

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Maiju Seppälä

OSALLISTAVAN JULKISHALLINNON IDEA JA TOTEUTUMINEN
YHDYSVALLOISSA JA SUOMESSA

Hallintotieteen pro
gradu -tutkielma

VAASA 2009

SISÄLLYSLUETTELO	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkielman lähtökohdat	9
1.2. Tutkimusongelma ja aihepiirin rajaus	11
1.3. Tutkimuksen jäsenitys	11
2. KANSALAISSUUS, DEMOKRATIA JA KANSALAISSOSALLISTUMINEN	14
2.1. Näkökulmia kansalaisuuteen	14
2.2. Osallistuminen ja suora kansalaisosallistuminen	16
2.3. Demokratiateoriat kansalaisten osallistumisen näkökulmasta	17
2.3.1. Elitistinen demokratiakäsitys	18
2.3.2. Osallistuva demokratiakäsitys	19
2.3.3. Pluralistinen demokratiakäsitys	21
2.3.4. Deliberatiivinen demokratia	22
3. OSALLISTUMISEN TAPOJA JA TASOJA	26
3.1. Kansalaisten osallistumiseen vaikuttavat tekijät	26
3.2. Kansalaisosallistumisen tapoja ja tasoja	28
3.3. Kansalaisosallistumisen hyödyt ja kritiikki	31
3.3.1. Kansalaisosallistumisen hyötyjä	31
3.3.2. Kansalaisosallistumisen kritiikki	32
4. OSALLISTAVAN JULKISHALLINNON IDEA	37
4.1. Hallinnon suhde politiikkaan ja demokratiaan	37
4.2. Responsiivinen julkishallinto	38
4.3. Yhteistyötä korostava julkishallinto	39
4.4. Inklusiivinen johtamismalli	42
4.5. Osallistavan julkishallinnon idea	46

5. SUOMALAINEN JA YHDYSVALTALAINEN JULKISHALLINTO	
KANSALAISTEN OSALLISTAJANA	51
5.1. Kansalaisosallistumisen perusta	51
5.1.1. Kansalaisosallistumisen vaiheita Yhdysvalloissa	54
5.1.2. Kansalaisosallistumisen vaiheita Suomessa	57
5.2. Kansalaisosallistumisen rakenteet	59
5.3. Kansalaisosallistumisen käytäntöjä	62
5.3.1. Yksilövaikuttaminen	63
5.3.2. Kuulemis- ja lausuntomenettelyt	64
5.3.3. Kansalaisvaltuustot, -toimikunnat ja ryhmät	66
5.3.4. Asukastoiminta	69
5.3.5. Kansanäänestys	70
5.3.6. Deliberatiiviset käytännöt ja kokeilut	71
5.4. Järjestötoiminta kansalaisvaikuttamisen kanavana	71
6. OSALLISTAVAN JULKISHALLINNON IDEAN TOTEUTUMINEN	
YHDYSVALLOISSA JA SUOMESSA	74
6.1. Kansalaisosallistumisen puitteet	74
6.2. Kansalaisten ja julkishallinnon välinen vuorovaikutus	77
6.3. Kansalaisosallistumisen vaikuttavuus päätöksentekoon	78
6.4. Osallistavan julkishallinnon idean toteutuminen – yhteenveto kriteereistä	83
7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	87
LÄHDELUETTELO	93

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Demokraattiset päätöksentekomallit	21
Kuvio 2. Kansalaisten osallistumispanokseen vaikuttavat tekijät	27
Kuvio 3. Kansalaisosallistumisen tikapuumalli	29
Kuvio 4. Käsitteellinen malli eri lähestymistavoista kansalaisten sitouttamiseen	41
Kuvio 5. Inklusiivinen johtamismalli	43
Kuvio 6. Inklusiivinen prosessi	44
Kuvio 7. Osallistavan julkishallinnon idea	48
Kuvio 8. Osallistavan julkishallinnon idea kansalaisosallistumisen, johtamismallien ja kansalaisten rooliin nähden	49
Kuvio 9. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet Suomessa	76
Kuvio 10. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet Yhdysvalloissa	77
Kuvio 11. Suomessa ja Yhdysvalloissa käytettävien kansalaisosallistumisen tapojen vaikuttavuus Sherry R. Arnsteinin tikapuumallissa	80
Kuvio 12. Yhdysvaltojen ja Suomen julkishallinnon piirteitä osallistavan julkishallinnon idean teoriakehikossa	85
Taulukko 1. Osallistavan ja elitistisen demokratiakäsityksen korostukset	20
Taulukko 2. Inklusiivisen johtamisen välineitä ja tapoja suhteiden luomiseen ja luottamuksen rakentamiseen	45
Taulukko 3. Virallisten kansalaisosallistumisen käytäntöjen julkisuusaste ja vaikuttavuus päätöksentekoon Rowea ja Feweriä mukaillen	79

VAASAN YLIOPISTO
Hallintotieteiden tiedekunta

Tekijä:	Maiju Seppälä	
Pro gradu -tutkielma:	Osallistavan julkishallinnon idea ja toteutuminen Yhdysvalloissa ja Suomessa	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Hallintotiede	
Valmistumisvuosi:	2009	Sivumäärä: 104

TIIVISTELMÄ:

Kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien kehittämistä on virinnyt keskustelua länsimaaisissa demokratioissa sen jälkeen, kun edustuksellisen demokratiassa on havaittu kriisiytymisen merkkejä. Useat demokratiaindikaattorit kielivät äänestysinnokkuuden laskusta, kansalaisten passivoitumisesta sekä kansalaisyhteiskunnan heikentymisestä. Perinteisen edustuksellisen järjestelmän rinnalle tutkijat ovatkin ehdottaneet suurempia kansalaisosallistumisen ja vaikuttamisen tapoja, joilla syntyneeseen demokratiavaiveeseen voidaan vastata.

Tämän hallintotieteellisen tutkielman tavoitteena on selvittää, miten julkishallinnossa voidaan mahdollistaa kansalaisten osallistuminen perinteistä demokratiaa täydentävällä ja suuremmalla tavalla. Tutkielmassa hahmotellaan kirjallisuuden perusteella osallistavan julkishallinnon idea ja kriteerit, joiden avulla kansalaisten vaikuttava osallistuminen ja kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus mahdollistetaan. Osallistavan julkishallinnon idean toteutumista tarkastellaan lisäksi teoreettisella tasolla Yhdysvaltojen ja Suomen julkishallinnossa. Työn keskeisiä käsitteitä ovat suora kansalaisosallistuminen, osallistava julkishallinto sekä inklusiivinen johtaminen. Työssä tarjotaan hallintotieteellinen, laadullinen sekä löyhästi vertaileva lähestymistapa kansalaisten osallistumisen problematiikkaan. Aineisto koostuu pääosin aikaisemmasta kirjallisuudesta ja tutkimuksesta, mutta myös sähköisiä lähteitä on käytetty etenkin työn empiirisessä osassa.

Tehdyn kirjallisuuskatsauksen perusteella osallistavan julkishallinnon idealle on asetettu kolme keskeistä kriteeriä, joita ovat 1) kansalaisosallistuminen mahdollistaminen hallinnollisissa puitteissa, 2) kansalaisten ja virkamiesten välinen vuorovaikutus sekä 3) kansalaisten mielipiteen selvästi osoitettava vaikuttavuus päätöksentekoon. Näiden kriteerien valossa yhdysvaltalaisia ja suomalaista julkishallintoa ja kansalaisten osallistumiskäytäntöjä on arvioitu sillä lopputuloksella, että osallistavan julkishallinnon idea ei sellaisenaan toteudu kummassakaan maassa. Yhdysvalloissa kansalaisten suoralle osallistumiselle on olemassa idean kaltaisia selkeitä, vaikuttavia ja vuorovaikutuksellisia tapoja, joiden käyttöä ja merkitystä julkishallinnon kannalta voidaan kuitenkin pitää vähäisinä. Yhdysvalloissa eniten käytetty kansalaisosallistumisen muoto, julkinen kansalaiskuuleminen, vastaakin erittäin huonosti vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden vaatimuksiin.

Suomen osalta todetaan lisäksi, että suomalaisessa julkishallinnossa kansalaisten suoria vaikuttamistapoja ei juurikaan ole käytössä. Yksittäisten kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet todettiin tutkielmassa melko heikoiksi yksilövaikuttamisen tavoiksi, joilla voidaan lähinnä tuoda asioita julkiseen keskusteluun, mutta ei vaikuttaa itse päätöksentekoprosessiin. Suomalaisessa järjestelmässä kansalaisten osallistuminen tapahtuikin pääsääntöisesti järjestöjen ja äänestämisen kautta.

Keskeisenä johtopäätöksenä voidaan tehdyn analyysin perusteella todeta, että sekä Suomessa että Yhdysvalloissa on tarpeen kehittää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Suomessa mallia voitaisiin ottaa esimerkiksi Yhdysvalloissa käytössä olevista kansalaisedusteisista toimikunnista, joiden avulla kansalaiset voivat suoraan osallistua päätöksentekoon. Myös kansalaiskuulemisten ja sitovien kansanäänestysten käyttöä olisi tarpeellista harkita. Yhdysvalloissa keskeisin ongelma tuntuisi puolestaan olevan näennäisvaikuttamisen kitkeminen eli osallistumisen vaikuttavuuden lisääminen.

AVAINSANAT: kansalaisosallistuminen, osallistava julkishallinto, demokratia

1. JOHDANTO

Osallistavan julkishallinnon ideassa on kyse kansalaisten tietoisesta osallistamisesta julkishallintoon eli pyrkimyksestä aikaisempaa syvällisempään viranomaisten ja kansalaisten väliseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön (Cooper, Bryer & Meek 2006). Kansalaisten osallistaminen on siten tietoinen valinta, jolla tavoitellaan legitimiimpää päätöksentekoa, uusia innovaatioita sekä viranomaisten ja kansalaisten välistä luottamusta (Feldman & Khademian 2004).

Osallistavan julkishallinnon idean ja osallistavamman johtamistavan kehittäminen perustuvat selvästi osoitettavissa olevalle yhteiskunnalliselle tarpeelle. Kansalaisten aktiivinen osallistuminen on yksi varteenotettavimmista vastauksista demokratian kriisiin ja kansalaisten yhteiskunnalliseen passivoitumiseen, joka on länsimaisissa demokratioissa jatkunut viimeiset vuosikymmenet (Sauri 2003). Kansalaisten tietoisuus ja mielenkiinto yhteiskunnallista vaikuttamista kohtaan ei välttämättä ole vähentynyt, mutta usko omiin vaikuttamismahdollisuuksiin sekä poliittiseen järjestelmään on heikentynyt. Etenkin Suomessa kansalaiset kokevat puoluepolitiikan arvoiltaan tasapaksuksi ja värittömäksi (Harju 2007). Demokratian kriisiä voidaankin lyhyesti summata toteamalla, että edustuksellinen demokratia ei enää yksistään ole riittävä keino tehdä yhteiskunnallisia valintoja.

Edustuksellisen demokratian täydentämiseksi monet yhteiskuntateoreetikot tarjoavat kansalaisille mahdollisuutta osallistua suoraan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Suorassa kansalaisosallistumisessa onkin kyse erilaisista tavoista ja käytännöistä, joiden avulla kansalaiset voivat suoraan tuoda esiin mielipiteitään eli osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Suora kansalaisosallistuminen voi esimerkiksi olla sitovaan kansanäänestykseen vastaamista tai julkiseen kuulemistilaisuuteen osallistumista. Kansalaisten kannalta keskeisintä on, että valitulla osallistumistavalla on selvästi osoitettavissa olevaa vaikutusta asian valmisteluun ja päätöksentekoon. (Adams 2004.)

Suoran kansalaisosallistumisen toteuttamisesta vastaa julkishallinto. Kansalaismielipiteen huomioiminen ja hyödyntäminen vaikuttavalla tavalla onkin julkishallinnolle haas-

teellinen tehtävä, joka vaatii uudenlaista lähestymistapaa kansalaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Uuden julkisjohtamisdoktriinin vaikutuksesta julkisjohtajat ovat jo kohdanneet kansalaiset järjestämiensä palvelujen asiakkaina, mutta yhteistyötä painottavassa johtamistavassa heidät tulisi huomioida ensisijaisesti kumppaneina. Kumppanuusajattelussa on siten tilivelvollisuuden ja yksisuuntaisen responsiivisuuden lisäksi kyse uudeltaisesta vuorovaikutuksesta, jonka onnistuminen edellyttää julkisjohtajalta kykyä nähdä kansalaismielipiteen ja kumppanuuden hallinnolle tuoma lisäarvo. (Vigoda 2003.) Tiivistettynä hallinnon ja kansalaisten suhteessa on tällöin kyse luottamuksesta, jonka rakentaminen on julkisjohtajan yksi haasteellisimmista tehtävistä (Feldman & Khademian 2007).

