

# **POLIITTINEN OSALLISTUMINEN**

## **Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä**

**Elina Kestilä-Kekkonen & Paul-Erik Korvela (toim.)**



# POLIITTINEN OSALLISTUMINEN

**Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä**

*Elina Kestilä-Kekkonen & Paul-Erik Korvela (toim.)*

## SoPhi 135

SoPhi on julkaissut akateemisesti korkeatasoista filosofista ja yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta vuodesta 1995. Kirjoittajamme ovat kansainvälisesti ansioituneita tutkijoita. Julkaisemme sekä suomen- että englanninkielistä kirjallisuutta. Julkaistavat kirjat valitaan tieteellisin kriteerein asiantuntijalausuntojen pohjalta. SoPhin toimintaperiaatteina ovat nopeus, riippumattomuus ja ajankohtaisuus. Kirjat ovat helposti saatavilla maksutta internetistä. SoPhikirjat ovat vertaisarvioituja ja mukana julkaisuforumin luokituksessa.

[www.jyu.fi /sophi](http://www.jyu.fi/sophi)

© 2017 Kirjoittajat ja Jyväskylän yliopisto

ISBN 978-951-39-7077-2 (pdf)

ISSN 1238-8025

# Sisällys

Alkusanat, s. 5

## OSA I: POLIITTISEN OSALLISTUMISEN NYKYTILA

Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia?, s. 8

*Elina Kestilä-Kekkonen & Paul-Erik Korvela*

Demokratian ritareista näppäimistösureihin: Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee, s. 30

*Miira Raiskila & Matti Wiberg*

Viisi väitettä osallistumisesta, s. 52

*Sami Borg & Elina Kestilä-Kekkonen*

## OSA II: POLIITTISEN OSALLISTUMISEN MUUTOS

Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkoston toimintaan, s. 77

*Ari-Veikko Anttiroiko*

Hallinto- ja kansalaisaloitteinen osallistaminen, demokratia ja politiikka, s. 110

*Pertti Lappalainen*

Hallinnallistuuko kansalaistoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan paradigmojen muutoksessa, s. 134

*Marja Keränen*

### **OSA III: ONKO OSALLISTUMINEN AINA TOIVOTTAVAA JA MERKITYKSELLISTÄ?**

Paljonko osallistumista tarvitaan?, s. 161

*Matti Wiberg*

Vaalimenettelyt ja äänestämisen hyöty äänestäjälle, s. 190

*Hannu Nurmi*

Kun valta kauas karkaa: EU, kansainvälistyminen ja poliittisen osallistumisen vaikeus, s. 219

*Tapio Raunio*

Lähteet, s. 245

Kirjoittajat, s. 279

## Alkusanat

Poliittisen osallistumisen ja demokratian väitetään olevan ”kriisissä”. Tätä oletettua kriisiä yritetään paikata erilaisilla osallistamishankkeilla ja kansalaisten osallistuminen nähdään keskeisenä järjestelmän legitimitietin kannalta. Kriisipuhe on joiltakin osin oikeutettua, mutta osin myös virheellistä. Poliittinen osallistuminen on pikemminkin ehkä muutoksessa ja kanavoitumassa uusiin uomiin. Käsillä olevassa teoksessa tarkastellaan poliittiseen osallistumiseen liittyviä oletuksia ja pyritään herättämään keskustelua uusien osallistumistapojen muodoista. Erityisesti pohditaan uusien osallistumistapojen ja perinteisen poliittisen osallistumisen välistä suhdetta ja sitä, lisääntykö vai vaarantuuko demokratia kun perinteisen vaali- ja puolueosallistumisen ohkeen on ilmestynyt uusia poliittisen osallistumisen ja osallistamisen muotoja.

Kirjan artikkelit käsittelevät poliittisen osallistumisen teemaa käytännönläheisesti koulukunta- ja menetelmäraajat ylittävistä lähtökohdista. Aihetta lähestytään niin perinteisen vaali- ja puoluetutkimuksen, politiikan filosofian, hallintotieteiden kuin julkisen valinnan problematiikan näkökulmasta. Kantavana ajatuksena on poliittisen osallistumisen muotojen moninaistuminen ja sen tuottama haaste tai lisä perinteiseen poliittiseen järjestelmään nähden. Samalla pohditaan ovatko uudet osallistumisen muodot kuitenkin demokraattisia, onko osa osallistumisesta pelkkää näennäisosallistumista ja onko kaikki osallistuminen tarpeen tai merkityksellistä.

Kirjan ensimmäisessä osassa tarkastellaan *poliittisen osallistumisen nykytilaa Suomessa*. Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela poh-

tivat missä määrin osallistumisen muutos vaikuttaa demokratian syvenemiseen tai heikkenemiseen. Kaikki osallistuminen kun ei välttämättä ole demokratiaa lisäävää ja valta voi tosiasiaassa olla myös luisunut pois perinteisen järjestelmän sille osoittamista tiloista. Miira Raiskila ja Matti Wiberg kartoittavat kansalaisten osallistumisrepertuaarin kirjoja sekä tarkastelevat sitä, missä määrin poliittisen osallistumisen kirjo on laajenemassa tai supistumassa. Sami Borg ja Elina Kestilä-Kekkonen puolestaan tarttuvat keskeisiin demokratiaindikaattoreihin ja analysoivat suomalaisten poliittiseen osallistumiseen ja demokratiakäsityksiin liittyviä väitteitä, erityisesti liittyen osallistumisen ja järjestelmän tuen mittareihin yleisellä tasolla sekä ajatuksiin suomalaisen puoluejärjestelmän pysyvyydestä ja suomalaisten poliittisesta tietämyksestä.

Toisessa osassa pohditaan *poliittisen osallistumisen muutosta*. Ari-Veikko Anttiroiko analysoi artikkelissaan verkostomaista hallintaa, pohtien millaista osallistuminen politiikkaverkostoissa on ja kuinka sitä olisi mahdollista demokratisoida. Marja Keränen pohtii puolestaan kansalaistoiminnan hallinnallistumista ja käännettä hallinnosta hallintaan. Erityisesti hän analysoi sitä, kuinka eräänlainen osallistava käänne on muuttanut kansalaisten suhdetta valtioon. Pertti Lappalaisen artikkelissa tutkitaan puolestaan sitä, kuinka hallinto- ja kansalaisvetoinen osallistamistapa eroavat toisistaan ja millaiset erilaiset käsitykset demokratiasta ja politiikasta niihin sisältyvät.

Kolmannessa osassa esitetään kriittisiä puheenvuoroja siitä, *onko osallistuminen aina toivottavaa ja onko sillä mitään merkitystä*. Matti Wiberg pohtii, kuinka paljon poliittista osallistumista elinvoimainen poliittinen järjestelmä tarvitsee ja mikä on optimaalinen poliittisen osallistumisen määrä, taso ja intensiteetti. Hannu Nurmi tarkastelee julkisen valinnan teorian näkökulmasta kannattaako äänestäminen ylipäättään aina, sekä osoittaa, kuinka paljon valtaa äänestykseen osallistujiin on sillä, joka saa päätöksentekomekanismeista päättää. Viimeisessä luvussa Tapio Raunio pohtii kansallisen päätöksenteon kaventumista, esittelee kolme vaihtoehtoista kehityspolkua Euroopan unionin tulevaisuudelle ja arvioi miten poliittinen osallistuminen niiden puitteissa toteutuisi.<sup>1</sup>

---

1 Kiitämme YTK Sanni Lehtistä kirjan editointityöstä.

# **OSA I**

## **POLIITTISEN OSALLISTUMISEN NYKYTILA**



# Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia?

*Elina Kestilä-Kekkonen & Paul-Erik Korvela*

## **Poliittinen osallistuminen vanhassa ja uudessa merkityksessä**

**P**oliittinen osallistuminen on luonteeltaan paradoksaalinen tutkimuskohde. Nykykeskusteluissa otetaan usein lähtökohdaksi vaaliosallistumisen laskeva trendi, mutta tutkijat eivät ole yksimielisiä siitä, mistä tämä lasku johtuu tai mitä se merkitsee. Osa tutkijoista pitää poliittisen osallistumisen vähenemistä merkinä siitä, että kansalaiset ovat tyytymättömiä vallitseviin oloihin, eivätkä koe tarvetta muuttaa asioita vaaleissa. Oletuksena tällaisessa näkemyksessä on siis, että vain tyytymättömyys tai halu muuttaa asioita saisi kansalaiset osallistumaan. On tutkittu että ihmiset eivät oikeastaan pidä monistakaan demokraattiseen politiikkaan liittyvistä asioista käytännössä ja kansalaisten ideaali olisi puolueettomista päätöksentekijöistä koostuva koneisto johon tarvitsisi osallistua mahdollisimman vähän (Hibbing & Theiss-Morse 2002). Toiset tutkijat taas ovat sitä mieltä, että vähentynyt vaali- ja puolueosallistuminen kertoo nimenomaan kansalaisten tyytymättömyydestä koska osallistumista ei koeta mielekkääksi, olemassa olevilla vaikutuskanavilla ei nähdä riittävää

merkitystä politiikan suunnan muuttajana, eikä koko järjestelmää pidetä välttämättä legitimiinä (keskustelusta ks. esim. Norris 2011). Sama ilmiö, poliittisen osallistumisen lasku, voidaan siis tulkita joko merkiksi luottamuksesta tai epäluottamuksesta poliittista järjestelmää kohtaan. Myös siitä, onko poliittinen osallistuminen tosiasiaa laskussa vai ei käydään vilkasta keskustelua: vaikka osallistuminen on joillakin mittareilla vähenemässä, se on toisaalta kanavoitumassa uusiin uomiin ja osallistujien monimuotoisuus on lisääntymässä (ks. esim. Faucher 2015). Monet näistä uusista osallistumisen tavoista eivät näy poliittisen osallistumisen tavanomaisissa indikaattoreissa ja siten lasku ei välttämättä olekaan laskua vaan ainoastaan siirtymää toisenlaisiin vaikuttamistapoihin.

Poliittisen osallistumisen muutos luo paradokseja ja jännitteitä erityisesti edustuksellisen järjestelmän ja sen kylkeen ilmaantuneiden uusien osallistumisen tapojen välille. Vanha slogan siitä, että vain äänestämällä voi vaikuttaa, ei pidä paikkaansa. Perinteisen vaali- ja puolueosallistumisen rinnalla on olemassa myös muita institutionaalisia osallistumisen tapoja ja näiden lisäksi on vielä lukuisia kansalaisten omaehtoisia ja esimerkiksi kertaluonteisia poliittisen osallistumisen muotoja. Viime aikoina on puhuttu jopa demokratian osallistuvasta käänteestä, jolla on viitattu uusien, enemmän suoran kuin edustuksellisen demokratian osallistujien monimuotoisuuteen (ks. esim. Bherer, Dufour & Montambeault 2016). Siten kaikki poliittinen osallistuminen ei näy perinteistä poliittista osallistumista kuvaamaan tarkoitetuissa indikaattoreissa kuten äänestysprosentteissa. Vaali- ja puolueosallistuminen ovat kenties menettämässä suosiotaan verkostomaisille ja sporadisille poliittisen osallistumisen muodoille, samalla kun myös valtionhallinto on muuttanut vanhasta julkishallinnosta uudeksi julkisjohtamiseksi, jossa erilaisia tahoja osallistetaan myös verkostomaisilla hallinnan tavoilla. Nämä muutokset ovat tärkeitä tutkimuskohteita ja niitä on syytä tarkastella esimerkiksi niiden demokraattisuuden näkökulmasta. Mitä pienempiin yksiköihin päätöksenteko keskittyy, sitä tärkeämmäksi tulee tuntee mekanismit, joilla päätöksiä tehdään, tiedostaa miten päätöksentekomekanismeja on mahdollista manipuloida sekä arvioida miten eri tavoin ne voivat vaikuttaa lopputulokseen. Myös toimijoiden vastuullisuuden ja legitimitetin kaltaiset kysymykset nousevat esiin uudella tavalla. Ilmeistä on, että poliittinen osallistuminen on eriytyvässä ja mahdollisuudet siihen eivät

jakaudu tasa-arvoisesti (Grönlund & Wass 2016) Myös päätöksenteon kansainvälistyminen ja politiikan agendalle tulevien asioiden globaali luonne luovat sekä haasteita perinteisille osallistumistavoille, että mahdollisuuksia uudentalaisille poliittisen osallistumisen muodoille.

Vaikka viimeisimpien tutkimusten mukaan Suomessa jopa 90 prosenttia kansalaisista pitää äänioikeuden käyttöä ainakin jonkinasteisena kansalaisvelvollisuutena, vain osalla tämä velvollisuudentunne heijastuu käytännön osallistumiseen (Rapeli & Borg 2016). Monissa Euroopan maissa kansalaisvelvollisuus onkin institutionalisoitu äänestyspakoksi ja oikeus muutettu velvollisuudeksi (ks. Malkopoulou 2015). Viimeaikojen trendinä kansainvälisesti on ollut luottamuksen heikkeneminen demokraattisissa valtioissa. Kansainvälisistä demokratiavertailuista (esim. Freedom House) voidaan havaita että vielä 1990-luvulla juhlistettu demokratian voittokulku on kääntynyt laskuun ja vakiintuneet demokratiatkin, kuten Yhdysvallat ja Ranska, ovat ottaneet askelia taaksepäin pikemminkin kuin eteenpäin. Erityisesti finanssikriisien, markkinapaineiden ja globalisaation haittapuolten kanssa kamppailevat Euroopan valtiot näyttävät hallinnoltaan jähmeiltä ja toimimattomilta ja myös niiden demokraattiseen poliittiseen järjestelmään on kohdistunut epädemokraattisia paineita aina IMF:n ja Maailmanpankin kaltaisista toimijoista ääriiliikkiin.

Äänestäminen koetaan kuitenkin tärkeänä, koska demokraattisissa valtioissa poliittinen osallistuminen on pitkälti nähty siltana kansalaisyhteiskunnan ja valtion välillä. Vielä 1970-luvulla tämä suhde oli yksiselitteinen: kansalaisten tehtävä oli vaikuttaa hallituksen muodostamiseen ja sen toimintaan ja sen jälkeen arvioida, missä määrin hallitus kykeni vastaamaan heidän toiveisiinsa ja odotuksiinsa (Verba & Nie 1972). Perinteisen osallistumiskäsityksen mukaan kansalainen on passiivinen toimija, jonka tehtävänä on osallistua vain valtion määrittämien instituutioiden kautta ja joko vastustaa tai tukea valtion rakenteita, päätöksentekijöitä tai päätöksiä (Conge 1988). Erityisesti ns. kilpailevan elitismien näkökulmasta kansalaiset valitsevat vaaleissa poliittiset johtajat ja tyytymättömyys tai tyytyväisyys harjoitettuun politiikkaan ja johtajiin ilmaistaan seuraavissa vaaleissa. Jo 1700-luvulla Jean-Jacques Rousseau kuitenkin irvaili, että englantilaiset ovat vapaita ainoastaan vaalien aikaan.

Uusien poliittisen osallistumisen muotojen kannattajat ovat vastavasti kuvanneet vanhaa järjestelmää pallopeliksi, jossa pelaaja saa koskea palloon kerran neljässä vuodessa (kuten SITRA:n ”Uusi demokratia”-hankkeen esittelyvideo<sup>1</sup> kertoo). Poliittisen osallistumisen käsite onkin irtautunut vanhasta ajatuksesta, että osallistumisen tärkein motiivi on vaikuttaa hallintokoneistoon tavalla tai toisella. Nykyisin poliittinen osallistuminen voi kattaa kaikki ne keinot, joita kansalainen käyttää oikaistakseen asioita, jotka ovat hänestä yhteiskunnassa väärin tai heikolla tolalla. Osallistumalla kansalainen tukee, kyseenalaistaa tai murtaa yhteiskunnan valtasuhteita. Uudet osallistumisen tavat voivat politisoida asioita, jotka eivät perinteisesti kuulu poliittisen järjestelmän piiriin ja joita puolueet eivät syystä tai toisesta halua ottaa agendalleen tai hallitukset ohjelmiinsa. Lisäksi monien poliittisten teemojen ollessa globaaleja myös osallistumisen keinot ovat joiltakin osin muuttuneet globaaleiksi. Huomionarvoista on, että poliittinen osallistuminen ei enää kanavoidu ainoastaan poliittisten puolueiden tai etujärjestöjen kautta. Osallistumisen tavat ja areenat ovat monipuolistuneet, olkoonkin että monet uusista osallistumisen tavoista eivät tarkemmin katsottuna ole kovin uusia vaan ennemminkin uudelleenheräteltyjä. Huomattava on, että siinä missä 1960-luvulla alkunsa saanut osallistuvamman demokratian vaade sisälsi ajatuksen radikaalista egalitarismista, nykyinen osallistumispuhe sisältää huomattavasti vähemmän sellaista ulottuvuutta (Bherer, Dufour & Montambeault 2016, 226). Toisaalta perinteinen vaali- ja puolueosallistuminen on edelleen pääasiallinen tapa, jolla poliittinen osallistuminen tapahtuu ja joka määrittää sekä politiikan agendan, tehtävät päätökset, että näiden päätösten tekijät, joten sen merkitys ei tässä mielessä ole katoamassa eikä kovin paljon edes vähentynyt.

Osallistumisen kohdistuminen yksinomaan valtioon on kuitenkin heikentynyt. Osallistuminen voi yhtä lailla keskittyä joustavampien verkostojen ja poliittisten yhteisöjen ylläpitämiseen: asiantuntijat pitävät valtiota kumppaninaan ja lobbauksen kohteena, kun taas ruohonjuuritason aktivistit painottavat konkreettista paikallistason toimintaa sekä osallistumisen tilannesidonnaisuutta ja osa-aikaisuutta (Li & Marsh 2008; Bang 2004). Poliittisessa osallistumisessa korostuvat yhä enemmän aktiivinen kansalaisuus ja henkilökohtaisuus. Osallistuminen kiinnittyy myös kansalaisten arjen valintoihin ja elämänpolitiikkaan, esimerkiksi poliit-

tiseen kuluttamiseen, jossa kulutus päätös tehdään eettisin tai poliittisin perustein ja jossa esimerkiksi yrityksiä voidaan siten ohjata kulutuskäyttäytymisellä muun muassa parantamaan tuotantoprosessiensa läpinäkyvyyttä. (ks. Stolle & Micheletti 2013). Näin ollen on selvää, että poliittinen osallistuminen on ainakin joiltakin osin muuttanut sekä paikkaansa että kohdettaan, liitettiinpä muutokset toimintaympäristössä sitten globalisaatioon, kehittyneeseen teknologiaan tai esimerkiksi tiedonsaantiin. Kansallisen tason rinnalla on vahvistunut sekä maiden rajat ylittävä että paikallinen osallistuminen. Esimerkiksi Euroopan unioni on luonut osallistumiskanavia, joiden kautta on periaatteessa mahdollista sivuuttaa valtiotason järjestelmä. Aluetason toimijoiden aktivoituminen on niin ikään luonut uusia osallistumismahdollisuuksia.

### **Poliittinen luottamus – tasaista laskua vai aaltoliikettä?**

Onko kansalaisten ja valtion suhde sitten pysyvästi muuttunut? Poliittiseen järjestelmään kohdistuvan luottamuksen tason laskua tai vaihtelua pidetään usein muutoksen indikaattorina. Tulokset ovat kuitenkin ristiriitaisia. Esimerkiksi Dalton (2004) on osoittanut, että vaikka kansalaiset ovat sitoutuneet demokratian periaatteisiin, vieraantuminen poliittisista puolueista on ollut voimakasta, julkisen sektorin instituutioihin suhtaudutaan epäilevästi ja luottamus päätöksentekijöihin on heikkoa. Norris (2011) kuitenkin väittää luottamuksen heilahtelujen olevan vain aalto- maista liikettä eikä systemaattisesti laskevaa trendiä voida havaita. Näihin heilahteluihin vaikuttaa erityisesti talous, ja luottamus järjestelmään palaa ennalleen sen elyessä (Kestilä-Kekkonen & Söderlund 2016).

Vaikka järjestelmän saama tuki ei olisikaan trendinomaisessa alamäessä, luottamuksen tempoilevuus ja vieraantuminen poliittisista instituutioista voivat silti vaikuttaa poliittisen osallistumisen laskuun. Lasku voi johtaa joko passivoitumiseen tai kuten Inglehart (1997) väittää, siirtyä sellaisille areenoille, joilla kansalainen kykenee ilmaisemaan itseään poliittisesti relevantilla tavalla. Perinteisesti puolueet ovat välittäneet kansalaisten intressejä, mutta nykyisin niihin kuuluu monissa vakiintuneissa demokratioissa vain hyvin pieni vähemmistö kansalaisista (Mair & van Biezen 2001); Suomessakin vain joka kahdeskymmenes. Tämä on toi-

saalta luonnollistakin tilanteesta, jossa kollektiivisten intressien ajaminen onnistuu yhä huonommin: teollisuusperustaisista kansantalouksista on siirrytty globaaleihin palvelupohjaisiin talouksiin, informaatioteknologia on kehittynyt, riskit ovat yksilöllistyneet ja esimerkiksi sosiaalinen pääoma ja resilienssi työmarkkinoilla määrittävät yksilön vaikutusmahdollisuuksia sekä hänen yhteiskunnallisia arvojaan (esim. Betz 1994). Osin riskien yksilöllistymisen vuoksi myös aggregaattitason indikaattorit, kuten äänestysaktiivisuus, kertovat hyvin vähän siitä, miten osallistuminen jakautuu väestöryhmien välillä yhteiskunnassa ja minkälaisia seurauksia sillä on harjoitettavalle politiikalle.

Kansalaisten intressien edustamisen kannalta ongelmallista on myös puolueiden agendojen konvergoituminen. Äänestäjäkunnassa puoluekilpailua aiemmin hallinnut vasemmisto–oikeisto -jako ei ole enää ”superdimensio”, johon lähes kaikki asiakysymykset sulautuisivat (ks. Thomassen 2005). Eri sukupolvilla on erilaiset käsitykset siitä, mitkä asiat liittyvät vasemmistoon ja mitkä oikeistoon. Vanhemmille äänestäjille klassiset erovaisuudet ovat selväpiirteisempiä. Nykyisin sosioekonominen ulottuvuus muodostuu pitkälti vastakkainasettelusta talouspolitiikkaa ja hyvinvointivaltiota koskevissa kysymyksissä (Westinen ym. 2016). Kuitenkin globalisaatio on tuottanut myös uusia jakolinjoja ja esimerkiksi suuren joukon äänestäjiä, jotka kannattavat vasemmistolaista talouspolitiikkaa, mutta oikeistolaista arvomaailmaa sosiokulttuurisissa kysymyksissä, ja joille ei ole monessakaan maassa puoluetta, jota äänestää (ks. van der Brug ja van Spanje 2009).

Vanhan demokratian kriisin yhdeksi syyksi onkin mainittu se, että puolueet eivät enää edusta äänestäjiään niissä kysymyksissä, missä nämä toivoisivat edustusta. Esimerkiksi van der Brugin ja van Spanjen (2009) vertaileva tutkimus osoittaa, että siinä missä äänestäjät toivovat voivansa ottaa kantaa sekä sosioekonomisiin että sosiokulttuurisiin kysymyksiin, puolueet kilpailevat mielellään keskenään vain näistä ensimmäisellä keskittyen talouspolitiikkaan. Niinpä vaarana on, että tämä ristiriita aiheuttaa aikaa myöten niin sanotun edustuksellisuuden kuolleen kulman, kun puolueiden tarjonta ei vastaa äänestäjäkunnan kysyntään (Thomassen 2012). Tämä on merkityksellistä siksi, että vaikka vaihtoehdot poliittisen osallistumisen muodot osin paikkaisivatkin edustuksellisten demokraatioiden perinteisten instituutioiden suosion hiipumista, kansalaiset

kiinnittyvät vaaleissa edelleen poliittiseen järjestelmään pitkälti eri väestöryhmien intressejä yhteensovittelevien puolueiden kautta. Vanha järjestelmä koetaan kuitenkin usein kankeaksi tavaksi vaikuttaa ja sen responsiivisuus nähdään huonona, mikä on osaltaan luonut kasvualustaa populistisille ja anti-elitistisille poliittisille voimille sekä poliittisten instituutioiden sisällä että myös radikaaleille ryhmille sen ulkopuolella. Näin on tosin ollut jo pitkään: jo vuonna 1984 EVA:n teettämässä asennetutkimuksessa 70 prosenttia vastaajista koki, ettei kansalaisten mielipiteillä ole paljonkaan vaikutusta siihen, millaisia päätöksiä yhteiskunnassa tehdään. Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimuksessa jokseenkin tai täysin samaa mieltä vastaavan väittämän kanssa oli noin 60 prosenttia (Grönlund & Kestilä-Kekkonen 2016). Luottamuksen rapistuminen vanhoihin puolueisiin ja elitistisenä pidettyyn järjestelmään on avannut monissa maissa tilaisuuden populistisille puolueille, joiden agendat ovat usein tavallaan järjestelmän vastaisia, näennäisesti jopa politiikan vastaisia.

Toisaalta ajatus siitä, että puolueet tai niiden edustajat edustaisivat vain joitakin jo olemassa olevia ja muuttumattomia (saati objektiivisia) intressejä, joita jollakin ihmisryhmällä tai luokalla on, on vanhentunut. Uudempi edustamiseen liittyvä teoria (esim. Ankersmit 2002) on korostanut, että edustaminen tuottaa paitsi edustajan, myös edustettavan. Poliittisessa edustamisessa on aina ”esteettinen kuilu” edustajan ja edustettavan välillä (Ankersmit 1997) eikä poliittinen edustaja ole imperatiivisen mandaatin sitoma, vaan hänellä on autonomisen delegaatin asema suhteessa äänestäjään. Suomen perustuslaissakin taattu imperatiivisen mandaatin kielto on yleinen länsimainen oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan edustaja ei ole päätöksissään minkään ulkopuolisen ryhmän tai säännöstön sitoma. Käytännössä esimerkiksi puolueiden eduskuntaryhmien vaihtelulla intensiteetillä harjoittama ryhmäkuri rikkoo tuota periaatetta.

## **Kohti osallistamista**

Valtio ei ole kuitenkaan katsellut vain passiivisesti sivusta kansalaisten etäännyttämistä siitä: se on myös pyrkinyt luomaan aktiivisesti osallistumisen välineitä vahvistaakseen linkkiä kansalaisyhteiskuntaan. 2000-luvun alusta lähtien länsimaiden vakiintuneissa demokratioissa ovat yleistyneet

hankkeet kansalaisten demokraattisen osallistumisen lisäämiseksi. Perinteisen vaali- ja puolueosallistumisen rinnalle on kehitetty erilaisia kansalaisten aktivoimiseen tähtääviä demokratiainnovaatioita. Suomessakin näitä hankkeita on ollut useita. Jo 2000-luvun alussa Vanhasen ensimmäisen hallituksen Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003) oli esimerkki demokratiahankkeesta, jolla pyrittiin kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan aktivointiin sekä parantamaan edustuksellisen demokratian toimivuutta ja yhteiskunnallista vaikuttamista. Käytännön tasolla eri ryhmien kuulemista on lisätty, on annettu mahdollisuus kansalaisaloitteeseen ja sähköisestä äänestämisestä keskustellaan vaalien alla säännöllisesti. Mutta palauttavatko uudet välineet kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteen ennalleen?

Valtion alulle panemien osallistumisen kasvattamiseen tähtäävien hankkeiden taustalla on enemmän tai vähemmän näkemys siitä, että vanha demokratia on kriisissä ja kärsii legitimitetin puutteesta. On viitattu esimerkiksi erilaisiin demokratiavajeisiin (Norris 2011), valtion vetäytymiseen markkinapaineiden ja globalisaation keskellä (Strange 1996) sekä entisen kaltaisen massaosallistumisen laskuun yhdistettynä politiikan verkostomaiseen asiantuntijavetoisuuteen (Crouch 2001). EU:n demokratiavaje on yleisesti tunnettu ongelma ja sitä koskeva keskustelu lähtee jopa niinkin fundamentaalisista kysymyksistä kuin että onko EU:lla edes demokraattista subjektia eli kansaa, jota voitaisiin edustaa demokraattisesti (ks. Jakonen & Korvela 2010). Suomessa demokraattisen järjestelmän ongelmat ja sen ”häiriötila” ovat saaneet osakseen lähinnä journalistista kritiikkiä (Uimonen 1998; Boxberg & Heikka 2009). Vallan osittainen ulkoistus demokraattisesti valituilta poliitikoilta konsulteille ja muille tahoille on kyllä huomattu ja dokumentoitu (ks. Kuusela & Ylönen 2013), mutta varsinainen tutkimus aiheesta pitkälti puuttuu. Maailmalla vastaavaa on toki teoretisoitu paljonkin (ks. esim. Crouch 2001; Volpi 2009; Culpepper 2011). Yleisesti ottaen kaikenlainen päätöksenteon kansainvälistyminen on lähes poikkeuksetta uhka päätöksenteon demokraattisuudelle ja kansainvälisen järjestelmän päätöksentekomekanismien kutsuminen demokraattisiksi tyhjentäisi termin kaikesta merkityksestä (Dahl 2000, 117). Mutta miksi kriisit, demokratiavajeet ja kansalaisten osallistumisapatia ovat keskiössä juuri nyt, eivätkä esimerkiksi muutama vuosikymmen sitten? Monet demokratiainnovaatiot oli-



sivat varmasti jo silloin täydentäneet edustuksellista demokratiaa, vaikka toki ne tekevät niin nytkin. Yksi syy voi olla siinä, että kriisi on retorisesti aina helppo tapa perustella muutoksia ja uudistustarpeita.

Valtion rooli osallistumisen fasilitoinnissa ja monitoroinnissa kiteytyy sen harjoittamaan demokriatipolitiikkaan<sup>2</sup>. ”Demokriatipolitiikan suuntaviivat” -asiakirjassa (Oikeusministeriö 2009, 9) todetaan, että demokriatipolitiikan tavoite on ”kansalaisten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa”. Näin ollen edustuksellisen järjestelmän ohella ”halutaan kuitenkin myös vahvistaa kansalaisten suoria osallistumisen mahdollisuuksia täydentämään edustuksellista demokratiaa myös vaalien välillä”. Tärkeiksi keinoiksi mainitaan ”sekä hallinnon vuorovaikutteisuuden lisääminen että kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten vahvistaminen” (mt.). Toimenpiteiden tarpeellisuutta perustellaan sillä, että ”samaa aikaan kun eri puolilla maailmaa otetaan askeleita kohti demokratiaa, havaitaan vakiintuneissa demokratioissa merkkejä jonkinlaisesta demokriatian hiipumisesta tai ainakin väsähtämisestä. Tämä näkyy laskevinä äänestysprosentteina, vähentyvänä järjestöosallistumisena sekä etenkin nuorten vähäisenä kiinnostuksena politiikkaan ja kansalaistoi-  
mintaan” (mt.). Osallistumisen todetaan muuttuneen siten, että puolueiden ja järjestöjen sijaan osallistutaan projektimaisesti ja verkostoituvasti, samalla kun esitetään huoli siitä, onko kansanvaltainen osallistumisen muoto muuttumassa vai kenties kokonaan hiipumassa (mt.). Asiakirjassa myös pohditaan, ovatko pyrkimykset kansalaisten aktivointiin ylipäättään legitimejä, koska passiivisuus on demokriatissa myös oikeus. Samoin kuitenkin todetaan, että kansan passiivisuus ei niinkään liity haluttomuuteen osallistua, vaan siihen ”ettei olemassa olevia kanavia koeta mielekkäiksi eikä niitä osata käyttää” (mt., 10). Dokumentissa todetaan myös, että globalisaatio, finanssikriisi jne. voivat horjuttaa uskoa demokriatiaan, mutta paikallisen ”väestön kuuleminen ja osallistumismahdollisuudet voivat tällöin vahvistaa päätöksenteon legitimeyttä”, joskaan ”pätöksenteon alueellistamisella ei kuitenkaan kyetä poistamaan globaaliin päätöksentekoon liittyvää demokriatijavajetta jos kysymys on globaalia päätöksentekoa edellyttävistä kysymyksistä” (mt., 12).

Vanhojen osallistumismuotojen kohdalla havaittu eriarvoisuus osallistumisessa kertautuu osin myös epäkonventionaalisten osallistumismuotojen kohdalla. Esimerkiksi aktiivinen kuluttajakansalaisuus vaatii aineel-

lisiä resursseja, sillä kaikilla kansalaisilla ei ole välttämättä taloudellista mahdollisuutta vaikuttaa kulutusvalinnoillaan, vaikka kokisivatkin sen tärkeäksi. Vastaavasti kulutusvalinnoilla vaikuttaminen vaihtelee maittain ja on yleisempää vauraissa maissa kuten Skandinavian maissa (Stolle, Hooghe & Micheletti 2005). Myös tiedolliset resurssit jakautuvat epätasaisesti ja esimerkiksi kaavoitusasioissa aktiiviset ja hyvin informoidut asukkaat saattavat olla ajoissa estämässä itselleen epämieluisia hankkeita, jotka sitten toteutetaan siellä, missä on vähemmän aktiivista vastustusta (vrt. Eranti 2016). Erilaisten raatien ja muiden demokratiakokeilujen kautta osallistuminen voi taas vaatia esimerkiksi niin paljon aikaa, että niihin eivät pysty kuin luovassa työssä tai muuten ajankäytöltään vapaassa elämäntilanteessa olevat ihmiset, minkä johdosta joitakin uusia osallistumisen tapoja voikin nimittää eräänlaiseksi hipsteridemokratiaksi. Myös esimerkiksi ihmisten terveyserot vaikuttavat poliittisen osallistumisen tasoon (Mattila, Söderlund, Wass & Rapeli 2013). Kärjistäen ja yleistäen poliittisen osallistumisen tapojen moninaistuessa se muuttuu entistä enemmän hyvätuloisten, koulutettujen, terveiden ja ajankäytöltään vapaiden ihmisten toiminnaksi.

On myös huomattava, että politiikaksi voidaan nykyisin mieltää monenlaista toimintaa blogien pitämisestä kulutusboikotteihin, eikä kaikki poliittinen toiminta suinkaan tapahdu poliittisen järjestelmän sisällä. Siten esimerkiksi arviot siitä, että politiikka ei kiinnosta nuorisoa ovat tietysti täysin riippuvaisia siitä, mitä politiikalla tarkoitetaan. Kenties kysymys ei olekaan vain demokraattisen kansalaisosallistumisen muutoksesta, vaan laajemmasta politiikan muutoksesta. Siinä katsannossa hallinnon ehkä hyväntahtoisetkin aiheet lisätä kansalaisten aktiivisuutta juuri rajatun poliittisen järjestelmän piirissä ovat joiltakin osin epäsuhtaisia. Osallistumista tapahtuu demokratiamittareiden ulkopuolella ja yritykset kanavoida se perinteiseen muotoon voivat näyttää yrityksiltä nostaa hallinnon legitimitettä ja kanavoida osallistuminen ”harmittomaan” muotoon. Kärjistetyksi on jopa väitetty, että valtion moninaiset kansalaisten osallistamisohjelmat ovat harvoin kansalaisia oikeasti aktivoivia eikä niiden tarkoitus ole niinkään antaa kansalaisille valtaa polycyn muotoilun tai implementoinnin suhteen, vaan tuottaa legitimitettä hallinnolle ja mahdollistaa vetoaminen siihen, että aktivoimista on yritetty ja kansaa konsultoitu (Palumbo 2010, 337).

Input–output-ajattelutavassa kansalaisten osallistuminen on syöte, joka tuottaa tietyn tuotoksen, eli johtaa edustajien valintaan ja hallinnon päätöksiin (ks. esim. Easton 1957). Tämä ei kuitenkaan enää ainakaan nykyisin pidä paikkaansa (vrt. Keränen 2008), sillä outputiin eli päätöksiin vaikuttavat myös monet muut tahot kuin kansalaisten mielipide. Osa politiikan agendalle tulevista asioista ei koskaan nouse vaaliteemaksi, eikä kansalaisilta kysytä niihin mielipidettä. Siten syötettä tulee myös muualta kuin kansalta. Perinteisissä pluralistissa demokratiamalleissa tätä ei ole välttämättä nähty huonona asiana, sillä vaikka eliitit pääsevät muokkaamaan agendaa, erilaisten eliittien tasapainottaessa toisiaan on ajateltu yhteiskunnan kokonaisedun tulevan kuitenkin taatuksi. Voidaan tietysti hyvällä syyllä kysyä, onko demokratiassa output erotettavissa inputista (vrt. Bellamy 2010). Näyttäisi kuitenkin sille, että jotkin uudet osallistumisen muodot, kuten kansalaisaloite voivat nostaa politiikan agendalle asioita suoran demokratian keinoin ja kansalaiset saavat siten nostettua esiin asioita, joita puolueet ja media välttelevät.

Kansalaisyhteiskunnan roolin on väitetty yleisesti viimeaikoina muuttuneen kansalaisten etujen artikuloinnista niiden palvelujen tuottajaksi, joita valtio ei enää tuota (Keränen 2008). Toisaalta kansalaisyhteiskunnassa tapahtuva osallistuminen ei ole enää kansalaisten omaa agendan määrittelyä ja intressiartikulaatioita, vaan eräänlaista kannatuksen fasilitoimista, lobbausta ja joissakin tapauksissa jopa sen keinotekoista tuottamista. Poliitiikkalinjauksia on helppo astroturffata. Astroturffaus juontuu yritysten tavasta tehtailla itselleen mieluisia julkisia asiakaspalautteita. Toisin sanoen ylhäältä päin synnytetään mielikuva siitä, että politiikkalinjauksen aloite tulisi ruohonjuuritasolta (vrt. Kohler-Koch 2010). Hyvinvointivaltion palveluja siirretään yhä enemmän kolmannelle sektorille, joka muuttuu poliittisesta toiminnasta palveluntarjoajaksi, samalla kun osallistumista niiden muodostamiin verkostoihin analysoidaan sosiaalisen pääoman kaltaisilla puolittain taloustieteellisillä käsitteillä (mt.). Poliittinen osallistuminen epäpolitisoituu, kun osallistaminen tapahtuu hallinnollisena toimenpiteenä ja sen sijaan, että hallinto toteuttaisi kansalaisten toiveita, kansalaiset alkavatkin toteuttaa hallinnon toiveita (mt.). Keränen väittääkin (mt, 54), että osallistumisen väheneminen tai äänestämättä jättäminen on kansan näkökulmasta järkevä reaktio, koska perinteisen osallistumisen merkitys on vähentynyt. Siten mahdollisesti vähen-

tynyttä osallistumisen määrää ei tarvitse selittää muilla tekijöillä kuin sillä että perinteisen osallistumisen merkitys on vähentynyt ja kansa ymmärtää sen ehkä hallintoa paremmin. Osallistuminen ei silti välttämättä ole vähenemässä vaan siirtynyt uusiin muotoihin.

## **Demokratiainnovaatiot ja poliittinen osallistuminen**

Edelläesitetyn perustella voidaan siis todeta että poliittinen osallistuminen on monipuolistunut sekä epävirallisella että virallisella areenalla. Epävirallinen viittaa poliittisen järjestelmän ulkopuolisiin areenoihin, esimerkiksi vaikkapa sosiaaliseen mediaan. Virallisilla areenoillakin on tapahtunut muutosta kun edustuksellisen järjestelmän täydentäjiksi on kehitelty suuremman demokratian mahdollisuuksia. Näissä ei siis ole kysymys edustuksellisen demokratian korvaamisesta tai haastamisesta suoran demokratian muodoilla, vaan sen täydentämisestä. Tosiasiassa monet ”uusista” osallistumisen tavoista eivät ole kovin uusia, eivätkä myöskään vaateet edustuksellisen demokratian täydentämisestä osallistuvammilla muodoilla (ks. Barber 1984). Uudet osallistumisen tavat tulivat osaksi länsimaisia demokraattisia järjestelmiä viimeistään 1970-luvulta lähtien (ks. Barnes & Kaase 1979), mutta niiden merkitys suhteessa ”perinteisiin” poliittisen osallistumisen tapoihin on koko ajan kasvanut.

Institutionaalisen poliittisen osallistumisen ohella tapahtuvasta epävirallisemmasta poliittisesta osallistumisesta on puhuttu eri nimillä eri teorioissa. Esimerkiksi Beck (1997) on sosiologian alalla puhunut alapoliitikasta, kun taas vaikkapa Rosanvallon (2008) on teoretisoinut vastademokratiaa. Molemmat viittaavat kansalaisten formaalin poliittisen järjestelmän ulkopuolella tapahtuvaan poliittiseen osallistumiseen ja siihen, että poliittisia kysymyksiä ja konflikteja käsitellään pitkälti myös muualla kuin traditionaalisilla poliittisilla areenoilla. Kun otetaan huomioon myös perinteisen poliittisen järjestelmän ulkopuolella tapahtuva kansalaisten poliittinen osallistuminen, voidaan kyseenalaistaa väitteet, että kansalaisten kiinnostus politiikkaan olisi koko ajan laskussa ja sosiaalinen pääoma ja luottamus vähenemässä. Perinteisen puolue- ja vaaliosallistumisen vähenemisestä ei siis voi päätellä, että kaikki poliittinen osallistuminen olisi vähenemässä. Poliittinen osallistuminen vain muuttaa

kenties muotoaan ja on tehnyt sitä jo jonkin aikaa osittain siksi, että politiikka tapahtuu joiltakin osin eri areenoilla kuin ennen ja tuottaa uudenlaisia koalitioita ja konflikteja. Beck (1997) käyttää esimerkkinä tällaisista uusista politiikan alueista erityisesti ympäristöongelmia ja -riskejä, jotka eivät rajoitu tietyn valtion ja sen poliittisen järjestelmän piirissä päätettäväksi.

Muutos on huomattu hallinnon tasollakin ja uuden tyyppistä poliittista osallistumista mahdollistavia rakenteita on kehitelty viimeistään vuosituhannen vaihteesta lähtien. Vaikka termi ei ehkä olekaan paras mahdollinen, akateemisessa keskustelussa on vakiintunut tavaksi puhua demokratiainnovaatioista. Demokratiainnovaatioilla viitataan instituutioihin, jotka on erityisesti suunniteltu lisäämään ja syventämään kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoprosessiin (Smith 2009, 1). Käsitteenä demokratiainnovaatio puolustaa paikkaansa sikäli, että sillä viitataan sellaisiin poliittisen osallistumisen muotoihin, jotka on ensinnäkin tarkoitettu kansalaisten aktivoimiseksi ja jotka toisaalta ovat nimenomaan institutionalisoituja (mt., 2). Demokratiainnovaatiot eroavat muista demokraattisten järjestelmien verkostomaisista tai eturyhmien edustukseen perustuvista päätöksentekotavoista siten, että näistä poiketen demokratiainnovaatioissa osallistetaan nimenomaan ”puolueettomia” kansalaisia (non-partisan citizens), joiden ei siis oleteta edustavan välttämättä jotakin eturyhmää. Toisaalta institutionalisoituminen erottaa ne muista kansalaisaktivismin muodoista, jotka ovat toisinaan julkisen vallan ja hallinnon vastaisiakin, mutta joka tapauksessa sporadisia ja epäformaaleja, eikä niillä ole institutionalisoitua asemaa poliittisessa järjestelmässä. Antagonistisemman tai jollakin tavalla itseohjautuvamman ja kenties ”autenttisemman” demokratian kannattajien näkökulmasta juuri tuossa institutionaalisuudessa piilee demokratiainnovaatioiden ongelma: niitä kehitetään vain niille politiikkalohkoille, joissa hallinto haluaa niitä olevan, ja niiden suunnittelu on ylhäältä päin lähtöisin olevaa kansalaisten omaehtoisen toiminnan sijaan. Kriitikoiden mukaan demokratian eräänlainen insinöörimäinen kehittäminen on viemässä sitä väärin suuntiin (ks. Blaug 2002). Hallinnon motiivina näyttäisi olevan säilyttää ja parantaa instituutioita ja kehitellä joitakin uusia tapoja olemassa olevan järjestelmän puitteissa, jotta osallistuminen kanavoituisi toivotuun suuntaan, kun taas kriittisempi demokratiakäsitys vaatisi tämän kal-

taisesta holhoamisesta irrottautumista ja jopa olemassa olevien instituutioiden haastamista (mt., 107).

Erilaisten uusien toimijoiden ja partnereiden mukaan ottaminen päätöksentekoon ja asioiden valmisteluun nähdään lähes aksiomaattisesti demokratiaa lisäävänä toimenpiteenä, mutta tässä suhteessa olisi syytä olla analyysissä hieman varovaisempi. Uusia osallistumisen tapoja on markkinoitu eräänlaisena ”superdemokratiana”, jossa perinteisen osallistumisen lisäksi on tarjolla myös muita osallistumismuotoja. Palonen (2012, 261) kuitenkin päinvastoin liittyy tällaisen ”stakeholdereita” osallistavan puhutavan antidemokraattiseen hallintosuuntaukseen, jossa pyritään siirtämään valtaa vaaleilla valituilta parlamenteilta ja niille vastuullisilta hallituksilta erilaisille asiantuntijoiden, virkailijoiden ja etujärjestöjen verkostoille. Demokratia epäpolitisoituu ja muuttuu harmittomaksi hallinnon osaksi, vaikka sen tulisi olla eräänlainen vastavoima hallinnolle (mt., 262). Monet demokratiainnovaatiot sisältävätkin potentiaalisia ongelmia demokratian kannalta eikä ole yksiselitteistä pitää niitä demokratiaa lisäävinä.

Osallistuva budjetointi (ks. Baiocchi 2001; Hagopian 2005) on malliesimerkki demokratiainnovaatiosta, jolla on aidosti suoraa demokratiaa lisäävä vaikutus, mutta sen merkitys on kovin rajoittunut ja riippuu paljon toteutustavasta. Se kohdistuu verrattain pienen mittakaavan asioihin ja usein vain pieneen osaan kokonaisbudjetista. Sen merkitystä, laajuutta ja kohdetta voidaan säädellä ylemmältä tasolta, joten se ei ole suoranaisesti kansalaisten itseohjautuvaa demokratiaa, vaan kansalaisten lisääntyvä osallistuminen tapahtuu hallinnon sille luomissa puitteissa. Kynnikko voisi huomauttaa, että tällainen toiminta on omiaan lisäämään illuusiota kansalaisten lisääntyneistä vaikutusmahdollisuuksista, vaikka tosiasiaa se on hyvin pienen tason vaikuttamista. Osallistavien projektien suuri ongelma liittyy juuri siihen että ne voivat tuoda vain hyvin inkrementaalisia muutoksia ja suurempi politiikan transformaatio tai demokratisoituminen jää tapahtumatta (Bherer, Dufour & Montambeault 2016, 228). Samanaikaisesti laajemman tason ja hieman suurempien budjettien suhteen vaikuttamismahdollisuudet saattavat olla vähemmän.

Toinen suosittu demokratiainnovaatio on ollut erilaisten raatien ja neuvostojen käyttö päätöksenteossa. Toteutustapojen variaation suuruu-

den vuoksi on vaikea puhua näistä innovaatioista yhtenä asiana, mutta periaatteessa niitä yhdistää ajatus deliberatiivisesta demokratiasta. Deliberatiivinen demokratia näkee keskustelun ja mielipiteidenvaihdon demokratian keskeisenä elementtinä (ja eroaa siten esim. näkemyksistä joiden mukaan pelkkä intressien aggregaatio puolueiden ja edustajien kautta vapaissa vaaleissa riittää demokratian olemukseksi).

Kansalaismielipiteen muodostusta voidaan siis harjoittaa erilaisissa ryhmissä, neuvostoissa tai raadeissa, jotka voivat olla esimerkiksi alueellisia tai asiakohtaisia. Suomessa osa tällaisista neuvostoista on itse asiassa lain mukaan pakollisia, kuten vaikkapa vanhusneuvostot kuntatasolla. Tällaisten hankkeiden hyviin puoliin lukeutuu se, että kansalaiskeskustelu aktivoituu ja kansalaiset oppivat ottamaan huomioon myös vastakkaiset mielipiteet, kun raadeissa käydään keskustelua puolesta ja vastaan. Ideaalitulanteessa hyvin informoidut kansalaiset käyvät keskustelua, jonka tuloksena on rationaalinen konsensus joka välittyy myös asiasta tehtäviin päätöksiin. Kriitikot ovat kuitenkin huomauttaneet monista mahdollisista ongelmista, joita tällaiseen demokratiaan liittyy.

Kritiikkiä keskustelevan demokratian muotoja kohtaan voi esittää niiden vähäiseen vaikuttavuuteen liittyen. Hallinto saa helposti ”kuulemisleiman” eli voi sanoa että asukkaita, vanhuksia tms. on kuultu päätöstä valmisteltaessa, mutta mikään ei sido hallintoa noudattamaan kuulemisten lopputulosta. Siten ne ovat vain neuvoa-antavia, eikä niillä ole todellista päätösvaltaa. Huomattavaa kuitenkin on, että ne olisivat ongelmallisia myös siinä tapauksessa, että niillä olisi oikeaa päätösvaltaa: silloin valtaa olisi delegoitu jollekin vaaleilla valitsemattomalle taholle, joka ei ole vastuussa päätöksistään kenellekään. Yleisesti kritiikki kohdistuu siihen, että kansalaisilta näennäisesti kysytään jotakin, mutta päätös tehdään kuitenkin muualla ja se voi olla täysin raadissa tuotetun kansalaismielipiteen vastainen. Kriitikot ovat myös huomauttaneet deliberaatioiden manipuloitavuudesta (Wiberg 2013). Kaikki deliberaatioprosessin osat osallistujien ja päätettävien asioiden valinnasta aina äänestykseen ja vaikuttavuuteen asti ovat manipuloitavissa (mt., 106).

Myös näiden raatien ja neuvostojen osallistujien valinta voi olla vaikeaa toteuttaa demokraattisesti vaikka aikomus ei olisikaan manipuloida sitä vinoutuneeksi. Asiakohtaiset neuvostot voivat tuoda jäseniksi tahoja, joilla oletetaan olevan osallisuus asiaan. Siten jotkut asiat rajataan vain

niiden henkilöiden päätettäväksi, joita asia koskee. Tämä ei ole ainoastaan hyvä asia, sillä demokraattinen tasa-arvo kärsii ja joillakin on enemmän kuin yksi ääni käytettävissään tietyissä asioissa, kun taas toisella ei ole ollenkaan vaikutusmahdollisuuksia asioihin, jotka saattaisivat häntä kiinnostaa ilman ilmeistä asiaomistajuutta. Jyväskylässä toteutettuja raateja tutkinut Kalliokoski (2015) päätyy tutkimuksessaan johtopäätöksiin, että virkamiehillä on raatien toiminnassa huomattavasti valtaa, kenties enemmän kuin on tarkoitettu, ja että raatien toimenpide-ehdotusten käytännön toteutus jää hyvin epämääräiseksi tai hyvin vähän vaikuttavaksi. Konkreettiseen päätöksentekoon raadeilla ei juurikaan näytä olevan vaikutusta. Sen sijaan raadeilla näyttää olevan enemmänkin symbolisen osallistumisen ulottuvuus, jossa osallistujien nähdään voimaantuvan. Raadeilla voidaan hakea hallinnon näkökulmasta enemmänkin legitimitettä jo tehdyille päätöksille tai linjauksille kuin antaa tosiasiallista päätäntävaltaa raadeille (mt.). Myös esimerkiksi Britanniassa toteutetuissa perheväkivaltaa kokeneille naisille tarkoitetuissa sähköisissä keskusteluforemeissa on todettu että niillä voi olla juuri tuo voimaannuttava vaikutus ja osallistujat arvioivat niihin osallistumista myönteiseksi kokemukseksi vaikka samaan aikaan totesivat ettei niillä ole juurikaan vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon (ks. Smith 2011, 155).

Vaikka demokratiateorioissa onkin tapahtunut ehkä jonkinlainen ”deliberatiivinen käänne” 1990-luvulta alkaen, ei tämä käänne ole kuitenkaan välittynyt demokratiakäytäntöihin (Niinikoski & Setälä 2012, 275). Monesti raadit, forumit ja kuulemiset koetaan hyödyllisiksi ja niissä mukanaolevat kokevat kansalaistaitojensa nousevan, mutta niiden suhde varsinaiseen päätöksentekojärjestelmään ja päättäjiin jää kuitenkin epäselväksi. Ylhäältä alas johdettuihin prosesseihin eli hallinnon määrittämiin ongelmiin pureutuvien raatien sijaan raatien pitäisi pohjautua kansalaisten aloitteisiin jotta nämä forumit vakiintuisivat poliittisen osallistumisen muodoksi (mt.). Lähidemokratian menetelmien käyttöönotto edellyttää tulevaisuudessa kunnilta selkeää pohdintaa, suunnittelua ja linjausta niiden roolista osana kunnallista päätöksentekoa (vrt. Värttö, Raisio & Roivainen 2015).

Eniten huomiota saanut demokratiainnovaatio Suomessa on ollut kansalaisaloite, joka otettiin käyttöön maaliskuussa 2012. Se on myös ainoa kansallisen tason demokratiainnovaatio, muiden keskittyessä valtiol-



lista tasoa alemmille tasoille (kunnalliselle tai lähidemokratian tasolle). Kansalaisaloiteinstituutiosta puhuttaessa on huomattava, että samalla nimellä kutsutaan eri maissa hyvinkin erilaisia institutionaalisia järjestelyjä. Ne eroavat toisistaan siinä määrin, että on kyseenalaista puhutaanko edes samasta asiasta (ks. Kaufmann ym. (toim.) 2003, 136–212; Setälä & Schiller 2012). Joissakin maissa kansalaisaloite on suoran demokratian väline, joka johtaa kansanäänestykseen. Toisaalla, kuten Suomessa, kyseessä on vain edustukselliselle järjestelmälle syötettä tuottava instituutio (agenda initiative). Tutkimus kansalaisaloitteesta Suomessa on toistaiseksi verrattain vähäistä ja sen toimivuutta ja mahdollisia hyviä ja huonoja puolia on jossakin mielessä vielä liian varhaista arvioida kattavasti (vrt. Korvela & Wass 2014; Laitinen 2016).

Kansalaisaloitteet voivat tuoda politiikan asialistalle teemoja, joita kansalaiset haluavat keskusteluun, mutta joita puolueet eivät sinne nosta. Kuitenkin riittävän allekirjoittajamäärän saaneiden aloitteiden eteneminen edustuksellisessa järjestelmässä eli parlamenttikäsittelyssä on toinen asia. Puolueiden vastustamat asiat eivät etene siellä, vaikka aloite olisi tullut kansalta, kun taas puolueiden riittävän kannatuksen saaneet aloitteet voivat edetä lainsäädännöksi asti. Aloiteinstituutio ei näin ollen voi ”kiertää” puolueiden valtaa päätöksenteossa, vaan ainoastaan keskustelun avaamisessa.

Kansalaisaloite ei siis anna välttämättä uutta välinettä vain kansalaisille, vaan myös puolueille ja kansanedustajille. Suomessa on ollut käynnissä useitakin kansanedustajien käynnistämiä kansalaisaloitteita, mikä on tavallaan outoa, sillä he voisivat tehdä lakialoitteen myös kansanedustajana. Kansalaisaloitteissa voi siten piillä eräänlainen eliittien ja ennestään aktiivisten tahojen uusi politikointimuoto tai astroturffauksen uhka. Esimerkiksi Kaliforniassa, jossa aloitejärjestelmä otettiin käyttöön jo vuonna 1911, sen on huomattu siirtyneen erityisintressien käyttöön enemmän kuin kansalaisten vaikutuskanavaksi (Thomas 1990). Erityisesti niissä maissa, joissa aloite vaatii jonkinlaista kampanjointia, mainostamista ja organisaatiota, sen voi katsoa olevan helpompaa varakkailla tahoilla kuten yrityksille, joilla on kampanjointiin tavallisia kansalaisia paremmat resurssit ja organisatoriset mahdollisuudet. Käytännössä tämän estäminen voi olla haasteellista, vaikka aloitejärjestelmiin liittyy usein vaatimus rahoituksen julkisuudesta. Esimerkiksi EU:n tasolla kan-

salaisaloitetta ei voi tehdä organisaatio, mutta organisaatiot voivat kyllä tukea ja rahoittaa aloitteita (Euroopan komissio 2011, 4). Näin ollen ei ole ollenkaan selvää, että uusien osallistumismuotojen, kuten kansalaisaloitteen hyötyjä olisivat automaattisesti kansalaiset suhteessa poliittisen eliittiin tai edustukselliseen järjestelmään.

1990-luvun puolivälistä lähtien, internetin yleistyessä, luotiin suuria odotuksia erilaisiin tietoverkkovälitteisiin demokratian väyliin. Näitä kehitelmiä kutsuttiin teledemokratiaksi, e-demokratiaksi, digitaaliseksi demokratiaksi tai kyberdemokratiaksi, mutta oli yleisesti ottaen varsin epäselvää mihin kaikkiin asioihin noilla viitattiin tai minkälaisiin tavoitteisiin niillä pyrittiin (ks. Aarnio, Jäkälä, Hoffrén & Isotalus 2001; Häyh-tiö 2004). Internet poistaa jossakin määrin tilan, etäisyyden ja samanaikaisuuden ongelmia vaikkapa kokousten, kommunikaation ja informoinnin osalta, mutta suoranaisia uusia hyötyjä nimenomaan demokratian kannalta näissä hankkeissa on nähty vähemmän. Ne eivät monesti edes ansaitse minkäänlaisen demokratiainnovaation statusta koska ne ovat vain uusia välineitä vanhojen palvelujen ja tiedonvälityksen tarjoamiin, ja siten pikemminkin e-hallintoa kuin e-demokratiaa (Smith 2009, 143). Teledemokratia, kuten sitä 1990-luvulla nimitettiin, nähtiin suurena mahdollisuutena saada kansalaisia aktivoitua. Käytännössä tietoverkkovälitteinen demokratia lienee pitkälti tyypistynyt yksisuuntaisemmaksi siinä mielessä että sen avulla hallinnon on helpompi levittää tietoa kansalaisille kuin luoda heille osallistumisväyliä (mt.). Eryteisesti ikääntyneempien kansalaisten kohdalla teknologian käyttö voi myös eriarvoistaa osallistumisen mahdollisuuksia, mistä puhuttiin jo aikoinaan osallistumisen digikuiluna (digital divide). Samankaltainen jako informaatiotekniikkaan ja informaatioköyhiin voidaan esittää myös globaalilla tasolla, sillä eri maiden kansalaisten mahdollisuudet informaatioteknologian hyödyntämiseen ja verkkoon pääsyyn ovat hyvin erilaiset (ks. Peltola 2003). Retoriikan tasolla puhuttiin aktiivisesta verkkokansalaisuudesta mutta käytännön toteutukset jäivät monesti varsinaisten demokratiainnovaatioiden sijaan erilaisten palvelujen sähköiseksi siirtämiseen.

Sähköistä äänestämistä tarjotaan toisinaan ratkaisuksi laskevaan äänestysaktiivisuuteen. Äänestyspaikalla tapahtuva sähköinen äänestäminen ei äänestäjän kannalta tuo nähtäviä hyötyjä, saattaa ainoastaan auttaa hieman ääntenlaskennassa. Teknologiaan liittyy kuitenkin aina erilais-

ten toimintahäiriöiden ja manipuloinnin mahdollisuus, joten siitä saatava hyöty jää mahdollisia haittoja pienemmäksi. Kotoa tapahtuva verkopohjainen äänestäminen vaikkapa sähköisen tunnistautumisen kautta taas saattaisi nostaa äänestysprosenttia mutta luo ongelmia, joista suurin on vaalisalaisuuden rikkoutuminen ja äänten myynnin ja ostamisen mahdollistaminen. Valvotulla paikalla tapahtuvaan lippuäänestämiseen verrattuna kotona tapahtuvassa äänestämässä voisi todistettavasti äänestää jotakuta ja ottaa siitä vastaan vaikka rahallisen korvauksen. Nykyisessä mallissa sitä ei voi tehdä koska äänen ostaja ei voi varmasti tietää ketä äänestäjä äänestää kopissa. Ainoastaan Viro on ottanut käyttöön tällaisen äänestystavan, sen ilmeisistä ja vakavista ongelmista huolimatta. Äänestämättä jättämisen syyt eivät tutkitusti useinkaan liity äänestyspaikalle menemisen vaivalloisuuteen, joten kotoa tapahtuvan sähköisen äänestyksen aktivoiva vaikutus on tältä osin kyseenalainen (ks. Pratchett 2002).

## Lopuksi

Edustuksellinen demokratia on perustunut malliin, jossa vaaleilla valitut edustajat päättävät linjauksista, joita virkamiehet toteuttavat. Tässä mallissa virkamiehet ovat vastuullisia poliitikoille ja poliitikot äänestäjilleen (Bevir 2010, 96). Tähän verrattuna uusien toimijoiden mukaan ottaminen sotkee päätöksenteon vastuullisuusketjua (mt.). Kaikki osallistuminen ei siis ole demokraattista osallistumista, sillä vaaleilla valitsemattomien, ketään edustamattomien ja ei-kenellekään vastuullisten tahojen mukaan ottaminen päätöksentekoon ei ole minkäänlaista demokraattista osallistumista. Poliitiikkalinjauksia pääsevät muokkaamaan tai jopa aloittamaan tahot, joita ei sido äänestäjiin minkäänlainen vastuullisuusketju, ja toimijoiden moninaisuus tekee mahdottomaksi pitää ketään vastuussa epäonnistuneista linjauksista (mt.). Demokratiainnovaatioita kritisoidaan usein siitä, ettei niillä ole mitään aitoa vaikutusta politiikkalinjauksiin, joista päätetään kuitenkin edelleen edustuksellisessa järjestelmässä. Tärkeää on kuitenkin huomata, että ne olisivat kritiikin arvoisia siinäkin tapauksessa, että niillä olisi suoraa vaikutusta politiikkalinjauksiin. Siinä tapauksessa poliittista valtaa olisi delegoitu vaaleilla valituilta ja demokraattisesti vastuullisilta poliitikoilta jollekin epämääräisellä legitimittee-

tillä toimivalle taholle, jota ei voisi pitää vastuullisena huonoista päätöksistä.

Keane (2009) ottaa positiivisemman näkökannan nykyisiin muutoksiin ja huomauttaa, että edustuksellinen demokratia on muuttumassa valvovaksi demokratiaksi (monitoring democracy), jossa kansalla on yhä enemmän mahdollisuuksia valvoa valtaapitävien väärinkäytöksiä. Erilaiset riippumattomat tahot ja instituutiot valvovat hallitusten ja vallankäyttäjien toimia tarkemmin kuin koskaan aiemmin. Tämäkään ei kuitenkaan takaa poliittisen järjestelmän demokraattista syötettä ja on syytä muistaa, että myös valvontaa suorittavat tahot voivat olla hyvinkin spesifien intressien etujärjestöjä eivätkä suinkaan ”koko kansan” asialla.

Uudet osallistumistavat voivatkin hyvästä intentiostaan huolimatta viedä kehitystä kohti postdemokratiaa, jossa demokraattisen järjestelmän ulkokuori näyttää hyvältä, mutta sisältö on tyhjentynyt, kun poliittiselle järjestelmälle kuulunutta valtaa on delegoitu pois demokraattisesta kontrollista (ks. Crouch 2009; Korvela 2012b). Päinvastaisesta intuitiivisesta tuntemuksesta huolimatta kansalaisjärjestöjen, yritysten ja muiden yhteisöjen suuri rooli poliittisessa järjestelmässä ei välttämättä lisää demokratiaa. Mainittujen tahojen suuri rooli korostaa äänekkäimpien, verkostoituneimpien ja resursoituneimpien ääntä muiden kustannuksella ja samalla demokraattinen tasa-arvo, vastuullisuus ja legitimitetti kärsivät. Viime aikoina yleistynyt ja perinteisen politiikan jossakin mielessä korvannutkin governance-ajattelu (ks. Palumbo 2015) perustuu osittain asiantuntijavaltaiseen politiikkakäsitykseen, jossa ajatellaan, että yhteisen hyvän kannalta tarpeellisiin päämääriin voidaan päästä myös teknokraattisin keinoin. Siten vaikkapa talouskasvun kannalta oletettavan myönteisiä, mutta kansan selkeästi vastustamia toimenpiteitä voidaan ajatella legitimoitavan siitä lähtökohdasta, että se kuitenkin palvelee kansanvallan parasta. Toisin sanoen lopputulos olisi demokraattinen edustaessaan kansan kannalta parasta vaihtoehtoa, vaikka itse syöte ei demokraattinen olisikaan. Mutta pitäisikö kansalla olla kuitenkin halutessaan mahdollisuus tehdä vaikka talouskasvun tai kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta negatiivisia päätöksiä? Tässä mielessä demokratian lisääntyminen tarkoittaisi siis sitä, että kansa saa tehdä myös itsensä kannalta asiantuntijaposiitiosta katsottuna huonoja päätöksiä. Monien demokratiainnovaatioiden hyvä puoli on siinä, että niiden kautta voidaan tuoda politiikan agendalle

aidosti demokraattista syötettä eli asioita, joita puolueet tai media eivät syystä tai toisesta halua esille tuoda. Joiltakin osin ne myös lisäävät suoran demokratian mahdollisuuksia, joskin usein aika pienessä mittakaavassa, sillä suuremmat linjaukset ovat usein suojattuja tällaisilta osallistumisen tavoilta.

Demokratiainnovaatioiden demokraattisuuden arvioinnissa on huomioitava erityisesti kaksi seikkaa. Ensinnäkin, demokratiainnovaatioita voi arvioida vain suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin. Toisin sanoen niitä kohtaan esitetty kritiikki, että ne eivät lisää suoraa demokratiaa vaan jättävät vallan edelleen edustukselliselle järjestelmälle, on kumottavissa: demokratiainnovaatioiden ei ole tarkoituskaan haastaa edustuksellista järjestelmää, vaan vain täydentää sitä. Toiseksi hyvän demokratian tai demokratiaan kuuluvien tekijöiden arvioiminen on jokseenkin riippuvaista tutkijoiden tai asiantuntijoiden valitsemista kriteereistä (ks. Diamond & Morlino 2005). Jos demokratiaan kuuluviksi piirteiksi oletetaan osallistumisen tasa-arvoiset mahdollisuudet, päätöksentekijöiden vaaleissa saavutettu tai virka-asemaan perustuva legitimitetti sekä vastuullisuus tehdyistä päätöksistä, niin monet demokratiainnovaatiot ja verkostomaiset hallinnan muodot näyttävät demokratian kannalta vähintäänkin epäilyttäviltä, elleivät suorastaan sitä heikentäviltä. Ne voivat luoda jonkinlaisen politiikan harmaan alueen, jossa nimenomaan vastuullisuus, edustuksellisuus ja legitimitetti ovat kyseenalaisia (Korvela 2012; Korvela & Rinne 2014).

Se, että erilaisia demokratiainnovaatioita on edellä käsitelty kriittisesti, ei tarkoita että edustuksellinen järjestelmä olisi virheetön tai että sitä tulisi puolustaa. Suoran demokratian elementit ovat kannatettavia mutta niiden limittymistä yhteen edustuksellisen järjestelmän kanssa on arvioitava kriittisesti. Vaikka mahdollisia demokratiamalleja on useita, keskeisin ja syvin dikotomia nähdään juuri edustuksellisen ja suoran demokratian välillä (Dalton, Bürklin & Drummond 2001). Suoran demokratian elementit ovat kannatettavia mutta niiden limittymistä yhteen edustuksellisen järjestelmän kanssa on arvioitava kriittisesti. Suoran demokratian ongelmat liittyvät nimenomaan toteuttamistapoihin eikä niinkään siihen olisiko se tavoiteltavaa. Vähäisin suoran demokratian ongelma ei ole sen tietty yksinkertaistavuus, kun monimutkaisia poliittisia ongelmia typistetään kyllä-ei -asetelmiksi. Michelsin (1911) näkökulmasta mikä tahansa

edustuksellisuus on jo petos demokratiaa kohtaan, mutta kun samalla tunnustetaan suoran demokratian mahdottomuus massayhteiskunnassa, olemme demokratian syvän paradoksin äärellä.

### **Viitteet**

- 1 Saatavissa <<http://www.sitra.fi/artikkelit/uusi-demokratia/katso-video-tata-uusi-demokratia>>.
- 2 Tietty paradoksaalisuus tässä käsitteessä liittyy siihen, että suomeksi politiikka sisältää kaksi eri asiaa, jotka esimerkiksi englanniksi olisivat eri sanoja, politics ja policy. Jälkimmäinen viittaa hallinnon toimintalinjaukseen, missä merkityksessä se myös ”demokratiapolitiikan” käsiteyhdistelmässä esiintyy.

# Demokratian ritareista näppäimistösureihin: Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee

*Miira Raiskila & Matti Wiberg*

## Johdanto

Huomattava valtio-opillinen kirjallisuus katsoo, että kansalaisten poliittinen osallistuminen oleellisesti vähenee länsimaissa (Skocpol ym. 1999; Dalton 1998; 2006; Norris 1999). Toisten mielestä mistään aidosta osallistumisen vähenemisestä ei ole kyse, sillä kriittisen kansalaisen kehittyminen ei merkitse kansanvallan rapautumista (Norris 2002, 5–7; Stolle ym. 2005; Berger 2009). Perinteiset poliittisen osallistumisen muodot menettävät vain merkitystään kokonaan uudenlaisten tapojen ilmaantuessa niiden rinnalle. Internetin ja sosiaalisen median nopea kehitys on avannut mahdollisuuksia kansalaisten poliittiselle toiminnalle ja kansalaisyhteiskunnan monimuotoistumiselle.

Tämän luvun tarkoituksena on inventoida kansalaisten poliittisen osallistumisen eri muotoja. Kartoitamme, millä eri *tavoilla* kansalainen voi osallistua politiikkaan ja ilmentää poliittisia näkemyksiään. Katamme

poliittisen osallistumisrepertuaarin laajasti. Kansalaisen poliittisen osallistumisen kirjo on pikemminkin laajenemassa kuin supistumassa. Dalton ym. (2007, 10–13) mainitsevat poliittisen osallistumisen nykyisiksi keskeisiksi tutkimuskysymyksiksi kansalaisten äänestyskäyttäytymisen, puoluevalinnan ja sen taustalla olevan motivaation sekä muunlaisten osallistumismuotojen selvittämisen. Kiinnitämme erityistä huomiota viimeksi mainittuun perinteisen äänestyskäyttäytymisen ohella.

## **Poliittisen osallistumisen määritelmä lavenee**

Poliittinen osallistuminen on määriteltävissä tavallisten kansalaisten toiminnaksi, jonka tarkoituksena on vaikuttaa johonkin poliittiseen tuotokseen tai lopputulokseen (Brady 1999, 737). Poliittisessa osallistumisessa yksityiset ihmiset pyrkivät vaikuttamaan enemmän tai vähemmän suoraan esimerkiksi valtaapitävien valintaan tai heidän toimintaansa (Verba ym. 1972, 2). Suppeassa merkityksessä poliittinen osallistuminen onkin vain kansalaisten vallansiirtoa eliitille (Schumpeter 1976/1942, 269–283), mutta laajemmin ajateltuna se voi olla mitä tahansa kansalaisten vapaaehtoista toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan poliittisiin valintoihin tai kansalaisyhteiskuntaan jollakin poliittisen järjestelmän tasolla (Kaase ym. 1979, 42). Poliittinen osallistuminen voi olla myös kansalaisten keinoja viestiä poliittisille päättäjille omista preferensseistään ja mielipiteistään ja näin painostaa niiden toteutukseen (Verba ym. 1995, 37). Poliittisen osallistumisen määritelmä onkin kulkemassa perinteisestä, tiukasti poliittiseen vaikuttamiseen nojaavasta määritelmästä kohti sitä, mitä englanniksi kutsutaan nimellä *civic engagement*. Se käsittää perinteisten osallistumismuotojen lisäksi kaikenlaisia käyttäytymismalleja, asenteita ja toimia, jotka liittyvät ylipäänsä aktiiviseen yhteisön jäsenyyteen. (Adler ym. 2005.)

Teorell ym. (2007) korostavat poliittisen osallistumisen neljää komponenttia. Poliittinen osallistuminen on (1) yksilöiden toimintaa, jossa (2) kyseessä ovat tavalliset ihmiset, joiden (3) tarkoituksena on vaikuttaa toisten tekemiin päätöksiin (yli arkisten keskustelujen ja poliittisen kiinnostuneisuuden osoittamisen) (4) suhteessa mihin tahansa poliittiseen tuotokseen tai lopputulokseen (ei vain edustuksellisissa elimissä



ja viranomaisissa tehtäviin päätöksiin). Luonnehdinta on tarpeettoman rajoittava, varsinkin kahden ensimmäisen ehdon osalta, sillä esimerkiksi poliittisten puolueiden toiminnassa vaalikampanjointi, hallitusneuvottelut tai käyttäytyminen parlamentissa eivät tämän mukaan olisi poliittista osallistumista. Selvittääksemme mahdollisimman laajasti poliittisten osallistumismuotojen kirjon jätämme osallistumisen määritelmän väljäksi, emmekä rajaa sitä tässä koskemaan yksinomaan itsenäisten yksilöiden toimintaa, vaan myös kollektiivitoimijoiden, kuten puolueiden toimintaa.

Valtaosa kansalaisista osallistuu vain muutamilla poliittisen osallistumisen tavoilla (Dalton 2014). Vaalien välillä osallistumisen tapoja on lukuisia, joita on politiikan tutkimuksessa hahmotettu vaihtelevin tavoin. Klassisessa esityksessään Verba ym.(1972) identifioivat neljä konventionaalisen poliittisen osallistumisen tapaa: äänestäminen, kampanja-aktiivisuus, yhteisöaktiivisuus sekä yhteydenpito julkisviranomaisiin. Barnes ym. (1979, ks. myös Pesonen ym. 1979) puolestaan erottivat perinteisen eli konventionaalisen ja epäsovinnaisen osallistumisen. Perinteisen sovinnaisen osallistumisen muodot keskittyvät institutionaaliseen vaikuttamiseen julkisen vallan asettamien rajojen puitteissa, kun taas epäsovinnaiset muodot voivat olla radikaaleja, laittomia ja yleisesti sopimattomiksi miellettyjä toiminnan muotoja.

Poliittinen osallistuminen voidaan myös lailla säätää pakolliseksi. Esimerkiksi äänestäminen on lakisäätelistä, joskin vain harvassa maassa äänestämättä jättäminen on sanktioitua. Esimerkiksi Belgiassa ja Italiassa on äänestysvelvollisuus (Gratschew 2004, 27). Suomessakin julkisissa vaaleissa äänestämisen lailla velvoittamista on esitetty: hallintoneuvos Lauri Tarasti esitti sitä Kansanvalta 2007 -toimikuntatyön yhteydessä, mutta ajatus ei kantanut mietintöön kirjaamista pidemmälle (Borg 2008, 38).

## **Osallistumista velvollisuudentuntoäänestämisestä huliganismiin**

Vaaleissa äänestäminen on tavanomaisin poliittisen osallistumisen muoto. Wassin (2008) mukaan se on myös tärkein, siitäkin huolimatta, että se on menettänyt aiemman merkityksensä pääasiallisena osallistumiskeinona

ulkoparlamentaaristen ja yksilöllisempien osallistumistapojen yleistymisen myötä. Äänestäminen mielletään usein kansalaisvelvollisuudeksi, ja ”valitusoikeus” toteutettuun politiikkaan ajatellaan lunastettavan äänestämällä. Borgin mukaan ajattelu äänestämisestä kansalaisvelvollisuutena on kuitenkin hiipumassa: vuoden 1977 eduskuntavaaleissa 86 prosenttia kansalaisista piti sitä sellaisena, kun vuonna 2003 prosentti oli enää 56 (Borg 2008, 38–40) ja vuonna 2015 60 prosenttia (Rapeli & Borg 2016).

Äänestysaktiivisuuden lasku tukee ajatusta kansalaisvelvollisuuden heikkenemisestä. Lisäksi äänestämisestä koituva hyöty yhdelle äänestäjälle on suhteessa kustannuksiin vähäinen: rationaalinen toimija tiedostaisi yhden äänen mitättömyyden ja jättäisi äänestämättä. Äänestämisestä koituvat hyödyt ovat yksittäiselle äänestäjälle selvästi hänelle koituvia kustannuksia pienemmät. Hyöty saattaa kuitenkin olla myös irrallaan varsinaisen äänestyksen lopputuloksesta: äänestämällä voidaan esimerkiksi osoittaa tukea demokratiajärjestelmälle ja tavoitella sen säilymistä (Downs 1957, 271). Milbrath ym. (1977, 2) mainitsevatkin omaksi poliittisen osallistumisen muodokseen yksityisten kansalaisten pyrkimykset ja keinot osoittaa tukea hallitukselle ja siten vaikuttaa politiikkaan.

Demokratian muodolla on suuri merkitys kansalaisten poliittisen osallistumisen mahdollisuuksiin. Edustuksellisen demokratian kautta poliittinen osallistuminen tapahtuu joko äänestämällä, äänestämättä jättämällä tai ehdolle asettumalla. Deliberatiivinen ja osallistava demokratia ovat esimerkkejä pyrkimyksistä kansalaisten osallistamiseksi päätöksenteossa. Deliberaatiolla tarkoitetaan keskustelua, jossa tietystä asiasta on tavoitteena muodostaa kollektiivinen näkemys keskustelun lopuksi. Tavoitteena voi olla myös erilaisten näkökulmien esiin saaminen ilman kaikkien keskustelijoiden yhteistä loppunäkemystäkin. Deliberatiivisen demokratian vahvuutena voidaan pitää päätöksiä, jotka ovat mahdollisimman yleisesti hyväksytyjä. Deliberaation toteuttaminen tosiasiallisen demokraattisesti käytännössä on erittäin haastavaa tai jopa mahdotonta, sillä kaikki deliberaatioprosessin vaiheet aina deliberaattoreiden valinnasta deliberaatiotuloksen tulkintaan voivat olla joko vinoutuneita tai manipuloitavissa (Wiberg 2013). Deliberaation järjestäjällä on enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa deliberoinnin lopputuloksiin kuin edustuksellisessa järjestelmässä, jossa kaikki johtavat poliittiset eliitit valvovat tehokkaasti toisiaan.

Edustukselliseen demokratiaan kuuluvan päättäjien valinnan lisäksi kansalaiset voivat päästä äänestämään myös poliittisista asiakysymyksistä erityisillä kansanäänestyksillä. Konsensusdemokratiaan pyrkivissä maissa, kuten Sveitsissä ne ovat varsin yleisiä, mutta Suomessa asiakysymyksistä on suoraan äänestetty vain kahdesti: vuonna 1931 kieltolain kumoamisesta ja 1994 Euroopan unioniin liittymisestä. Paikallistasolla äänestyksiä on toteutettu enemmänkin. (Sutela 2000.)

Kansanäänestykset kuitenkin näivettävät edustuksellisen demokratian poliittista vastuuta ja yksilulotteistavat poliittista keskustelua tarpeettomasti kyllä-ei-malliin. Kansanäänestysten ongelmina ovat lisäksi kansalaisten huono tietotaso, erilaisten intressiryhmien liiallinen vaikutusmahdollisuus lopputulokseen, enemmistön tahdon monitulkintaisuus sekä hallituksen toiminnan arvioinnin sekoittuminen tosiasialliseen äänestykseen (Wiberg 2010, 141–147). Deliberaation ongelman tavoin kansanäänestystenkin ongelmana on se, että huomattavaa valtaa käyttää myös äänestysvaihtoehtojen laatija. Samoin äänestyksen tuloksen tulkinnassa käytetään valtaa: kuka pystyy määrittelemään riittävän äänioikeutettujen määrän jonkin vaihtoehdon hyväksymisenä kansan tosiasialliseksi tahdoksi? (Wiberg 2011, 53–56). Monet kuitenkin kannattavat kansanäänestyksiä vaihtelevin perusteluin. Hyvin useat kansanäänestyksiä kannattavista katsovat, että kansanäänestykset ovat sopiva keino täydentää mielestään huonosti toimivaa edustuksellista järjestelmää. Perustelu on omituinen, sillä jos vika on edustuksellisen järjestelmän toimivuudessa, pitäisi korjata tätä järjestelmää eikä luoda sen rinnalle kilpailevia järjestelmiä. Uudet järjestelmät pikemminkin heikentävät alkuperäistä entises-tään kuin parantavat edustuksellisen järjestelmän toimivuutta.

Demokratiaa legitimoivien vaalien ja äänestysten lisäksi on joukko muita sovinnaisia institutionalisoituja poliittisen vaikuttamisen muotoja. Verban ym. määrittelemät kampanja-aktiivisuus, yhteisöaktiivisuus sekä yhteydenpito julkisviranomaisiin ovat näistä tyypillisimpiä. Poliittisen osallistumisen löyhemmän määritelmän mukaisesti erilaisia osallistumisen tapoja ja keinoja löytyy runsaasti myös kansalaisyhteiskunnan piiristä: vaikutustyötä voi harjoittaa erilaisissa yhteiskunnallisissa liikkeissä, organisaatioissa, verkostoissa ja yhteisöissä. Erilaiset järjestöt tarjoavat virallisista väylistä poikkeavan arenan kansalaisten vaikuttamiselle ja osallistumiselle. Järjestöjen kautta kansalaiset saavat vaikutettua yhteiskuntaan

ja välitettyä asiantuntemustaan päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Lisäksi harrastusjärjestöjen kautta kansalaiset saavat yleisemminkin valmiuksia osallistumiseen ja yhteisten asioiden hoitamiseen. Vapaaehtoistyö kansalaisosallistumisen muotona on myös merkittävä – lähes puolet suomalaisista tekee vapaaehtoistyötä (Oikeusministeriön demokratiapoliittinen raportti 2014, 51).

Poliittisen ideologian ilmentäminen omassa elämässä esimerkiksi kulutuksen tai vaatetuksen muodossa on eräs tapa poliittiselle osallistumiselle. Ympäristöorientoitunut osto- ja kulutuskäyttäytyminen on noussut suosituksi osallistumuodoksi (Borg 2013, 54). Poliittista ideologiaa voidaan ilmentää esimerkiksi suosimalla kotimaisia tuotteita tai luomua, välttämällä eläinperäisiä tuotteita, boikotoimalla suurten monikansallisten yritysten tuotteita tai vaikkapa suosimalla tietyn kauppaketjun kauppoja ja tuotteita tuen osoittamiseksi. Elämänpolitiikan käsite (life politics) on tässä yhteydessä oleellinen (ks. Giddens 1991). Käsitteellä viitataan jokaisen omassa henkilökohtaisessa elämässään tekemistä ratkaisuista kulutuskäyttäytymisessään ja muissa vastaavissa valinnoissa.

Kansalaistottelemattomuus on tarkoituksellista, julkista, laitonta ja symbolista lain rikkomista jonkin epäkohdan paljastamiseksi. Kyse on ensisijaisesti kommunikaatiosta. On oleellista erottaa kansalaistottelemattomuuden määrittely ja oikeutus: kaikki kansalaistottelemattomuus ei ole oikeutettua, mutta osa voi olla. (Wiberg 1984, 1986). Oikeutettua voi olla esimerkiksi lain vähäinen rikkominen, jos sillä saavutetaan päättäjien huomio heille aiemmin tuntemattomaan epäkohtaan. Toisinaan lakien rikkominen voi olla ylimitoitettua varsinaisen informaatiotehtävän täyttymisen suhteen: viesti menisi vähäisemmälläkin mellastamisella perille.

Poliittisessa osallistumisessa on eroja osallistujien sosiodemografisten tekijöiden perusteella, joista yhtenä selittävimmistä tekijöistä on ikäluokka. Perinteisesti vanhempi ikäpolvi osallistuu nuorta polvea aktiivisemmin kaikkialla länsi-Euroopassa. Nygårdin ym. (2015) selvityksen mukaan iäkkäiden poliittinen osallistuminen ei kuitenkaan suinkaan rajoitu ainoastaan institutionalisoituihin menetelmiin, saatikka ainoastaan vaaleissa äänestämiseen, vaikka vanhempi väestö onkin perinteisesti osallistunut koko väestöä hieman aktiivisemmin institutionalisoituihin tapoihin. Suomessa ja Ruotsissa toteutetun tutkimuksen mukaan kan-

salaisyyhteiskunnan muihin poliittisen osallistumisen tapoihin vaalien välillä osallistuu aktiivisesti jopa 20 prosenttia ikääntyneemmästä väestöstä. Poliittisen osallistumisen menetelmissä on myös nähtävissä selviä eroja nuorten ja vanhemman väestön kesken: Bäckin ym. (2015) tutkimuksessa havaittiin, että nuoret kuuluvat esimerkiksi poliittisiin puolueisiin ja muihin poliittisiin organisaatioihin vanhempia vähemmän, ja he kanavoivat mieluummin poliittista osallistumistaan vapaamuotoisempien osallistumismuotojen kautta. Esimerkiksi sosiaalisen median käytössä poliittisen osallistumisen väylänä on selkeä ero aktiivisemmän nuoremman polven ja ikääntyneemmän väestön välillä.

## **Digitaalinen kansalaisuus avaa vaikutuskanavia**

Uudet teknologiat mahdollistavat poliittisen osallistumisen toimintakirjon laadullisen ja määrällisen laajentumisen. Internetin käyttöönotto ja sosiaalisen mediakentän syntyminen on mahdollistanut uusia osallistumismuotoja, vaikuttamistapoja sekä kantojen ilmaisemisen keinoja paitsi kansalaisille, myös puolueille ja julkishallinnolle. Teknologiset uutuuDET ovat paitsi tukeneet perinteistä poliittista osallistumista tarjoamalla informaatiokanavan perinteisissä instituutioissa ja politiikassa toimiville, myös avaamalla uusia mahdollisuuksia poliittisten preferenssien ilmaisemiseen perinteiset instituutiot ja kansalaisjärjestöt ohittaen.

Myös tiedotusvälineet ja ylipäänsä informaationvälityskanavat ovat voineet laajentaa viestinnällisiä mahdollisuuksiaan. Perinteinen radio- tai televisiolähetys on yhdensuuntaista informaatiovirtaa: toimituksesta kuluttajille. Ohjelmavirta on näissä informaatioväylissä tyypillisesti yhdestä pisteestä monille: studiosta joukkoviestimen kuluttajille vastaanottimien ääreen. Uudet teknologiat mahdollistavat tehokkaan palautekanavan siten, että viestiliikenne voi myös kulkea toiseen suuntaan: monilta yhdelle, television katsojilta tai radion kuuntelijoilta studioon, vastaanottimien ääreltä toimitukseen reaaliajassa – tai jopa ennen lähetystä. Joukkoviestinten käyttäjiä on joukkoistettu (crowdsourcing) esimerkiksi keksimään haastateltaville myöhemmin nauhoitettavassa ja lähetettävässä ohjelmassa esitettäviä kysymyksiä. Tämä on jo arkea suurissa mediataloissa. On myös kehitetty interaktiivisia kaapelitelevisiotek-

nologioita, joiden avulla katsoja voi ilmentää kantojaan kotoaan kaukosäätimensä nappuloita painamalla. Suppeille ryhmille on saatavilla telekonferenssitekologioita, joiden avulla esimerkiksi toisilleen vieraat ihmiset voivat osallistua esimerkiksi audio- ja videotekniikoiden avulla vaikkapa poliittisen puolueen ohjelmaideointiin tai yksittäisen poliitikon kannanottojen hiomiseen fyysisestä välimatkasta riippumatta. Myös tietokonekonferointiin on saatavilla tekniikoita. Luonnollisesti myös sähköposti ja videotekstit voivat olla uudenlaisen poliittisen osallistumisen mahdollistajia. Sosiaalisen mediakentän myötä on myös syntynyt verkko- viestintäympäristöjä, joissa jokaisella osallistujalla ja käyttäjällä on mahdollisuus tuottaa sisältöä ilman perinteistä viestin lähettäjän ja vastaanottajan välistä eroa. Tällainen kehityssuunta muuttaa vuorovaikutusta ja sen tapoja kansalaisten, poliitikkojen ja julkistahojen välillä.

Kehittynyt tietotekniikka mahdollistaa perinteisten osallistumismuotojen siirtämisen internetiin. Suomessa tietotekniikan muutostrendi ei ole vielä toteutunut vaaleissa, mutta sähköisen äänestämisen puolesta puhuvat esimerkiksi äänestämisen helppouden positiivinen vaikutus äänestysaktiivisuuteen, ennakoöäänestysajan pidentämismahdollisuus sekä nuorten äänestysinnon oletettu kasvu. (Lamppula 2015, 3–5). Kun teknologiasta tulee yhä vuorovaikutteisempaa ja entistä helpompikäyttöisempää sekä aiempaa edullisempaa, uusien poliittisten syötteiden aikaansaaminen helpottuu osallistumismahdollisuuksia avaavilla tavoilla. Uudet teknologiat voivat tehostaa perinteisiä poliittisen osallistumisen muotoja. Esimerkiksi kannanoton sähköisen allekirjoittamisen mahdollisuuden lisääminen perinteisen fyysisen allekirjoituksen rinnalle tehostaa poliittisten kannanottojen ilmaisemista ja tavoittaa entistä laajempia kansankerroksia kustannustehokkaasti.

