

# Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi 2013

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



Selvityksiä ja ohjeita  
Utredningar och anvisningar

4/2014

# Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi 2013

Heikki Paloheimo



18.2.2014

Julkaisun nimi	Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi 2013
Tekijä	Heikki Paloheimo
Oikeusministeriön julkaisu	4/2014 Selvityksiä ja ohjeita
OSKARI numero	OM 7/021/2011
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-351-1
URN	URN:ISBN:978-952-259-351-1
Pysyvä osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-351-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-351-1</a>
Asia- ja avainsanat	Avainsanat: demokratiapolitiikka, demokratioliittinen selonteko, kansalaisvaikuttaminen, perusoikeudet ja demokratia
Tiivistelmä	Tässä julkaisussa arvioidaan valtioneuvoston harjoittamaa demokratiapolitiikkaa. Arviointi toteutetaan valtioneuvoston demokratioliittisen selonteon valmistelun yhteydessä. Raportissa kuvataan demokratian ongelmia kehittyneissä demokratioissa ja näiden ongelmien ratkaisemiseksi esitetyjä demokratian elvyttämisohjelmia ja tehdään yleinen arvio valtioneuvoston demokratiapolitiikan toteutumisesta. Raportissa arvioidaan miten hallinnon demokratiapolitiikka ja siihen liittyvät toimenpiteet vastaavat suomalaisen demokratian kehittämistarpeita ja miten valtion harjoittama demokratiapolitiikka jatkossa voitaisiin vahvistaa. Valtioneuvoston demokratiapolitiikan arviointi perustuu asiakirja-analysiin, joka on täydennetty muutamilla henkilöhaastattelulla.

18.2.2014

Publikationens titel	Extern bedömning av demokratipolitiken 2013
Författare H	eikki Paloheimo
Justitieministeriets publikation	4/2014 Utredningar och anvisningar
OSKARI nummer	OM 7/021/2011
ISSN-L 17	98-7067
ISSN (PDF) 17	98-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-351-1
URN	URN:ISBN:978-952-259-351-1
Permanent adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-351-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-351-1</a>
Sak- och nyckelord	demokratipolitik, demokratipolitisk redogörelse, medborgarinflytande, grundläggande fri- och rättigheter och demokrati
Referat	I denna rapport presenteras en bedömning av statsrådets demokratipolitik. Bedömningen har genomförts i samband med utredningen av statsrådets demokratipolitiska redogörelse. I rapporten beskrivs vissa problem som förekommer i de utvecklade demokratierna samt de åtgärdsprogram som har föreslagits i syfte att lösa dessa problem. I rapporten ingår också en allmän bedömning av hur målen för statsrådets demokratipolitik har uppnåtts. I rapporten bedöms om förvaltningens demokratipolitik och åtgärden i samband med den motsvarar utvecklingsbehoven inom den finska demokratin samt hur statsrådets demokratipolitik i fortsättningen skulle kunna stärkas. Bedömningen av statsrådets demokratipolitik bygger på en dokumentanalys som har kompletterats med några personintervjuer.



# SISÄLLYS

ESIPUHE	8
1 Demokratian ongelmia kehittyneissä demokratioissa	10
2 Demokratian elvyttämisohjelmia	22
3 Valtioneuvoston demokratiapolitiikka ja sen arviointia	30
4 Toimenpide-ehdotuksia	48
5 Henkilöhaastattelut	50
LÄHTEET	51

# ESIPUHE

Tässä asiakirjassa arvioidaan valtioneuvoston harjoittamaa demokratiapolitiikkaa. Arviointi perustuu oikeusministeriön ja allekirjoittaneen 15. maaliskuuta 2013 tekemään sopimukseen. Arviointi toteutetaan valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteon valmistelun yhteydessä. Tässä toimeksiantoon perustuvassa raportissa


- kuvataan arviointia varten demokratian ongelmia kehittyneissä demokratioissa ja näiden ongelmien ratkaisemiseksi esitettyjä demokratian elvyttämishjelmia
- tehdään yleinen arvio valtioneuvoston demokratiapolitiikan toteutumisesta muun muassa ministeriöiden arvioiden ja demokratiaa koskevien periaatepäätösten seurannan pohjalta
- arvioidaan miten hallinnon demokratiapolitiikka ja siihen liittyvät toimenpiteet vastaavat suomalaisen demokratian kehittämistarpeita
- arvioidaan miten valtion harjoittamaa demokratiapolitiikkaa jatkossa voitaisiin vahvistaa

Valtioneuvoston demokratiapolitiikan arviointi perustuu asiakirja-analyysiin, jotka on täydennetty muutamilla harkinnanvaraisilla henkilöhaastatteluilla. Asiakirja-analyysissa on ensisijaisesti arvioitu asiakirjaa Kuinka demokratiaa on edistetty vuosina 2002–2013? Demokratiapolitiikan tukoksia ministeriöiden itsearviointin perusteella.

Lisäksi arvioinnin pohjana on käytetty seuraavia asiakirjoja

1. Kuule kansalaista – valmistelee viisaasti – Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille. Valtiovarainministeriö 2005
2. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007: 20. Oikeusministeriö 2007
3. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. Oikeusministeriö. Julkaisu 2007: 4
4. Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2010
5. Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 17/2010
6. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä koskevan periaatepäätöksen seurantaraportti. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta 23.4.2010
7. Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa – seurantaraportti toteutetuista toimenpiteistä. Oikeusministeriö. Demokratia- kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö, 8.4.2012





Asiakirja-analyysin ohella arviointia varten on tehty henkilöhaastatteluja, joiden avulla on täydennetty kuvaa siitä, miltä suomalaisen demokratian toimivuus ja valtioneuvoston demokratiapolitiikkaa näyttäytyy valtionhallinnossa, puolueissa, etujärjestöissä ja muissa kansalaisjärjestöissä. Arviointia varten on myös seurattu muutamia otakantaa.fi-palvelussa kesällä ja syksyllä 2013 käytäviä keskusteluja.

Turussa 19. joulukuuta 2013

Heikki Paloheimo

# 1 Demokratian ongelmia kehittyneissä demokratioissa

Demokratia on tällä hetkellä jonkinlaisessa käännepisteessä. 1900-luvulla juurtuneen edustuksellisen demokratian ytimenä ovat olleet vaalit, joissa kansalaiset määrääjien valitsevat ja halutessaan voivat vaihtaa poliittiset johtajat. Puolueilla on ollut keskeinen rooli ehdokkaiden asettajana vaaleihin, poliittisten johtajien kouluttajana ja rekrytoijana ja vallankäyttäjänä hallituslaitoksissa. Hyvin toimivassa demokratiassa kansalaisilla on mielipiteen ilmaisun vapaus ja vapaus esittää julkisuudessa vaatimuksiaan, kannatustaan ja kritiikkiään päätöksentekijöille. Viestinmaailmalta edellytetään pluralismia. Kansalaisilla tulee olla käytettävissään toisistaan riippumattomia, vaihtoehtoisia tiedonlähteitä.

Tässä puoluevetoisen edustuksellisen demokratian mallissa kansalaiset eivät kuitenkaan sanottavasti osallistu poliittisia asiakysymyksiä koskevaan päätöksentekoon. Heidän tehtävänsä on valita johtajat, arvioida ja arvostella johtajien toimintaa ja halutessaan vaihtaa johtajat vaaleissa.

1900-luvun alkupuolella tämä puoluevetoisen demokratian malli herätti myös epäilyjä. Jotkut pelkäsivät sen avaavan tien autokraattiseen kommunismiin. Jotkut toiset taas epäilivät kansan enemmistön kykyä valita kyvykkäitä poliittisia johtajia. Tuloksena olikin poliittista epävakautta, joka joissakin maissa kaatoi demokraattisen järjestelmän ja monissa muissa uhkasi demokratian vakautta.

Puoluevetoiseen edustukselliseen demokratiaan kohdistuva tuki oli kehittyneissä demokratioissa vahvimmillaan 1950-luvulta 1970-luvulle. Se on myös ajanjakso, jolloin puolueiden jäsenmäärät ja äänestysaktiivisuus vaaleissa nousivat Suomessa korkeimmilleen.

1980-luvulta alkaen tilanne on muuttunut. Luottamus demokraattisten hallitsemislaitosten toimintaan on viime vuosikymmeninä heikentynyt useimmissa läntisissä demokratioissa<sup>1</sup>. Puolueiden jäsenmäärät ovat pienentyneet. Vuonna 1980 Suomen puolueissa oli yhteensä noin 600 000 jäsentä. Vuonna 2012 heitä oli enää noin 270 000. Runsaassa kolmessakymmenessä vuodessa kaikkien puolueiden yhteen laskettu jäsenmäärä on laskenut alle puoleen 1980-luvun huipputasoon verrattuna. Samalla puolueiden perustason järjestöllinen toiminta on hiipunut puoluevetoisen demokratian kulta-aikaan verrattuna<sup>2</sup>. Puolueiden perusosastot ovat menettäneet merkitystään poliitikkojen ja puolueiden jäsenten kohtaamispaikkoina samalla kun tiedotusvälineiden merkitys poliitikkojen ja kansalaisten välisenä linkkinä on vahvistunut. 2000-luvulla mukaan on tullut vielä

---

<sup>1</sup> Kansainvälisestä kehityksestä ks. Kaase and Newton 1995. Suomen kehityksestä ks. Paloheimo (toim. 2005); Borg (toim. 2013)

<sup>2</sup> Borg 2008.

sosiaalinen media, joka tarjoaa uusia mahdollisuuksia poliitikkojen ja kansalaisten väliselle, niin puoluejärjestöistä kuin tiedotusvälineistä riippumattomalle viestinnälle ja vuorovaikutukselle. Tämä kehitys ei ole vain suomalainen ilmiö. Puolueiden jäsenmäärät ja niiden järjestöllinen aktiviteetti näyttävät viime vuosikymmeninä pienentyneen useimmissa kehittyneissä demokratioissa.

Myös äänestysaktiivisuus valtiollisissa vaaleissa on viime vuosikymmeninä heikentynyt niin Suomessa kuin monissa muissa läntisissä demokratioissa. Suomessa eduskuntavaalien äänestysaktiivisuus on pienentynyt noin 15 prosenttiyksikköä 1960-luvun huipputasoon verrattuna, kunnallisvaaleissa vastaava pudotus on ollut noin 20 prosenttiyksikköä.

Edellä mainituista kehityspiirteistä päätellään usein virheellisesti, että kansalaisten kiinnostus politiikka ja yhteiskunnallisia asioita kohtaan olisi vähentynyt. Tämä tulkinta on kuitenkin virheellinen. Itse asiassa kansalaisten kiinnostus politiikka ja yhteiskunnallisia asioita kohtaan on parin viime vuosikymmenen aikana pikemminkin lisääntynyt kuin vähentynyt<sup>3</sup>. Samalla, kun luottamus perinteisiä hallitsemislaitoksia kohtaan on heikentynyt ja kansalaisten sovinnainen osallistuminen politiikkaan vaali- ja puolueareenalla on vähentynyt, kansalaisten kiinnostus vaikuttaa politiikkaan erilaisilla uuden tyyppisillä tavoilla on pikku hiljaa lisääntynyt.

*Kansainvälistyminen.* Monet eri tekijät ovat vaikuttaneet tähän kehitykseen. Yksi kehityksen suuri pohjavirtaus liittyy kansainvälistymiskehitykseen ja sen aiheuttamiin, kansallista päätöksentekoa koskeviin rajoitteisiin. Uudet kansainväliset kauppasopimukset ovat rajoittaneet hallitusten mahdollisuuksia suojella oman maan yritystoimintaa kansainväliseltä kilpailulta. Pääoman vapaa liikkuvuus nostaa yritystoiminnan kansainvälisen kilpailukyvyyn aikaisempaakin keskeisemmäksi talouspolitiikan onnistuneisuuden kriteeriksi. Globalisaatiokehityksessä politiikan ja talouden väliset valtasuhteet ovat jakaantuneet uudella tavalla. Kansainvälisten toimijoiden valta on lisääntynyt kansallisten toimijoiden vallan kustannuksella ja taloudellisten toimijoiden valta poliittisten toimijoiden kustannuksella. Tällaisessa tilanteessa hallitukset harjoittavat politiikkaansa uudenlaisessa kontekstissa. Aikaisempaa suurempi osa kansallisista poliittisista päätöksistä tehdään tavalla, jossa kansalliset päätökset sovitetaan yhteen muiden maiden vastaavien päätösten kanssa. Kansalaisten kannalta tämä tarkoittaa sitä, että suuri osa poliittisista päätöksistä tehdään jossakin etäällä kansallisten demokraattisten instituutioiden yläpuolella, eikä näiden kansainvälisten toimijoiden päätöksiin voida vaikuttaa samalla tavalla kuin oman maan poliittiseen päätöksentekoon.

1980-luku on rajapyykki demokratian ja liberalismien välisessä suhteessa<sup>4</sup>. 1900-luvun alkupuolella liberalistisen ideologian keskeiset arvot, vapaus ja tasa-arvo olivat modernin valtiollisen demokratian aatteellisia kivijalkoja ja näitä periaatteita toteutettiin kansallisvaltioissa ja kansallisvaltioiden kansalaisyhteiskunnissa. Demokraattisen oikeusvaltion keskeiset periaatteet nousivat liberalistisesta ideologiasta ja vahvistivat

---

<sup>3</sup> Borg (toim.) 2013, s. 67–69.

<sup>4</sup> Harvey 2008; Di Palma 2013.

poliittisen hallitsemisen legitimizeettiä. Oman aikamme uusliberalismi on irtautunut valtiollisista sidonnaisuuksistaan. Sen ytimenä ovat markkinoilla toteutuvat vapaudet, ja irtaantuessaan valtiollisesta kontekstistaan jää avoimeksi, millä tavalla siihen liittyvää poliittisen hallinnan legitimizeettiä voidaan edistää. Juuri tämä asetelma synnyttää kansainvälisellä tasolla erilaisia vastademokratiana ilmeneviä kampanjoita, protesteja ja liikkeitä.

Tämä kehitys osaltaan selittää kansallisiin hallitsemislaitoksiin kohdistuvan luottamuksen heikkenemistä ja asettaa demokriatpolitiikalle suuria haasteita. Miten turvataan kansalaisten vaikutusmahdollisuudet tilanteessa, jossa kansallisvaltioiden itsenäisen valtakäytön piiri kapenee? Missä määrin tähän kansainvälistymisen haasteeseen ylipäätään voidaan vastata kansallisen demokriatpolitiikan avulla?

*Ryhmiiin samastuminen.* Teollisesti kehittyneet, demokraattiset yhteiskunnat eivät ole enää yhtä selkeästi jakautuneet toisistaan erottuviin luokkiin ja kerrostumiin kuin 1900-luvun alkupuolella. Elintason nousu sekä ammatti- ja elinkeinorakenteen muutos on pienentänyt yhteiskuntaluokkien välisiä eroja tai ainakin yhteiskuntien jakaantumista selkeästi toisistaan erottuviin yhteiskuntaluokkiin tavalla, jossa kullakin luokalla oli sen intressejä ja arvoja selkeästi edustava puolue tai puolueita<sup>5</sup>. Esimerkiksi työväenliike tarjosi 1900-luvun alkupuolella kannattajilleen toimintaa lähes kehdestä hautaan. Se toimi poliittisena työväenliikkeenä, ammatillisena työväenliikkeenä, työväenliikkeen yritystoimintana, työväen urheiluliikkeenä ja tämän lisäksi vielä työväenliikkeen teatteri- ja muuna harrastustoimintana. Vastaavalla tavalla maaseutuväestöllä oli poliittisia, taloudellisia ja sivistysorganisaatioita, joiden toiminnot lomittuivat toisiinsa. Kaiken kaikkiaan yhteiskunta oli 1900-luvun alkupuolella lohkoutunut vertikaalisesti siten, että kullakin väestöryhmällä oli poliittisia, taloudellisia ja sivistysorganisaatioita, jotka kiinnittivät kyseistä väestöryhmää poliittisen järjestelmän toimintoihin.

Tämän päivän yhteiskunnassa tilanne on toisin. Ihmisten ryhmäsamastumiskohteet ovat epämääräisempiä ja monikerroksisempia<sup>6</sup>. Poliitiikkaan otetaan kantaa asiakohtaisesti<sup>7</sup>. Se vähentää puolueiden edellytyksiä sitoa kansalaisia puolueen kannattajiksi henkilön koko aikuiselämän kestävästä puoluesamastumisesta. Vastaavasti se lisää ihmisten kannustimia ottaa kantaa ja osallistua politiikkaan ottamalla kantaa juuri niihin asioihin, joita henkilö pitää tärkeänä. Mutta toisaalta 2000-luvulle tultaessa näyttää siltä, että kansalaiset taas taloudellisesti vakaata 1980-lukua vahvemmin mieltävät hyväosaisten ja huono-osaten välisen kuilun kasvaneen ja OECD:n tilastot osoittavat, että tuloerot ovat Länsi-Euroopassa 1980-luvulta alkaen kääntyneet kasvavaan suuntaan<sup>8</sup>. Tällä kehityksellä ei ainakaan toistaiseksi näytä olleen kansalaisten äänestysaktiivisuutta lisääviä vaikutuksia. Sen sijaan kannan ottaminen poliittisiin asioihin asiakohtaisesti asia kerrallaan lisää kansalaisten motivaatiota ottaa kantaa asioihin erilaisilla yhden asian areenoilla ja kampanjoilla. Kansalaiset ottavat kantaa juuri sellaisiin asioihin, jotka he kokevat

<sup>5</sup> Esim. Korpi 1983; Paloheimo ja Sundberg 2005.

<sup>6</sup> Tätä näkökulmaa ovat korostaneet erityisesti niin sanotun postmodernin ajan teoreetikot, esim. Lyotard 1985.

<sup>7</sup> Borre 2001.

<sup>8</sup> OECD 2011.

tärkeiksi. Uusi sosiaalinen media tarjoaa loistavat mahdollisuudet juuri tällaiselle osallistumiselle.

*Ideologiset vastakohtaisuudet.* Puolueiden väliset aatteelliset erot – ainakin perinteisellä vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella – ovat viime vuosikymmeninä pienentyneet<sup>9</sup>. Vasemmistopuolueet ovat enimmäkseen luopuneet tuotantovälineiden valtiollistamista koskevista vaatimuksistaan ja sitoutuneet länsimaisen kilpailullisen demokratian periaatteisiin. Porvarilliset puolueet taas ovat alkaneet suhtautua aikaisempaa myönteisemmin julkisen sektorin tehtäviin hyvinvointipalveluiden tuottajana. Hyvinvointiyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion rakentaminen on pienentänyt väestöryhmien välisiä vastakohtaisuuksia ja samalla sellaisia politiikkaan liittyviä eroja, jotka yleensä ovat lisänneet kansalaisten valmiutta ottaa kantaa politiikkaan äänestämällä valeissa. Puolueiden välisten aatteellisten erojen pieneminen on tehnyt myös kansalaisista aikaisempaa vähemmän ideologisia, ainakin jos ideologisuudella tarkoitamme aatteellista sitoutumista johonkin suureen ja kokonaisvaltaiseen maailmankuvaan. Edes hyvinvointivaltion kestävyysvajeesta ja kuntien menojen leikkaamisesta viime vuosina käyty keskustelu ei ole tuonut politiikkaan sellaisia jännitteitä, jotka olisivat sanottavasti lisänneet kansalaisten halukkuutta ottaa kantaa asioihin vaaleissa äänestämällä. Puoluesamastumisen vähentyminen varsinkin nuorten ja nuorten aikuisten ikäryhmissä lisää samalla nuorten ja nuorten aikuisten motivaatiota ottaa kantaa asioihin erilaisilla uusilla osallistumistavoilla.

