

# **DEMOKRATIA HALLINNASSA**

**Hallinnan demokratisoinnin tarkastelu deliberatiivisen, osallistuvan ja  
vastademokratian teoretisointien näkökulmasta**

**Lauri Majuri**

**Pro gradu-tutkielma**

**Valtio-oppi**

**Yhteiskuntatieteiden  
ja filosofian laitos**

**Jyväskylän yliopisto**

**Huhtikuu 2017**

## **TIIVISTELMÄ**

### **DEMOKRATIA HALLINNASSA**

#### **Hallinnan demokratisoinnin tarkastelu deliberatiivisen, osallistuvan ja vastademokratian teoretisointien näkökulmasta**

Lauri Majuri

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Marja Keränen

Huhtikuu 2017

Sivumäärä: 65

Pro gradu –tutkielmani tarkastelee hallinnan demokraattisuuden mahdollisuutta maailmassa, jossa kuva edustuksellisesta demokratiasta on horjunut. Edustuksellisen demokratian kriisi yhdistettynä hallinta-puheen nousuun korostaa tarvetta uudentavalle ymmärtää demokraattisuutta. Demokratiapolitiikka on tuonut julkishallintoon kansalaisten osallistamisen painotuksen. Osallistuminen on olennaista myös uudentavissa hallinnan verkostoissa.

Työssäni muodostan Eva Sörensenin ja Jacob Tofingin (2007) toimittaman teoksen *Theories of Democratic Network Governance* artikkelien pohjalta teoreettisen kuvan ”hallinnan maailmasta”. Se muodostaa potentiaalisen toimintaympäristön demokratialle. Työssäni tarkastelen demokraattisuuden mahdollisuutta ”hallinnan maailmassa” ja erityisesti sen verkostoissa.

”Hallinnan maailman” demokraattisuutta arvioin Benjamin Barberin osallistuvan, John Dryzekin deliberatiivisen ja Pierre Rosanvallonin vastademokratian näkökulmasta. Peilaan demokrateorioiden keskeisiä elementtejä ”hallinnan maailman” keskeisiin piirteisiin. Tutkielmassani kysyn, onko demokraattinen hallinta mahdollinen näiden demokrateoreetikkojen näkökulmasta.

Demokraattisuuden tarkastelu ”hallinnan maailmassa” osoittaa, että Barberin ja Rosanvallonin näkökulmasta hallinnan demokraattisuus näyttää mahdottomalta. Sen sijaan Dryzekin deliberatiivinen demokratian mukaan hallinnalla on demokraattista potentiaalia tietyin reunaehdoin. Työni osoittaa, että hallintaa ei voida toteuttaa demokraattisesti ilman, että kuvataan tarkemmin, millä tavalla demokratia hallinnan verkostoissa toteutuu.

**Avainsanat:** deliberatiivinen demokratia, osallistuva demokratia, vastademokratia, hallinta,

# SISÄLLYS

1.	JOHDANTO .....	1
1.1	Trendikäs osallistuminen demokratiapolitiikassa ja hallinnossa.....	1
1.2	Miksi puhutaan hallinnasta?.....	4
1.3	Tutkielma hallinnan demokraattisuudesta.....	7
2.	”HALLINNAN MAAILMA” .....	11
2.1	Verkostot muodostamassa ”hallinnan maailmaa” .....	11
2.2	Verkostojen neuvotteluprosessi ja sen päämäärät .....	15
2.3	Hallinnan verkoston ideaali ja arviointi .....	18
2.4	Hallinnan demokraattisuuden ongelmat teoksessa .....	22
2.5	Verkostojen hallinta ”hallinnan maailmassa” .....	25
2.6	”Hallinnan maailma” poliittisena tilana .....	28
3.	DEMOKRATIA JA ”HALLINNAN MAAILMA” .....	31
3.1	Vahva demokratia ”hallinnan maailmassa” .....	31
3.1.1	Benjamin Barberin vahva demokratia .....	31
3.1.2	Barberin poliittisuus ”hallinnan maailmassa” .....	33
3.1.3	Voiko verkosto olla poliittinen yhteisö? .....	35
3.1.4	Demokraattisen prosessin elementit ”hallinnan maailmassa” .....	36
3.2	Demokraattinen deliberaatio ”hallinnan maailmassa” .....	40
3.2.1	John Dryzekin deliberatiivinen demokratia .....	40
3.2.2	Verkostot diskursiivisen demokratian instituutioina?.....	42
3.2.3	Tehdäänkö ”hallinnan maailmassa” rationaalisia päätöksiä?.....	45
3.2.4	Konsensus diskurssin lopputuloksena .....	47
3.2.5	”Hallinnan maailma” deliberatiivisen demokratian sovellusalustana .....	49
3.3	Negatiivinen vastademokratia positiivisessa ”hallinnan maailmassa” .....	51
3.3.1	Pierre Rosanvallonin vastademokratia.....	51
3.3.2	Sopiiko epäluottamus ”hallinnan maailmaan”? .....	53

4.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU .....	56
4.1	Voiko ”hallinnan maailma” olla demokraattinen? .....	56
4.2	Miksi pitäisi puhua hallinnasta? .....	58
4.3	Demokratiapolitiikan vaarat .....	60
4.4	Teorioiden poliittisuudesta .....	61
5.	KIRJALLISUUS .....	63

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Trendikäs osallistuminen demokratiapolitiikassa ja hallinnossa

Länsimaisessa edustuksellisessa demokratiassa on demokraattinen legitimitiitti perinteisesti saavutettu tasa-arvoisten vaalien avulla, jossa kansalaisilla on kullakin käytössä yksi ääni, jonka hän voi antaa sopivaksi katsomalleen edustajalle (ks. Dahl 1998). Vaaleilla valitut edustajat tekevät eri asioista poliittisia päätöksiä, joita toimeenpanee julkinen hallinto, joka yleensä on järjestetty byrokratian periaatteiden mukaisesti. Äänestysaktiivisuus on kuitenkin laskenut länsimaissa, mikä on tulkittu kansalaisten vähäisenä kiinnostuksena politiikkaa kohtaan. On alettu puhua edustuksellisen demokratian kriisistä. ”Edustuksellisen demokratian kriisin” olosuhteissa ratkaisuja demokratian turvaamiseksi on alettu etsiä suoran demokratian muodoista. Tästä hyvänä esimerkkinä toimivat kansalaisaloitteet ja erilaiset kansalaisten muodostamat neuvostot. ”Edustuksellisen demokratian kriisiin” on pyritty Suomessa vastaamaan lanseeraamalla demokratiapolitiikan käsite, jolla tarkoitetaan demokratian kehittämistä.

Samanaikaisesti julkisen hallinnon järjestämistavassa on tapahtumassa muutoksia. Perinteisesti julkista päätösvaltaa ovat käyttäneet länsimaisissa demokratioissa poliitikot, kun taas virkamiesten tehtävä on ollut päätösten toimeenpano. Viime aikoina politiikan ja hallinnon välisen rajan on nähty olevan madaltumassa. Tässä tutkielmassa keskiössä olevan uuden hallinta-puheen nousun myötä päätöksiä julkisista kysymyksistä tehdään edustuksellisen järjestelmän ulkopuolella eräänlaisissa julkisten ja yksityisten toimijoiden verkostoissa. ”Edustuksellisen demokratian kriisin” ratkaisuehdotuksilla ja hallinta-puheen saamalla suuremmalla jalansijalla on yhtymäkohtansa osallistumisen käsitteessä. Molemmissa osallistuminen on osaltaan legitimoimassa tehtäviä päätöksiä, on kyse sitten demokratiasta tai hallinnosta. Kansalaisten osallistuminen kääntyy hallinnon näkökulmassa osallistamiseksi, mikä näkyy myös hallinta-puheessa vilisevissä hallinnan verkostoissa. Hallinnan verkostoihin olisi tarkoitus osallistaa tai ottaa mukaan toimijat, joiden toimintaan verkoston tekemillä päätöksillä on vaikutusta.

”Edustuksellisen demokratian kriisin” juuria voidaan etsiä myös edustuksen käsitteen muuttumisesta. Yannis Papadopoulos (2013) kirjoittaa teoksessaan ”Democracy in Crisis?” aiheesta. Hänen mukaansa edustuksellisen demokratian kriisi johtuu demokraattisten mekanismien liian vähäisestä vaikutuksesta poliittiseen päätöksentekoon. Edustuksellisiin instituutioihin perustuva edustuksellisen demokratian malli ei hänen mukaansa enää kuvaa

poliittista järjestelmää. Edustuksellisuutta on hänen mukaansa alettu käsittää toisin kuin klassisessa edustuksellisessa demokratiassa, jossa edustajat valitaan vaaleissa ja edustuksen demokraattinen legitimitetti perustuu siten kansalaisten antamaan mandaattiin. Edustuksen käsitteen väärinkäyttö johtaa siihen, että päättäjien voidaan katsoa olevan jonkun tietyn ryhmän edustajia, vaikka he eivät olisikaan saaneet kyseiseltä ryhmältä mandaattia toimia edustajaan. Tällöin edustus toimii Papadopouloksen mukaan ylhäältä alas, ei alhaalta ylöspäin, kuten klassisessa edustuksellisuudessa. Valtaa käytetään nykyään demokraattisen tilivelvollisuussuhteen ulkopuolella, mistä hänen mukaansa seuraa mukaansa politiikan ja politiikan teon sfäärien eroaminen. (Papadopoulos 2013, 1–4.) Papadopoulos onnistuu kuvaamaan hyvin politiikan ja hallinnon välisen rajan madaltumista. Poliitiikan teon sfäärin siirtyminen edustuksellisen järjestelmän ulkopuolelle on osa tätä kehitystä. Poliitiikan teon sfäärissä valtaa käyttävät ”väärin perustein” edustuksellisen mandaatin saaneet toimijat. Hallinnon osallistamalla valikoimat edustajat toimivat Papadopouloksen mukaan väärinä edustajina, koska mandaatti edustukselle ei perustu alhaalta ylöspäin annettuun valtaan.

Suomalaisessa demokratiapolitiikan käsitteessä korostuu myös hallinnon aktiivinen rooli demokratian kehittämisessä. Tosin Kari Palosen (2009, 147) mukaan sana demokratiapolitiikka on mahdottomuus, koska demokratia on aina toiminut vastavoimana hallinnolle, ei sen poliittisen kontrollin alaisena. Laura Ahokas, Saila Tykkyläinen ja Niklas Wilhelmsson (2010) kirjoittavat hallinnon mahdollisuuksista edistää yhteiskunnallista osallistumista. Heidän mukaansa suomalaisen demokratiapolitiikan tavoite on päätöksenteon perustuminen kansalaisten laajaan osallistumiseen sekä kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Kirjoittajien mukaan demokratiapolitiikan tavoitteeseen päästään, kun vuorovaikutusta kansalaisten, päätöksentekijöiden sekä asioita hallinnossa valmistelevien kesken parannetaan. (Ahokas, Tykkyläinen & Wilhelmsson 2010, 242–247.) Heikki Paloheimo (2014, 10–11) kirjoittaa arviossaan suomalaisesta demokratiapolitiikasta, että kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan ei ole vähentynyt (toisin kuin usein virheellisesti tulkitaan), vaikka äänestysaktiivisuus on laskenut ja luottamus demokratiaa kohtaan vähentynyt. Hänen mukaansa samalla kun kansalaisten osallistuminen vaaliareenoilla on vähentynyt, heidän kiinnostuksensa osallistua ja vaikuttaa politiikkaan muilla tavoilla on lisääntynyt (Paloheimo 2014, 11). Näyttäisi siis siltä, että edustuksellisen demokratian kriisiin pyritään vastaamaan Suomessa kansalaisten uudenlaisia demokratiamuotoja kehittämällä. Suoran osallistumisen rooli näissä uusissa muodoissa näyttää merkittävältä. On

kuitenkin paradoksaalista, että hallinnolla on aktiivinen rooli demokratian kehittämisessä ylhäältä alaspäin.

Demokratiapolitiikan ja hallinnon osallistamistoimien arvioimiseksi on syytä palata eri demokratiateorioiden perusteisiin, jotta voidaan arvioida demokratian ja osallistumisen nimissä toteutettavien toimien demokraattisuutta. Tässä tutkielmassa käsiteltävät demokratiateoriat, osallistuva demokratia, deliberatiivinen demokratia sekä vastademokratia, löytyvät Heikki Paloheimon (2014) demokratiapolitiikan arvioinnista. Paloheimo mainitsee kyseiset demokratiateoriat esitellessään mahdollisuuksia harjoitettavan demokratiapolitiikan kehittämiseksi. ”Edustuksellisen demokratian kriisin” olosuhteissa hän esittää ratkaisuja etsittävän osallistuvasta, deliberatiivisesta ja vastademokratiasta. Tässä tutkimuksessa tarkastelen näitä Paloheimon valintoja. Tutkielman yhtenä tarkoituksena on kiinnittää huomiota suomalaiseen demokratiapolitiikan käsitteeseen ja sen nimissä tehtyihin teoreettisten valintojen mahdollisuuteen kehittää demokratiaa Suomessa.

Voivatko hallinnon aktiiviset toimet demokratian kehittämiseksi kuitenkin jossain tapauksessa lisätä demokratiaa? Demokratiapolitiikan pyrkimys on huolimatta käsitteen sisäisestä ristiriitaisuudesta kuitenkin demokratian kehittäminen. Hallinnon osallistamispyrkimykset pyrkivät ottamaan mukaan kansalaisia, mutta lisäävätkö ne kansalaisten demokraattista osallistumista. Hallinta-puheen maailmassa päätöksentekoon, eli hallinnan verkostoihin, otetaan mukaan toimijoita, joita päätökset koskettavat. Soveltuvatko demokraattiset periaatteet kuitenkaan verkostojen toimintaan? Brittiläinen politiikantutkija Mark Bevir (2010) pitää hallinnan demokratisointia tavoiteltavana asiana. Hän kutsuu hallinnon demokratisoimisessa käytettäviä demokratioita radikaaleiksi demokratioiksi, joilla hän tarkoittaa demokratiaa, joka antaa enemmän painoarvoa deliberaatiolle ja osallistumiselle. Paloheimon esitykset demokratiapolitiikan kehittämiseksi voisivat siis olla Bevirin mukaan mahdollisuuksia toisaalta myös hallinnan demokratisoimiseksi. Samoilla demokratiateorioilla pyritään siis ratkaisemaan kahta eri ongelmaa: ”edustuksellisen demokratian kriisiä” sekä hallinnan demokratiavajetta.

Eva Sörensen ja Jakob Torfing (2005) suhtautuvat positiivisesti hallinnan demokraattisuuden mahdollisuuteen. He kirjoittavat hallinnan mahdollisuuksista ”ankkuroida” hallinta-puhe edustukselliseen demokratiaan. Yksi heidän esittämistään demokratian ankkurointitavoista perustuu demokraattisten menettelytapojen vahvistamiseen verkostoissa. Demokraattisiin käytäntöihin liittyy kirjoittajien mukaan se, että kaikki

relevantit toimijat ovat mukana verkostoissa. Verkostoissa tulisi myös toteuttaa demokraattista deliberaatiota, johon sisältyy toisten mielipiteiden kunnioittaminen ja sitoutuminen raakaan konsensukseen sekä vastuulliseen ja läpinäkyvään päätöksentekoon. (Sörensen & Torfing 2005, 196.) On selvää, että hallinnan verkostot rikkovat perinteisen edustuksellisen demokratian linjat kansasta edustajiin ja jälleen virkamieshallintoon. Siksi myös hallinnan verkostojen demokraattisen legitimitetin on perustuttava johonkin muuhun kuin länsimaiseen edustukselliseen demokratiaan. Onnistuuko verkostojen demokraattinen ankkurointi edustukselliseen demokratiaan Bevirin radikaaleiksi kutsumien ja Paloheimon demokratian kehittämiseksi esittämien demokratioiden avulla? Tähän kysymykseen työni pyrkii löytämään vastauksen.

Verkostojen demokratisointia on aiemmin tarkasteltu verkostodemokratian näkökulmasta. Ari-Veikko Anttiroiko (2015) kirjoittaa hallinnan demokratisoimisen mahdollisuuksista. Hän toteaa, että eri verkostodemokratian muodot eivät tee verkostoista demokraattisia, vaan sen sijaan hän ehdottaa ratkaisuksi verkostojen integroimisen jo olemassa olevaan demokraattiseen järjestelmään. Demokratian toteutumista verkostoissa hän arvioi toteamalla, että *”kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että verkostomaisen toiminnan demokratisoinnin legitimaatiota voidaan hakea monen eri demokratiateorian suunnalta, mutta toisaalta verkostomaiseen toimintaan sisään rakentunut instrumentaalisuus ja resurssiriippuvuuteen palautuva valikoivuus ja elitistisyys sopivat huonosti yhteen demokratian vaatimusten kanssa”*. (Anttiroiko 2015, 82, 89.) Anttiroikon päätelmät verkostojen elitistisyydestä aiheuttaa haasteen verkostojen demokratisoinnin tutkimukselle. Pyrin olemaan kuitenkin avoin verkostojen demokraattisuuden mahdollisuudelle työssäni. Päättökohdekseni tutkielmassani on hallinnan verkostojen demokraattisuuden mahdollisuuden selvittäminen kolmen eri demokratiateorian näkökulmasta. Työn avulla saadaan kohtuullisen kattava kuva hallinnan demokraattisuuden mahdollisuuksista. Samalla päästään tarkastelemaan demokratiapoliittisten valintojen mahdollisuutta aidosti lisätä demokratiaa Suomessa.

## **1.2 Miksi puhutaan hallinnasta?**

Demokratiapolitiikkaa ja julkishallinnon muutosta aiemmin kuvatessani olen käyttänyt paljon hallinta-alkuisia käsitteitä. Tutkielmani käsitellessä hallinnan demokraattisuutta, on syytä avata, mitä puheella hallinnasta tarkoitetaan. Puhe hallinnasta on viime vuosikymmeninä noussut esiin eri tieteenaloilla hallintotieteistä yhteiskuntatieteisiin. Mutta mitä puheella hallinnasta tarkoitetaan? Kysymykseen ei ole yksinkertaista vastausta. Ilari



Karpin ja Laura-Maria Sinervon (2009, 9) mukaan hallinnan käsitteen moniulotteinen, mutta tiedeyhteisön ei tulisi lisätä entisestään sen amebamaisuutta. Hallinnasta puhuttaessa on vaikea puhua yhdestä asiasta. Käsitettä käyttävät joutuvat yleensä avaamaan, mitä hallinnalla juuri nimenomaisessa tilanteessa tarkoitetaan. Puheen juurien identifioiminen on yhtä hankalaa kuin käsitteen määrittely.

Juha Vartola (2009) kirjoittaa artikkelissaan ”Byrokratia modernin hallinnon muotona” hallintojärjestelmien kehityksestä. Hän käsittää hallinnan ennen kaikkea hallintojärjestelmän muutoksena. Hallintojärjestelmätasolla siirtyminen hallinnosta hallintaan näkyy hänen mukaansa byrokratian roolin pienenemisenä julkishallinnossa. Muutokseen liittyy 1980-luvun trendi, jolloin julkishallinnosta pyrittiin luomaan yritysmäisempi ottaen mallia liiketalouden johtamisesta. Tuolloin Vartolan mukaan todettiin, että byrokratia on huono korjaamaan omaa toimintaansa ja kehittämään itseään. Erityisesti ongelmia havaittiin tarkasteltaessa byrokratiaa hyvinvointivaltion kontekstissa, jossa valtion tehtävä on toimia hyvinvointipalvelujen tarjoajana. Vartolan mukaan byrokratia ei sovi organisaatioihin, joissa tulisi pyrkiä kansalaislähtöisyyteen ja asiakaskeskeisyyteen, palvelukykyyn, lojaalisuuteen asiantuntemusta ja osaamista kohtaan sekä jatkuvaan uudistumiseen asiakkaiden muuttuvien tarpeiden mukaan. (Vartola 2009.) Jo sanana hallinta on lähellä hallintoa, joka perinteisesti edustuksellisessa demokratiassa on toteutettu byrokratian periaatteiden mukaan.

Itse termi hallinta yleistyi Tony Bovairdin (2005, 219–220) mukaan 1990-luvulla, jolloin havahduttiin 1980-luvulla alkunsa saaneen uuden julkisjohtamisen (New Public Management) ongelmiin. Hänen mukaansa uuden julkisjohtamisen ohella myös hallinnan (governance) käsitteen tausta on yritysmaailmassa, sillä se on lähtenyt liikkeelle suurista kansainvälisistä yrityksistä. Hallinnan käsite on Bovairdin mukaan ongelmallinen sekä teoriassa että käytännössä. (Bovaird 2005, 219–220.) Tutkijat ovat erimielisiä siitä, luetaanko siirtyminen uuteen julkisjohtamiseen hallinta-ilmion alle, vai onko hallinta vastaus uuden julkisjohtamisen synnyttämiin ongelmiin (ks. Vartola 2009, 36; Häkli, Karppi & Sotarauta 2009, 129; Bevir 2010, 65, 81).

Hallinta-puheen kehitys ei suinkaan pysähtynyt 1990-luvulle tultaessa. Mark Bevir (2010) kirjoittaa teoksessaan Democratic Governance nykymaailman ilmiöistä, joita hän kutsuu ”hallinnan uusiksi maailmoiksi”. Hänen mukaansa ”hallinnan uusien maailmojen tausta” on julkishallinnon uudistuksissa, joita tehtiin seurauksena akateemisesta ja poliitikkojen antamasta kritiikistä keynesiläiselle hyvinvointivaltiolle. Julkishallinnon uudistukset Bevir

jakaa kahteen eri aaltoon. Ensimmäiseen aaltoon kuuluivat uusliberaalit uudistukset, joihin lukeutuu muun muassa uusi julkisjohtaminen, jossa yhteiskunnalliseen johtamiseen otettiin mallia yritysjohtamisesta. Toinen merkittävä ensimmäisen aallon uudistus oli hyvinvointivaltion markkinoistaminen, jolla Bevir tarkoittaa hyvinvointipalvelujen tuotannon siirtoa julkiselta sektorilta markkinoille. Ensimmäisen aallon uudistuksia kritisoitiin Bevirin mukaan ongelmista, joita olivat mm. palveluntuotannon pirstaloituminen, keskusvallan puuttuminen politiikan prosesseista ja julkispalvelujen etiikan katoaminen. (Bevir 2010, 65–74.)

Julkisen sektorin toisen aallon uudistusten myötä hallinta-puheeseen tulivat uudenlaiset institutionalisoitumisen muodot. Bevirin (2010, 75) mukaan juuri institutionaaliset uudistukset olivat julkisen sektorin uudistusten toisen aallon keskiössä: tuloksena syntyivät erilaiset verkostot ja kumppanuudet sekä uudenlaiset hallinnolliset arvot. Verkostot ja kumppanuudet ovat säilyttäneet keskeisen asemansa hallinta-puheessa nykypäivään saakka. Bevirin (2010, 33) mukaan hallinnan myötä valtio on kiinnostunut erilaisista verkostoihin ja kumppanuuksiin perustuvasta hallinnan strategiasta. Bob Jessopin (1997, 305) mukaan hallinta taas on politiikan epävaltiollistamista: valtion korvaamista verkostoilla ja julkisyksityisillä kumppanuuksilla. Tällöin itse valtion valta rajoittuu metahallintoon, itseorganisoiduvien verkostojen luomiseen ja hallintaan. Samaan aikaan tapahtuu myös valtion epäkansallistaminen, jossa valtion valta siirtyy kansalaisyhteiskunnan ja ylikansallisille toimijoille. (Jessop 1997, 304–305.)

Kuten tarkastelusta on huomattu, siirtyminen hallinnosta hallintaan määrittäyty julkisissa hallintojärjestelmissä ennen kaikkea julkishallinnon muutoksina. Vartolan (2009) mukaan suuri syy muutosten taustalla on, että Max Weberin ajatus byrokratiasta tehokkaimpana valtionhallinnon muotona todettiin vanhentuneeksi. Hallinnan puhutavan leviäminen liitetään yleensä myös globalisoitumiseen. Kansainvälisistä toimijoista ainakin kansainvälinen kauppajärjestö OECD, Euroopan unioni ja Maailmanpankki ovat olleet kannustamassa julkishallinnon uudistuksiin (Ryynänen & Uoti 2009, 218; Vartola 2009, 14, 36). Hallinnan suunnannäyttäjänä on yleensä pidetty Iso-Britanniaa, jossa julkishallintoa alettiin uudistaa uuden julkisjohtamisen opein 1980-luvulla (Haveri & Anttiroiko 2009, 202; Bevir 2010).

Bevirin (2010) käsittelemien ensimmäisen aallon markkinapainotteisten uudistusten käynnistäjänä pidetään yleensä brittiläistä oikeistoa, erityisesti silloista pääministeriä

Margaret Thatcheria. Julkisen sektorin uudistusten toisen aallon taas käynnisti Bevirin (2010, 66) mukaan brittiläinen työväenpuolue New Labour, joka käynnisti verkostojen ja kumppanuuksien luomisen julkishallinnon strategiana. Nämä institutionalismiksi kutsuttuun teoriaan perustuvat hallinnan muodot sisältyivät New Labourin lanseeraamaan ”Kolmanteen tiehen (Third Way)” ja verkottuneeseen hallintoon (Bevir 2010, 199). New Labourin lanseeraamissa verkostoissa palveluja tuottavien toimijoiden toimintaa määrittää luottamus (Bevir 2010, 208), toisin kuin perinteisessä byrokratiassa, joka pohjautuu epäluottamukseen (Vartola 2009, 15). Verkostojen ja kumppanuuksien lisäksi hallintaa määrittävät vallan hajauttaminen ja monitasoinen hallinto (Bevir 2010, 131; Vartola 2009, 34). Luottamukseen perustuvat hallinnan verkostot ovat keskiössä hallinta-puheessa. Ne ovat myös se uusi institutionalisoitumisen tapa, jonka Bevir käsittää julkishallinnon toisen aallon uudistuksen sisällöksi. On selvää, että näin suuret muutokset julkishallinnossa ja valtion roolissa eivät voi olla vaikuttamatta myös politiikkaan ja sitä kautta demokraattiseen päätöksentekoon.