Digitaalinen toimintaympäristö helpottaa myös kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten organisaatioiden toimintaa. Puolueen perusjärjestö voi hoitaa jopa kokouksiaan sähköisesti. Tiedottaminen ja viestintä hoidetaan jo tavallisesti sähköisiä viestimiä apuna käyttäen, ja perinteinen sanomalehti-ilmoittelu on menettänyt merkitystään. Vaalikampanjat ovat vaali vaalilta digitalisoituneet yhä enemmän. Osa ehdokkaista käy koko kampanjansa internetin välityksellä. Maantieteelliset etäisyydet ovat menettäneet merkitystään.

Kaikissa vaaleissa on käytössä useita sähköisiä vaalikoneita, joihin

perustuen kansalaiset tekevät yhä useammin äänestyspäätöksensä – erityisesti alle 30-vuotiaat antavat vaalikoneille suuresti painoa: 38 % heistä piti vuoden 2015 eduskuntavaaleissa vaalikoneiden antamia suosituksia ratkaisevina tai melko tärkeinä omalle puoluevalinnalleen (Oikeusministeriö 2015, 66). Julkistahot ovat myös luoneet erilaisia palautekanavia ja -kyselyitä internetiin, ja esimerkiksi monissa kunnissa kehitysideoitaan ja palautteitaan voi jättää kunnan verkkosivuilla esimerkiksi karttaa klikkaamalla suoraan oikeaan paikkaan: tähän tarvittaisiin linja-autopysäkki, täällä on tehty ilkkvaltaa kunnan omaisuudelle ja tämä tiepätkä on huonokuntoinen. Valvontaa, suunnittelua, ideointia ja epäkohtien huomiointia tapahtuu siis verkossa myös tavallisten kansalaisten toimesta.

Tällaisten sovellusten tosiasialliset seuraukset poliittiselle osallistumiselle, poliittisten järjestöjen toimintatavoille ja ylipäänsä menestykselle poliitikoinnille ovat vasta hahmottumassa. Uudet vaikuttamiskanavat ovat toistaiseksi toimineet vielä pääosin reaktiivisesti: niissä reagoidaan johonkin. Poliitiikan esityslistan laadintaan ne eivät vielä joukkomitassa vaikuta, vaikka sosiaalisessa mediassa paljon puhuttaneet aiheet nousevatkin välillä uutisotsikoihin. On selvää, että nykyään aktiivisen kansalaisen toimintarepertuaariin kuuluu perinteisten offline-osallistumuotojen ohella myös online-muotoja ja -toimintatapoja. Digitalisaatio laajentaa poliittisen kansalaisuuden sisältöä ja tuottaa jopa täysin uudenlaisia poliittisia toimijoita.

*Näppäimistösurilla* (keyboard warrior) viitataan ironisesti henkilöön, joka vähäisen vartensa tai henkilökohtaisen rohkeuden puutteesta on kykenemätön ilmaisemaan tyytymättömyyttään perinteisesti, ja turvautuu ilmaisemaan itseään internetin tekstipohjaisilla areenoilla, tyypillisesti hyvin aggressiivisesti, mutta fyysisesti turvallisen etäisyyden päästä kohteistaan ja ilman pelkoa tavanomaisen sosiaalisen kanssakäymisen normiston rajoitteesta. Näille sotureille on ominaista yleensä kohtuuttoman raivon ilmentäminen. Internetosallistuminen voi liittyä myös tahalliseen virheellisen tiedon levittämiseen, vastapuolen mustamaalaamiseen tai väärintulkintaan. Poliittisen propagandan levittämistä, järjestelmällistä kiusantekoa ja ristiriitojen aiheuttamista kutsutaan trollaukseksi, joka on tyypillistä nimenomaan internetin ulkopuolella epäsosiaalisille yksilöille. (Cheng ym. 2015.)

Digitaaliset osallistumisalustat mahdollistavat myös identiteettien vai-

vattoman monistamisen. Yksi ja sama utttera hahmo voi esiintyä esimerkiksi keskustelupalstoilla, kommenttiosastoilla ja vastaavilla lukuisilla alustoilla eri nimimerkeillä omaa agendaansa edistäen. Tästäkään syystä mainitut alustat eivät ole edustavia otoksia äänestysikäisestä väestöstä. Hyvinkin pieni ryhmittymä, varsinkin toimiaan koordinoimalla, voi antaa itseään ja omaa todellista poliittista painoarvoaan ja edustavuuttaan rutkasti ylikorostavan kuvan. Online- ja offline-osallistumisten yhteensovittaminen osaksi arkista osallistumista ja toimintaa ei ole näin ollen aivan mutkatonta. Monenlaiset edustavuuden ongelmat ilmenevät tällaisessa toiminnassa vaikeasti hahmotettavilla tavoilla.

## Osallistumistypologiat

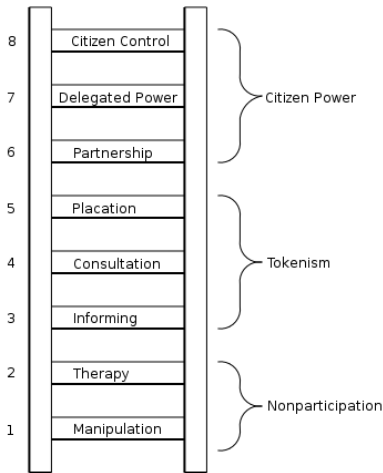
Poliittisen osallistumisen muotojen kirjon ja niiden ominaispiirteiden hahmottamiseksi on laadittu osallistumisen luokittelun malleja. Arnstein (1969) esitti luokittelumallinaan kansalaisosallistumisen tikapuut (kuvio 1), joiden kahdeksan askelmaa kukin edustavat osallistumisen eri asteita. Kukin askelma vastaa kansalaisosallistumisen tiettyä laajuutta sekä sitä, miten paljon todellista valtaa kansalaisilla on määrätä poliittista prosessia ja sen tuloksia. Portaikkoa voi soveltaa erityisesti tilanteissa, joissa on kyse kansalaisten osallistumisesta tai osallistamisesta johonkin poliittiseen toimenpideohjelmaan.

Alimmalla askelmalla vaikutusvaltaiset toimijat pakottavat omaa agendaansa muille. Tokenismi-vaihe ilmenee siten, että kansalaisilla voi olla tilaisuus sanoa jotakin, jota valtaapitävät kutsuvat prosessin syötteeksi, mutta tällä puheella ei ole vaikutusta: osallistuminen ei johda muutokseen. Tokenismilla tarkoitetaan siten käytänteitä, joissa tehdään jotakin pelkästään siksi, että välttyttäisiin arvostelulta siitä, että asioita ei hoideta reilusti. Esimerkiksi vähemmistöön kuuluva kansalainen rekrytoidaan siksi, että annettaisiin vaikutelma suvaitsevaisuudesta.

Mitä ylemmille askelmille edetään, sitä enemmän osallistumisessa on kyse siitä, että kansalaisilla on valtaa neuvotella politiikan sisällöstä ja mahdollisuudesta muuttaa *status quo*'ta. Kansalaisten ääniä kuullaan ja niihin vastataan asianmukaisesti. Portaikko ei osoita, miten askelmalta siirrytään toiselle tai mitä esteitä tässä voi ilmetä. Ihminen voi liikkua



askelmalta toiselle prosessin eri vaiheissa ja hänellä voi olla erisuuruinen määrä valtaa eri askelmilla.



**Kuvio 1.** Kansalaisosallistumisen tikapuut. Suomennettuna ylhäältä alas: kansalaisvalta: kansalaiskontrolli, valtuutettu valta, kumppanuus; tokenismi: sijoittuminen, konsultaatio, informointi; ei-osallistuminen: terapia, manipulaatio. Lähde: Arnstein 1969.

White (1996) esitti poliittisen osallistumisen muotoja ja funktiota kartoittavan typologian (taulukko 1), joka korostaa erityisesti toimijoiden ja vallan välistä jännitettä poliittisessa osallistumisessa. Luokittelussa on neljä erilaista osallistumisen muotoa ja funktiota, jotka ovat (1) nimellinen (nominal), (2) välineellinen (instrumental), (3) edustuksellinen (representative) ja (4) muokkaava (transformative). Kullakin osallistumismuodolla on eri funktionsa. Toimijoilla on eri tasoilla eri havainnot ja intressit poliittiselle osallistumiselle: valtahierarkian ylemmillä tasoilla asiat koetaan eri tavoin kuin hierarkian alemmilla tasoilla. Osallistumismuodoista päättävät ja valtaapitävät hyötyvät eri muodoista eri tavoin kuin tavalliset osallistujat. On eri asia osallistua kuin tosiasiallisesti käyttää valtaa: osallistuminen ei vielä jaa valtaa. Osallistuminen voi tapahtua

lukuisissa muodoissa ja se voi palvella moninaisia, keskenään jopa risti-riitaisia intressejä.

### **Taulukko 1.** Intressit osallistumisessa.

<b>Muoto</b>	<b>Vallakkaiden näkökulma</b>	<b>Osallistujien näkökulma</b>	<b>Funktio</b>
Nimellinen	Legitimaatio	Mukaanlukeminen	Näytös
Välineellinen	Tehokkuus	Kustannus	Keino
Edustuksellinen	Kestävyys	Vaikutusvalta	Ääni
Transformatiivinen	Valtaistaminen	Valtaistaminen	Päämäärä

Lähde: White 1996.

Nimellistä osallistumista on sellainen toiminta, jota vallakkaat toimijat käyttävät saadakseen kehittämishankkeilleen legitimizeettiä. Vähän valtaa omaavat osallistuvat tähän tullakseen luetuksi mukaan poliittiseen kehittämiproessiin. Tosiasiallisesti kyse on kuitenkin lähinnä näytöksestä – eikä osallistuminen ole vaikuttavaa. Välineellinen osallistuminen puolestaan määrittää osallistumisen keinona asetettuihin päämääriin pääsemiseksi. Tässä on oleellista yhteisön jäsenten taitojen ja tietojen hyväksikäyttäminen projektien toimeenpanossa. Representatiivisessa eli edustuksellisessa osallistumisessa yhteisön jäsenillä on valta vaikuttaa valtaapitävien valintaan. Valtaa pitävälle tämä antaa mahdollisuuden kestäviin järjestelyihin, vähemmän valtaa omaaville puolestaan vaikutusvaltaa yksittäisissä asioissa. Transformatiivinen eli muokkaava osallistuminen johtaa osallisten valtaistamiseen ja muuttaa marginalisoitumiseen ja ulosulkemiseen johtavia rakenteita ja instituutiota.

Whiten typologia auttaa hahmottamaan kuinka eri toimijoiden intressit artikuloituvat poliittisessa osallistumisessa. Valtaapitävät voivat puhua osallistumisesta, vaikka heidän todellinen tavoitteensa olisi status quo'n säilyttäminen. Toimijoilla voi olla piiloisia agendoja, joita he yrittävät peittää osallistumisnäytösten taakse. Vain transformatiivisessa muodossa valtaapitävät ovat solidaarisia vähemmän valtaa omaaville. Perinteinen poliittisen osallistumisen luokittelu jakaakin osallistumisen sen motivaation perusteella instrumentaaliseen ja ekspressiiviseen osallistu-

miseen (Downs 1957; Borg 1996). Instrumentaalisilla muodoilla tarkoitetaan äänestäjän tavoitteita vaikuttaa politiikkaan – hänen ideologisia ja muita, esimerkiksi henkilökohtaisia etuja edistäviä preferenssejään. Ekspressiivisissä motivaatioissa sen sijaan osallistuminen itsessään on toiminnan päämääränä.

Hafner-Fink ym. (2014) puolestaan tarkastelevat poliittista osallistumista sen tavanomaisuuden ja digitaalisuuden kautta. He lajittelevat poliittista toimintaa sen mukaan, ovatko osallistumisen muodot tavanomaista vai epätavanomaista ja lisäksi digitaalisia vai perinteisiä. Taulukossa 2 on esimerkkejä osallistumisen muodoista tämän typologian jaottelulla.

**Taulukko 2.** Poliittisen osallistumisen tyypit tavanomaisuuden ja digitaalisuuden jaottelulla

	Tavanomainen osallistuminen	Epätavanomainen osallistuminen
<b>Perinteinen osallistuminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionaalinen kehys</li> <li>• Muodollista, säännöllistä</li> <li>• Äänestäminen, poliittisessa puolueessa toimiminen, yhteydenotto poliitikkoon jne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kansalaistoiminnan kehys</li> <li>• Epämuodollista, epä säännöllistä</li> <li>• Protestoinnin muodot, poliittinen kuluttaminen, mielenosoitukset jne.</li> </ul>
<b>Digitaalinen osallistuminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskittynyt kommunikaation ja digitaalisen median muotoihin</li> <li>• Institutionaalinen kehys</li> <li>• Sähköinen äänestäminen, poliittisten nettisivujen selaaminen, poliitikoiden seuraaminen sosiaalisessa mediassa jne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskittynyt kommunikaation ja digitaalisen median muotoihin</li> <li>• Kansalaistoiminnan kehys</li> <li>• Nettiprotestit ja mielenosoitukset, nettiyhteisöjen ja foorumeiden perustaminen jne.</li> </ul>

Lähde: Hafner-Fink ym. 2014, 1288.

Teorellin ym. (2007) viiden luokan typologia pyrkii puolestaan kattamaan erilaiset poliittisen osallistumisen muodot: (1) äänestäminen, (2) puoluetoiminta (jäsenyys, lahjoitukset), (3) kuluttajakäyttätymisi-

nen (vetoomusten allekirjoittaminen, boikotointi), (4) protestiaktiivisuus (osallistuminen mielenosoituksiin ja lakkoihin) ja (5) yhteydenpito (poliitikoihin, virkamiehiin). Typologia rakentuu kolmelle kriteerille: ilmaisukanava (edustuksellinen tai ei-edustuksellinen), vaikutusmekanismi (joko exit-perusteinen, joka on persoonaton ja nojaa joukkojen valtaan, tai ääni-perusteinen, joka on yksilöperusteinen ja nojaa informoidun argumentaation voimaan) sekä laajuus (tiettyihin demokraattisiin instituutioihin suunnattu tai ei-suunnattu).

Sabucedo ym. (1991) jaottelevat poliittisen osallistumisen eri muotoja ensinnäkin vallitsevan systeemin sisäpuolella ja ulkopuolella tapahtuviksi toiminnoiksi. Systeemin ulkopuolisia toimintoja he luokittelevat vielä tarkemmin väkivaltaisiksi ja väkivallattomiksi osallistumisen muodoiksi. Toiseksi he luokittelevat osallistumismuodot konservatiivisen ja edistyksellisen osallistumisen luokkiin. Näitä luokitteluja yhdistämällä syntyy neljäntyyppisiä osallistumismuotojen klustereita: (1) konservatiiviset systeemin sisäiset muodot, (2) edistykselliset systeemin sisäiset muodot, (3) konservatiiviset systeemin ulkopuoliset muodot ja (4) edistykselliset systeemin ulkopuoliset muodot. (Sabucedo ym. 1991.)

Ekman ym. (2012) tarjoavat kattavamman luokittelun (taulukko 3) erottamalla latentin ja manifestin poliittisen osallistumisen toisaalta yksilötasolla ja toisaalla kollektiivisella tasolla, sekä lisäksi laillisen ja laitton ekstraparlamentaarisen eli parlamentin ulkoisen toiminnan. Latentilla poliittisella osallistumisella tarkoitetaan piilevää osallistumista, manifestilla poliittisella osallistumisella puolestaan julkista osallistumista. Latenttia osallistumista voivat siis olla moninaiset erilaiset kansalaisosallistumisen muodot institutionalisoitujen ja muuten julkisten osallistumismuotojen ulkopuolella, kun taas manifestia osallistumista on nimenomaan osallistuminen julkisesti asetettuihin ja säädettyihin osallistumisen tapoihin tai osallistuminen muutoin julkiseksi tarkoitettulla tavalla (taulukko 4.)

### Taulukko 3. Latentti ja manifesti poliittinen osallistuminen.

Kansalaisosallistuminen (latentti poliittinen osallistuminen)		Manifesti poliittinen osallistuminen	
Osallisuus (huomio)	Kansalaisosallisuus, kansalaispuheutus (omina)	Moodollinen poliittinen osallistuminen	Aktivointi (aktiviparlamentaarinen osallistuminen)
			Laillaan
<b>YKSILÖLLISET MODOOT</b>			
Henkilökohtainen kiinnostuminen poliittiseen ja yhteiskunnallisiin asioihin ja yhteiskunnallisiin kysymyksiin	Poliittiseen ja yhteiskunnallisiin asioihin kiinnostunut henkilökohtaisen kiinnostuksen pohjalta aktiivisesti	Osallistuminen vaaleihin ja yhteiskuntatoiminnat	Ulkoparlamentaariset osallistumismuodot omien äänenkautumiseksi ja yksilöllisen puoleksen ilmaisemiseksi (esim. adressin alitroituttaminen, poliittinen kulttuurinen)
Poliittisen asiakäsityksen saaminen			Poliittisesti motivoitunut yksilölliset ja lailliset oot
<b>KOLLEKTIIVISET MODOOT</b>			
Poliittisen profiinin tai agendan omavaraan ohjautuminen tai kollektiivien kuulumisen tunte	Vapaehtoistoiminta paikallisliiketoiminnan parantamiseksi, oman perheen ja ystävien hyvinvointiin liittyväntoiminta	Järjestäytyvä poliittinen osallistuminen: jäsenyys poliittisissa poliittisissa puolueissa, ammattiyhdistyksissä ja muissa vastaavissa järjestöissä	Henkilöstöorganisaatiot osallistumisen muodot ja verkosto- perustaminen osallistumisen tuunin yhteiskunnallisiin tilkkisiin, mielentoimintoihin, lakkoihin ja protestoihin osallistuminen
Elämäntapaan liittyvä poliittikka (esim. identiteetti, vaatteet, musiikki, ruoka, kolutus)			Laillomut ja vakuutuslaitokset ja protestointitoimintatimet, talonvakuutus, omistuksen turvaaminen, poliisin ja poliittisten vastustajien vastustaminen

Lähde: Ekman ym. 2012, 292.

## Taulukko 4. Typologia erilaisista osallistumisen muodoista.

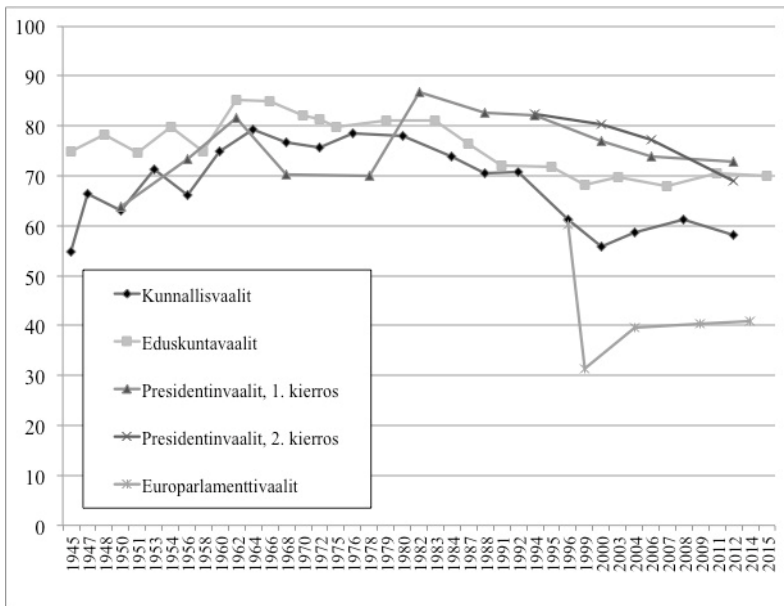
	Osallistavuus (disengagement)		Kansalaisosallisuus (aktiiv)		Politiinen osallisuus (passiiv)		
	Aktiiviset muodot (aktiivinen poliittisuus)	Passiiviset muodot (passiivinen poliittisuus)	Sosiaalinen osallistuminen (tuono)	Kansalaispanokset (toiminta)	Muodollinen poliittinen osallistuminen	Aktiivinen (aktiivinen poliittinen osallistuminen)	Passiivinen (passiivinen poliittinen osallistuminen)
<b>Yksilölliset muodot</b>	Aineistatavuus. Aktiivinen politiiviyminen edhen ja televisioin poliittisaa koskevasta uutisoinnista. Poliittisaa poliittisen vaittaminen. Poliittisen haluksaan. Poliittinen lyyvnyttymys.	Aineistatavuus. Poliittikan poliittisen mielikuvatonnana ja poliittisena. Poliittinen passiivisuus.	Melkennimo poliittisaa ja yhteiskuntaa kohtaan. Poliittikan poliittisen taitkan.	Yhteisyyssuon lyyvnyttymien. Rahan antaminen lyyvnyttymien. Poliittisaa ja yhteiskunnallista asosta keskeisen ystevyyden kanssa. Poliittisaa keskeisen ystevyyden seuranminen. Tehdasvalitneste.	Aineistatavuus ja poliittisen kansantaruksessa Tyijan ajansuunnen heuveste ja haknman perusteita. Yhteysdeno poliittisen luottamus henkkidn ja vrtamnehen. Astutunnen ehdolle valiteste.	Partevontti ja poliittisen kaittaminen. Vaakoonnen aittk-potramen. Poliittisen tennakken jalamnen.	Kansalstoteatunonmus. Ommasuteen kaittsuval poliittisest motvovdttiskut.
<b>Kollektiiviset muodot</b>	Tiedonin epipolitiivnen elhanyylt, esim. heuvonni ta konsumperism. Aineistatavuus muotona vaittaloitna melakon-ta turhanuuteuden, vrtamneuden ja sosiaalisen ulosluken-tuunnen lyyvnyttymiseksi.	Reittekoonnen, epipolitiivnen elhanyylt.	Sosiaalisen faktusen omhanyaan poliittikan poliittisen ideologian ta poliittisen identifioitunnen. Elhanyttymien lityvttait valitnas (musikk, vrtamne, esim. vrtamne, oikeus-shenheal-rtimalla ta vasemmistonajksenn-punkketeen lityvttimn.	Sosiaaliryokkon osallistunnen vrtamneheuvon, esim. turvekodon ta asunotonnen autunnen. Yhteysvttait ta uskonperusteista lyyvnyttymien. Yhteisyyshen jrtvttaitvrtamnen.	Poliittisen puoluen, ammattiyhtyskysen ta jrtvttait jrtvttaitvrtamnen. Jrtvttaitvrtamnen, esim. vrtamneheuvon ta kokoonnisen osallistunnen teyylle.	Uusimn sosiaalisen lityksien lityksien ta forumnen osallistunnen. Melkennostonnen, lityksien ta esim. kaittsuvalitneste osallistunnen teyylle.	Kansalstoteatunonmus. Ommasuteen kaittsuval poliittisest motvovdttiskut.

Lähde: Ekman ym. 2012, 295.

## Suomalaiset poliittisina osallistujina tilastojen valossa

Suomessa äänestysaktiivisuuden tason lasku tukee poliittisen osallistumisen vähenemisen väitettä. Erityisesti puoluepoliittisesti aktiivisten 1970- ja 1980-lukujen jälkeen äänestysprosentit ovat laskeneet niin eduskunta-, europarlamentti-, kunta- kuin presidentinvaaleissakin (kuvio 2). Oikeusministeriön vuoden 2014 demokriatoliittisen selonteon (s. 31) analysissa äänestysprosentin laskun arvioidaan kertovan kansalaisten vaikeudesta tai haluttomuudesta puoluevalinnan tekemiseen, ja siten puolueiden mobilisointivoiman hiipumisesta. Äänestysprosenttien kehitystä eri vaaleissa käsitellään tarkemmin tämän kirjan seuraavassa luvussa.

**Kuvio 2.** Äänestysprosentit Suomen vaaleissa 1945–2015.



Lähde: Tilastokeskus.

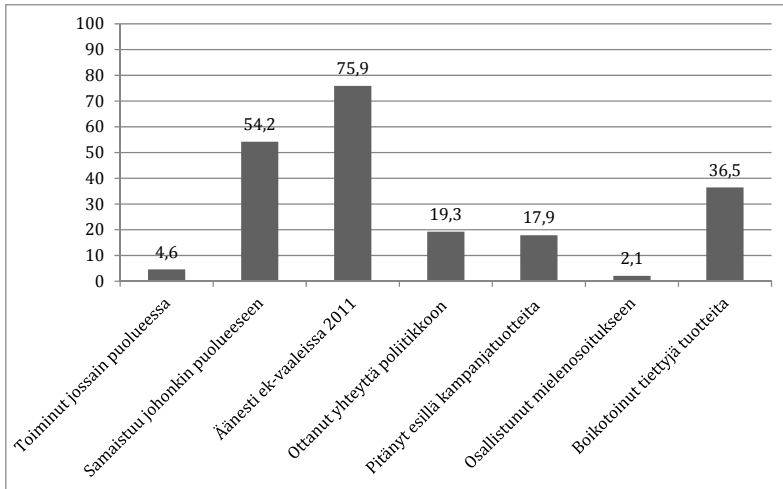
Osallistumisen vähentyminen näkyy myös puolueiden jäsenmäärissä. Suomessa vuonna 2013 puolerekisterissä olleiden puolueiden yhteen-

laskettu jäsenmäärä oli noin 267 000, mikä on selvästi alle puolet vuoden 1980 huippulukemasta. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa äänioikeutetuista noin kuusi prosenttia oli jonkin puolueen jäsen. Tämä osuus on vain noin kolmasosa vuoden 1970 vastaavasta osuudesta. (Borg 2013, 26–30.) Köllnin (2015a) mukaan puolueiden jäsenmäärän kato johtaa siihen että puolueet resursoivat toimintaansa vaalien mukaan ja esimerkiksi alueellista toimintaa joudutaan ajamaan alas, minkä lisäksi toiminta pohjautuu entistä vahvemmin valtion tukiin. Tämä voi osaltaan johtaa perinteisen puoluetoiminnan entistä suurempaan näivettymiseen, kun uusia jäseniä tuova paikallistoiminta hiipuu. Vaikka puolueiden asema heikentyy, niihin perustuvaa demokratiamallia pidetään huomattavasti vaihtoehtoista pluralistista demokratiamallia – jossa puolueiden sijasta ehdolla on vain listautumattomia ehdokkaita – parempana, sillä puolueet tuovat politiikkaan ennustettavuutta, pitkäjänteisyyttä ja läpinäkyvyyttä (Kölln 2015b).

European Social Survey -tutkimuksessa vuonna 2014 suomalaisista noin 4,6 prosenttia kertoi osallistuneensa poliittisten puolueiden tai muiden poliittisten ryhmien toimintaan (kuvio 3). Toisaalta yli puolet kuitenkin tunsi jonkin puolueen muita läheisemmäksi itselleen. Lähdeaineiston kyselyssä 75,9 prosenttia kertoi äänestäneensä vuoden 2011 eduskuntavaaleissa, kun todellinen äänestysprosentti oli 67,5 prosenttia.

Suomalaisten kokemukset poliittisen osallistumisen mielekkyydestä (taulukko 5) kertovat, että perinteinen äänestäminen sekä muut sovinnaisen osallistumisen muodot puhuttelevat suomalaisia osallistumismuotoina selvästi enemmän kuin erilaiset protestiosallistumisen muodot. Sovinnaisen osallistumisen muodoista vaalikampanjoinnin mielekkääksi osallistumisen muodoksi kokee kuitenkin vain 16,4 prosenttia. Internetin kautta osallistumisen mielekkääksi tavaksi puolestaan katsoo 29 prosenttia suomalaisista. (Rapeli 2010.) Lähteenä olleen Yhteiskuntatutkimuksen jälkeen on kuitenkin tullut voimaan esimerkiksi laki kansalaisaloitteesta (1.3.2012), mikä saattaa lisätä internet-osallistumisen mielekkyyden kokemusta. Erilaisten vetoomusten allekirjoittaminen onkin yksi yleisimmistä kansalaisten poliittisen osallistumisen muodoista – noin joka toinen suomalainen on allekirjoittanut jonkinlaisen vetoomuksen, ja vain hieman yli kymmenesosa katsoo, ettei missään nimessä voisi sellaiseen osallistua (Borg 2013, 54). Kansalaisaloitteiden pääpai-





Lähde: European Social Survey 2014, kyselykierrös 7.

**Kuvio 3.** Suomalaisten poliittista osallistumista viimeksi kuluneen 12 kk aikana vuonna 2014.

non siirryttyä internetiin halukkuus osallistua voikin siis olla nousussa. Samoin sosiaalisen median kehitys on viime vuosina ollut voimakasta, mikä näkyy ainakin erilaisen internet-osallistumisen muotojen vaihtoehtojen kasvuna.

Kunnalliseen päätöksentekoon osallistuminen on Suomessa pitkälti kytköksissä puolueiden jäsenyyteen, sillä kunnalliset luottamustoimet jaetaan käytännössä puolueiden kautta. Kuntavaaleissa valittavien valtuutettujen lisäksi puolueiden kautta valitaan kuntiin luottamushenkilöitä esimerkiksi kunnanhallitukseen, lauta- ja johtokuntiin sekä kunnan koko- tai osaomistamien yhtiöiden, laitosten ja säätiöiden hallituksiin. Puoluepoliittisia luottamuspaikkoja on myös maakuntahallinnossa, sairaanhoitopiireissä, kirkon piireissä ja opiskelijajärjestöissä.

Kunnanvaltuutettuja valittiin vuoden 2012 kuntavaaleissa yhteensä 9 674 Manner-Suomen 320 kunnassa (Tilastokeskus). Trendi valtuustopaikkojen määrässä on ollut laskeva kuntaliitoksista johtuen (Tilastokeskus), ja 10.4.2015 vahvistetun uuden kuntalain myötä kunnanvaltuustot tulevat pienemään vuoden 2017 vaaleissa edelleen (Kuntalaki 16

**Taulukko 5.** Suomalaisien kokemus poliittisen osallistumisen mielekkyydestä.

<b>Osallistumuoto</b>	<b>Erittäin mielekästä + mielekästä (%)</b>
Äänestäminen	83,5
Muu kuin poliittinen järjestötoiminta	43,4
Yhteydenotto päätöksentekijään	38,7
Mielipidekirjoittaminen	35,9
Internetin kautta osallistuminen	29
Puolue- / muu poliittinen järjestötoiminta	19,3
Vaalikampanjointi	16,4
Kansalaisaktivismi	14,8
Protestiäänestäminen	10,9
Mielenosoitukseen osallistuminen	9,8

Lähde: Rapeli 2010, 79. Lähteenä Yhteiskuntatutkimus 2008.

§). Myös kunnallisten luottamushenkilöpaikkojen määrä on vähentynyt – paitsi kuntaliitosten, myös hallinnon ja palveluiden uudelleenjärjestelyiden vuoksi. Vuonna 2013 alkaneen valtuustokauden alussa Manner-Suomessa oli kunnallisia luottamuspaikkoja yhteensä noin 24 000, joista lautakuntien jäseniä noin 12 000 ja hallituksen jäseniä noin 2 700 (Kuntaliiton kuntavaali- ja demokratiatilastot). Luottamuspaikkojen määrän väheneminen on suuri haaste.

Kuntaliiton mukaan Suomessa seurataan kotikunnan päätöksentekoa varsin aktiivisesti, vaikkakin vain noin kolmannes kertoo olevansa kiinnostunut kunnallispolitiikasta. Sosiaalisen median suosion myötä päätösten seuraaminen on helpottunut, ja kuntalaisten luottamus päättäjiin

hieman vahvistunut. (Kuntaliitto, 2015). Toisaalta 34 prosenttia suomalaisista arvioi, että kunnissa tosiasiallista valtaa käyttävät luottamushenkilöiden sijasta viranhaltijat (Pekola-Sjöblom 2015, 16).

Paikallistasolla muutoin suosituimpia osallistumistapoja ovat Kuntaliiton vuosina 2004, 2008 ja 2011 kokoamien aineistojen valossa erilaisiin asiakas- ja käyttäjäkyselyihin vastaaminen, päiväkodin tai koulun vanhempainiltaan osallistuminen sekä talkootyöhön osallistuminen: eri vuosien aikana noin 40–50 prosenttia kertoo osallistuvansa tällä tavoin. Esimerkiksi kuntalaisaloitteen puolestaan kertoo tehneensä mittaussuosina vain 3–4 prosenttia vastaajista. (Borg 2003, 55–57). Tiiviisti omaan elinpiiriin liittyviin – kulutus päätökset ja lapsia koskevat valinnat – osallistumismuotoihin otetaan helpommin osaa kuin yleispoliittisempia asioita koskeviin tapoihin.

## Lopuksi

Poliittisen osallistumisen oleellisesta vähenemisestä huolimatta poliittinen osallistuminen on aktiivisen kansalaisen statukseen kuuluvaa toimintaa. Tavanomaiset osallistumisen muodot – äänestäminen, yhteydenotto poliitikkoihin ja järjestötoiminta – ovat säilyttäneet vähenevistä osallistujamääristä huolimatta asemansa suosituimpina osallistumistapoina, vaikka osallistumisen kirjo on etenkin digitaalisen kehityksen myötä kasvussa. Toisaalta tutkimus ja tilastointi etenkin sosiaalisen median piirissä olevasta poliittisesta osallistumisesta ei ole ajantasaista jo teknisistä syistä: kuinka olisi edes mahdollista laskea kansalaisten keskustelut, kommentit, jaot, ”tykkäämiset”, kuvat ja videot? Kuinka trollaus ja identiteettien monistaminen voitaisiin ottaa analyysissa asianmukaisesti huomioon?

Suomalaiset ovat olemassa olevien tilastojen valossa moninaistuneesta osallistumistapojen repertuaarista huolimatta varsin tavanomaisia osallistujia, eivätkä esimerkiksi protestiosallistumisen muodot houkuttele taakseen suuria kansanliikkeitä. Poliittisiin puolueisiin perustuva poliittinen järjestelmä on haasteiden edessä vähenevistä jäsenmääristä johtuen – kuitenkin demokratialla ja puoluejärjestelmällä on edelleen vahva oikeutus ja tuki. Edustuksellista demokratiaa on pidettävä parhaana vaihtoehtona

erilaisten osallistuvien ja osallistavien mallien puutteiden ja heikkouksien vuoksi. Osallistumisen nykyisen kehityskulun jatkuessa ajankohtaiseksi tulee kuitenkin järjestelmän nykytilan alituinen legitimitetin arviointi – tuleeko puoluelaitoksen näivettymisen myötä suomalaiseen politiikkaan enenevässä määrin harvainvaltaistumisen piirteitä, tai voidaanko puolueille enää tulevaisuudessa uskoa demokratian kannalta oleellisia tehtäviä, kuten vaalien järjestämistä, jos ne edustavat enää marginaalista joukkoa kansasta?

# Viisi väitettä osallistumisesta

*Sami Borg & Elina Kestilä-Kekkonen*

## Johdanto

Demokratian määrällisiä indikaattoreita vilkaisemalla Suomi näyttää muiden Pohjoismaiden tavoin demokratian mallimaalta. Esimerkiksi kansalaisten luottamus poliittisia instituutioita kohtaan on Euroopan korkeimpien joukossa, äänestysprosentit eivät ole merkittävästi vaihdelleet ja jopa kaksi kolmesta suomalaisesta on kiinnostunut politiikasta. Demokratiaa pitää muita parempana hallintomuotona jopa yli neljä viidesosaa kansalaisista kaikissa ikäryhmissä (Borg ym. 2015).

Keskittyminen tällaisiin kansallisen tason tuloksiin peittää kuitenkin alleen suomalaisen demokratiapolitiikan haasteet. Kuten edellisessä luvussa todettiin, puolueet määrittävät edelleen pitkälti politiikan agendan ja vastaavat päätöksenteosta, mutta puoluejäsenyys ei juuri kiinnosta suomalaisia, vaikka he itselleen läheisen puolueen järjestelmästä erityisesti vaalien alla löytäisivätkin. Myös luottamus instituutioihin ja politiikan toimijoihin vaihtelee merkittävästi: vaikka presidenttiin luotetaan kyselytutkimusten perusteella voimakkaasti vaaleista toiseen, luottamus poliittisen päätöksenteon kannalta merkittävimpiin instituutioihin kuten muihin poliitikkoihin, puolueisiin ja Euroopan unioniin on selvästi heikompaa (Bäck ym. 2016). Suomalaisten erityispiirre on heidän heikko

sisäinen kansalaispätevyytensä muihin eurooppalaisiin verrattuna: jopa kaksi kolmesta kokee, että politiikkaa on vaikea ymmärtää (Kestilä-Kekkonen 2015; Rapeli & Borg 2016).

Indikaattoreiden keskiarvojen vertailu maiden välillä kertookin melko vähän demokraattisen järjestelmän laadusta. Heikko poliittinen kompetenssi voi johtaa sokeaan tai ainakin kritiikittömään luottamukseen. Tällainen osallistuminen on tuskin demokratian kannalta toivottavaa. Aidosti toimiva kansanvalta perustuu aktiiviseen osallistumiseen, vahvaan kansalaispätevyteen ja demokraattisen järjestelmän kriittiseen arviointiin (Sniderman 1981; Wiberg 1986). Globalisoituvassa maailmassa riskit yksilöllistyvät erityisesti koulutuksen suhteen. Korkeammin koulutetut kykenevät käyttämään hyväksi sen luomia mahdollisuuksia, kun taas heikommin koulutetuille muutos aiheuttaa esimerkiksi epävarmuutta työmarkkinoilla taloustilanteen heilahdellessa ja pahimmillaan taloudellista syrjäytymistä ja eriarvoistumista (esim. Betz 1994). Siksi poliittista kiinnittymisen ohella on tarpeen tarkastella myös poliittista syrjäytymistä. Vaikka lainsäädäntö mahdollistaa kaikkien osallistumisen, väestöryhmät saavat eri tavoin ääntään politiikassa kuuluviin (Popay ym. 2008; Rasi 2016) sekä määrällisesti että laadullisesti. Syrjäytymistä poliittisesta päätöksenteosta ja voimattomuuden tunnetta aiheuttavat paitsi koulutus, ikä ja sukupolvi, myös kasvavassa määrin sosioekonominen asema. Stubbager on jopa ennakoanut (2009; 2010) että koulutukseen pohjautuva jakolinja on nousemassa perinteisen yhteiskuntaluokkaan pohjautuvan jakolinjan rinnalle. Osin tämä voi ilmetä arvojen polarisoitumisena koulutuksen suhteen, osin poliittisena syrjäytymisenä.

Tämän artikkeli tarkastelee keskeisiä demokraatiaindikaattoreita pintaa syvemältä tuomalla esiin suomalaisten poliittiseen osallistumiseen ja demokraatiakäsityksiin liittyviä väitteitä. Näistä tärkeimmät liittyvät osallistumisen ja järjestelmän tuen mittareihin yleisellä tasolla sekä ajatuksiin suomalaisen puoluejärjestelmän pysyvyydestä ja suomalaisten poliittisesta tietämyksestä. Lopuksi kokoamme tarkasteltaviin aiheisiin liittyvät keskeiset ajankohtaiset haasteet.

## Väite 1: Ovathan äänestysprosentit sentään kohtuutasolla?

Vahvaa kansalaisosallistumista painottavien, klassisten demokratiateorioiden mukaan kansanvalta toimii sitä paremmin, mitä aktiivisemmin kansalaiset osallistuvat yhteiskunnallisesti. Osallistua voi monin tavoin ja suurimpia osallistujajoukot ovat yleisissä vaaleissa. Vapaissa vaaleissa äänestysprosentit toimivatkin yleensä ainakin suuntaa antavina kansanvallan toimivuuden mittareina. Mikä on Suomen tilanne?

Suomalaisen edustuksellisen demokratian arvioissa esiintyy yhä käsitteitä, joiden mukaan yleisten vaaliemme äänestysprosentit ovat pysyneet kohtuullisen korkeina. Riittävää tasoa ei tietenkään ole helppoa määrittää tarkasti. Demokratian aidon toimivuuden kannalta vaaliemme äänestysprosentit eivät onneksi ole koskaan olleet ”sairaan” korkealla kansandemokratiatasolla eli ylisuuria, jolloin osallistumistaso viestii vaaleihin liittyvistä rajoituksista ja epäsuorasti myös poliittisesta tyytymättömyydestä. Toisaalta suomalaisenkaan vaalidemokratian nykyisissä äänestysprosentteissa ei ole hurrattavaa. Nukkuvien puolue on suosituin ja osallistumisen yskii.

Eduskuntavaaleissa kotimaan äänestysprosentti laski jo 1980-luvun lopulla 70 prosentin tuntumaan, jossa se on sinnitellyt siitä lähtien. Sekä vuoden 2011 että vuoden 2015 eduskuntavaaleissa äänioikeuttaan käytti vähän alle kolme miljoonaa äänestäjää, siinä missä noin 1,4 miljoonaa jätti sen käyttämättä. Eduskuntavaalien kotimaan äänioikeutetuista lähes joka kolmas jättää äänestämättä. On huomattava, että samaan aikaan äänestysikäisten absoluuttinen määrä on kasvanut väestömäärän kasvaessa.

Kotimaassa asuvien äänioikeutettujen lisäksi eduskuntavaaleissa on ollut vuodesta 1975 lukien merkittävästi ulkosuomalaisia äänioikeutettuja. Heidän keskimääräinen osallistumisintonsa oli pitkään hyvin vähäinen. Kuluvalle vuosikymmenellä heidän äänestysprosenttinsa on noussut eduskuntavaaleissa vähän yli kymmenen mutta se on edelleen niin matala, että näiden yli 200 000 äänioikeutetun vaikutus näkyy kokonaisäänestysprosentissa. Parlamenttivaaleissamme kaikkien äänioikeutettujen äänestysprosentti on ollut vuosina 2011 ja 2015 pyöristettynä vain 67, ja nimenomaan tämä luku on kansainvälisesti vertailukelpoinen. Tällä vuosikymmenellä Suomi sijoittuu sillä EU-maissa 2010-luvulla järjestetty-

jen parlamenttivaalien keskitason eli 68 prosentin alapuolelle (Eurostat 2015), ja häntäpäähän länsi-eurooppalaisista EU-maista. Sijoitus ei mairittele, vaikka muutamissa vertailumaissa, kuten Belgiassa, onkin käytössä äänestyspakko.

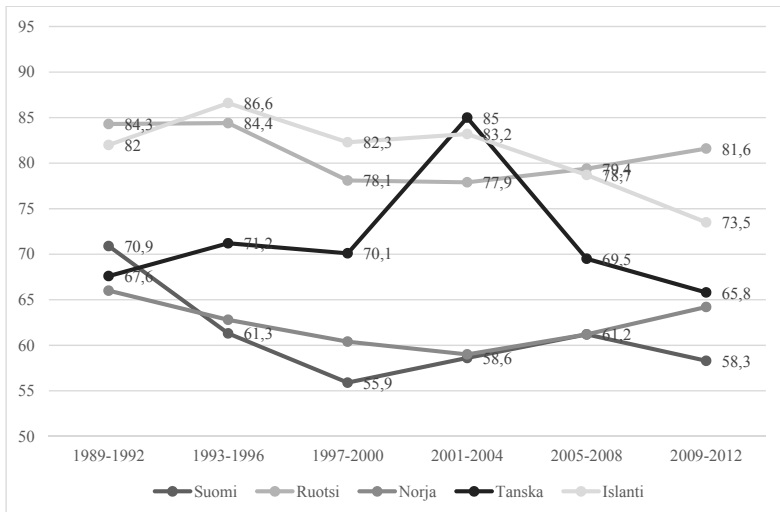
Kaksissa viimeksi toimitetuissa europarlamenttivaaleissa äänestysaktiivisuuden ero EU-maiden keskitasoon on ollut vielä vähän suurempi, kolmen prosenttiyksikön luokkaa (Eurostat 2015). Suomessa EP-vaalien 2009 ja 2014 osallistumistaso oli noin 40 prosenttia, kun kaikkien EU-maiden keskitaso oli näissä vaaleissa noin 43 prosenttia.

Suomessa EP-vaalien vaalivilkkaus on jäänyt yhtä poikkeusta lukuun ottamatta alle 50 prosentin. Vuonna 1996 vaalit järjestettiin samanaikaisesti kuntavaalien kanssa ja silloin europarlamenttivaalien äänestysprosentti hilautui hieman yli 57 prosenttiin. Normaalitylanteissa valtaenemmistö suomalaisista äänioikeutetuista ei ole kuitenkaan käynyt äänestämässä näissä vaaleissa, jotka monet saattavat kokea toissijaisiksi kotimaan vaaleihin verrattuna, ja ehkä EU-asiat tuntuvat useista etäisiltä. Europarlamenttivaalien ajoittuminen alkukesään vaikuttaa kuitenkin tekosyyllä heikkoon osallistumistasoon, sillä Suomessa on hyvin helppoa äänestää ennakkoon.

Kuntavaalienkaan osalta kansainvälinen vertailu ei imartele Suomea. Tässä on tarkoituksenmukaisinta vertailla tilannetta muihin Pohjoismaihin. Suomessa kuntavaalien osallistumistaso on laskenut 1960- ja 1970-luvun huippuvuosista yli 20 prosenttiyksikköä pudoten jo vuoden 1996 kuntavaaleista alkaen 60 prosentin tuntumaan. Vuoden 2012 kuntavaaleissa äänestysprosentti oli noin 58, joka on selvästi alle muiden Pohjoismaiden tason.

Asia ilmenee kuviosta 1, jossa kuntavaalejamme vertaillaan ajallisesti lähimpiin kuntavaaleihin muissa Pohjoismaissa. Suomen vuoden 2012 kuntavaaleja lähimmissä muiden Pohjoismaiden kuntavaaleissa Tanskan ja Norjan äänestysprosentit olivat noin 65, Islannin 73 ja Ruotsin lähes 82 prosenttia. Vaikka Ruotsissa kuntavaalit järjestetään samanaikaisesti maakäräjä- ja parlamenttivaalien kanssa sekä Norjassa yhtäaikaaisesti maakäräjävaalien kanssa, on Suomen ero muihin Pohjoismaihin siitä huolimatta suuri. Kuntavaalitkaan eivät oikein tunnu kiinnostavan suomalaisia.





**Kuvio 1.** Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa eri Pohjoismaissa 1990- ja 2000-luvulla, Lähde: Pekola-Sjöblom 2013. N.B. Ruotsissa järjestetään samanaikaisesti kunta-, maakäräjä- ja eduskuntavaalit. Norjassa järjestetään samanaikaisesti kunta- ja maakäräjävaalit. Tanskassa kunta- ja eduskuntavaalit järjestettiin vuonna 2011 poikkeuksellisesti samanaikaisesti.

Suomen kuntavaalien osallistumistaso on merkittävän matala ajatellen sitä, kuinka tärkeistä asioista kaupunkien ja muiden kuntien valtuutetut päättävät, ja kuinka läheisesti valitsijat pääsevät monissa kunnissa asioihin vaikuttamaan. Kansalaisten vaikutusvalta eri tason instituutioissa ei ole ollenkaan suhteessa siihen kuinka aktiivisesti niitä koskevissa vaaleissa äänestetään. Erityisesti tämä koskee presidentinvaaleja.

Ja presidentinvaalithan sentään kiinnostavat suomalaisia – vai kiinnostavatko? Itse asiassa yksi osallistumista koskeva harhaluulo kohdistuu juuri presidentinvaaleihimme. Edelleen moni uskoo, että kiinnostus niitä kohtaan on eduskuntavaaleja suurempaa. Yleisesti ottaen ehkä näin onkin, mutta ei enää vaalivilkkauksen osalta. Vuoden 2012 presidentinvaalien ensimmäisellä kierroksella äänestysvilkkauksen (72,8 %) kohosi vain vajaan prosenttiyksikön vuoden 2011 eduskuntavaalien kotimaan äänestysprosentin yläpuolelle. Toisen kierroksen asetelmassa Sauli Niinistö

vastaan Pekka Haavisto useat muita ehdokkaita ykköskierroksella äänestäneet jäivät kotiin ja äänestysprosentti putosi alle 70 prosentin (68,9 %). Tätä matalampi presidentinvaalien, tarkemmin ottaen presidentin valitsijamiesvaalien, äänestysprosentti oli viimeksi vuonna 1950. Vuoden 2012 vaalien toisella kierroksella äänestysprosentti jäi 50 prosentin tuntumaan Ahvenanmaan kuntien lisäksi useissa Kainuun kunnissa.

Suomen vaalien matalahkojen äänestysprosenttien taustalta löytyy osallistumiserojen kasvua. Martikaisen (1988) suurta huomiota herättäneen Puuttuva punainen viiva -tutkimuksen jälkeenkin useissa erillis-tutkimuksissa ja indikaattoriraporteissa on osoitettu, että tyypillisimpiä äänestämättä jättäviä ovat nuoret, vähiten koulutetut miehet. Sama yleishavainto päti myös vuoden 2015 eduskuntavaaleista tehdyssä tutkimuksessa, joka julkaistiin osana kansallista vaalitutkimusta kesällä 2016 (Wass & Borg 2016).

Noin miljoonan äänioikeutetun äänestämässä käyntiä koskevaan, sähköiseen äänioikeusrekisteriin perustunut tutkimus havaitsi, että sukupuolen, iän ja koulutusasteen mukaisissa väestöryhmissä äänestysprosentit voivat moninkertaisia verrattaessa korkeimpia äänestysprosentteja matalimpiin. Kuten taulukko 1 osoittaa, vuoden 2015 eduskuntavaaleissa 25–34-vuotiaiden, perusasteen koulutuksen suorittaneiden äänestysprosentti jäi tutkimusaineistossa 31:een. Korkeimmillaan äänestysvilkkkaus on yli 90 prosenttia korkeakoulututkinnon suorittaneiden, 55–69-vuotiaiden joukossa. Ero on kolminkertainen.

**Taulukko 1.** Äänestysaktiivisuusarvio vuoden 2015 eduskuntavaaleissa sukupuolen, iän ja koulutuksen mukaan (Suomessa asuvat Suomen kansalaiset) (%).

	18–24 (n=102 060)			25–34 (n=150 453)			35–54 (n=308 584)			55–69 (n=269 053)			70- (n=189 712)			yhteensä (n=1 019 862)		
	M	N	Y	M	N	Y	M	N	Y	M	N	Y	M	N	Y	M	N	Y
perusaste	3	4	4	3	3	3	4	4	4	6	7	7	7	6	6	58	58	58
	8	4	1	1	0	1	7	4	6	9	0	0	1	1	5			
keskiaste	4	5	5	5	5	5	6	6	6	7	7	7	8	7	7	64	66	65
	7	3	0	2	3	2	5	4	5	7	8	8	1	6	8			
alin korkea-aste	3	3	3	5	4	4	8	7	8	8	8	8	8	8	8	84	83	84
	5	2	4	2	4	8	1	9	0	8	8	8	7	6	6			
korkeakoulututkinto	7	7	7	7	7	7	8	8	8	9	9	9	9	8	8	86	85	85
	1	3	3	8	9	9	6	5	5	2	2	2	1	8	9			
<b>yhteensä</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>68</b>	<b>70</b>	<b>69</b>
	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>			

Lähde: Wass ja Borg 2016. Äänestysprosentit pohjautuvat sähköisen äänioikeusrekisterin tietoihin Suomessa asuvien Suomen kansalaisten äänestämässä käymisestä (n=1 019 862).

Myös maahanmuuttajien äänestysprosenttien on havaittu olevan varsin matalia. Vuoden 2012 kuntavaaleissa muiden EU-maiden sekä Norjan ja Islannin kansalaisten äänestysprosentti oli 19 prosenttia ja muiden maiden kansalaisten vaalivilkkaus 20 prosenttia (Wass & Weide 2015, 12). Matalinta äänestysvilkkaus oli Venäjältä ja Virosta Suomeen muuttaneiden äänioikeutettujen joukossa (mt., 39).

Luotettavimmat havainnot työttömien äänestämässä käynnistä tukevat niin ikään käsitystä huono-osaisimpien muita vähäisemmästä osallistumisesta. Kattavissa rekisteritutkimuksissa vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleista työllisten äänestysvilkkaus oli prosenttia työttömien äänestysprosenttia korkeampi. Myös työttömyyden pitkittymisen havaittiin lisäävän todennäköisyyttä äänestämättä jättämiseen. Vaikutus oli melko suoraviivainen: mitä pidempi työttömyys, sitä matalampi äänestysprosentti. Vuoden 1999 eduskuntavaaleissa 12 kuukautta työttömänä olleiden äänestysprosentti oli noin 7 prosenttiyksikköä matalampi 1–2 kuukautta työttömänä olleisiin verrattuna (Martikainen & Wass 2002, 37 ja 80).

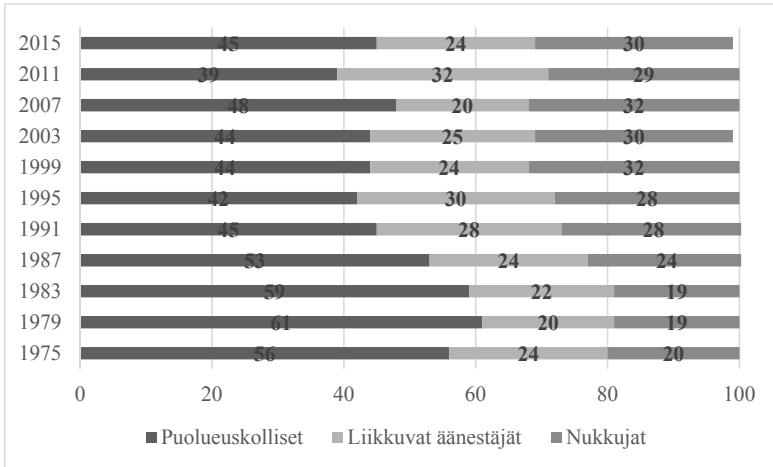
## Väite 2: Suomalaisen puoluekannatus on vakaata – vai onko?

Sitkeästi vallalla ollut käsitys suomalaisen puoluekannatuksen vakaudesta on murtunut 2010-luvulla. 1960-luvun poliittisessa sosiologiassa lanseerattua, yhteiskuntien luokkajakoon viittaavaa iskutermiä *frozen party systems* (Lipset & Rokkan 1967) käytettiin hyvinkin vielä 1990-luvulla kuvaamaan puoluekenttäämme. Enää se ei oikein toimi Suomessakaan yhteiskunnan ja poliittisen ilmaston sekä poliittisten jakolinjojen muutoksen myötä (Westinen 2015). Perussuomalaisten vaalimenestys vuosien 2011 ja 2015 eduskuntavaaleissa on syönyt erityisesti SDP:n ja keskustan sekä hieman kokoomuksenkin kannatusta. PS sai vuoden 2011 muutosvaaleissa 19,1 prosentin valtakunnallisen kannatuksen ja 39 kansanedustajaa. Vuonna 2015 tahti jatkui 17,7 prosentilla ja vain yhden edustajapaikan menetyksellä, ja puolue nousi hallitukseen keskustan ja kokoomuksen rinnalle. Ikään kuin vakauden murtumisen sinettinä RKP joutui luopumaan ministerinsalkuista, kun sitä ei otettu mukaan kesällä 2015 keskustan Juha Sipilän johtamaan hallitukseen.

Perussuomalaisten vaalimenestys kaksissa peräkkäisissä eduskuntavaaleissa oikeuttaa jo puhumaan vakauden murtumisesta, mutta samalla on todettava, että puolueen gallupkannatus laski kannatusmittauksissa lähelle 10 prosenttia jo syksystä 2015 alkaen (YLE 2016). Myös mittauskannatuksen osalta perussuomalaiset näyttävät silti kyenneen vakiinnuttamaan asemansa suomalaisessa puoluekentässä. Vielä selvemmin asemansa eduskuntapuolueena on vakiinnuttanut nuorimmista puolueista Vihreät, joka nousi keskisuureksi eduskuntapuolueeksi jo 1990-luvulta alkaen. Yhdessä nämä kaksi puoluetta ovat kahmaisseet puoluekannatuksesta yhteensä noin viidenneksen, joskus jopa neljänneksen markkinaosuuden. Se on muutosta, ei vakautta.

Huomionarvoista puolueiden vaalikannatuksen vaihtelussa on se, että tilanne on muuttunut äänestysprosenttien pysyessä jokseenkin ennallaan. Eduskuntavaalien valitsijakunta toki muuttuu aina jonkin verran vaaleista vaaleihin ikääntyneimpien ja nuorimpien osalta, ja peräkkäisissä vaaleissa on myös jonkin verran liikettä äänestämättömistä äänestäneisiin ja päinvastoin. Esimerkiksi vuoden 2011 eduskuntavaaleista tiedetään, että Perussuomalaisten lisäkannatus selittyi paljolti sillä, että aikaisemmissa vaaleissa äänestämättä jättäneet aktivoituivat äänestämään puo-

luen ehdokkaita, ja että monet aiemmin SDP:tä, keskustaa tai kokoomusta äänestäneet siirtyivät PS:n kannattajiksi (Borg 2012, 198). Sitä vastoin suurin osa puolueiden viimeaikaisesta gallupkannatuksen vaihtelusta selittyy sillä, että osallistumiseltaan vähintään melko varmat valitsijat ovat vaihtaneet puoluekantaansa niin vaaleissa kuin kannatusmittauksissakin.



**Kuvio 2.** Valitsijoiden kuuluminen puolueuskollisten, liikkuvien äänestäjien ja nukkuvien ryhmään eduskuntavaaleissa 1975–2015. Lähde: Borg 2015a ja Paloheimo 2003.

Puolueuskollisten eduskuntavaaliäänestäjien määrää on seurattu valtakunnallisin kyselyaineistoin oikeusministeriön julkaisemissa demokratiaindikaattoreissa alkaen vuodesta 1975 (kuviot 2). Korkeimmillaan puolueuskollisten osuus kaikista valitsijoista on ollut 1970-luvun lopussa, kun vuosien 1975 ja 1979 vaaleissa 61 prosenttia valitsijoista äänesti samaa puoluetta. Tuolloin puoluetta vaihtaneiden liikkuvien äänestäjien osuus oli 20 prosenttia ja nukkuvien valitsijoiden osuus 19 prosenttia. Matalimmillaan puolueuskollisten valitsijoiden osuus oli vuonna 2011. Silloin samaa puoluetta vuoden 2007 ja 2011 vaaleissa äänestäneitä oli vain 39 prosenttia äänioikeutetuista ja puoluetta vaihtaneita liikkuvia äänestäjiä oli 32 prosenttia. Kun vaalien äänestysprosentti oli 71, nukku-

vien osuudeksi jäi 29 prosenttia (Borg 2015a, 25),

Puoluekannatuksen epävakauden lisääntymisen yksi itsestään selvä syy on kansalaisten etäännyminen puolueista ja varsinkin niiden järjestötoiminnasta. Demokratiaindikaattoreiden trenditiedot eduskuntapuolueiden yhteenlasketusta jäsenmäärästä osoittavat, että luku on enemmän kuin puolittunut muutamien viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana. Vielä vuonna 1980 suomalaisilla puolueilla oli yhteenlaskettuna yli 600 000 jäsentä, mutta 2010-luvun alkupuolella luku oli noin 270 000. Kun väestömäärä on samaan aikaan jonkin verran kasvanut, on jäsenten osuus aikuisväestössä laskenut hieman nopeammin. Nykyisin puoluejäseniä lienee noin 5-6 prosenttia aikuisväestöön kuuluvista (Borg 2015b).

Puolueiden ydinkannattajien mielipiteiden vaikutus säteili aiemmin laajemmin ja vahvemmin heidän lähipiiriinsä ja sen vaalikäyttäytymiseen. Uusimman kansallisen vaalitutkimuksen mukaan äänioikeutetuista, 1990-luvulla syntyneistä nuorista vain hieman alle 30 prosenttia tiesi isänsä puoluekannan vuoden 2015 eduskuntavaalien aikaan, ja kaikissa muissa ikäryhmissä asian tietämys oli vähentynyt verrattuna vuoden 2003 eduskuntavaaleista tehtyyn tutkimukseen (Tiihonen ym. 2016). Hiipuva puoluepoliittinen sosialisatio on seurausta yhteiskunnan ammattirakenteen muutoksesta ja arvomuutoksesta, jossa pitkäkestoinen kiinnittyminen poliittisiin ideologioihin ei ole ollut enää pitkään aikaan muodissa. Samalla yhteiskunnallisten osallistumisnormien heikkeneminen on johtanut laskeviin äänestysprosentteihin. Kyselytutkimusten pitkittäishavainnot osoittavat varsin kiistattomasti, että nykyiset nuorimmat ikäluokat eivät koe äänioikeuden käyttöä vaaleissa läheskään niin yleisesti kansalaisvelvollisuudeksi kuin esimerkiksi 1970-luvun politisoituneissa oloissa äänioikeusiän saavuttaneet nuoret.

Vuonna 1977 toteutetussa puolueiden ajankohtaistutkimuksessa (FSD1004) alle 30-vuotiaista nuorista hieman useampi kuin neljä viidestä (83 %) oli täysin samaa mieltä siitä, että äänestäminen on kansalaisvelvollisuus. Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimusaineistossa (Grönlund & Kestilä-Kekkonen 2016) saman ikäryhmän sama osuus oli enemmän puolittunut eli osa nuorimmista valitsijoista ei ollut omaksunut osallistumiseen liittyvää velvollisuusnormia. Kiinnostavaa velvollisuusnormissa on lisäksi se, että sen omaksuminen vaihtelee nykyisin melko suoraviivai-

sesti ikäryhmän ja sukupolven mukaan. Iäkkäimmistä valitsijoista lähes kaikki pitävät äänioikeuden käyttöä vaaleissa itsestään selvänä. Tällainen sukupolviero ja nuorimmissa ikäluokissa jo jonkin aikaa vaikuttanut perusorientaation muutos äänioikeuden käytössä heijastuu tietenkin myös puoluekannan muodostumiseen. Useilla nuorilla ja ehkä keski-ikäisilläkin ajatus mennee jotenkin näin: jos vaalit voi aivan hyvin jättää väliin, miksi vaivautua miettimään vakiintunutta puoluekantaakaan?

Toisaalta kyselytutkimusten perusteella näyttää siltä, että vaalikohdaksi puoluevalintoihin riittää puhtia eikä sitä koeta järin vaikeaksi. Puolueiden jäsenkiinnittymisen huomattava heikentyminen ei näytä vähentäneen suoraviivaisesti niiden valitsijoiden määrää, jotka löytävät puolueiden joukosta mieluisan vaihtoehdon tai jopa sellaisen puolueen, jota he katsovat kannattavansa ainakin melko vakiintuneesti. Demokraatiaindikaattoreiden mukaan itselleen läheisen puolueen löytää nykyisin noin joka toinen vaalien valitsija ja jopa kolme neljästä sanoo löytävänsä puolueen, joka edustaa omia näkemyksiä suhteellisen hyvin (Borg 2013, 33–34). Puoluepoliittinen kannanmuodostus siirtyy siis yhä enemmän irti pysyvästä, pitkäkestoisesta kiinnittymisestä tapauskohtaisen harkinnan varaan.

### **Väite 3: Suomalaisten luottamushan on Euroopan korkeimpia?**

Ihmisten välistä sosiaalista luottamusta voidaan pitää yhteiskuntaa koossa pitävänä liimana. Samalla tavoin terveen kriittiseen arviointiin perustuva poliittinen luottamus parhaimmillaan kiinnittää kansalaiset poliittiseen järjestelmään, antaa järjestelmälle sen tarvitseman legitimitetin ja kannustaa ihmisiä toimimaan demokraattisen järjestelmän ylläpitämiseksi osallistumalla sen toimintaan aktiivisesti. Luottamuksen ilmapiirissä kansalaiset voivat kokea, että poliittiset instituutiot, toimijat ja puolueet vastaavat heidän normatiivisiin odotuksiinsa (Stokes 1962; Hetherington 1998; Miller 1974a) eli ne toimivat kuten kansalainen olettaa tai toivookin niiden toimivan. Korkea poliittinen luottamus tehostaa instituutioiden toimintaa, sujuvoittaa markkinaperusteista taloutta sekä vähentää valvonnan ja kontrollin tarvetta yhteiskunnassa (Listhaug & Ringdal

2008). Vastaavasti poliittisen luottamuksen puute voi puolestaan heikentää demokraattisten regiimien vakautta ja legitimitteettiä pitkällä aikavälillä (Easton 1965), hidastaa yhteiskunnallisten uudistusten tekemistä (Hooghe & Zmerli 2011) ja jopa lisätä lainvastaista käyttäytymistä.

Suomessa kansalaisten keskimääräinen luottamus eduskuntaan, puolueisiin ja poliitikkoihin on ollut sekä kohtalaisen korkeaa että verrattain vakaata. Kaikkiin näihin instituutioihin kohdistuvassa luottamuksessa on ollut samantyyppisiä nousuja ja laskuja, kuitenkin niin, että luottamus puolueisiin ja poliitikkoihin on ollut hieman eduskuntaan kohdistuvaa luottamusta alhaisempaa (Bäck ym. 2016). Tämä johtunee osittain Eastonin (1965; 1975) ajatuksiin nojaten siitä, että eduskuntaan kohdistuva tuki on diffuusua eli pysyväisluonteisempaa ja perustuu arvioon poliittisista instituutioista ja toimijoista sekä yhteiskunnallisista järjestelyistä yleensä (Easton 1975, 444; ks. myös Weatherford 1992; Dalton 2006, 251). Poliitikkoihin ja puolueisiin kohdistuva tuki sen sijaan on spesifimpää eli viittaa siihen, miten kansalainen suhtautuu niihin henkilöihin ja toimijoihin, jotka yhteiskuntaa sillä hetkellä johtavat, ja miten hän arvioi heidän suoriutumistaan tehtävistään suhteessa omiin odotuksiinsa (Miller 1974b; vrt. Citrin 1974). Kuitenkin käytännössä diffuusi ja spesifi tuki ovat keskenään vuorovaikutuksessa ja pitkällä aikavälillä etäisyyden kasvamisella kansalaisten ja poliittisen järjestelmän välillä voi olla demokratian kannalta haitallisia, pysyvämpiä vaikutuksia (esim. Bowler & Karp 2004).

Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että suomalaisten luottamuksen heilahteluihin vaikuttavat erityisesti kansalaisten näkemykset kansantalouden tilasta (Kestilä-Kekkonen & Söderlund 2016) ja myös satunnaiset skandaalit, kuten vuoden 2010 vaalirahoituskohtaus. Myös vaalien lähestyminen vaikuttaa, koska yleensä hallitukseen kohdistuva tyytymättömyys heijastuu yleisemmin poliittiseen luottamukseen etenkin vaalikauden lopussa. Kuitenkin Suomi pärjää erittäin hyvin kansainvälisessä 15 maan vertailussa luottamusindikaattorien suhteen muiden Pohjoismaiden tavoin: se on kuudes luottamuksessa parlamenttiin, neljäs luottamuksessa puolueisiin ja viides luottamuksessa poliitikkoihin (taulukko 2). Ylipäänsä Pohjoismaat ovat luottamusvertailuissa korkealla.



**Taulukko 2.** Keskimääräinen luottamus parlamenttiin, puolueisiin ja poliitikkoihin 15 Euroopan maassa (asteikko 0-10, 0 = en luota lainkaan, 10 = luotan täysin). European Social Survey 2016.

	<b>Parlamentti</b>	<b>Puolueet</b>	<b>Poliitikot</b>
Norja	6,7	5,3	5,3
Ruotsi	6,2	5,1	5,0
Sveitsi	6,2	5,1	5,3
Tanska	5,9	5,1	4,9
<b>Suomi</b>	<b>5,6</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>
Alankomaat	5,2	4,9	4,9
Saksa	5,1	3,9	3,9
Belgia	4,8	4,1	4,1
Itävalta	4,7	3,5	3,5
Viro	4,4	3,4	3,5
Tsekki	4,0	3,4	3,3
Ranska	3,9	2,7	2,7
Irlanti	3,8	3,3	3,3
Puola	2,8	2,0	2,0
Slovenia	2,8	2,0	1,9
<b>Yhteensä</b>	<b>4,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>

Mikäli korkea poliittista luottamusta voidaan pitää hyvinvoivan demokratian edellytyksenä (Almond & Verba 1963; Dalton 2006), suomalaisella demokraatialla menee keskimäärin lukujen valossa erinomaisesti. Samoin demokratian kannatus on tasaista vuodesta toiseen (Borg ym. 2015). Toisaalta näiden yksittäisten indikaattoreiden luoma kokonaiskuva ei kerro sitä, mitä muut kansalaisten poliittista kiinnittymistä mittaavat indikaattorit osoittavat, erityisesti väestöryhmittäin tarkasteltuna, ja millainen luottamus on toimivan demokraattisen järjestelmän kannalta hyväksi.

Yleisesti ajatellaan, että demokraattisissa yhteiskunnissa kansalaisten luotettujen päätöksentekijöiden tulisi tehdä oikeita päätöksiä ja huolehtia responsiivisuudesta eli siitä, että kansalainen kokee äänensä tulleen päätöksenteossa kuulluksi. Matti Wiberg (1986) kuitenkin väittää Snidermanin (1981) ajatuksiin perustuen, että järjestelmää tukevat (supporting) kansalaiset tulisi erottaa siihen sitoutuneista (committed) kansalaisista. Näistä ensimmäiset perustavat tukensa demokraattisen järjestelmän kriittiselle arvioinnille ja huomaavat myös sen puutteet, kun taas jälkimmäiset osoittavat kritiikitöntä lojaaliutta päätöksentekijöille.

Tämä keskustelu johtaa luottamuksen ja tyytyväisyyden käsitteiden eroihin: siinä missä luottamuksessa on kyse kansalaisten normatiivisista odotuksista, tyytyväisyys viittaa enemmän politiikan tuotosten arviointiin. Siten korkea keskimääräinen luottamus voi indikoida myös sitoutuneiden kansalaisten suurta osuutta, mikä ei välttämättä ole demokratian toiminnan kannalta ideaali tilanne. Tyytyväisyys poliittiseen järjestelmään kuvaa puolestaan paremmin, miten järjestelmää tukevat kansalaiset kriittisesti arvioivat sitä tilannekohtaisesti, pitävät päätöksentekijät varpailaan ja voivat myös vetää tarvittaessa tukensa pois (Wiberg 1986).

Hooghe ja Zmerli (2011) väittävät, poliittinen luottamus voi myös olla tuen osoitus demokraattiselle poliittiselle kulttuurille riippumatta siitä kuinka kykeneväinen kansalainen on arvioimaan sen tuottamia tuotoksia ja toimintatapoja kriittisesti. Sen sijaan Rosanvallonin (2008) mukaan epäluulo päätöksentekijöitä kohtaan on osa sitä legitimizeettiä, jonka turvin he toimivat edustuksellisissa demokratioissa. Legitimizeettiä voidaan lisätä paitsi äänestysdemokratiaa vahvistamalla, myös tuemalla epävirallisia käytäntöjä ja yhteiskunnallisia vastavoimia, jotka ovat ikään kuin organisoidun epäluottamuksen muotoja. Tällaisia vastademokraattisia ryhmiä ovat esimerkiksi yhteiskunnalliset liikkeet, jotka nostavat esiin ongelmia ja asettavat rajat vallankäytölle varsinaisen poliittisen järjestelmän ulkopuolelta.

Monet seikat viittaavat siihen, että järjestelmää arvioidaan kuitenkin sen mukaan missä määrin sen tuotokset vastaavat kansalaisten odotuksia eli kuinka responsiivinen järjestelmä on. Näin on pääteltävissä luottamuksen ajoittaisista heilahteluista ja siitä, että luottamus poliitikkoihin on huomattavasti alhaisempaa kuin luottamus pysyvämpiin instituutioihin. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että väestöryhmät eroavat responsiivisuuden kokemisen suhteen huomattavasti toisistaan. Naisista vain noin puolet uskoo omien poliittisten tekojensa vaikuttavuuteen, kun miesten joukossa vastaava luku on kaksi kolmasosaa. Koulutuksen suhteen erot suurenevät: yliopistokoulutuksen saaneista neljä viidestä uskoo ainakin jossain määrin omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa, kun taas kahdessa alimmassa koulutusluokassa (ei ammatillista koulutusta/amatillinen koulutus) vastaava osuus on vain puolet (Kestilä-Kekkonen 2015). Näiden lukujen nojalla vaikuttaa siltä, että järjestelmää kriittisesti tukevien joukko olisi jokseenkin sosiodemografisesti vinoutunut, vaikka luot-

tamus sinällään olisi keskimääräisten lukujen valossa korkea. Mikäli osa kansalaisista kokee, että heillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon esimerkiksi äänestämällä epämieluisat poliitikot pois vallasta tai vaikuttaa heidän päätöksiinsä, tämä tyytymättömyys saattaa ajan myötä levitä myös demokraattiselle järjestelmälle osoitettuun tukeen (Fuchs & Klingemann 1995).

Luottamuksen laadussa on toinenkin puoli. Vaikka koettu vaikutusmahdollisuuksien vähyys on merkittävä ongelma järjestelmän toiminnan ja sen tuotosten aidon arvioinnin kannalta, myös poliittisen järjestelmän monimutkaisuus aiheuttaa vakavia laatuongelmia, vaikka luottamuksen määrällinen taso näyttäisi indikaattoreiden valossa olevan kunnossa. Niin kutsuttu sisäinen kansalaispätevyys, eli kansalaisen kokemus siitä missä määrin hän kokee ymmärtävänsä poliittisia prosesseja (Converse 1972), on tutkimusten mukaan keskeinen poliittista luottamusta selittävä tekijä (esim. Bäck ym. 2016). Alhainen sisäinen kansalaispätevyys kytkeytyy erityisesti heikkoon poliittiseen tietämykseen ja poliittiseen kiinnostuneisuuteen. Suomalaisista jopa yli 40 prosenttia on sitä mieltä, että politiikka on välillä niin monimutkaista, että on vaikeaa tietää mistä on kyse: kansainvälisessä vertailussa Suomi sijoittuu sisäisen kansalaispätevyyden osalta häntäpäähän. Kansallisesti väestöryhmittäiset erot ovat huomattavat (taulukko 3). Naisista yli 70 prosenttia kokee ymmärtävänsä politiikkaa heikosti miehillä vastaavan osuuden ollessa 60 prosenttia. Yliopistokoulutuksen saaneista vain puolet kokee politiikan monimutkaiseksi vastaavan osuuden ollessa neljä viidesosaa niillä, joilla ei ole ammatillista koulutusta. Niinpä myöskään kyky arvioida demokraattista järjestelmää kriittisesti ei jakaudu väestössä tasaisesti ja tästä voi seurata, että luottamus järjestelmälle muodostuu hyvin erilaisista lähtökohdista.

**Taulukko 3.** Sisäinen kansalaispätevyys ikäryhmittäin sekä koulutustason ja sukupuolen mukaan. Kansalaisten suhtautuminen väittämään ”Joskus politiikka vaikuttaa niin monimutkaiselta että en oikein ymmärrä mitä on tekeillä” (% , suluissa N).

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Nainen	35,6 (283)	38,2 (304)	18,2 (145)	7,9 (63)
Mies	24,4 (188)	39 (300)	23,6 (182)	13 (100)
18–24 vuotta	29,6 (50)	37,3 (63)	26,6 (45)	6,5 (11)
25–34 vuotta	29,2 (71)	42 (102)	21 (51)	7,8 (19)
35–44 vuotta	20 (53)	47,2 (125)	24,2 (64)	8,7 (23)
45–54 vuotta	25,8 (48)	40,9 (76)	20,4 (38)	12,9 (24)
55–64 vuotta	36,3 (115)	33,1 (105)	20,8 (66)	9,8 (31)
yli 65 vuotta	34,8 (135)	34,5 (134)	16,2 (63)	14,4 (56)
Ei ammatillista koulutusta (kansa-, keski- tai peruskoulu)	45,3 (97)	36 (77)	14 (30)	4,7 (10)
Ammatillinen koulutus	43 (161)	35 (131)	13,4 (50)	8,6 (32)
Keskiaste	29,7 (140)	37,9 (179)	22 (104)	10,4 (49)
Ammattikorkeakoulu	19,5 (46)	42,8 (101)	26,7 (63)	11,0 (26)
Yliopisto	10,4 (28)	43,3 (116)	29,1 (78)	17,2 (46)

#### **Väite 4: Keskimääräinen korkea koulutustaso johtaa hyviin tietoihin politiikasta?**

Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että suomalaisten poliittinen tietämys on kansainvälisessä vertailussa vähintään kohtuullista ja suomalaisilla on varsin realistinen kuva omasta tietotasostaan (Elo & Rapeli 2008). Tulisiko siis osallistumisen aina edes olla aktiivista, vai voidaanko ajatella, että esimerkiksi hyvät tiedot politiikasta ja kiinnostuneisuus sitä kohtaan kertovat hyvinvoivasta demokratiasta (Conge 1988), vaikka kansalainen ei lähtisikään uurnille vaalipäivänä? Toisaalta Putnamin (2000, 35) ajatus osallistumisesta pelinä on varsin pätevä: ellei kansalainen tunne pelin sääntöjä eikä välitä lopputuloksesta, hän tuskin haluaa edes pelata. Niinpä poliittinen tietämys ja kiinnostus politiikkaa kohtaan ennustavat vahvasti sitä, osallistuuko ihminen yhteiskunnallisten asioiden hoitoon. Empiirisesti katsottuna tietämys, kiinnostuneisuus ja politiikan ymmär-

täminen eivät ole aina riittäviä ehtoja osallistumiselle, mutta usein ne ovat osallistumisen välttämättömiä ehtoja.

Mitä tarkoitetaan hyvällä poliittisella tietämyksellä ja millaista sen tulisi olla, jotta se johtaisi ihmisen aktivoitumiseen yhteiskunnassa? Delli Carpin ja Keeter (1996, 19) katsovat poliittisen tietämyksen muodostuvan joukosta faktatietoja, jotka varastoituvat ihmisen pitkäkestoiseen muistiin, erotuksena sirpaleisesta tiedosta, jota kansalainen ei aktiivisesti hyödynnä. Rapelin (2010) mukaan faktatiedon hallinta voi johtaa poliittiseen taidokkuuteen eli siihen, että kansalainen kykenee muodostamaan yhtenäisen kokonaiskuvan politiikasta. Toisaalta poliittinen tietämys heijastuu vahvasti myös ns. kansalaiskompetenssiin, eli kansalaisen kykyyn toimia yhteiskunnan jäsenenä ja tulkita sen tapahtumia.

Mikäli faktatiedon omaksuminen on tärkeä, vaikkakaan ei toki ainoa eikä merkittävinkään polku poliittiselle osallistumiselle yhteiskunnassa, eikö suomalaisten keskimääräisen korkean koulutustason tulisi taata myös poliittisen tietämyksen kautta korkea poliittinen osallistuminen ja aktiivisuus? Erityisesti poliittisen tietämyksen kohdalla indikaattoreiden keskiarvoihin tuijottaminen vääristää merkittävästi kokonaiskuva. Erot yhteiskunnallisten ryhmien välillä poliittisessa tietämyksessä ovat merkittävät. Koulutus, miessukupuoli, taloudellinen varallisuus ja korkeampi ikä takaavat keskimäärin paremman tietämyksen (Elo & Rapeli 2008). Lähes samankaltaiset väestöryhmäerot ovat näkyvissä sisäisen kansalaispätevyyden suhteen, mikä kertoo tietämyksen ja politiikan ymmärtämisen loogisesta ja vahvasta linkistä. Tosin ikäryhmien väliset erot eivät ole kansalaispätevyydessä yhtä merkittäviä (Kestilä-Kekkonen, 2015).

Vaikka keskimäärin lähes kaksi kolmesta suomalaisesta on kiinnostuneita politiikasta, väestöryhmien välillä on merkittäviä eroja. Nuorimmat ikäryhmät ovat selvästi vähiten kiinnostuneita, ja noin kuudesosa suomalaisista, joilla ei ole ammatillista koulutusta, ei koe olevansa kiinnostunut lainkaan politiikasta (Kestilä-Kekkonen, 2015). Näin on siitä huolimatta, että peruskoulu takaa kaikille ainakin opetussuunnitelmatasolla samat tiedot yhteiskunnasta. Peruskoulun jälkeen poliittisen tietämyksen ja erityisesti kansalaiskompetenssin karttumisessa näkyy selviä eroja. Kuten POLKU-projektin (2016) tutkimuksessa ammattikoulu- ja lukiolaisten poliittisen luottamuksen eroista todetaan, nuoren hakeutuminen toisen asteen koulutukseenkaan ei takaa ikäkohortille

välttämättä samantasoisia tietoja yhteiskunnallisista asioista. Näin on siksi, että pakollisten kurssien määrä ja myös opetussuunnitelman painotukset vaihtelevat eri koulutuspoluilla merkittävästi. Lukion opetussuunnitelmassa korostuu aktiivinen kansalaisuus ja vaikuttaminen kun taas ammattikoulun opetussuunnitelmassa yhteiskuntaopin opetus antaa enemmän eväitä nykyisessä järjestelmässä luovimiselle. Näiden tekijöiden lisäksi kouluympäristön toimintatavat ja asenteet vaikuttavat siihen, minkälaisia osallistumisen malleja nuori yhteiskunnassa omaksuu.

Joko koulutuksen tai muiden sosioekonomisten tekijöiden vaikutuksesta syntyneet varhaiset erot tietämyksessä kertautuvat myöhemmin. Rapelin ja Borgin (2016) tuore tutkimus osoittaa, että yhteiskunnallinen hyväosaisuus, katsottuna ammattiaseman ja koulutustason näkökulmasta, heijastuu tietotasoon. Työttömien tietotaso on selvästi työssäkäyvien tietotasoa heikompa, ja ylimmät koulutusluokat eli yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet erottuvat muista suuremmalla tietämyksellään. Osin tietämyksen erojen vuoksi myös poliittinen vaikutusvalta jakaantuu yhteiskunnassa epätasaisesti (Rapeli 2010).

### **Väite 5: Ei hätää, nuoret osallistuvat toisin**

Suomalaisten valitsijasukupolvien välisiä osallistumis- ja kiinnittymiseroja koskevaa keskustelua on pitkään hallinnut huoli nuorten tilanteesta. Yleisimmin nuorilla tarkoitetaan tällöin alle 30-vuotiaita ja esimerkiksi valtion nuorisoasiain neuvottelukunta on asettanut empiirisen seurantansa ikähaarukaksi 15–29-vuotiaat. Vaalien yhteydessä tarkasteltavien nuorten luonnollinen alaikäraja on 18 vuotta ja tilastoluokituksissa käytetään nuorten ikäluokkien ylärajana usein myös alle 35-vuotiaita.

Vaalitutkijoita moititaan silloin tällöin liian kapeakatseisiksi, kun he (yli)korostavat puolue- ja vaalidemokratian osallistumisen merkitystä demokratian toimivuudessa. Pelkistäen sanottuna kriitikkojen mielestä riittää, että nuoret vain osallistuvat jollakin tavalla. Jos julkiseen keskusteluun on uskominen, suuri joukko nuoria tekee yhä useammin eettisiä valintoja osto- ja kulutusvalinnoissaan, osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun internetissä ja sosiaalisessa mediassa tai valitsee muun kansalaistoiminnan kuin puoluevaikuttamisen omaksi osallistumis- ja vaikut-

tamistavakseen. Hyvä niin, mutta kuinka suuri se joukko on?

Mainittu ajattelutapa saattaa istua demokratiaa edistävien viranomais-tenkin pirtaan, koska puolueiden kiinnostavuuteen vaikuttaminen ei oikein kuulu heidän rooliinsa. Kun demokratian kehittämistä on tullut viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana yhä enemmän virkamies- ja hallintovetoista, on tavallaan ymmärrettävää, että suuri osa kehittämis-toimista on kohdistunut muualle kuin edustukselliseen demokratiaan. Tämä käy ilmi Heikki Paloheimon (2014) oikeusministeriölle laatimasta demokraatiapolitiikan ulkoisesta arvioinnista, joka avaa varsin osuvasti myös kansalaisten osallistamiseen tähtävien kehittämistoimien uhkia.

Paloheimon teksti (2014, 46) ansaitsee pitkähkön sitaatin:

Politiikkaan osallistuvat eniten aktiiviset kansalaiset. Näin on myös politiikan uusien osallistumismuotojen kohdalla. Se asettaakin demokra-tiapolitiikalle erityisiä haasteita. On näet mahdollista, että uusien osallis-tumismuotojen käyttöön ottaminen lisää entisestään kuulua politiikkaan aktiivisesti osallistuvien ja passiivisten kansalaisten välillä, ennen muuta hyvän poliittisen lukutaidon omaavien ja huonon poliittisen lukutaidon omaavien välille.

Mitä uusimmat tutkimusaineistot osoittavat asiasta nuorten osalta? Kuinka kiinnostuneita he ovat politiikasta, kuinka paljon he tietävät siitä, miten osallistuvat siihen ja millaisia ovat erot nuorten ikäryhmän sisällä? Vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen kerätty kansallisen vaali-tutkimuksen käyntikyselyaineiston avulla pystymme vastaamaan näihin kysymyksiin ainakin suuntaa antavasti.

**Taulukko 4.** Nuorimpien ikäryhmien kiinnostus politiikkaan, tietämys politiikasta ja osallistuminen erilaisiin toimintamuotoihin verrattuna vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimusaineiston kaikkiin vastaajiin (%)

	18-24	25-34	Kaikki
Hyvin kiinnostuneita politiikasta	10	13	22
Tiesi oikein vähintään neljä viidestä kyselyn tietokysymyksestä	16	31	38
TEHNYT VIIMEKSI KULUNEIDEN 4 V AIKANA:			
Kirjoittanut yleisönosastoon	9	8	12
Ottanut yhteyttä poliittisiin päätöksentekijöihin jossakin tärkeässä asiassa	6	12	20
Kirjoittanut nimensä vetoomuksiin tai nimenkeräyksiin	55	60	49
Osallistunut poliittisen puolueen toimintaan	3	7	9
Osallistunut muun yhteiskunnallisen järjestön toimintaan	18	24	27
Tehnyt omia ostopäätöksiänsä siten, että voisi kuluttajana vaikuttaa yhteiskunnallisiin tai poliittisiin asioihin	43	49	41
Osallistunut boikottiin, maksu- tai ostolakkoon	16	19	17
Osallistunut rauhanomaisiin mielenosoituksiin	8	12	8
Osoittanut kansalaistottelemattomuutta osallistumalla väkivallattomaan laittomaan toimintaan	3	3	2
Käyttänyt väkivaltaa poliittisten päämäärien saavuttamiseksi	-	-	0
On allekirjoittanut vähintään yhden valtiollisen kansalaisaloitteen	44	50	35
(n pienimmillään)	(170)	(252)	(1599)

Taulukko 4 osoittaa ensinnäkin, että molemmissa alle 35-vuotiaiden ikäryhmissä on selvästi vähemmän politiikasta hyvin kiinnostuneita kuin koko aikuisväestössä. Alle 25-vuotiaista äänioikeutetuista vain joka kymmenes on erittäin kiinnostunut politiikasta, ja vuoden 2012 nuorisobarometriaineiston (FSD2729) nojalla tämä pätee myös 15–17-vuotiaisiin nuoriin. Taulukon 2 nojalla alle 25-vuotiaiden nuorten faktatiedot politiikasta ovat huomattavasti heikommat kuin väestössä yleensä. Sitä vastoin 25–34-vuotiaiden poliittinen tietämys ei jää merkittävästi väestön keskitasosta.

Kiinnostuksen ja tietämyksen osalta nuorten poliittinen kiinnittymien on siis vanhempia ikäryhmiä ohuempaa, mutta erilaisista poliittisen toiminnan muodoista löytyy päinvastaisiakin esimerkkejä. Vetoomusten allekirjoittamisessa, eettisessä kuluttamisessa ja valtiollisten kansanaloitteiden allekirjoittamisessa nuoret ovat olleet kuluvalle vuosikymmenellä vanhempia ikäryhmiä aktiivisempia. Asiaa kysyttiin siten, oliko vastaaja



tehnyt tai osallistunut viimeksi kuluneiden neljän vuoden aikana joitakin mainituista asioista.

Kokonaiskuvassa nuoret eivät kuitenkaan ole juurikaan koko aikuisväestöä aktiivisempia osallistumaan poliittisesti juuri millään tavalla. Tässä mielessä nuorten osallistumisen (voimakas) kanavoituminen muihin poliittisen osallistumisen muotoihin ei saa tukea tutkimusaineistosta.