Osallistavan julkishallinnon idea on ajankohtainen, sillä vaateet kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä tulevat todennäköisesti lisääntymään nykyisessä tietoyhteiskunnan kehitystahdissa. Tietoverkkojen kehittyminen onkin jo monessa mielessä kaatanut perinteisiä osallistumisen raja-aitoja. Mahdollisuudet oman mielipiteen lausumiseen ovat lisääntyneet, tiedonvälitys on merkittävästi nopeutunut ja helpottunut ja ihmiset voivat vaivattomasti liittyä erilaisiin yhteisöihin. Erityisesti kasvava sukupolvi on tottunut asioimaan suoraan erilaisten sähköisten viestimien avulla. Samalla myös tarve perinteistä, edustuksellista demokratiaa täydentäville suoran kansalaisosallistumisen muodoille on voimakkaammin syntymässä.

Kansalaisten osallistumista koskeva murros on nähtävissä erityisesti Yhdysvalloissa, jossa yhteiskuntatutkijat ja teoreetikot ovat nostaneet esiin edustuksellisen demokratian ongelmia ja kansalaisten passiivisen roolin kuluttajina. Suomeen verrattuna amerikkalaiseen hallintokulttuuriin on kuitenkin jo pidemmän aikaa kuulunut erilaisia tapoja ja kanavia, joiden avulla kansalaiset voivat vaikuttaa julkishallintoon ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Siirtyminen uudesta julkisjohtamistavasta kohti osallistavaa ja yhteistyötä korostavaa julkisjohtamista onkin Yhdysvalloissa vilkkaan yhteiskuntateoreettisen keskustelun alla ja kokemuksia sen toimivuudesta raportoidaan jatkuvasti.

Suomessa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on pyritty kehittämään 2000-luvulla muun muassa Vanhasen ensimmäisen hallituksen vuonna 2005 käynnistämässä kansa-

laisosallistumisen politiikkaohjelmassa. Ohjelman tavoitteena oli edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista sekä edustuksellisen demokratian toimivuutta (Harju 2007).

Paras-hankkeeseen ja suomalaisten hyvinvointiin ja palveluihin liittyviä käsityksiä selvittänyt Kansalaisbarometri 2009 tuo kuitenkin selvästi esiin kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien puutteen Suomessa: jopa kolmannes suomalaisista arvioi vaikutusmahdollisuutensa yhteiskunnallisiin asioihin huonoiksi, vaikka erityisesti omaa asuinympäristöään koskevan vaikuttamisen kokee tärkeäksi tai melko tärkeäksi 70 % suomalaisista. (Siltaniemi, Perälähti, Eronen, Särkelä & Londén 2009.) Kansalaisten keskeiseksi vaikuttamiskanavaksi onkin äänestämisen lisäksi perinteisesti mielletty järjestötoiminta, jonka vaikuttavuutta ja merkitystä julkiseen päätöksentekoon voidaan kuitenkin pitää kyseenalaisena esimerkiksi erilaisten kansainvälisten vertailujen perusteella (Valtioneuvosto 2002).

Tässä viitekehyksessä eli muutama vuosi kansalaisosallistumisen politiikkaohjelman sekä perustuslain ja kuntalain uudistamisen jälkeen onkin mielenkiintoista tarkastella, missä määrin suomalaisesta julkishallinnosta on löydettävissä kansalaisten osallistumista tukevia piirteitä ja käytäntöjä erityisesti osallistavan julkishallinnon ideaan nähden. Osallistavan julkishallinnon idean toteutumista tarkastellaankin tässä tutkielmassa Suomen ja Yhdysvaltojen välisen vertailun avulla, jossa tavoitteena on erityisesti selvittää, miten kansalaisten osallistuminen on näissä maissa mahdollistettu, minkälainen merkitys sille on annettu ja mitä vaikutuksia sillä on hallintoon ja yhteiskuntaan.

1.1. Tutkielman lähtökohdat

Tämä Pro gradu -tutkielma on luonteeltaan hallintotieteellinen, laadullinen sekä teoreettinen kirjallisuuskatsaus kansalaisten osallistumisesta sekä kansalaisten osallistamisesta julkishallintoon. Kansalaisten osallistuminen on valittu tutkielman aiheeksi, koska se on ajankohtainen ja kiinnostava aihe, jota ei omassa tiedekunnassa ole Pro gradu -tasolla juurikaan tutkittu. Tutkielman tekijä on lisäksi kiinnostunut demokratian toteuttamisesta

aikaisempaa suoremmalla tavalla eli osana julkishallinnon toimenpiteitä. Työn punaisena lankana on ajatus demokratian ja kansanvallan vahvistamisesta myös julkishallinnossa eli kansalaisten suoran osallistuminen mahdollistaminen aikaisempaa tehokkaammin. Lähtökohtana on osoittaa edustuksellisen demokratian ja kansalaisten väliin jäävä tyhjiö, jota voidaan täydentää erilaisilla osallistuvaan demokratiakäsitykseen perustuvilla osallistumismuodoilla.

Suoran demokratian toteuttamisessa keskeinen toimija on poliittisten päättäjien ja kansalaisten välimaastossa toimiva julkisjohtaja, joka on tilivelvollinen niin kansalaisille kuin poliittisille päättäjillekin. Työn tavoitteena onkin aikaisemman teoriakirjallisuuden perusteella hahmotella kansalaisten osallistumista keskeisesti korostava julkishallinnon malli eli selvittää, mitkä asiat edesauttavat osallistavamman johtamis- ja hallintotavan – osallistavan julkishallinnon idean syntyä. Työn pääkäsitteitä ovat tällöin kansalaisosallistuminen, osallistava julkishallinto sekä inklusiivinen johtaminen, joihin liittyvät keskeiset piirteet ovat työn ensisijaisina mielenkiinnon kohteina.

Osallistavan julkishallinnon idean toteutumisen selvittämiseksi työssä käytetään vertailevaa tutkimusotetta eli tarkasteluun on valittu Yhdysvaltojen ja Suomen hallinto kulttuurit. Suomi-Yhdysvallat asetelma on kiinnostava erityisesti siitä syystä, että demokratian perinne molemmissa maissa on pitkä ja vahva. Myös kansalaisten osallistumista on maiden hallinnossa yritetty monin tavoin tukea. Hallintotieteellisen vertailevan tutkimusmetodin määritelmän mukaisesti vertailulla pyritäänkin selittämään valittujen kohteiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä systemaattisesti ja kattavasti. Tavoitteena on siten löytää yleistettävyyttä tai erityisyyttä valituista kohteista (Salminen 2000: 13).

Kirjoittajan omana hypoteesina on, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet hallintoon ovat Yhdysvalloissa huomattavasti Suomea laajemmat ja vaikuttavammat. Hypoteesi perustuu median perusteella syntyneeseen ennakkokäsitykseen amerikkalaisen julkishallinnon asiakaslähtöisyydestä sekä siihen, että Suomessa kansalaisten mielipidettä ei julkisesti juurikaan kysytä. Tämän hypoteesin testaaminen osallistavan julkishallinnon idean avulla onkin mielenkiintoinen tehtävä.

Vertailuasetelma sekä jo itse aihe sinänsä ovat haastavia, sillä sekä julkishallinnon että kansalaisosallistumisen teoriapohja ovat vahvasti amerikkalaistutkijoiden määrittelemiä. Maat ovat myös kokonsa puolesta hyvin erilaisia. Vertailevan hallintotieteen vaarana onkin, että se analyttisen ja teoreettisen tarkastelun sijaan pystyy tarjoamaan vain kuvailevaa ja maittaisesti tarkasteltua tietoa tutkittavasta ilmiöstä (Peters 2000: 185–188). Syvällisen vertailuun perustuvan analyysin tekeminen onkin tämän tutkielman haaste ja todennäköisin heikkous, sillä kansalaisten osallistumiseen liittyy hallintokulttuurin lisäksi koko yhteiskunta monine eri järjestelmineen ja ideologioineen. Osallistumisen hahmottamista vaikeuttaa erityisesti kansalaisjärjestöjen rooli yhteiskunnallisena vaikutuskanavana.

1.2. Tutkimusongelma ja aihepiirin rajaus

Tämän tutkielman aiheena on kansalaisten osallistuminen julkishallintoon eli osallistavan julkishallinnon idea ja rooli suoran demokratian toteuttajana. Tavoitteena on kirjallisuuden perusteella hahmotella osallistavan julkishallinnon ideaa ja piirteitä sekä verrata niitä suomalaisessa ja amerikkalaisessa julkishallinnossa ja johtamisessa esiintyviin erityispiirteisiin. Keskeisiä tutkimuskysymyksiä on kaksi ja ne ovat:

- 1) Millainen on kansalaisosallistumista korostava julkishallinnon idea?
- 2) Miten osallistavan julkishallinnon idea toteutuu Yhdysvalloissa ja Suomessa?

Tutkielman viitekehysten muodostavat kansalaisten osallistuminen ja osallistava julkishallinto pois lukien kuitenkin organisaatioiden sisäinen eli työntekijöiden osallistuminen organisaation hallintoon ja päätöksentekoon. Myöskään vaali- ja äänestymiskäytännöistä ja niiden eroja vertailtavissa maissa ei ole selvitetty, sillä tutkielmassa on haluttu keskittyä suoran kansalaisosallistumisen muotoihin ja merkitykseen.

1.3. Tutkimuksen jäsenitys

Tutkielman johdanto-osassa selvennetään tutkielman lähtökohtia sekä määritellään keskeiset tutkimuskysymykset ja tutkimuksen viitekehys. Toisessa osassa tarkastellaan

kansalaisuuden ja osallistumisen käsitteitä sekä hahmotellaan demokratiateorioita kansalaisten osallistumisen näkökulmasta. Toisen osan tarkoituksena on erityisesti taustoitaa kansalaisosallistumisen lähtökohtia ja hahmottaa suoran kansalaisosallistumisen tarvetta.

Tutkielman kolmannessa osassa paneudutaan kansalaisosallistumisen ja etenkin suoran kansalaisosallistumisen käsitteisiin sekä tarkastellaan kansalaisosallistumisen tasoja ja vaikuttavuutta. Vaikuttavuusproblematiikassa on hyödynnetty keskeisesti Sherry R. Arnsteinin klassista kansalaisosallistumisen tikapuumallia. Kolmannessa osassa selvitetään lisäksi kansalaisosallistumisella saavutettuja hyötyjä, mutta paneudutaan myös sen ongelmakohtiin ja kritiikkiin.

Tutkielman neljännessä osassa on puolestaan pyritty hahmottelemaan länsimaisen julkishallinnon kehittymistä erityisesti demokratian ja kansalaisten kannalta. Osallistavan julkishallinnon idean taustoittamiseksi tarkasteluun on lisäksi liitetty ajankohtainen julkisjohtamiskeskustelu erityisesti responsiivisuuden näkökulmasta. Neljännessä osassa keskeisintä on kuitenkin osallistavan julkishallinnon idea ja sen taustana erityisesti Terry L. Cooperin, Thomas A. Bryerin ja Jack W. Meekin kehittämä kansalaislähtöinen, yhteistyötä korostava julkisjohtamismalli sekä Anne Khademianin ja Martha Feldmanin inklusiivinen johtamisajattelu.

Viidennessä osassa tarkastelu kohdentuu taustoittavalla tavalla demokratian sekä kansalaisosallistumisen merkitykseen ja eri käytänteisiin Yhdysvalloissa ja Suomessa. Viidennessä osassa esitetään lisäksi kansalaisosallistumisen vaiheita vertailtavissa maissa.

Työn kuudennessa osassa hyödynnetään keskeisesti osallistavan julkishallinnon ideaa eli tarkastellaan idean toteutumista sille asetettujen kriteerien avulla. Kuudennessa osassa pyritään siten hahmottamaan, miten kansalaisten voivat osallistua ja vaikuttaa julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon vertailumaissa, millaista on kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus näissä käytännöissä ja mikä vaikutus kansalaismielipiteellä on päätöksentekoon.

Työn seitsemännessä osassa esitetään keskeiset johtopäätökset ja tulokset sekä pohditaan, mitkä asiat saattavat vaikuttaa osallistavan julkishallinnon idean toteutumiseen tai toisaalta siihen, että esitetyt kriteerit eivät vertailumaissa mahdollisesti täyty.

2. KANSALAIKUUS, DEMOKRATIA JA KANSALAIKOSALLISTUMINEN

Kansalaisuus eri merkityksineen on keskeinen osa länsimaista liberalistista demokraatiaperinnettä ja siihen kiteytyvät ne arvot, aatteet ja ideologiat, joita demokraattinen yhteiskunta pitää sisällään. Kansalaisten kannalta kyse on niistä lainsäädännöllisistä oikeuksista ja velvollisuuksista, joita heille on demokratian hengessä myönnetty. Kansalaisten osallistuminen tai *kansalaisosallistuminen* voidaan nähdä demokratiaa ylläpitävänä voimana, vaikka sen merkitys on hiljalleen muuttumassa. Kansalaiset ovat hallintoalomaisten sijaan mitä enenemissä määrin julkisten palvelujen asiakkaita tai käyttäjiä, jotka vaativat laatua ja vastinetta rahoilleen. Vaikuttaminen ja osallistuminen perinteisin edustuksellisen demokratian keinoin ei välttämättä enää palvele kansan silmissä tarkoitustaan vaan hakusessa ovat uudet, edustuksellista demokratiaa täydentävät, aikaisempaa suorat osallistumisen ja vaikuttamisen muodot. (Roberts 2003.)

