



# UUSI JA VANHA DEMOKRATIA



# **UUSI JA VANHA DEMOKRATIA**

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta  
7/2013

Kansikuva: osa teoksesta Tulevaisuus, Wäinö Aaltonen, 1932/1969  
Kuvaaja: Marko Oja

Kansi ja taitto: Marko Oja

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 7/2013

ISBN 978-951-53-3516-6 (nid.)

ISBN 978-951-53-3517-3 (PDF)

# SISÄLLYS

- 1      Lakia, työtä, rauhaa ja valoa  
*Eero Heinäluoma*
- 3      Vaikuttamisen vallankumous  
*Päivi Lipponen*
- 6      Kansallinen ja ylikansallinen demokratia  
*Kaarlo Tuori*
- 16     Demokratian uudet muodot  
*Maija Setälä*
- 30     Edustuksellisen demokratian kannatus ja sen kipukohdat  
*Ilkka Ruostetsaari*
- 49     Näkökulmia suomalaiseen demokratiaan  
*Pauli Rautiainen & Anna Hyvärinen*
- 67     Tarvitaanko uutta demokratiaa?  
*Ilkka Niiniluoto*
- 74     Nya vägar för den representativa demokratin? – Teorier och några  
upptäckter från två experiment i deliberativa medborgarsamtal  
*Kim Strandberg*



# LAKIA, TYÖTÄ, RAUHAA JA VALOA

Eero Heinäluoma

Eduskunnan puhemies

Suomen eduskunta viettää tästä syksystä ensi kevääseen säännöllisen valtiopäivätoiminnan 150-vuotisjuhlavuotta. Venäjän keisari Aleksanteri II kutsui valtiopäivät Suomessa koolle syyskuussa 1863.

Tuosta ajankohdasta käynnistyi säännöllinen valtiopäivätoiminta maassamme. Ajankohdalla oli merkityksensä ja sen lukuisat päätökset loivat pohjaa Suomen itsenäistymiselle.

Eduskunta järjestää useita kansalaistapahtumia kansanvallan merkeissä.

Teemana on lakia, työtä, rauhaa ja valoa. Nämä sadan viidenkymmenen vuoden takaiset valtiopäivien avajaisten kantavat ajatukset ovat hämmästyttävän ajankohtaisia tänäänkin.

Vuosi 1863 ja valtiopäivien käynnistäminen sekä siellä tehdyt päätökset olivat tärkeitä suomalaisille monellakin tapaa. Suomen kieli sai virallisen aseman hallintokielenä, saimme oman rahan ja lehdistönvapauden. Hiukan myöhemmin annettiin kunta-asetus, joka loi perusteet kunnalliselle itsehallinnolle.

Muistaessamme sataviisikymmenvuotista parlamentarismin taivaltamme, meillä on myös syytä tuntea ylpeyttä sopimisen kulttuuristamme, joka sai ilmiänsä jo 1800-luvun valtiopäivätoiminnassa.

Valtiopäivien päätösten tekemiseen tarvittiin vähintään kolmen säädyn hyväksyntä. Säädyn oppivatkin hyvin nopeasti, että kenenkään ei kannattanut toimia yksin vaan aina tarvittiin muiden tukea.

Nykyisin tuntemaamme konsensus-ajattelua kutsuttiin vuonna 1863 ”yhteensovitusmenettelyksi”, säätyjen yhteisneuvotteluiksi. Menettelyllä pyrittiin estämään asioiden raukeaminen tilanteessa, jossa kaksi säätyä oli vastaan ja kaksi puolesta.

Tänä päivänä suomalaisen parlamentarismin perusta on vankalla pohjalla. Se vahvistui olennaisesti 1.3.2000 hyväksytyssä perustuslaissa, joka muotoilee hallituksen muodostamismenettelyn, pääministerin valinnan sekä eduskunnan ohjauksen tässä prosessissa.

Eduskuntavaalien tulos näkyy vaalien jälkeisen hallituksen kokoonpanossa ja hallitusohjelmassa. Eduskunta antaa käytännössä työluvan hallitukselle ja valvoo, että hallitus toimisaan noudattaa saamaansa työ sopimusta.

Kansanvalta elää ajassa. Maaliskuussa 2012 astui voimaan perustuslain muutos, jolla selvennetään ulkopoliittikan johtamisen menettelyä. Hallituksen ja presidentin ollessa eri mieltä, eduskunta nostettiin ratkaisijan asemaan. Samoin voimaan tuli kansalaisaloite. 50 000 äänioikeutettua Suomen kansalaista voi tehdä eduskunnalle aloitteen lain säätämiseksi. Nämäkin muutokset perustuslakiin vahvistavat kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia sekä eduskunnan asemaa.

Kansanvaltaan kuuluu myös oppositio ja sen mahdollisuudet haastaa hallitus. Näitä mahdollisuuksia on parannettu kuluneella vaalikaudella.

Suurin kansanvallan uhka on hiipuva äänestysaktiivisuus. Tässä asiassa Suomi on erottautunut vuodesta 1987 lähtien muista Pohjoismaista. Tämä seikka ansaitsisi myös tiedeyhteisöltä valotusta.

Eduskuntatyö tehdään pitkälti valiokunnissa. Yksi mielenkiintoisimmista elimistä eduskunnassamme on tulevaisuusvaliokunta, joka valmistelee muille valiokunnille pyynnöstä lausuntoja niiden tehtäväalueeseen kuuluvista tulevaisuutta koskevista asioista sekä tulevaisuuden kehitystekijöihin liittyvissä teemoissa.

Tulevaisuusvaliokunnan tehtävänä on sanalla sanoen tuottaa valoa eli uusia, tuoreita ajatuksia lainsäädäntötyötä tekeville kansanedustajille. Tässä tehtävässään valiokunta on varsin tuottelias ja kunnianhimoinen. Valiokunnan työt ovatkin usein luoneet pohjaa uudelle hallitukselle ja hallitusohjelmalle.

Erinomaisena esimerkkinä tulevaisuusvaliokunnan määrätietoisesta työskentelystä on tämä julkaisu uudesta ja vanhasta demokratiasta. Kiitän valiokuntaa ahkeruudesta ja ennakkoluulottomuudesta uuden rakentamisessa.

# VAIKUTTAMISEN VALLANKUMOUS

Päivi Lipponen

Filosofian tohtori, kansanedustaja, tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja

Tämän teoksen tavoite on tarkastella kuinka uusi demokratia kohtaa vanhan, perinteisen demokratian. Kyse on siis kansasta, vallasta, puoluelaitoksesta, kansalaisyhteiskunnasta ja valtiosta. Yhteiskunta ympärillämme on jatkuvassa muutoksessa. Kuinka voimme edistää kansanvaltaa muutoksessa ja ennakoida tulevaisuutta? Tässä teoksessa puhumme demokratiasta. Riittävätkö ihmisille perinteiset vaikuttamisen väylät ja millaisia mahdollisuuksia teknologinen kehitys tuo? Kirjoittajina on merkittäviä suomalaisia tiedemiehiä ja tutkijoita.

Valtiopäivälaitos perustettiin 150 vuotta sitten. Eduskuntauudistus, yleinen ja yhtäläinen äänioikeus täytti jo pyöreitä vuosia, Suomen demokratia on nuorta ja Suomen kansallisvaltio sitäkin nuorempi. Suomen itsenäisyyden sadas vuosi on lähestymässä.

Länsi-Eurooppa mieltää itsensä demokratian mallimaanosaksi. Sananvapaus, mielipiteen vapaus ja ihmisoikeudet ovat kunniassa länsimaissa. Ne ovat samalla universaaleja arvoja.

On kuitenkin muistettava, että kansanvallan tie on ollut pitkä. Valistusfilosofit määrittelivät uudelleen vallan, kansan, hallitsijan, valtion, lainsäädännön ja oikeusjärjestelmän aseman. Valistuksen opit toteutuivat Ranskan vallankumouksessa. Montesquieun vallan kolmijako-oppi on edelleen osa meidän järjestelmäämme.

Ranskan vallankumous tuotti myös giljotiinin. Tie kansanvaltaan on ollut verinen. Nyt elämme historian vakaimmassa demokraattisessa yhteisössä, Euroopan unionissa.

Demokratia kiinnittyy aina kulttuuriin ja yhteiskuntaan ja siitä ei ole sellaisenaan vientituotteen. Tärkeätä on kuitenkin pitää esillä ihmisoikeuksia, universaaleja oikeuksia ja arvoja. On tehtävä yhteistyötä ja käytävä vuoropuhelua Euroopan ulkopuolisten maiden kanssa.

XX

Kun Suomesta tuli autonominen alue Venäjän keisarikunnan yhteyteen, haasteena oli rakentaa suomalainen kansa. 1800-luku oli nationalismin aikaa ja kansa määrittyi yhteisen historian, uskonnon ja kielen tunnusmerkkien kautta ja kansallisvaltion tuli noudattaa näitä kansan luonnollisia rajoja. Suomalaisuus määrittyi veren perinnön kautta.

Ranskassa kansalaisuus määrittyi maa-alueen kautta missä henkilö asui. Jokainen, joka asui Ranskan valtion rajojen sisällä, oli ranskalainen.

Suomalaisen kansallisvaltion ja kansan käsitteet ovat nyt 2000-luvulla uudelleen muovautumassa.

Suurlakko, eduskuntauudistus, itsenäistyminen, sisällissota ovat suomalaisen kansanvallan käännekohtia. Niiden myötä syntyivät demokratian pilarit, poliittinen järjestelmä. Aikaa voidaan sanoa poliittisen modernisoitumisen jaksoksi, jolloin suuret joukot astuivat päättäjiksi politiikan areenalle.

Ydinasia tuolloin oli se miten ihmiset järjestäytyivät, ihmisiä kokoavat verkostot, kansanliikkeet syntyivät. Suomalainen puoluejärjestelmä periytyy pääosin noista vuosista.

Suomalaisen kansanvallan vahvuus on Pohjoismainen malli, jossa valtiolla on merkittävä rooli tulojen uudelleen kohdentajana. Taustalla on ajatus tasa-arvosta. Ihmisen sosiaalinen tausta ei saisi vaikuttaa ihmisen terveyteen ja koulutusvalintoihin.

## XX

2000-luvulla tieto liikkuu, kansat liikkuvat ja ihmisten tunne kuulumisesta tiettyyn ryhmään on heikentynyt. Mielipidekyselyissä vastaajat eivät osaa määritellä kantaansa. Erityisen voimakkaasti epävarmuus näkyy perinteisissä työväestön ammateissa ja alempien toimihenkilöiden parissa.

Nyky-Suomessa eriarvoisuus on alkanut kasvamaan ja tapahtuu ylisukupolvista syrjäytymistä. Eriarvoistuminen kytkeytyy enenevästi siihen millaiset näkymät ihminen kokee itsellään olevan. Suomessa yksilökeskeisyys kasvaa ja auktoriteetit murenevat. Edessä on yksilökeskeisempi maailma. Maailma pirstaloituu, vanhat valtakeskittymät murenevat.

Miten tämä muutos vaikuttaa kansanvaltaan? Vahvistaako yksilöllisyys demokratiaa vai ei?

Tulevaisuusvaliokunta on think-tank parlamentin sisällä. Se on perustettu tukemaan ja edistämään demokratiaa. Lainsäädännön sijasta sen tehtävä on rakentaa tulevaisuuspolitiikkaa ja seurata ennakoida teknologian kehitystä. Demokratia teema on aina läsnä valiokunnan työssä.

Olemme julkaisseet teoksia:

- Mustat joutsenet – Mikä muuttaa maailmaa seuraavaksi? Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kirjoituskilpailu (2013)
- Kokeilun paikka! Suomi matkalla kohti kokeiluyhteiskuntaa (2013)
- Joukkoistaminen demokratiassa: Poliittisen päätöksenteon uusi aika (2012)
- Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto (2009)
- Monen monta demokratiaa (2007)
- Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä (2007)
- Demokratia ja tulevaisuudet (2006)

Valiokunta käy vuoropuhelua pääministerin ja eduskunnan välillä. Kerran vaalikaudessa annettava tulevaisuusselonteko on hyvä perusta tulevaisuustyölle yhteiskunnassa.

## XX

On tärkeitä vahvistaa parlamentaarisen järjestelmän legitimaatiota. Ongelmat monimutkaistuvat, tietoa on vaikeata saada ja kokonaiskuvan hahmottaminen on vaativaa.

Teknologinen kehitys voidaan ymmärtää uutena luku- ja kirjoitustaitona, jota ilman ei pian pärjää. Kehitys nopeutuu kertautuen. Näyttää siltä, että kuilu kehittyneiden ja kehitysmaiden välillä repeää syväksi. On parlamentteja, joissa jo kolmen koneen käyttö samaan aikaan tukkii järjestelmän. Afganistanissa edustajilla ja virkamiehillä on käytössä yhteensä viisi tietokonetta.

Teknologinen kehitys on haaste demokratialle ja kansalaisyhteiskunnan tulevaisuudelle. Globaali kapitalismi kyllä pitää huolen omista tarpeistaan. Demokraattiset instituutiot uhkaavat jäädä nyt lapsipuolen asemaan.

Kuluvana kautena valiokunta on julkaissut raportin joukkoistamisesta sekä aloittanut joukkoistamisen hyödyntämisen lainsäädäntökokeiluilla.

Joukkoistaminen merkitsee aiemmin suljettujen päätöksentekoprosessien avaamista verkossa niin, että jokainen jolla on pääsy verkkoon voi osallistua avoiimiin tehtäviin. Näin kerätään ihmisten osaamista, tietoa, taitoa ja kokemusta. Ihmiset saavat tietoa poliittisesta päätöksenteosta, mikä lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja politiikan uskottavuutta. Antamalla tietoa ja taitoa kansalaiset välittävät arvojaan päätöksenteon pohjaksi ja samalla syntyy aivan uudenlaisia ratkaisuja. Prosessi ei vain tuota parempaa päätöksentekoa, vaan myös kasvattaa yhteyttä kansalaisten ja päättäjien välillä. Erityisesti osallistuminen kasvattaa omistajuutta. Joukkoistaminen ei korvaa edustuksellista demokratiaa, vaan täydentää sitä.

Suomi on mukana Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmassa. Läpinäkyvyys vahvistaa ihmisten uskoa hallinnon toimintaan. Suomen kunnilla on vahva itsehallinto, sillä päätöksenteon halutaan olevan lähelle kuntalaista. Avoimuus ja osallisuus perustuvat perustuslakiin, kuntalakiin ja julkisuuslakiin.

Kansainvälinen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma pyrkii kansalaisten osallistumisen parantamiseen. Tavoitteeseen edetään avaamalla toimintaa, kuten mahdollistamalla kansalaisille osallistuva budjetointi. Lisäksi ihmisten on ymmärrettävä käytettyä virkakieltä. Tiedon avaaminen mahdollistaa kansalaiselle hallinnon toiminnan paremman seuraamisen ja osallistumisen päätöksentekoon. Julkisen hallinnon tulee myös toimia mahdollistajana eli luoda edellytyksiä kansalaisyhteiskunnan toiminnalle. Yksi uuden demokratian keino on myös käyttöön otettu kansalaisaloite.

Valiokunta on järjestänyt kansalaisille kirjoituskilpailun ja julkaissut sen perusteella teoksen Mustat joutsenet. Ainutlaatuinen aineisto on siirtynyt VTT:lle tutkittavaksi ja suomalaisten tulevaisuusodotuksista valmistuu tieteellinen artikkeli.

Jokaisella meistä on yksi ääni. Jokaisen mielipide on yhtä tärkeä. Demokratia on erilaisten kantojen yhteensovittamista. Tärkeintä on kuulemisen ja ymmärtämisen taito.

# KANSALLINEN JA YLIKANSALLINEN DEMOKRATIA

Kaarlo Tuori

Akatemiaprofessori, Helsingin yliopisto

## 1.

Aloitan muutamalla henkilöhistoriallisella huomautuksella. Olen kaksi kertaa aikaisemmin puhunut ja kirjoittanut Euroopan integraation vaikutuksista kansalliseen lainsäädäntövaltaan ja demokratiaan. Ensimmäinen kerta oli yliopiston Studia generalia -luentosarjalla vuonna 1994, jolloin Suomi oli jo liittynyt Euroopan talousalueeseen mutta vasta valmistautumassa kansanäänestykseen EU-jäsenyydestä. Etsin esitykseeni dramatiikkaa Eetu Iston maalauksesta Hyökkäys. Lunaan alustuksen kahta ensimmäistä kappaletta:

Eetu Iston maalaus Hyökkäys on koristanut monen suomalaisen kodin seiniä. Se symboloi tunnuksia, joiden alla suomalaiset vuosisatamme alussa kävivät taisteluun autonomiansa puolesta. Taistelu oli oikeustaistelua: uhattuna oli isiltä peritty kansallinen oikeusjärjestys, jonka Venäjän kotka yritti Suomineidolta riistää.

Olemmeko tänään, miltei sata vuotta myöhemmin vastaavassa tilanteessa? Onko isiltä peritty kansallinen oikeusjärjestys jälleen vaarassa, nyt mahdollisen EU-jäsenyyden vuoksi? Voisimmeko ottaa Iston taulusta uusintapainoksen sijoittamalla vain Venäjän kotkan tilalle Brysselin nimettömät ja kasvottomat byrokraatit?

Yritin alustuksessa rauhoitella Eetu Iston perillisiä. Tunnustin kyllä EU-oikeuden perustavat periaatteet, jotka erottavat sen kansainvälisestä oikeudesta, kuten suoran vaikutuksen kansallisissa tuomioistuimissa sekä etusijan kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Mutta korostin, että EU-säädösten ja EU:n toimielinten lainsäädäntövallan ala ei ensinnäkään kata suinkaan koko oikeusjärjestystä. Länsi-Euroopan integraation pääpaino oli ollut taloudellisessa yhdentymisessä ja ennen kaikkea yhtenäisen sisämarkkina-alueen luomisessa. Maastricht-sopimuksella yhdentyminen oli saanut uusia ulottuvuuksia, mutta taloudellista painotusta tämä ei ollut mielestäni muuttanut.

Viittasin siihen, että EU-oikeus kattaa ensisijaisesti sääntelyitä, joita on pidetty välttämättöminä toteutettaessa kuuluisaa neljää taloudellista perusvapautta: tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työtekijöiden vapaata liikkuvuutta. Totesin, että suurin osa EU-säädöksistä on varsin teknisluonteisista normistoa, joka esimerkiksi Suomen kansallisessa oikeusjärjestyksessä ei edellyttäisi eduskuntalakia vaan voitaisiin antaa hallinnollisessa järjestyksessä. Pidin olennaisena, että sellaiset oikeusjärjestyksen perinteiset ydinalueet kuin rikosoikeus, perhe- ja perintöoikeus tai sopimusoikeuden perusteet jäivät EU-säädösten ja EU-elinten lainsäädäntövallan ulkopuolelle. Arvioin, että EU-normien vaikutus ulottuisi vain kohtalaisen vähäiseen osaan tuomioistuinten ratkaistavista jutuista. Oikeusjärjestyksen perinteisillä ydinalueilla, kuten juuri rikosoikeudessa tai perhe- ja perintöoikeudessa, Suomineidon ote lakikirjastaan pitäisi.

Esitin lopuksi tuolloisessa kansanäänestyskeskustelussa ehkä kerettiläiseltä vaikuttaneen kysymyksen: "Onko itsenäisen lainsäädäntö- ja tuomiovallan kruunaama oikeudellinen suvereniteetti ainoa tai korkein arvo, jonka valossa sellaisia valtiollisia ratkaisuja kuin EU-jäsenyyttä olisi arvioitava? Voisimmeko ajatella, että olennaista olisikin lainsäädäntömenettelyn demokraattisuus, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja itsemääräämisoikeuden takaaminen?" Totesin, että näin ajatellen suvereeni kansallisvaltio ei enää olisi mikään itseisarvo edes silloin, kun arvioimme lainsäädäntövallan käyttämistä ja että "EU:n puolella tällainen ajattelutapa siirtäisi keskustelun painopistettä EU:n kuuluisaan demokratiavajeeseen."

Toisen alustukseni pidin lakimiespäivillä 2005. Aiheenani oli *Kansalaisten vai valtioiden Eurooppa: Suomalaisen lainsäätäjän liikkuma-ala*. Yhdessätoista vuodessa painotuksissani oli tapahtunut muutoksia. Nyt kiinnitin huomiota siihen, että kansalliset tuomioistuimemme tukeutuvat ratkaisutoiminnassaan lisääntyvässä säännöksiin, joiden syntylähde on muualla kuin Suomen eduskunnassa, ja että jäsenyytemme Euroopan unionissa oli muuttanut tuomioistuinten käyttämien oikeuslähteiden etusijajärjestystä tavalla, joka heikentää kansallisen lainsäätäjän asemaa. Samalla kuitenkin korostin, että EU-oikeus jättää kansallisellekin lainsäätäjälle sananvaltaa. EU-direktiivit eivät vain salli vaan jopa edellyttävät kansallisia lainsäädäntötoimia. Direktiivit ilmaisevat ainoastaan tavoitteet, ja kansallisen lainsäätäjän on säädettävä niistä lainsäädännöllisistä keinoista, joilla tavoitteisiin jäsenvaltiossa pyritään. Kansallisen lainsäätäjän liikkuma-ala on itse asiassa direktiivimenettelyn keskeinen taustaidea. Tarkoituksena on, että kussakin jäsenvaltiossa voidaan valita juuri sen oikeusjärjestykseen ja oikeudelliseen perinteeseen soveltuvat lainsäädännölliset keinot ja näin varmistaa, että kansallisen oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ei vaaranneta.

Totesin, että kansallisvaltion viranomaisista riippuu, käytetäänkö direktiivien kansalliselle lainsäätäjälle jättämää liikkuma-alaa hyväksi. Arvostelin Suomessa noudatettua menettelyä ja katsoin, että aivan liian usein direktiivejä toimeenpaneviin kotimaisiin säädöksiin oli suoraan kopioitu direktiivin tekstiä, vaivautumatta sopeuttamaan sitä kansalliseen sääntelytapaan ja lakikieleen. Luonnehdin direktiivien suoraa kopiointia kotimaisiin säädöksiin vapaaehtoiseksi luopumiseksi siitä toimivallasta, jota kansallisella lainsäätäjällä vielä on EU-oikeuden alueella. Ulotin tämän arvion myös direktiivien kansallisessa toimeenpanossa toisinaan tavattavaan *blanco*-menettelyyn, jossa direktiivi omaksutaan pelkällä viittaus-säännöksellä osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Vielä vuonna 2005 arvioin, että EU-oikeudellinen sääntely on enimmäkseen jättänyt kansalliselle lainsäätäjälle oikeusjärjestyksen perinteiset ydinalueet: yleisen siviilioikeuden, perhe- ja perintöoikeuden, rikoslain ... Samalla kuitenkin totesin, että oikeusjärjestyksen painopisteet saattavat olla muuttumassa muun muassa teknologisen kehityksen ja yhteiskunnan informatisoitumisen vuoksi. Informaatioyhteiskunnalle ominaiset sääntelyt vaikapa tietosuojassa tai viestinnänvapaudessa saattavat olla siirtymässä oikeusjärjestyksen periferiasta keskusta. Ja näillä aloilla ylikansallisen sääntelyn tarve on riidaton ja EU-säädösten asema tärkeä. En enää yhtynytkään varauksitta usein kuultuun yleistykseen, jonka mukaan kansallisen lainsäätäjän toimivaltaa rajoittava eurooppaoikeudellinen sääntely voi kyllä olla poliittisesti tärkeää mutta ei oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa kovin merkittävää.

Löydän kuitenkin vuosina 1994 ja 2005 esittämistäni arvioista yhden tärkeän yhteisen painotuksen. Samoin kuin EU-kansanäänestyksen alla myös vuonna 2005 kyseenalaistin kansallisen suvereniteetin itseisarvon demokratiakeskustelussa. Katsoin, että meidän ei tule jäädä voivottelemaan kansallisen lainsäätäjän toimivallan menetyksiä ja pyrkiä sitä kynsin hampain puolustamaan. Pidin olennaisempana pohtia, miten voidaan täyttää se oikeudellisen sääntelyn legitimititeettivaje, jonka kansallisen lainsäätäjän aseman muuttuminen synnyttää. Minusta seuraavat kysymykset olivat tärkeämpiä kuin siilipuolustustaktiikan hioaminen kansallisvaltion lainsäädäntövallan suojaamiseksi: Miten voidaan turvata EU:n lainsäätämismenettelyn demokraattisuus? Miten EU:n rakenteissa ja menettelyissä voidaan toteuttaa demokraattisen oikeusvaltion periaatteita? Ovatko demokraattinen oikeusvaltio ja sen edellyttämät kansalaisyhteiskunta ja julkisuus ylipäätään mahdollisia ylikansallisella tasolla? Vai ovatko ne vain euro-intellektuellien haavekuvia?

## 2.

Mitä uutta näistä tärkeistä teemoista voidaan sanoa nyt kun ensimmäisestä arviostani on kulunut 19 vuotta ja toisestakin jo kahdeksan? Miten ennustukseni ovat toteutuneet ja miten meidän olisi tänään perusteltua ennakoida tulevaisuutta?

Kahdessa keskeisessä asiassa tunnustan erehtyneeni. EU:n lainsäädännön ala on laajentunut, ja tänään olisi perin juuri virheellistä väittää, että se rajoittuu vain oikeusjärjestyksen reuna-alueille, periferiaan. Rikos- ja siviilioikeuden keskeisiä alueita on siirtynyt EU:n lainsäädäntövaltaan. Siviilioikeudessa kansainvälisten perhesuhteiden voimakas kasvu on aiheuttanut paineita myös perheoikeuden yhtenäistämiseen. Maastrichtin sopimuksen pilarijaosta, jossa rikosoikeudellinen lainsäädäntö vielä valtaosin kuului kolmanteen, hallitusten välisen yhteistyön piiriin, on luovuttu ja samalla EU-tuomioistuimen tuomiovaltaa on laajennettu. Jo Amsterdamin sopimuksen nojalla EU:n sisärajat avannut Schengen-säännöstö siirrettiin osaksi EU-oikeutta ja samalla Luxemburgin tuomioistuimen toimivaltaan. Amsterdamin sopimuksella otettiin niin ikään käyttöön erityinen puitepäättösmenettely kolmannen pilarin alueelle kuuluvassa poliisiyhteistyössä ja rikosasioita koskevassa oikeudellisessa yhteistyössä. Puitepäätöksiä tehtiinkin muun muassa rikollisjärjestöihin kuuluminen rangaistavuudesta ja eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä. Lopulta Lissabonin sopimuksella koko pilarijako siirrettiin historiaan. EU ei ole ollut toimeton edes sellaisella siviilioikeuden ydinalueella kuin sopimusoikeudessa. EU-parlamentti sponsoroï professo-

rivetoista hanketta eurooppalaisten sopimusoikeudellisten periaatteiden kodifioimiseksi. Professoreiden aikaansaannos ei koskaan saanut parlamentin siunausta, mutta todistaa jo pelkällä olemassa olollaan eurooppalaisen siviilioikeudenkin yhdentymisestä. Se on valinnainen normisto, jota sopimusosapuolet voivat sopia noudatettavaksi vaikka sillä ei olekaan EU:n toimielinten päätösin vahvistettua virallista asemaa.

Kiinnitin jo vuonna 2005 huomiota siihen, että suomalainen lainsäätäjä on itse asiassa luovuttanut pois lainsäädäntövaltaansa enemmänkin kuin perussopimukset ja niihin perustuva EU:n sekundäärlainsäädäntö olisivat vaatineet. Tämä arvio on syytä toistaa tänään: aivan liian usein direktiivit toimeenpannaan usein kehnoinakin käännöksinä tai blanco-säännöksin. Komission käynnistämän sanktioprosessin pelko on huono tekosyy tällaiselle menettelylle.

Eräissä olennaisissa suhteissa vuonna 1994 ja 2005 esittämiäni arvioitani EU-jäsenyyden vaikutuksista demokratiaan ja kansallisen parlamentin asemaan on täydennettävä. Osaksi kyse on vasta vuoden 2005 jälkeisestä kehityksestä, osaksi taas näkökohdista, jotka olisi pitänyt havaita jo aikaisemmin. Yleinen käsitys jäsenvaltioissa on, että EU-politiikka on kansallisessa poliittisessa järjestelmässä lisännyt hallituksen painoarvoa parlamentin kustannuksella. Syynä on se, että EU-politiikka perustuu yhä paljolti hallitusten välisiin neuvotteluihin ja jättää kansalliset parlamentit sivurooliin. Vuonna 1994 en osannut ennakoida, että Suomessa voisi käydä toisin. EU-asioiden käsittelyjärjestelmä, jolla pyrittiin korvaamaan ennen muuta eduskunnan lainsäädäntövallan liukumista Brysseliin, on osoittautunut yllättävänkin tehokkaaksi. Suunnilleen samanaikaisesta enemmistöparlamentarismiin siirtymisestä huolimatta eduskunnan vaikutusvalta hallituksen toimiin ei ole vähentynyt, pikemminkin päinvastoin. Tämän edellytyksenä on tietysti ollut, että valtioneuvosto ottaa eduskunnan EU-poliittisen ohjauksen tosissaan. Tässä suhteessa suomalainen poliittinen kulttuuri on osoittanut kypsyyttään.

Toinen täsmennys, joka minun olisi pitänyt tehdä jo aikaisemmin, koskee demokratian ja kansallisen suvereniteetin suhdetta. Oletuksena keskustelussa niin meillä kuin muuallakin yleensä on, että demokratia-näkökohta puhuu kansallisen suvereniteetin puolesta ja toimivallan Brysseliin siirtämistä vastaan. Mutta näin ei välttämättä ole. Syynä ovat kansallisten lainsäädäntö- ja muiden politiikkaratkaisujen ulkoiset vaikutukset. Demokratian perusajatus on, että niillä, joita päätökset koskevat ja joiden elämänehtoja ne muokkaavat, tulee olla mahdollisuus vaikuttaa päätösten sisältöön. Mitä enemmän poliittisilla ratkaisuilla on ulkoisia vaikutuksia, mitä enemmän ne vaikuttavat muidenkin kansakuntien elämään, sitä suuremman demokratiavajeen niiden jättäminen kansalliseen päätösvaltaan synnyttää. Taloudellisesti yhdentyvässä Euroopassa tämä koskee tietysti ennen muuta taloutta, mutta yhtä hyvin myös esimerkiksi ympäristöpolitiikkaa. Itse asiassa poliittisten ratkaisujen ulkoiset vaikutukset ovat keskeinen perustelu koko Eurooppa-projektille.

Demokratian vaaliminen ei siis välttämättä puolla ratkaisujen säilyttämistä kansallisessa päätösvallassa vaan saattaa päinvastoin edellyttää niiden siirtämistä ylikansalliselle tasolle. Mutta tämä ei tietystikään vielä takaa ylikansallisen päätöksenteon demokraattisuutta. EU:n demokratiavaje on vähintäänkin yhtä ajankohtainen keskustelunaihe kuin se oli vuonna 1994, Suomen valmistautuessa EU-kansanäänestykseen. Palaan siihen vielä tuonnempana.

### 3.

Vuonna 1994 tai edes 2005 en osannut, eikä tainnut osata moni muukaan, olla huolestunut eduskunnan budjettivallan tai kansallisen talous- ja finanssipoliittisen päätösvallan kohtalosta. Viimeksi kuluneen kolmen ja puolen vuoden aikana EU:hun liittyvät demokraatiaongelmat ovat erityisesti euromaissa liittyneet, ei niinkään lainsäädäntövaltaan, vaan finanssi- ja budjettivaltaan.

Maastrichtin sopimuksen EMU-säännökset rakentuivat yhtäältä jäsenvaltioiden finanssipoliittiselle vastuulle – vastuulle valtionvelasta – ja toisaalta niiden finanssi- ja talouspoliittiselle suvereniteetille. Kriisimaiden apupaketit ja euromaiden vakausmekanismit ovat tinekseen jäsenvaltioiden vastuun periaatteesta: no-bailout -periaate on enää voimassa vain hyvinä mutta ei huonoina aikoina. Samanaikaisesti jäsenvaltioiden vastuun kääntöpuoli, jäsenvaltioiden suvereniteetti finanssi- ja talouspolitiikassa, on niin ikään horjumassa. Keväällä 2010 käynnistyneet hätätoimet velkakriisin voittamiseksi ovat vaikuttaneet sekä apua saavien että sitä antavien valtioiden suvereenisuuteen. Kaikki rahoitusavun muodot, alkaen Kreikan lainapaketista ja päättyen Euroopan vakausmekanismiin, ovat rakentuneet ankarien ehtojen varaan. Apua saavat valtiot – Kreikka, Irlanti, Portugal, Espanja ja viimeisenä Kypros – ovat olleet pakotettuja allekirjoittamaan yhteisymmärryspöytäkirjan, jossa on yksityiskohtiin ulottuvia määräyksiä menoleikkausten kohdentamisesta ja alijäämän rahoittamisesta. Lisäksi uusien avustuserien suorittaminen on tehty riippuvaiseksi siitä, että ylikansalliset valvojat – komission, EKP:n ja IMF:n muodostama troikka – toteavat valtion täyttäneen sitoumuksensa. Keskustelussa on vaadittu tätä tiukempaakin finanssipoliittista holhousta (*financial receivership*). Muutama kuukausi sitten voimaan tulleet twopack-asetukset sisältävätkin määräyksiä tehostetusta valvonnasta, johon rahoitusvaikeuksissa olevat tai jo rahoitusapua vastaanottavat eurovaltiot alistetaan.

Sosiaalimenot eivät ole säästyneet leikkauksilta vaan ovat päinvastoin olleet tärkeimpiä säästökohteita. Kriisimaissa säästöohjelmat on koettu ulkoa tulevaksi sanelupolitiikaksi, jota heikot ja tehtävässään epäonnistuneet kansalliset poliittiset päätöksentekijät eivät ole kyenneet torjumaan. Kuten Kreikan kehitys selkeimmin osoittaa, tämä on vaarantanut sekä Euroopan yhdentymisen että kansallisen poliittisen järjestelmän legitimitetin ja synnyttänyt kasvavaa katkeruutta apua antavia mutta samalla tiukkoja ehtoja asettavia valtioita, ennen kaikkea Saksaa, kohtaan.

Rahoitusvakauden palauttamiseen tähtäävät toimet ovat vaikuttaneet myös avun rahoittavien valtioiden suvereenisuuteen. Avustustoimiin liittyvät valtioiden taloudelliset vastuut ovat sekä erikseen että kokonaisuudessaan tarkasteltuina valtavia. Tämä on synnyttänyt valtiosääntöongelmia varsinkin sellaisissa maissa kuin Saksa ja Suomi, joissa perustuslailla on poikkeuksellisen vahva asema poliittisessa ja oikeudellisessa kulttuurissa. Tärkeimmät valtiosääntöoikeudelliset huolenaiheet liittyvät kansalliseen täysivaltaisuuteen sekä parlamentin finanssivaltaan ja finanssipoliittisen päätöksenteon demokraattiseen legitimitettiin.

Syyskuussa 2011 antamassaan päätöksessä Saksan valtiosääntötuomioistuim otti kantaa myös EU:n perussopimusten suhteeseen kansalliseen budjettivaltaan. Tuomioistuin totesi, että ”perussopimukset eivät ole ristiriidassa sen käsityksen kanssa, että kansallinen budjettivalta on välittömän demokraattisen legitimitetin varassa toimivien jäsenvaltioiden

parlamenttien olennainen ja luovuttamaton kompetenssi; päinvastoin, sopimukset edellyttävät tällaista käsitystä”. Niinpä ”perussopimusten tarkka noudattaminen takaa, että Euroopan unionin elinten toimenpiteillä on riittävä legitimaatio Saksassa ja Saksan kannalta”. Tämä vie meidät asian ytimeen: siihen käsitykseen talouspolitiikan luonteesta ja sen legitimititeettivaatimuksista, jota Maastrichtin EMU-periaatteet ilmensivät.

Nämä periaatteet hahmottavat rahapolitiikan epäpoliittiseksi politiikka-alueeksi, joka voidaan ja on syytäkin jättää riippumattomille asiantuntijoille ja johon ei liity demokraattisen legitimitietin vaatimusta; poliittiset interventiot päinvastoin vaarantaisivat rahapolitiikan ”epäpoliittisen” tavoitteen, hintavakauden, toteuttamisen. Sen sijaan finanssipolitiikkaa arvioitiin Maastrichtissa toisista lähtökohdista. Maastrichtissa hyväksytyssä Euroopan taloudellisessa valtiosäännössä finanssipolitiikan odotettiin saavan legitimitietinsä kansallisesta demokraattisesta päätöksenteosta. Kun jäsenvaltioiden finanssipoliittinen suverenisuus ja kansallisten parlamenttien toimivalta kaventuvat, finanssipolitiikka menettää legitimitiettiään, joka sen on ollut määrä saavuttaa kansallisella tasolla.

Varauksistaan huolimatta sekä Saksan valtiosääntötuomioistuinin että Suomen perustuslakivaliokunta ovat lopulta katsoneet, että Euroopan rahoitusvakausjärjestelyt ovat sopu-soinnussa perustuslain kanssa. Mutta jos eurooppalaisia reaktioita velkakriisiin arvioidaan kokonaisuutena, on vaikea välttää johtopäätöstä, että euroalueen valtioiden finanssipoliittinen suverenisuus on merkittävästi supistunut. Kansallista täysivaltaisuutta ja budjettivaltaa eivät uhkaa vain rahoitusapuun liittyvät taloudelliset vastuut vaan myös Euroopan tason talous- ja finanssipoliittisen ohjauksen vähittäinen tiukentaminen ja sen ulottaminen kansallisiin talousarviomenettelyihin.

Yritykset tiukentaa rahoituskuria ovat asteittain nakertaneet jäsenvaltioiden finanssipoliittista liikkuma-alaa, kun eurooppalaiset toimielimet ovat saaneet lisää valvontavaltuuksia ja kun jäsenvaltiot on veloitettu sopeuttamaan kansalliset budjettimenettelynsä eurooppalaisiin vaatimuksiin. Maastrichtin järjestelmässä eurooppalainen valvonta perustui ensisijaisesti vertaisarviointiin ja *soft law* -luonteiseen aineistoon, toisin sanoen menetelmään, josta sittemmin alettiin käyttää nimitystä *avoin koordinaatio*. Sixpack-asetuksilla vakaus- ja kasvusopimusta on muutettu siten, että valtioille langetetaan lähes automaattisesti sanktioita niiden loukatessa velvoitteitaan. Erityisesti liiallista alijäämää koskeva menettely on otanut harppauksen *hard law* -suuntaan. Samalla eurooppalainen finanssipoliittinen ohjaus ja valvonta on ulotettu keskipitkään aikaväliin rajoittuvasta kehysuunnittelusta vuosittaisiin budjetteihin. Twopack-asetukset velvoittavat eurovaltiot toimittamaan komissiolle ja euroryhmälle seuraavan vuoden budjettiehdotuksensa. Vaikka komissiolla ei ole toimivaltaa sitoviin päätöksiin, sen kanta on julkinen, minkä odotetaan tosiasiallisesti suuntaavan jäsenvaltion lopullista päätöksentekoa budjetistaan. Jo aiemmin sixpack-asetuksella luotu uusi, liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamista tarkoittava menettely laajentaa monenvälisen valvonnan finanssipolitiikasta yleiseen talouspolitiikkaan. EU-lainsäädännön ulkopuolisen talouspoliittisen sopimuksen – Fiscal Compactin – päätavoitteena taas on luoda kansallisia takeita sille, että jäsenvaltiot kunnioittavat vaatimusta tasapainoisesta tai ylijäämäisestä budjetista. Lopullisessa muodossaan sopimus ei sisällä ehdotonta vaatimusta perustuslakiin otettavista takeista. Vesitettynäkin ylikansallinen vaatimus kansallisista takeista ja siihen liittyvä valvontamenettely, jossa tehtäviä on sekä komissiolla että tuomioistuimella, merkitsee puuttumista kansalliseen budjettiautonomiaan.