**Taulukko 5.** Eritasoisesti koulutettujen 18–34-vuotiaiden kiinnostus politiikkaan, tietämys politiikasta ja osallistuminen erilaisiin toimintamuotoihin (% , eduskuntavaalitutkimusaineisto 2015

	Perus aste	Keski aste	Alin korkea- aste	Korkea- koulu- tutkinto
Hyvin kiinnostuneita politiikasta	3	10	15	15
Tiesi oikein vähintään neljä viidestä kyselyn tietokysymyksestä	13	18	23	38
TEHNYT VIIMEKSI KULUNEIDEN 4 V AIKANA:				
Kirjoittanut yleisönosastoon	6	9	12	7
Ottanut yhteyttä pol. päätöksentekijöihin jossakin tärkeässä asiassa	8	8	15	12
Kirjoittanut nimensä vetoumuksiin tai nimenkeräyksiin	50	58	57	61
Osallistunut poliittisen puolueen toimintaan	3	4	12	5
Osallistunut muun yhteiskunnallisen järjestön toimintaan	16	21	22	24
Tehnyt omia ostopäätöksiäni siten, että voisi kuluttajana vaikuttaa yhteiskunnallisiin tai poliittisiin asioihin	29	46	37	55
Osallistunut boikottiin, maksu- tai ostolakkoon	11	18	17	20
Osallistunut rauhanomaisiin mielenosoituksiin	3	11	6	12
Osoittanut kansalaistottelemattomuutta osallistumalla väkivallattomaan laittomaan toimintaan	5	5	2	1
Käyttänyt väkivaltaa poliittisten päämäärien saavuttamiseksi	-	-	-	-
On allekirjoittanut vähintään yhden valtiollisen kansalaisaloitteen	50	42	45	54
(n pienimmillään)	(38)	(201)	(51)	(136)

Taulukko 5 jatkaa tarkastelua samojen osallistumismuotojen osalta pelkästään 18–34-vuotiaiden osalta. Tulokset on raportoitu koulutustasoryhmittäin ja varsinkin perusasteen sekä alimman korkea-asteen ryhmien kohdalla on syytä huomata, että kyselytiedot perustuvat melko pieniin vastaajamääriin. Tämä lisää tulosten tilastollista epävarmuutta.

Koulutustason mukaisten tulosten arviointi kytkeytyy eriarvoistumisuhkaan ja mahdollisesti kasvavaan kuiluun yhtäältä aktiivisten ja osallistumistaitoisten sekä toisaalta osallistumistaidoiltaan heikompien

ja passiiviksi jäävien välillä. Jos asiaa arvioitaisiin taulukossa 3 pelkääntään poliittisen kiinnostuksen ja tietämyksen nojalla, huoleen voisi olla aihehtakin. Kun verrataan perusasteen koulutuksen saaneita nuoria korkeakoulututkinnon suorittaneisiin nuoriin, kiinnostus ja tietämys ovat monin verroin suuremmat korkeakoulutettujen nuorten keskuudessa. Toisaalta ylimmäkään koulutustasoryhmän nuorten poliittinen tietämys ei kohoa koko väestön tietotasoa korkeammaksi (vrt. taulukko 4).

Osallistumisessa erilaisiin poliittisen toiminnan muotoihin näkyy jonkin verran koulutusasteen mukaisia eroja, mutta korkea koulutus ei lisää nuorilla mitenkään suoraviivaisesti eikä edes voimakkaasti todennäköisyyttä poliittiseen osallistumiseen. Korkeakoulututkinnon suorittaneet nuoret olivat muihin nuorten koulutustasoryhmiin nähden selvästi aktiivisemmin mukana ainoastaan eettisessä kuluttamisessa.

Nämä havainnot sekä edellä esillä olleet tiedot samojen koulutustasoryhmien äänestysosallistumiseroista (taulukko 1) oikeuttavat päättelemään, että koulutusasteen mukaiset erot näkyvät nuorilla voimakkaaimmin nimenomaan vaaliosallistumisessa sekä poliittisessa tietämyksessä. Nuoret eivät osallistu muita enemmän yhteiskunnallisesti sen paremmin vaaleissa kuin muullakaan tavalla. Vaali- ja puoluedemokratiaan osallistumattomuuden seuraukset voivat kuitenkin olla merkittävimmät. Jos nuoret eivät äänestä, ehkä politiikka ei pian kiinnostu nuorista.

## **Uhkakuvia ja mahdollisuuksia**

Olemme tarkastelleet edellä viittä määrälliselle vaali- ja osallistumistutkimukselle varsin tuttua aihealuetta. Valikoima ei tietenkään ole demokratian yleisen toimivuuden kannalta kattava. Monet aiheet puuttuvat listalta, kuten esimerkiksi vapaata tiedonsaantia sekä median riippumattomuutta ja tasapuolisuutta koskevat teemat. Joka tapauksessa tulokulmamme ja tuloksemme osoittavat, että suomalaisen demokratian tilaa ja kehitysnäkymiä kannattaa tutkia ja arvioida riittävän tarkasti. Puolue- ja vaalidemokratia toimii Suomessa yleensä ottaen tyydyttävästi, mutta demokratian toteutumisessa on myös merkittäviä epäkohtia. Liian moni kokee politiikan monimutkaiseksi eikä katso tietävänsä, miten siihen voisi vaikuttaa.

Yhteiskuntapolitiikan ja hallinnon hyväksyttävyyden kannalta on olennaista, että kaikki kansalaisryhmät seuraisivat politiikkaa ja olisivat siitä kiinnostuneita ainakin jonkin verran. Poliitiikka tarvitsee palautetta ja vain riittävä tietämys mahdollistaa järjestelmän ja politiikan tolkullisen arvioinnin ja terveen kritiikin. Suomalaisten kiinnostuksen taso poliitikasta on kyllä yhä yleisesti ottaen tyydyttävä, mutta väestö polarisoituu kiinnostuksen ja politiikan seuraamisen suhteen. Varsinkin vähiten koulutetut osoittavat entistä vähemmän mielenkiintoa politiikkaa kohtaan ja koulutusryhmien väliset tietämyserot yhteiskunnallisista asioista kasvavat. Tämä lisää eroja osallistumistaidoissa luoden epätasa-arvoa väestöryhmien välille.

Kiinnostuksen ja tietämyksen polarisaatiokehityksen katkaiseminen ja kääntäminen on erityisen tärkeää nykyisessä tilanteessa, jossa monet seikat haastavat kansalaisten luottamusta politiikkaan. Kansallisen poliittisen päätöksenteon ulkoiset reunaehdot – kuten esimerkiksi globaali talous, EU- ja eurojäsenyys) ja maan taloustilanne – ovat luoneet hallitukselle aiempaa kapeamman toimintatilan, jolloin harjoitettu politiikka aiheuttaa perusteltua kritiikkiä kansalaisten keskuudessa. Demokratian etu on, että se aiheuttaisi samalla mahdollisimman vähän perusteettomia, poliittisen päätöksenteon perusteiden yksinkertaistuksiin rakentuvia mielipiteitä. Sellaisten kanavoituminen vaaleissa on kuitenkin yhä todennäköisempää, koska tietämyksen ohenemisen ohella kansalaisten kiinnittyminen osallistumista tukeviin normeihin ja ideologioihin heikentyy koko ajan, voimakkaimmin nuorimmissa ikäluokissa. Poliittisen osallistumisen realistinen tulevaisuusskenaario on, että aiempaa useampien kannanmuodostus perustuu vaaleissa ja niiden välillä vähemmän tietoon ja enemmän mielikuviin. Äänestysaktiivisuuden erot väestöryhmien välillä ovat osaltaan seurausta jo tapahtuneesta eriytymiskehityksestä: osallistumistaidot, tiedot ja kiinnostus, käsitykset omista vaikuttamismahdollisuuksista – näissä kaikissa erot ovat polarisoituneet erityisesti koulutustason mukaan.

Liikkuvat äänestäjät eivät useinkaan ole politiikasta kiinnostuneimpia vaan suurelta osin siihen heikosti kiinnittyneitä. On mahdollista, että vaaleissa ja kampanjoissa pitkän tähtäimen politiikan ja siihen liittyvien keskeisten poliittisten asiakysymysten painoarvo vähenee, kun tilaa valtaavat valitsijakunnan liikkuvimpia osia kohtaan suunnatut houkutteluyritykset.

Onko edellä mainittujen uhkakuvien toteutuminen estettävissä? Tuskinpa kurssia voidaan kovin nopeasti kääntää. Ehkä juuri siksi Heikki Paloheimokin (2014) on ehdottanut suomalaisen demokriapolitiikan arvioinnissaan tärkeimpänä toimenpiteenä kansalaisten poliittisen lukutaidon ja subjektiivisen kansalaispätevyuden vahvistamista monipuolisen kansalaiskasvatuksen avulla. Keino ei ole nopea, mutta se kohdentuisi oikeisiin ryhmiin kielteisen polarisointikehityksen kääntämiseksi, eikä toimenpide myöskään vaadi lainsäädännöllisiä muutoksia. Joka tapauksessa vaali- ja puoluedemokratian laaja-alaisen kehittämisen tulee säilyä luovuttamattomana osana julkishallinnon demokriapolitiikkaa, koska keskeisimmät kansalaisten tasa-arvoisiin elinoloihin ja hyvinvointitekkijöihin liittyvät päätökset tehdään edustuksellisen demokratian piirissä. Demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien tasavertaisuus on arvo sinänsä.

**OSA II**

**POLIITTISEN OSALLISTUMISEN  
MUUTOS**

# Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkoston toimintaan

Ari-Veikko Anttiroiko

## Johdanto

Yhteisten asioiden hoito nähdään liberaalissa demokratiassa politiikan ja hallinnon yhteispelinä: poliitikot tekevät kansalaisten edustajina arvopohjaiset päätökset ja julkinen hallinto huolehtii toimeenpanosta. Nämä molemmat tehtävät perustuvat hierarkiaan eli selkeisiin sääntöihin, työnjakoon, käskysuhteisiin ja toimivallan määrittelyyn. Yhteiskunnan monimutkaistuessa ja moniarvoistuessa tämä organisointiperiaate on alkanut saada rinnalleen ei-hierarkkisia muotoja, mikä on lisännyt julkisten ja yksityisten organisaatioiden välistä vuorovaikutusta. Käytännössä julkisyhteisöt, yritykset ja järjestöt ovat alkaneet tehdä yhteistyötä erilaisissa politiikka- ja hallintaverkostoissa, mikä on osaltaan muuttanut yhteisten asioiden hoitamisen organisointitapaa. Julkisen hallinnon näkökulmasta kyse on siirtymästä hallinnosta (*government*) hallintaan (*governance*).

Demokratian kannalta verkostot toivat kokonaan uuden ulottuvuuden julkiseen hallintaan. Nimittäin kun perinteisessä edustuksellisessa

järjestelmässä kansalaisten ensisijainen vaikutus on tapahtunut epäsuorasti äänestämällä vaaleissa ja suhde hallintoon on rakentunut lähinnä viranomaistoiminnan ja julkisrahoitteisten palvelujen käytön kautta, verkostot toivat tähän kuvaan julkisyhteisöjen, yritysten ja järjestökentän välisen yhteistyön muotoja, joiden piiriin on pääsy vain valikoituneella joukolla kansalaisia. Verkostoista on muodostunut siten varsin elitistisesti väritynyt hallinnan ”harmaa alue”, jolla on demokratiateorian kannalta tarkasteltuna yhteys lähinnä assosiatiiviseen eli järjestö- ja yhteisöpohjaiseen demokratiaan (ks. myös tämän kirjan kolmas luku). Toisaalta siinä missä edustuksellisesta demokratiasta on tulossa yhä vuorovaikutteisempaa ja käyttäjä- ja asukasdemokratia on kaventanut kansalaisten ja hallinnon välistä kuilua, myös verkostojen demokraattisuuteen on alettu kiinnittää huomiota. Tulisiko politiikka- ja hallintaverkostoja avata jollain tavalla kansalaisten suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle?

Verkostojen demokraattisuutta koskevaa käsittelyä konkretisoidaan tässä yhteydessä pohtimalla asiaa kolmen toimijaryhmän – julkisyhteisöjen, verkostoihin osallistuvien yritysten ja järjestöjen sekä yleensä verkostoihin nähden ulkopuolisiksi jäävien kansalaisten – osallistumisen kannalta. Julkisyhteisöjen ääni kuuluu verkostoissa sekä poliitikkojen että viranhaltijoiden kautta. Näiden toimijoiden merkitys julkisen hallinnan piirissä tapahtuvassa verkostoyhteistyössä on keskeinen. Niiden kautta syntyy samalla yhteys edustukselliseen demokraattiseen järjestelmään. Julkisyhteisöjen intressi verkostojen hyödyntämiseen perustuu siihen, että näin saadaan täydentäviä resursseja yhteiskuntapoliittisesti motivoitujen hankkeiden ja tehtävien toteuttamiseen. Samalla verkostojen nousu liittyy verkostokumppanuuden merkityksen kasvuun niin sektoripolitiikan alueella kuin itseohjautuvissa kehittämisverkostoissakin. Tätä kautta kuvaan tulevat mukaan yksityisen ja vapaaehtoissektorin toimijat ja niiden piiristä erityisesti järjestöt.

Kansalaisnäkökulma verkostoihin on sikäli edellisiä problemaattisempi, että kansalaisten osallistumista ja heidän harjoittamaansa demokraattista kontrollia ei juurikaan sovelleta yhteiskuntapolitiikkaan tai julkiseen hallintaan vaikuttavassa verkostoyhteistyössä. Tässä on tietysti syytä ottaa huomioon, että kansalaisten intressit tulevat välillisesti jo esiin julkisyhteisöjen kautta, minkä lisäksi niitä välittyy verkostoihin eri yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla myös järjestöjen kautta. Lisäksi esi-

merkkejä löytyy myös sellaisista politiikka- ja hallintaverkostoista, jotka ovat suhteellisen avoimia tai jotka osallistavat kansalaisia esimerkiksi joukkoistamisen muodossa. Järjestöjen, avointen verkostojen ja joukkoistamisen vaikutus näkyy verkostohallinnan kentällä kuitenkin epätasaisesti, eivätkä ne muutoinkaan poista verkostoihin liittyvää demokratia-vajetta. Verkostotutkimuksen ja -politiikan piirissä on siten edelleenkin tarpeellista pohtia, miten yhteiskuntapolitiikkaan, julkisesti rahoitettuihin hankkeisiin ja julkisyhteisöjen pyrkimyksiä edistäviin toimenpiteisiin liittyvä verkostoyhteistyö eri tasoilla ja eri sektorilla suhteutuu kansanvallan ideaan.

## **Hallintateorettinen näkökulma verkostojen demokraattisuuteen**

Verkostohallinnan tutkimuksen taustalla ovat vaikuttaneet aikanaan pluralistinen valtioteoria ja uuskorporatismi, joiden rinnalle ilmaantui 1980-90-luvuilla hallinnon ja intressiryhmien väliseen vuorovaikutukseen ja erityisesti politiikkaverkostoihin kohdistuvaa tutkimusta (Jordan & Schubert 1992; Johansson ym. 1995; Rhodes 1997; Thatcher 1998). Poliittikkakeskeinen verkostotutkimus alkoi 1990-luvulla sulautua osaksi yhteiskunnan monimuotoistumista ja eri sektorien yhteistyötä korostavaa julkisen hallinnan tutkimusta, jonka yhteydessä hallintotieteelliseksi luonnehdittavissa oleva verkostotutkimus alkoi nousta suunnannäyttäjän asemaan (esim. Kooiman 1993; Klijn 1999; Pierre & Peters 2000; Koliba ym. 2010).

Hallintotieteellisen verkostotutkimuksen käsitteellistämisen ytimeksi muodostui 1990-luvun kuluessa julkisen hallinnon suhde sitä ympäröivään yhteiskuntaan, päähuomiona julkisyhteisöjen, yritysten, järjestökentän ja kansalaisyhteiskunnan väliset suhteet yhteiskuntapoliittisten pyrkimysten määrittelyssä ja toteutuksessa (Kooiman 1993). Verkostomuotoisen hallinnan vaikutukset demokratiaan jäivät vielä tuossa vaiheessa epäselviksi ja tutkimuksellisesti alitematisoiduiksi. Uuden hallintadiskurssin huomio kiinnittyi pääasiassa sektorirajat ylittävän toiminnan koordinoimiseen ja verkostojen toimintaperiaatteiden kysymyksiin (ks. Agranoff 2007; 2012; Ansell & Torfing 2014; Comfort ym. 2011; Keast



ym. 2014; Provan ym. 2005; Provan & Milward 2001). Demokratiaa eksplisiittisesti koskevat kysymyksenasettelut tulivat mukaan pitkälti vasta 2000-luvulla (Klijn & Skelcher 2007; Sørensen & Torfing 2005a; 2005b; 2007; 2009; Wälti ym. 2004).

## **Tutkimustehtävä**

Verkostohallinta on kehittynyt perinteisen byrokratian ja edustuksellisen demokratian eli julkisten hierarkioiden rinnalle yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavaksi organisointimuodoksi. Sen erityispiirre on yritysten, vapaaehtoissektorin ja koko kansalaisyhteiskunnan ”kumppanien” kytkeminen yhteiskuntapolitiikan muotoiluun ja julkisen hallinnan prosesseihin. Vaikka verkostomaisen toiminnan lisääntyminen on tuonut yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen moniarvoisuutta ja lisännyt eri intressitahojen osallistumismahdollisuuksia, yhteiskuntapolitiikan alueella verkostojen logiikka on perustunut julkisyhteisöjen edustajien keskeiseen rooliin ja pitänyt itse verkostot kohtuullisen suljettuina. Syy tähän on se, että verkostoyhteistyö on lähtökohtaisesti organisaation edustajien välistä yhteistyötä. Sen rakennusaineiksia ovat yhteneväiset intressit ja luottamus, jotka luontaisesti rakentavat sekä välineellistä että tunnepohjaista rajaa verkoston ja sen toimintaympäristön välille.

Käsillä olevassa luvussa haetaan vastausta seuraaviin verkostoja, verkoston toimijoita ja osallistumista koskeviin kysymyksiin:

- 1) Mikä on verkostojen erityisluonne hallinnan muotona ja miten ne suhteutuvat julkisiin hierarkioihin?
- 2) Mikä on politiikka- ja hallintaverkostojen avaintoimijoiden eli poliitikkojen, hallinnon, yritys- ja järjestösektorin kumppanien sekä kansalaisten rooli verkostohallinnan kentällä?
- 3) Minkä luonteista verkostohallintaan osallistuminen on ja miten sitä olisi mahdollista demokratisoida?

Edellä esitettyjen kysymysten käsittelyn pohjana on lähinnä eurooppalainen demokraattisen verkostohallinnan tutkimus (esim. Rhodes 1997; Sørensen & Torfing 2005a; ks. myös Haveri & Pehk 2008; Hänninen

2015; Eriksson 2015). Sen puitteissa käsitellään verkostojen kytkentää poliittis-hallinnolliseen järjestelmään ja erityisesti sitä, millaisia vaikutuksia eri toimijaryhmien osallistumisella on verkostojen toimintaan demokratian kannalta (Fishman 2004; Newton 1997; Woolcock 1998; Woolcock & Narayan 2000). Puhdasta hallintotieteellistä näkökulmaa täydennetään sekä valta- että demokratiatutkimuksen näkökulmilla, mistä johtuen sovellettua lähestymistapaa voidaan luonnehtia *politologiseksi verkostohallinnan tutkimukseksi* (vrt. Anttiroiko 2015).

## Uusi julkinen hallinta

Julkishallinnon käytännöt ovat ankkuroituneet oikeusvaltioperiaatteen, edustukselliseen demokratiaan ja byrokraattisiin menettelytapoihin. Niiden kautta on hahmottunut se hierarkkinen hallintatapa, jonka puitteissa julkisyhteisöt toimivat. Julkisen toiminnan lähtökohta oli varsinkin hyvinvointivaltion ekspansion kaudella toisen maailmansodan jälkeen muotonsa saanut professionalisoitunut ja sektoroitunut hallinto, jonka päätökset tehtiin edustuksellisen järjestelmän puitteissa ja toimeenpano eli hallinto-, palvelu- ja kehittämistehtävät toteutettiin byrokraattisen hallintokoneiston toimesta.

Byrokraattisen järjestelmän periaatteet ja käytännöt alkoivat muuttua uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*, NPM) myötä 1980-luvulta lähtien useimmissa länsimaissa, Suomi mukaan lukien. Sen tärkeimpiä pilareita ovat markkinamekanismin hyödyntäminen (ns. marketisaatio), itsenäisten organisaatioiden muodostaminen (ns. agentifikaatio), ammattijohtajien johtamisedellytysten parantaminen (managerialismi) sekä kuluttajan valinnan tai kysyntä- ja asiakaslähtöisyyden korostaminen (Hood 1991; Walsh 1995; McLaughlin ym. 2002). Teorian ja käytännön tasolla sen keskeinen suunnannäyttäjä oli Iso-Britannia, jossa NPM vahvisti julkisten organisaatioiden erikoistumista, itsenäistymistä ja kustannustietoisuutta ja lisäsi myös toimintojen ulkoistamista (ks. näistä kehityssuunnista esim. Christensen & Laegreid 2007; Bouckaert ym. 2010; Verhoest 2013). Suomessa tästä johtamisopista omaksuttiin aluksi nimenomaan tulosjohtaminen, joka laajeni myöhemmin tilaaja–tuottaja-mallin ja kilpailuttamiskäytäntöjen omaksumisen

myötä markkinaehtoisuuden lisäämisen suuntaan.

NPM ei osoittautunut kaikissa suhteissa niin menestykselliseksi julkisen sektorin uudistamishjelmaksi kuin ehkä alkuun kuviteltiin, mikä johti ajan myötä siihen kohdistetun kritiikin lisääntymiseen – jopa siinä määrin, että 2000-luvun puolivälissä jotkut tutkijat katsoivat NPM:n tulleen tiensä päähän (Dunleavy ym. 2006). NPM:n lopun julistukset olivat sikäli tosin häतिकöityjä tai liioiteltuja, että kyseisen johtamisdoktriinin keskeiset periaatteet ovat edelleenkin tärkeä osa julkisen hallinnon toimintaa ja uudistamista (Lodge & Gill 2011). Pikemminkin tuloksena on kompleksinen ja ”hybridisoitunut” hallinnollinen järjestelmä, joka sisältää jopa ristiriitaisia elementtejä eri hallintamalleista (Considine & Lewis 2003; Olsen 2005; Christensen & Laegreid 2011; Calabrò 2011; Christensen 2012).

Nykyiset julkisen hallinnan muodot ovat siinä mielessä paradigmaattisesti kerrostuneet, että viimeisimmät hallinnan muodot eivät ole kokonaan syrjäyttäneet aikaisempia rakenteita ja käytäntöjä (Howard 2015), mikä tukee Christensenin ja Laegreidin (2011) hybridisaatioteesiä. Tämä on ilmeistä varsinkin jos otetaan huomioon, että perinteiset julkisen hallinnon piirteet ovat osa uudistettua poliittis-hallinnollista järjestelmää, josta käytetään usein Weberin byrokratiateoriaan viitaten käsitettä *uus-weberiläinen valtio* (Pollitt & Bouckaert 2004; Dunn & Miller 2007). Oma merkityksensä on silläkin, että jokainen maa on soveltanut NPM:n oppeja valikoivasti ja istuttanut ne omaan poliittis-hallinnolliseen järjestelmäänsä, mikä on luonut maakohtaisia yhdistelmiä uudesta ja vanhasta (vrt. Simonet 2015). Niin ikään NPM-aaltoa seuranneissa uudistuksissa on suuria maakohtaisia eroja, joiden painopiste on voinut olla yhtä hyvin kansalaiskeskeisyydessä kuin julkisten organisaatioiden yhteistyössä tai sektorien välisessä kumppanuudessaakin. Esimerkiksi Suomessa kilpailutaminen on muodostunut sekä ideologisesti että juridisesti elimelliseksi osaksi julkisrahoitteisten palvelujen järjestämistä. Lähestymistapa julkisen hallinnon uudistamiseen on ollut meillä yleisesti tuottajalähtöinen, kustannussäästöihin keskittynyt ja julkishallinnon koordinoivaa roolia korostava.

Lisääntyvä tarve kontrollin ja koordinoinnin uudistamiseen on viime vuosien keskustelussa tiivistynyt NPM-vaihetta seuranneen uuden hallinta-ajattelun (*post-NPM governance*) ideaan, joka korostaa pyrkimystä

korjata NPM:n puutteita poliittisesti motivoituilla kontrolli- ja integrointitoimenpiteillä. Näiden pyrkimysten toteuttamisessa voidaan käyttää sekä vertikaalisia kontrollimekanismeja että horisontaalisia integrointi- ja koordinoititapoja (Howard 2015; Simonet 2015; Peters 2011; Ramia & Carney 2010; Bouckaert ym. 2010). Vaikka kyse on ensisijaisesti poliittisesti motivoituneesta käänteestä julkisten organisaatioiden johtamisessa, voidaan perustellusti väittää, että myös julkinen hallintokoneisto on yhtä lailla tämän muutoksen ajuri. Yksi ilmeinen syy tähän on se, että integrointi palauttaa hallinnolle koordinoivan roolin julkisrahoitteisten palvelujen järjestämisessä, joka on ulkoistamisen myötä ollut luisumassa pois hallintokoneiston otteesta (Howard 2015). Tähän käänteseen vaikuttavat myös eri yhteyksissä esitetyt avoimuuden, osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden vaatimukset, joskin ne ovat tuottaneet kuitenkin enemmän retoriikkaa kuin uusia käytäntöjä.

Tämän uuden järjestelmän sisäinen jännite tiivistyy kysymykseen siitä, tulisiko toiminnan logiikan noudattaa taloudellisesti painottunutta NPM:n suoritus- ja tehokkuusagendaa vai poliittisesti motivoitua uuden hallinta-ajattelun integraatio- ja vaikuttavuusagendaa. Näitä painopistevalintoja tehdään yhä jännitteisemmäksi käyvässä taloudellisessa tilanteessa. Sekä poliitikkojen että hallinnon ammattilaisten huomio on kiinnittynyt julkisen talouden budjettialijäämään, tarpeiden ja resurssien syvenevään kuiluun ja ikääntyvän yhteiskunnan jatkuvasti kasvaviin palvelutarpeisiin (Simonet 2015). Tuloksena näyttää olevan väistämätön julkisen hallinnon hybridisaatio, joka on viime vuosikymmeninä vahvistanut yhtäältä markkinaehtoisuutta, jolla tähdätään kilpailun tuomiin kustannussäästöihin, ja toisaalta verkostomaista toimintalogiikkaa, jolla edistetään resurssien käytön tehostamista ja yleisemmin kehityspotentiaalain täysimääräistä hyödyntämistä.

Uuden hallintapradigman synnyttämisessä on noussut diskursiivisesti esiin kolme eri näkökulmaa: kansalaisten, julkisyhteisöjen ja verkostojen näkökulmat. Yksi systemaattisimpia pyrkimyksiä tulkita NPM:n ongelmallisuutta ja osoittaa korjaavien toimenpiteiden suuntaa on uusi julkinen palvelu (*New Public Service*) (Denhardt & Denhardt 2000). Sen mukaan ohjausfunktioita korostava *'steering rather than rowing'* -ajattelu, joka pohjautuu sekä NPM:ään että *reinventing government*-keskusteluun (Osborne & Gaebler 1992), jättää vaille riittävää huomiota sen tärkeän

näkökohdan, että julkinen hallinto kuuluu lähtökohtaisesti kansalaisille. Tämä lähestymistapa on vahvasti ankkuroitunut demokraattisen kansalaisuuden ja yhteisöllisen hallinnan ideoihin. Näin ollen ihmisten ja heidän demokraattisten oikeuksiensa kunnioitus tulee julkisen hallinnon uudistamisessa tärkeämmäksi tekijäksi kuin NPM-doktriinia ohjaava taloudellinen rationaliteetti, suorituskyky tai tuottavuus. Verkostohallinnan osalta tästä seuraa näkemys, jonka mukaan yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavien verkostojen toiminta tulisi saada tavalla tai toisella demokraattisen kontrollin piiriin.

Toinen kriittinen näkökulma suhteessa NPM:ään kiinnittää vähemmän huomiota demokraattisiin arvoihin tai kansalaisten osallistamiseen ja painottaa puolestaan tarvetta vastata julkisten organisaatioiden erikoistumisen ja puoliautonomisten organisaatioiden synnyttämiin ongelmiin. Tässä prosessissa on syntynyt koko joukko konsepteja, jotka nostavat esiin myöhäis-NPM-diskurssin tasapainottavia näkökulmia. Ne korostavat kokonaisvaltaisuutta, koordinoitua ja yhdessä tekemisen tärkeyttä (Christensen & Laegreid 2007; Bogdanor 2006; 6 ym. 1999). Ne tarjoavat uusia ratkaisuja ongelmiin, jotka on sinänsä tunnistettu jo klassisessa koordinoitua korostavassa julkishallinnon tutkimustraditiossa (Bogdanor 2006; Christensen & Laegreid 2007; Peters 2011). Näistä lähtökohdista syntyy julkishallintokeskeinen ja edustuksellista demokratiaa korostava näkökulma verkostohallintaan.

Kolmas tässä esiin nostettava NPM:n haastava näkökulma fokusoituu eri toimijoiden välisiin synergisiin suhteisiin julkisen hallinnan kentällä. Tämä teoretisointi on tullut tunnetuksi ennen muuta vahvasta kytköksestään verkostoihin sosiaalisen organisoitumisen keskeisimpänä muotona (esim. Kooiman 1993; Provan & Kenis 2007; Sørensen & Torfing 2007; Ferlie ym. 2011). Yksi sateenvarjotermi tälle lähestymistavalle on uusi julkinen hallinta (*New Public Governance*). Se on samalla yksi mahdollinen uuden julkishallinnon ja julkisen johtamisen perusteoria, joka paikantuu organisaatiososiologian ja verkostoteorian leikkaukseen (Osborne 2006). Sen tarjoama näkökulma painottaa ennen muuta verkostojen koordinoitufunktiota ja demokratian osalta vastaavasti yhtäältä metahallintaa ja toisaalta yhteiskuntaa moniarvoistavaa ja resurssien käyttöä tehostavaa assosiativista demokratiaa.

# Verkostot julkisen hallinnan välineinä

## Verkostohallinnan lähtökohdat

Sosio-taloudellisen organisoitumisen kolme perusmuotoa ovat käskyvaltaan perustuvat *hierarkiat*, kysynnän ja tarjonnan kohtaamisessa syntyvät *markkinat* ja resurssien jakamiseen perustuvat *verkostot*, joiden lisäksi niitä täydentävänä hallinnan muotona voidaan pitää perinteisiin tukeutuvia historiallis-orgaanisia *yhteisöjä* (Bovaird 2002; Larmour 1997; Pierre & Peters 2000; Powell 1990). Julkisen sektorin historiallisen kehityksen kannalta keskeisen lähtökohdan muodostavat hierarkiat niin edustuksellisen demokratian kuin byrokratiankin muodossa. Tosin 'hierarkia' ei ole mikään reliikki, kuten esimerkiksi Laffin ym. (2014) ovat osoittaneet Iso-Britannian tapauksen valossa. Heidän mukaansa byrokraattisilla ja hierarkkisilla rakenteilla on edelleen keskeinen rooli julkisessa hallinnassa ja valta on yhteiskunnassa edelleen hyvin keskittynyttä.

Julkisen hallinnan lähistoriallisen kehityksen yksi tärkeä piirre on markkinaehtoisuuden yleinen lisääntyminen, mihin on ratkaisevasti vaikuttanut edellä mainitun NPM-ajattelun vahvistuminen politiikassa ja hallinnossa. Sen myötä markkinamekanismin hyödyntäminen ja julkinen-yksityinen-kumppanuus (*public-private partnership*, PPP) ovat saaneet merkittävän roolin julkisen sektorin uudistamisdiskursseissa ja -hankkeissa niin länsimaissa kuin kehitysmaissakin, mikä on jättänyt jälkensä myös alan tutkimukseen. Tähän kuvaan alkoi tulla kerroksellisuutta ja uusia vivahteita 1990-luvulta lähtien verkostomaisen toimintalogiikan yleistymisen myötä. Tutkimuksen saralla tämä näkyi esimerkiksi siten, että hallintateorian yhdeksi perusjäsennykseksi muodostui edellä mainittu kolmijako hierarkia, markkinat ja verkostot (Powell 1990; Larmour 1997; Pierre & Peters 2000; Considine & Lewis 2003; Mälkiä ym. 2004; Calabrò 2011; Christensen & Laegreid 2011).

Yksi modernin julkisen hallinnan keskeisimpiä hallintateoreettisia kysymyksiä on julkisen toiminnan perustan muodostavan hierarkian ja uutena hallintamuotona alaa vallanneiden verkostojen välinen suhde. Kyseinen ilmiö näkyy käytännön tasolla esimerkiksi siinä, millaiseksi poliitikkojen ja sektoriviranomaisten rooli muodostuu sektoripoliitikkaa harjoittavissa verkostoissa tai miten kaupunkien poliittinen johto ja

viranhaltijat osallistuvat alueellisiin kehittämisverkostoihin. Organisoitunut osa kansalaisyhteiskuntaa eli järjestökenttä on saanut tässä keskustelussa tärkeän roolin, jonka rinnalle ovat aivan viime vuosina tulleet yhteisölliseen vaikuttamiseen liittyvät kysymykset (esim. asukasyhteisöt) ja toisaalta sosiaalisen median mahdollistamat uudet vuorovaikutteiset käytännöt (esim. wiki-suunnittelu, vuorovaikutteiset osallistumisfoorumit, mobiilit palaute- ja ilmoitusjärjestelmät sekä julkisen hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutus sosiaalisen median sivustoilla) (ks. esim. tämän kirjan ensimmäinen luku).

Verkostot ovat intressien ja resurssien yhdistämiseen perustuvia tavoitteellisia yhteistyöjärjestelyjä (Powell 1990; Bovaird ym. 2002, 22; Anttiroiko ym. 2003; Thompson 2003). Verkostolla viitataan käytännössä vapaaehtoiselta pohjalta rakentuviin suhteellisen pysyviin yhteistyöjärjestelyihin, jotka tähtäävät verkoston ja sen jäsenten tarkoitusperien toteuttamiseen. Yhteiskuntapolitiikan kentällä yksittäisen verkoston hallinta tähtää sen piirissä toimivien panostenhaltijoiden strategioiden ja toiminnan koordinointiin siten, että verkoston puitteissa harjoitetulla yhteistyöllä saadaan toteutettua verkoston jäsenten jakamiin intresseihin pohjautuvia tavoitteita, jotka kytkeytyvät johonkin yhteiskuntapolitiikan osa-alueeseen, ongelmaan tai kehittämiskohteeseen (vrt. Saarelainen 2003; Hiironniemi 2005; Mattila-Aalto 2014). Julkisyhteisöjen tehtävänä on tällöin pitää huolta siitä, että verkostoyhteistyö palvelee julkisen intressin toteuttamista tai julkisen arvon tuottamista ja sen kääntöpuolelta, että verkoston päämääriin ja toimintaan vaikuttavat yksityiset intressit eivät estä julkisyhteisöjen tavoitteleman julkisen arvon tai yleisen edun toteutumista (Anttiroiko 2015).

Verkostoista on tullut yleisesti käytetty organisointimuoto julkisella sektorilla, mitä voidaan pitää luonnollisena sikäli, että julkisjohtamisen ja demokratian muospaineet ja yhteiskunnan monimuotoistuminen ovat yleisemminkin viemässä julkista sektoria kohti verkostomaista toimintalogiikkaa (Castells 1996). Esimerkiksi kehitysvammaisten palveluja järjestäessään kaupunki voi olla mukana verkostomaisesti toimivissa järjestöissä, kuten tässä tapauksessa vaikkapa Kehitysvammaliitossa, jonka rahoituksesta suuri osa tulee sosiaali- ja terveysministeriön kautta jaettavista Veikkauksen voittovaroista (ns. STEA-avustukset). Samalla kentällä toimivat myös mm. omaisjärjestötaustainen valtakunnallinen

Kehitysvammaisten Palvelusäätiö, jäsenyhdistystensä muodostama Kehitysvammaisten tukiliitto sekä kehitysvammaisten perustama Me Itse ry. Tällaiset järjestöt tekevät yhteistyötä alan valtakunnallisissa verkostoissa ja mm. ministeriöiden työryhmissä ja paikallistasolla kuntien tai kaupunkien kanssa. Joskus kytkenä kansalaisyhteiskuntaan voi tapahtua sosiaalisten verkostojenkin tasolla esimerkiksi omaishoidon tai tukihenkilötoiminnan muodossa. Tämä on esimerkki vain yhdestä sektorista. Kun tämännäköistä toimintaa on miltei jokaisella yhteiskuntapolitiikan osalla, niistä muodostuu monimuotoinen verkostojen kudelman, jonka institutionaalisenä runkona toimivat hierarkkisesti organisoituneet julkiset ja yksityiset toimijat. Haasteeksi muodostuu tällöin yhteiskuntapolitiittisia tarkoituksellia suoraan tai välillisesti edistävien keskinäisriippuvuuksien hallinta, sillä julkinen hallinto on tullut yhä riippuvaisemmaksi sellaisesta yhteistyöstä ja toimijoiden resurssien mobilisoinnista, joka tapahtuu hierarkkisen kontrollin ulkopuolella (Börzel 1998, 260; Hirst 2000; Long 2002). Olennainen hyöty verkostoista tulee juuri siitä, että niiden avulla pystytään kokoamaan hajallaan olevia resursseja tietyn ongelman ratkaisemiseksi tai kehittämistehtävän toteuttamiseksi. Julkisyhteisöt saavat tällä tavoin koottua resursseja päämäärähakuisen, julkista intressiä toteuttavaan kollektiiviseen toimintaan (Börzel 1998; Klijn 1999; Anttiroiko 2015).

### Politiikka- ja hallintaverkoston käsitteet

Verkostot voidaan yhteiskunnan osajärjestelmien perusteella jakaa kolmeen päätyyppiin: poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset verkostot. Poliittisen elämän alueella toimivat verkostot eli politiikkaverkostot (*policy networks*) ovat vapaaehtoisuuden pohjalta toimijoita yhdistäviä, suhteellisen pysyviä yhteistyöjärjestelyjä, joiden tarkoituksena on vaikuttaa yhteiskuntapolitiikan muotoiluun ja toteuttamiseen koordinoimalla verkostotoimijoiden pyrkimyksiä ja yhdistämällä näiden resursseja (ks. esim. Börzel 1998). Verkostotutkimuksen laajentumisen myötä otettiin käyttöön rinnakkaiskäsite 'hallintaverkosto' (*governance network*), joka viittaa sisällöllisesti suurin piirtein samaan ilmiöön kuin politiikkaverkosto eli suhteellisen vakaaseen ei-hierarkkisesti määrytyneeseen, itsenäisiä toimijoita yhdistävään yhteistyörakenteeseen, jolla edistetään kulloisiakin



yhteiskuntapoliittisia tarkoituksia. Vaikka näiden käsitteiden alat ovat pitkälti yhdenmukaiset, molemmilla on oma oppihistoriallinen taustansa ja oma analyttinen erityisluonteensa (Blanco ym. 2011).

Politiikkaan ja julkiseen hallintaan liittyviä verkostoja ei voida yksiselitteisesti jakaa politiikka- ja hallintaverkostoihin (vrt. esim. Rhodes 1997; Börzel 1998; Anttiroiko 2015). Jos näistä kahdesta käsitteestä halutaan löytää sisällöllisiä eroja, politiikkaverkostot viittaavat resurssiriippuvuus- ja etujärjestönäkökulman kautta korporatistisiin ja kansallisiin sektori-poliittisiin verkostoihin. Yleisesti voidaan sanoa, että tyypillisimmillään politiikkaverkostoissa on kyse politiikan sisältöihin vaikuttamisesta ja etujen hankkimisesta ja jakamisesta eli ns. jakopolitiikasta. Esimerkkejä politiikkaverkostoista ovat vaikkapa kielikoulutuspolitiikan verkosto tai metsätalous- ja energiaverkosto, joiden lisäksi institutionalisoituja politiikkaverkostoja ovat myös poliittisessa puiteohjauksessa toimivat valmistelu- ja seurantaelimet, kuten maa- ja metsätalousministeriön asettama, eri intressitahoja edustava metsäneuvosto, joka toimii alan yhteistyöfoorumina ja tukee ministeriötä laajakantoisissa metsäpoliittisissa kysymyksissä. Politiikkaverkostoihin voidaan lukea myös useimmat järjestö- ja kansalaisvetoiset verkostot, kuten vaikkapa Ehkäisevän päihdetyön järjestöverkosto (EPT) tai rasismia ja muukalaisvihaa vastustava Rasmusverkosto. Itse asiassa juuri viimeksi mainituissa näkyy ehkä kaikkein selvimmin politiikka- ja hallintaverkoston käsitteellinen ero, sillä tällaiset kansalaisyhteiskunnasta nousseita intressejä kokoavat verkostot ovat politiikkaverkostoja mutta eivät hallintaverkostoja.

Hallintaverkostot mielletään yleensä ohjelmallisiksi ja alueellisesti ankuroituneiksi kehittämisverkostoiksi, joita luonnehtivat yhtäältä kytkentä hallintokoneistoon ja toisaalta koordinoititehtävän keskeisyys. Ne ovat yleensä kytköksissä yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavien kehittämistehtävien hoitamiseen ja erityisesti resurssien kokoamiseen ja niiden käytön koordinointiin. Tyypillisiä hallintaverkostoja ovat virallisuonteiset alueelliset koordinointielimet, kuten maakunnan yhteistyöryhmä, ja toisaalta erilaiset innovaatio- ja kehittämisverkostot, kuten Etelä-Pohjanmaan korkeakouluverkosto EPANET tai Turun seudulla toimiva teknologiateollisuutta palveleva tutkimus-, kehitys- ja innovaatioverkosto Turku Future Technologies (TFT).

Olenaisempaa kuin politiikkaverkoston ja hallintaverkoston käsittei-

den alan määrittely on niiden lähestymistapaa ilmentävien nyanssierojen esiin nostaminen. Poliitiikkaverkoston käsite syntyi ennen hallinta-ajattelun nousua ja assosioituu selvästi politologiseen, kriittiseen ja yhteiskuntapolitiikkapainotteiseen lähestymistapaan, kun taas hallintaverkosto on pitkälti hallintotieteellisen verkostotutkimuksen piirissä syntynyt käsite, joka painottaa horisontaalisia verkostosuhteita, koordinoitua ja yleensäkin verkostologiikan erityisyyttä hallinnan muotona.

Nämä kaksi käsitettä lähestyvät verkostojen demokraattisuuden kysymystä eri tavoin. Poliitiikkaverkostoja käsittelevä kirjallisuus nostaa yleensä esiin verkostoihin liittyviä kriittisiä näkökohtia (Rhodes 2007), ja sillä on selvempi kytkentä etujärjestö- ja korporatistitutkimukseen, kun taas verkostohallinnan tutkijat ovat taipuvaisempia korostamaan verkostojen roolia innovatiivisuutta, inklusiivisuutta ja tehokkuutta lisäävinä institutionaalisina järjestelyinä (Lowndes & Pratchett 2008; Blanco ym. 2011). Poliitiikkaverkostojen tutkimus ei lähtökohtaisesti kyseenalaista hierarkkista hallintaa, vaan kritisoi sen ajautumista ei-demokraattisten voimien valtaan, mikä sisältää selvän kytkennän elitistiseen valtateoriaan. Hallintaverkostojen tutkimus on puolestaan lähempänä pluralistista teoriaa, joka korostaa poliittisen vallan fragmentoitumista sekä verkostojen avoimuutta ja niiden kykyä murtaa hierarkkisia rakenteita.

Tässä luvussa verkostoja tarkastellaan ensisijaisesti hallinnan kannalta, jolloin niihin viitataan termillä 'hallintaverkosto' ja niiden tuottamaan hallintatapaan termillä 'verkostohallinta', vaikka toisaalta hallintaverkostojen demokraattisuuden käsittely tuo luontaisesti mukaan politologisen näkökulman. Näin rakentuu samalla yhteys verkostohallinnan käsitettä politiikan piirissä vastaavaan 'verkostopolitiikan' käsitteeseen, joka kuvaa julkisen vallan ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden pyrkimyksiä vahvistaa eri sektorien – julkisen sektorin, yrityselämän ja kansalaisyhteiskunnan – vuoropuhelua ja edistää yhteisten yhteiskunta- tai kehittämispoliittisten tavoitteiden asettamista (vrt. Määttä & Komonen 2011).

### Politiikka- ja hallintaverkostojen monimuotoisuus

Koska hallintaverkostot toimivat hyvin vaihtelevin tavoin, eri elämäntilanteilla ja erilaisia toimijoita kokoavina, myös niiden demokraattisuuden vaatimusta tulee tarkastella tämä monimuotoisuus huomioonottaen. Esi-

merkiksi maakunnan yhteistyöryhmät, sektoripoliittiset verkostot, maa-seudun toimintaryhmät ja kaupunkiseutujen innovaatioverkostot ovat luonteeltaan hyvin erilaisia. Maakunnan yhteistyöryhmä on jo lähtökoh- taisesti osa laajempaa institutionaalista kenttää, jossa allokoidaan alueke- hittämiseen varattuja resursseja. Sektoripoliittikan alueella (terveys-, sosi- aali-, koulutus- ym. politiikat) korostuvat puolestaan eri intressiryhmien näkemykset, ja niissä on kehittämisenäkökulman rinnalla vahva jakopoli- tiikan elementti. Molemmat edellä mainitut ovat puolestaan hyvin erilai- sia kuin vaikkapa verkostomaisesti toimivat alueelliset kehittämissyhdys- tykset tai kaupunkiseutujen innovaatioverkostot.

Kun kuvaa politiikka- ja hallintaverkostoista tarkennetaan, niistä muodostuu itse asiassa kirjava joukko eri pohjalta rakentuneita ja eri peri- aatteilla toimivia verkostoja (ks. verkostotypologioista Marsh & Rhodes 1992; Rhodes 1997; Börzel 1998; Kickert ym. 1999; Mattila 1999; Saa- relainen 2003; Hiironniemi 2005; Skelcher ym. 2005; Kavanagh ym. 2006; Rhodes 2007; Streck & Dellas 2012). Esimerkkeinä vahvan insti- tutionaalisen kytkennän omaavista politiikka- ja hallintaverkostoista voi- daan mainita maakunnan yhteistyöryhmät (Haveri & Pehk 2008), maa- seudun paikalliset toimintaryhmät (Sihvola 2013), Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskuksen koordinoima ja opetus- ja kult- tuuriministeriön rahoittama Kielikoulutuspolitiikan verkosto, WHO:n Healthy Cities –ohjelman tavoitteita toteuttava THL:n koordinoima Terve Kunta-verkosto, valtakunnallinen maankäytön, asumisen ja lii- kenteen kehittämistä varten perustettu MAL-verkosto, Valtioneuvoston kanslian ja Sitran koordinoima kansallinen ennakointiverkosto (KEV), kansalaisjärjestöjen ja eduskuntaryhmien edustajia yhteen tuova Laajan turvallisuuden verkosto WISE ja Suomen Kuntaliiton koordinoima Kun- tademokratiaverkosto (ks. esim. Kettunen ym. 2007).

Monet verkostot edistävät kehittämis- ja innovaatiopolitiikkaa (Lemola & Honkanen 2004), mistä esimerkkinä käy Satakunnan ammattikorkea- koulun ja Prizztech Oy:n vetämä hyvinvointiteknologian innovaatiover- kosto. Ne ovat pääsääntöisesti kehittäjäorganisaatioiden ylläpitämiä ver- kostoja, joihin kutsutaan mukaan yrityksiä ja muita intressitahoja (ks. esim. Linnamaa 2004). Vastaava kehittämis- ja innovaatio-orientaatio näkyy myös monissa julkisen sektorin verkostoissa, kuten Etelä-Pohjan- maan korkeakoulu yhdistys ry:n koordinoimassa kuuden suomalaisen

korkeakoulun yhteistyöverkostossa eli Epanetissa tai kaupunkien teknisen sektorin innovaatiotoiminnan edistämiseksi perustetussa KEHTO-foorumissa (Malinen ym. 2012; Anttiroiko & Ramstedt-Sen 2013).

Osa verkostoista liittyy kapea-alaisesti johonkin julkisen palvelun osa-alueeseen tai ammattialaan. Tällaisia ovat esimerkiksi kuntoutuspalveluverkostot (Mattila-Aalto 2014), alueelliset lastensuojelun edunvalvonta- ja asiantuntijaverkostot (Uusikylä 1997), alueelliset potilasasiamiesverkostot sekä sairaanhoitopiirien ja sairaaloiden tietopalveluyhdyshenkilöiden verkosto.

Yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavat lisäksi monet sellaiset verkostot, jotka eivät muodollisesti kiinnity poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. Eri sektoreita kokoavia verkostoja ovat esimerkiksi kuntien, ELY-keskusten, järjestöjen ja yritysten muodostama Pyöräilykuntien verkosto ja selvästi yhdistysvetoisia politiikkaverkostoja puolestaan Suomen omaishoidon verkosto ja aikaisemmin mainittu Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:n koordinoima Ehkäisevän päihdetyön järjestöverkosto (EPT). Julkisesta vallasta riippumattomat, vapaaehtoisuuden varassa toimivat yhdistykset edustavat muodollista tapaa organisoida kansalaistoimintaa (Matthies, Kotakari & Nylund 1996; Möttönen & Niemelä 2005). Usein niiden ajamat asiat tuovat ne yhteiskuntapolitiikan kentälle, jossa ne muodostavat osan eri sektorien toimijoita yhdistävää hallinnan kenttää. Tätä kautta ne lisäävät osaltaan, joskin vain välillisesti, eri kansalaisryhmien edustusta julkisen hallinnan kentällä.

Näinkin monivivahteisella verkostojen kentällä demokratisointivaatimuksia voidaan kohdistaa lähinnä vain niihin politiikka- ja hallintaverkostoihin, jotka hoitavat julkisiksi luonnehdittavissa olevia tehtäviä, joiden toiminta kytkeytyy yhteiskuntapolitiikkaan ja vaikuttaa sitä kautta toiminnan kohteena olevien asiakkaiden, kansalaisten tai sidosryhmien oikeudelliseen, sosiaaliseen tai taloudelliseen asemaan, joiden jäsenistöstä merkittävä osa on julkisyhteisöjä tai joiden toiminta rahoitetaan pääosin julkisin varoin. Missä laajuudessa tällaisten yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavien verkostojen toimintaan tulisi liittää vaatimuksia nykyistä laajemmasta demokraattisesta kontrollista esimerkiksi sen suhteen, mitkä ovat verkostojen jäsenyyden kriteerit, miten verkostot ottavat huomioon toiminnan kohteena olevien asukkaiden tai muiden sidosryhmien tarpeet tai millaisten periaatteiden varassa verkosto allokoii resursseja tai tekee muita tärkeitä päätöksiä?

## Orastavat demokraattisen verkostohallinnan muodot

Verkostojen demokratisoinnin kysymystä mutkistaa verkostojen monimuotoisuus. Monet verkostot ovat luonteeltaan puolivirallisia, verkoston toimijat eivät välttämättä ole määritelleet yhteisiä tavoitteita, verkoston autonomisuuden aste voi olla alhainen, ne voivat olla neuvoa-antavia toimielimiä tai toimia yksityisoikeudellisen hierarkian muodossa (Haveri & Pehk 2008; vrt. Hiironniemi 2005). Jo pelkästään tästä syystä verkostoille on vaikea asettaa yleispätevää demokraattisen kontrollin vaatimusta tai määritellä niihin kaikkiin sopivaa kansalaisten osallisuuden toteuttamisen tapaa.

Verkostojen demokratisoinnin tarkastelun lähtökohtana ovat demokraattisen yhteiskunnan nykyiset rakenteet. Näin ollen demokraattisuuden vaateet tulevat nykyisessä tilanteessa pääsääntöisesti huomioonotetuiksi sen julkisen toimijan kautta, joka kulloinkin osallistuu verkoston toimintaan (Anttiroiko 2015). Tällöin olisi minimissään määriteltävä selkeästi ne yleiset periaatteet, joita julkisyhteisöjen edustajien tulee noudattaa verkostoyhteistyötä ja kumppanuushankkeita toteuttaessaan. Tämä muistuttaa jossain määrin julkisyhteisöjen omistajaohjauspolitiikkaa. Tämä nykyinen minimikontrolli näkyy lisäksi siinä, että käytännössä kaikki olennaiset resurssien allokointia koskevat päätökset tehdään julkisyhteisöjen osalta edustuksellisten toimielinten toimesta, mikä takaa epäsuorasti verkostoyhteistyön demokraattisen kontrollin.

Demokraattisen verkostohallinnan esiasteita löytyy jo nykyisestäkin hallinnosta, joskin ne kaikki ovat vahvasti yhteiskuntapoliittisiin ohjelmiin tai edustukselliseen järjestelmään kiinnittyneitä. Kansalaiset ovat harvoin suoraan mukana verkostojen toiminnassa, mutta tästäkin löytyy muutama paikalliseen kehittämiseen ja hallintaan liittyvä esimerkki. Ohjelmalliseen kehittämiseen kytkeytyvät demokraattiset verkostohallinnan periaatteet näkyvät ehkä parhaiten maaseudun toimintaryhmien toiminnassa, joka on vahvasti sidottu paikallisuuteen ja käytännössä kulloisenkin kylän kehittämiseen (Konsala 2012; Sihvola 2013). Vastaavallaisia ilmentymiä edustukselliseen järjestelmään sidotusta verkostomaisesta toiminnasta ovat lähidemokratian toimintamallit, joista suurin osa palvelee kunnan hallinnon ja asukkaiden välistä vuoropuhelua (Valtiovarainministeriö 2012). Muutamille alueellisille toimielimille on delegoitu

päätös- ja budjettivaltaa, mistä hyvä esimerkki on Yläkemijoen aluelautakunta. Se on yksi kaupungin hallinto-organisaation tilaajalautakunnista, jonka jäsenet Rovaniemen kaupunginvaltuusto valitsee kyläkokousten esityksestä (ks. Kettunen ym. 2007). Vastaavanlaisia toimieliimiä ovat Mikkeliissä toimivat kaksi aluejohtokuntaa, Naantalın saaristolautakunta, Orimattilan kyläjohtokunnat, Savonlinnan aluejohtokunta ja Sukevan aluelautakunta Sonkajärvellä (Valtiovarainministeriö 2012).

Verkostodemokratian edistämisestä löytyy valaisevia esimerkkejä myös muualta Euroopasta. Irlannissa Ympäristö-, yhteisö- ja kuntaministeriö antoi vuonna 2014 määräyksen, jonka mukaan jokaiseen kaupunkiin ja piirikuntaan tulee perustaa julkisen osallistumisen verkosto (*Public Participation Network*, PPN). Tällainen kuntalaisverkosto palvelee kunnan hallinnon ja yhteisö-, vapaaehtois- ja ympäristösektoreiden välisenä linkkinä. Tavoitteena on, että suuri yleisö ja paikalliset toimijat saavat entistä paremmin omat näkemyksensä kuntien tietoon, mitä kautta taas saadaan parannettua kunnallisen päätöksenteon laatua (ks. PPN:n taustasta Department of the Environment, Community & Local Government 2014). Vastaavasti Skotlannissa toimiva kaikille avoin kansalaisosallistumisen verkosto (*Citizen Participation Network*, CPN) on koontanut satoja kansalaisia, tutkijoita, asiantuntijoita ja poliitikkoja yhteistyöperustaiseen ja osallistavaan politiikan tekemiseen. Toimintaa koordinoi Hallintoakatemia Edinburghin yliopistosta, mikä kertoo verkoston suhteellisen löyhästä kytkennästä poliittiseen päätöksentekoon (ks. <https://oliversdialogue.wordpress.com/>). Nämä esimerkit kertovat siitä, että verkostoja hyödynnetään yhä enemmän demokraattisen osallistumisen edistämisessä, mikä ei tietenkään ole vastaus verkostohallinnan demokratisoinnin haasteeseen, sillä demokratiaa edistävät verkostot muodostavat vain pienen osan koko verkostohallinnan kentästä eikä niillä ole ainakaan vielä erityisen merkittävää vaikutusta verkostohallinnan käytäntöihin.

Enemmän tai vähemmän institutionalisoitujen demokratian edistämisenverkostojen lisäksi verkostot voivat auttaa yleisemminkin kansalaisryhmien välisen keskustelun, vuorovaikutuksen ja päätöksenteon tasarvoisuuden ja moniäänisyyden lisäämistä, mikä vie näkökulmaa samalla luontaisesti sosiaalisten verkostojen suuntaan (Sørensen 2012). Lisäksi on vielä syytä muistuttaa, että erityinen osallisuutta mahdollistava elementti verkostoissa on sähköisen joukkoistamisen ja innovatiivisten osallistamis-

käytäntöjen lisääntyminen (IRMA 2011; WebUrbanist 2014). Käyttäjien luomat sisällöt sosiaalisessa mediassa, e-osallistuminen ja yhteistuo-  
tanta sekä reaalisesta ja virtuaalisesta yhteenkietoutuminen ovat muuttaneet  
ja edelleen muuttamassa myös julkisen hallinnan kenttää (vrt. Foth &  
Hearn 2007). Demokratian kehityksen kannalta on tietysti suotuisaa, jos  
tätä kehitystä ohjaa teknologisen determinismin tai kaupallisten pyytei-  
den sijaan demokraattisuutta ja osallisuutta arvostava kulttuuri (Foth ym.  
2011).

## Näkökulmia verkostodemokratian vahvistamiseen

Hallintaverkostojen demokraattisuutta ruotivassa keskustelussa on nous-  
sut korostuneesti esiin, että demokraattisesti toimivat hierarkiaan perustu-  
vat hallintajärjestelmät ovat liberaalin demokratian oloissa luoneet selvät  
pelisäännöt edustuksellisen demokratian ja sille alisteisen julkisen hal-  
linnon muodossa, mutta samaa ei voida sanoa verkostohallinnasta. Yksi  
verkostohallinnalle tunnusomainen poikkeama vallan ja vastuun mielek-  
käästä jakamisesta on, että se tuo hallintaprosesseihin mukaan toimijoita,  
joiden vastuuta ja tilivelvollisuutta ei ole selvästi määritelty. Samalla ver-  
kostot tuovat tietysti myös yritysten ja yhteisöjen omia intressejä epä-  
muodollisen vaikuttamisen ja päätöksenteon piiriin. Kyseessä on para-  
doksaalinen tilanne, sillä yhtäältä julkinen hallinto tarvitsee verkostoja  
saadakseen tukea, pääomaa ja osaamista kehittämissuunnitelmien taakse,  
mutta samalla verkostot asettavat harjoitetulle politiikalle tai toteutetta-  
ville hankkeille omia ehtojaan (Haveri & Pehk 2008; Pierre & Peters  
2000). Tämän kehityksen voidaan olettaa muovaavan julkisen sektorin  
toimijoita myötäsukaisemmiksi yksityisen sektorin vaatimuksia kohtaan  
erityisesti sellaisissa kehittämissuunnitelmissä, joissa yksityisen sektorin panos  
investointien tai osaamisen muodossa on ratkaisevan tärkeä.

Seuraavassa verkostodemokratian ehtoja valotetaan viitteellisesti  
kolmen teeman kautta. Demokratiassa on kyse kansan *vallasta* ja siten  
käsittely on mielekästä aloittaa pohtimalla, kenellä on valtaa verkostoissa.  
Toinen teema liittyy verkostologiikan ytimessä vaikuttaviin *intresseihin*  
ja niiden ilmenemiseen ja yhdistämiseen. Lopuksi käsitellään verkosto-  
jen *avoimuutta*. Tämä on sikäli kriittinen kysymys, että demokratia edel-

lyttää avoimuutta, johon verkostojen sulkeutuneisuus istuu äärimmäisen huonosti.

### Valta verkostoissa

Verkostojen sisäisiin valtasuhteisiin liittyviä kysymyksiä on nostettu esiin ennen kaikkea politologisesti orientoituneessa politiikkaverkostojen tutkimuksessa (Lowndes & Pratchett 2008). Koska verkostojen toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen, niiden puitteissa tapahtuvan toiminnan voisi olettaa olevan valtasuhteiden osalta ainakin lähtökohtaisesti symmetristä. Näin ei ole kuitenkaan käytännössä. Toimijoilla on jo lähtökohtaisesti eri asema verkostoissa, lähtien liikkeelle siitä, mikä taho on tehnyt verkoston käynnistämisestä aloitteen ja millä resursseilla ja intensiteetillä eri toimijat sen toimintaan osallistuvat. Lisäksi julkisen sektorin organisaatiot kytkeytyvät viralliseen vallanjakoon perustuvaan institutionaaliseen kokonaisuuteen, mikä tuottaa niille verkosto- ja kumppanuussuhteissa hyödynnettävissä olevia valtaresursseja ja vastaavasti suhteellisesti heikentää ainakin jossain määrin yritysten ja varsinkin järjestöjen mahdollisuuksia vaikuttaa verkostojen muotoiluun ja resurssien allokointiin reunaehtoihin (esim. Mattila-Aalto 2014).

Toisaalta yritykset sen enempää kuin järjestötkään eivät jää julkisyhteisöjenkään dominoimissa verkostoissa täysin vaille valtaa. Monissa innovaatio- ja kehittämisverkostoissa yritykset muodostavat itse asiassa toiminnan perustan: verkosto menestyy tai kuihtuu riippuen siitä, millä intensiteetillä yritykset ovat niissä mukana. Järjestöillä puolestaan on eri palvelusektoreilla sekä teknisten resurssien muotoiluun liittyvää valtaa että kykyä vaikuttaa kumppanuutta ohjaavaan informaatioon (Mattila-Aalto 2014).

Hallinnan asymmetriaa lisäävät erityisesti informaatioon liittyvät kapasiteettierot sekä taloudellisten resurssien epäsuhtaisuus (Manfredi & Maffei 2008). Lisäksi verkostoilla on taipumus uusintaa niitä valta-asetelmia, jotka olivat olemassa jo ennen verkoston perustamista (Airaksinen & Åström 2009), mikä näkyy samalla siinä, miten osallistujien hierarkkiset valta-asetemat ehdollistavat verkostojen toimintaa.

Julkisyhteisöjen pyrkimystä ohjata verkostoja kutsutaan ”metahallinnaksi” (*metagovernance*). Se ilmentää käytännössä tietyn politiikka-



sektorin tai -lohkon koordinoititehtävien osalta avainasemassa olevan julkisen toimijan pyrkimystä suunnata verkoston toimintaa siten, että julkinen intressi välittyisi verkoston toimintaan ja sen tuloksiin (Sørensen & Torfing 2009). Kyse ei ole kuitenkaan hierarkkisesta ohjauksesta, koska edes avaintoimijoilla ei ole valtaa sanella sitä, miten verkosto faktisesti toimii ja millaisia päätöksiä se tekee. Käytännössä metahallintaa voidaan toteuttaa kehystämällä verkostojen toimintaa, muotoilemalla niiden rakenteita ja organisatorisia puitteita, fasilitoimalla niiden toimintaa ja osallistumalla suoraan verkostoyhteistyön toteuttamiseen (Sørensen & Torfing 2009; Haveri & Pehk 2008).

### Intressien edustus verkostoissa

Keskeinen piirre verkostoissa on se, että toisistaan riippuvaisten toimijoiden muodostamat vakiintuneet sosiaaliset suhteet organisoidaan lähtökohtaisesti ko. toimijoiden jakaman intressin ympärille (Linnamaa 2004; Vanhatalo 2014). Yhteiskuntapolitiikkaa tavalla tai toisella toteuttavissa hallintaverkostoissa nämä intressit ovat usein laadultaan hyvin vaihtelevia, varsinkin jos mukana on toimijoita eri sektoreilta. Osa toimijoista voi tähdätä julkisen arvon tuottamiseen, osa liiketoiminnan edistämiseen ja osa jonkin sidos- tai käyttäjäryhmän etujen ajamiseen. Koska intressien ajamisen kysymys on sidoksissa kunkin verkoston erityisluonteeseen, yksiselitteistä jäsenystä intressien edustamiseen ja verkostosuhteisiin ei ole rakennettavissa.

Haveri ja Pehk (2008) ovat kuvanneet paikallisten ja alueellisten verkostojen intressejä siten, että esimerkiksi seudullisissa kunta-alan yhteistyöverkostoissa lähtökohtana ovat mukana olevien yksittäisten kuntien intressit tai niiden pohjalle rakennetut kompromissit. Samantyyppisiä havaintoja on tehty maakunnan yhteistyöryhmistä. Varsinaisia kuntien jakamia seudullisia tai maakunnallisia intressejä on ollut vaikea tunnistaa, mikä antaa viitteitä siitä, että tällaisessa tapauksessa verkosto on lähinnä jäsentensä intressien aggregaatti. Vaikka innovaatio- ja elinkeinopoliittisissa verkostoissa kuntien intressien rinnalla myös yrityksillä voi olla tärkeä rooli, varsinkin seudullisissa elinkeinoyhtiöissä julkisen sektorin edustajilla on käytännössä hallitseva asema (ks. Katajala 2006; Linnamaa 2004).

Yksi tekijä, joka useissa tapauksissa vahvistaa julkisten toimijoiden asemaa seutu- ja aluetason verkostoissa, on näiden verkostojen kytkentä johonkin julkiseen ohjelmaan tai ylempään hallintotason kehittämislinjaukseen. Tällöin verkostot ovat ennemminkin ohjelmaperusteisia kuin itseohjautuvia. Tosin tästä huolimatta verkoston jäsenille jää oma roolinsa verkostohallinnassa ja tällaiset verkostot voivat lisätä ajan myötä myös itseohjautuvuuttaan (Haveri & Pehk 2008). Suuri itseohjautuvuus on yleensä verkoston tuottaman lisäarvon edellytys, mutta toisaalta samalla se etäännyttää verkostoa yhteiskuntapoliittisista tavoitteista ja varsinkin demokraattisesta kontrollista. Pääsääntö näyttää joka tapauksessa olevan, että suuren yleisön intressit eivät välity verkostojen toimintaan juuri muulla tavoin kuin verkostoon osallistuvien organisaatioiden, yleisen julkisuuden ja oikeusvaltiollisten mekanismien kautta (vrt. Aarsæther ym. 2009).

### Verkostojen avoimuus

Verkostohallinnan tutkimuksessa avoimuus on sikäli kiinnostava teema, että verkostot ovat lähtökohtaisesti suljettuja ja itseään täydentäviä. Davies (2012) on gramscilaisesta näkökulmasta nähnyt verkostojen erityisenä ongelmana luottamuksen rakentamisen, joka on johtanut siihen, että verkostot nojautuvat käytännössä erityislaatuiseen hierarkiaan ja poissulkemiseen. Erityisesti julkisyhteisöjen asettamat ja koordinoimat verkostot voidaan nähdä itse asiassa hierarkioiden tai vielä laajemmin ”integraalivaltion” laajentumina, mikä korostaa hallintajärjestelmän keskittyneisyyttä ja verkostoprojektin tosiasiallista rajallisuutta. Tältä kannalta siirtyä hallinnosta hallintaan on lähinnä retorinen, ei reaalinen prosessi.

Verkostojen jäsenyyteen liittyvä valikoivuus ja toiminnan sulkeutuneisuus jättävät kansalaisvaikuttamiselle lähtökohtaisesti vähän tilaa. Sulkeutuneisuus puolestaan heikentää sosiaalista integraatiota ja kansalaisten asemaa yhteisöllisinä ja poliittisina toimijoina (Wälti ym. 2004, 100). Julkisen intressin ujuttaminen verkostoihin tapahtuu lähinnä politiikkojen, viranhaltijoiden tai erikseen nimettyjen edustajien kautta (Anttiroiko 2015). Jos poliitikkojen mukanaolo vahvistaa elitismää, viranhaltijoiden aktiivisen roolin myötä toiminnalla on vastaavasti taipumus manageriali-

soitua tavalla, joka heikentää poliittista ohjausta (vrt. Heuru 2000).

Demokratian kannalta verkostojen hallinnan ja johtamisen haaste kääntyy konkreettiseksi kysymykseksi siitä, mitä verkostoja tulisi avata kansalaisvaikuttamiselle ja miten tämä avaaminen tulisi toteuttaa. Jo pelkästään avoimuuden lisäämisellä voidaan edistää tehokkaasti verkostojen demokraattisuutta. Yhtenä verkostodemokratian toteuttamisen yleisperiaatteena voidaan soveltuvin osin pitää uuden maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) periaatteita, joissa hyvän elinympäristön luomisen ja kestävä kehityksen periaatteiden huomioonottamisen rinnalle on otettu myös osallistumismahdollisuuksien turvaaminen. Näitä periaatteita voitaisiin soveltaa varsinkin sellaisiin verkostoihin, joilla on merkittävä vaikutus ihmisten hyvinvointiin määritellyllä alueella ja jotka saavat toimintaansa merkittävää julkista rahoitusta. Toinen verkostodemokratian institutionalisoimisen muoto voisi olla ennakoarviointeja muistuttava menettely (ks. Kauppinen 2011), ts. demokraattisten vaikutusten arviointi tai demokraattisen osallisuuden arviointi. Tällä tavalla kansalaisten kuulemis- ja osallistamistarpeita voitaisiin arvioida osana verkoston toiminnan suunnittelua ja toteutusta. Näiden ohella verkostomaisesti toimivien toimielinten toimintaan voidaan liittää mahdollistavia rakenteita ja innovatiivisia osallisuuden muotoja. Tällaista verkostodemokratian ideaa edustavat jo nykyisin mm. maaseudun paikalliset toimintaryhmät, joiden kehittämispoliittiset intressit rakentuvat EU-ohjelmakytkennästä huolimatta paikallisten toimijoiden kautta alhaalta ylöspäin (Sihvola 2013).

Verkostot aluekehityksen, sektoripolitiikan ja kaupunki uudistuksen välineinä

Verkosto-osallisuuden ja verkostoissa vaikuttamisen kuvaa valotetaan seuraavaksi kolmen eurooppalaisen esimerkin avulla. Suomesta hyvä esimerkki on maakunnan yhteistyöryhmä (MYR). MYR on vahvasti institutionalisoitu ohjelmaperustainen verkosto, jossa viranhaltijoiden merkitys on suuri. Sveitsiläisten kaupunkien huume-politiikan verkostot edustavat puhtaasti sektoripohjaista politiikkaverkostoa, jossa poliitikoilla on kohtuullisen tärkeä asema. Viimeisenä käsiteltävät Katalonian kaupungin osien uudistamista varten synnytyt paikalliset verkostot ovat edellisiä yhteisöllisempiä ja myös avoimempia asukasvaikuttamiselle. Näiden esi-

merkkien kautta voidaan hahmottaa verkosto-osallisuuden toteutumista julkisen hallinnan kentällä.

### Maakunnan yhteistyöryhmä

Hyvä esimerkki pitkälle institutionalisoidusta ja siten julkishallinnon hierarkioihin kytkeytyvistä verkostoista ovat maakunnan yhteistyöryhmät (MYR). Ne luotiin 2000-luvun alussa EU:n rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon ja aluekehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten. Vaikka tällaiselle koordinaatiolle on jatkossakin tarvetta, valmisteilla oleva maakuntauudistus tulee 2010-luvun loppua lähestyttäessä merkitsemään MYR:ien uudelleenorganisointia tai jopa lakkauttamista. Ne toimivat tästä huolimatta hyvänä esimerkkinä institutionalisoiduista ohjelmaerusteisista verkostoista, joilla on oma paikkansa julkisen hallinnan kentällä.

Maakunnan yhteistyöryhmissä ovat lähtökohtaisesti edustettuina maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat, ohjelmaa rahoittavat valtion viranomaiset ja muut valtionhallintoon kuuluvat organisaatiot sekä alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöt (Haveri & Pehk 2008). Niiden kokoonpano synnyttää vaikutelman alueellisesta korporatismista, ja verkostoinakin ne ovat lähinnä itseohjautuvan verkoston ja komitealaitoksen välimuoto, joilla on tiivis kytkentä aluekehittämisen hallintoon. MYR:in jäsenet näkevät itse joka tapauksessa toiminnan varsin itseohjautuvaksi, koska ryhmä kykenee asettamaan itse omat tavoitteensa. Toisaalta ryhmän toimintaa sävyttävät monet byrokraattiselle toiminnalle tyypilliset piirteet. Myös EU:n ja kansallisen tason sääntely koetaan voimakkaana. Tätä taustaa vasten ei ole ihme, että MYR:it ovat viranhaltijavetoisia verkostoja, joissa erityisesti maakunnan liittojen viranhaltijoiden vaikutusvalta on suuri, kun vastaavasti poliitikkojen rooli on pieni.

Jäsenistön osalta yhteistyöryhmät ovat varsin heterogeenisiä. Valtion, maakunnan ja kuntien edustajien lisäksi järjestöjen edustajien rooli on merkittävä. Tältä kannalta on kiinnostavaa, että valtaosa MYR:ien jäsenistä näkee ne legitimeinä ja riittävän demokraattisina. Suurin osa MYR:ien edustajista ei halua kytkeä MYR:ien päätöksentekoa tiukemmin edustukselliseen järjestelmään (Haveri & Pehk 2008; ks. myös

Airaksinen & Åström 2009; Kettunen ym. 2007).

Haverin ja Pehkin (2008) maakunnan yhteistyöryhmille 2007 tekemän kyselyn mukaan vaikutusvaltaisimpia toimijoita maakunnan kehittämisohjelman muotoilussa ovat maakunnan liittojen viranhaltijat. Vaikutusvaltaa omaavat myös valtion viranomaiset sekä maakuntavaltuustojen ja -hallitusten jäsenet. Käytännön tasolla tämä näkyy mm. siinä, että MYR:in asioista keskustellaan intensiivisimmin maakunnan liiton viranhaltijoiden ja valtion aluehallintoviranomaisten kesken.

Muodollisesti tarkasteltuna kuntien ja maakunnan liittojen edustajat ovat MYR:issä puhtaimmin alueen väestön edustajia, kun taas valtiovalan edustajat kanavoivat resursseja toimintaan ja järjestöt ja tutkimuslaitokset tuovat puolestaan oman tietämyksensä ja näkemyksensä ko. toimintaan. Koska MYR:issä käydään keskustelua alueelliseen kehittämiseen suunnattujen resurssien ohjaamisesta, se lisää jo sellaisenaan toiminnan avoimuutta. MYR:in myötä viranomaisilta edellytetään käytännössä suurempaa huolellisuutta ja avoimuutta päätösten valmistelussa. Varsinaista demokraattista kontrollia toteutetaan välillisesti sekä maakunnan että valtion kautta, mikä näkyy mm. hallinnolle tyypillisissä tiedotus- ja raportointikäytännöissä. (Haveri & Pehk 2008.)

### Sveitsiläisten kaupunkien huumepoliittiset verkostot

Sektoripolitiikkaverkoston arki ei välttämättä tue käsitystä, että verkostot olisivat kaikilta osin epädemokraattisia luomuksia. Esimerkiksi sveitsiläisten kaupunkien huumepolitiikan verkostoja koskevassa empiirisessä analyysissä Wälti ym. (2004, 98–107) ovat osoittaneet, että kyseisen sektoripolitiikan toteutuksessa vaaleilla valituille poliittisille päätöksentekijöille oli pääsääntöisesti annettu merkittävä rooli politiikkaa koordinoivassa toimielimessä ja harjoitettu politiikka oli muutoinkin varsin hyvin edustuksellisen järjestelmän kontrollissa. Toisaalta verkostot keskittyivät ennemminkin politiikan koordinointiin kuin vaikuttamaan politiikan sisältöihin, mikä ”neutralisoi” niiden poliittista luonnetta ja tekee niiden toiminnasta varsin hallintakeskeistä.

Huomionarvoista on kuitenkin se, että vain harvat tutkituista sveitsiläiskaupunkien verkostoista sisälsivät järjestelyjä, joissa kansalaiset ovat voineet suoraan osallistua huumepolitiikan käsittelyyn, mikä antaa viit-

teitä verkostojen elitistisyydestä. Tätä piirrettä vahvisti sekin, että verkostot osallistivat huonosti eri yhteiskuntapolitiikan osa-alueiden marginaaliryhmiä, huumeapolitiikan osalta huumeiden käyttäjiä ja heidän lähiomaisiaan (Wälti ym. 2004). Tilanne on tässä mielessä hiukan samantyyppinen kuin edellä käsitellyissä maakunnan yhteistyöryhmissä, jotka on linkitetty ainakin välillisesti edustukselliseen järjestelmään ja toimivat siten vahvasti maakunnan ja valtionhallinnon ohjauksessa, mutta eivät välttämättä ole kyenneet jalkautumaan parhaalla mahdollisella tavalla aluekehityksen mikroprosesseihin, kuten esimerkiksi paikallisten yrittäjien kohtaamiin haasteisiin.

### Kaupunginosien uudistamisverkostot Kataloniassa

Parés ym. (2012) ovat tutkineet osallistumista taantuneiden kaupunginosien kehittämisverkostoissa Kataloniassa, mikä on hallintaverkostojen analyysin erityistapaus siinä mielessä, että kyse on asukkaiden osallisuudesta oman alueensa kehittämiseen. Tutkitussa kymmenessä tapauksessa oli hyödynnetty virallisia toimielimiä, *ad hoc*-pohjaisia osallistumismuotoja, epävirallisia vuorovaikutusfoorumeja ja tapauskohtaisesti sovellettuja innovatiivisia menetelmiä. Niillä kaikilla oli asukkaiden osallistumista edesauttava rooli.

Osallistumisen todellisuuden tulkinta näissä tapauksissa ei ole mitenkään yksiselitteistä. Yhtäältä tästä avautuu kuva osallistumisen merkityksen lisääntymisestä ja myös asukkaiden paremmista mahdollisuuksista vaikuttaa päätöksentekoon, mutta toisaalta samalla kansalaisyhteiskunnan toimijat joutuvat virallisten poliittis-hallinnollisten instituutioiden vaikutuspiiriin, osallistumistavat ja agendat ovat pitkälti instituutioiden määrittämiä, kriittiset äänenpainot saattavat johtaa ulkopuolistamiseen, osallistumisen vaikutukset ovat epävarmoja, eivätkä aktiiviset osallistujat itse asiassa aina edes edusta parhaalla mahdollisella tavalla alueen asukkaita tai paikallisia intressejä. Usein kokonaisvaltaisissa kaupunginosien kehittämisprosesseissa asukkaiden laajapohjainen osallistuminen on keskeistä haluttujen tulosten saavuttamisen kannalta, kun taas esimerkiksi gentrifikaatiota (keskiluokkaistumista) edistävän kapea-alaisesti määritellyn ja suoraan yritysintresseihin kytkeytyvän kehittämisen tapauksessa avoin osallistuminen voidaan nähdä hankkeiden vetäjien kannalta jopa

haitalliseksi. Kaiken kaikkiaan näissä kaupunki uudistushankkeissa keskustelun intensiteetti ja päätöksenteon kapasiteetti samoin kuin yhteisöjen voimistaminen ovat jääneet lapsipuolen asemaan (Parés ym. 2012).

Parés ym. (2012) päätyvät siihen johtopäätökseen, että kansalaisosallistuminen on sinänsä avaintekijä kaupunginosien uudistamisprosessien muotoilussa ja toteuttamisessa. Mitä osallistavammista hallintaverkoista on kyse, sitä enemmän ne tukevat alueen laaja-alaista kehittämistä. Toisaalta osallistumisen kyky tuottaa merkittäviä vaikutuksia aluekehitysohjelmiin jää tosiasiallisesti vaatimattomaksi. Osallisuus verkostohallintaan on myös kontekstisidonnainen kysymys, sillä historiallis-rakenteelliset tekijät ja sosiaalinen pääoma vaikuttavat sen tuloksellisuuteen. Tämä piirre korostuu nimenomaan kaupunginosia, kuntia ja vastaavia aluekokonaisuuksia koskevissa hallintaprosesseissa.

### Verkostohallinnan kahdet kasvot

Edellä esitellyt tapaukset kuvaavat sitä, kuinka erityyppisiä verkostot ja niiden kontekstit voivat olla, mikä asettaa ehtoja verkostodemokratian toteuttamiselle. Verkostot muotoutuvat yhteiskuntapolitiikan yhteydessä lähinnä organisaatioiden väliseksi yhteistyöjärjestelyiksi, jolloin demokratian vaatimukset nousevat ensisijaisesti esiin verkostossa mukana olevien demokraattisesti kontrolloitujen organisaatioiden, kuten kuntien tai valtion viranomaisten, kautta (Haveri & Pehk 2008). Yksi tapa tarkastella verkostojen demokraattisuutta perustuu itse asiassa juuri julkisyhteisöjen edustajien määrään verkostoissa (vrt. Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004). Toisaalta ainakin aluekehityksen verkostoja koskevassa vertailevassa analyysissä on todettu, että mukanaolo verkostoissa kertoo vain vähän toimijoiden todellisesta vaikutusvallasta (Airaksinen & Åström 2009). Tällöin poliittiseen järjestelmäänkin ankkuroidut verkostot saattavat olla käytännössä näennäisdemokraattisia.

Verkostoista muodostuu monimutkainen kuntayhtymien, julkisomisteisten yhtiöiden, yritysten, järjestöjen, säätiöiden, neuvottelukuntien, paikallisten toimintaryhmien, kehittämisprojektien ja epämuodollisten yhteistyömuotojen kokonaisuus, jossa hierarkioita yhteensitovat verkostot kokoavat resursseja edistääkseen suhteellisen itsenäisesti kulloisiakin julkisyhteisöjen määrittelemiä pyrkimyksiä (vrt. Haveri & Pehk 2008;

Sihvola 2013; Saarelainen 2003). Verkostot eivät ole mitenkään yksiselitteisesti vaihtoehtoja hierarkioille tai muodollisille poliittisille instituutioille, vaan pikemminkin niitä monisäikeisesti yhteenliittäviä suhdejärjestelmiä (vrt. Airaksinen & Åström 2009). Ovatko tällaiset verkostot siten pelkkiä organisatorisia linkityksiä, hybridejä tai aggregaatteja, joiden demokraattisuutta ei edes tarvitse sen enempää pohtia, koska ne ovat yhtä demokraattisia kuin niihin osallistuvat toimijat?

Verkostohallinnan demokraattisen perustan analysoinnin lähtökohdaksi voidaan ottaa oletus, että verkostojen toimintatavat ja aikaansaannokset joutuvat pääsääntöisesti tavalla tai toisella käymään läpi niiden hyväksyttävyyttä ruotivia yhteisöllisiä prosesseja, millä on suora kytkentä *oikeusvaltioperiaatteen* ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen ja kansalaisten perusoikeuksien kunnioittamiseen (Anttiroiko 2015). Tämä ei takaa ”demokraattisuutta”, mutta se takaa tietyn mielekkyyden verkostojen toiminnassa. Tätä puolta vahvistaa vapaa tiedonvälitys samoin kuin julkisen sektorin organisaatioiden mukanaolo näissä verkostoissa.

Varsinaisesti demokraattiseksi luonnehdittava kontrolli perustuu vaaleilla valittujen poliitikkojen rooliin kansalaisten edustajina verkostoissa. Itse ”edustaminen” ja sen luonne ei ole kuitenkaan yksiselitteinen kysymys. Edustuksellista demokratiaa ei tarvitse välttämättä ymmärtää kapealaisesti pelkkänä vaalidemokratiana eli vaalien kautta tapahtuvana päätöksentekomandaatin luovutuksena äänestäjiltä päätöksentekuelimeen valituille edustajille. Esimerkiksi Nadia Urbinati (2006) korostaa niitä ehtoja, joilla edustuksellisuus on nimenomaisesti demokraattista: vaaleilla valittujen edustajien poliittiseen osallistumiseen voidaan yhdistää innovatiivisesti kansalaisten kontrollin eri muotoja. Edustuksellisuuden näennäistä ongelmallisuutta on korostanut sen asettaminen vastakkain idealisoidun suoran demokratian kanssa. Viimeksi mainittu perustuu käsitykseen, että aito demokratia on suoraa ja henkilökohtaista. Se jättää kuitenkin huomioonottamatta monet psykologiset ja kollektiiviset asymmetriaa ruokkivat elementit, jotka käytännössä estävät suoran demokratian ideaalista johdettujen mahdollisuuksien realisoimisen. Kuten sanottu, Urbinati haluaa laajentaa edustuksellisen demokratian ideaa niihin poliittisen prosessin eri vaiheissa ilmeneviin moninlaisiin aktiivisen poliittisen osallisuuden ja kontrollin muotoihin, joka hänen mukaansa itse asiassa tuottavat laadukkaampaa demokratiaa kuin välittömään



joukko-osallisuuteen perustuva suora demokratia. Urbinatin mukaan ”vahva” eli proaktiivisuutta, vastuullisuutta sekä aktiivista asiamiesroolia korostava edustuksellinen demokratia asettuu poliittisen toimijuuden näkökulmasta ehdottoman delegoinnin (vaalidemokratia) ja omakohtaisen suoran päätösosallisuuden välimaastoon. Tätä kautta syntyy kiinnostava yhteys assosiatiiviseen demokratiaan, joka voidaan nähdä erityisenä pluralistisena intressien edustamisen hallintamuotona ja sikäli tietyssä mielessä rinnasteisena vahvalle edustukselliselle demokratialle. Jälkimmäinen takaa intressien aluepohjaisen yleisedustuksen liberaalin demokratian hengessä, kun taas ensin mainittu keskittyy asiapohjaiseen intressiedustukseen moniarvoisessa yhteiskunnallisessa ympäristössä.

Politiikan ja hallinnon verkostot edustavat välillisen demokratian muotona eräänlaista *institutionalisoitua assosiationalismia*, joka lisää yhteiskunnan moniarvoisuutta, mutta ei sen kansanvaltaisuutta. Verkostoihin ei ole avointa pääsyä, niiltä ei edellytetä avointa tiedottamista, niissä ei tapahdu demokraattiselle politikoinnille tyypillistä intressien yhdistämistä ja niiden jäsenyys perustuu ennemminkin verkoston suostumukseen kuin vaaleihin kulminoituvaan kilpailuun (Sörensen & Torfing 2009). Assosiatiivisella demokratialla on joka tapauksessa oma roolinsa avoimessa yhteiskunnassa, sillä verkostot palvelevat hierarkkisen edustuksellisen demokratian ja kansalaisyhteiskunnan itseorganisoituvan hallinnan välisenä linkkinä (Hirst 1994; Hirst & Bader 2001). Ne kykenevät luomaan välitason alakohtaisia eliittejä, jotka voivat haastaa hallitsevan eliitin ja lisätä eliittien välistä kilpailua (Etzioni-Halevy 1993).

## Osallistuminen verkostojen toimintaan

Verkostohallinta toteutuu pääasiassa integroimalla verkostot löyhästi olemassa olevaan demokraattiseen järjestelmään. Tässä asetelmassa lähtökohtana ovat oikeusvaltion luomat puitteet ja demokratian osalta edustuksellinen järjestelmä, jonka kautta määritellään ne periaatteet, joilla julkisyhteisöt ovat mukana politiikka- ja hallintaverkostoissa (Anttiroiko 2015). Itse verkostojen voidaan väittää toimivan demokraattisesti, jos (a) niitä ohjaavat vaaleilla valitut poliitikot, (b) niihin osallistuvat edustavat kontrolloidusti omia taustaryhmiään, (c) ne ovat jollain tavalla vastuussa

niille kansalaisille tai sidosryhmille, joihin niiden toiminta vaikuttaa ja (d) ne noudattavat yleisesti hyväksytyjä demokraattisia sääntöjä sekä toimintaan mukaanottamisen että verkoston menettelytapojen suhteen (Sörensen & Torfing 2009). Tuskin mikään julkisen hallinnan verkosto kuitenkaan täyttää kaikkia näitä vaatimuksia.

Verkostologiikan tulo yhteiskuntapolitiikan piiriin merkitsee käytännössä sulkeutuneen päätöksenteon lisääntymistä, ts. se toimii ulkopuolisille pimentoon jäävien epämuodollisten sääntöjen ja neuvottelujen varassa. Kyseinen sulkeutuneisuus vie samalla yhteiskuntapoliittista keskustelua ainakin joiltain osin pois julkisilta keskusteluareenoilta ja edustuksellisilta päätösfoorumeilta (Anttiroiko 2015). Tämä johtuu mm. siitä, että julkisen hallinnan verkostot tarvitsevat usein sitä pääomaa ja osaamista, jota yksityisen sektorin toimijoilla on, ja kun pyrkimykset hyödyntää näitä resursseja yhteiskuntapoliittisten tarkoituksien toteuttamisessa saa yleensä verkostojen, kumppanuuksien tai ulkoistamisen muodon, demokraattinen kontrolli jää väistämättä toisarvoiseksi kysymykseksi. Tässä katsannossa heijastuu samalla yhteiskuntapoliittisen keskustelun paradigmamuutos, joka on näkynyt siirtymisenä ns. jakopolitiikasta pääoman kasautumista tukevaan kehittämisspolitiikkaan tai toisin ilmaisten hyvinvointipolitiikasta kilpailukykypolitiikkaan. Näiden painotusten kehittyessä myös verkostojen toiminnan reunaehdot ja legitimaation perustat muuttuvat.