2.1. Näkökulmia kansalaisuuteen

Ensimmäiset itsensä kansalaisiksi määrittelevät ihmiset asuivat antiikin Kreikassa, jossa täysi-ikäisille, vapaille miehille annettiin oikeus osallistua yhteiskunnalliseen, demokraattiseen päätöksentekoon. Antiikin Kreikan kansalainen oli poliittinen henkilö ja kansalaisuus etuoikeus, joka sulki ulkopuolelleen orjat, naiset sekä muut vähemmistöt. Keskeisinä hyveinä pidettiin demokratian ja osallistumisen ihanteita, ei niinkään kansalaisten laillisia oikeuksia. Hyvän elämän kriteerit täytettiin osallistumalla julkiseen keskusteluun tai hoitamalla julkista virkaa. (Purvis & Hunt 1999: 463; Delanty 2000: 11–14.)

Roomalaisten myötä kansalaisuus rajautui ennen kaikkea lailliseksi asemaksi, jolla eroteltiin Rooman poliittiseen yhteisön jäsenet sekä heille kuuluvat oikeudet. Rooman kansalainen oli ateenalaista passiivisempi, ja osallistumisen tai hyvän elämän tavoittelun sijaan hän oli kiinnostuneempi oikeuksista, joita kaupunki myönsi tasavertaisesti kaikille kansalaisille. Kansalaisuuden käsitteen myöhemmässä muotoutumisessa voidaankin havaita nämä kaksi erilaista kehityssuuntaa eli Antiikin Kreikan kansalaisten poliittista

osallistumista ihannoiva perinne sekä roomalainen kansalaisten oikeuksia korostava traditio. (Purvis & Hunt 1999: 463–464.)

Keskiajalla kansalaisella tarkoitettiin jonkin kaupungin asukasta, jolla on tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Poliittisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen elämän kehittyessä vahvat kaupungit alkoivat 1700- ja 1800-luvuilla vähitellen saada valtiollisia muotoja, joten myös kansalaisuuden käsite sai uusia painotuksia (Delanty 2000; 13–14). Kansalaisuutta ja kansalaisille suotuja oikeuksia ei enää suunnattu vain harvoille vaan ne laajennettiin koskemaan kaikkia valtion jäseniä – kaikkia kansalaisia. Kansalaisuus ja kansalaisuuden käsite onkin modernilla aikakaudella ollut tavalla tai toisella sidoksissa valtioon, jolloin se on useimmiten ymmärretty jonkin valtion jäsenyytenä. (Purvis & Hunt 1999: 465–466; Delanty 2000: 13–14.)

Hoffman (2004: 17–31) ei kuitenkaan tyydy näkemään kansalaisuutta vain valtion jäsenyytenä ainakaan siinä määrin, miten valtiota on perinteisesti kuvattu. Hän sitoo ajatuksensa Max Weberin valtiosta esittämään määritelmään, jonka mukaan valtio on institutio, jolla on laillinen ja yksinoikeudellinen valta-asema tiettyyn alueeseen. Hoffmanin mukaan Weberin esittämässä valtion määritelmässä on tietyn alueen ja monopolistisen aseman lisäksi keskeisintä valtion käyttämä valta – valta, jonka käyttö rajoittaa kansalaisten toimintaa, tahdonmuodostusta ja siten myös kansalaisuutta. Hoffmanin (emt) mukaan kansalaisuudessa onkin kyse kansalaisten vapaasta tahdonmuodostuksesta, mahdollisuudesta vaikuttaa ja sitä kautta myös itsensä voimaannuttamisesta.

1950-luvulla kansalaisuuden määritelmä on valtion jäsenyyden lisäksi kytketty Thomas Humphrey Marshallin esittämiin ajatuksiin kolmesta kansalaisuuden peruselementistä. Marshallin mukaan kansalainen on yhteisönsä täysimääräinen, tasavertainen jäsen, jolla on yhteiskunnallisia, poliittisia sekä sosiaalisia oikeuksia. Kansalaisen yhteiskunnalliset oikeudet on määritelty lainsäädännössä ja ne ovat tärkeitä yksilön vapauden kannalta. Poliittisilla oikeuksilla Marshall tarkoittaa yksilön oikeutta osallistua poliittiseen valtakäyttöön esimerkiksi äänestämällä tai hoitamalla julkista virkaa. Kansalaisen sosiaalisiin oikeuksiin voidaan puolestaan lukea modernin yhteiskunnan ylläpitämät elintaloudelliset rakenteet kuten hyvinvointi- ja koulutuspalvelut. (Marshall & Bottomore 1992.)

Kansalaisuus on varsinkin antiikin demokratiaperinteen hengessä tarkasteltuna muuta-kin kuin joukko erinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Marshallin kansalaisuudesta esittämiä ajatuksia onkin myöhemmin kritisoitu muun muassa siitä, että hän ei huomioi määrittelyssään kansalaisten aktiivista roolia osallistujina. Marshallin määrittelyä tulkiten kansalainen on pikemminkin passiivinen sivusta seuraaja, joka nauttii valtion hänelle suomista oikeuksista ja täyttää hänelle osoitetut minimaaliset velvoitteensa (Delanty 2000: 17–19). Delanty (emt.) toteaaakin, että kansalaisten oikeuksista puhuttaessa ei voida sivuuttaa kansalaisten osallistumista, sillä kansalaisuudella on aina aktiivinen ulottuvuutensa. Hänen mukaan kansalaisuudessa on oikeuksien lisäksi kyse myös kansalaisten sitoutumisesta ja tunnustautumisesta yhteisöön.

2.2. Osallistuminen ja suora kansalaisosallistuminen

Edellä on esitetty joitakin näkökulmia kansalaisuudesta sekä viitattu kansalaisten keskeiseen rooliin poliittisina osallistujina. Kansalaisten osallistumisoikeudella on pitkälliset perinteet länsimaisessa demokratiassa, mutta ennen syventymistä osallistumisesta esitettyihin demokratiateorioihin on syytä määritellä käsitteet osallistuminen ja suora kansalaisosallistuminen.

Osallistumisella tarkoitetaan nykysuomen sanakirjan mukaan mielenkiintoa tai osanottoa johonkin eli esimerkiksi poliittista tai yhteiskunnallista osallistumista. Sartorin (1987: 113) mukaan osallistumisessa onkin kyse kansalaisten aktiivisuudesta eli kansalaisten omasta halusta osallistua ja toimia aloitteentekijöinä erilaisten yhteiskunnallisten asioiden puolesta. Kettunen (2002: 18–22) puolestaan tarkoittaa osallistumisella ennen kaikkea kansalaisten ja virkamiesten aikaisempaa läheisempää vuorovaikutusta.

Kansalaisten osallistumista koskevassa keskustelussa painotetaan erityisesti *suoraa kansalaisosallistumista*, *direct citizen participation*, jossa on Kettusen (2002: 18–22) mukaan kyse kansalaisen tai kansalaisryhmän vaikuttamisesta politiikan tai hallinnon sisältöön. Kansalaisten suora osallistuminen voidaankin poliittisessa kontekstissa ymmärtää ennen kaikkea ihmisen henkilökohtaisena osallistumisena päätöksentekoprosessiin.

Kansalaiset eivät siis ainoastaan pyri vaikuttamaan edustajiin vaan toimivat itse aktiivisina, poliittisina päätöksentekijöinä ja ottavat vastuuta myös vaalien välissä. (Teorell 2003: 326; Giljam & Hermansson 2003: 19–21.) Tällöin poliittiset päättäjät ja viranomaiset jakavat konkreettisesti vallan kansalaisten kanssa (Roberts 2003: 6).

Arnsteinin (1969: 216) mukaan suora kansalaisosallistuminen on kansalaisten valtaa, *citizen power*. Arnstein määrittelee kansalaisten osallistumisen vallan jakamiseksi ihmisjoukolle, joka on aikaisemmin suljettu poliittisten ja taloudellisten prosessien ulkopuolelle. Kansalaisten osallistumisella tarkoitetaan tällöin ulkopuolisen kansalaisjoukon tietoista sisällyttämistä prosessiin ja päätösvallan antamista heille informaation, varojen sekä etuuksien ja tukien jakamista sekä tavoitteiden ja toimintaohjelmien asettamista koskevilla asioilla.

2.3. Demokratiateoriat kansalaisten osallistumisen näkökulmasta

Kansalaisuutta koskevan keskustelun perusteella voidaan todeta, että kansalaisuudessa on osaksi kyse jonkin valtion jäsenyydestä, lainsäädännön suomista oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta osaksi myös kansalaisten ja hallinnon välisestä vuorovaikutuksesta – kansalaisten osallistumisesta. Kansalaisuus onkin keskeinen osa länsimaista liberaalia demokratiakäsitystä, jonka ydinajatuksia voidaan tiivistää demokratia-sanan kantaisiin demos = kansa ja kratos = valta tai hallinta (Sainio 1994: 9). Demokratiassa on siis mitä keskeisimmin kyse kansanvallasta, kansalaisten itsemääräämisoikeudesta sekä yksilön oikeuksista ja siten kansalaisten osallistumisesta yhteiskunnallisten asioiden hoitoon (Spång 2005: 7). Teoreetikot ovatkin pitkälle samaa mieltä siitä, että kansalaisten on voitava, ja on osallistuttava, poliittiseen päätöksentekoon, mutta mielipiteet osallistumisen muodoista vaihtelevat eri demokratiateorioita edustavien koulukuntien välillä (Roberts 2003: 4).

Demokratiateoriat voidaan jakaa *osallistumisteorioihin* ja *eliittiteorioihin* sen mukaan, miten kansalaisten osallistuminen on niissä ymmärretty (Teorell 2003: 326). Osallistumisteoriat edustavat klassista koulukuntaa, sillä niissä korostuvat klassisen demokratia-

teorian ihanteet sekä osallistuminen toiminnan itseisarvona. Eliittiteorioissa kansalaisten osallistuminen ymmärretään puolestaan edustuksellisuutena eli kansalaisten poliittinen osallistuminen on ensisijaisesti edustajien valitsemista kansanvaalissa. Eliittiteorioita voidaan nimittää revisionistisiksi, koska ne pyrkivät uudistamaan klassista demokratiateoriaa tai vaihtoehtoisesti joko funktionaaliseksi tai empiirisiksi näkökulman ollessa ennen kaikkea demokratian toteutumisessa käytännössä. (Sainio 1994: 13.)

2.3.1. Elitistinen demokratiakäsitys

Elitististä demokratiakäsitystä voidaan pitää klassisen demokratiateorian uudistamisyrityksenä ja sen isänä Joseph Schumpeteriä. Schumpeter määritteli demokratian poliittiseksi metodiksi, jolla saavutetaan poliittisia, lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia päätöksiä (Pateman 1970: 1–3). Elitistisen demokratiakäsityksen mukaan vain suhteellisen pieni osa yhteisön jäsenistä haluaa käyttää poliittista valtaa. Kansalaisten osallistuminen rajautuu tällöin edustajien valintaan ja päätöksentekijöiden kontrollointiin ja valvontaan. Demokratia on siis luonteeltaan edustuksellista. Osallistumisen lähtökohtaa voidaan puolestaan pitää protektiivisena eli suojelevana – mielivallalta vältytään, kun kansalaiset valitsevat yhteistä etua edustavat johtajansa, reagoivat heidän toimintaansa ja tarvittaessa käyttävät valtaa vaihtamalla johtoeliitin. Kansalaisten sijasta keskeisiä toimijoita ovatkin keskenään kilpailevat eliitit. Elitistisen demokratiakäsityksen mukaan kansalaisten osallistumista itse hallintoon ei nähdä tarpeellisena. (Sainio 1994: 13–17; Niiranen 1997: 140–141; Niemi-Iilahti & Niemelä 2001: 20.)

Elitististä demokratiakäsitystä on näkyvästi kritisoinut muun muassa Barber (2003: 198), joka on todennut enemmistömielipiteeseen pyrkimisen demokratian suurimmaksi heikkoudeksi. Barberin mukaan se on osoitus kyvyttömyydestä tehdä vastavuoroista politiikkaa, joka ylittää yksityiset intressit. Hänen perustaa ajatuksensa siihen, että enemmistön mielipide ei välttämättä tarkoita yleistä hyvää vaan se on pikemminkin keino legitimoida heikosti summattuja, ohimeneviä suuntauksia yhteiseksi politiikaksi. Edustuksellinen demokratia ei lisäksi ole vaikuttamista sen todellisessa mielessä, sillä siinä ainoastaan tarjotaan kansalaisille mahdollisuus valita jokin kansalaisten puolesta valmiiksi tehty ratkaisu.