*Hyvinvointivaltion vaikutukset.* Hyvinvointivaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen on eri tavoin tasannut väestöryhmien välisiä eroja ja pienentänyt väestöryhmien välisiä vastakohtaisuuksia. Elintason yleiseen nousuun ja kansalaisten koulutustason kohentumiseen yhdistyneenä nämä tekijät ovat vahvistaneet yksilökeskeistä arvomaailmaa. Yksilökeskeisyyden vahvistuminen taas on omalta osaltaan vaikuttanut siihen, että osallistuminen vaali- ja puolueareenoilla on vähentynyt. Puoluevetoisen demokratian kulta-aikana kansalaisten identiteetit olivat kollektiivisia. Kun kollektiiviset identiteetit heikkenevät ja politiikkaan kiinnitytään aikaisempaa enemmän tärkeänä pidettyjen asiakysymysten perusteella, myös poliittisen vaikuttamisen tavat muuttuvat.

Vuonna 1995 Suomessa toteutettiin kansainvälisten esikuvien mukaisesti laaja perusoikeus uudistus lisäämällä hallitusmuotoon kansalaisten perusoikeuksia käsittelevään lukuun säädöksiä kansalaisten taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Nämä hallitusmuotoon kirjatut TSS-oikeudet siirrettiin sellaisenaan vuonna 2000 voimaan tulleeseen Suomen perustuslakiin. TSS-oikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset ja TSS-oikeuksien kirjaaminen perustuslakiin teki hyvinvointivaltion monista tehtävistä eri aatesuuntien yhteistä omaisuutta. Samalla TSS-oikeudet tuovat esille periaatteen, jolla on relevanssia valtion demokraatiapolitiikassa. Kysymys on siitä, missä määrin ja minkälaisin tavoin julkisen sektorin tulee pyrkiä aktiivisesti edistämään kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista ja kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki asettaa julkiselle vallalle tässä asiassa laajan vastuun. Perustuslain 14:3 pykälän mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen

---

<sup>9</sup> Giddens 1994.

toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kun eri väestöryhmi-  
en väliset erot poliittiseen järjestelmään kiinnittymisessä ja poliittisessa osallistumisessa  
ovat viime vuosikymmeninä selvästi kasvaneet, valtion demokratiapolitiikan haasteet  
perustuslain 14:3 pykälän täytäntöönpanossa ovat kasvaneet aikaisempaa suuremmiksi.  
Demokratiapolitiikan yhtenä haasteena onkin löytää keinoja, joilla politiikassa itsensä  
voimattomiksi kokevia ja sen takia osallistumisesta vetäytyviä kansalaisia saadaan aktiivisemmin mukaan yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

*Suomalainen konsensuspolitiikka.* Edellä mainitut tekijät kuvaavat kehityspiirteitä, jotka näyttävät olevan yhteisiä useimmille läntisille demokratioille. Suomessa on niiden lisäksi joukko omintakeisia piirteitä, jotka selittävät niin äänestysaktiivisuuden laskua kuin kansalaisten vieraantumista poliittisesta toiminnasta<sup>10</sup>. Suomeen on viime vuosikymmeninä vakiintunut konsensuspolitiikan perinne, joka puolueiden välisessä kilpailussa on omiaan hillitsemään toisten puolueiden voimakasta haastamista. Tämä perinne on kehkeytynyt monista eri osatekijöistä. Niitä ovat muun muassa vuosikymmeniä harjoitettu, yksimielisyyttä korostava ulkopoliitiikka, ennen vuonna 2000 voimassa olleeseen valtiosääntöön sisältyneet määräenemmistösäädökset, jotka kannustivat etsimään laajoja enemmistöjä eduskunnan lainsäädäntötyössä sekä 1960-luvun lopulta muotoutunut tulopoliittinen hallitsemistapa, jossa korostetaan maan hallituksen ja työmarkkinoiden eri osapuolien konsensukseen perustuvaa yhteistyötä.

Konsensuspolitiikalla on saatu aikaan monia hyödyllisiä tuloksia, mutta samalla se on kansan keskuudessa voimistanut ajatusta, että maamme poliittinen linja jatkuu melko samanlaisena, vaikka eduskunnan voimasuhteet ja hallituksen puoluepohja muuttuisivat. Esimerkiksi ennen vuoden 1999 eduskuntavaaleja tehdyssä EVA:n kansallisessa asennetutkimuksessa<sup>11</sup> 65 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteestä: "On samantekevää, mitkä puolueet istuvat kevään eduskuntavaalien jälkeisessä hallituksessa, asiat/harjoitettava politiikka ei siitä muutu". Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa yhtä suurta vaihtoehdottomuuden tunnetta ei enää ollut. Vaalien jälkeen tehdyssä kansallisessa vaalitutkimuksessa<sup>12</sup> vain 31 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaan mieltä väitteestä: "On yhdentekevää mitkä puolueet ovat hallituksessa, harjoitettava politiikka ei siitä muutu". Edustuksellisen demokratian responsiivisuuden<sup>13</sup> kannalta voidaan toki pitää ongelmallisena, jos lähes kolmasosa aikuisväestöstä arvioi, ettei hallituksen poliittisella pohjalla ole vaikutusta siihen, minkälaista politiikkaa maassa harjoitetaan.

---

<sup>10</sup> Karvonen ja Paloheimo 2005.

<sup>11</sup> EVA 1998.

<sup>12</sup> Vuoden 2011 kansallinen vaalitutkimus.

<sup>13</sup> Edustuksellisen demokratian responsiivisuudella tarkoitetaan sitä, kuinka suurella määrällä poliittisten päätöksentekijöiden tekemät päätökset vastaavat kansalaisten preferenssejä. Demokraattisen responsiivisuuden käsitteestä ks. Powell 2004. Vain harvat edustuksellisen demokratian kannattajat kuitenkin pitävät ihanteenaan sellaista gallupdemokratiaa, jossa asiat aina edellytettäisiin päätettävän kulloisenkin gallupin antaman neuvon mukaisesti. Varsinkin edustuksellisen demokratian elitistisemmät kannattavat lähtevät siitä, että poliitikkojen on tarvittaessa pystyttävä tekemään myös epäsuosittuja päätöksiä, jos ne ovat kansakunnan tulevan menestyksen kannalta tarpeellisia.

*Enemmistö- vai konsensusdemokratia.* Demokratiapolitiikassa joudutaankin ottamaan kantaa siihen, pidetäänkö demokratian kehittämisen mallina pikemminkin enemmistodemokratian vai konsensusdemokratian mallia<sup>14</sup>. Enemmistodemokratian ihannemallissa kansanedustuslaitoksen enemmistönä oleva puolue tai puolueet muodostavat hallituksen, jonka tehtävänä on sitten panna täytäntöön hallituspuolueen tai puolueiden vaaleissa esittämää ohjelmaa. Ihanteellisimmin tämä toteutuu brittiläistyyppisessä, enemmistövaalitapaan perustuvassa kahden suuren puolueen järjestelmässä. Vaalien jälkeen poliittinen valta keskittyy hallituksessa olevalle puolueelle tai puolueiden koalitiolle. Rungas kansanäänestysten käyttö ei sovi hyvin yhteen enemmistodemokratian ihannemallin kanssa. Kansanäänestykset näet rajoittaisivat enemmistöhallituksen edellytyksiä panna täytäntöön sitä ohjelmaa, johon perustuen se vaaleissa sai enemmistön parlamentin paikoista. Oppositiolla on enemmistodemokratiassa keskeinen tehtävä. Sen tehtävänä on arvioida ja kritikoida hallitusten toimintaa ja esittää sille vaihtoehto. Britannian järjestelmässä oppositio on niin vahvasti institutionalisoitu, että opposition johtajalle maksetaan palkkaa opposition johtajan tehtävän hoitamisesta.

Konsensusdemokratiassa taas keskeistä on vallan jakaminen. Konsensusdemokratian perusmalliin kuuluu suhteellinen vaalitapa ja monipuoluejärjestelmä. Hallitusvaltaa käyttää useita eri puolueita edustava suuri koalitio. Suuren koalition tarkoituksena on ottaa päätöksenteossa huomioon erilaisten ryhmittymien mielipiteet ja ylläpitää tällä tavalla yhteiskunnallista konsensusta. Poliittinen päätöksenteko konsensusdemokratiassa on erilaisten intressien huomioon ottamista ja erilaisten etujen ja arvojen yhteen sovittelemista. Ihanteellisimmin tällainen konsensusdemokratia toteutuu Sveitsin mallin mukaisessa poliittisessa järjestelmässä. Konsensusdemokratiassa sopii hyvin päätösvallan vahva alueellinen hajauttaminen, korporatiivinen vuoropuhelu erilaisten etujärjestöjen kanssa sekä kansanaloitteiden ja kansanäänestysten runsas käyttö. Oppositiolle ei konsensusdemokratiassa anneta samanlaista painoa kuin enemmistodemokratiassa. Päinvastoin, opposition olemassaolo kuvastaisi sitä, että konsensusdemokratia ei toimi oikein hyvin.

Useimpien Länsi-Euroopan maiden poliittisista järjestelmistä löytyy sekä enemmistodemokratian että konsensusdemokratian piirteitä. Parlamentaarinen järjestelmä on lähökohdiltaan enemmistodemokratiaa, mutta monipuoluejärjestelmissä siihen usein yhdistyy myös joitakin konsensusdemokratialle ominaisia piirteitä. Pohjoismaissa Ruotsin ja Norjan poliittiset järjestelmät ovat Suomea selkeämmin enemmistodemokratioita. Sekä Ruotsin että Norjan politiikka perustuu niin sanottuun blokkipolitiikkaan. Vaaleissa porvarilliset puolueet esiintyvät yhteisenä rintamana, jonka tarkoituksena on muodostaa maahan porvarillisten puolueiden koalitiohallitus, jos puolueet saavat vaaleissa riittävän kannatuksen. Äänestäjien kannalta blokkipolitiikka jäsentää vaalien vaihtoehdot kahdeksi perusvaihtoehdoksi, joiden välillä äänestäjän on otettava kantaa.

Suomessa ei ole omaksuttu Ruotsin tai Norjan kaltaista blokkipolitiikkaa, jossa hallituspohjan perusvaihtoehdot ovat selvillä jo vaalikampanjan aikana. Maassamme lähes minkälaiset puolueyhdistelmät tahansa ovat mahdollisia hallituskoalition puoluepohjana

---

<sup>14</sup> Lijphart 1984.

toisin kuin useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa, eivätkä puolueet vaalikampanjan aikana anna äänestäjille paljonkaan informaatiota siitä, minkälaista hallituspohjaa ne toivovat. Hallituspohjaa koskevan kysymyksen osalta ne menevät vaaleihin sammutein lyhdyin. Suomalainen äänestäjä ei saa vaaleissa yhtä selkeätä kuvaa siitä, mikä olisi vaihtoehto harjoitettavalle politiikalle kuin niin sanotun blokkipolitiikan maissa. Tältä osin suomalainen demokratia toteuttaa huonosti enemmistödemokratian ihannemallille asetettavia vaatimuksia.

Julkisessa keskustelussa onkin silloin tällöin esitetty vaatimuksia, että puolueidemme pitäisi vaalikampanjan aikana ilmoittaa, minkälaista hallituspohjaa ne kannattavat ja tältä pohjalta pitäisi pyrkiä samanlaiseen blokkipolitiikkaan kuin Ruotsissa ja Norjassa. Niin hyvältä kuin tämä ajatus enemmistödemokratian ihannemallin kriteerien pohjalta kuulostaakin, sen toteuttaminen Suomessa voi olla hankalaa. Suomen puoluejärjestelmässä ei ole samanlaista kaksinapaista polarisaatiota kuin Ruotsin ja Norjan puoluejärjestelmissä. Epäonnistunut blokkipolitiikka fragmentoituneessa puoluejärjestelmässä voi johtaa myös siihen, että toimivien enemmistökoalitioiden aikaansaaminen tulee aikaisempaa vaikeammaksi.

Suomessa hallitusohjelmista on ajan mittaan tullut hallituksen toimintaa tiukasti sitovia. Tässä suhteessa Suomi on enemmistödemokratia, jonka toimintalogiikkaan kuuluu, että hallitus panee vaalikauden ajan määrätietoisesti täytäntöön omaa ohjelmaansa. Kun kansalaisten suoria osallistumismuotoja ja vuorovaikutusta julkisen hallinnon kanssa lisätään, on samalla mietittävä, kuinka hyvin tällainen suora osallistuminen on yhteen sovitettavissa sellaiseen toimintalogiikkaan, jossa hallitusohjelmaa pidetään hallitusta koko vaalikauden ajan vahvasti sitovana asiakirjana. Jos vaalikauden aikana käytettävissä oleville uusille osallistumismuodoille halutaan antaa nykyistä suurempi paino, joudutaan samalla myös miettimään, pitäisikö hallitusohjelman statusta poliittista päätöksentekoa määräävänä asiakirjana keventää tai joustavoittaa.

*Suomalaisten heikko luottamus omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa.* Suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa näyttää olevan eräs piirre, joka erottaa meidät kaikista muista Pohjoismaista ja myös useimmista muista Länsi-Euroopan maista. Vaikka suomalaisten tiedot yhteiskunnallista asioista ovat kansainvälisessä vertailussa hyvät, tämän tietämyksen pohjalta ei synny vahvaa luottamusta siihen, että pystyisi ymmärtämään asioita riittävästi voidakseen myös vaikuttaa niihin. European Social Survey (ESS) tutkimusohjelmassa<sup>15</sup> on useina vuosina esitetty vastaajille seuraava kysymys: "Kuinka usein teistä tuntuu siltä, että politiikka on niin monimutkaista, että ette oikein ymmärrä, mistä on kyse?" Vastausvaihtoehdot olivat ei koskaan, harvoin, toisinaan ja usein. Vuoden 2008 ESS-tutkimuksessa 44 prosenttia suomalaisista vastaajista katsoi, että politiikka on joko toisinaan tai usein niin monimutkaista, että he eivät oikein ymmärrä, mistä on kyse. Muissa Pohjoismaissa politiikkaa toisinaan tai usein monimutkaisena pitävien osuudet olivat paljon pienempiä. Ruotsissa 28 prosenttia vastaajista katsoi, että politiikka on toisinaan tai usein niin monimutkaista, että he eivät ymmärrä, mistä on kyse. Norjassa vastaava osuus oli 22 prosenttia ja Tanskassa vain 21 prosenttia.

---

<sup>15</sup> European Social Survey <[www.europeansocialsurveys.org](http://www.europeansocialsurveys.org)>



Nämä Suomen ja muiden Pohjoismaiden väliset erot ovat säilyneet lähes samanlaisina kaikissa ESS-tutkimusohjelman kyselyissä. Vaikka Suomi on monessa suhteessa hyvin samanlainen maa kuin muutkin Pohjoismaat, poliittisissa oloissamme ja kansalaisyhteiskunttuurissamme on jotakin, jonka tuloksena poikkeuksellisen suuri osa kansasta ei oikein luota omiin edellytyksiinsä vaikuttaa poliittisiin asioihin. Suomalaisen yhteiskunnan kulttuuriperintöön on muita pohjoismaita vahvemmin juurtunut alamaismielisyyttä, nöyrää esivallan kunnioittamista, jossa omaa poliittista aktiivisuutta ei korosteta eikä sillä uskota olevan merkitystä. Kun puoluevetoisen demokratian ajalle tyypilliset vahvat kollektiiviset identiteetit ovat rapautuneet, alamaismielisyys on muuttunut heikoksi kansalaissitoutumiseksi ja poliittisesta järjestelmästä vieraantumiseksi. Niukka koulutus, pienet tulot ja lapsuudenkodin epäpoliittisuus ovat tekijöitä, jotka selittävät heikkoa kansalaissitoutumista ja poliittisesta järjestelmästä vieraantumista. Oma merkityksensä on myös Suomessa aikaisemmin voimakkaan kommunistisen ja vasemmistososialistisen liikkeen identiteettikriisillä ja kannatuksen romahduksella. Entiset kommunistit ja heidän jälkeläisensä ovat tämän päivän Suomessa paljolti poliittisesti kodittomia.

Niukan koulutuksen merkitys heikkoa kansalaissitoutumista ja poliittista vieraantuneisuutta selittävänä tekijänä on vuosien mittaan vahvistunut. Yhteiskuntamme etenee tässä suhteessa hitaasti kohti meritokraattista järjestelmää, jossa vaatimattomin tiedollisin resurssein varustetut ihmiset ovat suurimmassa vaarassa syrjäytyä aktiivisesta kansalaisuudesta. Poliittikkaa koskevan tietämyksen ja poliittisen lukutaidon erojen aikaansaama yhteiskunnallinen lohkeama niin subjektiivisessa kansalaispätevydessä kuin poliittiseen toimintaan osallistumisessa on Suomessa suurempi kuin monissa muissa läntisissä demokratioissa. Tämä asiantila nostaa demokration politiikan keskiöön kysymyksen siitä, millä tavalla kansalaisyhteiskunnassa tulisi uudistaa niin, että kansalaisten yhteiskunnalliset tiedot ja poliittinen lukutaito paranevat ja kansalaisten subjektiivinen kuva omista vaikutusmahdollisuuksistaan vahvistuu.

Maassamme on myös pari rakenteellista tekijää, jotka voivat heikentää kansalaisten luottamusta omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Ensimmäinen näistä on suomalainen poikkeuksellisen yksilökeskeinen vaalijärjestelmä. Kun äänestäjät vaaleissa kiinnittyvät puolueisiin ja ehdokkaisiin pikemminkin asiakysymysten kuin yhteiskuntaluokkiin tai ryhmiin samastumisten pohjalta, puolueet yrittävät lisätä kannatustaan tarjoamalla listoillaan ehdokkaita monille erilaisille äänestäjäryhmille. Puolueiden väliset vaaliliitot saattavat vielä entisestään hankaloittaa äänestäjän valintaa. Ydinvoiman vastustajalle äänensä antanut ehdokas saattaa huomata, että hänen äänensä edisti ydinvoiman kannattajan nousua eduskuntaan saman puolueen listalta. Vuoden 1999 eduskuntavaaleissa Kristillisen Liiton pirkanmaalaiset äänestäjät saivat huomata, että heidän antamansa äänet nostivat eduskuntaan Pertti "Veltto" Virtasen.

Toinen äänestäjiä hämmentävä asetelma liittyy hallitusten muodostamiseen. Meillä ei ole vaaleissa samanlaista blokkipoliittikkaa kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa. Kun Suomen puolueiden koalitiójousto on kasvanut niin, että lähes kaikenlaiset hallituspohjavaihtoehdot ovat mahdollisia, ei äänestäjällä ole mahdollisuutta ottaa äänellään kantaa siihen, minkälainen hallituksen puoluepohjan tulisi olla. Toki puolueiden koalitiójouston kasvulla on paljon myönteisiäkin vaikutuksia. Hallitukset ovat aikaisempaa vaakaampia, istuvat yleensä koko vaalikauden, ja voivat toimia pitkäjänteisemmin kuin

vielä 1950- ja 1960-luvuilla oli asian laita. 1980-luvulta alkaneella vakaiden hallituskoalitioiden aikakaudella maamme kaikki hallitukset ovat lisäksi olleet niin sanottuja ylisuuria koalitioita eli hallituksissa on ollut enemmän puolueita kuin eduskunnassa tehtävien päätösten yksinkertaiseen enemmistöön tarvittaisiin. Ylisuurine hallituskoalitioineen ja korporatiivisine neuvottelumekanismineen suomalainen politiikka onkin monessa suhteessa lähempänä konsensusdemokratian kuin enemmistödemokratian ihanemallia. Äänestäjien on tällöin hankalaa saada kuvaa siitä, minkälaista hallituspolitiikkaa hänen vaaleissa antamansa ääni mahdollisesti tulee edistämään.

