Hanna Wass
25.9.2017
akatemiatutkija, yliopistonlehtori
politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Helsingin yliopisto

Asiantuntijapyyntönne O 18/2017 vp

Lausunto Demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuultavaksi valtioneuvoston vuosiksi 2017–2019 laatimasta demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta. Toimintaohjelmassa seurataan valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamassa demokratiapoliittisessa selonteossa linjattujen toimenpiteiden toteutumista, asetetaan Suomen demokratiapolitiikan painopisteet kuluvalle hallituskaudelle ja määritellään konkreettisia toimenpiteitä demokratian edistämiseksi eri hallinnonaloilla. Tässä lausunnossa demokratiapoliittista toimintaohjelmaa arvioidaan kokonaisuutena perustuslakiin kirjattujen demokratian peruskäsitteiden eli *kansanvaltaisuuden (2 §)*, *yhdenvertaisuuden (6 §)* ja *vaali- ja osallistumisoikeuksien (14 §)* toteutumisen osalta. Huomiota kiinnitetään erityisesti osallisuuden toteutumisen kannalta haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten nuoriin, matalasti koulutettuihin, terveysongelmista kärsiviin ja maahanmuuttotaustaisiin äänioikeutettuihin (Lahtinen ym. 2017; Wass ja Borg 2016). Lausunto on jaettu kolmeen eri aihealueeseen: **1) suomalaisen demokratian keskeiset ongelmat, 2) keinot demokratian vahvistamiseksi ja 3) demokratiapolitiikan kehittäminen tulevaisuudessa**.

Lausunnon keskeisenä lähtökohtana on, että huomion kiinnittäminen demokratiakysymyksiin on tullut entistä tärkeämmäksi verrattuna demokratiapoliittisen selonteon valmistelua edeltäneisiin olosuhteisiin. Läntisissä demokratioissa eletään tilanteessa, jossa vaalit tuottavat jatkuvasti ”shokkeja” politiikan toimijoille ja sen tarkkailijoille. Näistä tuorein on oikeistopopulistisen AfD-puolueen huomattava menestys Saksan parlamenttivaaleissa syyskuussa 2017. **Vaaliyllätykset heijastavat poliittisen järjestelmän olennaisesti heikentynyttä kykyä ennakoida ja tulkita kansalaisten tarpeita ja vastata niihin.** Vastaavasti poliittiseen järjestelmään vakauteen kohdistuvat riskit on alettu hahmottaa yhä keskeisemmäksi uhkatekijäksi yhteiskunnan kokonaiskehityksen kannalta.

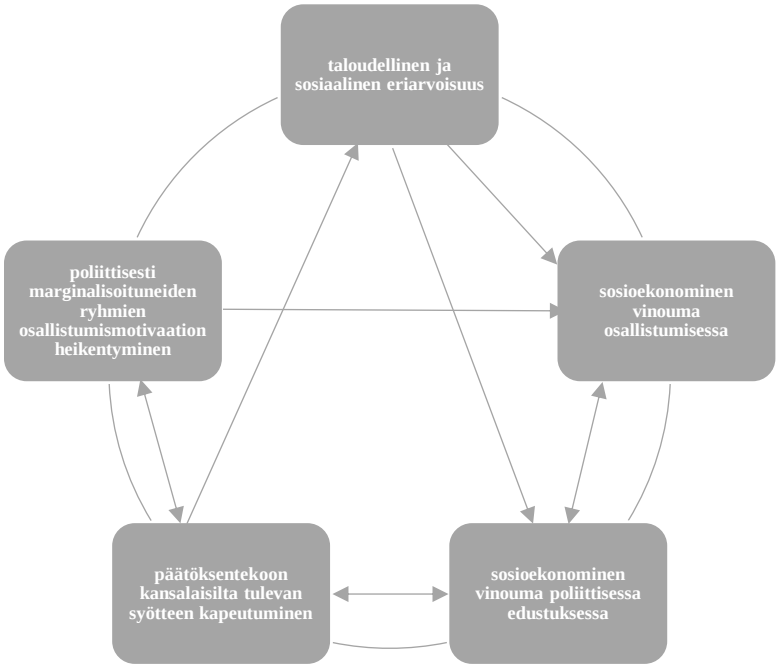
Suomalaisen demokratian keskeiset ongelmat ja uhkakuvat

Kuten demokratiapoliittisen toimintaohjelman tilannekuvauksen yhteydessä esitetystä SWOT-analyysista (s. 28) ilmenee, suomalaisen demokratian perusta on vahva. Oikeusministeriön rahoittaman demokratiaindikaattorihankkeen (http://www.vaalitutkimus.fi/fi/demokratiaindikaattorit.html) pohjalta tiedetään, että suomalaiset ovat monilla asenneindikaattoreilla mitattuna kiinnittyneet poliittiseen järjestelmään melko vahvasti verrattuna muiden Euroopan maiden kansalaisiin. Tämän tyyppinen järjestelmän perusteisiin ja oikeutukseen kohdistuva diffuusi luottamus on keskeistä pohdittaessa edellytyksiä demokratian säilymiseen vallitsevana hallintojärjestelmänä.