### **1.3 Tutkielma hallinnan demokraattisuudesta**

Hallinnan ja demokratian suhde on ollut keskeinen tutkimusteema eri tutkijoilla 2000-luvulla. Osaltaan keskusteluun demokratian ja hallinnan välisestä suhteesta osallistuvat myös Eva Sörensen ja Jakob Torfing (2007) toimittamassaan analogiassa *Theories of Democratic Network Governance*. Analogiassa artikkelien kirjoittajat lähestyvät hallintaa lukuisista eri näkökulmista. Yhteistä artikkeleille on se, että ne pyrkivät tarkastelemaan jollain tavalla hallinnan ja demokratian suhdetta. Hallintaa on tarkasteltu tutkimuksessa usein, kuten Vartola (2009) tekee, julkisen hallintojärjestelmän muutoksena. Tällöin hallinta määrittyy ikään kuin uudenlaisena tapana järjestää julkinen hallinto. Työssäni kiinnitän kuitenkin huomiota erityisesti olosuhteisiin, jotka syntyvät julkishallinnon uudistamisen tuloksena. Käsittelen hallintaa Sörensenin ja Torfingin teoksen artikkelien pohjalta rakentamani ”hallinnan maailman” avulla. ”Hallinnan maailma” on tila-luonteinen käsite, joka muodostaa toimintaympäristön, jonka demokraattisuutta arvioin valitsemieni demokrateorioiden näkökulmista.

Edustuksellista demokratiaa on yleensä sovellettu kansallisvaltion kontekstissa. ”Hallinnan maailma” ei kuitenkaan noudattele kansallisvaltion rajoja, kuten ei muitakaan instituutioiden rajoja, vaan hallinnan verkostot toimivat kansainvälisessä ympäristössä. Toisaalta usein hallinnan verkostoja esiintyy paikallisella tasolla. ”Hallinnan maailmassa” verkostot eivät ole organisoituneita, eikä niitä voi pitää instituutioinakaan, kuten Sörensen ja Torfing (2007, 26) toteavat. Hallinnan verkostot muodostavat siis aivan omanlaisensa maailman, jonka

demokraattisuutta on arvioitava, jos demokratiasta halutaan pitää kiinni ”edustuksellisen demokratian kriisin” olosuhteissa. Hallinnan amebamaista käsitettä pyritään määrittelemään jatkuvasti hallinnan tutkimuksessa. Puhetta hallinnasta pyritään muotoilemaan teorioiksi. Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksen nimi *Theories of Democratic Network Governance* on, kuten teoksen nimestä huomataan, hyvä osoitus pyrkimyksestä kohti ”hallinnan teoriaa”. Hallinnan tutkimuksen kieli on yhdistelmä eri tutkimustraditioista nousevia käsitteitä. Siinä yhdistyvät ainakin politiikan tutkimus, hallintotiede, taloustiede ja oikeustiede. On relevanttia kysyä, tuottaako hallinnan kieli politiikan- ja hallinnon tutkimuksen kielen rinnalla lisäarvoa yhteiskunnallisten ilmiöiden kuvaamiseen.

Oma kiinnostukseni hallintaa ja sen tutkimusta kohtaan juontaa juurensa vuoteen 2011 ja Tampereen yliopiston hallintotieteiden pääsykokeisiin valmistautumiseen. Pääsykoekirjana toimi tässäkin työssä jo mainittu tamperelaisten hallintotieteilijöiden teos hallinnasta. Jyväskylässä olen koko valtio-opin opintojeni aikana jatkanut hallinnan parissa, mutta näkökulma on kääntynyt hallintotieteellisestä politiikan tutkimuksen näkökulmaan. Hallinta-puheessa esiintyvät julkisen hallinnon muutokset ovat herättäneet minussa huolen demokratian tilasta. Tehdäänkö päätöksiä enää kaikkien kansalaisten ehdoilla, jos päätöksiä ei ratkaista poliittisessa edustajien välisessä kamppailussa vaan virkamiesjohtoisesti epäselvästi hahmotettavissa verkostoissa. Hallinnan ja demokratian suhde onkin ollut kantava teema koko opiskeluissani ja pro gradu –työni aihe jatkaa luontevasti samalla linjalla. Työssäni tarkastelen hallinnan demokraattisuuden mahdollisuuksia kolmen eri demokratian teoretisoinnin näkökulmasta.

Työni sijoittuu tutkimuksena hallinnon ja politiikan tutkimuksen alueille. Sen keskeisiä elementtejä ovat demokratia ja hallinta. Se lähestyy hallinnan ja demokratian suhdetta hyvin teoreettisesti tarkastelemalla asioita ideoiden tasolla. Työn lähtökohta on selvästi demokraattinen. Pyrin nostamaan esille käyttämistäni demokrateorioista niiden kuvaamien demokratiamuotojen keskeisiä elementtejä, jotka ovat olennaisia toiminnan demokraattisuuden legitimoinnissa. Demokraattinen lähtökohta erottaa työn suurimmasta osasta aiemmista teoreettisista tutkimuksista hallinnan demokraattisuudesta. Aiemmin aihetta on lähestytty lähinnä hallinnon näkökulmasta ja on pohdittu sitä, millä tavalla hallinnon muutosta kohti hallintaa voitaisiin demokratian avulla oikeuttaa. Tätä tutkimussuuntaa edustavat mm. aiemmin johdannossa mainittu Mark Bevir sekä työni keskeinen tarkastelun kohde Eva Sörensenin ja Jakob Torfingin teos.

Työni liikkuu selvästi teoreettisella tasolla. Tällöin on syytä muistaa, että tarkastelukohteena ovat yleensä teoreettiset ideaaleista niin hallinnan kuin demokratian osalta. Usein olosuhteet reaali maailmassa eivät mahdollista ideaalien toteutumista täydellisesti. Keskityn käsittelemään hallinnan demokraattisuutta ainoastaan kolmen valitsemani demokrateoreetikon näkökulmasta. On mahdollista ja jopa todennäköistä, että on olemassa teorioita demokratiasta, joiden avulla hallinnan analysointi olisi aivan yhtä hedelmällistä. Demokrateorioiden valintaan on kuitenkin selvä syy. Valitsemalla juuri kyseiset teorit tarkastelun lähtökohdiksi voin samalla ottaa kantaa suomalaisen demokratepolitiikan valintoihin. ”Hallinnan maailma” työssäni muodostuu Sörensenin ja Torfingin teoksen artikkeleista nousevien eri kirjoittajien näkemysten pohjalta. On huomioitava, että hallinnasta ja sen verkostoista on olemassa myös muunlaisia kuvauksia. Tämän työn tarkoitus on kuitenkin pureutua yhteen niistä syvällisemmin ja herättää siten keskustelua ilmiön demokraattisuudesta.

Tutkielmani aloitan Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksen artikkelien pohjalta muodostetun ”hallinnan maailman” piirteiden kuvauksella. Lukijan on syytä huomata, että tarkasteltu teos on vain yksi puheenvuoro keskustelussa hallinnan ja demokratian välisestä suhteesta. Se tarjoaa kuitenkin laajan näkökulman hallinnan demokraattisuuden tarkasteluun. ”Hallinnan maailmasta” kirjoitan tutkielmassani lainausmerkkien avulla, koska kyseessä on vain tätä tutkimusta varten eri artikkelien pohjalta rakennettu teoreettinen konstruktio. Erityisen huomion ”hallinnan maailman” tarkastelussa saavat hallinta-puheessa keskeiset hallinnan verkostot. ”Hallinnan maailman” esittelyn jälkeen siirryn käsittelemään sen piirteitä valitsemieni demokrateorioiden näkökulmista.

Demokrateoriat valitsin Heikki Paloheimon (2014) demokratepolitiikan ulkoisessa arvioinnissa esittelemistä teoretikoista. Paloheimo käsitteli Baberin osallistuvaa demokrateaa, Rosanvallonin vastademokrateaa sekä yleisesti deliberatiivista demokrateaa, jonka teoretikoista John Dryzek valikoitui käsittelyyn, koska häntä pidetään kyseisen teoriasuuntauksen ehkä keskeisimpänä teoretikkona. Barberin (1984) osallistuvassa demokrateassa kansalaiset osallistuvat suoraan poliittiseen päätöksentekoon. Teoria perustuu vahvasti poliittisuuteen, joka ilmenee vapautena valita ja asioiden kiistanalaisuutena. Barberilaisessa osallistuvassa demokrateassa konsensus rakennetaan empaattisen ymmärryksen kautta ei yhdistelemällä preferenssejä tai valitsemalla ennalta määräytyistä vaihtoehtoista. Dryzekin (1990) deliberatiivinen demokratea perustuu nimensä mukaisesti deliberatioon, eli harkintaan. Deliberatiivisessa demokrateassa pyritään

kommunikatiivisesti rationaalisessa tilanteessa muotoilemaan konsensuksia asiakysymyksistä. Dryzekin mukaan deliberatiivinen demokratia pyrkii vastaamaan nyky-yhteiskunnan kompleksisuuteen. Rosanvallonin (2008) vastademokratia on edustuksellisen järjestelmän sisällä tapahtuvaa demokraattisuuden ilmausta. Vastademokratia ei tarkoita demokratian vastaisuutta, vaan siinä kansalaisten rooli on vallanpitäjien valvominen, heidän päätöksensä torjuminen ja heidän arvostelunsa. Vastademokratia organisoituu negatiivisina yhteenliittyminä ja usein spontaaneina mielenilmauksina.

Valitsemieni demokratiateorioiden avulla analysoin ”hallinnan maailman” piirteiden demokraattisuutta. Analyysin tarkoitus on tarjota samalla välineitä myös keskusteluun demokratian kehittämisestä. Tutkielmani pääasiallisena tarkoituksena on vastata tutkimuskysymykseen, joka kuuluu:

Onko demokraattinen hallinta mahdollista käsittelemieni demokratiateorioiden näkökulmasta?

## **2. ”HALLINNAN MAAILMA”**

### **2.1 Verkostot muodostamassa ”hallinnan maailmaa”**

Tässä kappaleessa käsittelen Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksen artikkeleista nousevaa käsitystä ”hallinnan maailman” keskeisistä yksiköistä: hallinnan verkostoista. Samalla hallinnan verkostot ovat tutkielmani keskeisin yksittäinen tarkastelukohde. Verkostojen toimijat, prosessit ja päämäärät ovat piirteitä, joiden demokraattisuutta arvioin työssäni. Usein hallinnasta kuuleekin käytettävän käsitettä verkostohallinta. Kuten hallinnalle yleensä, myös hallinnan verkostolle on tutkimuskirjallisuudessa monia eri määritelmiä.

Hallinta määritellään Mark Bevirin ja R. A. W. Rhodesin (2007, 77) mukaan yleensä itseorganisoiduvien ja organisaatioidenvälisten verkostojen avulla. Heidän mukaansa hallinnan verkostot siis muodostuvat itsenäisesti eri organisaatioiden välille. Toisaalta heidän mukaansa ihmiset määrittelevät hallintaa kaikilla mahdollisilla tavoilla. Hallinta ja sen verkostot rakentuvat heidän mukaansa monien eri toimijoiden ja perinteiden tuloksina. (Bevir & Rhodes 2007, 77.) Bevir ja Rhodes avaavat artikkelissaan lähinnä hallinnan eri määritelmien perusteita. Määritelmien moninaisuus kuvaa hyvin hallinta-puheen epämääräisyyttä. Tällaisen määritelmän antaminen hallinnan verkostoista on omiaan lisäämään hallinta-käsitteen amebamaisuutta. Täsmällisempiä määritelmiä esittelevät kirjoittajat Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksessa. Näiden määritelmien perusteella kuva hallinnan verkostosta ”hallinnan maailman” perusyksikkönä kirkastuu huomattavasti paremmin.

Vaikka hallinnan verkostoja on pyritty määrittelemään monesta eri tarkastelukulmasta lähestyen, yleisesti ajatellaan, että verkostot muodostuvat ”julkisista, puolijulkisista ja yksityisistä toimijoista” (Sörensen & Torfing 2007, 9; Börzel & Panke 2007, 155). Hallinnan kirjallisuudessa verkoston käsitettä on käytetty myös taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten toimijoiden kompleksista vuorovaikutuksesta (Sörensen & Torfing 2007, 8). Sörensen ja Torfing (2007) esittelevät hallinnan verkostosta teoksensa kattavimman ja tarkimman kuvauksen. Sen mukaan hallinnan verkosto on toisistaan riippuvaisten, mutta toimintakykyisten toimijoiden suhteellisen pysyvä horisontaalinen ilmaus. Verkoston toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään neuvottelujen avulla. Neuvottelut tapahtuvat säätelevissä, normatiivisissa, kognitiivisissa ja kuvitteellisissa puitteissa. Puitteet säätelevät itseään ulkopuolisten voimien määrittelemien rajojen sisällä. Ne myös edistävät julkisten päämäärien tavoittelua. (Sörensen & Torfing 2007, 9.) Sörensenin ja Torfingin hallinnan

verkoston kuvaus koostuu palasista, jotka kaipaavat tarkempaa käsittelyä. Jatkan kuvauksen osien tarkempaa tarkastelua myöhemmin tässä luvussa.

Tanja A. Börzel ja Diana Panke (2007) kuvaavat verkostohallintaa Sörenseniä ja Torfingia yksiselitteisemmin: Verkostohallinta viittaa heidän mukaansa yhteisesti sitovien päätösten muodostamiseen ja käyttöönottoon. Päätöksiä muotoillaan ottamalla yksityiset toimijat systemaattisesti mukaan julkisten toimijoiden kanssa. Hallinnan prosessissa preferenssejä ja resursseja koordinoidaan vapaaehtoisesti ja epähierarkkisesti. (Börzel & Panke 2007, 156.) Börzel ja Panke lisäävät Sörensenin ja Torfingin kuvaukseen verkostojen tekemien päätösten sitovuuden. Kuvaukset eroavat toisistaan siinä, että Sörensen ja Torfing jättävät toimijoiden luonteen (yksityinen, julkinen tms.) määrittelemättä, kun taas Börzel ja Panke ottavat kantaa myös siihen. Börzel ja Panke myös näkevät verkostojen toiminnan julkistoimijavetoisena. Heidän kuvauksensa verkostoista on konkreettisempi kuin Sörensenin ja Torfingin. Hahmotellessani kuvaa ”hallinnan maailmasta” demokratian soveltamisympäristönä osoittautuu Sörensenin ja Torfingin kuvaus kuitenkin käyttökelpoisemmaksi johtuen sen tarkkuudesta. En kuitenkaan pidä järkevänä toimijoiden yksityisen ja julkisen luonteen jättämistä auki. Siksi seuraan ”hallinnan maailman” muodostamisessa myös Börzeliä ja Pankea, eli käsittelen hallinnan verkostoja kokoontumisena, johon osallistuvat yksityiset ja julkiset toimijat. Toisaalta en myöskään halua jumittua tarkastelemaan verkostoja ainoastaan julkisvetoisina kokoontumisina, koska vaarana on, että se ylikorosta hallinnon toimijoiden merkitystä verkostoissa.

Hallinnan verkostot ovat siis kuvaamani ”hallinnan maailman” perusyksiköitä, jotka muodostuvat julkisten, puolijulkisten ja yksityisten toimijoiden kokoontumisesta. Sörensen ja Torfing (2007) määrittävät hallinnan verkostoa koossapitäväksi voimaksi toimijoiden keskinäisriippuvuuden. Verkoston toimijoiden keskinäisriippuvuudella he tarkoittavat sitä, että toimijat ovat riippuvaisia toistensa resursseista ja toimintakyvystä. Toisaalta nämä toimijat ovat toiminnallisesti itsenäisiä, mikä tarkoittaa, että ne eivät toimi minkään vallanpitäjän käskynalaisena. Tullakseen osaksi verkostoa, poliittisten toimijoiden tulee osoittaa, että heillä on jokin panos verkoston toimintaan, ja että he voivat antaa verkoston käyttöön resursseja ja kapasiteetteja. (Sörensen & Torfing 2007, 9.) Myös Börzel ja Panke (2007, 155) tunnistavat hallinnan verkostojen keskeiseksi piirteeksi hierarkkisen koordinaation puuttumisen. Bevir ja Rhodes (2007, 79, 83) taas kirjoittavat anglo-governance-koulukunnasta, jonka mukaan verkostojen toiminnassa keskeisenä elementtinä on luottamus, joka on olennaista kaikessa yhteistyöhön pohjautuvassa toiminnassa.



Keskinäisriippuvuussuhteesta johtuen verkostojen toimijat ovat siis horisontaalisessa, eivät vertikaalisessa, suhteessa toisiinsa. Verkoston toimijoiden keskinäisten suhteiden horisontaalisuus ei Bernd Marinin ja Renata Mayntzin mukaan takaa toimijoiden tasa-arvoisuutta resurssien tai auktoriteetin suhteen. (Sörensen & Torfing 2007, 9.) ”Hallinnan maailmassa” verkostoja koossapitävän voiman voisi kiteyttää luottamuksellisenä riippuvuussuhteena, josta puuttuu hierarkkisuus. Keskinäinen riippuvuus kuitenkin nähdäkseni palautuu verkoston toimijoiden mukanaan tuomiin resursseihin.

Keskinäisriippuvuussuhteesta nousee verkostojen demokraattisuuden kannalta merkittäviä potentiaalisia ongelmia. Nils Hertting (2007) kirjoittaa tarkemmin verkoston toimijoiden keskinäisriippuvuudesta. Hänen mukaansa toimijat voivat tunnistaa ja hyväksyä keskinäisriippuvuuksien olemassaolon ilman samanlaisia uskomuksia verkoston käsittelemistä asiasisällöistä. Pienet epäsymmetrisyydet keskinäisriippuvuussuhteissa voivatkin Herttingin mukaan aiheuttaa suuria ongelmia, kun hallinnan verkostoja pyritään institutionalisoimaan rajoitetusti rationaalisten toimijoiden keskuuteen. Toimijat preferoivat hänen mukaansa hallinnan verkostoja muihin, enemmän institutionalisoiuihin vaihtoehtoihin nähden, koska verkostoista poistuminen on helppoa. Hertting toteaa, että hallinnan verkosto näyttäisi, näistä seikoista johtuen, olevan pysyvä institutionaalinen seuraus ei täysin keskinäisriippuvaisten toimijoiden yhteistyöstä. (Hertting 2007, 49–51.) Myös Sörensen ja Torfing (2007, 10–11) toteavat, että vaikka resurssit jakaantuvat epätasaisesti toimijoiden kesken, verkostoihin osallistuminen on vapaaehtoista ja toimijat voivat myös poistua verkostoista. Näiden kirjoittajien huomiot verkostojen keskinäisriippuvuuden luonteesta osoittavat, että ”hallinnan maailma” ei ole muusta yhteiskunnasta erillinen toimintaympäristö. Herttingin mukaan ongelmia syntyy, kun verkostoja pyritään institutionalisoimaan rajoitetusti rationaalisten toimijoiden keskuuteen. Tämä potentiaalinen ongelma poistuu, jos oletetaan verkoston toimijat rationaalisiksi, kuten usein teoriamaailmassa tehdään. Toisaalta, kun ottaa huomioon resurssien ja kapasiteettien merkityksen keskinäisriippuvuuksien ylläpitäjänä ja helpon ulospääsyn verkostoista, näyttävät reaali maailman olosuhteissa hallinnan verkostot varsin löyhästi koossa pysyvinä, materiaalista hyötyä tavoittelevien toimijoiden yhteistyöeliminä.

Verkostot sisältävät erilaisia toimijoita, jotka Sörensenin ja Torfingin (2007) kuvauksen mukaan ovat toisistaan riippuvaisia ja vapaita hierarkkisesta koordinaatiosta. Verkostot saattavat kuitenkin sulkea pois joitain relevantteja toimijoita. Linze Schaap (2007) kirjoittaa verkostojen avoimuudesta ja sulkeutuneisuudesta. Hänen mukaansa verkostoihin voi liittyä

kahta erilaista sulkemisen tyyppiä: sosiaalinen tai kognitiivinen sulkeminen. Sosiaalista sulkemista tapahtuu, kun joitain toimijoita jätetään pois toiminnasta. Hallinnan verkostoissa sulkeminen sosiaalisen alueella voi Schaapin mukaan johtua tietoisesta strategiasta tai tiedostamattomista säännöistä. Sosiaalinen ulossulkeminen avaa mahdollisuuden kognitiiviselle sulkemiselle ja päinvastoin. Kognitiivisen sulkemisen Schaap jakaa kahteen osaan, joita ovat kyvyttömyys ymmärtää ja haluttomuus ymmärtää. (Schaap 2007, 118–119). Verkoston toimijoiden keskinäisriippuvuus on toimijoita yhdistävä voima, mutta toisaalta Schaapin mainitsemat verkostoista ulossulkemisen tyypit saattavat sulkea ulos jonkin olennaisen toimijan. Schaap (2007, 124) muistuttaakin, että hallinnan verkostoissa toimijat voivat tehdä yhteistyötä eri syistä, jolloin kaikki tulokset eivät välttämättä ole kaikkien osallistujien mielestä hyväksyttäviä. Lisäksi joudutaan pohtimaan, että vaikka verkoston toimijat hyväksyisivätkin tietyn lopputuloksen, saattaa verkoston ulkopuolella olla osallisia, joiden hyväksyntä tulisi ottaa huomioon (Schaap 2007, 124). Schaap kuvailee artikkelissaan verkostojen sulkemisen tapoja. Teoreettisessa ideaalilanteessa verkostoihin kuuluvat kuitenkin juuri ne toimijat, jotka haluavat, ja joilla on oma panoksensa verkoston toimintaan. ”Hallinnan maailman” verkostojen demokraattisuutta tarkastellessa on kuitenkin syytä muistaa Schaapin mainitsemat ulossulkemisen tyypit.

Sörensenin ja Torfingin (2007) kuvauksessa hallinnan verkostoja koossapitävänä voimana näyttäytyy ensisijaisesti keskinäisriippuvuus. Linze Schaap (2007) ottaa kuitenkin artikkelissaan esiin verkostojen mahdollisuuden sulkea pois joitain keskinäisriippuvaisia toimijoita. Näyttäisi siis siltä, että huolimatta verkoihin osallistumisen vapaaehtoisuudesta, verkostoissa tulisi olla mukana tietyt toimijat. Sörensenin ja Torfingin (2007) verkostojen kuvauksessa toimijoiden tulee osoittaa, että heillä on jokin panos verkoston toimintaan. Tulisiko siis olla niin, että kaikkien, joilla jokin panos on, tulisi osallistua? Vaikka tämä ei sovi yhteen vapaaehtoisuuden kanssa, näyttäisi siltä, että verkostoihin tulisi ottaa mukaan kaikki osalliset toimijat. Näin ollen ”hallinnan maailman” verkostoa ei niinkään kuvaisi toimijoiden välinen keskinäisriippuvuus, vaan riippuvuus verkostossa käsiteltävästä asiakokonaisuudesta. Tämä näyttäisi pitävä paikkansa, vaikka verkostojen toiminnan käynnistyminen halutaan esittää satunnaisesti syntyvinä keskinäisriippuvuuksina. Verkostojen muodostumista näyttäisi siis kuitenkin ohjaavan tietty temporaalinen järjestys. Sörensenin ja Torfingin hallinnan verkoston kuvauksesta olen edellä käsitellyt toimijoiden keskinäisriippuvuuden. Verkostojen ajallisesta ulottuvuudesta kirjoittajat käyttävät ilmausta ”suhteellisen pysyvä horisontaalinen ilmaus”. ”Suhteellisen pysyvä horisontaalinen ilmaus”

kuulostaa epäselvältä määritelmältä, mitä se ei lähemmin tarkasteltuna kuitenkaan ole. Horisontaalisuus viittaa toimijoiden keskinäisten suhteiden horisontaalisuuteen, millä tarkoitetaan, että toimijat eivät toimi toistensa käskynalaisina vaan vertaisina. Suhteellinen pysyvyys on epämääräinen käsite, mutta sillä viitataan siihen, että verkostot ovat jollain tapaa vakiinnutettuja, eivät hetkellisiä kokoontumisia. Suhteellisen pysyvyys on ajallisuuden ilmaus, joita tunnutaan verkostojen kuvaamisessa vältettävän. Ikään kuin ei haluttaisi ilmaista verkostoja tietyssä ajankohtana tietyn asiakokonaisuuden ympärille syntyvänä kokoontumisena, vaan kiertää asia suhteellisen pysyvällä horisontaalisella keskinäisriippuvuudella.

”Hallinnan maailman” muodostavat siis hallinnan verkostot, joita olen pyrkinyt kuvaamaan tässä kappaleessa. Kuva hallinnan verkostosta ei kuitenkaan ole kristallinkirkas, kuten jo aiemmin on todettu. Sörensenin ja Torfingin (2007) kuvaus esittää hallinnan verkoston keskinäisriippuvaisten toimijoiden kokoontumisena. Hertting (2007) korostaa verkostoihin liittyvää vapaaehtoisuutta. Schaap (2007) taas huomauttaa verkostoissa harjoitettavasta sulkemisesta. Kun tähän vielä lisätään niin Herttingin (2007) kuin myös Marinin ja Mayntzin (Sörensen & Torfing 2007, 9) mainitsema toimijoiden epätasa-arvoisuus, joka on voimassa keskinäisriippuvuudesta huolimatta, jää kuva hallinnan verkostosta koostumuksesta ja syntylogiikasta epäselväksi. Huolimatta keskinäisriippuvuuden ja vapaaehtoisuuden korostuksesta näyttää kuitenkin siltä, että hallinnan verkostoja parhaiten kuvaa toimijoiden riippuvuus ”verkoston asiakokonaisuudesta” ja osallisten osallistuminen verkoston toimintaan. Tällöin ”hallinnan maailman” verkostoa voisi tiivistetysti kuvata: Hallinnan verkosto on asiaan osallisten toimijoiden vapaaehtoinen kokoontuminen, jota määrittää kuitenkin jonkinasteinen pysyvyys.