Vaikka verkostohallinta voidaan nähdä varsin yksiselitteisesti elitistisenä, mikäli asiaa tarkastellaan verkostojen jäsenyyden ja sulkeutuneisuuden valossa, tämä elitistisyys on monella tavalla suhteellista. Vaikka elitismiin liittyy luonnollisesti vahvoja negatiivisia konnotaatioita, voidaan siihen liittää tässä yhteydessä myös positiivisia latauksia ainakin eliitin moniarvoistamisen ja valikoivan osallistavuuden kannalta (Hirst 1994).

Jos osallistumista tarkastellaan Whiten (2000) neliportaisen osallistumistypologian valossa, *transformatiivista* eli ympäröivää todellisuutta muuttavaa osallistumista edustaa lähinnä verkostojen avaintoimijoiden osallistuminen. Tavalliset kansalaiset eivät yleensä kuulu tämän osallistumismuodon piiriin, heillä kun ei ole avointa pääsyä politiikka- ja hallintaverkostoihin (poikkeuksena nimenomaisesti demokratiaa edistämään luodut harvalukuiset hallintaverkostot). Silloin kun kansalaiset ovat jollain tasolla mukana verkostoissa, heillä on pääsääntöisesti joko ”*edustuk-*

*sellinen*” rooli eli he voivat esimerkiksi edustaa asuinalueita ko. alueen kehittämisverkostoissa tai palvelun käyttäjiä sektoripolitiikkaverkostossa tai ”*välitteellinen*” rooli eli mahdollisuus osallistua esimerkiksi käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan edistämiseen innovaatioalustoilla tai -verkostoissa. Kaikkein näennäisimmistä osallistumisesta on kyse silloin, kun kansalaiset ovat mukana vain legitimoidakseen eliittien aloitteesta syntyneiden verkostojen toimintaa. Viimeksi mainittua White (2000) kutsuu *nimelliseksi* osallistumiseksi. Tätä osallistumisen tasoa ei verkostohallinnassa juurikaan esiinny, sillä verkostot tuottavat tarvitsemansa legitimaation muilla keinoin kuin avaamalla väyliä laaja-alaiselle kansalaisosallistumiselle.

## Lopuksi

Verkostot kokoavat eri toimijoiden resursseja ja intressejä löyhästi rakenteistetun yhteistyön muodossa, jolloin se näyttäytyy lähinnä osallistujien intressien aggregaattina. Silloin kun verkostojen toimintaan osallistuu julkista valtaa käyttäviä tai yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavia toimijoita, näiden toimijoiden kautta mukaan tulee myös julkinen intressi ja välillisesti myös jonkinasteinen demokraattinen kontrolli. Tämä kontrolli on kuitenkin luonteeltaan hyvin välittyntä ja siten etäällä kansalaisten yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta. Osittain oikeusvaltioperiaatteet ja julkisuus takaavat sen, että verkostojen toiminta säilyy mielekkäissä rajoissa, mutta samalla herää kysymys, pitäisikö yhä merkittävemmän aseman julkisessa hallinnassa saavien verkostojen olla nykyistä paremmin demokraattisen kontrollin piirissä (Anttiroiko 2015). Yksi vastaus tähän haasteeseen on metahallinta (Sørensen ja Torfing 2009), joka korostaa poliittisen puiteohjauksen ja verkostojen organisointitarkoituksien merkitystä ja niiden rinnalla poliitikkojen suoraa osallistumista verkostotyökentelyyn. Metahallinta nojautuu tällaisessa katsantokannassa yksioikoisesti edustuksellisen demokratian ideaan. Tosin samalla on muistettava, että edustuksellisuutta ei tarvitse ymmärtää päätösmandaatin delegointia ja poliittista kilpailua korostavana vaalidemokratiana, vaan siihen voidaan liittää myös poliittisen prosessin eri vaiheissa toteutettavia osallisuuden ja kontrollin muotoja, joita voidaan soveltaa julkisyhteisöjen toteuttamaan

verkostohallintaan (Urbinati 2006). Näiden prosessien demokratisointia edesauttaisi ratkaisevasti se, että metahallinnan muodot ja periaatteet tehdään julkisiksi ja sen yhteydessä määritellään yksiselitteisesti ne tavat, joilla julkisyhteisöjen edustajat osallistuvat politiikka- ja hallintaverkostojen toimintaan.

Osallistuminen verkostohallintaan on periaatteessa yhteiskuntaa moniarvoistava prosessi, vaikka osallistujien valikoituminen on sidoksissa organisaatioiden intresseihin ja resursseihin. Yksi käytännöllinen vaikutus verkostohallinnasta on joka tapauksessa se, että se lisää sekä yritysten että järjestöjen osallisuutta hallintaprosesseihin erityisesti kehittämis- ja hyvinvointipolitiikan verkostoissa. Tässä mielessä verkostot kytkeytyvät luontaisesti assosiatiivisen demokratian ideaan. Sen erityisenä vahvuutena on intressisidonnaisen kehittämis- ja hyvinvointipoliittisen osallisuuden vahvistaminen, mikä moniarvoistaa yhteiskuntaa. Toisaalta verkosto-osallisuuteen tulee samalla mukaan valikoivuutta, joka saattaa vahvistaa elitismia ja ”mandaattien kumuloitumista” hallintaprosesseissa.

Verkostojen kirjo on niin suuri, että verkostodemokratialle on epämieliekstä yrittää asettaa mitään yleispätevää muotoa. Ehkä keskeisin kriteeri verkostojen demokratisoinnin tarpeen määrittämisessä on se, kuinka ”julkista” verkoston toiminta on lähinnä rahoituksen ja julkisyhteisöjen osallistumisen näkökulmasta. Mitä ”julkisempi” verkosto, sitä perustellumpaa on kiinnittää huomiota sen toiminnan demokraattisuuteen. Myös ohjelmaperusteisuus ja muu tiivis kiinnittyminen yhteiskuntapoliittiseen ohjaukseen ja julkiseen hallintoon on vastaavanlainen peruste verkostodemokratian tarpeen uudelleenarvioinnille. Tässäkin katsantokannassa ensimmäinen askel on pohtia sitä, onko edustuksellisen järjestelmän kautta tuleva kontrolli riittävää toiminnan legitimaation ja osallisuuden takaamiseksi.

Toinen pohtimisen arvoinen kysymys on, edellyttääkö sen enempää tyyppillisten politiikkaverkostojen kuin kehittämisorientoituneiden hallintaverkostojenkaan legitimitetti vahvaa demokratisointia. Näin siksi, että politiikkaverkostot pyrkivät yleensä vaikuttamaan resurssien jakoon, jolloin ne on nähtävä mieluummin demokraattisina toimijoina kuin demokratisoimista edellyttävinä instituutioina, ja tyyppilliset hallintaverkostot puolestaan toteuttavat yleensä kehittämistehtäviä ja -hankkeita, jolloin niiden ensisijaisena tehtävänä on asiantuntemusta edellyttä-

vän lisäarvon maksimaalinen tuottaminen alueyhteisölle, ei alueyhteisön resurssien tai hyötyjen jakaminen sinänsä. Vaikka nämä perusteet eivät välttämättä riitä osoittamaan kansanvaltaisuuden vaatimusta täysin tarpeettomaksi, ne riittävät osoittamaan sen, ettei verkostojen kuormittaminen avoimella kansalaisosallistumisella tuota välttämättä aitoa lisäarvoa verkostojen toiminnalle tai edes niiden legitimitetille.

Verkosto on siinä määrin erityinen hallinnan muoto, ettei sen demokratisointia voida välttämättä rakentaa tavanomaisen demokraattisen osallistumisen ja vaikuttamisen varaan. Nimittäin verkostojen toiminnan koordinoinnissa ei ole yhtä olennaista koko alueyhteisön edustus kuin intressipohjaisen aktiivisuuden kanavointi yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Tässä näkyy sen ratkaiseva ero suhteessa edustukselliseen demokratiaan (Anttiroiko 2015). Samalla nousee esiin kysymys siitä, miten poliitikot, verkostojen toiminnan kohteena olevat sidosryhmät ja laajemmin koko alueen väestö on otettu huomioon verkostohallinnassa. Nämä kolme ryhmää voivat näkyä verkoston hallinnassa esimerkiksi poliitikkojen toteuttamana metahallintana, sidosryhmien integroimisena verkostoyhteistyöhön ja suurta yleisöä palvelevan tiedottamisen tai julkisen keskustelun muodossa. Poliitikkojen mukanaolo ja sidosryhmien huomioonottaminen kuuluvat yleensä tavalla tai toisella julkisrahoitteisia hankkeita toteuttavien verkostojen toimintamalliin, mutta osallistuminen julkiseen keskusteluun tai avautuminen muulla tavoin kansalaisyhteiskunnan suuntaan jää vastaavasti yleensä vaatimattomaksi. Verkostoilla ei useinkaan ole yksinkertaisesti tarvetta tähän ja toisaalta suurella yleisöllä on yleensä rajallisesti tietoa ja kiinnostusta verkostomaisesti toteutettuja hankkeita kohtaan (esim. Aarsæther ym. 2009).

Edellä todetun voi kiteyttää siten, että verkostohallinnan mielekäs demokratisointi edellyttää yhtäältä sen määrittämistä, millaisten verkostojen osallistumismahdollisuuksia tulisi lisätä, ja toisaalta sen pohtimista, missä muodossa osallistuminen tulisi toteuttaa. Ensimmäisen kysymyksen kohdalla lähtökohtana voidaan pitää sitä, että ohjelmallisesti julkishallintoon kytkeytyvien, pääosin julkisrahoitteisten ja ihmisten elämään merkittävästi vaikuttavien verkostojen toiminta tulisi alistaa edustuksellista demokratiaa täydentävälle osallistuvalla arvioinnilla ja tarvittaessa asukkaille, käyttäjille tai kunnan jäsenille tarjotuille suorille vaikutus-

mahdollisuuksille. Verkstodemokratialle tunnusomaisia muotoja ovat julkisen hallinnon edustajien verkosto-osallisuuden yleisperiaatteiden määrittely, verkoston itse toteuttama osallisuusarviointi sekä asukkaiden tai käyttäjien osallistaminen verkoston toimintaan erityisesti suunnittelu- ja arviointivaiheissa. Tällaisten verkstodemokratian uusien muotojen omaksumista ehdollistavat monet käytännölliset, ideologiset ja rakenteelliset tekijät, joten voi hyvinkin olla, että nykyinen edustukselliseen demokratiaan, hyvään hallintoon ja oikeusvaltioperiaatteeseen nojaava välillinen kansalaiskontrolli ja -vaikuttaminen tulee jatkossakin määrittämään verkstohallinnan perusluonnetta.

# Hallinto- ja kansalaisaloitteinen osallistaminen, demokratia ja politiikka

*Pertti Lappalainen*

## Johdanto

Tunnettu hallinnan (governmentality) teoreetikko Mitchell Dean puhuu toiminnan teknologioista. Hän tarkoittaa niillä menetelmiä, joiden avulla hyödynnetään kansalaisten toimintavalmiutta. Tällöin hallinto konsultoi kansalaisia, neuvottelee heidän kanssaan ja sallii heidän äänensä tulla esille julkisilla areenoilla. Toimijuuden teknologiat saattavat pitää ihmisiä aktiivisina tai vapaina kansalaisina, informoituina ja vastuullisina kuluttajina, itseohjautuvien (self-managing) organisaatioiden ja yhteisöjen jäseninä, yhteiskunnallisten liikkeiden tai omat riskinsä hallitsevina toimijoina. Ne otetaan käyttöön silloin, kun tuotetaan riskialttiista ryhmistä aktiivisia kansalaisia tai kun kansalaisista halutaan ylipäättään tehdä sopivassa määrin aktiivisia toimijoita. (Dean 2010, 196, 199; ks. myös Baistow 1994, 37.)

Tavallisesti toimijuuden teknologioita on nimitetty osallistamisen menetelmiksi. Niihin on turvauduttu, koska kansalaisten luottamuksen

ja arvostuksen edustajia ja poliittisia instituutiota kohtaan on havaittu heikkenen. Kansalaiset ovat epäilleet, että heidän näkemyksillään ei ole vaikutusta ja että olemassa olevat vaikutuskanavat eivät toimi. Tämän vuoksi on nähty tarpeelliseksi kehitellä uudenlaisia hallinnon ja kansalaisten välisiä mekanismeja. (Biggs 1996, 34–37; O’Hara 1998, 80–83.)

Osallistaminen ja kansalaisyhteiskunta ylipäättään on nostettu uuteen rooliin viimeisen parin vuosikymmenen aikana – ja nimenomaan hallinnon aloitteesta, kuten tässä kirjassa on jo aiemmin osoitettu. Hallinto on ottanut vetovastuun yhteisön rakentamisessa ja kansalaisyhteiskunnan voimistamisessa. Sen on kuviteltu pystyvän edistämään sosiaalisen pääoman muodostumista vetämällä kansalaiset osallistumaan hallinnon toimintaan. On uskottu, että kansalaisten laajempi osallistuminen voi johtaa parempaan päätöksentekoon ja demokratian toimivuuteen. (Bourgon 2007, 16.)

Hallinnon kehittelemät osallistamiskokeilut ovat levinneet laajalle 1990-luvulta alkaen. Suomen perustuslakiuudistus on hyvä esimerkki kansalaisten osallistumisen vahvistamisaikeista, joiden suhteen perusoikeussäännösten kokonaisuudistuksen vuonna 1995 on katsottu olleen merkittävä käänne. Aiemmin perusoikeuksia pidettiin lainsäätäjille tarkoitettuina ohjelmajulistuksina, mutta tuolloin alkoi uusi suhtautumistapa niihin. ”Perusoikeuksista tuli jokaiselle kuuluvia oikeuksia, joihin voi suoraan vedota tuomioistuimissa ja muussakin viranomaisten päätöksenteossa” (Hölttä 2013, 23).

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. Perustuslain 14. pykälä velvoittaa julkisen vallan edistämään perus- ja siten osallistumisoikeuksien toteutumista. Toisen sanoen julkisen vallan on pyrittävä osallistamaan kansalaisia poliittiseen päätöksentekoon. Osallistumisoikeudet on sittemmin kirjattu useisiin tavallisiin lakeihin (luettelo näistä laeista Pyykkönen 2014, 29–32).



Osallistamisen *primus motor* voi olla hallinnon sijasta myös aktiivinen ja vakiintunut kansalaisyhteiskunnan järjestö. Tällöin osallistamista voidaan kutsua sosiokulttuuriseksi innostamiseksi (vrt. Rahikkala-Räsänen & Ryytänen 2014, 44). Kansalaisten osallistumisen katalysaattori on innostaja, joka koettaa luoda sellaisia osallistumisen prosesseja, joiden myötä ihmiset kasvavat aktiivisiksi toimijoiksi yhteisössään. Tällaisessa osallistumisessa ihmiset ovat todellisia toimijoita ja oman arkielämänsä ja kulttuurinsa tuottajia. Sosiokulttuurisen innostamisen tavoite on luoda ihmisten välistä dialogia, solidaarisuutta, avoimuutta ja uudistamishalukkuutta. Näin innostamisella pyritään vahvistamaan koko yhteiskunnan integraatiota ja vakautta. (Hämäläinen & Kurki 1997, 14; Kurki 2006, 14, 20, 131.)

Vertaan tässä artikkelissa toisiinsa hallinto- ja kansalaislähtöistä osallistamistapaa. Kysyn, millaiseksi ne muokkaavat demokratian. Kysyn myös, millainen politiikkaymmärrys niihin sisältyy, mihin Mouffen (2000) kehrittelemä politiikan teoria tarjoaa hedelmällisen vertailukohdan. Esimerkkitapaus hallintopainotteista osallistamisesta on OECD:n työryhmän laatima raportti *Strengthening Citizen-Government Connections* (OECD 2001). Raportissa esitellyt uudenlaiset hallinnon ja kansalaisten väliset kumppanuusjärjestelyjä koskevat suositukset ovat levinneet vuosituhannen alun jälkeen laajalti OECD-maissa (Koskiahho 2014; Zitting 2015).

Esimerkkitapaus kansalaispainotteisesta osallistamisesta on Suomen Setlementtiliiton koordinoima Uusi paikallisuus -hanke 2011–2015. Se toteutettiin Tampereella Hervannan kaupunginosassa, Vaasassa Palsaaren kaupunginosassa, Kemijärvellä, Kemissä ja Rovaniemellä. Uusi paikallisuus -hanke tukeutui sosiokulttuurisen innostamisen periaatteisiin (Rahikkala-Räsänen & Ryytänen 2014, 44). Käytän tässä yhteydessä aineistona hankkeen tuottamia materiaaleja (KARA 2015 ja ULLO 2015) ja niistä tehtyjä tutkimuksia (Rahikkala-Räsänen 2014 ja Värttö ym. 2015).

Artikkeli lähtee liikkeelle hallintovetoisen osallistamisen erittelyn kokonaisuudella. Tässä yhteydessä aineiston tarkastelun teoreettiset näkökulmat tulevat esille. Ote on kriittinen, mihin hallinnan (governmentality) teoretisointi tarjoaa hedelmällisen lähtökohdan, joskin se on kiinnittänyt hämmästyttävän vähän huomiota eksplisiittisesti demokratian

toimivuuden ja poliittisen toiminnan problematiikkaan. Hallintoaloitteen osallistamisen tarkastelun lopussa esitän Mouffen politiikkateoreettisia kriittisiä huomioita, joiden katson kohdistuvan suoraan osallistamishankkeisiin, vaikka Mouffe itse ei tätä suoraan teekään. Tämän jälkeen osoitan, kuinka hallintovetoinen osallistaminen voi kuitenkin tarjota mahdollisuuksia omaehtoiseen kansalaistoimintaan. Se on tavallaan silta Uusi paikallisuus -hankkeen käsittelyyn, jota tarkastelen hallinnan teorian näkökulmasta ja kysyn, miten teoria pystyy valottamaan hanketta. Loppuluvussa vertaan tiivistäen näitä kahta osallistamismenetelmää.

## **Kumppanuus osallistamisena**

OECD:n työryhmän hanke on konkreettinen esimerkki osallistavan kumppanuuden muodostamishankkeesta. Työryhmän raporttiin on koottu jäsenmaiden osallisuuden edistämisen parhaita käytäntöjä. Sen mukaan ”kansalaisten sitominen politiikan tekemiseen on järkevä investointi ja hyvän hallinnon keskeinen elementti” (OECD 2001, 11). Työryhmä korostaa yhtä hallinnan teorian keskeistä teemaa, kansalaisten aktiivointia ja sitä kautta muodostuvaa vastuun tunnetta. Hallinta pitää kansalaisia autonomisina yksilöinä, joiden täytyy konstruoida aktiivisesti elämäänsä valinnoin (Rose 2010, 166, 190). Osallistumisen uusien muotojen, paikallisen vallan antamisen asukkaille ja ihmisten sitoutumisen omaa elämää koskeviin päätöksiin oletetaan aktivoivan vastuullisuutta, itseluottamusta, itsesääätelyä ja itseohjautuvuutta. (Rose 2010, 249; Dean 2010, 17, 83.)

Kun kansalaiset osallistuvat aktiivisesti, heidän täytyy myös kantaa aikaisempaa enemmän vastuuta roolistaan poliittisessa päätöksenteossa (OECD 2001, 41). OECD:n tarkoittama vaivaton pääsy informaatioon, kansalaisten kanssa käytävä konsultaatio ja osallistumisen edistäminen ovat osallistamisen teknologioita. Niitä valaisee hyvin termi mukaan ottava osallistuminen, jolla tarkoitetaan ”ei-eliittien päätöksentekoa ja politiikan toimeenpanoa koskevaa toimintaa, joka kohdistuu ylempien auktoriteettien ennalta sopimiin tavoitteisiin”. Tällöin ”mukaan ottava osallistuminen herättää osallistujien intressin, innokkuuden ja tunteen

kyseessä olevan yrityksen päämääriä kohtaan. Tekniikka voidaan tietysti laittaa palvelemaan päämäärien asettajien intressiä.” (Bachrach ym. 1970, 206–207.)

Työryhmä pitää tärkeänä päätösten laadun parantamista ja hallintoa kohtaan koetun luottamuksen kohottamista. Kun kaikilla kiinnostuneilla osapuolilla on mahdollisuus antaa panoksensa politiikan (policy) suunnitteluun, hallinto voi vahvistaa päätöksenteon legitimizeettiä. Näin voidaan myös lisätä vapaaehtoista myöntövyvyyttä hallintoa kohtaan. Uskotaan, että päätöksenteon avaaminen lujittaa lopulta hallinnon kumppanuutta kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. OECD:n mukaan aktiivinen osallistuminen on ”suhde, joka perustuu kumppanuuteen hallinnon kanssa ja jossa kansalaiset sitoutuvat aktiivisesti politiikan tekemisen prosessin ja sisällön määrittelyyn” (OECD 2001, 23).

Osallistamishankkeita on vauhdittanut poliittisen järjestelmän legitimizeetin heikkeneminen eli laskeva äänestysaktiivisuus, puolueosallistamisen passivoituminen ja mielipidemittausten osoittama vähenevä luottamus julkisia instituutioita kohtaan (OECD 2001, 11, 19–20). Kuten Rosanvallon (2013, 15–16) toteaa, vaalit eivät enää ole sellainen ”pyhä toimitus” kuin ne olivat aiemmin. Vaaleihin perustuva legitimizeetti on heikentynyt ratkaisevasti vaalien arvon suhteellistuessa.

Takavuosina oletettiin, että tuleva politiikka sisältyy vaalituloksiin, että poliittinen maailma oli etukäteen hahmotettavissa ja että se on kurinalaisten organisaatioiden, tarkkaan määriteltyjen ohjelmien ja tarkasti piirrettyjen jakolinjojen rakenteistama. Enää ei ole näin. Koska vaalit ovat maallistuneet, perinteisen poliittisen järjestelmän vakauden legitimizeetti on horjunut voimakkaasti. Vaalit ovat menettäneet merkitystään politiikan ja hallinnon ohjailijoina maailmassa, jossa jakolinjat ovat yhä häilyvämpiä. Vaaleilla ei ole enää sitä sitoutumisen merkitystä, joka niihin liitettiin pitkään, vaan niistä on tullut henkilövalintoihin keskittyviä mekanismeja.

Poliittisen järjestelmän legitimizeetin horjumisen vuoksi kaikki OECD-maat “etsivät uusia tapoja sisällyttää kansalaiset politiikan tekoon (policy making)” (OECD 2001, 12). Uudet edustamisen ja osallistumisen muodot ovat nousemassa kaikissa OECD-maissa. Esimerkkejä tästä ovat vaikkapa konsensuskonferenssit, kansalaisjuryt, julkiset kuulemi-

set, kansalaispaneelit ja erityisryhmien konsultointi. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioita kuunnellaan entistä herkemmin ja perinteisiä muotoja uudistetaan tarkoituksena antaa suurempi merkitys ”government by the people” -idealle. Näin kansalaiset voivat osallistua suoraan täydentäen perinteistä edustuksellista demokratiaa ja parlamenttivaltaa. (OECD 2001, 19.)

Rosanvallion erittelemä läheisyys-termi kuvaa hyvin osallistamista. Läheisyyden ajatuksesta tuli suosittu ranskalaisessa poliittisessa kielenkäytössä 1990-luvulla, jolloin alettiin puhua läheisyyden tasavallasta ja vuonna 2002 läheisyysdemokratia-termi virallistettiin laissa. Tällaisella uudella kielenkäytöllä tehtiin selkoa siitä, että tavanomaista poliittista käsitteistöä ei koettu enää päteväksi ilmaisemaan kansalaisten odotuksia. Sillä haluttiin myös tehdä pesäero etäisyyteen tai korkeuteen, määritellä vallan asema uudelleen kansalaisiin nähden. Läheisyys liitetään osallistamiseen ja sillä halutaan korostaa paikallisuutta ja näin vahvistaa legitimitteettiä, minkä vuoksi voidaan puhua läheisyyslegitimiteetistä. Kansalaiset puolestaan kohdistivat siihen pettymyksiään ja toiveitaan, jotta asiat saataisiin muutettua. (Rosanvallion 2013, 253–254.)

Läheisyys tarkoittaa läsnäoloa, huomiota, empatiaa, myötätuntoa sekä vuorovaikutusta hallinnon ja kansalaisten välillä. Näin ollen hallitsijoiden täytyy olla tavoitettavissa, vastaanottavaisia ja valmiita kuuntelemaan. Tällöin hallitsijat asettavat itsensä esille ja yrittävät toimia läpinäkyvästi yleisön edessä ja vastaavasti kansalaisille suodaan mahdollisuus saada äänensä kuuluville. Edelleen läheisyys merkitsee pyrkimystä huomioida erityisyys, toisin sanoen sitä, että jokaisesta pyritään pitämään huolta ja että moninaisuus otetaan huomioon. Lähellä kansalaisia olevia instituutioita muodostetaan siksi, että halutaan lujittaa demokratioita ja parantaa samaan aikaan niiden hallittavuutta. (Rosanvallion 2013, 254–255, 262.)

Läheisyshankkeet tarkoittavat itse asiassa Cruickshankin teoksessaan *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects* (1999) esittämää tärkeintä argumenttia: ”kansalaiseksi ei synnytä; kansalaiset on tehty”. Jotta demokraattinen hallinto toimisi, kansalaiset täytyy tehdä. Liberaali demokraattinen hallinto ei perustu yksilöiden autonomiaan tai oikeuksiin, vaan ihmisten sosiaaliseen valmistamiseen kansalaisiksi. Liberalistinen hallinto operoi tehokkaasti vain silloin, kun kansalaiset toteuttavat hallinnon tavoitteita. (Cruickshank 1999, 69; ks. myös Dean 2010, 264.)

Cruikshank puhuu kansalaisuuden teknologioista eli siitä, kuinka erilaiset diskurssit, ohjelmat ja taktikat tähtäävät yksilöiden tekemiseen aktiivisiksi ja kykeneviksi hallitsemaan itsensä. Kansalaisuuden teknologiat tarkoittavat ihmisten autonomian, omavaraisuuden ja poliittisen sitoutumisen vahvistamista. Ne pyrkivät mobilisoimaan ja maksimoimaan niiden subjektiviteetit, joilta otaksutaan puuttuvan valtaa, toivoa, tietoisuutta ja aloitekykyä toimia omien intressiensä puolesta. Kansalaisuuden teknologiat ovat strategioita, joilla hallitaan vallattomia, vieraan-tuneita ja riskialttiita subjekteja. (Cruikshank 1999, 1–4, 71.)

Kehittyneeseen liberaaliin hallintaan kuuluvat mitä moninaisimmat ohjelmat painottavat “hallinnon kumppanuutta aktiivisten kansalaisten ja sitoutuneiden yhteisöjen kanssa kansalaisyhteiskunnassa” (Dean 2010, 263). Esimerkiksi Bourgon (2007) on kehitellyt teoriaa, joka nojaa uudelleenlaiseen demokraattiseen kansalaisen ajatukseen. Hänestä hallintohenkilöiden roolina ei voi enää olla vain kansalaisten vaatimuksiin reagoiminen tai määräysten toteuttaminen. Sen sijaan tehtävänä on rakentaa aktiivisesti yhteistyösuhteita kansalaisten ja kansalaisryhmien kanssa, edistää jaettua vastuuta, levittää tietoa julkisen keskustelun parantamiseksi ja etsiä mahdollisuuksia kansalaisten osallistumiseen hallinnon toimintaan. On luotava interaktiivisia prosesseja korostava demokraattinen kansalaisuus. (Bourgon 2007, 22.)

## **Demokratian formalisoituminen osallistamisen seurauksena**

OECD:n raportissa painotetaan useassa yhteydessä, että kansalaisten kytkeminen päätöksentekoon on nimenomaan hallinnon tehtävä eli osallistaminen on hallintovetoista. Hallinto on ollut aloitteentekijä ja organisoija, kun hallinnon ja kansalaisten välisiä suhteita on organisoitu jäsenmaissa. (OECD 2001, 83.) Hallinto on integroinut kansalaisten näkemyksiä päätöksentekoon ja vastannut kansalaisten äänen kuulemisesta ja heidän näkemystensä huomioimisesta päätöksenteossa. Hallinnon on täytynyt varmistaa, että informaatio on pätevää, kansalaisten kanssa käytävä konsultaatio on selkeästi määritelty ja kansalaisosallistuminen sovittautuu hallinnon päätöksentekoon. Hallinnon on taattava legaalit ja institutio-naaliset policy-kanavat osallistumiselle. (OECD 2001, 11, 19.)

Hallinnon on lisäksi luotava puitteet, joissa yksittäiset kansalaiset ja ryhmät voivat organisoida toimintansa markkinoilla ja kansalaisyhteiskunnassa. Toisin sanoen OECD:n työryhmä päättää täsmälleen samoin kuin Dean (2010, 200), joka sanoo, että ”hallinnosta on tullut enemmän mahdollistava ja valtaistava”: hallinnon on luotava mahdollisuuksia aktiiviseen osallistumiseen ja laadittava ohjeita julkiselle sektorille siitä, miten kansalaiset sitoutetaan poliittisiin prosesseihin ja päätöksentekoon (OECD 2001, 41). Tämä näkyy myös Suomen perustuslain 14. pykälässä.

Hallintovetoisuutta korostaa vielä se, että ”hallinnot *määrittelevät* konsultoitavat asiat, asettavat kysymykset ja johtavat prosessia, kun taasen kansalaiset *kutsutaan* esittämään näkemyksensä ja mielipiteensä” (OECD 2001, 12 – kirjoittajan kursivointi). OECD pitää osallistumista kumppanuutena hallinnon kanssa, jolloin kansalaiset sitoutuvat aktiivisesti päätöksentekoprosessiin. Kansalaisilla pitää olla päätöksenteossa tasa-arvoinen asema hallinnon kanssa, ”vaikka vastuu lopullisesta päätöksestä tai poliittikan formuloinnista säilyy viime kädessä hallinnolla” (OECD 2001, 23).

Osallistamisinstituutioiden ja -käytäntöjen hallintovetoinen muodostaminen ja ylläpito on siinä mielessä ongelmallista, että tällöin koetaan kehittää vain demokratian organisatorisia tai formaaleja muotoja. Demokratian ideaa ei kuitenkaan voida samaistaa muodollisiin elimiin ja rakenteisiin. Demokratian toimivuuden ongelmia ei voida ratkaista muodostamalla uusia demokratian koneistoja tai kehittämällä ja parantamalla niitä. Demokratian idea on – kuten Dewey (2006, 163) asian ilmaisi aikoinaan – eloton ja tyhjä, ”ellei se ruumiillistu ihmisten välisissä suhteissa”. Demokratia pitää ymmärtää vapaana ja rikastuttavana kanssakäymisessä muiden kanssa (Dewey 2006, 200). Tällöin demokratiakäsitteen ydin on ihmisten avoin vuorovaikutus ympäristön kanssa (Alhainen 2013, 12).

Demokratian opit menettävät elinvoimansa silloin, kun niitä ei pidetä hypoteeseina vaan dogmeina eli kun ne eivät toisin sanoen ohjaa sosiaalisia kokeiluja, vaan ne käsitetään lopullisiksi totuuksiksi (Dewey 2006, 165). Demokratian toteutuminen edellyttää muodollisten puitteiden lisäksi myös sisältöä. Tarvitaan demokratian muoto-sisältöä, joka edellyttää kansalaisyhteiskuntaa. Kansalaisyhteiskunta puolestaan konkretisoi tuu aktiivisen omaehtoisen kansalaistoiminnan tuloksena.

Moini (2011) päättää, että hallintoaloitteinen ohjattu osallistumi-

nen, siis osallistaminen, on formalisoitunut, minkä vuoksi voidaan puhua sen teknistymisestä. Hän viljelee hallinnan teoriasta tuttua terminologiaa kuvatessaan tätä prosessia. Säännöt, roolit, rutiinit ja professionaalit osallistumisen asiantuntijat ovat avainasemassa. Osallistumisen teknistymisen tarkoittaa, että päätöksenteko on strukturoitu ja institutionalisoitu hyvin. Uskotaan, että hyvin organisoitu osallistuminen johtaa päätösten laadun paranemiseen. (Moini 2011, 159.) Demokratian toimivuuden elvyttämistä tavoittelevaa teknologiaa voisi nimittää hallinnan teorian termein demokratian hallinnallistumiseksi.

Osallistaminen on johtanut myös osallistettavien toimijoiden vastuullisuuden kasvamiseen päätöksenteossa. Osallistamisprosessien tekninen strukturointi on sitonut kansalaiset sääntöihin ja päätöksenteon formalisuuteen. Osallistujat vastuullistetaan kunnioittamaan sääntöjä ja päätösten sisältöjä, mikä puolestaan johtaa helposti päätösten kritiikkittömään hyväksymiseen. (Moini 2011, 161; Nousiainen 2011, 82.)

Hallinnon organisoimista osallistumisjärjestelyistä on tullut hallitsemisen keino, minkä vuoksi tällaiset uudet osallistumiskäytännöt eivät johda kansalaisten vallan kasvamiseen. Kuvatussa osallistumisessa on kyse pikemminkin edustuksellisen järjestelmän avustamisesta kuin aidosta demokratian kehittämisestä. Päätöksenteosta yritetään tehdä sinnikkäästi interaktiivista, läpinäkyvää ja spontaania. Kyse ei ole uudesta osallistuvasta demokratiasta vaan korkeintaan demokratian hengen elvyttämisyrittäyksestä. (Rosanvallon 2013, 301–306).

Pidän edellä kuvattua demokratian formalisoitumista Deanin tarkoittaman yhteiskunnan hallinnan projektin yhtenä aineksena. Kyseinen projekti koettaa ratkaista juuri väestön eriytymisen ja liikkuvuuden aiheuttamat ongelmat. Se tavoittelee tietynasteista tasapainotilaa, pyrkii luomaan ja vakiinnuttamaan järjestystä ja hallitsemaan yhteiskuntien pluraliteettia. Se käyttää erilaisia menetelmiä valtasuhteiden järjestämiseksi ja stabiloimiseksi ja koettaa luoda hallinnan perusrakenteen. Yhteiskunnan hallinnan projekti pyrkii turvaamaan normaaliksi katsotun elämänmuodon ja samalla määrittelemään sen, mikä ei ole normaalia. Se yrittää tasapainottaa valtasuhteet muokkaamalla vastarinnan ja vastakkainasettelun hallinnan tiloiksi. Tavoite on tuottaa yhteiskunnan homogeenisuuden minimitaso, toisin sanoen muodostaa ihmisten, luokkien ja ryhmien välisiä harmonisia siteitä ja solidaarisuuksia. (Dean 2007, 9–13.)

Yksi yhteiskunnan hallinnan projektin rakennusaine kehittyneissä liberaaleissa demokratioissa on ei-kansallinen tai post-kansallinen kansalaisuuskäsitys. On alettu puhua uudenlaisesta toimijuudesta, taloudellisesta ja aktiivisesta kansalaisuudesta tai moninaisista yhteisöllisistä identiteeteistä. Tuottavan, tehokkaan ja yrittäjämäisen kansalaisuuden ajatus kytkeytyy ennen muuta velvollisuuksien uusiin muotoihin. (Dean 2007, 104.) Kun pari vuosikymmentä sitten alettiin puhua 'aktiivisesta kansalaisesta' vastakohtana 'passiiviselle kansalaiselle', ei sillä suinkaan tarkoitettu republikanistista kansalaista, joka osallistuu aktiivisesti poliittisten asioiden käsittelyyn. Sen sijaan aktiivisuudella tarkoitetaan ihmisten omaa yrittäjyyttä: heidän tulisi kohdella omaa elämäänsä kuin yritystä. Uusliberalistisen politiikan airut ajattelee, että uudet osallistumisen muodot, paikallinen valtaistaminen ja ihmisten sitominen omaa elämää koskeviin päätöksiin aktivoi uudelleen heidän motivaationsa, vastuullisuutensa ja itseluottamuksensa. (Rose 2010, 164–165.)

Yhteiskunnan hallinnan projekti pyrkii hillitsemään ja hallitsemaan poliittista toimintaa: se ei pidä kaikenlaista poliittista aktiivisuutta toivotavana. Se kannustaa yleisesti hyväksyttävään tai normaaliin poliittiseen toimintaan, kuten äänestämiseen ja muuhun vastaavaan sivistyneenä pidettyyn aktiivisuuteen. Ihmisten puuttuminen liiaksi yhteiskunnan hallinnan prosessiin ei ole suotavaa. Oleellista on ”varmistaa, ettei väestöstä tule liian poliittista” (Dean 2007, 8). Yhteiskunnan hallinnan projekti pyrkii välttämään tai eliminoimaan sellaista poliittista toimintaa, joka korostaa kamppailua, ”toisilleen vastakkaisten osapuolten keskinäistä toimintaa” (Dean 2007, 10).

## **Tavoitteena konsensuaalinen demokratia ja politiikka**

Osallistumisen hallinnallistuminen johtaa konfliktien välttelemispyrkimyksiin ja konsensuksen tavoitteluun. OECD kannattaa vain tietynlaista vuorovaikutusta: ”yhteistyö voittaa aina konfliktin” (collaboration far outweighs conflict) (OECD 2001, 20). Sen mielestä äänekäs protestointi on vain murto-osa laajempaa hallinnon ja kansalaisten välistä verkostoa. Aktiivisen osallistumisen peruseriaatteita ovat arvojen jakamisen korostaminen debatin sijasta, osallisuus (inclusiveness), huomaavaisuus



ja kunnioitus. OECD haluaa suosia sellaista vuorovaikutteista hallintoa, jossa päätökset tehdään yhteistyössä ja yksimielisesti viranomaisten ja kansalaisten kesken. (OECD 2001, 41.)

Hallinnallistetut osallistamisen instituutiot alkavat muistuttaa hallinto-organisaatioita elävän ja vaikuttavan kansalaistoiminnan sijasta. Niistä tulee asioiden hallinnoijia, jotka pyrkivät lakaisemaan kiistat syrjään eivätkä näe kiistojen dynamiikan hedelmällistä merkitystä (vrt. Nousiainen 2011, 134–135). Tästä seuraa, että erilaisten näkemysten ja avointen keskustelujen esille tulo patoutuu. Demokratian hallinnallistumisesta seuraa, että monet konfliktien hallinnan menetelmät, kuten välitys- ja konsensuskokoukset astuvat poliittisille areenoille. Ne normalisoivat poliittiset kamppailut pelkiksi teknisiksi hallintamekanismeiksi. Erilaiset kamppailut irtaantuvat arvoista ja maailmankatsomuksista ja sulautuvat hegemonisiin diskursseihin. Konfliktien ratkaisu teknisin keinoin muuntuu kriitikot hiljentäväksi integraatioksi. (Moini 2011, 160.)

Moini myötäilee tutkimuksia, joissa päätellään, että ylhäältä organisoitulla osallistumisella ei ole ollut sanottavaa vaikutusta ja että se on välttelyt valta-rakenteiden kyseenalaistamista. Näin ollen herää kysymys: miksi osallistaminen on niinkin voimissaan? Mikä selittää osallistamisen leviämistä, vaikka se vaikuttaa kovin heikosti päätöksentekoon? Moini väittää, että osallistamisesta on tullut maltillisen uusliberalistisen politiikan legitimointikeino, joka hillitsee sen disintegroivia vaikutuksia. Ei ole sattuma, että osallistamiskokeilujen kukoistuskauti alkoi samaan aikaan, kun sosiaalinen mureneminen kiihtyi, hyvinvointivaltio alkoi hajota ja, ennen kaikkea, uusliberalismi vahvistui (ks. Keräsen artikkeli tässä kirjassa). Moini väittää, että uusliberalismin ja osallistamisen välinen yhteys on ilmeinen. Hänen mukaansa osallistumispuheesta on tullut hegemoninen argumentti uusliberalistisen politiikan normalisoimiseksi tai stabi-loimiseksi 1990-luvulta alkaen. (Moini 2011, 154–157.)

Konsensuaalisen osallistamisen tavoitteena näyttää olevan yhteiskunnallisten voimien tasapainoisen liittouman, eräänlaisen sosiaaliunionin tai kansalaisten ja hallinnon välisen sopimuksen muodostaminen. Tällöin avainkysymyksiä ovat, kuinka luoda nykyistä toimivampia mahdollisuuksia kansalaisdialogiin? Kuinka luoda parempia välitysmekanismeja kansalaisten ja hallinnon välille? Kuinka taata kansalaisille suurempi vaikuttamisen tunne? Sosiaaliunionilla tai hallintasopimuksella havitellaan

sosiaalisen turvallisuuden vahvistamista ja yhteisen sosiaalisen ja poliittisen kulttuurin luomista. Tähän on tarvetta, jos suvaitsevaisuus ja myötätunto muita kohtaan ovat heikentyneet ja jos pelätään yhteiskunnan polarisoituvan ja turvattomuuden lisääntyvän. Näin ollen tarvitaan uusia tapoja sitoa kansalaiset yhteiskuntaan. (Biggs 1996.)

Osallistamisen toivotaan edistävän yhteisöön kuulumisen tunnetta, herättävän yksilöllistä ja kollektiivista vastuuta ja lopulta sosiaalisen koheesion tason nousua. Sosiaaliunionin tai hallintasopimuksen toimitus edellyttää kumppanuuksjärjestelyjä eri osapuolten välillä sekä konsultaatioita ja keskusteluja hallinnon ja kansalaisten välillä. Tarvitaan monipuolisia tapoja sitouttaa toimintaryhmät, poliitikot ja virkamiehet arvoja käsitteleviin dialogeihin. Kokonaistavoite on kansalaisten ja hallinnon välinen luja integraatio, sosiaalinen konsensus ja vahva mutta sopuisa kansalaisyhteiskunta. (Biggs 1996; O'Hara 1998.)

Osallistamisella tavoiteltavaa ideaalitilaa voidaan kuvailla termeillä kumppanuus, vastuuntunne, luottamus, sitoutuminen, osallisuus, integraatio ja konsensus. Kaikille näille ominaisuuksille yhteistä on hyväntahtoisuus, joka on Foucault'n (2010) luonnehtiman paimenvallan tärkein piirre. Se on ”hyvin erityinen vallan muoto, jonka päämääränä on ihmisten ohjaaminen” (Foucault 2010, 189). Paimenvallalta on hyvää tarkoittavaa ja huolehtivaa valtaa, jonka olennainen päämäärä on lauman, esimerkiksi marginalisoituneiden ja passivoituneiden ihmisten pelastaminen. Hyvää tarkoittavana ja armollisena valtana se ei ole voiman tai ylivoimaisuuden näyttämistä, vaan paimen vain valvoo, tarkkailee kaikkea valppaasti tai pitää silmällä kaikkea ja jokaista. (Foucault 2010, 131–132.) Paimenvallalla viitataan taitoon, ”jolla opetetaan joitakin ihmisiä hallitsemaan toisia ja toiset antamaan muiden hallita itseään” (Foucault 2010, 152). Paimenvallalta ohjaa ja johtaa ihmisten käyttäytymistä (Foucault 2010, 164).

Paimenvallalta kuvaa osuvasti hallinnan mentaliteettiaspektiä, sillä luotavaa henkistä tilaa. Hallinnan soveltaminen edellyttää tietynlaista mentaliteettiä ja ajattelutapaa sekä mielen hallitsemisen teknologioita. Hallinta on alituisesti toimivaa, hienovaraista, epäsuoraa ja suostuttelevaa (Foucault 1980, 103–104, 200, 246). Hallinnan mentaliteetit on muodostettu ihmistieteistä, kuten psykologiasta, taloustieteistä, johtamisesta ja lääketieteestä. Ne voivat koostua myös irrationaaleista elementeistä, kuten

mielikuvista ja mytologioista, joihin liittyy vahvoja emotionaalisia tuntemuksia. (Dean 2010, 24–26.) Mentaliteettiulottuvuuden yhteydessä voidaan puhua sellaisista teknisistä keinoista, jotka ovat usein vähäpätöisiä ja jotka ovat vähitellen levittäytyneet koko yhteiskuntaan. Ne ovat ”pieniä ja viekkaita, tarttuvia, nokkelia ja viattomilta näyttäviä”, hyvin varovaisia laskelmallisia järjestelyjä ja toimenpiteitä (Foucault 1980, 159).

Hallinnan mentaliteettiulottuvuutta voitaisiin nimittää vienovallaksi, joka kutsuu kansalaisia mukaan pakon sijasta miellyttämisen taidolla. Väitetään, että tällainen valta edistää demokratiaa, ihmisoikeuksien toteutumista ja avoimien markkinoiden tehostamista. Se ei tarkoita vain vaikuttamista, taivuttelua tai kykyä liikutella ihmisiä argumentein, vaikkakin tämä kaikki on oleellinen osa sitä. Se viittaa myös kykyyn tenhota, mikä johtaa usein ihmisten myöntömyyteen tai sopeutumiseen. Vienovalta on epäsuorempaa, hitaampaa, eriytyneempää, vaivalloisempaa ja mutkikkaampaa kuin kova valta (hard power). (vrt. Nye 2004, x–31, 99–106.)

Kun ihmisiä ohjataan hyvää tarkoittaen ja hienovaraisesti, tarvitaan erityistä hallinnan taitoa, erilaisten hallinnallisuuden tapojen alituista kehittelyä (Foucault 2010, 249, 344). Se vaatii osaamista, mielikuvitusta, älykystä ja ovelaa tyylittelyä sekä taktisten taitojen ja käytännöllisten tietotaitojen käyttöä (Dean 2010, 28). Hallinnan taidon ajatusta voidaan havainnollistaa sen selkeällä vaihtoehdolla tai suoranaisella vastakohtalla, jolla tarkoitan suvereenin vallan käyttöä, vallassa olemista tai komentamista. Hallinta ei ole sama asia kuin olla suvereeni lääninherra, aatelinen, tuomari, kenraali, tilallinen, mestari ja opettaja (Foucault 2010, 121), vaan se on jotain muuta kuin asemavaltaa, jossakin asemassa toimimista. Vallan teknologiat ovat kauttaaltaan dynaamisia. Näin ollen ne eivät ole liikkumattomia ja jäykkiä rakenteita, jotka tähtäävät elävien prosessien jähmettämiseen. (Foucault 2010, 125.)

OECD:n hyväntahtoiset ja tasapainotilaan tähtäävät osallistamiskäytännöt ovat hyvä esimerkki Mouffen valtavirtana pitämästä demokratiasta, jolla yritetään pelastaa syrjäytymis- tai passivoitumisvaarassa olevat ihmiset. Hänestä demokratiateoreetikot ovat turhan usein harhaisesti uskooneet siihen, että ihmisten sisäinen hyvyys ja viattomuus ovat demokratian toimivuuden ehto, ja että harmonia ja konfliktiton tila ovat demokratian ideaali. Peruspoinniti on ollut usko universaaliin konsensuseseen. Teoreetikot ovat vakuutelleet, että järjen avulla on mahdollista sovittaa lopulli-

sesti yhteen erilaisia näkemyksiä. (Mouffe 2000, 49; Mouffe 2005a, 12.) Inhimillisen sosiaalisuuden idealisoitu näkemys, empatia, vastavuoroisuus ja luottamus rationaalien konsensuksen mahdollisuuteen ovat vienneet demokratiaa koskevan ajattelun väärille raiteille. Poliittisia instituutioita ei kannata suunnitella siten, että ne voisivat sovittaa yhteen kaikki konfliktit intressit ja arvot. (Mouffe 2005a, 2–3.)

Monet konsensusteoreetikot eivät tunnusta vastakkainasettelujen, affektioiden ja erojen merkitystä poliittisten identiteettien muodostumisessa, koska he pelkäävät niiden vaarantavan demokratian päämäärän, konsensuksen. He kuvittelevat pystyvänsä muodostamaan konsensuksen, joka on sekä moraalinen että neutraali. Mouffe painottaa, että mikä tahansa konsensus perustuu kuitenkin aina poissulkemiseen (exclusion), ja ettei koskaan voida saavuttaa täydelliseen osallisuuteen (inclusion) perustuvaa rationaalista konsensusta. Poissulkemiseen liittyy iso ongelma ja vaara: konsensuksesta syrjäytetyt voivat viehättyä fundamentaalisista liikkeistä tai demokratian antiliberaaleista ja populistisista muodoista. (Mouffe 2005b, 141.)

Konsensusmallin kannattajat ovat vakuuttuneita myös rationaalien dialogin voimasta. He väittävät sen olevan menetelmä, jonka avulla päästään neutraaliin yhteiskunnalliseen ykseyteen. Kun konsensus on saavutettu, yhteiskunnan oletetaan olevan hyvin järjestetty. Niin sanottu hyvin järjestetty yhteiskunta eliminoi nimenomaan vastustajien välisen kamppailun. Esimerkiksi talous- ja sosiaalikeskustelut kuvitellaan voitavan ratkaista sujuvasti ja järkevästi keskustelemalla ja vetoamalla jokaisen kannattamaan ideaaliin, oikeudenmukaisuuteen. (Mouffe 2000, 29–30, 104.)

Mouffe väittää, että pidettäessä politiikkaa yksilöiden välisenä neuvottelun rationaalina prosessina valta, repressio ja vastakkainasettelut häivytetään tai piilotetaan. Konsensusintoilijat olettavat, että mitä demokraattisempi yhteiskunta on, sitä vähemmän valta on yhteiskunnan peruselementti, vaikka itse asiassa ne on tehty näkymättömiksi. Ei tarvitse olla erityisempää analyysitaitoa, jotta tämän huomaa OECD:n raportista: siinä ei ole pienintäkään vihjettä, että vallalla olisi jonkinlainen merkitys tai funktio sosiaalisissa ja poliittisissa suhteissa. Kun konsensus vallitsee, ihmisten välinen harmonia kukoistaa ja ihmisten alistaminen ja epätasa-arvo on poissuljettu. OECD:n tapa esittää asiat neutraaleina on intensiivinen keino politikoida.

## Hallintovetoinen osallistaminen kansalaistoiminnan mahdollisuutena

Hallinnon aloitteesta lähtevä osallistaminen antaa kuitenkin mahdollisuuksia myös ruohonjuuritason aktiivisuuteen, omaehtoiseen kansalais-toimintaan. Kansalaistoimijoiden ei kannata kieltäytyä osallistamisen käytännöistä, vaan pitää niitä toiminnan areenoina. Esimerkki osallistamisen kääntymisestä omaehtoiseksi kansalaistoiminnaksi löytyy Lehtosen (2013) tutkimuksesta. Hän tutki Tampereen kaupunginhallinnon ja asukkaiden välisiä jännitteitä kolmessa tapauksessa, joista yksi on Tesoman kaupunginosan asukasraati. Raadin muodostaminen tähtäsi aluksi asukkaiden osallistamiseen, olihan se paljolti instituutiolähtöisesti ohjattua. Yliopiston tutkijat ja kaupungin virkamiehet määrittelivät hankkeen lähtökohdat. Näin ollen ”osallistumisen fokus rakentui tutkijoiden ja kaupunginhallinnon suunnittelijoiden intresseistä ylhäältä alas” (Lehtonen 2013, 145).

Lehtosen mielestä Tesoman tapaus on esimerkki siitä, miten osallistuminen on usein institutionaalisesti ohjattua ja toteutettua. Tosin asukkaiden omaehtoinen panos toiminnan suuntaamisessa ja tehdyissä valinnoissa kasvoi myöhemmin, eli toisin sanoen omaehtoinen kansalais-toiminta vahvistui osallistamisen ohessa selvästi. Raatilaiset pystyivät kääntämään kaupunginhallinnon aikeet alueen asukkaille edullisiksi ja ymmärrettäviksi eikä asukkaiden tarvinnut niellä hallinnon teknisrationaalista tietoa sellaisenaan. Osallistamisen rakenteissa voi todellakin tapahtua kansalaisten omaehtoista toimintaa. Viranomaislähtöiset osallistumisjärjestelyt eivät täten ole pelkkää muodollista demokratian toimivuuden parantamista, vaan paljon riippuu reflektioivista toimijoista itsestään.

Tesoman asukasraadin tapauksessa asukkaat itse ottivat aloitteen. Tällaista omaehtoisuutta voidaan luonnehtia Keanen (2009, 686–692) tavoin monitoroivaksi demokratiaksi, joka mahdollistaa julkisen vallan käytön tarkkailun kansalaisten näkökulmasta. OECD:n työryhmän mainitsemat instituutiot ja organisaatiot (kuten kansalaisjurut, kuulemiset ja kansalaispaneelit) tekevät tämän muutoksen mahdolliseksi, jos kansalaiset kykenevät hyödyntämään niitä. Jotta demokratia voisi toimia edes kohtuullisesti, kansalaisten itsensä täytyy toimia omasta aloitteestaan.

Kun hallinnan toimijat pyrkivät aktivoimaan, innostamaan ja moti-

voimaan kansalaisia, asetelma ei heidän näkökulmastaan pysykään toivoituissa rajoissa tai ”järkevänä”, vaan menee tavallaan liian pitkälle. Tämä on näyttö Rosanvallonin uskosta, että kvasidemokraattisten puuhastelujen ohessa uusi, erilaisiin osallistumis- ja neuvottelukokeiluihin perustuva aktiivinen demokratia on kuitenkin muodostumassa. Hän mainitsee myös lukuisat epävirallisemmat ja yksilöllisemmät tavat osallistua yhteisön toimintaan. Tällaiseen hajanaiseen kansalaisosallistumiseen on Rosanvallonin mielestä syytä kiinnittää huomiota.

Asukasraadissa tapahtunutta valtasuhteiden muutosta voidaan pitää Rosanvallonin tarkoittamana taisteluna läsnäolon puolesta. Sen seurauksena valta laskeutuu jalustaltaan, hyväksyy kriittisen keskustelun ja pyytää neuvoa. Tällöin muodolliset instituutiot eivät riitä, vaan tarvitaan joustavampia ja suurempia suhteita kansalaisiin. Läheisyyttä pitäisikin ajatella aitona vuorovaikutusominaisuutena. Kansalaiset eivät enää tyydy äänestyslipukkeeseen vaikuttamiskeinona. He osallistuvat jatkuvaan ilmaisu- ja reaktioprosessiin, jossa he omaksuvat vallitsevalle demokratialle vastakkaisia osallistumisen tapoja.

Tällainen vuorovaikutusdemokratia ulottuu vaaliedustusta laajemmalle. Kansalaistoimijat tekevät yhteistyötä vallan kanssa, mutta myös kritisoivat sitä. Läheisyyden politiikka merkitsee nimenomaan jatkuvaa demokratiaa. Läheisyys ei tarkoita etäisyyden lyhentymistä vaan avautumista, kykyä ottaa osaa vallan ja yhteiskunnan väliseen vuorovaikutukseen. Vallanpitäjiltä odotetaan herkkyyttä ja myötätuntoa arkipäivän asioita kohtaan. (Rosanvallon 2013, 255–318.)

Läsnäolon politiikan toimijoita ovat esimerkiksi ryhmät, jotka ovat erikoistuneet esimerkiksi tuomaan julkiseen keskusteluun irtisanottujen ihmisten tai maahanmuuttajien ahdingon. Näissä tapauksissa ei ole vain kyse näiden ihmisryhmien etujen ajamisesta, vaan koko heidän sosiaalisen olemassaolonsa hyväksymisestä, heidän yhteisönsä tunnustamisesta ja heidän tilanteensa politisoimisesta yhteiskunnalliseksi kysymykseksi. Läsnäolon politiikan tehtävä on tuoda esiin ihmisten kohtalo ja heidän hätänsä sekä alati muuttuvien ja näkymättömien ryhmien ongelmat ja ihmiset joiden tarinoita ei ole huomioitu tai kuunneltu. (Rosanvallon 2013, 279, 284–285.)

On kovin hedelmällistä, että myös kansalaistoimijat edistävät Mouffen mainitsemaa konfliktuaalista konsensusta osallistavissa instituutioissa.

Jokainen voisi olla Mouffen tavoin huolissaan nykyisestä politiikasta, jolle on ominaista perinteisten puolueiden pako keskustaan ja niiden konsensustavoittelu (Mouffe 2013, 141). Jos konfliktien ilmaukseen tarjottuja kanavia ei ole, seuraukset voivat olla vakavia. Ei ole yllättävää, että ihmiset ovat yhä vähemmän kiinnostuneita politiikasta konsensustäyhteisissä yhteiskunnassa. Liiallinen konsensuksen korostus yhdessä konfrontaatioita kohtaan tunnetun vastenmielisyyden kanssa johtaa apatiaan ja vieraantumiseen poliittisesta osallistumisesta. Rationaalisen poliittisen konsensuksen haikailu voi siis olla vaarallinen utopia. Tarvitaan debatteja selvästi toisistaan erottuvista vaihtoehdoista ja on lopultakin ymmärrettävä konfliktien integroiva merkitys. (Mouffe 2000, 32, 104.) Kansalaistoimijoilla riittää tekemistä – onhan niiden yksi keskeinen tehtävä kyseenalaistaa välttämättömiksi väitetyjä asiantiloja ja tuoda esille vaihtoehtoisia näkemyksiä.

### **Uusi paikallisuus -hanke kansalaislähtöisenä osallistajana**

Suomen Setlementtiliitto organisoii Raha-automaattiyhdistyksen tuella Uusi paikallisuus -hankkeen vuosiksi 2011–2015. Uudella paikallisuudella näytetään tarkoittavan paljolti sitä, mitä OECD pitää kumppanuutena, eli paikallislähtöistä yhteiskuntaa ja sen kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja julkisen sektorin monipuolistuvaa yhteistyötä (ULLO 2015, 3). Hanke kehitti osallistumismalleja, joilla pyrittiin laaja-alaiseen ja monipuoliseen julkiseen keskusteluun (KARA 2015, 6). Se piti yhtenä vaikuttamisen kanavana kansalaisraateja, koska ne ”antavat yhteisöllisyyden ja osallisuuden kokemuksen, voimauttavat ja vahvistavat paikallisyhteisöä” (KARA 2015, 6). Täten hanke liittyy koko setlementtiliikkeen perustehtävään, paikallisuuden korostamiseen ja lähiyhteisöjen eheyden tukemiseen (ULLO 2015, 34).

Kansalaisraadien toiminnan ydinajatus erottautuu selvästi hallintoveitoisesta osallistamisesta. Sen lähtökohta on ”kansalaislähtöisyys, paikallisuus” (KARA 2015, 7). Näin ollen sen kannattaa käsitellä ”tosielämästä lähtevää ongelmaa” (KARA 2015, 11). Hanke määritteli kansalaisraadien eksplisiittisesti osallistavaksi toiminnaksi:

Kansalaisraati on osallistavan demokratian väline, jonka avulla saadaan esiin asukkaiden tai tietyn väestöryhmän näkemykset alueen tai tietyn aihepiiriin kehittämisestä. (...) Keskeistä kansalaisraadissa on asioiden yhdessä pohtiminen ja aito keskusteleminen. (KARA 2015, 10.)

Hallintovetoisen osallistamisideaalin tavoin kansalaisraateihin kutsutaan alueen asukkaita keskustelemaan jostakin asuinalueen ajankohtaisesta ongelmasta ja valmistelemaan yhdessä toimenpide-ehdotus asiasta päättävälle elimille (Rahikkala-Räsänen & Ryyänen 2014, 18–19). Kansalaislähtöisyys korostuu siinä, että raatiin osallistuvia ihmisiä pidetään ”oman arkensa asiantuntijoina” (KARA 2015).

Uusi paikallisuus -hanke liitti kansalaisraadit deliberatiiviseen demokratiaan, jonka ihanteena se piti harkitsemista, pohdiskelua ja keskustelua. Hankkeen mielestä deliberatiivisen prosessin tavoite yleensäkin on saavuttaa yhteisymmärrys ottamalla huomioon kaikkien näkökulmat ja argumentit. Reflektioivan keskustelun päätteeksi sovitaan kannanotoista ja ehdotuksista. (Rahikkala-Räsänen & Ryyänen 2014, 20.) Pohjimmiltaan kyse ei ole vain kansalaisvaikuttamisesta vaan siitä, ”kuinka olemme yhdessä toisten ihmisten kanssa, minkälaisia suhteita muodostamme ja miten ne koemme” (Rahikkala-Räsänen ja Ryyänen 2014, 7).

Hankkeen tuottama kansalaisraatiopas vierastaa päätöksenteon pohjautumista vastakkainasetteluun (KARA 2015, 10). Sekään ei tuntenut Mouffen tarkoittamaa konfliktien myönteismerkitystä, vaan ankkuroitui kiinteästi perinteiseen suomalaiseen poliittiseen konsensuskulttuuriin. Konsensukseen päästään ”kun asioita harkitaan monesta näkökulmasta ja pyritään ymmärtämään jokaista osapuolta” (KARA 2015, 10). Kaikilla tulisi lopulta olla ”tunne, että on päässyt vaikuttamaan ja oma ääni on kuulu” (KARA 2015, 10).

Hankkeen tavoite oli osallistaa erityisellä tavalla ja innostaa alueiden asukkaita osallistumiseen ja yhteistyöhön. Kannustamisen ja tukemisen teemat toistuvat jatkuvasti hankkeen tuottamissa materiaaleissa. Hankkeesta tehty tutkimus hakee vastausta kysymyksiin, miten kansalaisosallistumista voitaisiin tukea ja miten osallistumiseen voitaisiin motivoida (Rahikkala-Räsänen & Ryyänen 2014, 6, 8). Hanke liittyi pohdintaan siitä, millä tavoilla osallisuutta voidaan edistää ja sen muodostumista tukea. Osallisuus puolestaan edellyttää kokemusta yhteisöön kuulumis-



sesta, jolloin osallisuus ei ole vain formaalia ulkokohtaista kuulumista johonkin vailla sisältöä. Hanke halusi ”edistää kansalaisten omaehtoista lähidemokraattista toimintaa ja yhteisöllistä ruohonjuuritason liikehdintää” (Rahikkala-Räsänen & Ryynänen 2014, 15). Kansalaisraati on kuitenkin valmiiksi suunniteltuna osallistumisen oppimisprosessi (Rahikkala-Räsänen & Ryynänen 2014, 25). Näin ollen se muistuttaa OECD:n markkinoimaa hallintolähtöistä kumppanuusajattelua.

Kansalaisraatien toiminta viittaa hallintovetoiseen osallistamiseen myös siinä mielessä, että asiantuntijoilla ja koulutetuilla keskustelunohjaajilla eli fasilitaattoreilla on siinä keskeinen rooli:

Raatilaiset saavat asiantuntijoilta tietoa käsiteltävänä olevista asioista, keskustelevat pienryhmissä koulutettujen keskustelunohjaajien johdolla ja lopulta muodostavat yhteisen julkilausuman (KARA 2015, 190).

Raati prosessi muistuttaa hallinnan teoriasta tuttua toimijuuden teknologiaa myös siinä suhteessa, että raatia pitää ohjata. Raadin järjestäjä kutsuu koolle ohjausryhmän, joka ”antaa neuvoja ja ohjaa tarkoituksenmukaiseen suuntaan”. Sille annetaan lähes mahdoton tehtävä, puolueettomuuden valvonta. (KARA 2015, 17.) Ohjaus tarkoituksenmukaiseen suuntaan herättää kysymyksiä. Mikä milloinkin on tarkoituksenmukaista ja pystytäänkö tällöin olemaan puolueettomia?

Puolueettomuuden ideaaliin tuskin sopii se uskomus, että ”asiantuntijat antavat raatilisille laadukasta, monipuolista tietoa keskusteltavasta aiheesta, jotta he osaavat punnita asiaa oikeiden faktojen pohjalta” (KARA 2015, 19). On kuitenkin mahdotonta määrittellä puolueettomasti ja yksiselitteisesti, mitä ovat ”oikeat faktat”. Nehän ovat aina tulkinvaraisia ja siten poliittisten kiistojen kohteita, kamppailua siitä, keiden faktoista tulee hegemonisia ”totuuksia”. Näin ”oikeiden faktojen” määrittely on myös valtakysymys, minkä pohdinnasta ei näy merkkejä tämänkään hankkeen kirjallisessa tuotannossa.

## Vaikuttava vai ei?

Uusi paikallisuus -hankkeessa uskottiin, että kansalaisilla voisi olla todellista vaikutusvaltaa paikallisyhteisöjen asioissa (Rahikkala-Räsänen & Ryyänen 2014, 5). Siinä huomattiin, että jos osallistumisen lähtökohdina ovat ihmisten arkiset asiat, he innostuvat osallistumaan. Tilanne on aivan toinen silloin, kun virallinen hallinto tarjoaa valmiiksi ratkottavat kysymykset. (Rahikkala-Räsänen & Ryyänen 2014, 31.) Yksi opetus oli, että on tärkeää välttää näennäisosallistumisen ansat. Ihmisille täytyy antaa mahdollisuus päättää oman osallistumisensa ehdoista ja muodoista eikä vain tarjota hankkeen reunaehtojen mukaisia osallistumismahdollisuuksia. (Rahikkala-Räsänen & Ryyänen 2014, 38.)

Toimijuuden teknologioihin viittaavista piirteistä huolimatta kansalaislähtöisyys toteutui. Hankkeesta tehdyssä loppuarviointiraportissa eräs kemijärveläinen haastateltava toteaa, että ”on ollut sellaista uuden etsimistä moneltakin kantilta”. Näin ollen ”yhteinen tekeminen on vahvistunut ja me-henki noussut ja tietoisuus niistä ongelmista, joita kaupunki on kohdannut ja mitä se on aiheuttanut, on lisääntynyt” (ULLO 2015, 13). Kemijärvellä haastatellut kiittelivät sitä, että tarjottiin aiempaa enemmän mahdollisuuksia osallistua, vaikuttaa ja kertoa näkemyksistään. Tosin asukkaiden todellisiin vaikutusmahdollisuuksiin suhtauduttiin varauksellisesti (samoin Palosaarella). Toisaalta haastateltavat kokivat, että asukkaiden, päättäjien ja virkamiesten välille kyettiin luomaan uudenlaista yhteyttä kuntavaaleissa äänestämisen rinnalle. (ULLO 2015, 17.)

Monien haastateltavien mielestä hanke tarjosi hyviä osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen perustuvia toimintamuotoja. Yhteistyötä saatiin syntymään ja organisoijat saivat asukkaat innostumaan. Hanke aktivoi ihmisiä osallistumaan ja lisäsi tietoisuutta erilaisista mahdollisuuksista. Jokaisella paikkakunnalla se paransi järjestötoimijoiden verkostoja. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että todellakin tarvittaisiin uudenlaisia hankkeen tarkoittamia toimintatapoja. Haluttiin antaa tilaa spontaanisuudelle ja karttaa rutinoitunutta toimintakulttuuria: hyvänä pidettiin sellaista toimintaa, jonka ei ole tarkoituskaan olla pysyvä vaan tilanne- tai tapauskohtainen toimintamuoto. (ULLO 2015, 15–19.)

Uusi paikallisuus -hankkeen aikaansaamat muutokset johtuivat siitä, että ”joku oli edistämässä asioita, saattamassa ihmisiä yhteen, antamassa

potkua ja kannustamassa” (ULLO 2015, 19). Hanke pystyi aktivoimaan asukkaita ja edisti toimijoiden välistä yhteistyötä ja siten lisäsi paikallisyhteisöjen elinvoimaisuutta. Lähes jokaisessa haastattelussa korostui, että ”tällainen toiminta ei pyöri itsestään, vaan tarvitsee käynnistävän ja eteenpäin vievän voiman sekä käytännön toteuttajan”. Varmimmin toteutuu sellainen toiminta, ”jossa joku hankkeen ulkopuolinen henkilö ohjaa tai tukee toimintaa”. (ULLO 2015, 23.) Kommentti viittaa selvästi sosiokulttuuriseen innostamiseen, joka pyrkii synnyttämään sosiaalisia liikkeitä ja muutosta, saamaan ihmiset motivoitumaan, lähtemään liikkeelle ja käymään dialogia. Ihmisten saattaminen yhteen on innostamisen ammatillisen toiminnan perusedellytys. (Kurki 2000, 24.)

Hankkeessa esitetyt ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet kaikkiin haluttuihin konkreettisiin tuloksiin. Vaikuttavuuden puute alentaa selvästi motivaatiota edes yrittää vaikuttaa oman paikallisyhteisön asioihin. (ULLO 2015, 22.) Erityisesti Hervannassa vaikutusmahdollisuuksia arvioitiin synkimmin. Kohtaamisten vaikuttavuuteen Tampereen kaupungin edustajien kanssa ei juurikaan uskottu. (ULLO 2015, 18.) Eräs hervantalainen haastateltava sanoo, että ”raatiprosessi teki näkyväksi sen, että vaikutusmahdollisuudet Hervannassa ovat melko heikot” (ULLO 2015, 22).

Hervannan kansalaisraadien ja Tampereen kaupunginhallinnon välinen vuorovaikutus ei toiminut raatilaisten mielestä. Yksi havainto oli, että kansalaisraadeilla ei ole sijaa olemassa olevissa päätöksentekoprosesseissa. Aitoa vuoropuhelua hankkeen ja kaupungin välillä ei syntynyt, vaan raatilaiset tunsivat epäluottamusta kaupunkia kohtaan. Kaupungin päätöksenteko koettiin etäiseksi, elitistiseksi ja institutionaaliseksi mustaksi aukoksi. Raadin laatima julkilausuma ei edennyt kaupungin päätöksenteossa esimerkiksi lautakuntakäsittelyyn. Hervannan raatilaiset näkivät viitteitä siitä, että virkahenkilöt pitivät raatityötä turhan vapaana ja kesyttämättömänä kansalaistoimintana. (Värttö ym. 2015, 86–87.) Bauman (1996) onkin huomauttanut, että järjestelmän näkökulmasta spontaani, oma-aloitteinen ja odottamaton toiminta ei ole suotavaa, vaan destabilisoivaa tai anti-sosiaalista aktiivisuutta, joka täytyy kesyttää tai kitkeä pois. Oleellista hänestä on järjestyksen ja rakenteiden ylläpito ja ennustettavuuden varmistaminen. (Bauman 1996, 196.)

Uusi paikallisuus -hanke pyrki raatiprosessin jälkeen aktivoimaan osal-

listujia ja Hervannan asukkaita ottamaan vastuuta toimenpide-ehdotusten eteenpäin viemiseksi. Hanke tuki asukkaiden omasta aloitteesta lähtevää toimintaa, kannusti heitä suunnittelemaan sitä ja kantamaan siitä vastuuta. Vaikka vaikuttavuus poliittiseen päätöksentekoon oli pettymys, se ei kuitenkaan johtanut lamaantumiseen, vaan päinvastoin raatilaisten omaehtoiseen toimintaan uudistusesitysten toteuttamiseksi (Värttö ym. 2015, 88).

## Lopuksi

Kun vertaillaan hallinto- ja kansalaisaloitteista osallistamista, OECD:n työryhmän kumppanuusmalli on selvästi enemmän auktoritatiivisesti ohjattu kuin Uusi paikallisuus -hanke ja kytkeytyy selvästi hallinta-ajatteluun. Näin ollen OECD haluaa kytkeä kansalaiset hallinnalliseen kokonaisuuteen ja tehdä kansalaisista aktiivisia kansalaisia, jotka tuntevat vastuunsa. OECD:n tarkoittama kansalaisia ohjaava osallistuminen, osallistaminen, johtaa demokratian ulkokohtaistumiseen. Se unohtaa Deweyn kuvaaman demokratian ehkä tärkeimmän periaatteen, ihmisten oman kokemuksen. Ihmisten on itse aidosti koettava pystyvänsä vaikuttamaan ja olemaan yhteisön autonominen jäsen.

Ohjattu demokratia onkin enemmän kansalaisia hallitseva ja hillitsevä mekanismi kuin vaikuttamisfoorumi, joka sallii radikaalisti tosistaan poikkeavia argumentteja. OECD:n tavoitteleman osallistamismalliin sisältyy vahva turvallisuuden vahvistamisaspekti, joka näkyy esimerkiksi siinä, että se sietää kansalaisten omaehtoista konfliktivoivaa poliittista toimintaa vain tiettyyn rajaan saakka. Hallintovetoinen osallistaminen on *myös* turvallisuuspolitiikkaa.

Hallinta ja sen tekniikat eivät kuitenkaan ole tuomittavia sinänsä. Ne voivat esimerkiksi edistää syrjäytyneiden äänen huomioimista tai erilaisen kulttuurien rinnakkaineloa ja siten monikulttuuristen yhteiskuntien sivilisoitumista. Niihin liittyvä hyväntahtoisuus voi olla aidosti vilpittömiä. Kyse ei ole salakavalasta juonesta erilaisten aktiviteettien kesyttämiseksi.

Hallintovetoinen osallistaminen on määrätietoista politiikkaa, joka tavoittelee konsensusta tai harmoniaa. Konsensuspolitiikka on toiminnan tyyli, joka on selvä vaihtoehto konfliktivoivalle politiikalle. Täten se ei

ole jotenkin degeneroitunut poliittisen toiminnan muoto, jolloin konfliktioiva politiikka olisi sitä oikeaa politiikkaa. Kokonaan oma asiakokonaisuuksensa on, millaisia ongelmia liittyy kumpaankin politiikkakäsitykseen.

Konsensuksesta jouduttaneen maksamaan korkea hinta. Poliitiikka arkipäiväistyy, ideologiset kysymykset katoavat ja hedelmälliset erot ja konfliktit katoavat eli politiikka muuttuu käytännön hallinnoinniksi, jolle ei näyttäisi olevan vaihtoehtoa (vrt. Tiihonen 2006, 98). Konsensuaalista päätöksentekotapaa on kritisoitu siksi, että se on sitoutunut liiaksi kulloinkin vallitseviin totuuksiin samalla, kun vaihtoehtoiset näkökulmat ja niiden esittäjät on torjuttu (Kunelius ym. 2009, 262). Totuuksien luonnollistuminen liittyy erottamattomasti valta- ja hegemoniaproblematiikkaan, jonka käsittelyä molemmat osallistamistavat selvästi vierastavat.

Kannattaa pohtia, voiko konsensuaalisissa osallistamisverkostoissa vaukuttaa ilman jonkinasteista sitoutumista vallitsevaan konsensukseen joistakin peruslinjauksista Onko konsensuaalisiin osallistamisverkostoihin osallistuvien toimijoiden vaikutusvallan ja toimintakyvyn edellytys hallinnon vallan asettamien ehtojen hyväksyminen? Voiko omaa vaikutusvaltaa kasvattaa vain annetuista lähtökohdista? Jos valta määrittelee lähtökohdat, jääkö ainoaksi vaihtoehdoksi kulloisenkin prosessin täydellinen kyseenalaistaminen ja vastustaminen? (vrt. Kunelius ym. 2009, 235–236.) Kannattaa uskoa Mouffin korostamaan seikkaan, että aina on kuitenkin vaihtoehtoisia maailmoja, jotka vallitseva hegemonia on sulkenut pois. Asiantiloja voi aina muuttaa. (Mouffe 2013.)

Uusi paikallisuus -hankkeen kaltaiseen toimintaan liittyy hallintovetoisen osallistamisen piirteitä. Niitä ovat eräänlainen toimintaa oikeanlaiseen suuntaan ohjaava etujoukkoajattelu, konsensushakuisuus ja hyväntahtoisuus. Kansalaisraatitoiminta ja muu vastaava aktiivisuus poikkeaa kuitenkin ratkaisevasti hallintovetoisesta osallistamisesta. Se lähtee liikkeelle välittömistä ihmisten arjen ongelmista – onhan se paikallista ja tuntee ihmisten elinympäristön ongelmat.

Näistä aikeista huolimatta en pidä sitä täysiverisenä kansalaislähtöisenä toimintana. Hankkeen tarkoittama toiminta ei ole täysin ihmisten kokemukseen perustuvaa, uutta aloittavaa, eräällä tavalla poikkeuksellista ja tyyli-intensiivistä, eli konfliktuaalista, intensiivisesti kiistävää ja erot-

tautuvaa kansalaisten aktiivisuutta. Pohjalla kummittelee konsensusta havitteleva vire. Uusi paikallisuus -hankkeessa oli kuitenkin piirteitä tarkoittamastani kansalaistoiminnasta: se yritti selvästi välttää näennäisosallistumista ja korosti ihmisten omien kokemusten merkitystä.

# Hallinnallistuuko kansalaistoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan paradigmojen muutoksessa

*Marja Keränen*

## **Käänteen ja kriisin kertomukset: väheneekö osallistuminen?<sup>1</sup>**

Politiikan, hallinnon ja kansalaisten suhteet on perinteisesti mielletty vertikaalisiksi niin, että kansan tahtoa toteuttamaan valitut edustukselliset elimet tekevät päätökset ja hallinto toteuttaa nämä päätökset. Ketjun ajatellaan etenevän ”alhaalta” ”ylös” niin, että kansalaiset vaaleissa äänestäen, kansalaisjärjestöihin organisoituen ja eri tavoin osallistuen ilmaisevat tahtonsa. Tämä kansan tahto tai kansan luottamus on edellytys sille, että päätöksenteko on legitiimiä. Päätösten toteutuksen ajatellaan vastaavasti etenevän ”ylhäältä” ”alas”, niin että poliittisesti tehtyjä päätöksiä toteuttaa usein moniportainen hallinto. Kansalaisosallistumisen rooli ja merkitys tässä mallissa on selkeä ja oleellinen. Kansalaiset ilmaisevat tahtonsa osallistumalla politiikkaan eri tavoin (kuten tässä kirjassa on jo osoitettu), demokratiassa vähintäänkin osallistumalla vaaleihin ja valitsemalla päättäjät. Siirtymässä hallinnosta hallintaan ajatellaan sen sijaan siirryttävän hierarkisista suhteista horisontaalisiin. Miten kan-

salaisten sitten ajatellaan osallistuvan hallinta-ajattelussa, joka on viime vuosikymmeninä muodostunut valtavirtaiseksi hallinnon kehittämisen ajattelutavaksi, tavaksi jäsentää toimijoiden suhteita?

Käännettä vanhasta uuteen on aina hyvä perustella kriisillä, puheella siitä miten vanha tapa toimia on kriisiytynyt ja juuri nyt on tarvetta uudelle. Käännettä hallinnosta hallintaan perusteltiin ja markkinoitiin kertomuksilla siitä, että edustuksellinen demokratia ei enää toimi eivätkä ihmiset enää halua äänestääkään. Hay (2007) arvioi, että osallistuminen ”formaaliin” politiikkaan oli vähentynyt. Tätä formaalia osallistumista olivat äänestäminen, puoluejäsenyys ja ”useimmat muut poliittisen osallistumisen indikaattorit”. Sen sijaan muut, ”epäformaalit” poliittisen mielenilmaisun muodot olisivat Hayn mukaan lisääntyneet. Näitä muotoja olivat tuotteiden boikotointi, protestikäyttäytyminen ja individuaaliset vaikuttamisen muodot. Hänen mukaansa suuri osuus niistä, jotka mielestään olivat kokonaan irtautuneet formaalista politiikasta, olivat kuitenkin aktiivisesti mukana muissa epämuodollisissa, mutta silti kollektiivisissa poliittisen osallistumisen muodoissa. (Hay 2007, 25–26).

Sørensen (2007) puolestaan arvioi edustuksellisen demokratian siirtyneen jopa kokonaan historiaan ja että uusi hallinta korvaisi edustuksellisen demokratian, joka oli osoittautunut mädäksi.

”Melko erityinen institutionaalisen demokratian muoto on saavuttanut valta-aseman globaalissa yhteisössä: edustuksellinen demokratia, tai kuten Dahl ja Lindblom (1953) sitä nimittivät, polyarkia. Edustuksellisen demokratian kiistämätön asema demokraattisen päätöksenteon institutionaalisenä muotona saavuttivat lakipisteensä Itäblokin ja Berliinin muurin murtuessa vuonna 1989. Jotkut demokratian teoreetikot alkoivat painottaa edustuksellisen demokratian perinteisten instituutioiden pienten uudistusten tarvetta. Toiset taas väittivät että radikaalit muutokset ovat tarpeen.” (Sørensen 2007, 151–152.)

Kääntein retoriikka oli vahvaa myös Euroopan unionin kontekstissa, jossa muutosta kuvattiin ”vanhan” ja ”uuden” vaihtoehtoina. Vanhaa edustivat:

”...valtiokeskeiset järjestelyt jotka ovat hierarkkisia, ylhäältä alas suun-



tautuvia, säätelyyn ja kontrolliin perustuvia vallan harjoittamisen muotoja...”

Uutta taas:

”Hallintajärjestelmät (governance systems) perustuvat oletettavasti horisontaalisiin, verkostomuotoisiin ja vastavuoroiisiin suhteisiin itenäisten toimijoiden välillä... Osallistujat osallistuvat päätöksentekomuotoihin sen mukaisesti, millainen ’osuus’ (’stake’) heillä on niihin asioihin joita nämä hallinnan muodot yrittävät ratkaista.” (Heinelt ym. 2002, 23.)

Retoriikan tutkijalle vanhan ja uuden vastakkainasettelu näyttäytyy varsin perinteisenä argumentaatiokiekonä, jolla on sekä hyvät että huonot puolensa. Puhe uuden tulosta mobilisoi ihmisiä uuden toteuttamiseksi. Uudistamista tarvitaan ja uusi on parempi kuin vanha. Tämä puhe luo uskoa tulevaisuuteen ja vision paremmasta. Puheella uudesta on vahva suostutteleva voima ja se saa helposti normatiivisen luonteen. Kukapa edistystä vastustaisi?

Kun vanha muuttuu uudeksi, syntyy kuitenkin myös ajallinen katkos vanhan ja uuden välille. Niinpä myös edellä esitetyn kaltaiset kertomukset kansalaisosallistumisesta antavat olettaa, että ennen ainoa osallistumisen muoto oli äänestäminen, ja ennen oli vain edustuksellista eikä lainkaan osallistuvaa demokratiaa. ”Uudistinen” kertomus esittää todellisuuden ikään kuin kansalaistoimintaa ei olisi ollut koskaan aikaisemmin, eikä esimerkiksi suomalaisellakaan kansalaisyhteiskunnalla olisi lainkaan historiaa. Näkyvistä häviää sekin, että perinteiseen pohjoismaiseen tapaan Suomessakin on ollut vahva kunnallinen itsehallinto, tai että kansalaisvalvonta on ollut mahdollista laajan julkisuuslainsäädännön, oikeusvaltioon liittyvien valitusoikeuksien tai median harjoittaman julkisuusvalvonnan kautta. On myös ajateltu, että byrokraattinen eetoskin on edellyttänyt lainmukaisuutta ja tasapuolisuutta ja pitänyt korruptiota epäsuotavana. Kun tämä eetos on maassamme melko vahvasti sisäistetty, on Suomea voinut pitää alhaisen korruption maana, jopa vertailulistojen kärjessä.

”Uudistisen” kaltaisena puhe hallinnasta, *governancesta*, esiintyi hal-

linnan tutkimuksen alkuvaiheissa 1990-luvun alussa. Governance esiintyi uutena vaihtoehtona vanhalle, ja tuon uuden ajateltiin merkitsevän katkosta suhteessa vanhaan. Jo ”toisen vaiheen” hallinnan tutkimuksessa katkoksen tuottamista ei enää nähty tarpeelliseksi, vaan verkostotutkimuksen nähtiin laajenevan ja maltillistuvan (Sörensen & Torfing 2007, 14). Edustuksellisten elinten ei enää ajateltu häviävän, vaan niiden ajateltiin edustavan metahallintaa, verkostojen ohjausta ja kontrollia. Verkostoilla olisi demokraattinen ankkuri edustuksellisissa elimissä (Sörensen & Torfing 2007, 169–232).

Hallinnan tutkimuksessa on päästy ”kolmanteen vaiheeseen”. Skelcher ym. (2013; myös Kuokkanen 2016, 23–30) ovat argumentoineet sen puolesta, että tutkimuksessa olisi siirryttävä empiirisiin, vertaileviin ja kriittisiin tutkimusotteisiin. Tutkimuksen lähtöoletuksena ei enää olisi käsitys, jonka mukaan verkostot ovat itsessään demokraattisia tai tehokkaita. Tutkimusta tarvittaisiin niistä hybrideistä muodoista, joissa erilaiset institutionaaliset muodot ja päätöksentekotavat sekoittuvat, sekä niistä paikallisista variaatioista, joita syntyy globaalien, kansallisten, paikallisten ja sektorikohtaisten toimintatapojen kohdatessa, samoin kuin edustuksellisten elinten ja verkostojen rajapinnoilla (Skelcher 2013).

Kun uutuuden hohto on vähitellen haihtunut, on tullut mahdolliseksi ylittää kuilu, joka hallinnan tutkimuksen alkuvaiheessa syntyi vanhan ja uuden, demokratian ja osallistumisen perinteisempien tapojen ja verkostojen välille. Sörensenin ja Torfingin (2007, 4) ”toisen vaiheen” tekstikin jo esitti, että verkostomaisia toimintamuotoja olivat myös entiset korporatiiviset järjestelyt sosiaalisten partnereiden kanssa tai muu dialogi julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tai osallisten kansalaisten kanssa. Tavaksi tuli puhua siitä, että uudet verkostomaiset osallistumismuodotkin ”tukevat” edustuksellista demokratiaa eivätkä korvaa sitä (ks. myös Anttiroikon artikkeli tässä kirjassa). Niinpä aion mennä historiassa vielä pidemmälle taaksepäin ja ryhtyä *tarkasteluun julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden suhteista*.

Kääntein ja kriisin narraatioilla on usein – tässäkin tapauksessa – mahdollista perustella jonkin uuden tulemistä. Jos lähtökohtaisesti oletetaan, että verkostomainen toimintatapa on hierarkkista tehokkaampaa, voidaan legitimoida verkostomaista toimintaa. Jos kerrotaan, että osallistuminen on kriisissä, tulee mahdolliseksi ajaa uusien osallistamismuotojen

asiaa ja saada ne näyttämään välttämättömiltä. Viime vuosikymmeninä on tullut tavaksi kertoa, että kansalaisosallistuminen on vähentynyt. Jos sen kuvataan olevan laskussa tai kriisissä, tarvitaan toimia sen lisäämiseksi. Tällä tavalla onkin perusteltu suuri määrä osallistavia hankkeita, julkishallinnon toimia osallistumisen edistämiseksi. Pidempi historiallinen tarkastelu toivoakseni antaa mahdollisuuden nähdä myös jatkuvuuksia ja tarkastella, millainen rooli osallistavilla hankkeilla tarkemmin tarkastellen voi olla ja miten niitä voi arvioida.

Katkoksellisen kertomusrakenteen huono puoli on, että se hävittää historian ja tekee aikaisemman kansalaisosallistumisen näkymättömäksi. Se ymmärtää kansalaisosallistumisen rajallisella tavalla ja konstruoi vain osan kansalaisosallistumisen mahdollisista muodoista suotavina, näköpiiriin tulevana ja hyväksyttävänä. Niinpä suomalaisenkin kansalaistoiminnan historia jää näkymättömiin, ikään kuin historiallisia toimijoita olisivat olleet vain viranomaiset tai edustuksellisen demokratian instituutiot, eivät kansalaiset ja heidän organisaationsa. Katkoksellinen kertomusrakenne tuottaa käsitystä siitä, että ennen olisi ollut vain vaaliosallistumista eikä kansalaisilla olisi lainkaan ollut muita osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja. Se legitimoii governance-käänteeseen oikeaksi todellisuuden kuvaukseksi ilman, että varsinaisesti tarvitsisi tutkia, missä käänne näkyy, missä ei. Pyrin seuraavassa ylittämään tuon katkoksen ja saamaan selville, mitä tulee näkyviin kun etsimmekin katkoksen sijasta jatkuvuutta.

Seuraavassa alaluvussa kokoan yhteen suomalaisen kansalaistoiminnan historiaa ja pohdin kansalaistoiminnan suhdetta hallinnon ja poliittisten instituutioiden toimintaan. Tämä historia on ollut rikas ja moninainen, ja sen tutkimusta on olemassa runsaasti. Tarkastelussa ovat kansalaisorganisoitumisen tavat, ristiriitauttavuudet organisoitumisen perustoina sekä suhteet hallintoon ja poliittisiin instituutioihin. Tämä kaikki on tuttua Suomen historiasta, mutta ilmeisesti tuo historia kuitenkin kannattaa kerrata.

Käsittelen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden muutosta Palumbon (2015; myös Anttiroiko 2015; Siisiäinen 2015) periodisoinnin kehyksessä. Palumbo edustaa kriittistä ja arvioivaa näkemystä käännteestä hallinnosta hallintaan, ja sitä ”kolmannen vaiheen” hallinnan tutkimuksessa juuri kaivataan. Hän arvioi käännettä kovin sanoin:

“Nämä maailmaa syleilevät versiot ovat hyvin ongelmallisia, elleivät suorastaan huijausta. Monet verkostoihin, julkisen ja yksityisen kumppanuuksiin ja hallintaregiimeihin liitetyt positiiviset ominaisuudet eivät ole lainkaan perusteltuja, ja niitä, jotka ovat potentiaalisesti hyviä tarvitsisi onnistuakseen jalostaa poliittisesti. Muuten ne voivat päätyä kaivamaan maata demokraattisten arvojen alta ja tuomaan mukanaan huolestuttavan postdemokraattisen tyhjiön.” (Palumbo 2015, xv.)