Tilannekuvauksessa on tunnistettu **eriarvoistumiskehitys yhdeksi keskeiseksi demokratian perusteita nakertavaksi ongelmaksi**. Tämä ei koske ainoastaan Suomea vaan yleisesti läntisiä demokratioita. Vaikka Suomessa eriarvoistumiskehitys on ollut perinteisesti markkinaliberalistisia yhteiskuntia maltillisempaa, se voi myös meillä johtaa pahimmillaan joidenkin ryhmien pysyvään taloudelliseen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen. Demokratian kannalta ydinkysymys on, **miten voidaan turvata haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien perustuslaissa taatut yhdenvertaiset vaali- ja osallistumisoikeudet**. Tästä näkökulmasta pääministerin asettaman eriarvoistumistyöryhmän alatyöryhmä ”*Poliittinen osallistuminen ja digitalisaatio*” (pj. Karina Jutila) on tärkeä avaus poliittisen osallisuuden kokonaisvaltaiseen tukemiseen varhaiskasvatuksesta lähtien.

Taloudellisen ja sosiaalisen huono-osaisuuden siirtyminen syrjäytymiseksi demokraattisesta päätöksenteosta on asteittainen prosessi. Ensimmäinen vaihe liittyy kysymykseen siitä, missä määrin eri yhteiskunnallisessa asemassa olevien kansalaisten poliittiset asenteet, näkemykset ja tavoitteet poikkeavat toisistaan (preferenssin muodostus). Toinen vaihe muodostuu näiden preferenssien artikuloinnista: onko eri kansalaisryhmillä yhdenvertaiset mahdollisuudet tuoda näkemyksiään esiin käytössä olevien osallistumismuotojen välityksellä? Kolmas vaihe kattaa puolestaan kansalaisilta tulleen syötteen välittymisen päätöksentekoon: vastaavatko poliittisen päätöksentekoprosessien tuotokset tasapuolisesti eri kansalaisryhmien tarpeita ja etuja? Mikäli heikommassa ja paremmassa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa olevat kansalaiset eroavat toisistaan kunkin kolmen vaiheen osalta, päädytään poliittisen osallisuuden eliittikehän muodostumiseen (kuvio 1).

Kuvio 1 Poliittisen osallisuuden eliittikehä.



Lähde: Mattila, Rapeli, Wass ja Söderlund 2017.

Demokratian tilaa arvioitaessa on tärkeää havaita, että poliittisen osallisuuden eliittikehä ei ole pelkkä teoreettinen malli vaan se osoittautunut empiirisissä tutkimuksissa osuvaksi kuvaukseksi Yhdysvaltojen nykytilanteesta. Göteborgin yliopistossa käynnissä olevassa laajassa tutkimushankkeessa on havaittu, että **myös Ruotsissa on merkkejä poliittisen osallisuuden ja vaikutusvallan eriytymisestä**. Helsingin yliopistossa keväällä 2017 vierailleen hankkeen tutkija Eric Guntermannin mukaan valtaosassa tutkituista poliittisista päätöksestä (n. 1700) taloudellisesti parhaimmassa ja heikoimmassa asemassa olevien näkemykset ovat yhteneväisiä, mutta niiden eriytyessä rikkaiden intressit tulevat paremmin kuulluksi (http://ellunkanat.fi/uhkaako-suomea-demokratiavaje/). Olennainen kysymys on, mistä taloudellisesti vauraampien suurempi vaikutusvalta toteutettavaan politiikkaan juontaa ruotsalaisessa kontekstissa, jossa Yhdysvalloista poiketen kampanjalahjoituksilla on vain vähäinen painoarvo.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman tilannekuvauksen yhteydessä esitetty SWOT-analyysi (s. 28) on myös uhkien kartoituksen osalta tarkkanäköinen. Moni mainituista riskeistä nivoutuu edellä esitettyyn poliittisen osallisuuden elitisoitumiskehitykseen, mutta aiheellisesti myös demokratian nauttimaan yleiseen arvostukseen ja sekä vertikaaliseen (kansalaisten poliittisiin instituutioihin kohdistamaan) että horisontaaliseen (kansalaisten keskinäiseen) luottamukseen kohdistuvat riskit on huomioitu. Toimintaohjelmassa todetaan, mikä mikäli äänestysaktiivisuus ”[*j]atkaa edelleen hiipumistaan ja kansalaistoiminta jää vain harvojen tehtäväksi, on uhkana kansanvallan uskottavuuden heikentyminen ja päätöksenteon legitimiteettikriisi*” (s. 29–30).

Kyseinen havainto liittyy laajempaan keskusteluun demokratian haurastumisesta (”democratic deconsolidation”). On esitetty, että edustuksellisen demokratian vakaus riippuu kolmesta tekijästä: demokratian nauttimasta luottamuksesta hallintajärjestelmänä, haastajien varteenotettavuudesta ja demokraattisten pelisääntöjen (sopimusyhteiskunta) kunnioittamisesta (ks. Foa ja Mounck 2016, 15). Tiivistetysti kyse on siitä, että **demokratia voi hyvin niin kauan kun sillä on käytännössä monipoliasema hallintojärjestelmänä.** Vaikka Suomessa tilanne näyttää tältä osin vakaalta, on syytä kiinnittää aktiivista huomiota muualla Euroopassa ja Yhdysvalloissa ilmenevien järjestelmäkriittisten puolueiden tai autoritaarisiin menettelytapoihin nojaavien toimijoiden nousuun. Näkemys pohjoismaista ”onnellisina demokratioina” tai yleiseurooppalaisilta mielipideilmaston myllerryksistä ja niiden ilmiasuista syrjässä olevana lintukotona ei nykykontekstissa ole enää pitkään aikaan ollut realistinen.