Edustuksellisen demokratian tilalle Barber (2003: 151) tarjoaakin vahvaa demokratiaa, *strong democracy*, jossa on tiivistettynä kyse kansalaisten itsehallinnasta. Itsehallinnassa osallistumisen ja keskustelun avulla ratkaistaan ristiriitaisuudet ja muunnetaan osittaiset ja yksityiset intressit julkisiksi hyödykkeiksi. Aktiivisten kansalaisten itsehallintoa ei tarvitse toteuttaa jokaisella tasolla, mutta keskeisistä toimenpiteistä ja linjauksista päätettäessä kansalaisosallistumisella ja vastavuoroisella keskustelulla on oma merkittävä roolinsa. Vahva demokratia on siten kansalaisten hallintaa eikä kansalaisten nimissä toimivaa edustuksellista hallintoa. (Barber 2003: 151.)

2.3.2. Osallistuva demokratiakäsitys

Elitistisen demokratiakäsityksen on Barberin lisäksi tyrmännyt myös Pateman (1970: 20–21), jonka mukaan demokratiaan liittyy etenkin kansalaisten osallistumisen näkökulmasta muutakin – se on John Stuart Millin ja Jacques Rousseauin ajatuksia mukaillen keskeinen osa demokraattisen valtiomuodon säilyttämistä ja Patemanin nimittämää osallistuvaa yhteiskuntaa, *participatory society*. Osallistumisteorioissa kansalaisten osallistuminen nähdäänkin itseisarvona, johon sisältyy sekä johtajien valinta että jatkuva muu suora vaikuttaminen. Osallistuminen on kansalaisia kasvattavaa, poliittisia ja sosiaalisia kykyjä kehittävää sekä sitouttaa heitä tehtyihin päätöksiin. (Niiranen 1997: 141; Niemi-Ilahti & Niemelä 2001: 20–21.) Osallistuvan demokratiakäsityksen mukaan kansalaisten osallistuminen on ehto toimivalle demokratialle ja sillä on siten myös integroiva vaikutus (Niemi-Ilahti & Niemelä 2001: 20–21).

Seuraavaan taulukkoon 1 on Sainion (1994: 19) toimesta koottu edellä esitettyjä näkökulmia ja korostuksia osallistuvasta ja elitistisestä demokratiakäsityksestä. Teorioita on pyritty hahmottamaan suhteessa klassiseen demokratiateoriaan, tavoitteisiin, toimijoihin, osallistumisen tarkoitukseen sekä demokratiamuotoon. Osallistuvan demokratiateorian suhde klassiseen demokratiateoriaan on ortodoksinen eli puhtasoppinen korostaen osallistumista itseisarvona, kun taas elitistisen demokratiakäsityksen pyrkimyksenä on uudistaa klassista demokratiateoriaa. Osallistuva demokratiakäsitys on lisäksi luonteeltaan suojelevaa, sillä sen tavoitteena on välttää mielivaltaa vaihtamalla johtoliitti osal-

listumisen keinoin. Toimijoina ovat siten ensisijaisesti kansalaiset, kun taas elitistisen demokratiakäsityksen keskiössä ovat kilpailevat eliitit.

Taulukko 1. Osallistuvan ja elitistisen demokratiakäsityksen korostukset. (Sainio 1994: 19.)

	<i>Osallistuva demokratiakäsitys</i>	<i>Elitistinen demokratiakäsitys</i>
<i>Suhde klassiseen demokrateoriaan</i>	ortodoksinen	revisionistinen
<i>Tavoite</i>	kehittävä	suojeleva
<i>Toimijat</i>	osallistuvat kansalaiset	kilpailevat eliitit
<i>Osallistumisen tarkoitus</i>	kansalaisyksitykseen, vastuuntunne ja integroituminen	eliittien valinta ja kontrollointi
<i>Kannatettavin demokrateiamuoto</i>	suora demokrateia	edustuksellinen demokrateia
<i>Näkökulma</i>	normatiivinen	funktionaalinen

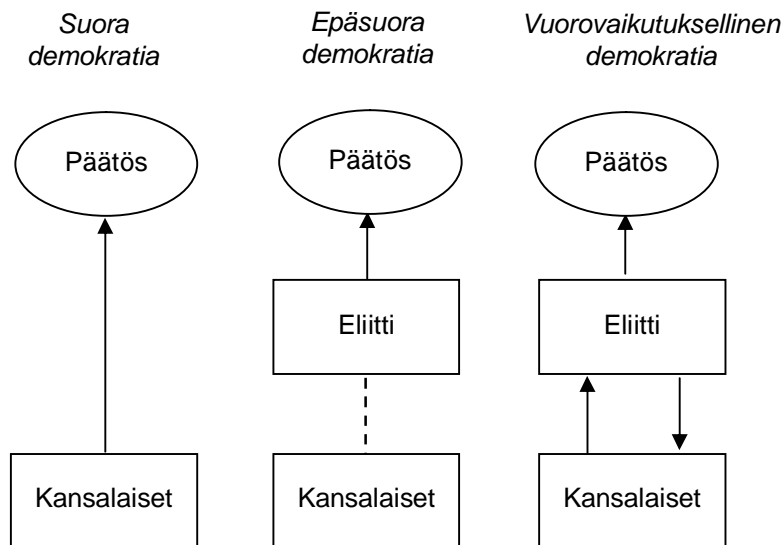
Osallistuva demokratiakäsitys näkee kansalaisten osallistumisen tarkoituksena kansalaisyksitykseen ja integroitumisen, kun taas elitistinen demokratiakäsitys korostaa eliittien valintaa ja kontrollointia. Elitistinen demokratiakäsitys on siten edustuksellista demokrateiaa, kun taas osallistuva demokratiakäsitys korostaa kansalaisten suoraa osallistumista. (Sainio 1994: 19.)

Sartori (1987: 114–115) ei täysin allekirjoita osallistuvaa demokratiakäsitystä omaksi demokrateiateoriaksi, sillä sen osallistumisen käsitteeseen nojautuva teoriaperusta on horjuva. Sartorin mukaan osallistumista ei ole pystytty määrittelemään riittävän tarkasti vaan se ikään kuin valuu läpi sormien. Osallistuva demokrateiateoria ei myöskään pysty vastaamaan laajan osallistumisen haasteeseen siinä määrin kuin elitistinen tai edustuksellinen demokrateiateoria. Osallistuminen jää siis usein pienen, aktiivisen ihmisjoukon varaan sen sijaan, että sen avulla voitaisiin tavoittaa massoja. (Sartori 1987: 114–115.)

Osallistuvan ja elitistisen demokratiakäsityksen tilalle osa teoreetikoista tarjoaakin pluralistista demokratiakäsitystä.

2.3.3. Pluralistinen demokratiakäsitys

Pluralistisen demokratiakäsityksen mukaan edellä esitettyä tiukkaa kahtiajakoa edustuksellisen ja osallistuvan demokratiakäsityksen välillä ei voida tehdä. Yhteiskunta nähdään pikemminkin verkostomaisena kokonaisuutena, jossa eliittien ja kansalaisten välillä vuoropuhelulla on keskeinen asema (Niemi-Iilahti & Niemelä 2001: 21). Lewin (1970: 224–225) on jakanut demokratiateorioita kolmen erilaisen päätöksentekomallin mukaan suoraan, epäsuoraan sekä vuorovaikutukselliseen demokratiaan, jotka on esitetty seuraavassa kuviossa 1.



Kuvio 1. Demokraattiset päätöksentekomallit. (Lewin 1970: 225.)

Suorassa demokratiassa kansalaisten mielipiteellä on suora vaikutus päätöksiin, kun taas epäsuorassa demokratiassa vaikuttaminen on edustuksellista eli kansalaisten valitsemissä edustajien välityksellä yksisuuntaisesti alhaalta ylös tapahtuvaa. Vuorovaikutuksellinen

demokratiamalli on kahden edellisen synteesi siinä mielessä, että vaikka vaikuttaminen tapahtuu edelleen edustajien välityksellä, korostuu mallissa edustajien ja kansalaisten välinen, molempiin suuntiin kulkeva vuoropuhelu.

Lewinin (1970: 224–225) mukaan suora ja epäsuora demokratia eivät sellaisenaan toteudu, sillä suora demokratia tarvitsee päätöksentekijöitä eli eliitin, joka toteuttaa kansalaisten tahtoa ja epäsuora demokratia vahvistusta kansalaisilta apatiaa vastaan. Vuorovaikutuksellisen demokratian keskeisimpänä piirteenä onkin kansalaisten osallistumisen vahvistaminen lisäämällä kansalaisten ja eliitin välistä vuoropuhelua. Lewinin ajatukset vuorovaikutuksellisesta demokratiasta eivät ole vuosikymmenten saatossa unohtuneet vaan ne ovat saaneet nykyisessä demokratiaa käsittelevässä teoriakirjallisuudessa jaloasijaa *deliberatiivisen demokratian* muodossa. Deliberatiivista demokratiaa voidaankin pitää perinteistä, edustuksellista demokratiaa täydentävänä.

2.3.4. Deliberatiivinen demokratia

Deliberatiivinen demokratia voidaan määritellä kollektiiviseksi päätöksenteoksi, johon osallistuvat kaikki ne, joita tehtävät päätökset koskevat. Avainasemassa on viranomaisen ja kansalaisten välillä käytävä tasa-arvoinen keskustelu, dialogi, joka perustuu luotettavaan informaatioon, harkintaan sekä vapaaseen ilmaisuun. Deliberatiivisella käytännöllä pyritään siten sitoviin ja kaikkien osapuolten hyväksymiin perusteluihin, joiden pohjalta päätökset tehdään (Karlsson 2003: 214–217; Herne & Setälä 2005: 175–177).

Osallistuvaan demokratiakäsitykseen verrattuna deliberatiivisessa demokratiassa on teoreettisen asetelman lisäksi kyse konkreettisesta tavasta, jolla kansalaisia voidaan osallistaa. Deliberatiivisen demokratian käytännöt ovatkin melko pitkälle ja sitovasti määritellyjä koskien aihetta, osallistujajoukkoa sekä itse prosessia. Herne ja Setälä (2005: 175–176) ovat määritelleet deliberatiiviselle demokratialle kuusi keskeisintä piirrettä ja kriteeriä, joita ovat:

1. kollektiivinen päätöksenteko
2. inklusiivisuus ja tasa-arvo

3. deliberatiivinen keskustelu
4. preferenssien muuttuminen
5. legitimiteetti ja
6. kansalaiskasvatus.

Kollektiivisella päätöksenteolla tarkoitetaan tähtäämistä yhteisten ongelmien ratkaisuun, joten deliberaatiolla on oltava selvä yhteys päätöksentekoon tai vaikutusta poliittisiin päätöksiin. *Inklusiivisuus ja tasa-arvo* viittaavat jokaisen aikuisen mahdollisuuteen osallistua tai tulla edustetuksi kollektiivisessa päätöksenteossa, mutta päätöksenteon yksiköjä voidaan rajata koskemaan vain asianosaisia. Itse *deliberaatiolle* asetettuja kriteereitä ovat keskustelun julkisuus, kunnioittava ja vastuullinen lähestymistapa, rationaalisuus, puolueettomuus sekä kohtuullisuus. Keskustelun tavoitteena on saavuttaa yhteinen konsensus, joten deliberaatiolla pyritään lisäämään ihmisten yksimielisyyttä parhaasta lopputuloksesta *muuttamalla omia preferenssejä*. (Herne & Setälä 2005: 176–178.)

Deliberaation yhtenä piirteenä on lisäksi *legitimiteetti*, sillä mahdollistamalla kaikkien osapuolten osallistuminen keskusteluun sekä arvioimalla esiin tulleita kantoja tasapuolisesti, voidaan päätösten legitimiteettiä parantaa. Mendelbergin (2002) mukaan deliberaatiivisella prosessilla kyetään myös parantamaan kansalaisten ja viranomaisten välistä ymmärtämystä, tuomaan paremmin esille kansalaisten tarpeita sekä sitouttamaan kansalaiset yhteisen ongelman ratkaisemiseen. Deliberaation eduiksi voidaan lukea siten myös *kansalaiskasvatus*, sillä sen avulla pystytään lisäämään kansalaisten tietomäärää sekä kykyä hahmottaa ja ratkaista yhteisiä ongelmia.

Deliberatiivisen demokratian kokeiluja on tehty jonkin verran eri puolilla maailmaa ja ne ovat koskeneet yksittäisiä asiakysymyksiä sekä erillisten asiakysymysten joukkoa. Aiheiden mittakaava on vaihdellut paikallisista kysymyksistä aina globaaleihin ongelmiin. Käytetyimpiä deliberaation muotoja ovat olleet kansalaisjury, konsensuskonferenssi sekä deliberatiivinen mielipidemittaus. (Herne & Setälä 2005: 179–181.)