Jäsenvaltioiden finanssi- ja budjettipoliittisen suvereniteetin kaventuminen vaikuttaa demokratian toteutumiseen sekä jäsenvaltioissa että EU:ssa. Se ensinnäkin supistaa sitä legitimizeettikatetta, jonka kansalliset politiikat saavat demokraattisesta budjettimenettelystä. Mutta samalla se kaventaa myös EU:n demokraattista legitimizeettiä vaikeuttamalla EU:lle ominaisen kaksiportaisen legitimaatiomekanismin toimintaa. Jäsenvaltioiden kansalaiset ovat aiemmin kohdanneet EU:n yleensä vain välillisesti, kansallisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten välityksellä. Kansallinen lainsäätäjä implementoi EU-direktiivit ja kansalliset viranomaiset panevat täytäntöön EU:n lainsäädännön. Näin jäsenvaltioiden kansalaiset eivät ole kokeneet EU:n vaikutuksia omaan arkielämäänsä suoraan vaan kansallisen lainsäädännön ja kansallisten viranomaisten päätösten suodattimina. Samalla EU-lainsäädäntö ja EU:n politiikat ovat päässeet osallisiksi kansallisen lainsäädännön ja kansallisten politiikkojen nauttimasta demokraattisesta legitimizeetistä. Euroalueen kriisi on kyseenalaistanut tämän kaksivaiheisen legitimaatiomekanismin toiminnan.

Kriisin aikana eurooppalaisten politiikkaratkaisujen vaikutukset ovat kohdanneet EU-kansalaiset välittömästi, ilman kansallisten demokraattisten prosessien pehmentävää ja samalla legitimoivaa vaikutusta. Kriisivaltioissa kansalliset poliittiset päätöksentekijät ovat panneet täytäntöön vyönkiristysohjelmia, joista on päättänyt komission, Euroopan keskuspankin ja IMF:n muodostama troikka. Kansalliset poliittiset päätöksentekijät on koettu pelkiksi marioneteiksi, jotka toteuttavat muualla jo tehtyjä päätöksiä. Näissä oloissa vaaleihin ja parlamenttiin nojautuvat menettelyt eivät pysty takaamaan edes kansallisen päätöksenteon demokraattista hyväksyntää, puhumattakaan siitä, että ne pystyisivät kanavoimaan tällaista hyväksyntää ylikansallisen tason ratkaisuille. Mutta myös apua antavissa jäsenvaltioissa, joihin Suomikin kuuluu, eurooppalaista päätöksentekotasoa pidetään yhä enemmän vastuussa kansalaisten elämään vaikuttavista ratkaisuista, ja kansallisen parlamentin liikkuma-ala nähdään kapeaksi. Sekä apua saavissa että sitä antavissa valtioissa eurooppalaisen päätöksenteon demokraattinen legitimaatiotarve kasvaa samalla kun kansallisten demokraattisten menettelyjen kyky tyydyttää sitä heikkenee.

#### 4.

Kansallisen finanssipoliittisen suvereenisuuden kaventumiseen ja siitä seuraavaan demokraattisen legitimizeetin menetykseen voidaan vastata kahdella tavalla: joko määrittelemällä uudelleen finanssipoliitiikan luonne ja legitimizeettitarve tai korjaamalla ylikansallisen tason demokratiavajetta. Edellistä strategiaa noudattavat ehdotukset sekä kansallisen että ylikansallisen tason budjettivirastoista tai -neuvostoista. Ehdotukset ovat jo kantaneet hedelmää twopack-lainsäädännössä. Jäsenvaltiot on veloitettu perustamaan kansallinen riippumaton finanssipoliittinen neuvosto, jonka on määrä olla "toiminnallisesti riippumaton jäsenvaltion finanssipoliitikasta vastaavista viranomaisista" ja jonka tehtävänä on seurata kansallisten finanssipoliitiikan sääntöjen täytäntöönpanoa. Vastaavasti Euroopan tasolle on ehdotettu perustettavaksi poliittisesti riippumatonta Euroopan Budjettivirastoa, jolle jäsenvaltioiden – ensi sijassa eurovaltioiden – budjettipoliitiikan valvonta uskottaisiin.

EKP:n aktiivinen osallistuminen rahoitusvakauden palauttamiseen tähtääviin pelastustoi-  
miin ilmentää eräänlaista rahapolitiikan politisoitumisen tendenssiä. Ehkä hieman para-  
doksaalisesti finanssipoliitikassa – ja osin myös yleisessä talouspolitiikassa – on havaitta-

vissa vastakkainen, depolitisoinnin suuntaus. Kansalliset finanssipoliittiset neuvostot ja ehdotukset Euroopan Budjettivirastosta kuvastavat taipumusta käsitellä myös finanssipolitiikkaa epäpoliittisena politiikan alueena, joka tulisi rahapolitiikan tavoin jättää riippumattomille asiantuntijoille. Tämä on merkittävä poikkeama Maastrichtin taloudellisen valtiosäännön perusteista, jotka tunnustavat finanssipolitiikan uudelleenjakovaikutukset ja niistä seuraavan vaatimuksen demokraattisesta legitimaatiosta.

Depolitisoinnin strategialla on kuitenkin ilmeiset rajoituksensa. Demokraattisen legitimaation tarve nousee niistä vaikutuksista, joita ratkaisuilla on kansalaisten elämään, eikä kansalaisten legitimititeettiodotuksia voida mielivaltaisesti ohjailla. Lisäksi on muistettava, että budjettimenettelyissä ei keskustella ja päätetä vain budjetista vaan kansallisen politiikan suunnasta yleisestikin. Monissa valtioissa, niin myös Suomessa, budjettiprosessi on poliittisen keskustelun ja mielipiteen muodostuksen keskiössä. Tästä Saksan valtiosääntötuomioistuimien on toistuvasti muistuttanut.

Vaihtoehtona finanssipolitiikan uudelleen määrittelylle ja demokraattisten menettelyjen painoarvon vähentämiselle on ottaa vihdoin vakavasti EU:n demokratiavaje ja suuntautua kohti demokraattista federalismia. Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille on kuitenkin suotu lähinnä sivustakatsojan asema sekä rahoitusvakausmekanismeissa että Euroopan uudessa taloudellisessa hallintajärjestelmässä. Rahoitusvakausmekanismit ovat valtaosin perustuneet hallitusten väliseen yhteistyöhön ja sivuuttaneet EU:n lainsäädännölliset menettelyt ja institutionaalisen rakenteen. Euroopan parlamentilla ei ole ollut osaa sen paremmin näiden mekanismien suunnittelussa ja niistä päättämisestä kuin avustushjelmien hallinnoimisessa tai valvonnassa. Euroopan parlamentin rooli on alun alkaenkin ollut vähäinen myös finanssi- ja talouspoliittisessa hallinnassa, kuten monenvälisen valvonnan ja liiallisen alijäämän menettelyissä; sillä on ollut oikeus lähinnä vain tietojen saantiin. Sixpack- ja twopack-lainsäädäntö ovat vastanneet arvosteluun puuttuvasta demokratiasta määräyksillä taloudellisesta vuoropuhelusta EU:n toimielinten – ennen muuta parlamentin, neuvoston ja komission – ja tarvittaessa myös asianomaisen jäsenvaltion välillä. Vuoropuhelun näyttämönä on parlamentin asianomainen valiokunta, joka voi kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission sekä, milloin tämä on tarpeen, Eurooppa-neuvoston tai euroryhmän puheenjohtajan keskustelemaan valvontamenettelyissä vireillä olevista asioista. Vaikutuskanavien avaaminen kansallisille parlamenteille ja kansalaisyhteiskunnalle on sen sijaan jäänyt paljolti ohjelmallisten lausumien asteelle.

Varsin vaatimattomat yritykset vetää Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit mukaan taloudelliseen hallintaan sekä lisätä eurooppalaisen päätöksenteon avoimuutta eivät muuta yleiskuvaa. Liittovaltiolliset rakenteet, jotka ovat vähitellen hahmottumassa eurooppalaisen taloudellisen hallinnan asteittaisesta tiukentamisesta, perustuvat lähinnä hallitusten väliseen yhteistyöhön, jota tukevat asiantuntijuuteen nojautuvat elimet kuten komissio ja EKP. Hiipivä liittovaltiollistuminen edustaa ”eksekutiivista federalismia”. Sekä rahoitusvakausmekanismien luominen ja hallinnointi että taloudellisen hallinnan lujittaminen ilmentävät hallitusten välisen yhteistyön uutta nousua. Jos euroalueen kriisin seurauksia arvioidaan EU:n toimielinten valtasuhteiden kannalta, suuria voittajia ovat ensinnäkin hallitusten väliselle yhteistyölle rakentuvat elimet, alkaen Eurooppa-neuvostosta ja sen typistetyistä, euroalueen versiosta ja päätyen sellaisiin epävirallisiin vallankäyttäjiiin kuin Saksan liittokanslerin ja Ranskan presidentin säännönmukaisiin Merkozy-tapaamisiin, jotka

aikanaan ohjasivat euroalueen ja koko EU:nkin kehitystä. Toiseksi voittajiin kuuluvat toimielimet, jotka perussopimuksissa määritellään epäpoliittisiksi asiantuntijaelimiksi: ennen kaikkea Euroopan keskuspankki, mutta myös komissio, erityisesti talous- ja raha-asioiden komissaari. Kriisimaissa Olli Rehn on tunnetuin EU-johtaja, tunnetumpi kuin Barroso tai Van Rompuy. Sekä hallitusten välisyyden uusi nousu että asiantuntijaelinten, erityisesti EKP:n, uskaltautuminen Maastrichtin taloudellisen valtiosäännön niille määrittelemän asiantuntijaroolin ulkopuolelle ovat synnyttäneet uusia demokratiaongelmia, joihin tässä yhteydessä voin vain viitata.

Euroopan parlamentin heikko muodollinen asema rahoitusvakausmekanismeissa ja ylikansallisessa taloudellisessa hallinnassa ei kuitenkaan ole suurin este EU:n demokratiavajeen täyttämiseksi. Valitettavasti minulla ei ole syytä muuttaa vuonna 1994 tekemääni arviota siitä, että suurimmat ongelmat ylikansallisen tason demokratian kehittämiseksi ovat sosiologisia ja kulttuurisia: eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan ja julkisuuden heiveröisyys sekä EU-kansalaisten heikko itseidentiteetti ja hauras solidaarisuus. Jos EU-kansalaisten itseidentiteettiä mitataan vaaliaktiivisuudella, kehitys ei ole ollut rohkaisevaa: samanaikaisesti kun Eurooppa-parlamentin toimivaltaa on lisätty, äänestysprosentti on useimmissa jäsenvaltioissa laskenut. Seurauksena on, paradoksaalista kyllä, että se EU:n toimielin, parlamentti, jonka on määrä huolehtia EU:n suorasta demokraattisesta legitimitetistä, kärsii itse eräänlaisesta demokratiavajeesta. Euroalueen kriisin puhkeamisen jälkeen vaaleja ei tosin vielä ole käyty, joten kriisin vaikutus äänestysvilkkauten on testaamatta.

Jos kriisillä on ylipäättään ollut myönteisiä vaikutuksia demokratian kannalta, yksi niistä voisi olla lisääntynyt tietoisuus eurooppalaisesta tai ainakin euroalueen kohtalonyhteydestä niin mediassa kuin suuren yleisönkin keskuudessa. Ensimmäistä kertaa monissa Euroopan maissa, mukaan luettuna Suomessa, europolitiikka on ollut keskeinen teema kansallisissa valtiollisissa vaaleissa. Tietoisuus eurooppalaisesta yhteenkietoutumisesta on välttämätön edellytys toimivalle ylikansalliselle, EU-tason demokratialle. Valitettavaa ylikansallisen demokratian edellytysten kannalta kuitenkin on, että sinänsä myönteiseen Eurooppa-tietoisuuden vahvistumiseen on liittynyt eräänlainen nationalistinen, kansallismielinen, vääristymä. Tapahtumia muissa jäsenvaltioissa ja Euroopan tasolla tarkastellaan usein ahtaasti ja lyhytnäköisesti määriteltyjen kansallisten etujen lävitse. Samanaikaisesti eurooppalaista yhteenkuuluvuutta nakertavat negatiiviset stereotypit muista kansakunnista ovat pikemminkin vahvistuneet kuin väistyneet. Kaiken kaikkiaan euroalueen kriisi on enemmänkin tuhonnut kuin luonut ja lujittanut eurooppalaisen demokratian sosiologisia ja kulttuurisia edellytyksiä. Euroopan yhdentymisen tulevaisuuden suuria kohtalonkysymyksiä on miten katkaista kasvavan Eurooppa-tietoisuuden ja vahvistuvan nationalismin välinen liitto.

## 5.

Mitä muuta voisimme sanoa Eurooppa-projektin tulevaisuudesta, erityisesti demokratian näkökulmasta? Kriisi on synnyttänyt varsin pitkällekin meneviä suunnitelmia yhdentymisen syventämiseksi, varsinkin euroalueella. Toimielinten pöydällä on niin komission kuin Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Van Rompuyn johtaman ryhmän ehdotuksia, ja myös akateemiset intellektuellit ovat tuoneet keskusteluun omia ideoitaan. Kuitenkin samalla kun vakavin kriisi näyttää olevan takanapäin – monet ajoittavat käännekohdan syyskuu-

huhtikuun 2012 jolloin EKP ilmoitti uudesta kriisimaiden velkakirjojen osto-ohjelmastaan – keskustelu rakenteellisista uudistuksista on hiljentynyt. Jopa komission ehdotukset talous- ja rahaliiton syventämisen ensimmäiseksi vaiheeksi, pankkiunioniksi, ovat vaikeuksissa, kun jäsenvaltiot ovat pahimman kriisivaiheen ohi mentyä palanneet varjelemaan kansallista päätöksentekoaan.

Perustuslaillisen sopimuksen kohtalo vajaa kymmenen vuotta sitten osoitti, miten vaikeita isot valtiosääntömuutokset – tai sellaisiksi koetut uudistukset – EU:ssa ovat. Yhdentymisen asteittaisesta, inkrementalistisesta kehityksestä on oikeastaan vain yksi poikkeus: Maastrichtin sopimus, jolla myös talous- ja rahaliitto synnytettiin. Mutta olosuhteet olivat poikkeukselliset: elettiin vuoden 1989 ja Saksan jälleen yhdistymisen jälkeistä aikaa. Uuden Saksan vaikutusvalta pyrittiin sitomaan Euroopan integraation syventämisellä, ja Saksan oli puolestaan pakko maksaa yhdistymisen hyväksymisestä vaadittu hinta. (Kohtalonivaa tosin on, että talous- ja rahaliitto on tehnyt Saksasta voimakkaamman valtatekijän Euroopassa kuin milloinkaan toisen maailmansodan jälkeen.) Talouskriisin vuosina on toisinaan saattanut näyttää siltä, että käsillä olisi hetki – valtiosääntöteoreetikkojen *constitutional moment* – jolloin jäsenvaltiot – ainakin niiden poliittiset johtajat – olisivat jälleen valmiita isoihin muutoksiin, jos ei koko EU:ssa Iso-Britannian jälleen jyrkentyneen Eurooppa-politiikan vuoksi, niin ainakin euroalueella. Tuo hetki on mennyt ohitse, ja EU:n valtiosääntöinen kehitys on palannut entiseen vähittäisen, inkrementalistisen kehityksen uomaansa. Kriisi on kuitenkin myös opettanut, että jos yhdentymisen hyppäyksellinen syventäminen on mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa oloissa, saavutetusta yhdentymisen tasosta peräytymistäkin pyritään välttämään. Minun onkin vaikea uskoa, että esimerkiksi euroalueen hajoaminen tai raha- ja talousliiton purkaminen olisivat realistisia vaihtoehtoja.

Todennäköistä on, että yhdentymisessä mennään eteenpäin, ei kuitenkaan harppauksin vaan lyhyin askelin. Todennäköistä niin ikään on, että EU:n eriytymiskehitys jatkuu. Euroalueen erityisaseman vahvistuminen kuuluu kriisin merkittävimpiin valtiosääntöisiin seurauksiin. Pidän hyvin mahdollisena, että raha- ja talousliiton tai Schengen-alueen kaltaiset järjestelyt, joissa yhdentymisen syventämiseen valmiit jäsenvaltiot lähtevät omille teilleen, tulevat yleistymään. Eurooppa *à la carte* tulee olemaan todellisuutta vielä enemmän kuin se jo nyt on. Tällä on epäilemättä vaikutuksia myös demokratian tulevaisuuteen Euroopassa. Millaisia, siitä joskus toiste, ehkäpä tulevaisuusvaliokunnan täyttäessä 30 vuotta.

# DEMOKRATIAN UUDET MUODOT

Maija Setälä

Yleisen valtio-opin professori, Turun yliopisto

## Johdanto

Perinteisen puolue- ja vaaliosallistumisen rinnalle kaivataan entistä useammin myös vaihtoehtoisia kansalaisosallistumisen muotoja. Nämä, perinteisen edustuksellisen demokratian kontekstissa uudet demokratian muodot, ovat herättäneet viime aikoina runsaasti kiinnostusta sekä politiikan tutkijoiden että politiikassa toimivien keskuudessa. Kiinnostuksen taustalla lienee perinteisen edustuksellisen demokratian heikkeneminen, joka ilmenee esimerkiksi äänestysosallistumisen alenemisena tai puolueiden jäsenmäärien supistumisena. Perinteisten edustuksellisten instituutioiden merkitys on vähentynyt myös esimerkiksi erilaisten ylikansallisen hallinnan instituutioiden merkityksen kasvaessa.

Kirjassaan ”Democratic Innovations” (2009) Graham Smith on määritellyt demokraattisiksi innovaatioiksi sellaiset instituutiot, joiden tarkoituksena on lisätä tai syventää kansalaisten osallistumista politiikkaan. Ajatuksena on siis perinteisen edustuksellisen demokratian täydentäminen, ei sen korvaaminen. Kirjassaan Smith tarkastelee demokraattisina innovaatioina muun muassa suoran demokratian eri muotoja, osallistavaa hallinnointia, e-demokratiaa sekä deliberatiivisia kansalaisfoorumeita.

Demokraattisia innovaatioita kohtaan on toisaalta suuria odotuksia, toisaalta taas suuria epäilyksiä. Innostuneimpien kannattajien mukaan demokraattiset innovaatiot voivat radikaalisti muuttaa demokratiaa ja lisätä kansalaisten mahdollisuutta vaikuttaa omaan elämäänsä liittyviin päätöksiin. Kansalaisten uusien vaikutusmahdollisuuksien on väitetty voivan vähentää kansalaisten poliittista kyynisyyttä ja lisätä heidän vastuuntuntoaan omasta elinympäristöstään (ks esim. Barber 1984).

Skeptisempien äänenpainojen mukaan demokraattiset innovaatiot saattavat häiritä edustuksellisen demokratian toimintaa, koska ne hämärtävät poliittisten päättäjien vastuuta ja tilivelvollisuutta tehdyistä päätöksistä. Lisäksi usein esitetään epäilyksiä koskien kansalaisten kykyä käsitellä monimutkaisia poliittisia ongelmia. Demokraattisia innovaatioita ovat kritisoineet myös ”turhautuneet demokraatit”, joiden mukaan nykyisessä muodossaan demokraattiset innovaatiot edesauttavat ainoastaan jonkinlaista näennäisvaikuttamista.

Niiden avulla on pikemmin vain pyritty legitimoimaan olemassa olevia valtarakenteita, eikä niiden avulla ole pyrittykään aidosti lisäämään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Tämän artikkelin tavoitteena on esitellä erilaisia demokraattisia innovaatioita sekä kartoittaa niiden tähänastista käyttöä edustuksellisissa demokratioissa. Päähuomio on siis poliittiseen päätöksentekoon liittyvissä kansalaisosallistumisen muodoissa, eikä niinkään hallinnon käytännönläheisempien ongelmien ratkaisuun pyrkivässä kansalaisten tai käyttäjien osallistamisessa.

Kirjoituksen tarkoituksena on kartoittaa innovaatioiden tähänastista roolia poliittisessa prosessissa sekä niiden käyttöön liittyviä etuja ja haittoja. Kirjoituksen pääväitteenä on, että demokraattisten innovaatioiden käytön onnistuneisuuden kannalta ratkaisevin kysymys on se, mikä niiden rooli on ollut päätöksentekoprosessissa. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten eri demokraattisia innovaatioita on käytetty yhdessä. Kirjoituksen lopussa esitetään joitakin periaatteita, joita olisi hyvä seurata, kun demokraattisia innovaatioita otetaan käyttöön edustuksellisissa järjestelmissä.

## **Demokraattisten innovaatioiden rooli edustuksellisissa demokratioissa**

Tässä osiossa esittelen yksityiskohtaisemmin erityyppisiä demokraattisia innovaatioita, nimittäin kansalaisaloitteita, kansanäänestyksiä, sekä erilaisia kansalaisfoorumeita kuten osallistuvaa budjetointia, joukkoistamista ja deliberatiivisia kansalaisfoorumeita. Tarkastelun kohteena on näiden osallistumismuotojen perusideoiden ohella se, mikä näiden kansalaisosallistumisen asema on tarkasteltaessa poliittista päätöksentekoprosessia laajemmin.

### *Kansalaisaloitteet*

Termiä suora demokratia käytetään erityisesti, kun puhutaan kansalaisaloitteista ja kansanäänestyksistä. Suoran demokratian muotojen käsittely demokraattisina innovaatioina voi olla tietystä mielessä harhaanjohtavaa, sillä esimerkiksi Sveitsissä suoran demokratian käytännöt periytyvät jo keskiajalta. Toisaalta suurimmassa osassa maailman demokratioiden nojaututaan lähestulkoon yksinomaan edustukselliseen demokratian periaatteisiin, ja suoran demokratian instituutiot ovat vain marginaalisessa roolissa. Näin ollen suoran demokratian lisääntynyt käyttö näissä järjestelmissä merkitsisi yleensä myös demokratian uudistamista.

Kansalaisaloite mahdollistaa sen, että tietty määrä kansalaisia voi nostaa jonkin asiakysymyksen päätöksenteon esityslistalle. Kansalaisaloitteet voidaan jakaa kahteen päätyyppiin: kansanäänestyksiin johtaviin kansalaisaloitteisiin ja niin sanottuihin sisällöllisiin kansalaisaloitteisiin. Sisällölliset kansalaisaloitteet eivät johda kansanäänestykseen, vaan ne käsitellään edustuksellisissa päätöksentekokielimissä, tyypillisimmin parlamenteissa.

Sveitsin kansalaisaloitekäytäntö on kenties tunnetuin esimerkki kansanäänestyksiin johtavista kansalaisaloitteista, mutta Sveitsin ohella tällaiset kansalaisaloitteet ovat laajasti käytössä esimerkiksi Uruguayssa sekä Yhdysvaltojen läntisissä osavaltioissa kuten Kaliforniassa ja Oregonissa. Sveitsissä lakialoitteen tekemiseksi vaaditaan 100.000 kansalaisen allekirjoitukset, jotka on kerättävä yhden vuoden kuluessa. Mikäli aloite saa riittävästi kannatusta,

se alistetaan parlamentaarisen käsittelyn jälkeen sitovaan kansanäänestykseen. Kansalaisaloitteita tehdään Sveitsissä vuosittain useita (Trechsel & Kriesi 1996). Euroopan maista myös esimerkiksi Unkarissa, Latviassa ja Liettuaassa kansalaiset voivat tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä jostain tietystä asiakysymyksestä. Tosin näissä maissa kansalaisaloitteen tekemisen kynnykset ovat huomattavasti korkeampia kuin Sveitsissä. Toisin sanoen kansalaisaloitteen tekeminen on vaikeampaa, koska esimerkiksi aloitteen tekemiseksi vaadittujen allekirjoitusten määrä on suhteellisesti suurempi tai aloitteiden mahdollisia aiheita on rajoitettu. Tästä johtuen kansalaisaloitteen käyttö on jäänyt melko vähäiseksi näissä maissa (Setälä & Schiller 2012).

Sisällölliset kansalaisaloitteet ovat käytössä esimerkiksi Itävallassa, Espanjassa, Puolassa ja Alankomaissa. Suomessa omaksuttiin sisällöllinen kansalaisaloite osana perustuslakiuudistusta vuonna 2012. Myös äskettäin omaksuttua eurooppalaista kansalaisaloitetta voidaan pitää sisällöllisenä kansalaisaloitteena, vaikka siinä aloite osoitetaankin EU:n komissiolle eikä siis Euroopan parlamentille.

Sisällölliset kansalaisaloitteet velvoittavat kansanedustajia ottamaan kantaa aloitteen tekijöiden tekemään lakiesitykseen. Näin ollen sisällölliset kansalaisaloitteet eivät ole seurauksiltaan yhtä ”järeitä” kuin kansanäänestyksiin johtavat kansalaisaloitteet. Sisällöllisen kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvät kynnykset ovatkin tyypillisesti alempia kuin kansanäänestyksiin johtavissa kansalaisaloitteissa. Huolimatta siitä, että sisällölliset kansalaisaloitteet eivät muuta parlamentaarisen demokratian peruseriaa, myös niillä on ollut toisinaan selkeitä vaikutuksia lainsäädäntöön.

Kansalaisaloitteiden käytön kannalta keskeisin kysymys on se, miten aloitteet suhteutuvat edustukselliseen päätöksentekoon. Kansanäänestyksiin johtavat kansalaisaloitteet muodostavat joissakin tapauksissa (esim. Kaliforniassa) edustukselliselle päätöksenteolle vaihtoehtoisen lainsäädäntöväylän. Joissakin tapauksissa tämä on voinut johtaa ristiriitaisiin tai hankalasti toteutettaviin päätöksiin, esimerkkinä mainittakoon Kalifornian verolait. Sen sijaan esimerkiksi Sveitsissä kansalaisaloitteet käsitellään aina parlamentissa ennen niiden alistamista kansanäänestykseen. Kansalaisaloitteiden parlamentarisessa käsittelyssä onkin usein saavutettu kompromissiratkaisuja hallituksen ja aloitteen tekijöiden välillä, minkä seurauksena aloite on vedetty pois ennen kansanäänestystä. Lisäksi Sveitsin hallitus antaa äänestysuosituksen jokaisesta äänestettävästä aloitteesta, ja näillä on todettu olevan vaikutusta kansalaisten äänestyspäätöksiin (Trechsel & Kriesi 1996).

Sisällöllisten kansalaisaloitteiden osalta on olennaista tarkastella sitä, miten kansalaisaloitteet käsitellään parlamentarisella areenalla. Tässäkin on runsaasti variaatiota. Joissakin maissa kuten Puolassa aloitteiden parlamentarisesta käsittelystä on hyvinkin tarkat ohjeet. Puolassa esimerkiksi aloitteiden käsittelylle on laissa asetettu aikarajat (Setälä & Schiller 2012). Suomessa kansalaisaloitteiden käsittelystä määrätään lähinnä eduskunnan työjärjestyksessä. Ensimmäisen eduskunnan käsiteltäväksi tulleen, turkistarhauksen kieltä koskeneen kansalaisaloitteen käsittelyssä sovellettiin muun muassa uudenlaista avointa valiokuntakuulemistä. Eduskunnassa onkin siis selkeästi kiinnostusta kehittää toimintatapoja siten, että kansalaisaloitteet käsitellään seikkaperäisesti ja avoimesti.

Aloitekäytännön toimivuuden kannalta olennaisin kysymys lienee se, minkälaisia ovat aloitteen tekemisen kynnykset. Aloitteen tekemisen kynnyksistä merkittävimmät ovat vaadit-

tavien allekirjoitusten määrä sekä allekirjoitusten keräämiselle annettu määräaika. Myös aloitteiden aiheiden rajoitukset voidaan katsoa aloitteen kynnyksiksi. Aloitteen tekemisen kynnykset määrittelevät pitkälti sen, miten paljon aloitteita tehdään. Lisäksi ne vaikuttavat siihen, minkälaisilla kansalaisryhmillä on resursseja aloitteiden tekemiseen. Jos aloitteen tekemisen kynnykset ovat hyvin korkeita, ainoastaan hyvin vakiintuneilla järjestöillä kuten taloudellisilla etujärjestöillä tai poliittisilla puolueilla on resursseja tehdä aloitteita..

Vertailevasta näkökulmasta tarkasteltuna kansalaisaloitteen kynnykset Suomessa ovat varsin keskimääräistä tasoa. Suomessa kansalaisaloitteen tekemiseksi edellytetään 50.000 allekirjoitusta, jotka pitää kerätä puolen vuoden sisällä. Suomessa aloitteen tekemistä helpottaa oikeusministeriön nettiallekirjoitusten keräämiseksi kehittämä sivusto Kansalaisaloite.fi. Toisaalta sivuston olemassaolo on voinut tehdä aloitteen vireillepanon tietyllä tavalla petollisen helpoksi. Ensimmäisen vuoden kokemus kansalaisaloitteista nimittäin osoittaa, että myös nettiallekirjoitusten kerääminen määräajassa edellyttää aktiivista kampanjointia tai ainakin muuta aloitteen saamaa julkista huomiota.

### *Kansanäänestykset*

Kansanäänestysten tavoitteena on selvittää kansalaisten enemmistön mielipide jostakin asiakysymyksestä. Kansanäänestyksiin voivat osallistua kaikki äänioikeutetut kansalaiset. Kansanäänestyksissä äänestäjät saavat tavallisesti valita kahden vaihtoehdon välillä; he voivat äänestää tietyn poliittisen päätöksen puolesta tai sitä vastaan. Tosin on myös joitakin esimerkkejä äänestyksistä, joissa on ollut useampi kuin yksi vaihtoehto. Näissä äänestyksissä voittaja on yleensä ollut suhteellisesti eniten ääniä saanut vaihtoehto (ks. esim. Setälä 1999).

Tähän erilaisten kansanäänestysten yhtäläisyydet sitten loppuvatkin. Kansanäänestyksellä voi olla hyvinkin erilaisia rooleja poliittisessa järjestelmässä riippuen siitä, miten äänestyksen järjestämisestä päätetään ja kuka määrittelee sen esityslistan. Lisäksi kansanäänestysten välillä on eroja riippuen siitä, ovatko ne sitovia tai neuvoa-antavia. Sitovissa kansanäänestyksissä äänestyksen tulos pannaan suoraan täytäntöön, kun taas neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä muodollinen päätösvalta säilyy edustuksellisilla instituutioilla kuten parlamenteilla. Esimerkiksi Sveitsissä kaikki kansanäänestykset ovat aina sitovia.

Suomessa taas kansanäänestykset ovat aina neuvoa-antavia sekä valtiollisella että kunnallisella tasolla. Meillä, kuten monissa muissakin eurooppalaisissa demokratioissa, on haluttu kunnioittaa parlamentin suvereniteetin periaatetta, ja tällä perusteella kansanäänestykset ovat muodollisesti neuvoa-antavia. Kuitenkin kun tarkastellaan valtiollisen tason neuvoa-antavia kansanäänestyksiä Euroopassa, löytyy vain harvoja tapauksia, joissa parlamentti on tehnyt kansanäänestyksen tuloksen vastaisen päätöksen, ainakaan heti kansanäänestyksen jälkeen. Näin ollen voidaan sanoa, että neuvoa-antavatkin äänestykset ovat olleet yleensä *de facto* sitovia. Paikallisen tason kansanäänestyksissä tilanne on kuitenkin toinen, sillä Suomessakin on ollut useita tapauksissa, joissa kunnanvaltuustot ovat tehneet kansanäänestyksen tuloksen vastaisia päätöksiä esimerkiksi kuntaliitoskysymyksissä.

Kuten edellä todettiin, kansanäänestyksen rooli päätöksenteossa määrittyy ennen kaikkea sillä perusteella, miten kansanäänestyksen järjestämisestä ja sen asiakysymyksestä päätetään. Kansanäänestykset voivat perustua kansalaisaloitteeseen (esim. Sveitsi, Uruguay,

Kalifornia, Oregon). Kansanäänestykset voivat perustua myös kansanedustajien tekemään päätökseen. Esimerkiksi Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa kansanäänestykset ovat perustuneet parlamentaarisen enemmistön tekemään päätökseen siitä, että jostakin kysymyksestä pitää järjestää neuvoa-antava kansanäänestys. Näin ollen kansanäänestyksen taustalla on ollut tyypillisesti hallituksen halukkuus konsultoida kansalaismielipidettä jossakin tärkeänä pidetyssä asiakysymyksessä.

Kansanäänestykset voivat perustua myös perustuslain vaatimukseen. Joissakin maissa kansanäänestystä edellytetään aina tietyn tyyppisistä päätöksistä, tyypillisimmin perustuslain muutoksista. Esimerkiksi Irlannissa, Tanskassa ja Sveitsissä kaikki perustuslain muutokset pitää alistaa parlamentaarisen käsittelyn lisäksi myös sitovaan kansanäänestykseen. Kansanäänestysten avulla varmistetaan, että perustuslain muutoksilla on parlamentaarisen enemmistön lisäksi myös kansalaisten enemmistön tuki. Nämä perustuslain vaatimukseen perustuvat, niin sanotut pakolliset, kansanäänestykset toimivat siis eräänlaisina päätöksenteon jarruina.

Päätöksentekoa jarruttavat myös sellaiset kansanäänestykset, joita parlamentaarinen vähemmistö tai tietty määrä kansalaisia voivat vaatia sen jälkeen, kun laki on hyväksytty parlamentissa. Esimerkiksi Sveitsissä 50.000 kansalaista voi vaatia jonkin äskettäin hyväksytyn lain alistamista niin sanottuun hylkäävään kansanäänestykseen. Myös Tanskassa on käytössä vastaava, jo hyväksyttyjä lakeja koskeva, hylkäävä äänestys. Tanskassa 1/3 kansanedustajista voi vaatia parlamentin enemmistön hyväksymän lain hylkäämistä. Sveitsissä hylkäävän kansanäänestyksen mahdollisuudella on ollut suuri vaikutus lainsäädäntöprosessiin. Se on johtanut siihen, että lakialoitteille pyritään saavuttamaan mahdollisimman laaja tuki jo niiden valmisteluvaiheessa. Hylkäävä kansanäänestys on lisännyt päätöksenteon konsensuaalisuutta jopa siinä määrin, että vuodesta 1959 kaikki suuret puolueet ovat olleet edustettuina Sveitsin liittohallituksessa. (Trechsel & Kriesi 1996.)

Edellä esitetty kuvaus erilaisista kansanäänestysinstituutioista osoittaa, että kansanäänestyksillä on hyvin erilaisia tehtäviä poliittisessa päätöksenteossa. Kansanäänestysinstituutioiden luonteesta riippuen niiden avulla voidaan muuttaa lainsäädäntöä tai jarruttaa muutoksia. Kansanäänestykset voivat olla hallitusten käyttämiä instrumentteja tiettyjen päätösten tai oman asemansa legitimoimiseksi tai sitten ne voivat muuttaa vallanjakoa antamalla oppositioryhmille lisää vaikutusvaltaa. Itse asiassa onkin väitetty, ettei kansanäänestyksistä voi esittää mitään ”yleistä teoriaa” (Smith 1975).

Tämän vuoksi on myös hyvin vaikeata sanoa mitään yleistä kansanäänestysten eduista tai haitoista. Suomalaisessa keskustelussa kansanäänestysten ongelmana on pidetty sitä, että ne heikentävät edustuksellisten instituutioiden asemaa. Kuitenkin kansanäänestysten suhde edustukselliseen päätöksentekoon riippuu vahvasti kansanäänestysten alullepano- ja agendanmäärittelyprosesseista. Kansanäänestysten etuna on puolestaan pidetty sitä, että ne edesauttavat julkista keskustelua äänestyksen kohteena olevasta asiakysymyksestä. Toisaalta kriitikkojen mukaan kansanäänestykset usein vain polarisoivat kansalaisten mielipiteitä, eivätkä ne edesauta rakentavaa keskustelua, jossa argumenteilla olisi painoarvoa. Kansanäänestysten vaikutus julkiseen keskusteluun riippuu myös siitä, mikä niiden rooli on yleisemmin poliittisessa päätöksenteossa.

### *Kansalaisfoorumit*

Kansalaisaloitteissa ja kansanäänestyksissä kansalaisten vaikuttaminen perustuu tuenilmauksiin, jotka annetaan joko allekirjoitusten tai äänten muodossa. Tuenilmaukset yksinkertaisesti lasketaan yhteen eli aggregoidaan. Monissa demokraattisissa innovaatioissa kansalaisilta odotetaan kuitenkin tuenilmausten asemesta tai niiden lisäksi osallistumista keskusteluihin, joissa eri päätösvaihtoehtoihin liittyviä näkökulmia tuodaan esille ja puntaroidaan. Tällaista puntaroivaa keskustelua kutsutaan tutkimuskirjallisuudessa demokraattiseksi deliberaatioksi (ks. esim. Herne & Setälä 2005). Kansalaisfoorumit voivat olla kaikille avoimia tai sitten niissä voidaan pyrkiä edustavuuteen valikoimalla tietynlainen otos kansalaisista. Yleensä kansalaisfoorumit ovat luonteeltaan neuvoa-antavia, mutta on toki myös joitakin tapauksia, joissa keskustelufoorumit ovat tehneet sitovia poliittisia päätöksiä.

Tunnetuimpia tällaisista vaikutusvaltaisista kansalaisfoorumeista on osallistuva budjetointi, erityisesti sellaisena kuin sitä on harjoitettu Porto Alegressa. Porto Alegren osallistuva budjetointikäytäntö onkin eräänlainen prototyyppi, jota muualla on sitten vaihtelevalla menestyksellä seurattu. Osallistuvan budjetoinnin perusideana on osallistaa kansalaiset paikallishallinnon budjetin laadintaan ja sen monitorointiin. Porto Alegren osallistuvissa budjeteissa yhdistetään toisaalta kaikille kaupungin täysi-ikäisille asukkaille avoimia kansalaiskokouksia sekä toisaalta niissä valittujen pienempien työryhmien tapaamisia. Osallistuvan budjetoinnin toimintatavoissa yhdistyvät keskustelut ja äänestäminen. Avoimet kansalaiskokoukset päättävät budjetin pääpiirteistä ja monitoroivat sen toteutumista. Porto Alegressa osallistuvan budjetoinnin avulla on päätetty jopa yli 20 % kaupungin budjetista.

Osallistuvaa budjetointia on sovellettu monin eri tavoin eri puolilla maailmaa. On huomattava, että esimerkiksi eurooppalaisissa kaupungeissa toteutetut osallistuvan budjetoinnin käytännöt ovat usein olleet varsin heikkoja verrattuna Porto Alegren käytäntöön. Euroopassa osallistuvan budjetoinnin rooli on toisinaan ollut neuvoa-antava tai vaihtoehtoisesti niille on annettu hyvin rajatusti päätösvaltaa koskien ainoastaan jotain tiettyä hallinnon-alaa tai palvelua (ks. esim. Röcke 2014). Esimerkiksi Helsingissä on kokeiltu osallistuvaa budjetointia kirjaston määrärahojen allokoinnissa.