Toinen demokratian haurastumiseen nivoutuva riski on ”häivedemokratian” (stealth democracy) kannatuksen nousu, mikä on noteerattu SWOT-analyysin yhteydessä käsitteellä ”virkamies- ja asiantuntijavallan vahvistuminen”. Häivedemokratiassa (Hibbing ja Theiss-Morse 2002) on lähtökohtaisesti kyse siitä, että **edustuksellinen demokratia koetaan tehottomaksi ja “sotkuiseksi” hallintomuodoksi, mikä korostaa yhtäältä yritysmaailmasta tuotujen toimintamallien (esim. strateginen johtaminen) tai toisaalta puolueettomien asiantuntijapaneelien tarvetta**. Vuoden 2007 eduskuntavaalitutkimus (Borg ja Paloheimo toim. 2009) osoitti Yhdysvalloissa kehitettyjen häivedemokratian mittareiden saavan kannatusta myös suomalaisten äänestäjien keskuudessa. Vastaavasti professori Ilkka Ruostetsaari (2017a) on osoittanut häivedemokratian olevan energiapoliittisessa päätöksenteossa kansalaisten näkökulmasta selvästi edustuksellista demokratiaa suositumpaa.

Kolmas riski, jota ei suoraan mainita SWOT-analyysin yhteydessä, liittyy politiikan oikeudellistumiskehitykseen. Tässä kehityskulussa on kyse siitä, että **ideologiset, poliittisen päätöksenteon alaan kuuluvat kysymykset aletaan hahmottaa lisääntyvässä määrin perusoikeuskysymyksiksi**. **Tällöin perustuslailliset näkökohdat ja perusoikeudet asettavat rajoituksia lainsäätäjän riippumattomalle, poliittiselle harkintavallalle** (Ruostetsaari 2017b, 55). Voimakkaimmillaan oikeudellistumiskehitys tulee esiin näkemyksissä, joiden mukaan perustuslain valvonta tulisi Suomessakin siirtää erilliselle perustuslakituomioistuimelle. Halu viedä perusoikeudet ”turvaan” parlamentin sisällä tapahtuvilta prosesseilta on edustuksellisen demokratian ja siihen olennaisesti sisältyvien valvontamekanismien kannalta kuitenkin erittäin ongelmallinen.

Tuoreessa ”*Poliittinen valta Suomessa*” -tutkimuksessa (toim. Niemi, Rainio ja Ruostetsaari 2017) esitetään demokratiapoliittisessa toimintaohjamassa mainittujen riskien (edustuksellisen demokratian ja uusien vaikutusmuotojen keskinäinen suhde ja (kansallisen) politiikan liikkumatilan kaventuminen) ohella myös **suomalaisen konsensuspolitiikan tulevaisuuteen liittyvä jännite**. Miten turvata suomalaisen sopimusyhteiskunnan perinne tilanteessa, jossa vasemmiston ja oikeiston välinen jakolinja tuntuu syvenevän ja edellytykset hallitusyhteistyöhön kapenevan? Vaikka äänestäjän näkökulmasta selkeiden vaihtoehtojen tarjoaminen korostaa vaalien merkitystä, jatkuvuuden kannalta toimintakulttuuri, jossa uusi hallitus pyrkii tekemään tyhjäksi edeltäjänsä aikaansaannokset, on ongelmallinen. Tämä voi myös korostaa jakoa yhteiskunnan voittajiin ja häviäjiin kulloisestakin hallituspohjasta riippuen.

2) Keinot demokratian vahvistamiseksi

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa on esitelty mittava joukko hankekokonaisuuksia, jotka tähtäävät demokratian toimintaedellytysten vahvistamiseen poliittisen järjestelmän eri alueilla kansalaisyhteiskunta mukaan lukien. Tässä lausunnossa on lähdetty siitä, että on mielekkäämpää tarkastella hankkeita osana laajempaa kokonaisuutta ja sitä kautta kansalaisille muodostuvaa viestiä kuin arvioida yksittäisen hankkeen tavoitteita tai toteuttamissuunnitelmaa.

Lähtökohtaisesti **hallinnon tasolta ilmaistu halu tukea demokratiaa voi vahvistaa myös kansalaisten poliittista järjestelmää kohtaan tuntemaa luottamusta**. Sitä ei myöskään ole rakentavaa hahmottaa kansalaisyhteiskunnasta nousevia demokratiainnovaatioita ohjaavana toimintana. Top-down vs. bottom up -jaottelu on tässä mielessä kapea ja vanhanaikainen.