Silloin tällöin suomalaisessa keskustelussa on tuotu esiin ajatus, että myös meillä pitäisi vaaleissa päästä samanlaiseen blokkipolitiikkaan kuin Ruotsissa ja Norjassa. Äänestäjät saisivat tällöin vaaleissa konkreettisemmän kuvan siitä, minkälaisen hallitusvaihtoehdon puolesta hän äänensä antaa. Vaikka blokkipolitiikka tarjoaakin äänestäjille vaaleissa selkeitä vaihtoehtoja, se voi myös johtaa poliittiseen pattitilanteeseen, jos puoluekenttä on sillä tavalla hajaantunut, että mikään blokki ei saa vaaleissa enemmistöä kansanedustuslaitokseen. Silloin kun puolueidemme koalitiojousto oli nykyistä pienempi ja puolueilla oli vahvoja kantoja siitä, minkä puolueiden kanssa ne eivät ainakaan suostu menemään samaan hallitukseen, myös elinkaareltaan lyhytkestoiset vähemmistöhallitukset olivat tavallisia.

*Kuntakentän hallintohimmelit.* Usein on hämmästely sitä, miksi äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on laskenut vielä enemmän kuin eduskuntavaaleissa, vaikka kuntien tehtäväkenttä on vuosikymmenestä toiseen laajentunut ja se mitä kunnallispolitiikassa ja -hallinnossa tehdään näin ollen myös vaikuttaa aikaisempaa enemmän yksittäisten kuntalaisten elämään. Tällä paradoksilla on omat syynsä. Ajan mittaan yhä suurempi osa kuntasektorin asioista on siirtynyt kunnan välittömästä päätöksenteosta erilaisille kuntayhtymille, kuntien yhteistyöorganisaatioille ja kunnallisille osakeyhtiöille. Kuntalaisten kannalta tämä merkitsee sitä, että päätöksenteko on karannut yhä kauemmaksi. Tällöin kuntalaisen on äänestäjänä vaikeata hahmottaa sitä, mitä vaihtoehtoja päätöksenteossa kulloinkin on ja ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta. Sekä kuntarakennuudistuksessa että sosiaali- ja terveystalouden uudistamisessa tulisi demokratiapolitiikan näkökulmasta kiinnittää huomiota juuri siihen, miten päätöksentekoa tulisi uudistaa, että se demokratian toimivuuden kannalta olisi nykyistä läpinäkyvämpää siten että kansalaisilla olisi nykyistä paremmat edellytykset saada kuvaa siitä, ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta ja minkälaisia vaihtoehtoja päätöksenteossa on tarjolla.

*Demokratian vahvistuvat ulottuvuudet.* Kuvamme vaali- ja puoluedemokratian nykyisestä tilasta on alakuloinen. Kokonaiskuva demokratian toimivuudesta ei kuitenkaan ole näin alavireinen. Kun demokratiaa ja kansalaisten osallistumista tarkastellaan avarammin, saadaan myönteisempi kuva. Kansainvälisellä tasolla kansanvaltaan ja vapaisiin vaaleihin perustuvat valtiomuodot ovat levinneet maailmassa laajemmalle kuin koskaan aikaisemmin. Demokratian arvostus niin Suomessa kuin muissa länsimaissa on vahvaa, ehkä vahvempaa kuin koskaan aikaisemmin. Niinpä vuoden 2011 vaalitutkimuksessa yli 90 prosenttia haastattelun vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteestä "Demokratialla voi olla ongelmansa, mutta se on parempi kuin muut hallitusmuodot". 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana demokratian arvostus maassamme on vahvistunut.

Vaikka demokratiaa arvostetaan, sen toimivuus on ollut kritiikin kohteena. Juuri se onkin ollut virikkeenä erilaisille demokratian uudistamista koskeville hankkeille. Tässäkin suhteessa tilanne on Suomessa 2000-luvulla pikemminkin kohentunut kuin heikentynyt. Vuoden 2003 vaalitutkimuksessa<sup>16</sup> haastateltavilta kysyttiin kuinka tyytyväisiä he ovat demokratian toimivuuteen Suomessa. Kaksi vastaajaa kolmesta sanoi tuolloin olevansa joko erittäin tai melko tyytyväisiä demokratian toimivuuteen maassamme. Vuoden 2011 eduskuntavaalitutkimuksessa peräti kolme vastaajaa neljästä oli tätä mieltä. Noissa vaaleissa oli sellaista jännitettä, joka lisäsi äänestäjien luottamusta siihen, että äänestämällä voi vaikuttaa asioihin.

Vaali- ja puoluedemokratian aktiviteetin heikentymisen on julkisessa keskustelussa usein tulkittu perustuvan siihen, että kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan olisi heikentynyt. Tämä tulkinta on selvästi virheellinen. Demokratiaindikaattorit 2013 raportin aineistoista<sup>17</sup> käy ilmi, että samalla kun äänestysaktiivisuus on heikentynyt ja puolueiden jäsenmäärät ovat pienentyneet, kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan on lisääntynyt. Ei ole itsestään selvää, mihin tämä paradoksaaliselta tuntuva havainto perustuu. Perinteisen sovinnaisen osallistumisen väheneminen samaan aikaan kun kiinnostus lisääntyy voi perustua rationaaliseen välinpitämättömyyteen. Ihmiset saattavat ajatella, että asiat ovat heidän kannaltaan kohtalaisen hyvin aivan riippumatta siitä, kuinka paljon puolueiden voimasuhteet vaaleissa muuttuvat. Näin ollen asioita voi yhtä hyvin seurata sivusta osallistumatta itse aktiivisesti. Perinteisen poliittisen osallistumisen väheneminen samaan aikaan kun kiinnostus politiikkaa kohtaan lisääntyy voi myös perustua voimattomuuden tunteeseen.

Edellä jo todettiin, että Suomessa on suhteellisesti muita Pohjoismaita enemmän kansalaisia, joiden mielestä poliittiset asiat ovat niin monimutkaisia, etteivät he aina oikein ymmärrä mistä on kysymys. Tässä yhteydessä kannattaa muistaa myös se, että useimmissa OECD-maissa maan sisäiset tuloerot ovat 1980-luvulta alkaen taas kasvaneet<sup>18</sup>. Köyhyyden ja epävarmuuden lisääntyminen ja sen yhdistyminen aikamme kansainvälisen talouden megatrendeihin on ollut omiaan lisäämään voimattomuuden tunnetta. Kun Länsi-Euroopan maiden politiikassa aikaisempaa enemmän keskustellaan siitä, miten julkisen sektorin menoja ja velkaa saadaan pienennettyä, yhteiskunnan vähäosaiset kokevat, että politiikalla ei ole heille paljon annettavaa.

Kun kohdistamme katseemme muunlaiseen poliittiseen osallistumiseen kuin vaaleihin ja puolueisiin, havaitsemme että kansalaisten poliittinen osallistuminen pikemminkin lisääntyy kuin vähenee. Ihmiset allekirjoittavat erilaisia vetoouksia, osallistuvat mielenosoituksiin, osoittavat kansalaistottelemattomuutta kiinnittääkseen huomiota yhteiskunnallisiin epäkohtiin ja ottavat kantaa yhteiskunnallisiin asioihin omalla kulutuskäyttäytymisellään, esimerkiksi boikotoimalla sellaisia tuotteita, joiden valmistukseen heidän mukaansa liittyy epäeettisiä piirteitä. Vuoden 2011 vaalitutkimuksen mukaan lähes puolet Suomen aikuisväestöstä oli edellisen neljän vuoden aikana allekirjoittanut jonkin

---

<sup>16</sup> Vuoden 2003 kansallinen vaalitutkimus.

<sup>17</sup> Borg 2013.

<sup>18</sup> OECD 2011.

vetoimuksen. Runsas viidesosa oli ottanut yhteyttä poliittiseen päätöksentekijöihin josakin tärkeässä asiassa. Vajaa 40 prosenttia oli vastaavana aikana tehnyt ostopäätöksiä voidakseen vaikuttaa yhteiskunnallisiin tai poliittisiin asioihin. Vajaa viidesosa oli osallistunut boikottiin, maksu- tai ostolakkoon. Kun vallankäytön painopiste on siirtynyt poliittisista instituutioista markkinoiden suuntaan, kansalaiset pyrkivät aikaisempaa enemmän vaikuttamaan asioihin myös markkinoilla.

Samalla yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle ja poliittiselle osallistumiselle on tullut uusia areenoita. Näistä merkittävin in internetin pohjalle rakentuva sosiaalinen media<sup>19</sup> (some) eli sellaiset verkkoviestintäympäristöt, joissa jokaisella käyttäjällä on mahdollisuus olla aktiivinen käyttäjä, käyttäjät ovat samalla sisällön tuottajia, ja jossa puuttuu perinteiselle medialle ominainen viestin lähettäjän ja vastaanottajan ero. Sosiaalinen media muuttaa niin taloutta, politiikkaa kuin kulttuuriakin. Se synnyttää verkostoja, ryhmiä ja verkkoyhteisöjä. Tietokoneiden, älypuhelimien ja internetin käyttö onkin viime aikoina huikaisesti lisääntynyt<sup>20</sup>. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2011 jo 85 prosentissa kotitalouksista oli tietokone. Vuonna 2010 neljässä kotitaloudessa viidestä oli käytössään internet-liittymä. Noin 70 prosenttia Tilastokeskuksen tutkimusaineiston vastaajista ilmoitti käyttävänsä internetiä päivittäin. Tämä kehitys muuttaa dramaattisesti kansalaisten keskinäisen vuorovaikutuksen, kansalaisten ja poliitikkojen välisen vuorovaikutuksen sekä kansalaisten ja julkisen sektorin viranomaisten välisen vuorovaikutuksen tapoja.


Tässä luvussa kuvatut havainnot voidaan tiivistää seuraaviin johtopäätöksiin.

- Kansalaisten osallistuminen politiikkaan perinteisillä vaali- ja puolueareenoilla on vähentynyt. Tämä kehitys perustuu yhteiskunnan syvärakenteissa ajan mittaan tapahtuneisiin muutoksiin. Demokratiapolitiikan haasteena on etsiä keinoja, joilla kansalaisten kiinnostusta osallistua politiikkaan perinteisellä vaali- ja puolueareenalla voidaan lisätä.
- Kun kansalaisten osallistuminen politiikkaan perinteisillä vaali- ja puolueareenoilla on vähentynyt, osallistuminen on myös eriytynyt väestöryhmittäin. Poliitiikkaan on syntynyt uudenlainen, kansalaisten koulutukseen, tietotasoon ja poliittiseen lukutaitoon perustuva lohkeama. Paljon koulutusta saaneet osallistuvat politiikkaan erilaisin tavoin, kun taas vähän kouluja käyneet jäävät aikaisempaa enemmän syrjään, eivätkä osallistu poliittiseen toimintaan. Se synnyttää demokratian responsiivisuuden kannalta ongelman. Poliittiseen päätöksentekoon välittyvät vahvimmin poliittisesti aktiivisten hyväosaisten kansalaisten preferenssit, kun taas syrjään vetäytyvien mielipiteet ja preferenssit jäävät helposti huomioon ottamatta. Demokratiapolitiikan mittavana haasteena on etsiä keinoja, joilla tätä koulutuksen, tietämyksen ja poliittisen lukutaidon eroihin perustuvaa syvenevää kuilua voidaan kuroa umpeen.

---

<sup>19</sup> Tätä kehitystä esitellään esimerkiksi teoksissa Strandberg 2006 ja 2012 sekä Häyhtiö and Rinne (eds. 2008).

<sup>20</sup> Tilastokeskus 2011.

- 
- Kansalaisten kiinnostus politiikkaan kohtaan on pikemminkin lisääntynyt kuin vähentynyt. Juuri se antaa pohjaa erilaisten uusien osallistumismuotojen kehittymiselle ja niiden käytön yleistymiselle. Demokratiapolitiikan haasteena on etsiä keinoja, joilla kansalaisten lisääntynyt kiinnostus osallistua politiikkaan erilaisilla uuden tyyppisillä tavoilla voidaan kanavoida kansalaisten ja poliitikkojen sekä kansalaisten ja julkisen hallinnon väliseksi, demokratiaa edistäväksi vuoropuheluksi.

## 2 Demokratian elvyttämishojelmia

Arviointiraportin edellisessä luvussa kuvatut muutokset, demokraattisten maiden poliittisiin instituutioihin kohdistuvan luottamuksen heikentyminen, vaali- ja puolueosallistumisen hiipuminen, kansalaisten uuden tyyppinen yhteiskunnallinen osallistuminen ja lisääntyvät vaatimukset osallistumismahdollisuuksien laajentamiseksi ovat useimmissa kehittyneissä demokratioissa virittäneet keskustelua siitä, millä tavalla edustuksellista demokratiaa tulisi uudistaa ja täydentää. Niin hallitukset kuin kansainväliset järjestöt ovat olleet huolissaan demokratian toimivuuteen kohdistuvan luottamuksen ja perinteisen poliittisen osallistumisen heikkenemisestä. Useat kansainväliset järjestöt ja monien maiden hallitukset ovat ryhtyneet toimenpiteisiin selvittääkseen mistä tässä ilmiössä on kysymys ja miten kansalaisten sitoutumista demokraattiseen yhteiskuntaan ja demokraattisen yhteiskunnan kansalaisuuteen voitaisiin vahvistaa.

*OECD.* Kansainvälisellä tasolla esimerkiksi OECD, Maailmanpankki, Euroopan neuvosto ja Euroopan unioni ovat järjestäneet näihin aiheisiin liittyviä kokouksia ja tehneet demokratian toimivuuteen ja kehittämiseen liittyviä selvityksiä ja toimenpideraportteja. OECD:n vuonna 2001 julkaisema raportti *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*<sup>21</sup> on huomattavasti vaikuttanut monien OECD-maiden toimenpiteisiin demokratian uudistamiseksi. Raportin punaisena lankana on tarve lisätä julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuorovaikutusta. Aihepiiri jaetaan raportissa kolmeen osa-alueeseen, informaatioon (*information*), konsultaatioon (*consultation*) ja aktiiviseen osallistumiseen (*active participation*).

*Informaatiossa* on kysymys siitä, että hallitus ja hallintoviranomaiset jakavat kansalaisille riittävästi informaatiota sekä julkisen hallinnon toiminnoista yleensä että poliittiseen valmisteluun tulevista ja valmistelussa olevista hankkeista. *Konsultaatiossa* viranomaiset pyytävät ja ottavat vastaan kansalaisten palautetta joissakin yksilöidyissä asioissa. Konsultoinnissa viranomaisten on myös itse tarjottava informaatiota kansalaisille. Kansalaiset ottavat konsultoinnissa kantaa asioihin viranomaisten tarjoaman informaation perusteella. Avarasti ottaen myös kohdennettuun aihealueeseen liittyvien mielipidemittausten tekemistä voidaan pitää konsultointina.

*Aktiivisella osallistumisella* raportissa tarkoitetaan toimintaa, jossa kansalaiset omaaloitteisesti ottavat yhteyttä viranomaisiin esimerkiksi erilaisia aloitteita esittämällä. Tällaisessakin tilanteessa hallituslaitosten, joko poliitikkojen tai muiden viranomaisten, tulee tehdä päätökset ja kantaa niitä koskeva vastuu.

---

<sup>21</sup> OECD 2001.

*Euroopan unionin* päätöksenteossa konsultoinnilla ja erilaisella lobbauksella on keskeinen rooli. EU:n päätöksenteon konsultointikumppanit ovat enimmäkseen talouselämän vaikutusvaltaisimpia organisaatioita, työnantajien, palkansaajien ja eri elinkeinojen vaikutusvaltaisia toimijoita. EU:n komissio onkin viime vuosina aikaisempaa aktiivisemmin kiinnittänyt huomiota kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin EU:n päätöksenteossa. Se on toteuttanut joitakin deliberatiivisia kansalaisraateja ja avannut nettifoorumeja EU:ta koskevaa kansalaiskeskustelua varten. EU:n Lissabonin sopimuksessa on myönteisiä lausumia osallistuvan demokratian käytöstä päätöksenteossa. Vuonna 2005 komissio hyväksyi asiakirjan *Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*<sup>22</sup>. Asiakirja perustui komission havaitsemaan huoleen siitä, että kansalaisten luottamus EU:n instituutioita ja sen toimintaa kohtaan oli heikentynyt ja että EU:ta kritisoitiin liiallisen normitulvan tuottamisesta ja demokratiavajeesta. Tämä yleispiirteinen asiakirja sisälsi tavoitteita EU:n komission ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuoropuhelun lisäämiseksi ja kansalaisyhteiskunnan äänen huomioon ottamiseksi EU:n päätöksenteossa. EU toteuttaa parhaillaan niin sanottua kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa<sup>23</sup>. Ohjelman tavoitteena on edistää suvaitsevaisuutta ja rakentaa monimuotoista ja monikulttuurista Eurooppaa sekä rohkaista osallistujamaiden kansalaisia, kuntia ja kansalaisjärjestöjä keskinäiseen vuorovaikutukseen. Ohjelmalla rahoitetaan EU:n jäsenmaissa hankkeita, jotka tukevat aktiivista kansalaisuutta ja rohkaisevat kansalaisia osallistumaan päätöksentekoon. Välillisesti ohjelman tavoitteena on vahvistaa EU:n legitimitettä kansalaisyhteiskunnassa.

EU:n päätöksenteko korostaa alueiden merkitystä koska EU:n rahoja jaetaan paljon alueille. Tämä asetelma toteutuu myös kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa. Muiden EU-ohjelmien tapaan kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa toteutetaan hankerahoituksella. Sitä voivat hakea kunnat ja aluehallintoviranomaiset, kansalaisjärjestöt, muut voittoa tavoittelemattomat organisaatiot sekä yliopistot ja tutkimuslaitokset.

Vuonna 2009 voimaan tullessa Lissabonin sopimuksessa EU sopi *unionin laajuisen kansalaisaloitteen* käyttöön ottamisesta<sup>24</sup>. Kansalaisaloitteen käyttö tuli mahdolliseksi vuonna 2012. Kansalaisaloitteen avulla vähintään miljoona EU-kansalaista voi tehdä Euroopan unionin komissiolle lakialoitteen. Aloitteeseen täytyy saada allekirjoituksia vähintään neljäsosasta EU:n jäsenmaista (eli tällä hetkellä vähintään seitsemästä maasta). Allekirjoitukset on kerättävä vuodessa ja komission on käsiteltävä aloite kolmen kuukauden kuluessa. Komission ei kuitenkaan ole pakko ryhtyä toteuttamaan kansalaisaloitteella tehtyä lakialoitetta. Joitakin unionin laajuisia kansalaisaloitteita on jo vireillä.

Myös kansallisella tasolla kiinnostus sekä kansanäänestyksiä että kansalaisaloitteita kohtaan on viime vuosikymmeninä lisääntynyt. Länsi-Euroopan maita vertailevista tutkimuksista tiedämme, että kansanäänestysten käyttö on useissa maissa viime vuosikymmeninä ollut yleisempää kuin 1950–70-luvuilla.

---

<sup>22</sup> COM(2005) 494 final.