## **2.2 Verkostojen neuvotteluprosessi ja sen päämäärät**

Edellä kuvattiin ”hallinnan maailmaa” verkostojen muodostamana järjestelmänä. Samoin demokratioiden yhteydessä yleensä puhutaan demokraattisista järjestelmistä. Demokratiassa olennaista on järjestelmän ohella myös demokraattiset prosessit ja niitä hallitsevat käytännöt. ”Hallinnan maailman” järjestelmäluonteen tarkastelun jälkeen on syytä tarkastella, mitä prosesseja hallinnan verkostojen kokoontumisissa tapahtuu, ja mikä niitä ohjaa. Sörensenin ja Torfingin (2007) hallinnan verkoston kuvauksen loppuosa koskee hallinnan verkostoissa tapahtuvaa toimintaa. Verkoston toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään neuvottelujen avulla. Neuvottelut tapahtuvat säätelevissä, normatiivisissa, kognitiivisissa ja kuvitteellisissa puitteissa. Puitteet säätelevät itseään ulkopuolisten voimien

määrittelemien rajojen sisällä. Ne myös edistävät julkisten päämäärien tavoittelua. (Sörensen & Torfing 2007, 9.) Eri kirjoittajat ovat esittäneet tarkennuksia neuvotteluista verkostoissa. Sörensenin ja Torfingin (2007, 10) mukaan vuorovaikutus verkostoissa tapahtuu neuvotteluissa, jotka yhdistävät elementtejä kaupankäynnistä ja deliberaatiosta. Bevirin ja Rhodesin mukaan verkostoissa asioita käsitellään neuvottelemalla, erotuksena asioiden käsittelyyn käskynalaisena. ”Hallinnan maailman” verkostojen demokraattisuuden arvioimiseksi on syytä tarkastella tarkemmin verkostoissa tapahtuvaa neuvotteluprosessia. Tässä kappaleessa keskityn kuvaamaan ”hallinnan maailman” verkostoissa tapahtuvia neuvotteluprosesseja ja niiden sääntöjä.

Neuvottelun logiikan mukaisesti niissä pyritään yleensä johonkin neuvottelutulokseen. Sörensenin ja Torfingin (2007, 10) mukaan verkostojen neuvottelun lopputulosta kuvaa raaka konsensus, jossa ehdotus hyväksytään huolimatta pysyvistä erimielisyydestä. Myös Joop F. M. Koppenjan (2007) kirjoittaa artikkelissaan konsensuksesta ja konfliktissa verkostoissa. Hänen mukaansa konsensuksella tarkoitetaan hyväksyntää, joka usein ymmärretään perustavien arvojen hyväksynnäksi. Minimaalinen konsensus on hyväksyntä olla hyväksymättä. Konfliktilla ei hänen mukaansa tarkoita tarkalleen konsensuksen vastakohtaa. Hyväksynnän poissaolo ei välttämättä tarkoita ristiriidan olemassaoloa. Koppenjanin mukaan konfliktiin ja valtasuhteisiin ei hallinnan tutkimuksessa ole kiinnitetty juurikaan huomiota. Sen sijaan huomio on painottunut konsensuksen käsitteeseen. (Koppenjan 2007, 133–135.) Sörensenin ja Torfingin sekä Koppenjanin näkemykset viittaavat konsensuksen vahvaan rooliin verkostojen toiminnan päämääränä. ”Hallinnan maailmassa” verkostot pyrkivät siis neuvottelemaan vähintään minimaalisen konsensuksen asiakokonaisuudesta.

Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan verkostojen vuorovaikutus ei kuitenkaan tapahdu tyhjiössä, vaan institutionalisoituneissa puitteissa, jonka muodostavat yhdistelmä ideoita, käsitteitä ja sääntöjä. Nämä puitteet säätelevät verkoston toimintaa, koska ne tarjoavat sääntöjä, rooleja ja prosesseja toimijoiden käyttöön. Normatiivisen elementin verkostojen toimintaan puitteet muodostavat tarjoamalla normeja, arvoja ja standardeja. Puitteet ovat myös kognitiivisia, koska ne luovat koodeja, konsepteja ja erikoistunutta tietoa. Verkostojen toimintaan ne tuovat kuvitteellisen elementin tarjoamalla identiteettejä, ideologioita ja yhteisiä toiveita. Itsesäätelevyys verkostojen toiminnassa tarkoittaa Sörensenin ja Torfingin mukaan, että ne eivät ole osa hierarkkista komentoketjua, eivätkä ne alistu markkinalakien toimintaan. Verkostot kuitenkin toimivat tietyssä poliittisessa ja institutionaalisessa

ympäristössä, joka täytyy ottaa huomioon niitä tarkastellessa. Julkisella päämäärällä verkostojen toiminnassa tarkoitetaan visioiden, arvojen, suunnitelmien, politiikkojen ja säädösten ilmaisua, joka on kelvollinen ja kohdistetaan julkiselle yleisölle. Sörensenin ja Torfingin mukaan verkostot, jotka eivät keskity julkisiin päämääriin, eivät ole hallinnan verkostoja. (Sörensen & Torfing 2007, 10–11.) B. Guy Peters (2007) kirjoittaa artikkelissaan hallinnan verkostoista poliittisen järjestelmän osina. Hänen mukaansa verkostot eivät saa olla liian sisäänpäin kääntyneitä ja yhtenäisiä toimiakseen tehokkaasti osana julkista päätöksentekoa. Ristiriitaisemmat verkostot tekevät hänen mukaansa vähemmän päätöksiä, mutta niillä on laajempi julkinen kestävyys. (Peters 2007.) Sekä Sörensen ja Torfing että Peters liittävät julkiset päämäärät verkostojen toiminnan päämääriksi. Julkiset päämäärät ”hallinnan maailman” verkostojen asettavat niille demokraattisuuden vaateen. Jos hallinnan verkostoissa käsitellään edustuksellisen demokratian alle perinteisesti kuuluneita asioita, tulee kantaa huolta ”hallinnan maailman” demokraattisuudesta.

Hallinnan verkostot vakiintuvat Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan sääntöjen ja normien avulla. Se ei kuitenkaan heidän mukaansa tarkoita, että ne olisivat organisaatioita, joilla tarkoitetaan heidän mukaansa suhteellisen muodollisia ja yhdistyneitä institutionaalisia toimijoita. Niiltä puuttuvat organisaatioiden keskeiset piirteet: tyhjentävät ja yhdistävät päämäärät, poliittinen johtajuus, jolla säädellään muodollisia sanktioita osallistujille, sekä komentoketjut, jotka mahdollistavat määräävän hallitsemisen. Verkostojen toimijoiden keskinäisriippuvuus ehkäisee Sörensenin ja Torfingin mukaan hierarkkisen vallankäytön verkostoissa. Verkostojen säännöt ja normit muodostuvat itsesäätelvässä vuorovaikutuksessa verkoston toimijoiden välillä ja niillä on usein epämuodollinen luonne. Sekasorron ja muutoksen aikana verkostoja pitävät kasassa tarinankerronta ja yhteiset symbolit, eivät niinkään selvästi määritellyt säännöt tai normit. Hallinnan verkostot eivät siis ole instituutioita eivätkä organisaatioita, vaan suhteellisen institutionalisoituneita kehyksiä neuvottelevalle vuorovaikutukselle. Verkostoissa eri toimijat kamppailevat keskenään, luovat mahdollisuuksia yhteisille päätöksille, kehittävät poliittisia kompromisseja ja koordinoivat konkreettista toimintaa. (Sörensen & Torfing 2007, 27.) Bevirin ja Rhodesin mukaan tulisi ymmärtää, että verkostot syntyvät ja muuttuvat erilaisten toimintojen ja käytäntöjen aikaansaamina. Näitä toimintoja ja käytäntöjä määrittävät eri uskomukset ja perinteet. (Bevir & Rhodes 2007, 88.) Yksinkertaistettuna ”hallinnan maailman” verkostojen neuvotteluprosessia määrittävät siis tietyt puitteet, joiden sisällä toiminta tapahtuu. Tämä korostaa entisestään ”hallinnan maailman” rinnakkaisuutta muiden järjestelmien kanssa.

Vaikka mukaan tällaiset puitteet ovat olemassa, ei niiden rooli näyttäyty Sörensenin ja Torfingin mukaan merkittävänä. Puitteiden vähäinen merkitys hallinnan verkoston toiminnalle on yksi merkittävä asia, joka erottaa ne organisaatioista ja instituutioista. Sörensenin ja Torfingin kuvaus ei kuitenkaan tarpeeksi kykene selvästi avaamaan sääntöjen ja normien roolia verkostojen neuvotteluprosessissa.

”Hallinnan maailman” verkostot syntyvät osallisten julkisten ja yksityisten toimijoiden välille vapaaehtoiseksi yhteistyön muodoksi kuten aiemmin on todettu. Verkostoissa toimijat käyvät neuvotteluja päämääriin pyrkimiseksi. Sörensenin ja Torfingin teoksen artikkeleista huomataan, että neuvottelujen päämääränä pidetään konsensusta, jonka minimaalisin muoto on hyväksyntä olla hyväksymättä. Tällaisia konsensuksia pyritään muodostamaan ”julkisista asioista”, joita perinteisesti käsitellään edustuksellisen demokratian alueella. Verkoston neuvotteluprosesseja ohjaavat Sörensenin ja Torfingin mukaan puitteet, jotka ovat sääteleviä, normatiivisia, kognitiivisia ja kuvitteellisia. Nämä puitteet ohjaavat neuvotteluprosesseja kuitenkin niin löyhästi, ettei verkostoista voida puhua organisaatioina tai instituutioina. Loppujen lopuksi verkostoja pitävät koossa tarinankerronta ja symbolit, tai niin kuin Bevir ja Rhodes ajattelevat: uskomukset ja perinteet. Verkostojen toiminnasta ja sen päämäärästä jää Sörensenin ja Torfingin teoksen artikkelien pohjalta melko epämääräinen kuva. Olennaista on nähdäkseni, että neuvotteluprosessi ei ole kovinkaan säädeltyä, ja että siinä pyritään konsensusratkaisuun. Tärkeä Sörensenin ja Torfingin huomio on, että verkostosta hallinnan verkoston tekee sen keskittyminen julkisiin päämääriin. Julkinen päämäärä erottaa hallinnan verkostot muista verkostoluonteisista kokoontumisista.

### **2.3 Hallinnan verkoston ideaali ja arviointi**

Tässä luvussa tarkastelemani Sörensenin ja Torfingin (2007) hallinnan verkoston kuvaus koostuu useista palasista. Verkoston kuvaus asettaa hallinnan verkostolle myös tietyn teoreettisen ideaalin. Sörensenin ja Torfingin (2007) kuitenkin muistuttavat, että hallinnan verkostot voivat poiketa heidän kuvauksestaan. Teoksen artikkeleista käy ilmi, että ”hallinnan maailmassa” hallinnan verkostojen toimintaa halutaan arvioida jollain mittareilla. Ovathan ne Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan syntyneet tuottamaan julkisia neuvottelutuloksia, jotka Börzelin ja Panken (2007) mukaan sisältävät vieläpä sitovia päätöksiä. Näin ollen ”hallinnan maailmassa” on oltava jotain tiettyjä kriteereitä, joita vasten hallinnan verkostojen toimintaa voidaan tarkastella. Tässä kappaleessa käsittelen hallinnan

maailman arviointikriteereistä tehokkuutta ja legitimitettä. Näitä käsitteitä käsittelevät Sörensenin ja Torfingin teoksessa erityisesti Tanja Börzel ja Diana Panke.

Hallinnan verkostojen onnistumista ja epäonnistumista voidaan arvioida Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan suhteessa niiden tehokkuuteen. He kuitenkin muistuttavat, että verkostojen tehokkuutta ei voida mitata valtion tai markkinoiden tehokkuuden mittarein. Markkinoilla tehokkuuden mittarina käytetään verkoston kykyä tuottaa Pareto-optimaalisia ratkaisuja. Sörensenin ja Torfingin mukaan mittari ei kuitenkaan toimi hallinnan verkostojen tehokkuuden mittarina, koska verkostoissa taloudellinen kilpailu on korvattu poliittisilla neuvotteluilla, jossa tavoitteena on löytää kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja. Hallinnan verkostojen tehokkuutta tulisikin heidän mukaansa mitata suhteessa niiden omiin vahvuuksiin. Yleisesti hyväksytään ajatus, että hallinnan verkostojen vahvuudet ovat niiden kyvyssä muodostaa ja toteuttaa politiikkaratkaisuja, jotka ovat sekä joustavia, että ennakoivia. (Sörensen & Torfing 2007, 97.)

Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan hallinnan verkostojen joustavuus ja ennakoivuus kasvavat, kun relevantit toimijat laativat ja ylläpitävät suhteellisen hyvin toimivaa hallinnan verkostoa, joka perustuu aktiiviselle sitoumukselle ja luottamuksellisille vaihdoille. Lisäksi verkostojen toimijoiden tulee kyetä identifioimaan ja määrittelemään relevantteja politiikkaongelmia, sekä määrittelemään keskinäiset suhteensa ja tarkoituksensa. Lopulta toimijoiden tulee olla kykeneviä luomaan säätelevä, normatiivinen ja kognitiivinen kehys, joka helpottaa ongelmaorientoituneita neuvotteluja, jotka perustuvat agonistiseen kunnioitukseen sekä tukevat hyvin informoidun ja oppimiseen perustuvien ratkaisujen tuotantoa alituisten konfliktien ja valtakamppailujen läsnä ollessa. Näistä muodostuu Sörensenin ja Torfingin mukaan tehokas hallinta. (Sörensen & Torfing 2007, 98.) Hallinnan tehokkuus siis määrittyy hyvin pitkälti verkoston toimijoiden kykyyn reflektoida omaa toimintaansa. Sörensen ja Torfing eivät liitä verkostojen tehokkuutta niiden tuottamiin lopputuloksiin, vaan olosuhteisiin, joissa tuloksia tuotetaan. Oikeastaan voisi sanoa, että verkostojen tehokkuus syntyy tarkastelemalla sitä, kuinka hyvin verkosto onnistuu ”olemassaolossaan”.

Börzelin ja Panken (2007) mukaan verkostojen tehokkuus perustuu niissä tuotettujen politiikkojen kykyyn ratkaista ongelmia ja tyydyttää niitä vaatimuksia, joita varten ne ovat suunniteltu. Tehokas verkostohallinta tuottaa heidän mukaansa myös riittävästi politiikkaoutputeja järkevillä kustannuksilla ilman viivytyksiä tai umpikujia.

Systeemiteoreettisesta näkökulmasta poliittisten systeemien, kuten hallinnan, tarkoitus on tuottaa yhteisesti sitovia päätöksiä, jotka sopivat ongelmien ratkaisemiseen ja vaatimusten tyydyttämiseen. Börzelin ja Panken mukaan verkostohallinnan tehokkuus voi olla vähemmän lupaavaa, kuin se kirjallisuudessa esitetään. Sen sijaan heidän mukaansa verkostohallinnan tulisi olla sekä tehokasta että legitiimiä palvellakseen toiminnallisena vastineena tai korvikkeena hierarkialle. (Börzel & Panke 2007, 157, 159.) Börzel ja Panke käsittelevät verkostojen tehokkuutta tarkastellessaan myös systeemiteoreettista näkökulmaa, johon myös Bevir (2010) ottaa kantaa teoksessaan. Bevirin (2010) mukaan hallinnan ei tulisi, ollakseen demokraattista, olla osa systeemihallintaa. Näin voidaan asettaa kyseenalaiseksi hallinnan verkostojen tehokkuuden arviointi systeemiteoreettisesta näkökulmasta. Sen tekevät myös Börzel ja Panke (2007), joiden näkemyksen mukaan tehokkuus ei yksin riitä verkostohallinnan toiminnan arviointiin.

Hallinnan verkostoja voidaan siis Börzelin ja Panken (2007) mukaan arvioida sekä tehokkuuden että legitimitietin avulla. Tosin legitimitietti mittapuuna tähdättäessä hyvään hallintaan usein laiminlyödään heidän mukaansa. He lähestyvät artikkelissaan hallintaa näkökulmasta, jonka mukaan menestyäkseen hallinnan tulee olla sekä tehokasta että legitiimiä. Heidän mukaansa tehokkuus ja legitimitietti eivät ole kilpailevia verkostohallinnassa, vaan ne toimivat toisiaan täydentäen tai jopa vahvistaen. (Börzel & Panke 2007, 153–154.)

Jos verkostohallinnan yhteistyön ajatellaan perustuvan vapaaehtoiseen toimintaan julkisen ja yksityisen sektorin välillä, voidaan legitimitietin roolia kuvassa pohtia. ”Hallinnan maailmassa” toiminnan demokraattista legitimoitua kuitenkin tarvitaan, koska mukana on julkisen hallinnon toimijoita, jotka saavat oman toimintansa legitimitietin perinteisesti poliittisen ja demokraattisen päätöksenteon kautta edustuksellisessa järjestelmässä. Jos legitimitietin ajatellaan perustuvan osallisuuteen, voidaan verkostoja kuitenkin ajatella legitimeinä, koska verkostoissa päätöksenteon kohteiden tulisi osallistua päätösten tekemiseen, ja näin ollen päätösten ei tulisi aiheuttaa konfliktia osallistujien omien intressien kanssa (koska päätös perustuu konsensukseen), eli päätösten tulisi olla osallistujien näkökulmasta legitimejä. Toisin sanoen päätösten legitimitietti olisi sisään rakennettuna hallinnan verkoston ideaalissa. Tosielämässä tämä hallinnan verkoston ideaali kuitenkin harvoin toteutuu. Börzel ja Panke (2007) tunnistavat artikkelissaan verkostojen demokraattiseen legitimitiettiin vaikuttavia tekijöitä. Merkittävä kysymys on heidän mukaansa, kuinka inklusiivisia tai eksklusiivisia verkostot ovat. Mitä eksklusiivisempi



verkosto on, sitä vähemmän vastuullinen ja siten vähemmän läpinäkyvä se on. Kuitenkin inklusiivisemmat verkostojärjestelyt johtavat Börzelin ja Panken mukaan tehokkuuden puutteeseen. (Börzel & Panke 2007, 160–163.)

Börzelin ja Panken (2007) mukaan päätöksenteon avaaminen useammille toimijoille nostaa edustettavien intressien diversiteettiä verkostossa, mutta tekee päätöksenteosta vaikeampaa. Toisin sanoen on vaikeampaa saavuttaa konsensus, kun mukana on paljon osallistujia. Yritys ratkaista legitimizeettiongelma johtaa ongelmiin tehokkuudessa, ja päinvastoin. Tästä syntyy käsitys legitimizeetin ja tehokkuuden välisestä vaihtokaupasta verkostohallinnassa. Sen sijaan Börzelin ja Panken mukaan legitimizeetin ja tehokkuuden vaihtokauppa vältetään, jos uudistuksia tehdään poliittisissa instituutioissa ja poliittikkaoututeissa, ei prosesseissa. Legitimizeetti liitetään yleensä edellä mainituista ulottuvuuksista poliittisiin instituutioihin, kun taas tehokkuus järjestelmän tuottamiin politiikkaoututeihin. Börzelin ja Panken mukaan poliittisten instituutioiden legitimizeettiä kasvattamalla voidaan kasvattaa myös outputien tehokkuutta. Heidän mukaansa on olemassa kaksi lupaavaa demokratiamallia, jolla tämä voidaan perustella: liberaali ja deliberatiivinen demokratia. Börzelin ja Panken mukaan verkostot kärsivät legitimizeettiongelmissa, koska niiden tuottamat politiikat ovat sitovia myös sellaisille toimijoille, joilla ei ole ollut mahdollista osallistua niiden laadintaan. Tämän legitimizeettiongelman yli päästään liberaalissa demokratiassa heidän mukaansa vaalikontrollimekanismien avulla, jossa verkostojärjestelyihin tulee mukaan julkisuudessa annettavat sanktiot. Deliberatiivisessa demokratiassa taas osallistujien määrän kasvattaminen tekee heidän mukaansa siitä legitimizeettimimmän, koska osallistujien määrän lisääminen voi kasvattaa diskurssien laatua ja siten helpottaa ratkaisujen löytymistä. (Börzel & Panke 2007, 163–164.) Börzelin ja Panken huomioista käy selvästi ilmi jälleen osallisuuden merkitys verkostohallinnassa. Börzelin ja Panken mukaan osallisten mukanaolo lisää paitsi verkoston legitimizeettiä myös sen tehokkuutta mukana olevien diskurssien moninaisuuden myötä. Toinen vaihtoehto on, että osalliset määrittävät verkostoihin edustajansa, joiden toimia he voivat kontrolloida sanktioin.

”Hallinnan maailmassa” hallinnan verkostojen toimintaa arvioidaan kahden arviointikriteerin kautta – tehokkuuden ja legitimizeetin. Tutkielmassani tutkin demokratiateorioiden toteutumismahdollisuuksia hallinnan maailmassa. Tehokkuus ei perinteisesti ole välttämättä ollut keskeinen demokratian arviointikriteeri. Sen sijaan legitimizeetti on olennainen osa myös demokratian toteutumisen arviointia: puhutaan demokraattisesta legitimizeetistä. Hallinnan tutkimuksessakin on herätty huoleen hallinnan

demokraattisuudesta. Onhan Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksen nimikin vapaasti suomennettuna ”Demokraattisen verkostohallinnan teoriat”. ”Hallinnan maailmassa” verkostojen tulisi tarjota puitteet demokraattisen legitimitetin toteutumiselle mahdollistaakseen verkostojen demokraattisuuden. Seuraavassa kappaleessa käsitellään hallinnan demokraattisuuteen Sörensenin ja Torfingin teoksessa liitettyjä ongelmia.

## **2.4 Hallinnan demokraattisuuden ongelmat teoksessa**

Tämä kappale keskittyy tarkastelemaan sellaisia ongelmia ”hallinnan maailman” demokraattisuudessa, joita on nostettu esiin Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksessa. Ongelmien käsittely on olennaista, koska soveltuakseen ”hallinnan maailman” toimintaympäristöön demokratiateorioiden tulisi päästä yli näistä ongelmista. Ensimmäinen ongelmista liittyy verkostojen toiminnan lopputuloksiin ja sitä käsittelee Joop F. M. Koppenjan (2007) artikkelissaan. Puhutaan, että verkostoja kuvaa konsensuksen yliannostus. Tämä yliannostus johtaa merkittävien intressien ja harkintojen poissulkemiseen sekä edun tuottamiseen harvoille. (Koppenjan 2007, 133–135.) Koppenjanin mukaan konsensuksen yliannostus johtaa sellaisten asiakysymysten sulkemiseen päätöksenteosta, jotka uhkaavat verkostojen jäsenten intressejä tai jotka eivät sovi heidän yhteiseen todellisuuteensa. Samoin yliannostus johtaa siihen, että verkostoissa käytävät prosessit eivät ole läpinäkyviä, eivätkä avoimia demokraattisen vastuullisuuden mekanismeille. Kolmas yliannostuksen aiheuttama ongelma on edustamattomien intressien ja edustamattomien toimijoiden huomiotta jättäminen (tähän liittyy myös aiemmin käsitelty sulkeminen (Schaap 2007)). Tällöin politiikkoja laaditaan kapeasta sektoraalisesta näkökulmasta, mikä rajoittaa mahdollisuuksia kokonaisvaltaisemmille lähestymistavoille. Koppenjanin mukaan tutkimus ja tieto voivat kietoutua verkostojen kanssa yhteen ja tukevat konsensuksen muodostamista. Tällöin konfliktien ratkaisu ongelmien muodostamisessa ja ratkaisussa ei hänen mukaansa onnistu asiantuntijatiedon tai tieteellisen tutkimuksen avulla. (Koppenjan 2007, 141–144.) Liika konsensuksen korostaminen verkostojen toiminnassa voi siis johtaa merkittäviin ongelmiin verkostojen demokraattisuuteen liittyen. Koppenjan mainitsee yhdeksi ongelmaksi demokraattisen vastuullisuuden mekanismien puuttumisen. Demokraattista vastuullisuutta tarkastelee artikkelissaan tarkemmin Anders Esmark (2007).

Anders Esmark (2007) kirjoittaa artikkelissaan demokraattisesta vastuullisuudesta ja hallinnan verkostoista. Hänen mukaansa keskusteltaessa verkostojen vastuullisuudesta puhuttaessa on syytä muistaa, että vastuullisuuden käsite liittyy ennen kaikkea liberaaliin edustukselliseen demokratiaan. Verkostojen on Esmarkin mukaan sanottu jopa

potentiaalisesti vahvistavan vastuullisuutta. Vastuullisuuden tarkastelua varten verkostot täytyy ymmärtää edustuksellisinä instituutioina. Esmark käyttää artikkelissaan vastuullisuuden tarkastelussa postliberaaleiksi kutsumiaan teorioita, jotka pohjautuvat teoriaan funktionaalista edustuksesta ja edustamisesta deliberaation kautta. (Esmark 2007, 274–275) Deliberaation kautta edustamisen teorioissa vastuullisuutta vaativat toimijat eivät ole osallisia pelkästään kapeassa mielessä, vaan julkisen yleisön tai moraalisen valitsijakunnan jäseniä (Esmark 2007, 281). Tällä Esmark tarkoittaa, että deliberoivien toimijoiden tulee ottaa huomioon koko julkinen yleisö tai moraalinen valitsijakunta.

Vastuullisuus ei välttämättä ole Esmarkin (2007) mukaan demokraattista tai edes poliittista. Vastuullisuuden käsite viittaa sekä vastuun subjettiin että objektiin. Demokraattisesta hallinnasta puhuttaessa vastuullisuus ilmenee siten, että edustettavat voivat saattaa edustajansa päätöksentekijöinä vastuuseen, eli selittämään päätöksiään ja ottamaan vastuu niistä. Esmarkin mukaan liberaalista perspektiivistä verkostohallinta määrittyy yleensä epädemokraattisena vastuullisuuden osalta. Postliberaalisti ajateltuna kuitenkin päästään hänen mukaansa kapean liberaalin demokratian vaaliedustamisen yli, jolloin verkostot näyttäytyvät potentiaalisina, eivät uhkina, edustuksen näkökulmasta. Esmarkin mukaan vastuullisuuden ja edustuksen suhde määritellään kokonaisvaltaisesti teorioissa, joissa edustus tapahtuu deliberaation kautta. Edustus ei määrity niissä pelkästään vaalien kautta, vaan kuten funktionaalisen edustuksen teorioissa, myös deliberaation kautta edustamisessa edustus määrittyy vaikutusten kohteena olevien mukaan. (Esmark 2007, 276–281.)