Esimerkiksi **nettiäänestystä pohtivan työryhmän asettamisen (luku 2.1.1) voi nähdä osana laajempaa vaalien fasilitointikokonaisuutta**, jonka tavoitteena tulee olla osallistumiskäytäntöjen uudistaminen ja suunnitteleminen mahdollisimman matalakynnyksellisiksi ja suotuisiksi erilaisista lähtökohdista tuleville kansalaisille. Riippumatta työryhmän lopullisesta ratkaisusta nettiäänestyksen perinpohjainen puntarointi eri näkökulmista (esim. parhaiten soveltuva vaalityyppi, tarkastuslaskennan toteuttaminen, vaalisalaisuuden säilyminen, luotettavuus ja legitimiteetti, kustannukset) on osoitus siihen, että Suomessa otetaan vaalien integriteettiin liittyvät kysymykset vakavasti. Tämän tyyppinen työ on tärkeää myös vaalien kansainvälisten kehittämispyrkimysten kannalta (ks. https://www.electoralintegrityproject.com/).

Vaalien käytännön järjestelyjen helpottamisen eli fasilitoinnin merkitys korostuu Suomen kontekstissa jatkossa myös siksi, että puoluesihteerit eivät löytäneet yksimielisyyttä vaalien yhdistämisestä. Näin ollen vuosina 2018–2019 järjestetään yhteensä neljät eri vaalit. Onkin todennäköistä, että tästä aiheutuva puolueiden kampanjointiresurssien kaventuminen ja vaaliteemojen sekoittuminen kohdistuu yhtäältä osallistumisen kannalta haavoittuvassa asemassa oleviin äänioikeutettuihin ja toisaalta vaaleihin, joiden huomionarvo on muutenkin vähäisempi, kuten eurovaalit. Tällaisten ryhmien ja vaalien kohdalla voisi harkita kohdennettua tiedostusta. Yksi mahdollisuus olisi *toteuttaa eurovaalien yhteydessä oikeusministeriön toimesta toisen asteen oppilaitoksissa opiskeleville nuorille suunnattu tekstiviestikampanja*, josta on tehty kokeiluja Tanskassa (ks. Bhatti ym. 2017). Tekstiviestissä voisi olla linkki esimerkiksi Yleisradion eurovaalikoneeseen sekä yhteistyössä nuorten kanssa laadittuun audiovisuaaliseen vaalimateriaaliin. Sosiaalinen media olisi kampanjan toteuttamisessa keskeisessä roolissa.

Vaalien tavoitettavuuden osalta on merkittävää, että **maahanmuuttotaustaisille äänioikeutetuille suunnattuun viestintään tullaan tulevissa kuntavaaleissa kiinnittämään erityistä huomiota** (luku 2.1.4). Tuoreen tutkimuksen (Jutila Roon 2016) mukaan huomattava osa ulkomaan kansalaisista ei ollut tietoisia äänioikeudestaan vuoden 2017 kuntavaaleissa. Tältä osin olisi myös tärkeää, että vaalilaissa äänioikeusrekisteriä koskevaan pykälään 21 lisättäisiin merkintä, että ilmoituskortin lähetyskuoressa tulee olla tieto sen sisällöstä myös muulla kuin suomenkielellä. **Kaikissa äänestyspaikoissa tulisi myös siirtyä käyttämään sähköistä äänioikeusrekisteriä, jonne merkitään tieto äänioikeuden käyttämisestä.** Tämä helpottaisi huomattavasti osallistumisen kannalta haavoittuvaisemmissa asemassa olevien ryhmien identifioimista, mikä tukee perustuslakivaliokunnan demokratiapoliittista selontekoa koskevassa mietinnössä (PeVM 3/2014 vp) esitettyä tavoitetta tutkia äänestämistä rekisteripohjaisesti kaikissa eri vaalityypeissä.

Maakuntatason demokratian vahvistumiseen tähtääviin hankkeisiin (luku 3) panostaminen on erityisen tarpeellista, sillä hallituksen 2.3.2917 antamassa esitys sote- ja maakuntauudistuksesta kansalaisten osallisuus- ja vaikuttavuusmahdollisuuksien järjestäminen jätetään pitkälti maakuntien oman aktiivisuuden varaan. Riskinä on, että pienten ja resursseiltaan heikommassa olevien maakuntien asukkaat jäävät tässä eriarvoiseen asemaan.

Maakuntatason demokratian kannalta olennainen kysymys on myös **kuntatason vanhus-, vammais- ja nuorisoneuvostojen asemaan ja vaikutusvaltaan sote- ja maakuntauudistuksen myötä mahdollisesti tulevat vaikutukset**. Tämä korostaa tarvetta saada tutkittua tietoa kyseisten elimien tosiallisesta vaikutusvallasta. On ongelmallista, mikäli se osoittautuisi olevan lähinnä heikko ja symbolinen, vaikka vanhus-, vammais- ja nuorisoneuvostojen aseman institutionaalinen vahvistaminen voisi olla tehokas tapa sitouttaa haavoittuvassa asemassa olevien erityisryhmien näkökulmia vahvemmin mukaan päätöksentekoon. Tuoreessa suomalaisessa tutkimuksessa on osoitettu, että heikentynyt terveys tai erilaisista vammoista kärsiminen vaikuttaa monisäikeisesti poliittiseen kiinnittymiseen (Mattila, Rapeli, Wass ja Söderlund 2017).

Kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun edistäminen (luku 4) on tavoitteidensa osalta keskeinen osa demokratiapoliittista toimintaohjelmaa. **Päätöksenteon avoimuus paitsi tiedonsaannin myös kansalaisilta tulevan syötteen vastaanottamisen kannalta myodostaa**

pohjoismaalaisen hyvän hallinnon kulttuurin ytimen. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, päästäänkö toimintaohjelmassa mainituilla keinoilla (lausumisprosessin aikaistaminen, lausumisprosessiin kutsuttavien ryhmien laajentaminen ja paikantaminen myös maahanmuuttaneisiin ja ryhmien motivointi osallistumaan) kiinni aitoon vuorovaikutukseen, joka on ydinolemukseltaan kahdensuuntainen dialoginen prosessi. Aidon vuorovaikutuksen tasavertainen toteuttaminen on vaativaa, sillä siinä tulisi tehdä läpinäkyväksi eri osapuolten tavat käyttää valtaa ja hyväksyä osapuolten erilaiset lähtökohdat ja tavoitteet, joista käsin myös esillä olevien vaihtoehtoja punnitaan. Yhtenä esimerkkinä uusia käytäntöjä synnyttävästä vuorovaikutteisesta prosessista voi mainita Helsingin Maunulassa toimivan Maunula-talon osallistuvan suunnittelun ja yhteishallinnon.

Paikallisessa demokratiainnovoinnissa kehittyneistä käytännöistä voitaisiin kuntatasolla vakiinnuttaa osallistumisen, vuorovaikutuksen ja yhteishallinnon muotoja, jotka olisivat läpinäkyviä ja mahdollistaisivat erilaisten ihmisten tasavertaisen osallistumisen eivätkä jäisi pelkäksi epämuodolliseksi kansalaisvaikuttamiseksi. Nämä voivat sisältää sekä suoran että edustuksellisen demokratian elementtejä (ks. Kuokkanen ja Palonen 2018).

Järjestöjen osallistumismahdollisuuksien osalta demokratiapoliittinen toimintaohjelma sisältää tärkeitä avauksia, kuten lausuntopalvelu.fi-palvelun kehittäminen. **Kuitenkin keskeiset ja vaikuttavimmat järjestöosallistumisen muodot eli suora osallistuminen jäsenenä työryhmiin, mikä voidaan nähdä myös valmistelukorporatismin keskeisenä muotona, ja osallistuminen toimeenpanoa suunnitteleviin ja toteuttaviin elimiin (esim. erilaiset pysyväisluonteiset lautakunnat jne.) saavat toimenpideohjelmassa vain vähäisen painoarvon**. Näin ollen riskinä on, että edistetään marginalisoituneiden ryhmien mahdollisuuksia saada näkemyksiään nykyistä paremmin kuuluviin, mutta ei kiinnitetä huomiota tosiasiallisen vaikutusvallan mahdolliseen keskittymiseen tietyille, lähinnä elinkeinoelämän toimijoille ja järjestöille ja työmarkkinajärjestöille, joiden pääasiallinen vaikutuskanava on osallisuus erilaisiin toimielimiin. Epävirallinen vaikuttamistoiminta tai lobbaus jää toimenpideohjelmassa myös kokonaan huomioimatta. Tästä näkökulmasta **kansallisen vaikuttajarekisterin ja lobbaukseen liittyvän toimintakoodiston kehittämisen edistäminen** olisivat tärkeitä avauksia, etenkin sen jälkeen kun eduskunta päätti keväällä 2017 siirtyä käytäntöön hävittää päivittäin tiedot ulkopuolisista vierailijoista. Myös päätöksentekijät itse ovat ilmaisseet tarvetta läpinäkyvyyden lisäämiseen vaikuttamistoiminnan osalta. Esimerkiksi joukko Helsingin kaupunginvaltuutettuja teki syyskuussa 2017 aloitteen julkaista valtuutettujen tapaamiskalenterit verkossa.

Yleisesti ottaen tärkeä lainvalmistelun vuorovaikutteisuuden lisääminen liittyy kysymykseen **komitealaitoksen roolista.** 1990-luvulla valtion komitealaitos on lähes kokonaan menettänyt merkityksensä ministeriötason ad hoc -valmistelussa ja sen tilalle ovat tulleet ministeriöiden itsensä asettamat työryhmät ja selvityshenkilöt tai pitäytyminen normaaliin virkavalmisteluun. Vaikka valmistelu on näin saattanut näin tehostua ja muuttua menettelytavoiltaan joustavammaksi, eri tahojen osallistumismahdollisuudet ovat voineet vähentyä ja sitä kautta valmisteluun tuleva syöte ja tietopääoma olennaisesti kaventua (ks. Temmes 2001). Muun muassa vihreiden puheenjohtaja Touko Aalto on hiljattain ottanut kantaa komitealaitoksen palauttamisen puolesta pitkittyneeseen sote-valmisteluun viitaten. Oleellista on, että **asianosaiset intressiryhmät pääsevät mukaan valmisteluelimiin, eivätkä tule kuulluiksi**

ainoastaan lausuntojen kautta tai verkkopohjaisilla väylillä. Myös tutkimuskirjallisuuden mukaan tämän tyyppinen todellinen ”sisäpiiriin” mukaan pääsy on tehokkain keino vaikuttaa.