Kaikille kansalaisille avoimeen osallistumiseen perustuu myös niin sanottu joukkoistaminen (*crowdsourcing*). Joukkostamisen tavoitteena mahdollistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon liittyvien ideoiden kehittämiseen sekä niiden arviointiin. Joukkoistamisessa hyödynnetään tavallisesti nettiyhteyksiä, ja näin ollen sitä voidaan pitää myös jonkinlaisena e-demokratian muotona. Joukkoistamisessa kuka tahansa kansalainen voi rekisteröityä palvelun käyttäjäksi, ja esittää ideoitaan liittyen johonkin julkiseen päätökseen tai jonkin palvelun kehittämiseen. Lisäksi esitettyjä ideoita voidaan kommentoida ja niille ilmaista tukea esimerkiksi äänestämällä. Joukkoistamista on Suomessa kokeiltu viime aikoina esimerkiksi ympäristöministeriön alalla eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan hankkeessa, jossa kansalaiset saivat tuoda esille näkemyksiään maastoliikennelain valmisteluvaiheessa.

Vaikka kansalaisfoorumien avoimuus kaikille halukkaille osallistujille vaikuttaisikin hyvin demokraattiselta, se ei välttämättä ole aivan ongelmatonta. Suurin ongelma on se, että foorumiin itsevalikoitunut joukko voi olla hyvinkin vinoutunut esimerkiksi osallistujien iän, sukupuolen, koulutustason tai muiden sosiodemografisten muuttujien suhteen. Foorumei-

hin usein myös valikoituu ihmisiä, joilla on hyvin vahvat intressit asiakysymyksessä, jolloin ”hiljaisen enemmistön” näkökulmat jäävät huomiotta. On myös mahdollista, että osallistujajoukko edustaa hyvin yksipuolisesti jotain tiettyä mielipidettä tai intressiä, jolloin kaikki olennaiset näkökulmat eivät tule esille foorumin toiminnassa.

Erityisesti joukkoistamisen ongelmana voidaan pitää myös sitä, että prosessissa esille tuotujen ideoiden arviointi voi jäädä mielipiteiden ilmaisun tasolle, eikä eri näkökulmia punta-roivaan keskusteluun välttämättä päästä. Tämä voi olla erityisen ongelmallista silloin, kun kyseessä on poliittisesti kiistanalainen kysymys, jossa eri näkökulmia pitäisi oikeasti sovitella yhteen ja etsiä rakentavia kompromisseja. Koska joukkoistamista käytetään päätöksenteon tukena tai neuvoa-antavana prosessina, avoimeksi jää myös se, miten päätöksentekijät ottavat huomioon joukkoistamisessa esille tulleet ideat.

Deliberatiivisten kansalaisfoorumien (*deliberative mini-publics*) tavoitteena on muodostaa valistunut ja puntaroitu kansalaismielipide monimutkaisista ja kiistanalaisista poliittisista kysymyksistä (ks. esim. Dryzek & Goodin 2006). Deliberatiivisista kansalaisfoorumeista mainittakoon esimerkkeinä kansalaisraadit, joita on järjestetty myös myös Suomessa, konsensuskonferenssit ja deliberatiiviset mielipidetutkimukset (*deliberative polling*). Näitä kansalaisfoorumeita on järjestetty eri puolilla maailmaa hallinnon eri tasoilla. Deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa on pyritty välttämään itsevalikoitumisen aiheuttamia ongelmia siten, että foorumien järjestäjät pyrkivät aktiivisesti muodostamaan mahdollisimman hyvin eri väestöryhmiä tai eri näkökulmia edustavan osallistujajoukon. Tavoitteena on siis deskriptiivinen edustavuus eri eräänlaisen koko väestöä edustavan ”mikrokosmoksen” muodostaminen.

Deliberatiivisissa mielipidetutkimuksissa tähän tavoitteeseen pyritään siten, että osallistujat rekrytoidaan koko aikuisväestöstä tilastollisesti edustavasta otoksesta (Fishkin 2003). Näin kaikilla kansalaisilla on yhtäläiset mahdollisuudet tulla valituiksi kansalaisfoorumiin. Kaikille otokseen valikoituville yksilöille lähetetään kutsu osallistua kansalaisfoorumin keskusteluihin. Deliberatiivisten mielipidetutkimusten osallistujamäärät ovatkin olleet tyypillisesti useita satoja. Otokseen kuuluvista yksilöistä tietenkin vain osa on halukas osallistumaan foorumin toimintaan, joten tässä suhteessa itsevalikoitumisen ongelmia ei pystytä täysin välttämään. Itsevalikoitumisen ongelmaa pyritään kuitenkin lievittämään tarjoamalla osallistujille taloudellisia kannustimia osallistumiseen. Näin pystytään kenties mobilisoimaan myös sellaisia ihmisiä, joita pelkkä asiakysymykseen liittyvä kiinnostus ei riittävästi motivoi.

Konsensuskonferensseissa ja kansalaisraadeissa osallistujajoukko on deliberatiivisia mielipidetutkimuksia huomattavasti pienempi. Näissä kansalaisfoorumeissa osallistujia on vain joitakin kymmeniä. Näin ollen osallistujien edustavuus on vieläkin tulkinnanvaraisempaa kuin deliberatiivisissa mielipidetutkimuksissa. Edustavuuteen pyritään kuitenkin rekrytoimalla ihmisiä eri sosiodemografisista ryhmistä. Lisäksi toisinaan varmistetaan myös se, että osallistujat todellakin edustavat asiakysymykseen liittyviä eri näkökulmia.

Kokoeroista huolimatta deliberatiivisten kansalaisfoorumien toimintaperiaatteet ovat melko samankaltaisia. Kaikissa niissä eri näkökulmia edustava joukko kansalaisia saa informaatiota asiakysymyksestä ja keskustelee siitä moderoiduissa pienryhmissä. Tavoitteena on, että asiakysymystä puntaroidaan perusteellisesti eri näkökulmat huomioon ottaen. Deliberatiivisissa mielipidetutkimuksissa osallistujien mielipiteitä mitataan ennen ja jälkeen kes-

kustelujen, kun taas muissa kansalaisfoorumeissa osallistujat tyypillisesti laativat yhteisen kannanoton asiakysymykseen. (Herne & Setälä 2005.)

Deliberatiivisten kansalaisfoorumien osallistujat on siis valikoitu siten, että asiakysymyksen eri näkökulmat tulevat edustetuiksi. Kuitenkin kansalaisfoorumien painoarvoa voi vähentää se, että muut kansalaiset eivät välttämättä pidä foorumin osallistujia edustajinaan. Otantamenetelmien käyttö pitää sisällään ajatuksen, että kaikilla kansalaisilla on yhtäläiset mahdollisuudet tulla valituiksi foorumiin. Tässä suhteessa otantamenetelmien käyttöä voidaan pitää parannuksena suhteessa niihin menettelytapoihin, joissa foorumin järjestäjät valikoivat omasta mielestään edustavan osallistujajoukon ilmoittautuneiden keskuudesta.

Joka tapauksessa foorumien edustavuuskäsite poikkeaa siitä edustukselliselle demokratialle tyypillisestä ajatuksesta, että kansalaiset valitsevat edustajansa vaaleilla. Kansalaisfoorumeihin ei myöskään liity vastaavia tilivelvollisuuden vaatimuksia kuin vaaleilla valittuihin edustuksellisiin elimiin. Edustuksellisen demokratian vahvuutena pidetään yleensä vaaleissa toteutuvaa kansanedustajien tilivelvollisuutta äänestäjille, mikä itse asiassa pitkälti legitimoit nykymuotoisen edustuksellisen järjestelmän. Toisaalta deliberatiivisten kansalaisfoorumien vahvuutena voidaan pitää nimenomaan sitä, että niiden jäsenet eivät ole tilivelvollisia äänestäjille eikä heitä sido puoluekuri. Näin kansalaisfoorumeissa asiakysymyksiä voidaan käsitellä ilman sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat vaikuttaa vaaleilla valittujen edustajien toimintaan. Vailla sidonnaisuuksia olevat kansalaisfoorumien osallistujat voivat olla hyvinkin avoimia parhaille argumenteille.

Vaikka deliberatiiviset kansalaisfooromit usein tuottavatkin selkeitä ja punnittuja politiikkasuosituksia, niiden rooli päätöksenteossa on kuitenkin tyypillisesti ollut neuvoa-antava. Deliberatiivisten kansalaisfoorumien asemaa ei myöskään pidetä vastaavalla tavalla demokraattisesti legitiminä kuin vaaleilla valittujen edustuksellisten toimielinten. Kansalaisfoorumeissa toteutuva deskriptiivinen edustuksellisuus ei siis ainakaan toistaiseksi ole haastanut vallitsevaa käsitystä edustuksellisuudesta. Näin ollen deliberatiiviset kansalaisfooromit eivät myöskään ole ratkaisevasti muuttaneet vakiintuneita edustuksellisen demokratian käytäntöjä.

Deliberatiivisia kansalaisfoorumeita on kuitenkin tutkittu runsaasti. Niitä on toteutettu eräänlaisina kvasikokeina, joiden avulla on saatu mielenkiintoisia tuloksia poliittiseen keskusteluun tai kansalaisosallistumiseen liittyvistä syy-seuraussuhteista (esim. Luskin & al. 2002; Setälä ym. 2007; Grönlund & al. 2010). Itse asiassa deliberatiivisten kansalaisfoorumien tutkimuksellinen merkitys on saattanut olla suurempi kuin niiden merkitys poliittisessa päätöksenteossa.

### ***Yhteenveto***

Demokraattisia innovaatioita tulisi tarkastella sillä perusteella, mihin päätöksentekoprosessin vaiheeseen ne soveltuvat. Yleisesti ottaen demokraattisia innovaatioita voidaan käyttää päätöksenteon esityslistan eli agendan määrittelyssä, päätöksentekoon liittyvien näkökulmien esilletuomisessa ja niiden puntaroimisessa sekä lopulta itse päätöksenteossa. Kansalaisaloitteet ovat selkeästi välineitä, joilla kansalaiset voivat vaikuttaa poliittiseen esityslistaan. Esimerkiksi lainsäädännössä kansalaisaloitetta voidaan soveltaa jonkin uuden lain vireillepanovaiheessa. Joukkoistamista voidaan käyttää päätöksentekoon liittyvien

erilaisten näkökulmien esilletuonnissa ja jossain määrin myös niiden puntaroinnissa. Deliberatiiviset kansalaisfooromit puolestaan soveltuvat siihen vaiheeseen, kun jonkin lakialoitteen etuja ja haittoja puntaroidaan eri näkökumista. Deliberatiiviset kansalaisfooromit soveltuvat erityisen hyvin kiistanalaisten ja monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen. Niitä voidaan käyttää päätöksenteon tukena, koska niissä artikuloidaan ja arvioidaan päätöksen puolesta ja sitä vastaan olevia argumentteja. Kansanäänestykset soveltuvat luonnollisestikin itse päätöksentekoon, joko vaihtoehtona edustukselliselle päätöksenteolle tai sitten sen lisänä.

Demokraattisten innovaatioiden poliittinen painoarvo näyttää vaihtelevan suurestikin. Sitovat kansanäänestykset ja osallistuva budjetointi ovat poliittisilta vaikutuksiltaan merkittävimpiä demokraattisia innovaatioita, koska niitä käytetään päätösten tekemiseen. Myös neuvoa-antavien kansanäänestysten tuloksia on ollut usein vaikeata sivuuttaa edustuksellisessa päätöksenteossa. Neuvoa-antavat kansalaisfooromit ovat olleet poliittiselta painoarvoltaan huomattavasti heikompia. Neuvoa-antavien kansalaisfoorumien ongelmana on erityisesti se, että päättäjät voivat olla hyvinkin valikoivia sen suhteen, mitä neuvoja he ottavat huomioon ja mitkä he jättävät huomioimatta. Sosiaalipsykologisessa tutkimuksessa on havaittu ihmisten taipumus niin sanottuun vahvistusharhaan, mikä tarkoittaa ihmisten taipumusta tulkita informaatiota siten, että he etsivät vahvistusta omille ennakkokäsityksilleen ja jättävät huomioimatta niiden vastaista informaatiota. Oletettavaa on, että tällaiset mekanismit toimivat myös silloin, kun päättäjät tulkitsevat kansalaisfoorumien suosituksia.

Tässä artikkelissa käsiteltyjen demokraattisten innovaatioiden perusideat, toimintaperiaatteet ja ongelmakohdat on tiivistetty viereisessä taulukossa.

|                                                       | Tavoitteet                                                                                  | Osallistujat                                                                       | Vaikutta-<br>mistapa                                                           | Mielipi-<br>teiden<br>käsittely                 | Merkitys<br>päättökseen-<br>teossa                                                                        | Ongelma-<br>kohdat                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kansalais-<br/>aloitteet</b>                       | Uusien asia-<br>kysymysten<br>tuominen<br>politiikan<br>asialistalle                        | Kaikki<br>äänioikeu-<br>tetut, jotka<br>haluavat il-<br>maista tuen<br>aloitteelle | Aloitteen<br>allekirjoitta-<br>minen; kam-<br>panjointi                        | Tuenilmaus-<br>ten yhteen-<br>lasku             | Vaihtelee<br>sen mukaan,<br>johtaako<br>aloite kan-<br>sanäänes-<br>tykseen                               | Resurssit<br>aloitteen<br>tekoon ovat<br>epätasaises-<br>ti jakautu-<br>neet; suhde<br>edustuk-<br>selliseen<br>päättökseen-<br>tekoon |
| <b>Kansanää-<br/>nestykset</b>                        | Kansalaisten<br>päättökseen-<br>teko/konsul-<br>tointi                                      | Kaikki ää-<br>nestäjät                                                             | Äänestämi-<br>nen; kam-<br>panjointi                                           | Äänten yh-<br>teenlasku                         | Yleensä<br>vahva, tosin<br>neuvoa-<br>antavat<br>äänestykset<br>heikompia<br>(etenkin pai-<br>kallisesti) | Ei välttä-<br>mättä edistä<br>rakentavaa<br>julkista<br>keskustelua;<br>suhde edus-<br>tukselliseen<br>päättökseen-<br>tekoon          |
| <b>Osallistuva<br/>budjetointi</b>                    | Kansalaisten<br>osallis-<br>tuminen<br>talouden<br>hallintaan                               | Kaikki haluk-<br>kaat                                                              | Osallis-<br>tuminen<br>budjetointi-<br>kokouksiin                              | Keskustelu/<br>äänestämi-<br>nen                | Vaihtelee;<br>vahva<br>esim. Porto<br>Alegressa,<br>heikompi<br>Euroopassa                                | Osallistu-<br>jajoukko<br>voi olla<br>vinoutunut;<br>miten paljon<br>annetaan<br>päättösvaltaa                                         |
| <b>Joukkoista-<br/>minen</b>                          | Uusien<br>ideoiden<br>tuominen<br>esim. lain-<br>valmistelun<br>pohjaksi                    | Kaikki haluk-<br>kaat                                                              | Ideoiden<br>esittäminen<br>tain niiden<br>kannattami-<br>nen netissä           | Keskustelu/<br>äänestämi-<br>nen                | Yleensä mel-<br>ko heikko;<br>virkamiehet<br>ja poliitikot<br>voivat poi-<br>mia sopivat<br>ideat         | Osallistuja-<br>joukko voi<br>olla vinou-<br>tunut; vaiku-<br>tus päätök-<br>sentekoon<br>heikko                                       |
| <b>Deliberatii-<br/>viset kansa-<br/>laisfoorumit</b> | Harkitun<br>kansalais-<br>mielipiteen<br>kehittämi-<br>nen vaikeis-<br>sa kysymyk-<br>sissä | Edustava<br>joukko kan-<br>salaisia                                                | Osallistumi-<br>nen infor-<br>moituun ja<br>moderoi-<br>tuun keskus-<br>teluun | Puntaroiva<br>keskustelu<br>(äänestämi-<br>nen) | Yleensä mel-<br>ko heikko;<br>virkamiehet<br>ja poliitikot<br>voivat poi-<br>mia sopivat<br>ideat         | Miten<br>osallistujat<br>edusta-<br>vat muita<br>kansalaisia;<br>vaikutus<br>päättök-<br>sentekoon<br>heikko                           |

## Demokraattisten innovaatioiden käyttö: hyviä esimerkkejä?

Demokraattisten innovaatioiden yhdistämisestä päätöksentekoprosessin eri vaiheissa on mielenkiintoisia kokeiluja, joista joitakin käsitellään tässä osiossa. Erityisesti kansanäänestysten ongelmia voisi lievittää järjestämällä niiden yhteydessä deliberatiivisia kansalaisfoorumeita. Deliberatiivisen kansalaisfoorumin roolina voisi tällöin olla kansanäänestyksen vaihtoehtojen määrittäminen tai niiden arvioiminen. Esimerkiksi Kanadan British Columbiassa järjestettiin deliberatiivinen kansalaisfoorumi, jonka tehtävänä oli määritellä vaihtoehto provinssin parlamenttivaaleissa käytetylle enemmistövaalitavalle. Foorumin 160 jäsentä oli valittu ositetun otannan avulla niin, että he edustivat provinssin eri vaalipiirejä ja että esimerkiksi alkuperäiskansojen edustus oli turvattu.

Kansalaisfoorumi, jota kutsuttiin *Citizens' Assemblyksi*, kokoontui usean kuukauden ajan vuonna 2004 ja antoi työskentelynsä lopuksi suosituksen uudeksi vaalijärjestelmäksi. Provinssissa käytössä olleen enemmistövaalitavan tilalle foorumi ehdotti lähes yksimielisesti yhden siirrettävän äänen järjestelmää (STV, *Single Transferable Vote*). Kansalaisfoorumin tekemä esitys alistettiin kansanäänestykseen, jossa äänestäjien selvä enemmistö (57.7 %) kannatti sitä. Kuitenkin kansanäänestyksessä sovellettiin tiettyjä määräenemmistöäänöksiä, minkä johdosta vaalitavan uudistus jäi lopulta toteuttamatta. (Warren & Pearce 2008)

Deliberatiivisia kansalaisfoorumeita voidaan käyttää kansanäänestysten yhteydessä myös äänestys-suositusten lähteenä. Esimerkiksi Sveitsissä hallitus antaa äänestys-suosituksen kaikista kansanäänestykseen alistettavista lakiehdotuksista. Suositus sisältää hallituksen kannanoton aloitteesta sekä tätä kannanottoa tukevat keskeiset argumentit. Järjestelmä on toiminut melko hyvin Sveitsissä, jossa kaikki suuret puolueet ovat mukana hallituskoalitiossa. Sen sijaan normaaleissa parlamentaarisisissa järjestelmissä hallitus-oppositio-jako määrittäisi varmaan pitkälti sen, miten uskottavana hallituksen äänestys-suositusta pidetään. Tällaisissa järjestelmissä deliberatiivisia kansalaisfoorumeita voisi käyttää äänestys-suosituksen lähteenä.

Tällaista järjestelmää on itse asiassa kokeiltu Oregonissa, jossa on vuodesta 2011 alkaen ollut käytössä niin sanottua kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmä (CIR; *Citizens' Initiative Review*). Kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmä on virallinen järjestelmä, josta vastaa erillinen hallituksen asettama komissio. Kansalaisaloitteita koskevan arvion laatii deliberatiivinen kansalaisfoorumi, johon valitaan 18–24 osallistujaa siten, että osallistujat edustavat eri asuinpaikkoja, puoluekantoja, ikäryhmiä jne. Kansalaisfoorumi kokoontuu viitenä päivänä, ja se työskentelee vähintään 25 tuntia. Kansalaisfoorumi kuulee tasapuolisesti sekä aloitteen kannattajia että sen vastustajia. Foorumi laatii aloitteesta lausunnon, jossa esitetään foorumin kannanotto aloitteesta sekä yhteenveto aloitetta tukevista ja sitä vastustavista argumenteista. Kansalaisfoorumin kannanotto jaetaan äänestäjille muun äänestysmateriaalin yhteydessä. (Gastil & Knobloch 2011.)

Islannin taannoinen perustuslakiuudistus on puolestaan mielenkiintoinen esimerkki joukoistamisen, deliberatiivisen kansalaisfoorumin ja kansanäänestyksen yhdistelmästä. Perustuslakiuudistuksen taustalla oli Islannin talouskriisiä seurannut poliittinen liikehdintä, jossa vaadittiin uudistuksia myös maan poliittiseen järjestelmään. Tässä tilanteessa poliittiset päättäjät olivat valmiita kokeilemaan uudenlaisia tapoja osallistaa kansalaisia poliit-

tisessa päätöksenteossa. Perustuslakiuudistuksen pohjaksi haluttiin kerätä kansalaisten tuottamia ideoita. Tätä varten koko väestöstä valittiin ositetun otannan avulla 950 ihmisen joukko, joka yhden päivän ajan tuotti ideoita uuden perustuslain pohjaksi. Näin ollen perustuslakiprosessin tässä vaiheessa yhdistyivät joukkoistamisen ja deliberatiivisten kansalaisfoorumien perusideat.

Itse perustuslakiluonnoksen muotoili puolestaan deliberatiivinen kansalaisfoorumi, joka kokoontui muutaman kuukauden ajan. Foorumin 25 jäsentä valittiin yleisillä vaaleilla. Tämä kansalaisfoorumi käytti hyväkseen 950 kansalaisen aiemmin tuottamia ideoita. Merkittävää oli myös se, että kansalaisfoorumin deliberaatiot olivat osittain avoimia suurelle yleisölle. Lisäksi kaikki kansalaiset saattoivat kommentoida netissä kahtatoista foorumin muotoilemaa luonnosta perustuslaiksi. Foorumin jäsenet myös osallistuivat nettikeskusteluihin. Näin ollen joukkoistaminen tuki kansalaisfoorumin deliberaatioita.

Foorumin muotoilema lakiesitys alistettiin sitten kansanäänestykseen, jossa äänestäjien selvä enemmistö (66.6 %) hyväksyi kansalaisfoorumin esittämät perustuslain muutokset. Koska kansanäänestys oli neuvoa-antava, lopullinen päätösvalta säilyi kuitenkin parlamentilla. Islannin parlamentti lopulta hylkäsi koko perustuslakimuutoksen, ja näin ollen koko prosessi jäi tässä suhteessa vailla tuloksia. Kaiken kaikkiaan perustuslakiprosessin suhde parlamentaariseen päätöksentekoon oli kaiken aikaa melko epäselvä. Tämä saattoi heijastua myös kansanäänestyksen äänestysaktiivisuudessa, sillä vain alle puolet (48.4 %) äänioikeutetuista osallistui äänestykseen.

Islannin esimerkki osoittaa jälleen kerran, että neuvoa-antavien kansalaisfoorumien suosituksilla ei välttämättä ole mainittavaa vaikutusta edustuksellisten päätöksentekaelinten tekemiin päätöksiin. Islannin esimerkki osoittaa myös sen, että edes neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulosta ei välttämättä noudateta silloin, kun päätöksentekijät eivät ole sitoutuneita prosessiin. Tällaiset tapaukset voivat vain lisätä kansalaisten turhautumista politiikkaan ja herättää perustellusti väitteitä näennäisosallistumisesta. Demokraattisten innovaatioiden ja perinteisen edustuksellisen demokratian käytäntöjen yhteensovittaminen onkin haasteellista.

Tämä on nähty myös Suomessa, jossa sisällöllisten kansalaisaloitteiden parlamentaarisesta käsittelystä syntyi jonkinasteinen poliittinen kiista keväällä 2013. Kiistan lopputuloksena saavutettu kompromissi oli kuitenkin kansalaisaloitteiden tekijöiden kannalta kohtuullinen. Valiokunnille asetettiin melko vahva velvoite käsitellä kansalaisaloitteet kohtuullisessa ajassa; lisäksi aloitteiden valiokuntakäsittelyssä pyritään avoimuuteen. Aloitteiden käsittelyä voisi jatkossa vahvistaa myös käsittelemällä niitä valiokuntien ohella myös deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa. Tässä voitaisiin ottaa mallia vaikkapa Oregonin kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmästä. Deliberatiivisen kansalaisfoorumin käyttö kansalaisaloitteiden käsittelyssä mahdollistaisi sen, että muutkin kun parlamentaarikot saisivat sanoa painavan sanansa kansalaisaloitteiden hyväksyttävyydestä. Näin esimerkiksi myös hallitusohjelman kanssa yhteen sopimattomilla aloitteilla olisi paremmat mahdollisuudet menestyä eduskunnassa.

## Lopuksi

Monet politiikan tutkijat ja aktivistit ovat olleet sängen innostuneita demokraattisista innovaatioista, jotka tarjoavat kansalaisille uudenlaisia tapoja osallistua politiikkaan. Toisaalta demokraattisista innovaatioista toistaiseksi saadut kokemukset eivät välttämättä ole olleet kovinkaan rohkaisevia. Niiden rooli päätöksenteossa on usein jäänyt epäselväksi, ja kansanäänestyksiä lukuun ottamatta niiden poliittiset vaikutukset ovat jääneet kovin heikoiksi.

Kansanäänestykset ovatkin edelleen vaikutuksiltaan kaikkein järeimpiä kansalaisosallistumisen muotoja, ja tämä koskee ainakin valtiollisella tasolla yleensä myös neuvoa-antavia kansanäänestyksiä. Syynä tähän lienee se, että vaaleilla valittujen päättäjien intresseissä on useimmiten noudattaa ”enemmistön tahtoa”, ihan vain omankin kannatuksensa takaamiseksi. Edustajilla ei ole vastaavia kannustimia noudattaa neuvoa-antavien kansalaisfoorumien suosituksia, ja siksi niiden poliittiset vaikutukset ovatkin usein olleet vähäisiä. Deliberatiiviset kansalaisfoorumit ja joukkoistaminen ovatkin olleet suhteellisen hampaattomia vaikutuskanavia.

Mikäli demokratian uusia muotoja halutaan kokeilla jatkossa, olisi erittäin tärkeää, että niiden rooli päätöksenteossa olisi tarkkaan mietitty jo ennakolta. Erityisesti kansalaisfoorumien asemaa tulisi selvittää poliittisessa päätöksenteossa. Poliittisten päätöksentekijöiden olisi esimerkiksi otettava julkisesti kantaa siihen, miten kansalaisfoorumien tekemät suositukset otetaan huomioon päätöksenteossa ja miksi. Parhaimmillaan demokraattiset innovaatiot voisivat edesauttaa kansalaisten ja heidän vaaleilla valitsemiensa edustajiensa välistä rakentavaa dialogia. Tämä kuitenkin edellyttää poliittisilta päättäjiltä valmiutta ja sitoutuneisuutta osallistua tällaiseen dialogiin.

## Kirjallisuutta

Aitamurto, Tanja (2012): *Joukkoistaminen demokratiassa*. Tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 1/2012.

Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy*. University of California Press, Berkeley.

Dryzek, John S. and Goodin, Robert E. (2006): Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics and Society*, 34: 219-244

Fishkin, James S. (2003): Consulting the public through deliberative polling. *Journal of Policy Analysis and Management*: 22: 128-133.

Gastil, John & Knobloch, Katie (2011): *Evaluation Report to the Oregon State Legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*. University of Washington: Department of Communication.

Grönlund, Kimmo; Setälä, Maija; Herne, Kaisa (2010): Deliberation and Civic Virtue - Lessons from a Citizen Deliberation Experiment. *European Political Science Review*, 1, 95-117.

Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2005): Deliberatiivisen demokratian ideaalit ja kokeilut. *Politiikka*, 3/2005, 175-188.

Luskin, R. C; Fishkin J. S., and Jowell, R. (2002): Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. *British Journal of Political Science* 32: 455-487.

Röcke, Anja (2014): *Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Basingstoke: Palgrave, forthcoming.

Setälä, Maija (1999): *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Basingstoke: Macmillan Press.

Setälä, Maija; Grönlund, Kimmo; Herne, Kaisa (2007): Kohti valistunutta kansalaismielipidettä? Kansalaiskeskustelukokeilu Turussa syksyllä 2006. *Oikeus*, 36, 2, 231-240.

Setälä, Maija (2011): The role of deliberative mini-publics in democratic systems. Lessons from the experience of referendums. *Representation*, 47:2, 201-213.

Setälä, Maija & Theo Schiller (eds.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe*. Basingstoke: Palgrave.

Smith, Graham (2009): *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Gordon (1976): The functional properties of the referendum. *European Journal of Political Research* 4(1): 1-23.

Trechsel, Alexander H. & Kriesi, Hanspeter (1996): Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system. In Michael Gallagher & Piervincenzo Uleri (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan Press, pp. 185-208.

Warren, Mark E. & Pearse, Hilary (2008): *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.

# EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN KANNATUS JA SEN KIPUKOHDAT

Ilkka Ruostetsaari

Valtio-opin professori, Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu

## Johdanto

Kun vaalit on käyty, Suomessa käynnistyy säännöllisesti keskustelu edustuksellisen demokratian toimivuudesta tai pikemminkin sen toimimattomuudesta. Keskustelun innoittajana toimii alhaiseksi jäänyt äänestysaktiivisuus ja sen aleneminen. Suomessa äänestysaktiivisuus on laskenut jyrkemmin kuin monissa muissa länsimaissa, varsinkin Pohjoismaissa. Kun vielä 1980-luvulla Suomi sijoittui vaaliosallistumisen suhteen eurooppalaisen keskiarvon yläpuolelle, nykyisin Suomi kuuluu länsimaisista demokratioista matalimpaan kolmannekseen.<sup>1</sup> Yksiselitteistä syytä suomalaisten monia muita vähäisemmälle vaaliosallistumiselle ei ole kuitenkaan löydetty sen enempää julkisessa keskustelussa kuin tieteellisessä tutkimuksessakaan.

Vuoden 2003 vaalitutkimuksen johtopäätöksissä yleensä länsimaissa vähentynyttä äänestysaktiivisuutta ja puolueiden toimintaan osallistumista selitetään useammallakin tekijällä: 1) yhteiskuntaluokat eivät eroa toisistaan yhtä jyrkästi kuin ennen, 2) ihmisillä on monia erilaisia identiteettejä, mikä vaikeuttaa valintojen tekemistä, 3) puolueiden väliset aatteelliset erot ovat pienentyneet, 4) hyvinvointivaltion ja -yhteiskunnan rakentaminen on pienentänyt eri väestöryhmien välisiä vastakohtaisuuksia, ja politiikka on aikaisempaa sidottumpaan kansainväliseen ympäristöön. Suomessa on lisäksi joitakin omintakeisia piirteitä, joiden seurauksena vaaliosallistuminen on maassamme vähentynyt enemmän kuin useimmissa Länsi-Euroopan maissa: 5) suomalainen konsensuspolitiikka rajoittaa vaalituloksen vaikutusta harjoitettavaan politiikkaan, 6) suomalainen vaalikampanja ei anna äänestäjille juuri lainkaan informaatiota siitä, minkälaista hallituspohjaa vaaleihin osallistuvat puolueet toivovat, minkä seurauksena äänestäjät eivät saa vaalikampanjassa kuvaa siitä, mikä tulisi olemaan vaihtoehto harjoitetulle politiikalle, 7) laajapohjaiset hallitukset ja suomalaisen

---

1 Wass & Wilhelmsson 2009, 70

konsensuspolitiikan toimintatavat hämärtävät kuvaa siitä, ketkä ovat vastuussa harjoituksesta politiikasta, ja 8) suomalaisilla on kansainvälisessä vertailussa heikko kansalaispätevyys eli subjektiivinen usko omiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin.<sup>2</sup>

Tässä artikkelissa ei tarkastella näitä kaikkia esille nostettuja syitä heikolle vaaliosallistumiselle Suomessa, vaan pohditaan sitä, voisivatko suomalaisten asenteet demokratian toimivuutta ja edustuksellista demokratiaa kohtaan sekä luottamuksen puute poliittisia päättäjiä kohtaan olla vähäisen vaaliosallistumisen taustalla. Toiseksi kysytään, voitaisiinko suomalaisen demokratian toimivuutta parantaa täydentämällä edustuksellista demokratiaa muilla suoremmilla osallistumisen muodoilla. Liikkeelle lähdetään eliittien ja kansalaisten välisestä kuilusta, jonka usein julkisessa keskustelussa väitetään leventyneen. Eliittien ja kansalaisten käsityksiä edustuksellisen demokratian ja suoran vaikuttamisen hyödyllisyydestä vaikuttamisen muotona tarkastellaan yhden politiikkalohkon, energiapolitiikan, kontekstissa. Tämän jälkeen hahmotetaan edustuksellisen demokratian kipupisteitä. Lopuksi pohditaan edustuksellisen demokratian täydentämistä vahvistamalla kansalaisten ja päätättäjien välistä vuorovaikutusta ja läheisyyttä.

## Asenteet demokratiaa kohtaan

Päättäjien eli valtaeliitin<sup>3</sup> ja kansalaisten asenteellisessa etäisyydessä tapahtuneita muutoksia olen analysoinut yhtäältä neljästä asenneväittämästä<sup>4</sup> muodostetun, hallitsemisjärjestelmän uusliberaaliksi kannatukseksi nimetyn summamuuttujan ja toisaalta yhteiskunnallisen vaikutusvallan jakautumista koskevien käsitysten avulla. Valtaeliitin ja kansalaisten asenteellisen etäisyyden muutoksesta uusliberalismin kannatusta koskevat keskiarvo- ja keskihajontatarkastelut antavat jossakin määrin erilaisia tuloksia: keskihajonnalla mitattuna asenteellinen etäisyys on kasvanut lineaarisesti vuosina 1991–2011, kun taas keskiarvolta mitattuna se kasvoi vuodesta 1991 vuoteen 2001 tultaessa, mutta supistui sen jälkeen, jopa vuoden 1991 alapuolelle. Suhtautumisessa yhteiskunnallisen vaikutusvallan jakautumiseen valtaeliitin ja kansalaisten asenteellinen etäisyys supistui vuosina 1991–2001, jonka jälkeen se kääntyi kasvuun, joskaan vuoteen 2011 tultaessa se ei pudonnut 1990-luvun alun tasolle. Vaikutusvallan jakautumista koskevien käsitysten suhteen valtaeliitti ja kansa ovat siten lähentyneet toisiaan vuosina 1991–2011. Kun molempien indikaattoreiden antamat tulokset ovat yhdensuuntaiset, päättäjien ja kansalaisten asenteellisen kuilun leventymisen asemasta on puhuttava pikemminkin sen kaventumisesta.<sup>5</sup>

---

2 Paloheimo & Borg 2009, 358

3 Valtaeliitti koostuu seitsemän yhteiskuntapolitiikan sektorin (politiikka, hallinto, elinkeinoelämä, järjestöt, joukkotiedotus, tiede ja kulttuuri) vaikutusvaltaisimpien organisaatioiden ylimmissä johtotehtävissä toimivista henkilöistä. Eliittiryhmien koostumuksesta ks. Ruostetsaari 2013a; 2013b.

4 ”Tiede ja tekniikka pystyvät tulevaisuudessa ratkaisemaan useimmat tänä päivänä esiintyvät ongelmat”, ”Demokratia toimii Suomessa niin hyvin, että puheet kansalaisten huonoista vaikutusmahdollisuuksista ovat vailla pohjaa”, ”Omistus keskittyy maassamme huolestuttavasti” (asteikko käännetty) ja ”Maassamme tulisi yksityistää suuri osa julkisista palveluista, jotta palveluiden tuotanto tehostuisi”.

5 Ruostetsaari 2013b, 282–283

Todellisuudessa "valtaliitin" ja "kansan" välisen kuilun olemassaolon todentaminen vaatii asennemittareita monipuolisempien indikaattoreiden, kuten sosio-ekonomista asemaa mittaavien, käyttämistä. Tässä yhteydessä käytettyjen postikyselyaineistojen perusteella eri väestöryhmien asenteellinen etäisyys eliiteistä poikkeaa toisistaan. Esimerkiksi uusliberalismiksi nimetyn summamuuttujan kannatus on kansalaisten keskuudessa suurinta – eli lähimpänä eliittejä olevaa – nuorten, alle 30 vuotiaiden, miesten, kokoomusta kannattavien ja johtavassa asemassa olevien keskuudessa ja vastaavasti vähäisintä vanhempien ikäluokkien eli 60 vuotta täyttäneiden, naisten, vasemmistoliittoa kannattavien sekä työelämän ulkopuolella olevien keskuudessa. Yhdestä eliitistä ja yhdestä kansasta puhuminen ei siten vastaa todellisuutta, mikä on syytä huomioda eliitin ja kansan välistä kuilua koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa.<sup>6</sup>

Vaali- ja puolueosallistumisen väheneminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sen paremmin demokratian arvostus kuin kansalaisten tyytyväisyys sen toimivuuteen olisi vähentynyt. Yli yhdeksän kymmenestä vuoden 2007 eduskuntavaalitutkimuksen vastaajista piti demokratiaa muita hallitusmuotoja parempana hallitsemistapana. 1990-luvun puolivälin jälkeen demokratian arvostus on pikemminkin vahvistunut kuin heikentynyt, joskin muissa Pohjoismaissa niin demokratian arvostus, tyytyväisyys sen toimivuuteen kuin usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin on ollut vielä jonkin verran vahvempaa kuin Suomessa. Suomalaisen tyytyväisyys demokratian toimivuuteen ei ole kuitenkaan ollut yhtä vahvaa kuin demokratian arvostus.<sup>7</sup> Väittämän "Demokratia toimii Suomessa niin hyvin, että puheet kansalaisten huonoista vaikutusmahdollisuuksista ovat vailla pohjaa" kanssa täysin tai jossainkin samalla mielellä olevien osuus oli valtaeliitistä vuonna 1991 28 prosenttia, vuonna 2001 49 prosenttia ja vuonna 2011 55 prosenttia, kun kansalaisista vastaavat osuudet olivat 17,7, 20,5 ja 21,3 prosenttia. Tyytyväisyys demokratian toimivuuteen on siten valtaeliitissä selvästi kansalaisia suurempaa, ja se on kasvanut nopeammin kuin kansalaisten keskuudessa.<sup>8</sup>

Sekä vuoden 2003 että vuoden 2007 vaalitutkimuksessa suomalaisilta kysyttiin, mikä merkitys on sillä, kuka on vallassa. Kun vuonna 2003 vain runsas neljäsosa kyselyyn vastanneista katsoi sillä olevan paljon merkitystä, osuus oli noussut jo kahteen viidesosaan vuonna 2007. Tiedusteltaessa mikä merkitys on sillä, ketä ihmiset äänestävät, vuonna 2003 suomalaisista runsas neljäsosa katsoi sillä olevan paljon merkitystä, kun taas vuoteen 2007 tultaessa osuus oli noussut kahteen viidesosaan. Tosin suomalaiset pitivät äänestämistä vähemmän tärkeänä kuin muiden Pohjoismaiden kansalaiset keskimäärin<sup>9</sup>. Myös kiinnostus politiikkaa kohtaan on lisääntynyt 1990-luvun alun jälkeen, joskin se jäi vuonna 1996 vähäisemmäksi kuin sitä ennen ja sen jälkeen. Huomionarvoista on, että politiikkaa koskeva kiinnostus on kasvanut kaikissa ikäryhmissä, ei pelkästään vanhemmissa ikäluokissa 1990-lukuun verrattuna. Julkisuudessa usein esitetyt arviot, että vaali- ja puolueosallistumisen väheneminen perustuu politiikkaa kohtaan tunnetun kiinnostuksen vähenemiseen

6 Ruostetsaari 2013b, 283

7 Paloheimo & Borg 2009, 359; Paloheimo 2006, 141

8 Ruostetsaari 2013b

9 Wass & Wilhelmsson 2009, 71

tai tyytymättömyyden lisääntymiseen demokratian toimivuutta kohtaan, eivät siten pidä paikkaansa.<sup>10</sup>

Vaaleihin ja puolueiden toimintaan osallistumisesta poiketen suomalaiset osallistuvat edelleen aktiivisesti järjestötoimintaan. Kansainvälisessä vertailussa suomalaisilla on runsaasti yhdistysjäsenyyksiä: suomalaisista ja muista pohjoismaalaisista peräti yhdeksän kymmenestä kuuluu vähintään yhteen yhdistykseen. Suomalaisten yhdistysjäsenyyksien määrä on jopa kasvanut, ja 1970-luvulta alkaen yhdistykseen kuulumattomien määrä on vähentynyt kun taas moniin eri tyyppisiin yhdistykseen kuuluvien määrä on lisääntynyt.<sup>11</sup> European Social Survey 2008 –tutkimuksen mukaan suomalaiset osallistuivat viimeisen 12 kuukauden aikana selvästi enemmän kansalaisjärjestöjen toimintaan kuin yhdenkään muun tutkimuksessa mukana olleen 24 maan kansalaiset<sup>12</sup>.