Verkostohallintaa kritisoidaan Esmarkin (2007) mukaan siitä, että sen verkostot ovat suljettuja, luoksepääsemättömiä ja niitä hallitsee teknokraattinen diskurssi. Julkisen sfäärin vahvan teorian kannattajat ovat Esmarkin mukaan aina nähneet verkostoissa tehtävät päätökset pimeydessä ja salaisuudessa tehtyinä. Avoimuutta verkostoissa edistävät julkiset sihteerit, jotka ainakin Tanskassa ovat usein osa julkishallintoa. Julkisuus kuitenkin edellyttää sihteerin tuottamien dokumenttien julkisuuden lisäksi myös prosessin aktiivista julkista tarkkailua. Esmarkin mukaan suurin tapa tarkkailulle on läsnäolo verkoston deliberaatioprosessissa. Välillinen tarkkailu korvaa toisinaan suoran tarkkailun. Välillistä verkostojen tarkkailua hoitavat Esmarkin mukaan journalistit. Hänen mukaansa on tosin ongelmallista, että monet journalistit eivät ymmärrä verkostojen aikakauden toimintaa, vaan he ovat jääneet jumiin perinteisiin edustuksellisiin instituutioihin. Esmarkin mukaan journalistien uutiskriteerit ja työtavat määrittelevät verkostot siten, että niistä puuttuvat vastuulliset toimijat. Hän väittää, että journalistit voivat olla väärässä ja siksi he eivät hänen

mukaansa käsitä omaa rooliaan välillisinä vastuullisuuden vaatijoina. Näin he Esmarkin mukaan myös vievät varsinaisilta vastuullisuuden vaatijoilta, eli julkiselta yleisöltä, keinon tarkkailla verkostojen julkisuutta. (Esmark 2007, 286–290.) Esmark siis käytännössä pitää journalisteja suurelta osin syyllisinä verkostojen tarkkailun puutteesta, mikä johtaa ongelmiin verkostojen toiminnan julkisuudessa ja sitä kautta julkisen yleisön mahdollisuuksissa arvostella verkostojen toimintaa. Nähdäkseni verkoston toimijoita ei kuitenkaan tule määritellä vastuullisiksi toimijoiksi ennen kuin toimijoiden vastuullisuus osoitetaan. Voidaankin kysyä, onko journalistien tehtävä osoittaa verkostojen toimijat vastuullisiksi, vai tulisiko verkoston toimijoiden tehdä se itse?

Tärkeä elementti vastuullisuutta tarkastellessa on Esmarkin (2007) mukaan responsiivisuus. Tärkeä responsiivisuuden elementti on hänen mukaansa toimijoiden vastuullisuus. Jotta vastuullisuutta voidaan vaatia toimijoilta, tulee vaatijoilla olla käytössään sanktioita. Sanktioita annetaan, kun vastuullinen edustaja ei toteuta hänelle annettua mandaattia. Vastuullisuuden vaatijoiden eli mandaatin antajien responsiivisuuden määrä on kaikkien vastuullisuusjärjestelmien kulmakivi. Liberaalissa perinteessä vastuullisuuden pettämisestä rangaistaan Esmarkin mukaan valitsematta jättämisellä. Deliberaation kautta edustamisen teorioissa sanktioita taas ei hänen mukaansa tarvita täydellisessä julkisessa sfäärissä, koska poliittisen kommunikaation laatu varmistaa, että mandaatti voidaan jatkuvasti neuvotella uudelleen ja sitä voidaan tarkentaa. Tällaisessa tilanteessa sanktiona voidaan kuitenkin Esmarkin mukaan käyttää vaimentamista, jolla tarkoitetaan henkilön sulkemista ulos deliberaatioprosessista. Hallinnan verkostoissa on Esmarkin mukaan tärkeää varmistaa, että osalliset voivat antaa jokaiselle verkoston jäsenelle selkeitä mandaatteja ja sanktioita. Toinen merkittävä kysymys on Esmarkin mukaan, minkälaisia ovat legitiimit mandaatit ja sanktiot verkostohallinnassa. (Esmark 2007, 290–295.)

Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksessa hallinnan demokraattisuus ei kaikilta osin näyttäytyä itsestäänselvyytenä. Koppenjanin (2007) artikkelissaan käsittelemä konsensuksen yliannostus johtaa usein politiikkojen laadintaan kapeasta näkökulmasta. Hänen artikkelissaan korostuu konsensuksen luonne olosuhteena, ei pelkästään päätöksentekosääntönä. Toinen merkittävä haaste demokratian toteutumiseksi verkostoissa käy ilmi Esmarkin (2007) artikkelista. Hänen mukaansa liberaalista perspektiivistä verkostohallinta ei ole demokraattista vastuullisuuden osalta. Funktionaalisen ja deliberatiivisen edustuksen teorioilla Esmark pyrkii osoittamaan verkoston toimijat vastuullisiksi edustajiksi. Hän ei kuitenkaan mainitse, minkälaisia mandaatti- tai

sanktiojärjestelmiä ”hallinnan maailmassa” tulisi käyttää verkostojen toimijoiden saattamiseksi vastuuseen.

## **2.5 Verkostojen hallinta ”hallinnan maailmassa”**

Demokratian ja hallinnan suhteen tarkastelua varten on kuitenkin syytä tarkastella ”hallinnan maailmaa” myös verkostojen ulkopuolelta. Sörensenin ja Torfingin (2007, 169) mukaan on yleisesti tunnistettua, että hallinnan verkostoja tulisi säädellä, jotta ne toimisivat tehokkaasti yhteiskunnan hallitsemisessa. Mutta koska hallinnan verkostoihin kuuluu olennaisena piirteenä niiden itsesääätely, ei hallinnan verkostojen hallintaa voida tehdä suvereneilla byrokraattisen hallitsemisen tavoilla (Sörensen & Torfing 2007, 169). Peter Triantafillou (2007) kirjoittaa artikkelissaan tavoista, joilla on mahdollista hallita ja muodostaa hallinnan verkostoja. Hänen mukaansa tulisi olla varovainen metahallinta-käsitteen käyttämisessä, sillä se viittaa jonkun aktiivisesti tekemään hallitsemiseen. Valtiolla voi hänen mukaansa olla merkittävä toimija verkostojen hallinnassa, mutta olisi vaarallista palauttaa verkostohallinta valtion tahtoon. Jos verkostot käsitetään yksilöiden ja ryhmien välisiksi toiminnoiksi, jotka käsittelevät tiettyä asiakokonaisuutta, tulisi Triantafilloun mukaan opiskella keinoja, joilla sellaisia toimintoja saadaan stimuloituja. Hänen mukaansa verkostojen autonomia tulisi ymmärtää erityisenä valta-vapaus-suhteena, jossa verkostot voidaan muodostaa ja niitä voidaan hallita tiettyjen tehtävien suorittamiseksi ”itsenäisesti”. (Triantafillou 2007, 189–191.) Triantafilloun artikkelin sävy on hyvin varovainen puhuttaessa metahallinnasta. Hän haluaa selvästi korostaa verkostojen itsenäisyyttä päätöksenteossa. Hän ei myöskään selvästi tuo esiin, mitkä toimijat verkostojen hallintaa voisivat harjoittaa. Sen sijaan hän mainitsee joitain valtion mahdollisuuksia verkostojen hallitsemiseksi.

Triantafillou (2007, 191) mukaan valtio voi osallistua verkostojen metahallintaan lainsäädännöllä, joka joissain tapauksessa tukee verkostojen muodostumista paikallisesti. Samoin valtion on mahdollista ruokkia keskinäisriippuvuuksien syntymistä tarjoamalla resursseja verkoston käyttöön. Hankalammin mielletävä hallinnan keino on verkostojen hallitseminen normien avulla. Tällä Triantafillou tarkoittaa ennen kaikkea normien muutosta. Hänen mukaansa julkista hallintoa ajatellaan uudella tavalla, jossa virkamieshallinto ei vain toteuta hyvinvointivaltio-ohjelmaa, vaan toimii tiettyjen spesifien palvelujen tuottajana ja institutionaalisenä kehyksenä ongelmanratkaisulle, joita tekevät yksilöt, yhteisöt ja verkostot. Yksityisiä yrityksiä taas ohjaa hänen mukaansa yhä enemmän yhteiskuntavastuullinen toiminta. Muuttuvat normit sekä julkisella, että yksityisellä

sektorilla tukevat verkostojen muodostumista. (Triantafillou 2007, 192–194.) Normien muutoksen Triantafillou näyttää ottavan annettuna, jolloin jää huomiotta se, että nimenomaan hallinnan puhetavankin taustalla oleva uusi julkisjohtaminen johtanee juuri tämänkaltaiseen normien muutokseen. Triantafillou (2007, 196) muistuttaa kuitenkin edelleen, että metahallinnan mahdollisuuksia ei tulisi yliarvioida. Toisaalta hän toteaa, että keskittymällä ainoastaan verkostojen toimijoihin ja verkostojen toimintoihin on vaikeaa tuoda esiin sellaisia vaikutuksia, joihin vaikuttavat sekä laillisesti, että ei-laillisesti sitovat hallitsemisen välineet (Triantafillou 2007, 197). Triantafillou kirjoittaa metahallinnan välineistä melko ympärilyövästi. Tarkemman kuvan siitä, mitä metahallinta konkreettisesti on ”hallinnan maailmassa”, tarjoaa Erik Hans Klijn ja Jurian Edelenbosin artikkeli.

Klijn ja Edelenbos (2007) lähestyvät metahallintaa käytännöllisemmin ja käyttävät siitä oikeastaan nimeä verkostojen johtaminen. Verkostojen johtamisella he tarkoittavat pyrkimystä deliberatiivisesti johtaa hallinnan prosesseja verkostoissa. Ensimmäisenä konkreettisenä keinona verkostojen johtamiseksi he mainitsevat prosessinmuotoilun ja –johtamisen. Sen periaatteita ovat avoimuus, turvallisuus, menestys ja sisältö, joista siis prosessin muotoilu koostuu. Erilaisia vaihtoehtoja prosessin eri kohdissa Klijn ja Edelenbos mainitsevat toimijoiden ja resurssien aktivoimisen ja järjestämisen, tavoitteensaavuttamiseen opastamisen ongelman luonnetta avaamalla, yhteisen tiedontuotannon tukemisen sekä luottamuksen synnyttämisen toimijoiden välille. (Klijn & Edelenbos 2007, 200–206.) Toinen kirjoittajien mainitsema keino on institutionaalinen muotoilu, joka siis keskittyy verkostojen institutionaalisiin mahdollisuuksiin. Instituutionaaliselle muotoilulle he mainitsevat kolme kohdetta: verkoston rakenteen, verkoston tulokset sekä verkoston toiminnot. (Klijn & Edelenbos 2007, 206–209.) Klijn ja Edelenbos myös pohtivat hieman sitä, mitä vanhoille instituutioille käy, jos tällaiset uudet institutionalisoimisen muodot saavat valtaa. He päätyvät kolmeen ilmeiseen vaihtoehtoon: vanhat instituutiot ”voittavat” ja uudet kuolevat, kumpikin järjestelmä elää rinnakkain tai uudet instituutiot korvaavat vanhat. (Klijn & Edelenbos 2007, 2010.) Kirjoittajat menevät vielä lähemmäs konkretiaa listatessaan verkostojen johtajalta vaadittavia ominaisuuksia, mutta eivät täsmennä, kuka verkostoja voisi tai kenen niitä tulisi johtaa. Klijn ja Edelenbosin näkemykset verkostojen hallitsemisesta näyttävät varsin etäiseltä, jos niitä tarkastelee demokratian näkökulmasta. Varsinkin, kun kirjoittajat jättävät oikeastaan ilman vastauksen kysymykseen, kenen verkostoja tulisi johtaa.

Laurence J. O'Toole (2007) esittää artikkelissaan jopa matemaattisen kaavan verkostoihin vaikuttavista tekijöistä. Hänen mukaansa hallitukset voivat kuitenkin olla aktiivisia lainsäädännöllisten toimien avulla hallinnan verkostoissa. Metahallinnan mahdollisuudet ovat kuitenkin hänen mukaansa harvoin yksipuoleisia. Tällä hän tarkoittaa sitä, että hallintaa ei tapahdu ainoastaan ylhäältä alas, vaan myös alhaalta ylöspäin. (O'Toole 2007, 220–221.) Muuten O'Toolen artikkeli sisältää pitkän peliteoreettisen pohdinnan metahallinnan mahdollisuuksista. Kiinnostavaa on kuitenkin O'Toolen johtopäätös, jonka mukaan hallinnolliset toimijat voivat hallinnan verkostojen prosessien ohella hallita myös verkostojen tuloksia. Hänen mukaansa julkiset auktoriteetit eivät välttämättä nosta lopputulosten julkista arvoa, vaikka ne voivatkin joskus vähentää epätasa-arvoisuuksia ja itsekästä käytöstä verkostoissa. (O'Toole 2007, 228.) O'Toolen artikkeli tarjoaa jo selvemmän näkökulman siitä, kenen verkostoja tulisi metahallinnan avulla hallita. O'Toole käyttää hallitusta tai julkista auktoriteettia nimityksenä toimijasta, joka tätä hallintaa harjoittaa. Demokratian kannalta olisi kuitenkin olennaista se, harjoittaako metahallintaa virkamieshallinto vai vaaleilla valittu parlamentti.

Sörensen ja Torfing (2005) korostavat artikkelissaan *Democratic Anchorage of Governance Networks* vaaleilla valittujen poliitikkojen mahdollisuuksia käyttää valtaa verkostoihin nähden. He nostavat esiin poliitikkojen mahdollisuuden osallistua metahallintaan verkostojen muotoilulla, millä kirjoittajat tarkoittavat pyrkimyksiä rajata ja rakentaa hallinnan verkostoja. Verkostojen muotoilussa joillekin toimijoille voidaan antaa resursseja ja kyvykkyyttä, jotka tekevät heistä avaintoimijoita verkostoissa. Toinen tapa poliitikkojen metahallintaan osallistumiseen on Sörensenin ja Torfingin mukaan verkostojen kehystäminen, millä he tarkoittavat poliittisten tavoitteiden ja päämäärien asettamista verkostoille. Kehystämiseen sisältyy myös resurssien allokointi verkoston käyttöön sekä lainsäädännöllä ohjaaminen. Kolmantena tapana poliitikkojen metahallinnalle on osallistuminen verkostoon. Tällaisessa tilanteessa tulee kirjoittajien mukaan politiikon kuitenkin osallistua asiantuntijana ja sulkea pois heidän poliittinen auktoriteettinsa. (Sörensen & Torfing 2005, 203–205.)

Verkostojen hallinta metahallinnan avulla ei näytä erityisen helpolta tilanteessa, jossa verkoston toimijoille halutaan kuitenkin jättää mahdollisimman autonomia päätösten muotoilussa. Tärkeää on kuitenkin tiedostaa, että myös julkisella hallinnolla on olemassa keinoja verkostojen prosesseihin vaikuttamiseksi. Metahallinnasta kirjoittavat tutkijat jättävät kuitenkin hallitsijan luonteen hämmentävän auki, eivätkä juuri puhu vaaleilla

valittujen poliitikkojen mahdollisuuksista vaikuttaa verkostojen hallitsemiseen. Demokraattisuuden kannalta olennaista tilanteessa, jossa verkostot elävät rinnakkaisena järjestelmänä edustuksellisen demokratian kanssa, luulisi olevan se, että verkostot ankkuroitaisiin tavalla tai toisella edustukselliseen demokraattiseen päätöksentekoon.

## **2.6 ”Hallinnan maailma” poliittisena tilana**

Tässä luvussa olen keskittynyt muodostamaan Sörensenin ja Torfingin (2007) toimittaman teoksen *Theories of Democratic Network Governance* artikkelien pohjalta kuvaa ”hallinnan maailmasta”. Käsitän työssäni ”hallinnan maailman” toimintaympäristöluonteisena käsitteenä, jonka demokratisoinnin mahdollisuuksia on mahdollista tutkia. Artikkelien pohjalta käy ilmi, että ”hallinnan maailman” muodostavat hallinnan verkostot, joita käsitellään hallinnan tutkimuksen kirjallisuudessa paljon. Siksi myös tässä luvussa hallinnan verkostoille on annettu suuri painoarvo. Hallinnan verkostoja käsitelen luvussa erityisesti Sörensenin ja Torfingin (2007) niistä laatimaa kuvausta hyödyntäen.

Luvun ensimmäisessä kappaleessa käsitelen erityisesti ”hallinnan maailman” verkostojen kokoontumista. Miten verkostot muodostuvat? Mikä verkoston toimijoita sitoo yhteen? Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan keskeinen verkostoa ylläpitävä tekijä on toimijoiden keskinäisriippuvuus, jolla he tarkoittavat toimijoiden riippuvuutta toistensa resursseista. Keskeistä verkostoissa on Nils Herttingin (2007) korostama vapaaehtoisuus osallistumisessa verkoston toimintaan. Kuitenkin kun otetaan huomioon Linze Schaapin (2007) artikkelissaan esiin tuoma sulkeminen, voidaan ajatella, että verkoston toimijat ovat samalla osallisia ”verkoston aiheeseen”. Tällöin Sörensenin ja Torfingin (2007) mainitsemaa keskinäisriippuvuutta edeltää ajallisesti toimijoiden riippuvuus ”verkoston aiheesta”. Demokratian soveltamiselle tällaisessa verkostoympäristössä aiheuttaa oman haasteensa se, että näiden osallisten muodostama vapaaehtoinen verkosto ei huolimatta toimijoiden keskinäisestä riippuvuudesta ole välttämättä tasa-arvoinen, vaan toimijoiden resurssit voivat jakaantua epätasaisesti.

Toisessa kappaleessa käsitelen erityisesti ”hallinnan maailman” verkostoissa harjoitettavaa toimintaa. Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan toiminta hallinnan verkostoissa käsittää neuvotteluprosessin. Neuvotteluprosessin päämääräksi he määrittelevät konsensuksen. Myös Joop M. Koppenjan (2007) korostaa konsensuksen roolia kirjoittaessaan artikkelissaan konsensuksen ja konfliktin roolista verkostohallinnassa. Sörensenin ja Torfingin (2007) määrittelevät neuvotteluprosessin ”säännöt” löyhästi kuvaamalla niitä puitteina, jotka



säatelevinä, normatiivisina, kognitiivisina ja kuvitteellisina ohjailevat verkoston toimintaa. Lopulta kuitenkin näiden puitteiden rooli näyttäytyy melko vähäisenä, koska ne eivät Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan kannattele verkostoja sekasorron aikana, vaan sen tekevät tarinat ja symbolit. Vaikka Sörensen ja Torfing (2007) eivät kuvauksessaan määritä toimijoiden yksityisyyttä tai julkisuutta, korostavat he kuitenkin verkostojen julkisia päämääriä, jotka nimenomaan tekevät verkostoista hallinnan verkostoja.

Hallinnan verkostojen ulkopuolelle päästään kolmannessa kappaleessa, jossa tarkastelun kohteena ovat verkostojen arviointikriteerit. Tehokkuutta ja legitimitettä käsittelevät Sörensenin ja Torfingin (2007) lisäksi artikkelissaan Tanja A. Börzel ja Diana Panke (2007). Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan hallinnan verkostojen tehokkuutta ei saisi mitata valtion tai markkinoiden tehokkuuden kriteerein. Hallinnan verkostojen tehokkuus syntyy heidän mukaansa käytännössä hallinnan verkoston kyvystä määritellä itse itsensä ja tarkastelemissaan ongelmat. Börzelin ja Panken (2007) pohdinnan kohteena on erityisesti tehokkuuden ja legitimitetin välinen vaihtokauppa, jota he eivät pidä välttämättömänä. Heidän mukaansa liberaalista ja deliberatiivisesta perspektiivistä katsottuna legitimitetin kasvattaminen kasvattaa tehokkuutta verkostoissa, ei vähennä sitä, kuten vaihtokauppa-olettamus väittää. Tehokkuus ja legitimitetti ovat kaksi ”hallinnan maailmassa” sovellettavaa verkostojen toiminnan arviointikriteeriä. Tosin Sörensenin ja Torfingin (2007) määrittelemä hallinnan verkostojen tehokkuus on nähdäkseni erittäin vaikeasti todettavissa millään menetelmällä, johtuen sen luonteesta verkoston toimijoiden kykyä määritellä omaa toimintaansa.

Kuva ”hallinnan maailmasta” täydentyy neljännessä kappaleessa, jossa tarkastelun kohteena ovat hallinnan demokraattisuuden ongelmat. Nämä ovat siis sellaisia ongelmia demokraattisuudessa, joita nostavat esiin kirjoittajat Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksessa. Joop M. Koppenjanin (2007) artikkelista käy ilmi, että hallinnan verkostoja kuvaa usein konsensuksen yliannostuksen tilanne, jossa politiikkoja laaditaan verkostoissa kapeasta sektoraalisesta näkökulmasta. Vastuullisuuden toteutuminen hallinnan verkostoissa näyttää haasteelliselta Anders Esmarkin (2007) artikkelin näkökulmasta. Vastuullisuuden tarkastelemiseksi hallinnan verkostoja tulee kuitenkin tarkastella edustuksellisinä. Tällöin ”hallinnan maailmaan” tarvittaisiin vastuullisuutta ylläpitäviä mekanismeja, joissa edustettavat voisivat luovuttaa verkostoissa toimiville edustajilleen mandaatteja ja sanktioita. On kuitenkin syytä muistaa, että hallinnan verkostoja ei ole

välttämätöntä tarkastella edustuksen kautta, vaan ne voidaan ajatella myös osallisten suorina osallistumispaikkoina.

Viides kappale pyrkii kuvailemaan ”hallinnan maailman” toimintaa, jota tapahtuu verkostojen ulkopuolella. Olennaista on, millä tavalla verkostoja voidaan hallita. Peter Triantafillou (2007) puhuu verkostojen metahallinnasta varovaisesti, koska ei halua korostaa hallinnon aktiivista roolia verkostojen ohjailemisessa. Myös Erik Hans Klijnin ja Jurian Edelenbosin (2007) näkemys siitä, kenen verkostoja tulisi ohjailla, jää avoimeksi. Lawrence O’Toolen (2007) merkittävin tulokulma verkostojen hallintaan on se, että myös niiden lopputulosten ohjaileminen on hänen mukaansa mahdollista. Myös Sörensen ja Torfing (2005) esittelevät mahdollisuuksia, miten verkostot voidaan ”ankkuroida” muuhun yhteiskuntaan. Kaiken kaikkiaan verkostojen ulkopuolisten toimijoiden rooli verkostojen ohjailussa jää melko hämäräksi. Lähinnä metahallinta muistuttaa siitä, että kyse on kuitenkin aktiivisesta hallinnon toiminnasta kaikkien verkostoihin liitettyihin itsesäätelyvyksien ja keskinäisriippuvuuksien ohella.

Tutkielmani käsittelemä ”hallinnan maailma” on toimintaympäristö, joka koostuu hallinnan verkostoista. Näissä hallinnan verkostoissa toimitaan pyrkien konsensusratkaisuun. Hallinnan verkostojen toimintaa arvioidaan ulkoa päin legitimiteetin ja tehokkuuden käsitteiden avulla. Konsensuksen yliannostus ja toimijoiden vastuullisuus näyttäytyvät ”hallinnan maailmassa” haasteellisina demokraattisuuden näkökulmasta. Näihin ”hallinnan maailman” piirteisiin lähdän seuraavassa luvussa sovittamaan valitsemiani demokrateorioita. Kysymys kuuluu: onko hallinnan demokratisointi mahdollista käyttämieni demokrateorioiden näkökulmasta?

### **3. DEMOKRATIA JA ”HALLINNAN MAAILMA”**

#### **3.1 Vahva demokratia ”hallinnan maailmassa”**

##### **3.1.1 Benjamin Barberin vahva demokratia**

Benjamin Barberin osallistuva demokratia on käsittelemistäni demokratiateorioista vanhin. Osallistuvan demokratian teoriat olivat suosittuja erityisesti 1960- ja 70-luvuilla (Setälä 2003, 103). Osallistuvan demokratian näkökulmasta äänestyskellis-edustuksellisen demokratian teorioissa keskitytään liikaa vaalijärjestelmään eikä huomioida muunlaista kansalaisten osallistumista riittävästi (Setälä 2003, 103). Osallistuvan demokratian kuuluisimpina teoreetikkoina pidetään ehkä Carolyn Patemania ja Benjamin Barberia. Tässä työssäni tarkastelen Benjamin Barberin osallistuvan demokratian sovellettavuutta muodostamassani ”hallinnan maailmassa”.

Barber (1984, 117) itse kutsuu osallistuvaa demokratiansa vahvaksi demokratiaksi, joka on hänen mukaansa moderni osallistuvan demokratian muoto. Lähtökohtanaan hänellä on itseään hallitseva kansalaisten yhteisö, jota pitää koossa kansalaiskoulutus. Nämä yhteisöt ovat kykeneviä tähtäämään yhteisiin päämääriin ja keskinäiseen toimintaan kansalaisasenteidensa ja osallistuvien instituutioiden hyveiden avulla. Poliitikka määrittyy vahvassa demokratiassa elämisen tapana. Vahvan demokratian politiikassa konfliktia ei ratkaista poistamalla se (kuten Barberin mukaan liberaalissa demokratiassa), vaan muuntamalla se luovaksi konsensukseksi. (Barber 1984, 117–119.) Barberin vahva demokratia on siis ensisijaisesti yhteisöllistä demokratiaa. Se on suunniteltu aikana, jolloin internet-yhteydet eivät vielä mahdollistaneet yhteisöjen olemassaoloa virtuaalisesti. Siksi barberilaiset yhteisöt ovat fyysisen läheisyyden synnyttämiä. Barber käyttää teoksessaan paljon käsitettä ”neighbour”, joka suomeksi käännetään usein naapurina. Itse käänän tutkielmassani neighbour-sanana lähimmäisenä, koska se kuvaa nähdäkseni paremmin Barberin sillä tarkoittamaa sisältöä.

Kansalaisista tulee vahvassa demokratiassa toistensa lähimmäisiä, joita sitovat yhteen yhteiset huolet ja yhteinen osallistuminen yhteisten ratkaisujen etsimiseksi yhteisiin konflikteihin. (Barber 1984, 219.) Barber (1984, 221) erottaa vahvan demokratian kansalaisuuden kuitenkin unitaarisen valtion kansalaisuudesta, jossa kansalaisia yhdistävät henkilökohtaiset tai jopa ”verisiteet”, ainakin vertauskuvallisesti (Hitlerin natsi-Saksaa Barber pitää unitaarisena). Vahvassa demokratiassa kansalaisuus on dynaaminen suhde kahden muukalaisen välillä, jotka ovat muuttuneet lähimmäisiksi. Heidän yhteisöllisyytensä

muodostaa laajeneva yhteinen tietoisuus, ei maantieteellinen läheisyys. Lähimmäiseksi tuleminen ei tapahdu ajassa tai tilassa, vaan mielikuvituksessa. (Barber 1984, 223–224.) Barberin teoksen kieli on hyvin lämmin ja teoria keskittyy paljon toisista välittämiseen ja sitä kautta ratkaisujen löytämiseen. ”Hallinnan maailman” kieli taas on kliinisen akateemista ja siitä on häivytetty inhimillinen toiminta. Tästä seuraa helposti ajatus, että Barberin vahvan demokratian ohjelman soveltaminen ”hallinnan maailmassa” on jo lähtökohtaisesti mahdotonta. ”Hallinnan maailman” piirteitä on kuitenkin syytä tarkastella barberilaisessa valossa ratkaisun löytämiseksi kysymykseen.