Läpinäkyvyyden lisääminen ei ole kuitenkaan ainut tapa vahvistaa sidettä päätöksentekijöiden ja kansalaisten välillä. Mark E. Warren ja John Gastil (2015) ovat esittäneet, että kansalaiset voivat toteuttaa demokraattisessa järjestelmässä heille kuuluvaa valvontafunktiota rajallisten kognitiivisten resurssien kohdentamisen kannalta optimaalisella työnjaolla. Siinä missä tiettyjä instituutioita keskitytään monitoroimaan tarkemmin, osaan päätetään tietoisesti luottaa. Warren ja Gastil käyttävät **deliberatiivisia kansalaisraateja esimerkkinä poliittisesta instituutiosta, jotka voivat auttaa kasvattamaan politiikkoihin kohdistuvasta valikoivasta luottamuksesta eroavaa *fasilitoivaa luottamusta* ja asiakysymysten kriittistä reflektiota**. Tutkijoiden esittämää näkemystä voi myös jatkaa pohtimalla, voisivatko puolueettomaan harkintaan, asiantuntijatietoon ja keskinäiseen puntarointiin perustuva kansalaisraatien päätöksentekoprosessi olla omiaan vahvistamaan kansalaisten edustajia ja sitä kautta koko poliittista järjestelmää kohtaan tuntemaa luottamusta. Ehkä keskeistä on havaita, että päätöksentekijöihin kohdistuvan luottamuksen ei tarvitse olla lähtökohtaisesti valikoivaa tai sameaa, vaan sen perusteita voidaan tukevoittaa erilaisten rohkaisevien edustuskokemusten kautta.

Moniin demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa esiteltyihin hankkeisiin liittyy erityyppisiä kokeiluja. Tältä osin on keskeistä, että kokeilussa kiinnitetään huomiota erityisesti taloudellisesti ja sosiaalisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, jotka usein kokevat ulkopuolisuutta demokraattisessa järjestelmässä. Tästä näkökulmasta etenkin **digitaalisuuden hyödyntäminen (esim. digikomiteat) on tärkeää, sillä se mahdollistaa tasa-arvoisempaa osallisuutta myös maantieteellisesti**. Esimerkiksi lainsäädännön valmistelussa digitaalisen alustan kehittäminen tarjoaa mahdollisuuksia osallistua valmisteluun ja jakaa siitä tietoa myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Kokeilujen moninaisuuden huomioiden niistä tulevaa tietoa tulee koota yhteen, jotta vältetään lukuisten kokeilujen pirstaloituminen ja hajoaminen eri suuntiin. Tässäkin mielessä kohdassa 2.1.8 esitelty hanke **yhteisen kokeilualustan kehittämisestä** on merkittävä avaus.

Horisontaalisen, kansalaisten keskeisen luottamuksen vahvistumisen näkökulmasta on huomionarvoista, että toimenpideohjelmassa yhteiskunnallinen toimintaympäristön ja keskusteluilmapiirin parantaminen on nostettu omaksi kokonaisuudekseen (luku 7). **Demokratian yksi keskeinen uhkakuva liittyy siihen, miten ”me” kansalaiset tulemme jatkossa toimeen keskenämme ja miten kyseinen ”me” määritellään**. Tästä näkökulmasta voisi jopa pohtia konfliktinratkaisussa käytettyjen toimintamallien soveltamista demokratiatyöhön. Strategisen tutkimuksen neuvoston ”*Muuttuva yhteiskunta ja kansalaisuus globaalissa murroksessa*” -teemasta rahoitettu hanke ”*Kansalaisuuden kuilut ja kuplat*” (BIBU)-tutkimushanke (2017–2020) kehittää osaltaan erilaisia ”kuplakyläilyn” keinoja. Näistä esimerkkejä ovat yhtäältä kasvokkain tapaavat sovintokomiteat ja toisaalta digitaaliset diplomaatit tai rauhanvälittäjät, jotka pyrkivät suuntaamaan polarisoivaksi kehittymässä olevaan verkkokeskustelua sovittelevampaa ja deliberaatiota edistävämpään argumentointityyliä tukevaan suuntaan. Tämä voi parantaa myös edellytyksiä erilaisten tietotyyppien arviointiin ja kriittiseen reflektioon.

Konfliktintorjuntaan tähtäävät kokeilut tukevat myös toimintaohjelmassa esiin nostettua demokratiakasvatuksen tarvetta (ks. luku 6), sillä se **edistävät kokonaisvaltaisen ja toimintaan pohjautuvan osallisuuden kokemuksia** sen sijaan, että demokratiassa toimiminen irrotetaan erikseen opeteltavaksi asiaksi, mikä voi pikemmin vieraannuttaa kansalaisia entisestään poliittisesta järjestelmästä.

Demokratiakasvatus koskee myös päätöksentekijöitä, mistä syystä BIBU-hankkeen osana toteutetaan kursseja uusille kansanedustajille yhteistyössä Sitran kanssa. Koulutuksen tarve on keskeistä etenkin silloin kun vaaleissa valitaan suuri joukko uusia kansanedustajista poliittisesta ryhmästä, jonka kokemus eduskuntatyöskentelystä on suhteellisen lyhyt. Tämä edistää edustajan kompetenssia itsenäisenä toimijana ja siten osaltaan madaltaa demokraattisessa toimintaohjelmassa mainittua riskiä virkamies- asiantuntijavallan kasvusta.