<sup>23</sup> <http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/>

<sup>24</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/001eb38200/Kansalaisaloite.html>

*Euroopan neuvosto.* Demokratian kysymykset ovat olleet keskeisesti esillä myös Euroopan neuvoston toiminnassa. Neuvoston toiminnassa demokratiateemat painottuvat kahdelle erilaiselle alueelle. Itä-Euroopan suuntaan neuvosto yrittää toimia tavalla, jolla pyritään vakiinnuttamaan demokratian periaatteita sosialismin jälkeisissä olosuhteissa. Länsi-Euroopan suunnalla huolenaiheet ovat samanlaisia kuin Euroopan unionillakin, äänestysaktiivisuuden lasku, kansalaisten heikentynyt luottamus poliittisia hallitsemislaitoksia ja poliitikkoja kohtaan sekä sellainen jyrkkä nationalismi, joka pyrkii rajoittamaan yhteiskunnallisten vähemmistöjen kansalaisoikeuksia. Euroopan neuvosto on hyväksynyt erilaisia demokratian edistämistä käsitteleviä suosituksia ja se arvioi toimialaansa kuuluvien asioiden tilaa ja kehitystä jäsenmaissaan. Euroopan neuvosto on myös perustanut demokratian tulevaisuusfoorumin (Forum for the Future of Democracy)<sup>25</sup>. Se on vuosittain kokoontuva foorumi, jolla parlamentaarikot, paikallis- ja aluehallinnon vaaleilla valitut poliitikot, virkamiehet, kansalaisyhteiskunnan edustajat ja asian tuntijat keskustelevat demokratian ajankohtaisista haasteista.

*Yhdistyneet kansakunnat.* Vuonna 2011 YK:n yleiskokouksen yhteydessä joukko YK:n jäsenmaita perusti Open Government Partnership (OGP) -aloitteen<sup>26</sup>. Sen tavoitteena on, että hallitusten ja hallitsemislaitosten toiminta kehittyy aikaisempaa läpinäkyvämmäksi, aikaisempaa vastuunalaisemmaksi ja responsiivisemmaksi oman maansa kansalaisille. Tavoitteena on parantaa hallinnan laatua ja kansalaisille tarjolla olevien julkisten palveluiden laatua. Hallituslaitosten ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelun kehittäminen edellyttää OGP:n mukaan sekä lainsäädännön että kulttuurin uudistamista. OGP toimii niin, että se voisi erilaisin tavoin tukea tämän verkoston jäsenmaissa toimivia viranomaisia niiden työssä hallinnon avoimuuden edistämiseksi. OGP-aloitteessa on mukana noin 70 jäsenmaata mukaan lukien kaikki Pohjoismaat ja Viro. Suomi liittyi OGP:hen vuonna 2013.

*Verkostoituva hallinto.* Kansallisella tasolla poliittisen päätöksenteon rakenteet ovat muuttumassa. Valtiollisten laitosten perinteisen päätöksenteon rinnalle on tullut ja tulee yhä enemmän erilaisiin verkostoihin perustuvaa päätöksentekoa niin ylikansallisella, kansallisella kuin paikallisella tasolla. Kun hallintoviranomaiset osallistuvat tällaiseen verkostoituvaan päätöksentekoon, perinteinen raja politiikan ja hallinnon välillä madaltuu. Samalla koko edustuksellinen demokratia muuttaa jonkin verran muotoaan. Alueellisen ja puoluepohjaisen edustamisen rinnalle kehittyy aikaisempaa enemmän asiakoh- taiseen tai funktionaaliseen edustamiseen perustuvia järjestelmiä. Tällaisessa päätöksenteossa edustuksellisuutta toteutetaan joidenkin tehtäväpohjaisten jakojen mukaisesti. Euroopan unioni on tässäkin esimerkki, jonka käytäntöjä omaksutaan myös EU:n jäsenmaissa. EU:ssa funktionaalinen edustuksellisuus toteutuu paljolti talousjärjestelmään perustuvien jakojen mukaisesti niin että esimerkiksi maataloudella, teollisuudella, kaupalla ja kuluttajilla on omia lobbausväyliään EU:n päätöksentekoon vaikuttamiseksi.

---

<sup>25</sup> <http://hub.coe.int/what-we-do/democracy/forum-future-of-democracy>

<sup>26</sup> <http://www.opengovpartnership.org/>



Näillä verkostoituvan vuorovaikutuksen areenoilla erilaiset institutionaaliset toimijat, erityisesti taloudelliset etujärjestöt, ovat vahvimmin edustettuina. Juuri siltä pohjalta on virinnyt keskustelua, että myös kansalaisyhteiskunta avarammin olisi saatava mukaan tähän toimintaan. Useimmissa Länsi-Euroopan maissa onkin 2000-luvulla tehty erilaisia uudistuksia, joissa kansainvälisten järjestöjen suositusten ja joidenkin muiden maiden esimerkkien kannustamina on pyritty lisäämään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia poliittisessa päätöksenteossa. Samalla on otettu käyttöön *demokratiapolitiikan* käsite<sup>27</sup>. Sillä tarkoitetaan julkisen sektorin, puolueiden, etujärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toimintaa, jolla pyritään lisäämään kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista, parantamaan osallistumismahdollisuuksia ja kehittämään erilaisia innovaatioita demokratian toimivuuden parantamiseksi oman aikamme vaatimuksia vastaavalle tasolle.

*Ruotsissa* demokratiapolitiikan näkökulmat ovat olleet monella tavalla samankaltaisia kuin Suomessakin. Vuonna 1997 Ruotsin hallitus asetti Demokratiakomitean<sup>28</sup> pohtimaan, minkälaisia haasteita maan demokratia kohtaa 2000-luvulle siirryttäessä. Komitea toteutti ruotsalaiseen tapaan mittavan tutkimus- ja selvitysohjelman, jossa komiteanmietintöinä analysoitiin ruotsalaisen demokratian toimivuutta ja kehittämistarpeita monista eri näkökulmista. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana Ruotsin hallitus on hyväksynyt useita asiakirjoja, joiden tavoitteena on ruotsalaisen demokratian kehittäminen. Demokratiapolitiikassaan Ruotsi pitää keskeisenä muun muassa seuraavia asioita<sup>29</sup>:

- korkea ja väestöryhmittäin tasainen äänestysaktiivisuus
- eri väestöryhmien tasainen edustautuminen edustuslaitoksissa
- kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen myös vaalien välisinä aikoina; tässä koulujen opetussuunnitelmilla ja demokratiakasvatuksella on tärkeä rooli
- demokraattisen kansalaistietoisuuden vahvistaminen
- demokratian suojeleminen väkivaltaiselta ekstremismiltä
- jatkuva ja systemaattinen työ ihmisoikeuksien toteuttamiseksi Ruotsissa

Demokratiapolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi Ruotsin hallitus käyttää monia erilaisia keinoja<sup>30</sup>:

- Vuonna 2012 on otettu käyttöön kansallinen kansalaisaloite
- Hallitus tukee kunnallisella ja maakunnallisella tasolla uudistuksia, jotka lisäävät viranomaisten ja kansalaisten välistä vuoropuhelua sekä kansalaisten osallistumista kunnalliseen ja maakunnalliseen päätöksentekoon
- Hallitus tekee selvityksiä kunnallisen päätöksenteon ongelma-alueista

---

<sup>27</sup> Esimerkiksi Ruotsissa demokratiopolitik. Ks. <http://www.regeringen.se/sb/d/2001>

<sup>28</sup> SOU 2000: 1

<sup>29</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/2001/a/223787>

<sup>30</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/15460>

- Valtion tiedeneuvosto tukee demokratiaan kohdistuvaa tutkimustoimintaa
- Ruotsi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön muun muassa Euroopan neuvostossa vahvistaakseen demokratian ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvää työtä

Samaan aikaan kun eri maiden hallitukset ovat analysoineet demokratian ongelmia omissa maissaan ja tehneet erilaisia demokratian toimivuutta parantavia uudistuksia myös politiikan tutkijat ovat analysoineet ja eritelleet demokratian ongelmia ja kehitelleet erilaisia innovaatioita demokratian toimivuuden parantamiseksi. Poliitiikan tutkijat ovat tehneet suuria määriä tutkimuksia, joissa on raportoitu erilaisten uuden tyyppisten osallistumismuotojen suosion lisääntymistä. Uusien osallistumismuotojen suosion kasvulle kehittyneissä demokratioissa on esitetty kaksi aivan erilaista selitystä. Ensimmäisen selitys perustuu elintason nousun mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. Sen perusajatus lähtee Abraham Maslowin jo vuonna 1943 esittämästä ihmisen tarpeiden hierarkiasta<sup>31</sup>. Teorian ytimenä on, että ihmisen on ensin tyydytettävä tiettyjä perustarpeitaan ennen kuin hän voi tyydyttää korkeampia tarpeitaan. Elintason noustessa tulee aikaisempaa enemmän tilaa tyydyttää myös yhteenkuuluvuuden, rakkauden, arvonannon ja itsensä toteuttamisen tarpeita.

Ronald Inglehart toi 1970-luvulla keskusteluun Maslowin tarveteorian pohjalta kehittämänsä jaottelun materialistisiin ja postmaterialistisiin arvoihin<sup>32</sup>. Materialistiset arvot ovat perinteisin taloudellisin indikaattorein mitattavia arvoja. Postmaterialistiset arvot sen sijaan liittyvät ihmisten henkilökohtaisen autonomian ylläpitämiseen, itsensä toteuttamisen mahdollisuuksiin ja ihmisten välisiin yhteisöllisiin suhteisiin. Inglehartin mukaan elintason noustessa postmaterialistiset arvot saavat yhä vahvemman sijan materialististen arvojen rinnalla ja niiden kustannuksella. Ajan mittaan korkean elintason yhteiskunnissa toteutuu hiljainen vallankumous, kun postmaterialististen arvojen kannatus kasvaa yhä suuremmaksi.

Tältä pohjalta on selitetty kansalaisten lisääntyneitä vaatimuksia saada osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon muutenkin kuin vaaleissa äänestämällä. Elintason ja koulutustason noustessa ihmisten subjektiiviset resurssit vahvistuvat ja sen seurauksena ihmiset alkavat vaatia aikaisempaa enemmän mahdollisuuksia saada itse osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Kun kansalaisille ennen riitti mahdollisuus äänestää vaaleissa ja aktiivisimmille sen lisäksi mahdollisuus osallistua politiikkaan puolueiden ja etujärjestöjen toiminnassa, nyt kansalaiset vaativat selvästi laajempia osallistumismahdollisuuksia. He vaativat puoluevetoisen edustuksellisen demokratian uudistamista osallistuvan demokratian<sup>33</sup> suuntaan.

---

<sup>31</sup> Maslow 1943.

<sup>32</sup> Inglehart 1977.

<sup>33</sup> Osallistuva demokratia on sellainen edustuksellisen demokratian malli, missä kansalaisilla on vaaleissa äänestämisen lisäksi monenlaisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa myös poliittisen päätöksenteon erilaisissa asiakysymyksissä.

Uusien osallistumismuotojen suosion kasvua on selitetty myös toisenlaisesta näkökulmasta. Sen mukaan edustuksellisen demokratian responsiivisuus on viime vuosikymmeninä heikentynyt. Talouden ja politiikan kansainvälistyminen on rajoittanut kansallisen poliittisen päätöksenteon toimintamahdollisuuksia ilman että tilalle on kehittynyt vastaavaa kansainvälisellä tasolla toteutuvaa demokratiaa. Poliitiikka on teknokratisoitunut tavalla joka on etäännyttänyt poliitikkoja ja laajoja kansalaispiirejä toisistaan. Poliitikot elävät erilaisten systeemirationaliteettien maailmassa samaan aikaan kun kansalaiset elämän omassa konkreettisesti elämisaailmassaan<sup>34</sup>. Pierre Rosanvallon käyttää termiä vastademokratia<sup>35</sup>. Rosanvallonin mukaan demokratioissa on aina ollut jännite vaaleilla valitun edustuksellisen järjestelmän ja kansalaisten välittömien osallistumismahdollisuuksien välillä. Hänen mukaansa liberaaliin edustukselliseen demokratiaan perustuvat järjestelmät ovat viime aikoina kehittyneet tavalla, joka on korostanut edustuksellisen demokratian ja kansalaisten välittömien vaikutusmahdollisuuksien välistä jännitettä. Edustajien ja äänestäjien välinen suhde on heikentynyt, kun ei ole selkeästi muotoiltavia intressejä ja niihin liittyviä identiteettejä, joita edustajat voisivat edustaa. Äänestämässä on olennaiseksi tullut hallitsevien henkilöiden valinta, mutta asiakysymyksiä koskevat linjaukset jäävät vaaleissa itse asiassa paljolti avoimiksi. Se antaa kansalaisille kannustimia ottaa kantaa ja vaikuttaa asioihin myös vaalien välisinä aikoina.

Usein kansalaisaktiivisuus nousee esiin tavalla, jonka haasteeseen puoluelaitos ei oikein pysty vastaamaan. On kysymys yksittäisiä tilanteita ja asioita koskevista kannanotoista sekä niihin liittyvästä valvonnasta ja torjunnasta. Näin edustuksellinen demokratia saa rinnalleen vastademokratian, jossa kansalaiset valvovat päätöksentekijöiden toimintaa, nostavat esille ja politisoivat asioita, jotka edustuksellisessa demokratiassa eivät ole nousseet esille ja käyttävät veto-oikeuttaan pakottamalla kampanjoillaan edustuslaitoksia muuttamaan päätöksiään ja suunnitelmiaan.

Vuonna 1984 ilmestyneessä kirjassaan *Strong Democracy*<sup>36</sup> Benjamin Barber toi demokratiakeskusteluun ohuen ja vahvan demokratian käsitteet. Ohuessa demokratiassa on kysymys kansalaisten yksilökohtaisista vapausoikeuksista ja äänioikeudesta. Ohuessa demokratiassa kansalaisten rooli politiikassa on hyvin rajoitettu. Vahvassa demokratiassa kansalaiset osallistuvat itse suuressa määrin erilaisten asioiden hoitamiseen, eivätkä vain delegoi näitä asioita pienen edustajien joukon hoidettaviksi. Barber katsoo, että demokratian vahvistaminen edellyttää sen kehittämistä osallistuvan demokratian suuntaan. Melko lähelle edellä olevaa Barberin jaottelua tulevat keskustelussa toisinaan käytettävät termit vanha ja uusi demokratia<sup>37</sup>. Vanha demokratia vastaa Barberin käyttämää ohutta demokratiaa ja uusi demokratia taas vahvaa demokratiaa<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Elämisaailman ja systeemirationalisuuden käsitteistä ks. Habermas 1981.

<sup>35</sup> Rosanvallon 2008.

<sup>36</sup> Barber 1984.

<sup>37</sup> Uusi ja vanha demokratia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 7/2013.

<sup>38</sup> Tässä yhteydessä kannattaa muistaa, että termiä uusi demokratia on käytetty myös yhteyksissä, joissa länsimaisen demokratian periaatteet on kokonaan haluttu korvata jollakin itsevaltaisen hallinnon muodolla. Kommunististen puolueiden retoriikkaan kuului 1900-luvun alkupuolella vaatimus vanhan porvarillisen demokratian korvaamisesta jollakin uudemmalli ja täydellisemmällä demokratian muodolla. Mao Tsedong käytti tästä yhden puolueen diktatuurista nimitystä uusi demokratia. Joissakin Euroopan maissa on myös Uusi Demokratia -niminen poliittinen puolue.

Kuluneen kymmenen vuoden aikana niin sanottu deliberatiivinen demokratia on ollut suuren huomion kohteena. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa deliberatiivisen demokratian opeilla on useita teoreettisia lähtökohtia, eikä deliberatiivinen demokratia ole mikään yksi ja yhtenäinen demokratiamalli vaan pikemminkin joukko erilaisia innovaatioita, joilla demokratiaa voidaan edistää vuorovaikutteisen keskustelun avulla. Deliberatiivisten demokratiateorioiden ideana on, että päätökset voivat olla legitiimejä eli yhteisesti hyväksytyiksi koettuja vain kun päätöksenteko perustuu avoimeen keskusteluun, johon päätöksenteon osapuolet voivat osallistua hyvin informoituina ja kaikenlaisesta painostuksesta vapaina. Deliberatiivisen demokratian teorioissa ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, tulisiko päätökset aina pyrkiä tekemään yhteisymmärryksessä konsensusperiaatteella vai voiko myös päätösten tekeminen enemmistöäänestyksinä olla deliberatiivista päätöksentekoa. Yleensä deliberatiivisen päätöksenteon opeissa korostetaan yhteisymmärrykseen pääsemistä tavoitetilana.

Deliberatiivisessa päätöksenteossa yhteinen etu on argumentaation keskiössä. Päätöksenteossa yleensä tavoitellaan konsensusta. Argumentaation tulee olla totuudenmukaista. Yleensä suositetaan päätöksenteon avoimuutta. Näin ei kuitenkaan aina välttämättä ole. Esimerkiksi monet kansanedustajat perustelevat sitä, että eduskunnan valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia juuri sillä, että puolueiden välisissä keskusteluissa deliberatiiviselle päätöksenteolle ominaiset vaatimukset toteutuvat parhaiten juuri sillä edellytyksellä, että kansanedustajat voivat keskustella keskenään suljettujen ovien takana ilman julkisuuden aiheuttamia poliittisia paineita. Julkisuus voisi tuoda päätöksentekoon sellaista painostusta, joka heikentäisi deliberatiivisen argumentaation edellytyksiä.


Deliberatiivisen demokratian virikkeisiin perustuen on kehitetty useita erilaisia demokratiainnovaatioita. Näitä ovat muun muassa<sup>39</sup>

- deliberatiiviset kansalaisfoorumit (deliberative mini-publics)
- deliberatiiviset mielipidetutkimukset (deliberative polling)
- osallistuvan budjetoinnin mallit (participatory budgeting)
- joukkoistamisen menetelmät (crowdsourcing)

Deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa pieni joukko ihmisiä kootaan keskustelemaan jostakin kiistanalaisesta yhteiskunnallisesta kysymyksestä. Deliberatiiviset mielipidemittaukset ovat sellaisia kansalaisfoorumeita, joiden osanottajat rekrytoidaan koko yhteisöä edustavasta tilastollisesta otoksesta. Deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa ja mielipidemittauksissa keskusteluissa on mukana aiheeseen hyvin perehtyneitä, mutta näkemyksiltään vastakkaisia moderaattoreita. Vapaiden keskustelujen avulla pyritään selvittämään, mihin osanottajien erimielisyydet perustuvat ja sen jälkeen pyritään selvittämään, ovatko erimielisyydet jotenkin yhteisymmärryksessä ratkaistavissa. Deliberatiivisista kansalaisfoorumeista saadut kokemukset tukevat käsitystä, että osanottajien tietotaso kasvaa ja erimielisyyksien jyrkkyys lievenee kansalaisfoorumissa käytyjen keskustelujen perusteella.

---

<sup>39</sup> Setälä 2013.



Osallistuva budjetointi on sellainen osallistuvan demokratian muoto, missä tavalliset kansalaiset saavat osallistua kunnan tai jonkin muun yhteisön budjetin jonkin yksityiskohdan valmisteluun. Kansalaiset ottavat tällöin kantaa siihen, miten määrätyn toimintalohkot menot tulisi käyttää. Tällainen toimintatapa otettiin käyttöön Porto Alegren kaupungissa Brasiliassa vuonna 1989 ja kiinnostus vastaavaa toimintatapaa kohtaan on hiljalleen levinnyt muuallekin.

Joukkoistaminen on toimintaa, jolla etsitään ideoita tai arvioidaan ideoita jonkin määrätyn toiminnan kehittämisessä. Yleensä joukkoistamiskeskustelun välineenä ja areenana käytetään internetyhteyksiä ja jotakin avoimeen keskusteluun tehtyä web-sovellusta. Joukkoistamisessa kuka tahansa voi kirjautua palvelun käyttäjäksi ja keskustelun osanottajaksi ja käytettävässä sovelluksessa voi olla myös mahdollisuuksia vaihtoehtojen suosiota koskeviin äänestyksiin tai tuen ilmaisuihin. Suomessa esimerkiksi Kokoomuspuolueen korvakampanjoissa on sovellettu joukkoistamisen periaatteita.