Barber (1984) jakaa vahvan demokratian toteuttamisen kolmeen eri osa-alueeseen: demokraattiseen puheeseen, demokraattiseen päätöksentekoon ja demokraattiseen toimintaan. Puheen tehtävä vahvassa demokratiassa on yhdistää. Poliittinen puhe ei ole Barberin mukaan puhetta maailmasta, vaan puhetta, jolla tehdään maailma. (Barber 1984, 173–178.) Demokraattisessa päätöksenteossa vahva demokratia tarjoaa vaihtoehdon liberaalille demokratialle. Kun liberaali demokratia kysyy, mitä ennalta määrättyistä vaihtoehdoista halutaan valita, vahvassa demokratiassa on kyse tahtomisesta. Tahdon ilmaiseminen vahvassa demokratiassa on Barberin mukaan yhteistä tahtomista (will), ei preferoimista, haluamista (want) tai valitsemista. (ibid., 200) Puheen ja päätöksenteon lisäksi Barber korostaa toiminnan merkitystä, joka sekin on vahvassa demokratiassa yhteisöllistä. Yhteinen työ on yhteisön suunnitelmien ja tahdon toimeenpanemista vahvassa demokratiassa. (ibid., 209–210.) Kun tarkastelen vahvan demokratian soveltamisen mahdollisuuksia ”hallinnan maailmassa”, keskityn erityisesti demokraattisen päätöksenteon rooliin näistä kolmesta barberilaisen demokratian osa-alueesta. Osa-alueet liittyvät kuitenkin toisiinsa niin kiinteästi, että mitään niistä ei voi täysin erillisenä käsitellä.

Ideaalinen perusta vahvalle demokratialle on Barberin mukaan luova konsensus, hyväksyntä, joka nousee yhteisen puheen, päätöksen ja työn seurauksena. Samalla luova konsensus toimii lähtökohtana kansalaisten aktiivisuudelle, sekä heidän jatkuvaan osallistumiseensa, jossa konflikti muutetaan konsensukseksi yhteisen tietoisuuden ja poliittisen arvioinnin avulla. (Barber 1984, 224.) Barberin mukaan pluralistit väittävät, että osallistuvat ja kommunitaariset teoriat väheksyvät konfliktia konsensuksen kustannuksella. Konsensuaalinen liberaali demokratia Barberin mukaan kuitenkin ”ratkaisee” konfliktin määrittelemällä sen poliittisen ulkopuolelle. Vahva demokratia toimii eri tavalla. Vaikka vahva demokratia pitää konfliktia keskeisenä, se vastustaa liberaalia ideaa konfliktista hankalana. Sen sijaan se muuttaa konfliktin yhteistoiminnaksi kansalaisten osallistumisen,

julkisen harkinnan ja kansalaisten kouluttamisen kautta. Vahva demokratia alkaa konfliktista, mutta ei pääty konfliktiin. (Barber 1984, 135.) Konsensus määrittyy siis Barberin teoriassa ennen kaikkea pohjana vahvan demokratian ohjelmalle. Se kuitenkin tarkoittaa sitä, että myös vahvan demokraattisen prosessin lopputuloksena on luova konsensus. Barber kuitenkin nähdäkseni haluaa välttää konsensuksen pitämistä liian keskeisenä, ja hän mainitseekin konsensus-sanan harvoin teoksessaan. Pikemminkin Barber nähdäkseni pitää keskeisenä konfliktia ja sen yhteisöllistä ratkaisua.

Vahva demokratia on Barberin (1984) mukaan kansalaisten itsehallintoa, ei edustuksellista hallintoa kansalaisten nimissä. Osallistuminen tapahtuu instituutioissa, jotka tukevat kansalaisosallistumista niin agendanmäärittelyssä, deliberaatiossa, lainsäädännössä kuin politiikkojen käyttöönnotossa. (Barber 1984, 151.) Vahvan demokratian yhteisöissä yksilön autonomia säilyy, koska hänen vapautensa ja intressinsä ovat laajentuneet sisältämään muiden vapauden ja intressit. Heidän kuuliaisuutensa yhteistä voimaa kohtaan on legitiimi, koska heidän laajentuneet näkökulmansa antavat heille mahdollisuuden havaita yhteisessä voimassa heidän omien tahtojensa työn. (Barber 1984, 232.) Barber kieltää edustuksen mahdollisuuden ja korostaa kansalaisen laajentuneen tietoisuuden roolia yhdistäjänä. Barberin vahva demokratia on selvästi yhteisöllistä, osallistuvaa demokratiaa. Sen soveltaminen nykyajassa saattaisi näyttää erilaiselta kuin 1980-luvulla. Seuraavassa kappaleessa lähdän tarkastelemaan tarkemmin vahvan demokratian sovellettavuutta ”hallinnan maailmassa”.

### **3.1.2 Barberin poliittisuus ”hallinnan maailmassa”**

Benjamin Barber (1984) korostaa osallistuvan demokratian teoriassaan poliittisen yhteisön merkitystä demokratiassa. Barberille politiikka on pakkoa valita huonoimmista mahdollisista olosuhteista. Hänen mukaansa liberaalit filosofit kuten Immanuel Kant ja John Rawls eivät onnistu käsittelemään tilannetta, jossa perusteltu vastaus tulee löytää, vaikka se ei olisi filosofisesti oikeutettu. ”Olla poliittinen” tarkoittaa Barberin mukaan ”olla vapaa”. Vapaus poliittisuudessa on hänen mukaansa vapautta mistään standardeista tai määrittävistä normeista ja samalla pakkoa toimia harkitusti ja vastuullisesti. (Barber 1984, 121) Barberille poliittisuus on siis mahdollisuuksia toimia vapaasti, mutta samalla se sisältää pakon toimia vastuullisesti. Tällöin poliittinen määrittyy ensisijaisesti negaationa, ei säädeltynä ja normatiivisena. Poliittisuuden kuvaaminen rajoitteiden poissaolona ja vapautena erottaa sen liberalismista, jota Barber (1984, 47–48) kritisoi siitä, että se perustaa poliittisen epäpoliittiseen ”luontoon”, jonka luonnollisista oikeuksista on johdettavissa

poliittiset oikeudet. Kuten huomataan, Barberille politiikka selvästi demokratian peruskivi. ”Olla poliittinen” korostaa kuitenkin vielä poliittista yksilöä: yksilön vapautta normeista ja samalla vastuullista toimintaa. ”Hallinnan maailman” verkostojen luonne ei suoraan sulje pois tällaisen poliittisen yksilön mahdollisuutta.

Barber (1984, 119) määrittää politiikalle tehtävän vahvassa demokratiassa: Poliitiikan avulla pyritään muuttamaan konflikti kekseliäisyyden avulla luovaksi konsensukseksi. Sen avulla pyritään luomaan julkinen kieli, joka auttaa muotoilemaan uudelleen yksityiset intressit julkiselle sopuratkaisulle alttiilla käsitteillä. Poliitikassa yksilöitä ei ymmärretä abstrakteina persoonina, vaan kansalaisina siten, että yhteisöllisyys ja tasa-arvoisuus määrittävät yhteiskuntaa. Poliitiikka on Barberin mukaan vahvassa demokratiassa elämisen, vaan ei elämän tapa. (Barber 1984, 118–119.) Vahvan demokratian luonteen ymmärtäminen ilman ymmärrystä Barberin politiikka-käsityksestä lienee mahdotonta. Poliitiikan määrittelyssä korostuu Barberin (1984, 119) halu erottautua liberalismista, jossa hänen mukaansa politiikan rooliksi jää konfliktin eliminoiminen, tukahduttaminen tai sietäminen. Barberin politiikka-käsitys asettaa vaatimuksia myös vahvan demokratian soveltamiselle ”hallinnan maailmassa”. ”Hallinnan maailman”, soveltuakseen vahvan demokratian toimintaympäristöksi, tulisi perustua poliittiseen. Verkostoissa tulisi voida pyrkiä politiikan tehtävän toteuttamiseen, konfliktin muuntamiseen.

”Hallinnan maailmassa” verkostoja määrittää niiden itse tekemä määrittely sääntöjen ja normien muodostumisessa. Näin ollen voidaan ajatella, että verkostot sisältävät toimijoiden mahdollisuuksia määritellä verkoston toiminnan suuntaviivoja. Verkostojen keskittyminen tietyille asiakokonaisuuksille sulkee kuitenkin pois mahdollisuuden tuoda uusia avauksia verkoston agendalle. Näin ollen verkostojen sisältämä poliittinen pelivara koskee oikeastaan vain sitä, miten itse neuvotteluprosessia järjestetään (minkälaisia sääntöjä yms. käytetään) tai minkälaisia vaihtoehtoja käsiteltävän ongelman tai tehtävän ratkaisemiseksi asiakokonaisuuden alueella esitetään ja valitaan. ”Hallinnan maailmassa” verkostojen keskeinen periaate on neuvotella asioista asioina. Tämä on ristiriidassa Barberin ajatusten kanssa, koska hänen ajattelussaan korostuu nimenomaan ihmisen kapasiteetti ajatella toisen ihmisen näkökulmasta. Vahva demokratia on enemmän ihmislähtöistä kuin asialähtöistä. Jossain määrin voidaan kuitenkin ajatella, että Barberin vahvan demokratian poliittisuutta on mahdollista toteuttaa hallinnan maailmassa, tosin vain verkoston omalla tehtäväalueella. Tehtäväalueen voidaan ajatella rajoittavan poliittisuuden toteutumista tilanteessa, jossa

poliittinen yhteisö, ”hallinnan maailman” tapauksessa verkosto haluaisi päättää myös asiakokonaisuuden ulkopuolisista asioista.

### **3.1.3 Voiko verkosto olla poliittinen yhteisö?**

Vahvan demokratian muodollinen määritelmä Barberin (1984, 132) mukaan kuuluu seuraavasti: Vahva demokratia on politiikkaa osallistuvassa muodossa, jossa konflikti ratkaistaan itsenäisen perustan poissa ollessa osallistuvalla prosessilla, lähinnä itselainsäädännöllä ja muodostamalla poliittinen yhteisö, joka kykenee muuttamaan toisistaan riippuvaiset yksilöt vapaiksi kansalaisiksi sekä osittaiset ja yksityiset intressit julkisiksi hyviksi. Määritelmästä käy jälleen ilmi Barberin vahvan demokratian yhteisöllinen korostus. Koska kyse on osallistuvasta demokratiasta, luonnollisesti Barber painottaa myös osallistumista. Vahvan demokratian yhteisönmuodostuksessa korostuu erityisesti kansalaisuuden käsite. Olennaista ”hallinnan maailman” tarkastelussa on kysyä, voiko verkosto toimia barberilaisena poliittisena yhteisönä, joka tekee yksilöistä vapaita kansalaisia ja yksityisistä intresseistä yhteisiä hyviä.

Barberin (1984, 155) mukaan ihmismassoista tulee kansalaisia, kun he aloittavat deliberoinnin, yhteisen toiminnan, jakamisen ja osallistumisen. Vain silloin massat ”osallistuvat”. Osallistuminen on Barberin mukaan yhteisön luomista ja toisin päin yhteisön muodostaminen on osallistumista. Vahvan demokratian näkökulmasta osallistuminen ja yhteisö ovat kansalaisuuden aspekteja. Barber myös varoittaa, että ilman yhteisöä osallistuminen vain rationalisoi individualismin ja antaa sille demokratian vaikutelman. (Barber 1984, 155.) Yhteisönmuodostuksen Barber (1984, 133) määrittää keskeiseksi poliittisen osallistumisen tehtäväksi. Kansalaiset ovat Barberin mukaan lähimmäisiä, joita eivät sido yhteen verisiteet, vaan yhteiset huolet ja yhteinen osallistuminen. He etsivät myös yhteisiä ratkaisuja yhteisiin konflikteihin. (Barber 1984, 219.) Lähimmäisyydellä Barber tarkoittaa suhdetta kahden muukalaisen välillä. Tämä suhde muutetaan ystävyydeksi jaettujen intressien avulla. Muukalaisten välinen ystävyys ei kuitenkaan ole luonnollinen tai henkilökohtainen vaan poliittinen keksintö. (Barber 1984, 189.) Vahvassa demokratiassa kansalaisten välinen suhde perustuu empatiaan ja keskinäiseen kunnioitukseen (Barber 1984, 223). Vaikka vahva demokratia karsastaakin unitaarista yhteisöä, jota pitävät koossa verisiteet ja tunteet, se korostaa demokratian yhteisöllistä luonnetta. Yhteisön korostaminen herättää kysymyksiä vahvan demokratian sovellettavuudesta hallinnan maailmassa. Hallinnan maailmassa verkostot eivät ole yhteisöjä, vaan ne muodostuvat tehtävääorientoituneesti sisältäen juuri siihen tehtävään relevantit toimijat. Voidaankin kysyä,

jääkö hallinnan verkostoihin tilaa empaattisuudelle ja keskinäiselle kunnioitukselle. Sörensen ja Torfing (2007, 98) määrittelevät tehokkaan hallinnan osaksi agonistisen kunnioituksen verkoston toimijoiden välille. Agonistinen kunnioitus ei kuitenkaan välttämättä riittävässä määrin takaa yksilöiden välistä aitoa empatiaa ja kunnioitusta.

Barberilainen poliittinen yhteisö saa alkunsa prosessista, jossa muukalaisista tulee lähimmäisiä. Lähimmäisyys ei nähdäkseni välttämättä viittaa fyysiseen läheisyyteen (ja siten yhteisö voi olla muukin kuin kommuuni-tyyppinen). Olennaista kuitenkin barberilaisessa yhteisössä on se, että siinä yksilöt ovat toisiaan kohtaan empaattisia ja kunnioittavat toisiaan. Yhteisön toiminta käynnistyy haluna toimia yhteisön hyväksi, mikä synnyttää osallistumisen. Barberilainen käsitys poliittisesta yhteisöstä ei sovi kovinkaan hyvin yhteen ”hallinnan maailman” verkostojen yhteisöllisyyden kanssa, koska toisista välittäminen korostuu vahvassa demokratiassa. Hallinnan verkostoissa koossapitävä voima on toimijoiden osallisuus verkoston aiheeseen. Verkoston toimijoiden välillä ei välttämättä vallitse empatia tai kunnioitus, vaan verkoston toimijat voivat pyrkiä rationaalisesti maksimoimaan omaa etuaan. Toisaalta Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksen artikkelit jättävät ”hallinnan maailman” verkoston kokoonpanon ja koossapitävän logiikan melko vähäiselle käsittelylle. Keskinäisriippuvuus verkostoja koossapitävänä voimana viittaa kuitenkin vahvasti riippuvuuteen toisten resursseista, ei riippuvuuteen toisista tai kiinnostukseen siitä, mitä päätöksistä toisille seuraa.

### **3.1.4 Demokraattisen prosessin elementit ”hallinnan maailmassa”**

Benjamin Barberin (1984) vahvassa demokratiassa demokraattisen prosessin kolmesta elementistä ensimmäinen on demokraattinen puhe. Hänen mukaansa (Barber 1984, 178–179) demokraattisella puheella on yhdeksän funktiota, jotka ovat:

1. Intressien ilmaiseminen, niistä tinkiminen ja niiden vaihtaminen
2. Suostuttelu
3. Agendan määrittely
4. Vastavuoroisuuden tarkastelu
5. Yhdistyminen ja kiintymys
6. Autonomian säilyttäminen
7. Todistaminen ja itseilmaisuus
8. Uudelleenmuotoileminen ja uudelleenkäsitteellistäminen



## 9. Yhteisön rakentaminen muodostamalla julkiset intressit, yhteiset hyvät ja aktiiviset kansalaiset

Barberin mukaan kaksi ensimmäistä näistä funktioista ovat edustettuina myös liberaalissa demokratiassa. Sen sijaan kuudelle seuraavalle on liberaalissa teoriassa hänen mukaansa kiinnitetty liian vähän huomiota. Viimeinen funktio tiivistää demokraattisen puheen tarkoituksen. (Barber 1984, 178–179.) Barber (1984, 174) painottaa demokraattisessa puheessaan myös kuuntelemisen merkitystä. Keskustelussa kuuntelulla hän tarkoittaa asettumista toisen asemaan, pyrkimystä ymmärtää ja samankaltaisuuksien etsimistä keskustelukumppanista. Barber korostaa myös kuuntelemisen yhteydessä yhteisyyttä: yhteistä retoriikkaa, joka kumpuaa yhteisestä pyrkimyksestä yhteiseen hyvään. (Barber 1984, 175.) Demokraattinen puhe mahdollistaa Barberin (1984, 205) mukaan asetettujen järjestysten, yhteismitallisten asteikkojen ja vaikutusten tutkimisen ajassa ja paikassa sekä sen löytämisen, mitä todella tahdotaan yksilöinä ja yhteisönä.

Barberin demokraattisen yhteisön harjoittamassa puheessa korostuu jälleen lähimmäisyys, joka ohjaa myös yhteisön muodostumista. Puheen funktioista kaksi ensimmäistä, joiden Barber mainitsee esiintyvän myös liberaalissa demokratiassa, näyttävät tutuilta ”hallinnan maailman” tarkastelusta. Intressien ilmaiseminen ja niillä kaupankäynti, sekä toisten suostuttelu ovat keskeisiä neuvottelun piirteitä. Sen sijaan agendan määrittely puuttuu jossain määrin verkostojen puheesta, koska asiakokonaisuudet on määritelty verkoston muodostumisvaiheessa. Vastavuoroisuuden tarkastelu sekä yhdistyminen ja kiintymys ovat demokraattisen puheen funktioita, joita on ”hallinnan maailman” verkostojen prosessien määrittelyistä mahdoton löytää. Toisin kuin Barberin lähimmäisyydessä, jossa yksilöt pyrkivät ymmärtämään toisiaan, hallinnan verkostoissa toimijoilta ei edellytetä muiden ymmärtämistä. Autonomian säilyttäminen on nähdäkseni ”hallinnan maailmassa” mahdollista, mutta verkostojen muodostuessa riippuvuuksien ympärille, tulee toimijoiden autonomian säilyttämisestä kantaa erityistä huolta, mikäli se halutaan säilyttää. Kahdeksas demokraattisen puheen funktion – uudelleenmuotoileminen ja uudelleenkäsitteellistäminen – toteutumisen arviointi on Sörensenin ja Torfingin (2007) valossa haastavaa, koska prosessia ei kuvailla riittävällä tarkkuudella. Hallinnan verkostoissa muiden toimijoiden motiivit ratkaisun etsimiseen eivät ole merkittävässä asemassa, vaan itse ratkaisun löytäminen. Verkostojen pyrkiessä konsensusratkaisuun on ilmeistä, että uudelleenmuotoilu- ja käsitteellistämistä tapahtuu. Toisaalta ”hallinnan maailma” mahdollistaa sen, että verkostoihin voi tulla valmiin oman vaihtoehdon kanssa. Tällöin ei

toteudu vahvan demokratian mukainen prosessi, jossa osallistuminen lähtee pyrkimyksestä ymmärtää toisia. Vahvassa demokratiassa olennaista on, erotuksena liberaalista demokratiasta, yhteisen hyvän rakentuminen yhteisönmuodostuksen prosessissa, mikä ei toteudu, jos hyväksytään verkoston toimijoiden ennalta määritetyt ”hyvät” vaihtoehtoina, joista ”yhteinen hyvä” valitaan. Kaiken kaikkiaan Barberin demokraattisen puheen funktiot korostavat nähdäkseni keskustelemaa yhteisöä ja yksilöitä toistensa lähimmäisinä, jotka lähtevät ”tyhjästä” rakentamaan yhteistä hyvää. Tässä on selvä ristiriita ”hallinnan maailman” verkostojen tehtävämäärittelyyn, jossa tiettyyn asiakokonaisuuteen pyritään toimijoiden omista hyvistä muotoilemaan konsensusratkaisu.

Vahvassa demokratiassa päätösten tekeminen ei Barberin (1984, 200) ole valitsemista tai preferoimista. Sen sijaan päätöksenteko perustuu tahtomiseen (will) ja harkintaan (judgement). Barberin mukaan liberaali demokratia perustuu valitsemiseen. Sen sijaan vahvassa demokratiassa kysytään: Kuinka me tahdomme? Tahtominen tarkoittaa vahvassa demokratiassa maailman luomista tai tapahtumien aikaansaamista maailmassa. Tahtominen sisältää valtaa, mahdollisuutta luoda tai muuttaa todellisuutta. Barberin mukaan yksilöt voivat preferoida monia asioina, mutta kansalaisen täytyy olla valmis tahtomaan esiin maailma, jossa preferenssit tulevat tyydytetyiksi. (Barber 1984 200–201.) Tahtomisen käsitteessä näkyy Barberin vahvan demokratian poliittinen luonne. Korostaessaan maailman kokonaisvaltaista tahtomista päätöksenteon muotona Barber hylkää käsitykset ennalta määrättyistä vaihtoehtoisista hyvistä, joita olisi mahdollisuus valita tai preferoida. Kuten jo Barberin demokraattisen puheen funktioiden yhteydessä todettiin, ”hallinnan maailma” painottaa valitsemista tahtomisen kustannuksella. ”Hallinnan maailman” verkostoissa konsensusratkaisun painottumiseen vaikuttavat varmasti myös osapuolten epätasa-arvoiset asemat resurssien ja panosten suhteen, joista mm. Nils Hertting (2007) artikkelissaan muistuttaa.

Barber (1984, 224) kirjoittaa vahvan demokratian perustuvan luovan konsensuksen ajatukseen. Tällainen luova konsensus nousee demokraattisen puheen, päätöksenteon ja työn pohjalta. Siinä olennaista on konfliktin muuttaminen yhteisen harkinnan ja tietoisuuden avulla luovaksi konsensukseksi. Tällainen luova konsensus eroaa nähdäkseni ”hallinnan maailman” konsensuksesta, sillä siinä ratkaisuvaihtoehdot tulevat toimijoilta ja ne ovat syntyneet ikään kuin prosessin ulkopuolella. Sen sijaan barberilainen käsitys demokratiasta lähtee siitä, että kokoonnutaan yhteen pohtimaan, minkälainen maailmasta halutaan. Tämän jälkeen näistä vahvan demokratian prosesseista syntyneistä tahdotuista maailmoista

muodostetaan Barberin määrittämä luova konsensus. Myös konsensuksen määrittäminen on vähemmän nähdäkseen kaupankäyntiä ja suostuttelua, kuin pyrkimystä ymmärtää toista ja empaattisesti muiden näkemykset huomioiden pyrkiä kohti yhteistä tahdottua maailmaa.

Barber esittää teoksessaan (1984) vahvan demokratian ohjelman, joka sisältää käytännön sovelluksia vahvan demokratian institutionalisoimiseksi päätöksentekoon. Demokraattisen puheen institutionalisoimiseksi Barber ehdottaa naapurustokokoontumisia. Hänen mukaansa kokoontumisten tulisi tapahtua 5000–25000 hengen voimin. Kokoontumisten tavoitteena on puhe ja deliberaatio, jolloin niistä tulee ikään kuin julkisia foorumeja. Asiakysymyksistä keskustelu ja agendan muodostaminen ovat naapurustokokoontumisten ensisijaisia tehtäviä. (Barber 1984, 267–273) Tällainen naapurustokokoontuminen muistuttaa hieman ”hallinnan maailman” verkostoa, mutta toisin kuin verkostot, naapurustokokoontumiset muodostuvat fyysisen läheisyyden ympärille. Voitaisiin kuitenkin ajatella, että verkostojen olisi mahdollista toimia naapurustokokoontumisten 2010-luvun sovelluksina. Tosin Barberin ehdottamaa väkimäärää tuskin verkostot voivat käsittää edes teoreettisesti, koska edellytyksenä verkostoihin osallistumiseen on keskinäinen riippuvuus ja panokset käsiteltävään asiakokonaisuuteen.

Vahvan demokratian päätöksenteon institutionalisoimiseksi Barber ehdottaa kansalaisaloitetta ja kansanäänestyksiä, sähköistä äänestämistä ja palveluseteliä. Demokraattisen toiminnan institutionalisointiin hän käyttäisi muun muassa kansalaispalvelusta. (Barber 1984.) Barberin vahvaa demokratiaa tarkastellessa ”hallinnan maailman” toimintaympäristössä on syytä muistaa, miten kokonaisvaltainen vahvan demokratian ohjelma on. Se ei sisällä ainoastaan päätöksentekovaihetta, vaan etenee poliittisesta taustastaan kohti demokraattista toimintaa, jossa kansalaiset osallistuvat demokraattisen maailman rakentamiseen konkreettisesti. Tällaiseen kokonaisvaltaisuuteen Sörensenin ja Torfingin teos demokraattisesta verkostohallinnasta ei anna vastinetta. ”Hallinnan maailman” verkostojen potentiaali vahvan demokratian ohjelmassa rajoittuu demokraattisen puheen sovellusalustaksi. On kuitenkin turhan rohkeaa väittää, että verkostot mahdollistavat barberilaisen osallistuvan demokratian soveltamisen ilman rajoituksia.