Demokratiapolitiikan kehittäminen

Demokratiaan kohdistuu jatkuvasti monenlaisia niin ulko- kuin sisäpuolelta tulevia paineita. Demokratian vahvuus hallintojärjestelmänä perustuukin sen kykyyn oppia kriiseistä ja kehittyä niiden myötä. Tämä kuitenkin edellyttää, että **käsitys demokratiasta jatkuvasti päivittyy sen ulkoisen toimintaympäristön muutosten myötä**. Useat demokratioiden ja kansalaisten poliittista käyttäytymistä koskevista teoreettisista malleista on kehitetty aikakautena, jonka sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olosuhteet poikkeavat lähes tyystin nykyisistä. **Euroopan liberaalit demokratiat toimivat 2010-luvulla kontekstissa, jolle on ominaista matala tai jopa negatiivinen talouskasvu, epävakaat työmarkkinat, täystyöllisyyden lipuminen yhä kauemmas realistisena poliittisena tavoitteena, väestön ikääntyminen ja siitä seuraava terveys- ja hyvinvointimenojen kasvu, kaupungistuminen ja alueellisten erojen välinen lisääntyminen ja kansallisvaltioiden suvereniteetin kaventuminen globaalien markkinoiden myötä**.

Myös demokratian kehittämisen kannalta on olennaista, että politikan toimijoiden ja tutkijoiden tilannekuva kehittyy jatkuvasti ajassa. **Tässä olennaiseksi nousee kielen käsite: koko hallinto toimii tekstien varassa ja esimerkiksi tieto on pääosin verbaalisessa muodossa. Kieli läpäisee hallinnon eikä ole erotettavissa mistään sen toiminnan osasta**. Demokratiapoliittisessa toimenpideohjelmassa esiintyvät teemat, kuten hallinnon avoimuus, kansalaisten osallistuminen ja osallisuus, kuuleminen ja vuorovaikutus sekä luottamus ja vihapuhe ovat yleensä huomattavassa määrin kielenkäytön kysymyksiä. Digitalisaation kasvava poliittisen osallistumisen väylänä ja mahdollistajana korostaa osaltaan kielen merkitystä, sillä henkilökohtaisen kontaktin sijaan monet ohjeet ja toiminnot ovat saatavilla ainoastaan kirjallisessa muodossa. Tämä asettaa kirjalliselle viestinnälle suuria vaatimuksia. Siksi myös niihin liittyvässä kehittämistyössä olisi systemaattisemmin kiinnitettävä huomiota kielenkäyttöön sekä systemaattisesti otettava mukaan ja kuultava kielenkäytön asiantuntijoita.

Laajasti ottaen demokratian kehittämisessä voidaan nähdä kaksi ulottuvuutta: 1) instituutioiden kehittäminen vastaamaan paremmin toimintaympäristön muutosta ja 2) kansalaisten kompetenssin vahvistaminen (erityisesti eriarvoistumisen ehkäisy). Jälkimmäisen osalta koulujen merkitys on olennainen mukaan lukien opettajien valmiudet, koulujen resurssit ja yhteistyö demokratian instituutioiden kanssa. Osana demokratiapoliittista kehittämistyötä tulisi pohtia myös teknologisten innovaatioiden, kuten simulaatioiden tai virtuaalitodellisuuden (esim.

politiikkojen reaaliaikainen seuraaminen, poliittisten päätösten eri yhteiskuntaryhmille koituvien seurausten kokeminen) kautta.

Luottamuksen vahvistamisen osalta on tärkeää tunnistaa kolmas taso eli poliittisten toimijoiden ja instituutioiden keskinäisen luottamuksen ohentuminen, mikä on nykyisessä demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa jäänyt huomioimatta. On esitetty, että Euroopan yhdentymisessä ollaan asteittain siirtymässä konsensuksen aikakaudesta ”dissensukseen” (Hooghe ja Marks 2009). Eurokriisin ja pakolaiskriisin myötä on käynyt selväksi, etteivät Euroopan unioni ja talous- ja rahaliitto EMU kykene lunastamaan lupauksiaan siitä, että kansallista päätäntävaltaa olisi kannattavaa siirtää kansalliselta ylikansalliselle tasolle. Useiden kansallisten vaalien tulos onkin ollut tulkittavissa kansalaisten epäluottamuslauseeksi vakiintuneille valtapuolueille, mikä on puolestaan tehnyt ne varovaisemmiksi integraation syventämistä koskevissa kannanotoissaan. Vastapainoisesti kansallisten intressien korostaminen on lisääntynyt. Tämä on saanut aikaan tilanteen, jossa **paitsi kansalaisten luottamus poliittisiin eliitteihin myös eliittien keskinäinen luottamus heikkenee**.

Vaalien tuottamien yllätysten ymmärtämisen kannalta on myös olennaista tarkentaa pitkään vallalla ollutta **asiakysymysvetoisen äänestämisen mallia**, joka Suomessakin otetaan usein lähtöoletukseksi arvioitaessa kansalaisten käyttäytymistä vaaleissa. Asiakysymysvetoisessa mallissa äänestäjillä oletetaan olevan tarkkaan punnittuja näkemyksiä useissa eri poliittisissa asiakysymyksissä. Vaalien alla äänestäjät vertailevat systemaattisesti puolueiden näkemyksiä eri kysymysten suhteen ja valitsevat tämän pohjalta puolueen ja ehdokkaan, joka parhaiten sopii yhteen omien intressien kanssa. Vastaavasti puolueet imaisevat vaaleissa kansalaisilta tulleen syötteen ja muokkaavat politiikkaansa mahdollisimman responsiiviseksi eli vastaamaan kansalaisten vaaleissa ilmaisemia tarpeita ja tavoitteita.