### 3 Valtioneuvoston demokraatiapolitiikka ja sen arviointia

Muiden Länsi-Euroopan maiden tapaan myös Suomessa on 1980-luvulta alkaen pohditu demokratiamme ongelmia ja kehittämismahdollisuuksia. Näitä kysymyksiä on tarkasteltu kansalaiskeskustelussa, tutkijoiden tutkimustyönä ja julkisen sektorin erilaisina kehittämishankkeina. Tässä jaksossa tarkastellaan julkisen sektorin, erityisesti valtion keskushallinnon toimintaa demokratian ongelmien kartoittamisessa ja demokratian kehittämiseksi.

*Kansalaisvaikuttamisen politiikka-ohjelma.* Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen Anneli Jäätteenmäen ja sittemmin Matti Vanhasen hallitus käynnistivät neljä poikkihallinnollista politiikkaohjelmaa. Näistä yksi, kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma sijoitui keskeisesti demokraatiapolitiikan alueelle. Sen tavoitteena oli edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Ohjelman tavoitteena oli lisätä kansalaisten äänestysaktiivisuutta ja parantaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia myös vaalien välisinä aikoina. Erityistä huomiota ohjelmassa kiinnitetään niihin kansalaisryhmiin, joiden vaikuttamis- ja osallistumisaktiivisuuden taso on ollut alhainen. Ohjelman yhteydessä toimi useita työryhmiä<sup>40</sup> ja noin 20 kehittämis- tai tutkimushanketta. Ohjelman yhteydessä toimineet tutkimushankkeet<sup>41</sup> lisäsivät kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista ja suomalaisen demokratian toimivuutta koskevaa tietopohjaa. Vaaleihin ja kansalaisten muuhun poliittiseen osallistumiseen kohdistuva tutkimus on Suomessa aikaisemmin ollutkin useita muita Länsi-Euroopan maita satunnaisempaa. Demokraatiapolitiikan yhtenä osana tuleekin varmistaa, että kansalaisten poliittista osallistumista koskeva tutkimustyö saadaan vakaalle pohjalle, ja että esimerkiksi vaalien yhteydessä pystytään aina toteuttamaan seurantatutkimus, jolla saadaan valotettua kansalaisten poliittisessä osallistumisessa tapahtuvia muutoksia. Samalla tavalla erilaisten demokratiaa koskevien indikaattoreiden kokoaminen tulee saattaa vakaalle pohjalle niin, että näiden indikaattoreiden avulla pystytään kuvaamaan muutoksia kansalaisten poliittisessä osallistumisessa ja demokratian toimivuudessa.

Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta kiinnitti huomionsa ennen muuta ihmisten omaehtoisen kansalais- ja järjestötoiminnan kehittämiseen ja sen merkitykseen aktiiviseksi kansalaiseksi kasvamisessa. Kansanvalta 2007 -toimikunta taas kohdisti huomionsa siihen, miten kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista voitaisiin aktivoida puolueiden toimintaan ja vaalien järjestämiseen liittyvillä uudistuksilla. Toimikunnan ehdotuksen

---

<sup>40</sup> Näistä tärkeimpiä olivat Kohti aktiivista kansalaisuutta: Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan mietintö ja Edustuksellinen demokratia: Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö.

<sup>41</sup> Muun muassa Suomen Akatemian pääosin rahoittama tutkimushanke "Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa". Tutkimushankkeen loppuraportti: Paloheimo toim. 2005.

pohjalta perustettiinkin useita valtion tukea nauttavia ajatushautomoja, jotka raporteillaan ja tapahtumillaan virittävät yhteiskunnallista keskustelua ajatushautomoiden tärkeinä pitämistä kysymyksistä. Useimmat näistä ajatushautomoista toimivat lähellä jotakin poliittista puoluetta ja ainakin eräät niistä ovat pystyneen virittämään puolueiden tavanomaista työryhmätyöskentelyä vilkkaampaa yhteiskunnallista keskustelua. Ajatushautomoiden toimintaa onkin syytä jatkaa.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma edisti tai käynnisti useita demokriatiapolitiikan asiakokonaisuuksia:

- Demokratia-asioiden tilasta on alettu koota systemaattisesti uutta tietoa (demokratiaindikaattorit<sup>42</sup>, vaalien seuranta tutkimusten vakiintuminen<sup>43</sup>)
- Maamme demokriatiapolitiikassa on aikaisempaa määrätietoemmin alettu kiinnittää huomiota osallistuvan demokratian kehittämiseen ja toteutumismahdollisuuksiin (ministeriöissä tehdyt uudistukset vuoropuhelun edistämiseksi kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa; sähköinen kuuleminen; kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan asettaminen vuonna 2007 kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välisen yhteistyön edistämiseksi)
- Uusien ajatushautomojen perustaminen yhteiskunnallisen keskustelun edistämiseksi
- Kansalais- ja demokriatiakasvatuksen edistäminen (vastuuta sekä opetushallinnolla, kouluilla että kansalaisjärjestöillä)
- Demokratia-asioiden käsittelyn vakiinnuttaminen ja institutionalisoiminen valtionhallinnossa (demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön perustaminen oikeusministeriöön)

*Demokratiapolitiikan hallinto.* Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman merkittävien tulosten liittyä demokriatiapolitiikan vakiinnuttamiseen ja institutionalisoimiseen poliittisessa järjestelmässämme. Politiikkaohjelman päätyttyä oikeusministeriöön perustettiin vuonna 2007 demokratian vastuualue jatkamaan politiikkaohjelman työtä. Vuonna 2010 demokratian vastuualue yhdistyi vaali- ja kieli-asioiden vastuualueiden kanssa kun oikeusministeriöön perustettiin demokratia- ja kieli-asioiden yksikkö, johon sitten vielä liitettiin perusoikeusasiat. Tällä yksiköllä on keskeinen vastuu maamme demokriatiapolitiikan kehittämisessä ja hallinnonnissa. Poliittisten hankkeiden valmistelun yhteydessä demokratiaa toteutetaan ja myös uudistetaan kaikissa ministeriöissä. Oikeusministeriöllä on kuitenkin keskeinen vastuu tämän työn koordinoimisessa ministeriöiden rajat ylittävänä yhteistyönä. Tätä tehtävää varten oikeusministeriö on vuonna 2007 asettanut eri ministeriöiden virkamiehistä koostuvan, säännöllisesti kokoontuvan demokriatiaverkoston.

Oikeusministeriön demokriatiayksikköä perustettaessa keskustelussa oli esillä myös mahdollisuus, että vastuu demokriatiapolitiikasta keskitettäisiin opetusministeriöön, jolla on keskeinen vastuu kansalaiskasvatuksessa. Demokratian kannalta keskeinen vaali- ja

<sup>42</sup> Borg (toim.) 2006 ja Borg (toim.) 2013.

<sup>43</sup> Borg ja Paloheimo (toim.) 2009; Borg (toim.) 2012.

puolueasioiden hallinto sijoittuu kuitenkin oikeusministeriöön. Siltä pohjalta demokratia-asioiden sijoittaminen oikeusministeriön hallinnonalalle on luontevaa. Myös useassa muussa Länsi-Euroopan maassa demokratian alaan kuuluvat asiat sijoittuvat oikeusministeriön hallinnonalalle.

*Valtioneuvoston periaatepäätöksiä.* Demokratiapolitiikan noustua poliittisen päätöksenteon agendalle valtioneuvosto on tehnyt useita aiheeseen liittyviä periaatepäätöksiä. Hallituskauden 2003–2007 lopussa valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten parantamisesta. Periaatepäätös pohjautui Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan analyysiin, jonka mukaan kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen ja demokratian kehittäminen edellyttää aikaisempaa suuremman huomion kiinnittämistä kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten parantamiseen yhteiskunnassa. Periaatepäätökseen perustuen valtioneuvosto asetti vielä samana vuonna kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan<sup>44</sup>. Nelivuotiskausittain asetettava neuvottelukunta on pystynyt edistämään demokratiapolitiikan kannalta hyödyllistä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä<sup>45</sup>, vaikka sen toiminta ainakin vielä neuvottelukunnan ensimmäisellä nelivuotiskaudella oli neuvottelukunnan oman roolin hakemista.

Vuonna 2010 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen demokratian edistämisestä Suomessa<sup>46</sup>. Se sisältää periaatteellisia linjauksia vaalijärjestelmän uudistamisesta, äänestysaktiivisuuden lisäämisestä, kansalaisyhteiskunnan vahvistamisesta, eri väestöryhmien yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämisestä, uusien yhteiskunnallisten osallistumismuotojen kehittämisestä, demokratiaa koskevan tietopohjan vahvistamisesta, kansalaiskasvatuksesta ja demokratia-asioiden hallinnosta. Periaatepäätöksessä otetaan kantaa yhteensä yli kolmeenkymmeneen asiakokonaisuuteen.

*Avoim hallinto.* Valtioneuvoston periaatepäätöksen linjauksen suuntaisesti eri ministeriöissä toteutetaan hankkeita, joiden tarkoituksena on parantaa hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuoropuhelua ja kehittää uusia tapoja informointia, vuoropuhelua ja kansalaisten osallistumista varten. Erityisen keskeisessä roolissa ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö. Opetusministeriön rooli liittyy koulutus- ja kasvatustehtäviin. Sosiaali- ja terveysministeriössä näkökulma kohdistuu sosiaali- ja terveystieteiden käyttäjien osallisuuteen. Osallisuus onkin yksi valtioneuvoston demokratiapolitiikan keskeisistä käsitteistä. Osallisuuden käsitettä käytetään demokratiapolitiikassa avarassa merkityksessä. Se viittaa julkisten palveluiden saatavuuteen, kansalaisten asiointiin viranomaisissa, poliittisiin osallistumismahdollisuuksiin, vuorovaikutukseen hallinnon kanssa ja vielä avarammin siihen, että kansalaiset kokevat poliittisen yhteisön omakseen ja luottavat sen toimintaan. Osallisuuden käsitteestä sinällään näyttää tulleen yksi demokratiapolitiittisen diskurssimme lempikäsitteistä, jota eri raporteissa käytetään myönteisenä käsitteenä, mutta toisinaan kuitenkin vailla kovin suurta konkretiaa.

---

<sup>44</sup> Valtioneuvoston asetus kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta 269/2007, muutettu 1285/2011.

<sup>45</sup> Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan loppuraportti 2007–2011.

<sup>46</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa.



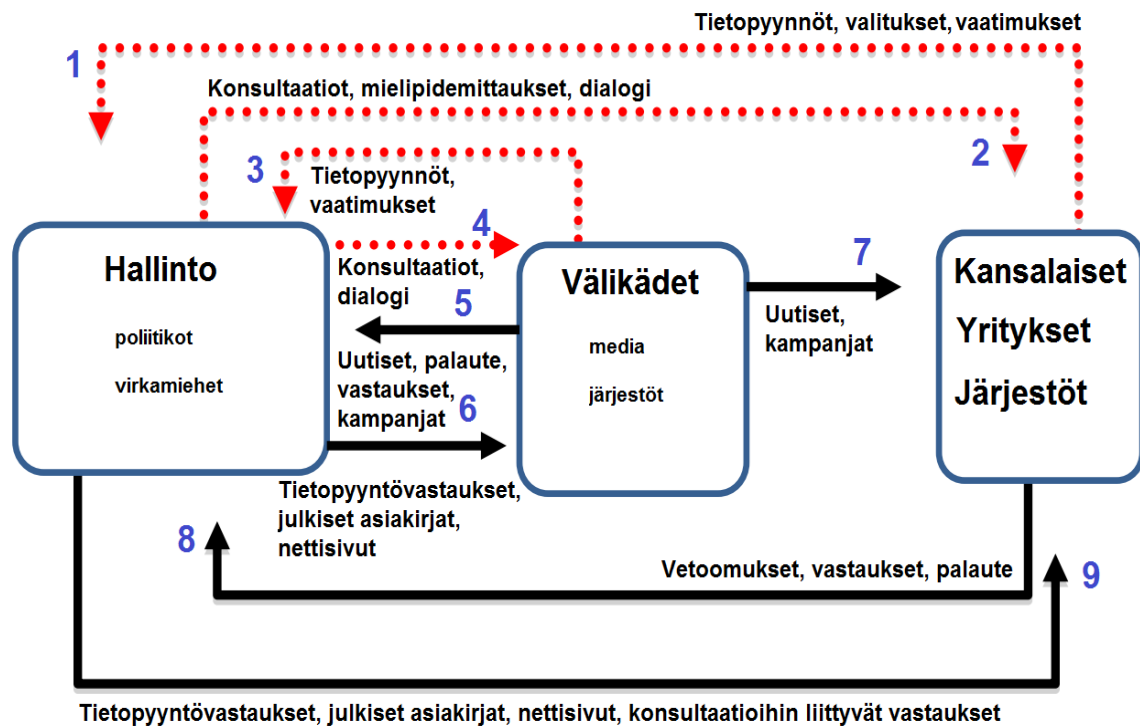
Hallinnon kehittämistyössä valtiovarainministeriöllä on keskeinen rooli. Demokratiapolitiikan kysymysten tultua ajankohtaisiksi myös ne ovat saaneet tärkeän aseman valtiovarainministeriön tekemässä hallinnon kehittämistyössä. Tässä tarkoituksessa valtiovarainministeriössä on tehty kuule kansalaista -työtä. Työn tavoitteena on edistää hallinnon sitoutumista kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemiseen sekä edistää hallinnon sitoutumista näissä asioissa noudatettaviin yhteisiin periaatteisiin. Työllä pyritään varmistamaan, että osallisuuskäytäntö on kaikissa ministeriöissä osa toiminnan suunnittelua<sup>47</sup>. Lisäksi tavoitteena on kehittää menettelyjä osallisuuden toteutumisen seurantaan ja arviointiin. Virkamieskunta on ollut, ja on ehkä edelleenkin jossain määrin jakautunut sen suhteen, kuinka hyödyllisenä uudenlaista osallisuustyötä pidetään. Osallisuusajattelun pohjalta on joka tapauksessa toteutettu useita valtakunnallisia ja paikallisia osallisuushankkeita.

OECD tarjoaa lähes vuosittain uutta materiaalia alan kehittämistyöhön. Avainsanaksi keskustelussa on noussut avoimen hallinnon käsite (*open government*). Hallinnon avoimuus sinällään on jo valistuksen ajoista asti demokratiaan liitetty vaatimus, jonka mukaan demokraattisessa yhteiskunnassa päätöksenteon tulee olla julkista ja päätöksenteon ja asiakirjojen salaaminen on sallittua vain poikkeavissa, hyvin perusteltavissa olevissa tapauksissa. Oman aikamme keskustelussa avoimen hallinnon käsite ymmärretään kuitenkin avarammin. Se liittyy keskusteluun, jossa yhdistyvät digitaalisen viestinnän ja osallistuvan demokratian vaatimukset. OECD:lle vuonna 2009 laaditussa raportissa informaatiovirtojen kulkua ihanteellisessa avoimessa hallinnossa jäsennetään oheisen kuvion (kuvio 1) avulla. Kuviossa avoimen hallinnon informaatiovirrat jakautuvat yhdeksään eri osaan.

1. Julkiselle sektorille esitettävät informaatiopyynnöt, valitukset ja vaatimukset
2. Julkisen sektorin tekemät konsultaatiot, mielipidemittaukset ja dialogit
3. Yhteiskunnan erilaisten välittäjäorganisaatioiden julkiselle sektorille tekemät informaatiopyynnöt ja vaatimukset
4. Julkisen sektorin välittäjäorganisaatioiden kanssa harjoittama konsultointi ja dialogi
5. Välittäjäorganisaatioiden julkinen viestistä, konsultaatiovastaukset, palaute, kampanjat
6. Julkisen sektorin välittäjäorganisaatioille esittämät vastaukset sille esitettyihin pyyntöihin, julkiset dokumentit, web-sivustot, konsultaatiotuloksiin liittyvät vastaukset
7. Välittäjäorganisaatioiden julkinen viestistä, synteetit informaatiosta, kampanjat
8. Konsultaatiovastaukset, vetoamukset, palaute
9. Vastaukset informaatiopyyntöihin, julkiset dokumentit, verkkosivustot, konsultaatioihin liittyvät vastaukset

---

<sup>47</sup> Tätä varten valtiovarainministeriö on tehnyt julkaisun Kuule kansalaista - valmistele viisaasti.



Lähde: Gavelin et al. 2009

Kuvio 1. Informaativirrat ihanteellisessa avoimen hallinnon järjestelmässä

Suomi onkin vuonna 2013 liittynyt kaksi vuotta aikaisemmin perustettuun Avoimen hallinnon kumppanuus -ohjelmaan (Open Government Partnership)<sup>48</sup>. Ohjelmaan osallistumista voi pitää hyödyllisenä tapana vaihtaa toisten maiden kanssa avoimen hallinnon kehittämiseen liittyviä kokemuksia. Saatujen virikkeiden voi olettaa lisäävän viranomaisten kiinnostusta kehittää omaa toimintaansa avoimen hallinnon periaatteiden suuntaisesti.

*Kansalaisaloite.* Järein institutionaalinen muutos edellä kuvattujen toimintatapojen listalla on kansalaisaloitteen käyttöönotto. Vuonna 2012 säädetyn kansalaisaloitelain<sup>49</sup> perusteella äänioikeutetut Suomen kansalaiset voivat saada lakialoitteen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä eduskunnan käsiteltäväksi, mikäli vähintään 50 000 kansalaista kannattaa aloitetta. Joissakin muissa maissa kansalaisaloitteiden käytöllä on pitkät perinteet ja kansalaisaloitteiden tekeminen saattaa olla keskeinen poliittisen osallistumisen keino. Erityisen runsaasti kansalaisaloitteita käytetään Sveitsissä ja Yhdysvalloissa. Kansalaisten suorilla osallistumismahdollisuuksissa poliittisessa päätöksenteossa on Suomessa niukemmat perinteet kuin esimerkiksi naapurimaissamme Tanskassa ja Ruotsissa. Suomessa on itsenäisyyden aikana järjestetty vain kaksi neuvoo-antavaa kansanäänestystä, eivätkä sitovat kansanäänestykset ole voimassa olevan lainsäädäntömme perusteella lainkaan mahdollisia. Tanskassa on järjestetty kahdeksantoista kansallisen

<sup>48</sup> Open Government Partnership <<http://www.opengovpartnership.org/>>

<sup>49</sup> Kansalaisaloitelaki, sääd. kok. 12/2012.

tason kansanäänestystä ja Ruotsissa kuusi. Niin Tanskassa kuin Ruotsissa on mahdollista järjestää myös sitovia kansanäänestyksiä. Näihin naapurimaihimme verrattuna Suomi on ollut peräti pidättyväinen kansalaisten suorien osallistumismuotojen käyttämisessä poliittisessa päätöksenteossa. Keskeisin selittävä tekijä sille on ilmeisesti 1900-luvun alkupuolen historia jyrkkine poliittisine vastakohtaisuuksineen.