Tässä luvussa olen käsitellyt ”hallinnan maailman” potentiaalia toimia sovellusympäristönä Benjamin Barberin osallistuvalla demokratialla eli vahvan demokratian ohjelmalle. Mahdollistaakseen vahvan demokratian soveltamisen verkostojen tulee ymmärtää poliittinen laajasti rajoitteiden puutteena. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että verkostot eivät

voi rajoittaa toimijoiden mielikuvitusta näkemysten muodostamisessa. Tällaista rajoittamista tapahtuu jo agendan määrittelyssä, koska ”hallinnan maailmassa” verkostot muodostuvat tietyn asiakokonaisuuden ympärille. Agenda on siis etukäteen jo tietyllä tapaa rajoitettu. Jos jätetään huomiotta agendan poliittisuudelle asettamat rajoitteet, ei verkostojen toiminta kuitenkaan välttämättä siltikään ole demokraattista vahvassa mielessä. ”Hallinnan maailmassa” yhteisöt muodostuvat asialähtöisesti, kun taas barberilaisessa demokratiassa yhteisön lähtökohta on vapaa kansalainen, joka osallistumisellaan pyrkii yhteisön rakentamiseen. Yhteisö rakentuu toisten näkemyksiä ymmärtämällä. Intressejä yhdistämällä pyritään yhteisen hyvän muotoiluun. Toisin kuin ”hallinnan maailmassa”, jossa vaihtoehdot asiakokonaisuuden ratkaisemiseksi on määritelty valmiina, lähdetään vahvassa demokratiassa yhteistä hyvää määrittelemään ”tyhjästä”. Yhteistä vahvalle demokratialle ja ”hallinnan maailmalle” on niiden kokoontumisten pyrkimys konsensusratkaisuun. Konsensuksen luonne on kuitenkin erilainen: vahvassa demokratiassa se on kuva yhteisestä hyvästä, kun taas verkostojen konsensus voi olla minimissään hyväksyntä olla hyväksymättä. Selvien rajoitteiden poissaolo demokraattisessa prosessissa yhdistää myös näitä kahta maailmaa. Vaikka vahvan demokratian soveltamiseen ”hallinnan maailmassa” ei ole ilmiselviä esteitä, ovat toimijoiden motiivit osallistumiseen niin suuressa ristiriidassa keskenään, että vahvan demokratian soveltaminen verkostoissa näyttää mahdottomalta. Tarkastelussa kuitenkin huomataan, että demokratian toteuttaminen ”hallinnan maailmassa” ja hallinnan teoriassa yleensäkin vaatii tulevaisuudessa huomattavasti tarkempaa määrittelyä.

## **3.2 Demokraattinen deliberaatio ”hallinnan maailmassa”**

### **3.2.1 John Dryzeikin deliberatiivinen demokratia**

Viime vuosikymmeninä demokratiateorioista ehkä eniten keskustelua on Maija Setälän mukaan (2003, 131) herättänyt deliberatiivisen demokratian teoria. Oikeastaan hänen mukaansa olisi parempi puhua monikossa teorioista, sillä deliberatiivisen demokratian teoreetikoiden näkemyksen jakautuvat. Yhteistä deliberatiivisen demokratian teorioille on kuitenkin, että niissä korostetaan demokraattisen prosessin deliberaatiota, jossa ei pyritä osapuolten preferenssien yhdistelyyn vaan niiden muuntamiseen (Setälä 2003, 131). Deliberatiivisella demokratialla voidaan ajatella olevan ikään kuin kahdet juuret, joista toinen on liberaalin demokratian piirissä, toinen niin kutsutun kriittisen teorian piirissä (Dryzek, 2000; Setälä 2003, 137).

Deliberatiivisen demokratian kahdet juuret johtavat kahteen keskeiseen teoreetikkoon, John Rawlsiin ja Jürgen Habermasiin, joita kumpaakin voidaan pitää deliberatiivisen demokratian kannattajina. John Dryzek liittyy oman teorian erityisesti Habermasin kriittisen teorian perinteeseen (Dryzek 2000). Siten Dryzekin (1990) diskursiivisessa demokratiassa keskeistä on alun perin Habermasilta lainattu kommunikatiivisen rationaalisuuden käsite. Osa deliberatiivisen demokratian kannattajista pitää deliberatiivisen demokratian soveltamista mahdollisena myös edustuksellisissa instituutioissa. Monille deliberaation kannattajille keskeistä onkin julkisen harkinnan lisääminen ylipäättään yhteiskunnallisissa prosesseissa. Tutkimuksessani käsittelen kuitenkin sellaista deliberatiivista demokratiaa, joka on tarkoitettu erillisenä järjestelmänä täydentämään edustuksellista demokratiaa.

Keskeinen käsite John Dryzekin deliberatiivisessa demokratiassa on kommunikatiivinen rationaalisuus. Dryzek pitää olennaisena demokratian kannalta rationaalisuuden demokratisointia. Hän esittää välineellisen rationaalisuuden korvaamista kommunikatiivisella rationaalisuudella. (Dryzek 1990.) Välineellinen rationaalisuus liitetään monissa yhteyksissä tilanteisiin, jossa ongelmiin on olemassa jokin rationaalinen ratkaisu. Dryzekin (1990) mukaan kommunikatiivinen rationaalisuus pohjautuu sosiaaliseen elämään. Sen perusta on kykenevien toimijoiden toisiaan refleктоiva ymmärtäminen. Kommunikatiivisen rationaalisuuden tilanteen tulisi olla vapaa petoksesta, itsepetoksesta, strategisesta käyttäytymisestä ja vallan avulla dominoinnista. (Dryzek 1990, 14–15.) Rationaalisuuden käsite liitettynä politiikan tutkimuksen ilmiöihin aiheuttaa aina tietynlaisia haasteita. Myös ”hallinnan maailman” muodostamisessa törmätään rationaalisuuteen, kun Nils Hertting (2007) muistuttaa rajoitetun rationaalisuuden mukanaan tuomista haasteista. Samoin taloustieteellisissä teorioissa oletetaan usein yksilöiden rationaalinen käyttäytyminen, jolla tarkoitetaan kyseisissä teorioissa muun muassa oman edun maksimoimista. Dryzek pyrkii rationaalisuus-käsityksiä avaamalla valaisemaan omaa diskursiivisen demokratian teoriaansa.

Nyky-yhteiskuntien kompleksisuus on ilmiö, johon Dryzekin mukaan (1990) deliberatiivisella demokratialla on edellytykset vastata. Dryzek kritisoi välineellisen rationaalisuuden tarjoamia tieteellisiä välineitä kompleksisuuteen vastaamiseksi: analyttistä ongelmien luokittelua, järjestelmän mallintamista sekä erilaisten perspektiivien integroimista kompleksiin asiakysymykseen (Dryzek 1990, 60–68). Kommunikatiivisen rationaalisuuden keskiössä on subjektien välinen ymmäryks ja toimintaorientoitunut konsensus. Kommunikatiivinen rationaalisuus on Dryzekin mukaan keino vastata

sisiaaliseseen kompleksisuuteen. Se tarjoaa erilaisille toimijoille mahdollisuuden tahtojen harmonisoinnille rationaalisen vuorovaikutusprosessin avulla. Kommunikatiivisesti rationaalinen diskurssi edellyttää ainoastaan, että kyvykkäälle osallistumiselle ei ole esteitä. (Dryzek, 1990, 70–72.) Dryzeikin mukaan deliberatiivisen demokratian vaikutus näkyy ilmiselvästi, kun deliberaation tuloksia sovelletaan julkisessa politiikassa. Kun vaikutus saavutetaan, tuloksen tulisi johtaa parempaan politiikkaan, jota ei arvioida Dryzeikin mukaan pelkästään legitimitetin avulla, vaan arvioinnissa käytetään myös sen laadukkuutta ongelmanratkaisussa. Jos deliberaatiot eivät pysty tuottamaan parempia ratkaisuja julkisiin ongelmiin, niiden tulisi kyetä tekemään kollektiivisista valinnoista helpompia. (Dryzek 2007b, 242.)

Jo Dryzeikin (1990) teoksen nimi *Discursive Democracy* antaa viitteen diskurssien keskeisyydestä hänen teoriassaan. Hän itse pitääkin diskursiivista demokratiaa parempana kutsumanimenä teorialleen. Diskursiivisuus ilmenee Dryzeikin teoriassa erityisesti diskursiivisina muotoiluina, jotka muodostavat paikan käytävälle deliberaatiolle. Ne toimivat siis ikään kuin diskursiivisen demokratian instituutioina. Toisaalta Dryzek (1990, 40) kuitenkin toteaa oman kriittisen teoriansa heikkoudeksi juuri sen suhteen instituutioihin. Diskursiivisten muotoilujen sijainniksi hän mainitsee julkisen sfäärin yksilöiden ja valtion välillä. Hänen mukaansa reaali maailman diskursiivisia muotoiluja on helpointa kuvailla sen kautta, mitä ne eivät ainakaan sisällä. Ensinnäkin diskursiivisissa muotoiluissa kenelläkään yksilöllä ei ole auktoriteettia toiseen nähden muuten kuin paremman argumentin perusteella. Ketään kiinnostunutta ei Dryzeikin mukaan saisi estää osallistumasta diskurssiin. Autonomisia lakeja tai sääntöjä ei myöskään tulisi esiintyä. (Dryzek 1990, 40–41.) ”Hallinnan maailma” vaikuttaa vastaavan melko hyvin kuvausta diskursiivisen demokratian sijainnista. Verkostot koostuvat julkisista ja yksityisistä toimijoista ja niidenkin sijainnin voisi käsittää julkiseen sfääriin. Verkostoissa toimijoilla ei myöskään ole auktoriteettia toisiinsa ja periaatteessa kiinnostuneet pääsevät mukaan, kunhan on osoittaa toimintaan resursseja. ”Hallinnan maailman” soveltuvuutta diskursiivisen demokratian toteuttamiseen tulee kuitenkin arvioida vielä perusteellisemmin Dryzeikin teoriankohtien näkökulmasta.

### **3.2.2 Verkostot diskursiivisen demokratian instituutioina?**

John Dryzeikin (1990; 2000) deliberatiivinen demokratia ei lähde yhtä voimakkaasti liikkeelle yhteisöllisyydestä kuin Barberin osallistuva demokratia. Dryzeikin (2000, 175) mukaan deliberatiivinen demokratia ei edellytä yhteisöä vahvassa mielessä. Myös deliberatiivisessa demokratiassa kuitenkin painotetaan osallisten osallistumista. Dryzek

(2000, 22) liittää deliberaation habermasilaiseen elämismaailman käsitteeseen, julkiseen sfääriin, joka koostuu keskusteluista tapaamispaikoilla, debateista sanomalehdissä ja poliittisesta yhteenliittymisestä. Diskursiivinen demokratia ei nähdäkseni ole varsinaisesti yhteisöllistä demokratiaa, vaikka deliberaation toteuttaminen edellyttääkin yhteisön olemassaoloa myös Dryzekin mielestä. Siksi ”hallinnan maailman” verkostojen mahdollisuus toimia näyttämönä diskursiiviselle demokratialle lienee mahdollista.

Dryzekin (1990) diskursiivisessa demokratiassa demokraattinen kokoontuminen muodostuu diskurssin ympärille. Tarkoituksenmukainen diskurssi edellyttää Dryzekin mukaan kommunikatiivisesti kyvykkäitä yksilöitä. Kyvykkyyden lisäksi tarvitaan resursseja, aikaa ja informaatiota. Yksilöiden tulisi osallistua kokoontumiseen kansalaisina, ei edustajina. Kaikkien asiaan osallisten tulisi osallistua keskusteluun. Kansalaisten kyvykkyyttä tulisi Dryzekin mukaan vahvistaa kouluttavilla mekanismeilla, jos mahdollista. Osallistujien yksityiset ja kollektiiviset tarpeet ja intressit ovat diskursiivisen kokoontumisen deliberaation kohteita. Reaalimaailmassa valtio on läsnä, jolloin diskursiivisten muotoilujen tulisi sijaita julkisessa tilassa, jossa kansalaiset kokoontuvat ja kohtaavat valtion. Diskursiivisissa muotoiluissa ei tulisi Dryzekin mukaan olla hierarkioita tai muodollisia sääntöjä. Päätöksenteossa tulisi noudattaa konsensusta. Lopulta kuitenkin kaikkien diskursiivisen muotoilun osien tulisi olla vaihdettavissa, jos osallistujat niin haluavat. (Dryzek 1990, 41–43.) Kuten Dryzek itsekin toteaa, on diskursiivisen käytännön määrittely epämääräinen. Toisaalta se näyttää melko hyvin vastaavan ”hallinnan maailman” verkostojen määrittelyn epämääräisyyttä.

Dryzekin (1990) mukaan on kuitenkin olemassa tiettyjä erilaisia diskursiivisia käytäntöjä yhdistäviä piirteitä. Ensimmäinen piirre on tietyn selvittämättömän ongelman olemassaolo. Toiseksi diskursiivisten käytäntöjen keskiössä on konflikti, joka koskee toimijoiden eri päämäärien tavoittelua. Kolmas yhteneväisyys diskursiivisten käytäntöjen välillä on ”neutraali kolmas osapuoli”, joka käynnistää, vauhdittaa ja tarkkailee osapuolten keskusteluja. Keskustelut käytäntöihin osallistujien välillä ovat riittävän pitkiä ja kasvokkain tapahtuvia. Niitä hallitsevat muodolliset ja epämuodolliset harkittujen diskurssien periaatteet. Harkittujen diskurssien periaatteet sulkevat pois keskustelusta uhkauksen, tiedon salaamisen, viivytystaktiikan, toisen osapuolen nolaamisen, lausunnot neuvotteluasemasta ja niin edelleen. Yhteinen piirre diskursiivisissa käytännöissä on lopputuloksena syntyvä perusteltu toimintaorientoitunut konsensus. Käytäntöjen tulisi Dryzekin mukaan kestää juuri sen verran kuin tietty ongelmallinen tilanne kestää ja siksi niissä toimivat poliittiset agentit,

eivät niinkään ammattilaiset. (Dryzek 1990, 44.) ”Hallinnan maailmassa” verkostot ovat muodostuneet keskinäisriippuvuuksien avulla tietyn asiakokonaisuuden ympärille, mikä näyttää vastaavan varsin hyvin diskursiivisten käytäntöjen syntymekanismia tietyn ongelman ympärille. Ilmeinen ero tässä kohtaa näyttäisi olevan se, että Dryzek lähestyy teoriassaan tilannetta ongelmalähtöisesti, kun taas ”hallinnan maailman” verkostojen syntyyn riittää toimijan kiinnostus ja panos. Verkostoja kuvaava suhteellinen pysyvyys näyttäisi hyvin vastaavan Dryzekin diskursiivisten käytäntöjen tilannesidonnaisuutta.

Yksilöt, jotka ovat passiivisia hyvinvointivaltion asiakkaita tai kahlittuja yrityselämän tuotteiden ja elämäntyylien kuluttajia, eivät Dryzekin (1990) mukaan todennäköisesti saavuta kommunikatiivista kyvykkyyttä. Diskursiivisille foorumeille saattavat tunkeutua myös valtiolliset ja yrityselämän toimijat, jolloin olemassa on manipuloinnin vaara. Nämä toimijat voivat pukea yksityiset intressit julkisen huolen retoriikkaan. Toisinaan tällaiset toimijat pitävät omaa intressiään välttämättömänä julkisena intressinä. (Dryzek 1990, 80–81.) Diskursiiviset käytännöt ovat olemassa valinnan alueella, eivät välttämättömyyden alueella (Dryzek 1990, 83). Tällä Dryzek tarkoittaa nähdäkseni sitä, että osalliset osallistuvat käytäntöihin vapaaehtoisesti, eivät käskynalaisina. Reaalimaailman diskursiivisiin käytäntöihin osallistujat ovat kuitenkin yleensä jonkin tietyn yhteisön jäseniä, on kyseessä sitten naapurusto, verkosto tai uusi sosiaalinen liike (Dryzek 1990, 88). Dryzek viittaa diskursiivisten foorumien sisältävän muita kuin julkisia tai yrityselämän toimijoita. Hän kuitenkin toteaa, että reaalimaailmassa diskursseihin osallistuvilla on aina olemassa oma taustayhteisönsä. Myöhemmässä tarkastelussa kuitenkin huomataan, että Dryzekin tekemä osallistujien rajaus ei välttämättä estä diskursiivisten käytäntöjen toteuttamista ”hallinnan maailman” verkostoissa.

Diskursiivinen muotoilu on siis Dryzekin (1990) mukaan sosiaalinen instituutio, jonka ympärillä osallistujien odotukset yhdistyvät. Diskursiivisiin muotoiluihin tulisi osallistua kansalaisina, ei valtion tai minkään muun hierarkkisen tahon edustajana. Osallisia yksilöitä ei tule sulkea pois. Kouluttavan mekanismin tulisi edistää kyvykästä osallistumista sellaisille yksilöille, jotka muuten saattaisivat jäädä ulkopuolelle, vaikka heillä on materiaallinen intressi käsiteltäviin asioihin. (Dryzek 1990, 43.) Vaikka Dryzek määrittelee diskursiivisiin käytäntöihin osallistujiksi kansalaiset, julkisten tai yksityisten toimijoiden osallistuminen ei välttämättä ole poissuljettua. Nähdäkseni julkishallinnon tai yrityselämän edustajat voivat osallistua ”kansalaisroolinsa” avulla käytäntöihin. Olennaista on se, tuovatko tällaiset osallistujat deliberaatioon oman kansalaisintressinsä vai edustamansa



tahon intressin. Osallisuuden vaatimus ”hallinnan maailman” verkostoissa ja diskursiivisissa malleissa on yhteneväinen. Dryzekin esittämä kouluttava mekanismi ehkäisee jälleen kognitiivista sulkemista, mikä palvelee myös verkoston ideaalina avoimena kiinnostuneille ja panoksen omaaville toimijoille.

### **3.2.3 Tehdäänkö ”hallinnan maailmassa” rationaalisia päätöksiä?**

John Dryzekin diskursiivisen demokratian prosessia määrittää voimakkaasti kommunikatiivisen rationaalisuuden vaatimus. Kommunikatiivisen rationaalisuuden luonnollinen koti löytyy Dryzekin (1990, 51) mukaan elämismaailmassa, jossa käydään kulttuurista ja sosiaalista vuorovaikutusta. Välineellinen rationaalisuus taas hänen mukaansa liittyy systeemeihin, jossa kaikilla rakenteilla, toiminnoilla ja käytännöillä on vain välineellinen funktio. Dryzekin (1990, 14) mukaan kommunikatiivinen rationaalisuus pohjautuu sosiaaliseen elämään. Kommunikatiivinen toiminta on hänen mukaansa subjektienvälistä ymmärrystä, keskustelemalla tehtävää yhteistyötä ja yhteisön jäsenten sosialisointia. Mitä kommunikatiivisesti rationaalisempi tilanne on, sitä paremmin sitä kuvaa kyvykkäiden toimijoiden keskinäinen reflektiivinen ymmärtäminen. Kommunikatiivisen rationaalisuuden tilanteen tulisi olla Dryzekin mukaan vapaa petoksesta, itsepetoksesta, strategisesta käyttäytymisestä ja dominoinnista vallankäytön avulla. (Dryzek 1990, 14.) Kommunikatiivinen rationaalisuus mahdollistaa sen, että toimijat voivat tuoda aidot huolenaiheensa käsiteltävästä asiasta esiin sillä odotuksella, että heidät otetaan vakavasti. Kommunikatiivinen rationaalisuus suvaitsee arvojen, käytäntöjen, uskomusten ja henkilökohtaisten ominaisuuden moninaisuutta. (Dryzek 1990, 17.) Kommunikatiivinen rationalisointi vapauttaa elämismaailman vanhoista tavoista, myyteistä ja illuusiosta sekä specialistien ja manipulaattorien dominanssista (Dryzek 1990, 20). Kuten Barberin politiikka-käsitystä, voidaan Dryzekin käsitystä kommunikatiivisesta rationaalisuudesta pitää käsitteenä, joka on perustavanlaatuisen teorian ymmärtämisessä. Kommunikatiivinen rationaalisuus on myös ehto, joka ”hallinnan maailman” olisi täytettävä, jotta siinä olisi mahdollisuus soveltaa Dryzekin diskursiivista demokratiaa. Tämä asettaa verkostojen toimijoille vaatimuksen, jonka mukaan ne eivät saisi toimia demokraattisessa tilanteessa systeemin osina toteuttaen välineellistä rationaalisuutta esimerkiksi strategisesti pyrkien oman edun maksimointiin. ”Hallinnan maailman” kuvassa verkoston ideaali vastaa kommunikatiivisesti rationaalisen tilanteen kuvausta, vaikka reaalimaailman verkostoissa riski toimijoiden verkostojen välinearvoiseen käyttämiseen lienee suuri.

Dryzekin (1990, 39) mukaan yhdistämällä kommunikatiivinen rationaalisuus ja kriittinen teoria voidaan vaikuttaa poliittisten käytäntöjen ja instituutioiden muodostumiseen. Dryzekin kriittistä teoriaa ei tule kuitenkaan hänen mukaansa sekoittaa teoriaan kriittisestä rationaalisuudesta (mm. Karl Popper), joka on sidoksissa tieteelliseen positivismiin ja välineelliseen rationaalisuuteen. Dryzekin mukaan poliittisissa järjestelyissä rationaalisuus on yleensä ymmärretty välineellisenä. Kriittisen teorian tavoite on ideaali puhetilanne, jossa keskustelu etenee tasa-arvoisten ja kommunikatiivisesti kyvykkäiden toimijoiden välillä. Tilanne on vapaa valta-asemista, itsepetoksesta ja strategisesta käyttäytymisestä. Tällaisessa tilanteessa saavutetulla konsensuksella on Dryzekin mukaan aina rationaalinen ominaisuus huolimatta siitä, onko keskustelussa kyse empiirisestä totuudesta tai normatiivisista oikeudenmukaisuuden kysymyksistä. Dryzek muistuttaa, että ideaalin puhetilanteen periaatteet eivät toteudu reaali maailmassa. Periaate on Dryzekin mukaan kuitenkin arvokas kriittisyydessään. Hänen mukaansa sitä ei ole suunniteltu toteuttamaan ennalta määrättyjä arvoja, instituutioita tai käytäntöjä. (Dryzek 1990, 32–37.) Ideaalin puhetilanteen periaatteiden toteutumattomuus reaali maailmassa ei estä tarkastelemasta sitä teoreettisessa maailmassa. Kommunikatiivinen rationaalisuus kyvykkäine toimijoineen takaa kuitenkin ”hallinnan maailmassakin” rationaalisen konsensuksen

Dryzekin (1990, 40) mukaan kriittisen teorian tämänhetkinen heikkous on, että sillä ei ole kunnollisia instituutioita. Hänen mukaansa on kuitenkin mahdollista siirtyä julkisen sfäärin käsitteestä kohti reaali maailman institutionaalisia muotoiluja. Merkityksellinen osallistuminen edellyttää Dryzekin mukaan kommunikatiivisesti kyvykkäitä yksilöitä. Kyvykkyyttä arvioidaan hänen mukaansa resurssien, ajan ja informaation avulla. Diskursiiviset instituutiot saattavat edellyttää myös kommunikatiivista etiikkaa keskustelun säännöiksi. Tällaisia sääntöjä voivat olla: yksilöegon erottaminen käsillä olevasta tehtävästä, keskittyminen osapuolten intresseihin enemmän kuin niiden positioihin, pyrkimys muodostaa ehdotuksia, jotka hyödyttävät kaikkia mukana olevia toimijoita sekä pyrkimys löytää kriteeri, joka on erillinen jokaisen osapuolen osittaisista intresseistä. (Dryzek 1990, 41–42.) Hallinnan ”maailman” verkostojen sisäänpääsyvaatimuksena ei varsinaisesti ole kyvykkyys osallistua verkoston toimintaan, mutta panoksia käsiteltävässä asiassa vaaditaan. Kyvykkyys on kuitenkin mukana myös hallinnan verkostojen ideaalissa, jossa kyvykkyuden perusteella ei kuitenkaan suljeta relevantteja toimijoita ulos verkostosta. Jos osallistujat ovat kyvykkäitä Schaapin (2007) mainitsemaa kognitiivista sulkemista ei esiinny verkostoissa. Diskursiivisen demokratian yksilön kyvykkyyttä korostava vaatimus ei siis ole ristiriidassa

hallinnan verkostojen osallisuuden kanssa. Voisi jopa ajatella, että Dryzekin tarkoittama osallisten kyvykkyys vastaisi melko hyvin ”hallinnan maailman” vaatimusta toimijoiden panoksesta verkostoihin osallistumisessa. ”Hallinnan maailman” verkostojen toiminta ei edellytä kommunikatiivista etiikkaa, kuten Dryzek mainitsee diskursiivisen mallin joissain tilanteissa edellyttävän. Toisaalta toimijoiden autonomian voidaan ajatella käsittävän Dryzekin edellä mainitsevat säännöt. Dryzek ei myöskään teoriassaan, toisin kuin Barber, suoraan korosta inhimillisen ymmärtämisen ja empatian roolia, vaan näkee diskursiivisen demokratian asiakeskeisenä ja rationaalisesti punnittuna. Kommunikatiivinen etiikka pyrkii toimimaan nähdäkseni tällaisena ”inhimillisenä sääntönä”, jota kuitenkin ei ole välttämätöntä soveltaa päätöksenteon sääntönä kommunikatiivisessa tilanteessa. Dryzekin kieli muistuttaakin analyttisyydessään enemmän ”hallinnan maailman” teoreetikkojen kieltä kuin Benjamin Barberin (1984) Vahvan demokratian kieli.

#### **3.2.4 Konsensus diskurssin lopputuloksena**

Dryzekin (1990) diskursiivisen demokratian institutionalisoinnissa keskeistä on kommunikatiivisen tilanteen päätöksentekoprosessin tavoitteena oleva toimintaorientoitunut konsensus. Vaikka diskursiiviset instituutiot saattavat Dryzekin mukaan toisinaan edellyttää kommunikatiivista etiikkaa, ne eivät kuitenkaan edellytä jaettuja normeja. Hänen mukaansa tilanteessa, jossa yhteinen tausta muodostaa yhteisölle normit, voidaan saavuttaa konsensus kuitenkin rajoittamattoman yksimielisyyden periaatteen avulla. Jos tällaista taustaa ei ole, osallistujat voivat silti muodostaa konsensuksen, joka perustuu perusteltuun hyväksymättömyyteen. Päätös olla hyväksymättä voi tällöin koskea vain eri käsityksiä yhteisestä intressistä, ei osapuolten kilpailevia intressejä. Dryzekin mukaan konsensus voidaan kuitenkin saavuttaa lopputuloksesta, vaikka sen perusteluista ei oltaisi yksimielisiä. (Dryzek 1990, 42–43.) Samoin kuin ”hallinnan maailmassa” on diskursiivisissäkin kokoontumisissa mahdollista muodostaa minimaalinen konsensus hyväksymättömyytenä. Lopputuloksen korostaminen perusteluista huolimatta viittaa nähdäkseni juuri rationaalisuuden keskeisyyteen Dryzekin teoretisoinnissa. ”Parhaan lopputuloksen” periaate viittaa jälleen myös deliberatiivisen demokratian teorian liberaaleihin juuriin, jossa korostetaan absoluuttista yhteistä hyvää konstruktivististen hyvien kustannuksella.