Yhdistyslaitoksen toimivuudella onkin erityinen merkitys Suomelle, jonka kollektiivinen toiminta ja kansalaisten intressien toteuttaminen ja etujen puolustaminen lepää edelleen pääasiassa muodollisesti organisoituneen vapaaehtoistoiminnan varassa. Yhdistysten toiminnan on arvioitu olevan Suomen poliittisen järjestelmän ja hyvinvointijärjestelmän kannalta tärkeämpää kuin missään muualla maailmassa: yhdistyksiä ja niiden jäsenyyksiä on paljon, eikä niille ole hyvin toimivia vaihtoehtoja kansalaisten keinovalikoimassa. Yhdistystoiminnan painopiste on tosin siirtynyt poliittisista yhdistyksistä yhä enemmän vapaa-ajan, kulttuurin, liikunnan ja muiden harrastusten alueelle.<sup>13</sup>

## **Edustuksellinen demokratia ja suora vaikuttaminen: tapaustutkimuksena energiapolitiikka**

Seuraavassa kansalaisten suhtautumista edustukselliseen demokratiaan ja suurempiin vaikuttamismuotoihin tarkastellaan yhden politiikkasektorin, energiapolitiikan kontekstissa. Aineistona käytetään kansalaisille joulukuun 2008 ja kesäkuun 2009 välillä tehtyä kyselytutkimusta. Samanaikaisesti haastateltiin 26 energiasektorin eri sidosryhmiä edustavaa asiantuntijaa, joita kutsutaan tässä energiaeliitiksi.<sup>14</sup>

Kansalaisten vaalien kautta kanavoituvat vaikutusmahdollisuudet energiapolitiikkaan perustuvat siihen, että eduskunnalla on merkittäviä valtaoikeuksia energiapolitiikan päätöksenteossa. Esimerkiksi eduskunta päättää vuosittaisten talousarvioiden yhteydessä energian tuotantoon kohdistuvista investointituista ja energiaverotuksesta. Eduskunta myös keskustelee energiapolitiikan strategisista linjauksista hallituksen antamien selonteiden ja strategiapapereiden pohjalta. Erityisesti ydinenergian käytössä eduskunnalla on merkittävä rooli sen ratifioidessa jokaisen yksittäisen ydinvoimalan rakentamispäätöksen.

Vaaleista energiapolitiittisen vaikuttamisen kanavana suomalaisilla on voittopuolisesti myönteinen kuva. Vajaa kolme viidesosaa pitää vaaleissa äänestämistä hyödyllisenä (erittäin hyödyllistä 26 %, melko hyödyllistä 31 %) vaikuttamiskanavana energiapolitiikassa, kun

10 Paloheimo & Borg 2009, 359-362

11 Siisiäinen & Kankainen 2009, 132, 98

12 Bäck & Kestilä-Kekkonen 2013, 64

13 Siisiäinen & Kankainen 2009, 132, 98

14 Ruostetsaari 2010

taas runsas kolmasosa näkee sen hyödyttömänä (täysin hyödytöntä 14 %, melko hyödytöntä 24 %).

Vaikka suomalaiset voittopuolisesti uskovat voivansa vaalien kautta vaikuttaa energiapolitiikkaan, oman toiminnan vaikutukseen luotetaan selvästi vähemmän. Mikäli tuotteiden, tuottajien ja palveluiden valintaa ohjaa hinnan ja laadun asemasta enemmänkin niihin liittyvät arvot ja eettiset näkökohdat, voidaan puhua poliittisesta kuluttamisesta eli poliittisesta konsumerismista<sup>15</sup>. Vastaajille esitettiin väittämä: ”Pystyn vaikuttamaan Suomen energiapolitiikkaan omalla toiminnallani”. Omiin vaikutusmahdollisuuksiin uskovia on vain neljäsosa, mutta sitä epäilee puolet kansalaisista.<sup>16</sup>

Kansalaisten käsitykset *konkreettisten vaikuttamiskeinojen* hyödyllisyydestä kuitenkin muuttavat kuvaa poliittisen kuluttajuuden kannatuksesta. Kyselyssä vastaajille esitettiin strukturoitu kysymys: ”Jokainen kansalainen/kuluttaja voi periaatteessa vaikuttaa omalta osaltaan energiapolitiikkaan omilla valinnoillaan”, ja heitä pyydettiin arvioimaan 21 keinon hyödyllisyyttä.

Tällä tavalla mitattuna suomalaisten käsitykset mahdollisuuksistaan vaikuttaa energiapolitiikkaan kulutusvalintojen kautta ovat hyvin positiiviset. Kaikki yksilölliseen kuluttamiseen perustuvat keinot arvioidaan pikemminkin hyödyllisiksi kuin hyödyttömiksi. Hyödyllisimpänä keinona nähdään sivistys- ja valistususkoa heijastava energiakysymysten opettaminen lapsille, jota piti hyödyllisenä 94 prosenttia vastaajista. Seuraavina tulevat vähäkulutuksisten, ”energiapihien” laitteiden valitseminen, ympäristöystävällisten tuotteiden valitseminen ja liikkuminen kävellen tai pyörällä henkilöauton sijaan.

Kaikki yksilölliset kulutukseen perustuvat keinot kansalaiset arvioivat hyödyllisemmiksi energiapolitiittisen vaikuttamisen muodoiksi kuin äänestäminen vaaleissa (57 % pitää hyödyllisenä), yhteydenotot kansanedustajiin (28 %), viranomaisiin (23 %) tai energiantuotantoyrityksiin (25 %), kirjoittaminen energia-asioista sanomalehtien yleisönosastoihin (39 %) tai internetin keskustelupalstoille (30 %). Vähiten hyödyllisinä keinoina näyttäytyvät radikaali ympäristöaktivismi (13 %) ja osallistuminen joukkomielenosoituksiin (13 %). Näiden rauhanomaisten keinojen suosiminen noudattaa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan traditiota, jolle ovat olleet leimallisia konventionaaliset, rauhanomaiset, vakavat, objektiiviset, järjestöpohjaiset ja valtiokeskeiset vaikuttamismuodot<sup>17</sup>.

Käsillä oleva kyselytutkimusaineisto viittaa siten siihen, että kansalaiset kokevat – poliittisen konsumerismin oletuksen mukaisesti – voivansa vaikuttaa energiapolitiikan päätöksentekoon enemmän kuluttajina kulutusvalintojensa kautta kuin kansalaisina äänestämällä vaaleissa, poliittikkoihin ja virkamiehiin suuntautuvien kontaktien avulla tai toimimalla kansalaisjärjestöissä. Tätä ristiriitaa voidaan selittää Suomen poliittisella kulttuurilla: suomalaisia luonnehtii kansainvälisessä vertailussa samanaikaisesti sekä suuri luottamus instituutioihin, jopa poliittisiin toimijoihin että matala kansalaispätevyys eli epäluottamus omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa instituutioihin<sup>18</sup>. Toisin sanoen kansalaiset luottavat

15 Micheletti 2003

16 Väittämän kanssa täysin samaa mieltä on 6 %, jokseenkin samaa mieltä 19 %, täysin eri mieltä 20 %, jokseenkin eri mieltä 30 %, vaikea sanoa 26 %.

17 Siisiäinen 1998

18 Esim. Paloheimo 2005

demokraattisiin poliittisiin instituutioihin, mutta eivät poliitikkojen toimintaan kansalaisten hyväksi. Suomalaisten alamaismielinen asenne auktoriteetteihin näkyy myös siinä, että poliisi ja armeija ovat kaksi luotetuinta instituutiota, mikä on poikkeuksellista kansainvälisessä vertailussa<sup>19</sup>.

Suomalaiset arvioivat hallituksen ja eduskunnan vaikutusvaltaisimpien toimijoiden joukkoon kuuluvaksi energiapolitiikan päätöksenteossa<sup>20</sup>. Luottavatko he sitten näiden edustuksellisten instituutioiden tuottamaan energia-asioita koskevaan tietoon vai pikemminkin asiantuntijoihin, joita edustavat verraten heikoiksi vaikuttajiksi arvioidut tutkimuslaitokset? Vastaajille esitettiin kysymys: ”Joukkotiedotusvälineiden välittämä tieto energiakysymyksistä perustuu pitkälti muiden tahojen (erilaiset asiantuntija-, viranomais- ja intressitahot) tuottamaan tietoon. Kuinka luotettavina tietolähteinä pidätte energiaa koskevissa asioissa seuraavia tahoja?”

Kansalaiset arvioivat yleisesti kaikki asiantuntijatahot hyvin luotettavaksi energiatiedon lähteiksi.<sup>21</sup> Useammin luotettaviksi kuin epäluotettaviksi arvioidut tahot voidaan jakaa viiteen ryhmään. Valtion tutkimuslaitokset arvioidaan selvästi luotettavimmiksi energiatiedon lähteiksi, joita 84 prosenttia pitää luotettavina ja 30 prosenttia epäluotettavina. Kansainvälisten vertailujen valossa suomalaisille onkin tyypillistä keskimääräistä suurempi, jopa kasvava luottamus tiedeinstituutioihin<sup>22</sup>. Toiseksi luotetuin ryhmä koostuu yliopistoista ja korkeakouluista, edustuksellisista instituutioista (hallitus, eduskunta) ja ympäristöviranomaisista (ympäristöministeriö, ympäristöviranomaiset yleensä). Kolmanneksi luotetuimman ryhmän muodostavat kuluttajaviranomaiset, yksityisen sektorin tutkimuslaitokset, ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt ja Euroopan unioni. Neljänneksi luotettavimpana koettu ryhmä koostuu energiapolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta vastuussa olevasta kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja energiasektorin verotuksesta ja tukimuodoista vastaavasta valtiovarainministeriöstä. Viidennen ryhmän muodostavat kuluttajat/kansalaiset ja maakuntien liitot, jotka voivat kaavoituksen kautta vaikuttaa energian tuotantolaitosten rakentamiseen.

Kaikki muut tahot koetaan enemmistöisesti epäluotettaviksi energiatiedon lähteiksi. Kaikkein vähäisintä luottamus on poliittisia puolueita ja poliitikkoja kohtaan, jotka 70 prosenttia kansalaisista arvioi epäluotettaviksi, neljäsosa jopa hyvin epäluotettaviksi. Suomalaisen suhtautuminen edustuksellisen demokratian rooliin energiapolitiikassa näyttäisi siten olevan ristiriitainen: poliittiset instituutiot, joilla arvellaan olevan paljon energiapoliittista valtaa, koetaan luotettaviksi energiatiedon lähteiksi, mutta näiden instituutioiden toiminnasta vastaaviin poliittisiin puolueisiin ja poliittikkoihin ei luoteta.

---

19 Tiedebarometri 2007

20 Vaikutusvaltaisimmiksi tahoiksi kansalaiset arvioivat järjestyksessä työ- ja elinkeinoministeriön, hallituksen, Euroopan unionin, energiantuotantoyritykset ja eduskunnan.

21 Suomalaisten luottamus energiainformaatioon on myös keskimääräistä vahvempaa kansainvälisen vertailun valossa. Vuonna 2006 tehdyn tutkimuksen mukaan 77 % suomalaisista luotti tiedemiesten luottamaan energiainformaatioon, kun 25 EU-maan keskiarvo oli 71 %. Energiainformaation lähteenä suomalaisista luotti hallitukseen 52 % (EU-25 29 %), alueelliseen/paikalliseen hallintoon 52 % (38 %), sähkö-, kaasu- ja muihin yrityksiin 51 % (35 %), Euroopan unioniin 46 % (44 %) ja toimittajiin 34 % (31 %) ja poliittisiin puolueisiin 20 % (13 %). (Special Eurobarometer 2007).

22 Tiedebarometri 2007

Vähäinen luottamus poliitikkoja kohtaan ei kuitenkaan rajoitu pelkästään energiapolitiikan alueelle, vaan luottamusta eri ammattien edustajiin koskevissa kyselyissä poliitikot sijoittuvat säännönmukaisesti häntäpäähän. Reader's Digestin kyselyn<sup>23</sup> mukaan 20 ammatin edustajasta suomalaiset luottavat vähiten poliittikkoon, johon luotetaan selvästi vähemmän kuin sijoitusneuvojaan, toimittajiaan, automyyjiään ja ammattiyhdistysjohtajiaan, jotka myös ovat luottamuslistan häntäpäässä. Kansalaisten epäluottamus poliitikkoja kohtaan on yleiseurooppalainen ilmiö, sillä melkein kaikissa Euroopan maissa poliitikot ovat luottamusvertailun hännillä. Heikointa luottamus on Tsekissä, Puolassa, Portugalissa ja Sloveniassa ja vahvinta Sveitsissä, Hollannissa ja Saksassa. Kun Tsekissä poliittikkoon luottaa vain 2 prosenttia vastaajista, Sveitsissä osuus on 20 prosenttia. Suomalaisista poliittikkoon luotti suuressa määrin tai melko paljon vuonna 2013 9 prosenttia, kun vuonna 2013 heihin luotti 8 prosenttia ja vuonna 2002 13 prosenttia. Ihmisten välinen vahva keskinäinen luottamus on kuitenkin kyselyn mukaan leimallista Suomelle. Suomalaisten luottamus eri alojen ammattilaisiin on kuitenkin keskimäärin vahvempaa kuin muissa Euroopan maissa.<sup>24</sup> European Social Survey 2010 –aineiston perusteella suomalaiset myös luottavat toisiinsa 25 maan vertailussa kolmanneksi eniten tanskalaisten ja norjalaisten jälkeen<sup>25</sup>.

Suomalaisten epäluottamuspoliitikkoja kohtaan ei ole pelkästään yleistä, jäsentymätöntä tyytymättömyyttä, vaan koskee myös poliitikkojen roolia päätöksenteossa. Kansalaisille esitettiin kyselyssä ja energiaeliitille haastatteluissa strukturoitu kysymys, jolla tiedusteltiin 14 periaatteen koettua tärkeyttä energiapoliittisessa päätöksenteossa.

Suurin ero energiaeliitin ja kansalaisten välillä koskee poliitikoiden ja asiantuntijoiden roolia energiapolitiikan päätöksentekoprosessissa. Eliitin korostaessa parlamentaarisen demokratian instituutioiden roolia kansalaisten suhtautuminen ilmentää pikemminkin epäluottamusta poliittisia päättäjiä kohtaan. Energiaeliitistä jopa 92 prosenttia, mutta kansalaisista vain 54 prosenttia pitää tärkeänä (erittäin tai melko tärkeänä), että päätöksenteosta vastaavat ne, jotka ovat poliittisessa vastuussa äänestäjilleen. Kansalaisista jopa 90 prosenttia, mutta eliitistä vain 38 prosenttia pitää tärkeänä, että päätöksenteosta vastaavat asiantuntijat.

Eliitti korostaa kansalaisia enemmän eturyhmien huomioimista ja elinkeinoelämän järjestöjen keskeistä roolia, kun taas kansalaiset painottavat eliittiä enemmän päätöksenteon yksimielisyyden merkitystä ja ympäristöjärjestöjen keskeistä asemaa. Eliitti painottaa kansalaisia enemmän valtion ohjauksen roolia energiapolitiikassa, kun taas kansalaiset korostavat yritysten asemaa jopa enemmän kuin poliitikkojen roolia. Kansalaiset ja eliitti ovat varsin yksimielisiä siitä, että kansalaisten on voitava vaikuttaa päätöksiin, päätösten valmistelu on julkista ja että päätöksissä huomioidaan laajasti niiden ympäristövaikutukset.

Vaikka energiaeliitti periaatteellisella tasolla korostaa poliittisten päätöksentekijöiden roolia selvästi enemmän kuin kansalaiset energiapolitiikan päätöksenteossa, keväällä 2010 uusiutuvan energian käytön lisäämisestä ja ydinvoiman lisärakentamisesta käydyssä kes-

---

23 Tutkimus toteutettiin vuodenvaihteessa 2012/2013 12 Euroopan maassa osana Reader's Digestin Luotetuin merkki-tutkimusta. Kyselyyn vastasi yhteensä yli 18 000 henkilöä, joista yli 2000 Suomesta. Kyselyn otos poimittiin tilaajarekisteristä.

24 Virtanen 2013, 102-107

25 Bäck & Kestilä-Kekkonen 2013, 63

kustelussa esitettiin puheenvuoroja, joissa vaadittiin politiikkaa pois energiapolitiikasta ja merkittävien energiahuoltoa koskevien linjaratkaisujen jättämistä yritysten ja sähkömarkkinoiden ratkaistavaksi. Tutkimusta<sup>26</sup> varten haasteltujen henkilöiden, lähinnä poliitikkojen suosiman näkemyksen mukaan energiapolitiikassa kysymys ei ole pelkästään ja ensisijaisesti teknis-taloudellisen asiantuntemuksen soveltamisesta, vaan siinä tehdään myös arvovalintoja, joista vallitsee erilaisia poliittisia näkemyksiä. Toisen, lähinnä yrityssektorilla kannatusta saavan näkemyksen mukaan energiapolitiikan päätöksenteossa tarvittaisiin vähemmän politiikkaa, mutta enemmän teknologia-asiantuntijoita. Eliittitasolla on myös kannatusta sille, että energiapolitiikassa tarvittaisiin vähemmän kansalaisia, koska energia-keskustelun tasossa ja tietopohjassa on puutteita: luuloja ja oletuksia on enemmän kuin arkijärkeä ja tosiasioita. Viimeksi mainittu näkemys viittaa eräänlaiseen varjohallintaan (shadow government) tai konsultokratiaan, jossa erilaiset asiantuntijat tukeutuvat poliittisen vallan alueelle määrittelemällä poliittiset kysymykset hallinnollisiksi manageroinnin ongelmiksi. Tällöin politiikka näyttäytyy ”pahaksi, haitalliseksi ja likaiseksikin puuhaksi vastakohtana puhtaalle, järkevälle ja rationaaliselle hallinnolle”.<sup>27</sup>

Kansalaisten suhtautuminen energiapolitiikan päätöksentekoon – energiaeliitistä poiketen – viittaa ns. häivedemokratian (stealth democracy) kannatukseen. Tämän demokratiamuodon kannattajat eivät halua rutiininomaisesti osallistua poliittiseen päätöksentekoon tai jatkuvasti valvoa ja arvioida poliitikkojen toimintaa. Pikemminkin he haluavat, että päätökset tehdään tehokkaasti ja objektiivisesti ilman liiallista riitelyä. Pohjimmiltaan häivedemokratian kannattajat haluavat, että edustuksellinen demokratia toimii paremmin ja että poliittista asioista päättävät epäitsekäät ja asiantuntevat poliitikot. He suhtautuvat positiivisesti eri alojen asiantuntijoiden tai elinkeinoelämän ammattilaisten rooliin vahvistamiseen poliittisessa päätöksenteossa poliitikkojen kustannuksella. Häivedemokratian taustalla on piirteitä Joseph Schumpeterin 1940-luvulla esittämästä demokratiamallista, joka perustuu eliittien keskinäiseen kilpailuun ja jossa kansalaisten vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat vaaleihin.<sup>28</sup>

Myöskään vuoden 2007 eduskuntavaaleihin kohdistuneen tutkimuksen mukaan suuri osa suomalaisista ei varauksitta kannata poliittista kansalaiskeskustelua ja kansalaisten suoraa osallistumista, vaan he tukevat vahvasti *sekä* suoran demokratian *että* asiantuntijavallan lisäämistä. Korkea koulutus ja vasemmistopuolueisiin samastuminen vähentävät häivedemokratian kannatusta.<sup>29</sup>

Energiapolitiikassa asiantuntijavallan kannatus on niin laajaa, että vaikutuksen suunta on jopa päinvastainen: koulutuksen vaikutus häivedemokratian kannatukseen jää marginaaliseksi (lisää hieman), ja vasemmistopuolueisiin samastuvat kannattavat vihreiden ja kristillisdemokraattien ohella sitä jopa oikeistopuolueiden kannattajia enemmän. Kokoomuksen kannattajista muiden puolueiden kannattajia pienempi osa, vajaa puolet, pitää äänestäjilleen vastuussa olevien poliitikkojen roolia tärkeänä energiapolitiikan päätöksenteossa. Asiantuntijavallan kannatus ei kuitenkaan ole leimallista pelkästään energiapolitiikalle, vaan

26 Ruostetsaari 2010

27 Heiskala & Kantola 2010, 136-137

28 Bengtsson & Mattila 2009, 307-309; ks. myös Hibbing & Theiss-Morse 2002

29 Bengtsson & Mattila 2009, 316-319

se on yleisemminkin teknologiapolitiikan ja suomalaisen yhteiskuntapolitiikan ilmiö<sup>30</sup>. Kun selvä enemmistö suomalaisista on jo pitkään kokenut, että heitä ei ole riittävästi kuultu energiapolittisia päätöksiä tehtäessä<sup>31</sup>, onkin ilmeistä, että suomalaisten asiantuntijavallan kannatus energiapolitiikan päätöksenteossa johtuu pikemminkin heidän epäluottamuksesta poliittisia päättäjiä kohtaan kuin heidän haluttomuudesta itse osallistua päätöksentekoon.

### Edustuksellisen demokratian kipukohdat

Edellä on käynyt ilmi, että Suomessa ei ole syvää asenteellista kuilua eliittien ja kansalaisten välillä. Eliittien ja kansalaisten asenteellinen etäisyys on pikemminkin supistunut kuin kasvanut 1990-luvun alun jälkeen. Kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan ja usko demokratian toimivuuteen on hienoisessa kasvussa. Suomalaisten osallistuminen kansalaisjärjestöjen toimintaan on hyvää kansainvälistä tasoa, jopa kasvavaa. Kansalaisten luottamus poliittisia instituutioita, kuten eduskuntaa ja hallitusta kohtaan on edelleen merkittävää. Mistä sitten johtuu, että kansalaisten vaali- ja puolueosallistuminen on hiipunut ja luottamus poliitikoja kohtaan, jotka vastaavat eduskunnan ja hallituksen toiminnasta, on vähäistä. Ilmeistä on, että suomalaisen demokratian kipupisteet ja haasteet liittyvät edustajien ja edustettavien väliseen suhteeseen ja siinä tapahtuneisiin muutoksiin.

Rosanvallonnin vuonna 2006 ilmestyneen ja vuonna 2008 suomeksi ilmestyneen *Vastademokratia* -teoksen mukaan 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. Äänestämisestä on tullut schumpeiriläisittäin demokraattisen elitismin kuvaavaa toimintaa, jossa olennaisinta on hallitsevien henkilöiden valinta, mutta asiakysymyksiä koskevat linjaukset jäävät vaaleissa paljolti avoimeksi. Se antaa kansalaisille kannustimia ottaa kantaa ja vaikuttaa asioihin myös vaalien välisinä aikoina.<sup>32</sup>

Demokraattisena ihanteena oli pitkään hallittujen ja hallitsijoiden välinen samastuminen. Kahden vuosisadan ajan etsittiin tehokkaampaa ja toimivampaa edustuksellisuuden järjestelmää. Vaikka monet liberaalit ja konservatiiviset teoreetikot vastustivat tätä tavoitetta ja ehdottivat rajoitetumpaa kykypainotteista hallintojärjestelmää, jossa vaalit yhä legitimoiivat vallan, kansalaiset ymmärsivät edustuksellisen demokratian aina vain samastumisen kautta. Kansalaiset eivät enää tyydy äänestyslipukkeeseensa eikä samastuminen riitä hallitsevien ja hallittujen välisen suhteen perustaksi. Vaalien ”pyhyys” on kadonnut: yhä harvempi enää vaivautuu vaaliurnille kansalaisvelvollisuudesta ja äänestämättä jättäminen on sosiaalisesti helpompaa kuin aikaisemmin<sup>33</sup>. Maailmassa, jossa jakolinjat ovat yhä häily-

30 Ks. esim. Rask 2008a; 2008b

31 Energia-asenteet 2007

32 Paloheimo & Borg 2009, 363

33 Wass & Wilhelmsson 2009, 79

vämpiä, vaalit ovat kansalaisten silmissä laajalti menettäneet merkitystään politiikan ja hallinnon sanelijoina; äänestämällä ei enää koeta päätettävän maan tulevaisuuden suuntaa.<sup>34</sup>

*Samastumisdemokratian* rinnalle tarvitaan *haltuunottodemokratiaa*, jossa ”vastademokratian” hengessä korjataan, kompensoidaan, ja järjestetään hallitsijoiden ja hallittujen välistä suhdetta niin, että hallitut voivat valvoa ja ohjata vallankäyttäjille myös muilla tavoin kuin myöntämällä heille mandaatin vaaleissa.<sup>35</sup>

Yleinen uskomus viime vuosikymmeninä on ollut, että kansalaisten tyytyväisyyttä demokratian toimivuuteen voidaan lisätä, kun edustuksellista demokratiaa täydennetään erilaisilla kansalaisten uusilla osallistumis- ja vaikuttamistavoilla. Kansalaisten poliittista osallistumista lisäämään pyrkivät toimenpiteet, kuten vuosina 2003-2007 toteutettu kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, vuonna 2007 asetettu kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) ja deliberatiiviset keskustelutilaisuudet ja Pierre Rosanvallonin (2008) kuvaama vastademokratia ovat edustuksellista demokratiaa kansalaisten osallistumisella täydentävää toimintaa. Niiden välillä on kuitenkin olennainen ero. Ensiksi mainitut ovat poliittisen eliitin kansalaisille ylhäältä tarjoamia areenoita osallistumista varten, kun taas vastademokratiassa on kysymys kansalaisyhteiskunnan spontaanista poliittisesta toiminnasta.<sup>36</sup>

Suomessa vaali- ja puoluedemokratian ulkopuoliset osallistumismuodot eivät kuitenkaan ole olleet yhtä suosittuja kuin monissa muissa maissa. Esimerkiksi vetoomusten allekirjoittaminen on Britanniassa, muissa Pohjoismaissa ja Sveitsissä yleisempää kuin Suomessa. Mielenosoituksiin osallistuminen on Suomessa hyvin vähäistä moniin muihin maihin verrattuna. Ranska ja Espanja ovat Länsi-Europassa mielenosoitusten luvattuja maita, mutta myös kaikissa muissa Pohjoismaissa mielenosoituksiin osallistuminen on yleisempää kuin Suomessa.<sup>37</sup>

Kansalaisten käsitykset ihanteellisesta demokratiasta eivät välttämättä ole kovin selviä. Näitä erilaisia demokratiakäsityksiä, lähtien siitä, että edustuksellisesta demokratiasta ei kokonaan haluta luopua, voidaan karkeasti kuvata tarkastelemalla yhtäältä sitä, korostavatko kansalaiset asiantuntijoiden keskeistä roolia poliittisina päätöksentekijöinä vai ei ja toisaalta korostavatko he edustuksellisen demokratian täydentämistä erilaisilla uusilla kansalaisten osallistumistavoilla vai ei. Näiden kahden ulottuvuuden avulla voidaan jäsentää neljä erilaista hyvin toimivan demokratian ideaalityyppejä (Kuvio 1.).<sup>38</sup>

34 Rosanvallon 2013, 110

35 Rosanvallon 2013, 309, 328-329

36 Paloheimo & Borg 2009, 370

37 Paloheimo & Borg 2009, 364

38 Paloheimo & Borg 2009, 371

**Kuvio 1.** Hyvin toimivan demokratian neljä ideaalityyppiä

|                                                                |                                 |                                                                             |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|                                                                | Edustuksellinen demokra-<br>tia | Edustuksellista demokratiaa kansalaisosallistumisella täydentävä demokratia |
| Asiantuntijoilla tulee olla keskeinen rooli päätöksentekijöinä | Häivedemokratia                 | Kansanäänestysdemokratia                                                    |
| Kansalaisilla tulee olla keskeinen rooli päätöksentekijöinä    | Puoluevetoinen demokra-<br>tia  | Osallistuva demokratia<br>Vastademokratia                                   |

Lähde: Paloheimo & Borg 2009, 371.

*Häivedemokratiassa* poliittista yhteisöä hallitsevat asiantuntijoiden ohella hyvät, kansakunnan yhteistä etua ajavat poliittiset päätöksentekijät, jotka tarvittaessa voidaan vaihtaa vaaleilla uusiin. Järjestelmän toiminta ei kuitenkaan edellytä kansalaisten laajaa ja aktiivista osallistumista poliittiseen toimintaan. Tyyppiä, jossa edustuksellista demokratiaa täydennetään kansalaisosallistumisella, mutta ammattipoliitikoilla on keskeinen asema päätöksenteossa, voidaan nimittää *kansanäänestysdemokratiaksi*. Poliittisilla puolueilla ei tässä tyypissä välttämättä ole keskeistä roolia, vaan olennaista on poliittisten johtajien ja laajojen kansanjoukkojen välinen suhde. *Puoluevetoisessa* demokratiassa korostuu kansalaisten toiminta puolueissa ja puolueiden rooli niin vaaleissa kuin edustuslaitoksen päätöksenteossa. Kansalaisten suoran osallistumisen muodot ovat tämän tyyppin kannattajille häiriötekijöitä, jotka rajoittavat vaaleilla mandaatin saaneiden puolueiden edellytyksiä panna täytäntöön vaaleissa antamiaan lupauksia. Viimeinen tyyppi pitää sisällään *osallistuvan* (tai pikemminkin osallistavan) ja *vastademokratian*, joiden välillä on huomattavia eroja. Kun edellinen korostaa ylhäältä kansalaisille tarjottavia osallistumismahdollisuuksia, jälkimmäinen painottaa kansalaisten harjoittamaa spontaania valvontaa, epäkohtien paljastamista, asioiden politisoimista ja tarttumista eräänlaiseen kansalaisten veto-oikeuteen.<sup>39</sup>

Myös poliitikkoihin kohdistuvat rooli-dotukset ovat erilaisia riippuen demokratiamallista. Häivedemokratiassa poliitikolla on päätöksenteossa vapaa mandaatti. Hän on valtuutettu, joka voi itsenäisesti harkita, mikä vaihtoehto päätöksenteossa on kulloinkin poliittisen yhteisön kokonaisedun mukainen. Puoluevetoisessa demokratiassa poliitikko on asianhoitaja, jonka tehtävänä on panna täytäntöön puolueen vaaliohjelma. Niin kansanäänestysdemokratiassa, osallistuvassa demokratiassa kuin vastademokratiassakin korostuu politiikan vuoropuhelu äänestäjien kanssa, ja hänen roolinsa on yhdistelmä valtuutettua ja asianhoitajaa. Näissä demokratiatyypeissä edustajalla ei ole täyttä vapautta toimia valtuutetun tapaan, mutta hän ei ole myöskään täysin sidottu edustamansa puolueen ohjelmaan. Hänen on vaalien välisenä aikanakin kuunneltava kansan ääntä ja arvioitava, mitkä kansalaisten esittämät vaatimukset hänen tulisi erityisesti ottaa huomioon.<sup>40</sup>

Suomen yksilökeskeinen vaalijärjestelmä on omiaan vahvistamaan sitä, että kansanedustajat korostavat itsenäisyyttään omaan puolueyhmäänsä enemmän kuin kansanedustajat niissä maissa, joissa edustajat tulevat valituksi siinä järjestyksessä, mihin puolue on hei-

39 Paloheimo & Borg 2009, 371-372

40 Paloheimo & Borg 2009, 372

dät ehdokaslistalla asettanut (ns. pitkät listat). Suomen yksilökeskeinen vaalijärjestelmä on myös omiaan lisäämään eduskuntaryhmien aatteellista heterogeenisyyttä. Eduskuntaryhmien ryhmäkuri on kuitenkin yhtä suuri kuin useimmissa muissa maissa, joissa kansanedustajat valitaan puolueiden pitkiltä listoilta. Tämän seurauksena suomalaisilla kansanedustajilla on voimakas roolikonflikti: tulisiko heidän toimia oman puolueensa asettamien tavoitteiden mukaisesti vai joidenkin muiden, esimerkiksi oman uudelleenvalinnan kannalta keskeisten väestöryhmien tavoitteiden mukaisesti. Eduskuntaryhmien sisäinen heterogeenisyys ja kansanedustajien roolikonfliktit saattavat vaaleissa heikentää äänestäjien mahdollisuutta saada selvyyttä siitä, miten puolueet eroavat toisistaan. Tämä vähentää tyytymättömien äänestäjien valmiutta osoittaa tyytymättömyyttä puoluetta vaihtamalla ja lisätä valmiutta vaihtaa ehdokasta.<sup>41</sup>

Artikkelin ensimmäisessä osassa tarkasteltujen demokratiaa koskevien asenteiden valossa kansalaisten keskuudessa kannatusta on kaikille demokratian ideaalityypeille puoluevetoista demokratiaa lukuun ottamatta. Eliittitasolla kannatusta nauttivat lähinnä häivedemokratia ja puoluevetoinen demokratia. Pällekkäiset ja osin ristiriitaisetkin käsitykset ideaalisesta demokratiasta eivät anna yksiselitteistä osviittaa suomalaisen demokratian kehittämiseksi. Voisiko sitä löytyä edustuksen käsitteen uudelleentulkinnasta?

### Edustajan ja edustettavan suhde muutoksessa

Edustajan valitsemiseen liittyy kahtalainen erottautumisen ja samastumisen logiikka. Vaalit ovat menetelmä, jolla ”valitaan parhaat”, johtajaominaisuuksia ja teknisiä kykyjä omaavat. Äänestäjä odottaa, että valituksi tulleella on kykyjä, joita häneltä itseltään puuttuu. Samanaikaisesti kuitenkin edustajalta edellytetään, että hän on lähellä äänestäjiään, joka ajattelee, puhuu ja elää heidän laillaan ja tuntee heidän ongelmansa ja toiveensa. Näiden kahden ideaalityypin, ”asianajajan” (tai asiantuntijan) ja ”aatetoverin” mittelonä ja vastakainasetteluna edustuksellisuutta on tarkasteltu jo kahden vuosisadan ajan. Puoluedemokratia mahdollisti pitkään näiden kahden tyyppin yhteiselon samastamalla sisäisen valintaprosessin jaettuun yhteiskunnalliseen identiteettiin ja yhteisiin mielipiteisiin. Tämä vähensi edustuksellisten järjestelmien rakenteellista jännitettä. Puoluedemokratian romahdus on kuitenkin palauttanut jännitteen. Juuri tätä ongelmaa on usein kuvattu liiankin yleisin sanakääntein ”edustuksellisuuden kriisiksi”.<sup>42</sup>

Sekä asianajajan että aatetoverin toimivuus edustajan ideaalityyppinä on viime vuosikymmeninä Suomessa heikentynyt. Kansalaiset ja puolueet ovat etääntyneet meillä enemmän toisistaan kuin muissa Pohjoismaissa<sup>43</sup>. Koulutuksen merkitys poliittiseen osallistumiseen vaikuttavana tekijänä onkin vahvistunut Suomessa jo 1970-luvulta lähtien<sup>44</sup>. Kun kansalaisten koulutustaso on noussut ja yhteiskunta on keskiluokkaistunut elinkeinorakenteen muutoksen seurauksena, kansalaisilla on itselläänkin yhä enemmän tiedollisia ja taidollisia valmiuksia ajaa asioitaan. Tosin asenteellisella tasolla luottamus omiin vaikutusmahdolli-

41 Paloheimo & Borg 2009, 372-373

42 Rosanvallin 2013, 277-278

43 Wass & Wilhelmsson 2009, 71

44 Paloheimo & Borg 2009, 367

suuksiin ja poliittinen lukutaito eivät ole vahvistuneet samalla suhteessa tiedollisten ja taidollisten valmiuksien kanssa. Kansalaiset myös samastuvat hallitsijoihinsa yhä vähemmän sosio-ekonomisen samankaltaisuuden kautta<sup>45</sup>. Vaikka Suomessakin ideaalina on perinteisesti pidetty eduskuntaa kansan peilikuvana, kansanedustajat ovat aina olleet kansalaisia sosio-ekonomisesti parempiosaisia koulutuksen, tulotason, ammatin ym. suhteen<sup>46</sup>. Eliitteihin rekrytoituminen ns. alemmista sosiaalisista kerrostumista on kuitenkin lisääntynyt 1990-luvun alun jälkeen<sup>47</sup>. Tässä muuttuneessa tilanteessa edustajan kyky toimimiseen edustettavan puolesta kyseenalaistetaan yhä useammin.

Edustuksellisuuteen kohdistuvat odotukset ovat muuttuneet. Edustajalta odotetaan aikaisempaa vähemmän asioiden ajamista tai aatetoveruutta, mutta yhä enemmän empatiaa ja läsnäoloa. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että kansalaiset ovat yhtä herkkiä tai jopa herkempiä hallitsijoiden käyttäytymiselle, empatialle tai sen puutteelle kuin sille, mikä heidän tekemiensä päätösten sisältö on<sup>48</sup>. Esimerkiksi vuodesta 2008 lähtien poliittista eliittiä ravistellut vaalirahoituskandaali heikensi useimpien puolueiden legitimitettiin kansalaisten silmissä ja vaikutti vuoden 2011 eduskuntavaalien tulokseen<sup>49</sup>.

Vallankäyttäjiltä odotetaan etenkin, että he osoittavat kykynsä jakaa ja huomioida, osoittaa herkkyyttään arkipäivän koitoksille. Lähimmäisyys muodostuu vapaaehtoisesta lähestymisen eleestä, aktiivisesta läsnäolon harjoittamisesta, solidaarisuuden tunteen osoittamisesta. Tällaisista ”esimerkillisen lähimmäisen” hahmoista koostuu läsnäolon politiikka.<sup>50</sup> Kansainvälisen vertailun mukaan Suomessa ja muissa Pohjoismaissa poliittiselta eliitiltä odotetaan ”huomattavaa vaatimattomuutta” ja kansanomaisuutta, minkä poliittinen eliitti joutuu ottamaan huomioon toiminnassaan. Suomalainen kansanedustajan on syytä välttää antamasta itsestään mielikuvaa huomattavan varakkaana tai menestyvänä, koska äänestäjät odottavat hänen omistautuvan ennen kaikkea isänmaan palvelemiseen.<sup>51</sup> Mikään ei Suomessa liudenna herravihaa niin tehokkaasti kuin herran asemaan nousseen poliitikon, joka on osoittanut kykynsä ja taitonsa jo ennen siirtymistään politiikkaan, taitavuus tavallisten ihmisten arvostamisessa käytännöllisissä toiminnaissa, kuten talonrakentamisessa tai nikkaroinnissa<sup>52</sup>. Suomalainen poliittinen kulttuuri ja henkilökeskeinen vaalijärjestelmä luovat siten poikkeuksellisen hyvät edellytykset läsnäolon politiikalle. Kansalaisten vähäinen luottamus poliitikkoja kohtaan viittaa kuitenkin siihen, että kansan ja poliittisen eliitin välinen läheisyys ei ole vielä riittävää.