Käännös hallinnosta hallintaan on Palumbon käsityksen mukaan merkinnyt samalla käännettä hyvinvointivaltioparadigmasta uusliberaaliin paradigmaan. Hyvinvointivaltion oikeusperustaisia politiikkoja ei enää voitu puolustaa syytöksiltä, joiden mukaan hyvinvointivaltio edisti säästettyjen oikeuksien kulttuuria ja tuki parasiittisiä sosiaalisia asenteita. Niinpä uusliberaalit pyrkimykset onnistuivat kääntämään kysymykset sosiaalisesta oikeidenmukaisuudesta ja oikeuksista kysymyksiksi filantropiasta ja hyväntekeväisyydestä. (Palumbo 2015, xv.) Vaikka Suomessa hyvinvointivaltion kannatuksen vieläkin sanotaan olevan laajaa ja siihen ahkerasti poliittisessa puheessa vedotaan, yleinen ideologinen muutos on täälläkin ollut hyvin vahvaa. Tähän kontekstuaaliseen muutokseen sijoittuvat myös kansalaistoiminnan muodot ja sen valtiosuhteen muutokset.

Muutosta hallinnosta hallintaan voidaan kuvata Palumbon tapaan (2015) muutoksena “korkeasta” politiikasta “matalaan” politiikkaan, input-demokratiasta politiikan toteuttamiseen, output-politiikkaan, joka ei ilmene otsikoissa eikä perinteisen liberaalidemokraattisen agendan näköpiirissä, sen instituutioissa eikä juuri mediassakaan. ”Matala” politiikka esiintyy teknisenä päätöksentekona, sektorikohtaisena ja epäpoliittisena asianhoitona, johon kansalaisia kutsutaan osallistumaan. Näiden osallistavien hankkeiden ja uusien osallistumisfoorumien odotetaan kuitenkin elävöittävän liberaalidemokratioita. Myös Palumbo kysyy, voidaanko tuohon uskoa ja merkittisikö se jo Ranskan vallankumouksen myötä pystytetyn edustuksellisen demokratian mallin syrjäyttämistä vai sen täydentämistä tuomalla mukaan ei-edustuksellisia osallistumisen muotoja?

Jotta tulisi mahdolliseksi arvioida muutoksen suuntaa, määrää ja merkitystä hiukan laajemmasta näkökulmasta, lähdän tarkastelemaan valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden historiaa ylitse sen kuilon, jonka

”vanhan” ja ”uuden” vastakkainasettelu tuottaa. Tämä historia on hyvä kontekstoida siihen laajaan paradigmaattiseen muutokseen, jossa on siirrytty hyvinvointivaltioparadigmasta uusliberaaliin politiikkaparadigmaan ja samalla hallinnosta hallintaan. Tämän myötä on myös siirrytty puhumaan perinteisten liberaalidemokratioiden tapaisista osallistumisen tavoista puheeseen osallistavasta hallinnasta. Tarkastelen seuraavassa valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden muutosta Palumbon periodisoinnin kehyksessä lisäten tuohon kehykseen Suomen historiasta tuntemiamme havaintoja.

### **Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden pidempi historia; hyvinvointivaltiosta uusliberaaliin hallintaan**

Palumbo (2015) kuvaa muutosta hyvinvointivaltion kehittämisestä uusliberaaliin siirtymään neljän vaiheen kautta, muutoksena 1) pluralistisen, 2) korporativistisen, 3) uuden julkishallinnan (New public management) ja 4) osallistavan hallinnan vaiheiden jatkumona. Eurooppalaisten hyvinvointivaltiomallien välillä on paljon eroja, ja tutkimus näistä eroista on varsin laajaa (Esping-Andersen 1999; Anttonen, Häikiö, Stefansson & Kolbeinn 2012; Dahl, Keränen & Kovalainen 2011; erilainen periodisointi puolestaan Siisiäisellä, 2015). Näyttäisi kuitenkin siltä, että Palumbon periodisointi heuristisesti jäsentää suomalaisenkin kansalaisyhteiskunnan ja valtion välisten suhteiden muutosta tai ainakin sen ilmeisimpiä piirteitä. Hahmottelen seuraavassa Palumbon periodisoinnin pohjalta Suomessa tapahtuneita muutoksia.

Hyvinvointivaltion kasvu ja kansalaisosallistumisen pluralistinen kausi

Palumbon (2015) periodisointi alkaa mietinnällä siitä, miten hyvinvointivaltion kasvu tuli mahdolliseksi ja millaiset prosessit olivat sen takana. Hänen mukaansa hyvinvointivaltio ei ollut tulosta täyteen muotoonsa kehittyneen sosiaalidemokraattisen ideologian soveltamisesta, vaan vähittäisestä prosessista, jossa yritettiin ratkaista käytännön ongelmia. Se oli vastaus kontekstuaalisiin muutoksiin, joita olivat modernisaatio, teollisen vallankumouksen aiheuttamat sosiaaliset prosessit sekä Ranskan val-

lankumousta seuranneet poliittis-hallinnolliset prosessit. Teollistuminen, kaupungistuminen ja modernisaatio olivat ne prosessit, joiden johdosta muutos lähti liikkeelle. Muutosten sivuvaikutuksena syntyneet uudet sosiaaliset, taloudelliset ja poliittiset järjestykset johtivat sarjaan kriisejä, jotka kulminoituivat katastrofaalisiin maailmanlaajuisiin konflikteihin, maailmansotiin. (Palumbo 2015, 4–11.)

Toisen maailmansodan jälkeen tuli vakiintumisen kausi. Poliittiset ja sosiaaliset järjestykset vakiintuivat. Tämä johti hyvinvointivaltion kehittymiseen, ja sen myötä poliittisen järjestelmän (polityn) perustuslaillisten rakenteiden vakiintumiseen sekä julkisen politiikan, hallinnollisten rakenteiden, sosiaalisten ja taloudellisten sfäärien suhteiden muotoutumiseen ja vakiintumiseen.

Hyvinvointivaltion juuret löytyvät Palumbon (2015, 4–11) mukaan kuitenkin jo 1800-luvun lopulta ja myös sotien väliseltä kaudelta, sen sosiaalisesta ja poliittisesta historiasta. Merkittävää muutoksessa oli voimakas kansallisvaltioiden muodostuminen 1800-luvun loppupuolella ja 1900-luvun alkupuolella. Kansallisvaltion kehittymisen ja sen vähittäisen demokratisoitumisen johdosta politiikan alue laajeni ja ulottui entistä suurempaan asioiden piiriin. Toisaalta jo 1880-luvun talouskriisi teollistuneissa maissa oli johtanut siihen, että valtio sai vähitellen hoitaakseen yhä laajempia tehtäviä sosiaalisten olojen parantamiseksi. Tämä toi valtiolle uutta poliittista valtaa ja samalla laajempia sosiaalisia vastuita: kun valtion tehtäväksi tuli ratkaista sosiaalisia ongelmia sen suhde kansalaisyhteiskuntaan muuttui. Sosiaalivakuutusjärjestelmät, eläkejärjestelmät, työolojen sääntely ja köyhyysongelmien ratkaisu tulivat valtion tehtäviksi, ja valtiosta kehittyi sosiaalipalveluvaltio.

Hyvinvointipalvelujen kehitys vei hyväntekeväisyydestä ja köyhänavusta sääntelyyn ja vakuutusjärjestelmien syntyyn ja sitten julkisiin hyvinvointipalveluihin, niiden universaaliin sovellukseen ja sosiaaliseen solidaarisuuteen hyvinvointivaltion sisällä. Samalla tultiin tasanneeksi luokkakonflikteja. Hyvinvointipalvelujen valtiollistumisen taustalla toimivat joukkoliikkeet, jotka samalla kehittyivät ja vahvistuivat. Demokraattiset joukkoliikkeet vaativat yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta ja vähitellen syntyvän hyvinvointivaltion universaaleja palveluja ja oikeuksia, joita hyvinvointivaltio tuli takaamaan. Tätä vahvojen joukkoliikkeiden kautta voi luontevasti pitää aktiivisen kansalaisuuden ja poliittisen osal-

listumisen ideaalitulana. Kansalaiset ja kansalaisjärjestöt osallistuivat aktiivisesti julkisten asioiden hoitoon, ja myös puolueet muodostuivat joukkoliikkeiksi. Sosiaalisten kysymysten keskitetyllä valtiollisella hoidolla oli vahva kansalaisten tuki. Valtiosta muodostui keskitetty, julkinen ja myös byrokraattinen. (Palumbo 2015, 20–30.)

Miten Suomessa? Edellinen Palumbon kuvaus voisi hyvin olla kuvasta suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. Edustuksellisen demokratian juurtuminen Suomeen 1900-luvun alkuvaiheissa on kuvattu ristiriitojen sovittamisen historiana. Teljo (1949) kuvasi näiksi ristiriitautottuvuuksiksi luokan, kielen ja Venäjän kysymyksen. Tähän voi lisätä sukupuolen. Kieli ja luokka-asema olivat ne ristiriitautottuvuudet joiden pohjalta rakentui suomalainen puoluejärjestelmä ja etenkin sittemmin vakiintunut vasemmisto–oikeisto-ulottuvuus. Puolueet ja kansalaisjärjestöt olivat kanavat, joiden kautta kansalaiset saattoivat organisoitua ja välittää intressejään poliittiseen päätöksentekoon, ja edustuksellinen demokratia oli horisontti, johon intressejä kohdennettiin. Puolueet eivät olleet pelkästään vaaliorganisaatioita, vaan ne jäsenivät jäsentensä arkielämää ja elämäntapavalintoja monin tavoin.

Puolueiden lisäksi massiivisella kansalaisjärjestötoiminnalla oli valtava merkitys suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen. 1800-luvun puolella Suomessa oli jo alkanut järjestäytyminen yhdistyksiin, raittiusliikkeeseen, nuorisoseuraliikkeeseen, osuustoimintaliikkeeseen, urheiluseuroihin, työväenliikkeeseen ja maamiesseuroihin. Myös 1850–1860-luvuilla aloite työväen järjestäytymiseen tuli ”ylhäältä” ja sen tarkoituksena oli opettaa työväki huolehtimaan itsestään ja perheistään (Alapuro & Stenius 1987).

Esimerkiksi raittiusliikkeen, Martta-järjestön ja naisyhdistysten merkitys hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiselle oli suuri (Alapuro & Stenius 1987; Markkola, Snellman & Östman 2014; Ollila 1993). Niiden suhdetta valtioon on kuvattu niin, että kansalaisjärjestöjen tekemistä aloitteista ja niiden hoitamista asioista suuri osa sittemmin siirtyi valtiovallan hoidettaviksi ja siten universaaleiksi kansalaisten palveluiksi tai oikeuksiksi. Jotkut näistä järjestöistä ovat toki edelleen olemassa, mutta niiden rinnalle on tullut uusia. Suomen historiassa asian voi ajatella monimutkaisemminkin: yhdistystoiminnan kehittyminen ja kansallisvaltion rakentaminen olivat samanaikaisia ja yhteen nivoutuvia prosesseja, jossa

paikallistason aktiivinen osallistuminen liittyi osaksi kansakuntaisuuden rakentamista, ja yläluokkaisena alkanut alempien luokkien mobilisaatio vaihtui alempien luokkien oma-aloitteiseen toimintaan jo 1880-luvulta alkaen (Alapuro & Stenius 1987; Alapuro & Stenius 2010).

Tärkeitä joukkoliikkeitä olivat toisen maailmansodan jälkeen myös puolueiden nuoriso- ja naisjärjestöt sekä lapsiakin rekrytoinut varhaiskasvatustoiminta (Nuoret Kotkat, Pioneerit, jne.) Jako tärkeään ja vähemmän tärkeään puolue toimintaan syntyi kuitenkin siinä, kuka keitti kahvit puoluetilaisuuksissa (Ruusala 1967; Mickelsson 2007) ja suhtaututtiinko nuorisoliiton aloitteisiin samalla vakavuudella kuin keski-ikäisten miesten. Naisten aliedustus eduskuntavaaleissa on poistunut vasta 1990-luvulla eikä kuntavaaleissa vieläkään.

On turha luulla, että ristiriitojen sovittelu olisi ollut sulavaa ja ongelmatonta, tai että niitä olisi edelleenkin ratkaistu. Kun kielikiista Teljon (1949) käsityksen mukaan tuli ratkaistuksi 1930-luvulla, on se ajankohdainen taas tänään, kun ruotsin kielen kouluopetuksesta keskustellaan. Puoluekentän vasemman laidan, kommunistien, integroiminen edustuksellisen demokratian toimintaan tapahtui vasta 1960- ja 70-lukujen vaihteessa, kun he tulivat mukaan hallitukseen. Myös Kettunen (2016) kuvaa hyvinvointivaltion kultakautta ristiriitojen ja tyytymättömyyden sekä poliittisuuden aikana, jolloin heikomman suojelua tuli tasaamaan julkinen ja kollektiivinen sääntely.

Samalla kun naiset ja naisjärjestöt rakensivat hyvinvointivaltiota, he myös raivasivat tilaa omalle toimijuudelleen työmarkkinoilla ja julkisen piirissä (Anttonen ym. 1994). Naiset saivat töitä hyvinvointipalvelujen tuottajina julkisella sektorilla, samalla kun nuo palvelut mahdollistivat naisten työssäkäynnin muillakin aloilla. He saivat oikeuksia, mahdollisuuden koulutukseen ja täysivaltaiseen kansalaisuuteen ja samalla vapautuivat samalla toimimaan politiikassa. Kun hyvinvointivaltiota on kutsuttu naisten ystäväksi, voi miettiä miten suuri tuo muutos on ollut, ja mikä merkitys kansalaisjärjestöjen toiminnalla tuon muutoksen aikaansaamisessa on ollut: noin puolet kansalaisista on nähnyt asemansa ja oikeuksiensa merkittävästi muuttuneen.

Hyvinvointivaltion kasvua ei voi selittää tarkastelematta kansalaisjärjestöjen roolia ja niiden aktiivisuutta toiminnan ja palvelujen alkuunpanijoina ja niiden vaatijoina. Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen toiminta



oli se sosiaalinen kitti joka muodosti kansakuntaista solidaarisuutta ja yhteisöllisyyttä. Puolueidenkin toiminnassa oli oleellista järjestökuulumisen joukkoluonteisuus, vaikka niiden lapsi-, nuoriso-, ja naisjärjestöjen toimintaa ei välttämättä kovinkaan paljoa arvostettu ja sitä pidettiin toisarvoisena ”oikean poliittisen toiminnan” kannalta. Tämän kauden kansalaistoimintaa voi lähinnä kutsua pluralistiseksi; erilaiset järjestöt ja tahot esittivät vaateita poliittisille instituutioille, jotka sovittivat yhteen näistä vaateista poliittisia päätöksiä. Etujärjestöt kilpailivat keskenään ja yhteistyösuhteet valtiovaltaan olivat tilapäisiä. (Helander 1977, 84–85.) Näin liberaalin demokratian perusmallin on ajateltu toimivan.

### Korporatistimin kausi

Sitä mukaa kun kansalaisjärjestöt kehittyivät, ne myös rakensivat monitasoista organisaattiorakennetta, joissa paikallistoiminta, piiritoiminta ja valtakunnallinen toiminta yhdistyivät. Moniportainen organisaattiorakenne tuli yleiseksi jo vuosisadan alkuvaiheissa (Siisiäinen 2015), mutta teollisten suhteiden sääntelyjen kentän jäsenmäärien kasvu, järjestöjen välisten konfliktien ratkaisu ja vahva monitasoisten organisaatioiden rakenne mahdollisti vähittäin tulopoliittisten ratkaisujen ja korporatistivien neuvotteluasetelmien syntyminen ja vakiintumisen.

Suomessa moniportaisten työmarkkinajärjestöjen kehitys vauhdittui vuoden 1940 ”tammikuun kihlauksen”, SAK:n ja STK:n yhteisen julki-lausuman myötä, kun työntekijä- ja työnantajaosapuoli tunnustivat toisensa sopijaosapuoliksi. Yhteiset työehtosopimusneuvottelut mahdollistuivat ja ammattiyhdistyksiin kuulumisesta tuli hyväksytty ja suosittu asia. Sitä myötä organisaatioiden jäsenmäärät lähtivät kovaan kasvuun. 1950-luvulla järjestökentässä oli kuitenkin paljon ristiriitoja ja lakot olivat yleisiä. Tilanne rauhoittui 1960-luvun lopulla, kun hallituksesta tuli SDP-vetoinen ja presidentti Kekkonen esiintyi konsensuspolitiikan edistäjänä. Vuonna 1968 alettiin tehdä tulopoliittisia kokonaisratkaisuja, joissa olivat mukana työmarkkinaosapuolet ja valtiovalta. Konsensuaalisesti sovittavien asioiden piiri laajeni keskitettyjen palkkaratkaisujen lisäksi sosiaalipakettien ja talouden vakauttamistoimien piiriin. Ay-liike eheytyi, työmarkkinat rauhoittuivat ja lakkoilu väheni. Keskitetty sopiminen muodostui myös sitovaksi, koska järjestäytymisaste oli korkea.

(Myllymäki 1979, 20, 185; Parviainen 2008). Työmarkkinajärjestöjen osalta tuo organisaatorakenne kehittyi sen myötä, että luokkaristiriita institutionalisoitui työntekijäjärjestöjen ja työnantajajärjestöjen välisten neuvottelujen areenalla. Mukaan sopimuspyötyään tuli myös valtiovalta, ja näissä kolmen osapuolen tulopoliittisissa neuvotteluissa alettiin sopia yhä laajemmasta asioiden piiristä.

Järjestelmää, jossa ammatillisilla järjestöillä on suuri rooli valtiollisessa päätöksenteossa, kutsutaan korporatismiksi (Helander 1981, 78–79). Tulopoliittisten kokonaisratkaisujen ja kolmikantaisen päätöksenteon kulta-aikaa olivat 1970-luku ja 1980-luku, jolloin ammatillisten organisaatioiden voi katsoa osallistuneen vahvasti päätöksentekoon laajalla asiakysymysten kentällä ja toiminen kiinteästi yhteistyössä valtiovallan kanssa. Tämän päätöksenteon aluetta voi kutsua ”korkeaksi politiikaksi” (”high politics”). Päätöksentekojärjestelmää voi kritisoida esimerkiksi siitä, että se sivuutti parlamentaarista päätöksentekoa. Helander (1983) totesi puolueiden ja intressijärjestöjen kietoutuneen yhteen valtiohallinnon kanssa ja pluralistisen intressiedustuksen vaarantuneen, kun asianvalmistelussa muodostui ylätasoin keskinäisiä eliittejä. Helander näki järjestöedustuksen ja hallintokoneiston jo lohkoutuneen niin, että merkkejä sektorielittien muodostumisesta oli havaittavissa (Helander 1983, 223).

1990-luvulla maahan tuli lama, työttömyys lähti nousuun, Suomi liittyi Euroopan unioniin ja alkoi kansainvälistyä. Myös uusi teknologia ja työmarkkinoiden rakenteen muutos alkoi muuttaa työn luonnetta. Järjestäytymisaste lähti laskuun ja ammattiyhdistysten legitimitettiin nähtiin karisevan, kun ne jäivät puolustamaan vähenevää perinteisten palkkatyöläisten joukkoa. Koko 2000-luvun ajan tulopoliittisen järjestelmän on katsottu olevan kriisissä: sen kuolemaa on odotettu, ja paine sääntelyn vähentämiseen ja paikalliseen sopimiseen on lisääntynyt (Parviainen 2008). Toisaalta ammattiyhdistysliikkeelle on tullut tärkeäksi osallistua edunvalvontaan myös Euroopan unionin piirissä (Kulovaara 2007).

Sosiaaliset konfliktit tulivat sovitetuiksi, kun työmarkkinajärjestöjen suhteet sovitetiin tupo-järjestelmässä, ja puolueetkin muodostivat koalitiohallituksia. Seurauksena oli niin suurta yksimielisyyttä, että puolueiden väliset erot näyttivät hämärtyvän ja ”politiikka näytti katoavan politiikasta”. Kun puolueiden välillä ei voinut nähdä eroja, kiinnostus politiikkaan laimeni. Massaorganisaatioiksi muodostuneet puolueet

menettivät joukkopohjansa ja niistä alkoi muodostua vaaliorganisaatioita. Poliitikasta tuli harvalukuisten poliittisten eliittien pelikenttä. Vaaleista tuli, ajoittaisten survey-kyselyjen ohella, pääasiallisena pidetty poliittisen vaikuttamisen kanava. Jopa puolueiden vaalimainonnan nähtiin nyt vetoavan äänestäjiin sen kautta, millaisia palveluja kansalaisille voitiin tarjota (Elomäki 2005), ei sen kautta, mitä vaateita he asettaisivat poliittisille instituutioille. Tapahtui siirtymä politiikan syötteestä sen tuotokseen.

Tätä kautta seuraavan uusliberaalin vallankumouksen, ja sen ikonisen esitaistelijan, Margaret Thatcherin pyrkimyksenä olikin juuri purkaa työmarkkinajärjestöjen valta-asemat. Vaikka Suomessa työmarkkinaosa-puolten neuvoteltavissa olevien asioiden piiri onkin supistunut, voimme huomata, että keskeinen poliittinen päätöksenteko tänäkin päivänä pyörii samojen toimijoiden varassa. Sitä ei ole saatu pois päiviltä, vaikka politiikan tuuli sitemmin muuttui.

Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja valtionhallinnon suhteita korporatiivisen päätöksenteon kaudella voi arvioida kahdesta suunnasta. Margaret Thatcherin tavoin voi katsoa työmarkkinajärjestöjen vallan kasvaneen liian suureksi ja levinneen laajaan asiapiiriin päätöksenteon valmistelussa myös komitealaitoksen ja lausunnonantomenettelyjenkin kautta. Toisaalta voi Siltalan (2007; myös Helander 1983,222) tavoin arvioida, että luokkaristiriita näin saatiin pasifoiduksi ja osapuolet sitoutetuksi yhteiseen konsensuspolitiikkaan. Keskitetyn järjestelmän etunahan oli, että se satoi järjestöjen laajat jäsenjoukot yhteiseen ratkaisuun.

### Uusliberaali vastavallankumous

Palumbon (2015, 35) uusliberaaliksi vastavallankumoukseksi nimittämä politiikkaparadigman muutos oli keskeisesti Margaret Thatcheriin henkilöitynyt muutos, joka Britanniassa tähtäsi juuri ammattiyhdistysliikkeen aseman murentamiseen ja hyvinvointivaltion kasvun kritisoinniseen. Vaihtoehdoksi tuli julkisen toiminnan kutistaminen ja markkinoistaminen. Uuden julkisjohtamisen opit (New Public Management, NPM) tuotiin myös Suomeen (Yliaska 2014). Kun markkinamekanismien ajateltiin tuovan tehokkuutta palvelujen tuotantoon, kansalaisen nähtiin

muuttuvan kuluttajaksi, joka ”vapaasti” valitsee palveluista ne, jotka eniten miellyttävät (tai jotka ovat saatavilla). Julkisten palvelujen tuotannossa siirryttiin tilaaja–tuottaja-malleihin, joissa tilaajana voi toimia kunta, mutta tuottajina yritykset tai kansalaisjärjestöt. Kansalaisjärjestöjä alettiin kutsua ”kolmanneksi sektoriksi” (julkisen ja markkinaperustaisen lisäksi). Tästä näkökulmasta kansalaistoiminta esiintyykin palvelujen tuotantona, ei jäsenistön intressien välittämisenä päätöksentekoon. Myös kansalaisen rooli näyttäytyy riisuttuna; kansalainen on kuluttaja, joka valitsee tarjotuista palveluista ja mahdollisesti osallistuu myös asiakaskyselyihin palvelujen hyväydestä.

Niinpä hyvinvointivaltioparadigmaa korvaamaan tuli 1980-luvulla uusliberaali politiikka, joka vieläkin hallitsee näyttämöä. Muutoksen keskeisenä ideana on ollut depolitisaatio, pyrkimys siirtää tehtäviä julkisilta toimijoilta markkinoille tai kansalaisjärjestöille, tai osoittaa lisääntyviä vastuita individeille: pois julkiselta ja poliittiselta alueelta ”välttämättömyyden” piiriin. Depolitisaation toimintalogiikkana on ollut myös tunnuslause TINA (”there is no alternative”): asioiden esittäminen vaihtoehdottomina.

Verrattuna aikaisemman kauden ”elämäntapavalintaan”, jossa kansalainen valitsi puolueen sosiaalisiksi perheekseen ja organisoii maailmankatsomuksensa tuon puolueen ideologian mukaiseksi, tämän uuden kauden ”elämäntapapolitiikkaa” olivat erilaisten eettisten (tai näyttäytymiseen liittyvien) kulutusvalintojen tekeminen ja oman identiteetin rakentaminen noiden kulutusvalintojen kautta.

Kun thatcheriläisten reformien tarkoituksena oli vähentää virkamiesvaltaa ja palauttaa vastuuta paikallistoimijoille ja kansalaisille, samalla kuitenkin on lisätty kontrollimekanismeja, uusia tilivelvollisuusmekanismeja, ja siten sääntelyä. Palumbo (2015, 63) arvioikin, ettei pyrkimyksenä niinkään ole ollut valtion vallan vähentäminen vaan ”rolling forward the reach of the executive” tuottamalla keskitettyjä kontrollin muotoja paikallisten ja perifeeristen toimijoiden kontrolloimiseksi. Pointtina ei ole ollut niinkään valtion vallan vähentäminen vaan ”keskuvallan vahvistaminen niin, että pystytään kontrolloimaan niitä instituutioita, joille hyvinvointivaltiollinen järjestelmä oli siirtänyt/delegoinut huomattavaa valtaa”. (Palumbo 2015, 36). Uusia toimintatapoja oikeutetaan myös poikkikansallisella yhteistyöllä ja funktionaalisella koordinaa-

tiolla eri hallinnon tasojen välillä. Palumbo kuitenkin näkee, että nuo järjestelyt todellisuudessa maksimoivat joidenkin valtiollisten toimijoiden vallan kilpailussa muiden kotimaisten toimijoiden/auktoriteettien kanssa, kun pyritään määrittämään julkinen etu.

Samalla kun julkishallintoon on tuotu markkinamaisia toimintata-  
poja, jotka näyttäytyvät epäpoliittisina, markkinamalleja on siirretty  
myös paikallistoimintaan, kun kansalaisjärjestöjä on tilaaja–tuottaja-  
mallein sidottu palveluntuotantoon. Tämä on merkinnyt myös kansa-  
laisjärjestöjen toiminnan kaupallistumista, markkinoistumista ja valvon-  
nan ulottumista niihin. Niistä on tullut politiikkaverkoston ja julkisen  
ja yksityisen välisten kumppanuuksien integroitu osa.

Pyykkönen (2010) pohtii, mitä seurauksia tulosjohtamisen ulottu-  
misella kolmannen sektorin toimintaan on ollut: liiketoiminnallisuus  
lisääntyy ja verkostoituminen alan hallintoon tulee välttämättömäksi.  
Tilaja–tuottaja-malli tekee kolmannen sektorin toimijoista kilpailutet-  
tuja, ja hallinta ulottuu niihin kilpailutuksen kautta. Keskeinen ajatus oli  
siirtää valtion vastuuta palvelutuotannosta kolmannelle sektorille, mutta  
sen sijaan, että autonomia ja vapaus lisääntyisivät, avautuu tila verkosto-  
maiselle hallinnalle, jossa organisaation toimintaa kyllä ohjailaan, mutta  
vastuu toiminnasta, sen laadusta ja tuloksellisuudesta on organisaatiolla  
itsellään (ks. Anttiroikon artikkeli verkostohallinnasta ja hallintaverkosto-  
ista tässä kirjassa). Valtio ei puutu suoraan, vaan ohjailu tapahtuu asian-  
tuntijaverkostoissa ja rahoituksesta päättämällä. Samalla organisaatiosta  
katoaa mahdollisuus ristiriitaisten intressien käsittelyyn ja intressiedus-  
tuksesta vastaamiseen. Kun taloudellinen tehokkuus nousee keskeiseksi  
tavoitteeksi, erilaisia intressejä ei enää sallita. ”Muutosvistarinta” on se  
termi, joka leimaa vastustuksen vanhanaikaiseksi. (Pyykkönen 2010.)

Näin ”uusi liberaali poliisi” toimii verkostojen, talouden ohjauksen  
ja tilaaja–tuottaja – malliin liittyvän ehdollistamisen ja kilpailuttamisen  
kautta. Manageriaalinen johtamistapa tulee käytännöksi myös kolman-  
nen sektorin toiminnassa. Oman toiminnan auditointi ja tehokkuuden  
kustannuslaskenta tulee jokaisen toimijan sisäistämäksi periaatteeksi.  
Kun Pyykkösen tarkastelema yhteiskunnallinen, sosiaalinen yritys Koti-  
vuokko alun perin toimi vajaakuntoisten työllistäjänä, toimintatapo-  
jen muutoksen vaikutus yritykseen oli kohtalokas. Tehokkuusvaatimus-  
ten vaikutus oli, että vajaakuntoisten osuus työllistetyistä huomattavasti

laski, koska he pärjäisivät heikosti uusien vaatimusten ristipaineissa. Sen sijaan manageristinen monitorointi kasvoi. Mikä olikaan toiminnan tarkeitus? (Pyykkönen 2010.)

Erityisesti 1990-luvun laman aikaan vahvistui ajatus, jonka mukaan kolmatta sektoria tarvittaisiin täydentämään hyvinvointijärjestelmää, samalla kun purettaisiin raskasta hallintoa ja löydettäisiin uudelleen kansalaisten vastuu itsestään. Syntyi kumppanuushankkeita julkisen ja kolmannen sektorin välille. Mutta kuinka pitkälle kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden voimin on voitu päästä?

Helander (2003) tarkasteli suomalaisen yhdistyskentän valmiuksia ryhtyä palvelujen tarjoajaksi. Yleisenä piirteenä suomalaista järjestökenttää hänen mukaansa kuvasi järjestöjen amatöörimäisyys: vaikka järjestöihin kuuluminen Suomessa oli todella vilkasta, vain harvoilla järjestöillä oli palkattua henkilökuntaa. Ihmiset kuuluivat usein urheilu- ja vapaa-ajan toiminnan järjestöihin, jotka pääosin rahoittivat toimintansa jäsenmaksuin, mutta saivat myös avustuksia kunnilta jäsenten ja kuntalaisten harrastustoiminnan järjestämiseen. Uuden julkisjohtamisen (NPM) tavoitteena kuitenkin oli kunnan palvelujen kilpailutus, yksityistäminen (contracting out), kuluttajien valinnan mahdollisuuksien lisääminen, tehokkuuden ja taloudellisuuden korostaminen, tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönotto, uusien ohjaustapojen, arvioinnin ja kannustimien ja kontrollimuotojen lisääminen. Helander ei näyttänyt löytävän suomalaisesta järjestökentästä valmiutta uuden ajan vaatimusten täyttämiseen. Vain osa järjestöistä näytti sovelialta palvelujen tarjoajan rooliin ja vain noin 10 prosentilla paikallisjärjestöistä vaikutti olevan valmiutta ja kapasiteettia osallistua kunnalliseen palvelutuotantoon. Jos valmiutta olikin, näiden palvelujen laatu- ja laatukontrolli näytti hänestä puutteelliselta ja monitoroinnin mahdollisuudet vähäisiltä. Myös usko vapaaehtoistoiminnan pitkäjänteisyyteen epäilytti Helanderia. Hän epäili myös, ettei NPM-järjestelyjen suhdetta kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan ollut vielä selkeytetty. (Helander 2003, 294–296.) Kun esimerkiksi tyhjenevän maaseudun palvelujen tuottamisen paine kohdistuu vapaaehtoistoimijoihin ja paikallisjärjestöihin, myös Pihlaja (2010) huomauttaa, että poliittinen puhe kolmannesta sektorista ja sen roolista usein on epämääräistä, että järjestöt ovat kovin erilaisia, eikä syrjäytyvän maaseudun palveluja ole mahdollista hoitaa vapaaehtoisvoimin.

Muutoksen nyt kolmanneksi sektoriksi kutsuttujen kansalaisjärjestöjen roolissa ja suhteessa julkiseen, mutta myös markkinaperusteiseen sektoriin on sittemmin huomannut moni muukin. Skocpol (2003) arvioi demokratian ja perinteisen amerikkalaisen kansalaiseetoksen (civic engagement) väistyneen ammattimaisesti johdettujen *advocacy* ryhmien ja lahjoittajista – ei niinkään jäsenistä – kiinnostuneiden intressi- ja lobbausryhmien tieltä, mikä on suosinut eliittien valtaa ”tavallisten” ihmisten järjestöaktiivisuuden kustannuksella. Suomessakin järjestötoiminnan luonne on muuttunut. Saukkonen (2013) on tarkastellut painopisteen siirtymistä edunvalvonnasta palvelujen tuottamiseen ja siirtymää perinteisen kansanliikkeen luonteisesta toiminnasta monisuuntaiseen ”uuteen” kolmanteen sektoriin, joka professionalisoituu ja alkaa muistuttaa liiketoimintaa. Verkostohallinnan kontekstissa kansalaisjärjestöistä nähdäänkin tulleen hybridiorganisaatioita (Billis 2010; Brandsen ym. 2014; Ruuskanen & Kontinen 2015), jotka omaksuvat toimintatapoja sekä yrityksiltä että julkiselta sektorilta. Perinteinen jäsendemokratian ja vapaaehtoistoiminnan luonne väistyy, kun toimintaa varten palkataan henkilöstöä sekä tuotetaan palveluja, joita ostetaan, kilpailutetaan ja monitoroidaan. Järjestöt elävät projekteista, joiden toteutuksesta kilpailaan Raha-automaattiyhdistyksen rahoitushauissa. Ammatillistuminen ja kaupallistuminen etäännyttävät toimintaa jäsenistöstä, ja edunvalvonnan aspekti jää toiminnassa toiseksi.

”Kolmannen sektorin” käsitteen käytön alkuperää voi etsiä jo 1970-luvulta (Pyykkönen 2010), mutta sen käyttö laajeni erityisesti 1990-luvulla. ”Kolmannella sektorilla” tarkoitettiin erillistä tilaa suhteessa markkinoihin ja julkiseen sektoriin, valtioon ja muuhun julkishallintoon. Erityisesti 1990-luvun laman aikaan vahvistui ajatus, jonka mukaan kolmatta sektoria tarvittaisiin täydentämään hyvinvointijärjestelmää, samalla kun purettaisiin raskasta hallintoa ja löydetäisiin uudeleen kansalaisten vastuu itsestään. Haluttiin perustaa kumppanuushankkeita julkisen ja kolmannen sektorin välille. Valtion suoraa puuttumista haluttiin vähentää, ja kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja markkinoiden vastuuta lisätä. Saukkonen (2013) on nähnyt käsitteen käytön muuttuneen ristiriitaiseksi juuri markkinamaisten ja professionaalisten toimintatapojen omaksumisen myötä.

Puheen kolmannelta sektorista voi nähdä tuottavan käsitystä kansa-

laisyhteiskunnasta julkisen sektorin etäispäätteenä, valtiovaltaan kooptoidusta toiminnasta, jossa ei enää ole kyse kansalaistoiminnasta vallitsevien olojen muuttamiseksi tai asioiden politisoimiseksi (sen paremmin kuin oman harrastustoiminnan tai vapaa-ajanvieton järjestämiseksikään).

Julkisten palvelujen siirtäminen markkinoille ja kansalaisjärjestöjen organisoitaviksi on ollut seurausta kustannuspaineista. Samalla siirtymän ideologisena kantavana ajatuksena on ollut usko siihen, että markkinoiden ja kilpailun ”luonnollinen” sääntely on aina tehokkaampaa kuin julkinen toiminta. Markkinoistaminen voidaan samalla mieltää asioiden siirtämisenä epäpoliittiseen, ”luonnon eikä kulttuurin” piiriin. Tämä siirto muuttaa myös palveluja hakevan kansalaisen identiteettiä, kun hänen ajatellaan äänestävän jaloillaan ja omaksuvan kuluttajakansalaisen roolin, joka rationaalisen valinnan periaattein kalkyloi, minkä palvelun ostaminen hänelle on edullisinta. Kansalaiset kuvataan kuluttajiksi ja kansalaisuuden sanotaan kaupallistuvan (Bevir & Trentman 2007; Crouch 2004). Kun markkinoita tai rationaalisen valinnan mahdollistavaa tietoa ei kansalaiselle kuitenkaan ehkä ole tarjolla, edellyttää tehokkuusajattelun toteuttaminen entistä mittavampia arviointi- ja auditointimenettelyjä. Sekä julkisten että yksityisten toimijoiden on tehtävä itsensä auditoitaviksi, valmistauduttava tarkkailemaan omaa toimintaansa suoritemittareiden näkökulmasta. Toimijatahojen lisääntyminen edellyttää lisääntyvää kontrollia, joka useinkin on teknokraattista, ja johon sisältyvä poliittisuus jää hämärän peittoon. Teknokraattiset mittaamisjärjestelmät ulottuvat entistä laajemmalle (Newman & Clarke 2009). Byrokratiaahan tämäkin on.

Kansalaisten kannalta pelkkä kuluttajakansalaisen rooli on varsin kapea ja vaikuttamismahdollisuudet puutteelliset. Pahempi kuitenkin lienee, että kun poliittinen järjestelmä kuvataan teknokraattisesti ohjautuvaksi, palveluja tuottavaksi koneistoksi, sen legitimaatioperusta muuttuu varsin ohueksi. Niinpä seuraavan vaiheen ilmipiirteeksi tulikin vetoaminen kansalaisten aktiivisuuteen ja osallistumiseen.

Palumbo (2015, 35) pohtii, miksei uusliberaalin politiikan odotettu kuolema (esim. Crouch 2011) ole povauksista huolimatta materialisoinut. Vaikka sen alkuperäistä versiota Thatcheristä ja Reaganista lähtien ei enää kannatettaisikaan, se on hänen mukaansa niin vahvasti eliittien sisäistävä, etteivät ne pysty näkemään muita vaihtoehtoja. Sillä on hegemoninen voima.



## Hallinnosta hallintaan: osallistava hallinta

Kertomusta voi jatkaa toteamalla, että kuluttajakansalaisen rooli nähtiin kovin kapeana kansalaisuuden mallina ja tilalle tarvittiin aktiivisempaa käsitystä kansalaisuudesta. Myös kansallisvaltion vallan siirtymät globaaleille toimijoille tai integraation myötä Euroopan unionille voitiin nähdä sellaisen legitimaativajeen lähteenä, jonka myötä kansalaisten tukea ja lähentämistä päätöksentekoon todella tarvittiin. Tähän tarpeeseen vastasi osallistava käänne, joka ilmensi lisääntyntä huolta siitä että kansalaiset eivät osallistu. Monitasohallintaisessa verkostoyhteiskunnassa kansalaisten voi helposti nähdä jäävän ulkopuolelle ja etäälle päätöksenteosta (osallistavien hankkeiden kirjosta ks. Lappalaisen artikkelit tässä kirjassa). Tässä on tarpeen miettiä sitä, miksi osallistaminen näyttää vahvasti hallintolähtöisenä toimintana ja miten kansalaisten vaikutusmahdollisuudet osallistavissa hankkeissa rajautuvat tai avautuvat.

Blairiläisen ”kolmannen tien” retoriikka oli seurannut suuntaa pois julkisesta ja sen ideana oli vapauttaa paikallishallinto rutiineista ja hallinnollisista tehtävistä, valtaistaa kansalaisia ja kuluttajia, tarjota heille valinnan mahdollisuuksia ja siten uudelleen elävöittää paikallisdemokratiaa. Valtiosta haluttiin muodostaa ”mahdollistava valtio” (enabling state) (Palumbo 2015, 58). Samaa suuntaa jatkoi Britanniassa konservatiivihallituksen ”big society” -hanke, joka vetosi yhteisöllisyyteen. Osallistamisesta onkin siitä lähtien tullut julkisen hallinnon megatrendi.

Verkostohallinnan ja siihen liittyvän osallistavan hallinnan tavoitteina oli siirtyä hierarkisesta valtiorakenteesta joustaviin organisaatiomuotoihin, hallinnollisista *command and control* -strategioista horisontaalisiin ja konsensuaalisiin, verkostoitumiseen perustuviin manageriaalisiin käytäntöihin, ja teknokraattisesta politiikan tekemisen tavasta avoimeen ja deliberatiiviseen. Verkostomaista päätöksentekoa kuvataan horisontaalisena, deliberatiivisena ja osallistavana. Osallisiksi kuvataan kaikki, joita asia koskee. Anttiroiko (2015, 76) kuitenkin huomauttaa, että verkostot eivät välttämättä enää ole julkisen vallan piirissä eivätkä enää avoimia ja julkisia. Niinpä tilivelvollisuuden vaatiminen muodostuu ongelmaksi. Myös metahallinnan tason koordinaatio on ongelmallista, kun politiikkaverkostot muodostavat sisäistä identifikaatiota ja yhteisyyttä verkoston sisällä. Verkostoista voi muodostua mukavia sisäpiirejä, kun taas niiden

kommunikaatio ympäröivään maailmaan muodostuu vähemmän tärkeäksi. Verkostojen voi helposti uskoa lisäävän eliittien valtaa.

Kun pyrkimyksenä on ollut julkisen vallan tehtävien vähentäminen, on tarvittu päätöksentekorakenteiden ja palvelutuotannon vahvistamiseen kumppanuuksia muiden, markkinatoimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, kanssa. Näin päätöksenteon on nähty entistä enemmän tapahtuvan verkostoissa, joissa olivat mukana niin julkiset kuin yksityisetkin toimijat, stakeholderit, ne joita kukin käsiteltävä asia eniten koski ja jotka olivat asiainosallisia sen asian suhteen. Verkostohallinta voitiin nähdä tehokkaana päätöksentekona, mutta läpinäkyvänä ja demokraattisesti legitimoituna sitä ei voi automaattisesti nähdä. Voi myös arvioida, että tuloksena paikallistasosta muodostuu ”post-demokraattinen pelikenttä, jolla esimodernit yksityisen vallan muodot vallitsevat yhdessä postmodernien osallisten integroimismuotojen kanssa niin politiikan teossa kuin palvelujen tuotannossakin”. (Newman & Clarke 2009; Palumbo 2015, 58; myös Crouch 2011). Onkin syytä tarkastella sitä, mitä osallistavat hankkeet voivat tehdä, mitä taas eivät sekä mihin ne soveltuvat, ja mihin ne eivät ole vastaus.

On todettu, että osallistavat hankkeet usein ovat viranomaislähtöisiä (Warren 2009). Ne suuntautuvat politiikan output-puolelle, palvelujen järjestämiseen ja tarjontaan. Niiden agenda on säännelty, se on asiakohdainen ja paikallinen. Myös niiden menettelytavat ja proseduurit ovat säänneltyjä. Ne ovat usein meroituja ja monitoroituja, sopiviin uumiin ohjattuja ja hallinnallistettuja. Hankkeiden menettelytapojen sääntelyllä on tietenkin suuri vaikutus sille, mitä hankkeissa voidaan tehdä (Voss 2016, 238–260). Menettelytapojen sääntelyn ja konsensuaalisuuden painotuksen voi helposti nähdä johtavan depolitisaatioon, asioiden epäpolitisointiin, marginaalisten äänten vaimentamiseen ja siten epätasa-arvoon. Depolitisaatiovaikutus korostuu myös aiheiden rajaamisessa konkreettisiin ja paikallisiin. Osallisten valinta saattaa myös sulkeistaa poliittisen keskustelun ristiriitaisten intressien organisoimisena ja ilmaisemisena, vaikka annetun agendan haastaminen voi toki myös osoittautua mahdolliseksi. Ei siis ole kaukaa haettava nähdä osallistavat hankkeet näennäistoimintana ja legitimaationa, mutta ehkä myös uusina poliittisen toiminnan tiloina, jotka olisi mahdollista politisoida.

Kysymyksiä herättää kuitenkin myös se, miksi osallistavat hankkeet

eivät näytä kiinnostavan poliitikkoja, miksi he rajautuvat osallistavien hankkeiden ulkopuolelle tai eivät ole niistä kiinnostuneita (Kalliokoski 2015; Kuokkanen 2016). Heidänhän oletetaan huolehtivan verkostojen metahallinnasta. Ajatus metahallinnasta olettaa lopullisen tai ohjauvan päätöksenteon olevan edustuksellisten elinten käsissä, mutta tämän ei voi nähdä toteutuvan, mikäli kommunikaatiota niihin ei synny. Kalliokoski (2015) arvelee osallistavien hankkeiden lisänneen entisestään virkamiesten valtaa. Myös kehittämishankkeiden kehittäminen vaatii nykyisellään oman kehittäjäammattikuntansa (Kuokkanen 2016), joka toisiaan seuraavissa projekteissa ja hankkeissa virittelee hankkeen toisensa jälkeen. Osallistaminen on Kuokkasen mukaan muodostunut omaksi ammatikseen, joskin prekaareissa työsuhteissa ja projekteissa. Vastataksaan osallistamisen kehittämisen haasteeseen, myös kansalaisjärjestöjen on ammatillistuttava ja kehitettävä kykyjä ja valmiuksia manageroitua ja hybridisoitua. Tämä jättää ulkopuolelleen ne kansalaistoimijat, joilla ei näitä tarvittavia valmiuksia ole tai eivät halua sellaiseen suuntaan kehittyä.

On kysyttävä, mitkä asiat avautuvat osallistumiselle osallistavan hallinnan kautta, ja mitkä taas eivät. Voiko positiivista vastausta pitää uskottavana, jos ulkopuolelle on rajattu poliitikot, laaja kansalaiskeskustelu, paikallistasoa laajemmat kysymykset, ennestään vähäosaiset tai passiiviset kansalaiset, tai uusien asioiden, tarpeiden ja intressien politisoimismahdollisuudet? Voiko demokratian katsoa lisääntyvän, jos eliittivetoisuus tai virkamiesvaltaisuus voimistuu, tai jos syntyy jakoa ”suureen ja pieneen politiikkaan”, joista vain pieni on kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ulottuvilla?

Kun käänne hallinnosta hallintaan tuottaa epäselviä vastuusuhteita, hämartyvää tilivelvollisuutta ja avoimuuden puutetta, voidaan kysyä onko osallistava hallinta vastaus demokratian legitimaatiovajeen korjaamiseen. Epäilemättä on hyvä, että hallinnon asiakkaita kuullaan ja hallinnon palvelut tulevat asiakaslähtöisemmiksi. Voi hyvin olla niin, että hankkeidenkin puitteissa asiat voidaan politisoida. Osallistamiskäytännöissä on nähdäkseni kuitenkin kyse rajallisista käytännöistä, jotka sinänsä voivat toimia hyvin. Ei kuitenkaan pidä luulla, että *poliittinen* osallistuminen olisi niillä korvattu. Miettiä kannattaa sitä, mihin osallistava hallinta *ei* ole vastaus, ja miten kansalaisten vaikutusmahdoli-

suuksille oikeastaan on käymässä. Rajoitettujen episteemisten yhteisöjen sijasta Palumbo (2010, 339) toivoo poliittista ohjelmaa, joka todella toisi politiikan takaisin kansalaisten ulottuville eikä tarjoaisi heille vain tokenistista konsultatiivista roolia. Tätä kannattaisi minustakin miettiä.

## **Lopuksi: Kuinka sitten kävikään**

Artikkelia on jäsentänyt Antonino Palumbon periodisointi valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteista. Sen mukaan muutos on edennyt seuraavasti:

Ne sosioekonomiset instituutiot, joita olivat perustaneet moninaiset yhteishyvänsä yhteisöt ja ammatilliset yhdistykset, integroitiin hyvinvointivaltioon ja sen valvontaan modernisaation nimessä.

Tätä vaihetta seurasivat neokorporatiiviset ratkaisut. Suhde kansalaisyhteiskuntaan muuttui ja valtio alkoi aktiivisesti kooptoida vaikutusvaltaisimpien sosiaalisten voimien edustajia. Näitä olivat suurimmat työmarkkinajärjestöt ja tuottajajärjestöt. Näiden järjestöjen kautta onnistui ylhäältä alas suuntautuva sosiaalinen rauhoittaminen (pacification), jonka oli määrä vähentää inflaatiopaineita ja lisätä legitimaatiota. Järjestelmään sidotut organisaatiot toimivat leninistisin tavoin, välittäen jäsentensä etuja, mutta samalla myös hallinnoiden heitä.

Uusliberaalissa käänneessä oli kyse edellisten piirteiden aversiosta, ja tavoitteeksi tuli valtion kaventaminen (rolling back the state). Byrokraatian ja järjestöjen vallan vastaisena liikkeenä pyrittiin avaamaan julkiset toiminnot markkinavoimille tai palauttamaan ne kansalaisyhteiskunnalle. Valtion tuli olla pieni, ”mahdollistava valtio”. Kontrollin pitkäksi kädeksi tarvittiin kuitenkin myös kaikkien toimintojen auditointia ja monitorointia, joka ulottui myös kansalaisjärjestöjen sisäiseen toimintaa ja muutti sen luonnetta. Valtiosta vapautumisen sijasta tuloksen voi nähdä myös kontrollin ja valvonnan ulottamisena aivan uusille alueille.

Governance-vaiheen nimitys Palumbon (2015) terminologiassa on ”post-uusliberaali”. Se vetoaa republikanistiseen kansalaisuuskäsitteeseen, kansalaisten osallistumiseen ja heidän valtaistamiseensa, samalla kun se myös vastuuttaa kansalaiset ja tarjoaa heille paikkaa hallinnon epäpoliittisina konsultteina. Verkostohallinnan ja kumppanuuksien legitimaatio-

suhteet samentuvat. Kansalaisosallistumiselle tarjottu alue on rajallinen.

Käännös hyvinvointivaltiota uusliberaaliin valtioon on muuttanut kansalaisten asemaa. Kansalaisuusikäsitteet ovat muuttuneet hyvinvointivaltion lupaamista sosiaalisista oikeuksista puheeksi sisäisestä yrittäjyydestä, rajallisista turvaverkoista ja vähenevistä palveluista. Globaalien kilpailun kontekstissa osa kansalaisista reagoi muutokseen populistisin ja kansallissosialistisin tunnuksin, pyrkien suojaamaan asemaansa työvoimakilpailulta, torjumaan globalisaation vaikutuksia ja turvaamaan nationalistisiin arvoihin, vanhanaikaiseen massamobilisaatioon ja karismaattisiin johtajiin. (Palumbo 2015.)

Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteissa muutos on merkinnyt siirtymää pluralismista korporatismiin, siitä edelleen tilaaja–tuottaja–mallien keskinäisriippuvuuteen ja vielä verkostomaiseen hallintaan, jossa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden roolina on osallistua kumppanuuksiin ja kansalaisen roolina on osallistua hallintaan, ei politiikkaan, palvelujen auditointiin eikä niinkään niiden suuntaamisesta päättämiseen. Aloite on nyt hallinnolla.

Kun Kettusen (2016) mukaan hyvinvointivaltion kultakausi oli poliittisten ristiriitojen ja tyytymättömyyden aikaa, uusliberalismin kausi esiintyy vaihtoehdottomuuden ja epäpoliittisuuden aikakautena. Markkinasääntely esiintyy luonnonvoimaisena. Kun hyvinvointivaltiossa heikomman suojelua tuli takaamaan julkinen ja kollektiivinen sääntely, nyt huomio kääntyy rakenteellisen epätasa-arvon sijasta yksilön ominaisuuksiin, oman toiminnan monitorointiin ja tuotteistamiseen.

Aloitin tämän artikkelin pelaamalla ajalla. Kyseenalaistin ne versiot jotka esittivät kääntein ja katkoksen väistämättömänä ja modernina. Mietitäänpä hetki, miten asiat ovat nyt. Onko muutos tai katkos totaalin? Onko se edes hyvä kuvaus nykytilanteesta?

Kuluneena talvena tuntuu olleen erityisen paljon mielenosoituksia, ja kansalaiset ovat ilmaisseet mielipiteitään monin tavoin. Kansalaisaktiivisuudesta aivan sen perinteisessä merkityksessä ei näytä olevan minkäänlaista puutetta. Talven keskustelunaiheita on ollut myös pakolaisvirran synnyttämä vapaaehtoistoiminta, eikä pakolaisten vastaanotosta olisi selvitty ilman kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden laajaa tukea. Pluralistisen kauden kansalaistoiminnan muodot näyttävät siis edelleen toimivan, aivan kuten periodilla 1 asiaa luonnehdittiin.

Myöskään yhteiskuntasopimusneuvotteluista tai kilpailukykyneuvotteluista vaihtoehtona hallituksen pakkolaeille ei olisi selvitty ilman keskitettyjen työmarkkinajärjestöjen panosta ja vahvaa osallistumista tai vetovaltaa. Näyttää siis siltä, ettei korporativistisenkaan kauden, periodin 2, kansalaisosallistumisen malli ole vielä hävinnyt ja kuopattu.

Myös kolmannen kauden uusliberaali politiikka on varsin näkyvässä osassa Sipilän hallituksen harjoittamassa politiikassa. Sote-uudistuksessa hallitus tavoittelee asiakkaan valintamahdollisuuksien toteuttamista, niin että asiakas voisi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajan tarjoamista palveluista (jos sellaisia on). Tosin voi olla niinkin, että tämä valinnanvapaus saattaa lisätä kustannuksia eikä – markkinamallin kilpailuoletuksen mukaan – vähennä niitä, tai että valinnanvapaus ei juurikaan voi toteutua syrjäseuduilla. Koulutuksen tai liikennepolitiikan säästöhankeet tuovat hyvinkin mieleen thatcheriläisen kauden uudistukset Britanniassa.

Ainoastaan osallistava käänne ei ole juurikaan päässyt otsikoihin, vaikka toki hankkeet ja projektit ovat jatkuneet. Miksi ne eivät näy mediassa? Mahdollisesti, koska ne lasketaan hallinnon alueeseen, joka ei ole median kannalta mielenkiintoinen. Mediaan pääsi kylläkin uutisointi demokratiaindikaattoriraportin julkaisemisesta. Sen mukaan epätasa-arvo poliittisen vaikuttamisen aktiivisuudessa oli entisestään luokkapohjaisesti eriytynyt. Ja onhan meillä ravintolapäivä, jonka kerrotaan olevan esimerkki uusista kansalaisaktiivisuuden muodoista.

Tämän talven ilmiöiden listaaminen ehkä kuitenkin auttaa suhteellistamaan sitä käsitystä, että olisi tapahtunut merkittävä osallistava käänne, ja sen myötä aikaisemmat kansalaisvaikuttamisen tavat ja kansalaisyhteiskunnan organisoitumisen tavat olisivat jotenkin poistuneet näyttämöltä. Kun tarkasteluperiodia jatkaa, voi ehkä myös havaita, että nyt muodikkaita toimintatapoja olikin jo aikaisemmin. Esimerkiksi verkostomaisia toimintatapoja saattaisi empiirisen tarkastelun valossa löytää myös katkoksen takaa, ajoilta ennen nyt muodissa olevaa käännettä hallintaan. Siisiäinen (2015) huomauttaakin, että kansalaisjärjestöjen kenttä on niin moninainen, ettei sen muutosta ole mahdollista typistää kovin yksinkertaisiin malleihin.

Olen tässä artikkelissa tietoisesti pyrkinyt ”pelaamaan ajalla”. Olen *kyseenalaistanut aikaisemmin esitetyt innostuneet visiot uuden ajan tulosta*

governance-käänteeseen myötä, jolloin siirtyisimme edustuksellisesta demokratiasta osallistavaan hallintaan. Tätä visiota eivät enää jaa hallinnan tutkijatkaan, eikä edustuksellinen demokratia osoita monista ongelmistaan huolimatta kuolemissa merkkejä. Olen myös liittynyt ”kolmannen vaiheen” hallinnan tutkimuksen tapaan jäsentää aikaa *konstruoimalla tutkimuksen kehitysvaiheita* ja vaatia empiiristä ja vertailevaa tutkimusta hallintasuhteista. Silloin ehkä havaitsemme tarkemmin, mikä oikeastaan on muuttunut ja millaisia merkityksiä muutos saa erilaisissa ympäristöissä. Vaikka uudet puhuvat liikkuvat nopeasti, ne voivat silti saada varsin erilaisia merkityksiä liikkeessään keskukselta paikallistasolle tai maasta toiseen.

Olen myös järjestänyt tarkasteluni valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteista Palumbon *periodisoinnin* mukaisesti Suomen oloihin soveltaen ja siten tuottanut käsitystä, että ajalliset vaiheet ”etenevät”, ”vaihtuvat” tai ”seuraavat toisiaan”. Nyt kuitenkin päätän artikkelini toteamalla, että *kaikki edellisten periodien ajat ja vaiheet ovat kuitenkin edelleen läsnä tämän päivän suomalaisessa skenessä*.

Tällainen samanaikaisuusien näkeminen tuottaa lohdullista kuvaa maailmasta. Se sanoo: *jäitä hattuun!* asiat ovat kyllä muuttuneet, mutta vanhatkaan ”kaudet” eivät ole poistuneet näytämöltä. Osallistava hallinta ja osallistavat kokeilut ovat yksi osallistumiskäytäntö, mutta niiden merkitys on rajallinen ja kapeakin. Vaikka ne olisivatkin ”viimeinen villitys”, ne eivät ole koko kuva. Myös muita osallistumisen ja tehokkaankin kansalaisvaikuttamisen metodeja on kansalaisille tarjolla. Nekin toimivat ehkä vain kohtuullisen hyvin tai ehkä melko huonosti. Toimivat, vaikka paremminkin voisivat.

Entä hallinnallistuuko kansalaistoiminta vai ei? Pitkän aikavälin tarkastelusta voi päätellä, että ennenkin valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet ovat olleet keskinäisriippuvaiset. Vaihtelua on voinut olla sen suhteen nähdääkö kansalaisyhteiskunta valtion vastapuolena vai yhteistyökumppanina (adversarial or integrated). Kun viimeaikoina on valtiollan taholta tullut vahvasti esiin tarve keksiä uudelleen aktiivinen kansalainen ja elävä kansalaisyhteiskunta, Brandsen ym. (2014, 1–11) varoittavat mahdollisuudesta, että tämä kansalaisyhteiskunnan restauroida uhkaa tappaa sen mitä se pyrkii rakentamaan: vapaan kansalaistoiminnan legitimitettiin, sen ankkuroitumisen jäsenistöihin ja kansalaisten

tarpeisiin. Silloin on ehkä tarvetta valtiovallan katsoa peiliin ja havaita, ettei kriisi olekaan kansalaisosallistumisen heikkoudessa vaan hallinnon ja päätöksenteon järjestämisen tavoissa.

Vaikka uusliberalismi ja postdemokratia näyttävätkin vahvasti jatkavan elämäänsä eivätkä toiveet niiden kuolemasta ole toteutumassa, on hyvä lopettaa Palumbon toteamukseen, että jotakin muuta on vielä tulossa tilalle. Emme vain vielä tiedä mitä se on.

## **Viitteet**

1 Kiitän Martti Siisiäistä kommenteista tähän artikkeliin.



## **OSA III**

# **ONKO OSALLISTUMINEN AINA TOIVOTTAVAA JA MERKITYKSELLISTÄ?**

# Paljonko osallistumista tarvitaan?

Matti Wiberg

*The best argument against democracy is a five-minute conversation with the average voter.*

Winston Churchill

*If  $x$  is the population of the United States and  $y$  is the degree of imbecility of the average American, then democracy is the theory that  $x$  times  $y$  is less than  $y$ .*

H.L. Mencken

## Passiivisuuden Skyllan ja hyperaktiivisuuden Kharybdiksen välissä

Poliittista järjestelmää ilman poliittista osallistumista ei ole olemassa: joku aina päättää arvojen auktoritatiivisesta allokoinnista (Easton 1965). Diktatuureissa heitä on vähän, demokratioissa paljon.

Ei ihmisen poliittiseksi eläimeksi *zoon politikon* (muinaiskreikaksi ζῷον πολιτικόν) eli yhteisössä eläväksi luonnehtinut Aristoteleskaan (384–322 eaa) edellyttänyt, että likimainkaan kaikki ihmiset, saati edes kansalaiset osallistuisivat joukkomitassa politiikkaan kaiken aikaa. Hänestä ihmi-

nen ei voi saavuttaa täyttä potentiaaliaan ja persoonallisuuttaan, ellei hän osallistu 'poliksen' eli kaupunkivaltion toimintaan ja ota osaa kansankoukkuksiin, äänestä vaaleissa tai palvele tuomioistuimessa ja asepalveluksessa. Niitä, jotka eivät tällaisiin toimiin osallistu, hän kutsui *idioneiksi*, josta nykytermi idiootti juontuu. Aristoteleen kansalainen ei ollut kaiken aikansa poliittiseen osallistumiseen panostavaa lajia.

Millainen yhteiskunta olisi, jos siinä olisi minimaalinen kuviteltavissa oleva määrä poliittista osallistumista? Tämä tila tarkoittaisi, että yksi henkilö tekisi koko ajan kaikki poliittiset ratkaisut. Se on käytännössä mahdotonta: kukaan ei jo aikarajoitteesta johtuen kykene päättämään kaikesta. Päätösvalta on aina enemmän tai vähemmän hajautunutta. Yhteiskunta romahtaisi välittömästi, sillä asiat yksinkertaisesti eivät tulisi hoidetuiksi.

Millainen yhteiskunta olisi, jos siinä olisi maksimaalinen kuviteltavissa oleva määrä poliittista osallistumista? Tämä tila tarkoittaisi, että kaikki henkilöt tekisivät koko ajan kaikki poliittiset ratkaisut. Se on käytännössä mahdotonta: kaikki eivät jo kommunikaatiosyistä kykene päättämään kaikesta. Harkintavaltaa jää aina yksilöille, enemmän tai vähemmän, toimia mielensä mukaan. Yhteiskunta romahtaisi välittömästi, sillä asiat yksinkertaisesti eivät tulisi hoidetuiksi.

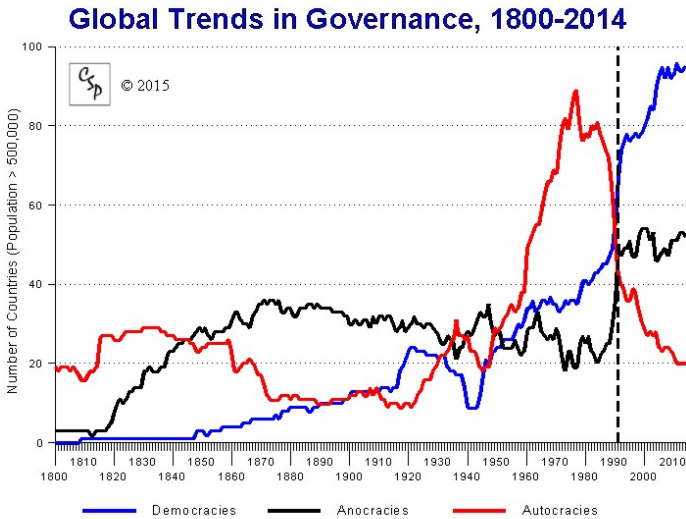
Suomessa on noin 4,5 miljoonaa äänioikeutettua, joista Suomessa asuvia on noin 4,2 miljoonaa ja ulkomailla asuvia noin 243 000. Mitä tapahtuisi, jos jokainen meistä osallistuisi vaikkapa vain yhdellä teolla yhden vaalikauden aikana? Oletetaan, että jokainen äänioikeutetuista ottaisi neljän vuoden vaalikauden aikana yhden ainokaisen kerran yhteyttä vaikkapa sähköpostilla kaikkiin kansanedustajiin – ja kukin edustaja vastaisi meistä jokaiselle?

Ajatellaan asiaa aikabudjetin kautta. Oletetaan epärealistisesti, että kunkin sähköpostin lähettämiseen menisi vain kymmenen sekuntia ja että kultakin edustajalta kuluisi vain viisi sekuntia kuhunkin saamaansa sähköpostiin vastaamiseen. (Tosiasiaa aikaa luonnollisesti kuluisi enemmän.) Näillä oletuksilla aikaa kuluisi  $4\,500\,000 \times 10 \times 200 + 4\,500\,000 \times 5 \times 200 = 13\,500\,000\,000$  sekuntia eli 225 000 000 minuuttia eli 3 750 000 tuntia eli 156 250 päivää eli 428 vuotta eli 2,14 vuotta eli yli puoli vaalikautta kansanedustajaa kohden. Seurauksena olisi lamaanus, vaikka kukin meistä olisi osallistunut vain kymmenen sekuntia yhden vaalikauden aikana. Vertailun vuoksi: Vaalikaudessa on jokaisen äänioi-

keutetun käytettävissä sentään 1460 päivää eli 126 144 000 sekuntia.

Suomen poliittinen järjestelmä koostuu puoluejärjestelmästä ja edustuksellisista elimistä, kunnanvaltuustoista, lautakunnista, maakuntavaltuustoista sekä eduskunnasta. Puoluejäseniä eduskuntapuolueissa on yhteensä noin 270 000 (Mickelsson 2015), ja heistä aktiiveja on noin 30 000. On selvää, että puoluejärjestelmä ei kestäisi satojen tuhansien uusien jäsenten aiheuttamaa stressiä, vaikka puolueiden jäsenmäärien hiipumisesta ollaan huolissaan. Puoluejärjestelmä saattaisi hyvinkin sopeutua jopa kymmenien tuhansien uusien jäsenten tuomaan lisäpanostukseen ja kuormitukseen, mutta selvää on, että itse järjestelmän sujuva toimivuus olisi vakavasti uhattuna, jos aktiivisia jäseniä tulisi oleellisesti tätä enemmän. Tehokkuuden ja kansanvaltaisuuden välillä on vaihtosuhte: emme voi maksimoida molempia samanaikaisesti.

Poliittisen osallistumisen historiallinen megatrendi on demokratisoitumisen historiaa: diktatuurit ovat väistyneet demokratioiden tieltä. Kahden viime vuosisadan historia on ollut ennen näkemätöntä poliittisten osallistumisoikeuksien laajenemisen historiaa. Trendi mitä ilmeisimmin on yhdensuuntainen ja peruuttamaton. Diktatuureista tyypillisesti siirrytään demokratiaan, ei päinvastoin. Toki demokratiasta on siirrytty diktatuuriinkin, mutta näitä tapauksia on lukumääräisesti oleellisesti vähemmän kuin harvainvallasta kansanvaltaan siirtymisiä. Taka-asteleetkin ovat tyypillisesti vain ajoittaisia.



**Kuvio 1.** Hallinnan globaalit trendit 1800–2014.

Lähde: Polity IV. [Http://www.systemicpeace.org/polity/polity1.htm](http://www.systemicpeace.org/polity/polity1.htm).

Ollakseen elinvoimainen poliittinen järjestelmä tarvitsee vähintään tietyn määrän poliittista osallistumista. Paljonko? Mikä määrä poliittista osallistumista on liian vähän ja mikä on liian paljon? Voiko osallistumista ylipäänsä olla liikaa? Mikä on haitallinen määrä poliittista osallistumista? Mikä on optimaalinen poliittisen osallistumisen määrä, taso ja intensiteetti?

Ei ole nähtävissä, että tästä olisi helposti saavutettavissa yhteinen kaikkien ihmisten jakama näkemys: toisten sopiva on toisille liian vähän ja toisille liikaa. Avoimessa kansanvallassa tämä erimielisyys on varsin luontevaa. On täysin paikallaan, että ihmisten poliittisen osallistumisen optimitasoa koskevat preferenssit ovat heterogeeniset. Ei moniarvoisessa yhteiskunnassa muuten voisi ollakaan.

Kenen näkökulmasta ja mistä arvoista lähtien osallistumisoptimia pitäisi arvioida? Voidaan hahmottaa ainakin neljä mielekästä näkökulmaa.

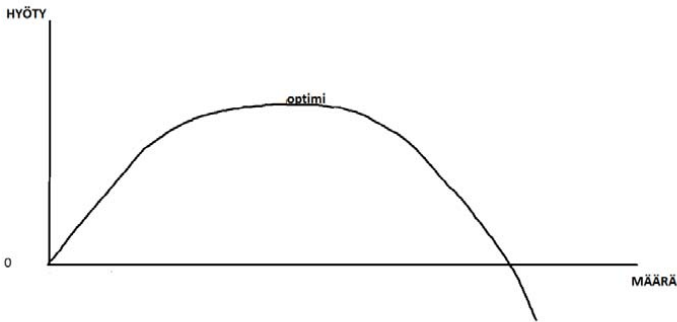
- 1) Yksittäinen kansalainen

- 2) Puoluejärjestelmä
- 3) Kolmas sektori
- 4) Valtiollinen taso

Yksittäinen kansalainen käyttää eri näkökulmaa kuin puoluejärjestelmä kokonaisuutena arvioituna tai kolmas sektori vapaaehtoisuuteen perustuvan osallistumisen areenana. Valtiollisen tason toimivuuden kannalta näkökulma on luonnollisesti erilainen kuin yksittäisen kansalaisen soveltama arviointihorisontti. Tässä luvussa keskitytään järjestelmänäkökulmaan. Kansalaisen näkökulmasta tarkastelu vaatisi oman luvun tähän kirjaan.

## Poliittisen osallistumisen optimi

Poliittisen osallistumisen yhteiskunnallisen optimitason määrittäminen ei ole yksinkertainen tehtävä. Periaatteessa voidaan kuitenkin helposti havaita, että pelkällä osallistumisen *määrällä* on merkitystä.



**Kuvio 2.** Poliittisen osallistumisen määrän optimipiste.

Yhteiskunta hyötyy kansalaisten poliittista osallistumisesta vain tiettyyn optimipisteeseen saakka, mutta optimimäärän jälkeen osallistumisesta yhteiskunnalle koitua hyöty vähenee ja osallistumisen määrän tästä edelleen lisääntyessä hyöty siitä yhteiskunnalle muuttuu jossakin

kohdassa negatiiviseksi eli suoranaiseksi haitaksi. Valtio-opillisessa kirjallisuudessa ei ole valmista metriikkaa sille, missä optimipiste täsmällisesti ottaen sijaitsee tai sille, missä kohdassa osallistumiskuvaajaa siirrytään haittojen puolelle. Täsmällisten, yleisesti hyväksytyjen mittojen puuttuminen ei kuitenkaan poista argumentin pätevyyttä. Jokaisella on omat arviointikriteerinsä ja ne voivat eri kansalaisten kesken vaihdella hyvinkin suuresti. Hyviä perusteita on kuitenkin esimerkiksi väittää, että jos vaaliosallistuminen jää alle 50 prosentin, ollaan ongelmissa ainakin valittujen legitimitietin ja heidän vallankäyttönsä oikeutuksen suhteen. Kansanvalta nojaa oikeutuksessaan nimenomaisesti ilmaistuun kansalaisten tahtoon. Vaalit ovat luontevin kanava poliittisen tuen ilmaisemiselle. Kovin alhainenkaan äänestysprosentti ei kuitenkaan näytä johtavan välittömään legitimitteettikriisiin, kuten nähdään esimerkiksi seurakuntavaalien tai Euroopan parlamentin vaalien vaatimattomista vaaliosallistumisista. Eivät ne ole johtaneet sen enempää seurakuntien kuin Euroopan parlamentinkaan olemassaolon joukkomittaisiin kyseenalaistuksiin. Olennaista tässä yhteydessä on se, missä määrin kansalaisilla on, Eastonin (1965) termin diffuusua tukea eli 'reservoir of good will' poliittisen järjestelmän eri elementeille. Jos ihmisillä yleisesti ottaen on suopea suhtautuminen esimerkiksi seurakuntiin tai Euroopan parlamenttiin, alhainenkaan äänestysprosentti eli vaatimaton suoran tuen ilmaisu ei kyseenalaista kyseisten organisaatioiden olemassa oloa ja oikeutusta.

Jos taas vaaditaan kovin paljon yli 50 prosentin osallistumistasoa, ollaan uusissa ongelmissa. Superenemmistövaatimukset eli määräänemistövaatimukset (esimerkiksi 3/4 tai 5/6) johtavat päätöksenteon oleelliseen vaikeutumiseen, sillä päätöksentekokustannukset kasvavat hyvin nopeasti hyvin suuriksi: kaikki lunastavat myötävaikutuksensa kalliilla, kuka milläkin tavalla laskuttaen. (Buchanan ym. 1962.)

## **Edunkärkyntäosallistuminen**

Valtava osa poliittisesta osallistumisesta tähtää osallistujien etujen parantamiseen, yleensä muiden etujen kustannuksella. *Koronhavittelu* (rent seeking) on oman vaurauden kasvattamista esimerkiksi edunvalvonnalla uutta vaurautta luomatta. Suuri osa poliittisesta osallistumisesta on

koronhavittelu omalle eturyhmälle. Termin loi amerikkalainen taloustieteilijä Krueger (1974), mutta toinen amerikkalainen taloustieteilijä Tullock (1967) oli tosiasiallisesti luonut teorian jo aikaisemmin. Itse ilmiö on ollut taloustieteilijöille tuttu ainakin Adam Smithistä alkaen. Koronhavittelijoiden johtolause on: *Edut meille, kustannukset teille.*

Koronhavittelu on toimintaa, jolla toimija yrittää hankkia jollakin markkinalla itselleen hyötyä tai voittoa valmistamatta mitään tuotetta, tuottamatta itse mitään arvoa tai hyötyä tai muuten panostamatta yhteiskuntaan. Kyse on pikemminkin kakunpalan leikkaamisesta itselle kuin kakun koon kasvattamisesta. Tyylipuhtaimmillaan koronhavittelusta on kyse kun alamaailman jengi anastaa jonkin alueen yrittäjiltä suojelurahaa, mutta myös se on koronhavittelu, kun ammattiyhdistysliike vaatii palkankorotuksia lupaamatta lisätä työntekijöiden työpanosta vastaavasti. Hankkiessaan tukia itselleen, yritys havittelee korkoa itselleen. Vastaa- vasti hallitus voi havitella korkoa itselleen ottamalla maansa luonnonvarat valvontaansa voidakseen sitten veloittaa kansalaisia ja yrityksiä näiden luonnonvarojen käytöstä.

Koronhavittelu voi olla laillista tai laitonta, kuten esimerkiksi kiristäminen. Koronhavittelu esiintyy yleisimmin tilanteissa, joissa on jokin monopoli tai toimija, joka voi saavuttaa sellaisen aseman. Julkisen sektorin byrokratia tyypillisesti toimii sellaisessa monopoliasemassa, että sen kannattaa keskittyä koronhavitteluun varsinaisten virkatoimiensa kustannuksella (Wiberg 2014).

Monopolin perustamiskustannukset eivät ole nolla. Todellisia resursseja käytetään monopoliaseman rakentamiseksi: monopoli ei ole jumalan oikku, vaan määrätietoisen investoinnin tulos. Monopoliaseman havittelu tuhlaa voimavaroja, ja sillä on suuria vaikutuksia varojen uudelleenjakautumiseen yhteiskunnassa. Jos eduskunnassa toimii kymmenen lobbaria, jotka havittelevat monopoliasemaa kymmenelle eri toimijalle ja he käyttävät kukin miljoona euroa siinä toivossa, että heidän asiakkaansa saisi tavoittelemansa monopoliaseman, niin kun korkeintaan yksi heistä voi olla menestyksekäs, yhdeksän miljoonaa euroa on yhteiskunnallisessa katsannossa tuhlettua.

Jos jokin vero siirtäisi varoja A:lta B:lle, B lobbaisi veron puolesta ja A sitä vastaan. Jos A ja B kumpikin maksavat 50 yksikköä saadakseen 100 yksikön verohyödyn, lopputuloksesta huolimatta jompikumpi on



saanut 50 yksikön hyödyn toiminnastaan. Yhteiskunnalle kustannukset ovat 100 yksikköä.

Taloudellisten korkojen poliittinen luominen, joka saa intressijärjestöt kilpailemaan poliittisesta vaikutusvallasta, luo voimavarojen tuhoisaa käyttöä. Palkinnoista kilpailevat ryhmät investoivat aikaa ja rahaa tavoilla, jotka ovat potentiaalisesti suurempia kuin korkoon itsessään kuuluvat kustannukset. Ryhmät käyttävät niukkoja voimavarojaan arvojen siirtoon itselleen eikä niiden luomiseen muille. Jos vastaavat voimavarat käytettäisiin tuotannolliseen toimintaan, tämä johtaisi suurempaan taloudelliseen kokonaistulokseen.

Poliittiset päätökset tyypillisesti johtavat politiikan oman logiikan mukaisesti tilanteisiin, joissa hyödyt koituvat harvoille hyvin järjestäytyneille tahoille ja kustannukset hajautetaan pienissä erissä monille, erityisesti järjestäytymättömille tahoille. Tällöin maksajien kustannukset tarpeellisen informaation hankkimiseksi ja oman ryhmänsä järjestäytymiseksi ylittävät palkinnosta ryhmälle koituvat hyödyt. Tämä takaa koronhavitelussa onnistuneiden etujen säilymisen, sillä maksajat kohtaavat tyypillisesti koordinaatio-ongelman.

Koronhavitteleminen johtaa taloudellisten arvojen tuhlaamiseen, voimavarojen huonosta allokoinnista johtuen heikentyneeseen taloudelliseen tehokkuuteen, vähentyneeseen arvontuotantoon, saamatta jääneisiin julkisen sektorin verotuloihin ja kansakunnan näivettymiseen. Koronhavitteleminen tähtäävä poliittinen osallistuminen on yhteiskunnan hyvinvoinnin ja kansalaisten etujen kannalta tuhoisaa. Yhteiskunnalla on hyvät perusteet yrittää järjestää asiansa siten, ettei koronhavitteleminen ole houkutteleva vaihtoehto. Ei ole yhteiskunnan edun mukaista kannustaa ja palkita ihmisiä koronhavitelusta, sillä se on voimavaroja tuhlailevaa. Koronhavitteleminen käytetyt voimavarat olisivat tuottavammassa ja tehokkaammassa käytössä vaihtoehtoisilla tavoilla käytettyinä.

Aina ei kannata osallistua, sillä toisinaan tavoitteensa voi saavuttaa osallistumisen sijaan passiivisuuteen panostamalla. Pari esimerkkitapausta riittänee valaisemaan tätä ilmiötä: No show -paradoksi ja vapaamatkustajuus ovat tällaisia.

No show -paradoksiksi kutsutaan tilannetta, jossa vaalin lopputulos on jonkun toimijan kannalta parempi, jos hän itse ei osallistu siihen äänestämällä. Kyseisen äänestäjän osallistuminen äänestykseen vähentää hänen

preferoivansa lopputuloksen toteutumisen todennäköisyyttä.

Oletetaan, että äänestäjä A:n mielestä vaalin paras ehdokas on E. Voi käydä niin, että E ei tule valituksi, jos A äänestää häntä ja E voi tulla valituksi, jos A ei äänestä häntä (ks. esim. Moulin 1988, Nurmi 2002, Duddy 2014).

Vapaamatkustus (*free riding*) on tilanne, jossa jokin toimija hankkii itselleen jotakin hyötyä, vaikka hän ei ole osallistunut hyödyn tuottamiseen. Nimitys tulee yksinkertaisesti siitä, että joku matkustaa liikennevälineessä matkalippua ostamatta. Ilmiö on tunnettu politiikan filosofiassa vähintään Platonin ajoista lähtien, sillä Platonin *Valtiossa* Glaukon (2, 360b–c) tunnistaa tällaisen mahdollisuuden.

## Osallistuvaa kansanvaltaa ja häivedemokratiaa

Poliittisen osallistumisen optimimäärää arvioivat politiikan teoreetikot voidaan jakaa kahteen luokkaan: protektiivisen eli suojelevan demokratian teoreetikoihin ja osallistuvan demokratian teoreetikoihin. Edellisiä ovat mm. Jeremy Bentham (1748–1832), James Mill (1773–1836), Joseph Schumpeter (1883–1950) sekä Anthony Downs (1930–). Yhteistä näille teoreetikoille on, että heidän mukaansa ei ole toivottavaa, että ihmiset kovin laajamittaisesti ja intensiivisesti osallistuisivat politiikkaan, sillä useimpien politiikkaa koskevat tiedot eivät tyypillisesti ole laadukkaita. Kansalaiset voivat toki muuten olla miten etevänsä esimerkiksi ammatissaan.

Osallistuvan demokratian kannattajille on yhteistä ns. partisipatorinen credo eli osallistumisusko: mitä enemmän kansalaiset politiikkaan osallistuvat, sitä parempi. Näitä teoreetikoita ovat ennen kaikkea Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), John Stuart Mill (1806–1873), George Douglas Howard Cole (1889–1959), Peter Bacharach (1918–2007) sekä Carole Pateman (1940–). Näkemyksen kannattajat haluavat, että mahdollisimman moni kansalainen osallistuu poliittisesti: he argumentoivat mahdollisimman inklusiivisen poliittisen osallistumisen puolesta. (ks. esim. Pateman 1970, Macpherson 1977, Smith 2006, Fiskin 2011, Ross 2011.) Usein näkemykseen liittyy lapsenuskoinen harha uusien digitaalisten välineiden kyvystä ratkaista demokratian toimivuuden periaatteel-

lisiä ja käytännöllisiä ongelmia. Esimerkiksi Macpherson (1977) viittaa liki jokaisessa kodissa sijaitsevan tietokoneen mahdollistavan elektronisen äänestämisen ja siten hänen mielestään ratkaisevan demokratian kokoon liittyvät ongelmat: käsitys, jonka pitäisi aiheuttaa puistatuksia jokaisessa, jotka edes alkeellisesti tuntevat tapoja, joilla mielipidemittauksia tehdään, tulkitaan ja niistä uutisoidaan. (ks. Heino ym. 2012, Salminen ym. 2016.)

On osallistumista ja osallistumista. Kaikki osallistuminen ei ole toivottavaa. Nykyään ei tarvitse edes käyttää mielikuvitustaan kyetäkseen luettelemaan ei-toivottavia poliittisen osallistumisen muotoja. Kaikki poliittinen osallistuminen ei ole moraalisesti oikeutettua tai muilla perusteilla toivottavaa. Teko ja sen moraalinen oikeutus on erotettava toisistaan. Mikään teko ei automaattisesti ole moraalisesti oikeutettua. (Wiberg 1988a, b.)

**Taulukko 1.** Poliittinen osallistuminen ja sen moraalinen oikeuttaminen ovat eri asioita.

TEKOJEN LUOKITTELU	Poliittista osallistumista	
	<i>Kyllä</i>	<i>Ei</i>
<i>Kyllä</i>	1	2
<i>Ei</i>	3	4

Pääosa poliittista osallistumista käsittelevästä kirjallisuudesta tulee oletaneeksi, että 3-tyyppistä toimintaa ei lainkaan ole olemassa. Laininlyönti on häkellyttävä. Jokaisella on mielessään omat ei-toivottavan poliittisen osallistumisen muotonsa. Kukin kansalainen kykenee luettelemaan esimerkkejä poliittisesta osallistumisesta, joiden tarjonnan määrän juuri hän toivoo olevan omassa poliittisessa järjestelmässään nolla. Mainitsen tässä muutaman esimerkin, joita joukkoimitassa ei kannatettane, vaikka kannattajia ja toteuttajiaakin löytyy jokaisessa poliittisessä järjestelmässä, myös lintukoto-Suomessa.

*Rasistinen murhapoltto* eli poliittisesti motivoitunut rikos, esimerkiksi maahanmuuttajia sisältävän vastaanottokeskuksen polttaminen symbolisessa tarkoituksessa protestina maassa harjoitettavaa maahanmuuttopoliitikkaa kohtaan.

*Negatiivinen poliittinen kampanjointi* on oma taiteenlajinsa. Siinä on tarkoituksena pikemminkin poliittisen kilpailijan asemien heikentäminen kuin oman asian tai ehdokkaan aseman edistäminen. Jälkimmäinen on vain edellisen tarkoitettu oheistuote: toisen häirintä edistää omaa asiaa.

*Rotannussimiseksi* (engl. *ratfucking*) kutsutaan poliittisen vastustajan kampanjan salaista ja toisinaan laitonta häirintää eli kampanjasabotaasia. Sitä voi harjoittaa – ja sitä käytännössä harjoitetaan niissäkin poliittisissa järjestelmissä, joissa kukaan ei ole kuullut rotannussimisesta.

*Likaiset temput* (engl. *the dirty tricks*) ovat salaisia tai luvattomia operaatiota vastustajan kampanjan tai projektin häiritsemiseksi. Realistinen esimerkki: levitetään huhua, jonka mukaan ehdokkaan vaalitulaisuudessa on oluttarjoilua, joka houkuttelee paikalle asiaankuulumattomia tahoja, jotka puolestaan närkästyvät, kun luvattuja virvokkeita ei olekaan saatavilla pilaten täten tilaisuuden tunnelman. Yhdysvalloissa näin on menetelty. Syksyllä 1970 Karl Rove pääsi väärennetyillä henkilöpapereilla Illinoisin osavaltion virkaan kampanjoineen demokraatti Alan J. Dixonin kampanjatoimistoon ja varasti sieltä 1000 kampanjakirjepohjia, painoi niistä lennäkejä, jotka lupasivat ”*free beer, free food, girls and a good time for nothing*”, ja jakoi lennäkkit rockkonserteissa ja kodittomien majoitustiloihin. Tuloksena oli Dixonin kampanjan tehokas häiriköinti.

Yksittäisten tekojen tasolla on helppo luetella realistisia esimerkkejä ei-toivottavasta suorasta demokratiasta ja poliittisesta osallistumisesta:

- Väkivaltainen kansalaistottelemattomuus pasifismin puolesta.
- Poliittiset murhat.
- palvelunestohyökkäys parlamentissa edustettuna olevan puolueen puoluetoimistoon puolueen sisäisen kommunikaation estämiseksi.
- Aborttiklinikan räjäyttäminen aborttilainsäädännön muutoksen aikaansaamiseksi.
- Koe-eläinklinikan valtaaminen ja koe-eläinten sekoittaminen eläintensuojelun edistämiseksi.

- Teurastamon saastuttaminen kasvisruokaideologian edistämiseksi.
- Citymaastureiden naarmuttaminen kerska-autoilun vähentämiseksi.
- Kampanjointi sen puolesta, että kreationismi sisällytettäisiin koulun opetussuunnitelmaan evoluutioteorian rinnalle.
- Kansalaisjärjestöön soluttautuminen järjestön politiikan muuttamiseksi.
- Ilmastonmuutoksen kieltäminen ja kampanjointi tämän näkemyspuolesta.
- Huumeiden sekoittaminen uskonnollisten suviseurojen ruokajakeluun osallistujien tietoisuuden laajentamiseksi.
- Sen pohtiminen ja esimerkiksi kunnanvaltuustossa äänestäminen siitä, tulisiko maahanmuuttajien saada ruokaa ja terveydenhuoltoa, koska joidenkin mielestä ei pitäisi.
- Laajamittainen pekonihoikotti ja pekonin poistamista ruokakalusta vaativa kansanliike, mahdollisimman inklusiivisen demokratian mahdollistamiseksi.

Jokainen pystyy helposti kuvittelemaan poliittista osallistumista, jota hän itse ei kannata ja jota hän ei itse tee moraalista sekä muista syistä. Elämä tuottaa toisinaan käsittämätöntä dadaa. Poliitikassakaan huonolla maulla ei ole mitään alarajaa.

Rikoslaisissa (luku 6, 5 § (8.5.2015/564)) rangaistuksen yhtenä koven-tamisperusteena säädetään

4) rikoksen tekeminen rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalli-seen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaali-seen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta vaikuttimesta taikka niihin rinnastettavasta muusta vaikuttimesta.

Vain noin puolet suomalaisista on tällä kannalla, jos on uskominen asiaa koskevaa mielipidemittausta. Taloustutkimus Oy tiedusteli inter-net-paneelissaan 8.–11.1.2016 kansalaisten käsityksiä mm. siitä, pitäi-sikö rasistisen motiivin vaikuttaa tuomioon. Vastajaista (n=965) yhden pro-sentin mielestä rikoksen rasistisen motiivin pitäisi lieventää tuomiota, 42 % mielestä rasistisen motiivin ei pitäisi vaikuttaa tuomioon ja vain 47

% mielestä rikoksen rasistisen motiivin pitäisi koventaa tuomiota. Kymmenen prosenttia vastaajista ei osannut sanoa. (Lindholm 2016, 19.)

Poliittisen osallistumisen mobilisaatiomallit lähtevät yleensä siitä, että kansalaiset mobilisoituvat tyytymättömyyttään: politiikkaan osallistutaan, koska halutaan korjata jokin epäkohta. Vaikka tyytymättömyys voisikin olla osallistumisen pontimena, ei osallistuminen välttämättä edellytä tyytymättömyyttä: voihan joku osallistua tyytyväisyyttäänkin. Tavallisesti oletetaan poliittinen osallistuminen nousevaksi yksilöiden mieltymyksistä, ei niinkään reaktioina joihinkin ärsykkeisiin. Poliittinen osallistuminen mielletään pikemminkin aloitteelliseksi, pro-aktiiviseksi kuin reagoivaksi toiminnaksi.