Vielä on mahdotonta arvioida kuinka tärkeän aseman kansalaisaloitteet tulevat saamaan maamme poliittisessa päätöksenteossa. Tähän mennessä eduskunnassa on käsitelty yksi kansalaisaloite, jonka eduskunta hylkäsi selvin numeroin, mutta myös toisen aloitteen tulo eduskunnan käsiteltäväksi on varmistunut. Kansalaisaloitteista saattaa ajan mittaan tulla tärkeä poliittisen osallistumisen muoto, jos aloitteita tehdään asioista, joilla on laaja kannatus niin kansan kuin päättäjien keskuudessa ja aloitteiden tekemiseen samalla liittyy runsaasti aiheeseen liittyvää avointa keskustelua. Parhaimmillaan tällainen keskustelu edistää niitä tavoitteita, joita deliberatiivisen demokratian malleissa pidetään arvokkaina. Toisinkin voi kuitenkin käydä. Kun kansalaiset saavat käyttöönsä uusia osallistumismuotoja, mutta käy ilmi, että osallistuminen ei vaikuta asioita koskevaan päätöksentekoon, tyytymättömyys päätöksentekijöitä kohtaan ja luottamus poliittisen järjestelmän toimivuutta kohtaan saattavat entisestään heikentyä.

*E-demokratia ja e-hallinto* ovat avoimen hallinnon keskeisiä osia. Elektroniset aineistot, elektroniset viestintätavat ja elektroniset osallistumis- ja päätöksentekotavat ovat myös suomalaisen demokratiapolitiikan ja avoimen hallinnon kehittämisen keskeisiä välineitä. Yhä suurempi osa kansalaisten asioinnista hallintoviranomaisten kanssa voidaan nykyään hoitaa myös tarkoitusta varten kehitettyjen verkkopohjaisten käyttöliittymien avulla. Sähköisen asiointin toteuttamisesta ja toimintaperiaatteista on säädetty usealla eri lailla<sup>50</sup>. Sähköisen asiointin ongelmana on tällä hetkellä käyttöliittymien moninaisuus ja hajanaisuus. Tämä hajanaisuus koskee sekä viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja informaationvälitystä että kansalaisten asiointia julkisten palveluiden käyttäjinä. Alueella tehdäänkin tällä hetkellä mittavaa kehittämistyötä. Jos se tuottaa hyviä tuloksia, se parantaa sekä hallinnon avoimuutta että osallistuvan demokratian välineellisiä toimintaedellytyksiä.

Demokratiapolitiikan alueella sähköisten käyttöliittymien helppokäyttöisyyttä on jo lisätty, kun oikeusministeriö on rakentanut yhtenäisen verkkosivuston, jonka alasivuina löytyvät

<https://www.kansalaisaloite.fi>

<https://www.kuntalaisaloite.fi>

<https://www.otakantaa.fi>

*Kansalaisaloite.fi*-sivustolla voi tehdä vuonna 2012 säädetyssä kansalaisaloitelaisissa tarkoitettuja kansalaisaloitteita ja ilmaista tukensa tehdyille kansalaisaloitteille. Sivuston käyttäminen on helppoa ja sillä on parhaillaan vireillä useita aloitteita, joille sivustolla voi antaa kannatusta. *Kuntalaisaloite.fi*-verkkopalvelussa voi tehdä palvelussa mukana

---

<sup>50</sup> Sääd. kok. 13/2003 ja 14/2003.

oleville kunnille kuntalaisaloitteita tai kannattaa palveluun jo tehtyä kuntalaisaloite-ehdotusta. Tämä verkkopohjainen kuntalaisaloitepalvelu on suosittu. Sitä käyttäen kuntiin on lähetetty jo toistasataa kuntalaisaloitetta. Jos tämän käyttöliittymän yhteyteen saadaan liitettyä mahdollisuus aloitteista käytävään keskusteluun, se voisi tarjota alueen deliberatiivisen kansalaisfoorumin kaltaiselle toiminnalle.

*Otakantaa.fi* tarjoaa verkon välityksellä mahdollisuuksia monipuoliseen vuorovaikutukseen. Se palvelee keskustelujen, ideoinnin, yhteistyön ja yhdessä tekemisen tarpeita. Palvelu on tuotettu valtiovarainministeriön koordinoiman sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman<sup>51</sup> yhteydessä. Sekä viranomaiset että kansalaiset voivat tehdä keskustelualoitteita Ota kantaa.fi -palveluun. Palvelussa käydään keskustelua sekä valtakunnallisen että paikallisen tason hankkeista. Ota kantaa.fi -palvelu on vaikutuksiltaan tuloksellisinta jos

- keskustelu kohdistuu hankkeeseen, joka on vireillä poliittisessa päätöksenteossa tai on pian tulossa vireille poliittisessa päätöksenteossa
- hankkeen poliittiset vaihtoehdot ovat vielä avoinna
- päätöksentekoon tarvittava tietopohja on toistaiseksi niukka ja puutteellinen
- valmistelussa on erityisen hyödyllistä saada palautetta kansalaisyhteiskunnan erilaisilta toimijoilta
- hankkeeseen voidaan ottaa kantaa jo sen valmistelun varhaisessa vaiheessa

Kaikki otakantaa.fi -sivuston aloitteet ja keskustelut eivät täytä yllä mainitun listan vaatimuksia, ja sivustolla varmaankin käydään keskusteluja myös asioista, joissa keskustelut eivät suoraan johda minkäänlaisiin toimenpiteisiin. Ota kantaa.fi -palvelu saattaa tuottaa myös osallistuvan demokratian ja edustuksellisen demokratian välisiä yhteentörmäyksiä. Näin voi käydä, jos Otakantaa.fi -palvelussa nousee suosittuna vaihtoehtona esiin aloite, joka on hallitusohjelman vastainen ja joka sen takia ei etene poliittisessa päätöksenteossa. Sellaisissa tilanteissa kansalaisosallistuminen uusilla osallistumisareenoilla ei ole vaikuttavaa, minkä seurauksena uuden osallistumisareenan käyttö voi entisestään lisätä kansalaisten tyytymättömyyttä demokratian toimivuutta ja poliittisiä päätöksentekijöitä kohtaan.

*Sisäasiainministeriön osallisuushanke.* Demokratiapolitiikan ongelmat ovat relevantteja myös kunnallisessa päätöksenteossa. Itse asiassa kunnallisella tasolla on erityistä syytä pohtia, miksi kansalaisten osallistuminen kunnallisvaaleihin on vähentynyt vieläkin enemmän kuin osallistuminen eduskuntavaaleihin, vaikka kuntien tehtävämäärä on vuosikymmenien mittaan kasvanut entistä suuremmaksi ja kunnat tuottavat välittömästi tai välillisesti suurimman osan suomalaisen hyvinvointivaltion julkisista palveluista. Vuonna 1995 uusittu kuntalaki antaa kuntien valtuustoille velvoitteen huolehtia siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain 27 §:n mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

---

<sup>51</sup> [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/023\\_sade/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp)

1. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
2. järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
3. tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
4. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
5. järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
6. avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
7. järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalaissa tarkoitettujen osallistumis- ja vaikutusmuotojen käytön edistämiseksi sisäasiainministeriö asetti vuonna 1997 hallitusohjelmaan perustuen osallisuushankkeen. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa vuosina 1998–1999 rahoitettiin yli 50 kunnassa toteutettuja, kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kokeilevia ja edistäviä projekteja<sup>52</sup>. Hankkeen toisessa vaiheessa vuosina 2000–2001 tuettiin hankkeen ensimmäisessä vaiheessa menestyneimmiksi koettuja projekteja yhteensä 17 kunnassa ja yhdessä kuntayhtymässä<sup>53</sup>.

Kunnissa toteutetut osallisuushankkeet tuottivat kokemuksia monista erilaisista kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen tarkoitetuista hankkeista. Joidenkin hankkeiden kokemukset ovat vakiintuneet hankekuntien pysyviksi toimintatavoiksi. Monissa tapauksissa hankkeisiin liittyvä uusi toiminta on kuitenkin päättynyt hankkeen toimikauden päättyessä. Hankkeissa tuotettujen, positiivista palautetta saaneiden innovaatioiden leviäminen hankekunnista muihin kuntiin on myös toistaiseksi ollut rajallista. Huonoimmillaan hankkeilla on voinut olla jopa kielteisiä vaikutuksia. Näin on käynyt tilanteissa, joissa kuntalaisille on tarjottu uusia kanavia mielipiteiden ja aloitteiden esittämiseen, mutta kuntalaisille on jäänyt vahva kokemus, että heidän mielipiteillään ei ole ollut vaikutusta kunnan päätöksentekoon. Tällöin kuntalaisia on kuultu, mutta ei kuunneltu.

Parhailtaan vireillä olevissa sosiaali- ja terveystalvvelu-uudistuksessa (sote) ja kuntarakennuudistuksessa demokratian toimivuuden näkökulma on ollut esillä yllättävän rajallisesti, varsinkin kun otetaan huomioon, että niitä suunnitellaan samaan aikaan kun hallitus pyrkii demokratiapolitiikallaan parantamaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Sen paremmin sote- kuin kuntarakennuudistuksen valmistelussa ei ole analysoitu sitä, miksi äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on heikentynyt jo kolmen vuosikymmenen ajan. Kuntasektoriamme vaivaa demokratiavaje, jonka ratkaisemiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota sote- ja kuntarakennuudistuksissa. Euroopan neuvosto on työstänyt useita kannanottoja, joiden tavoitteena on edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia paikallisella ja alueellisella tasolla<sup>54</sup>. Sote- ja kuntarakennuudistuksessa nämä Euroopan neuvoston kannanotot on jätetty lähes täysin huomioon ottamatta.

---

<sup>52</sup> Vuorela ja Veräväinen 2000.

<sup>53</sup> Kettunen ja Osenius 2002.

<sup>54</sup> Council of Europe 2001; Council of Europe 2009.

Valtio on vuosikymmenestä toiseen lisännyt kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Kuntien tehtävien lisääntyessä yhä suurempi osa niistä on siirretty erilaisten kuntayhtymien, liikelaitosten tai yhtiöiden hoidettavaksi. Tuloksena on ollut niin sanottuja hallintohimmeleitä. Kuntalaisten on vaikea hahmottaa, ketkä kulloinkin ovat vastuussa tehdyistä poliittisista päätöksistä ja minkälaisia vaihtoehtoja erilaisissa poliittisissa ratkaisuissa on olemassa. Jos poliittisen päätöksenteon vastuusta ja vaihtoehtoista ei saa selvää kuvaa, demokratia toimii huonosti, eikä ole ihme, että äänestysaktiivisuus jää alhaiseksi.

Sote-uudistuksessa asioita on ensisijaisesti tarkasteltu palveluiden tuotannon ja saataavuuden näkökulmasta. Vaihtoehtoina esitetyt ratkaisut eivät kuitenkaan sanottavasti selkiytä kuntalaisten mahdollisuuksia saada hyvää kuvaa siitä, ketkä ehdotetuissa kuntayhtymämalleissa tai vastuukuntamalleissa ovat vastuussa tehdyistä päätöksistä ja minkälaisia vaihtoehtoja päätöksenteossa kulloinkin on. Vaarana on, että julkisen sektorin keskeisiä palvelutehtäviä koskeva päätöksenteko jää kuntalaisten näkökannalta yhtä etäiseksi kuin nykyisissä kuntayhtymäjärjestelyissä.

Kuntien lukumäärän vähentäminen pienentää demokratiavajetta, jos se olennaisesti vähentää moninaista himmelihallintoa. Samalla se kuitenkin heikentää demokratian toteutumista lähidemokratiana. Kunnanosavaltuustot ja vastaavat järjestelyt tahtovat jäädä näennäisdemokratian asteelle, jos tällaisilla kunnanosavaltuustoilla ei ole toimipiiriinsä kuuluvissa asioissa todellista päätösvaltaa. Osallistuvan budjetoinnin mallit tai deliberaatiiviset kansalaisraadit voivat tällöin usein olla kilpailukykyisempiä vaihtoehtoja asukkaiden paikallisessa kuulemisessa. Ne näet kokoavat yhteen aina juuri niitä ihmisiä, jotka ovat kiinnostuneita tarkastelun kohteena olevasta asiasta.

Useimmissa Länsi-Euroopan maissa julkisen sektorin tehtävät ja organisatorinen rakenne on jaettu kolmelle eri tasolle. Valtakunnallisen ja paikallisen tason välissä on osavaltion, maakunnan tai muun alueellisen tason hallinto. Yleensä tällä väliportaan hallinnolla on myös omat demokraattisesti valitut edustuslaitokset.

Demokratiapolitiikassa keskeisiä responsiivisuuden ja vastuunalaisuuden periaatteita voitaisiin kunta- ja aluetasolla edistää siirtämällä osa kunnille nyt asetetuista tehtävistä maakuntien vastuulle ja valitsemalla niiden valtuustot vaaleilla kunnallisvaltuustojen tapaan. Maakuntien itsehallinto antaisi lohkoutunutta kuntayhtymähallintoa paremmat mahdollisuudet yhtenäisemmän maakuntapolitiikan kehittämiseen. Kunnallispolitiikoista erottuvat maakuntapolitiikot profiloituisivat nimenomaan maakuntien asioiden hoitamiseen ja esittäisivät kansalaisille maakuntavaaleissa vaihtoehtoisia linjoja maakunnan kehittämiseksi. Kansalaiset voisivat nykyistä luontevammin ottaa kantaa oman maakuntansa kehittämiseen. Maakuntiin kehittyisi todellista maakuntapolitiikkaa, jossa kansalaiset ja poliitikot ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Nykyinen kuntayhtymien himmelihallinto ei anna tähän mahdollisuuksia.

Demokratian toimivuutta parantaisi tällöin myös se, että maakunnilla olisi oma verotusoikeus. Tällöin maakuntien asukkaat joutuisivat vaaleissa punnitsemaan sekä sitä, minkälaisia palveluita he haluavat maakunnan heille tarjoavat että sitä, kuinka paljon he ovat valmiita veroina maksamaan maakunnan tarjoamista palveluista.

Sekä nykyisiin kuntayhtymämalleihin että hallituksen kaavailemiin sotealueemalleihin sisältyy organisaatioteoriassa selvästi paikannettu pulma. Jos organisaatio pystyy itse-  
näisesti tekemään menopäätöksiä siten, että se jättää vastuun näin päätettyjen menojen  
rahoittamisesta jollekin toiselle organisaatiolle, on luotu menojen kasvun automaatti<sup>55</sup>.  
Menopäätöksiä tekevällä organisaatiolla kun ei ole erityistä intressiä hillitä menojensa  
kasvua. Menojen kasvattamiselle sen sijaan löytyy aina hyviä perusteluita. Nykyiseen  
kuntayhtymäpohjaiseen järjestelmään sisältyy juuri tämän kaltaisia perverssejä piirteitä.  
Voidaan vain kysyä, miksi valtiovarainministeriön instituutiosuunnittelijat eivät mal-  
leissaan kiinnitä huomiota tähän julkisen sektorin kasvukehityksen kannalta aivan kes-  
keiseen havaintoon.

Lähidemokratialle olisi tilaa kunnissa vielä maakuntien itsehallinnon toteuttamisen jäl-  
keenkin. Virallinen kunnallishallinto on lähidemokratian kannalta parempi vaihtoehto  
kuin erilaiset neuvoo-antavat kunnanosavaltuustot, joiden merkitys on usein jäänyt vaa-  
timattomaksi.

Demokratiassa on syytä antaa arvoa hallinnon rakenteiden tietynasteiselle pysyvyydelle.  
Jos rakenteet tämän tästä muuttuvat, kansalaisten on vaikea saada kuvaa siitä, mihin  
heidän kulloinkin tulisi ottaa yhteyttä voidakseen saada tietoa tai ottaa kantaa haluamas-  
saan asiassa. Maassamme näyttää olevan erityinen tarve muuttaa jatkuvasti hallinnon  
rakenteita. Valtion aluehallinto on tästä hyvä esimerkki. Vuoden 1994 aluekehityslain-  
säädännön uudistuksessa Suomi jaettiin 20 maakuntaan. Seutukaavaliitot ja maakunta-  
liitot yhdistettiin maakuntien liitoiksi. Vuonna 1997 läänijako uudistettiin niin että maa-  
han jäi viisi läänää. Kymmene vuotta myöhemmin läänit lakkautettiin kokonaan ja nii-  
den tilalle perustettiin elinkeino-, liikenne- ja ympätistökeskukset (ely) sekä aluehallin-  
tovirastot (avi). Vastaavanlainen pitkään kestävä myllerrys näyttää nyt olevan menossa  
kuntasektorilla. Kuntasektorilla laajaa väestöpohjaa edellyttävien tehtävien siirtäminen  
maakuntien vastuulle voisi saada aikaan tilanteen, jossa kunta- ja maakuntasektorin ra-  
kenteet olisivat nykyistä vakaampia eikä niitä tarvitsisi jatkuvasti uudistaa<sup>56</sup>.

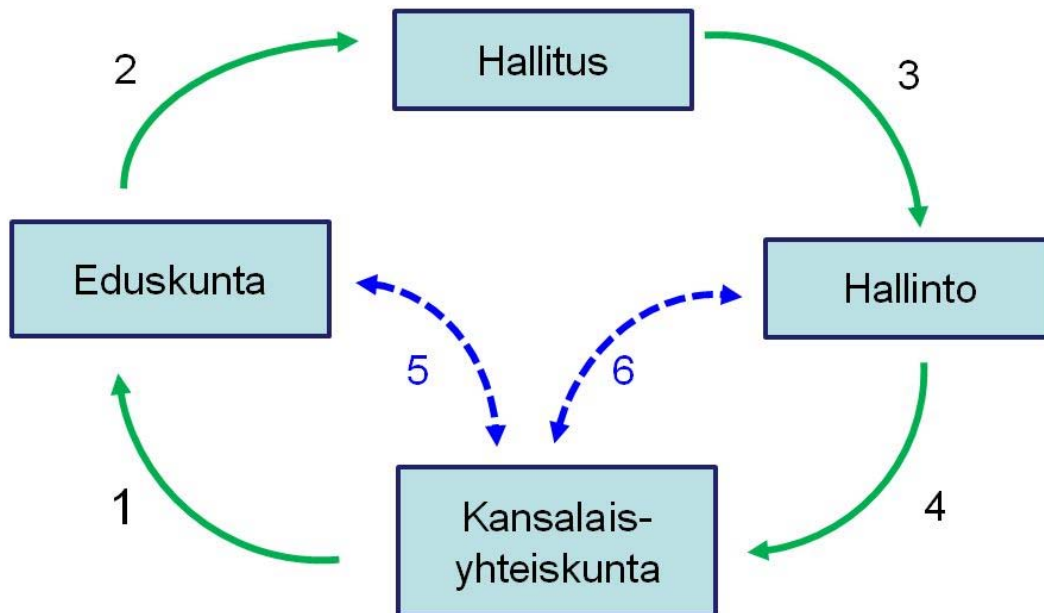
### *Valtionhallinnon demokratiahankkeet kansanvallan responsiivisuusketjussa*

Kuviossa 1 tarkasteltiin avoimen hallinnon periaatteita ihanteellisessa avoimessa hallin-  
nossa. Kuviossa ei kuitenkaan kiinnitetty huomiota demokraattisen responsiivisuuden ja  
vastuunalaisuuden toteutumiseen kansanedustuslaitoksen, hallituksen ja viranomaishal-  
linnon välisissä suhteissa. Kuviossa 2 kuvataan edustuksellisen demokratian responsii-  
visuutta ketjuna, jossa poliittinen vaikuttaminen etenee kansalaisyhteiskunnasta kansan-  
edustuslaitokseen, siitä edelleen hallitukseen ja hallintoon, ja viimein hallinnosta takai-  
sin kansalaisyhteiskuntaan. Ensin kansalaiset valitsevat kansanedustuslaitoksen (lenkki  
1), joka taas valitsee hallituksen (lenkki 2). Hallitus ohjaa julkisen hallinnon

<sup>55</sup> Wildavsky 1975; Wildavsky 1980.