Läsnäolo määrittää uudella tavalla edustuksellisuutta. Tavoitteena ei ole enää järjestää velvoittavaa sidettä hallitsijoiden ja hallittavien välille, vaan osoittaa, että hallitsija ymmärtävät, mitä hallitut elämässään käyvät läpi. Empatia ymmärretään käytännön osoituksena siitä, että hallitsijat eivät ole sulkeutuneet omaan pieneen maailmaansa. Edustuksellisen etäisyyden häviäminen ei toteudu antamalla edustetuille suoraan valtaa edustajiinsa eikä

---

45 Rosanvallon 2013, 278

46 Ruostetsaari 2000

47 Ruostetsaari 2012

48 Rosanvallon 2013, 279, 26; Hibbing & Theiss-Morse 2002

49 Borg 2012

50 Rosanvallon 2013, 279-280

51 Daloz 2007

52 Huoviala 2013

myöskään edustajien ja edustettavien samankaltaisuuden kautta. Näiden kahden perinteen sosiaalisen haltuunoton tekniikan lisäksi tarvitaan fyysistä lähestymistä ja huolenpitoa. Kun vaalilupaukset koetaan yhä hatarammiksi ja vähäpätöisemmiksi, läsnäolo tarjoaa vilpittömyyttä ja vaikuttavuutta. Empatia pitää aina lupauksensa, vaikka lupaukset olisivat vaatimattomiakin. Tosin politiikan empatian kohteetkin ovat poliittisia valintoja.<sup>53</sup>

Median on tullut olennainen väline uudelle läsnäolon politiikalle. Median tehtävä ei rajoitu siihen, että se kertoo, mitä vallankäyttäjät tekevät tai sanovat, vaan sen ensisijaisena tehtävänä on näyttää heidät. Empaattinen valta vastaa näin edustuksen kriisiin tähtäämällä siihen, että merkityksensä menettänyt moderni politiikka olisi ymmärrettävämpää ja näkyvämpää. Median kautta tapahtuvan läsnäolon voi nähdä vastauksena päätöksentekoprosessin hajoamiselle ja monimutkaistumiselle. Lainsäädäntötyön epäsäännöllisyys voi antaa vaikutelman, että mitään ei tapahdu, koska edustajien työ tapahtuu pitkälti katseiden ulottumattomissa valiokunnissa, ja hallintokin on vaikeasti tavoitettavaa ja tekee abstraktia työtä. Tällöin empaattinen valta saa maalaisjärjellä ymmärrettävän totuutensa helposti esiin.<sup>54</sup>

## Osallistuvasta demokratiasta vuorovaikutusdemokratiaan

Osallistuvan demokratian ajatus löi läpi Yhdysvalloissa 1960- ja 1970-luvulla. Käsitteellä tarkoitettiin uutta kansalaisihannetta, johon kuuluivat erilaiset yhteiskunnalliset liikkeet ja yhdistykset. Demokratialla tuli olla juurensa kansalaisyhteiskunnassa, kansalaisten tuli ilmaista vaatimuksensa suoraan ja valtaa tuli hajauttaa. Ajateltiin, että kansalaisten aktiivisempi osallistuminen julkisten asioiden hoitoon tekisi lopun näennäiskeskusteluista ja tuloksettomista puolueiden kahnauksista. Osallistuvan politiikan odotettiin tekevän poliitikasta vilpittömämpää, päätöksistä rationaalisempia ja yhteisymmärryksen saavuttamisesta aiempaa helpompaa. Osallistuvan demokratian käsite levisi samaan aikaan kaikkialla muuallakin maailmassa. Sillä sekä täydennettiin että kritisoitiin edustuksellisten instituutioiden toimintaa.<sup>55</sup>

Osallistuvan demokratian ideaali synnytti kaikkialla erilaisia demokratiakokeiluja, kuten kansalaisjuria, konsensuskokouksia, julkisia foorumeja, mielipidekyselyjä, osallistuvaa budjetointia ja deliberatiivisia keskustelutilaisuuksia. Huomionarvoista ensinnäkin on, että nämä uudet osallistumismekanismit ovat olleet lähes aina julkisen vallan itsensä asettamia, joilla on pyritty korjaamaan ”edustuksellisuuden kriisin” heikentämää hallitsijoiden legitimitettiä. Esimerkiksi Suomessakin viime vuosina paljon huomiota osakseen saaneet deliberatiiviset kokeilut ovat keskittyneet tutkimaan kansalaisten välistä demokraattista neuvottelua, mutta eivät ole juurikaan ottaneet huomioon tätä argumenttien vaihtoa hallittujen ja hallitsijoiden välillä. Matti Wiberg (2013) on osoittanut, että deliberaatiot eivät välttämättä takaa parempia päätöksiä kuin edustukselliset järjestelyt, koska prosessiin osallistuvat toimijat eivät ole intressivapaita, vaan he voivat prosessin eri vaiheita manipuloimalla pyrkiä edistämään omia intressejään kokonaisuuden kustannuksella. Toiseksi jul-

53 Rosanvallon 2013, 295-297

54 Rosanvallon 2013, 282-283

55 Rosanvallon 2013, 302-303

kisella vallalla on tarve entistä kehittyneemmille tiedonkeruumenetelmille päätöksenteon helpottamiseksi kysymyksissä, joiden käsittelyssä on sananvaltaa yhä useammilla tahoilla. Nämä kaksi tekijää ovat johtaneet siihen, että osallistumisesta on tullut hallitseminen keino, jolloin tällaiset uudet osallistumiskäytännöt eivät välttämättä johda institutionaalisesti kansalaisten vallan kasvamiseen.<sup>56</sup>

Osallistuvasta demokratiasta käytyyn keskusteluun on sisäänrakennettua ollut oletus kansalaisesta *homo politicuksena*, jonka keskeisenä preferenssinä on yhteiskunnallinen osallistuminen ja vaikuttaminen. Vaikka Suomessa monet tutkimukset ovat kertoneet kansalaisten kasvaneesta osallistumis- ja vaikuttamisvalmiudesta, myös vastakkaisiakin tutkimushavaintoja on tehty ns. häivedemokratian kannatuksesta, joihin viitattiin tämän artikkelin alussa. Osallistuminen osallistumiskokeiluihin on kuitenkin monissa maissa jäänyt verraten vähäiseksi. Eri maissa tehtyjen havaintojen mukaan säännöllisesti osallistumiskokeiluihin osallistuu noin yksi prosentti aikuisista. Ranskassa ”osallistujien” määrän on havaittu olevan suunnilleen saman kuin ”edustajien”, kaikki kategoriat mukaan lukien 450 000 eli noin 0,7 prosenttia väestöstä. Ydinryhmän muodostaa kourallinen aktivisteja, jotka ovat mukana monien tahojen toiminnassa. Suomessa kansalaisosallistumisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn (YVA) on havaittu jääneen varsin vähäiseksi<sup>57</sup>. Osallistumisen kasautuminen ei siten koske pelkästään edustuksellista demokratiaa vaan myös osallistuvaa demokratiaa: ammattipoliitikkojen tai ainakin institutionaalisten toimijoiden rinnalla vallitsee siten rinnakkainen aktivistien maailma.<sup>58</sup>

Minkälaisia demokratian muotoja sitten haltuunottodemokratiassa tarvitaan? Tätä kysymystä voidaan havainnollistaa kansanäänestyksen ja kansalaisaloitteen välisellä suhteella. Kansanäänestyksessä eduskunta tai kunnanvaltuusto päättää, mistä asiasta kansanäänestys järjestetään ja mitkä ovat äänestyksen kohteena olevat vaihtoehdot. Vaihtoehtojen rajauksella vaikutetaan oleellisesti lopputulokseen ja sen tulkinnanvaraisuuteen, mistä esimerkiksi voidaan mainita Ruotsin ydinvoimakansanäänestys vuonna 1980 ja monet kunnalliset kansanäänestykset Suomessa. Sitä vastoin kansalaiset voivat kansalaisaloitteen avulla, joka saa vähintään 50 000 kannattajaa nostaa itse päättämänsä asian eduskunnan agendalle ja saada poliittiset päätöksentekijät reagoimaan muutosvaatimukseensa. Kunnanvaltuuston on puolestaan käsiteltävä kuntalaisaloite, jos vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista on kannattanut sitä. Mikäli vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista on tehnyt aloitteen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä, valtuuston on käsiteltävä sitä koskeva aloite.

Suomessa tarvitaan lisää juuri sellaisia osallistumis- ja vaikuttamismuotoja ja niitä koskevia kokeiluja valtakunnallisella, maakunnallisella, paikallisella ja kuntien osien tasolla, joissa aloite lähtee alhaalta päin, kansalaisten keskuudesta. Poliittisten päättäjien ja viranomaisien ylhäältä päin harjoittama kansalaisten osallistaminen ei riitä. Kuntaliitosten kasvattaessa kuntien kokoa ja samalla valtuutettujen ja kuntalaisten välistä etäisyyttä kunnanosille on delegoitava valtaa ja taloudellisia resursseja, joiden käytön kohteista kunnanosan asukkaat voivat päättää. Näissä osallistumismuodoissa ei kuitenkaan voi olla kysymys edustukselli-

<sup>56</sup> Rosanvallon 2013, 301, 305, 307

<sup>57</sup> Hokkanen 2008

<sup>58</sup> Rosanvallon 2013, 307-308

sen demokratian korvaamisesta, vaan sen täydentämisestä. Muussa tapauksessa on olemassa vaara, että pienten, äänekkäiden, henkisiä ja aineellisia resursseja omaavien ryhmien ääni peittää alleen hiljaisen enemmistön äänen.

Suomalaisen demokratian toimivuuden lisäämisen edellytyksenä on ruohonjuuritasolta lähtevän aloitteellisuuden tukemisen ohella puolueettomuuden illuusion hävittäminen politiikasta. Perinteisin määritelmä politiikasta ”yhteisten asioiden hoitona” pitää implisiittisesti sisällään ajatuksen politiikasta toimintana, jossa ajetaan puolueettomasti yhtä, kaikille yhteistä yleistä etua. Toiseksi tunnetuin määritelmä politiikasta määrittelee sen ”taisteluksi vallasta”, johon puolestaan sisältyy implisiittisesti ajatus erilaisten etujen keskinäisestä kamppailusta.

Amerikkalaistutkimuksen<sup>59</sup> mukaan kansalaiset tuntevat vastenmielisyyttä eri osapuolten välisten taisteluksi määriteltyä politiikkaa kohtaan. He eivät halua olla enempää tekemisissä politiikan kanssa eivätkä toivo lisää mahdollisuuksia osallistua politiikkaan. Sen sijaan he ovat valmiita antamana asiantuntijoille keskeisen roolin päätöksenteossa ja haluavat hallituksen hoitavan työnsä pätevästi ja puolueettomasti. Hallitsijoiden ensisijaisena tavoitteena tulisi siten olla yleisen edun palveleminen eikä omien tai puoluekohtaisten intressien ajaminen.<sup>60</sup>

Yhdysvalloissa 1990-luvulla tehty tutkimus osoitti, että kongressi oli kansalaisten silmissä vähiten legitiimi poliittinen instituutio, vaikka sen kaksi kamaria muodostuvat ainoastaan kansan suoraan vaaleilla valitsemista edustajista. Tuolloin kongressin maine oli jopa huonompi kuin 30 vuotta aiemmin 1960-luvulla, vaikka kongressi oli tuolloin vähemmän ammattimainen, vähemmän läpinäkyvä ja helpommin poliittisten koneistojen manipuloitavissa. Tutkijat esittivätkin hypoteesin, jonka mukaan parlamentaarisen toiminnan suurempi läpinäkyvyys oli johtanut instituution torjumiseen, kun siellä esiintyvistä osapuoli- ja etukonflikteista sekä lehmänkaupoista tuli näkyvämpiä ja helpommin havaittavia. Huomionarvoista on, että eduskunnan legitimitettiin on julkisessa keskustelussa haluttu vahvistaa avaamalla valiokuntien istunnot julkisuudelle. Yhdysvalloissa kansalaiset pitivät puolestaan korkeinta oikeutta arvossa, koska se vaikutti yhtenäisemmältä ja solidaarisemmalta, vaikka vähemmistökantojakin esitettiin. Tästä samasta syystä presidentti-instituutiota arvostettiin enemmän kuin kongressia. Presidentin päätökset eivät näyttäyty kansalaisille vaikeina keskenään kilpailevien näkökulmien kompromisseina, vaan vaikuttavat immuuneilta erityisintresseille ja siksi yleistä etua ajavilta.<sup>61</sup>

Myös Suomessa kansalaisten ”inho päivänpolitiikkaa”<sup>62</sup> tai puolueiden välistä kamppailua on havaittavissa: kansanedustajat näyttäytyvät monille kansalaisille omia tai korkeintaan puolueensa intressejä ajavilta ammattipoliitikoilta, jotka eivät ole kiinnostuneita yleisestä edusta. Sitä vastoin vaaleilla valittu tasavallan presidentti, siis poliitikko, mielletään usein yleisessä keskustelussa politiikan ulkopuolella ja yläpuolella olevana epäpoliittisena toimijana, joka valituksi tultuaan luovuttaa jäsenkirjansa entisen puolueensa arkistoon. Vahvan presidentinvallan kaipuuseen liittyy usein usko siihen, että presidenttiä tarvitaan puoluei-

59 Hibbing & Theiss-Morse 2002

60 Rosanvallon 2013, 333

61 Rosanvallon 2013, 332-333

62 Rosanvallon 2013, 333

den välisten riitojen sovittelussa ja siten poliittisen järjestelmän toimivuuden varmistamisessa. Vahvan presidentin ideaali näkyy presidentinvaalien muita vaaleja selvästi korkeampana äänestysprosenttina ja häneen kohdistuvina ylisuurina odotuksina, jotka eivät ole realistisia ottaen huomioon hänen muodolliset valtaoikeutensa.

Puolueamanöveereiden ja henkilökohtaisen laskelmoinnin alueena pidetyn politiikan hyljeksintää ylläpitää paradoksaalisesti vallanpitäjien itsensä kielenkäyttö. Vallankäyttäjät pyrkivät jatkuvasti esiintymään puolueettomina ja tuomaan siten esille omistautumistaan yhteiselle edulle. Suomessa tätä puolueettomuusdiskurssia viljellään erityisesti talouspoliittisessa keskustelussa: vaihtoehtoja ei haluta nähdä olevan olemassa esitetulle ratkaisulle. Toisin sanoen poliitikot itse alentavat politiikan arvoa samalla, kun he kilpailevat kiihkeästi äänestäjien suosiosta. Tästä haitallisesta sekaannuksesta tulisi päästä irti antamalla arvoa ohjelmien ja arvojen väliselle kamppailulle. Demokratiassa on tunnustettava yhtä lailla konflikti ja konsensus. Demokratian kehittyminen edellyttää, että vakuututaan konflikteja ratkaisevien päätösten tärkeydestä, vaikka samanaikaisesti arvostetaan myös yksimielisempiä päätöksiä. Puolueiden vaaliohjelmat on nähtävä tavoitteina eikä ”lupauksina”, joiden välillä monipuoluehallituksessa on väistämättä ja täysin oikeutetusti voitava tehdä kompromisseja. Poliitiikkaa ei tule eikä voi poistaa politiikasta. Päinvastoin demokratia täytyy uudelleen politisoida, politiikalle on annettava aikaisempaa keskeisempi asema.<sup>63</sup>

Hyvän poliittisen päätöksenteon tulee perustua tutkimus- ja asiantuntijatietoon, mutta tätkään tietoa ei tule epäpolitisoida. Asiantuntijoillakin on erilaisia näkökulmia, jopa intressejä suhteessa tarkasteltavaan asiaan. Poliittiset päättäjät eivät voi delegoida vastuutaan asiantuntijoille, vaan arvovalinnat kuuluvat yksin heille. Kun poliitikko tai asiantuntija puhuu jostakin päätöksestä yleisen edun mukaisena ja ainoana mahdollisena ratkaisuna kyseisessä tilanteessa, kansalaisten on syytä olla hereillä ja harjoittaa vastademokratiaa esittämällä kriittisiä kysymyksiä. Harvoissa päätöstilanteissa on nimittäin olemassa yhtä yleistä etua, joka ei asettaisi yhtä kansalaisryhmää toista ryhmää tasa-arvoisempaan asemaan.

## Lähteet

Bengtsson, Åsa & Mattila, Mikko (2009), ”Suoran demokratian ja häivedemokratian kannatus Suomessa”. Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit yleisödemokratiassa*. Tampere: Tampere University Press, 303-324.

Bäck, Maria & Kestilä-Kekkonen, Elina (2013), ”Sosiaalinen pääoma ja poliittinen osallistuminen Suomessa”. *Politiikka* 55:2, 59-72.

Daloz, Jean-Pascal (2007), ”Political Elites and Conspicuous Modesty: Norway, Sweden, Finland in Comparative Perspective”. Teoksessa Engelstad, Fredrik & Gulbrandsen, Trygve (toim.), *Comparative Studies of Social and Political Elites*. Comparative Social Research Volume 23. Amsterdam: Elsevier, 171-210.

Energia-asenteet (2007), Tutkimusraportti 25.4.2008. Energiateollisuus ry. Luettu elokuu 2008: [http://www.sci.fi-yhdys.eas.\\_07/eas-tied 07.htm](http://www.sci.fi-yhdys.eas._07/eas-tied 07.htm)s.

Heiskala, Risto & Kantola, Anu (2010), "Vallan uudet ideat: Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan". Teoksessa Pietikäinen, Petteri (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 124-148.

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

Hokkanen, Pekka (2007), *Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenetel-lyssä*. Acta Universitatis Tamperensis 1285. Tampere: Tampere University Press.

Huoviala, Kari (2013), "Kätevyys on valtti politiikassa". Kolumni, *Aamulehti* 17.8.2013.

Micheletti, Michele (2003), *Political Virtue and Shopping. Individuals, Consumerism, and Collective Action*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

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

Paloheimo, Heikki (2006) "Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomen demokratiaindikaattorit*. Julkaisu nr 1. Helsinki: oikeusministeriö, 128-53.

Paloheimo, Heikki & Borg, Sami (2009), "Eduskuntavaalit yleisödemokratian aikakaudella". Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit yleisödemokratiassa. Eduskunta-vaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press, 357-276.

Rask, Mikko (2008a), *Expansion of Expertise in the Governance of Science and Technology*. Helsinki: National Consumer Research Centre.

Rask, Mikko (2008b), "Expanding Expertise in Science and Technology Decision Making". *Futura*, Vol. 27, Nr 3, 76-81.

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

Rosanvallon, Pierre (2013), *Demokraattinen oikeutus. Puolueettomuus, refleksisyys, läheisyys*. Tampere: Vastapaino.

Ruostetsaari, Ilkka (2000), From Political Amateur to Professional Politician and Expert Representative: Parliamentary Recruitment in Finland since 1863. Teoksessa Best, Heinrich & Cotta, Maurizio (toim.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford: Oxford University Press. 50-87.

Ruostetsaari, Ilkka (2010), *Energiavalta. Eliitti ja kansalaiset muuttuvilla energiamarkki-noilla*. Tampere: Tampere University Press.

Ruostetsaari, Ilkka (2012), Suomi murroksessa 1991-2011: Muuttuiko eliittirakenne? *Poliitiikka* 54:4, 269-284.

Ruostetsaari, Ilkka (2013a), Opening the Inner Circle of Power: Circulation in the Finnish Elites in the Context of Major Societal Changes 1991-2011. *Comparative Sociology* 12, 255-288.

Ruostetsaari, Ilkka (2013b), ”Eliitti ja kansa – kaksi eri maailmaa? Päättäjien ja kansalaisten asenne-erot vuosina 1991-2011”. *Yhteiskuntapolitiikka* 78:3, 245-258.

Siisiäinen, Martti (1998), ”Uusien ja vanhojen liikkeiden keinovalikoimat”. Teoksessa: Ilmonen, Kaj & Siisiäinen, Martti (toim.), *Uudet ja vanhat liikkeet*. Vastapaino, Tampere, 219-243.

Siisiäinen, Martti & Kankainen, Tomi (2009), ”Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuuden näkymät Suomessa”. Teoksessa *Suomalaiset osallistujina* (2005) Oikeusministeriön julkaisu 5. Helsinki: oikeusministeriö, 90-137.

Special Eurobarometer 262. Energy Technologies: Knowledge, Perception, Measures. January 2007. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_262\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_262_en.pdf).

*Tiedebarometri (2007)* Helsinki: Tieteen tiedotus ry.

Wass, Hanna & Wilhelmsson, Niklas (2009), ”Äänestysaktiivisuus Suomessa – raportti vaaliosallistumisen tutkimisesta, äänestysaktiivisuuden trendeistä ja osallistumistutkimuksen kehitystarpeista”. Teoksessa *Suomalaiset osallistujina* (2005) Oikeusministeriön julkaisu 5. Helsinki: oikeusministeriö, 20-90.

Wiberg, Matti (2013), Deliberaatiot ovat manipuloitavissa: Strategisia näkökohtia. *Politiikka* 55:2, 98-102.

Virtanen, Ilkka (2013), Heihin me luotamme. *Valitut Palat* nr. 8, 102-107.

# NÄKÖKULMIA SUOMALASEEN DEMOKRATIAAN

Pauli Rautiainen & Anna Hyvärinen

Julkisoikeuden yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu

Tohtorikoulutettava, Turun yliopisto

## 1. Johdanto

Demokratia on yhteiskuntaa koossa pitävä sosiaalinen liima. Se on toimivan yhteiskunnan peruselementti sekä nyt että tulevaisuudessa. Demokraattinen yhteiskunta ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys eikä olemukseltaan muuttumaton. Demokratia elää ajassa ja demokraattiset rakenteet vaativat jatkuvaa vaalintaa, mutta myös maltillista uudistamista. Poh-tiessamme demokratian tulevaisuutta hahmottelemme samalla vastausta kysymykseen, mikä on demokratiassa muuttuvaista ja mikä pysyvää.

Länsimaiseen demokratian keskiössä ovat oikeusvaltioajattelu ja ajatus jokaisen yksilön jakamattoman ihmisarvon kunnioittamisesta. Siksi demokratiaan kytkeytyvät olennaisesti ajatukset ihmisten yhdenvertaisuudesta, oikeuksista ja vapauksista. Kaarlo Tuori on kuvannut teoksessaan *Oikeuden Ratio ja Voluntas* (2007) kuinka demokraattista oikeusvaltiota voidaan lähestyä järjen (ration) ja tahdon (voluntaksen) vuoropuhelun kautta. Tahdon näkökulmasta demokratia on vakiintuneiden rakenteiden puitteissa tapahtuvaa oikeutettua vallankäyttöä. Demokraattisesti valitut, valtaa käyttävät tahot pyrkivät toteuttamaan poliittisia tavoitteitaan. Yksi heidän tärkeimmistä työkaluistaan on uuden lainsäädännön antaminen tai olemassa olevan lainsäädännön muuttaminen, siis oikeuden hyödyntäminen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vallankäytössä on kuitenkin aina läsnä mielivallan vaara. Siksi tahdon pidäkkeeksi tarvitaan järkeä eli ratiota, joka on historiallisesti ilmennyt eri tavoin. Järjen tehtävänä on hillitä suvereenin päätöksentekijän tahtoa sekä taata yhteiskunnallisen kehityksen jatkuvuus. Tuori korostaa, että nykypäivänä lainsäädäntövaltaan liittyvää tahtoa suitsivat oikeuden pintakerroksen alaiset kulttuuriset kerrostumat. Näitä alempia kerrostumia lainsäätäjän tahto ei pysty mielivaltaisesti ja nopeasti muuttamaan. Järjen työkaluja ovat niin kirjoittamattomat ja kirjoitetut oikeusperiaatteet kuin perustuslain ja kansainvälisten sopimusten turvaamat perus- ja ihmisoikeudet. Niiden avulla olemassa oleva oikeus viitoittaa tulevan oikeuden suuntaa.

Demokratialla on tässä mielessä kaksi keskeistä toiminta-aluetta. Demokraattiset prosessit ovat yhtäältä keksimisen prosesseja, joiden kautta haetaan äänioikeutettujen yksilöiden enemmistön tahtoa toteuttaa jotakin, sekä toisaalta rajoittamisen prosesseja, joiden kautta yhteisöllisellä järjellä kontrolloidaan ja rajoitetaan enemmistön mahdollisuuksia alistaa vähemmistöihin kuuluvia yksilöitä enemmistön tahdon alaisuuteen. Niin keksimisen (tahto) kuin rajoittamisen (järki) prosesseja voi lähestyä sekä muodon että sisällön näkökulmasta. Muodon kautta demokratiaa lähestyessämme kysymme, keille keksimis- ja rajoittamisvalta kuuluu ja millaisten instituutioiden puitteissa toimitaan. Sisällön kautta demokratiaa lähestyttäessä kysymme, millaisille sisällöllisille arvoille demokratia nojautuu. Onko demokratia sen etsimistä, mikä on yhteiskunnassa jaettua? Vai pyritäänkö päinvastoin määrittelemään, millaisia mielipiteiden tai elämäntapojen eroavaisuuksia yhteisössä on siedettävä?

Tarkastelemme tässä kirjoituksessa suomalaisen demokratian tulevaisuuden haasteita kysymällä millaisin demokraattisin järjestelyin voisimme tulevaisuudessa tuottaa mahdollisimman hyvää lainsäädäntöä. Käsitlemme ensin demokraattisia prosesseja Kaarlo Tuorin jäsentelyn hengessä lainsäätäjän tahdon ja yhteisöllisen järjen näkökulmista. Kiinnitämme tässä yhteydessä huomion kansallisen viitekehyksen ohella niihin haasteisiin, joita keksimisen ja rajoittamisen prosessien kansainvälistymisestä seuraa, kun Euroopan unioni on useiden muiden kansainvälistymisen muotojen ohessa osittain – mutta vain osittain – pirstaloimassa kansallisvaltioihin kiinnittyneitä demokratian muotoja ja rakenteita. Tämän jälkeen pohdimme, kuinka erityyppisiä yhteiskunnallisia ongelmia voitaisiin ratkoa demokraattisesti. Kirjoitus pyrkii näin tarjoamaan erilaisia näkökulmia suomalaisen demokratian nykytilaan ja tulevaisuuteen.

## 2. Demokraattiset prosessit tahdon ja järjen vuoropuheluna

Lainsäädäntö nähdään julkisessa keskustelussa usein työkaluna ja jopa ensisijaisena keinona, kun pyritään saavuttamaan jokin poliittinen tavoite. Vaikka samaan aikaan kannetaan huolta liiallisesta sääntelystä eli säädöstulvasta sekä sääntelyn lisääntyvästä yksityiskoh-taisuudesta, yhteiskunnallisten ongelmien ilmetessä turvaudutaan lähes vaistonvaraisesti lainsäädännön antamiseen tai muuttamiseen. Oikeus nähdään välineenä tai ohjauskeino-na tiettyjen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Kaarlo Tuori liittää tällaisen instru-mentaalisen ajattelutavan voluntakseen, lainsäätäjän tahtoon, jonka valinnanvapautta yh-teisöllinen järki kahlitsee. Järki eli oikeuden pinnanalaiset kerrostumat tuovat pintatason sääntelyyn kaivattua jatkuvuutta sekä koherenssia, sisällöllistä johdonmukaisuutta.

Oikeuden eri tasoilla vallitsevat hyvin erilaiset tila- ja aikasuhteet. Tahto eli kirjoitettu lain-säädäntö, joka muodostaa oikeuden pintatason, on lähtökohtaisesti rajattu tietyn kansal-lisvaltion, esimerkiksi Suomen, oikeudenkäyttöpiiriin. Vaikka meillä on voimassa verrattain vanhaakin sääntelyä, selvänä trendinä on lainsäädännön alati kiihtyvä muutosnopeus. Sääntelyä kehitetään yleensä pistemäisin osauudistuksin ja tiettyä alaa koskevista koko-naisuudistuksista on tullut poikkeus. Taustalla vaikuttavat yleinen yhteiskunnallisen muu-tostahdin kiihtyminen, säänneltävien politiikka-alojen monimutkaistuminen ja päivän-politiikan aikajänteen lyheneminen. Lainsäädäntöä muuttamalla halutaan löytää pikaisia ratkaisuja akuuteiksi koettuihin ongelmiin. Poliittiset päätöksentekijät joutuvat pohtimaan uudelleenvalintaansa, puolueiden kannatusta mitataan tiheään. Kokonainen hallituskausi

koetaan pitkäksi ajaksi jonkin uudistuksen toteuttamiselle, eikä tätä pidempää aikajännettä enää juuri tunneta. Kiire näkyy myös suppeampipohjaisena valmisteluna: pienemmät työryhmät, virkamiesvalmistelu ja konsultit ovat korvanneet ennen yleisesti käytetyt komiteat.

Järjen aikajänne on hitaampi. Kun tahto katsoo tulevaisuuteen, järjen rooli on menneisyyden välittämässä osaksi nykyisyyden kautta hahmotettavaa tulevaisuutta. Järki edustaa jatkuvuutta. Se toimii pidäkkeenä yhteisölliselle tahdolle, jota käyttävät vaaleilla valitut edustajat. Vaikka oikeuden syvempiä rakenteita edustavan järjen, kuten perus- ja ihmis-oikeussäännösten ja oikeusperiaatteiden, muuttaminen on tehty tarkoituksella vaikeaksi, myös ration aikajänne on jossain määrin nopeutunut. Esimerkiksi perustuslakia on muutettu viime vuosikymmeninä useaan otteeseen ja sen monien perusoikeusnormien sisällöllinen kehittyminen on ollut ripeää ylikansallisten vaikutteiden johdosta. Esimerkiksi sananvapauden ja yksityiselämän suojan keskinäissuhde hakeutui hyvinkin ripeästi uuteen asetelmaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen useiden langettavien tuomioiden johdosta.

Myös toimijat eroavat, puhutaan sitten tahdosta tai järjestä. Tahto, perinteisessä valtiiovallan kolmijaossa lainsäätäminen, on kuten jo todettua poliittisesti valittujen edustajien vallankäyttöä. Lainsäätäjän tahto välittyy osaksi voimassaolevaa oikeutta lainsäädäntömenettelyssä, joka on institutionalisoitu, oikeussääntöjen ja valtiosääntökäytännön raamittama keksimisen prosessi. Järkeä puolestaan vaalivat tuomioistuimet, oikeustieteen edustajat sekä suomalaisessa järjestelmässä aivan erityisellä tavalla lainsäädäntömenettelyyn kytketty eduskunnan perustuslakivaliokunta, jota voi luonnehtia lainsäätäjän tahdon itserajoitusjärjestelmäksi. Järkeä edustavat tahot vaalivat lakien perustuslainmukaisuutta rajoittaen samalla poliittisesti ilmaistun tahdon toimintavapautta: perustuslailliset näkökohdat asettavat siis pidäkkeitä lainsäätäjän poliittiselle harkintavallalle ja ehkäisevät siten demokratiaan sisäänrakennettua enemmistön tyranniaan luisumisen dystopiaa.

Kuten jo edellä johdannossa on todettu, sekä tahtoa että järkeä voi lähestyä yhtäältä muodon ja toisaalta sisällön näkökulmasta. Usein käy kuitenkin niin, että lainsäätämisestä puhuttaessa huomio kiinnittyy menettelysääntöihin ja muihin muotoseikkoihin. Puhtaaksi viljelty oikeuspositivistinen näkemys on, että lakeja valmisteleva valtioneuvosto ja lainsäätäjänä toimiva eduskunta voivat käyttää vapaasti poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa niin kauan, kuin ne toimivat säädettyjen menettelyjen puitteissa. Muodollista keksimisen prosessia rajoittavat kuitenkin ne aineelliset tavoitteet, jotka kumpuavat yhteisöllisestä järjestä. Poliitiikka oikeudellistuu, kun juridisluonteiset perusteet rajoittavat lainsäätäjän tavoiterationaalista tahtoa. Järki näyttäytyykin rajoittamisen prosessina, joka voidaan toisinaan kokea poliittisen toiminnan kannalta kiusallisena, kuten esimerkiksi kerjäämisen kielltoa koskevassa keskustelussa on nähty.

Sekä tahto että järki ovat välttämättömiä pyrittäessä demokraattisen yhteiskunnan puitteissa hyvään sääntelyyn. Kyse on viime kädessä siitä, mitä on pidettävä hyvänä lainsäädäntönä.

### 3. Demokraattiset prosessit ja lainsäätäjän tahto

Hyvälle lainsäädäntötyölle ei ole olemassa yksiselitteisiä kriteerejä. Eräänlaisena lähtökohdana sen määrittelylle voi kuitenkin pitää sitä, että hyvä sääntely muun muassa toteuttaa sille asetetut julkilausutut tavoitteet, aiheuttaa mahdollisimman vähän epätoivottuja sivuvaikutuksia, on säädösteknisesti korkealaatuista, huomioi laajasti eri kansalaisryhmien intressit sekä täyttää perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Tahdon näkökulmasta on keskeistä, millaisen poliittisen prosessin lopputuloksena oikeussääntely syntyy. Onko prosessi inkluusiivinen eli huomioidaanko eri väestöryhmien intressit mahdollisimman laajasti? Erilaisten ryhmien näkökulmat välittyvät lainsäädäntöprosessiin ennen kaikkea perinteisen puoluekoneiston kautta. Uudet demokratian muodot, kuten kansalaisaloite, täydentävät ja laajentavat näkökulmien moninaisuutta.

Yksi hyvän lainsäädännön tunnusmerkeistä on, että se täyttää eduskuntalaille asetettavat tekniset vaatimukset. Teknisesti hyvä sääntely on johdonmukaista ja ymmärrettävää, mikä mahdollistaa (muodollisen) oikeudenmukaisuuden, yhdenvertaisuuden, ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden toteutumisen. Perinteisessä demokraattisessa prosessissa julkinen valmistelukoneisto – käytännössä asianomainen ministeriö – valmistelee säädösehdotuksen. Valtioneuvosto antaa hallituksen esityksen, eduskunnan valiokunnat käsittelevät ja muokkaavat säädöstekstiä ja lopuksi eduskunta hyväksyy lain. Koneisto on viritetty toimimaan siten, että lopputuloksena on sekä poliittiset tavoitteet toteuttavaa että teknisesti laadukasta sääntelyä. Sääntelyn teknistä laatua tarkkailee myös oikeusministeriön laintarkastusosasto, jonka tarkastettavaksi ministeriöt lähettävät työn alla olevia hallituksen esityksiä.

Keksimisen prosessien moninaistuessa ongelmaksi nousee se, miten voidaan varmistaa sääntelyn korkea laatu. Esimerkiksi kansalaisaloitteita on kritisoitu niiden mahdollisista säädösteknisistä puutteista. Näiden puutteiden korjaamisen valtiosääntöisiin järjestyksiin on suhtauduttava vakavasti, mikäli kansalaisaloitteet halutaan mieltää, kuten ne on tarkoitettu, ei vain keskustelunavauksina vaan sen sijaan todellisina ehdotuksina tulevaisuuden lainsäädännöksi. Säädöshuollon ongelma lienee helppo ratkaista ainakin osittain siten, että asianomainen ministeriö käynnistäisi kansalaisaloitteen pohjalta normaalin lainvalmistelun ainakin siinä tilanteessa, että ajettulle tavoitteelle löytyy hallituksen sisällä riittävä poliittinen tuki. Näin toimitaan nykyisin vakiintuneesti niiden kansanedustajien tekemien lakialoitteiden kohdalla, joille on laaja tuki eduskunnassa.

Ministeriöiden tekemällä lainvalmistelulla on muitakin etuja kuin säädöstekninen osaaminen. Hajautettu ministeriörakenne, jossa kullakin ministeriöllä on laajat toimintavapaudet omalla alallaan, on Suomen lisäksi käytössä myös monissa muissa demokraattisissa valtioissa sekä komission pääosastojen muodossa myös EU:ssa. Hajautettu valmistelurakenne heijastaa yhteiskunnallisten ongelmien moninaisuutta. Nähdäksemme on arvo sinänsä, että julkisen valmistelukoneiston sisällä nousevat esiin erilaiset, jopa vastakkaiset näkökulmat. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön toistuvat näkemyserot eivät ole osoitus järjestelmän puutteista. Päinvastoin ne kertovat demokraattisen yhteiskunnan edellyttämää moniäänisyyttä ylläpitävän hallintokoneiston toimivan kuten on tarkoitettu. Vaikka virkamiehiä ei ole valittu vaaleilla, he edustavat kukin oman ministeriönsä politiikka-alaa ja näkökulmaa. Byrokraattinen valmistelukoneisto tuottaa demokrati-

aa, kun eri intressitahoilla on ääni hallinnon sisällä ja eroavia näkemyksiä joudutaan yhteen sovittamaan lainvalmistelun aikana.

Viime aikoina kansalaisten ja yhteiskunnallisten päätöksentekotilanteiden väliseen kuiluun on kiinnitetty erityistä huomiota. Vastaukseksi on tarjottu edustuksellista demokratiaa täydentäviä uudistuksia, kuten kansalaisaloite tai osallistuva budjetointi. Samalla on kuitenkin vaarana, että huomio siirtyy pois edustuksellisen demokratian kriisin taustasyistä, joista yksi on todellisten päätöksentekotilanteiden karkaaminen institutionaalisten rakenteiden ulkopuolelle. Kansalaisten etäännyminen eduskunnan tekemästä lainsäädäntötyöstä on osittain seurausta siitä, että eduskunnan päätäntävalta on vaivihkaa murentumassa. Viimeaikaisissa perustuslain uudistuksissa on sinänsä vahvistettu eduskunnan asemaa erityisesti suhteessa tasavallan presidenttiin. Samanaikaisesti on kuitenkin nähtävissä useita kehityskulkuja, jotka ovat omiaan rapauttamaan eduskunnan todellista päätäntävaltaa. Esimerkkeinä voidaan mainita kehysbudjetointi sekä hallitusohjelmien yksityiskohtaistuminen ja koettu sitovuus. Parlamentarismin vahvistamisen projektin jalkauttamisessa valtiosääntökulttuurin tasolla onkin vielä paljon tehtävää.

Perinteistä demokratiaa uhkaavat myös vaihtoehdottomuuden politiikka ja julkisuudelta piilossa tapahtuva päätöksenteko. Vaihtoehdottomuuden politiikka on omiaan etäännyttämään kansalaisia puoluepolitiikasta. Jos esimerkiksi hallituksen ministerit eivät käy julkista keskustelua eri politiikkavaihtoehdoista, niiden eduista ja haitoista, voi kansalaisia tuskin syyttää siitä, etteivät he koe tärkeäksi käyttää äänioikeuttaan. Edustuksellisen demokratian kriisiä ei ratkaista ainoastaan vaihtoehdoisia demokratian muotoja kehittämällä. Edustuksellisen demokratian pelastamiseksi tarvitaan lisää edustuksellista demokratiaa: erilaisten näkökulmien ja politiikkavaihtoehtojen välistä avointa kilpailua eduskunnan käsitellessä ja hyväksyessä lakiehdotuksia. Lainsäätäjän tahdon, voluntaksen, tulee heijastaa kansan valitsemien edustajien enemmistön tahtoa eikä esimerkiksi tietyn, hallitusohjelmaa valmisteltaessa taitavasti asiansa esittäneen lobbausryhmän etua.

Uusia demokratian muotoja perustellaan useasti sillä, että ne tarjoavat uusia foorumeja keskustelulle. Keskustelu ei kuitenkaan ole itseisarvo, vaan sen tulisi heijastua jollain tavalla lainsäätämismen prosessiin ja sen tuloksena syntyvään sisällölliseen sääntelyyn. Emme tarvitse lisää keskustelua keskustelun vuoksi, vaan sen sijaan meidän on etsittävä parempia tapoja keksiä ratkaisuja moninaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Erilaisia näkökulmia ja sääntelyvaihtoehtoja voivat esittää niin poliitikot, virkamiehet, kansalaiset kuin järjestöt ja muut lobbaritkin. Tärkeintä demokratian kannalta on se, että keksimisen prosessi pysyy mahdollisimman avoimena. Jos päätöksenteko karkaa kabinetteihin tai konsulttien käsiin, ei demokratialle jää juuri aitoa sisältöä.