”Realistisen vaalidemokratian” malli (Achen ja Bartels 2016) kuitenkin esittää, että jopa politiikkaa tiiviisti seuraavat **äänestäjät tekevät poliittiset ratkaisunsa pitkälti moninaisten sosiaalisten identiteettien pohjalta, etenkin kun jokin identiteetin osa-alue aktivoituu ulkoisen paineen myötä**. Esimerkkinä tästä on käytetty presidentti Trumpin nauttimaa laajaa kannatusta Yhdysvaltojen ”ruostevyöhykkeellä” elävien miesten keskuudessa, jotka kokevat asemansa uhatuksi niin meksikolaisten vierastyöläisten kuin Washingtonin eliittien taholta.

Identiteettien tunnistamisen ohella myös sekä **valtion että yksilön oman taloudellisen tilanteen kehittymisellä on merkitystä äänestyspäätösten kannalta**. Äänestäjät eivät kuitenkaan välttämättä käytä arvionsa perustana koko vaalikautta vaan suhteellisen lyhyttä ajanjaksoa ennen vaalipäivää. Tällöin olennaista on se, miltä talouden suuntaviivat näyttävät äänestäjän omasta näkökulmasta. Suotuinenkaan talouskasvu ei välttämättä lisää äänestäjän luottamusta vallassa olevien puolueiden toimintakykyyn, mikäli oman tai lähipiirin aseman parantumiseen ei katsota olevan realistisia edellytyksiä. Tämäkin havainto korostaa osaltaan **tiivistä yhteyttä taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden ja poliittisen osallisuuden välillä**.

Lähteet

Bhatti, Yosef, Dahlgaard, Jens Olav, Hansen, Jonas Hedegaard ja Hansen, Kasper M. 2017. Moving the campaign from the front door to the front pocket: Field experimental evidence on the effect of phrasing and timing of text messages on voter turnout. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, doi: http://dx.doi.org/10.1080/17457289.2016.1270288.

Borg, Sami ja Paloheimo, Heikki. toim. 2009. *Eduskuntavaalit yleisödemokratiassa. Kansallinen vaalitutkimus 2009*. Tampere: Tampere University Press.

Foa, Roberto Stefan ja Mounk, Yascha. 2016. The democratic disconnect. Journal of Democracy 27(3), 5–17.

Hibbing, John R. ja Theiss-Morse, Elisabeth. 2009. *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hooghe, Liesbet ja Marks, Gary. 2009. A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science* 39(1), 1–23.

Jutila Roon, Merja (2016). *Maahanmuuttajat äänestäjinä Suomen kuntavaaleissa*. Impulsseja marraskuus 2016. Helsinki: Kalevi Sorsa Säätiö.

Kuokkanen, Kanerva ja Palonen, Emilia. 2018. Post-political development and emancipation: Urban participatory projects in Helsinki. Teoksessa Sabine Knierbein ja Tihomir Viderman, T. (toim.), *Public space unbound*. London: Routledge.

Lahtinen, Hannu, Wass, Hanna ja Erola, Jani. 2017. Periytyvää eriytymistä: lapsuudenperheen vaikutus nuorten poliittiseen osallistumiseen. *Tieto & trendit* 1/2017, 15–20.

Mattila, Mikko, Rapeli, Lauri, Wass, Hanna ja Söderlund, Peter. 2017. *Health and political engagement*. London: Routledge (tulossa).

Niemi Mari K., Raunio Tapio ja Ruostetsaari, Ilkka. toim. 2017. *Poliittinen valta Suomessa.* Tampere: Vastapaino.

Palonen, Emilia. 2014. Lähidemokratian tulevaisuus. Teoksessa Rauli Mickelsson (toim.): *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa*. Turku: Turun yliopisto, 308–350.

Ruostetsaari, Ilkka. 2017a. Poliittisten instituutioiden valta talouden suhdanteissa. Teoksessa Mari K. Niemi, Tapio Raunio ja Ilkka Ruostetsaari (toim.) *Poliittinen valta Suomessa.* Tampere: Vastapaino, 31–57.

Ruostetsaari, Ilkka. 2017b. Onko poliittisesta kuluttajuudesta ja asiantuntijavallasta edustuksellisen demokratian vaihtoehdoksi? *Politiikasta* (http://politiikasta.fi/onko-poliittisesta-kuluttajuudesta-ja-asiantuntijavallasta-edustuksellisen-demokratian-vaihtoehdoiksi/).

Temmes, Markku. 2001. *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001. Helsinki: valtiovarainministeriö.

Warren, Mark E. ja Gastil, John. 2015. Can deliberative minipublics address the cognitive challenges of democratic citizenship? *The Journal of Politics* 77(2), 562–574.

Wass, Hanna ja Borg, Sami. 2016. Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki: oikeusministeriö, 177–199.