Oloihinsa tyytymätön toimija voi periaatteessa valita neljän reaktiotavan välillä:

- 1) Hän voi äänestää jaloillaan eli poistua.
- 2) Hän voi pyrkiä kiinnittämään huomiota ongelmatilanteeseensa käyttämällä ääntään, esimerkiksi järjestämällä kansalaisadressin.
- 3) Hän voi jäädä paikalleen, purra hammasta ja toivoa, että ajat muuttuvat paremmiksi, eli yksityisesti murehtia, mutta julkisesta poliittisesta toiminnasta pidättäytyen.
- 4) Hän voi keskittyä muihin tekoihin, esimerkiksi uraansa tai perheeseensä, ja olla välittämättä tyytymättömyytensä syistä ja seurauksista. Klasisten *exit*-, *voice*- ja *loyalty*-optioiden (ks. Hirschman 1970) lisäksi aina on siis myös välinpitämättömyysoptio, jossa passiivisesti sallitaan olojen aina vain huonontuvan (ks. tarkemmin Wiberg 1990).

Kansalaisten poliittiseen eliittiin kohdistaman luottamuksen vähäisyys ei välttämättä ole poliittisen järjestelmän kriisin merkki, vaan se voi myös olla elinvoimaisen demokratian tunnusmerkki (Wiberg 1986, Kestilä-Kekkonen ym. 2014).

*Häivedemokratialla* (stealth democracy) tarkoitetaan sellaista kansanvaltan muotoa, jossa valitut poliitikot tekevät keskeiset poliittiset ratkaisut ja äänestäjien osuudeksi jää korkeintaan vaaleissa osallistua päättäjien valintaan. Häivedemokratiassa kansalaiset jätetään vaalien jälkeen vaalikauden ajaksi poliittisesti rauhaan (Hibbing ym. 2002). Häivedemokratian idea nojaa Schumpeterin (1942) esittelemään demokratian malliin, joka perustuu poliittisten eliittien keskinäiseen kilpailuun, ja jossa kansalaisten vaiku-

tusmahdollisuudet rajoittuvat säännöllisesti järjestettäviin vaaleihin (ks. esim. Held 2006).

Empiirisissä tutkimuksissa on käynyt ilmi, että amerikkalaiset eivät ole järin ihastuneita moniin demokratiansa käytäntöihin: konflikteihin, väitelyihin tai kompromisseihin. Monet eivät halua nähdä tai kuulla näistä käytännöistä eivätkä itse halua osallistua politiikkaan. Voidessaan valita nämä kansalaiset haluaisivat, että poliittiset päätökset tekisivät heidän puolestaan epäitsekkäät ja riippumattomat päättäjät, jotka vapauttaisivat kansalaiset jopa tarpeesta valvoa julkishallintoa ja kansalaiset saisivat keskittyä itselleen mieluisimpiin asioihin. Tällaisella häivedemokratialla on kannattajansa, myös Suomessa, kuten ilmenee mm. vaalitutkimukstamme. Suomen tulokset poikkeavat vastaavista amerikkalaisista lopulta hyvin vähän (Bengtsson ym. 2009a, b).

## Taulukko 2. Häivedemokratiaväitteet.

	Kansanedustajat auttaisivat maatamme enemmän, mikäli he lopettaisivat puhumisen ja keskittyisivät toimimaan todellisten ongelmien ratkaisemiseksi	Kompromissien tekeminen politiikassa on todellisuudessa vain omien periaatteitten myymistä	Suomen asiat hoituisivat paremmin, jos politiikasta päättäisivät menestyksekkäät yritysjohtajat	Suomen asiat hoituisivat paremmin, jos päätöksenteko annettaisiin riippumattomille asiantuntijoille poliitikkojen ja kansalaisten asemesta
	%	%	%	%
Täysin samaa mieltä	42	12	4	6
Jokseenkin samaa mieltä	42	35	14	26
Jokseenkin eri mieltä	13	38	35	28
Täysin eri mieltä	1	8	37	29
Ei osaa sanoa	3	7	9	11
Yhteensä	100	100	100	100
N	1021	1019	1022	1022

Lähde: (Bengtsson ym. 2009a,b).

### Taulukko 3. Häivedemokratian kannatus Suomessa, prosenttia.

	%
Ei yhtään häivedemokratiapiirrettä	11
Yksi häivedemokratiapiirre	31
Kaksi häivedemokratiapiirrettä	33
Kolme häivedemokratiapiirrettä	26
Yhteensä	100
N	816

Lähde: (Bengtsson ym. 2009a,b).

Poliittisen osallistumisen muotoja on runsaasti ja laajeneva määrä (ks. Raiskilan ja Wibergin artikkeli tässä kirjassa). Kaikki kansalaiset eivät edes suhtaudu neutraalisti kaikkiin erilaisiin poliittisen osallistumisen muotoihin. Sen lisäksi, että he eivät itse halua kaikkiin eri muotoihin osallistua, he voivat haluta etteivät muutkaan osallistu. Kaikki kansalaiset suinkaan kannata kaikkia osallistumisen muotoja ja joku voi hyvin periaatteellisin perustein suoraan vastustaa joitakin niistä. Esimerkiksi laajamittainen adressien kerääminen tai kaupungin ruuhkauttavat suurmielensoitukset voivat olla joidenkin mielestä tarpeettomia ja suoraan nettovaikutukseltaan kielteisiä eli kansalaisten arkea häiritseviä.

#### Osallistumislaskelma

Rationaalinen toimija ottaa ennen osallistumispäätöstään huomioon osallistumisesta koituvien hyötyjen ohella myös osallistumisesta koituvat kustannukset. Esimerkiksi äänestämiskäytöstä tehdessään äänioikeutettu voi ensin harkita, kannattaako hänen ylipäänsä osallistua vaaleihin äänestämällä vai ei. Tämän ajattelutavan introdusoivat Downs (1957) ja Riker ym. (1968):

$$V = pB - C + D$$



missä

$V$  = todennäköisyys, että äänestäjä menee äänestämään

$p$  = todennäköisyys sille, että juuri äänestäjä  $i$ :n ääni on ratkaiseva (probability of vote mattering)

$B$  = hyöty äänestämisestä, joka koituu siitä, että määrätty, äänestäjän kannattama ehdokas voittaa pikemminkin kuin joku toinen ehdokas

$C$  = äänestyskustannukset aikana ja vaivana

$D$  = tyydytys kansalaisvelvollisuuden täyttämisestä

Mallin mukaan äänestäjä osallistuu vaaleihin äänestämällä vain jos äänestämisestä koituvat hyödyt ylittävät siitä koituvat kustannukset. Sama laskentatapa pätee luonnollisesti kaikkiin osallistumismuotoihin, ei vain äänestämiseen. Henkilö äänestää vain jos  $V > 0$ . Muussa tapauksessa äänestäjä ei äänestä. Vaaleissa, joissa on miljoonia äänioikeutettuja,  $B$  ja  $D$  jäävät niin olemattomiksi ja  $C$  niin suureksi, että äänioikeutetun ei kannata käyttää oikeuttaan. Olennaisempaa kuin tiedustella, *miksi niin monet jättävät äänestämättä*, olisi pohtia sitä, *miksi niin monet äänestävät*, vaikka kustannukset useimmille ovat selvästi hyötyjä suuremmat. Sama koskee kaikkea poliittista osallistumista, ei vain äänestämistä. Tätä mysteeriä koskevaa pohdiskelua meillä ei ole käytännöllisesti katsoen lainkaan.

Osallistumisella on yksityiset ja kollektiiviset ulkoisvaikutuksensa (eksternaliteetit), jotka eivät välttämättä ole myönteisiä. Ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä poliittisen osallistumisen kaikkia niitä vaikutuksia, jotka koskevat kolmansia osapuolia, jotka eivät itse osallistu. Mielenosoittajajoukon osoittaessa mieltään parlamentin edessä, kolmansia osapuolia ovat laaja yleisö, siis muut kansalaiset mielenosoittajat ja parlamentaarikot pois lukien. Negatiivista ulkoisvaikutusta kutsutaan ulkoishaitaksi ja positiivista ulkoishyödyksi. Jos osallistumisen hyödyt

tai haitat eivät rajoitu osallistujiin itseensä, ei päätöstä tehdä sosiaalisesti optimaalisella tavalla.

**Taulukko 4.** Poliittisen osallistumisen yksityisten ja julkisten sekä haitallisten että hyödyllisten ulkoisvaikutusten typologiaesimerkein.

EKSTERNALITEETTITYPOLOGIA	Yksityinen	Julkinen
Haitta	Melu	Ruuhka
Hyöty	Informaatio	Politiikan responsiivisuus

Esimerkki: Poliittisen osallistumisen negatiivinen eksternaliteetti on selviö jokaiselle, joka edes vähän vaivautuu asiaa pohtimaan. Mainitsen muutaman realistisen esimerkin:

- Suuri määrä osallistujia vähentää keskustelun sujuvuutta.
- Joukkojen keskustelusta seuraa pelkkää huutoa.
- Poliittisen liikkeen kasvaessa sen viesti hämärtyy.

Eri poliittisten liikkeiden saadessa lisää kannattajia – vallanjaon muuttumatta – kansalaiset aiheuttavat toisilleen lisää vaivaa status quon ylläpitämiseksi. Jos osallistujat saavat painostustoiminnallaan aikaan sisällöllisesti huonoja päätöksiä tai päätöksiä, joista seuraa kansalaisille kielteisiä asioita, kyse on näiden kärsijöiden kohdalla kielteisestä ulkoisvaikutuksesta. On perverssiä kannustaa ihmisiä poliittiseen osallistumiseen, joka tuottaa heidän kannaltaan kehnompia tuloksia kuin mihin päädyttäisiin, elleivät kansalaiset joukkomitassa osallistuisi.

Toinen esimerkki: Jatkuvat joukkomieleniilmaukset voivat haitata osallistumattomien työmatkailua: ruuhka on kielteinen ulkoisvaikutus. Kampanja-aineiston levittäminen asuinalueelle voi olla käytännössä vain roskaamista.

Joidenkin mielestä esimerkiksi suoran demokratian demokraattisia innovaatiota, kuten kansalaisaloitteita, päätösvaltaisia kansalaispaneeleita ja kansalaisdeliberaatioita sekä kansanäänestyksiä ei pitäisi ylipäänsä jär-

jestää ja käyttää, koska ne ovat edustuksellisen poliittisen järjestelmän tavanomaisen toiminnan kannalta häiriöelementtejä – ja helposti manipuloitavissa. (ks. Wiberg 2010, 2011a, b, 2012, 2013.) Edustuksellinen poliittinen järjestelmä on puolueiden vaikutukseen perustuva suodatinjärjestelmä, joka pitää huolen siitä, että huonosti harkitut populistiset yksittäistapaukset eivät tuo kokonaisuuden kannalta epäedullisia osittaisratkaisuja, jotka vain siirtävät yhden ongelman toiseksi.

Oleellista on myös pohtia, keitä uudet osallistumismenetelmät mobilisoivat. Osallistumiskustannukset eivät ole kaikille samat eivätkä varsinkaan samat suhteessa ylipäänsä käytettävissä oleviin resursseihin nähden. Ei ole mitään perusteita olettaa, että uudet demokratiainnovaatiot mobilisoisivat kansalaisia kaikista segmenteistä tasaisesti. Päinvastoin. Osallistumiskirjallisuus osoittaa selvästi, että eri osallistumismenetelmät suosivat sosioekonomiselta asemaltaan vahvoja heikkojen kustannuksella. (ks. esim. Brady ym. 1995, Esaiasson ym. (toim.) 2006, Leighley 1995.) Jos tuodaan uusia osallistumismenetelmiä, tämä on omiaan entisestään lisäämään yhteiskunnan vahvojen ja heikkojen eriarvoisuutta: vahvat valvovat kyllä etunsa, mutta heikot eivät siihen kykene, jos osallistumismenetelmät ovat vähänkään teknisesti haastavia tai muuten heille vaikeakäyttöisiä.

Poliittisella osallistumisella on aina myös *vaihtoehtokustannuksensa*: aika, jonka kansalainen käyttää poliittiseen osallistumiseen, ei ole hänen käytettävissään mihinkään muuhun tarkoitukseen. Voimavarat, jotka kansalainen osallistumiseen käyttää, eivät ole käytettävissä johonkin toiseen käyttötarkoitukseen. Jos kaikki osallistuvat poliittisesti koko ajan, yhteiskunta romahtaa, kun kellään ei ole aikaa ja muita voimavaroja yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisen infrastruktuurin ylläpitoon ja varsinaiseen tuotannolliseen toimintaan.

Internet-oikeudessa on kehkeytyvässä *oikeus tulla unohdetuksi* -periaate (right to be forgotten). Aivan täsmällistä ja yksikäsitteistä sisältöä sille ei vielä ole muodostunut, mutta sen idea, on, että yksilöllä on oltava luovuttamaton oikeus määrätä itseään koskevien tietojen leviämistä internetissä. 13. toukokuuta 2014 Euroopan unionin tuomioistuin päätti Google vs Costeja -tapauksessa, että oikeus tulla unohdetuksi on ihmisoikeus. Epäselvää on, onko tällaista periaatetta mielekästä ajatella olevan ylipäänsä olemassa ja se, kenelle se sitten kuuluisi, jos periaate katsotaan voimassa olevaksi.

Analogisesti voisi ajatella, että kansalaisella tulisi poliittisen osallistumisoikeuden ohella olla oikeus itse valita, missä määrin hän poliittisesti osallistuu. Jos kansalainen osaltaan valitsee osallistumiselleen nollatason, yhteiskunnan pitäisi kunnioittaa tätä. Ilmeistä on, että periaatetta ei voi ongelmitta yleistää, sillä, jos kaikki päättäisivät olla kokonaan osallistumatta, joutuisimme poliittisen järjestelmän arkisen toiminnan kannalta ongelmiin. Jo vähäiseksi jäävä osallistuminen aiheuttaisi ongelmia: passiivisten edut jäisivät valvomatta, sillä niitä eivät valvo passiivisten puolesta muutkaan elleivät passiiviset itse.

Onko yhteiskunnassa joitakin segmenttejä, joita olisi mielekästä enemmistön edun mukaisesti kannustaa poliittisen osallistumisen sijaan poliittiseen passiivisuuteen? Yhdenvertaisuusajattelultamme emme tule tätä kysymystä juuri asettaneeksi, mutta jos olemme esimerkiksi kiinnostuneita poliittisen osallistumisen tuottamasta poliittisen päätöksenteon *laatutasosta*, niin avautuu varsin selkeitä näkymiä, keiden kanssakansalaisten passiivisuudesta enemmistö kansalaisista eniten hyötyisi. Kansalaisia ei luonnollisesti voi *pakottaa* passiivisuuteen, sillä tämä olisi vastoin demokratian olemusta. Voidaan kuitenkin hyvin perustein argumentoida paternaalisen libertarianismin puolesta kansalaisten valinta-arkkitehtuuria muokkaamalla. (Thaler ym. 2008). Tosiasiassa tätä tehdään kaikissa poliittisissa järjestelmissä, myös liberaaleissa kehittyneissä kansanvalloissa.

## Condorcet'n tuomariteoreema

Jo erälle antiikin ajattelijoille oli selvää, että äänestämällä tehdyt poliittiset päätökset eivät voi taata edes minimijärkevyyttä. Enemmistösääntö (majority rule) ei takaa, että tehdyt päätökset ovat sisällöllisessä mielessä laadukkaita. On päivänselvää, että enemmistösääntö voi tuottaa hyvin tyhmiä päätöksiä.

Numerantur enim sententiae, non ponderantur; nec aliud in publico consilio potest fieri, in quo nihil est tam inaequale quam aequalitas ipsa. Nam cum sit impar prudentia, par omnium ius est.

Äänet lasketaan, niiden painoa ei punnita; mikään muu menetelmä ole mahdollinen kansankokouksessa. Silti tämä tiukka yhdenvertaisuus päätty johonkin hyvin erilaiseen kuin oikeudenmukaisuuteen niin kauan kuin ihmisillä on sama oikeus arvioida, mutta ei samaa kykyä arvioida viisaasti. (Käännös MW) Plinius *Kirjeitä* II. 12, 5.

Poliittisille vuorovaikutustilanteille on ominaista informationaalinen asymmetria. Peliteorian termin: toimijoilla on *privaatti-informaatiota* tai *piiloista tietoa* (ks. esim. Rasmussen 1994 ja Molho 2003 etevistä johdoksista informaation taloustieteeseen strategisissa ympäristöissä). Yksinkertaistettuna: jokainen kansalainen tietää asioita, joita toiset kansalaiset eivät tiedä. Tällä on merkitystä strategisissa vuorovaikutuksissa, mitä poliittinen osallistuminen määritelmän mukaan on. Mikä on informaation hinta? Kilpailutasapainossa sen hinta lähestyy nollaa, mutta monopolitilanteessa näin ei ole.

Liki kaikkien demokratiateorioiden likainen salaisuus on, että niissä tullaan, toisinaan implisiittisesti, toisinaan eksplisiittisesti siihen oletukseen, että kullakin kansalaisella on tietty minimaalinen kompetenssi osallistua demokraattisiin prosesseihin ja poliittiseen päätöksentekoon. Jokaiselle kansalaiselle postuloidaan näissä valoisan optimistisissa demokratiateorioissa vähintäänkin riittävä kansalaiskompetenssi eli kansalaispätevyys, joka takaa sen, että kansalainen on kykenevä mielekkääseen poliittiseen osallistumiseen ja päätöksentekoon. Tätä oletusta ei kuitenkaan ankkuroida empiiriseen evidenssiin, joka pikemminkin viittaa päinvastaiseen: vain noin kymmenesosa kansalaisista vastaa melko minimalistisesti määriteltyjä demokratiateorian oletuksia valistuneesta ja informoidusta kansalaisesta. (ks. Rapeli 2010.) Tältä näyttää tilanne Suomessa, jossa koulutustaso ja informaation saatavuus ovat kansainvälisessä vertailussa huippuluokkaa. Muualla tutkijat usein tulkitsevat kansalaispätevyyden olevan vielä heikompa. Conversen (1964) vuosikymmenten takainen havainto, jonka mukaan amerikkalaisista äänestäjistä vain muutama prosentti tarkastelee politiikkaa johdonmukaisen poliittisen ideologian pohjalta, on osoittautunut melko muuttumattomaksi (Converse 1964; Delli Carpini ym. 1996).

Oleellista on huomata, että tässä on tehtävä ero kansalaisten nimenomaisesti poliittisten kompetenssien ja heidän muiden pätevyksiensä

välillä. Ihmiset voivat esimerkiksi olla miten etevä ammattinsa taitajia tahansa, mutta heillä voi silti olla kehnot perustiedot politiikasta.

Vaikka kansalaisten poliittinen tietämys yleisesti ottaen vaikuttaa heikolta ainakin monen tutkijan mielestä, on sen epätasainen jakautuminen kansalaisten välillä merkityksellisempää, kuin tarkastelu koko äänestäjäkunnan tasolla. Empiiriset analyysit ovat tyypillisesti osoittaneet, että miehet hallitsevat politiikkaa naisia paremmin ja että korkean yhteiskunnallisen aseman indikaattorit, erityisesti koulutus, ovat vahvassa yhteydessä korkeaan kansalaiskompetenssiin. Nuorten kansalaiskompetenssi on heikkoa etenkin keski-ikäisiin verrattuna. (ks. Rapeli 2013.)

Kansalaiskompetenssia ajatellaan yleensä yhteiskunnallisena resurssina tai pääomana, joka mahdollistaa yksilön sellaisen poliittisen osallistumisen, joka vastaa tämän omia preferenssejä. Toisin sanoen: mitä parempi kansalaiskompetenssi, sitä paremmin yksilö kykenee kommunikoidaan poliittisen järjestelmän kanssa. Tutkimukset, joissa on analysoitu kansalaisten kykyä äänestää sellaista ehdokasta, joka vastaa heidän omia poliittisia mielipiteitään, ovatkin osoittaneet, että kansalaiskompetenssi nostaa selvästi todennäköisyyttä omien preferenssien mukaiseen äänestämiseen (esim. Lau ym.1997).

Yksilöiden välillä vallitsee siis hyvin vahva epäsymmetria kyvyssä ilmaista omia poliittisia mielipiteitä, ainakin äänestyskäyttäytymisen kautta. Teorian tasolla kansalaiskompetenssi on poliittisen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden varmistava pääoma, käytännön tasolla yksilöitä poliittisten vaikutusmahdollisuuksien osalta erotteleva taustatekijä. (Rapeli 2013, 2014.)

Valistusfilosofi *Condorcet'n tuomariteoreema* (Condorcet's Jury Theorem) osoittaa, että eräin edellytyksin ryhmän enemmistö on yksilöä etevämpi tekemään valinnan kahden vaihtoehdon välillä (Baker 1976; Black 1958; McLean ym. 1994). Condorcet (1785) osoitti, että ryhmä yksilöitä, jonka pitää valita yksilöllisten näkemystensä perusteella kahdesta vaihtoehdosta oloissa, joissa lopputulos määräytyy enemmistösäännön mukaisesti näistä näkemyksistä, todennäköisesti tekee korrektiin valinnan, mutta vain tietyillä ehdoilla. Tämän oikean valinnan todennäköisyys lähestyy täyttä varmuutta enemmistöryhmän muodostavien yksilöiden lukumäärän kasvaessa. Vakuuttavampaa perustelua *vox populi, vox dei* -doktriinille tuskin voidaan esittää.

Ydinajatus tässä on se, että yksilöiden privaatti-informaatio voi, tietyn edellytyksin, auttaa tekemään kollektiivisia päätöksiä, jotka ovat laadukkaampia kuin kenenkään yksilön arviot. Oleellista on kuitenkin olla perillä siitä, millä edellytyksillä päästään laadukkaisiin kollektiivisiin näkemyksiin ja millä ehdoilla joudutaan kehnoihin lopputuloksiin. Kyse on tuomioistuimen kyvystä tunnistaa syyllinen syylliseksi ja syytön syyttömäksi. Jos tuomioistuin tuomitsee syyllisen ja vapauttaa syyttömän, se tekee korrektin päätöksen. Jos tuomioistuin tuomitsee syyttömän, se syyllistyy hyväksymisvirheeseen ja jos se vapauttaa syyllisen, se syyllistyy hylkäämisvirheeseen.

**Taulukko 5.** Päätösmodaliteetit ja totuus.

	TOTUUS	
PÄÄTÖS	Syyllinen	Syytön
Hyväksytään	Korrekti päätös	Hyväksymisvirhe
Hylätään	Hylkäämisvirhe	Korrekti päätös

Päätöksentekoaikojen kompetenssi on todennäköisyys, että elin tekee korrektin päätöksen. Jos tämä todennäköisyys on 1, elin on maksimaalisen kompetentti ja vastaavasti jos se on 0, elin on maksimaalisen inkompetentti. Elinen keskimääräinen kompetenssi on sen jäsenten kompetenssien keskiarvo. (ks. tarkemmin Wiberg 1984.)

Päätelyketjun ydin on lukumääräisyydestä seuraava varmuus: jos monet ovat sitä mieltä, että tietty ehdotus on huono, meidän tulisi luottaa tähän arvioon – ja johdonmukaisuuden nimissä olla toteuttamatta ehdotusta. Policy-suositus on selvä: karsitaan kehnot ainekset. Enemmistö ei voi olla väärässä! – Tämä partisipatorinen credo on yksi harvoja nykyajan tabuja. Kuulemme hyvin harvoin, ehkäpä ei juuri koskaan, jonkun opponoinvan sitä näkemystä, että kansalaiset ovat oikeassa jossakin absoluuttisessa mielessä.

Hieman teknisemmin ilmaistuna:

Olkoot  $1, 2, \dots, n$  kansalaiset,  $n$  kansalaista ( $n > 0$ ). Olkoot asiaintiloja

kaksi (*politiikkaehdotus*), jota esittää binäärimuuttuja  $X$  saaden arvon 1 jos ehdotus on 'hyvä' ja 0 jos se on 'ei hyvä'. Kansalaisten ääniä edustavat binäärimuuttujat  $V_1, V_2, \dots, V_n$ , jossa kukin  $V_i$  saa arvon 1, jos kansalainen äänestää 'hyvä' ja 0, jos kansalainen äänestää 'ei hyvä'. Tietyn kansalaisen ääni  $i$  on korrekti *jos ja vain jos*  $V_i$ :n arvo on sama kuin  $X$ :n arvo. Tuomari on äänestänyt korrektisti, jos ja vain jos hän tuomitsee syyllisen ja vapauttaa syyttömän.

Klassinen Condorcet'n tuomarimalli perustuu kahteen olennaiseen oletukseen:

**Pätevyys.** *Kaikilla toimijoilla on vähintään todennäköisyys  $p > 1/2$  tehdä oikea arvio.*

**Riippumattomuus.** *Kaikki toimijat ovat riippumattomia toistensa arvioista.*

Oleellista tässä on, että jokaisella ryhmän jäsenellä on kyky  $p$  päättää korrektisti siten, että  $p > 1/2$  ja että äänestäjät äänestävät toisistaan riippumattomasti tilastollisen riippumattomuuden mielessä.

Klassisessa Condorcet'n tuomareiteoreemassa eri tuomareiden äänet ovat riippumattomia satunnaismuuttujia, joissa jokaisella tuomarilla on *sama* todennäköisyys  $p > 1/2$  äänestää korrektiin vaihtoehdon puolesta. Korrektiin vaihtoehdon todennäköisyys tulla äänestyksen lopputulokseksi lähenee 1, kun äänestäjien lukumäärää lisätään. Täten väärän lopputuloksen todennäköisyys voidaan pienentää mielivaltaisen pieneksi pelkästään äänestäjien lukumäärää kasvattamalla.

Alkuperäisessä versiossa – jota tosin ei eksplisiittisesti löydy Condorcet'n tekstistä (1785), vaan sisältyy siihen vain implisiittisesti – oletetaan, että äänestäjillä on *homogeeninen kompetenssi*: kaikki äänestäjät ovat täsmälleen yhtä hyviä.

Condorcetin tuomareiteoreema voidaan nyt esittää (Ben-Yashar ym. 2000):

Jos ryhmän kaikilla jäsenillä on sama todennäköisyys  $p$  tehdä korrekti arvio, todennäköisyys  $P$  että ryhmän enemmistö tekee korrektiin arvion on



- 1) Jos  $p > \frac{1}{2}$ , tällöin  $P$  on aidosti suurempi kuin  $p$ .  $P$  kasvaa  $n$ :n kasvaessa ja lähestyy 1 eli varmuutta  $n$ :n lukumäärän lähestyessä ääretöntä.
- 2) Jos  $p < \frac{1}{2}$ , tällöin  $P$  on aidosti pienempi kuin  $p$ .  $P$  pienenee  $n$ :n pienetessä ja lähestyy 0 eli mahdottomuutta  $n$ :n lukumäärän lähestyessä ääretöntä.
- 3) Jos  $p = \frac{1}{2}$ ,  $P = \frac{1}{2}$  kaikille  $n$ .

Tuomariteoreema pätee vaikka homogeenisesta kompetenssiolettamasta luovutaankin, kunhan ryhmän *keskimääräinen* kompetenssi on suurempi kuin  $\frac{1}{2}$  (ks. esim. Paroush 1998).

Tarkastellaan ehtoja hieman tarkemmin.

*Pätevyys.* Oletus homogeenisesta kompetenssista ei päde asiayhteydesämme: eräät kansalaiset ovat toisia pätevämpiä tekemään oikean valinnan. Ei myöskään päde, että keskimääräinen kompetenssi kansalaisten joukossa *aina* on suurempi kuin  $\frac{1}{2}$ : kansalaistenkin joukossa on pöljiä. Kansalaisten laatukirjo päätöksentekijöinä on suuri. Joukossa on taatusti niitä, joiden kompetenssi  $p < \frac{1}{2}$ . Harvardin Larry Summersin muistorikkinä sanoin: *There are idiots. Look around!*

Teoreeman pointti on, että yksilöiden privaatti-informaatio auttaa tekemään kollektiivisia päätöksiä, jotka ovat laadukkaampia kuin kenenkään yksilön arviot. Olennaista on kuitenkin huomata, että tämä perustuu niihin oletuksiin, että kaikilla päätöksentekoon osallistuvilla on minimaalinen positiivinen pätevyys  $p > \frac{1}{2}$  ja että kukin äänestäjä äänestää toisten äänestäjien äänistä riippumattomasti.

Jos pätevyysehto ei täyty, saamme kehuja arvioita. Mitä kehnompia kansalaisia arvion laatimiseen osallistuu, sitä kehnompia päätelmiä he saavat aikaiseksi. Ei ole mitään a priori takeita siitä, että kaikkien äänioikeutettujen kompetenssi tai heidän keskimääräinen kompetenssinsa olisi  $p > \frac{1}{2}$ .

*Riippumattomuus.* Toisesta oletuksesta keskustelen vain lyhyesti. Aloitakaamme havainnolla: Kansalaiset eivät muodosta ja signaloi preferenssejään riippumattomasti, vaan heillä on taipumus seurata mielipidevaihtajia: jotkut mielipidejohtajat, esimerkiksi järjestöaktiivit, signaloivat privaatteja preferenssejään ja huomattava osa kansalaisista seuraa heidän näkemyksiään – näiden preferenssien sisällöstä riippumatta. Eräät kansalaiset toistavat mielipidejohtajien näkemyksiä pelkästään sillä perusteella,

että ne ovat mielipidejohtajien ilmaisemia.

Sen sijaan, että kansalaiset muodostaisivat mielipiteensä riippumattomasti, kansalaisten käytöstä voi mallintaa *laumakäyttäytymisenä* (herding): kansalaisilla on vahva tendenssi seurata muiden ihmisten mielipiteitä. (ks. Banerjee 1992, Bikhchandani ym. 2000.) Toisinaan laumakäyttäytyminen perustuu hyvin vähään tai ei mihinkään informaatioon (ks. esim. Scharfstein ym. 1990, Bikhchandani ym. 1992).

Jos riippumattomuusehto ei täyty, saamme kehoja arvioita, jos mielipidejohtajat eivät ole laadukkaita. Ei ole mitään takeita siitä, että kansalaisten keskuudessa touhuavat mielipidejohtajat ovat päteviä  $p > \frac{1}{2}$  -mielessä.

*Väite:* Pätevyys- ja riippumattomuusoletukset eivät päde.

*Todistus:* Kansalaisten arkinen havainnointi.

Tietyn maan kansalaiset voivat kaikin mokomin olla *pätevämpiä* kuin kollegansa maan rajojen ulkopuolella, mutta tästä ei vielä seuraa, että he olisivat päteviä käsitteen missään absoluuttisessa mielessä. Jos tuomari-riteoreeman perusoletukset pätevydestä ja riippumattomuudesta eivät kansalaisten osalta päde, tällöin ryhmä kansalaisia ei välttämättä ole tarpeeksi kompetentti arvioimaan politiikkaehdotuksia puolta paremmalla todennäköisyydellä. Asialle on hyvin vähän tehtävissä (ks. kuitenkin Landemore 2013).

Saattaa olla, että kiinnittämällä liikaa huomiota kansalaisten huonosti tai ei ollenkaan perusteltuihin signaaleihin maan poliittinen eliitti myötävaikuttaa perverssiin '*dumbing down*'-oireyhtymään, mikä sivumennen sanoen näyttää olevan joka tapauksessa käynnissä kiihtyvällä vauhdilla, vaikka poliittinen eliitti ei siihen varsinaisesti aktiivisesti myötävaikuttaisikaan.

Mitä kansalaiset oikeastaan arvioivat evaluoidessaan tehtyjä politiikkaehdotuksia? Tämä ei ole triviaali kysymys. Ajatelkaamme esimerkiksi jotakin hallintoreformia. Ei ole mitenkään itsestään selvää, että kansalaiset siitä arvioita esittäessään ottavat huomioon tyhjentävästi intellektuaalisesti relevantit ulottuvuudet ja vain ne. Jotkut kansalaiset voivat jättää ottamatta huomioon joitakin oleellisia ulottuvuuksia ja sen sijaan kiinnittää korostuneesti huomiota asioihin, joilla ei ole mitään tärkeyttä poli-

tiikkatavoitteiden saavuttamisen suhteen. Toisinaan kansalaiset arvioivat enemmän poliittisen ehdotuksen tehneen eliitin ominaisuuksia kuin ehdotuksen varsinaista intellektuaalista *sisältöä*. Ei ole takeita siitä, että kansalaisilla on mielessään samat muuttujat kuin ministereillä tai niillä, jotka politiikkaehdotuksen ovat laatineet. Aloitetta koskeva informaatio saattaa olla osalle kansalaisista vähemmän oleellinen asia kuin lukuisat *human interest* -asiat, tunnelma vaalikentillä ja sen sellaiset seikat.

Evaluaatio on kolmen pelaajajoukon peli:

valmistelijat: ne, jotka *laativat* politiikkaehdotukset

päätäjät: ne, jotka *päättävät* ehdotuksista

kansalaiset: ne, jotka arjessaan tuntevat tehtyjen päätösten sisällön.

Ei ole mitään automaattista tapaa varmistaa näiden pelaajien päämäärien kongruenssi. Heidän pyrintönsä eivät välttämättä ole homogeenisia. On miltei itsestään selvää, ettei valmistelijoilla, päättäjillä ja kansalaisilla ole identtisiä preferenssejä. Tällä tosiseikalla on seurauksia: eri pelaajat maksimoivat eri asioita. Tavoitteiden välillä voi olla konflikteja ja ne voivat jopa olla toisensa poissulkevia.

On lopulta empiirinen kysymys, miten laadukkaita tavalliset kansalaiset ovat päätöksentekomielessä. Behavioraalinen päätöksentekotutkimus on osoittanut, että aihetta suureen optimismiin ei ole, päinvastoin tavalliset ihmiset kärsivät suuresta määrästä ajatteluvinoutumia ja ovat esimerkiksi surkeita todennäköisyyksien arvioijia. (ks. esim. Shafir (toim.) 2013, Gigerenzer 2014.)

Miten päteviä kansalaiset ovat arvioimaan omia kognitiivisia kykyjään? Eivät kovin päteviä, ikävä kyllä. Liberaali osallistumisteoriamme tulee olettaneeksi, asiaa varsinaisesti osoittamatta, että kansalaiset ovat päätöksenteon laadun varmistamisen mielessä riittävän päteviä. On hyviä empiirisiä perusteita väittää, että kansalaiset kärsivät ylivertaisuusharhasta – ja tiedoiltaan sekä taidoiltaan heikoimmat kärsivät siitä eniten.

Aiheellista on kuitenkin kysyä: Kärsivätkö kansalaiset tiedollisesta *tautitiedottomuustaudista*? Anosognosian käsite on tässä relevantti (á- a-, “ilman”, νόσος *nosos*, “tauti”, γνώσις *gnōsis*, “tieto”). Käsitteellä viitataan itsetietoisuuden vajeeseen eli siihen, että taudista kärsivä henkilö on itse tietämätön taudistaan. Kyse on kyvyttömyydestä tunnistaa kliinisesti

ilmeinen vaje. On hyvää empiiristä näyttöä siitä, että inkompetenteilla tämä on väkevimmillään.

Sosiaalipsykologit tunnistavat ylivertaisuusharhan eli ns. Dunning–Kruger-vaikutuksen (Kruger ym. 1999). Ovatko ihmiset hyviä arvioimaan omaa tietämystään / kyvykkyyttään päätöksentekoon? Tulos: Eivät ole! Kyse on kahden tason ongelmasta eli kyvyttömyydestä arvioida *oikein* a) oma tietämyksensä taso ja b) oma taso suhteessa toisten tietämyksen tasoon. On osoittautunut, että joukkomitassa *ihmiset ovat 1) tietämättömiä ja 2) tietämättömiä tietämättömydestään*. Ilmiöllä on vakava metakognitiivinen seuraus: Pätemättömyys tuottaa kehnoa suoriutumista ja kyvyttömyyden tajuta oma suoriutuminen kehnoksi. *Inkompetentit* ihmiset yliarvioivat *omat* tietonsa ja taitonsa: pitävät itseään muita parempina tietäjinä.

*Kompetentit* ihmiset puolestaan yliarvioivat *muiden* tiedot ja taidot: uskovat kaltaisikseen. Ihmiset tekevät virhepäätelmiä ja epäonnistuneita valintoja, mutta heidän kyvyttömyytensä estää heitä tajuamasta tätä. Viisas tietää tietämisensä rajat. Thomas Jeffersonin (1743–1826) legendaarisin sanoin: “*The wise know their weakness too well to assume infallibility; and he who knows most, knows best how little he knows*” (Jefferson 1812). Jo Shakespeare tunnisti ilmiön näytelmässään *As you like it* (V.i): “*The Foole doth thinke he is wise, but the wiseman knowes himselfe to be a Foole.*” ”Tyhmä luulee olevansa viisas, mutta viisas tietää olevansa tyhmä.” (Paavo Cajander.)

Metakognitiivisten taitojen parantaminen johtaa toimijain tietokykyjen rajojen tajuamiseen. Valitettavasti inkompetetit ovat myös heikoimpia oppimaan rajoituksiaan – ja haluttomimpia muuttamaan käsityksiään.

Poliittisen osallistumisen määrän oleellista lisäämistä kannattavat perustelevat tavoitettaan usein sillä, että nykyistä useampien osallistuksessa poliittisen keskustelun taso nousee. Tästä ei kuitenkaan ole mitään a priorisia takeita. Voi käydä päinvastoin niin, että keskustelun taso heikenee yhä useampien osallistuessa siihen. Sopii katsoa esimerkiksi sanomalehtien verkkosivujen ja ylipäänsä internetin keskustelupalstoja: niissä politiikkaa koskevan keskustelun taso ja varsinaisen oleellisen poliittisen informaation siirto approksimoi asympotoottisesti nollaa. Informaatio siirron termein *signal-to-noise ratio* (lyhennetään SNR tai *S/N*) on poliit-

tisessa ruohonjuurikeskustelussa tyypillisesti varsin heikko: tavatonta ei ole, että tällainen keskustelu on likimain pelkästään kohinaa eikä lainkaan varsinaista signaalia.

Näiden huomioiden jälkeen jää vastattavaksi asia, jota tähän saakka ei ole eritelty: Mitä näistä huomioista seuraa poliittisten johtajien rekrytointiin nähden? Maailmanhistoria osoittaa, että paras tapa rekrytoida johtajiksi ei ole valita tehtäviin vain sellaisia, jotka itse haluavat valtaa ja osallistua. Yleensä tämä otetaan kansanvalloissa myös huomioon virkakausien kesto ja lukumäärää rajoittamalla. Emme tiedä, miten laadukkaisiin järjestelyihin päätyisimme, jos johtajat arvottaisiin, sillä tätä menetelmää ei laajamittaisesti ole koeteltu.

Sanottu voidaan nyt tiivistää neljään huomioon, jotka kaikki yksinään langettavan vakavan varjon partisipatorisen credon ylle:

- 1) Huonolla tietämyksellä ei ole alarajaa.
- 2) Kansalaisten pätevydestä laadukkaisiin päätöksiin ei ole takeita.
- 3) Demokratian ydinongelma: äänet *lasketaan*, mutta niitä ei *punnita*.
- 4) Ziljoona toimijaa *voi* olla väärässä.

Kumuloituva empiirinen evidenssi osoittaa siihen suuntaan, että Axel Oxenstierna (1583–1654) oli valoisan optimistinen muistuttaessaan pojalleen “*An nescis, mi fili, quantilla prudentia mundus regatur.*” “Poi-kani, kunpa tietäisit, miten vähällä järjellä tätä maailmaa hallitaan.”

Ei ole mitään alarajaa sille, miten huonoja päätöksiä poliittinen osallistuminen tuottaa. Tämän tiesi kyllä jo Bardi näytelmässään *Macbeth* (IV.2).

**Son** What is a traitor?

**LADY MACDUFF** Why, one that swears and lies.

**Son** And be all traitors that do so?

**LADY MACDUFF** Every one that does so is a traitor, and must be hanged.

**Son** And must they all be hanged that swear and lie?

**LADY MACDUFF** Every one.

**Son** Who must hang them?

**LADY MACDUFF** Why, the honest men.

**Son** Then the liars and swearers are fools, for there are liars and swearers enow to beat the honest men and hang up them.

# Vaalimenettelyt ja äänestämisen hyöty äänestäjälle

*Hannu Nurmi<sup>1</sup>*

## Johdanto

Kuten mekanismit yleensä, äänestysmekanismit ovat sääntöjä, jotka muuntavat toimijoiden valintoja kollektiivisesti sitoviksi lopputuloksiksi. Äänestysmekanismeissa toimijat ovat äänestäjiä ja heidän valintansa ovat ilmaistuja äänestyspäätöksiä eli niitä merkintöjä, jotka äänestyslippuun tai äänestyskoneen muistiin kirjataan. Äänestysilmoitusten tultua annetuiksi, mekanismi määrää vaalivoittajan tai voittajat. Joissakin tilanteissa pelkästään voittajan nimeäminen riittää, toisissa taas etsitään useampia voittajia. Usein on tarpeen esittää myös ehdokkaiden suosituimmuusjärjestys. Esimerkiksi presidentinvaalissa tarvitaan periaatteessa vain voittaja, kun taas eduskuntavaaleissa pitää luetella 200 vaalivoittajaa. Kummassakin vaalityypissä on tullut tavaksi esittää myös valitsematta jääneiden äänimäärät, joiden perusteella voidaan muodostaa ehdokkaiden suosituimmuusjärjestys.

Äänestysmekanismeja on kehitelty ja käytetty ainakin kahden tuhannen vuoden ajan (ks. esim. Tangian 2014). Niiden merkitys on vaihdellut

eri aikoina ja eri puolilla maailmaa huomattavasti. Silmiinpistävää on eri äänestysmekanismien runsaus ja se, että samaan tarkoitukseen (esim. presidentin valintaan) käytetään varsin erilaisia mekanismeja, mikä kansalaisten osallistumisen kannalta tarkoittaa sitä, että vaalimenettelyjen laatioilla on ollut toisistaan eriäviä käsityksiä siitä, mitä demokraattinen valinta oikeastaan tarkoittaa. Vaalitulokset saattaa siis olla riippuvainen – paitsi äänestäjien ilmaisemista mielipiteistä – myös vaalitavasta. Jälkimmäiseen äänestäjät eivät yleensä pääse suoraan vaikuttamaan. Seuraavassa esitellään muutamia tunnetuimpia vaalitapoja, niiden perusteluja sekä teoreettisia ominaisuuksia. Jälkimmäisten yhteydessä esitellään myös jokunen teoreettinen tulos ominaisuuksien yhteensopivuudesta. Erityisen huomion kohteena tässä artikkelissa on äänestämisen ja demokratian suhde, toisin sanoen osallistumisen *credo*: äänestämisen kannattaa aina. Takaako äänestämisen kansan tahdon esille saannin? Erityisesti, onko äänestäjän kannalta aina hyödyllistä äänestää omia suosikkejaan? Voiko äänestämättä jättäminen joskus johtaa parempaan lopputulokseen äänestäjän kannalta kuin äänestämisen? Esityksen lähestymistapa pyrkii olemaan soveltajakeskeinen ja siinä mielessä kriittinen, että tulosten merkittävyyttä arvioidaan käytännön eikä niinkään teorian kannalta.

## Miksi ja milloin äänestetään?

Pääasialliset mekanismit yhteiskunnissa ovat yksilön päätöksenteko, kaupanteko, neuvottelut ja sopiminen sekä äänestämisen. Viimeksi mainittu eroaa edellisistä siinä, että osanottajia on monia, keskinäinen koordinaatio voi olla vaikeaa ja osanottajat antavat kaiken mekanismin edellyttämän tiedon joko yhdellä kertaa tai määrämuotoisessa järjestyksessä, minkä jälkeen heillä ei ole enää mahdollisuutta muuttaa antamaansa informaatiota. Äänestämisen on usein hyvin pitkälle säänneltyä, ts. mekanismi hyväksyy vain tarkoin rajatun informaation syöttämisen lopputuloksen määrätymisjärjestelmään.

Miksi sitten äänestyskseen turvaudutaan? Syitä on monia. Useimmiten perusteena on se, että desentralisoitu yksilöllinen päätöksenteko johtaa ilmeisen epätyytyttävii lopputuloksiin. Esimerkeiksi käyvät monet julkishyödykkeet (esim. infrastruktuuri-investoinnit, ympäristönormit, tuo-



tantoteknisten vaatimusten asettaminen ja valvonta), joiden yhteydessä ei ole kenenkään yksittäisen tuottajan edun mukaista ryhtyä omilla resursseillaan kustantamaan ao. hyödykkeen tuotantoa. Siten voidaan ennakoita ao. hyödykkeen tuotannon jäävän selvästi alemmalle kuin (Pareto) optimaaliselle tasolle. Äänestysmekanismi voi johtaa lähempänä optimia oleviin lopputuloksiin erityisesti hankkeissa, jotka ylittävät kunkin yksittäisen toimijan taloudellisen kantokyvyn.

Julkisen vallan käyttö voidaan nähdä kollektiivihyödykkeenä, jolloin tuon vallan käyttäjien valinta kuuluu sekin luontevasti äänestysmekanismien piiriin. Muitakin mekanismeja on toki käytetty ja käytetään edelleen. Antiikin Ateenassa arvonnalla oli keskeinen merkitys vallankäyttäjien valinnassa. Keskiajalla valta-asetat olivat usein kaupankäynnin ja eliittien sisäisten sopimusten kohteena. Yksinvaltaisissa järjestelmissä yhden henkilön päätöksenteolla ratkaistiin julkisen vallan käyttäjien valinnat. Siten samaankin tarkoitukseen voidaan soveltaa useita erilaisia mekanismeja. Siksi ei ole mahdollista yksikäsitteisesti määritellä äänestysmekanismien sovellutusala. Joitakin yleisiä perusteluja voidaan silti esittää. Äänestysmekanismeja käytetään silloin, kun

- joukolla toimijoita on yhteisenä tavoitteena saavuttaa kaikkia riittävästi tyydyttävä ratkaisu eli toimintatapa, strategia, politiikka tms. tai valtuuttaa jokin henkilö tai ryhmä toimimaan äänestäjäkunnan puolesta,
- vaihtoehtojen tai ehdokkaiden joukko on tavalla tai toisella muodostettu ja mekanismin toiminnan aikana muuttumaton,
- kaikkien äänestäjäjoukon jäsenten mielipiteiden halutaan heijastuvan kollektiivisessa päätöksessä,
- kaikki joukon jäsenet ovat valmiit sitoutumaan mekanismin tuottamaan lopputulokseen,
- mekanismilla on ainakin minimitason legitimitetti toimijoiden keskuudessa,
- mekanismilla on jonkinasteinen pysyvyys, jonka perusteella voidaan ajatella saman toimijajoukon käyttävän sitä useammin kuin kerran, ja
- mekanismi auttaa ratkaisemaan kollektiiviseen toimintaan liittyviä ongelmia tehokkaammin tai oikeudenmukaisemmin kuin sopimusmenettelyt tai desentralisoidut markkinamekanismit.

## Teorian antia

Äänestysmenettelyjen teoreettinen tutkimus kohdistuu voittopuolisesti normeihin, joita mekanismeihin voidaan liittää. Tällaisia ovat esimerkiksi se, että kahdesta valittavasta vaihtoehdosta mekanismi valitsee sen, jota kaikki äänestäjät pitävät toista parempana. Tämän normin soveltuvuusalue on hyvin rajallinen, koska on harvinaista, että kahdesta vaihtoehdosta yksi olisi kaikkien mielestä toista parempi. Kun vaihtoehtoja tai ehdokkaita on useampia kuin kaksi tätä normia voidaan laajentaa seuraavilla tavoilla: (i) ns. yksimielisyysnormi: jos jokin vaihtoehdoista on kaikkien mielestä paras, se on valittava, tai (ii) (heikko) Pareto-periaate: jos kaikki pitävät vaihtoehtoa  $x$  parempana kuin vaihtoehto  $y$ , niin  $y$ :tä ei tule valita. Normit asettavat rajoituksia mahdollisiin kollektiivisiin valintoihin sulkemalla pois joitakin vaihtoehtoja (kuten (ii)) tai määräämällä jonkin vaihtoehdon valittavaksi (kuten (i)).

Toisaalta myös mekanismit rajoittavat valintoja joko yhteen vaihtoehtoon (vaalivoittaja) tai joukkoon yhtä hyviä vaihtoehtoja. Siten normit ja mekanismit toimivat periaatteessa samalla tavalla, nimittäin rajoittamalla mahdollisia valintoja tilanteissa, joissa äänestäjät ovat ilmaisseet mielipiteensä mekanismin sallimalla tavalla. Teoreettinen tutkimus tarkastelee mekanismeihin ja normeihin liittyvien rajoitteiden suhdetta toisiinsa. Kukin valintatilanne on kuvattavissa esittämällä vaihtoehdot, joista valinta on tehtävä, ja äänestäjien mielipiteet niiden vaihtoehtojen suhteen. Kussakin valintatilanteessa normit – esimerkiksi Pareto-periaate – spesifioivat tietyt vaihtoehdot mahdollisiksi ja normin täyttäväksi lopputuloksiksi. Samoin äänestysmekanismi – esimerkiksi pluraliteettisääntö - erottelee tietyn vaihtoehtojoukon, nimittäin vaalin voittajien joukon. Jos jälkimmäinen joukko sisältyy edelliseen, siis normin rajaamaan joukkoon, täyttää mekanismi ao. normin tarkasteltavassa tilanteessa. Esimerkiksi jos pluraliteettisäännön määräämä voittaja kuuluu Pareto-periaatteen täyttäviin valintoihin, täyttyy ao. periaatteen sisältämä normi pluraliteettisääntöä noudatettaessa tarkasteltavassa tilanteessa. Jos taas voittajien joukko on (ainakin osittain) normin rajaus-ten ulkopuolella, ts. jokin pluraliteettivoittajista olisi Pareto-dominioitu, on mekanismi yhteensopimaton normin kanssa. Äsken sanottu koskee yhtä tiettyä tilannetta. Yleisemmin ottaen, mekanismi on yhteensopi-

maton normin kanssa, jos voidaan kuvitella sellainen tilanne (jonkin äänestäjäjoukon mielipidejakautuma jonkin vaihtoehtojoukon suhteen), missä mekanismin määräämä lopputulos (voittajat) on ainakin osittain normin rajaaman joukon ulkopuolella. Jos taas tällaista tilannetta ei voi esiintyä, täyttää mekanismi ao. normin.

Taulukko 1 valaissee asiaa. Olkoon tarkasteltava normi seuraava: mikäli vaihtoehto häviäisi kaikille muille vaihtoehdoille pareittaisissa äänestyksissä enemmistön äänin, sitä ei tule valita voittajaksi. Tämä on ns. Condorcet-häviäjäkriteeri eli -normi. Taulukon 1 mielipidejakautuma osoittaa, että voi esiintyä tilanne, missä pluraliteettimekanismi (henkilö- ja ääni-periaate) ei ole yhteensopiva normin kanssa.

**Taulukko 1.** Pluraliteettivoittaja on Condorcet-häviäjä.

<i>4</i> <i>äänestäjää</i>	<i>3</i> <i>äänestäjää</i>	<i>2</i> <i>äänestäjää</i>
A	B	C
B	C	B
C	A	A

Esimerkissämme on yhdeksän äänestäjää ja kolme vaihtoehtoa: A, B ja C. Äänestäjien mielipiteet on esitetty paremmuusjärjestyksinä ylhäältä alaspäin. Siten neljän äänestäjän mielestä A on paras, B toiseksi paras ja C huonoin vaihtoehto. Kolmella äänestäjällä paremmuusjärjestys on BCA ja kahdella CBA.

Tässä tilanteessa pareittaiset vertailut johtavat A:n häviöön sekä B:tä että C:tä vastaan. Molemmissa vertailuissa A saisi 4 ja vastustaja 5 ääntä. Jos taas kukin äänestäjä saisi äänestää vain yhtä kolmesta vaihtoehdosta ja eniten ääniä saanut julistettaisiin voittajaksi, voittaisi A neljällä äänellä B:n kolmea ja C:n kahta vastaan. Siten A olisi pluraliteettivoittaja ja samalla Condorcet-häviäjä. Niinpä normi, jonka mukaan Condorcet-häviäjä ei tule valita, jää täyttymättä, joten pluraliteettimekanismi ei ole sopusoinnussa ao. normin kanssa.

Ilmiötä, jossa pluraliteettivoittajaksi tulee Condorcet-häviäjä, kutsutaan Bordan paradoksiksi. Sen esiintyvyyttä vaaleissa on jonkin verran selvitelty, vaikka varmuuden saavuttaminen onkin vaikeaa siksi, ettei luotettavaa tietoa äänestäjien paremmuusjärjestyksistä yleensä ole käytettävissä. Britannian parlamenttivaalien kohdalla on periaatteessa täysin mahdollista, että (yhden henkilön) vaalipiirissä valittu ehdokas häviäisi pareittaisissa äänestyksissä kilpailijoilleen kaikissa sellaisissa vaalipiireissä, joissa vaalivoittaja on saanut vähemmän kuin puolet vaalipiirin äänistä. Haastattelututkimusten perusteella on arvioitu toisten ja kolmansien preferenssisijojen jakautumia ja esitetty arvioita Bordan paradoksin esiintyvyydestä (esim. Colman & Pountney 1978). Näiden perusteella ao. paradoksin vahvan version (missä pluraliteettivoittaja häviäisi *kaikille* haastajilleen parivertailuissa) esiintyminen on sangen epätodennäköistä, mutta heikon version (missä voittaja häviäisi *jollekin* haastajistaan) voi olettaa esiintyneen useissakin vaalipiireissä. Colman ja Pountney arvioivat heikon Bordan paradoksin esiintyneen noin 15 vaalipiirissä vuoden 1966 vaaleissa. Nurmi ja Suojanen (2004) päätyivät puolta pienempään arvioon vuoden 2001 parlamenttivaaleja tarkastellessaan.

Yhteensopimattomuus normin ja mekanismin välillä on helpompi osoittaa kuin sopusointu näiden kahden välillä, sillä pitää löytää tai keksiä vain yksi tilanne, jossa mekanismin lopputulos ei sisälly normin sallimiin lopputuloksiin. Esimerkiksi yksikin sellainen todellinen tai kuvitteellinen valintatilanne, jossa pluraliteettisääntö johtaisi Condorcet-häviäjän valintaan, riittää osoittamaan, että pluraliteettisääntö on yhteensopimaton Condorcet-häviäjän poissulkemiseen tähtäävän normin kanssa.

Sopusointu sitä vastoin edellyttää periaatteessa kaikkien mahdollisten tilanteiden tarkastelua ja sen osoittamista, ettei mekanismi missään johda normin kieltämiin lopputuloksiin. Esimerkiksi sen osoittaminen, että pluraliteettikarsintamenettely on yhteensopiva Condorcet-häviäjän poissulkemisenormin kanssa vaatii, että toteamme, ettei menettely voi milloinkaan päätyä Condorcet-häviäjään. Tämän voimme todeta tarkastelemalla kahta mahdollista valintatilanneluokkaa: 1) ne tilanteet, joissa voittaja selviää ensimmäisellä kierroksella, ja 2) ne, joissa tarvitaan toinen kierros kahden ensimmäisellä kierroksella eniten ääniä saaneen välillä.

Tapauksessa 1) jokin vaihtoehto on asetettu ensimmäiseksi yli puolella äänestäjäkunnasta. Tällainen ehdokas ei voi olla Condorcet-häviäjä,

vaan on sen sijaan vahva Condorcet-voittaja. Tapauksessa 2) voittajaehdokkaas voittoa ainakin yhden ehdokkaan pareittaisessa tarkastelussa, nimittäin kilpailijansa toisella kierroksella. Siksi se ei voi olla Condorcet-häviöjää. Koska tapaukset 1) ja 2) kattavat kaikki mahdolliset valintatilanteet, voimme päätellä, ettei pluraliteettikarsinta koskaan valitse Condorcet-häviöjää. Yhteensopimattomuuden tapauksessa teoreettinen tarkastelu ei lainkaan erittele sitä, kuinka usein normin kieltämät lopputulokset todennäköisesti esiintyvät mekanismeja käytettäessä. Tämä onkin empiirinen, erilaisten mielipidejakautumien esiintyvyyttä koskeva kysymys. Jotta mekanismin tuottamat lopputulokset voidaan spesifioida, tarvitaan joitakin äänestäjien käyttäytymistä ja ominaisuuksia koskevia oletuksia. Niitä teimme implisiittisesti taulukon 1 esimerkin yhteydessä. Nyt onkin syytä ottaa ne eksplisiittisesti tarkasteluun.

### **Äänestäjiä koskevat oletukset**

Mekanismien teoriassa keskeinen äänestäjiä koskeva oletus on se, että he ovat rationaalisia mikrotalousteoriasta tutussa mielessä. Toisin sanoen oletetaan, että kahdesta valittavana olevasta vaihtoehdosta äänestäjät valitsevat sen, joka on heistä parempi. Missä mielessä parempi, on seikka, johon teoria ei puutu. Kehittelyn lähtökohtana oletetaan äänestäjillä olevan vaihtoehtoja koskevat paremmuusjärjestykset. Teknisemmin ilmaistuna äänestäjien preferenssien oletetaan olevan esitettävissä täydellisinä ja transitiivisinä binaarirelaatioina. Binaarirelaatiot ovat kaksipaikkaisia, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa sitä, että relaatio liitetään vaihtoehtopareihin. Preferenssirelaation täydellisyys tarkoittaa sitä, että se on määritelty kaikille vaihtoehtopareille, ts. jokaisesta parista, sanokaamme  $(x,y)$ , äänestäjä joko preferoi edellistä vaihtoehtoa jälkimmäiseen, tai jälkimmäistä edelliseen, tai pitää niitä yhtä hyvinä.

Preferenssirelaation transitiivisuus taas tarkoittaa jokaisen vaihtoehtokolmikidon  $(x,y,z)$  kohdalla sitä, että mikäli äänestäjä preferoi vaihtoehtoa  $x$  vaihtoehtoon  $y$  nähden ja mikäli hän preferoi  $y$ :tä  $z$ :an, preferoi hän myös  $x$ :ää  $z$ :an nähden. Kun preferenssirelaatio täyttää täydellisyyden ja transitiivisuuden ehdot, voidaan muodostaa paremmuusjärjestys, jossa kukin vaihtoehto on yhdellä ja vain yhdellä paremmuusjärjestysijalla.

Tällaisia järjestyksiä ovat esim. juoksukilpailujen tuloluettelot juoksuun käytetyn ajan suhteen.

Preferenssirelaatioita koskevat rakenteelliset oletukset eivät suinkaan ole itsestään selviä. On helppo löytää tilanteita, joissa intransitiiviset preferenssirelaatiot tuntuvat, ei vain mahdollisilta, vaan jopa järkeviltä. Ajatellaan seuraavanlaista kuvitteellista valintatilannetta. On palkattava henkilö yliopistolliseen opetus- ja tutkimustehtävään. Kolme hakijaa, A, B ja C, ilmoittaa halukkuutensa ryhtyä tehtävää hoitamaan. Yliopisto arvioi hakijoita kolmen kriteerin valossa: tutkimusansiot, opetustaito sekä kyky hankkia tutkimusrahoitusta yliopiston ulkopuolelta. Taulukko 2 tiivistää esimerkkitapauksen hakijain keskinäisen paremmuusjärjestyksen kunkin kriteerin osalta.

**Taulukko 2.** Kriteerikohtaiset järjestykset.

<i>tutkimus</i>	<i>opetus</i>	<i>ulkoinen rahoitus</i>
A	B	C
B	C	A
C	A	B

Oletetaan, että yliopisto pitää kutakin kriteeriä yhtä tärkeänä ja muodostaa hakijoita koskevan etevämyysarviointinsa tarkastelemalla hakijoita yllä mainittujen kriteerien valossa pareittain. Kussakin parissa on luontevaa pitää sitä hakijaa parempana, joka on toista parempi enemmistöllä kriteereistä. Silloin A on B:tä parempi, koska hän sijoittuu jälkimmäistä korkeammalle tutkimuksessa ja ulkoisessa rahoituksessa. B taas asettuisi C:n edelle tutkimuksessa ja opetuksessa. Siten transitiivisuus edellyttäisi, että A olisi C:tä parempi. Taulukossa 2 näin ei kuitenkaan ole, vaan C sijoittuu A:n edelle opetuksessa ja ulkoisessa rahoituksessa. Niinpä sinänsä johdonmukaisella tavalla muodostettu paremmuusjärjestys ei ole standardioletuksen (transitiivisuus) mukainen.

Myös preferenssirelaation täydellisyys voi joskus jäädä toteutumatta

aivan luontevista syistä (ks. tarkemmin Nurmi 2014). Siitä huolimatta äänestysmekanismien teoria rakentuu lähes tyystin täydellisten ja transitiivisten preferenssirelaatioiden oletuksen varaan (poikkeuksen tästä muodostavat Aizerman & Aleskerov 1995). Niinpä pitäydymme tuohon oletukseen tässäkin esityksessä.

Silti voidaan kysyä, miten yleisesti äänestäjät ovat siinä mielessä rationaalisia, että tekevät poliittisia valintojaan täydellisten ja transitiivisten preferenssiensä mukaisesti. Tähän ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Ei esimerkiksi tiedetä, onko politiikassa sellaista ulottuvuutta, jonka suhteen äänestäjät aina muodostavat preferenssiensä. Monet politologit ovatkin päätyneet moniulotteisiin asennemalleihin. Tässä esitellyn teorian kannalta ei itse asiassa ole merkitystä sillä, kuinka moniulotteiseksi politiikka katsotaan. Olennaista on, että käyttäytyminen tähtää preferenssin maksimointiin.

Preferenssin muodostumisen perusteet jäävät tässä esitellyn teorian ulkopuolelle. Siten esimerkiksi empiiriset havainnot, jotka osoittavat äänestäjien tietotason olevan matala tai käsitysten yleensä olevan harhaisia, minkä johdosta samat harhaisuudet esiintyvät myös valitussa poliittisessa johdossa (esim. Kaplan 2007), ovat oikeastaan irrelevantteja mekanismiteorian arvioinnissa. Preferenssit ovat ”annettuja”, joista lähdetään kehrittelemään instituutioiden toimintaa koskevia arvostelmia. Tässä mielessä kaikki täydelliset ja transitiiviset preferenssit ovat yhtä ”hyviä”. Kyse on niiden yhdistämisestä järkevillä tavoilla.

Täydellisen ja transitiivisen preferenssin olettaminen on siinä mielessä luontevaa, että jos tavat yhdistää tällaisia preferenssejä kollektiivisesti sitoviksi päätöksiksi eivät toimi tyydyttävästi, on vaikea nähdä, miten nuo tavat toimisivat tyydyttävästi ympäristöissä, joissa äänestäjien mieliteet eivät täytä näitä muodollisia vaatimuksiakaan. Itse tyydyttävän toiminnan kriteeristöäkin olisi vaikea kehittää tällaisia ympäristöjä varten.

## **Mitä äänestys koskee?**

Tavallisin äänestysasetelma lienee sellainen, jossa suhteellisen pieni joukko yksilöitä suorittaa valintaa niin ikään melko pienestä joukosta ehdokkaita. Alan kirjallisuudessa puhutaan komiteaäänestämisestä ero-

tuksena vaaleista, joissa äänestäjä- ja usein myös ehdokasjoukot ovat suuria. Komiteoissa (esim. kunnallislautakunnissa, yhtiöiden hallituk- sissa, eduskunnan valiokunnissa) äänestäjien lukumäärä vaihtelee yleensä muutamasta pariin kymmeneen, kun taas valtiollisissa tai kunnallisissa vaaleissa äänestäjiä on tuhansia, usein jopa miljoonia. Komiteaäänestystä edeltää yleensä alustava ja esittelevä keskustelu, jossa valintavaihtoehdot muotoutuvat. Vaaleissa sitä vastoin valintavaihtoehdot pysyvät ”annet- tuina”.

Äänestämällä voidaan pyrkiä parhaan tai suosituimman henkilön valintaan johonkin tehtävään tai asemaan. Joskus äänestämällä pyritään paitsi parhaan ehdokkaan valintaan myös paremmuusjärjestykseen kaikkien ehdokkaiden kesken. Valinnan kohteena voi myös olla kollektiivisesti parhaaksi katsottava politiikka, normisto tai toimenpide. Teorian peruskäsitteiden kannalta valinnan kohteiden sisältö ei ole merkityksellinen muuten kuin niissä tilanteissa, joissa äänestäjien välillä katsotaan olevan kompetenssiin liittyviä eroja, jotka halutaan ottaa huomioon päätöksenteossa. Kompetenssi tarkoittaa tässä yhteydessä kykyä tietää, mikä vaihtoehto on oikea tai jossakin mielessä lähimpänä totuutta. Tämän tyyppisissä tilanteissa kysymys ei ole niinkään mielipiteiden samanarvoisuudesta, vaan siitä, että pyritään maksimoimaan mekanismin todennäköisyyssä tuottaa ’oikeita’ päätöksiä.

## **Tärkeimpiä äänestysmenetelmiä ja ominaisuuksia**

Parhaiten tunnettu ja luultavasti eniten käytetty äänestysmenetelmä on pluraliteettimekanismi. Siinä kullakin äänestäjällä on yksi ääni, jonka hän voi antaa jollekin vaihtoehdolle. Eniten ääniä saanut vaihtoehto voittaa. Menetelmä on käytössä paitsi poliittisissa vaaleissa (esim. Yhdistyneissä Kuningaskunnissa), myös komiteapäätöksenteossa ja monen monitui- sissa epävirallisissa yhteyksissä. Sen etuna on käytön helppous ja tulok- sen ilmeinen perusteltavuus: valituksi tulleella on eniten kannatusta, kun vain yhtä vaihtoehtoa on lupa äänestää (ominaisuuksista tarkemmin ks. Sato 2016). Näihin etuihin kytkeytyvät myös ainakin seuraavat haitat. Ensiksi, vain yhden vaihtoehdon äänestäminen jättää valtaosan äänestä- jien mielipiteistä hämärän peittoon. Toiseksi, vaikka pluraliteettivoittaja



saakin eniten kannatusta henkilö- ja ääni-periaatteella, ei voittajalla ole välttämättä yli puolen äänestäjäkunnan tukea. Niinpä voi käydä niin, että pareittain tarkastellen joku toinen vaihtoehto olisi ehdottoman enemmistön mielestä pluraliteettivoittajaa parempi. Itse asiassa, kuten taulukko 1 osoittaa, pluraliteettivoittaja voi olla enemmistön mielestä kaikkia muita huonompi pareittaisissa vertailuissa. Pluraliteettimekanismi onkin parhaimmillaan kahden vaihtoehdon tapauksessa, mutta tässä erikoistapauksessa lähes kaikki muutkin valintatavat johtavat samaan tulokseen kuin pluraliteettiäänestys.

Pluraliteettimenettelyn käyttöön liittyy siis tulosten legitimitiologiama: miten perustella valintaa, joka saattaisi olla enemmistön mielestä huonompi kuin mikä hyvänsä käsillä oleva vaihtoehto (ts. Condorcet-häviöjä)? Jos pluraliteettivoittaja saa taakseen yli 50 prosenttia äänistä, ei tätä ongelmaa ole, mutta muulloin tuo mahdollisuus heittää varjon lopputulosten ylle. Ongelma ei suinkaan helpotu sillä, että äänestäjät voivat ilmaista vain pienen osan preferensseistään, nimittäin parhaaksi katsomansa vaihtoehdon. Siten Bordan paradoksin (heikon tai vahvan) esiintymisen tai esiintymättömyyden toteaminen ei yleensä ole mahdollista.

Pyrkimys lopputulokseen, jolla voidaan sanoa olevan ehdottoman enemmistön tuki, lienee ollut pontimena pluraliteettikarsinnan ('Ranskan malli') käytölle. Mekanismi onkin siinä mielessä pluraliteettimekanismia parempi, ettei tilanne, jota taulukko 1 esittää, voi esiintyä. Toisin sanoen pluraliteettikarsinta ei voi päätyä Condorcet-häviäjän voittoon. Tämän edun hintana on kuitenkin se, että pluraliteettikarsinta saattaa toimia oudolla tavalla joissakin tilanteissa. Voi nimittäin käydä niin, että tietty vaihtoehto voittaa pluraliteettikarsinnalla tietyssä tilanteessa, mutta ei olisi voittanut, jos sillä olisi ollut enemmän kannatusta. Taulukko 3 havainnollistaa tätä käyttäytymistä. Osallistuminen voi siis tuottaa päinvastaisen lopputuloksen kuin kannatustaan lisännyt osallistuja olisi toivonut.

**Taulukko 3.** Pluraliteetikarsinnan ei-monotonisuus.

6 äänestäjä	5 äänestäjää	4 äänestäjää	2 äänestäjää
A	C	B	B
B	A	C	A
C	B	A	C

Olettaen, että äänestäjät äänestävät taulukon 3 preferenssien mukaisesti, mikään vaihtoehdoista ei saa vähintään yhdeksän äänen kannatusta ensimmäisellä kierroksella, joten toiselle kierrokselle selviävät A ja B. Toisella kierroksella A voittaa B:n ja siten koko vaalin. Jos nyt oletamme, että A:lla (joka siis voitti), olisikin ollut hieman enemmän kannatusta siten, että kaksi oikealla kuvattua äänestäjää olisin pitänyt A:ta parhaana vaihtoehtona, *ceteris paribus*, niin ensimmäiseltä kierrokselta toiselle olisivat selviytyneet A ja C, jolloin koko vaalin voittajaksi olisikin tullut C. Siten lisäkannatus olisi ollut A:lle haitaksi ja lisäksi tuottanut A:n kannatusta lisänneille ikävän yllätyksen: heidän huonoimmaksi katsomansa vaihtoehdon (C) voiton. Menettelyjä, joissa voi käydä niin, että lisäkannatus *ceteris paribus* voi tehdä voittajan ei-voittajaksi, sanotaan ei-monotonisiksi. Monotonisia ovat menettelyt, joissa lisäkannatus ei voi muuttaa voittajan statusta.

Taulukko 3 sopii sellaisenaan osoittamaan myös Haren järjestelmän nimellä kulkevan mekanismin ei-monotonisuuden. Haren järjestelmällä tarkoitetaan yksinkertaisen siirtoäänimenetelmän sovellusta yhden henkilön vaalipiireihin. Haren järjestelmässä pyritään asetelmaan, jossa jokin vaihtoehdoista sijoittuu ensimmäiseksi yli puolella äänestäjäkunnasta. Tällaista vaihtoehtoa kutsutaan vahvaksi Condorcet-voittajaksi. Tällainen vaihtoehto on myös Hare-voittaja. Koska useinkaan vahvaa Condorcet-voittajaa ei ole, ryhdytään Haren menettelyssä eliminoimaan vaihtoehtoja siten, että ensiksi eliminoidaan se, jonka pienin lukumäärä äänestäjiä on asettanut ensimmäiseksi. Eliminoitua vaihtoehtoa välittömästi seuraava vaihtoehto nostetaan nyt eliminoidun tilalle kaikissa paremmuus-

järjestyksissä. Tämän jälkeen tarkistetaan, onko jokin vaihtoehto nyt tullut enemmistön mielestä ensimmäiselle sijalle. Jos on, se on Hare-voittaja. Muussa tapauksessa eliminoidaan samalla kriteerillä seuraava vaihtoehto. Näin jatketaan, kunnes voittaja löytyy. On helppo nähdä, että kolmen vaihtoehdon tapauksessa Haren järjestelmä on identtinen pluraliteettikarsinnan kanssa. Siten taulukko 3 osoittaa myös Haren järjestelmän ei-monotonisuuden.

Ei-monotonisuus on epätoivottava ominaisuus, koska se on ilmeisessä ristiriidassa äänestämisen perusidean kanssa. Eihän ole järkevää kysyä kansalta mielipidettä, jos käytössä on ei-monotoninen mekanismi, jonka puitteissa on mahdollista, että lisäkannatus on voittavalle vaihtoehdolle tuhoisaa. Siirryttäessä pluraliteettimekanismista pluraliteettikarsintaan ollaan itse teossa korvaamassa yksi haitta - Condorcet-häviäjän valinnan mahdollisuus – toisella, nimittäin ei-monotonisuudella. On vaikea sanoa, onko korvaaminen järkevää. Kysymys on periaatteessa tarpeeton, sillä on mekanismeja, joilla on molemmat tavoitellut ominaisuudet (Condorcet-häviäjän eliminointi ja monotonisuus). Yksi sellainen on Bordan menetelmä.

Pluraliteetti, pluraliteettikarsinta ja Bordan menetelmä ovat kaikki positionaalisia siinä mielessä, että vaihtoehtojen menestys äänestyksessä riippuu niiden asemista äänestäjien paremmuusjärjestyksissä. Jos vaihtoehtoja on  $k$  kappaletta, Bordan menetelmässä kullekin vaihtoehdolle lasketaan pistemäärä äänestäjien ilmoittamien paremmuusjärjestyssijojen perusteella: kukin ensimmäinen sija antaa  $k$  pistettä, kukin toinen sija  $k-1$  pistettä jne. Laskemalla pisteet vaihtoehdoittain yhteen saadaan Bordan menetelmän mukainen paremmuusjärjestys. Kuten tuonnempana nähdään, Bordan menetelmä voidaan implementoida pelkästään vaihtoehtojen pareittaisten vertailujen kautta ilman tietoja äänestäjien paremmuusjärjestyksistä.

Myös hyväksymisäänestys tavataan lukea positionaalisten mekanismien joukkoon. Hyväksymisäänestyksen arviointia helpottaa usein se, että tämä mekanismi on tietynlainen yleistys pluraliteetista. Niinpä jokainen mielipidejakautuma, joka osoittaa pluraliteettimekanismin olevan ristiriidassa jonkin normin kanssa, käy myös osoittamaan, että hyväksymisäänestys on samalla tavalla ristiriidassa ao. normin kanssa. Hyväksymisäänestykseen liittyy lisäksi muuan epätoivottava ominaisuus, joka

on harvinainen äänestysmekanismien joukossa: se ei ole Pareto-optimaalinen, ts. se ei toteuta Pareto-periaatetta (ks. edellä). Pareto-optimaalisuus tarkoittaa, että tilanteissa, joissa kaikki äänestäjät pitävät vaihtoehtoa  $x$  parempana kuin vaihtoehtoa  $y$ , jälkimmäistä ei valita. On helppo konstruoida preferenssiprofileja, joissa tämä periaate ei toteudu hyväksymisäänestystä käytettäessä. Taulukko 4 havainnollistaa asiaa. Kaksoisviivan yläpuolella olevat vaihtoehdot ovat a.o. äänestäjäryhmän hyväksymiä. Äänestäjiä on kaikkiaan  $2n - 1$ . Taulukosta ilmenee, että äänestäjien ehdoton enemmistö hyväksyy sekä A:n että B:n. Lisäksi kaikki äänestäjät preferoivat A:ta B:hen nähden. Silti sekä A että B tulevat valituksi hyväksymisäänestyksessä. Se, että B on mukana valittujen joukossa, on Pareto-periaatteen vastaista.

**Taulukko 4.** Hyväksymisäänestys ei ole Pareto-optimaalinen.

n äänestäjää	n-1 äänestäjää
A	C
B	D
<hr style="border-top: 3px double #000;"/>	
C	A
D	B

Positionaalisten mekanismien ohella on kehitelty koko joukko binaarisia systeemejä, joiden perusidea on vaihtoehtojen vertailu pareittain. Binaarisia mekanismeja käytetään usein politiikkavaihtoehtoista äänestettäessä. Näiden mekanismien taustat ja käyttömahdollisuudet ulottuvat laajalle äänestysten ulkopuolelle. Itse asiassa kaikki asetelmat, joissa vaihtoehtoista voidaan saada pareittaista paremmuustietoa, kuten esim. yksilöiden tai joukkueiden menestys toisia vastaan oteltaessa tai pelattaessa, tulevat kyseeseen binaaristen systeemien sovelluksina. Erilaiset urheilukilpailut ovatkin lähes ehtymätön lähde valintamekanismien tutkijalle. Jalkapallon ja jääkiekon sarjatyypisissä kilvoitteluissa on tyypillistä antaa pisteitä joukkueille kussakin sarjan pelissä saavutetun menestyksen perusteella, esimerkiksi antaen voitosta 3 pistettä, tasapelistä 1 ja häviöstä 0 pistettä. Joukkueen sarjapistemäärä saadaan sitten laskemalla yhteen joukkueen kussakin pelissä saamat pisteet.

Poliittisesti tärkeämpiä sovellutuksia binaarisille mekanismeille ovat monijäseniset päätöksentekoelementit, mm. eduskunta ja kunnanvaltuustot. On tavallista, että politiikkavaihtoehdoista äänestettäessä käytetään binaarisia menetelmiä, kun taas henkilövalinnoissa turvaututaan toisen tyyppisiin, erityisesti positionaalsiin, menettelyihin. On epäselvää, miksi tällaisiin käytäntöihin on päädytty, mutta binaaristen mekanismien taustalla näyttäisi olevan usko enemmistöperiaatteen oikeutukseen.

Binaaristen menetelmien lähtökohtana voidaan nähdä pareittaisten vertailujen kokoelma, joissa kukin vaihtoehto asetetaan vertailuun jokaisen muun vaihtoehdon kanssa. Jos vaihtoehtoja on  $k$  kappaletta, tarvitaan silloin  $k(k-1)$  pareittaista vertailua. Koska siitä, että vaihtoehto A voittaa vaihtoehdon B seuraa, että jälkimmäinen häviää edelliselle, tarvitaan vain puolet yllä mainituista vertailuista täydellisen parivertailumatriisin laatimiseen. Kussakin tällaisen matriisin solussa voidaan ilmaista erilaisia asioita: ao. joukkueiden tekemien maalien lukumäärää, ao. objekteihin kohdistettuja korkeimpia ostotarjouksia, tai sitä, kumpi vaihtoehto voittaa parivertailun. Äänestysteoriassa esiintyy kahdenlaisia vertailumatriiseja: kannatusmatriiseja ja turnajaismatriiseja. Edellisissä rivin  $i$  sarake  $j$  ilmaisee niiden äänestäjien lukumäärän, jotka preferoivat rivin  $i$  esittämää vaihtoehtoa sarakkeen  $j$  vaihtoehtoon nähden. Turnajaismatriisin vastaava solu puolestaan saa arvon 1, mikäli rivin  $i$  edustama vaihtoehto voittaa vertailun sarakkeen  $j$  edustamaa vaihtoehtoa vastaan. Muutoin tuo solu saa arvon 0.

Taulukko 5 on laadittu lähtökohtana taulukko 3. Ennen kuin siirymme binaarisiin mekanismeihin, on syytä huomata, että Bordan menetelmä on erotukseksi muista positionaalisista mekanismeista implementoitavissa myös pelkän pareittaisen kannatusmatriisin avulla, ilman suoranaista preferenssijärjestyksiä koskevaa informaatiota. Tämän Borda toi esille 1700-luvulla pitämässään esitelmässä (englanninkielinen käännös löytyy mm. teoksesta McLean & Urken 1995). Kannatusmatriisin rivisummat - tässä 19, 18 ja 14 - ovat samat kuin A:n, B:n ja C:n Bordapistemäärät. Tämä ei ole sattumaa, vaan Bordan mekanismin ominaisuus. Siten voidaan sanoa Bordan mekanismin olevan sekä binaarinen että positionaalinen menetelmä.

**Taulukko 5.** Kannatusmatriisi.

	A	B	C
A	-	11	8
B	6	-	12
C	9	5	-

Binaariset mekanismit ovat tyypillisesti Condorcet-ekstensioita, siis päätyvät Condorcet-voittajaan (vaihtoehtoon, joka voittaisi kaikki muut pareittaisissa vertailuissa enemmistön äänin), milloin sellainen löytyy tarkasteltavasta mielipidejakautumasta. Mahdollinen Condorcet-voittaja erottuu kannatusmatriisissa rivinä, jonka kaikki luvut ovat suurempia kuin äänestäjien lukumäärä kahdella jaettuna. Tällaista riviä ei löydy tarkastelemastamme matriisista, joten Condorcet-voittajaa ei tässä ole. Condorcet-ekstensiomekanismit eroavatkin toisistaan juuri tämäntyyppisissä tilanteissa.

Muuan varsin luonteva Condorcet-ekstensio tunnetaan Copelandin menetelmänä. Siinä yksinkertaisesti lasketaan kunkin vaihtoehdon voittamien vaihtoehtojen lukumäärä ja voittajaksi nimetään se vaihtoehto, joka voittaa suurimman määrän muita. Tämän mekanismin taustat ovat kaukana historiassa: katalonialainen mystikko Ramon Llull esitteli sitä jo 1200-luvulla laaditussa tekstissään (Colomer 2013). Tarkastelemassamme esimerkissä (taulukko 5) tämä mekanismi tuottaa eri lopputuloksia riippuen siitä, mitä 'voittamisella' tarkoitetaan. Usein voittaminen samaistetaan enemmistökriteeriin, jolloin Copeland-voittajiksi tulisivat kaikki kolme vaihtoehtoa, koska kukin niistä voittaa enemmistön äänin yhden pareittaisen vertailun. Jos taas voittajuus vaatii yksinkertaista enemmistöä suuremman äänimäärän, vaikkapa yli 11 ääntä, saadaan yksiselitteiseksi voittajaksi B. Jos taas vaadittava äänimäärä olisi yli 10, niin voittajia olisivat A ja B.

Kun voittokriteeri (määräenemmistö) on annettu, voidaan kannatusmatriisiin pohjalta laatia turnajaismatriisi, joka esimerkissämme on seuraavanlainen, kun vaadittava enemmistö on yli 10 ääntä 17:stä (taulukko 6).

Copelandin menetelmä on varsin selväpiirteinen turnajaisvoittajan määräämismekanismi. Turnajaisissa päämääränä on voittoisimman vaihtoehdon tai ehdokkaan valinta pareittaisten ottelujen tai muiden vertailujen pohjalta. Kun kunkin ottelun voittaja on yksiselitteisesti määrätty, on luontevaa pitää voittoisimpana vaihtoehtoa tai ehdokasta, joka on voittanut useampia vastustajistaan kuin mikään muu vaihtoehto tai ehdokas.

**Taulukko 6.** Turnajaismatriisi.

	A	B	C
A	-	1	0
B	0	-	1
C	0	0	-

Periaatteessa Condorcet-voittajan määritelmässäkin voitaisiin ottaa käyttöön variaatioita sen mukaan, minkä verran ääniä kussakin parivertailussa voittoon vaaditaan, mutta vakiintuneen käytännön mukaan edellytetään implisiittisesti yksinkertaista enemmistöä kussakin parivertailussa. Samoin Copelandin mekanismeissa on tapana laskea voittojen lukumäärä samaa kriteeriä käyttäen.

Copelandin mekanismin ohella on syytä mainita myös toinen Bordanenkinen binaarimenetelmä, nimittäin max–min-mekanismi. Sen lähtökohtana on kannatusmatriisi, mutta toisin kuin Borda-menetelmässä, huomio kiinnitetään vain kunkin rivin pienimpään lukuun, eli rivin esittämän vaihtoehdon saamaan pienimpään kannatukseen kaikissa parivertailuissa. Voittajaksi julistetaan se vaihtoehto, jonka kohdalla tuo pienin kannatus on suurin. Esimerkissämme max–min-voittaja on A, koska sen minimikannatus on 8, siis suurempi kuin B:n ja C:n minimikannatus.

Myös parlamentaarinen äänestysmenetelmämme kuuluu binaarisiin mekanismeihin. Vaihtoehdoista äänestetään pareittain, ja enemmistön taakseen saanut vaihtoehto asetetaan vertailuun seuraavan vaihtoehdon kanssa, kun taas hävinnyt vaihtoehto poistetaan tarkastelusta. Näin jatkeetaan kunnes kaikki vaihtoehdot ovat olleet mukana ainakin yhdessä ver-

tailussa. Äänestysjärjestys perustuu esityslistaan, jonka laadinnasta vastaa eduskunnassa puhemies. Vaikka kyseessä on binaarinen mekanismi, ei pelkkä kannatusmatriisi ole aina riittävä voittajan määräämiseksi, vaan tulos saattaa riippua myös esityslistasta. Taulukko 5 havainnollistaa asiaa. Jos esityslista on (i) A vs. B, ja (ii) voittaja vs. C, niin voittaja on C. Jos taas järjestys on (i) B vs. C, ja (ii) voittaja vs. A, selviää A voittajaksi.

Norjassa ja lukuisissa muissa maissa käytössä olevaa parlamentin äänestysmenetelmää voidaan pitää tietyssä mielessä binaarisena, vaikka siinä vertailuasetus onkin erilainen siten, että kussakin vaiheessa äänestetään yhdestä vaihtoehdosta, jolloin se implisiittisesti kilpailee kaikkien muiden jäljellä olevien vaihtoehtojen joukon kanssa. Jos tarkasteltava vaihtoehto saa enemmistön kannatuksen, se voittaa. Jos näin ei käy, se eliminoiduu ja jokin jäljellä olevista vaihtoehdoista nostetaan tarkasteluun. Menettelyä jatketaan, kunnes jokin vaihtoehto saa enemmistön taakseen (tai päädytään tasapeliin). Norjan menettelyn arviointia ei voi suorittaa pelkän kannatusmatriisin avulla, vaan tarvitaan tieto esityslistasta ja äänestäjien mielipiteistä vaihtoehtojen osajoukkojen suhteen (esim. onko vaihtoehto X parempi kuin vaihtoehtojen Y ja Z muodostama joukko).

Binaaristen ja positionaalisten mekanismien ohella on koko joukko hybridimenetelmiä, joissa yhdistyy elementtejä kummastakin luokasta. Sellaisena voidaan toki pitää Bordan menetelmääkin. Edellä mainituista myös pluraliteettikarsinta on yhdistelmä positionaalisesta (ensimmäinen kierros) ja binaarisesta (toinen kierros) ajattelusta. Ehkä ilmeisin hybridimekanismi on Blackin menetelmä, jota kylläkään ei tietävästi käytetä missään. Sen perusajatus on Condorcet-henkinen: jos mielipidejakautumassa on Condorcet-voittaja, se valitaan. Jos taas Condorcet-voittajaa ei ole, valitaan Borda-voittaja. Blackin menetelmällä on koko joukko hyvinä pidettyjä ominaisuuksia: se valitsee Condorcet-voittajan, jos sellainen on, se ei valitse Condorcet-häviäjää ja se on monotoninen. Siihen liittyy kuitenkin ongelma: se ei ole konsistentti. Konsistenssilla tarkoitetaan vaatimusta, jonka mukaan aina silloin, kun äänestäjäkunnan kaikki osat samaa menetelmää samaan ehdokasjoukkoon sovellettaessa päätyvät samaan voittajaan, niin tuo voittaja voittaa myös silloin, kun kaikki äänestäjäkunnan osat äänestävät yhdessä. Taulukko 7 havainnollistaa asiaa.



**Taulukko 7.** Blackin menetelmän inkonsistenssi.

4 äänestäjää	3 äänestäjää	3 äänestäjää	2 äänestäjää	2 äänestäjää
A	B	A	B	C
B	C	B	C	A
C	A	C	A	B

Äänestäjäkunta on jakaantunut kahteen seitsemän äänestäjän muodostamaan osaan. Vasemmanpuoleisessa osassa (4 + 3 äänestäjää) A on Condorcet-voittaja ja tulee siksi valituksi Blackin menetelmällä. Oikeanpuoleisessa osassa (3 + 2 + 2 äänestäjää) ei ole Condorcet-voittajaa, joten Black-voittajaksi tulee Borda-voittaja A. Siis A voittaa vasemmalla ja oikealla. Määrätään nyt Black-voittaja koko 14 äänestäjän kokonaisuudessa. Huomataan, ettei Condorcet-voittajaa ole (A voittaa kyllä B:n, mutta päätyy tasapeliin C:n kanssa). Siten Blackin menetelmä valitsee Borda-voittajan, joka onkin B. Kuvatuunlainen inkonsistenssi on mahdollinen kaikissa Condorcet-ekstensioissa (Young 1975).