Edustuksellinen demokratia perustuu jo määritelmällisesti sille oletukselle, että äänestäjät luovuttavat määrääjäksi päätäntävallan valitsemilleen edustajille, jotka päätoimisesti ja palkkiota vastaan tekevät eduskunnassa lainsäädäntötyötä perehtyen erilaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Perinteinen edustuksellinen demokratia on edelleen tarpeen, sillä se mahdollistaa eri kansalaisryhmien ja maantieteellisten alueiden näkökohtien huomioimisen. Ei ole olemassa yhtä Suomea tai yhdestä muotista valettuja geneerisiä ”suomalaisia”, joita mikään poliittinen ryhmittymä voisi kokonaisuudessaan edustaa. Edustuksellisen demokratian ja monipuoluejärjestelmän etuna on se, että eri ryhmien intressit nousevat

keskusteluun ja poliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi laajapohjaiset hallitukset takaavat sen, että lakeja säädettäessä joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia intressejä ilman, että mikään puolue tai eturyhmä voisi yksin päättää kehityksen suuntaa. Keksimisen prosessit ovat kompromissien rakentamisen prosesseja: yksittäisen ryhmän etuja palvelevan ratkaisun keksiminen olisi monin verroin helpompaa kuin tasapainottelu ristiriitaisten näkökohtien ja tarpeiden välillä. Toisinaan voidaan joutua tyytymään pienimpään yhteiseen nimittäjään. Yleensä kuitenkin löydetään kaikkia osapuolia enemmän tai vähemmän tyydyttävä ratkaisu. Tämän mahdollistavat muun muassa suomalaisen poliittisen kulttuurin konsensushenkisyys ja päätöksentekotilanteiden peräkkäisyys, jossa noudatetaan niin hyvässä kuin pahassa ajatusta siitä, että kuinka ”taputan selkääsi huomenna, jos sinä taputat selkääni tänään”.

Edustuksellinen demokratiakin kaipaa toki tasaisin välein päivitystä. Suomen asukasluvuun nähden varsin laajan edustajajoukon, 200 kansanedustajan, on tehtävä itsensä kansalaisille tarpeellisiksi. Käsiteltävänä olevista lainsäädäntö- ja politiikkahankkeista tiedottaminen ja niistä keskusteleminen äänestäjien kanssa on vähintään yhtä tärkeä osa edustajien työtä kuin varsinainen lainsäädäntötyö. Päätöksenteko on aidosti vastuunalaista vain, jos kansalaiset saavat riittävästi tietoa siitä, millaisessa prosessissa ja minkä taustatietojen pohjalta lainsäädäntöä hyväksytään. Yhteydenpidon sujuvuus ei jää riippumaan ainakaan käytettävissä olevista välineistä. Kohtaamisiin on mahdollisuus sekä perinteiseen tapaan toreilla ja tilaisuuksissa että sähköpostitse ja sosiaalisessa mediassa. Tärkeintä on halu ja kyky kuunnella äänestäjien tunteja ja välittää niitä poliittiseen päätöksentekoon. Poliitiikan ammattimaistuesssa kansanedustajalta vaaditaan paljon, jotta hän säilyttää kosketuksen äänestäjien arkisiin huoliin sekä kykenee argumentoimaan heille toteutettuja politiikkatoimia ymmärrettävällä tavalla.

Edustuksellista demokratiaa tarvitaan myös siksi, että suuri osa äänestäjistä ei ehdi, halua tai pysty perehtymään syvällisesti yhteiskunnallisiin ongelmiin ja pohtimaan niihin ratkaisuja. Jos esimerkiksi kansanäänestysistä tulisi yleisiä Sveitsin tapaan, tämä asettaisi huomattavia vaatimuksia äänestyspäätöksiä tekeville kansalaisille. On syytä olla realistinen sen suhteen, missä määrin ihmiset ovat valmiita ja kykeneviä hyödyntämään uusia demokratian muotoja verrattuna perinteiseen, puolueiden kautta tapahtuvaan poliittiseen osallistumiseen. Näyttäisi siltä, että osallistuminen kasaantuu jo muutoinkin aktiivisille kansalaisille, jotka käyttävät aktiivisesti äänioikeuttaan sekä vaikuttavat myös muin tavoin.

Aktiiviset kansalaiset voivat osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun esimerkiksi toimimalla jossakin järjestössä. Järjestöjen kuuleminen niin lakeja valmistelevien ministeriöiden kuin lakiehdotuksia käsittelevien valiokuntien taholta on nähty keskeiseksi toimenpiteeksi pyrittäessä vahvistamaan demokraattista katetta ja parantamaan lainsäädännön laatua. On totta, että järjestöjen kuunteleminen – ei vain muodollinen kuuleminen – laajentaa päätöksenteon tietopohjaa sekä vahvistaa kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Jäsenyys omia arvoja ajavassa järjestössä tarjoaa epäsuoran vaikutusmahdollisuuden myös sellaisille kansalaisille, jotka itse eivät halua tai ehdi aktiivisesti vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Sidosryhmäkuulemisiin liittyy kuitenkin myös ongelmia, joista mainitsemme vain muutamia. Ensiksi, kuunnellaanko järjestöjä tasapuolisesti vai kuuluuko toisten ryhmien ääni kovempaan kuin toisten? Toiseksi, järjestetäänkö sidosryhmäkuulemiset niin varhaisessa vaiheessa, että niillä voi olla aitoa vaikutusta tulevan

lainsäädännön sisältöön. Kolmanneksi, välittymisen ongelma: edustavatko järjestöt tosiasiallisesti niitä kansalaisryhmiä, joita ne sanovat edustavansa? Miten yksittäinen järjestön jäsen voi kontrolloida, mitä koko jäsenistön nimissä esitetään esimerkiksi ei-julkisessa asi-  
antuntijakuulemisessa eduskunnan valiokunnassa?

Jos keksimisen prosessien pitäminen avoimena kansalaisten aktiiviselle osallistumiselle on vaikeaa kotimaassa, yhä hankalammaksi asian tekee oikeussäätelyn lisääntynyt kansainvälisyys, erityisesti Euroopan unionin puitteissa annettu mittava sääntelykokonaisuus. Tah-  
to, voluntas, ei ole enää vain kansallisvaltion lainsäätäjän voluntasta. Kansainvälistymisen myötä oikeuden sidonnaisuus kansallisvaltioon höllentyy ja fragmentaatio lisääntyy, kun sääntelyä antavat monet eri tahot. Kansainvälistyminen ja eurooppalainen integraatio on omiaan syventämään kansalaisten ja poliittisen päätöksenteon välistä kuilua, kun päätök-  
sentekotilanteet karkaavat yhä kauemmas ihmisten arjesta.

EU:n toimielinten puutteellinen demokraattinen valvonta, niin kutsuttu demokratiavaje, on kirvoittanut paljon keskustelua niin tutkijoiden kuin poliitikkojen keskuudessa. Useim-  
miten ratkaisuksi on tarjottu Euroopan parlamentin (EP) toimivallan kasvattamista. EP:n valtaoikeuksia onkin laajennettu jokaisessa viimeaikaisessa perussopimusten uudistukses-  
sa. Nykyisin parlamentti on useimmilla politiikka-aloilla (ml. maatalous, unionin budjetti sekä rikosoikeus ja poliisiyhteistyö) tasavertainen lainsäätäjä jäsenmaiden muodostaman neuvoston kanssa. Tästä huolimatta äänestysaktiivisuus europarlamenttivaaleissa on py-  
synyt varsin alhaisena ja itse asiassa jopa laskenut. Äänestäjät kokevat edelleen Euroopan parlamentin itselleen etäiseksi. Kun tiedotusvälineetkin ovat edelleen kansallisia, ei yhteis-  
tä poliittisen keskustelun foorumia ole päässyt syntymään.

Toinen tapa välittää kansalaisten ääntä unionin lainsäädäntömenettelyyn on jäsenvaltioi-  
den kautta. Vaikka neuvostossa kokoontuvat täytäntöönpanovaltaa edustavat ministerit, kukin heistä on viime kädessä parlamentaarisessa vastuussa oman maansa parlamentille. Tunnetusti Suomen järjestelmässä eduskunnalla on käytössään parlamentaarista kontrollia (mahdollinen epäluottamuslause) huomattavasti laajemmat mahdollisuudet vaikuttaa EU-  
asioiden valmisteluun. Valtioneuvosto on perustuslain tasolla velvoitettu informoimaan eduskuntaa viipymättä asioista, jotka kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Lisäksi valtioneuvosto tiedottaa eduskuntaa laajasti muistakin EU:ssa kä-  
siteltävistä politiikka- ja lainsäädäntöhankkeista. Vaikka eduskunta ei oikeudellisesti aja-  
tellen määrittele Suomen neuvottelukantaa, valtioneuvosto ja asianomainen ministeri on käytännössä poliittisesti sidottu eduskunnan antamiin neuvotteluohjeisiin. Suomen järjes-  
telmä on varsin toimiva ja se luo omalta osaltaan demokraattista katetta EU:n lainsäädän-  
tötoimintaan. Esimerkiksi viimeaikaisista talouskriisin hoitoon liittyvistä toimista on kuultu asianomaisia eduskunnan valiokuntia. Sekä hallitus että valiokunnat ovat olleet yhteistyö-  
hön ilmeisen tyytyväisiä, vaikka määrääjat ovat toisinaan olleet erittäin tiukkoja. On vai-  
kea kuvitella, että jokin uuden demokratian muoto esimerkiksi kansanäänestys soveltuisi  
vaikkapa juuri talouskriisin selättämiseksi annettuihin toimiin, joiden kohdalla markkina-  
reaktiot ovat välittömiä. Kansalaiset voivat ottaa kantaa toteutetun talouskuripolitiikan  
mielekkyyteen eduskuntavaaleissa, joissa EU-asiat ovat nykyisin aidosti vaalikamppailun  
kohteena. Kansallisella tasolla tapahtuvan demokraattisen kontrollin merkitystä rajoittaa  
kuitenkin se, että Suomi on yksi neuvoston 28 jäsenmaasta, väkiluvultaan ja näin myös ää-  
nimäärältään pieni maa. Kun neuvostossa päätökset tehdään yleensä määränemmistöllä,

Suomen valtioneuvoston, eduskunnan sekä niiden välityksellä suomalaisten äänestäjien enemmistön kanta voi jäädä vähemmistöön päätettäessä uudesta EU-sääntelystä.

On olemassa vielä kolmas keino, jota hyödyntäen kansalaiset voivat yrittää vaikuttaa EU-lainsäätämiseen. Kansalaiset voivat perustaa tai liittyä kansalaisjärjestöön, jonka tavoitteet vastaavat kunkin yksilön arvomaailmaa. Samoin kuin kansallisvaltiossa, myös ylikansallisella tasolla järjestöjen osallistuminen laajentaa lainvalmistelun tietopohjaa ja tuo uusia näkökulmia. Komissio onkin aktiivisesti pyrkinyt avaamaan valmisteluaan. Komission virkamiehet kuulevat vakiintuneesti sidosryhmiä valmistellessaan säädöstekstejä. Tämä ei toki tarkoita, että kaikki esitetyt näkökohdat huomioitaisiin lainsäädäntöehdotuksissa. Lisäksi sidosryhmät pyrkivät vaikuttamaan EU-sääntelyn sisältöön lobbaamalla Euroopan parlamentin jäseniä. Kehityksellä on kuitenkin myös varjopuolensa. Koska EU-vaikuttaminen vaatii asiantuntemusta, aikaa ja rahaa, monikansallisten yritysten ja vahvojen elinkeinoelämän etujärjestöjen ääni kuuluu usein ylitse muiden. Demokratia toteutuu ylikansallisessa päätöksenteossa järjestöjen välityksellä vain jossain määrin.

#### 4. Demokraattiset prosessit ja yhteisöllinen järki

Moderni oikeus on tietoisesti asetettua, jatkuvasti muuttuvaa ja muutettavissa olevaa oikeutta, jossa muutoksen keskeinen toteuttaja on parlamentaarinen lainsäätäjä. Lainsäädännön välineellistyminen on yhteydessä tulevaisuuden avoimeksi jättävään lineaariseen aikakäsitykseen. Dynaamisen politiikka- ja historiakäsityksen mukaan yhteiskunta ei ole milloinkaan miltään osaltaan valmis vaan sen sijaan ajassa toteutettava, jatkuvan organisen muovautumisen kohteena oleva poliittinen projekti. Lainsäädäntö on tämän evoluutiivisen yhteiskunnallisen kehityskertomuksen väline, eikä senkään asettamista hahmoteta kertakaikkisena aktina vaan yhteiskunnallista kehitystä ohjaavana ja kulloistenkin yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden mukaisesti ajassa yhä uudelleen asettuvana tehtävänä.

Kun oikeuteen instrumentalistisesti suhtautuvat ja yhteiskunnan poliittisen ohjauksen projektia toteuttavat kotimaiset ja yhteiseurooppalaiset lainsäätäjät tuottavat alati uutta lainsäädäntöä, oikeus muuttuu jatkuvasti – nykyään vieläpä yhä kiihtyvällä tahdilla. Oikeuden suhde yhteiskunnallisen muutostahdin kiihtymiseen ei ole kuitenkaan yksioikoinen. Lainsäädännön instrumentaalinen luonnehdinta tavoittaa nimittäin vain yhden osan oikeuden perustavista ulottuvuuksista. Oikeudessa on myös muutosta ja sen vauhtia hillitseviä piirteitä kuten oikeuskulttuurin perustavimpia arvoja tiivistäviä perus- ja ihmisoikeusnormeja sekä oikeudenalojen keskeisiä oppeja tiivistäviä yleisiä oikeusperiaatteita. Ne edustavat demokratiaan sisältyviä rajoittamisen prosesseja. Kuten Kaarlo Tuori on muistuttanut, ettei modernia oikeutta luonnehdi yksinomaan muuttuvuus vaan sen sijaan muuttuvuuden ja vakauden – tahdon ja järjen – dialektiikka. Tämä käy selväksi, kun muistamme esimerkiksi, kuinka jo rule of law -ajattelun ja oikeusvaltioteorioiden varhaisissa versioissa lait miellettiin yleisinä, abstrakteina ja pysyvinä, sillä vain suhteellisen pysyvien normien nähtiin luovan sellaista vakautta, jota oman elämän ja ylipäänsä minkälaisen tahansa toiminnan rationaalinen järjestäminen vaatii.

Kaiken lainsäädännön ei tarvitse kuitenkaan olla yhtäläisesti pysyvää. Teknisluonteinen verolainsäädäntö on melko pidäkkeettä lainsäätäjän muutettavissa, mutta jo esimerkiksi

liikennesääntöjen kohdalla liian nopea muutostahti muodostuu helposti ongelmalliseksi. Kaikkein verkkaisimmin muuttuvaa osaa oikeudesta edustavat valtiosääntönormit, joiden yksi tehtävä on oikeusjärjestyksen erityistä pysyvyyttä vaativien ja esimerkiksi demokrati-  
aa tukevien perusratkaisujen ylläpitäminen. Valtiosääntönormien korkea pysyvyyden aste ilmenee muun muassa perustuslain säätämisen ja muuttamisen vaikeutetussa järjestyksessä kuten yksimielisyys-, määräenemmistö- ja lepäämäänjättämissäännöksissä sekä Euroopan unionin perussopimusten monimutkaisessa muuttamisenmenettelyssä. Nämä ovat olennainen osa demokratian perusrakenteita niin Suomessa kuin EU:n toiminnassa.

Kun demokraattiset prosessit laajanevat yhä enemmän ulos kansallisvaltioiden määrittämistä rajoista, joudumme etsimään vastausta kysymykseen siitä, minkä tyyppiset asiat kuuluvat milläkin tasolla ratkaistaviksi ja millainen yksimielisyyden aste kullakin tasolla tarvitaan päätöksenteon pohjaksi. Onko oikeus synnyttää kotona sen tyyppinen asia, joka kuuluu ylikansallisella foorumilla ratkaistavaksi? Entä aborttioikeus tai vankien äänioikeus? Nämä kaikki edustavat kysymyksiä, joita perus- ja ihmisoikeuskeskustelu on pyrkinyt siirtämään eri puolilla Eurooppaa viime vuosina pois kansallisen lainsäätäjän päätösval-  
lasta, hakien samalla kuitenkin tasapainoa näitä kysymyksiä koskevan ylikansallisen konsensuksen ja siitä poikkeavien kansallisten erityispiirteiden kunnioittamisen välillä. Esimerkiksi aborttioikeuden kohdalla on katsottu, ettei laajakaan eurooppalainen konsensus oikeuta ylikansallista tasoa puuttumaan Irlannin tiukkaan muusta Euroopasta poikkeavaan aborttilainsäädäntöön, koska se liittyy irlantilaisten syviin moraalisiin tuntoihin. Sen sijaan vankien äänioikeuden kohdalla on katsottu, että Iso-Britanniankin tulisi mukautua yleiseurooppalaiseen standardiin, vaikka maassa on muun muassa pääministerin suulla todettu jo ajatuksen vangeista äänestämässä herättävän fyysistä pahoinvointia.

Suomessa tämäntyyppiseen keskusteluun ei ole vielä oikeastaan törmätty, sillä esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen antamiin langettaviin tuomioihin johtanut kunnian ja yksityiselämän suojan vankeusrangaistusuhka ei ole muodostunut meillä minkäänlaiseksi kynnyskysymykseksi. On kuitenkin vain ajan kysymys, milloin jokin yleiseurooppalaisesti itsestään selvä ihmisoikeus asettuu jyrkkään ristiriitaan kansallisen oikeustajumme kanssa samaan tapaan kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vankien äänioikeutta koskevalle ratkaisulle on nyt käynyt Iso-Britanniassa. Samaten on ajan kysymys, milloin suomalaiset tuomioistuimet huomaavat esimerkiksi jonkin unionisäädöksen oman valtiosääntöimme peruseräkkeiden kanssa ristiriitaiseksi, olihan esimerkiksi Suomesta turvapaikkaa haken-  
neisiin ”Groznyin enkeleihin” kohdistetun eurooppalaisen pidätysmääräyksen toimeenpanon kohdalla tämä jo lähellä. Näissä tilanteissa kansallinen ja ylikansallinen demokratia joutuvat vastakkain, eikä valmiita vastauksia ole olemassa siihen, kumman tulisi väistyä.

Edellä olevat esimerkit osoittavat, kuinka toimivassa demokratiassa lainsäädäntö ei ainoastaan osoita keinoja yhteiskuntapoliittisten, kulloinkin edistämisen arvoiseksi katsottujen tavoitteiden saavuttamiseen, vaan toimii samalla myös eettis-moraalisella ulottuvuudella kirjaamalla yhteiskunnan perusarvoja ja välittämällä niitä jatkuvassa muutoksessa olevan lainsäädännön koherenssihakuiseen tulkintaan. Näitä eettis-moraalisia perusarvoja on kirjattu ennen kaikkea jokaisen yksilön ihmisarvon kunnioittamista ja yhteiskunnan vakautta turvaavaan perustuslain perusoikeuslukuun ja sen taustalla oleviin kansainvälisiin ihmisoi-  
keusasiakirjoihin, joista tärkeimpiä ovat kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopi-

mus (KP-sopimus), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus), Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja.

Kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat ihmisoikeudet avaavat samalla lainsäädännön eettis-moraalisia perusarvoja kansallisvaltiota laajemman yhteisön suuntaan. Ne antavat suojaa kansallisvaltion toimenpiteitä vastaan, sillä kansallinen lainsäätäjät ei voi poiketa niiden asettamista velvoitteista edes perustuslakiaan muuttamalla. Juuri tämän vuoksi viime vuosikymmenten aikana tapahtunut perus- ja ihmisoikeuskulttuurin murros on muuttanut suomalaisen demokratian perusrakenteita merkittävästi etenkin, kun tuo murros on kytkeytynyt kiinteästi toiseen keskeiseen murrokseen eli oikeuskulttuurimme eurooppalaistumiseen.

Kun Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisestä, EU-jäsenyydestä ja perusoikeusudistuksesta on kaikista kulunut kohta kaksi vuosikymmentä, on tultu tilanteeseen, jossa perus- ja ihmisoikeuksilla argumentoinnista on tullut olennainen osa suomalaista demokratiaa. Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat yhtäältä perustuslaillisina toimeksiantoina ja toisaalta demokraattisen lainsäätäjän tahdon rajoittajina. Perus- ja ihmisoikeuksista juontuvat perustuslailliset toimeksiannot voi karkeasti jakaa kahteen kategoriaan. Yhtäältä perus- ja ihmisoikeussäännökset velvoittavat lainsäätäjää pidättäytymään johonkin asiantilaan johtavista toimista eli tietäntyyppisistä lainsäädäntötoimista, talousarviopäätöksistä ja tosiasiallisesta toiminnasta. Toisaalta ne velvoittavat julkista valtaa edistämään aktiivisesti jonkin asiointilan toteutumista eli ryhtymään tietäntyyppisiin lainsäädäntötoimiin, talousarviopäätöksiin ja tosiasialliseen toimintaan. Perus- ja ihmisoikeudet voivat edellyttää tietynsisältöisen, alemmanasteisen lainsäädännön asettamista tai oikeuksia konkretisoivien talousarviopäätösten tekemistä, vaikka ne eivät määrääkään tyhjentävästi perustuslaintasoa alemmanasteisen sääntelyn ja talousarviopäätösten sisältöä.

Perus- ja ihmisoikeuksien julkisen vallan toimia rajoittavaa ulottuvuutta on oikeusjärjestyksessämme tapana jäsentää erityisen perusoikeuksien rajoitusedellytysopin kautta. Sen avulla arvioidaan, missä määrin jokin perusoikeusnormi kieltää julkista valtaa ryhtymästä niihin toimiin, jotka ovat tuossa tilanteessa arvioitavana. Perus- ja ihmisoikeuksien julkiselle vallalle toimintavelvoitteita asettavan ulottuvuuden jäsentämiseen ei ole syntynyt vastaavaa oppia, mikä johtuu osaltaan perusoikeuden turvaamisveloitteen luonteesta: perusoikeusnormeista on vain ani harvoin johdettavissa yksiselitteisiä velvoitteita tietäntyyppisiä subjektiivisia oikeuksia luovan lainsäädännön asettamiseen taikka edes ylipäänsä jonkinlaisiin yksiselitteisesti määrittyviin lainsäädäntö- tai talousarviopäätöksentekotoimiin ryhtymiseen.

Käytännössä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteet edustavat usein keinoavointa finalistista sääntelyä. Koska ne osoittavat pikemminkin tavoitetilaa kuin jotakin toimintatapaa, niistä on johdettavissa subjektiivisten oikeuksien sijaan pikemminkin objektiivisiksi oikeuksiksi käsitettäviä yleisen tason oikeudellisia reunaehtoja niille toimille, joiden avulla tuohon tavoitetilaan pyritään. Perus- ja ihmisoikeuksista juontuvien toimintavelvoitteiden normikontrollin juurtuminen suomalaiseen valtiosääntökulttuuriin on vielä puolittiesä. Hallituksen esityksissä tai muissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei nimittäin nykyisellään useinkaan käsitellä sitä, miten jotkin säädökset konkretisoivat perusoikeuksia, eli toisin sanoen sitä, millaisia myönteisiä perusoikeusvaikutuksia tietyllä säädöksellä on. Tämä johtuu

osaltaan siitä, että Hallituksen esitysten laatimisohteissa (HELO-ohjeet) lainvalmistelijat ohjeistetaan käsittelemään vain säädösehdotuksen mahdollisia ristiriitoja perusoikeuksien kanssa. Olisikin tärkeää pohtia, pitäisikö lakiesityksiin sisällyttää perusoikeusvaikutusten arviointia koskeva jakso samaan tapaan kuin niihin sisältyy nykyisellään esimerkiksi ympäristö- ja yritysvaikutusten arviointia koskevat jaksot. Tämä voisi tukea demokraattisesti asetettujen yhteiskunnan perustavimpien arvojen nykyistä systemaattisempaa välittymistä lainsäädäntöön.

Suomessa perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan painopiste on lainsäädäntövaiheeseen kytkeytyvässä abstraktissa normikontrollissa, jota harjoittaa ennen kaikkea eduskunnan perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan toiminnalla on pitkä historia: se lisättiin edustuskunnan pysyvänä lakimääräisenä valiokuntana vuoden 1906 eduskuntauudistuksessa. Perustuslakivaliokunta sai tuolloin hoidettavakseen säätymävaltiopäivien lakivaliokunnan tehtäviä, joihin oli käytännössä kuulunut myös lausuntojen antaminen lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätymäprivilegioihin. Valiokunnan toiminta nojaakin pitkään valtiopäiväperinteeseen. Siksi suomalaista ei kummeksuta, miksi suomalaisessa demokratiassa normikontrollia harjoittaa kokoonpanoltaan poliittinen elin, joka toimii hyvin poliittisessa ympäristössä ja käsittelee asioita, joilla usein on selvästi poliittista merkitystä. Demokratian toimivuuden kannalta tämäntyyppisen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kohdalla nousee kuitenkin helposti esiin kysymys siitä, miten käytännössä voidaan huolehtia, että perustuslakivaliokunnan antamat, perustuslainmukaisuutta koskevat tulkintaratkaisut perustuvat yleisesti hyväksyttyyn juridiseen argumentointiin ja että niiden yleisesti myös katsotaan perustuvan tällaiseen argumentointiin – ei poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen.

Käytännössä vastaus tuohon kysymykseen lepää kahden asian eli valiokunnan eduskunnan virkamiehiltä ja kuulemiltaan asiantuntijoilta saaman oikeudellisen tietopohjan sekä valiokunnan oikeudellis-poliittisessa yhteisössä ja kansalaisyhteiskunnan keskuudessa nauttiman arvovallan varassa. Asiantuntijoiden säännöllinen kuuleminen varmistaa, että valiokunnalla on käytettävissään riittävä tieto niin kyseiseen asiaan liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä kuin niitä koskevista tulkintamahdollisuuksista ja niiden punninnassa huomioon otettavista tekijöistä. Juridisten asiantuntijoiden kuuleminen on nykyisin myös siten institutionalisoitunutta, että asiantuntijat jättävät valiokunnalle kirjalliset lausunnot, jotka ovat asian päättämisen jälkeen julkisia asiakirjoja ja siten myös kontrolloitavissa. Näiden lausuntojen kokoaminen verkossa helposti luettavissa olevaksi tietokannaksi kehittäisi entisestään valiokunnan toiminnan läpinäkyvyyttä ja mahdollistaisi niin asiantuntijainstituution kuin valiokunnan tulkintatoiminnan kontrolloimisen nykyistä paremmin. Arvovalta lepää vastaavasti ennen kaikkea sen varassa, että perustuslakivaliokunnan työn koskemattomuutta kunnioitetaan eduskunnassa siinä määrin, että eduskuntaryhmissä ei ohjeisteta valiokunnan jäseniä siitä, minkäsivästä tulkintaa näiden tulee kannattaa. Tällä hetkellä tämä periaate toimii pääsääntöisesti erinomaisesti. Siitä huolimatta toimivassa demokratiassa tulisi kyetä nykyistä selvemmin vastaamaan myös kysymykseen, miten perustuslakikontrolli järjestyy, jos eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvovalta pettää?

Erityisen koetinkiven valtiosäännön perusratkaisuille – niin esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien sisällölle kuin niille mekanismeille, joissa lainsäätäjän tahtoa hillitsevä yh-

teisöllinen järki ylipäänsä operoi – asettavat nykyisen taloudellisen taantuman kaltaiset olosuhteet. Taloudellinen taantuma nostaa esiin sen, kuinka perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoitetta konkretisoidaan sekä lainsäädäntö- että talousarviopäätöksentekoon. Tämän johdosta perus- ja ihmisoikeuskontrolli kytkeytyy niin lainsäädäntö- kuin talousarviopäätöksentekoon. Viimeaikaisessa eurooppalaisessa perus- ja ihmisoikeuskeskustelussa onkin korostettu erityisesti perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen ja sen kääntöpuolena olevan perusoikeuden heikennyskiellon yhteyttä valtioiden talousarviopäätöksentekoon. Koska monet perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat tosiasiasa valtion niihin osoittamien taloudellisten resurssien kautta, on perusoikeuksien ja demokratian elimellisen yhteyden kannalta tärkeää huomata, että perusoikeuden toteuttamisvelvoite ja heikennyskielto kohdistuvat asiaa oikeudellisesti tarkastellen yhtä lailla talousarviopäätöksentekoon kuin perusoikeuksia konkretisoivan lainsäädännön asettamiseen ja tulkintaan.

Suomessa perusoikeuksien heikentäminen tulee perustuslakivaliokunnan harjoittaman abstraktin perusoikeuskontrollin puitteissa nykyisellään esiin lähinnä vain niissä tilanteissa, joissa muutetaan jotakin perusoikeutta konkretisoivaa lakia siten, että perusoikeuden toteutumisen taso heikkenee. Laintasoisia subjektiivisia oikeuksia luova toimeentuloturvalainsäädäntö muodostaa tästä hyvän esimerkin. Kun esimerkiksi lapsilisien tasoa heikennetään lapsilisälainsäädäntöä muuttamalla, asiaan liittyvä budjettilaki tuodaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta käsittelee muissa yhteyksissä vain ani harvoin sellaisia perusoikeuksiin liittyviä lakiehdotuksia, jotka liittyvät perusoikeuksista juontuviin positiivisiin toimintavelvoitteisiin. Koska perusoikeuksia toteuttavaa lainsäädäntöä ei useinkaan arvioida nykyisellään perusoikeusnäkökulmasta, ei sitä asetettaessa myöskään kiinnitetä huomiota siihen, kuinka perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvistä voimavaroista päättäminen on nykyisellään pääsääntöisesti hyvin väljästi lainsäädännöllisesti ohjattua.

Abstraktin etukäteisen perusoikeuskontrollin näkökulmasta ongelmalliseksi muodostuvat etenkin säädökset, joissa määritellään erinäisiä perusoikeuksia toteuttavia toimia jättäen kuitenkin samalla määrärahojen osoittaminen näihin toimiin valtion talousarvioprosessin yhteydessä päätettäväksi. Tämän tyyppisiin väljästi sidottuihin menoihin liittyvän päätöksenteon tarkastelu nostaa esiin useita nykyiseen perusoikeuskontrollijärjestelmäämme kuuluvia heikennyskiellon valvontaan liittyviä heikkouksia. Niiden ydin on talousarviopäätöksenteon käytänteissä.

Koska eduskunta tekee puhtaan talousarviopäätöksen ainoassa käsittelyssä ja aina yksinkertaisella enemmistöllä, puhtaan talousarviomääräraharatkaisun kohdalla eduskunta voi aina poiketa jo yksinkertaisella enemmistöllä perusoikeussäännösten ilmentämistä priorisointiratkaisuista. Tätä asiointitilaa, jossa eduskunnan talousarviopäätöksenteolla ei ole samanlaisia valtiosääntöisiä rajoja kuin eduskunnan lainsäädäntövallan käytöllä, voi perusoikeusjärjestelmän kannalta tarkastellen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Perus- ja ihmisoikeusherkkien budjettivaikutteisten lakien kohdalla olisikin nykyistä systemaattisemmin tarkasteltava sitä, miten valtion varainkäyttöä koskevat päätökset pidätetään tarvittaessa riittävän laajalti lain alaan talousarviopäätöksentekoa lainsäädännöllisesti sitomalla. Vain näin perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi välttämättömien menojen asianmukainen etusija suhteessa muihin menoihin voidaan varmistaa siten, että

myös talousarviopäätöksenteon yhteydessä toteutuu yksilön oikeuksien suojaamisen kannalta keskeinen perustuslaissa asetettu vaatimus kaikkien yksilön oikeusaseman kannalta olennaisten julkisen vallan päätösten perustumisesta laintasoiseen sääntelyyn. Perus- ja ihmisoikeusherkkien resurssipäätösten sitominen riittävässä määrin lainsäädännöllisesti on tärkeää jo senkin vuoksi, että valtion talousarvio käytännössä konkretisoidaan ministeriö- ja virastotasolla määrärahojen käyttösuunnitelmissa, jotka eivät ole millään muotoa perustuslainmukaisuuden arvioinnin kohteena.

Talousarviopäätöksenteon kiinnittymättömyys perusoikeuskontrollimekanismeihin näkyy myös siinä, ettei perustuslakivaliokunta vakiintuneen valtiopäiväkäytännön mukaan arvioi valtion talousarvioesityksen perustuslainmukaisuutta, vaikka sinänsä perustuslaki ja eduskunnan työjärjestys mahdollistavat valtion talousarvioesityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta on tarttunut teemaan vain kerran antaessaan vuonna 2011 lausunnon valtion talousarvioesityksestä. Tuossa lausunnossa valiokunta ei kuitenkaan arvioinut talousarvioesityksen perustuslainmukaisuutta kuin yhden yksittäistapauksen osalta todeten tuomioistuinlaitokselle budjetoidun määrärahan tason perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmalliseksi.

Tällaisessa tilanteessa huomattava osa perusoikeuksien toteutumiseen liittyvistä kysymyksistä uhkaa sulkeutua sovellettavan oikeuden ulkopuolelle ja menettää oikeudellisen luonteensa. Tilannetta voi pitää oikeuden ration, yhteisöllisen järjen, toiminnan kannalta ongelmallisena, koska kaikki perustuslaissa demokraattisesti asetetut päämäärät olisi mielletävä sellaisina, joiden toteuttamiseksi niin lainsäädännössä, lainkäytössä kuin hallinnosakin olisi pyrittävä löytämään tehokkaita keinoja.

Nykyisenkaltaista pidättyvää suhtautumista perusoikeuksia toteuttavan lainsäädännön ja talousarviopäätöksenteon perustuslainmukaisuuden arviointiin perustuslakivaliokunnassa selittää se, että tällaiset perusoikeuskysymykset on valtiosääntökulttuurissamme mielletty helposti sillä tavoin poliittiseksi, ettei niillä ole katsottu olevan oikeudellista ulottuvuutta. Perustuslakimme perusoikeusnäkemys hylkää kuitenkin ajatuksen valtion tehtäviin ja toiminnallisiin tavoitteisiin liittyvien kysymysten puhtaasti poliittisesta luonteesta, eikä siten tue myöskään ajatusta valtion positiivisten toimintavelvoitteiden alan määrittelystä puhtaasti ei-oikeudellisena kysymyksenä. Pikemminkin kaikkien perusoikeuksien voi nähdä asettavan valtiolle sellaisia niiden aktiiviseen turvaamiseen liittyviä juridisia velvollisuuksia, joista valtio ei voi vetäytyä.

Tulevaisuudessa olisikin pyrittävä etsimään keinoja, joilla yhteisöllinen tahto ja yhteisöllinen järki voisivat hakea dialogisesti vastauksia sellaisten käsitteiden kuin ”ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän turvan” ja ”riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden” määrittelyyn. Mikäli tämäntyyppisten käsitteiden määrittely nähdään puhtaan poliittiseksi toiminnaksi, johon oikeudellisella tulkintatoiminnalla ei ole mahdollisuuksia vastata, valtiosääntönormien lainopillinen tulkinta nähdään liiaksi arvoja ja faktoja koskevan tiedon normitiedosta erottavaksi. Vain normatiivista ja empiiristä tietoa yhdistelemällä yhteisöllinen järki voi kesyttää riittävästi Leviathanin eli rajattomin valtaoikeuksien toimivan suureen valtiovaltaan.

## **5. Kuinka erityyppisiä yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkoa demokraattisesti?**

Keksimisen prosessia huoltavat uudentyyppiset demokratian tavat kuten kansalaisaloite, kansanäänestys, osallistuva budjetointi ja muut osallistavat vaikuttamiskeinot pyrkivät ka-ventamaan kansalaisten ja yhteiskunnallisen päätöksenteon välistä kuilua. Ne soveltuvat paremmin tietäntyyppiin poliittikkakysymyksiin kuin toisiin kysymyksiin. Erityisen hyvin ne soveltuvat selkeiden arvoarvostelmien muotoon puettavien kysymysten käsittelyyn. Niiden avulla yhteiskunnallisten arvojen moninaisuus ja yhteiskunnan arvokonsensuksen muutokset voivat välittyä päätöksentekoon suuremmin kuin puoluepolitiikkaan sidotun edustuksellisen demokratian kautta.

Ne eivät kuitenkaan vastaa kovin hyvin siihen haasteeseen, kuinka löydämme ratkaisuja monimutkaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin? Tällaisia ongelmia on yhä enemmän nyky-maailmassa, jota leimaavat kansalaisten ja kansalaisryhmien arvojen moninaisuus sekä ta-louden ja yhteiskunnan monimutkaisuus.

Osallistavan demokratian muotoja koskevan keskustelun yhteydessä tulisikin muistaa, ettei ole olemassa yhtä valmista mallia, jonka avulla kaikkia yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista. Parhaiten soveltuva menettely riippuu käsiteltävän ongelman luonteesta. Yh-teiskunnalliset ongelmat voidaan jakaa pääpiirteissään neljään luokkaan: 1) yksinkertaiset teknokraattiset kysymykset (esimerkiksi ympäristölainsäädännön tekniset tarkistukset), 2) yksinkertaiset arvokysymykset (esimerkiksi samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliit-to-oikeus), 3) monimutkaiset teknokraattiset kysymykset (esimerkiksi kuntajako) ja 4) mo-nimutkaiset arvokysymykset (esimerkiksi toimeentuloturvan järjestäminen perustulomalli-sesti). Olisi pohdittava, millaista keksimisen ja millaista rajoittamisen logiikkaa kukin näistä ryhmistä edellyttää. Miten kussakin kategoriassa ilmenee yhtäältä suvereenin lainsäätäjän tahto ja toisaalta oikeuden syvemmistä rakenteista kumpuavat pidäkkeet?

Yhteiskunnalliset ongelmat ja niihin hahmoteltavat ratkaisut riippuvat myös valitusta näkö-kulmasta. Esimerkiksi yksittäinen kansalainen, yritys, ministeriön virkamies, tiedemaailmaa edustava valtiosääntöasiantuntija, kansanedustaja tai ministeri voi nähdä saman asian hy-vin eri tavoin. Tietyn epäkohdan huomanneen kansalaisen näkökulmasta olisi tietysti tär-keää, että se korjattaisiin mahdollisimman pikaisesti. Virkamies tarkastelee asiaa teknisenä kysymyksenä: millainen olisi toivotun tavoitteen toteuttava, laadultaan korkeatasoinen säädös? Ministeri antanee paljon merkitystä sille, mitä kyseisen alan lainvalmistelusta on kirjattu hallitusohjelmaan. Valtiosääntöasiantuntija taas päätyy luontevasti ajattelemaan, mitä rajoitteita tai toimintavelvoitteita perus- ja ihmisoikeuksista ja muista oikeusjärjestyk-sen syvärakenteen elementeistä aiheutuu. Tämä osoittaa, kuinka yksittäinen yhteiskunnal-linen ongelma voi näyttäytyä eri näkökulmista yksinkertaisena tai monimutkaisena sekä teknokraattisena tai arvoasetelmana.