Diskursiivisissa instituutioissa deliberaatioiden tulisi Dryzekin (1990) mukaan sisältää osallistujien yksilölliset ja kollektiiviset tarpeet ja intressit, mutta niiden ei tulisi rajoittua pelkästään niihin. Instituutiot ovat orientoituneet toimintojen koordinoimiseen tietyssä ongelmaympäristössä. Silti valtionhallinnon osallisuutta instituutioihin tulisi Dryzekin

mukaan välttää. Valtion ollessa läsnä diskursiivisten muotoilujen tulisi sijaita julkisessa sfäärissä, jossa kansalaiset yhdistyvät ja kohtaavat valtion. Diskursiivinen muotoilu ei Dryzeikin mukaan sisällä hierarkiaa tai muodollisia sääntöjä, vaan keskustelua tulisi hallita vapaan diskurssin epäviralliset periaatteet. Konsensuksen tulisi toimia päätöksentekosääntönä. Lopulta kuitenkin kaikki Dryzeikin mainitsemat ominaisuudet voidaan vaihtaa diskursiivisessa muotoilussa. Osallistujat siis voivat vapaasti reflektiivisesti ja diskursiivisesti kumota jonkun tai kaikki niistä. (Dryzek 1990, 43.) Konsensukseen pyrittäessä deliberaatioissa tulisi ottaa huomioon osallistujien tuomat näkemykset, mutta toisaalta niihin ei tulisi rajoittua. Dryzek myös torjuu muodollisten sääntöjen tuomisen diskursiiviseen tilanteeseen, mikä tekee ”hallinnan maailman” verkostoista varsin potentiaalisia sovellusaloja deliberatiiviselle demokratialle. Dryzek kuitenkin varoo määrittelemästä diskursiivisen instituution muotoa liian tarkasti, ja siksi toteaa, että periaatteet ovat vaihdettavissa osallistujien toimesta.

Konsensukseen pyrkimiseen on olemassa Dryzeikin (1990) mukaan tietty malli. Hänen mukaansa diskursiivisten käytäntöjen idean juuret ovat löydettävissä aiemmissä konfliktuaalisten sosiaalisten ongelmien ratkaisuksi kehitetyissä menetelmissä. Näitä menetelmiä yhdistää joukko asioita. Ensinnäkin niissä on kyse ratkaisemattomasta ongelmasta, jossa osapuolilla on intressinsä. Toiseksi tilannetta hallitsee tietynasteinen konflikti, joka koostuu toimijoiden erilaisista näkemyksistä ongelman ratkaisussa. Kolmanneksi on olemassa jokin neutraali kolmas osapuoli, joka laittaa keskustelut alulle sekä vauhdittaa ja tarkkailee niitä. Neljänneksi keskustelu toimijoiden välillä on pitkälinen, se tapahtuu kasvokkain ja sitä hallitsevat muodolliset tai epämuodolliset perustellun diskurssin periaatteet. Viidenneksi prosessin tulos on harkittu, toimintaorientoitunut konsensus, johon kolmas osapuoli ei vaikuta. Kuudenneksi tällaiset tilanteet kestävät ongelmatilanteen ajan, ei pidempään. Dryzeikin mainitsemia menetelmiä ovat mm. periaatteellinen neuvottelu (Fisher & Ury 1981) ja ongelmanratkaisutyöpajat kansainvälisessä konfliktinratkaisussa (Burton 1979). Menetelmät eivät kuitenkaan Dryzeikin mukaan huomioi kommunikatiivisen rationaalisuuden roolia. (Dryzek 1990, 43–44.) Puolueettoman fasilitaattorin rooli tekee diskursiivisesta demokratiasta erilaisen kuin osallistuvan demokratian teoriat. Diskursiivisen demokratian soveltaminen edellyttää myös kasvokkaista tapaamista, jossa käydään pitkää ja harkittua keskustelua. ”Hallinnan maailmassa” keskustelu ei välttämättä ole deliberatiivista, mutta sillä pyritään konsensusratkaisuun. Fasilitaattorin rooli diskursiivisissa käytännöissä on haastava. Samoin

fasilitaattorin tuominen ”hallinnan maailman” verkostoihin saattaa osoittautua haastavaksi. Mikään ei nähdäkseni kuitenkaan estä fasilitaattoritoimijan osallistumista verkostoihin. Tällöin tällaisen toimijan panos verkostoon osallistumiseen on nimenomaan fasilitoiva rooli.

### **3.2.5 ”Hallinnan maailma” deliberatiivisen demokratian sovellusalustana**

Toisin kuin Benjamin Barber, John Dryzek osallistuu itsekin keskusteluun oman demokraattisen näkökulmansa soveltuvuudesta ”hallinnan maailmaan”. Hän toimii yhtenä kirjoittajista Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksessa. Hänen mukaansa verkostojen erityispiirre on, että ne eivät toimi suljettuina demoksina, vaan niistä on mahdollista poistua. Kun demokratiassa yleensä demos ymmärretään yhdeksi, verkostohallinnassa demoksia on Dryzekin mukaan useita. Demokratiassa olennainen elementti on vapaus. Dryzekin mukaan vapautta voidaan harvoin taata verkostoissa, koska niistä puuttuu suvereeni auktoriteetti. (Dryzek 2007a, 263–264.)

Artikkelinsa lopussa Dryzek (2007a) esittelee ratkaisun demokratian ja hallinnan verkostojen yhteensovittamiseksi. Hänen mukaansa verkostohallinnassa yhdellä verkostolla voidaan ajatella olevan useita demoksia, eri tasoilla. Myös hallinnan demokratisoimiskeskustelussa usein ilmi tulevat päätösten osalliset eivät Dryzekin mukaan ole selvästi määritelty ryhmä, varsinkin kun on olemassa eri osallisuuden asteita. Verkostojen demokratisoinnilla tarkoitetaan hänen mukaansa kuitenkin jotain muuta kuin liberaalin demokratian levittämistä. Vaikka demokratian ja hallinnan verkostojen yhteensovittaminen vaatii kovaa työtä ja käsitteiden venyttämistä, on Dryzekin mukaan se kuitenkin mahdollista. Hänen oma diskursiivinen teoriansa kiinnittää huomiota diskursseihin julkisessa sfäärissä. Diskursiivisen demokratian näkökulmasta verkostojen ja niissä tapahtuvien diskurssien olemassaolo on terveellistä. Verkostot voivat Dryzekin mukaan toimia julkisen mielipiteen muodostuksessa julkisessa sfäärissä, eivät kuitenkaan osana julkista hallintoa. Artikkelinsa lopuksi hän kuitenkin muistuttaa, että demokraattisuus verkostohallinnassa ei perustu pelkästään diskurssien olemassaoloon. Jos verkostot tuottavat propagandaa, manipulaatiota tai julkisia suhteita, ne voivat vähentää demokratiaa, ovat ne sitten diskursiivisia tai eivät. (Dryzek 2007a, 268–273.) Vaikka Dryzek esittää verkostohallinnasta joitain skeptisiä huomioita, vaikuttaa hän itsekin varsin toiveikkaalta tarkastellessaan demokratiateoriansa soveltuvuutta ”hallinnan maailmassa”. Dryzek jatkaa tarkastelua myös vuonna 2010 julkaistussa teoksessaan *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*.

Dryzek (2010) kirjoittaa verkostoista, että ne ovat polysentrisiä ja niissä yhteistyö tapahtuu kielen avulla, mikä johtaa siihen, että ne ovat soveltuvia myös deliberatiivisen demokratian sovellusalustaksi. Epätasa-arvon olemassaolo verkostoissa ei hänen mukaansa haittaa, koska sitä ei ole muotoiltu hierarkioiksi. Verkostot voivat hänen mukaansa kuitenkin olla deliberatiivisia olematta demokraattisia. (Dryzek 2010, 124–125.) Verkostojen inklusiivisuuteen Dryzek (2010, 131) ottaa kantaa toteamalla, että diskursiivinen edustaminen varmistaa verkostojen inklusiivisuuden. Hänen mukaansa deliberatiivinen demokratia on valmiimpi siirtymään verkostoihin kuin muut teoriat demokratiasta (Dryzek 2010, 134). Dryzekin teoretisoinnista tulee vaikutelma, että hänelle olennaista on deliberaation levittäminen mahdollisimman laajalle. Siispä Dryzek on edelläkävijänä istuttamassa omaa demokratiaansa myös verkostohallintaan. Johtuen deliberatiivisen demokratian liberaaleista juurista ja ”hallinnan maailman” liberaalista logiikasta teoriat myös sopivat hyvin yhteen.

Teoksessaan *Discursive Democracy* Dryzek (1990, 43) kirjoittaa vielä, että diskursiivisissa instituutioissa kukaan ei saisi toimia edustajana. Hän on kuitenkin vuosikymmenten kuluessa muuttanut näkemystään. Dryzek ja Simon Niemeyer (2010) kirjoittavat artikkelissaan diskursiivisesta edustamisesta. Heidän mukaansa diskursiivinen edustaminen on ratkaisu suorassa demokratiassa yleiseen koon ongelmaan (kaikki osalliset eivät voi osallistua, koska joukko paisuisi liian suureksi tehokasta päätöksentekoa ajatellen). Demokratia voi heidän mukaansa sisältää yhtä hyvin diskurssien edustamista, kuten persoonien tai intressienkin. Jotta politiikan teko olisi heidän mukaansa rationaalista, tulisi kaikkien relevanttien diskurssien olla edustettuna. Deliberatiivisen demokratian liberaalit juuret nousevat myös esiin, kun kirjoittajat ottavat kantaa diskurssien puolesta argumenttina diskurssien mitattavuus ja kuvailtavuus. (Dryzek & Niemeyer 2010, 42–46.) Verkostohallintaa on Dryzekin ja Niemeyerin mukaan lähes mahdotonta pitää vastuullisena perusedemokraattisin käsittein, koska sillä ei ole yhtä demosta. Verkostojen vastuullisuus voidaan kuitenkin heidän mukaansa varmistaa siten, että verkostoa ei anneta yhden diskurssin valtaan. Heidän mukaansa diskursseille tulisi määrittää edustajat. Edustajien määrittämiselle on myös heidän mukaansa olemassa määrällisiä menetelmiä, esimerkkinä menetelmä, joka koostuu väitteistä, joihin yksilön on reagoitava. (Dryzek & Niemeyer 2020, 50–53.) Kuva kirjoittajien luomasta diskursiivisesta edustuksesta vaikuttaa melko tieteellis-demokraattiselta. ”Hallinnan maailman” vastuullisuuteen liittyvää ongelmaa, jonka Esmark (2007) artikkelissaan nostaa esiin, diskursiivisella edustamisella tuskin ratkaistaan, koska

Dryzekin ja Niemeyerin (2010) mukaan diskursiivisessa edustamisessa ei saa olla sanktioita ja vastuullisuus tulee ymmärtää kommunikatiivisella tavalla. Näin ollen vastuullisuuden mekanismien adoptoiminen verkostojen käyttöön ei onnistu, mikäli niissä halutaan säilyttää diskursiivinen edustaminen. Tällöin jää epäselväksi jälleen edustaja-edustettava-suhde.

Dryzekin (1990; 2000; 2007a; 2007b; 2010) teosten perusteella tarkasteltuna hänen deliberatiivisen, tai kuten hän itse kutsuu, diskursiivisen demokratian teoriansa vaikuttaa sopivan melko hyvin sovellettavaksi ”hallinnan maailman” toimintaympäristössä. Verkostojen muodostuminen tietyn asiakokonaisuuden ympärille keskinäisriippuvaksi toimijoiden kokoontumiseksi vastaa melko hyvin Dryzekin ongelmanratkaisuun keskittyviä diskursiivisia kokoontumisia. Toimijoiden suhteet verkostoissa soveltuvat diskursiiviseen demokratiaan. Molemmista ovat poissa hierarkiat ja osallistujien tulisi osallistua autonomisina toimijoina. Myös verkostojen suhteellinen pysyvyys vastaa hyvin kuvaa Dryzekin kommunikatiivisilta tilanteilta edellyttämästä tilannesidonaisuudesta. Sekä neuvotteluprosessin päämääräksi ”hallinnan maailmassa”, että kommunikatiivisten käytäntöjen lopputulokseksi määrittyy konsensus, josta hyväksytään myös sen minimaalisin muoto. Itse keskustelu tai neuvotteluprosessia eivät määritä muodolliset säännöt. Sen sijaan Dryzekin korostama kommunikatiivisen rationaalisuuden vaatimus on mahdollista saavuttaa ”hallinnan maailman” verkostoissa, erityisesti olosuhteissa, joissa verkostoihin osallistuvat toimijat kykenevät toimimaan autonomisesti ”kansalaisroolissa”, eivät organisaationsa edustajina. Kysymysmerkeiksi sovellettavuuden osalta jäävät fasilitaattorin rooli verkostossa, sekä Anders Esmarkin (2007) esiin nostama demokraattisen vastuullisuuden responsiivisuuden ongelma. On helppo tehdä sama päätelmä, johon Dryzek (2007a; 2010) päätyy myöhemmässä tuotannossaan, että ”hallinnan maailman” verkostot sopivat varsin hyvin diskursiivisen demokratian soveltamiseen.

### **3.3 Negatiivinen vastademokratia positiivisessa ”hallinnan maailmassa”**

#### **3.3.1 Pierre Rosanvallonin vastademokratia**

Vastademokratia on demokratiateoreettisena puheenvuorona erilainen kuin edellä mainitut edustukselliselle demokratialle vaihtoehtoisia demokratian tapoja etsivät teoriat. Se ei asetu edustuksellista demokratiaa vastaan, vaan tuo siihen uuden lisäulottuvuuden. (Alapuro & Luhtakallio 2008, 8.) Rosanvallonin (2008) teoksesta käy hyvin ilmi vastademokratian luonne edustuksellisen demokratian vastavoimana edustuksellisessa järjestelmässä. Se on negatiivisen vallan käyttöä, jota tapahtuu lukuisten eri väylien kautta. Vastademokratialle on vaikea esittää yksiselitteistä määritelmää, tai tiettyjä rakenteita joiden kautta sitä toteutetaan.

Kansalaisten negatiivisen vallan käytön Rosanvallon jakaa kolmeen eri tapaan: valvomiseen, torjuntaan eri muodoissaan sekä arvostelulle altistamiseen. (Rosanvallon 2008.) Jotta voidaan ymmärtää paremmin vastademokratian luonnetta, on syytä tarkastella näitä kolmea osa-aluetta tarkemmin.

Vastademokratian kolmesta ulottuvuudesta ensimmäinen on valvomisvalta. Valvomisvalta liittyy olennaisesti kansan suvereeniuden käsitteeseen, johon olennaisena osana kuuluu kansalaisten oikeus valita johtajansa äänestämällä. Valvontavallan kolme päämuotoa ovat valppaus, ilmianto ja arviointi. Näillä eri vallankäytön tavoilla koetellaan henkilön tai hallintajärjestelmän mainepääomaa. (Rosanvallon 2008, 29–30.) Valppaudella Rosanvallon (2008, 45) tarkoittaa yhtä aikaa kontrollia ja toimintaa. Sen voi ymmärtää myös toiminnan modaliteetiksi: ei tuottavaksi toiminnaksi, mutta ei myöskään pelkästään passiiviseksi asenteeksi (Rosanvallon 2008, 46). Valvonta ilmenee myös ilmiantona, joka on siis tiedoksi saattamista, tunnetuksi tekemistä tai esille tuomista. Ilmianto tarkoittaa luottamusta siihen, että julkisessa käsittelyssä saadaan asiat järjestykseen. (Rosanvallon 2008, 51.) Kolmas valvontavallan ilmenemismuoto on arvostelu, laajemmin arviointi, jonka Rosanvallon (2008, 58) määrittelee dokumentoiduksi, asiantuntevasti perustelluksi ja usein määrälliseen tietoon perustuvaksi yksittäisten toimien tai laajemmin politiikan arvioimiseksi.

Toinen vastademokratian muoto on pakote ja torjuntakeinojen monimuotoistuminen. Se sisältää muun muassa vallankäyttäjien pakottamisen luopumaan jostain tietystä toimesta. Torjuntavallan käyttö perustuu siihen, että negatiiviset yhteenliittymät ovat helppoja organisoida. Siinä kansan suvereenius ilmenee kykynä kieltäytyä, myös alituisessa reagoimisessa päättäjien toimiin. Kansalaisten veto-oikeus on hyvä kuvaus kansalaisten torjuntavallasta. (Rosanvallon 2008, 30–32.) Rosanvallonin (2008, 139) mukaan torjuntavallan uudet muodot tulevat parhaiten esiin vaaleissa, jossa valituksi tulemisen merkitys on muuttunut: voidaan puhua valitsematta jättämisestä, rangaistusdemokratiasta.

Kolmas vastademokratian piirre on kansalaisten tuomiovallan lisääntyminen. Rosanvallonin mukaan ilmiötä kuvaa hyvin politiikan oikeudellistuminen, joka näkyy siten, että kansalaiset odottavat oikeudenkäynneiltä tuloksia, joita he eivät enää usko äänestämällä saavuttavansa. Oikeudenkäynnistä saadaan usein äänestämistä konkreettisempia tuloksia, mikä on Rosanvallonin mukaan syy, että sitä pidetään nykyään parempana. (Rosanvallon 2008, 32.) Kansalaisten käyttämä tuomiovalta rinnastuu vastademokratiassa äänestämiseen: kummallakin pyritään tekemään yhteisen edun mukaisia päätöksiä. Ne ovat siis



verrannollisia ja rinnakkaisia politiikan muotoja. (Rosanvallon 2008, 155.) Poliitiikan oikeudellistuminen on johtanut kuitenkin myös siihen, että päätösprosessit ovat entistä suljetumpia ja hallintorakenteet entistä monimutkaisempia. On siis yhä vaikeampi tietää, kuka on vastuussa päätöksistä. (Rosanvallon 2008, 181.)

### **3.3.2 Sopiiko epäluottamus ”hallinnan maailmaan”?**

Heikki Paloheimo (2014, 27) viittaa Pierre Rosanvallonin vastademokratiaan kirjoittaessaan uusien osallistumismuotojen noususta. Rosanvallonin vastademokratia ei ole ensisijaisesti osallistuvaa demokratiaa, vaan jännitettä edustuksellisen demokratian ja vastademokraattisten muotojen välillä. Rosanvallon (2008, 232–234) toteaa uusista kansalaisten osallistumismuodoista, että niistä on tullut tehokas keino ongelmien ja kansanosien hallitsemisessa. Hän liittää osallistumismuotojen kehityksen osaksi nykyistä johtamisen imperatiivia, jolla hänen mukaansa tarkoitetaan tehokkuuden hakemista laskeutumalla ruohonjuuritasolle. Siksi hänen mukaansa osallistuvaa demokratiaa ei tulisi pyhittää, eikä ajatella, että se riittää takaamaan demokratian kehityksen. (Rosanvallon 2008, 232–234.) On totta, että vastademokratia sisältää eri tyyppistä osallistumista kuin edustuksellinen demokratia, mutta sitä ei voi nähdäkseeni kuitenkaan pitää samalla tavalla osallistuvana demokratiana kuin esimerkiksi Barberin osallistuvaa demokratiaa.

Jos vastademokratia ei ole osallistuvaa demokratiaa, minkälaista se on ja minkälaiset ovat sen soveltamismahdollisuudet hallinnan maailmassa? Rosanvallonin (2008) mukaan vastademokratia elää maailmassa, jossa vallitsee epäluulo äänestyksellis-edustuksellisessa demokratiassa valittuja päättäjiä kohtaan. Vastademokratia ilmenee hänen mukaansa muotoina, joiden tarkoitus on kompensoida heikentyntä luottamusta organisoidulla epäluottamuksella (Rosanvallon 2008, 24). Vastademokratia on siis olemuksellisesti negatiivista. Epäluulolla on Rosanvallonin kaksi ilmenemismuotoa: liberaali ja demokraattinen. Vastademokratia on epäluulon demokraattista ilmenemistä, jonka päämuotoja ovat valvonta, torjunta ja tuomitseminen. (Rosanvallon 2008, 24–26.) Hallintapuheessa korostuu hallinnan verkostojen toimintaa kuvatessa luottamus toimijoiden välillä. Vartola (2009) toteaa artikkelissaan, että byrokratia on epäluottamusta, kun taas Bevir (2010) pitää hallinnan keskeisenä piirteenä luottamusta. Tässä on ilmeinen ristiriita ”hallinnan maailman” ja vastademokratian välillä. Vastademokratia toimii nimenomaan luottamusta vastaan ja korostaa epäluottamuksen merkitystä demokraattisessa järjestelmässä. Voisi ajatella, että luonteeltaan varsin negatiivisen, epäluuloa edustuksellisessa järjestelmässä valittuja päättäjiä kohtaan, ilmaiseva vastademokratia sopii

melko huonosti ”hallinnan maailman” positiiviseen toimintaympäristöön. Vastademokratian sovellettavuus hallinnan maailmassa edellyttää kuitenkin perusteellisempaa tarkastelua.

”Hallinnan maailman” verkostojen yhteisönmuodostus perustuu vahvasti toimijoiden väliseen keskinäisriippuvuuteen. Yhteisö muodostetaan jonkin asiakokonaisuuden ympärille ja toimijoilta edellytetään panoksia käsiteltävään aiheeseen. Rosanvallonin (2008) mukaan vastademokratiassa vastademokraattisen kokoontumisen muodostavat kansalaiset. Kansalaiset toimivat eri vastademokratian muodoissa eri rooleissa, jolloin esimerkiksi valvonta-rooli edellyttää valpasta kansalaista (Rosanvallon 2008, 61). Vastademokraattisten ryhmien tehtävä on Rosanvallonin mukaan enemmän tilanteiden käsittelyä, ongelmien esiin nostamista ja vallankäytön rajoittamista. Nämä ryhmät eivät edes pyri olemaan pysyviä. (Rosanvallon 2008, 66.) Negatiivisen demokratian kehitys perustuu Rosanvallonin (2008, 146) mukaan siihen, että reaktiivisia ryhmittymiä on helppoa organisoida. Hallinnan verkostoja ja vastademokraattisia ryhmiä yhdistää asiakeskeisyys. Asiakeskeisyys on kuitenkin organisoitu ”hallinnan maailmassa” positiivisesti asiakokonaisuuksien ratkaisemiseksi toisin kuin vastademokratiassa, jossa vastademokraattisten kokoontumisten ”polttoaine” on negatiivinen reagointi tiettyyn asiaan. Vastademokraattista ryhmittymää voisikin pitää ikään kuin ”hallinnan maailman” verkoston negaationa. Vastademokratian toimijoita ei myöskään sido yhteen keskinäinen riippuvuus toisista henkilöistä, vaan se perustuu yhteiseen agendaan.

Vastademokratian reaali maailman ilmenemismuodoista havaitaan helposti sen tilannesidonnaisuus. Esimerkkinä tästä ovat Rosanvallonin (2008, 237) mainitsevat valvonnan ilmenemismuodot nykyisin, joita ovat parlamentaarinen toimeenpano- ja tutkimisvalta, polarisoituneen yleisen mielipiteen ilmaukset tiedotusvälineissä, poliittisten oppositiopuolueiden asioihin puuttuminen, yhteiskunnallisten liikkeiden ja kansalaisjärjestöjen toiminta ja demokraattiset ad hoc –instituutiot. Muualla Rosanvallon (2008) mainitsee vastademokratian toteuttamismuodoista mm. mielenosoitukset ja lakot. Myös hallinnan verkostoja määrittää tietynlainen tilanteisuus. Sörensen ja Torfing (2007) mainitsevat määritelmässään suhteellisen pysyvyyden hallinnan verkoston ominaisuutena. Tilanteinen luonne siis tietyllä tapaa yhdistää ”hallinnan maailman” verkostoja ja vastademokraattisia kokoontumisia. Ajallisen keston samankaltaisuus ei kuitenkaan korvaa sitä, että kokoontumisten luonteet ovat melko päinvastaisia.

Rosanvallonin (2008) mukaan uhkana vastademokratialle on sen epäpolitisoituminen. Hän kirjoittaa teoksessaan myös uusien hallintomuotojen noususta vanhojen tilalle epäpolitisoitumisen figuurina. Hänen mukaansa hallinta on epäselvä käsite, jolla tarkoitetaan monia eri asioita. Hänen mukaansa hallinta kuitenkin mullistaa valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet. Hallinta johtaa hänen mukaansa epäpolitisoitumiseen, joka ymmärretään hajauttamiseksi. Tällöin politiikan tehtäväksi tulee hänen mukaansa koordinointi ja ohjaaminen, jolloin myös poliittinen subjekti, kansa, lakkaa olemasta keskeinen, yhtenäinen hahmo. Vastademokratiassa sen sijaan politiikka säilyttää tehtävänsä. (Rosanvallon 2008, 205–209.) Rosanvallonin suhtautumisesta hallintaan käy hyvin ilmi, että vastademokratian keskeinen elementti on sen poliittisuus. Rosanvallonin ajatus demokratiasta perustuu politiikka-käsitykseen, joka jättää auki mahdollisuuksia. Poliittisuus on demokratiaa kannatteleva elementti. Siksi Rosanvallon kantaa huolta epäpolitisoitumisesta ja pitää vastademokratiaa alttiina sille. Hallinnan verkostojen rajautuminen ennalta määriteltyihin asiakysymyksiin sulkee pois mahdollisuuksia asioiden politisoinnista, mikä samoin kuin Barberin (1984) kohdalla rajoittaa verkostojen toimijoiden mahdollisuuksia olla poliittisia toimijoita. Vastademokratiassa poliittisuus näyttäytyy niin keskeisenä, että ilman sitä on vaikea pitää mitään ryhmittymää, myöskään ”hallinnan maailman” verkostoja vastademokraattisena kokoontumisena.

## 4. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU

### 4.1 Voiko ”hallinnan maailma” olla demokraattinen?

Tutkimuksessani olen tarkastellut Benjamin Barberin osallistuvan demokratian, John Dryzekin deliberatiivisen demokratian sekä Pierre Rosanvallonin vastademokratian soveltuvuutta Eva Sörensenin ja Jakob Torfingin (2007) koostaman analogian artikkeleista muodostamassani ”hallinnan maailmassa”. Suurelta osin tarkasteluni on keskittynyt ”hallinnan maailman” verkostojen demokraattisuuden tutkimiseen. Analysoimalla ”hallinnan maailman” verkostojen piirteiden kautta verkostojen demokraattisuutta olen pyrkinyt vastaamaan kysymykseen: Onko demokraattinen hallinta mahdollista käsittelemieni demokrateorioiden näkökulmasta?