On syytä mainita vielä kaksi mekanismia, joiden toiminta perustuu tiettyyn konsensuskäsitteeseen ja mielipidejakaumien välisten etäisyyksien mittaamiseen. Ensimmäinen näistä tunnetaan Dodgsonin menetelmänä. Sen perusidea on Condorcet-voittajan valinta, milloin se on mahdollista. Ellei Condorcet-voittajaa ole, Dodgsonin menetelmässä esitään vaihtoehtoa, joka on lähimpänä Condorcet-voittajaa. Läheisyys tässä mitataan ns. inversiometriikalla, ts. laskemalla, kuinka monta vierekkäisten vaihtoehtojen paremmuusjärjestyksen kääntämistä päinvastaiseksi tarvitaan kunkin vaihtoehdon tekemiseksi Condorcet-voittajaksi, *ceteris paribus*. Taulukko 3 havainnollistaa menetelmää. Siitä ilmenee, että A tarvitsee vain yhden inversion tullakseen Condorcet-voittajaksi, kun taas B tarvitsee 3 ja C 4 inversiota. Niinpä Dodgson-voittaja on A. Dodgsonin mekanismin varjopuolena on ei-monotonisuus (Fishburn 1982).

Toinen eksplisiittisesti konsensustilaan ja etäisyysmittaan perustuva mekanismi on Kemenyn sääntö (Kemeny 1958). Sen tavoitetilana on täydellinen konsensus kaikista paremmuusjärjestyssijoista. Toisin sanoen

menetelmä etsii sitä paremmuusjärjestystä, joka on lähinnä äänestäjien ilmaisemia preferenssejä. Tässäkin läheisyys mitataan suhteessa tarvittavien preferenssi-inversioiden lukumäärään: mitä useampia tarvitaan, sitä kauempana on tarkasteltava paremmuusjärjestys äänestäjien ilmoittamista preferensseistä. Esimerkkitapauksessamme (taulukko 3) lähin konsensuspreferenssijärjestys ilmaistuihin preferensseihin nähden on ABC.

Itse asiassa lähes kaikki äänestysmenetelmät voidaan esittää siten, että minimoidaan ilmoitettujen preferenssien etäisyys jostakin tavoitetilasta (konsensuksesta) jollakin etäisyysmitalla mitattuna (Nitzan 1981; Meskanen & Nurmi 2006). Näin esitettynä Bordan menetelmä on varsin samanlainen kuin Kemenyn. Molemmissa käytetään samaa metriikkaa etäisyyden mittaamisessa, mutta tavoitetila on erilainen. Kemenyn kohdalla etsitään konsensusparemmuusjärjestystä, kun taas Bordan menetelmä etsii konsensusta koskien parhaaksi katsottua vaihtoehtoa. Toisin sanoen Bordan menetelmässä tarkastellaan kunkin vaihtoehdon  $x$  kohdalla sitä, kuin monta preferenssi-inversiota tarvitaan siihen, että  $x$  on kaikilla äänestäjillä ensimmäisellä preferenssisijalla. Esimerkiksi jos tietystä valintatilanteesta kaikki äänestäjät yhtä lukuun ottamatta asettavat vaihtoehdon  $x$  ensisijalle, ja tuo yksi poikkeava äänestäjä asettaa  $x$ :n toiseksi, tarvitaan yksi inversio, jotta  $x$  olisi kaikilla ykkösisijalla. Se vaihtoehto, jonka kohdalla tarvitaan vähiten preferenssi-inversioita, on Bordavoittaja. Taulukko 3 havainnollistakoon jälleen. Siinä A:n saattaminen ykkösvaihtoehdoksi kaikilla äänestäjillä tarvitaan 15 inversiota, kun taas B tarvitsee 16 ja C 20 inversiota. Vastaavat Borda-pistemäärät ovat 19, 18 ja 14, joten tuloksena on sama järjestys.

Tavoitetilan ja etäisyysmitan avulla suoritettu mekanismien luonnehdinta on hyvin luonteva tapa tuoda esiin niiden taustalla oleva (useimmiten implisiittinen) käsitys siitä tilanteesta, jossa riittävä konsensus vallitsee. Bordan ja Kemenyn menetelmät mittaavat etäisyyttä tilaan, jossa vallitsee yksimielisyys ykkösvaihtoehdosta tai kollektiivisesta paremmuusjärjestyksestä kaikkien vaihtoehtojen osalta. Dodgsonin menetelmässä taas tavoitetila on sellainen, jossa on Condorcet-voittaja. Jos ollaan etsimässä mekanismeja tietynkaltaisiin tilanteisiin sovellettavaksi, olisi varsin luontevaa aloittaa keskustelu parhaasta menetelmästä juuri metriikasta ja tavoitetilasta, johon pyritään. Useimmiten näin ei kuitenkaan ole, vaan mekanismeja vertaillaan 'aksiomaattisesti', ts. arvioiden, mitä

tavoiteltavia ominaisuuksia niillä on ja mitä ei. Suurimman mielenkiinnon kohteena ovat ominaisuuksien yhteensopivuutta koskevat tulokset.

## **Yhteensopimattomuustuloksia**

Varmaankin tunnetuin yhteensopimattomuustulos mekanismien arviointikirjallisuudessa on Arrowin mahdottomuusteoreema, jonka mukaan mikään kollektiivinen päätöksentekosääntö ei täytä joukkoa järkeväen tuntuisia ehtoja: rajoittamatonta määrittelyaluetta, Pareto-optimaalisuutta, riippumattomuutta irrelevanteista vaihtoehdoista ja ei-diktatorisuutta (Arrow 1951). Tämä tulos on toiminut keskeisenä kannustimena nykyaikaiselle sosiaalisen valinnan ja hyvinvointitaloustieteen tutkimukselle. Tämän esityksen kannalta on relevanttia todeta, etteivät kaikki teoreemassa mainituista ehdoista ole suinkaan itsestään selviä ja välttämättömiksi koettuja hyvyyskriteereitä. Erityisesti riippumattomuus irrelevanteista vaihtoehdoista on vaatimus, jonka perusteltavuus ei ole lainkaan ilmeinen. Ehtohan sanoo, että määriteltäessä vaihtoehtojen  $x$  ja  $y$  välistä kollektiivista paremmuutta, vain näitä kahta vaihtoehtoa koskeva preferenssijärjestys on merkityksellinen, ei esimerkiksi se, kuinka monta vaihtoehtoa sijoittuu  $x$ :n ja  $y$ :n väliin yksilöllisissä preferensseissä. Käytännön äänestysmenettelyjen kannalta Arrow'n tuloksen välitön merkitys on, että siinä osoitetaan olevan mahdotonta laatia menettelyjä, joilla on kaikki teoreemassa mainitut ominaisuudet. Kuten kaikki yhteensopimattomuustulokset, teoreema kertoo sen, että kaikissa menettelyissä on mahdollista kohdata valintatilanteita, joissa jokin ehdoista jää täyttymättä. Viimeaikainen tutkimus on keskittynyt (riippumattomuuden ohella) erityisesti rajoittamattoman määrittelyalueen vaatimukseen. Siten on etsitty lievimpiä mahdollisia rajoituksia sääntöjen sovellutusalueisiin, jotka takaisivat muiden ehtojen täyttymisen (esim. Dasgupta ja Maskin 2008). On siis etsitty sääntöjä, jotka toimisivat mahdollisimman hyvin ”hyvän sään aikana”, eli tiettyjen mielipidejakautumien vallitessa.

Relevantimpi, joskin vähemmän tunnettu tulos on Youngin teoreema, jonka mukaan kaikki Condorcet-ekstensiomekanismit ovat inkonsistentteja (Young 1975). Tätä käsiteltiin edellä taulukon 7 yhteydessä. Youngin tuloksen dramaattisuuden aste riippuu tietenkin ratkaisevasti siitä, miten

tärkeinä pidämme yhteensopimattomiksi todistettuja ehtoja. Condorcet-voittokriteerillä on vankka kannattajakuntansa sosiaalisen valinnan teoreetikkojen keskuudessa. Samoin konsistenssi vaikuttaa ainakin ensi näkemältä hyvin luonnolliselta vaatimukselta. Siksi Youngin teoreema onkin yleisesti nähty huonona uutisena, ehkei ihan yhtä dramaattisena kuin Arrow'n teoreema, mutta huonona kuitenkin. Sen mukaan Condorcet-voittokriteerin täyttäviä menettelyjä käytettäessä kaikissa valintatilanteissa ei ole mahdollista tehdä konsistentteja valintoja.

Arrow'n teoreeman jälkeen ehkä parhaiten tunnettu teoreettinen tulos liittyy strategiseen äänestämiseen, sen tuottamaan hyötyyn eri mekanismeissa ja äänestysmenetelmien manipuloitavuuteen. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan sitä, että menettelyä käytettäessä saattaa tulla esiin tilanteita, joissa on äänestäjälle edullista ilmoittaa mielipiteekseen (eli äänestää) jotakin muuta kuin todellinen mielipiteensä. Tulos tunnetaan Gibbard–Satterthwaite-teoreemana (Gibbard 1973; Satterthwaite 1975). Sen mukaan jokainen yksikäsitteiseen tulokseen päätyvä, anonyymi ja neutraali mekanismi on joko manipuloitavissa tai diktatorinen. Anonyymi mekanismi ei millään tavalla diskriminoi äänestäjiä, neutraali taas ei diskriminoi vaihtoehtoja. Diktatorisia ovat menettelyt, joissa yhden tietyn henkilön mielipide muodostuu kaikissa tilanteissa kollektiiviseksi mielipiteeksi, joten äänestäminen on kaikkien muiden kuin tuon yhden henkilön osalta merkityksetöntä. Koska hyvin harva käytössä oleva menettely tuottaa aina yksikäsitteisen lopputuloksen (ei tasapelejä), on teoreeman suoranainen kantavuus ehkä suppeampi kuin yleensä ajatellaan. On kuitenkin melko helppo osoittaa, että kaikki edellä käsitellyt menetelmät ovat manipuloitavia.

Sovellusaltaan Gibbard–Satterthwaitea laajempi onkin Gärdenforsin (1976) teoreema, mutta sen dramatiikka saattaa olla vähäisempi. Teoreeman mukaan kaikki anonyymit ja neutraalit Condorcet-ekstensiot ovat manipuloitavia. Gärdenforsin tulos siis liittyy myös tasapelit mahdollistaviin mekanismeihin ja on siinä mielessä Gibbard–Satterthwaite-teoreemaa laajempi, mutta toisaalta jälkimmäistä suppeampi keskittyessään vain Condorcet-ekstensioihin.

## Kuinka paljon haittaa voi äänestämisestä koitua?

Nukkumisparadoksia voi pitää suoranaisena uhkana lopputulosten legitimitetille. Siksi Moulinin (1988) teoreema, jonka mukaan kaikki Condorcet-ekstensiot saattavat johtaa nukkumisparadoksiin, on erittäin merkityksellinen mekanismien arvioinnissa. Ehkä vieläkin tärkeämpi on Pérezin (2001) tulos, joka ulottaa Moulinin teoreeman nukkumisparadoksin vahvaan versioon. Tässä versiossa paradoksi esiintyy, kun äänestäjäryhmä voi saada parhaan (ensisijalle asettamansa) lopputuloksen olemalla äänestämättä, kun taas äänestämällä lopputulos olisi jokin muu, alemmalle sijalle asetettu vaihtoehto. Pérezin tulos ei ulotu kuitenkaan ihan kaikkiin Condorcet-ekstensioihin.

Nukkumisparadoksi viittaa tietynlaisen manipuloinnin mahdollisuuteen, jossa äänestäjäryhmä jättämällä äänestämättä tulee saavuttaneeksi itselleen paremman lopputuloksen kuin äänestämällä saavuttaisi. Todennäköisesti tämän tyyppinen manipulointi ei olisi kovin yleistä. Nukkumisparadoksin pääasiallinen merkitys on siinä, että sille alttiit menetelmät ovat ristiriidassa demokraattisten menettelyjen keskeisen eetoksen kanssa: sen, että äänestäjien mielipiteillä on heidän omalta kannaltaan mielekäs rooli kollektiivisten valintojen määräytymisessä.

Sekä Moulinin että Pérezin tulosten todistukset ovat osin konstruktii-visia, mutta on silti vaikea laatia esimerkkejä tilanteista, joissa jokin Condorcet-ekstensiomenetelmä johtaisi nukkumisparadoksiin. Tästä voisi päätellä, ettei nukkumisparadoksi ole kovin usein esiintyvä haitta Condorcet-ekstensioita käytettäessä. On kuitenkin syytä mainita, että Moulinin ja Pérezin tulokset tuovat esiin riittävän – ei välttämättömän – ehdon nukkumisparadoksille. Taulukko 8 osoittaa, että nukkumisparadoksi voi esiintyä myös muiden kuin Condorcet-ekstensioiden yhteydessä. Taulukossa pluraliteettikarsinta (ja Haren menetelmä) johtavat C:n karsiututtua A:n valintaan. Jos ne 25 äänestäjää, joiden mielestä ehdokkaiden paremmuusjärjestys on BCA, jättävät kokonaan äänestämättä, karsiutuu B ja voittajaksi tulee C, joka on poisjääneiden kannalta parempi ehdokas kuin A.

**Taulukko 8.** Nukkumisparadoksi ja pluraliteettikarsinta.

<i>35 äänestäjää</i>	<i>25 äänestäjää</i>	<i>15 äänestäjää</i>	<i>25 äänestäjää</i>
A	B	B	C
B	C	C	A
C	A	A	B

Taulukosta 8 voidaan nähdä, että äänestäjäkunnan neljännekselle voi olla edullisempaa olla äänestämättä kuin äänestää mieltymystensä mukaan. Itse asiassa pluraliteettikarsintaa käytettäessä näin voi käydä jopa melkein puolelle äänestäjäkunnasta. Päinvastoin kuin voisi kuvitella, äänestämisen vs. äänestämättömyyden dilemma saattaa kohdata juuri verraten vahvojen ehdokkaiden kannattajia, kuten taulukko 9 osoittaa.

Nukkumisparadoksin vahvaa versiota ei sen sijaan esiinny pluraliteettikarsintaa käytettäessä. Tuo versio voi esiintyä parlamentaarisen äänestysmenettelyn yhteydessä, kuten taulukko 9 osoittaa.

**Taulukko 9.** Vahva nukkumisparadoksi parlamentaarisessa äänestysmenettelyssä.

<i>2 äänestäjää</i>	<i>3 äänestäjää</i>	<i>2 äänestäjää</i>	<i>2 äänestäjää</i>
A	B	C	C
B	C	A	B
C	A	B	A

Jos oletamme, että äänestysjärjestys on seuraava: (i) A vs. B, (ii) voittaja vs. C, niin B voittaa. Jos kaksi äärimmäisenä oikealla listattua äänestäjää pidättäytyy äänestyksestä, tulee C – heidän suosikkinsa – valituksi.

Eräänlaiseksi ääritapaukseksi nukkumisparadoksista voidaan katsoa asetelma, jossa äänestämättä jättäminen johtaisi kaikkien äänestäjien

kannalta parempaan lopputulokseen kuin äänestäminen. Taulukko 10 valaisee tällaista asetelmaa. Siinä oletetaan, että D on *status quo* vaihtoehto, joka tulee valituksi, ellei mikään vaihtoehto tule parlamentaarisessa menettelyssä voittajaksi.

**Taulukko 10.** Äänestämättä jättäminen voi hyödyttää kaikkia.

<i>10 äänestäjää</i>	<i>10 äänestäjää</i>	<i>10 äänestäjää</i>
A	B	D
B	D	C
D	C	A
C	A	B

Olettakaamme, että parivertailujärjestys on seuraava: 1) B vs. D, 2) voittaja vs. A, ja 3) voittaja vs. C. Jos kaikki äänestävät preferenssiensä mukaan joka vaiheessa, tulee voittajaksi C. Jos kukaan ei äänestä, jää *status quo*, D, voimaan. Sitä kaikki pitävät C:tä parempana.

Toisenlaisena, vaikkakin samansuuntaisena ääritapauksena voidaan pitää asetelmaa, jossa äänestämällä mielipiteidensä mukaisesti äänestäjäryhmä tulee vieneeksi huonoimmaksi katsomansa vaihtoehdon voittoon, vaikka se muuten jäisi valitsematta. Tälle nukkumisparadoksin erikoistapaukselle ei vakiintunutta nimitystä suomenkielisessä kirjallisuudessa. Englanninkielisissä teksteissä sitä kutsutaan *P-BOT*-paradoksiksi (Felsenthal & Tideman 2013). Taulukon 11 esimerkki (Felsenthal & Nurmi 2016) valaisee paradoksia parlamentaarisen äänestysmenettelyn osalta.

**Taulukko 11.** P-BOT-paradoksi parlamentaarisessa menettelyssä.

<i>5 äänestäjää</i>	<i>4 äänestäjää</i>
B	C
C	D
D	A
A	B

Parivertailujärjestys on seuraava: 1) A vs. B, 2) voittaja vs. C, ja 3) voittaja vs. D. Tässä menettelyssä B ilmeisesti voittaa, onhan se vahva Condorcet-voittaja. Oletetaan, että äänestäjäjoukkoon liittyy kolmen äänestäjän ryhmä, jonka kaikilla jäsenillä on sama näkemys vaihtoehtojen paremmuudesta: ADBC. Uudessa 12 äänestäjän joukossa edellä mainittua järjestystä noudattaen voittajaksi tuleekin C, siis tulokkaiden mielestä huonoin vaihtoehto.

## Teoria ja käytäntö

Mekanismien valinnassa on edellä tarkastelluista tuloksista luonnollisesti hyötyä, jonka määrää rajoittaa kuitenkin tulosten luonne. Yhteensopimattomuustulokset ovat luonteeltaan mahdollisuuksia, eivät välttämättömyyksiä. Esimerkiksi kun sanomme, ettei pluraliteettimekanismi ole sopuisuudessa Condorcet-häviäjäkriteerin kanssa, emme tarkoita, että ao. mekanismi aina valitsisi Condorcet-häviäjän. Tulos sanoo pelkästään sen, ettei mekanismissa itsessään ole mitään sellaista, mikä estäisi Condorcet-häviäjän valinnan. Tämän tyyppisiä tilanteita voi odottaa esiintyvän erityisen polarisoiduissa äänestäjäkunnissa. Samoin manipuloitavuustulokset kertovat vain mahdollisuuksista, että syntyy tilanteita, joissa jonkin äänestäjäryhmän kannattaa äänestää toisin kuin ajattelee – olettaen, että kaikki muut äänestävät preferenssiensä mukaisesti. Reaalimaailmassa näiden tulosten kantavuus on varsin rajattu, koska manipulointi yhden ryhmän taholta johtaa mitä suurimmalla todennäköisyydellä vastatoimiin muiden ryhmien taholta. Historiallisia esimerkkejä manipuloinnista on varsin kattavasti esitelty ja analysoitu Lagerspetzin (2016) laajassa teoksessa, joka on ylipäätään kattavin saatavilla oleva esitys sosiaalisen valinnan tulosten merkityksestä käytännön politiikassa.

Mekanismien tuottamat lopputulokset riippuvat aina äänestäjien ilmaisemista preferensseistä (äänistä). Jotkut äänijakautumat saattavat olla sellaisia, että mekanismin lopputulos ei ole yhteensopiva jonkin kriteerin kanssa. Kyse mekanismin kelpoisuudesta ao. kriteerin suhteen pelkistyy kysymykseksi siitä, kuinka usein mainitunlaisia jakautumia voidaan odottaa esiintyvän. Alan kirjallisuudessa tätä kysymystä on lähestytty todennäköisyys- ja simulointimallinnuksen välinein. Nämäkin tut-



kimukset perustuvat kuitenkin erilaisiin mielipidejakautumaoletuksiin, joten niiden pohjalta mekanismin valinnan ongelma oikeastaan pysyy ennallaan: miten usein tietyn tyyppiset mielipidejakautumat esiintyvät?

### **Tämähän on tietenkin empiirinen kysymys.**

Mekanismien valinnan ongelmaa on tarkasteltu periaatteessa kahdesta eri perspektiivistä. Yhtäältä on etsitty mahdollisimman monia hyvyyskriteerejä täyttäviä mekanismeja jotenkin siihen tapaan kuin edellä on selostettu. Toinen, tämän tarkastelun ulkopuolelle jäävä lähestymistapa on äänestäjien omakohtaisen hyödyn odotusarvon maksimointiin perustuva stabiilien sääntöjen etsintä. Tässä lähestymistavassa siis etsitään sääntöjä, jotka tultuaan valituiksi, myös pysyvät valittuina, koska odotukset huomioon ottaen riittävää määrää muutosta haluavia ei löydy. Tämän tarkastelutavan pioneereja ovat Buchanan ja Tullock sekä Plott (Buchanan & Tullock 1962; Plott 1972). Viimeaikaisempia tuloksia löytyy mm. Kultin ja Miettisen sekä Mäkelän esityksistä (Kultti & Miettinen 2009; Mäkelä 2015).

Käytännölliseltä kannalta mekanismin valinnassa olisi tärkeää pitää mielessä se konteksti, jossa mekanismeja tullaan käyttämään. Jos pääperusteluna mekanismin käyttöön on se, että äänestäjät pääsevät vaikuttamaan mekanismin lopputulokseen, on syytä välttää mekanismeja, joihin liittyy nukkumisparadoksin mahdollisuus. Tällä perusteella eliminoidutvat Condorcet-ekstensiot. Toisaalta, mikäli voidaan odottaa mekanisme käytettävän vain sellaisissa yhteyksissä, joissa Condorcet-voittaja on aina olemassa, on hyvät perusteet ottaa käyttöön ns. Condorcet-menetelmä, siis menetelmä, joka valitsee Condorcet-voittajan, milloin sellainen on olemassa, ja on määrittelemätön muulloin. Tämän menetelmän strategiset ominaisuudet ovat oivalliset: se on ainoa menetelmä, joka on anonyymi, neutraali ja ei-manipuloitavissa – sellaisissa tilanteissa, joissa Condorcet-voittaja löytyy (Campbell & Kelly 2015). Ilman määrittelyaluetta koskevia rajoitteita Condorcet-ekstensioihin liittyy monia ongelmia, joista edellä on keskusteltu.

Analyttisen perusteltavuuden kannalta tavoititilaan ja etäisyysmitaan eksplisiittisesti perustuvat menetelmät lienevät otollisimpia. Niistä

edellä ovat olleet esillä Bordan, Dodgsonin ja Kemenyn menetelmät. Näistä kaksi viimeksi mainittua kuuluvat Condorcet-ekstensioihin. Siten niihin liittyy nukkumisparadoksin – vieläpä sen vahvan version – mahdollisuus. Erotukseksi Bordan menetelmästä näitä kahta voidaan toisaalta pitää hankalasti manipuloitavina (Bartholdi et al. 1989). Kyse on kuitenkin worst-case tuloksista, joiden käytännön merkitys on epäselvä (Walsh 2010). Mekanismien manipuloitavuus käytännössä on vaikeasti arvioitavissa, koska vaikka kaikki mekanismit ovat periaatteessa manipuloitavissa, voi menestyksellinen manipulointi edellyttää epärealistisen yksityiskohtaista tietoa muiden osallistujien mielipiteistä.

Mitä tästä seuraa demokratiaan kuuluvan osallistumisvaateen kannalta? Ensinnäkin nukkumisparadoksiin liittyvät tulokset osoittavat ao. vaateen kohtuuttomuuden joidenkin äänestysääntöjen ja preferenssijakautumien kohdalla. Esimerkiksi P-BOT-paradoksin mahdollisuus on argumentti äänestämättömyyden puolesta. Toiseksi velvollisuus paljastaa näkemyksensä siksi, että rationaalinen yhteiskuntapolitiikka kävisi mahdolliseksi, osoittautuu ongelmalliseksi, mikäli nukkumisparadoksin jokin variaatio on mahdollinen. Kolmanneksi nukkumisparadoksin kytkäytyminen yhteen yleisimmistä sosiaalisen valinnan kriteereistä, Condorcetvoittajan valinnan vaatimukseen, osoittaa, että äänestämisen järjestyminen on kyseenalaisimmillaan komiteaäänestyksissä, joissa tuolla kriteerillä on ilmeinen rooli.

Yksi perinteisimmistä *public choice* -koulukunnan tutkimusongelmista liittyy juuri äänestysaktin perusteltavuuteen yksilön kannalta. Miksi ihmiset menevät joukoittain äänestämään, vaikka kunkin äänen mahdollisuus vaikuttaa vaalin lopputulokseen (vaalivoittajiin) on mitättömän pieni ja vaikka vaaliurnille hankkiutumiseen liittyy aina jonkinlaisia kustannuksia? Yksilön hyötykalkyylin kannalta ainoa järkevä johtopäätös näyttäisi olevan se, että pidättäytyminen äänestämisestä johtaa suurempaan hyödyn odotusarvoon kuin äänestäminen. On mitä todennäköisintä, ettei kysymystä vaaliosallistumisesta ole tarpeen pukea yksilön kustannuskalkyyliin edellä sanotussa merkityksessä, vaan selitystä lienee luontevinta etsiä joukkotoiminnan teoriasta asettaen äänestysosallistuminen samaan kehikkoon kuin esimerkiksi jalkapallojoukkueiden kannattamisen. Poliittisen kannan ilmaiseminen vaaleissa on varsin luontevaa nähdä oman 'joukkueen' kannattamisaktina, jonka kustannukset ovat

hyvin kohtuulliset verrattuna mahdollisen vaalimenestyksen tuottamaan tyydytykseen. Jälkimmäisen voi olettaa olevan huomattavasti suurempi äänestäneiden kuin äänestämättömien joukossa.

Tältä kannalta katsoen nukkumisparadoksin mahdollisuus on joukkotoimintaa komplisoiva tekijä. On vaikea motivoida ihmisiä äänestämään, jos ei ole selvää tietoa siitä, millä tavalla annetut äänet vaikuttavat lopputuloksiin. Jos on olemassa mahdollisuus, että äänestäminen saattaa johtaa äänestämättömyyttä huonompiin lopputuloksiin, on tällä luotu oiva perustelu poliittiseen osallistumattomuuteen.

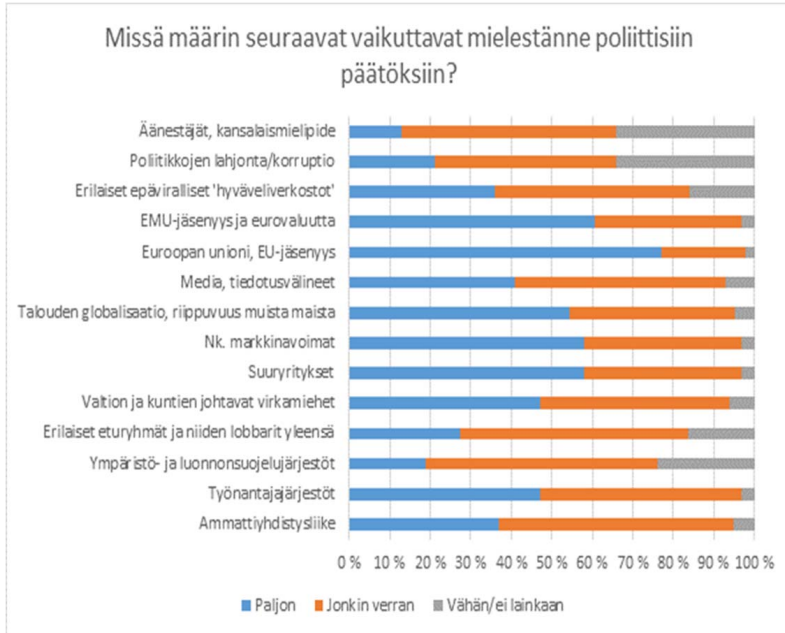
## **Viitteet**

- 1 Tekijä kiittää toimittajia ja anonyymejä arvioitsijoita monista hyödyllisistä korjausehdotuksista artikkelin aikaisempaan versioon.

# **Kun valta kauas karkaa: EU, kansainvälistyminen ja poliittisen osallistumisen vaikeus**

*Tapio Raunio*

**E**linkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) vuonna 2011 teettämässä kyselyssä tiedusteltiin suomalaisilta eri poliittisten toimijoiden vaikutusvaltaa poliittisiin päätöksiin (kuvio 1). Vastaukset ovat erittäin mielenkiintoisia ja osoittavat kansalaisten kokevan vallan liukuneen enenevästi kansallisten instituutioiden ulottumattomiin. Euroopan unioni (EU) vaikuttaa kyselyn mukaan eniten päätöksentekoon. 77 prosenttia vastaajista katsoi EU:n vaikuttavan poliittisiin päätöksiin paljon ja vain 2 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että unioni vaikuttaa poliittisiin päätöksiin vain vähän tai ei lainkaan. Talous- ja rahaliitto EMU sekä euro näyttäytyy myös vahvana toimijana. 60 prosenttia vastaajista näki EMU:n ja yhteisvaluutan vaikuttavan paljon poliittisiin päätöksiin.



**Kuvio 1.** Suomalaisten käsitykset eri toimijoiden vaikutuksesta poliittisiin päätöksiin, 2011.

Lähde: EVA:n arvopankki 2011.

Suuryritykset ja markkinavoimat nähtiin myös hyvin vaikutusvaltaisina. 58 prosenttia vastaajista koki niiden vaikuttavan paljon poliittisiin päätöksiin ja lisäksi talouden globalisaation merkitys nähtiin lähes yhtä suurena. Kansallisten toimijoiden – kuten työnantajajärjestöjen, ammattiyhdistysliikkeen, valtion ja kuntien johtavien virkamiesten, ja erilaisten etujärjestöjen – merkitys miellettiin yleisesti ottaen heikommaksi. Kansalaismielipiteellä tulkittiin olevan vähiten merkitystä: vain 13 prosenttia katsoi sen vaikuttavan paljon poliittisiin päätöksiin. Vastausjakaumia voi osittain selittää kyselyn ajoitus: euron 'kriisi' oli puhjennut keväällä 2010 ja näin EU ja euroalueen ongelmat hallitsivat vahvasti poliittista keskustelua. EVA:n kyselyn tulokset ovat kuitenkin linjassa muiden vastaavien kartoitusten kanssa: kansalaisten mielestä valta etäännytty erilaisille kansainvälisille toimijoille ja organisaatioille.

Kansalaiset ovat selkeästi kärryillä yhteiskunnallisesta muutoksesta. Valtioiden rooli on heikentynyt tai ainakin muuttunut viime vuosikymmeninä kansainvälistymiskehityksen seurauksena. Pääomia ja markkinoita on vapautettu ja valtioiden on yhä enemmän sopeuduttava globaalin ja eurooppalaisen talouden ja politiikan dynamiikkaan. Poliittisen osallistumisen näkökulmasta tilanne näyttää haastavalta: kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan rajat ylittävien ongelmien ratkaisemiseksi, mutta samalla päätöksenteko karkaa yhä kauemmas tavallisesta äänestäjästä. Haaste korostuu Euroopassa, jossa integraation tiivistyminen on muuttanut olennaisesti politiikan painopistettä. Tässä yhteydessä on muistettava, että kansallisen suvereniteetin kaventaminen on ollut Suomelta ja muilta EU:n jäsenvaltioilta tietoinen valinta: jäsenmaat, tai ainakin niiden hallitukset ja parlamentit, ovat laskeneet, että tiiviimmästä integraatiosta koituvat hyödyt ovat haittoja suurempia.

Tässä luvussa pohditaan poliittisen osallistumisen nykytilaa ja tulevaisuutta yhdentyvässä Euroopassa. Ensin tarkastellaan demokratiavajeen käsitettä. Sen jälkeen kirjoituksessa esitetään kolme vaihtoehtoista kehityspolkua unionin tulevaisuudesta ja arvioidaan miten poliittinen osallistuminen niiden puitteissa toteutuisi. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan EU säilyy varsin muuttumattomana. Toisessa vaihtoehdossa EU kehittyisi aidosti ylikansalliseksi demokratiaksi, jossa vallankäytön ytimessä olisivat unionin pääministeri ja hallitus sekä liittovaltiollinen parlamentti. Kolmannessa vaihtoehdossa unioni kehittyisi päinvastaiseen suuntaan – eli integraatio purkautuisi ainakin osittain ja sen tilalle rakentuisi ensisijaisesti jäsenmaiden keskinäiseen verkostoitumiseen perustuva järjestelmä. Luvun päättävässä osiossa keskustellaan poliittisen osallistumisen haasteista unionissa ja kansainvälistyvässä maailmassa.

## **Demokratiavaje?**

Integraation politisoituminen ja erityisesti euroalueen kohtaamat vaikeudet ovat johtaneet voimistuneeseen keskusteluun EU:n hyväksyttävyydestä ja demokraattisuudesta. Yleisesti on tulkittu unionin kärsivän demokratiavajeesta, joka lavasti ymmärrettynä viittaa kansalaisten heikkoihin mahdollisuuksiin vaikuttaa eurooppalaiseen politiikkaan.

Demokratiavaje on kuitenkin kiistelty ja moniulotteinen käsite, jonka laajuudesta tai korjauskeinoista ei ole konsensusta tutkijoiden tai poliitikkojen keskuudessa. Ennen kaikkea esitykset demokratiavajeen ratkaisemiseksi tai kaventamiseksi heijastelevat kansalaisten ja poliitikkojen asennoitumista integraatioon. Federalistit eli liittovaltion kannattajat suosivat ylikansallista demokratiaa EU:n vastustajien painottaessa kansallisen päätöksenteon merkitystä. Kysymys on myös siitä, mihin EU:n legitimizeetti ensisijaisesti nojaa – tuotoksiin vai kansalaisten suurempaan mahdollisuuteen vaikuttaa politiikkaan. Kollektiivisen identiteetin puuttumisesta johtuen useat tutkijat ja poliitikot ovat argumentoineet, että integraation kannatus riippuu ennen kaikkea EU:n politiikan tuotoksista (output) – eli unionin kyvystä toteuttaa kansalaisten etujen mukaista politiikkaa. Ylikansallisen demokratian puolustajat sen sijaan painottavat kansalaisten vaikutusvallan ja poliittisen osallistumisen (input) merkitystä.

Ensimmäisen koulukunnan ehkä tunnetuin edustaja on yhdysvaltalainen integraatiotutkija Andrew Moravcsik (2002; ks. myös Majone 2005), jonka mukaan unioni on jo varsin demokraattinen. Hän on jopa esittänyt, että integraatio on syventynyt ja EU:n päätöksenteko on tullut toimivammaksi nimenomaan demokratiavajeen ansiosta – eli demokratian vahvempi soveltaminen esimerkiksi kansanäänestysten muodossa olisi jarruttanut tai mahdollisesti jopa estänyt yhdentymiskehitystä. Moravcsikin mukaan unionin toimielinten valtasapaino, jäsenvaltioiden hallitusten keskeinen rooli unionin päätöksenteossa sekä Euroopan parlamentin (EP) lisääntynyt valta ovat kukin samalla vahvistaneet unionin demokraattisuutta. Moravcsik on myös painottanut, että vallan delegointi virkamiehille, itsenäisille keskuspankeille, tuomioistuimille ja erilaisille virastoille on arkipäivää myös unionin jäsenvaltioissa.

Huomionarvoista on, että Moravcsik perustaa näkemyksensä demokratiavajeen oikeutuksesta osin siihen, ettei unionin toimivaltaan lukeudu kansalaisille tärkeimpiä asioita kuten verotusta, hyvinvointivaltion tehtäviä, puolustuspolitiikkaa tai koulutus- ja kulttuuripolitiikkaa. Eli ylikansallisen demokratian lisääminen ei välttämättä vahvistaisi kansalaisten ja unionin sidettä, sillä EU:n tasolla päätettävät asiat ovat kansalaisten näkökulmasta vähempiarvoisia kuin jäsenvaltioissa päätettävät kysymykset. Unionin toimivaltaan kuuluvat asiat ovat lisäksi osin luonteeltaan sellaisia – kuten kilpailupolitiikan valvonta tai sisämarkkinoiden

sääntely – jotka sopivat paremmin muiden kuin vaaleilla valittujen instituutioiden päätettäväksi. Samoin esimerkiksi Gabel (1998) on varoittanut konsensushakuisen päätöksenteon syrjäyttämisen vaaroista. On tärkeää, että kaikki jäsenmaat ja niiden kansalaiset kokevat etujensa tulevan huomioon otetuiksi EU:n politiikassa. Jäsenvaltioiden laajaan konsensukseen perustuva päätöksenteko on Gabelin mukaan tarpeen niin kauan kuin jäsenvaltioiden väliset jakolinjat ovat ylikansallisia jakolinjoja tärkeämpiä, jotta unioni säilyisi elinvoimaisena ja vakaana ja sen päätöksenteko olisi hyväksyttävää. Toisin sanoen institutionaalisten ratkaisujen on heijastettava unionin yhteisen identiteetin tilaa.

Vastakkaisen näkemyksen mukaan demokratiavaje johtuu nimenomaan siitä, että kansalaisilla ei ole riittävästi mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa EU:n politiikkaan. Demokratiassa päätöksentekijöiden on oltava vastuussa kansalaisille toimistaan. Tämä vastuunalaisuus toteutuu ensisijaisesti säännöllisten ja vapaiden vaalien kautta, joissa kansalaisilla on mahdollisuus valita kilpailevien ehdokkaiden ja puolueiden kesken. EU:ssa tämä ehto toteutuu erittäin vaillinaisesti. Kansalaisilla on heikot mahdollisuudet vaikuttaa unionin päätöksentekoon – ennen kaikkea siksi, että kansalaisten mielipiteiden ja unionin harjoittaman politiikan yhteys on kovin epäsuora. On myös esitetty, että kansalaismielipiteelle on annettava vankempi jalansija unionin politiikassa, koska EU:n toimivalta kattaa jo nyt erittäin tärkeitä politiikan osa-alueita. Lisäksi ylikansallisen demokratian puolustajat ovat argumentoineet, että EU-tason vaalit myötävaikuttavat kansalaisten tietoisuuteen integraatiosta ja mahdollisesti jopa eurooppalaisen identiteetin kehittymiseen – aivan samoin kuin yksittäisissä valtioissa ja varsinkin liittovaltioissa demokraattiset instituutiot ovat vahvistaneet kansalaisten ja valtion välistä sidettä. (Follesdal & Hix 2006; Hix 2008)

Näiden kahden koulukunnan väliset erot ja argumentit pätevät luonnollisesti myös kansainvälisiin organisaatioihin sekä globaaliin poliittiseen järjestelmään. Kun rajoja avataan ja markkinoita vapautetaan, siirtyy päätöksenteko yhteisistä säännöistä väkisin erillisiin kansainvälisiin neuvotteluihin. EU:ssa hahmotelmat vahvemmassa ylikansallisesta demokratiasta ja kansalaisten osallistamisesta näyttäytyvät ainakin jossain määrin realistisilta, mutta globaalissa kontekstissa erilaiset visiot demokraattisesta maailmanhallinnasta mielletään usein lähinnä haihatteluksi.



Tällöin korostetaan enemmän moninaisten yli- tai poikkikansallisten kansalaisjärjestöjen roolia. Hieman yksinkertaistaen voidaan todeta vasemmiston painottaneen enemmän kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia poliittisen oikeiston korostaessa eurooppalaisten ja globaalien markkinoiden toimivuutta. (Ks. esim. Patomäki & Teivainen 2003; Moravcsik 2004; Scholte 2011; Tallberg ym. 2013.)

Seuraavissa skenaarioissa siirrymme tarkastelemaan EU:n poliittisen järjestelmän nykytilaa ja tulevaisuutta poliittisen osallistumisen näkökulmasta.

## **Vaihtoehto I: EU:n poliittinen järjestelmä säilyy entisellään**

EU:n poliittisen järjestelmän rungon muodostavat yhä samat instituutiot, jotka perustettiin jo 1950-luvun alussa hiili- ja teräsyhteisöä varten: komissio, neuvosto, parlamentti, tuomioistuin sekä talous- ja sosiaalikomitea. Ainoat merkittävät lisäykset ovat valtioiden ja hallitusten päämiesten huippukokousten vakinaistaminen Eurooppa-neuvostoksi vuonna 1974 sekä alueiden komitean perustaminen Maastrichtin sopimuksella 1993. Alueiden komitea sekä talous- ja sosiaalikomitea ovat neuvoa-antavia elimiä, joilla ei ole lainsäädännöllistä valtaa. Komissio vastaa lakialoitteista ja valvoo perussopimusten sekä lakien toimeenpanoa. Lissabonin sopimuksen (2009) myötä valtaosa unionin laeista hyväksytään yhteispäätösmenettelyllä (menettelyn virallinen nimi on 'tavallinen lainsäätämisyjärjestys'), jossa komission aloitteen läpimeno edellyttää sekä Euroopan parlamentin että neuvoston hyväksyntää. Ylintä poliittista valtaa käyttää jäsenvaltioiden poliittisista johtajista koostuva Eurooppa-neuvosto, joka unionin 'johtokuntana' vastaa tärkeimmistä ratkaisuista ja luo suuntaviivat tulevaisuuden politiikalle.<sup>1</sup>

Euroopan integraation on laajalti arvioitu saavuttaneen eräänlaisen tasapainon, jolla on tarkoitettu sekä EU:n ja sen jäsenmaiden välistä toimivallan jakoa että unionin poliittisen järjestelmän rakenteita. Tasapainon jatkuvuuteen myötävaikuttaa ennen kaikkea unionin perustuslain eli perussopimusten muuttamisen vaikeus. Perussopimusten tarkistaminen nojaa jäsenvaltioiden yksimielisyyteen. Toisin sanoen yhdenkin jäsenvaltion vastustus riittää perussopimusten muutosten estämiseen. EU:n laa-

jentuminen ei ainakaan helpota yksimielisyyden rakentamista. Unionissa on todennäköisesti aina yksi tai useampi jäsenmaan hallitus, joka asettuu ideologisista syistä tai kotimaansa poliittisten paineiden vuoksi poikkitehoin muiden maiden kanssa. Suomen kevään 2011 eduskuntavaalien jälkeen esittämät kansalliset vakuusvaatimukset euroalueen tukipaketeille ovat tästä erinomainen esimerkki.

Myös poliittinen tahto syventää integraatiota on vähentynyt. Tämä on loogista seurausta tapahtuneesta kehityksestä, onhan integraatio edennyt merkittävästi 1980-luvun lopulta alkaen. Hooghe ja Marks (2009, 2012) ovatkin katsoneet integraation siirtyneen passiivisen tai sallivan konsensuksen (permissive consensus) jälkeen aikaan, jolloin kansalaiset ja puolueet suhtautuvat aikaisempaa varauksellisemmin yhdentymisen tiivistämiseen. Kriittisempi kansalaismielipide yhdistettynä integraation kansalliseen politisoitumiseen rajoittaa aikaisempaa olennaisesti enemmän jäsenvaltioiden hallitusten liikkumatilaa EU-tason neuvotteiluissa (constraining dissensus) – ja tämä puolestaan heikentää unionin kykyä uudistua ja rakentaa kaikille kelpavia ratkaisuja maanosaa kohtaviin haasteisiin. Päätöksenteko euron kriisissä sekä vuosien 2015–2016 pakolaisongelmassa olivat tästä hyviä esimerkkejä jäsenvaltioiden hallitusten koettaessa rakentaa sellaisia kompromisseja, jotka kelpaisivat myös kunkin jäsenmaan parlamenteille ja äänestäjille.

Demokratian näkökulmasta nykymuotoiseen EU:n päätöksentekoon liittyy kolme isoa haastetta. Ensinnäkin unionin poliittinen järjestelmä on perin vaikeaselkoinen vallan ja vastuun jakaantuessa EU:n ja jäsenvaltioiden instituutioiden kesken. Ennen kaikkea unionilla ei ole varsinaista hallitusta tai presidenttiä, vaan ylintä poliittista valtaa käyttää jäsenvaltioiden poliittisista johtajista koostuva Eurooppa-neuvosto, jonka päätöksenteko perustuu valtaosin yksimielisyyteen. Unionin päätöksentekoa voidaan luonnehtia konsensushakuiseksi, sillä myös EU:n normaali lainsäädäntö hyväksytään laajalla enemmistökoalitiolla: yhteispäätösmenettelyssä eli tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä neuvosto hyväksyy komission aloitteen määränemmistöllä ja EP joko äänen tai jäsenten enemmistöllä (Hix & Høyland 2011; Rasmussen ym. 2013).

Yhtäältä tämä konsensushakuisuus, vallan jakaantuminen ja monitasoisen hallinnan mukainen päätöksentekotasojen keskinäisriippuvuus voidaan tulkita myönteiseksi ominaisuudeksi, sillä tarjoaahan se useita

vaihtoehtoisia kanavia vaikuttaa EU:n tai jäsenvaltioiden päätöksentekoon. Esimerkiksi suomalaiset kaupungit, alueet, etujärjestöt ja yritykset ovat kansallisen vaikuttamisen ohessa perustaneet toimistoja Brysseliin vaikuttaakseen suoraan unionin instituutioihin. Tosin tämä asetelma suosii väistämättä voimavaroiltaan vahvoja etujärjestöjä tai suuryrityksiä, joilla on tulkittu olevan paljon vaikutusvaltaa unionin lakeja valmisteltaessa. Toisaalta päätöksenteon seuraaminen ja eri instituutioiden vastualueiden tunnistaminen on kansalaisille, tiedotusvälineille ja jopa poliitikoille yhä hankalampaa (Hobolt & Tilley 2014; Wilson & Hobolt 2015). Tavallaan kyseessä on kahden poliittisen järjestelmän ominaisuuden välinen ristiriita: jäsenvaltioiden ja EU:n vahva keskinäisriippuvuus todennäköisesti parantaa poliitikkojen kykyä ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia, mutta samalla päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus heikenevät. Sama haaste liittyy jäljempänä esiteltävään kolmanteen vaihtoehtoon.

Toinen haaste liittyy kansalaisten mielipiteiden ja EU:n päätöksenteon väliseen yhteyteen. Kansalaisilla on edustuksellisessa demokratiassa kaksi kanavaa vaikuttaa EU:n päätöksentekoon: he valitsevat edustajat Euroopan parlamenttiin sekä jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksiin, jotka valvovat hallitustensa toimintaa neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa. Molemmissa vaikutuskanavissa on kuitenkin vakavia ongelmia. Tarkasteltaessa kansallisia parlamenttivaaleja havaitaan Eurooppa-politiikan jääneen valtaosin kotimaan politiikan teemojen jalkoihin. Useat euron kriisin aikana järjestetyt vaalit ovat kuitenkin poikenneet tästä kaavasta. Suomen kevään 2011 eduskuntavaalit olivat tässä suhteessa ehkä jopa paras mahdollinen esimerkki euroalueen vakauttamistoimien ja ennen kaikkea tukipakettien nousua vaalien selkeäksi pääteemaksi.<sup>2</sup> Tutkimukset osoittavat toki EU-kysymysten roolin kasvaneen merkityksen niin Euroopan parlamentin vaaleissa kuin kansallisten parlamenttien vaaleissa – EU vaikuttaa yhä useamman kansalaisen puoluevalintaan ja vastaavasti integraation suhteen sisäisesti hajanaiset puolueet voivat menettää ääniä näkemyserojensa takia (Hobolt ym. 2009; de Vries 2010; de Vries & Tillman 2011; de Vries ym. 2011; Hobolt & Spoon 2012; Hong 2015). Tästä Eurooppa-politiikan kasvaneesta merkityksestä huolimatta äänestäjät valitsevat aivan ymmärrettävästi puolueensa tai ehdokkaansa ensisijaisesti jäsenvaltioiden sisäpoliittisten tekijöiden perusteella. Siten on ongel-

mallista väittää, että kansalaisten integraationäkemykset kanavoituisivat jäsenmaiden hallitusten kautta kovin hyvin unionin päätöksentekoon.

Toiseksi Euroopan parlamentti on lisääntyneestä vallastaan huolimatta jäänyt kansalaisille etäiseksi instituutioksi. Ensimmäisten, vuonna 1979 järjestettyjen eurovaalien kynnyksellä niiden uskottiin tuovan kansalaiset mukaan ylikansalliseen päätöksentekoon ja siten vahvistavan integraation oikeutusta. Äänestysaktiivisuus on kuitenkin vähentynyt tasaisesti ensimmäisistä vaaleista lähtien. Kahdeksansissa EP-vaaleissa vuonna 2014 vain 43 prosenttia käytti äänioikeuttaan – sama prosenttiosuus kuin viisi vuotta aikaisemmin järjestetyissä edellisissä eurovaaleissa. Vähemmän koulutetut, alhaisemman tulotason omaavat ja Euroopan integraatioon kielteisemmin suhtautuvat jättävät todennäköisemmin äänestämättä kuin EU:n kannattajat (Mattila & Raunio 2005; Stockemer 2012; Walczak & van der Brug 2013). Kansalliset teemat ovat lisäksi hallinneet vaalikampanjoita, eikä vaalien ole täten tulkittu varsinaisesti kaventaneen kansalaisten ja unionin välistä kuilua. Tosin vuoden 2014 vaaleissa näkyi selvästi euroalueen kriisin vaikutus. Euroalueen ongelmien korostuminen eri maiden vaalikeskusteluissa myötävaikutti ns. euroskeptisten – eli integraatioon kriittisesti suhtautuvien – puolueiden menestykseen (Treib 2014; Hobolt 2015).<sup>3</sup>

Eurovaalien alhaista äänestysprosenttia on yleisesti käytetty argumenttina ylikansallista demokratiaa vastaan. Tutkijat ovat tosin katsooneet, että alhainen äänestysprosentti on varsin odotettavaa, kun huomioidaan yhteisen eurooppalaisen identiteetin heikkous, EU:n poliittisen järjestelmän vaikeaselkoisuus sekä parlamentin asema unionin päätöksenteossa. Eurovaalit onkin yleisesti mielletty ns. toisen asteen vaaleiksi. Toisen asteen vaalit ovat vähemmän tärkeitä kuin ensimmäisen asteen vaalit, joilla yleisesti tarkoitetaan EU-maiden kansallisia parlamenttivaaleja. Toisen asteen vaalien teorian mukaan kansalaisten äänestyskäyttäytymistä ohjaa ennen kaikkea ensimmäisen asteen vaalien asetelma, eikä niinkään se, mistä vaaleissa itse asiassa on kyse (Reif & Schmitt 1980; van der Eijk & Franklin 1996; Schmitt 2009; Thomassen 2009; Hobolt & Franklin 2011; Wass 2011; van der Brug & de Vreese 2016).

Kolmas haaste on kilpailevien vaihtoehtojen ja opposition puute. Integraatioon ja EU:n lainsäädäntöön liittyy aitoja jännitteitä, mutta näitä koskevat ristiriitaiset tavoitteet välittyvät heikosti kansalaisten tie-

toisuuteen. Esimerkiksi edesmennyt johtava puoluetutkija Peter Mair (2007) kirjoitti integraation ja politiikan epäpolitisoitumisen (*depoliticization*) yhteydestä ja poliittisen opposition puutteesta. Hänen mukaansa puolueet ja kansalliset eliitit epäpolitisoiivat kansallista ja Euroopan tason politiikkaa vaikenemalla EU-asioista ja rajaamalla Eurooppa-kysymykset julkisen keskustelun ulkopuolelle. Miten kansalaiset voivat vastustaa esimerkiksi EU:n maatalouspolitiikkaa, joka vie lähes puolet unionin budjetista ja on komission teettämien eurobarometri-kyselyiden mukaan yksi unionin vähiten kannatusta nauttivista politiikka-alueista? Unionista puuttuu käytännössä kokonaan oppositio, joka tarjoaisi kilpailevia vaihtoehtoja ja siten tervehdyttäisi poliittista järjestelmää. Komissiolle ei ole varsinaista ohjelmaa, eikä se nykyisessä muodossaan kykene tarjoamaan kansalaisille riittävästi visioita maanosamme tulevaisuudesta. Jäsenvaltioiden ministereistä koostuvalla neuvostolla ei ole mitään yhteenäistä pitkän aikavälin suunnitelmaa. Sama pätee Eurooppa-neuvostoon, vaikka perussopimusten mukaan sen nimenomaisena tehtävänä on antaa virikkeitä integraatiolle (Neunreither 1998). Nykyään protesti kanavoituinkin lähes yksinomaan kansallisten hallitusten ja puolueiden kautta, jolloin yksi jäsenmaa voi usein estää tai ainakin hidastaa unionin päätöksentekoa.

Kilpailevien vaihtoehtojen esittäminen liittyy seuraavaan vaihtoehtoon ylikansallisesta demokratiasta, jossa europuolueet tavoittelisivat hallitusvaltaa EU-tason vaaleissa. Vaalit voittaneet puolueet muodostaisivat unionin hallituksen, opposition keskittyessä hallituksen politiikan arvosteluun ja vaihtoehtojen ratkaisujen tarjoamiseen.

## **Vaihtoehto II: puolueiden varaan rakentuva ylikansallinen EU-demokratia**

Integraation kehitystä tai EU:n päätöksentekoa analysoitaessa korostetaan yleensä jäsenvaltioiden hallitusten tai unionin instituutioiden merkitystä. Sama pätee mediaan, joka turhan harvoin muistaa mainita, mitä puoluetta EU:n päätöksentekoon osallistuvat toimijat edustavat. Unionin päätöksenteko on kuitenkin kansallisen päätöksenteon tapaan puoluepolitiikkaa. Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa ovat edustettuina

puolueista rakentuvat jäsenvaltioiden hallitukset, komission kokoonpano heijastelee EP-vaalien tuloksia ja parlamentin toiminta perustuu ylikansallisten puolueyhymien varaan. Täten koko integraatio ja unionin lainsäädäntö perustuvat puolueiden linjavalintoihin ja voimasuhteisiin (Manow ym. 2008; Lindberg ym. 2008).

Integraatiosta on vaikea sanoa, että se olisi tähänastisen kehityksen perusteella erityisen vasemmistolainen tai oikeistolainen projekti. Tämän vuosituhannen alussa vasemmistopuolueiden kannatuksen lasku eri puolilla Eurooppaa on kuitenkin myötävaikuttanut EU:n politiikan markkinavetoisuuteen. Itse asiassa keskustaoikeistolaisilla puolueilla on ollut ideologinen värisuora EU:ssa viime vuosina: ne ovat hallinneet enemmistöä paikoista tai äänistä komissiossa, neuvostossa, Eurooppa-neuvostossa ja parlamentissa. Myös vaalikaudella 2014–2019 Euroopan parlamentissa on kristillisdemokraattien ja konservatiivien muodostaman Euroopan kansanpuolueen (EPP) johdolla keskustaoikeistolainen enemmistö, komissiossa puheenjohtaja ja enemmistö jäsenistä tulevat EPP:n ja Euroopan liberaalidemokraattien liiton (ALDE) jäsenpuolueista ja neuvostossa enemmistö hallituksista on tätä kirjoitettaessa keskustaoikeistolaisten puolueiden vetämiä. Valitettavasti tämä puoluepolitiikan merkitys ei välity kansalaisille. Tiedotusvälineiden antama kuva unionista on valtiokeskeisydessään varsin harhaanjohtava.

Ylikansallisessa demokratiassa puolueet sen sijaan nousisivat avoimemmin EU:n vallankäytön keskiöön. Ennen ylikansallisen demokratian analysointia onkin syytä esitellä lyhyesti Euroopan tasolla toimivat europuolueet. Koska puolueiden ensisijainen tavoite on saada valtaa voidakseen saavuttaa tavoitteitaan, ovat kansalliset puolueet integraation edetessä sijoittaneet voimavaroja yhä enenevässä määrin Euroopan tason puolueyhteistyöhön vaikuttaakseen EU:n – ja sen kautta myös kansalliseen sekä globaaliin – politiikkaan. Eurooppalaisen puolueyhteistyön tiivistyminen on siis loogista seurausta unionin vallan kasvusta. Mitä enemmän jäsenmaat siirtävät valtaa Brysseliin, sitä tärkeämpää kansallisille puolueille on yhteistyö eurooppalaisten sisarpuolueidensa kanssa.

Europuolueiden tai puoluefederaatioiden merkitys olikin hyvin alhainen aina 1980-luvun lopulle asti. Maastrichtin sopimus tunnusti virallisesti europuolueiden aseman yhdentymisessä, ja Lissabonin sopimuksen mukaan ”Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat

eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemiseen”. Puolueartikla kirjattiin Maastrichtin sopimukseen nimienomaan vuonna 1976 perustetun EPP:n sekä sosialidemokraattien ja liberaalien eurofедераaatioiden puheenjohtajien yhteisestä aloitteesta. Puolueet reagoivatkin nopeasti sopimustekstiin. Euroopan sosialidemokraattinen puolue (ESP) perustettiin 1992 ja seuraavana vuonna syntyi Euroopan liberaalidemokraattinen puolue (ELDR; omaksui uuden nimen ALDE vuonna 2012) sekä Euroopan vihreiden puolueiden federaatio, joka muutti vuonna 2004 nimensä Euroopan vihreäksi puolueeksi (EGP). Kansallisista jäsenpuolueistaan riippuvaiset ja voimavaroiltaan heikot europuolueet vetosivat Maastrichtin sopimuksen puolueartiklaan vaatiessaan itselleen rahoitusta EU:n budjetista (Johansson & Raunio 2005). Vuodesta 2004 alkaen europuolueet ovat saaneet puoluetukea EU:n budjetista, mikä on johtanut myös uusien, pienempien europuolueiden syntyyn. Vuonna 2007 puoluetukea oikeutettiin saamaan myös europuolueisiin yhteydessä olevat Euroopan tason poliittiset säätiöt.<sup>4</sup>

Europuolueiden organisatorinen ja toiminnallinen tehokkuus on sidoksissa niiden jäsenpuolueisiin, jotka ovat vastuussa europuolueiden tavoitteiden edistämisestä niin kansallisella kuin Euroopan tasolla. Europuolueiden hallitseva piirre onkin jäsenpuolueiden itsenäinen asema ja liikkumavapaus. Europuolueiden kansalliset jäsenpuolueet ovat vanhoja järjestöjä, joiden identiteetti ja poliittinen profiili ovat useimmissa tapauksissa muovautuneet vuosikymmenten saatossa. Ei myöskään pidä väheksyä käytännön esteiden, kuten kielimuurin ja maantieteellisen etäisyyden, merkitystä. Ennen kaikkea kansalaisten ja europuolueiden suhde on toistaiseksi lähes olematon. Vaikka esimerkiksi suomalaiset puolueaktiivit kuuluvat kansallisen puolueensa välityksellä epäsuorasti europuolueeseen, on erittäin todennäköistä, ettei enemmistö heistä tunne oman europuolueensa ideologiaa tai toimintaperiaatteita (Raunio 2008). Europuolueet ovatkin nimestään ja ideologisesta yhtenäisyydestään huolimatta enemmän jäsenpuolueidensa yhteistyöelimiä tai kattojärjestöjä kuin kansallisiin puolueisiin rinnastettavia, keskitetysti toimivia puolueita (Hix & Lord 1997; Ladrech 2000; Johansson & Zervakis 2002; Lightfoot 2005; Hanley 2008; Bressanelli 2014; Timus & Lightfoot 2014).

Mutta miten toimisi europuolueiden varaan rakentuva ylikansallinen

demokratia? Europuolueiden varaan rakentuvan parlamentaarisen mallin ytimenä on todellisen EU-hallituksen ja lakiasäättävän kaksikamarisen parlamentin perustaminen (ks. myös Hix 2008, 166–178; Raunio 2009). Parlamentin kamareista ensimmäinen eli alahuone koostuisi nykyisen EP:n tapaan suorilla vaaleilla valittavista edustajista. Toinen kamari eli ylähuone koostuisi jäsenvaltioiden edustajista. Heidät valittaisiin joko suorilla vaaleilla (kuten Yhdysvaltojen senaatissa) tai sitten he olisivat jäsenvaltioiden hallitusten edustajia (kuten neuvostossa tai Saksan Bundesratissa nykyään). Hallitus muodostettaisiin alahuoneen vaalien tuloksen pohjalta ja sen olisi nautittava alahuoneen luottamusta. Paikkajako voisi perustua nykyiseen malliin, jossa molempien kamarien (neuvosto ja parlamentti) sisäiset valtasuhteet heijastavat osittain jäsenvaltioiden asukasmääriä. Toinen paikkajaon vaihtoehto olisi Yhdysvaltain kongressin malli, jossa alahuoneen paikkajako perustuisi suoraan tai lähes suoraan jäsenvaltioiden asukasluvuun ja ylähuoneessa olisi yhtä monta senaattoria jäsenvaltiota kohden niiden asukasluvusta riippumatta. Parlamentin kamarit olisivat tasavertaisia kaikissa lainsäädännöllisissä asioissa.

Parlamentaarisessa mallissa europuolueet tarjoaisivat EP-vaaleissa äänestäjille kilpailevia vaihtoehtoja, vaalit voittava puolue tai puolueet muodostaisivat parlamentille vastuullisen hallituksen (eli nykyisen komission) ja hallitus toteuttaisi EP:n puolueyhmiensä tuella hallitusohjelmaansa. Kunkin europuolueen vaalikampanja perustuisi yhteiseen vaaliohjelmaan, eikä kansallisten jäsenpuolueiden ohjelmiin kuten nykyään voittopuolisesti tapahtuu EP-vaaleissa. Kampanjan veturina toimisi europuolueen puheenjohtaja, joka samalla olisi mahdollinen tuleva EU:n pääministeri.<sup>5</sup>

Parlamentaarisen mallin toteutuminen ei välttämättä merkitsisi olennaista muutosta nykytilanteeseen. EU:n perussopimusten mukaan komission puheenjohtajaehdokkaan valitsee Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä. Sen jälkeen puheenjohtajaehdokkaan on saatava EP:n hyväksyntä jäsenten enemmistöllä. Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto ”ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalit” puheenjohtajaehdokasta valitessaan. Parlamentti oli tosin jo ennen Lissabonin sopimusta edellyttänyt vaalituloksen kunnioittamista. Täten esimerkiksi vuosien 2004 ja 2009 vaalien jälkeen keskustaoikeistolaiset ryhmät – ja varsinkin suurin ryhmä EPP – ilmoittivat suoraan, etteivät



ne hyväksy komission puheenjohtajaksi vasemmistolaista poliitikkoa tai sellaista komissiota, jossa enemmistö jäsenistä edustaa vasemmistolaisia puolueita. Vuoden 2014 vaaleissa europuolueet ja niiden Euroopan parlamentin ryhmät menivät vielä askelta pidemmälle nimittäessään omat kärkiehdokkaansa (Spitzenkandidaten) komission puheenjohtajaksi. Suurimman puolueyhmän eli EPP:n kärkiehdokas Jean-Claude Junckerista tulikin komission uusi puheenjohtaja. Euroskeptiset tahot arvostelivat kärkiehdokashanketta elitismistä, kun taas ylikansallisen demokratian kannattajat huomauttivat sen tuovan läpinäkyvyyttä niin itse vaaleihin kuin komission puheenjohtajan valintaan (Hobolt 2014; Schmitt ym. 2015). Puheenjohtajaehdokaan saatua parlamentin hyväksynnän jäsenvaltiot valitsevat yhdessä tulevan puheenjohtajan kanssa komission muut jäsenet. Seuraavaksi koko komission on saatava EP:n hyväksyntä (äänten enemmistöllä). Lopuksi Eurooppa-neuvosto vielä nimittää komission virkaansa määräenemmistöllä. Komission toimikausi on yhtenevä EP:n vaalikauden kanssa, ja parlamentilla on oikeus erottaa koko komissio, muttei yksittäistä komissaaria. Komission erottamiseen vaaditaan jäsenien enemmistö ja  $\frac{2}{3}$ -osaa äänistä.

Ylikansallinen EU-hallitus olisi kuitenkin nykyisestä komissiosta poiketen selkeämmin puoluepoliittinen toimija. EU saisi pääministerin, josta tulisi komission puheenjohtajaa selvemmin unionin poliittinen johtaja. Näin varsinkin mikäli hallituksen (komission) asemaa vahvistettaisiin samalla Eurooppa-neuvoston ja neuvoston toimivallan kustannuksella. Europuolueiden pääministerikandidaatit joutuisivat kampanjoimaan ympäri unionia ja siten he tulisivat ainakin tiedotusvälineiden kautta tutummiksi kansalaisille. Unioniin kehittyisi samalla puoluejakoon perustuva hallitus–oppositio-asetelma, jossa hallituksen ja opposition toiminta perustuisi EP:n puolueyhmyien varaan. Tämä edellyttäisi europuolueilta nykyistä suurempaa yhtenäisyyttä ja mahdollisesti myös hierarkkisempia organisaatioita. Tutkimusten mukaan euroedustaja äänestää todennäköisemmin kansallisen puolueensa tavoitteiden mukaisesti tilanteissa, joissa kansallisen puolueen ja EP-ryhmän näkökannat menevät ristiin (Hix ym. 2007). Yhtenäisemmän ja tehokkaamman europuolueen rakentaminen edellyttäisikin luultavasti eurovaalien ehdokasvalinnan muuttamista siten, että europuolueet voisivat vaikuttaa ainakin osin ehdokaslistojen muotoutumiseen. Muutoin kansalliset puolueet voi-

sivat ohjailla euroedustajiensa toimintaa ja tämä voisi laskea hallituksen toimintakykyä. On kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että kansalliset puolueet antaisivat europuolueille oikeuden vaikuttaa ehdokasvalintaan.

Ylikansallista vaihtoehtoa on ymmärrettävästi arvosteltu siitä, että sen tuottama enemmistödemokratia olisi ristiriidassa EU:n vahvoihin kansallisiin identiteetteihin perustuvan monikulttuurisen luonteen kanssa. Ainakin osittainen ratkaisu voisi olla kaikkien jäsenmaiden edustus hallituksessa. EU:n perussopimuksissa säädettäisiin kaikkien jäsenvaltioiden oikeudesta omaan ministeriinsä aivan samoin kuin nykyään määrätään oikeudesta omaan komissaariin. Mutta ehkä suurempi kysymysmerkki liittyy vaalien kiinnostavuuteen ja äänestysprosenttiin. Johtaisiko EU-tason vaalien muuttuminen aidoiksi hallitusvaaleiksi äänestysprosentin olennaiseen nousuun? Kuten tämän luvun toisessa osassa keskusteltiin, ovat unionin elimissä päätettävät asiat kansalaisten näkökulmasta valtaosin toisarvoisia jäsenvaltioiden toimivaltaan lukeutuviin kysymyksiin verrattuna. Siten kansalaisten ja unionin side ei välttämättä vahvistuisi, vaikka EU:n päätöksentekoa muutettaisiin demokraattisemmaksi. Lisäksi on katsottu, että EU-tason puoluepoliittinen hallitus ei ehkä ole toimivin ratkaisu, kun huomioidaan puolueiden jäsenvaltioissa kohtaamat ongelmat, kuten kansalaisten etääntyminen puolueista ja puolueiden heikentynyt kyky mobilisoida kansalaisia vaaleissa (Mair & Thomassen 2010). Puoluepolitiikan korostaminen saattaisi johtaa myös kielteisempään suhtautumiseen integraatioon, kun huomioidaan kansallisten identiteettien ja sitä kautta jäsenvaltioiden merkitys Euroopassa.

EU:n poliittista järjestelmää on viime vuosikymmeninä järjestelmällisesti muutettu parlamentaariseen suuntaan. Tästä huolimatta on epätodennäköistä, että jäsenmaat olisivat valmiita siirtymään ylikansalliseen parlamentarismiin, jossa pääministerin luotsaama EU-hallitus johtaisi Eurooppaa. Vielä epätodennäköisempää on EU:n kehittyminen Yhdysvaltojen tapaiseksi presidenttijohtoiseksi järjestelmäksi, jossa unionille valittaisiin suorilla vaaleilla presidentti (ks. Karjalainen & Raunio 2003, 35–42; Johansson & Raunio 2004, 115–126; ja varsinkin Decker & Sonnicksen 2011). Integraation tiivistymisen myötä jäsenvaltiot ovat ymmärrettävästi halunneet entistä tiukemmin säilyttää valta-asemansa ja veto-oikeutensa unionin päätöksenteossa. Käytännössä lähes kaikki jäsenmaat tukevat Eurooppa-neuvoston säilyttämistä unionin tärkeim-

pänä instituutiona ja haluavat pitää tiukasti kiinni oikeudestaan päättää unionin perussopimusten kohtalosta – sitä kautta jäsenmaat säilyttävät veto-oikeuden toimielinten valtasapainoon tehtäviin muutoksiin. Lisäksi neuvostolla on jatkossakin enemmän valtaa kuin parlamentilla. Neuvosto on keskeisessä roolissa jäsenvaltioiden välisessä koordinaatiossa, joista paras esimerkki on epäilemättä euroalueen ja laajemmin EU-maiden kansallisten talouspolitiikkojen koordinaatio. Tämä hallitustenvälinen koordinaatio puolestaan liittyy vahvasti seuraavaksi esiteltävään kolmanteen vaihtoehtoon, joka nojaa jäsenmaiden keskinäiseen yhteistyöhön.

### **Vaihtoehto III: eurooppalainen buffet-pöytä eli jäsenvaltioiden koordinaatioon perustuva EU**

Kolmannessa vaihtoehdossa integraatio purkautuisi ainakin osittain. Kaikkia jäsenvaltioita velvoittavien perussopimusten ja niihin perustuvan ylikansallisen lainsäädännön korvaisi osin tai kokonaan löyhempi ja verkostomaisempi Eurooppa, jossa jäsenvaltiot tai erilaiset maaryhmät harjoittaisivat yhteistyötä. EU:n rooli tässä vaihtoehdossa olisi toimia enemmänkin koordinoivana osapuolena: unioni ja sen instituutiot tarjoaisivat puitteet kaikkien jäsenvaltioiden tai suppeampien valtioryhmien yhteistyölle.

Jäsenvaltioiden väliseen koordinaatioon perustuvan vaihtoehdon tarkastelu on perusteltua siksi, että unionin on jo pitkään ennustettu hajaantuvan sisäisesti. Spekulaatiot ovat vain lisääntyneet euron kriisin, vuosien 2015–2016 pakolaisongelman sekä varsinkin vuoden 2016 Ison-Britannian jäsenyyksensä äänestyksen ja siitä seuraavan 'brexitin' seurauksena. EU:n sisäisestä eriytymisestä on käytetty monia termejä, kuten eritahtinen tai joustava integraatio sekä monen nopeuden tai kehän Eurooppa. Nämä ennusteet ovat perustuneet kahteen tekijään, joista ensimmäinen on jo edellä kuvattu yksimielisyyksivaatimus EU:n perussopimuksia tarkistettaessa. Lissabonin sopimukseen johtanut prosessi osoitti, kuinka vaikeaa on rakentaa ratkaisu, jonka kaikki jäsenmaat voivat hyväksyä (Finke ym. 2012). Samoin esimerkiksi euron kriisin myötä voimistuneet pyrkimykset tiivistää jäsenmaiden talouspoliittista yhteistyötä ovat selkeästi

osoittaneet yksimielisyysvaatimuksen seuraukset. Toinen tekijä on laajentuminen, jonka myötä yksimielisyyden rakentaminen vaikeutuu entisestään. Laajentumisten seurauksena unionin yhteiskunnallinen moniaineksisuus on lisääntynyt, sillä eurooppalaistumisesta huolimatta kullakin jäsenvaltiolla on omat kansalliset erityispiirteensä sekä talouden ja yhteiskunnan rakenteensa (Raunio & Saari 2013). Tämän argumentaation mukaan monitahtisuus tai joustavuus on kenties ainoa keino sovittaa yhteen jäsenmaiden ristiriitaisia näkemyksiä integraatiosta. Monitahtisuutta ovat tukeneet niin federalistit kuin EU:n vastustajat, mahdollistaahan se samanaikaisesti etujoukon irtaantumisen ja vastahakoisempien jättäytymisen tiiviimmän integraation ulkopuolelle.

EU:n perussopimuksissa on määritelty säännöt 'tiiviimmälle yhteistyölle'. Niiden mukaan tiiviimmän yhteistyön tarkoituksena on edistää EU:n tavoitteiden saavuttamista, suojella sen etuja ja vahvistaa sen yhdenmukaisuutta. Tiiviimmän yhteistyön piiriin on lukeuduttava vähintään yhdeksän jäsenmaata ja siihen voivat myöhemmin liittyä kaikki niin haluavat jäsenvaltiot. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa määritellään säännöt yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa harjoitettavalle rakenteelliselle yhteistyölle. Integraatio on toki aina osin edennyt monitahtisesti. Siitä tärkeimpiä esimerkkejä ovat euro ja Schengenin sopimus, joiden piiriin eivät ainakaan toistaiseksi lukeudu kaikki jäsenvaltiot. Silti monitahtisuus on vielä tässä vaiheessa jäänyt enemmän ennusteiden ja spekulaaation asteelle. Jäsenmaat ovat kuitenkin vapaita harjoittamaan erilaista yhteistyötä tai kansallisten politiikkojensa koordinoitua joko EU:n perussopimusten määrittämässä puitteissa tai muihin sopimuksiin perustuen (Leuffen ym. 2013).

Tutkijat ovatkin kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka jäsenvaltiot ovat yhä useammin käyttäneet hallitustenvälistä koordinaatiota ja muita 'uusia hallintamuotoja' (new modes of governance) tai 'pehmeitä ohjauskeinoja' tavoitteidensa saavuttamiseksi. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käytetään myös termiä 'pehmeä sääntely', jonka englanninkielinen vastine on *soft law*. Sillä tarkoitetaan oikeudellisesti ei-sitovia päätöksiä, joiden tarkoituksena on yleensä ohjeistaa valtioita tai muita toimijoita ja yhdenmukaistaa niiden käytäntöjä. Osin tämä ratkaisu on ollut pakon sanelema, sillä perussopimusten tarkistamisessa sovellettava yksimielisyysperiaate on usein estänyt uusien toimivaltuuksien siirtämisen

unionille. Tuoremmassa EU-kirjallisuudessa onkin tehty erottelu ylikansallisen, velvoittavan lainsäädännön sekä pehmeiden ohjauskeinojen ja niihin liittyvien suositusten ja muiden oikeudellisesti ei-velvoittavien päätösmuotojen kesken. Ylikansallinen EU-lainsäädäntö hyväksytään valtaosin yhteispäätösmenettelyllä, jossa komissio tekee aloitteet ja neuvosto yhdessä Euroopan parlamentin kanssa päättää lain hyväksymisestä. Yhteistä erilaisille pehmeille ohjauskeinoille on se, että varsinaisen toimivallan kuuluessa yleensä jäsenmaille pyrkii EU erilaisin suosituksin ja ohjeistuksin lähinnä koordinoimaan jäsenvaltioiden toimia tai ohjaamaan niiden politiikkaa haluttuun suuntaan.

Pehmeät ohjauskeinot voidaan puolestaan jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä talous- ja työllisyyspolitiikoissa harjoitetaan perussopimukseen perustuvaa koordinaatiota, johon liittyvät yhdessä nimetyt suuntaaviivat ja erilaiset jäsenvaltioille annettavat suositukset ja seurannat. Varsinkin talouspolitiikkojen koordinaatio on tiivistynyt olennaisesti viime vuosina euroalueen ongelmien johdosta. Toisaalta jäsenmaat harjoittavat yhteistoimintaa avoimen koordinaation menetelmällä (Open Method of Coordination, OMC). Avoimessa koordinaatiossa jäsenvaltiot määrittävät keskenään tavoitteet, sopimuksen toimeenpanoa tai tavoitteiden saavuttamista valvoo ensisijaisesti komissio (tai neuvosto), ja jäsenmaat voivat pitkälti itse valita ne keinot, joilla tavoitteisiin päästään. Lissabonissa maaliskuussa 2000 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmissä avoin koordinaatio määriteltiin keinoksi levittää hyviä toimintatapoja ja lisätä lähentymistä EU:n tärkeimpiin päämääriin sekä auttaa jäsenvaltioita kehittämään asteittain vastaavia toimintoja omassa maassaan. Avoimen koordinaation välineitä ovat indikaattorit, vertaileva analyysi, hyvien toimintatapojen vertailu sekä keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitetun määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen.

Pehmeiden ohjauskeinojen käyttö on siis lisääntynyt runsaasti viime vuosina ja toimivallan siirtoon liittyvien vaikeuksien takia on syytä olettaa niiden painoarvon voimistuvan tulevaisuudessa. Tosin on syytä huomioida, ettei tämä välttämättä merkitse ylikansallisen lainsäädännön syrjäyttämistä tai vähenemistä. EU:n toimivaltaan lukeutuissa kysymyksissä sovelletaan vastaisuudessakin ensisijaisesti ylikansallista päätöksentekoa, jonka lopputuloksena syntyy kaikkia jäsenvaltioita velvoittavia lakeja. Mutta näiden rinnalla sovelletaan siis aikaisempaa enemmän erilaisia hal-

litustenvälisen koordinaation muotoja – ennen kaikkea siksi, että kyseiset politiikan alat lukeutuvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tämä kehityssuunta jakaa tutkijoita. Yhtäältä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kansallisten poliitikkojen koordinaatio kunnioittaa läheisyysperiaatetta ja kykenee paremmin ottamaan huomioon paikallisten olosuhteiden asettamat erityisvaatimukset. Jäsenmaiden vertailun on myös katsottu tuottavan hyödyllistä informaatiota, joka myötävaikuttaa oppimiseen ja parhaiden käytäntöjen leviämiseen. Lisäksi on toivottu, että kansalliset tiedotusvälineet ja oppositio puolueet käyttäisivät vertailevaa tietoa hyväkseen arvioissaan tai kritisoidessaan hallitustensa tai EU:n toimia.

Toisaalta kriitikot ovat huomauttaneet, että hallitustenvälinen koordinaatio lisää EU:n päätöksenteon vaikeaselkoisuutta ja virkamiesten tosiasiallista vaikutusvaltaa. Päätöksenteko siirtyy kansan valitsemista instituutioista suljettujen ovien taakse erilaisiin työryhmiin, joissa pienilukuinen mutta aktiivisessa vuorovaikutuksessa oleva virkamiesliitti vastaa kansanedustajien ja ministerien asemesta politiikan sisällöstä. Onkin puhuttu politiikan verkostoitumisesta (network governance tai committee governance), jossa kansallisten ja unionin instituutioiden virkamiesten sekä muiden asiantuntijoiden ympärille rakentuu vaikutusvaltaisia alakohtaisia verkostoja (ks. esim. Eising & Kohler-Koch 1999; Kohler-Koch 2003; Jordan & Schout 2006; Christiansen & Larsson 2007).<sup>6</sup> Pehmeiden ohjauskeinojen suurimmaksi puutteeksi on kuitenkin mielletty juuri sen ei-velvoittava luonne: EU voi ainoastaan ohjeistaa jäsenmaita ja luottaa vertaisarvioinnin tuottamaan 'sosiaaliseen paineeseen'. Avoimeen koordinaatioon ja muihin pehmeisiin ohjauskeinoihin kielteisesti suhtautuvat ovatkin todenneet, että unionin tulisi pidättäytyä ohjeistuksesta ja keskittyä sen toimivaltaan lukeutuviin asioihin. (Ks. esimerkiksi Ahonen 2003; Borrás & Greve 2004; Zeitlin ym. 2005; Borrás & Conzelmann 2007; Tholoniati 2010; Barcevičius ym. 2014.)

Poliittisen osallistumisen näkökulmasta tämän vaihtoehdon suurin haaste on eurooppalaisen politiikan ja päätöksenteon monimutkaistuminen. Mikäli jäsenvaltiot osallistuisivat oman harkintansa mukaan eri politiikan kysymyksissä tapahtuvaan yhteistyöhön, johtaisi se väistämättä EU:n päätöksenteon sirpaloitumiseen ja hajautumiseen – varsinkin, jos hallitustenvälisen koordinaation rinnalla säilyisivät EU:n ylikansalliset instituutiot nykyisine toimenkuvineen. Toiset jäsenvaltiot osallistuisi-

vat mahdollisesti hyvinkin aktiivisesti eri politiikan sektoreilla toteutettavaan yhteistyöhön toisten maiden jättäytyessä enemmän koordinaation ulkopuolelle. Tiedotusvälineiden, etujärjestöjen ja kansalaisten olisi täten hankalaa seurata politiikan valmistelua ja päätöksentekoa. Tässä yhteydessä on syytä painottaa, että maaryhmien koordinaatio tapahtuisi lähes yksinomaan virkamiesten tai ministereiden työryhmissä suljettujen ovien takana. Yritykset vaikuttaa politiikkaan keskittyisivät todennäköisesti kansalliselle tasolle eli lobbauksen kohteina olisivat ennen kaikkea kansalliset virkamiehet ja ministeriöt. Kansallisen tason vaikuttaminen korostuisi erityisesti siinä tapauksessa, että koordinaation tuloksena ei syntyisi lakeja vaan nykyisten pehmeiden ohjauskeinojen tapaan oikeudellisesti ei-velvoittavia suosituksia ja ohjeita.

Jäsenvaltioiden koordinaatioon perustuva EU johtaisikin monitasoisen hallintajärjestelmän viitekehyksen mukaisen kansallisen tason ja Euroopan tason vuorovaikutuksen kasvuun. Pehmeiden ohjauskeinojen tavoin jäsenmaiden koordinaatio kuuluisi tavallaan harmaaseen alueeseen: virallisesti toimivalta säilyisi jäsenvaltioilla, mutta tosiasiallisesti koordinaatio ja EU voisivat vaikuttaa kansallisten ratkaisujen sisältöön. Eurooppalaisen politiikan tulevaisuutta ajateltaessa onkin tärkeää kiinnittää huomiota hallitustenväliseen koordinaatioon kytkeytyvään tehokkuuden ja demokratian osittaiseen ristiriitaan. EU:n puitteissa tapahtuva hallitustenvälinen koordinaatio luultavasti vahvistaisi jäsenmaiden kykyä ratkaista kansallisia ja yleiseurooppalaisia yhteiskunnallisia ongelmia. Demokratian näkökulmasta tilanne olisi kuitenkin ongelmallinen, sillä kansalaisten olisi yhä vaikeampaa seurata päätöksentekoa ja tunnistaa eri instituutioiden vastuualueet. Tutkijat ovat laajalti argumentoineet, että monitasoinen hallintajärjestelmä kansallisen ja Euroopan tason vuorovaikutusverkostoineen johtaa valta- ja vastuusuhteiden hämärtymiseen sekä vaaleilla valittujen instituutioiden vaikutusvallan vähenemiseen. (Bache & Flinders 2004; Benz & Papadopoulos 2006; Benz ym. 2007; Tömmel & Verdun 2009; Curtin ym. 2010; Piattoni 2010; Sabel & Zeitlin 2010; Bellamy 2011) Lisäksi kansalaisten (tai jopa kansallisten parlamenttien) oikeus tutustua erilaisiin kansallisiin tai unionin asiakirjoihin on jo nyt hallitustenvälisen koordinaation tapauksessa usein puutteellisempi kuin ylikansallisen lainsäädännön tapauksessa, jolloin asiakirjojen julkisuudesta säädetään laeilla.

Mutta ovatko edellä esitellyt vaihtoehdot pelkkää akateemista teoretisointia ilman kosketuspintaa todellisuuteen? Mihin suuntaan voimme olettaa unionin kehittyvän? Tulee muistaa, että EU:n unionin poliittisen järjestelmän muuttaminen on erittäin vaikeaa. Perussopimusten tarkistaminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ja lisäksi integraation tiivistyttyä jäsenmaat ovat ymmärrettävästi entistä haluttomampia luovuttamaan päätösvaltaansa unionille. Pakon edessä tai kriiseihin vedoten muutoksia toki tapahtuu kuten euron kriisi osoittaa. Samalla on korostettava, että EU:n toimivaltuuksien karsiminen nauttii vielä vähemmän kannatusta. Näin ollen tämän luvun kolmesta vaihtoehdosta todennäköisin on ensimmäinen – eli EU:n poliittinen järjestelmä on jatkossakin yhdistelmä ylikansallista päätöksentekoa ja hallitustenvälistä yhteistyötä. Ylikansallisen demokratian merkittävä vahvistaminen vaikuttaisi vähemmän todennäköiseltä kuin asteittainen siirtyminen kohti jäsenvaltioiden koordinaatioon rakentuvaa Eurooppaa, sillä jälkimmäinen kehityssuunta ei edellytä unionin perussopimusten muuttamista. On siis perusteltua väittää, että ylikansallisten lakien rinnalla EU ja sen jäsenvaltiot turvautuvat jatkossa entistä enemmän erilaiseen hallitustenväliseen koordinaatioon. Osa tästä yhteistyöstä tapahtunee maaryhmittäin siten, että koordinaatioon osallistuu vain suppeampi joukko EU:n jäsenvaltioita. Kehityskulku myötävaikuttaa integraation joustavuuteen ja mahdollistaa jäsenmaiden erityistarpeiden huomioinnin, mutta samalla se tekee Euroopan politiikasta entistä vaikeaselkoisempaa. Joka tapauksessa on ilmeistä, että unionin ja sen jäsenmaiden vuorovaikutus ja keskinäisriippuvuus lisääntyvät entisestään.

### **Keskustelua: kollektiivisen vaikuttamisen välttämättömyys ja yhteiskunnallinen kahtiajako**

EU:n päätöksentekojärjestelmän tarkastelu osoittaa konkreettisesti poliittiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvät ongelmat. Integroituneessa Euroopassa päätöksenteon eri tasot (kunnallinen, alueet, valtio, Eurooppa, globaali taso) ovat yhä vahvemmin linkittyneitä toisiinsa. Yhtäältä tämä tarkoittaa sitä, että päätöksentekoon voi vaikuttaa monta kanavaa pitkin. Toisaalta se merkitsee myös vastuu- ja valtasuhteiden



den hämärtymistä ja suosii niitä toimijoita, joilla on resursseja päätöksentekijöiden lobbaamiseen eri tasoilla.

Yksittäisen kansalaisen näkökulmasta yhtälö vaikuttaa varmasti vähemmän rohkaisevalta. Äänestäjä voi toki pyrkiä vaikuttamaan eurooppalaiseen politiikkaan kansallisten parlamenttivaalien sekä EP:n vaalien kautta. Puoluepolitiikalla on keskeinen merkitys EU:ssa ja esimerkiksi valtasuhteiden muutos jäsenvaltion parlamentissa voi johtaa maan EU-politiikan tarkistukseen. Suomessakin Perussuomalaisten menestys on selvästi näkynyt hallitustemme toiminnassa Brysselin neuvottelupöydissä (Raunio & Saari 2017). Lissabonin sopimus osaltaan lisäsi Euroopan tason demokratiaa: Euroopan parlamentti on nykyään lähes tasavertainen lainsäätäjä neuvoston kanssa ja EU:ssa otettiin käyttöön Suomen tapaan kansalaisaloite, jossa vähintään miljoona unionin kansalaista neljäjäsenosa jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen komissiolle uudeksi unionin laiksi (Leino-Sandberg & Wass 2014). Kansanäänestykset tarjoavat ehkä suorimman keinon vaikuttaa ainakin oman valtion EU-ratkaisuihin. Yleensä kansanäänestyksiä ovat vaatineet nimenomaan integraatiota vastustavat puolueet ja usein kansalaiset ovat äänestäneet sopimusmuutoksia vastaan, kuten Tanskassa ja Irlannissa. Euroopan unioniin myönteisesti asennoituvat tahot eivät olekaan ymmärrettävästi lämmenneet kansanäänestysten laajemmalle soveltamiselle.

EU:ssa ja laajemmin kansainvälisessä politiikassa korostuu kuitenkin nimenomaan kollektiivinen vaikuttaminen. Kysymys on yksinkertaisesti numeroista. Kansainvälisten organisaatioiden edustajat, komission virkamiehet tai vaikkapa Euroopan parlamentin jäsenet kuuntelevat herkemällä korvalla toimijoita, kuten etujärjestöjä tai ammattiliittoja, jotka edustavat satoja tuhansia tai jopa miljoonia ihmisiä. Kansalliset poliittiset toimijat ovatkin reagoineet kansainvälistymiseen verkostoitumalla toisten maiden sisarjärjestöjen- tai puolueiden kanssa ja perustamalla Euroopan tai globaalien tason kattojärjestöjä. Ruohonjuuritason kansalaisaktivismia painottavat vihreät puolueet ja ympäristöliike ovat tästä erinomainen esimerkki. Ne suhtautuivat alun perin Euroopan integraatioon ja globalisaatioon kielteisesti, mutta markkinoiden avautumisen seurauksena ovat panostaneet vahvasti erilaiseen kansainväliseen vaikuttamiseen.

Euroopan tason demokratia ei ymmärrettävästi innosta kaikkia. EU ei muodosta mielekästä yhteistä julkisen keskustelun tilaa, jossa kansalai-

set ja heidän edustajansa voisivat esittää vaihtoehtoisia näkemyksiä EU:n politiikasta ja maanosamme tulevaisuudesta. Euroopassa ei ole yhteistä kulttuuria, mediaa tai varsinaista puoluejärjestelmää. Kuvaavaa on, ettei ainakaan vielä ole vakavasti pohdittu yhteisen eurooppalaisen kielen omaksumista kansallisten kielten rinnalle – ehkä nimenomaan siksi, että yhteinen kieli on perusedellytys kansalaisten välisen poliittisen yhteisöllisyyden syntymiselle (Johansson & Pyykkö 2005; Castiglione & Longman 2007). EU:n voidaan toki katsoa institutionaalisesti muuttuneen huomattavasti demokraattisemmaksi ja jopa avoimemmaksi, mutta on selvää, että demokratian toimivuutta lähes 30 valtion ja yli puolen miljardin kansalaisen yhteisössä tulee arvioida kriittisesti. Toisten mielestä unioni on jo hyvinkin kansanvaltainen, toisten nähdessä sen ylhäältä johdettuna eliittien hankkeena (Lord 2004; Lord & Harris 2006; Eriksen & Fossum 2012; Rose 2013).