<sup>56</sup> Ympäriöivän kontekstin muutoksen vaikutus poliittista osallistumista heikentävänä tekijänä näkyy myös  
kunnallisvaaleissa. Vaalitutkimuksissa on havaittu, että paikkakunnalle hiljan muuttaneiden asukkaiden  
äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on pienempi kuin paikkakunnalla pitkään asuneiden.

toimintaa (lenkki 3) ja julkinen hallinto panee käytettävissään olevilla resursseillaan täytäntöön lainsäädäntöön perustuvia tehtäviään (lenkki 4). Vastuunalaisuuden ketju on päinvastainen. Viranomaishallinto on tehtävistään vastuussa hallitukselle, hallitus kansanedustuslaitokselle ja kansanedustuslaitos (kansanedustajat) vaaleissa äänioikeutetuille kansalaisille.



Kuvio 2. Kansanvallan responsiivisuuden ja vastuun ketju

Responsiivisuuden ketjussa voi ilmetä monenlaisia ongelmia. Ketjun ensimmäiseen lenkkiin liittyen on käyty keskustelua poliitikkojen ja kansan välisen kuilun kasvamisesta, kun yhteiskunta muuttuu yhä monimutkaisemmaksi ja poliitikot elävät erilaisten järjestelmien maailmoissa samalla kun kansalaiset elävät omassa elämismaailmassaan. Kansainvälisen vuorovaikutuksen riippuvuussuhteet entisestään korostavat tätä päätöksentekijöiden järjestelmämaailman ja kansalaisten elämismaailman välistä kuilua.

Vaaleissa äänestämällä kansalaiset eivät myöskään voi suoraan vaikuttaa saati osallistua asiakysymyksiä koskevaan päätöksentekoon. Juuri tämän takia demokratiapolitiikalla pyritään kehittämään uusia kansalaisten ja päätöksentekijöiden välisiä lenkkejä (lenkit 5 ja 6), joiden avulla kansalaiset voivat vaikuttaa poliittisia asiakysymyksiä koskevaan päätöksentekoon.

Myös kansanedustuslaitoksen ja hallituksen välisessä suhteessa (lenkki 2) voi olla ongelmia. Monipuoluehallituksissa hallituksen sisäpiiriin kuuluvat (hallituspuolueiden puheenjohtajat) tekevät usein keskenään kompromisseja vaikeiksi koetuissa poliittisissa kysymyksissä. Tämän jälkeen asiat saattavat näyttää siltä, että hallitus jyrää kansanedustuslaitoksessa tahtonsa läpi hallituspuolueiden eduskuntaryhmien vastahangasta huolimatta. Kansainvälistymisen aikakaudella poliittiset johtajat osallistuvat erilaisiin



kansainvälisiin kokouksiin, tekevät niissä erilaisia sitoumuksia ja palaavat kotimaahansa suostuttelemaan oman maan politiikkoja hyväksymään kansainvälisellä tasolla yhdessä sovitut ratkaisut.

Hallituksen ja virkamieshallinnon välisessä suhteessa (lenkki 3) on useita demokraattisen responsiivisuuden kannalta pulmallisia kohtia. Virastot eivät vain pane täytäntöön hallituksen harjoittamaa politiikkaa. Niillä on omia sektorikohtaisia intressejään, joita ne pyrkivät edistämään. Virkamiehillä on omalla erityisalueellaan yleensä tiedollinen ylivalta ministereihin nähden. Virkamiehet toimivat tehtävissään pitkään omaan toimintalohkoonsa erikoistuen. Hallitukset ja ministerit sen sijaan vaihtuvat vaalikausittain. Demokratian kannalta keskeistä on tällöin se, kuinka avoimesti tiedämme, millä tavalla tietoon perustuvalla vallalla ohjataan poliittista päätöksentekoa.

Myös responsiivisuusketjun neljännessä linkissä voi olla ongelmia. Voimassa olevaa lakia saatetaan soveltaa eri tavoin maan eri osissa. Kansalaisten käytössä olevien julkisten palveluiden tarjonta riippuu siitä, missä henkilö asuu. Varsinkin kuntien välillä on suuria eroja sen suhteen, minkälaisia palveluita ne pystyvät asukkailleen tarjoamaan. Kuntarakenne- ja soteuudistuksilla on mahdollista pienentää näihin asetelmiin liittyviä ongelmia.

Entä miten valtioneuvoston demokraatiapolitiikan innovaatiot sijoittuvat edellä kuvattuun kansanvallan responsiivisuusketjuun? Kansalaisille on tarjottu uudenlaisia mahdollisuuksia ottaa kantaa ja vaikuttaa erilaisissa poliittisissa asiakysymyksissä. Kansanaloiteinstituutio tuo uuden lenkin kansalaisyhteiskunnan ja eduskunnan välille (lenkki 5). Muutamit eduskunnan valiokunnat ovat alkaneet järjestää avoimia kuulemistilaisuuksia. Ne saattavat lisätä käsiteltäviä asioita koskevaa julkista keskustelua ja välittävät eduskunnasta tietoa julkisuuteen myös asioiden valiokuntakäsittelyvaiheessa. Tällaisten avoimien kuulemisten käytön lisäämistä voi suositella.

Valtakunnallisella tasolla suurin osa valtioneuvoston demokraatiainnovaatioista lisää kansalaisyhteiskunnan ja viranomaishallinnon välistä vuorovaikutusta (lenkki 6). Kehittämistyötä on tehty valtioneuvostossa ja kehittämisen tavoitteena on ollut edistää avoimen hallinnon ideaalimalleissa esitettyjä periaatteita. Virkamiehiä on koulutettu omaksumaan uudenlaisia avoimen hallinnon toimintaperiaatteita ja edistämään niihin perustuvaa vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Näitä uudenlaisten periaatteiden käyttöä on jo kokeiltu monien lakien valmisteluprosesseissa. Tässä kehitystyössä on kuluneen kymmenen vuoden aikana tapahtunut iso muutos. Vielä kymmenen vuotta sitten hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta edistävät hankkeet olivat hallinnon marginaalissa, eikä niitä kovin laajalti pidetty edes tarpeellisina. Tällä hetkellä avoimen hallinnon periaatteiden kehittäminen julkisen hallinnon toiminnassa on huomattavasti vahvemmin institutionalisoitunut julkisen hallinnon toimintaan.

Samalla tähän vastuunalaisuuden ketjun toteutumiseen liittyy Suomessa yksi merkittävä ongelma. Tieteellistä tutkimus- ja selvitystyötä tehdään Suomessa yhteiskunnallisten hankkeiden valmistelussa selvästi vähemmän kuin monissa muissa Länsi-Euroopan maissa. Ero esimerkiksi Ruotsiin on huikean suuri. Komiteatyön yhteydessä tehtävä tutkimus- ja selvitystyö virittää yleensä hankkeiden valmisteluvaiheessa vilkasta julkista keskustelua, joka on omiaan vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Komiteoiden

käyttö on Suomessa lähes kokonaan korvattu virkamiestyöryhmien ja selvityshenkilöiden käytössä. Kun tämä yhdistyy kehitykseen, jossa hallitusohjelmat ovat entistä pitempiä, yksityiskohtaisempia ja sitovampia, ohenee erilaisten vaihtoehtojen etujen ja haittojen vertailu päätöksenteon valmistelussa entisestään. Tärkeissä yhteiskunnallisissa kysymyksissä poliittiset kannat on jo melko tiukasti lukkoon lyöty hallitusohjelmassa. Virkamiestyöryhmien ja selvityshenkilöiden tehtäväksi jää tämän jälkeen keksiä mahdollisimman hyvät perustelut sille päätösvaihtoehdolle, joka hallitusohjelmassa on jo lukkoon lyöty ilman asian perusteellista valmistelua.

Samalla myös valmisteltavia hankkeita koskeva tiedonsaanti jää usein niukaksi. Esityksiä perustellaan ministeriöissä tehdyillä laskelmilla. Tätä taustamateriaalia ei kuitenkaan välttämättä julkisteta. Tällaisessa tilanteessa ero ruotsalaistyyppiseen asiantuntijatyötä sitovaan komiteavalmisteluun on huikea. Virkamiestyöryhmä- ja selvityshenkilövalmistelu ei viritä samassa määrin deliberatiivisen demokratian periaatteita edistävää julkista keskustelua kuin ruotsalaistyyppinen vankkaan, julkiseen asiantuntijatyöhön perustuva komiteavalmistelu. Siinä on iso haaste valtioneuvoston demokratiapolitiikalle.

#### *Minkälaista demokratiakäsitystä valtioneuvoston demokratiapolitiikka ilmentää?*

Valtioneuvoston harjoittama demokratiapolitiikka muuttaa edustuksellisen demokratiamme toimintalogiikkaa. Kuviossa 2 esitetyn edustuksellisen demokratian responsiivisuusketjun (1 → 2 → 3 → 4) rinnalle tulee osallistuvan demokratian vuorovaikutusverkostoja kansalaisyhteiskunnan ja julkisen hallinnon eri sektoreiden välille. Perinteinen alueellisiin jakoihin (vaalipiirit, kunnat) perustuva edustus täydentyy ja saattaa osittain korvautua funktionaalisella edustuksella, missä kansalaisyhteiskunnan ja päätöksentekijöiden välinen vuorovaikutus jäsentyy politiikan erilaisten asiakysymysten mukaan.

Tämän kehityksen edetessä voidaan kysyä, minkälaisia vaikutuksia sillä on puoluepohjaisen edustuksellisen demokratian toimintaan. Tuleeko tämä kehitys ohjaamaan yhteiskunnallisen aloitteellisuuden kanavoitumista aikaisempaa enemmän vaali- ja puolueareenoiden sijasta kansalaisyhteiskunnasta suoraan julkiseen hallintoon? Voiko tällöin käydä niin, että hallinnon kanssa vuorovaikutukseen suuntautuva osallistuva demokratia heikentää entisestään kansalaisten kiinnostusta vaikuttaa asioihin puolueiden kautta, kun osallistuvan demokratian muodot tarjoavat kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa asioissa juuri niissä asioissa, mitkä he kokevat tärkeäksi? Mitään varmaa vastausta tähän kysymykseen ei voi antaa, mutta esimerkiksi Sveitsissä tilanne on juuri sellainen, että kansanäänestysten ja kansanaloitteiden runsas käyttö niin liittovaltion, kantoneiden kuin paikallishallinnon tasolla on vähentänyt kansalaisten äänestysaktiivisuutta vaaleissa. Kansanäänestyksissä ja kansanaloitteissa kun pystyy vaikuttamaan juuri niissä asioissa, joita itse kukin pitää tärkeänä.

Puolueitakaan emme demokratiapolitiikassa saa unohtaa. Ne ovat edelleenkin edustuksellisen demokratian keskeisimpiä toimijoita. Niiden toiminnan aktiivisena pitäminen on kuitenkin ensisijaisesti puolueiden omalla vastuulla. Valtion harjoittamalla demokratiapolitiikalla ei voida kovinkaan paljon vaikuttaa siihen, kuinka paljon kansalaiset luottavat puolueisiin, kuinka helppoa kansalaisilla on vaaleissa tehdä omia vaalivalintojaan

ja kuinka halukkaita he ovat itse osallistumaan poliittisten puolueiden toimintaan. Vaali-järjestelmä, joka toteuttaisi suhteellisuutta nykyistä paremmin, voisi lisätä puolueiden välistä poliittista kilpailua, kun pienemmilläkin puolueilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet saada edustajiaan edustuslaitokseen. Jos poliittinen kilpailu vaaleissa lisääntyy, se saattaa lisätä äänestysaktiivisuutta. Mitään varmaa näyttöä asiasta ei kuitenkaan ole.

Valtioneuvoston demokraatiopoliittisissa toimintalinjauksissa on vahva osallistuvan demokratian eetos. Se perustuu ajatukseen, että kansalaisten yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia lisäämällä voidaan lisätä kansalaisten osallistumista tavalla, joka samalla on omiaan lisäämään yhteiskunnallisia asioita koskevaa tietämystä ja kansalaisten luottamusta poliittisen järjestelmän hallitsemislaitoksiin. Osallistumismahdollisuuksien lisääminen ei kuitenkaan välttämättä lisää kansalaisten osallistumista tasaisesti eri väestöryhmissä. Tähän vaikuttaa jo se, että kansalaisten käsitykset siitä, minkälainen on hyvin toimiva demokratia, poikkeavat toisistaan. Jotkut kansalaiset pitävät edustuksellisen demokratian täydentämistä erilaisilla suoran osallistumisen muodoilla tärkeämpänä kuin jotkut toiset. Pieni osa kansasta suhtautuu peräti epäluuloisesti sellaiseen demokra-tiaan, missä kansalaisten suoralla osallistumisella poliittiseen päätöksentekoon on suuri merkitys. Jotkut kansalaiset korostavat asiantuntijoiden tärkeätä roolia päätöksenteossa. Jotkut toiset taas korostavat puolueiden ja muun kansalaisaktiiviteetin keskeistä merki-tystä. Kansalaisten ihanteellisena pitämän demokratian mallit voidaankin tältä pohjalta kuvion 3 tapaan ryhmitellä karkeasti neljäksi erilaiseksi tyyppiä.

	Edustuksellinen demokratia	Edustuksellista demokratiaa kansalaisosallistumisella täydentävä demokratia
Asiantuntijoilla tulee olla keskeinen rooli päätöksentekijöinä	Häivedemokratia	Kansanäänestys-demokratia
Kansalaisilla ja puolueilla tulee olla keskeinen rooli päätöksentekijöinä	Puoluevetoinen demokratia	Osallistuva demokratia Vastademokratia

Kuvio 3. Demokratiamallien typologia

Amerikkalaisten politiikan tutkijoiden John Hibbingin ja Elizabeth Theiss-Morsen<sup>57</sup> mukaan enemmistö amerikkalaisista ei kaipaa kansalaisille kovin aktiivista roolia politiikassa. Heidän mukaansa suuri osa kansalaisista pitää hyvänä sellaista demokratiaa,

<sup>57</sup> Hibbing and Theiss-Morse 2002.

missä asiat sujuvat hyvin ilman, että kansalaisten täytyy kovin paljon vaivautua käyttämään aikaansa politiikkaan. Hibbing ja Theiss-Morse käyttävät tällaisesta demokratiamallista nimitystä häivedemokratia (*stealth democracy*). Sana stealth viittaa yhdysvaltalaisessa sotateknologiassa uusiin häivelentokoneisiin, jotka eivät näy tutkakuvassa.

Samaan tapaan Hibbingin ja Theiss-Morsen mukaan suuri osa kansasta toivoo sellaista demokratiaa, joka ei kovin paljon näy heidän arkipäivän elämässään. Tällainen häivedemokratia toimii hyvin, kun vaaleilla valitut edustajat hoitavat asiansa niin hyvin, että kansalaiset ovat tyytyväisiä. Vaalit ovat kuitenkin se mekanismi, jonka avulla kansalaiset voivat vaihtaa päättäjiä, jos ovat heidän toimintaansa tyytymättömiä.

Myös puoluevetoisen demokratian kannattajat suhtautuvat pidättyvästä kansalaisten suoraan osallistumiseen politiikan asiakysymyksissä, mutta häivedemokratian kannattajista poiketen he kuitenkin korostavat puolueiden ja etujärjestöjen keskeistä roolia kansalaisyhteiskunnan toimijoina. Häivedemokratialle täysin vastakkaisia ovat osallistuvan demokratian ja vastademokratian mallit. Niissä kummassakin pidetään tärkeänä sitä, että edustuksellista demokratiaa täydennetään kansalaisten aktiivisella osallistumisella asiakysymyksiä koskevassa päätöksenteossa, osallistuvan demokratian malleissa deliberatiivisena vuorovaikutuksena julkisen sektorin eri toimijoiden kanssa, vastademokratian malleissa taas kansalaisyhteiskunnasta nousevana resistanssina poliittisen ja taloudellisen eliitin toiminnalle, jonka vastademokratian kannattavat katsovat etäänntyneen laajojen kansankerrosten eduista.

Neljäs ihannemalli on kansanäänestysdemokratia. Se perustuu poliittisten johtajien ja kansalaisten vuoropuheluun, joka toteutuu aktiivisesti käytettyjen kansanäänestysten avulla. Puolueilla, etujärjestöillä ja muilla välittäjäorganisaatioilla ei ole keskeistä roolia tällaisessa kansanäänestysdemokratiassa. Kansanäänestysdemokratiassa poliittiset johtajat vetoavat suoraan kansaan ja kansanäänestyksissä kansa joko antaa tukensa johdon politiikalle tai epää sen.

On siis selvää, että kaikki kansalaiset eivät kaipaa sanottavasti lisää suoran osallistumisen mahdollisuuksia, ja osa kansasta ilmeisesti pitää tätä kehitystä vähemmän toivottavana. Rungas kymmenen vuotta sitten tunnettu amerikkalainen politiikan tutkija Russell Dalton kirjoitti, että keskustelu suoran demokratian lisäämisestä on pitkälti poliittisen eliitin keskinäistä debattia, jossa tavallisten kansalaisten mielipidettä ei ole liiemmästi kysely<sup>58</sup>. Daltonin kirjoituksen jälkeen on toki tehty paljon tutkimusta, jolla on selvitetty kansalaisten suhtautumista suoran demokratian käytön lisäämiseen. Esimerkiksi Suomessa tehdyssä vuoden 2011 vaalitutkimuksessa kaksi kolmasosaa vastaajista oli samaa mieltä väitteestä "Tärkeät yhteiskunnalliset kysymykset pitäisi entistä useammin ratkaista kansanäänestyksellä". Kansanäänestysten käyttöön myönteisesti suhtautuvien osuus ei kuitenkaan näytä 2000-luvulla kasvaneen, pikemminkin päinvastoin.

---

<sup>58</sup> Dalton et. al. 2001.

Kansalaisyhteiskunta on eri tavoin jakautunut myös kansalaisten osallistumisvalmiuksiin ja osallistumismotivaation suhteen. Yhteen ryhmään kuuluvat perinteiset osallistujat. He samastuvat ainakin melko vahvasti johonkin puolueeseen, korostavat perinteisten, sovinnainten osallistumismuotojen merkitystä ja käyttävät melko aktiivisesti äänioikeuttaan. Toiseen ryhmään kuuluvat uusien osallistumismuotojen kannattajat. He pitävät edustuksellisen demokratian perinteisiä osallistumismuotoja aivan riittämättöminä. He korostavat erilaisten uusien osallistumismuotojen tärkeyttä ja kannattavat demokratian uudistamista osallistuvan demokratian suuntaan. Poliittinen osallistuminen on heille erilaisiin määräaikaisiin projekteihin osallistumista. Näiden kahden erilaisen osallistujaryhmän lisäksi kansalaisyhteiskunnassa on ryhmiä, jotka eivät ole kovin kiinnostuneita yhteiskunnallisista asioista ja ryhmiä, jotka ovat politiikasta täysin vieraantuneita.

Joillakin väestöryhmillä on hyvä poliittinen lukutaito. Heillä on kohtalaisen hyvät tiedot politiikasta ja he pystyvät erittelemään politiikan erilaisten asioiden keskinäisiä yhteyksiä ja merkityksiä. Joillakin on taas huonompi poliittinen lukutaito. Suuri osa ihmisistä on politiikasta ainakin melko kiinnostuneita. Osa taas ei ole lainkaan kiinnostunut sen paremmin politiikasta kuin muista yhteiskunnallisista asioista. Poliittisen lukutaidon ja kiinnostuksen perusteella voimme jakaa kansalaiset neljään eri ryhmään (kuvio 4). Aktiivisilla kansalaisilla on hyvä poliittinen lukutaito ja he ovat kiinnostuneita politiikasta. Tarkkailijoilla on hyvä poliittinen lukutaito, mutta enimmäkseen he tarkkailevat tapahtumia sivusta seuraten. Voimattomat ovat kiinnostuneita politiikasta, mutta heillä on huono poliittinen lukutaito. Lopulta ne, jotka eivät ole kiinnostuneita politiikasta ja joilla on huono poliittinen lukutaito, ovat politiikasta vieraantuneita.