Kansalaisjuryssa viranomaiset kuulevat noin 16 henkistä maallikkjurya amerikkalaisen oikeusistuinkäytännön tyyppisesti. Juryn jäsenien valinnassa pyritään saavuttamaan

eri väestö-, ikä- ja koulutusryhmien tasapuolinen edustus poimimalla henkilöitä satunnaisotannalla esimerkiksi vaalirekisteristä. Käsittelyn aikana jury kuulustelee eri asiantuntijoita ja muodostaa todistajanlausuntojen pohjalta asiakysymyksen ratkaisua koskevan lausuman. (Emt. 179.)

Toinen deliberatiivisen demokratian välineistä on Tanskassa kehitetty *konsensuskonferenssi*, johon lehti-ilmoituksella rekrytoidaan tai satunnaisotannalla kutsutaan osallistujia, joista muodostetaan 14-jäseninen paneeli. Maallikkopaneelin rinnalle muodostetaan asiantuntijapaneeli, jonka tehtävänä on vastata kansalaisten esittämiin kysymyksiin. Konsensuskonferenssilla pyritään yksimieliseen politiikkasuositukseen, joka loppulauselmana esitetään yleisessä tiedotustilaisuudessa. (Herne & Setälä 2005: 179–182.)

Deliberatiivista demokratiaa voidaan toteuttaa myös laajemmassa mittakaavassa *deliberatiivisella mielipidemittauksella*, jolla pyritään selvittämään, miten ihmiset vastaisivat mielipidemittaukseen ideaalitulanteessa. Ideaalitulanteeseen pyritään antamalla informaatiota ja käymällä keskustelua mielipidemittaukseen osallistuvien ja asiantuntijoiden kesken. Mielipidemittaus suoritetaan ennen deliberatiivista osuutta sekä sen jälkeen. Osallistujia on tavallisimmin 200–500. Toisin kuin kahdella muulla deliberatiivisen demokratian muodoilla, deliberatiiviselle mielipidemittauksella ei pyritä politiikkasuositusten antamiseen. (Herne & Setälä 2005: 179–182.)

Herneen ja Setälän (2005: 185–186) mukaan deliberatiivisen demokratian haasteet ja ongelmat liittyvät asiakysymyksen ratkaisemiseen tarvittavan oikean väestöpohjan löytämiseen sekä deliberaation ja päätöksenteon suhteeseen. He toteavatkin, että deliberatio ei saisi heikentää perinteisiä edustuksellisen demokratian instituutioita vaan niitä olisi hyvä käyttää olemassa olevia käytänteitä tukevin ja esimerkiksi vaihtoehtoina kansalaiskuulemisille ja neuvoo-antaville kansanäänestyksille. Erityisesti kansalaisjuryt ja konsensuskonferenssit sopivat hyvin asiakysymysten sekä teknisten että eettisten mielipiteiden tutkimiseen. Deliberatiivinen mielipidemittaus puolestaan sopii paremmin suuren mittakaavan kysymyksiin jo siitäkin syystä, että saatu tulos ei sido päättäjien käsiä samassa määrin kuin perinteinen kansanäänestys. (Emt. 185–186.)

Jodalin (2003: 272–287) mukaan deliberatiivisen demokratian ongelmakohdat liittyvät ennen kaikkea siihen, miten tärkeimpien ja keskeisimpien argumenttien esiin nouseminen deliberatiivisessa prosessissa voidaan varmistaa. Lisäksi mielipiteiden ja valittujen näkökulmien tulisi olla loppuun asti mietittyjä. Syvempää perehtymistä tarvitaan myös siihen, mitä mielipiteiden muuttuminen sekä olosuhteet merkitsevät prosessissa.

Hallinnon ja käytännön näkökulmasta deliberatiivinen prosessi kaikkine muotoineen vaatii toteuttajaltaan eli yleisimmin julkisjohtajalta deliberaation laajaa tuntemusta sekä sen periaatteiden ymmärtämistä. Deliberatiivisen prosessin toteuttaminen onkin todettu varsin työlääksi tavaksi kansalaismielipiteen selvittämiseen ja kansalaisten osallistamiseen.

3. OSALLISTUMISEN TAPOJA JA TASOJA

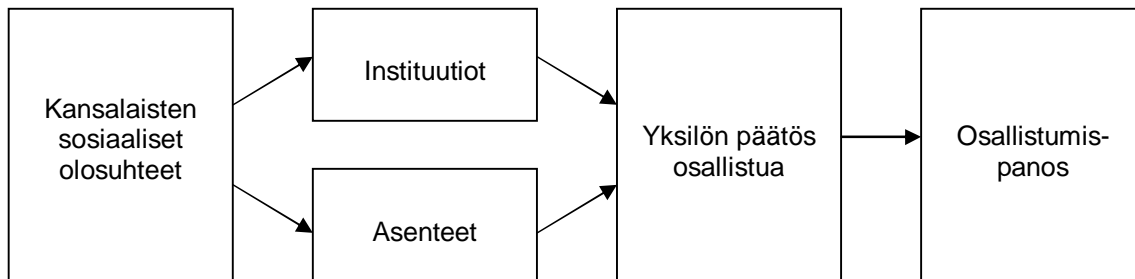
Edellisessä luvussa esitettyjen demokratiateorioiden johdattelemana on seuraavaksi syytä sanoa muutama sana kansalaisten osallistumiseen vaikuttavista tekijöistä sekä tarkastella kansalaisosallistumisen merkitystä erityisesti vaikuttavuuden näkökulmasta. Lisäksi on syytä tarkemmin pohtia kansalaisosallistumisen etuja ja haittoja.

3.1. Kansalaisten osallistumiseen vaikuttavat tekijät

Barber (2003: 265) on todennut teoksessaan *Strong Democracy* demokratian synnyttävän demokratiaa eli osallistumisen lisäävän kiinnostusta osallistumiseen. Vastaus kysymyksen ”miksi kansalaisten osallistuvat” ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen, vaikka osallistumiseen vaikuttavia yhdistäviä tekijöitä on löydettävissä. Kansalaisten osallistumista ei siten voida pitää täysin summittaisena toimintana ja McComasin, Besleyn ja Trumbon (2006: 675) mukaan osallistumista edeltääkin aina jonkinlainen valintatilanne, jossa ihminen tavalla tai toisella joutuu puntaroimaan osallistumisen etuja ja haittoja. Osallistuminen vie aikaa muulta toiminnalta, joten sillä saavutettujen hyötyjen tulisi olla haittoja suurempia, jotta osallistuminen on mielekästä.

Valintatilanteen lopputulosta ja osallistumista määrittävät tutkijoiden mukaan erilaiset yksilön ja yhteiskunnan resurssit, jotka liittyvät 1) kansalaisten poliittisiin oikeuksiin, 2) yleisiin yhteiskuntaresursseihin sekä 3) henkilön asenteellisiin edellytyksiin (Sainio 1994: 39–40). Poliittisissa oikeuksissa on kyse niistä yksilön vapausoikeuksista, joita kansalaiselle on yhteiskunnallisen osallistumien mahdollistamiseksi suotu eli muun muassa äänestysoikeudesta. Yhteiskuntaresurssit liittyvät puolestaan henkilön koulutus- ja tietopohjaan, omaisuuteen ja yhteiskunnalliseen asemaan. Asenteelliset edellytykset kertovat lisäksi henkilön kiinnostuneisuudesta julkisia asioita kohtaan, poliittisen toiminnan tuottamien palkintojen arvostamisesta sekä luottamuksesta omiin vaikuttamismahdollisuuksiin. Lisäksi osallistumiseen vaikuttavat keskeisesti henkilön uskomukset ja henkilökohtaiset ominaisuudet. (Sainio 1994: 39–40.)

Edellä kuvatuista piirteistä erityisesti poliittisella tiedolla on suuri merkitys yksilön osallistumisen kannalta: poliittisista asioista paljon tietävät äänestävät todennäköisemmin kuin ne, joilla tietämystä on vähän (Grönlund 2006: 84). Verba ja Nie (1987: 19) korostavat lisäksi henkilön sosioekonomista statusta eli osallistumiseen vaikuttavat muun muassa henkilön elinympäristö, ammatti, koulutus ja rotu. Osallistumiseen liittyvät asenteet kumpuavat siten näistä lähtökohdista ja yhdessä yhteiskunnallisten rakenteiden kanssa vaikuttavat henkilön osallistumisaktiivisuuteen. Kansalaisten osallistumiseen vaikuttavia tekijöitä on koottu seuraavaan osallistumisprosessin muodostumista kuvaavaan kuvioon 2.



Kuvio 2. Kansalaisten osallistumispanokseen vaikuttavat tekijät. (Verba & Nie 1987: 19.)

Kuviosta 2 ovat nähtävissä kansalaisten osallistumista määrittävät tekijät eli sosiaalisten olosuhteiden vaikutus asenteisiin ja yhteiskunnan vaikuttamisinstituutioihin. Nämä synnyttävät joko myönteisen tai kielteisen osallistumispäätöksen, joka voidaan nähdä erilaisina osallistumispanoksina.

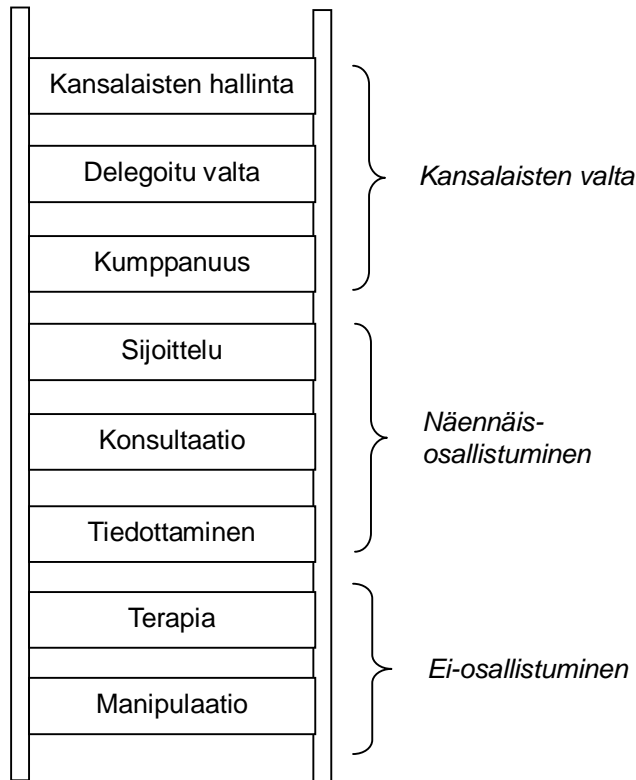
Elinympäristön ja koulutuksen lisäksi myös iällä ja sukupuolella on todettu olevan vaikutusta yksilön osallistumisaktiivisuuteen. Miesten ja naisten väliset erot osallistumisaktiivisuudessa eivät välttämättä ole merkittäviä, mutta osallistumiseen johtavien syiden on todettu vaihtelevan sukupuolittain (Lehman Schlozman, Burns, Verba & Donahue 1995). Iän suhteen erot ovat merkittävämpiä, sillä aktiivisimmin yhteiskunnalli-

siin asioihin osallistuvat iäkkäämmät kansalaiset (Cooper ym. 2006: 84). Tiivistettynä voidaan todeta, että yksilön osallistuminen on sitä todennäköisempää, mitä enemmän ihminen kantaa huolta ympäristöstään, kokee voivansa vaikuttaa sekä haluaa vaikuttaa asioihin (McComas ym. 2006: 675).

3.2. Kansalaisosallistumisen tapoja ja tasoja

Kuten edellä todettiin, kumpuaa kansalaisten vaikuttamishalukkuus sosiaalisista olosuhteista, mutta myös yhteiskunnan tarjoamista osallistumismahdollisuuksista. Kiinnostavinta osallistumista koskevan keskustelun kannalta on kysymys osallistumisesta vaikuttamisena eli onko osallistuminen sama asia kuin vaikuttaminen? Kettusen (2004: 19–23) mukaan osallistuminen ja vaikuttaminen ovat kaksi eri asiaa: osallistuminen on vaikuttamista vasta silloin, kun kansalaisten äänellä on todellista merkitystä eikä osallistuminen jää vain toimenpidettä tai hanketta lujittavaksi elementiksi.

Myös Arnstein (1969: 216–127) toteaa, että niin sanottu näennäinen vaikuttamismahdollisuus eli osallistuminen ilman todellista valtaa on tyhjä ja turhauttava prosessi. Arnstein on tikapuumallissaan jaotellut osallistumista kahdeksaan tasoon, joista kolme ylintä porrasta edustavat varsinaista osallistumista ja kansalaisten valtaa, kolme keskimäistä porrasta eräänlaista näennäisosallistumista ja kaksi alinta ei-osallistumisen muotoja. (Arnstein 1969.)



Kuvio 3. Kansalaisosallistumisen tikapuumalli. (Arnstein 1969: 217.)