Kansalaisten näkökulmasta EU ja sen poliittisen järjestelmän kehittäminen saattavat kuitenkin edelleen näyttäytyä kovin etäisiltä kysymyksiltä. Yksittäisen kansalaisen ääni hukkuu helposti reilun 500 miljoonan kansalaisen unionissa. Pelkästään numeroiden valossa tarkasteltuna esimerkiksi päätös olla äänestämättä Euroopan parlamentin vaaleissa voikin vaikuttaa yhtä mielekkäältä ratkaisulta kuin äänestäminen. Miksi kansalainen uhraisi aikaansa hankkiakseen tietoa EU:sta, mikäli hänellä ei kuitenkaan ole aitoja mahdollisuuksia vaikuttaa harjoitettavaan politiikkaan? Poliittisen osallistumisen perusedellytyksenä voitaneen pitää yhteiskunnallista keskustelua ja aitojen poliittisten vaihtoehtojen tarjontaa. Tässä suhteessa euroalueen kohtaamat vaikeudet sekä pakolaisongelma ovat johtaneet integraation merkittävään kansalliseen politisoitumiseen ympäri Eurooppaa – eikä suinkaan vähiten Suomessa. EU:n kansallinen politisoituminen voi ainakin lyhyellä tähtäimellä hankaloittaa unionin päätöksentekoa, mutta pitkällä aikavälillä se tervehdyttää integraatiota tarjoten vankemman demokraattisen oikeutuksen unionin päätöksille. Paljon riippuu siis jäsenvaltioiden puolueiden ja instituutioiden halusta ja kyvystä aktivoida Eurooppa-keskustelua ja esittää vaihtoehtoja niin integraation tulevaisuudesta kuin EU:n päivänpolitiikasta.

Aktiivinen yhteiskunnallinen keskustelu voi toki lisätä ihmisten tietämystä, mutta tieto ei välttämättä kannusta osallistumiseen. Tämän luvun johdannossa esitellyt kyselyn tulokset osoittivat selkeästi, että suomalaiset

kokevat vallan karanteen heidän ja kansallisten instituutioiden käsistä – joko Euroopan unionille, itsenäisille keskuspankeille tai vaikkapa monikansallisille yrityksille ja markkinavoimille. Voimattomuuden tunne tai vaihtoehtojen puute yhdistettynä kansainvälistymisen vahvistumiseen ovatkin myötävaikuttaneet vahvasti perussuomalaisen ja muiden populististen tai radikaalioikeistolaisten puolueiden esiintymiseen ympäri Eurooppaa. Ne tarjoavat vaihtoehtoja perinteisten valtapuolueiden harjoittamalle politiikalle ja väylän kansalaisten tyytymättömyyden tai hämmennyksen purkamiseen. Samalla poliittinen osallistuminen kasautuu jo ennestään poliittisesti aktiivisille kansalaisille. Kansainvälistyminen ja Euroopan integraatio voivat täten voimistaa yhteiskunnallista eriarvoistumista.

Kesäkuun 2016 Brexit-kansanäänestys osoitti kouriintuntuvasti tämän kahtiajaon merkityksen. Hieman yksinkertaistaen Ison-Britannian eron puolesta äänestivät vähemmän koulutetut ja alhaisemman tulotason omaavat, jotka samalla ovat heikommin kiinnittyneitä maansa poliittiseen järjestelmään ja suhtautuvat varauksellisemmin kansainvälistymiseen. Useat näistä ns. ”globalisaation häviäjistä” kokivat, että rajojen avautuminen ja siitä seuraava maahanmuutto ovat joko vieneet heiltä työpaikkoja tai johtaneet palkkojen alenemiseen. Ison-Britannian jäsenyyttä puolestaan tukivat korkeammin koulutetut ja enemmän tienaavat – eli poliittisesti aktiivisemmat henkilöt, jotka kokevat eri tavoin hyöttyvänsä integraatiosta. Ison-Britannian tilanne ei ole kadehdittava, varsinkin kun yhtälöön lisätään sukupolviuusi: nuoremmat ikäluokat äänestivät selvästi jäsenyyden puolesta vanhempien äänestäessä sitä vastaan. (Hobolt 2016) Brexitin kannattajat ja Suomessa EU-kriitikot kokevat, että maailma muuttuu heidän kannalta epäsuosiolliseen suuntaan: yhteiskunnat monikulttuuristuvat, perinteiset perhemallit saavat tehdä tilaa liberaaleille arvoille, työpaikkojen pysyvyys on vaihtunut taloudelliseen epävarmuuteen eikä valtio tarjoa välttämättä enää samanlaista suojaa ja palveluja kuin aikaisemmin.

Samanaikaisesti koulutustason nousu ja teknologisen kehityksen mahdollistama informaation lisääntyminen antavat kansalaisille paremmat eväät poliittiseen vaikuttamiseen sekä politiikan ja päättäjien arviointiin myös Eurooppa-politiikassa tai kansainvälisissä kysymyksissä (Norris 2011). Näistä kehitystrendeistä hyöttyvät enemmän korkeammin koulu-

tetut ja kansainvälistymiseen myönteisesti suhtautuvat kansalaiset. Heille kansallinen identiteetti on usein vähemmän tärkeä ja heillä on keskimäärin paremmat valmiudet hyötyä vapaasta liikkuvuudesta kuin vähemmän koulutetuilla. Toki myös vähemmän koulutetut ovat hyötynet vapaasta liikkuvuudesta. Ajankohtaisin esimerkki on puolalaisten mittava muutto Englantiin, joka näkyi vahvasti Brexit-äänestyksen kampanjoinnissa. EU ja globaalisiaatio ovat laajemminkin häivyttäneet kansallisten hallitusten merkitystä politiikan portinvartijoina tai kansallisen edun määrittelijänä. Kansalaiset, etujärjestöt, yritykset, kunnat ja kaupungit, alueet sekä puolueet ovat aktiivisesti yhteydessä kansainvälisiin toimijoihin. Erityisesti istuvan hallituksen politiikkaan tyytymättömät voivat pyrkiä EU:n tai muiden kansainvälisten kanavien kautta edistämään vaihtoehtoisia tavoitteitaan. Eurooppa leimaa siis yhä vahvistuva eri päätöksentekotasojen keskinäisriippuvuus, mutta samalla se tarjoaa useita vaihtoehtoisia kanavia ja paikkoja poliittiseen osallistumiseen.

## Viitteet

- 1 EU:n instituutioista on hyvää perustietoa niin unionin ([http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_fi.htm)), Eurooppatiedotuksen ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi)), kuin Suomen hallituksen (<http://valtioneuvosto.fi/eu/tietoa/fi.jsp>) kotisivuilla. Parhaan ja analyttisimman akateemisen esityksen tarjoavat Hix ja Høyland (2011).
- 2 Esimerkiksi vuoden 2003 eduskuntavaaleissa EU-asiat jäivät selvästi kotimaisten kysymysten jalkoihin. Kun valitsijoilta tiedusteltiin 'Miten tärkeitä olivat seuraavat asiakysymykset tehdessäsi omaa äänestyspäätöstäsi?' sijoitui asiakysymys 'EU-integraatio/EU-politiikka' sijalle 17 (Borg & Moring 2005: 54).
- 3 Yhtenä vaihtoehtona vaalien 'eurooppalaisuuden' lisäämiseen on esitetty mahdollisuutta äänestää minkä tahansa jäsenvaltion puoluetta tai ehdokasta. Eli esimerkiksi suomalaiset voisivat äänestää vaikka virolaista tai portugalilaista puoluetta. Uudistus voisi vähentää kansallisten teemojen merkitystä kampanjoissa ja äänestäjien olisi mahdollisesti helpompaa löytää heitä miellyttäviä ehdokkaita, varsinkin mikäli he eivät ole tyytyväisiä oman maansa puolueisiin. On kuitenkin hankalaa ennustaa missä määrin eurooppalaiset äänestäjät olisivat valmiita antamaan äänensä toisen jäsenmaan puolueille (Bright ym. 2016).

- 4 Euroopan tason poliittinen säätiö on organisaatio, joka on yhteydessä Euroopan tason poliittiseen puolueeseen ja joka tukee ja täydentää kyseisen puolueen tavoitteita. Kyse on siis samanlaisista säätiöistä tai järjestöistä, jotka tukevat Suomessa ja muissa unionin jäsenvaltioissa kansallisten puolueiden toimintaa. Vuonna 2012 EU:n budjetista tai tarkemmin Euroopan parlamentilta rahoitusta saivat 13 europuoluetta ja 12 poliittista säätiötä (Gagatek & Van Hecke 2014).
- 5 Hallituksen puoluepoliittisen kokoonpanon näkökulmasta tarkasteltuna kaikkien EP-vaalien jälkeen selkeästi turvallisim ja ehkä jopa käytännössä ainoa realistinen vaihtoehto olisi ollut EPP:n ja ESP:n kahden suuren koalition (mahdollisesti liberaaleilla vahvistettuna). Ainoa merkittävä ero olisi koskenut pääministerin puoluetta: vuosien 1979, 1984, 1989 ja 1994 vaalien jälkeen hallitusta olisi todennäköisesti johtanut ESP, vuosien 1999, 2004, 2009 ja 2014 vaalien jälkeen EPP. (Hix ym. 2004; Hix 2008, 166–178; Karjalainen & Raunio 2003, 25–27; Johansson & Raunio 2004, 106–109; Raunio 2009, 2014).
- 6 Poliitikan kansainvälistymisen ja yksityiskohtaistumisen on yleisesti ottaen arvioitu johtaneen virkamiesten aseman vahvistumiseen. EU:ssa virkamiehillä on keskeinen rooli niin Suomen kuin muiden jäsenmaiden kantojen valmistelussa sekä niiden esittämisessä komission ja neuvoston työryhmissä (Hyvärinen & Raunio 2014).

## Lähdeluettelo

- 6, Perri, Leat, Diana, Seltzer, Kimberly & Stoker, Gerry (1999) *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. Lontoo: Demos.
- Aarnio, Eeva, Jäkälä, Mikko, Hoffrén, Jari & Isotalus, Pekka (2001) Poliittisen toiminnan uusilla foorumeilla. Teknologiavälitteisyys edistäjä vai estäjä? *Tiedotustutkimus* 24:3, 4-18
- Aarsæther, Nils, Bjørnå, Hilde, Fotel, Trine & Sørensen, Eva (2009) Evaluating the Democratic Accountability of Governance Networks: Analysing Two Nordic Megaprojects. *Local Government Studies* 35:5, 577–594.
- Adler, Richard & Goggin, Judy (2005) What Do We Mean by ‘Civic Engagement’? *Journal of Transformative Education* 3:3, 236–253.
- Agranoff, Robert (2007) *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert (2012) *Collaborating to Manage: a Primer for the Public Sector*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ahonen, Pertti (2003) EU-politiikan avoin koordinointi ”pehmeänä” EU-hallintana: Katsaus jatkotutkimusta ajatellen. *Politiikka* 45:3, 223–235.
- Airaksinen, Jenni & Åström, Joachim (2009) Perceptions of Power in Regional Networks: A Nordic Comparative Analysis. *Local Government Studies* 35:5, 595–614.
- Airaksinen, Jenni, Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2004) *Seutuyhteistyön arki: Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä*. Seutukuntien tuki-hankkeen II välisarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Aizerman, Mark & Aleskerov, Fuad (1995) *Theory of Choice*. Amsterdam: North-Holland.
- Alapuro, Risto & Stenius, Henrik (1987) Kansanliikkeet loivat kansakunnan. Teoksessa Risto Alapuro, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds & Henrik Stenius

- (toim.) *Kansa liikkeessä*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Alapuro, Risto & Stenius, Henrik (toim.) (2010) *Nordic Associations in a European Perspective*. Baden-Baden: Nomos.
- Alhanen, Kai (2013) *John Deweyn kokemusfilosofia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Almond, Gabriel & Verba, Sidney (1963) *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Ankersmit, Frank (1997) *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford: Stanford University Press.
- Ankersmit, Frank (2002) *Political Representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Ansell, Christopher & Torfing, Jacob (toim.) (2014) *Public Innovation Through Collaboration and Design*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2015) Verkostodemokratia: Teoreettinen analyysi politiikkaverkostojen demokratisoinnin haasteista. *Politiikka* 57:2, 75–93.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Rynnänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2003) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia-sarja. Tampere: Tampere University Press.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Ramstedt-Sen, Tiina (2013) Teknisen sektorin innovaatioverkostot. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 41:1, 65–81.
- Anttonen, Anneli, Henriksson, Lea & Nätkin, Ritva (1994) *Naisten hyvinvointivaltio*. Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, Anneli, Häikiö, Liisa & Stefansson, Kolbeinn (toim.) (2012) *Welfare State: Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Arnstein, Sherry (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35:4, 216–224.
- Arrow, Kenneth (1951) *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Bache, Ian & Flinders, Matthew (toim.) (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bachrach, Peter, Baratz, Morton, S. & Levi, Margaret (1970) *Power and Poverty: Theory and Practice*. Lontoo ja Toronto: Oxford University Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001) Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society* 29:1, 43–72.
- Baistow, Karen (1994) Liberation and Regulation? Some Paradoxes of Empowerment. *Critical Social Policy* 14:4, 34–36.
- Baker, Keith Michael (toim.) (1976) *Condorcet: Selected Writings*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill.
- Banerjee, Abhijit (1992) A Simple Model of Herd Behavior. *Quarterly Journal of Economics* 107:3, 797–17.
- Bang, Henrik (2004) *Everyday Makers and Expert Citizens: Building Political Not*

- Social Capital*. ANU, School of Social Science (julkaisematon).
- Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Barcevičius, Egidijus, Weishaupt, J. Timo & Zeitlin, Jonathan (toim.) (2014) *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barnes, Samuel H. & Kaase, Max (toim.) (1979) *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Bartholdi, John, Tovey, Craig & Trick, Michael (1989) The Computational Difficulty of Manipulating an Election. *Social Choice and Welfare* 6:3, 227–241.
- Bauman, Zygmunt (1996) *Postmodernism in lumo*. Tampere: Vastapaino.
- Beck, Ulrich (1997) Subpolitics: Ecology and the Disintegration of Institutional Power. *Organization & Environment* 10:1, 52–65.
- Bellamy, Richard (2010) Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic 'Outputs' be Separated from the Democratic 'Inputs' Provided by Competitive Parties and Majority Rule? *Journal of European Public Policy* 17:1, 2–19.
- Bellamy, Richard (toim.) (2011) Symposium on Democracy and New Modes of Governance. *Government and Opposition* 46:1, 56–57.
- Bengtsson, Åsa & Mattila, Mikko (2009a) Suoran demokratian ja häivedemokratian kannatus Suomessa. Teoksessa Sami Borg & Heikki Paloheimo (toim.) *Vaalit yleisdemokratiassa*. Tampere: Tampere University Press, 303–324.
- Bengtsson, Åsa & Mattila, Mikko (2009b) Direct Democracy and Its Critics: Support for Direct Democracy and 'Stealth' Democracy in Finland. *West European Politics* 32:5, 1031–1048.
- Ben-Yasaar, Ruth & Jacob Paroush (2000) A Nonasymptotic Condorcet Jury Theorem. *Social Choice and Welfare* 17:2, 189–199.
- Benz, Arthur, Harlow, Carol & Papadopoulos, Yannis (toim.) (2007) Accountability in EU Multilevel Governance. *European Law Journal* 13:4, 441–446.
- Benz, Arthur & Papadopoulos, Yannis (toim.) (2006) *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. Lontoo: Routledge.
- Betz, Hans-Georg (1994) *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Bevir, Mark & Trentmann, Frank (toim.) (2007) *Governance, Consumers and Citizens: Agency and Resistance in Contemporary Politics*. Lontoo: Palgrave.
- Bevir, Mark (2010) *Democratic Governance*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Bherer, Laurence, Dufour, Pascale & Montambeault, Françoise (2016) The Par-



- participatory Democracy Turn: An Introduction. *Journal of Civil Society* 12:3, 225-230.
- Biggs, Margaret (1996) *Building Blocks for Canada's New Social Union*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Bikhchandani, Sushil, Hirshleifer, David & Welch, Ivo (1992) A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades. *Journal of Political Economy* 100:5, 992-1026.
- Bikhchandani, Sushil & Sharma, Sunil (2000) Herd Behavior in Financial Markets, *IMF Working Papers* 48.
- Billis, David (toim.) (2010) *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*. Lontoo: Palgrave.
- Black, Duncan (1958) *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanco, Ismael, Lowndes, Vivien & Pratchett, Lawrence (2011) Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political Studies Review* 9:3, 297-308.
- Blaug, Ricardo (2002) Engineering Democracy. *Political Studies* 50:1, 102-116.
- Bogdanor, Vernon (toim.) (2006) *Joined-Up Government*. Reprint. Oxford: Oxford University Press.
- Borg, Sami (1996) *Velvollisuus vaikuttaa. Tutkimus suomalaisten äänestysosallistumisen perusteista ja eduskuntavaalien äänestysprosentin laskusta*. Tampere: Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos.
- Borg, Sami (2008) *Hiljaa hyvä tulee. Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaalivoinnista*. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Borg, Sami (2012) Perussuomalaiset. Teoksessa Sami Borg (toim.) *Muutosvaalit 2011*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami (toim.) (2013) *Demokratiaindikaattorit 2013*. Oikeusministeriön julkaisu 52/2013, selvityksiä ja ohjeita. [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1381926978054/Files/OMSO\\_52\\_2013\\_demokratiaindik\\_verkko\\_\\_MA\\_184\\_s.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1381926978054/Files/OMSO_52_2013_demokratiaindik_verkko__MA_184_s.pdf) (haettu 6.11.2015).
- Borg, Sami (2015a) Tulos, kannatusmuutokset ja äänestyspäätösten taustoja. Teoksessa Sami Borg, Elina Kestilä-Kekkonen & Jussi Westinen (toim.) *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami (2015b) *Ajaako yleisdemokratia etuamme?* Tieto & Trendit: talous ja hyvinvointikatsaus 2015 (1). Helsinki: Tilastokeskus.
- Borg, Sami, Kestilä-Kekkonen, Elina & Westinen, Jussi (2015) *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.

- Borg, Sami & Moring, Tom (2005) Vaalikampanja. Teoksessa Heikki Paloheimo (toim.) *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo: WSOY, 47–72.
- Borrás, Susana & Conzelmann, Thomas (toim.) (2007) Democracy and Soft Modes of Governance in the EU. *Journal of European Integration* 29:5, 531–548.
- Borrás, Susana & Greve, Brent (toim.) (2004) The Open Method of Co-ordination: Theoretical, Empirical and Methodological Challenges for EU Studies. *Journal of European Public Policy* 11:2, 185–208.
- Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bourgon, Jocelyn (2007) Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences* 73:1, 7–26.
- Bovaird, Tony, Löffler, Elke & Parrado-Díez, Salvador (2002) *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bowler, Shaun & Karp, Jeffrey (2004) Politicians, Scandals, and Trust in Government. *Political Behavior* 26:3, 271–287.
- Boxberg, Katja & Heikka, Taneli (2009) *Lumedemokratia*. Helsinki: WSOY.
- Brady, Henry (1999) Political Participation. Teoksessa John P. Robinson, Phillip R. Shaver & Lawrence S. Wrightsman (toim.) *Measures of Political Attitudes*. San Diego: Academic Press, 737–801.
- Brady, Henry E., Verba, Sidney & Lehman Scholzman, Kay (1995) Beyond SES: A Resource Model of Participation. *American Political Science Review* 89:2, 271–94.
- Branden, Taco, Trommel, Willem & Verschuere, Bram (toim.) (2014) *Manufacturing Civil Society: Principles, Practices and Effects*. Lontoo: Palgrave.
- Bressanelli, Edoardo (2014) *Europarties after Enlargement: Organization, Ideology and Competition*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bright, Jonathan, Garzia, Diego, Lacey, Joseph & Trechsel, Alexander (2016) Europe's Voting Space and the Problem of Second-order Elections: A Transnational Proposal. *European Union Politics* 17:1, 184–198.
- van der Brug, Wouter & van der Eijk, Cees (toim.) (2007) *European Elections and Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- van der Brug, Wouter & van Spanje, Joost (2009) Immigration, Europe and the 'New' Cultural Dimension. *European Journal of Political Research* 48:3, 309–334.
- van der Brug, Wouter & de Vriese, Claes H. (toim.) (2016) *(Un)intended Consequences of European Parliamentary Elections*. Oxford: Oxford University

- Press.
- Buchanan, James & Tullock, George (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bäck, Emma, Bäck, Hanna & Gustafsson, Nils (2015) *Ungas politiska deltagande: Nya former och aktivitet genom sociala medier?* <https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2015/04/bc3a4ck-bc3a4ck-gustafsson-ungas-politiska-deltagande.pdf> (haettu 5.12.2015).
- Bäck, Maria, Kestilä-Kekkonen, Elina & Söderlund, Peter (2016) Suomalaisten poliittinen luottamus ja siihen vaikuttavat tekijät. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.) *Eduskuntavaalit 2015* (työnimi). Helsinki: Oikeusministeriö. Painossa.
- Börzel, Tanja A. (1998) Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration* 76:2, 253–272.
- Calabrò, Andrea (toim.) (2011) *Governance Structures and Mechanisms in Public Service Organizations: Theories, Evidence and Future Directions*. Berliini: Springer-Verlag.
- Campbell, Donald & Kelly, Jerry (2015) Anonymous, Neutral and Strategy-proof Rules on the Condorcet Domain. *Economics Letters* 128:1, 79–82.
- Caplan, Brian (2007) *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Castells, Manuel (1996) *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I*. Oxford: Blackwell.
- Castiglione, Dario & Longman, Chris (toim.) (2007) *The Language Question in Europe and Diverse Societies: Political, Legal and Social Perspectives*. Oxford: Hart Publishing.
- Cheng, Justin, Danescu-Niculescu-Mizil, Cristian & Leskovec, Jure (2015) *Antisocial Behavior in Online Discussion Communities*. Arxiv.org/abs/1504.00680.
- Christensen, Tom (2012) Post-NPM and Changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1:1, 1–11.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* 67:6, 1059–1066.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2011) Complexity and Hybrid Public Administration: Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review* 11:4, 407–423.
- Christiansen, Thomas & Larsson, Torbjörn (toim.) (2007) *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Citrin, Jack (1974) The Political Relevance of Trust in Government. *American*

- Political Science Review* 68:3, 973–988.
- Colman, Andrew & Pountney, Ian (1978) Borda's Voting Paradox. Theoretical Likelihood and Electoral Occurrences. *Behavioral Science* 23:1, 15–20.
- Colomer, Josep (2013) Ramon Llull: From 'Ars electionis' to Social Choice Theory. *Social Choice and Welfare* 40:2, 317–328.
- Comfort, Louise K., Wukich, Clayton, Scheinert, Steve & Huggins, Leonard J. (2011) Network Theory and Practice in Public Administration: Designing Resilience for Metropolitan Regions. Teoksessa Donald C. Menzel & Harvey L. White (toim.), *The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities*. Armonk: M.E. Sharpe, 257–271.
- Condorcet, Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat (1785) *Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*. Pariisi.
- Conge, Patrick J. (1988) Review: The Concept of Political Participation: Towards a Definition. *Comparative Politics* 20:2, 241–249.
- Considine, Mark & Lewis, Jenny M. (2003) Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review* 63:2, 131–140.
- Converse, Philip E. (1964) The Nature of Belief Systems in Mass Publics. Teoksessa David E. Apter (toim.) *Ideology and Discontent*. New York: Free Press, 206–261.
- Converse, Philip E. (1972) Change in the American Electorate. Teoksessa Angus Campbell & Philip E. Converse (toim.) *The Human Meaning of Social Change*. New York: Russell Sage Foundation, 263–337.
- Crouch, Colin (2003) *Postdemocrazia*. Roma-Bari: Laterza.
- Crouch, Colin (2004) *Post-Democracy*. Cambridge: Polity.
- Crouch, Colin (2009) *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Crouch, Colin (2011) *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Cruikshank, Barbara (1999) *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca ja Lontoo: Cornell University Press.
- Culpepper, Pepper D. (2011) *Quiet Politics, Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtin, Deirdre, Mair, Peter & Papadopoulos, Yannis (toim.) (2010) Positioning Accountability in European Governance: An Introduction. *West European Politics* 33:5, 929–945.
- Dahl, Hanne, Keränen, Marja & Kovalainen, Anne (toim.) (2011) *Europeanization, Care and Gender. Global Complexities*. Lontoo: Palgrave.
- Dahl, Robert A. (2000) *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russell J. (2004) *Democratic Challenge, Democratic Choice: The Erosion*

- of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. (2006) *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 4th edition. Washington DC: CQ Prob.
- Dalton, Russell J. (2014) *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 6th edition. Lontoo: Sage.
- Dalton, Russell J. & Klingemann, Hans-Dieter (2007) Citizens and Political Behavior. Teoksessa Russell Dalton & Hans-Dieter Klingemann (toim.) *Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 3–28.
- Dalton, Russell J., Burklin, Wilhelm & Drummond, Andrew (2001) Public Opinion and Direct Democracy. *Journal of Democracy* 12:4, 141-154.
- Dasgupta, Partha & Maskin, Eric (2008) On the Robustness of Majority Rule. *Journal of the European Economic Association* 6:5, 949–973.
- Davies, Jonathan S. (2012) Network Governance Theory: A Gramscian Critique. *Environment and Planning A* 44:11, 2687–2704.
- De Vries, Catherine E. (2010) EU Issue Voting: Asset or Liability? How European Integration Affects Parties' Electoral Fortunes. *European Union Politics* 11:1, 89–117.
- De Vries, Catherine E., van der Brug, Wouter, van Egmond, Marcel H. & van der Eijk, Cees (2011) Individual and Contextual Variation in EU Issue Voting: The Role of Political Information. *Electoral Studies* 30:1, 16–28.
- De Vries, Catherine E. & Tillman, Erik R. (2011) European Union Issue Voting in East and West Europe: The Role of Political Context. *Comparative European Politics* 9:1, 1–17.
- Dean, Mitchell (2007) *Governing Societies: Political Perspectives on Domestic and International Rule*. Maidendead: Open University Press.
- Dean, Mitchell (2010) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Los Angeles, New Delhi ja Singapore: Sage Publications.
- Decker, Frank & Sonnicksen, Jared (2011) An Alternative Approach to European Union Democratization: Re-Examining the Direct Election of the Commission President. *Government and Opposition* 46:2, 168–191.
- Delli Carpini, Michael X. & Keeter, Scott (1996) *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet Vinzant (2000) The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60:6, 549–559.
- Department of the Environment, Community & Local Government (2014) *Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government*. To Phil Hogan T.D. Minister for the Environment, Community & Local

- Government. [Http://www.socialjustice.ie/sites/default/files/attach/policy-issue-article/3222/2014-02-28-workinggroupreport-published-final01.pdf](http://www.socialjustice.ie/sites/default/files/attach/policy-issue-article/3222/2014-02-28-workinggroupreport-published-final01.pdf) (haettu 12.5.2016).
- Dewey, John (2006) *Julkinen toiminta ja sen ongelmat*. Tampere: Vastapaino.
- Diamond, Larry & Morlino, Leonardo (2005) *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Duddy, Conal (2014) Condorcet's Principle and the Strong No-show Paradoxes. *Theory and Decision* 77:2, 275–285.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bestow, Simon & Tinkler, Jane (2006) New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:3, 467–494.
- Dunn, William N. & Miller, David Y. (2007) A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review* 7:4, 345–358.
- Easton, David (1957) An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics* 9:3, 383–400.
- Easton, David (1965) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Easton, David (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Easton, David (1975) A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5:4, 435–457.
- Eising, Rainer & Kohler-Koch, Beate (toim.) (1999) *The Transformation of Governance in the European Union*. Lontoo: Routledge.
- van der Eijk, Cees & Franklin, Mark N. (toim.) (1996) *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ekman, Joakim & Amnå, Erik (2012) Political Participation and Civic Engagement: Towards a new typology. *Human Affairs* 22:3, 283–300.
- Elo, Kimmo & Rapeli, Lauri (2008) *Suomalaisten politiikkatietämys*. Oikeusministeriön julkaisu 2008/6. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Elomäki, Anna (2005) Kansalainen vai äitkansalainen: Naisten kansalaisuuden ja äitiyden yhteen kietoutumisesta. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- Eranti, Veikko (2016) *Individuals Doing Politics: Urban participation, social media campaigning and online nano-politics*. Dissertation, University of Helsinki, Faculty of Social Sciences.
- Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, John Erik (toim.) (2012) *Rethinking Democracy and the European Union*. Lontoo: Routledge.

- Eriksson, Kai (toim.) (2015) *Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa*. Helsinki: Gaudemus.
- Esaiasson, Peter & Westholm, Anders (toim.) (2006) *Deltagandets mekanismer: Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Esping-Andersen, Gösta (1999) *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Etzioni-Halevy, Eva (1993) *The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Euroopan komissio (2011) *Johdatus eurooppalaiseen kansalaisyhteiskuntaan*. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Eurostat (2015) *Voter turnout in national and EU parliamentary elections*. [Http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tsdgo310](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tsdgo310) (haettu 13.4.2016).
- Faucher, Florence (2015) New Forms of Political Participation. Changing Demands or Changing Opportunities to Participate in Political Parties? *Comparative European Politics* 13:4, 405–429.
- Felsenthal, Dan (2012) A Review of Paradoxes Afflicting Procedures for Electing a Single Candidate. Teoksessa: Dan Felsenthal & Moshe Machover (toim.) *Electoral Systems: Paradoxes, Assumptions, and Procedures*. Berliini ja Heidelberg: Springer Verlag.
- Felsenthal, Dan & Nurmi, Hannu (2016) Two Types of Participation Failure Under Nine Voting Methods in Variable Electorate. *Käsikirjoitus*.
- Felsenthal, Dan & Tideman, T. Nicolaus (2013) Varieties of Failure of Monotonicity and Participation Under Five Voting Methods. *Theory and Decision* 75:1, 59–77.
- Ferlie, Ewan, Fitzgerald, Louise, McGivern, Gerry, Dopson, Sue & Bennett, Chris (2011) Public Policy Networks and ‘Wicked Problems’: a Nascent Solution? *Public Administration* 89:2, 307–324.
- Finke, Daniel, König, Thomas, Proksch, Sven-Oliver & Tsebelis, George (2012) *Reforming the European Union: Realizing the Impossible*. Princeton: Princeton University Press.
- Finnpublishers.
- Fishburn, Peter (1973) *The Theory of Social Choice*. Princeton: Princeton University Press.
- Fishburn, Peter (1982) Monotonicity Paradoxes in the Theory of Elections. *Discrete Applied Mathematics* 4:2, 119–134.
- Fishkin, James S. (2011) *When the People Speak*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishman, Robert M. (2004) *Democracy’s Voices: Social Ties and the Quality of Public Life in Spain*. Ithaca: Cornell University Press.



- Follesdal, Andreas & Hix, Simon (2006) Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44:3, 533–562.
- Foth, Marcus, Choi, Jaz Hee-jeong & Satchell, Christine (2011) *Urban Informatics*. [Http://eprints.qut.edu.au/39159/1/39159.pdf](http://eprints.qut.edu.au/39159/1/39159.pdf) (haettu 13.4.2016).
- Foth, Marcus & Hearn, Greg (2007) Networked Individualism of Urban Residents: Discovering the Communicative Ecology in Inner-city Apartment Buildings. *Information, Communication & Society* 10:5, 749–772.
- Foucault, Michael (1980) *Tarokkailla ja rangaista*. Helsinki: Otava.
- Foucault, Michael (2010) *Turvallisuus, alue, väestö: Hallinnallisuuden historia*. College de Francen Luennot 1977–1978. Helsinki: Tutkijaliitto.
- FSD 1004. Suomen Gallup & Helsingin yliopisto: Puolueiden ajankohtaistutkimus 1977 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 2 (2002-12-04). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. [Http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD1004](http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD1004).
- FSD 2729. Nuorisosiain neuvottelukunta (Nuora) & Nuorisotutkimusseura: Nuorisobarometri 2012 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 3.0 (2015-08-31). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. [Http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2729](http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2729).
- Gabel, Matthew J. (1998) The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union. *Comparative Politics* 30:4, 463–475.
- Gagatek, Wojciech & Van Hecke, Steven (2014) The Development of European Political Foundations and Their Role in Strengthening Europarties. *Acta Politica* 49:1, 86–104.
- Gibbard, Allan (1973) Manipulation of Voting Schemes: a General Result. *Econometrica* 41:4, 587–601.
- Giddens, Anthony (1991) *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Gigerenzer, Gerd (2014) *Risk Savvy: How to Make Good Decisions*. Lontoo: Allen Lane.
- Gratschew, Maria (2004) Compulsory Voting in Western Europe. Teoksessa Rafael L. Pintor & Maria Gratschew (toim.) *Voter Turnout in Western Europe since 1945: A Regional Report*. Tukholma: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 25–31.
- Grönlund, Kimmo & Kestilä-Kekkonen, Elina. Julkaistaan 2016. Eduskuntavaalitutkimus 2015 [elektroninen aineisto]. FSD3067. Helsinki: TNS Gallup [aineistonkeruu], 2015. Vaalitutkimuskonsortio [tuottaja], 2015. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja], 2016 (tulossa).
- Gärdenfors, Peter (1976) Manipulation of Social Choice Functions. *Journal of Economic Theory* 13:2, 217–228.



- Hafner-Fink Mitja & Oblak Črnič, Tanja (2014) Digital Citizenship as Multiple Political Participation? Predictors of Digital Political Participation in Slovenia. *Teorija in Praksa* 51:6, 1284–1303.
- Hagopian, Frances (2005) Brazil and Chile. Teoksessa Larry Diamond & Leonardo Morlino (toim.) *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 123–162.
- Hanley, David (2008) *Beyond the Nation State: Parties in the Era of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Haveri, Aarto & Pehk, Teele (2008) *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Hay, Colin (2007) *Why We Hate Politics?* Cambridge: Polity Press.
- Heinelt, Hubert, Getimis, Panagiotis, Kafkalas, Grigoris, Smith, Randall & Swyngedouw, Erik (toim.) (2002) *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience*. Wiesbaden: Springer VS.
- Heino, Siiri-Maija & Wiberg, Matti (2012) Mielipidemittausuutisointihutiointi. *Politiikka* 54:1, 73–82.
- Helander, Voitto (1977) Etujärjestöjen ja valtion suhteiden kehityksen pääpiirteet toisen maailmansodan jälkeisessä Suomessa. Teoksessa Riitta Mäkinen & Erja Saraste (toim.) *Poliittiset puolueet, etu- ja joukkojärjestöt Suomessa toisen maailmansodan jälkeen: Helsingissä 8.–9.9.1977 pidetyn Parlamentarismien kehityslinjoja-seminaarin raportti*. Helsingin yliopiston poliittisen historian laitoksen julkaisuja, 73–104.
- Helander, Voitto (1981) *Korporatismi*. Mänttä: Gaudeamus.
- Helander, Voitto (1983) Puolueiden ja etujärjestöjen yhteenkietoutuminen hallinnon kanssa. *Oikeus* 12:4, 216–224.
- Helander, Voitto (2003) Public Sector Reforms and the Third Sector. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 31:4, 290–297.
- Held, David (2006) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hetherington, Marc J. (1998) The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review* 92:4, 791–808.
- Heuru, Kauko (2000) *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hibbing, John R. & Theiss-Morse, Elizabeth (2002) *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. New York: Cambridge University Press.
- Hiironniemi, Silja (2005) *Suomen hallinto verkostona: 2000-luvun haasteiden hallintaa*. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 14/2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Hirschman Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.

- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- Hirst, Paul (2000) Democracy and Governance. Teoksessa Jon Pierre (toim.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 13–35.
- Hirst, Paul. & Bader, Veit (toim.) (2001) *Associative Democracy: the Real Third Way*. Abingdon, Oxon: Frank Cass Publishers.
- Hix, Simon (2008) *What's Wrong With the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hix, Simon & Høyland, Bjørn (2011) *The Political System of the European Union*. 3<sup>rd</sup> edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon & Lord, Christopher (1997) *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Hix, Simon, Noury, Abdul & Roland, Gérard (2004) How to Choose the European Executive: A Counterfactual Analysis, 1979–1999. Teoksessa Charles B. Blankart & Dennis C. Mueller (toim.) *A Constitution for the European Union*. Cambridge: MIT Press, 169–201.
- Hix, Simon, Noury, Abdul & Roland, Gérard (2007) *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobolt, Sara B. (2014) A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections. *Journal of European Public Policy* 21:10, 1528–1540.
- Hobolt, Sara B. (2015) The 2014 European Elections: Divided in Unity? *Journal of Common Market Studies* 53:1, 6–21.
- Hobolt, Sara B. (2016). The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy* 23:9, 1259–1277.
- Hobolt, Sara B. & Franklin, Mark N. (toim.) (2011) Introduction: Electoral Democracy in the European Union. *Electoral Studies* 30:1, 1–3.
- Hobolt, Sara B., Spoon, Jae-Jae & Tilley, James (2009) A Vote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. *British Journal of Political Science* 39:1, 93–115.
- Hobolt, Sara B & Spoon, Jae-Jae (2012) Motivating the European voter: Parties, issues and campaigns in European Parliament elections. *European Journal of Political Research* 51:6, 701–727.
- Hobolt, Sara B. & Tilley, James (2014) *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hong, Geeyoung (2015) Explaining Vote Switching to Niche Parties in the 2009 European Parliament Elections. *European Union Politics* 16:4, 514–535.
- Hood, Christopher (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69:1, 3–19.

- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2009) A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2012) Politicization. Teoksessa Erik Jones, Anand Menon & Stephen Weatherill (toim.) *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 840–853.
- Hooghe, Marc & Zmerli, Sonja (2011) Introduction: the Context of Political Trust. Teoksessa Marc Hooghe & Sonja Zmerli (toim.) *Political Trust*. Why Context Matters. Colchester: ECPR Press.
- Howard, Cosmo (2015) Rethinking Post-NPM Governance: The Bureaucratic Struggle to Implement One-Stop-Shopping for Government Services in Alberta. *Public Organization Review* 15:2, 237–254.
- Hyvärinen, Anna & Raunio, Tapio (2014) Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012. *Politiikka* 56:2, 87–100.
- Hämäläinen, Juha ja Kurki, Leena (1997) *Sosiaalipedagogiikka*. Helsinki: WSOY.
- Hänninen, Sakari (2015) Verkostohallinta. Teoksessa Kai Eriksson (toim.) *Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa*. Helsinki: Gaudeamus, 250–270.
- Häyhtiö, Tapio (2004) Tietoyhteiskunta identiteettiprojektina - demokraattinen kansalaisuus verkossa. *Politiikka* 46:4, 277–291.
- Hölttä, Kalevi (2013) *Kansalaistoiminta: Lailliset oikeudet*. Helsinki: Into Kustannus.
- Inglehart, Ronald (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- IRMA (2011) *Virtual Communities: Concepts, Methodologies, Tools and Applications*. Vols. I-IV. Information Resources Management Association (USA). Hershey: IGI Global.
- Jakonen, Mikko & Korvela, Paul-Erik (2011) Demokratia ilman kansaa? EU:n legitimiteetin lähteistä. *Politiikka* 53:2, 95–105.
- Jefferson, Thomas (1812) *The Proceedings of the Government of the United States, In Maintaining The Public Right to the Beach of the Mississippi, Adjacent to New-Orleans, Against the Intrusion of Edward Livingston*.
- Johanson, Jan-Erik, Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri (1995) *Johdatus verkostotutkimukseen*. Menetelmäraportteja ja käsikirjoja 3. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Johansson, Karl Magnus & Raunio, Tapio (2004) *Politiska partier i den europeiska författningen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Johansson, Karl Magnus & Raunio, Tapio (2005) Regulating Europarties: Cross-Party Coalitions Capitalizing on Incomplete Contracts. *Party Politics*

11:5, 515–534.

- Johansson, Karl Magnus & Zervakis, Peter (toim.) (2002) *European Political Parties between Cooperation and Integration*. Baden-Baden: Nomos.
- Johansson, Marjut & Pyykkö, Riitta (toim.) (2005) *Monikielinen Eurooppa: Kie-lipolitiikkaa ja käytäntöä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Jordan, Grant & Schout, Adriaan (toim.) (2006) *The Coordination of the Euro-pean Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jordan, Grant & Schubert, Klaus (1992) A Preliminary Ordering of Policy Net-work. *European Journal for Political Research* 21:1-2, 7–27.
- Kaase, Max & Marsh, Alan (1979) Political Action. A Theoretical Perspective. Teoksessa Samuel Barnes & Max Kaase ym. (toim.) *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Lontoo: Sage, 27–56.
- Kalliokoski, Aili (2015) *Aitoo vaikuttamista vai symbolista osallistamista? Kansa-laisraadit Jyväskylässä vuosina 2012–2013*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- KARA (2015) *Kansalaisraatikäsikirja: Opas kansalaisraadin järjestäjille*. Setle-menttijulkaisuja 34. Helsinki: Setlementtiliitto.
- Karjalainen, Keijo & Raunio, Tapio (2003) *Mitä konventin jälkeen? Kohti yli-kansallista demokratiataa*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) raportti.
- Katajala, Virpi (2006) *Seudulliset elinkeinoyhtiöt aluekehittämisen verkostossa*. Sente-julkaisuja 20/2005. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittä-misen tutkimusyksikkö.
- Kaufmann, Bruno, Lamassoure, Alain & Meyer, Jürgen (toim.) (2003) *Transna-tional Democracy in the Making. IRI Europe Handbook 2004: the New Chal-lenge of European Initiative(s) & Referendum(s) after the Convention*. Amster-dam: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Kauppinen, Tapani (2011) *Kuntien tulevaisuus haltuun. Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä*. Akateeminen väitös-kirja. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimus 67/2011. Helsinki: THL.
- Kavanagh, Dennis, Richards, David, Geddes, Andrew & Smith, Martin (2006) *British politics*. Fifth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Keane, John (2009) *The Life and Death of Democracy*. Lontoo: Simon & Schus-ter.
- Keast, Robyn, Mandell, Myrna P. & Agranoff, Robert (toim.) (2014) *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks*. New York: Routledge.
- Kemeny, John (1958) Mathematics Without Numbers. *Daedalus* 88:1, 571–591.

- Keränen, Marja (2008) Poliittisen osallistumisen epäpolitisoituminen. Teoksessa Paul-Erik Korvela & Kia Lindroos (toim.) *Avauksia poliittiseen ajatteluun*. Helsinki: SoPhi/Minerva, 35–59.
- Kestilä-Kekkonen, Elina (2015) Suomalaisten poliittinen kiinnittyminen. Teoksessa Sami Borg, Elina Kestilä-Kekkonen & Jussi Westinen (toim.) *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Kestilä-Kekkonen, Elina & Söderlund, Peter (2014) Total Faith is Blind Faith? Political Trust, Satisfaction with Policy Outputs and System Responsiveness in Finland 2002–2013. Teoksessa Tapio Raunio & Hannu Nurmi (toim.) *The Serious Game of Politics: Festschrift for Matti Wiberg*. Tampere: Finnish Political Science Association, 51–67.
- Kestilä-Kekkonen, Elina & Söderlund, Peter (2016) Political Trust and Institutional Performance: Evidence from Finland 2004–2013, *Scandinavian Political Studies*, tulossa.
- Kettunen, Pauli (2016) *Tyytymättömyyden suunnat*. Verkkosymposium: Tarinoita taantuvasta Suomesta ja sukupuolesta. Tasa-arvovaje. [Http://www.tasaarvovaje.fi/?p=157](http://www.tasaarvovaje.fi/?p=157), (haettu 18.3.2016).
- Kettunen, Pekka, Haveri, Arto, Nyholm, Inga, Pehk, Teele & Anttiroiko, Ari-Veikko (2007) *Network Governance at Regional and Local Level in Finland*. Working Paper Series 2007:7. Center for Democratic Network Governance/Center for Demokratisk Netwaerksstyrning. Roskilde: University of Roskilde.
- Kickert, Walter J.M., Klijin, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. (1999) Introduction: a Management Perspective on Policy Networks. Teoksessa Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijin & Joop F.M. Koppenjan (toim.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Lontoo: Sage, 1–13.
- Klijin, Erik-Hans & Skelcher, Chris (2007) Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration* 85:3, 587–608.
- Klijin, Erik-Hans (1999) Policy Networks: An Overview. Teoksessa Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijin & Joop F.M. Koppenjan (toim.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Lontoo: Sage, 14–34.
- Klingemann, Hans-Dieter & Fuchs, Dieter (toim.) (1995) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, Beate (toim.) (2003) *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, Beate (2010) Civil Society and EU Democracy: 'Astroturf' Representation. *Journal of European Public Policy* 17:1, 100–116.
- Koliba, Christopher, Meek, Jack W. & Zia, Asim (2010) *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. New York: CRC Press.

- Konsala, Heikki (2012) *Toimintaryhmän muuttuva rooli*. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Raportteja 84. <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Raportteja84.pdf> (haettu 10.7.2014).
- Konstantinidis, Nikitas (2013) Optimal Committee Design and Political Participation. *Journal of Theoretical Politics* 25:4, 443–466.
- Kooiman, Jan (toim.) (1993) *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. Lontoo: Sage.
- Korvela, Paul-Erik (2012a) *Uudet osallistumisen tavat saattavat heikentää demokratiaa*. <http://politiikasta.fi/uudet-osallistumisen-tavat-saattavat-heikentaa-demokratiaa/> (haettu 3.5.2017).
- Korvela, Paul-Erik (2012b) Postdemokratia. *Politiikka* 54:2, 148–157.
- Korvela, Paul-Erik & Rinne, Jenni (2014) Demokratian uudistaminen voi viedä harmaalle alueelle. *Helsingin Sanomat* (Vieraskynä), 7.4.2014.
- Korvela, Paul-Erik & Wass, Hanna (2014) Kaksi vuotta suomalaista kansalaisaloitetta: aloiteinstituution merkityksestä, mahdollisuuksista ja haasteista. <http://politiikasta.fi/kaksi-vuotta-suomalaista-kansalaisaloitetta-aloiteinstituution-merkityksesta-mahdollisuuksista-ja-haasteista/> (haettu 3.5.2017).
- Koskiahho, Briitta (2014) *Kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa etsimässä*. Settlementitjulkaisuja 32. Helsinki: Settlementiliitto.
- Krueger, Anne (1974) The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review* 64:3, 291–303.
- Kruger, Justin & Dunning, David (1999) Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments. *Journal of Personality and Social Psychology* 77:6, 1121–1134.
- Kulovaara, Kari (2007) *Kilpailuvaltion kielioppi: Työmarkkinapoliittisen retorikan analyysi*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- Kultti, Klaus & Miettinen, Paavo (2009) Stability of constitutions. *Journal of Public Economic Theory* 11:6, 891–896.
- Kunelius, Risto, Noppari, Elina & Reunanen, Esa (2009) *Media vallan verkoissa*. Sarja A 112. Tampere: Tampereen yliopisto, journalismin tutkimusyksikkö.
- Kuokkanen, Kanerva (2016) *Developing Participation Through Projects? A Case Study from the Helsinki Metropolitan Area*. Publications of the Faculty of Social Sciences 6. Helsinki: Unigrafia.
- Kurki, Leena (2006) *Sosio-kulttuurinen innostaminen*. Tampere: Vastapaino.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013) *Konsulttidemokratia. Kuinka valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kölln, Ann-Kristin (2015a) The Effects of Membership Decline on Party Organisations in Europe. *European Journal of Political Research* 54:4, 707–725.

- Kölln, Ann-Kristin (2015b) The Value of Political Parties to Representative Democracy. *European Political Science Review* 7:4, 593–613.
- Ladrech, Robert (2000) *Social Democracy and the Challenge of European Union*. Boulder: Lynne Rienner.
- Laitinen, Elias (2016) Täysparlamentarismiin ja suoran demokratian yhdistämisen tuska – Kansalaisaloiteinstituution kehittämisehdotusten arviointia. *Politiikka* 58:4, 332–342.
- Laffin, Martin, Mawson, John & Ormston, Christianne (2014) Public Services in a ‘Postdemocratic Age’: An Alternative Framework to Network Governance. *Environment and Planning C: Government and Policy* 32:4, 762–776.
- Lagerspetz, Eerik (2016) *Social Choice and Democratic Values*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, Lontoo: Springer.
- Lamppula, Antti (2015) *Vaaliennusteesta internetäänestykseen? Tutkimus tietotekniikan käytöstä ja sen kehittämismahdollisuuksista yleisten vaalien toimittamisessa Suomessa*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 2096, Tampere University Press.
- Landemore, Hélène (2013) *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton: Princeton University Press.
- Larmour, Peter (1997) Models of Governance and Public Administration. *International Review of Administrative Sciences* 63:3, 383–394.
- Lau, Richard R. & Redlawsk, David P. (1997) Voting Correctly. *American Political Science Review* 91:3, 585–598.
- Lehtonen, Pauliina (2013) *Julkisesti uskottavat: Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt*. Acta Universitatis Tamperensis, 1802. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Leighley, Jan E. (1995) Attitudes, Opportunities and Incentives: A Field Essay on Political Participation. *Political Research Quarterly* 48:1, 181–209.
- Leino-Sandberg, Päivi ja Wass, Hanna (2014) Ihana, vaikea demokratia. EU:n demokratiavaje neljä vuotta Lissabonin sopimuksen jälkeen. *Politiikka* 56:1, 29–39.
- Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.) (2004) *Innovaatiopolitiikka: Kenen hyväksi, kenen ehdoilla?* Helsinki: Gaudeamus.
- Leuffen, Dirk, Rittberger, Berthold & Schimmelfennig, Frank (2013) *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Li, Yaojun & Marsh, David (2008) New Forms of Political Participation: Searching for Citizens and Everyday Makers. *British Journal of Political Science* 38:2, 247–272.
- Lightfoot, Simon (2005) *Europeanizing Social Democracy? The Rise of the Party of European Socialists*. Lontoo: Routledge.



- Lindberg, Björn, Rasmussen, Anne & Warntjen, Andreas (toim.) (2008) Party Politics as Usual? The Role of Political Parties in the European Union. *Journal of European Public Policy* 15:8, 1107–1126.
- Lindholm, Jari (2016) Joka neljäs hyväksyy partiot. *Suomen kuvalehti* 15.1.2016, 16–19.
- Linnamaa, Reija (2004) *Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky*. Väitöskirja. HAUS-julkaisu 1/2004. Helsinki: HAUS kehittämiskeskus Oy.
- Lipset, Martin Seymour & Rokkan, Stein (1967) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. Toronto: The Free Press.
- Listhaug, Ola & Ringdal, Kristen (2008). Trust in Political Institutions. Teoksessa Heikki Ervasti, Torben Fridberg, Mikael Hjerm & Kristen Ringdal (toim.) *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Listhaug, Ola & Wiberg, Matti (1995) Confidence in Political and Private Institutions. Teoksessa HansDieter Klingemann & Dieter Fuchs (toim.) *Citizens and the State*, Oxford University Press: Oxford, 298–322.
- Lodge, Martin & Gill, Derek (2011) Towards a New Era of Administrative Reform? The Myth of the Post-NPM in New Zealand. *Governance*, 24:1, 141–166.
- Long, Malcolm (2002) Beyond Traditional Boundaries: Government in the Information Age. *Australian Journal of Public Administration* 61:1, 3–12.
- Lord, Christopher (2004) *A Democratic Audit of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lord, Christopher & Harris, Erika (2006) *Democracy in the New Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lowndes, Vivien & Pratchett, Lawrence (2008) Public Policy and Social Capital: Creating, Redistributing or Liquidating? Teoksessa Dario Castiglione, Jan W. van Deth & Guglielmo Wolle (toim.) *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press, 677–707.
- MacPherson, Crawford Brough (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter (2007) Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition* 42:1, 1–17.
- Mair, Peter & van Biezen, Ingrid (2001) Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2004. *Party Politics* 7:1, 5–21.
- Mair, Peter & Thomassen, Jacques (2010) Political Representation and Government in the European Union. *Journal of European Public Policy* 17:1, 20–35.
- Majone, Giandomenico (2005) *Dilemmas of Integration: The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Malinen, Pekka, Anttiroiko, Ari-Veikko, Haahtela, Tero & Siitonen, Pentti



- (toim.) (2012) *Huomispäivän infrastruktuuri: Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen*. Acta 240. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Malkopoulou, Anthoula (2015) *The History of Compulsory Voting in Europe. Democracy's Duty?* Lontoo: Routledge
- Manfredi, Francesco & Maffei, Mirella (2008) Co-governance and Coproduction: From the Social Enterprise Towards the Public-private Co-enterprise. Teoksessa Osborne, Stephen P. (toim.) *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*. New York: Routledge, 183–208.
- Manow, Philip, Schäfer, Armin & Zorn, Hendrik (2008) Europe's Party-political Centre of Gravity, 1957–2003. *Journal of European Public Policy* 15:1, 20–39.
- Markkola, Pirjo, Snellman, Hanna & Östman, Ann-Catrin (toim.) (2014) *Koti-seutu ja kansakunta: Miten suomalaista historiaa on rakennettu*. Helsinki: SKS.
- Marsh, David & Rhodes, R.A.W. (toim.) (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Martikainen, Tuomo (1988) *Puuttuva punainen viiva: Äänestäminen vuoden 1987 eduskuntavaaleissa*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2002) Äänettömät yhtiömiehet. Tutkimus osallistumisesta vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin. Vaalit 2002:1. Helsinki: Tilastokeskus.
- Matthies, Aila-Leena, Kotakari, Ulla & Nylund, Marianne (toim.) (1996) *Välittävät verkostot*. Tampere: Vastapaino.
- Mattila, Mikko (1999) *The Structure of Policy Networks: An Analysis of Political Decision Making Network in Finland*. Helsinki: The University of Helsinki. [Http://www.mv.helsinki.fi/home/mmattila/Hypo3.pdf](http://www.mv.helsinki.fi/home/mmattila/Hypo3.pdf) (haettu 7.10.2014).
- Mattila, Mikko & Raunio, Tapio (2005) Kuka edustaa EU:n vastustajia? Euroopan parlamentin vaalit 2004. *Politiikka* 47:1, 28–41.
- Mattila, Mikko, Söderlund, Peter, Wass, Hanna & Rapeli, Lauri (2013) Healthy voting: the effect of self-reported health on turnout in 30 countries. *Electoral Studies* 32:4, 886–891.
- Mattila-Aalto, Minna (2014) Kuntoutuskumppanuus ja resurssisidonnainen valta: analyysi julkisen sektorin ja järjestöjen yhteistyökäytännöistä kuntoutuspalvelujen järjestämisessä. *Kuntoutus* 37:1, 5–22.
- McLaughlin, Kate, Osborne, Stephen P. & Ferlie, Ewan (2002) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Lontoo & New York: Routledge.
- McLean, Iain & Hewitt, Fiona (1994) *Condorcet: Foundations of Social Choice and Political Theory*. Aldershot: Edward Elgar.
- McLean, Iain & Urken, Arnold (toim.) (1995) *Classics of Social Choice*. Ann

- Arbor: The University of Michigan Press.
- Meskanen, Tommi & Nurmi, Hannu (2006) Distance from Consensus: A Theme and Variations. Teoksessa Bruno Simeone & Friedrich Pukelsheim (toim.) *Mathematics and Democracy: Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*. Berliini ja Heidelberg: Springer Verlag.
- Mickelsson, Rauli (2007) *Suomen puolueet: Historia, muutos ja nykypäivä*. Tampere: Vastapaino.
- Mickelsson, Rauli (2015) *Suomen puolueet: Vapauden ajasta maailmantuskaan*. Tampere: Vastapaino.
- Milbrath, Lester W. & Lal Goel, Madan (1977) *Political Participation. How and Why People Get Involved in Politics*. Chicago: RandMcNally.
- Miller, Arthur (1974a) Rejoinder to "Comment" by Jack Citrin: Political Discontent or Ritualism? *American Political Science Review*, 68:3, 989–1001.
- Miller, Arthur (1974b) Political Issues and Trust in Government, 1964–1970. *American Political Science Review* 68:3, 951–972.
- Moini, Carlo (2011) How Participation Has Become a Hegemonic Discursive Resource: Towards an Interpretivist Research Agenda. *Critical Policy Studies* 5:2, 149–168.
- Molho, Ian (2003) *The Economics of Information*. Oxford: Blackwell.
- Moravcsik, Andrew (2002) In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40:4, 603–624.
- Moravcsik, Andrew (2004) Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition* 39:2, 336–363.
- Mouffe, Chantal (2000) *The Democratic Paradox*. Lontoo ja New York: Verso.
- Mouffe, Chantal (2005a) *On the Political*. Lontoo ja New York: Routledge.
- Mouffe, Chantal (2005b) *The Return of the Political*. Lontoo ja New York: Verso.
- Mouffe, Chantal (2013) *Agonistics: Thinking the World Politically*. Lontoo ja New York: Verso.
- Moulin, Herve (1988) Condorcet's Principle Implies the No-show paradox. *Journal of Economic Theory* 45:1, 53–64.
- Myllymäki, Arvo (1979) *Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet*. Tampere: Finnpublishers.
- Mäkelä, Paula (2015) *Essays on Voting and Ex-Ante Incentives*. Aalto University Doctoral Dissertations 84/2015. Helsinki: Aalto University.
- Mälkiä, Matti, Anttiroiko, Ari-Veikko & Savolainen, Reijo (2004) *eTransformation in Governance: New Directions in Government and Politics*. Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- Määttä, Mirja & Komonen, Pauli (2011) *Lapsi- ja nuorisopolitiikan neuvotteleva ohjaus valtionhallinnossa. Kehittämisohjelman (2007–2011) valmistelu lau-*

- sunnon antaneiden tahojen näkökulmasta*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 42. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/lanuke.pdf> (käytetty 6.3.2017).
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005) *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Neunreither, Karlheinz (1998) Governance without Opposition: The Case of the European Union. *Government and Opposition* 33:4, 419–441.
- Newman, Janet & Clarke, John (2009) *Publics, Politics & Power: Remaking the Public in Public Services*. Lontoo: Sage.
- Newton, Kenneth (1997) Social Capital and Democracy. *American Behavioral Scientist* 40:5, 575–586.
- Niinikoski, Marja-Liisa & Setälä, Maija (2012) Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon tutkimus* 4, 261–276.
- Nitzan, Shmuel (1981) Some Measures of Closeness to Unanimity and Their Implications. *Theory and Decision* 13:2, 129–138.
- Norris, Pippa (2011) *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nousiainen, Marko (2011) *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus. Tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista*. Ruralia Instituutti, Julkaisuja 24. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Nurmi, Hannu (1987) *Comparing Voting Systems*. Dordrecht: D. Reidel.
- Nurmi, Hannu (2002) *Voting Procedures Under Uncertainty*. Berliini: Springer.
- Nurmi, Hannu (2014) Making Sense of Intransitivity, Incompleteness and Discontinuity of Preferences. Teoksessa Pascale Zaraté, Gregory Kersten & Jorge Hernández (toim.) *Group Decision and Negotiation: A Process-Oriented View*. Cham: Springer Verlag.
- Nurmi, Hannu & Suojanen, Maria (2004) Assessing Contestability of Electoral Outcomes. *Quality and Quantity* 38:6, 719–733.
- Nye, Joseph (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Nygård, Mikael & Jakobsson, Gunborg (2015) Politiskt deltagande bland äldre i Finland och Sverige: En studie av deltagarmönster och förklaringar i förändringens ljus. *Politiikka* 57:3, 147–162.
- O’Hara, Kate (1998) *Securing the Social Union*. Ottawa: Canadian Policy Research Network.
- OECD (2001) *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Pariisi: OECD Publishing.
- Oikeusministeriö (2009a) *Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Demokratiapolitiittinen keskusteluasiakirja 2009*. Helsinki: Oikeusministeriö.

- Oikeusministeriö (2009b) *Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. [Http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200905suomalaisetosallistujina.katsaus-suomalaisenkansalaisvaikuttamisentilaanjatutkimukseen/Files/OMJU.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200905suomalaisetosallistujina.katsaus-suomalaisenkansalaisvaikuttamisentilaanjatutkimukseen/Files/OMJU.pdf) (haettu 30.11.2015).
- Oikeusministeriö (2014) *Avoim ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtio-neuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014*. Selvityksiä ja ohjeita 14/2014. [Http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1394630106756/Files/OMSO\\_14\\_2014\\_Demokr\\_selonteko\\_2014\\_SU\\_70\\_s.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1394630106756/Files/OMSO_14_2014_Demokr_selonteko_2014_SU_70_s.pdf) (haettu 10.11.2015).
- Oikeusministeriö (2015a) *Demokratiaindikaattorit 2015*. Selvityksiä ja ohjeita 56/2015. [Http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1449040859824/Files/OMSO\\_56\\_2015\\_Demokratiaindikaattorit.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1449040859824/Files/OMSO_56_2015_Demokratiaindikaattorit.pdf) (haettu 5.12.2015).
- Oikeusministeriö (2015b) *Kuntalaki*. 10.4.2015. [Http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410](http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410) (haettu 5.11.2015).
- Ollila, Anne (1993) *Suomen kotien päivä valkenee: Martta-järjestö suomalaisessa yhteiskunnassa vuoteen 1939*. Historiallisia tutkimuksia 173. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Olsen, Johan P. (2005) *Maybe it is time to rediscover bureaucracy?* Working Paper No. 10. [Https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05\\_10.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_10.pdf) (haettu 30.3.2016).
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1992) *Reinventing Government*. Reading: Addison-Wesley.
- Osborne, Stephen P. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review* 8:3, 377–387.
- Paloheimo, Heikki (2003) Miten äänestäjät valitsevat puolueen? *Politiikka* 45:3, 175–193.
- Paloheimo, Heikki (2014) *Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi 2013*. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 4/2014. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Palonen, Kari (2012) Demokratiapolitiikka – demokratian epäpolitisointia: Reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan 'Demokratiapolitiikan suuntaviivat'. Teoksessa *Parlamentarismi retorisenä politiikkana*. Tampere: Vastapaino, 261–270.
- Palumbo, Antonino (2010) Beyond the Post-War Schumpeterian Consensus: Governance, Legitimacy and Post-Democracy. *Critical Policy Studies* 4:4, 319–343.
- Palumbo, Antonino (2015) *Situating Governance: Context, Content, Critique*. Colchester: The ECPR Press.

- Parés, Marc, Bonet-Martí, Jordi & Martí-Costa, Marc (2012) Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain). *Urban Affairs Review* 48:2, 238–271.
- Paroush, Jacob (1998) Stay Away From Fair Coins: A Condorcet Jury Theorem. *Social Choice and Welfare* 15:1, 15–20.
- Parviainen, Noora-Emilia (2008) *Tupo muuttuvassa maailmassa: Miten suomalaiselle työmarkkinaneuvottelujärjestelmälle käy, kun työ ja maailma muuttuvat?* Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patomäki, Heikki & Teivainen, Teivo (2003) *Globaali demokratia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2013) *Suomalainen kunta pohjoismaisessa perspektiivissä*. Esitys Kuntamarkkinoilla 11.9.2013. Helsinki: Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2015) *Mitä kuntalaiset ajattelevat kuntapäätäjistä? Ensimmäisiä osatuloksia kevään 2015 kuntalaiskyselystä*. Kuntapuheenjohtajapäivä 10.6.2015. [http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2015/06/20150610mitakuntalaisetajattelevatkuntapaattajista/2015\\_Mit%C3%A4%20kuntalaiset%20ajattelevat%20kuntap%C3%A4%C3%A4tt%C3%A4j%C3%A4\\_10%206%202015\\_FINAL\\_UUSI.pdf](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2015/06/20150610mitakuntalaisetajattelevatkuntapaattajista/2015_Mit%C3%A4%20kuntalaiset%20ajattelevat%20kuntap%C3%A4%C3%A4tt%C3%A4j%C3%A4_10%206%202015_FINAL_UUSI.pdf) (haettu 2.12.2015).
- Peltola, Jari (2003) ”Aktiivisen verkkokansalaisen” retorisesta tuottamisesta. *Tiedotustutkimus* 3:, 54–62.
- Pérez, Joaquin (2001) The Strong No-show Paradoxes Are a Common Flaw in Condorcet Voting Correspondences. *Social Choice and Welfare* 18:3, 601–616.
- Pesonen, Pertti & Sänkiäho, Risto (1979) *Kansalaiset ja kansanvalta: suomalaisten käsityksiä poliittisesta toiminnasta*. Porvoo: WSOY.
- Peters, B. Guy (2011) Reform Begets Reform: How Governments Have Responded to the New Public Management. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko, Bailey, Stephen & Valkama, Pekka (toim.) *Innovations in Public Governance*. Amsterdam: IOS Press, 110–121.
- Piattoni, Simona (2010) *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon ja Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan.
- Pihlaja, Ritva (2010) *Kolmas sektori ja julkinen valta*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 61. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Plott, Charles (1972) Individual choice of a political-economic process. Teok-

- nessa Richard Niemi & Herbert Weisberg (toim.) *Probability Models of Collective Decision Making*. Columbus: Charles E. Merrill.
- POLKU-projekti (2016) Lukiolaiset luottavat lujemmin: Lukiolaisten ja ammatikoululaisten poliittinen luottamus Tampereella. Työpäpaperi, Tampereen yliopisto.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Popay, Jennie, Escorel, Sarah, Hernández, Mario, Johnston, Heidi, Mathieson, Jane & Rispel, Laetitia (2008) *Understanding and Tackling Social Exclusion. Final Report to the WHO Commission on Social Determinants of Health From the Social Exclusion Knowledge Network*. [http://www.who.int/social\\_determinants/knowledge\\_networks/final\\_reports/sekn\\_final%20report\\_042008.pdf](http://www.who.int/social_determinants/knowledge_networks/final_reports/sekn_final%20report_042008.pdf) (haettu X).
- Powell, Walter W. (1990) Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior* 12:1, 295–336.
- Pratchett, Lawrence (2002) *The Implementation of Electronic Voting in the UK*. Lontoo: Local Government Association.
- Provan, Keith G. & Kenis, Patrick (2007) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18:2, 229–252.
- Provan, Keith G. & Milward, H. Brinton (2001) Do Networks Really Work?: A Framework for Evaluating Public-sector Organizational Networks. *Public Administration Review* 61:4, 414–423.
- Provan, Keith G., Veazie, Mark A., Staten, Lisa K. & Teufel-Shone, Nicolette I. (2005) The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnerships. *Public Administration Review* 65:5, 603–613.
- Pyykkönen, Anne (2014) Oivalluksesta osallisuuteen. Teoksessa Arja Jämsen & Anne Pyykkönen (toim.) *Osallisuuden jäljillä*. Joensuu: Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys, 22–32.
- Pyykkönen, Miikka (2010) Yhteisöistä yrityksiksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 119–142.
- Rahikkala-Räsänen, Niina & Ryytänen, Sanna (2014) *Osallistuminen ja osallisuus lähidemokratiassa: Suomen Setlementtiliitto ry:n Uusi paikallisuus -hankkeen kehitysprojekti osallistumisen ja osallisuuden mahdollisuuksien lisäämiseksi lähidemokratiassa*. Joensuu ja Helsinki: Itä-Suomen yliopisto ja Setlementtiliitto.
- Ramia, Gaby & Carney, Terry (2010) The Rudd Government's Employment Services Agenda: Is it post-NPM and why is that important?" *Australian*

- Journal of Public Administration* 69:3, 263–273.
- Rapeli, Lauri (2010) Tietääkö kansa? Kansalaisten politiikkatietämys teoreettisessa ja empiirisessä tarkastelussa. *Annales Universitatis Turkuensis C* 296. Turku: Turun yliopisto.
- Rapeli, Lauri (2013) *The Conception of Citizen Knowledge in Democratic Theory*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rapeli, Lauri (2014) What Should the Citizen Know About Politics? Two Approaches to the Measurement of Political Knowledge. *Democratic Theory* 1:1, 58–93.
- Rapeli, Lauri ja Borg, Sami (2016) Kiinnostavaa mutta monimutkaista: tiedot, osallistuminen ja suhtautuminen vaikuttamiseen. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.) *Eduskuntavaalit 2015* (työnimi). Helsinki: Oikeusministeriö. Painossa.
- Rasi, Erkki (2016) *Marginaalista marginaaliin? Taloudellisen syrjäytymisen vaikutus poliittiseen kiinnittymiseen*. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rasmussen, Anne, Burns, Charlotte & Reh, Christine (toim.) (2013) Legislative Codecision and Its Impact on the Political System of the European Union: Experience and Implications. *Journal of European Public Policy* 20:7, 941–952.
- Rasmussen, Eric (1994) *Games and Information: An Introduction to Game Theory*. Oxford: Blackwell.
- Raunio, Tapio (2008) Euroopan integraation vaikutus Suomen puoluejärjestelmään. Teoksessa Heikki Paloheimo & Tapio Raunio (toim.) *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsinki: WSOY, 185–207.
- Raunio, Tapio (2009) Euro puolueiden tulevaisuus. Teoksessa Rauli Mickelsson (toim.) *Puolueiden tulevaisuus*. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:6. Helsinki: Oikeusministeriö, 214–238.
- Raunio, Tapio (2014) Monitasoinen Eurooppa: kansalaisten vai valtioiden yhteisö? Teoksessa Tuomas Forsberg & Tapio Raunio (toim.) *Politiikan muutos*. Tampere: Vastapaino, 123–153.
- Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.) (2013) *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.) (2017): *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Reif, Karlheinz & Schmitt, Hermann (1980) Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8:1, 3–44.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.



- Rhodes, R.A.W. (2007) Understanding Governance Ten Years On. *Organization Studies* 28:8, 1243–1264.
- Richelson, J. (1979) A Comparative Analysis of Social Choice Functions I, II and III: A Summary. *Behavioral Science* 24:1, 355.
- Riker, William H. & Ordeshook, Peter (1968) A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review* 62:1, 25–42.
- Rosanvallon, Pierre (2013) *Demokraattinen oikeutus: Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys*. Tampere: Vastapaino.
- Rosanvallon, Pierre (2008) *Vastademokratia: Poliittikka epäluulon aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.
- Rose, Nikolas (2001) Community, Citizenship and the Third Way. Teoksessa Denise Meredyth & Minson Jeffrey (toim.) *Citizenship and Cultural Policy*. Lontoo: Sage Publications, 1–18.
- Rose, Nikolas (2010) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Richard (2013) *Representing Europeans: A Pragmatic Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Ross, Carne (2011) *The Leaderless Revolution: How Ordinary People Can Take Power and Change Politics in the 21st Century*. New York: Simon & Schuster.
- Ruusala, Raili (1967) *Vasemmiston naisjärjestöjen tavoitteet ja toimintamenetelmät*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, tutkimuksia 4. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruuskanen, Petri & Kontinen, Tiina (2015) Kolmannen sektorin muutos ja hybridioorganisaatiot. *Kansalaisyhteiskunta* 6:1, 1–4.
- Saarelainen, Tarja (2003) *Managing Local Networks*. Acta Universitatis Laponiensis 54. Rovaniemi: University of Lapland.
- Sabel, Charles F. & Zeitlin, Jonathan (toim.) (2010) *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabucedo, Jose Manuel & Arce, Constantiano (1991) Types of Political Participation: A Multidimensional Analysis. *European Journal of Political Research* 20:1, 93–102.
- Salminen, Antti, Wiberg, Matti & Heino, Siiri-Maija (2015) Mielipidemittausuutisointihutilointi jatkuu. *Poliittikka* 57:4, 260–268.
- Sato, Shin (2016) Informational Requirements of Social Choice Rules to Avoid the Condorcet Loser: A Characterization of Plurality with Runoff. *Mathematical Social Sciences* 79:1, 11–19.
- Satterthwaite, Mark (1975) Strategy-proofness and Arrow's Conditions. *Journal of Economic Theory* 10:2, 187–217.
- Saukkonen, Pasi (2013) Kolmas sektori: Vanha ja uusi. *Kansalaisyhteiskunta* 4:1,



- Scharfstein, David & Stein, Jeremy (1990) Herd Behavior and Investment. *American Economic Review* 80:3, 465–479.
- Schmitt, Hermann (toim.) (2009) Introduction: European Parliament Elections after Eastern Enlargement. *Journal of European Integration* 31:5, 525–535.
- Schmitt, Hermann, Hobolt Sara B. & Popa, Sebastian Adrian (2015) Does Personalization Increase Turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections. *European Union Politics* 16:3, 347–368.
- Scholte, Jan Aart (toim.) (2011) *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph (1976) [1942] *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row Publishers.
- Schumpeter, Joseph A. (2014) [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Floyd Impact Books.
- Serälä, Maija & Schiller, Theo (2012) *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Lontoo: Palgrave.
- Shafir, Eldar (toim.) 2013. *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sihvola, Sanna (2013) *Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä. Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996–2012*. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 1/2013. <http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/2755/YTR-1-2013-WEB.pdf> YTR (haettu 1.10.2014).
- Siisiäinen, Martti (2015) Late Modern Hegemony and the Changing Role of Voluntary Associations in Finland. *Alternatives: Global, Local, Political* 40:3–4, 264–280.
- Siltala, Juha (2004) *Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun*. Helsinki: Otava.
- Simonet, Daniel (2015) Post-NPM Reforms or Administrative Hybridization in the French Health Care System? *International Journal of Public Administration* 38:9, 672–681.
- Skelcher, Chris, Mathur, Navdeep & Smith, Mike (2005) The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration* 83:3, 573–596.
- Skelcher, Chris, Sullivan, Helen & Jeffares, Steven (2013) *Hybrid Governance in European Cities: Neighbourhood, Migration and Democracy*. Lontoo: Palgrave.
- Skocpol, Theda (2003) *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Smith, Graham (2009) *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sniderman, Paul (1981) *A Question of Loyalty*. Berkeley: University of California Press.
- Sørensen, Eva (2007) Democratic Theory as a Frame for Decision Making: The Challenges by Discourse Theory and Governance Theory. Teoksessa Göktug Morgol (toim.) *Handbook of Decision-Making*. Boca Raton: CRC Press, 151–168.
- Sørensen, Eva (2012) Governance Networks as a Frame for Inter-Democratic Participation and Deliberation. *Administrative Theory & Praxis* 34:4, 509–532.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (toim.) (2007) *Theories of Democratic Network Governance*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005a) The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies* 28:3, 195–218.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005b) Network Governance and Post-liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis* 27:2, 197–237.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2009) Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration* 87:2, 234–258.
- Stockemer, Daniel (2012) Citizens' Support for the European Union and Participation in European Parliament Elections. *European Union Politics* 13:1, 26–46.
- Stokes, Donald E. (1962) Popular evaluations of government: An empirical assessment. Teoksessa Harlan Cleveland & Harold D. Lasswell (toim.) *Ethics and Bigness: Scientific, Academic, Religious, Political, and Military*. New York: Harper and Brothers.
- Stolle, Dietlind & Micheletti, Michele (2013) *Political Consumerism. Global Responsibility in Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stolle, Dietlind, Hooghe, Marc & Micheletti, Michele (2005) Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation. *International Political Science Review* 26:3, 245–269.
- Straffin, Phillip (1980) *Topics in the Theory of Voting*. Boston: Birkhäuser.
- Strange, Susan (1996) *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streck, Charlotte & Dellas, Eleni (2012) Governments and Policy Networks: Chances, Risks, and a Missing Strategy. Teoksessa Frank Wijnen, Kees Zoeteman, Jan Pieters & Paul van Seters (toim.) *Handbook of Globalisation and Environmental Policy*. Second Edition. Cheltenham: Edward Elgar, 510–548.
- Stubager, Rune (2009) Education-based Group Identity and Consciousness in the Authoritarian-libertarian Value Conflict. *European Journal of Political Research* 48:2, 204–233.

- Stubager, Rune (2010) The Development of the Education Cleavage: Denmark as a Critical Case. *West European Politics* 33:3, 505–533.
- Suomen Kuntaliitto (2015) *Asukkaiden luottamus kunnan päättäjiin lievästi nousussa*. [Http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2015/06/Sivut/asukkaiden-luottamus-kunnan-paattajiin-lievasti-nousussa.aspx](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2015/06/Sivut/asukkaiden-luottamus-kunnan-paattajiin-lievasti-nousussa.aspx) (haettu 2.12.2015).
- Suomen Kuntaliitto (2016) *Kuntavaali- ja demokratiatilastot*. [Http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/Sivut/default.aspx) (haettu 1.12.2015).
- Suomen perustuslaki*. [Http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731) (haettu X).
- Sutela, Marja (2000) *Suora kansanvalta kunnassa: Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Tallberg, Jonas, Sommerer, Thomas, Squatrito, Theresa & Jönsson, Christer (2013) *The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tangian, Andranik (2014) *Mathematical Theory of Democracy*. Berliini ja Heidelberg: Springer-Verlag.
- Teljo, Jussi (1949) *Suomen valtioelämän murros 1905–1908*. Porvoo: WSOY.
- Teorell, Jan, Torcal, Mariano & Montero, José Ramón (2007) Political participation: Mapping the terrain. Teoksessa Jan W. van Deth, José Ramón Montero & Anders Westholm (toim.) *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*. Lontoo: Routledge.
- Thaler, Richard H. & Sunstein, Cass R. (2008) *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Thatcher, Mark (1998) The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks. *Journal of Theoretical Politics* 10:4, 389–416.
- Theory and Decision* 77:2, 275–285.
- Tholoniati, Luc (2010) The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a ‘Soft’ EU Instrument. *West European Politics* 33:1, 93–117.
- Thomas, Tom E. (1990) Has Business ‘Captured’ the California Initiative Agenda? *California Management Review* 33:1, 131–147.
- Thomassen, Jacques (2005) *The European Voter. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomassen, Jacques (toim.) (2009) *The Legitimacy of the European Union after Enlargement*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomassen, Jacques (2012) Blind Corner of Political Representation. *Representation* 48:1, 13–27.

- Thompson, Grahame F. (2003) *Between Hierarchies and Markets: the Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Tiihonen, Aino, Kestilä-Kekkonen, Elina, Westinen, Jussi & Rapeli, Lauri (2016) Puoluekannan periytyminen. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.) *Eduskuntavaalit 2015* (työnimi). Helsinki: Oikeusministeriö. Painossa.
- Tiihonen, Seppo (2006) Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 19n tutkimusyksikkö, Sarja A 112. julkaisuja 2, Helsinki. 80- ja 1990-luvulla. Teoksessa, Risto Heiskala ja Eeva Luhtakallio (toim.) *Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 82–104.
- Tilastokeskus (2014) *Suomen tilastollinen vuosikirja 2014*. [http://pxweb2.stat.fi/sahkoiset\\_julkaisut/vuosikirja2014/html/suom0021.htm](http://pxweb2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/vuosikirja2014/html/suom0021.htm) (haettu 6.11.2015).
- Timus, Natalie & Lightfoot, Simon (toim.) (2014) Europarties between 'Deepening and Widening'. *Acta Politica* 49:1.
- Tömmel, Ingeborg & Verdun, Amy (toim.) (2009) *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*. Boulder: Lynne Rienner.
- Treib, Oliver (2014) The Voter Says No, But Nobody Listens: Causes and Consequences of the Eurosceptic Vote in the 2014 European Elections. *Journal of European Public Policy* 21:10, 1541–1554.
- Tullock, George (1967) The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal* 5:3, 224–232.
- Uimonen, Risto (1998) *Häntä heiluttaa koiraa: Suomen demokratian häiriötila 1983–200?*. Juva: WSOY.
- ULLO (2015) *Uusi paikallisuus -hanke*en ulkoinen arviointi. Setlementtijulkaisuja 11. Helsinki: Setlementtiliitto.
- Urbinati, Nadia (2006) *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Uusikylä, Petri (1997) Lastensuojeluverkostot. Verkostoanalyysi kahden kunnan yhteistyörakenteesta lastensuojelun päätöksenteossa. *Janus* 3:1, 271–294.
- Valtiovarainministeriö (2012) *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Vanhatalo, Riitta (2014) *Vuorovaikutuksen yhteys verkoston rakenteeseen, toimintaan ja toimijoiden kokemuksiin*. Väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tampensis 1466. Tampere: Tampere University Press.
- Verba, Sidney, Lehman Schlozman, Kay & Brady, Henry E. (1995) *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

- Verba, Sidney & Nie, H. Norman (1972) *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Verhoest, Koen (2013) Agencification Processes and Agency Governance: Organizational Innovation at a Global Scale? Teoksessa Pekka Valkama, Stephen Bailey & Ari-Veikko Anttiroiko (toim.) *Organizational Innovation in Public Services: Forms and Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 49–71.
- Volpi, Valerio (2009) *The Roots of Contemporary Imperialism. The Founding Fathers, the U.S. Constitution and 200 Years of Corporate Dictatorship*. Lanham: University Press of America.
- Voss, Jan-Peter (2016) Reflexively Engaging with Technologies of Participation: Constructive Assessment for Public Participation Methods. Teoksessa Jason Chilvers & Matthew Kearnes (toim.) *Remaking Participation: Science, Environment and Emergent Publics*. Abingdon: Routledge, 238–260.
- Värttö, Mikko, Raisio, Harri & Roivainen, Irene (2015) Juurtumista, petty-  
mystä ja tekemisen demokratiaa: Katsaus Hervannan kansalaisraadın vai-  
kuttavuuteen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44:1, 79–90.
- Walczak, Agnieszka & van der Brug, Wouter (2013) Representation in the Euro-  
pean Parliament: Factors Affecting the Attitude Congruence of Voters and  
Candidates in the EP Elections. *European Union Politics* 14:1, 3–22.
- Walsh, Kieron (1995) *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Con-  
tracting and the New Public Management*. Houndmills: Macmillan.
- Walsh, Toby (2010) Where Are the Hard Manipulation Problems? Teoksessa  
Vincent Conitzer & Jorn Rothe (toim.) *Proceedings of the Third Internatio-  
nal Workshop on Computational Social Choice*. Düsseldorf: Düsseldorf Uni-  
versity Press.
- Warren, Mark E. (2009) Governance-driven Democratization. *Critical Policy  
Studies* 3:1, 3–13.
- Wass, Hanna (2008) Äänestysaktiivisuus tutkimuskohteena. *Politiikka* 50:4,  
293–296.
- Wass, Hanna (2011) Euroopan parlamentin vaalien äänestysaktiivisuuteen vai-  
kuttavat tekijät. *Politiikka* 53:1, 30–46.
- Wass, Hanna & Borg, Sami (2016) Yhdenvertaisuus äänestyskopissa. Teoksessa  
Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.) *Eduskuntavaalit 2015* (työnimi).  
Helsinki: Oikeusministeriö. Painossa..
- Wass, Hanna & Weide, Marjukka (2015) Äänestäminen osana poliittista  
kansalaisuutta. Maahanmuuttotuestaisten äänioikeutettujen osallistuminen  
vuoden 2012 kunnallisvaaleissa. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja  
ohjeita 26/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Weatherford, M. Stephen (1992) Measuring Political Legitimacy. *American  
Political Science Review* 86:1, 149–166.

- WebUrbanist (2014) *Crowdsourced City: 14 Citizen-Directed Urban Projects*. Article by Steph. [Http://weburbanist.com/2014/03/05/crowdsourced-city-14-citizen-directed-urban-projects/](http://weburbanist.com/2014/03/05/crowdsourced-city-14-citizen-directed-urban-projects/) (haettu 13.5.2016).
- Westinen, Jussi (2015) *Cleavages in Contemporary Finland. A Study on Party-Voter Ties*. Turku: Åbo Akademi University Press.
- Westinen, Jussi, Kestilä-Kekkonen, Elina & Tiihonen, Aino (2016) *Äänestäjät arvo- ja asenneuottuvuuksilla*. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.) (työnimi). Helsinki: Oikeusministeriö. Painossa.
- White, Sarah C. (1996) Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation. *Development in Practice* 6:1, 6–15.
- White, Sarah C. (2000) Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation. Teoksessa Deborah Eade (toim.) *Development, NGOs, and Civil Society: A Development in Practice Reader*. Cowley, Oxford: Oxfam GB.
- Wiberg, Matti (1984a) Omantunnon testaamisen kriteerit: Päätoistoreettinen ja moraalifilosofinen tarkastelu, *Politiikka* 26:4, 291–312.
- Wiberg, Matti (1984b) Väikivaltainenkin kansalaistottelemattomuus voi olla oikeutettua. *Oikeus* 13:3, 187–192.
- Wiberg, Matti (1986a) “Wrong Persons Are Making Right Decisions Without Hearing Us”: Political Trust, Responsiveness of Politicians and Satisfaction with Governmental Policies in Finland. *Scandinavian Political Studies* 9:2, 141–156.
- Wiberg, Matti (1986b) Kansalaistottelemattomuuden määrittely ja oikeutus. Teoksessa Outi Lauhakangas (toim.) *Kansalaistottelemattomuudesta*, Otava: Keuruu, 110–122.
- Wiberg, Matti (1988a) Between Apathy and Revolution: Explications of the Conditions for Political Legitimacy, *Annales Universitatis Turkuensis, Ser. B*, Tom 182. Turku: Turun yliopisto.
- Wiberg, Matti (1988b) Laki ja moraalit: Käsitteellinen tutkimus poliittisen velvoitteen perusteista, *Oikeuden rajat tutkimushankkeen julkaisuja* no 2. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Wiberg, Matti (1990) Tyytymättömyyden behavioraaliset seuraukset, *Politiikka* 32:2, 122–129.
- Wiberg, Matti (2010) Poliittisesti epäkorrekkit jälkisanat: pidättäytyään kansanäänestyksistä ja likvidoidaan presidentti. Teoksessa Matti Wiberg (toim.) *Perustuslakiaasteet*. Helsinki: Edita, 141–161.
- Wiberg, Matti (2011a) Mitä populismi on? Teoksessa Matti Wiberg (toim.) *Populismi: Kriittinen arvio*. Helsinki: Edita, 8–21.
- Wiberg, Matti (2011b) Mitä vikaa kansan tahdossa? Julkisen valinnan teoria ja kollektiivipreferenssin syklistyys. Teoksessa Matti Wiberg (toim.) *Populismi: Kriittinen arvio*. Helsinki: Edita, 22–60.

- Wiberg, Matti (2012) Beware of Deliberation. Teoksessa Carsten Anckar & Dag Anckar (toim.) *Comparisons, Regimes, Elections: Festschrift to Lauri Karvonen*. Turku: Åbo Akademi University Press, 87–104.
- Wiberg, Matti (2013) Deliberaatiot ovat manipuloitavissa: Strategisia näkökoh-  
tia. *Politiikka* 55:2, 98–108.
- Wiberg, Matti (2014) *Julkea sektori*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- Wilson, Traci & Hobolt, Sara B. (2015) Allocating Responsibility in Multi-  
level Government Systems: Voter and Expert Attributions in the European  
Union. *The Journal of Politics*, 77:1, 102–113.
- Woolcock, Michael (1998) Social Capital and Economic Development: Toward  
a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society* 27:2,  
151–208.
- Woolcock, Michael & Narayan, Deepa (2000) Social Capital: Implications for  
Development Theory, Research, and Policy. *World Bank Research Observer*  
15:2, 225–249.
- Wälti, Sonja, Küjbler, Daniel & Papadopoulos, Yannis (2004) How Democ-  
ratic Is “Governance”? Lessons from Swiss Drug Policy. *Governance* 17:1,  
83–113.
- YLE 2016. *Puoluekannatusmittari*. [Http://yle.fi/uutiset/puoluekannatusmittari/](http://yle.fi/uutiset/puoluekannatusmittari/)  
(haettu 13.4.2016).
- Yliaska, Ville (2014) *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suo-  
messä 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.
- Young, H. Peyton (1975) Social choice scoring functions. *SIAM Journal of  
Applied Mathematics* 28: 4, 824–838.
- Zeitlin, Jonathan, Pochet, Philippe & Magnusson, Lars (toim.) (2005) *The Open  
Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social  
Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang.
- Zitting, Joakim (2015) *Säästökeino vai demokratia-areena? Kansalaisyhteiskun-  
nan ja kansalaisen rooli julkisissa palveluissa OECD:n näkemänä*. Pro gradu  
-tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian  
laitos.

# Kirjoittajat

Ari-Veikko Anttiroiko, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

Sami Borg, dosentti, tutkija, Tampereen yliopisto

Marja Keränen, professori, Jyväskylän yliopisto

Elina Kestilä-Kekkonen, professori (vt.), Tampereen yliopisto

Paul-Erik Korvela, yliopistonlehtori, Jyväskylän yliopisto

Pertti Lappalainen, yliopistonlehtori, Jyväskylän yliopisto

Hannu Nurmi, emeritusprofessori, Turun yliopisto

Miira Raiskila, valt. yo., Turun yliopisto

Tapio Raunio, professori, Tampereen yliopisto

Matti Wiberg, professori, Turun yliopisto