Edellä tehdyn yhteiskunnallisten ongelmien nelijaon eri luokissa on eri tavalla tilaa asian-tuntija-argumentaatiolle. Teknokraattisissa kysymyksissä, erityisesti monimutkaisissa sellaisissa, nojataan vakiintuneesti auktoriteetteihin, kuten kokeneisiin virkamiehiin tai tiedemaailman edustajiin. Niissä asiantuntijatiedolla on keskeinen rooli ja siten lääkärei-den, insinöörien ja psykologien kaltaiset professiot määrittävät niistä keskusteltaessa niin agenda kuin sitä kieltä, jolla asiat käsitteellistetään. Etenkin yksinkertaiset teknokraatti-

set kysymykset myös helposti hallinnollistetaan ja siirretään niin pitkälle kuin mahdollista toimeenpanon yhteydessä ratkaistavaksi. Yksinkertaiset arvokysymykset sen sijaan mielletään helpommin mielipidekysymyksiksi, eikä niissä välttämättä haeta auktoriteettiapua. Tosin tietynlaisena auktoriteettina voi toimia oma viiter ryhmä eli halu kuulua tietyllä tavalla ajattelevien seuraan. Tätä trendiä vahvistaa sosiaalinen media, jossa oman tuttavapiirin mielipiteet voivat saada aikaan vaikutelman, että kyseessä on objektiivinen totuus. Monimutkaiset arvokysymykset muodostuvat helposti pattitilanteiksi, joihin kajoamista varoetaan.

Jyrki Tala on kuvannut lainvalmistelun kaarta siten, että se alkaa valmistelusta, jatkuu päätöksentekoon ja viime vaiheessa päättyy sääntelyn täytäntöönpanoon. Ympyrä sulkeutuu, kun täytäntöönpanovaiheessa havaitut ongelmat tai puutteet käynnistävät myöhemmin uuden lainvalmistelun. Laki ei siis ole täydellinen vielä silloin, kun se on annettu, vaan vasta käytännön soveltamistilanteissa. Demokraattinen prosessi ei näin ollen pelkisty vain päätöksentekoon ja sitä edeltävään keskusteluun. Lainvalmistelu, lainsäätäminen ja implementaatio sisältävät kaikki oman demokratia potentiaalinsa ja sudenkuoppansa.

Lainvalmisteluvaiheessa keskeistä on yhtäältä se, että ministeriöihin kiinnittyvä valmistelukoneisto on riittävän hyvin resursoitu ja toisaalta se, että kansalaisten ääni pääsee välittymään lainvalmisteluun erityisesti kansalaisjärjestöjen kautta. Hyvin resursoitu valmistelukoneisto on tarpeen, koska yhteiskunnalliset ongelmat ovat usein monitahoisia ja niiden ratkaiseminen edellyttää syvällistä teknistä asiantuntemusta. Lainvalmistelijoina toimivien virkamiehen työn vaikeuskerrointa lisää se, että toimintaympäristö on monilla aloilla korostuneen kansainvälinen. Lakiehdotuksia laadittaessa on kyettävä sovittamaan yhteen valtioneuvoston ja erityisesti asianomaisen ministerin poliittinen tahtotila, kentän tarpeet, EU-oikeudesta johtuvat vaatimukset sekä mahdolliset kansainväliset standardit. On tärkeää, että ministeriöissä on jatkossakin kokeneita ja omaan alaansa syvällisesti perehtyneitä virkamiehiä, jotka tekevät arvokasta pohjatytötä laatien luonnoksia lainsäädäntöteksteiksi, jotka aikanaan käsitellään poliittisessa prosessissa. Keksimisen prosessi on rakentamista sille perustalle, joka on syvällisesti kartoitettu ja tunnettu. Kuten edellä on todettu, uudet demokratian muodot eivät vähennä tarvetta perusteelliselle lainvalmistelulle. Erityisesti monimutkaisissa kysymyksissä tarvitaan ministeriöiden lainvalmistelijoiden ammattitaitoa samoin kuin esimerkiksi eduskunnan valiokuntien asiantuntevia valiokuntaneuvoksia.

Järjestöjen osallistumisella lainvalmisteluun on kaksi funktiota. Ensiksi, kansalais- ja etujärjestöt täydentävät tietopohjaa tuomalla esiin ”kentän näkökulman”. Toiseksi, järjestöt tuovat byrokraattiseen valmisteluprosessiin kaivattua demokraattista katetta. Järjestöt voivat osallistua käyttäen virallisia kanavia, kuten antamalla vastauksen muodolliseen lausuntokierrokseen, tai olemalla epävirallisesti yhteydessä asiaa valmistelevaan virkamieheen tai asianomaiseen ministeriin. Lienee selvää, että järjestöjä on kuultava lainvalmistelun riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta kuulemisilla olisi aitoa merkitystä – lainsäädännön perustavanlaatuiset ratkaisut lyödään nimittäin käytännössä lukkoon jo lainvalmistelun ensimmäisessä vaiheessa eli esivalmistelussa. Onkin tärkeää pohtia, miten jo tähän vaiheeseen saataisiin mukaan monipuolista yhteiskunnallista näkemystä. Nykyisellään järjestöt ja muu kansalaisyhteiskunta otetaan lainvalmisteluprosessiin mukaan kovin myöhäisessä vaiheessa.

Lakeja säädettäessä on muistettava, että suuri osa esille tulevista kysymyksistä on monimutkaisia. Esimerkiksi vero- ja sosiaaliturvalainsäädäntöjen välillä on sellaisia rakenteellisia kytkentöjä, joissa sinänsä yksinkertaisella säädöshankkeella on helposti moninaisia ja usein vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia sääntelyn kokonaisuuteen. Tämän johdosta osallistavan demokratian muotoja voidaan vain harvoin ulottaa laajamittaisesti päätöksentekoon, niiden rooli on pikemminkin valmistelua ja päätöksentekoa pohjustavaa keskustelua tukeva. Tämä ei tarkoita, ettei sääntelyn kohdetahojen osallistumisen merkitys hyvän sääntelyn kriteerinä olisi kasvanut. Sen sijaan tämä tarkoittaa, että esimerkiksi avointen valiokunta-kuulemisten kaltaisilla mekanismeilla on suurempi demokratia potentiaali kuin esimerkiksi sitovilla kansanäänestyksillä, jotka olisi joka tapauksessa tavalla tai toisella saatava keskustelemaan myös oikeuden ration kanssa.

Eduskunnan lainsäädäntötyön nykyistä laajempaan avaamiseen erityyppisille osallistaville työskentelymuodoille sisältyy kaksi sudenkuoppaa. Ensinnäkin ne avaavat voimakkaille intressiryhmille portteja ohittaa oikeuden ration pidäkkeitä. Etenkin perusoikeusherkkien arvokysymysten kohdalla perus- ja ihmisoikeusargumentaatio voi kohdata uudenlaisen haastajan sellaisista näkemyksistä, joilla on läpi täysin julkisen lainsäädäntömenettelyn kulkenut ”kansan tuki” takanaan. Toinen sudenkuoppa liittyy siihen, kuinka avoin ja osallistava päätöksenteko ei aina tuota optimaalisesti päätöksiä. Voi olla, ettei monien ristiriitaisten näkökulmien keskellä saada etenkin monimutkaisten kysymysten kohdalla lainkaan päätöstä aikaan, kun aina tulee esiin uusi osapuoli tai näkökulma, jota olisi avoimen päätöksenteon periaatteiden nimissä vielä kuultava. Lainsäädäntöprosessi on aina myös valtakamppailu, jossa erimielisyys ja kamppailu määrittelyvallasta ovat alati läsnä. Tästä huolimatta toimivassa demokratiassa tarvitaan myös kykyä rakentaa kompromisseja ja siirtyä keskustelusta päätöksentekoon, muuten ei saada lainsäädäntöä ollenkaan aikaan. Joskus tilan kompromisseille jättäminen edellyttää myös avoimuuden ja osallistavuuden ihanteista hölläämistä.

Kehittämisen ja rajoittamisen välinen tasapainottelu ei rajaudu lainvalmistelu ja -säättämisvaiheisiin, vaan on läsnä myös arvioitaessa, miten säädökset vaikuttavat yhteiskunnassa niiden voimaantulon jälkeen. Lakien implementaatiolla tai toimeenpanolla tarkoitetaan yleisesti lain toteuttamista. Tyypillisiä täytäntöönpanoon liittyviä toimenpiteitä ovat viranomaishallinto, resurssien jakopäätökset, eri viranomaisten toimivaltojen uudelleenjärjestely sekä ohjaus, neuvonta ja tiedottaminen. Implementaatiotutkimuksessa huomio kiinnittyy siihen, miten hyvin lain tavoitteet ovat toteutuneet ja mikä on syynä, jos sääntely ei toteudu tarkoitetulla tavalla. Lain elinkaaren eri vaiheiden – lainvalmistelu, lainsäättäminen, implementaatio – yhteys näkyy muun muassa siinä, että jo lainvalmistelun ja lainsäädäntömenettelyn aikana tulisi pohtia, miten säädös aiotaan implementoida. Keskeisessä roolissa implementaatiossa ovat alue- ja paikallisviranomaiset sekä tuomioistuimet. Myös sidosryhmillä voi olla vaikutusta siihen, millä tavalla lakia päädytään toteuttamaan. Hyvin toteutettu implementaatio hoituu toteuttavien viranomaisten ja sääntelyn kohdetahojen vuorovaikutuksessa. Sääntely on lähes aina jossain määrin aukollista ja tulkinnanvaraista, minkä vuoksi eri kansalaisryhmillä ja yrityksillä on intressi pyrkiä vaikuttamaan siihen, millainen soveltamisvaihtoehto valitaan.

Demokratian näkökulmasta ongelmaksi muodostuu helposti se, ettei implementaatiossa ole läheskään niin vakiintuneita rakenteita kuin lainvalmistelussa ja lainsäädäntömenet-

telyssä, joiden kulku on ennakolta varsin tarkkaan määrätty. Näin ollen taitavasti asiansa hoitava lobbariryhmä voi päästä muita intressitahoja enemmän vaikuttamaan soveltamiskäytännön muotoutumiseen.

Yksi osa implementaatiota on lain vaikutusten säännöllinen seuranta ja oppiminen. Eräs tapa kehittää demokratiaa onkin ottaa sääntelyn kohdetahot mukaan arvioimaan sitä, toteutuuko säädöksen aiottu tarkoitus. Näin kohdetahot voivat käyttää arvioinnista saatuja tuloksia perusteluina mahdollisille tuleville säädösmuutostarpeille.

## 6. Kokoavia päätelmiä

Olemme edellä lähestyneet demokraattista oikeusvaltiota Kaarlo Tuorin tapaan järjen (ration) ja tahdon (voluntaksen) vuoropuhelun kautta. Tahdon näkökulmasta demokratia on vakiintuneiden rakenteiden puitteissa tapahtuvaa oikeutettua vallankäyttöä, jonka tavoitteena on keksiä uusia, innovatiivisia, luovia ja eteenpäin katsovia ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin. Järjen näkökulmasta demokratia on vastaavasti perinteestä ammentava, säilyttävä ja korjaava prosessi, jossa tulee tärkeäksi välittää mennyttä tulevaan. Tahdon ja järjen näkökulmat voidaan yhdistää esimerkiksi kysymällä laajemmin, millainen on hyvä normi ja miten sellainen saataisiin aikaan. Tähän kysymykseen vastattaessa joudutaan nimittäin hyväksymään, että myös keksimisen prosessissa joudutaan käyttämään mittapuuna rajoittamisen prosessin välittämiä sisällöllisiä tavoitteita. Demokraattisissa prosesseissa niiden muotoa ja sisältöä ei siten voi selväpiirteisesti erottaa toisistaan.

Länsimaisen edustuksellisen demokratian ja siihen pohjautuvan poliittisen järjestelmän ongelmista on keskusteltu paljon. Demokratian kriisi on ollut ennen kaikkea keksimisen prosessiin liittyvä kriisi. Kansalaisten on katsottu etäännyneen – tai jopa tarkoituksellisesti etäännytetyn – niistä prosesseista, joissa yhteiskunnallisiin ongelmiin keksitään ratkaisuja. Ratkaisuna edustuksellisen demokratian kriisiin on pohdittu keinoja lisätä ja syventää kansalaisten osallistumista politiikkaan, toisin sanoen heidän tuomistaan lähemmäksi edustuksellisen demokratian rakenteita. Tähän tarjoavat mahdollisuuksia muun muassa edustuksellisen demokratian puitteissa käytävien keskustelujen nykyistä laajempi avoimuus (esimerkiksi julkiset valiokuntakuulemiset), erilaiset suoran demokratian muodot (kuten kansalaisaloite ja kansanäänestys), osallistuva resurssienjako (muun muassa osallistuva budjetointi, osallistuminen resurssipäätöksentekoon) ja erityyppiset kansalaiskeskusteluareenat (esimerkiksi kansalaisfoorumeina). Näistä esimerkiksi kansalaisaloite ja kansanäänestys on otettu jo osaksi valtiosääntömme kirjainta, vaikkakin valtiosääntökulttuurin tasolla kumpikin instituutio elää vielä etsikkoaikaansa. On kuitenkin ilmeistä, että jollakin aikavälillä kaikki mainitut asiat löytävät paikkansa suomalaisessa valtiosääntökulttuurissa.

Edellä mainitut tavat, joiden avulla pyritään kaventamaan kansalaisten ja yhteiskunnallisen päätöksenteon välistä kuilua, soveltuvat paremmin tietyn tyyppisiin politiikkakysymyksiin kuin toisiin kysymyksiin. Kansalaisaloite, kansanäänestys ja muut osallistavat vaikutuskeinot soveltuvat erityisen hyvin selkeiden arvoarvostelmien muotoon puettavien kysymysten käsittelyyn, onhan niiden vahvuus uudentyyppisten keskustelufoorumeiden avaamisessa. Uudentyyppiset keksimisen prosessit asettavat kuitenkin uudenlaisia haasteita rajoittamisen prosesseille. Uudet tavat keksiä, millaisiin toimiin yhteiskunnassa ryhdy-

tään, luovat paineita ylläpitää ja kehittää keksimistä tasapainottavan perustuslakikontrollin rakenteita. Suomalaisessa valtiosääntökulttuurissa tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi kansalaisaloitteiden kohdalla paineita vaalia lakihankkeita käsittelevän eduskunnan valiokuntalaitoksen keskeistä asemaa ja aivan erityisesti lainsäädäntöesityksiä kontrolloivan perustuslakivaliokunnan arvovaltaa. Osallistavan budjetoinnin kaltaisten rakenteiden käyttöönotto luo vastaavasti paineita valtion ja kuntien talousprosessien normikontrollin kehittämiseen, jotta esimerkiksi osallistavan budjetoinnin kautta kanavoituva tahto huomioi asianmukaisesti esimerkiksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteiden asettamat pidäkkeet yhteiskunnalliselle resurssipäätöksenteolle.

Valtaisan haasteen niin uudelle kuin perinteisemmälle demokratialle asettavat monimutkaiset politiikkakysymykset, esimerkkinä kysymys siitä, millä tavoin nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää tulisi kokonaisuutena uudistaa. Ottamatta kantaa esimerkiksi perustustulon tavoiteltavuuteen vaikuttaa ilmeiseltä, ettei kansalaisyhteiskunnan piirissä ole teknisiä mahdollisuuksia valmistella perustulon toteuttamista koskevaa esitystä, joka vastaisi hyvän sääntelyn perusedellytyksiä niin, että esitys olisi tuotavissa lakialoitteena eduskuntaan. Monimutkaisissa kysymyksissä, jollaisia varsin monet yhteiskunnalliset kysymykset nykyisin ovat, kansalaisten tahto kanavoituu edelleen edustukselliseen päätöksentekoon julkisen valmistelukoneiston – käytännössä lakiehdotuksia valmistelevien ministeriöiden ja parlamentaarisesti vastuunalaisen valtioneuvoston – kautta. Toimivan demokratian kannalta onkin olennaista ylläpitää riittävä, riippumaton julkinen valmistelukoneisto. Lisäksi on varmistettava, että valmistelukoneiston sisältä löytyy jokaisella politiikkasektorilla monimutkaisten asioiden hallinnan edellyttämä tietopohja. Monimutkaisten asioiden hoitamiseksi niin suora kuin edustuksellinen demokratia vaatii tuekseen riittävän laajan ja hyvin resursoitun julkisen hallinnon, joka ylläpitää ja uusintaa erityyppisiä yhteiskunnallisia tietovarantoja.

Demokratiakeskustelu ei saa tyhjentyä ainoastaan edustuksellisen institutionaalisen ja uuden osallistavamman demokratian tasapainottamiseksi. Yhtä tärkeää on muistaa huolehtia siitä, että valtioinstituutioiden keskinäissuhteiden uudistamiseen tähdänneet valtiosääntöuudistukset viedään loppuun: perustuslain kirjaimien tasolta valtiosääntökulttuurin tasolle. Kun parlamentarismien hengessä presidentin valtaoikeuksia on karsittu ja eduskunnan roolia on vahvistettu, on tärkeää, että eduskunta myös ottaa itselleen sille kuuluvan roolin aiempaa vahvempana valtioelimenä. Esimerkiksi kansalaisaloitteiden käsittelyyn liittyvän demokratiapotentiaalin vakavasti ottaessaan, eduskunta voi osoittaa, kuinka valtiovallan käyttäminen kuuluu nykyisen valtiosääntöajattelumme aikakaudella valtioelimestä entistä vahvemmin juuri eduskunnalle. Sen erityisenä valtiosääntöisenä tehtävänä on tarjota lainsäädäntötyön alusta myös sellaisille demokratiaprosesseille, jotka ovat kummunneet suoraan kansalta.

Nähdäksemme vastaus edustuksellisen demokratian kriisiin löytyy edustuksellisen demokratian huoltamisesta. Parlamentarismien demokratiapotentiaali on syytä hyödyntää täysimääräisesti, mikä edellyttää kansanedustajien ottavan eduskunnalle täysimääräisesti sen vallan, joka sille valtiosääntöisesti kuuluu.

## **Kirjallisuutta**

Tuori, Kaarlo: *Oikeuden Ratio ja Voluntas*. WSOY, Helsinki 2007

# TARVITAANKO UUTTA DEMOKRATIAA?

Ilkka Niiniluoto

Teoreettisen filosofian professori, kansleri, Helsingin yliopisto

Mainiossa tanskalaisessa televisiosarjassa *Vallan linnake (Borgen)* maltillisten puoluetta johtanut naispääministeri menetti asemansa, mutta lähti jälleen poliittiseen nousuun perustamalla puolueen nimellä ”uusdemokraatit” (*nydemokrater*). Iskevästä nimikkeestään huolimatta tämä uusi puolue kuitenkin toimi edustuksellisen ”vanhan demokratian” pelisääntöjen puitteissa. Näin ansioistaan huolimatta sarja ei päässyt pohtimaan ajankohtaista haastetta, jonka suoraa kansalaisaktiivisuutta ja sosiaalista mediaa korostavat ”uuden demokratian” kokeilut antavat perinteisille kansanvallan toimintatavoille. Yritän tässä kirjoituksessa pohtia, millaisia ihanteita ja arvoja edustavat nyt toistensa kanssa kilpailevat vanhan ja uuden demokratian mallit.

## Vanha demokratia: ihanteita ja ongelmia

Demokratia syntyi 400-luvulla eaa. Ateenassa hallintomalliksi pieneen kaupunkivaltioon, jossa orjat tekivät ruumiillisen työn ja kaikki vapaat 18 vuotta täyttäneet miehet mahtuivat yhtä aikaa torille keskustelemaan yhteisistä asioista. Kreikkalaiset filosofit eivät kuitenkaan olleet varauksettoman innostuneita. Oikeudenmukaisuutta tutkivassa teoksessaan *Valtio* Platon todisteli, että oligarkia (rikkaiden johtama harvainvalta) ja demokratia (kansanvalta) johtavat tyranniaan ja kansalaisten orjuuteen. Siksi ihannevaltiossa on toteutettava tehtäviin ja koulutukseen liittyvä luokkajako johtavien vartijoiden ja muiden kansalaisten välillä, ja valta on annettava filosofeille, miehille ja naisille, jotka on kasvatettu hyvän idean toteuttajiksi.

Platonin taustaoletuksena oli käsitys, jonka mukaan ihmisjärki kykenee yksikäsitteisellä ja ehdottomalla tavalla ratkaisemaan, mikä on hyvää ja oikeata. Karl Popper, joka teoksessaan *The Open Society and its Enemies* (1945) näki tässä totalitarismin siemenen, piti Platonia – Hegelin ja Marxin rinnalla – ”avoimen yhteiskunnan vihollisena”. Vaikka Popperin tulkinnat filosofian klassikoista ovatkin kiistanalaisia, on kuitenkin totta, että demokratian ytimeen kuuluvat moniarvoisuuden ja suvaitsevaisuuden periaatteet, jotka sallivat kansalaisille erilaisia arvoja ja pyrkivät niiden hallittuun yhteensovittamiseen poliittisessa päätöksenteossa.

Platonin oppilas Aristoteles piti teoksessaan *Politiikka* demokratiaa vasta toiseksi parhaana valtiomuotona, sillä siinä köyhän kansan (*demos*) muodostama enemmistö voi hallita omaksi edukseen, kun taas parhaassa valtiossa (*politeia*) enemmistö hallitsee yhteiseksi hyväksi. Aristoteleen kritiikin kaikuja on kuultavissa liberalisti John Stuart Millin teoksessa *On Liberty* (*Vapaudesta*, 1859), joka laajoja kansalaisvapauksia puolustaessaan varoitti ”enemmistön tyranniasta”. Sama termi esiintyy pankinjohtaja Björn Wahlroosin tuoreessa teoksessa *Markkinat ja demokratia - loppu enemmistön tyrannialle* (2012), joka on huolissaan demokraattisten enemmistöpäätösten haitallisesta vaikutuksesta markkinoiden vaapaaseen ja tuottoisaan toimintaan.

Demokratia vakiintui uudella ajalla kansallisvaltioiden poliittisen filosofian keskeiseksi arvoksi, jonka puitteissa on voitu toteuttaa vapauden, veljeyden ja tasa-arvon periaatteita. Demokratia on merkinnyt kansalaisten poliittista tasavertaisuutta, yleistä ja yhtäläistä ääni-oikeutta - vaikka naisten oikeudesta äänestää ja olla ehdolla poliittisiin tehtäviin jouduttiin käymään pitkät taistelut. Demokratiaan on tavallisesti liitetty vallan kolmijaon oppi (erotettu lainsäädännön, tuomiovallan ja hallitusvallan välillä) sekä oikeusvaltion periaate (*rule of law*), joka takaa oikeusvarmuuden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden lain edessä. Samalla oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa on estetty ”enemmistön tyrannia” säätämällä yksilöiden ja vähemmistöjen oikeuksia turvaava perustuslaki.

Väkiluvun kasvaessa ja hallinto-, oikeus- ja talousjärjestelmien monimutkaistuessa valtiolinen demokratia on perustunut *edustuksellisuuteen*: kansanedustajat saavat äänestäjiltä mandaatin, ja heidän nauttimaansa luottamusta mitataan säännöllisin väliajoin vaaleissa. Parlamentaarisisessa demokratiassa hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta, kun taas hallituksen päätöksenteon valmistelu tapahtuu ministeriöiden virkamiesten toimesta. Samantapaista edustuksellisen demokratian mallia sovelletaan myös pienimuotoisemmissa yhteisöissä, kuten kaupungeissa ja kunnissa, sekä valtioiden yhteenliittymissä, kuten Euroopan unioni.

Antiikin kaupunkivaltioiden suoraa demokratiaa ja modernien kansallisvaltioiden edustuksellista demokratiaa yhdistää ihanne, jota on tapana kutsua harkitsevaksi eli *deliberatiiviseksi demokratiaksi*: poliittiset päättäjät eduskunnassa ja valtuustoissa käyvät keskustelua vaihtoehtoisista ratkaisuista, punnitsevat niiden seurauksia ja perustelevat omia kantojaan (Elster, 1998). Kansanedustajat perehtyvät käsittelemiinsä aiheisiin, ja kuulevat päätösten valiokuntavalmistelussa asiantuntijoita. Politiikka ei ole vain vahvemman valtaa, vaan tavoitetilana on Jürgen Habermasin ”diskurssietiikassaan” kuvailema kommunikatiivinen rationaalisuus: kaikilla yhteisen keskustelun osanottajilla on lähtökohtaisesti tasavertainen asema, jolloin toisten mielipiteitä kuunnellaan ja lopulta harkitussa ratkaisussa paras argumentti voittaa (ks. Habermas, 1987).

Edustuksellinen demokratia on jatkanut voittokulkuaan, kun globalisoituvassa markkinataloudessa yhä useammat valtiot ovat omaksuneet kansalaisten äänioikeuteen pohjautuvan hallintomallin (ks. Brennan, 2006). Samalla tämä järjestelmä on ajautunut monenlaisiin ongelmiin.

Yhtenä pulmana voi olla ”substanttiivisen” demokratian kaventuminen ”proseduraaliseksi”: tällöin demokraattiset toimintatavat eivät todella toimi yhteiskunnallisissa päätöksenteossa, vaan demokratiasta tulee pelkkä näennäinen muoto, jota seurataan enemmän tai

vähemmän rehellisesti vaaleissa. Esimerkkejä ovat maat, joissa presidentti ja parlamentti valitaan vaaleissa, mutta vallanpitäjät loukkaavat oikeusvaltion periaatteita eivätkä salli kansalaisyhteiskunnan vapaata toimintaa.

Toisena ongelmana voi olla vallan liukuminen kansalta ja sitä edustavilta poliitikoilta harmaille nimettömille virkamiehille tai markkinataloutta pyörittäville yritysjohtajille ja heidän mainostoimistoilleen, jotka pyrkivät palauttamaan poliittiset valinnat pelkästään tehokkuutta ja taloudellisuutta koskeviksi asiantuntijapäätöksiksi ilman niihin liittyviä arvokysymyksiä. Byrokratian (virkamiesvallan) ja teknokratian (talouskasvuun kytkeytyvän tekniikan vallan) yhteisenä piirteenä on arvosokeus, kyvyttömyys tai haluttomuus ymmärtää demokratiaan liittyvän moniarvoisuuden relevanssia (ks. Niiniluoto, 2006).

Kolmantena pulmana, joka voi esiintyä vakiintuneissa demokratioissa, on kansalaisten vieraantuminen politiikasta. Edustuksellisuus saattaa johtaa siihen, että politiikan piiriin syntyy oma ammattikunta, joka on vastaavasti vieraantunut kansalaisista. Kun aikaisemmin oli tavallista, että poliittisiin luottamustehtäviin tullaan muilta elämän alueilta (esimerkkeinä presidenteiksi ja pääministereiksi siirtyneet yliopiston professorit), nykypoliitikon taustana ja viiteryhmänä on usein vain hänen oman puolueensa toimisto. Tämä voi johtaa kyvyttömyyteen muodostaa ”katu-uskottavia” poliittisia ohjelmia. Poliittisen eliitin ja kansan vastakkainasettelu on antanut aiheita populistisille reaktioille ja liikkeille. Mutta se näkyy myös yleisemmin kansalaisten välinpitämättömyytenä ja epäluottamuksena: Suomessakin äänestysaktiivisuus on huolestuttavan alhainen, ja ammattien arvostuksia tutkittaessa poliitikot jäävät tavallisesti viimeisille sijoille. Seppo Lindblom (2007) on kutsunut tätä politiikan luottamuksen menetystä ”demokratian alakuloksi”.

## Media ja teledemokratia

Vanhan edustuksellisen demokratian ongelmien ratkaisuksi on jo 1970-luvulta lähtien etsitty mediaa ja sen uusia muotoja. Onhan vapaa lehdistö kansan valistajana ja politiikan tarkkailijana tärkeä ehto demokratian toimivuudelle.

Japanilaisen Yoneji Masudan utopistinen visio ”informaatioyhteiskunnasta” sisälsi esteettömän viestinnän ja sille pohjautuvan kansanvallan. Yhdysvalloissa käydyissä sähköisen äänestämisen kokeiluissa otettiin 1981 käyttöön *teledemokratian* käsite. Tältä pohjalta Nokian konsulttina toimiva Ilkka Tuomi julisti *Helsingin Sanomien* artikkelissaan ”Tuhooaako tietoyhteiskunta holhousvaltion?” (1990), että lisääntyvä tieto ja rakenteilla oleva kansalaisten tietoverkko tekevät kansalaisten ”järkeväen holhoamisen” toivottomaksi ja demokratia tulee mahdolliseksi ”ensimmäistä kertaa ihmiskunnan historiassa”. Kansalaisaktivisti Olli Tammilehto vastasi Tuomelle, että todellista kansanvaltaa ei oikeasti edistäisi se, että eduskunnan ja valtuustojen asiakirjat ja äänestysnapit olisivat käytettävissä kotitietokoneissa. Sen sijaan Tuomen ehdottama reformi lisäisi tietokonefirmojen markkinoita ja valtaa.

Kun olin itse kirjoittanut edellisenä vuonna teoksen, jossa yritin hillitellä informaatioyhteiskuntaan liittyvää intoilua (ks. Niiniluoto, 1989), omissa muistiinpanoissani epäilin, että ”teledemokratia” – kreikan sanan *tele* = kaukana mukaisesti – saattaisi ehkä sittenkin olla ”kaukana demokratiasta”. Siitä voisi tulla ”telekratiaa” eli kansalaisten mielipiteiden muok-

kausta informatiovirroilla, joita säätelevät tiedotusvälineiden omistajat tai maksukykyisimmät taustaryhmät.

Jo ennen televisiota ja tietokoneaikaa Aldous Huxley ja George Orwell esittivät synkeitä ennusteita siitä, miten joukkotiedotus mahdollistaa häikäilemättömän totalitarismin, ”Ison Veljen” valvonnan, propagandan, ihmisten oman tahdon manipuloimisen ja tukahduttamisen. Suljetuissa yhteiskunnissa se onkin tosiasiaa tarjonnut välineitä diktaattorien, yhden puolueen, sotilaiden tai pappien vallalle: salakuuntelulaitteita, henkilötietojen kortistointia, tiedotuskanavien sensurointia, historian vääristelyä ... Myös avoimissa yhteiskunnissa on ollut ikäviä seurauksia: politiikka on kaupallistunut ja viihteellistynyt, suuri raha ratkaisee, populismi leviää, puolueet samanlaistuvat, vaihtoehdot surkastuvat, näyttelijöistä tulee presidenttejä, presidenteistä näyttelijöitä ... Positiivisena mahdollisuutena näin kuitenkin sen, että tietokone- ja teletekniikan kehitys voi auttaa kansan edustajaa lisäämään omaa tietämyksensä tasoa asioista yleensä ja erityisesti omien äänestäjiensä mielipiteistä. Kansalaiset voivat puolestaan seurata tarkemmin omien edustajiensa toimia ja siten tehostaa demokratiaan liittyvää – myös kriittisen lehdistön kautta toteutuvaa – kontrollia.

Jälkikäteen tarkasteltuna täytyy myöntää Ilkka Tuomen kirjoituksen näkemyksellisyys. Vuonna 1990 ei vielä ollut sähköpostia, internetiä ja mobiilipalveluilla varustettuja matkapuhelimia, eikä Nokia ollut aloittanut huimaa nousuaan. Teledemokratian eli sähköisen ”e-demokratian” kokeilut maailmallakin pääsivät vauhtiin vasta 1990-luvun puolivälissä. Niiden arvioita - puolesta ja vastaan - löytyy esimerkiksi Rauno Seppäsen toimittamasta teoksesta *Tietoyhteiskunnan harha* (1998): filosofi Sirkku Hellsten on huolissaan siitä, että ”informaatioyhteiskunnassa keinot korostuvat päämäärien kustannuksella ja viestinnän välineet viestien sisällön kustannuksella”, juristi Jorma Kuopus näkee tietoverkkojen käytön sekä heikentävän että vahvistavan edustuksellista demokratiaa.

## Joukkoistaminen ja osallistuva demokratia

Vuosituhanneen alussa demokratian uusien muotojen kokeilu on päässyt hyvään vauhtiin. Tavoitteena on ollut etsiä keinoja, joilla passiivisia kansalaisia aktivoidaan osallistumaan poliittisten päätösten valmisteluun.

Yhtenä mallina on ollut tiedepolitiikan puolella jo 1990-luvun alussa kehitetty ajatus ”moodin 2 tutkimuksesta”, jossa tiedon tuottajat ja soveltajat luovat yhdessä uutta käyttökelpoista tietoa (*co-creation*) (ks. Hautamäki ja Ståhle, 2012). Teknologiapolitiikan puolella rinnakkaisena muotona ovat olleet ”konsensuskonferenssit”, joissa teknisten välineiden ja palvelujen kehittäjät yhdessä potentiaalisten käyttäjien ja kuluttajien kanssa kokoontuvat puntaroimaan jotakin ajankohtaista aihetta (esim. syöpähoidot, ydinenergia, geenimani-puloitu maissi) (ks. Niiniluoto, 1996).

Samaan tapaan useissa maissa on järjestetty ”deliberatiivisia kansalaisfoorumeja”, joissa on keskusteltu esimerkiksi vaalijärjestelmän uudistamisesta (British Columbia), perustuslaista (Islanti) tai kansalaisaloitteista (Oregon). Vastaavaa avointa työryhmätyötä edustaa Brasiliassa kehitetty osallistuva budjetointi (ks. Herne & Setälä, 2005). Poliittisen osallistumisen mahdollisuuksia on pyritty lisäämään myös keinoilla, jotka aiemman teledemokratian mallin mukaisesti voidaan toteuttaa nettifoorumeiden avulla. Esimerkkejä ovat kan-

sanäänestykset, joilla voi olla sitova tai neuvoa-antava merkitys, ja kansalaisaloitteet, joita käsitellään parlamentissa. Uutena iskusanana näille osallistuvan demokratian muodoille on ”ulkoistamista” tarkoittavan sanan *outsourcing* väännös muotoon *crowdsourcing*, jonka suomalaiseksi vastineeksi on jo vakiintunut ”joukkoistaminen” (ks. Aitamurto, 2012).

Suomessa suuntausta kohti ”kokeiluyhteiskuntaa” on lähtenyt johtamaan eduskunnan tulevaisuusvaliokunta (ks. Berg, 2013), jonka yhtenä hankkeena on maastoliikennelain valmistelu joukkoistamisen avulla. Vastaavia kokeiluja ovat Helsingin kaupungin demokraatiapilotit, joissa toimijoina voivat olla esimerkiksi kaupunginosien asukkaat tai pyöräilijät, sekä Sitran uuden demokratian foorumi, joka korostaa avoimen julkisen tiedon, joukkoälyn ja moniäänisten lähiyhteisöjen merkitystä politiikan ja hallinnon edistämisessä.

Lähidemokratiaa edustavat paikalliset yhteisöt ovat usein konservatiivisia – esimerkiksi kaupunginosayhdistykset usein keskittyvät vastustamaan uudistusehdotuksia. Silti voi sanoa, että demokratian uusien muotojen keskeisenä arvona on kansalaisaktiivisuus. Toisin kuin aiemmat sähköisen e-demokratian kehittämät ne näyttävät aidosti rakentuvan ihmisten eikä välineiden ehdoilla. Uudet kokeilut ovat kuitenkin herättäneet myös hämmennystä ja epäilyjä, kuten näkyy kansanedustaja Mikko Alatalon tulevaisuusvaliokunnalle osoittamasta kirjeestä ”Vääristääkö joukkoistaminen päätöksentekoa?”, joka liittyy maastoliikennelain aktualisoimaan intressien ristiriitaan maanomistajien ja moottorikelkkailijoiden välillä.

Mahdollisia vastaväitteitä voidaan tiivistää seuraaviin huomautuksiin. Kansalaismielipiteen muodostaminen ja kysyminen netissä sisältää monia virhelähteitä. Tietoverkkojen käyttäjät ovat tyypillisesti niitä aktiivisia ihmisiä, jotka muutenkin äänestäisivät, mutta ulkopuolelle jää monia relevantteja ryhmiä, jotka eivät omista laitteita tai osaa niitä käyttää. Näin äänekkäimmät saavat ajatuksensa esille hiljaisempien kustannuksella. Järjestöjen ja painostusryhmien lobbaus saattaa vääristää vapaata keskustelua. Jos taas foorumin jäsenet valikoidaan ikään kuin edustamaan yhteiskunnassa vallitsevia kantoja, ongelmaksi kuitenkin muodostuu se, että heillä ei ole muodollista poliittista vastuuta eikä kansalaisten antamaa mandaattia. Myös aktivistit turhautuvat nopeasti, jos huomaavat, että kyseessä on vain näennäisvaikuttaminen.

Sosiaalisen median käytöstä on sekä innostavia että pelottavia esimerkkejä. Internetin hyvänä puolena voi pitää osanottajien statuserojen häviämistä. Toisaalta anonyymeissä keskusteluverkoissa ihmisillä on taipumus toimia järjen sijasta kielteisten tunteiden – erityisesti vihan, pelon, kaunan ja kateuden – pohjalta.

Kansaa edustavien poliittisten elimien jäsenten välisen keskustelun retoriikka ei aina tule lähelle habermasilaisen diskurssin ihannekuva. Mutta vielä vaikeampaa on deliberaation toteutuminen itsevalikoituneessa nettiyhteisössä: arkielämän keskellä ihmisillä ei ole mielipiteensä muodostamisessa riittävästi aikaa ja tarpeellista tietopohjaa, joiden varaan voisi rakentaa harkitun ratkaisun.

## Johtopäätöksiä

Suomessakin on peräänkuulutettu ”näyttöön perustuvaa poliittista päätöksentekoa”, jossa kansanedustajien ja päätöksiä valmistelevien virkamiesten tulisi luottaa parhaaseen saata-

vissa olevaan tieteelliseen asiantuntemukseen siitä, missä tilassa tarkasteltava asia on ja millaisia todennäköisiä seurauksia erilaisilla toimenpiteillä on (Niiniluoto, 2012). Esimerkiksi ympäristölainsäädännön tulisi ottaa huomioon ympäristötieteiden tulokset luonnon tilasta ja sen muutoksen mekanismeista. Tällaisen tutkimustiedon välittyminen päätöksentekijälle hänen oman aktiivisen etsintänsä ja tiedeviestinnän kohdennetun tarjonnan kautta on erittäin haastava tehtävä, joka vaatii monipuolista vuorovaikutusta ja yhteispeliä poliitikkojen ja tieteilijöiden kesken. Tältä osin edustuksellinen demokratia, jossa kansan valitsevat edustajat voivat keskittyä vaatimaan tiedon hankintaan ja sen käyttöön argumentoinnissa, tarjoaa parhaat edellytykset harkitsevalle deliberatiiviselle demokratialle.

Päätöksentekoon liittyy toisaalta tavoitteiden ja tekojen seurausten arvottaminen, jota poliitikko ei voi vierittää tieteilijöille – vaikka toki tutkijatkin saavat osallistua arvokeskusteluun muiden kansalaisten kanssa. Tältäkin osin edustuksellinen demokratia tarjoaa paremmat lähtökohdat kuin nettikeskusteluissa mitattu mielipide, sillä siinä päättäjien voima-suhteet vastaavat äänestäjien vaaleissa ilmaisemaa tahtoa - toisin kuin joukkoistamisessa, jossa keskusteluun osallistuva ryhmä saattaa riippua monista satunnaisista tekijöistä.

Näistä ”vanhaa demokratiaa” puolustavista näkökohdista huolimatta on toivottavaa, että kansalaisten aktiivisuuden ja innostuksen lisäämiseksi etsitään mahdollisimman monipuolisia keinoja, joiden toimivuudesta tehdään kokeiluja ja tutkimuksia. ”Uuden demokratian” toimintamallit voivat toimia erinomaisesti heuristisina välineinä, jotka tuovat valmisteluun ja keskusteluun ennakoluulottomia ideoita. Näin ollen kansanvallan vanhat ja uudet muodot eivät sittenkään ole keskenään ristiriidassa, vaan ovat komplementtaarisia, toisiaan täydentäviä.