Kuvion 3 perusteella kaksi alinta tikasta ovat ei-osallistumisen, *non-participation*, muotoja. Näitä ovat manipulaatio (manipulation) ja terapia (therapy), joissa Arnsteinin mukaan on kyse pikemminkin kansalaisten kouluttamisesta tai eräänlaisesta parantamisesta kuin todellisesta osallistumisesta suunnittelutyöhön tai toimeenpanoon. Käytännössä tämä tarkoittaa kansalaisten mukaan ottamista neuvoo-antaviin komiteoihin ja toimikuntiin, joilla ei ole kumileimasinta merkittävämpi rooli. Arnstein toteaaakin, että sen sijaan, että kansalaiset osallistuisivat kommentoimalla, suosittelemalla tai neuvomalla viranomaisia, ovat he itse viranomaisten vakuuttelun kohteena. (Arnstein 1969: 219–220.)

Kolme seuraavaa tikasta eli tiedottaminen (informing), konsultaatio (consultation) ja sijoittaminen (placation) ovat puolestaan näennäisen osallistumisen eli tokenismin tasoja. Kansalaisten informointia eli tiedottamista Arnstein pitää ensimmäisenä todellisena

askeleena kohti pätevää kansalaisosallistumista. Samaan hengenvetoon hän kuitenkin toteaa, että usein tiedottaminen on yksisuuntaista toimintaa, joka on suunnattu viranomaisilta kansalaisille. Tiedottamisesta puuttuu tällöin avoin dialogi sekä kansalaisten mahdollisuus antaa palautetta. Tiedottamisen lisäksi viranomaiset voivat konsultoida kansalaisia keräämällä tietoa kyselyillä tai julkisilla kuulemisilla. Arnsteinin mukaan myöskään konsultointi ei täytä kansalaisosallistumiselle asetettuja vaateita, sillä saatujen tietojen hyödyntämisestä päätöksenteossa ei ole takeita. Tällöin ihmiset Arnsteinin mukaan vain ”osallistuvat osallistumiseen”.

Sijoittelussa kansalaisten mielipiteillä sen sijaan alkaa jo olla vaikutusta, vaikka viranomaiset vielä peitellysti voivatkin hallita prosessia. Tyypiesimerkkinä sijoittelusta voidaan pitää neuvoo-antavaa toimikuntaa, jonka jäsenenä on kansalaisia, mutta enemmistönä viranomaisedustusta. Viranomaisten enemmistö voi tällöin äänestystilanteessa jättää kansalaisten mielipiteen huomioimatta ilman, että demokratian henkeä näkyvästi rikotaan. (Arnstein 1969: 220–224.)

Viimeiset kolmesta tikasta eli kumppanuuden (partnership), siirretyn vallan (delegated power) sekä kansalaisten hallinnan (citizen control) Arnstein luokittelee todelliseksi kansalaisten vallaksi. Kumppanuudella tarkoitetaan neuvottelua ja vallan jakamista erilaisissa toimikunnissa ja suunnittelukomiteoissa viranomaisten ja kansalaisten kesken. Kumppanuuden täysipainoinen toteutuminen edellyttää, että yhteisistä pelisäännöistä on sovittu, ja että kansalaisia edustavat henkilöt saavat käyttöönsä myös taloudellisia resursseja. Siirretyssä vallasta on puolestaan kyse silloin, kun kansalaiset saavat määrävän aseman tiettyä ohjelmaa tai toimenpidettä koskevassa päätöksenteossa. Tällöin kansalaiset ovat päättävässä elimessä enemmistönä ja viranomaiset ovat vastuuvollisia heille.

Kansalaisosallistumisen korkeimmaksi tasoksi Arnstein nimittää kansalaisten hallintaa, jolla hän tarkoittaa tilannetta, jossa kansalaiset tai esimerkiksi tietyn asuinalueen asukkaat saavat itselleen oikeuden hallita toteutettavaa ohjelmaa tai instituutiota. Kansalaiset ovat tällöin keskeisessä neuvotteluasemassa, mutta myös vastuussa ohjelman toteuttamisesta ja hallinnoinnista. (Arnstein 1969: 224–226.) Yhteenvetona voidaankin todeta

Arnsteinin korostavan tikapuumallissaan kansalaisten suoraa osallistumista, jossa on ennen kaikkea kyse kansalaisten sisällyttämisestä päätöksentekoon eli vallan jakamisesta päättäjien ja kansalaisten kesken.

3.3. Kansalaisosallistumisen hyödyt ja kritiikki

Kansalaisten osallistumisella pyritään ensisijaisesti tuottamaan koko yhteiskunnan kannalta parempia päätöksiä. Hallinnon tarpeiden lisäksi kansalaisosallistuminen täyttää kuitenkin myös suurempaa tehtävää, joka Burbyn (2003: 35) mukaan koostuu 1) pyrkimyksestä oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon, 2) kansalaisten oikeudesta saada tietoa ja ilmaista näkemyksiään, 3) heikommassa asemassa olevien tarpeiden ilmaisemiseen sekä 4) kansalaisten näkemysten esiintuomiseen. Osallistumisella katsotaankin olevan kansalaisia voimaannuttava (empowering) vaikutus, joka osaltaan edesauttaa sosiaalisen pääoman syntymistä (Paxton 2002: 255).

3.3.1. Kansalaisosallistumisen hyötyjä

Kansalaisten suoran osallistumisen voidaan katsoa edustavan suoraa demokratiaa ja tapaa, jolla voidaan tuottaa parempia päätöksiä, sitouttaa kansalaisia tehtyihin päätöksiin sekä legitimoida toimenpiteitä ja niiden implementointia (Baker, Addams & Davis 2005: 490). Kansalaisten osallistumisen päätavoitteena onkin ottaa kansalaiset mukaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon eli hyödyntää kansalaismielipidettä osana yhteiskuntasuunnittelua.

Kansalaispanoksen ajatellaan laajan aihetta käsittelevän kirjallisuuden perusteella synnyttävän tiettyjä hyötyjä, jotka heijastuvat yhteiskuntaan parempina päätöksinä, hallinnon responsiivisuutena sekä tehokkuutena (Halvorsen 2003: 535–537; Baker ym. 2005: 490). Kansalaisten ja viranomaisten välinen yhteistyö auttaa myös uusien innovaatioiden ja ideoiden syntymistä. Kansalaisten näkökulmasta se on lisäksi yhteiskunnallisessa mielessä kansalaisia kasvattavaa sekä voimaannuttavaa. Lyhykäisyydessään kansalaisosallistumisen hyödyt voidaan tiivistää seuraavasti:

1) *Parempien päätösten syntyminen:*

- kansalaisten mielipiteiden pohjalta toteutetut toimenpiteet ovat tehokkaampia ja paremmin kohdennettuja
- osallistaminen sitouttaa kansalaisia tehtyihin päätöksiin ja toimenpiteisiin sekä
- lisää niiden hyväksyntää

2) *Innovatiivisuus:*

- kansalaisten ja viranomaisten välinen, suora keskustelu voi synnyttää uusia ideoita tai tapoja järjestää palveluja

3) *Yhteiskunnalliset vaikutukset:*

- vaikuttamismahdollisuus voimaannuttaa kansalaisia ja
- edesauttaa sosiaalisen pääoman syntymistä sekä
- on kansalaisia kasvattavaa.

Näin ryhmiteltynä kansalaisten mukaan ottaminen asioiden valmisteluun näyttää perustellulta ja tarkoituksenmukaiselta tavalta tehdä yhteiskunnallisia päätöksiä. Sitä se voi parhaassa tapauksessa ollakin, mutta samalla on kuitenkin huomattava, että kansalaisten suoraan osallistumiseen liittyy myös merkittäviä ongelmia ja haittoja, jotka on syytä huomioida. Ongelmat koskevat ennen kaikkea suoran kansalaisosallistumisen edustavuuden kysymystä eli missä määrin tietyn kansalaisjoukon esittämien mielipiteiden voidaan reilulla ja tasapuolisella tavalla olettaa edustavan kaikki ihmisiä ja etenkin vähemmistöjä.

3.3.2. Kansalaisosallistumisen kritiikki

Suoraan kansalaisosallistumiseen liittyvistä haitoista ja ongelmista on kirjoitettu vähintäänkin yhtä paljon kuin sen eduista. Esitetty kritiikki pureutuu ennen kaikkea edustavuuden, tehokkuuden ja mielekkyyden kysymyksiin. Bakerin, Addamsin ja Davisin (2005: 491) mukaan kansalaisosallistumisen tulisikin täyttää seuraavat kuusi kriteeriä onnistuneen lopputuloksen saavuttamiseksi:

1. Osallistujien olisi mahdollisimman hyvin edustettava koko väestöä
2. Osallistumisprosessin tulisi olla oikeudenmukainen, kustannustehokas sekä joustava
3. Osallistumisen tulisi lisätä kansalaisten ymmärtämystä
4. Osallistumisprosessin olisi mahdollistettava kansalaisten osallistuminen niin keskusteluun kuin päätöksentekoonkin
5. Osallistumisprosessin tulisi edistää päätöksentekoa
6. Kansalaisosallistumisen ja sillä aikaan saadun tuloksen olisi tuotettava edes hieman tyydytystä prosessissa mukana olleille kansalaisille

Osallistujien edustavuutta koskeva kysymys on ollut suoraa kansalaisosallistumista koskevan kritiikin keskiössä. Mielenpitoet esimerkiksi julkisista kansalaiskuulemisista demokratian toteuttajana vaihtelevat. Edustavuuden ongelmassa on siten kyse siitä, missä määrin valitun suoran osallistumistavan voidaan ajatella edustavan yleistä mielipidettä eli kaikkia ihmisryhmiä ja etenkin vähemmistöjä. Aikaisemmat tutkimukset osoittavatkin, että esimerkiksi kansalaiskuulemisiin aktiivisimmin osallistuvat vanhemmat, yhteiskunnallisista ja poliittisista asioista kiinnostuneet sekä aikaansa muulla tavalla tiiviisti seuraavat ihmiset (Cooper ym. 2006: 84–85). Kansalaiskuulemisiin hakeutuu lisäksi usein kiihkomielisiä kansalaisia, joiden kannanotot saattavat viedä päähuomion ja estää siten muunlaisten mielipiteiden esiintuloa (Adams 2004: 44).

Myös sosioekonomisilla tekijöillä on todettu olevan vaikutusta osallistumiseen eli osallistuminen on todennäköisempää keskimääräistä vauraampien ihmisten keskuudessa ja vähäisempää vähemmän ansaitsevien osalta (Kathlene & Martin 1991: 47; Irvin & Stansbury 2004: 59). Osallistujien joukko jääkin helposti melko pieneksi ja homogeeniseksi (Cooper ym. 2006: 84). Kathlene ja Martin (1991: 47) toteavat lisäksi, että osallistuminen jää usein vähäiseksi myös siitä syystä, että ihmiset eivät ylipäätään ole kiinnostuneita vaikuttamisesta tai ovat tyytyväisiä vallitsevaan tilanteeseen.

Edellä esitetyn osallistujien edustavuuden ongelmaan liittyy osaksi myös kysymys oikeudenmukaisuudesta ja vaikuttamisesta keinona oman edun tavoittelemiseen. Demokratian tavoitteena on yhteisen hyvän toteuttaminen, mutta voidaanko esimerkiksi kan-

salaiskuulemisessa syntyviä ratkaisuja aina pitää yhteistä hyvää tavoittelevina? Walters, Aydelotte ja Miller (2000: 349–350) toteavatkin, että demokraattisen ja rationaalisen päätöksenteon tavoitteet eivät välttämättä ole samanlaisia, minkä lisäksi ihmisillä on taipumus ajatella ensisijaisesti omaa etuaan. Valtaan liittyy siis aina oman edun tavoittelua, joten oletamus yhteisen hyvän tavoittelusta myös kansalaisosallistumisen ensimmäisenä premissinä on harha (Irvin ja Stansbury 2004: 60).

Listaa jatkettaessa tullaan kansalaisosallistumisen ongelmakohdissa seuraavaksi kansalaisten ymmärtämykseen ja päätöksentekoon liittyvään dilemmaan. Roberts (2003; 2004) sekä Waltersin ym. (2000: 349–350) mukaan kansalaisilla ei ole riittävästi asiantuntemusta nyky-yhteiskunnan monimutkaisista ongelmista ja esimerkiksi teknologisia ratkaisuja, jotta kansalaisten mukaan ottaminen päätöksentekoon olisi mielekästä. Kansalaisten mukanaoloon liittyy siten väärin ja huonojen päätösten vaara (Roberts 2003; Roberts 2004).

Kansalaisten osallistamiseen liittyy lisäksi myös kuluja, joita kertyy esimerkiksi kuulemistilaisuuden järjestämiseen, koordinointiin ja tiedottamiseen käytetystä ajasta. Moynihan (2003: 172–174) toteaaakin kansalaisosallistumisen hidastavan hallinnollisia prosesseja, päätöksentekoa sekä implementointia tavalla, joka synnyttää hallinnolle lisäkuluja. Myös osallistumisprosessin tuloksena syntynyt päätös saattaa synnyttää odottamattomia menoja etenkin, jos kansalaiset eivät tunne päätettävää asiaa, suosivat lyhytaikaisia ratkaisuja, ovat esteenä uusien innovaatioiden syntymiselle tai eivät ole valmiita kompromisseihin. (Emt. 172–174.)