	On kiinnostunut politiikasta	Ei ole kiinnostunut politiikasta
Hyvä poliittinen lukutaito	Aktiiviset kansalaiset	Tarkkailijat
Huono poliittinen lukutaito	Voimattomat	Vieraantuneet

Kuvio 4. Kansalaisten ryhmittely poliittisen lukutaidon ja politiikkaa koskevan kiinnostuksen mukaan

Poliittisen lukutaidon perusteella suorien osallistumismahdollisuuksien huomattavaa lisäämistä kannattavat kansalaiset ovat hyvin heterogeeninen joukko. Yhtäältä suorien osallistumismahdollisuuksien lisäämistä kannattavat poliittisesti hyvin aktiiviset kansalaiset, joilla on hyvä poliittinen lukutaito ja jotka haluavat osallistua politiikkaan monilla erilaisilla tavoilla. Toisaalta suorien osallistumismahdollisuuksien lisäämistä kannattaa suuri osa niistä kansalaista, joiden poliittinen lukutaito on erityisen heikko.

Politiikkaan osallistuvat eniten aktiiviset kansalaiset. Näin on myös politiikan uusien osallistumismuotojen kohdalla. Se asettaakin demokrationpolitiikalle erityisiä haasteita. On näet mahdollista, että uusien osallistumismuotojen käyttöön ottaminen lisää entisestään kuilua politiikkaan aktiivisesti osallistuvien ja passiivisten kansalaisten välillä, ennen muuta hyvän poliittisen lukutaidon omaavien ja huonon poliittisen lukutaidon omaavien välille. Demokrationpolitiikan tavoitteenahan ei kuitenkaan ole syventää politiikkaan osallistuvien ja osallistumattomien välistä kuilua. Päinvastoin, demokrationpolitiittisen instituutiosuunnittelun tavoitteena tulisi pikemminkin olla eri väestöryhmien välisten osallistumiserojen kaventaminen. Juuri sen takia demokrationpolitiikassa on erityisesti panostettava kansalaiskasvatukseen niin kouluissa, aikuiskasvatuksessa ja muussa järjestöelämässä. Erityistä huomiota on tällöin kiinnitettävä myös julkisen hallinnon palveluita ja kansalaisten osallistumista varten kehitettyjen käyttöliittymien tuuksi tekemiseen. Kansalaisten poliittisen lukutaidon parantaminen ja osallistumismotiivaation vahvistaminen on omana aikanamme erityisen haasteellinen tehtävä, kun sekä kotien että poliittisten puolueiden rooli poliittisen lukutaidon opastajana ja poliittiseen osallistumiseen sosiaalistajana on menneitä vuosikymmeniä heikompi.

Poliittisen osallistumisen sähköiset käyttöliittymät tulevat muuttamaan ikäpolvien välistä osallistumiseroja. Nuoret ikäryhmät käyttävät verkkopohjaisia osallistumisalustoja enemmän kuin vanhemmat ikäryhmät. Sen takia julkisen hallinnon sähköisiä käyttöliittymiä koskevassa koulutuksessa on panostettava erityisesti varttuneiden ikäryhmien perehdyttämiseen.

*Johtopäätöksiä.* Vakiintuneiden kehittyneiden demokrationoiden poliittiset instituutiot ja toimintaperiaatteet ovat muutosvaiheessa. Kansallisvaltiokohtaisesti toimivat instituutiot joutuvat sopeutumaan tilanteeseen, jossa päätöksiä tehdään yhä enemmän kansainvälisenä vuorovaikutuksena. Kansalaiset arvostavat demokrationia ehkä enemmän kuin koskaan, mutta samalla on paljon tyytymättömyyttä demokration toimivuutta kohtaan. Puolueiden ulkopuolella esiintyvien uusien osallistumismuotojen suosio lisääntyy ja niiden poliittinen painoarvo vahvistuu. Kansalaiset vaikuttavat poliittiseen toimintaan kansalaisjärjestöissä, internetissä tai muualla esitettävillä mielenilmauksilla, ottavat kantaa kuluttajina ja haluavat vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon usein vaali- ja puolueareenoiden ulkopuolella. Aikaisempaa useammin asioita politisoidaan ja nostetaan julkiseen keskusteluun pikemminkin uusien osallistumismuotojen kuin perinteisen puolue toiminnan avulla.

Avoimen hallinnon periaatteita ja kansalaisten osallisuutta korostava demokrationpolitiikka on aikaamme hyvin sopiva vastaus demokrationaan kohdistuville muutostoiveille ja -vaatimuksille. Valtioneuvoston demokrationpolitiikan yleinen linja on tässä suhteessa hyvä ja toimiva. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen lisäämiseen tähtäävä toiminta muuttaa kuitenkin demokraattisten prosessien luonnetta. Alue- ja puoluepohjaiseen edustukseen perustuvan edustuksellisen demokration rinnalle kehittyvät toimintatapoja, jotka muuttavat poliittista päätöksentekoa funktionaalisen, asiakohtaisen edustautumisen ja päätöksenteon suuntaan.


Tähän kehitykseen saattaa liittyä ongelmia. Puolueet ovat viime vuosikymmeninä menettäneet asemiaan yhteiskunnallisten uudistusten innovoijina ja asioiden politisoijina, kun ihmiset ottavat kantaa asioihin muilla kuin puolueareenoilla. On syytä pohtia sitä, voiko hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen lisääminen entisestään vähentää kansalaisten kiinnostusta puolueiden toimintaan osallistumisesta ja ehkä myös vaaleissa äänestämistä kohtaan, kun kansalaiset voivat vaikuttaa asioihin asiakohdaisesti juuri niissä asioissa, joita itse kukin pitää tärkeänä. Valtion demokraatiapolitiikan mahdollisuudet puolueiden toiminnan elvyttämiseen ovat kuitenkin niukat. Puolueilla onkin paljon haasteita, joihin niiden on itse etsittävä vastauksia. Miten niiden organisaatioita tulisi uudistaa, että ne vastaisivat erilaisten uusien osallistumismuotojen asettamiin haasteisiin? Miten puolueiden tulisi uudistaa toimintatapojaan esimerkiksi sähköisiä etä-äänestyksiä tai joukkoistamisen menetelmiä käyttämällä? Miten puolueiden tulisi uudistaa vaaleihin liittyvää toimintaansa, että kansalaiset olisivat nykyistä paremmin perillä siitä, ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta ja mitkä kulloinkin ovat vaalien todellisia vaihtoehtoja. Puoluetukea koskevassa lainsäädännössä voitaisiin harkita sitä, tulisiko puoluetukea myöntää vaaleissa saadun kannatusosuuden mukaisesti jakaa myös niille puolueille, jotka äänimäärät eivät riittäneet eduskuntapaikan saamiseen.

Kuntasektorin palvelutuotanto ja päätöksentekoa vaivaa ilmeinen demokratiavaje. Monenkirjavan kuntayhtymähallinnon tuloksena kuntalaisten on yleensä vaikea hahmottaa sitä, ketkä kulloinkin ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta ja minkälaisia poliittisia vaihtoehtoja on tarjolla. Kuntarakenne- ja soteuudistuksissa tulisi nykyistä enemmän panna painoa sille, että myös hyvinvointipalveluita koskeva päätöksenteko ja hallinto täyttää hyvin toimivalle demokratialle asettavat avoimuuden, responsiivisuuden ja vastuunalaisuuden vaatimukset. Suurta väestöpohjaa edellyttävien tehtävien kokoaminen maakuntien hoidettavaksi voisi tarjota vaihtoehdon, joka täyttää nämä hyvin toimivalle demokratialle asetettavat vaatimukset.

Vaikka uudistamme demokratiaa, todellisessa elämässä demokratia tulee aina olemaan keskeneräistä. Meillä ei ole yhteisymmärrystä edes siitä, minkälainen on ihanteellinen hyvin toimiva demokratia. Kansalaisten osallistumisen osalta on aina kysymys erilaisten osallistumiskulttuurien ja -tyylien rinnakkainelosta. Valtioneuvoston demokraatiopolitiikka vastaa kansalaisyhteiskunnassa olevaan kysyntään saada lisää osallistumismahdollisuuksia ja lisää mahdollisuuksia saada vaikuttaa politiikan asiasisältöihin. Uudet osallistumismuodot voivat tuoda myös ongelmia. Ne saattavat entisestään vahvistaa kansalaisyhteiskunnan digitaalista kuilua. Ne saattavat myös lisätä kansalaisten tyytymättömyyttä politiikkaan, jos osallistumismahdollisuudet lisääntyvät, mutta osallistumisella ei ole vaikutusta päätöksentekoon.

1. Suomalaisen demokratiapolitiikan tärkein tehtäväalue on kansalaisten poliittisen lukutaidon ja subjektiivisen kansalaispätevyyden vahvistaminen monipuolisen kansalaiskasvatuksen avulla.
  - a Oppilaitoksien vastuuta kansalaiskasvatuksessa on vahvistettava. Yhteisten asioiden hoitoon liittyvää keskustelua ja päätöksentekoa on läpäisyperiaatteella otettava mukaan eri oppiaineiden opetuksessa
  - b Kiinnitetään kansalaiskasvatuksessa erityistä huomiota huonosaisten ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ja aikuisten poliittisen lukutaidon ja subjektiivisen kansalaispätevyyden vahvistamiseen. Tavoitteen edistämiseksi on tuettava kansalaisjärjestöissä ja vapaan sivistystyön oppilaitoksissa tehtävää kansalaiskasvatustyötä.
2. Kansalaisten vaalivalintojen selkiinnyttämiseksi eduskunta- ja kunnallisvaalien vaalijärjestelmää tulisi uudistaa niin, että puolueiden väliset vaaliliitot kielletään.
3. Äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi vaalien järjestämistä uudistetaan niin, että äänestäminen on mahdollista myös sähköisenä etä-äänestämisenä.
4. Muutetaan puoluetukilainsäädäntöä niin, että puoluetukea voivat saada myös puolueet, jotka eduskuntavaaleissa ovat saaneet vähintään yhden prosentin hyväksytyistä äänistä.
5. Muutetaan lainsäädäntöä niin, että sähköinen etä-äänestäminen on mahdollista myös puoluejärjestöjen toiminnassa.
6. Lisätään hallitusohjelman joustavuutta niin, että taloudellisten tai muiden yhteiskunnallisten olojen muutos voidaan vaalikauden aikana nykyistä joustavammin ottaa huomioon hallitusohjelmassa.
7. Lisätään tieteellisiin selvityksiin ja erilaisten vaihtoehtojen vertailuun perustuvaa komiteatyötä merkittävien yhteiskunnallisten uudistusten valmistelussa.
8. Lisätään avoimien kuulemistilaisuuksien käyttöä eduskunnan valiokuntatyössä.
9. Parannetaan kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan väliseen vuorovaikutukseen selkeitä ja helppokäyttöisiä sähköisiä käyttöliittymiä.
10. Uudistetaan kuntasektorin vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden tuotantoa niin, että kansalaiset voivat saada nykyistä selkeämmän kuvan siitä, ketkä ovat vastuussa kulloinkin harjoitetusta politiikasta ja minkälaisia kulloinkin ovat päätöksenteon vaihtoehdot. Uudistuksessa on vältettävä sellaisia hierarkkisia organisaatorakenteita, jotka vaikeuttavat kansalaisten edellytyksiä saada kuvaa siitä, missä asioita koskevat päätökset lopulta tehdään.



- 
11. Kuntasektorin demokratiapoliittista työtä varten kootaan eri maista kokemuksia osallistuvan demokratian uusien muotojen sovelluksista paikallisessa päätöksenteossa. Mielenkiinnon kohteena ovat muun muassa deliberatiivista budjetointia, deliberatiivisia kyselyjä ja deliberatiivisia kansalaisraateja koskevat toimintaperiaatteet ja kokemukset.
  12. Lisätään kuntien tärkeimpien luottamustehtävien hoitamisessa mahdollisuutta hoitaa kyseisiä tehtäviä kokopäivätoimisesti tai puolipäivätoimisesti.

---

## 5 Henkilöhaastattelut

Tuija Brax, OTK, kansanedustaja  
Aaro Harju, FT, pääsihteeri, Kansalaisfoorumi SKAF ry  
Ossi Heinänen, pääsihteeri, Plan Suomi Säätiö  
Katju Holkeri, VTM, finanssineuvos, valtiovarainministeriö  
Karina Jurila, YTT, ajatuspajan johtaja  
Marja Keränen, professori, Jyväskylän yliopisto  
Elina Lepomäki, DI, KTM, tutkimusjohtaja, Ajatuspaja Libera  
Mikko Majander, VTT, toiminnanjohtaja, Kalevi Sorsa -säätiö  
Kaija Majoinen, tutkimus- ja kehitysjohtaja  
Seppo Niemelä, FT  
Matti Putkonen, työmies, Perussuomalaiset  
Jarmo Rinne, YTT, tutkija  
Taru Tujunen, KM, puoluesihteerin, Kansallinen Kokoomus

# LÄHTEET

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

Borg, Sami (toim. 2006): Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisuja 1/2006.

Borg, Sami (2008): Kansalaisten jäsenyys ja toiminta puolueissa. Teoksessa Heikki Paloheimo ja Tapio Raunio (toim.): Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä. Porvoo–Helsinki: WSOY Oppimateriaalit, s. 85–108.

Borg, Sami (toim. 2012): Muutosvaalit. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 16/2012.

Borg, Sami (toim. 2013): Demokratiaindikaattorit 2013. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013.

Borg, Sami ja Heikki Paloheimo (toim. 2009): Vaalit yleisdemokratiassa. Tampere: Tampere University Press.

Borre, Ole (2001): *Issue Voting.* Aarhus: Aarhus University Press.

Commission of the European Communities (2005): *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate.* COM(2005) 494 final.

Commission of the European Communities: *Europe fo Citizens Program 2007–2013.* <<http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/>>

Council of Europe: *Forum for the Future of Democracy.* <<http://hub.coe.int/what-we-do/democracy/forum-future-of-democracy>>

Council of Europe (2001): Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of ministers to member states on the participation of citizens in local public life.

Council of Europe (2009): *Council of Europe Reference Framework for regional Democracy.* MLC-16(2009)11.

Dalton, Russell J., Wilhelm Bürklin, and Andrew Drummond (2001): *Public Opinion and Direct Democracy.* *Journal of Democracy* 12(2001):4, 141-153.

Di Palma, Giuseppe (2013): *The Modern State Subverted.* Colchester: ECPR Press.

---

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta: Uusi ja vanha demokratia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 7/2013.

Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2005:1.

Euroopan parlamentti/ Tietoa parlamentista/Eurooppalainen kansalaisaloite <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/001eb38200/Kansalaisaloite.html>>

Gavelin, Karin, Simon Burall and Richard Wilson (2009): Open Government: beyond static measures. A paper produced by Involve for the OECD. <<http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>>

Giddens, Anthony (1994): Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics. Cambridge: Polity Press.

Habermas, Jürgen (1981): Theory of Communicative Action. Volume One. Reason and the Rationization of Society. Boston, Massachusetts: Beacon Press.

Harvey, David (2008): Uusliberalismin lyhyt historia. Tampere: Vastapaino.

Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse (2002): Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work. Cambridge: Cambridge University Press.

Häyhtiö, Tapio and Jarmo Rinne (eds. 2008): Net Working/Networking. Citizen Initiated Internet Politics. Tampere: Tampere University Press.

Inglehart, Ronald (1977): The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics. New Jersey: Princeton University Press.

Kaase Max and Kenneth Newton (1995) Beliefs in Government. Oxford: Oxford University Press.

Kansalaisaloitelaki. Sääd. kok. 12/2012.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan loppuraportti 2007–2011. Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 52/2011.

Karvonen, Lauri (2005): Demokratian näkymiä Suomessa. Teoksessa Heikki Paloheimo (toim.): Vaalit ja demokratia Suomessa. Porvoo-Helsinki: WSOY, s. 290–304.

Kettunen, Pekka ja Johanna Osenius (2002): Kohti osallistumisen uutta aikaa. Osallistumishankkeen II-vaiheen arviointiraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:14.

---

Korpi, Walter (1983): *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.

Kuule kansalaista - valmistelevi viisaasti. Helsinki: Valtiovarainministeriö 2005.

Laki sähköisestä allekirjoituksesta. Säd. kok. 14/2003.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Säd. kok. 13/2003.

Lijphart, Arend (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.

Lyotard, Jean-François (1985): *Tieto postmodernissa yhteiskunnassa*. Tampere: Vastapaino.

Maslow, Abraham (1943): A Theory of Human Motivation. *Psychological Review* 50: 4, s. 370–396.

OECD (2001): *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD.

OECD (2009): *Focus on Citizens. Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD.

OECD (2011): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing.

Open Government Partnership. <<http://www.opengovpartnership.org/>>

Paloheimo, Heikki (toim., 2005): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo-Helsinki: WSOY.

Paloheimo, Heikki ja Jan Sundberg (2005): Puoluevalinnan perusteet. Teoksessa Heikki Paloheimo (toim.): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo-Helsinki: WSOY, s. 169–201.

Powell, G. Bingham (2004): The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*, vol. 15:4, s. 91–105.

Regeringskansliet: *Arbetet för att stärka demokratin*. <<http://www.regeringen.se/sb/d/15460>>

Regeringskansliet: *Mål och budget för demokratipolitiken*. <<http://www.regeringen.se/sb/d/2001/a/223787>>

Rosanvall, Pierre (2008): *Vastademokratia. Poliittika epäluulon aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.

---

Setälä, Maija (2013): Demokratian uudet muodot. Teoksessa Uusi ja Vanha demokratia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 7/2013, s. 16–29.

SOU 2000: 1: En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande. Statens offentliga utredningar 2000: 1.

Strandberg, Kim (2006): Parties, candidates and citizens on-line. Studies of politics on the internet. Åbo: Åbo Akademis förlag.

Strandberg, Kim (2011): Sosiaalisen median vallankumous? Ehdokkaat, valitsijat ja sosiaalinen media vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Sami Borg (toim.): Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 16/2012.

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma.  
<[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/023\\_sade/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp)>

Tilastokeskus (2011): Tieto- ja viestintätekniiikan käyttö -tutkimus 2011. Helsinki: Tilastokeskus.

Valtioneuvoston asetus kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta. Säd. kok. 269/2007.

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Oikeusministeriön julkaisuja 17/2010.

Wildavsky, Aaron (1975): Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes. Boston: Little, Brown and Company.

Wildavsky, Aaron (1980): How to Limit Government Spending. Berkeley: University of California Press.

Vuorela, Terho ja Kristiina Veräväinen (2000): Uutta osallisuutta pienin askelin: osallisuushankkeen I vaiheen arviointi. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Acta 120.



## Internet-sivustoja

<https://www.kansalaisaloite.fi>

<http://www.kansanvalta.fi>

<https://www.kuntalaisaloite.fi>

<http://www.opengovpartnership.org/>

<https://www.otakantaa.fi>

<http://www.vaalitutkimus.fi/fi/demokratiaindikaattorit.html>

## Sähköiset aineistot

European Social Survey <[www.europeansocialsurveys.org](http://www.europeansocialsurveys.org)>

EVA 1998: EVAn kansallinen asennetutkimus 1998. Sähköinen aineisto. FSD1086.

Vuoden 2003 kansallinen vaalitutkimus. Sähköinen aineisto. FSD1260.

Vuoden 2011 kansallinen vaalitutkimus. Sähköinen aineisto. FSD2653.









OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067  
ISBN 978-952-259-351-1 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.om.fi](http://www.om.fi)