## Kirjallisuus

Aitamurto, Tanja, *Joukkoistaminen demokratiassa*, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2012. (Englanniksi: *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Publication of the Committee for the Future 1/2012.)

Aristoteles, *Politiikka*, suom. A. M. Anttila, Gaudeamus, Helsinki, 1991.

Berg, Annukka, *Kokeilun paikka! Suomi matkalla kohti kokeiluyhteiskuntaa*, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2013.

Brennan, George (ed.), *Preconditions of Democracy*, The Tampere Club Series 2, Tampere, 2006.

Elster, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

Habermas, Jürgen, *Järki ja kommunikaatio*, suom. Jussi Kotkavirta, Gaudeamus, Helsinki, 1987.

Hautamäki, Antti & Ståhle, Pirjo, *Ristiriitainen tiedepolitiikkamme: Suuntana innovaatiot vai sivistys?*, Gaudeamus, Helsinki, 2012.

Herne, Katri & Setälä, Maija, ”Deliberatiivisen demokratian ideaalit ja kokeilut”, *Politiikka* 3/2005, s. 175-188.

---

Lindblom, Seppo, *Politiikka karkumatkalla*, Otava, Helsinki, 2007.

Mill, John Stuart, *Vapaudesta*, suom. Reima T. A. Luoto, Librum, Mikkeli, 1982.

Niiniluoto, Ilkka, *Informaatio, tieto ja yhteiskunta*, Valtion painatuskeskus, Helsinki, 1989.

Niiniluoto, Ilkka, "Teknologiapolitiikka, arvot ja kansalaiset", *Tiedepolitiikka* 21 (1996), 37-44.

Niiniluoto, Ilkka, "The Open Society and Its New Enemies: Critical Reflections on Democracy and Market Economy", teoksessa Brennan (2006), s. 171-186.

Niiniluoto, Ilkka, "Tutkimustieto käyttöön", *Tieteessä tapahtuu* 6/2012, s. 1-2.

Platon, *Valtio*, suom. Marja Itkonen-Kaila, Otava, Helsinki, 1981.

Popper, Karl, *Avoin yhteiskunta ja sen viholliset*, suom. Paavo Löppönen, Otava, Helsinki, 1974.

Seppänen, Rauno (toim.), *Tietoyhteiskunnan harha*, Puijo, Kuopio, 1998.

Tammilehto, Olli, "Onko Mikro-Mikosta demokratian ritariksi?", *Helsingin Sanomat* 7.7.1990.

Tuomi, Ilkka, "Tuhoaako tietoyhteiskunta holhousvaltion?", *Helsingin Sanomat* 10.6.1990.

Wahlroos, Björn, *Markkinat ja demokratia: Loppu enemmistön tyrannialle*. Helsinki: Otava, 2012.

# NYA VÄGAR FÖR DEN REPRESENTATIVA DEMOKRATIN? – TEORIER OCH NÅGRA UPPTÄCKTER FRÅN TVÅ EXPERIMENT I DELIBERATIVA MEDBORGARSAMTAL

Kim Strandberg<sup>1</sup>

Docent, Åbo Akademi

## Introduktion och bakgrund

Det hävdas ofta att den samhälleliga moderniseringen, vilken ägde rum i moderna demokratier under den andra halvan av 1900-talet, är en av de mest signifikanta omvälvningar som skett med avseende på hur demokratin fungerar. I korthet menar man (t.ex. Inglehart & Welzel 2005; Dalton 2007) att denna utveckling, som består av såväl socioekonomiska, kulturella och institutionella komponenter har haft en central och omfattande betydelse för de flesta västerländska samhällen och för den representativa demokratin som sådan. Enligt Inglehart och Welzel (2005, 2-3; 134) består moderniseringen av en sekventiell human utveckling; socioekonomiska förändringar har lett till förändringar i individers värderingar och attityder vilket, i sin tur, indirekt har resulterat i medborgerliga krav på ändring i demokratins institutioner och det politiska deltagandet (jfr. Cain et al. 2003; Swanson & Mancini 1996). Således har socioekonomiska förbättringar såsom ökat ekonomiskt välstånd, högre utbildningsnivå etc. gjort medborgarna mer självständiga och även mer fokuserade på individuellt självförverkligande istället för grundläggande mänskliga behov såsom överlevnad, ekonomisk säkerhet och hälsa. I kölvattnet till detta medföljer då ett ökat tryck på politisk förändring och framförallt då på att den representativa demokratins institutioner borde anpassas till de nya postmaterialistiska individuella värderingarna, vilka i synnerhet framträder hos unga generationer av medborgare (Dalton 2007), samt till att erbjuda nya kanaler för medborgerligt deltagande i politiken.

---

<sup>1</sup> Kim Strandberg är docent i statskunskap vid Åbo Akademi. Han är även forskardoktor vid Finlands Akademi. Hans forskningsområden rör politisk kommunikation, politiska kampanjer på internet, politiskt deltagande på internet, medborgardiskussioner på internet, deliberativ demokrati, experimentell forskning.

Inom den internationella forskningen i statskunskap har man på senare tid observerat flertalet empiriska fenomen vilka alla kan ses som indikationer på att oförenligheten mellan dessa krav på en ändring i demokratin och den representativa demokratis nuvarande institutioner hart när börjar få djuplodande effekter. Exempelvis har man sett att det medborgarliga deltagandet i traditionella, kollektivistiska politiska och samhällsliga aktiviteter har minskat kraftigt i de flesta moderna demokratier (se t.ex. Dalton 2000; Norris 2001a; Scarrow 2000; Wattenberg 2000). Parallellt har antalet medborgarrörelser, intressegrupper och icke-statliga organisationer ökat kraftigt samtidigt som människor engagerar sig sporadiskt i ensaksrörelser och inte är intresserade av ett långvarigt politiskt engagemang (Cain et al. 2003, 2-3). Det har också hävdats att i synnerhet unga medborgare har blivit allt mer frånkopplade från de traditionella demokratiska institutionerna och dess aktörer och att dessa medborgare inte uppvisar något större intresse för traditionell "elitstödande" verksamhet (Inglehart & Welzel 2005, 118; Wass 2008, 42). Istället, menar man (t.ex. Dalton 2007; Kippen & Jenkins 2004), fokuserar medborgarna numera allt mera på deltagande i lösa aktionsnätverk genom att delta i så kallade "elitutmanande" politiska och samhällsliga aktiviteter (Inglehart & Welzel 2005, 118; Norris 2001a, 217).

Dessa tendenser sammantaget indikerar även det att medborgarnas preferenser i frågan om politisk aktivitet allt mer involverar direkt deltagande. Moderniseringen har, kort och gott, skapat ett tryck på en förändring av politiken från att bevaka kollektiva intressen igenom traditionella politiska institutioner (t.ex. partier) till att sporadiskt bevaka individuella intressen i löst formerade, tillfälliga nya typer av medborgarrörelser och grupperingar. Följaktligen har vi i den representativa demokratin nu en obalans mellan de möjligheter till politiskt deltagande som erbjuds via de demokratiska institutionerna och medborgarnas preferenser vis-à-vis politiskt engagemang och kanaler därtill. Vi har, helt enkelt, en kollision mellan gamla institutioner och nya generationer av människor.

Så vad finns egentligen att göra i en situation som här beskrivits? Ett alternativ vore givetvis att man antar att när de nya generationerna blir äldre så accepterar de demokratis spelregler och institutioner och anpassar sig därefter. Dessvärre är detta alternativ föga sannolikt emedan forskningen tyder på att de ovan nämnda tendenserna inte är en livscykelfråga, d.v.s. det ändrar inte med en individs ålder, utan snarare en generationsfråga (Inglehart & Welzel 2005, Milner 2012). Givet detta faktum så har flertalet forskare och teoretiker då argumenterat för att det, helt enkelt, behövs nya demokratiska processer vilka bättre än involvera de nya medborgargenerationerna i politiken och beslutsfattande och vilka även vore generellt sett bättre anpassade till medborgarnas krav på nya, moderna kanaler för deltagande (t.ex. Barber 1984; Dahl 1989; Dalton 2007). Enligt Cain et al. (2003, 3) kan man t.o.m. hävda att det inom den demokratiteoretiska forskningen råder en konsensus kring detta behov av anpassning av den representativa demokratin. Gällande hur denna anpassning ska ske konkret menar Mutz (2006, 135) att "if we build it they [the citizens] will come", vilket innebär att om nya institutioner och kanaler för deltagande skapas så kommer medborgarna, i alla fall de som är intresserade av politik (se Hibbings & Theiss-Morse 2002; Norris 2001b), sannolikt att delta via dessa kanaler. Härvidlag har flertalet s.k. demokratiska innovationer lagts fram som möjliga komplement till den representativa demokratin (se Bengtsson 2008, kapitel 6; Geissel & Joas 2013). Detta kapitel handlar om en typ av demokratisk innovation; deliberativa medborgarpaneler (se Fishkin 1995). Dessa

har sitt ursprung i den samtals- och deltagardemokratiska tankeskolan och är *ett* försök av många möjliga (Geissel & Joas 2013) till att finna komplement till den representativa demokratin.

Rent konkret tar jag i detta kapitel framförallt upp de centrala teoretiska aspekterna kring demokratiska medborgarsamtal (Del I) och därtill redovisar jag i korthet de viktigaste resultaten från två dylika medborgarpaneler vilka har anordnats av toppforskningsenheten i demokratiforskning – Democracy: A Citizen Perspective ([www.dce.abo.fi](http://www.dce.abo.fi)) – vid Åbo Akademi för att i praktiken testa rimligheten i tanken om att förbättra den representativa demokratin via dylika innovationer (Del 2). Den ena av dessa skedde år 2006 i Åbo (Grönlund et al. 2010) och den andra skedde via internet år 2008 (Grönlund et al. 2009; Strandberg & Grönlund 2012). Innan jag presenterar resultaten från dessa experiment kommer jag dock att i korthet beskriva den deliberativa teorin samt även redogöra för den potential till deliberation som finns på internet.

## **Del 1: Teorier**

### *Teorin om deliberativa medborgarsamtal*

Kärnan i teorin om deliberativa medborgarsamtal, eller deliberationsteorin, är argumentation och faktabaserade samtal mellan fria och likvärdiga medborgare (Elster 1998). Dessa samtal anses troliga att utmyнна i "bättre" beslut än när man enbart adderar individuella åsikter (se Habermas 1996; Gutmann & Thompson 1996). Således antas den deliberativa processen påverka individers preferenser och värderingar till att bli mer i linje med kollektivets eftersom beslutstagandet i ett dylikt system baseras på diskussioner i vilka åsikter bör underbyggas och andra medborgares argument bör övervägas noggrant (Barber 1984; Fishkin 1995). Ur detta emanerar tanken om att en deliberativ process förväntas ge positiva effekter om den uppfyller vissa idealkrav. Även om det inom forskningen finns många olika uppfattningar om dylika ideal så brukar man ofta anse att sju ideal är centrala i deliberativa samtal: inkludering (alla som vill delta bör ges möjlighet därtill), mångfald av åsikter, jämlika diskussioner (alla deltagare bör få komma till tals), växelverkan mellan deltagare, underbyggda argument, eftertanke och uppriktighet (jfr. Kies 2010, 40-53).

Givet att dessa ideal uppfylls i den deliberativa samtalsprocessen så förutspås dessa samtal att ha vissa effekter som anses vara positiva för demokratin. Tidigare nämndes att deliberativa samtal anses göra medborgarna mer kollektivt sinnade och deras värderingar samt preferenser borde styras till ett mer kollektivt tänkande. Ofta kallas dessa för deliberationens "huvudsakliga demokratiska effekter". Utöver detta kan man även se att deliberation kan ha en rad andra "bieffekter" (Grönlund et al. 2010). Följaktligen kan medborgarnas politiska kunskap (se Fishkin et al. 2000), deras upplevda medborgarkompetens (Gastil 2000, 358), deras tillit till medmänniskor och samhällliga institutioner (Barber 1984; Grönlund et al. 2010), samt deras beredskap och benägenhet till samhällsligt engagemang, alla påverkas positivt av deltagande i deliberativa samtal.

Även om detta kapitel främst syftar till att påvisa potentialen och möjligheterna att komplettera den representativa demokratin med hjälp av deliberativa samtal, bör det ändå påpekas att teorin har mött kritik inom forskarkåren. Det står exempelvis klart att denna

teori är tämligen normativ och nästan utopistisk. Den har kritiserats för att den antar att medborgare vill delta i dylika samtal trots att de flesta egentligen är nöjda med att låta politiken skötas av politikerna (Hibbing & Theiss-Morse 2002). Sunstein (2009) pekar också på risken med att det sker en polarisering, en slags snedvridning, av åsikterna i dylika gruppdiskussioner på så sätt att diskussionsgruppens åsikter blir mer extrema trots att de även blir koherenta (man blir helt enkelt mer överens om en mer extrem ståndpunkt än vad som initialt var fallet). Mutz (2006) ställer sig också synnerligen skeptisk till tanken om att vanliga medborgare skulle känna sig bekväma i en situation där diskussion, argumentation och olika åsikter konstant diskuteras, kritiseras och bör försvaras.

### *Deliberativa medborgarsamtal med internets hjälp?*

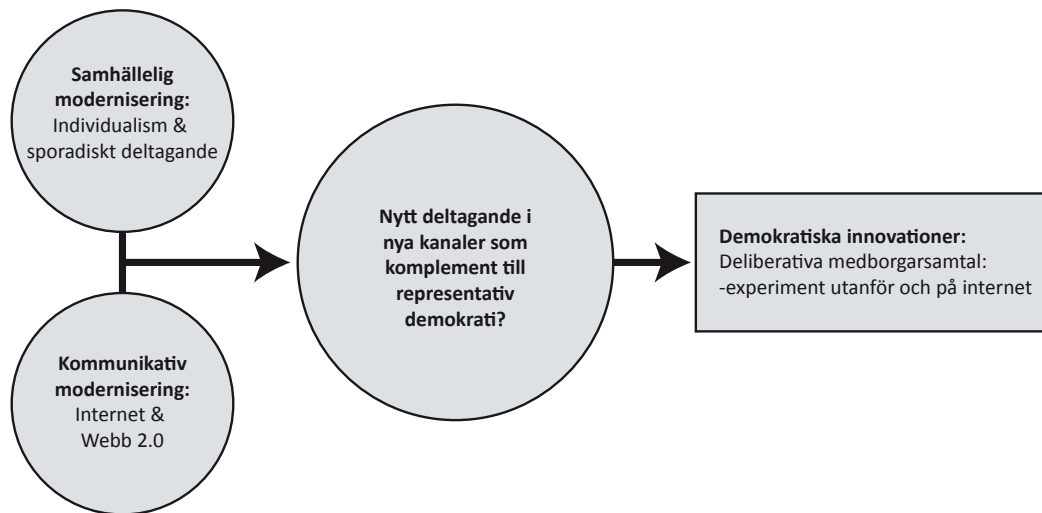
I ett relativt tidigt skede förutspådde ledande demokratiteoretiker att "telekommunikation" kan komma att få en stor betydelse för det politiska deltagandet och den representativa demokratin som sådan (se Barber 1984; Budge 1996; Dahl 1989). Liknande positiva visioner har gått att skönja gällande tanken om att utnyttja internet som en plattform för demokratiska medborgarsamtal (Coleman & Götze 2001; Luskin et al. 2006). Framförallt bottnar denna optimism i att det ofta har varit praktiskt svårt att ordna tillfällen "off-line" för deliberativa medborgarsamtal, åtminstone med ett större antal deltagare (Coleman & Götze 2001). På denna punkt förefaller internet vara en fördelaktig plattform (Luskin et al. 2006) eftersom man via internet undviker många fysiska hinder – såsom tidsavstånd, geografiska avstånd och tillgänglighet – vilka ofta varit svåra att överkomma i medborgarsamtal utanför internet (se Grönlund et al. 2009; Manosevitch 2010).

Förutom dessa fördelar är det även tänkbart att den mer anonyma och icke-verbala internet sfären frigör människor från psykologiska och sociala barriärer vilka kunde ha varit ett hinder för att de ska våga delta i deliberationer (t.ex. Stromer-Galley 2002; Witschge 2004; jfr. även Mutz 2006). Andra forskare (t.ex. Dahlberg 2001; Gastil 2000, 359) har även menat att medborgarsamtal som utförs via internet också kan minska den negativa effekt som status och social ställning ofta har i samtalssituationer. Man kunde kanske således summatera optimismen kring att utföra deliberationer medborgare emellan via internet såsom Wright och Street (2007, 851) har gjort "...the technical characteristics of the Internet [...] have led to the creation of a 'virtual world' that establishes the conditions for deliberative democracy". Internet uppvisar helt enkelt en rad egenskaper som borde utgöra goda förutsättningar för deliberativa medborgarsamtal.

Precis som var fallet för den generella deliberativa teorin har även de tankar om Internets potential som här framlagts stött på kritik. Exempelvis är det många studier som har påvisat att de diskussioner medborgare emellan som sker fritt på internet inte lever upp till den ideala modellen för deliberativa samtal och att kvaliteten på dessa diskussioner knappast är till gagn för demokratin (Jankowski & Van Os 2004; Papacharissi 2002; 2004; Strandberg 2008). Därtill har frågetecken höjts, av t.ex. Kies (2010, 67), kring huruvida medborgare som inte redan har ett starkt intresse för politik någonsin kommer att vilja delta i deliberationer på internet (jfr. Hibbing & Theiss-Morse 2002). Det finns alltså en klar risk att dessa internetdiskussioner blir isolerade, exkluderande, även om de saknar egentlig relevans för beslutsfattande och representativitet för befolkningen i stort.

### Sammanfattning

Innan vi går över till att presentera de två experimenten i deliberativa medborgarsamtal i del 2 av detta kapitel, är en kort sammanfattning av vad som hittills diskuterats på sin plats. I figur 1 nedan summeras den teoretiska bakgrunden och dess koppling till de aktuella experimenten i demokratiska medborgarsamtal:



**Figur 1.** Teoretisk bakgrund till tanken om demokratiska medborgarsamtal

Vi ser således att det är både den samhälleliga moderniseringen och moderniseringen inom den politiska kommunikationen, från tidningar, TV till Internet och sociala medier (se Norris 2001a), som väcker frågan om det nya deltagandet kan kanaliseras via nya kanaler. I denna artikel undersöks då två sådana möjliga kanaler – eller, om man så vill, komplement till den nuvarande representativa formen av demokrati – i form av experiment i deliberativa medborgarsamtal.

## Del 2: Två experiment i deliberativa medborgarsamtal<sup>2</sup>

### *Experimentens upplägg och utförande*

Såsom nämndes i introduktionen utfördes de två experimenten vilka jag här skall beskriva av toppforskningsenheten i demokratiforskning Democracy: A Citizen Perspective (D:CE, [www.dce.abo.fi](http://www.dce.abo.fi)) vid Åbo Akademi åren 2006 (medborgarpanel utanför internet) och 2008 (medborgarpanel på internet)<sup>3</sup>. Den första medborgarpanelen, alltså experimentet utanför internet, var en s.k. deliberativ mini-public (Goodin & Dryzek 2006) som pågick under en dag i november 2006 i Åbo som ett samarbete mellan D:CE och Turun Yliopisto. Detta ex-

<sup>2</sup> Dessa experiment har tidigare rapporterats om i detalj i Grönlund et al. 2009; Grönlund et al. 2010 samt Strandberg & Grönlund 2012.

<sup>3</sup> Sedan dess har även ett till experiment utförts utanför internet år 2012 (Grönlund & Setälä 2012) och ett nytt experiment på internet skall utföras hösten 2013 (Strandberg 2013).

periment var det första i Finland av sitt slag. Temat för diskussionen var om Finland borde bygga ett sjätte kärnkraftverk eller inte. Denna fråga diskuterades i smågrupper med 10-12 personer under ledning av en moderator i några timmar. Eftersom erfarenheterna från detta experiment var goda, gjordes år 2008 en replikering av den första medborgarpanelen men denna gång på internet. För detta ändamål byggdes en helt ny virtuell plattform för experimentell forskning upp vid D:CE. Plattformen fick namnet Virtual Polity (ungefär: den virtuella staten/samhället). Det virtuella experimentet strävade till att replikera experimentet utanför internet så långt som möjligt. Exempelvis skedde diskussionerna i smågrupper med hjälp av webbkameror och mikrofoner och under övervakning av samma moderatorer som deltagit i det första experimentet (Grönlund et al. 2009; Strandberg & Grönlund 2012). Det virtuella experimentet torde ha varit det första av sitt slag – d.v.s. en on-line deliberation med såväl bild som ljud – som utfördes i Europa. I tabell 1 nedan beskrivs de båda experimentens upplägg i stora drag (för detaljerad info se: Grönlund et al. 2009; 2010; Strandberg & Grönlund 2012):

**Tabell 1.** Jämförelse av de båda experimenten (från Grönlund et al. 2009, 191)

|                              | <b>Experimentet utanför internet</b>              | <b>Experimentet på internet</b>                   |
|------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Rekryteringsmetod            | Slumpmässigt urval (N=2500) och frivillig anmälan | Slumpmässigt urval (N=6000) och frivillig anmälan |
| Påminnelsebrev skickades ut? | Ja                                                | Ja                                                |
| Anmälda deltagare            | 244                                               | 147                                               |
| Inbjudna deltagare           | 194                                               | 147                                               |
| Slutliga deltagare           | 135                                               | 79                                                |

Som man kan se i Tabell 1 motsvarar de två experimenten varandra tämligen bra, även om experimentet på internet fick ett klart färre antal frivilliga deltagare. Generellt var det i båda experimenten en tämligen låg grad av frivilliga deltagare. När experimenten sedan utfördes följde de samma procedur vilken beskrivs i Tabell 2 (för detaljerad info se: Grönlund et al. 2009; 2010; Strandberg & Grönlund 2012):

Upplägget är ingalunda "taget ur luften" utan har inspirerats av de s.k. deliberativa opinionsundersökningar (Fiskhin 1995) vilka har utförts främst i USA. Således besvarar deltagarna på en inledande enkät i god tid före de deltar i gruppdiskussioner. Enkätens syfte är att mäta deltagarnas åsikter, värderingar, tillit, upplevd medborgarkompetens etc. I slutenkäten (T4) uppmäts sen samma saker igen varefter skillnader före och efter deliberationen jämförs för varje individ och gruppmedeltal räknas ut. På så sätt erhålls konkreta mått på de positiva demokratiska effekterna som den deliberativa teorin påstår att deltagande i deliberativa medborgarsamtal skall ha (se Del I i detta kapitel). Under experimentets gång mäts även kunskapsnivån hos alla deltagare innan diskussionen och efter diskussionen. Alla deltagare får även läsa ett neutralt informationsmaterial om kärnkraftsfrågan och ta del av

en paneldiskussion mellan experter vilka representerade både kritiska och positiva åsikter gentemot kärnkraft (mer detaljerad information i Grönlund et al. 2009; 2010; Strandberg & Grönlund 2012).

**Tabell 2.** Experimentens utförande: olika faser (från Grönlund et al. 2009, 191)

1. Enkät före diskussion (tidpunkt T1)
- Deliberation, ungefär två månader senare:
2. Kort enkät vilken mäter kunskap (T2)
3. Läsning av informationsmaterial om energifrågor och kärnkraftsfrågan
4. Lyssna och ställa frågor till expertpanel
5. Kort enkät med 7 frågor (T3)
6. Diskussion i grupper (ungefär 3 timmar)
7. Diskussion kring gruppbeslut/gemensam ståndpunkt (1.5 timme)
8. Slutenkät samt mätning av kunskap (T4)
- Ungefär två månader efter avslutad diskussion:
9. Uppföljningsenkät för att mäta stabilitet i observerade förändringar. (T5)

#### *Experimentens viktigaste upptäckter – och skillnader mellan de två experimenten*

Härnäst presenteras resultaten från de två experimenten. Jag fokuserar på de huvudsakliga upptäckterna vis-à-vis de potentiella demokratiska effekterna som deliberativa medborgarsamtal kan ha. Dessa diskuterades redan utförligare i Del I av kapitlet (se även Barber 1984; Fishkin et al. 2000; Gastil 2000; Grönlund et al. 2010) men jag upprepar dem ändå här; åsikter, kunskap, medborgarkompetens, tillit och benägenhet till samhällelig aktivitet. Resultaten presenteras i denna sektion relativt kortfattat<sup>4</sup> (vissa resultat presenteras dock även i enkla tabeller) där jag lyfter fram de viktigaste upptäckterna och även de största skillnaderna i resultaten mellan experiment utanför internet och experimentet på internet. Syftet är således främst att ge en övergripande bild över vilka övergripande effekterna i de två aktuella experimenten var, och belysa de skillnader som fanns mellan de två experimentformerna.

För det första, gällande sådana effekter, ger båda experimenten vid handen att deltagandet i deliberationen främst förändrade deltagarnas åsikter om miljöfrågor och om kärnkraftsfrågan. Det huvudsakliga mönstret var att deltagarna blev mer miljövänliga i sina åsikter. Gällande skillnader mellan experimentet utanför internet och experimentet på internet kan här konstateras att effekterna av deliberationen var något starkare i experimentet utanför internet, även om de inte var obefintliga för on-line experimentet heller. Tabell 3 nedan sammanfattar de förändringar i åsikter som skedde i de båda experimenten.

---

<sup>4</sup> Intresserade läsare finner mycket mer detaljerade resultat i tabellform i Grönlund et al. 2009; 2010; Strandberg & Grönlund 2012.

**Tabell 3.** Förändringar i åsikter i det två experimenten (från Grönlund et al. 2009)

|                                                                                                          | Off-line     | On-line      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
|                                                                                                          | Förändring   | Förändring   |
|                                                                                                          | T4-T1        | T4-T1        |
| Finland borde bygga ett sjätte kärnkraftverk.                                                            | <b>-0.21</b> | <b>-0.19</b> |
| Man borde öka användningen av kol i Finlands energiproduktion.                                           | -0.31        | <b>-0.23</b> |
| Användningen av torv borde öka i Finlands energiproduktion.                                              | <b>-0.51</b> | <b>-0.33</b> |
| Användningen av vindkraft borde öka i Finlands energiproduktion.                                         | -0.11        | <b>0.15</b>  |
| Uppmaningar till att spara energi borde ha en central roll i Finlands energipolitik.                     | <b>0.24</b>  | <b>0.15</b>  |
| Användningen av energi borde minskas för att kompensera för klimatförändringen.                          | <b>0.16</b>  | -0.01        |
| Det finns stora risker med förvaringen av kärnavfall.                                                    | <b>-0.19</b> | -0.04        |
| Det borde vara tillåtet att bryta uran i Finland.                                                        | <b>0.18</b>  | -0.01        |
| Finlänarna skulle spara elektricitet om det vore brist på det och man uppmanades att spara.              | <b>0.32</b>  | <b>0.18</b>  |
| Jag själv skulle spara elektricitet om det rådde en brist på det och man uppmanade medborgarna att spara | <b>0.14</b>  | 0.05         |

**Not:** signifikanta förändringar indikeras i fet-stil. Ett positivt värde innebär att deltagarna har blivit mer positivt inställda till påståendet i fråga efter att ha deltagit i deliberationen. Ett negativt värde innebär då att de tvärtom blivit mer av annan åsikt än påståendet.

Om vi går vidare till de effekter på deltagarnas kunskap om energipolitik och politik i allmänhet som experimenten hade upptäcker vi även här vissa statistiskt signifikanta effekter (Tabell 4).

Deltagandet i deliberationsexperimenten hade starkast effekter på kunskapen om de frågor vilka det hade funnits svar på i informationspaketet som deltagarna läste innan gruppdiskussionerna. I frågan om andra frågor om energipolitik var det endast i experimentet utanför internet som statistisk signifikant kunskapsförändring stod att finna. Deltagarnas allmänna kunskap om politik förändrades inte alls. Vi kan alltså konstatera att deltagare i deliberationer blir mer kunniga om den specifika fråga som skall diskutera, men huvudorsaken till kunskapsökningen tycks faktiskt stå att finna i läsning av information och inte i gruppdiskussionerna. Överlag var det, precis som för åsiktsförändringens del, fler och starkare signifikanta kunskapsökningar inom experimentet utanför internet än i experimentet på internet.

**Tabell 4.** Kunskapsutveckling inom de båda experimenten (Grönlund et al. 2009).

| Inom experimenten            | Frågor från informationspaketet (6 st.) |            | Andra frågor om energipolitik (4 st.) |            | Allmän politisk kunskap (5 st.) |            |
|------------------------------|-----------------------------------------|------------|---------------------------------------|------------|---------------------------------|------------|
|                              | Förändring                              | sig.       | Förändring                            | sig.       | Förändring                      | sig.       |
| Off-line                     | <b>1.24</b>                             | <b>***</b> | <b>0.39</b>                           | <b>***</b> | 0.00                            |            |
| On-line                      | <b>0.62</b>                             | <b>***</b> | 0.08                                  |            | -0.10                           |            |
| Skillnad mellan experimenten |                                         |            |                                       |            |                                 |            |
| Off-line vs. On-line         | <b>-0.52</b>                            | <b>**</b>  | -0.16                                 |            | <b>-0.74</b>                    | <b>***</b> |

**Not:** \*\* = signifikant på 0.01-nivå \*\*\* = signifikant på 0.001-nivån (testat med t-test)

Utöver åsikter och kunskap kan man i de båda experimenten finna främst sporadiska effekter vilka jag endast omnämner mycket kortfattat här. Gällande dessa effekter blev deltagarna till en viss del något mera tillitsfulla mot sina medmänniskor, upplevde en aning mer medborgarkompetens och blev, åtminstone i off-line experimentet, något mer benägna att delta i politisk eller samhällelig aktivitet (alla resultat i detalj i Grönlund et al. 2009; 2010; Strandberg & Grönlund 2012).

## Avslutande diskussion

I inledningen av detta kapitel beskrev jag en utveckling, den s.k. samhällsmoderniseringen (Inglehart & Welzel 2005), vilken enligt många bedömare har fått stora konsekvenser för den representativa demokratin och dess institutioner och medborgare (Dalton 2007; Norris 2001a; Swanson & Mancini 1996). Kort och gott så beskrevs härvidlag en situation där demokratins institutioner är i obalans med medborgarnas krav på fler och mer djupgående möjligheter till ett mer direkt politiskt deltagande. Därefter framfördes tanken på att förbättra denna obalans genom att komplettera den representativa demokratin med olika typer av demokratiska innovationer (Geissel & Joas 2013), av vilka detta kapitel fokuserade specifikt på en typ; på deliberativa medborgarpaneler. Dessa behandlades sedan såväl teoretiskt – i Del I av kapitlet – som empiriskt i presentationen (Del II) av de två experiment som utförts vid Åbo Akademis toppforskningsenhet i demokratiforskning, Democracy: A Citizen Perspective. Vilka lärdomar kan vi då dra på basis av de två experiment som här har presenterats? På vilka sätt har de gett fingervisningar om någonting som kan komma att vara till gagn för den representativa demokratin som sådan?

För det första, vad detta anbelangar, har de två experimenten påvisat att medborgarna har en god kapacitet att diskutera rationellt, även om tämligen svåra politiska frågor, och till att vara med och göra noggrant övervägda beslut. I ingetdera av experimenten upptäcktes några effekter som kunde anses vara "skadliga" för demokratin. Snarare fanns det tendenser till att deltagande i dylika paneler, oavsett om de sker i verkliga livet eller via internet,

fostrar medborgarna i politiskt tänkande, argumenterande och beslutfattande. Vi såg att deltagarna i de båda experimenten ändrade sina åsikter om energipolitik, ökade sin kunskap om densamma samt även blev lite mera tillitsfulla mot andra människor som resultat av deras deltagande i deliberationen. Med tanke på den synnerligen centrala roll som internet och sociala medier har fått i medborgarnas vardag och i deras politiska vardag (se Bennett 2012) bör även resultaten från det virtuella experimentet anses som uppmuntran. De nya generationerna av medborgare ser ofta internet som sin huvudsakliga politiska kommunikationskanal, i Finland t.ex. är detta mönster mycket tydligt (Strandberg 2013), och om denna kanal i framtiden kan utnyttjas till mer djuplodande politiskt deltagande än Facebook och Twitter är vi många steg på vägen mot att komplettera den representativa demokratin med relativt enkla medel.

Ett stort "aber" föreligger dock; jag nämnde tidigare tvivlen (Hibbings & Theiss-Morse; Kies 2010; Norris 2001b) kring huruvida medborgare som inte redan har ett starkt intresse för politik någonsin kommer att vilja delta i deliberationer eller annan politisk aktivitet på internet (jfr. Hibbings & Thiess-Morse 2002). Dessa är synnerligen relevanta tankegångar, och troligtvis är det så att oavsett vilka demokratiska innovationer som byggs upp, antingen på internet eller i verkliga livet, så är det endast en viss del av medborgarna som vill delta och en ännu mindre del som faktiskt väljer att göra det. Indikationer på detta syntes ju även i de två experiment som här har presenterats på så sätt att det var ett mycket lågt intresse från allmänhetens sida till att delta i experimenten, i synnerhet i det virtuella. Men frågan är om detta egentligen spelar någon roll? Om vi redan nu befinner oss i något av den representativa demokratis "kris" där institutionerna inte förmår motsvara ens de politiskt intresserade ungdomarnas önskemål och krav på deltagande, är det då ändå inte ett stort steg framåt att i alla fall erbjuda dessa unga medborgare sådana institutioner – både via internet eller utanför – vilka bättre är i fas med deras önskemål? Vad har demokratin att förlora? Givetvis behövs ännu mer forskning kring alla de olika sätten att komplettera den representativa demokratin med (Geissel & Joas 2013), inte bara om deliberativa medborgarsamtal, innan vi med säkerhet vet svaret på den frågan. Det oaktat kan vi i detta skede nog i alla fall konstatera att de initiala experiment som ordnats såväl i Finland som internationellt indikerar att det nog troligtvis finns mycket att vinna och väldigt lite att förlora på att utveckla och komplettera den representativa demokratin.

## Referenser

- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California
- Bengtsson, Å. (2008). *Politiskt Deltagande*. Lund: Studentlitteratur.
- Bennett, L. (2012). "The personalization of politics: political identity, social media, and changing patterns of participation". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 644(1), 20-39.
- Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Oxford: Blackwell Publishing.

Cain, B., Dalton, R. & Scarrow, S. (2003). *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.

Coleman, S. and Goetze, J. (2001). "Bowling together: online public engagement in policy deliberation", report, London: Hansard Society.

Dahl, R. (1989). *Democracy And Its Critics*. New Haven: Yale University.

Dahlberg, L. (2001). "The internet and democratic discourse – exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere", *Information, Communication & Society* 4(4), 615-33.

Dalton, R. (2000). "The Decline of Party Identifications". In R. Dalton & M. Wattenberg (eds), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, New York: Oxford University Press.

Dalton, R. (2007). *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*. Washington: CQ Press.

Elster, J. (ed.) (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fishkin, J. S. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven: Yale University Press.

Fishkin, J. S., Luskin, R. C. and Jowell, R. (2000). "Deliberative polling and public consultation". *Parliamentary Affairs* 53, 657-66.

Gastil, J. (2000). "Is face-to-face citizen deliberation a luxury or necessity?", *Political Communication* 17(4), 357-61.

Geissel, B & Joas, M. (eds) (2013). *Participatory Democratic Innovations in Europe - Improving the Quality of Democracy?* forthcoming, Verlag Barbara Budrich.

Goodin, R. E. and Dryzek, J. S. (2006). "Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics", *Politics & Society* 34(2), 219-244.

Grönlund, K., Setälä, M. & Herne, K. (2010). "Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment". *European Political Science Review* 2(1), 95-117.

Grönlund, K. & Setälä, M. (2012). "In honest officials we trust: institutional confidence in Europe. *The American Review of Public Administration* 42, 523-542.

Grönlund, K., Strandberg, K. & Himmelroos, S. (2009). "The challenge of deliberative democracy online – A comparison of face-to-face and virtual experiments in citizen deliberation", *Information Polity* 14, 187-201.

Gutmann, A. and Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

J. Habermas, (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Hibbings, J. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. New York: Cambridge University Press.

- Inglehart, R. & Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press.
- Jankowski, N. and Van Os, R. (2004). "Internet-based political discourse: a case study of electronic democracy in Hoogetveen", in Shane, P. (ed.), *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*, New York, NY: Routledge.
- Kies, R. (2010). *Promises and Limits of Web-deliberation*. New York, NY: Palgrave-Macmillan.
- Luskin, R. C., Fishkin, J. E. and Iyengar, S. (2006). "Considered opinions on U.S. foreign policy: evidence from online and face-to-face deliberative polling", report, California: The Center for Deliberative Democracy.
- Manosevitch, E. (2010). "Mapping the practice of online deliberation", in De Cincio, F., Machintosh, A. and Peraboni, C., (eds.), *Online Deliberation*, proceedings, Fourth International Conference, Leeds, UK.
- Milner, H. (2010). *The Internet Generation: Engaged Citizens or Political Dropouts*. Medford: Tufts University Press.
- Mutz, D. (2006). *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2001a). *A Virtuous Circle: Political Communication in Post-Industrial Societies*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2001b). *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty & the Internet Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Papacharissi, Z. (2002). "The virtual sphere: the Internet as a public sphere". *New Media & Society*, 4, 9-27.
- Papacharissi, Z. (2004). "Democracy Online: Civility, Politeness, and the Democratic Potential of Online Political Discussion Groups", *New Media & Society* 6(2): 259–283.
- Scarrow, S. (2000). "Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment". In Dalton, R. & Wattenberg, M. (eds), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Strandberg, K. (2008). "Public Deliberation goes On-Line? – An Analysis of Citizens' Political Discussions on the Internet prior to the Finnish Parliamentary Elections in 2007", *Javnost-The Public* 15(1), 71-90.
- Strandberg, K. (2013). "A Social Media Revolution or Just a Case of History Repeating Itself? – The Use of Social Media in the 2011 Finnish Parliamentary Elections", *New Media & Society*. Online first, DOI:10.1177/1461444812470612
- Strandberg, K. & Grönlund, K. (2012). "Online deliberation and its outcome – Evidence from the Virtual Polity experiment". *Journal of Information Technology and Politics* 9(2), 167-184.
- Strandberg, K. & Grönlund, K. (2013). "Online Deliberation – Theory and Practice in Virtual Mini-publics." forthcoming in Grönlund, K. Bächtiger, A. & Setälä, M. (eds). *Deliberative Mini-Publics – Practices, Promises, Pitfalls*. ECPR Press.

Stromer-Galley, J. (2002). "New voices in the public sphere: A comparative analysis of interpersonal and online political talk", *Javnost – The Public* 9(2), 23-42.

Sunstein, C. .R (2009). *Going to Extremes: How Like Minds Unite and Divide*. New York: Oxford University Press.

Swanson, D. & Mancini, P. (1996) *Politics, Media, and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. Westport: Praeger Publishers.

Wattenberg, M. (2000). "The Decline of Party Mobilization". In Dalton, R. & Wattenberg, M. (eds), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.

Wass, H. (2008). *Generations and turnout. The generational effect in electoral participation in Finland*. Helsinki: Department of Political Science University of Helsinki.

Witschge, T. (2004). "Online Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy", in Shane, P. (ed.), *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal through the Internet*, pp. 109-122. New York, NY: Routledge.

Wright, S. and Street, J. (2007). "Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums", *New Media & Society* 9(5), 849-69.



# EDUSKUNTA RIKSDAGEN

EDUSKUNNAN TULEVAISUUSVALIOKUNTA

ISBN 978-951-53-3516-6 (nid.) • ISBN 978-951-53-3517-3 (PDF)