Edellä esitetyn lisäksi kansalaisten osallistamiseen liittyvät kansalaisten ja virkamiesten väliset voimasuhteet, jotka kiteytyvät erityisesti päätöksentekovaiheeseen. Walters ym. (2000: 349–350) suhtautuvakin skeptisesti vallan jakamiseen kansalaisille ja toteavat, että tosiasiallisesti virkamiehet eivät halua luovuttaa päätöksentekovaltaa pois omista käsistään. Myös Moynihan (2003: 172–174) lukee vallan menettämisen eräänlaiseksi kansalaisosallistumisen haittapuoleksi ja toteaa päätäntävällän siirtymisen pois virkamiesten vaikutuspiiristä heikentävän valmisteltavaa toimenpidettä ja siten myöhemmässä vaiheessa aiheuttavan mahdollisesti lisäkuluja. Kansalaisosallistumisen todellinen vaikutus

voikin jäädä melko näennäiseksi, jos prosessia toteuttava viranomainen ei halua tai ei kykene osallistamaan kansalaisia siinä määrin kuin Baker, Addams ja Davis (2005: 491) listassaan esittävät. Adams tiivistääkin kansalaisosallistumisen keskeisimmäksi ongelmaksi vaikuttamisen eli onko kansalaisten osallistumisella selvästi osoitettavaa vaikutusta päätöksentekoon (Adams 2004: 44).

Suoran kansalaisosallistumisen ongelmakohtia voidaan edellä esitetyn mukaisesti jaotella ja tiivistää seuraavasti:

- *Edustavuus*: suoran kansalaisosallistumisen menetelmät eivät välttämättä tavoita kaikkia ihmisryhmiä ja muun muassa vähemmistöt ja heikommassa taloudellisessa asemassa olevat ovat vaarassa jäädä ulkopuolelle.
- *Yhteisen hyvän dilemma*: kansalaisosallistumisen lopputulos ei välttämättä ole yhteistä hyvää tavoitteleva.
- *Asiantuntijuus*: kansalaisilla ei välttämättä ole riittävästi asiantuntemusta esimerkiksi monimutkaisista, teknologisista ratkaisuista – kansalaisten mukanaoloon liittyy väärin ja huonojen päätösten vaara.
- *Kulut*: kansalaisten osallistaminen vie aikaa sekä synnyttää muita kuluja.
- *Näennäisvaikuttaminen*: virkamiesten mahdollinen haluttomuus luopua päätäntävallasta tekee kansalaisosallistumisen tarkoituksen tyhjäksi.

Kuten edellä on esitetty, liittyy kansalaisosallistumiseen monia ongelmakohtia, joiden perusteella kansalaisten osallistumisen mielekkyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää kyseenalaisina. Yksi keskeisimmistä kysymyksistä koskee kansalaisten mukanaololla saavutettavia hyötyjä eli onko kansalaisten osallistumisella vaikutusta. Arnsteinin tikapuumallissa esimerkiksi julkinen kuulemistilaisuus sijoittuu todennäköisesti jonnekin tikkaiden keskiportaille eli informatiivisen ja konsultoivan osallistumisasteen väliin. Vain harva kuulemistilaisuus siten täyttää aidon, suoran kansalaisosallistumisen kriteerit eli vaikuttaa suoraan päätöksentekoon (McComas ym. 2006: 674).

Adams (2004: 44) nostaakin esiin osallistumisprosessin ajoittamisen. Osallistumisen mielekkyyden kannalta osallistumisen ajoittamisella on keskeinen merkitys, sillä koko

valmisteluprosessiin nähden liian myöhäisessä vaiheessa toteutettu kansalaisten ja virkamiesten välinen keskustelu on usein vain näennäistä vaikuttamista, jos keskeiset linjanvedot ja päätökset on jo tehty. Myös Lando (1999:121) toteaa, että kansalaiset pitäisi ottaa mukaan jo ennen kuin virkamiehet muotoilevat käsiteltävän ongelman tai kysymyksen, jotta mahdollisimman monenlaiset näkökulmat saadaan esiin. Lando perustaa kantansa siihen, että ongelman määrittäminen on prosessin haastavin kohta, johon liittyvät kiinteästi erilaiset arvot ja arvovalinnat. Hänen mukaansa ongelmat ratkeavat helpoimmin, kun ne ensin määritellään tarkasti ja arvioidaan sitten yhteiskunnan arvoihin nähden.

Kansalaisosallistumisen onnistumista voidaan monelta osin pitää riippuvaisena julkisjohtajan ja virkamiehen kyvystä toteuttaa ja hyödyntää osallistumisprosessin antia. Arnsteinin tikapuumallia mukailien kansalaisten osallistumista voidaan pitää täysin näennäisenä, mikäli kansalaisten mukanaolo on vain tapa täyttää kansalaisosallistumiselle asetetut minimivelvoitteet (McComas 2001: 38). Osallistumisen mielekkyyden kannalta tärkeintä onkin virkamiehen kyky ja halu kuunnella esitettyjä kannanottoja sekä mahdollistaa edes jonkintasoinen keskustelu kansalaisten ja virkamiesten välillä.

4. OSALLISTAVAN JULKISHALLINNON IDEA

Edellisissä luvuissa kuvatut demokratiateoriat ja kansalaisosallistumisen hyötyjä ja haittoja koskeva keskustelu toimivat taustana kansalaisten roolin ja osallistumisen ymmärtämiseksi demokraattisissa järjestelmissä. Ne eivät kuitenkaan kerro demokratian ja kansanvallan toteutumisesta ja toteuttamisesta käytännössä. Seuraavaksi on siten syytä tarkastella, miten demokratian periaatteet toteutuvat ja näyttäytyvät julkishallinnossa ja käytännön johtamistyössä.

4.1. Hallinnon suhde politiikkaan ja demokratiaan

Julkishallintoa käsittelevä kirjallisuus on laajaa ja se tarjoaa valitusta näkökulmasta ja ajanjaksosta riippuen (julkis)hallinnolle monta erilaista määritelmää. Yksinkertaistettuna julkishallinnolla tarkoitetaan kuitenkin kaikkea organisoitua toimintaa, jolla pyritään implementoimaan julkisia toimenpiteitä sekä saavuttamaan julkisesti asetettuja tavoitteita (Harris 1990: 4). Hallinnon palveluroolia suhteessa poliittisiin päättäjiin ja kansalaisiin kuvaakin hyvin virkamiehen englanninkielinen käännös, *civil servant* eli kansan palvelija. Harris (1990: 4) toteaa kuitenkin, että hallintokoneiston osana palvelijasta tulee helposti myös herra, sillä virkamiehet käyttävät merkittävällä tavalla valtaa sekä tekevät jatkuvasti kansalaisia koskevia päätöksiä. Virkamiesten ja hallinnon vallankäyttö nostaaakin kiinnostavalla tavalla esiin kysymyksen demokratian ja hallinnon välisestä suhteesta.

Demokratian ja hallinnon välistä suhdetta on pitkään pidetty yhtenä demokratian vaikeimmista ongelmista (Björk, Bostedt & Johansson 2003: 20). Pohjimmiltaan se kytkeytyy lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan erottamiseen toisistaan eli niin sanottuun politiikka–hallinto-dikotomiaan. Poliitiikka–hallinto-dikotomia voidaan tiivistettynä kuvata pyrkimyksenä eriyttää toisistaan hallinto ja politiikka tavalla, jossa poliittiset päättäjät vastaavat politiikan muotoilusta ja hallinto poliittisen agendan toteuttamisesta käytännössä. Hallinnolta politiikka–hallinto-dikotomia edellyttääkin puolueettomuutta eli kykyä toteuttaa poliittista agendaa asiantuntevasti, mutta samalla neutraalisti, jotta

hallinnon prosessit eivät poliittisessa mielessä pääse vaikuttamaan ohjelmien ja toimenpiteiden sisältöön. (Demir & Nyhan 2008: 82.)

Politiikan ja hallinnon eriyttäminen toisistaan on herättänyt monissa yhteiskuntatutkijoissa vastustusta ja sen on esimerkiksi 1940-luvun lopulla tyrmännyt Paul H. Appleby (1949) toteamalla julkisen hallinnon olevan politiikkaa: ”*Public administration is policy making*”. Hallinnon vallankäyttö ja sen poliittinen merkitys liittyykin Björkin, Bostedtin ja Johanssonin (2003: 19–21) mukaan ennen kaikkea julkisessa hallintokoneistossa väistämättä esiintyvään byrokratiaan, josta helposti tulee itseään ruokkiva valtamekanismi: järjestelmän vallan kasvaessa, heikentyy valta säädellä itse systeemiä. Hallinnon ja politiikan erottaminen toisistaan onkin vähitellen todettu keinotekoiseksi ajatukseksi, sillä virkamiesten ja hallinnon merkitys osana poliittista prosessia on kiistaton.

Demokratian kannalta virkamiesten aseman korostuminen byrokration seurauksena on ongelmallista, sillä sen myötä edustuksellinen demokratia ja poliittiset päättäjät jäävät ikään kuin taka-alalle. Myös kansalaiset etäännyvät päätöksenteosta. Hallinnon osalta tämä onkin merkinnyt tilivelvollisuuden ja responsiivisuuden vaateiden korostumista sekä poliittisia päättäjiä että kansalaisia kohtaan.

4.2. Responsiivinen julkishallinto

Myöhempi julkishallintoa koskeva keskustelu on korostanut julkishallinnon ja julkisjohtajan roolia poliittisten päättäjien ja kansalaisten välisenä toimijana, jonka tehtävänä on tasapuolisesti välittää ja suojella molempien osapuolten toiveita ja intressejä (Harmon & Mayer 1986: 402–403). Keskusteluun on erityisesti noussut responsiivisuuden käsite, jolla lyhyesti tarkoitetaan vastaanottavaisuutta tai reagointikykyä. Julkishallinnon kannalta responsiivisuudessa on siten kyse hallinnon kyvystä vastata kansalaisten (ja poliittisten päättäjien) toiveisiin (Vigoda 2002: 527).

Hallinnon responsiivisuuden lisäämisen vaateet voidaan kiinteästi liittää New Public Management (NPM) -johtamisdoktriiniin, joka on viimeisen kahdenkymmenen vuoden

ajan pyrkinyt tuomaan julkishallinnon johtamistyöhön managerialistisempaa otetta sekä yksityiseltä sektorilta omaksuttua tehokkuus-, kustannus- ja vaikuttavuusajattelua. NPM:n avulla on siten pyritty hakemaan vastauksia ylikasvaneen julkisen sektorin ongelmiin, joita mittavan byrokratian lisäksi ovat olleet virkamieskeskeisyys, tehottomuus ja jähmeys. (Horton 2003: 403–404.)

New Public Managementin ansiona voidaan pitää markkinalähtöisen ajattelun ja markkinaohjautuvan palvelutuotannon juurruttamista julkiselle sektorille, jonka avulla mahdollista tehottomuutta ja joutokäyntiä on pystytty kitkemään pois. Muutosten myötä myös kansalaisten rooli on muuttunut ja palvelujärjestelmässä heidät nähdäänkin yhä enemmän asiakkaina ja kuluttajina, jotka ovat ennen kaikkea kiinnostuneita palvelujen laadusta ja saatavuudesta. NPM:n tarjoama yksisuuntainen responsiivisuus ei kuitenkaan Vigodan (2002: 527–528) mielestä toimi toivotulla tavalla, sillä pelkkä asiakkaan rooli passivoittaa kansalaisia suhteessa hallintoon. Boxin, Marshallin, Reedin ja Reedin (2001: 614–615) mielestä NPM on kaikessa markkinalähtöisyydessään jopa vieraannuttanut kansalaiset julkisia palveluja tuottavista organisaatioista.

Lääkkeeksi apatiaa ja kansalaisten passiivisuutta vastaan Vigoda (2002: 528) tarjoaa responsiivisuuden ja yhteistyön (collaboration) yhteen liittämistä. Kansalaisten ja hallinnon välisessä yhteistyössä on siten Vigodan (emt) mukaan kyse aktiivisesta ja kaksisuuntaisesta toiminnasta, jossa osallistumisen ja osallistamisen keinoin liitetään yhteen kahden tai useamman osapuolen voimat. Yhteistyöhön liittyy osallistumisen lisäksi myös vapaa ja rajoittamaton tiedonkulku, innovointi, kompromissien ja yhteisen mielen etsiminen sekä oikeudenmukaisempi vallan ja resurssien jakaminen. Tässä muodossaan yhteistyön voidaan mitä parhaimmalla tavalla katsoa edustavan demokratian ihanteita eli vastaavan haasteeseen hallinnon ja demokratian yhteensovittamisesta.