Benjamin Barberin (1984) osallistuva demokratia on poliittista korostavaa, yhteisöllistä demokratiaa, joka perustuu inhimilliseen empatiaan ja kykyyn katsoa maailmaa toisen ihmisen näkökulmasta. Siinä yhteinen hyvä rakennetaan suorassa kansalaiskeskustelussa, sitä ei valita valmiista vaihtoehdoista. Vahvassa demokratiassa ei halveksita konfliktia, vaan pyritään sen muuntamiseen luovaksi konsensukseksi. Osallistuminen ja yhteisö ovat kansalaisuuden aspekteja ja kansalainen on poliittinen, minkä Barber ymmärtää ennen kaikkea rajoitusten puutteena. Demokraattinen prosessi koostuu vahvassa demokratiassa demokraattisesta puheesta, demokraattisesta päätöksenteosta ja demokraattisesta toiminnasta. Demokraattinen puhe ja päätöksenteko ovat niitä prosessin kohtia, joita erityisesti tarkastelen ”hallinnan maailmaan” soveltuvuuden näkökulmasta. Demokraattisen puheen funktioihin kuuluu mm. agendan määrittely sekä yhdistyminen ja kiintymys. (Barber 1984.)

Barberin (1984) vahvan demokratian painotukset kuulostavat etäisiltä, kun niitä tarkastelee ”hallinnan maailman” toimintaympäristössä, jota kuvaa asiakaskeisyys. Verkostojen toimijoita sitoo ennen kaikkea yhteen asiakokonaisuuteen liittyvät keskinäisriippuvuudet. Verkostoissa puhutaan asioista asioina, ei kiinnitetä huomiota toisten ymmärtämiseen ja kunnioittamiseen, paitsi agonistisessa mielessä, jota voidaan pitää korkeintaan kohteliaana suhtautumisena erimielisyyteen. Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksen pohjalta nouseva kuva ”hallinnan maailmasta” on kuitenkin laeva. Sen kuva verkostosta on abstrakti ja verkoston keskusteluprosessia tai toimijoiden kuvausta on vältetty määrittelemästä tarkasti. Huolimatta Barberin vahvan demokratian yhteisöllisestä ja osallistuvasta sävystä sen soveltaminen teoreettisessa ”hallinnan maailmassa” ei kuitenkaan ehkä ole täysin pois

suljettu ajatus. Suoria ristiriitoja aiheuttavat oikeastaan vain verkoston toimijoiden edustuksellisuus (barberilaisessa sovelluksessa toimijoiden tulisi osallistua kansalaisina). Toinen ristiriita on verkoston neuvotteluprosessin ratkaisun määrittely. Verkostoissa lopputulos on toimijoiden keskusteluun tuomien ratkaisuehdotusten perusteella määritelty konsensus, kun taas Barberilla konsensusta lähdetään määrittelemään asettumalla toisen asemaan. Barberin erottautuminen liberalismista johtaa myös siihen, että yhteistä hyvää (tai ratkaisua) ei ole määritelty esipoliittiseen luontoon, vaan poliittinen konflikti pyritään muuttamaan barberilaisessa vahvassa demokratiassa luovaksi konsensukseksi.

John Dryzekin deliberatiivinen demokratia näyttäisi sopivan ”hallinnan maailmaan” vahvaa demokratiaa paremmin. Dryzekin teorian keskiössä ovat diskursiiviset käytännöt, joissa kansalaistoimijat käyvät keskustelua kompleksin ongelman ratkaisemiseksi. Diskursiivisissa käytännöissä edustettuina ovat erilaiset diskurssit. Vaarana on, että jokin diskurssi saa ylivoimaisen käytännön sovelluksissa. Myös edustuksen toteuttaminen on Dryzekin mukaan mahdollista diskurssien kautta, jolloin diskurssien edustajien määrittelemiseen voitaisiin käyttää jopa määrällisiä tutkimusmenetelmiä. Diskursiivisia käytäntöjä kuvaa hierarkian poissaolo. Osallistujat toimivat tilanteessa kommunikatiivisesti rationaalisesti, jolloin rationaalisuus perustuu moniäänisyyden kunnioittamiseen. Diskursiivisen prosessin lopputulos on Dryzekin mukaan konsensus, josta hän hyväksyy myös minimaalisimman muodon hyväksynnän hyväksymättömyydestä.

”Hallinnan maailma” näyttää autonomisten toimijoiden verkostoineen varsin soveltuvalta Dryzekin deliberatiivisen demokratian ympäristöksi. Dryzek korostaa, että diskursiivisten tilanteiden tulisi kestää juuri sen verran, että ongelma saadaan ratkaistuksi. Verkostojen suhteellinen pysyvyys vastaa hyvin kuvaa tällaisesta esiin nousevasta tilanteesta, johon tarvitaan tietty toimijajoukko ratkaisijaksi. Dryzek itsekin suhtautuu viime vuosikymmeninä kirjoitetuissa teksteissään verkostohallintaan positiivisesti diskursiivisen demokratian sovellusalustana ja demokratisoinnin levittämisenä. Hänen mukaansa diskursiivinen demokratia sopii verkostohallintaan, vaikka se vaatiikin käsitteiden venyttämistä. Tämän mahdollistaa verkostojen käsittäminen monien demosten kautta, jolloin myös osallisuuden asteita on oltava useita. Itselleni suurimpia kysymyksiä diskursiivisen demokratian soveltamisessa ”hallinnan maailmassa” herättää valtiotoimijoiden osallistuminen verkostoihin, koska Dryzek kehottaa välttämään sitä diskursiivisissa käytännöissä. Toisaalta taas fasilitaattorin rooli verkostoissa jää kyseenalaiseksi. Voiko ajatella, että fasilitaattorin panos verkostossa on nimenomaan keskustelun käynnistäjänä ja edistäjänä? Anders

Esmarkin (2007) artikkelissaan esittelemä demokraattisen responsiivisuuden ongelma jäänee avoimeksi diskursiivisissakin verkostoissa, koska Dryzek kieltää diskurssien edustajien sanktioinnin mahdollisuuden. Nähdäkseni ”hallinnan maailmasta” ja Dryzekin diskursiivisesta demokratiasta tekee yhteensopivan molempien kytkös liberalismiin. Molemmissa näkyy selvästi ”paremman ratkaisun” olemassaolo. Molemmat osallistuvat siis tavallaan poliittisen mahdollisuuden kieltämiseen ja luottavat rationaalisen ajattelun kykyyn ”parhaan ratkaisun” löytämiseksi. Tähän viittaa myös Dryzek, jonka mukaan lopputulos on löydettävissä, vaikka perusteluista ei päästäisikään yksimielisyyteen.

Rosanvallonin vastademokraattisesta näkökulmasta katsottuna ”hallinnan maailman” demokraattisuus näyttää mahdottomalta. Vaikka Rosanvallonin teoriassa korostuu lyhytkestoinen, yhdenkin asian ympärille rakentuva demokraattinen ilmaus, ei hallinnan verkostojen positiivinen, ratkaisukeskeinen ote näytä demokraattiselta vastademokraattisessa mielessä. Rosanvallon myös itse suhtautuu hallintaan epäpolitisoina voimana, joka rajoittaa politiikan enää koordinointiin ja ohjailemiseen (millä tulkitsen Rosanvallonin tarkoittavan metahallinnan toimintoja). Luonteeltaan vastademokratian negatiivisuus, joka näkyy monessa kohtaa joukkojen epäluottamuksen ilmaisuina, ei sovellu hallinnan verkostoihin, joissa keskinäisriippuvaisia toimijoita pitää koossa luottamus ja tilaa ei ole peruuttamattomille ristiriidoille.

## **4.2 Miksi pitäisi puhua hallinnasta?**

Kuten edellisessä kappaleessa huomataan, Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksesta nouseva kuvaus ”hallinnan maailmasta” toimintaympäristönä jättää tilaa erilaisille sovellusmahdollisuuksille. Heidän kokoamansa teoksen nimi ”Theories of Democratic Network Governance” antaa kuitenkin viitteen siitä, että teoksen artikkelien avulla olisi mahdollisuus ratkaista demokratian ja hallinnan välisiä ongelmia. Analogia valitettavasti kuitenkin epäonnistuu, mikäli se pyrkii esittelemään ratkaisun demokraattiseen hallintaan. Vaikka esimerkiksi Dryzekin diskursiivinen demokratia vaikuttaa sopivan ”hallinnan maailmaan” melko kivuttomasti, edellyttäisi hallinnan verkostojen demokraattisuus myös dryzekiläisessä mielessä tarkempia määrittelyjä verkostoissa harjoitettaville prosesseille. Tässä tutkielmassa käytetty teoreettinen ”hallinnan maailman” kuvaus liikkuu teoriamaailmassa. Tarttumapisteinä reaali maailmaan voidaan ajatella verkostojen toimijoiden yksityistä tai julkista luonnetta. Onkin syytä muistaa, että ”hallinnan maailma” on ideaali kuva maailmasta, jossa verkostot toimisivat juuri niin kuin artikkelien kirjoittajat esittävät niiden toimivan. Reaali maailman verkostoja voidaan kuitenkin hyvin kuvailla

elistisinä hyvä veli –verkostoina, jotka eivät edes tavoittele demokraattista toimintatapaa. Voidaan myös oikeutetusti kysyä, onko hallintaa järkevää tarkastella tässä tutkielmassa käytetyn tila-luonteisen ”hallinnan maailma”-käsitteen avulla, vai tulisiko ottaa huomioon aktiivinen toiminta. Uskoisin, että demokraattisuuden tarkastelemiseksi aktiivisen toiminnan pysäyttäminen kuvaan ”hallinnan maailmasta” on tutkielmassani hyödyllistä. Ei pidä kuitenkaan unohtaa verkostojen aktiivista hallintaa, vaan tulisi pyrkiä myös identifioimaan toimijoita, joilla on mahdollisuus käyttää valtaa verkostojen ohjailemiseksi.

Hallinnasta puhuttaessa Bevirin (2010) mainitsema hallinnan demokraattisuuden ongelma on ilmeinen. ”Hallinnan maailmassa” kansalaistoimijat sekä julkishallinnon ja yrityselämän edustajat osallistuvat verkostoihin, jotka pyrkivät osallistumaan julkiseen päätöksentekoon pyrkimällä muodostamaan konsensuksia tietyistä asiakokonaisuuksista. Näillä konsensuksilla on julkinen ulottuvuus, sillä Sörensen ja Torfing (2007) erottavat hallinnan verkostot muista verkostoista lausumalla, että hallinnan verkostojen päämäärät ovat julkisia. Tässä on ongelman ydin. Demokraattisessa järjestelmässä on perinteisesti luotettu edustukselliseen demokratiaan, jossa päätöksiä tekevät poliittiset toimijat. Tällaisessa järjestelmässä virkamieshallinnon on ollut päätösten toimeenpanijana. Hallinnan myötä päätöksiä julkisista päämääristä tehdäänkin sellaisten toimijoiden kesken edustuksellisessa järjestelmässä, jotka eivät ole hankkineet mandaattiaan vaaleissa. Hallinnan tutkimus ei voi tällaisessa tilanteessa rajoittua pelkästään kuvailemaan hallinnan toimijoiden luonnetta, vaan sen tulisi etsiä ratkaisuja hallinnan demokraattisuuden ongelmaan ottamalla normatiivisempi tutkimusote hallinnan demokraattisuutta kohtaan.

Sörensen ja Torfing (2007) pyrkivät analogiassaan tarjoamaan kuvan demokraattisesta verkostohallinnasta. Kuva jää kuitenkin ohueksi. On totta, että kirjan tarjoama kuva ”hallinnan maailmasta” mahdollistaa ainakin Dryzeikin diskursiivisen demokratiankin soveltamisen verkostoissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että verkostot olisivat itsessään demokraattisia. Verkostojen demokratisointi edellyttää hallinnan teoreetikoilta huomattavan paljon tarkempaa määrittelyä esimerkiksi verkostoihin osallistuvien toimijoiden roolista. Osallistuvatko toimijat instituutioidensa tai organisaatioidensa edustajina neuvotteluprosessiin, ja jos eivät, miten toimijoiden ”kansalaisrooli” varmistetaan verkoston määrittelyssä. Myös konsensuksen rooli päätöksentekosääntönä vaatii tarkemman määrittelyn. Onko kyse eri vaihtoehtojen yhteensovittamisesta tai valinnasta niiden välillä, vai konsensuksen aidosta rakentamisesta dialogissa ja asettumalla toisten asemaan?

Myös verkostojen ajallinen ulottuvuus asettaa kyseenalaiseksi niiden demokraattisuuden mahdollisuuden. Jotta demokraattinen vastuullisuus toteutuu, pyritään siihen sitten diskursiivisen edustamisen tai suoran osallistumisen kautta, tulee varmistaa toimijoiden aikaresurssien riittävyys. Suhteellinen pysyvyys toiminnan keston ilmauksena on turhan epämääräinen. Kaiken kaikkiaan demokraattisen verkostohallinnan mahdollisuuksista ei voida keskustella ilman institutionalisoimiskeskustelua. Julkisista päämääristä päättävät henkilöt ovat edustuksellisessa järjestelmässä vahvasti sidoksissa edustuksellisiin instituutioihin, joilla on yhteiskunnassa virallinen asema. Läpinäkyvyyden turvaamiseksi ”hallinnan maailman” institutionalisoiminen on välttämätöntä, vaikka joku voisikin kritisoida institutionalisointia ketteryden menettämisestä. Jos institutionalisoinnilla varmistetaan hallinnan verkostojen demokraattisuus, on ketteryden menettäminen kuitenkin pieni harmi.

Puhe hallinnasta on yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa kuitenkin varsin tuore ilmiö. Kaukaisimmillaankin sen voidaan ajatella käynnistyneen 1980-luvulta. Tämänkin tutkimuksen valossa on relevanttia kysyä: Tarvitaanko puhetta hallinnasta? Tuoko maailman kuvaaminen ”hallinnan maailman” käsittein lisäarvoa yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen? ”Hallinnan maailman” verkostot, huolimatta Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksen abstraktista ja analyttisestä kuvauksesta, voisi käsittää yhtä hyvin ”kansankielellä” virkamiesten, yrityselämän toimijoiden ja aktiivisimpien kansalaistoimijoiden hyvä veli – verkostoina, joissa poliittisen alueelle aiemmin kuuluneista asioista tehdään päätöksiä pienemmällä kokoonpanolla. Tulisiko virkakoneisto palauttaa palvelemaan edustuksellista järjestelmää? Hierarkiat ovat kirosana hallinnan verkostojen kuvauksessa, mutta tuovatko ne kuitenkin päätöksentekoon selkeyttä ja ennakoivuutta. Poliitiikan tutkimus on pitkien perinteidensä ansiosta käsitteellistännyt demokraattista yhteiskuntaa monipuolisesti. Hallinnan käsitteet eivät varsinaisesti tuo lisäarvoa demokratian tutkimukseen. Hallinto-, oikeus- ja taloustieteelliset käsitteet eivät välttämättä sovi lainkaan yhteen politiikan tutkimuksen käsitteiden kanssa.

### **4.3 Demokratiapolitiikan vaarat**

Tutkielman yksi tarkoitus on kiinnittää huomiota Suomessa harjoitettuun demokratiapolitiikkaan, jossa hallinto osallistuu aktiivisesti demokratian kehittämiseen ja nuotoiluun. Heikki Paloheimo (2014) korostaa uusien osallistumistapojen merkitystä kansallisen demokratiapolitiikan kehittämisessä. On ilmeistä, että reaali maailmassa päätöksiä tehdään jonkinlaisissa verkostoissa, edustuksellisen järjestelmän ulkopuolella.



Tämä tutkielma kuitenkin osoittaa, miten hankalasti hallinnan verkostot ovat demokratisoitavissa. Vaikka pyrkimykset soveltaa deliberatiivisia ja osallistuvia demokratian muotoja olisivatkin aidosti vilpittömiä, on niiden edistämässä myös riskinsä. Onko mahdollista, että hallinto aktiivisella osallistamistoiminnallaan luo maailmasta vielä epäselvemmän ja sitä kautta epädemokraattisemman?

Suomessa on tälläkin hetkellä käynnissä suuria yhteiskunnallisia uudistuksia, kuten sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntauudistus. Näissä yhteyksissä mietitään jälleen kansalaisten osallisuutta, kun palveluntuotantojärjestelmiä uudistetaan. On mahdollista, että palvelujen muotoilu asiakasnäkökulman avulla voi parantaa palvelua. Aidolla kansalaisten kuulemisella helpotetaan myös vaaleilla valittujen poliitikkojen päätöksentekoa. Julkisesti sitovien päätösten tekeminen edustuksellisen järjestelmän ulkopuolella voi kuitenkin helposti osoittautua epädemokraattiseksi. Kansalaisten osallistumishaluihin vastataan varmasti myös siten, että pyydetään kansalaisilta näkökulmaa poliittisten edustajien debattiin. Palautekanavina voisi myös hallinnan verkostoilla olla potentiaalina.

Verkostojen demokraattisuus osallistuvasta ja deliberatiivisesta näkökulmasta näyttää haasteelliselta. Hallinnan ja edustuksellisen demokratian suhde on kuitenkin myös aiheuttanut ongelmia. Sörensen ja Torfing (2005) esittävät artikkelissaan hyviä keinoja, joiden avulla vaaleilla valitut poliitikot voivat osallistua verkostojen metahallintaan. Metahallinta ei kuitenkaan nähdäkseni ole riittävä keino verkostojen demokratisoinniksi, sillä se jättää liikaa valtaa verkostoille määrittää tuottamiaan politiikkoja. Poliitikkojen suora osallistuminen verkostoihin jää ainoaksi demokraattiseksi mahdollisuudeksi kytkeä hallinnan verkostot edustukselliseen demokratiaan. Siinäkin tapauksessa suhtaudun skeptisesti poliitikkojen mahdollisuuteen osallistua verkoston toimintaan asiantuntijaroolissa unohtaen roolinsa vallankäyttäjänä. Lopputulemana voisi esittää, että yksinkertaisin keino yhteiskunnan demokraattisuuden takaamiseksi olisi todennäköisesti edustuksellisen demokratian arvon palauttaminen. Äänestysaktiivisuuden lasku ja puolue toiminnan kriisi ovat suuria haasteita edustuksellisessa järjestelmässä, mutta tasa-arvoisen ”yksi ääni yksi ihminen” –asetelman vuoksi työtä edustuksellisen demokratian eteen kannattaa tehdä.

#### **4.4 Teorioiden poliittisuudesta**

Hallintaa kuvataan usein myös uusliberalistisena ilmiönä. Siihen liitetään sellaisia käsitteitä kuin yksityistäminen, tehokkuus ja liiketalouden tuominen yhteiskunnalliseen

päätöksentekoon. Poliitiikan tutkimuksessa on erityisen tärkeää huomioida myös eri teoreettisten suuntausten ja tieteellisten puhetapojen poliittisuus. ”Hallinnan maailman” kuvauksessani totean, että sen päätöksenteon mittarina käytetään tehokkuutta, jota pidetään samanarvoisena käsitteenä legitimitetin kanssa. Yhteiskunnallisten instituutioiden legitimitetti on nähdäkseni kuitenkin se tarkastelukulma, jota tulisi ensisijaisesti tarkastella, kun puhutaan demokratiasta. Tehokkuudella ei voida nähdäkseni edes legitimoida julkisen päätöksenteon mekanismeja, vaan niiden tulisi aina perustua demokraattiseen legitimitettiin. Sörensenin ja Torfingin (2007) teoksen kuvaus ”hallinnan maailmasta” tuo esiin hallinta-ilmion liberaaleja juuria paitsi tehokkuuden osalta, myös verkostojen konsensuspyrkimyksessä. Neuvotteluprosessin lopputulos on ”hallinnan maailmassa” nähdäkseni ”paras vaihtoehto”, ennalta määrätty lopputulos, jonka prosessin osapuolet neuvottelemalla saavuttavat.

Tähän esipoliittiseen ”parhaaseen vaihtoehtoon” löytyy vastaava kuvaus myös Dryzekin diskursiivisen demokratian teoriasta. Dryzekin kieli on ennen kaikkea tieteellis-liberaalia uskoa siihen, että länsimaisen liberaalin tieteen avulla löydetään absoluuttisesti parempia ratkaisuja ongelmiin kuin poliittisessa arvokeskustelussa. On siis olemassa joku absoluuttinen yhteinen hyvä, joka on paras vaihtoehto kaikille ihmisille, ja joka vastaa totuutta tieteessä. Tässä kohtaa on syytä huomata, että deliberatiivisen demokratian juuret johtavat Habermasin kriittisen teorian ohella myös rawlsilaiseen liberalismiin, jossa hyvän esipoliittisuus ilmenee siinä, että tietämättömyyden verhon takaa kansalaiset osaavat valita absoluuttisesti hyvän yhteiskunnan. Deliberatiivisen demokratian liberaalit juuret tekevät siitä sopivan ”hallinnan liberaaliin maailmaan”. Verkostojen demokratisointia deliberatiivisen demokratian keinoin on kuitenkin syytä varoa. On näyttöä siitä, että osallistumista voidaan nimittäin käyttää virkamiespäätösten legitimoinnin välineenä (ks. mm. Kalliokoski 2015). Jos parhaana kuvauksena yhteiskunnasta pidetään ”hallinnan maailman” kuvaa, on syytä miettiä tarkoin, millä tavalla demokraattisuus varmistetaan.

Tutkielmassani tarkastelemien teorioiden juuret osoittavat sen, että politiikan tutkimuksessa on syytä olla erityisen tarkka tieteellisen debatin poliittisuuden suhteen. Erityisesti liberalismien esipoliittisuus ja rationaalisuuden käsite ovat omiaan antamaan liian positiivisen kuvan tieteen kyvystä ratkaista poliittisia ongelmia. Voisi ajatella kyseessä olevan jonkinasteisen positivismin. On kuitenkin syytä muistaa, että teorialtkin ovat pohjimmiltaan kilpailevia tieteellisessä debatissa. Tutkielmassani näkyy selvästi se, että yhteiset juuret tekevät etäisiltäkin vaikuttavat teorialtkin helpommin yhteen sopiviksi.

## 5. KIRJALLISUUS

Ahokas, Laura, Saira Tykkyläinen & Niklas Wilhelmsson (2010): Miten hallinto voi edistää yhteiskunnallista osallistumista? Esimerkkinä oikeusministeriön demokratiatyö. *Politiikka* 52:3, 241–249.

Alapuro, Risto & Eeva Luhtakallio (2008): Vaalidemokratia, vastademokratia ja politiikan paluu: johdatusta Pierre Rosanvallonin ajatteluun. Teoksessa Rosanvallon, Pierre: *Vastademokratia. Poliittika epäluulon aikakaudella*. Vastapaino: Tampere 2008, 7–17.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2015): Verkostodemokratia – Teoreettinen analyysipolitiikkaverkostojen demokratisoinnin haasteista. *Politiikka* 57:2, 75–93.

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

Bevir, Mark (2010): *Democratic Governance*. Princeton University Press, Princeton 2010.

Bevir, Markdryzek & R. A. W. Rhodes (2007): *Decentred Theory, Change and Network Governance*. Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan: New York 2007, 77–91.

Bovaird, Tony (2005). *Public Governance: Balancing Stakeholder Power In a Network Society*. *International Review of Administrative Sciences* 71:2, 217–228.

Börzel, Tanja A & Diana Panke (2007): *Network Governance: Effective and Legitimate?* Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan: New York 2007, 153–166.

Esmark, Anders (2007): *Democratic Accountability and Network Governance – Problems and Potentials*. Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan: New York 2007, 274–296.

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

Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond : Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press: Oxford.

Dryzek, John S. (1990): *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*. Cambridge University Press: Cambridge.

Dryzek, John S. (2010): *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press: Oxford.

Dryzek, John S. (2007a): *Networks and Democratic Ideals: Equality Freedom, and Communication*. Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan: New York 2007, 262–273.

Dryzek, John S. (2007b): *Theory, Evidence, and the Tasks of Deliberation*. Teoksessa Rosenberg Shawn W.: *Deliberation, Participation and Democracy : Can the People Govern?*. Palgrave Macmillan: Basingstoke, 237–250.

Dryzek, John S. & Simon Niemeyer (2010): *Representation*. Teoksessa Dryzek, John S.: *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press: Oxford, 42–65.

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

Hertting, Nils (2007): Mechanisms of governance network formation : a contextual rational choice perspective. Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: New York 2007, 43–60.

Häkli, Jouni, Karppi, Ilari ja Sotarauta, Markku (2009): Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari ja Lotta-Maria Sinervo: Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere 2009, 127–158.

Jessop, Bob (1997): The Regulation Approach. *The Journal of Political Philosophy* 5:3, 287–326.

Kalliokoski, Aili (2015): Aitoa vaikuttamista vai symbolista osallistamista? Kansalaisraadit Jyväskylässä 2012–2013. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Saatavilla: <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/45692/URN%3aNBN%3afi%3ajyu-201504211644.pdf?sequence=1>, luettu 8.4.2017.

Karppi, Ilari & Lotta-Maria Sinervo (2009): Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere.

Klijn, Erik-Hans & Jurian Edelenbos (2007): Meta-governance as Network Management. Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: New York 2007, 199–214.

Koppenjan, Joop F. M. (2007): Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too Little? Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: New York 2007, 133–152.

O’Toole, Laurence J., Jr (2007): Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks. Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: New York 2007, 215–230.

Paloheimo, Heikki (2014): Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi 2013. Oikeusministeriö: Helsinki.

Palonen Kari (2009): ”Demokratiapolitiikka” – demokratian epäpolitisointia. *Politiikka* 51:2, 146–150.

Papadopoulos, Yannis (2013): Democracy in Crisis? Politics, governance and Policy. Palgrave Macmillan: New York.

Peters, B. Guy (2007): Virtuous and viscous circles in democratic network governance. Teoksessa Sörensen, Eva & Jakob Torfing: Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: New York 2007, 61–76.

Rosanvallon, Pierre (2008): Vastademokratia. *Politiikka epäluulon aikakaudella*. Vastapaino: Tampere.

Ryynänen, Aimo & Uoti, Asko (2009): Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, Ilari ja Lotta-Maria Sinervo: Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere 2009, 212–236.

Schaap, Linze (2007): Closure and Governance. Teoksessa Sørensen, Eva & Jakob Torfing: Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: New York 2007, 111–132.

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

Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2005): The Democratic Anchorage of Governance Networks. Scandinavian Political Studies 28:3, 195–218.

Sørensen, Eva & Jakob Torfing (2007): Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: New York.

Triantafillou, Peter (2007): Governing the Formation and Mobilization of Governance Networks. Teoksessa Sørensen, Eva & Jakob Torfing: Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan: New York 2007, 183–198.

Vartola, Juha (2009): Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi, Ilari ja Lotta-Maria Sinervo: Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere 2009, 13–43.