4.3. Yhteistyötä korostava julkishallinto

Yhteistyötä painottavaa julkishallintoa ja -johtamista, *collaborative public management*, pidetään verrattain tuoreena lähestymistapana hallintoon, vaikka sen käytäntöjä onkin

ollut olemassa jo pidemmän aikaa. Yhteistyötä korostavalla julkishallinnolla tarkoitetaan tiivistettynä useiden eri organisaatioiden yhteistoimintaa ja ongelmanratkaisua tavalla, johon ei kyetä yhden yksittäisen toimijan voimin. Yhteistyötä voidaan toteuttaa sekä vertikaalisesti hallinnon omien rajojen sisällä että horisontaalisesti ottamalla mukaan muita julkisen ja yksityisen sektorin toimijoita. Yhteistyöhön perustuva julkishallinto on tällöin paitsi sen omia hallintorajoja ylittävää, myös poikkisektoraalista ja organisatorisella tasolla rajoittamatonta toimintaa, joka ei aina noudata ennalta sovittuja, virallisia menettelytapoja. (McGuire 2006: 33–35.)

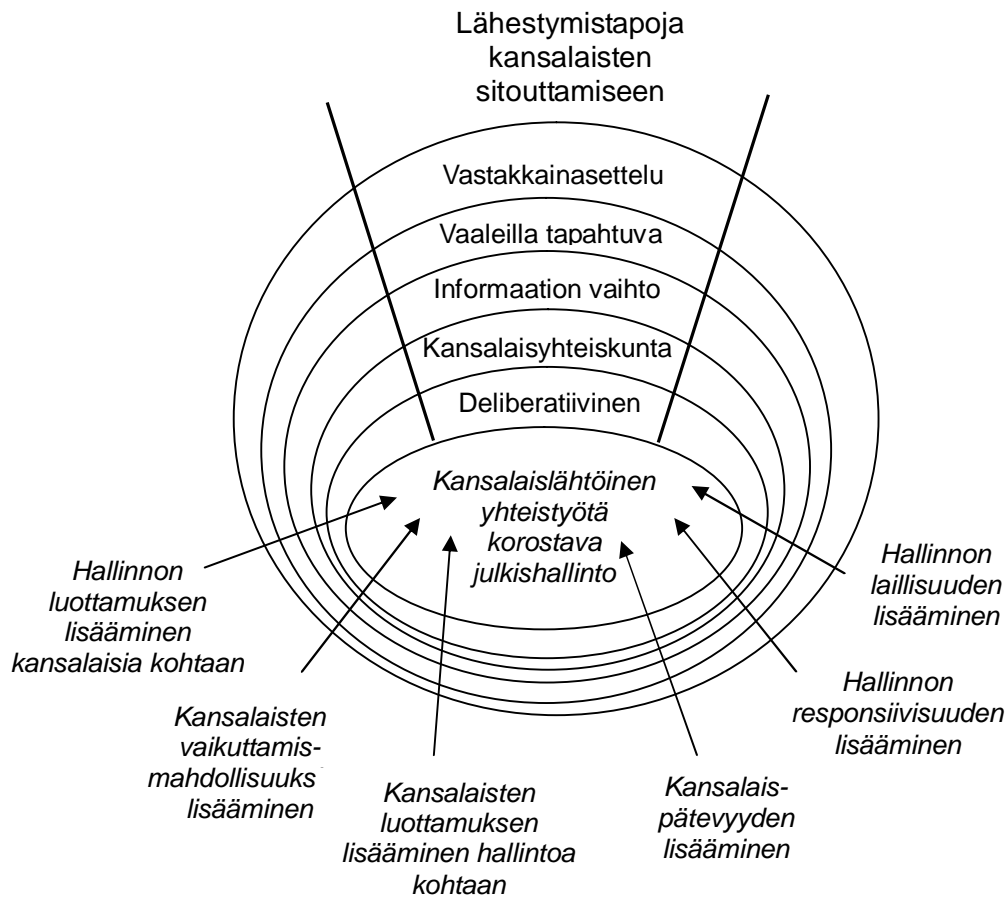
Yhteistyötä korostava julkishallinto nojaa olettamukseen yhteistyöllä saavutettavasta synergiaedusta, jonka avulla pystytään löytämään ratkaisu yksittäiselle organisaatiolle mahdottomalta tuntuvaan ongelmaan. Synergiaedun aikaansaaminen edellyttää kuitenkin onnistumista osallistumisprosessissa, jonka keskeisimpinä osa-alueina McGuire (2006: 37–38) pitää oikeiden toimijoiden löytämistä, tehtävien oikeaa jakoa, osapuolten sitouttamista sekä tuotteliaan ja tavoitteellisen ilmapiirin synnyttämistä keskinäisen luottamuksen ja tietojenvaihdon avulla.

Yhteistyötä tekevää julkishallintoa pidetään monesti kannatettavana jo osallistumisprosessin itsensä takia, vaikka sillä saavutettavia todellisia hyötyjä ei pystyttäisikään todentamaan. Yksittäisissä tutkimuksissa on kuitenkin todettu monen eri toimijan välisen yhteistyön muun muassa lisäävän asiakastyytyvyyttä sekä toiminnan tehokkuutta. Toisaalta yhteistyötä korostava julkishallinnosta on olemassa myös negatiivisia kokemuksia, joita ovat aiheuttaneet muun muassa osapuolten väliset erimielisyydet, luottamuksen puute sekä epätietoisuus yhteistyön osapuolista. (McGuire 2006: 39–40.)

Yhteistyötä korostavaa julkishallinnon ideaa ovat erityisesti kansalaisten näkökulmasta kehittäneet Cooper, Bryer ja Meek (2006: 78–80), jotka nimittävät kansalaislähtöistä, yhteistyöhön perustuvaa johtamismallia *citizen-centered collaborative public managementiksi*. Mallia voidaan hahmottaa kansalaisten sitouttamisen näkökulmasta kuviossa 4, jossa uloimmilla kehillä ovat kansalaisten ja hallinnon vastakkainasettelu sekä vaa-leilla tapahtuva sitouttaminen. Kansalaisten ja hallinnon välinen yhteistyö syvenee kehien pienentyessä, jolloin osapuolten välisestä tiedonvaihdosta päästään kansalaisy-

teiskunnan toimintoihin sekä deliberatiivisiin käytäntöihin.

Kehien keskellä on kansalaislähtöinen yhteistyötä korostava julkisjohtamistapa, jonka toteutumisen edellytyksenä on ympyrämallin ulkopuolella nuolilla esitettyjen tekijöiden täytyminen. Näitä tekijöitä ovat hallinnon responsiivisuuden lisäämisen lisäksi luottamuksen lisääminen molempien osapuolten osalta, hallinnon laillisuuden lisääminen sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien sekä kansalaispätevyyden parantaminen. (Cooper ym. 2006: 79–80.)



Kuvio 4. Käsitteellinen malli eri lähestymistavoista kansalaisten sitouttamiseen. (Cooper ym. 2006: 80.)

Cooper ym. (2006) ovat todenneet edellä esitetyn mallin empiiristen tutkimustensa perusteella toimivaksi ja käyttökelpoiseksi tavaksi hahmottaa kansalaislähtöistä yhteistyötä korostavaa julkishallintoa. Samaa aihepiiriä ovat tutkineet myös amerikkalaistutkijat Martha Feldman ja Anne Khademian, jotka ovat lisäksi paneutuneet syvemmin kansalaisten ja virkamiesten väliseen yhteistyöhön liittyviin tekijöihin. Yhteistyön sijasta Feldman ja Khademian (2005: 8–9.) puhuvat kuitenkin inklusiosta eli kansalaisten eräänlaisesta sisällyttämisestä hallintoon.

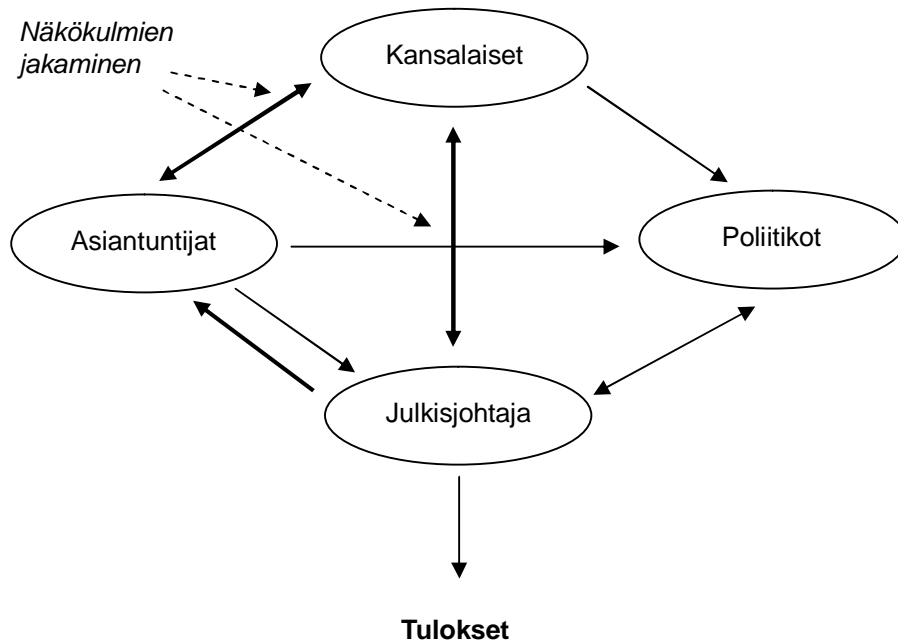
4.4. Inklusiivinen johtamismalli

Kuten edellä todettiin, ovat amerikkalaistutkijat Feldman ja Khademian (2005: 8–9) hahmotelleet uudentyyppistä inklusiivista tai vapaasti suomennettuna sisällyttävää johtamismallia, *inclusive managementia*, joka pyrkii yhdistämään kansalaisosallistumisen, tehokkaan asiantuntijavetoisen julkishallinnon sekä poliittisen päätöksenteon. Inklusiivisen johtamisen lähtökohtana on tällöin luoda hallinnollisia puitteita, joiden avulla kansalaisten osallistuminen julkiseen toimintaan ja päätöksentekoon on mahdollista. Taustalla on ajatus siitä, että kansalaisten suora osallistuminen tehostaa ydintoimintojen suorittamista, kehittää eri organisaatioiden ja sektoreiden välistä yhteistyötä sekä parantaa toimenpiteiden poliittista hyväksyntää ja toteutettavuutta.

Inklusiivisen johtamismallin lähtökohtana on kansalaisten, asiantuntijoiden sekä poliittisten päättäjien välinen vuorovaikutus. Keskeisimmässä roolissa on julkisjohtaja, jonka tehtävänä on luoda kansalasiin suorat, luottamukselliset suhteet sekä varmistaa poliitikkojen, asiantuntijoiden sekä kansalaisten välisen keskustelun onnistuminen säilyttämällä samalla tilivelvollisuutensa poliittisille päättäjille. Haasteena on yhdistää paikallinen tieto, poliittiset tavoitteet sekä asiantuntijuus tavalla, joka ylittää niin hallinnolliset kuin henkisetkin raja-aidat sekä mahdollistaa lopulta yhteisen päätöksenteon. (Feldman & Khademian 2005: 9–12; Feldman & Khademian 2007: 306.)

Kansalaisten, hallinnon, asiantuntijoiden sekä poliittisten päättäjien välistä vuorovaikutusta on kuvattu seuraavassa kuviossa 5, jossa kansalaisten osalta keskeisintä on kansalaisten ja asiantuntijayhteisön välinen näkökulmien jakaminen eli osallistuminen hallin-

toon. Julkisojohtaja toimii tällöin eräänlaisessa välittäjän roolissa eli huolehtii suhteista sekä kansalaisiin, asiantuntijoihin sekä poliitikkoihin. Julkisojohtaja myös kokoaa inkluusiossa syntyneet intressit ja mielipiteet yhteiseksi tulokseksi.

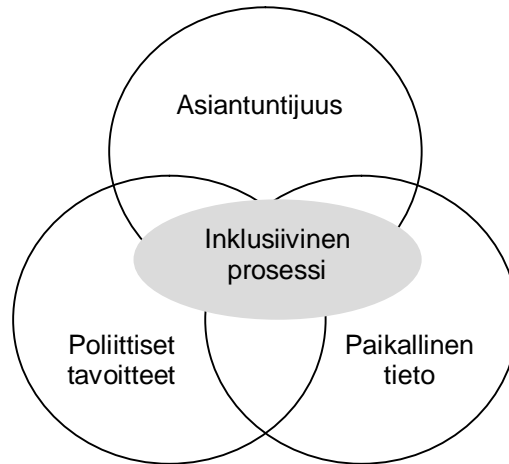


Kuvio 5. Inklusiivinen johtamismalli. (Feldman & Khademian 2005: 10.)

Inklusiivisen johtamisen haasteellisimpana osuutena voidaan pitää raja-aitojen ylittämisen problematiikkaa. Raja-aitoja voidaan löytää muun muassa maallikkotiedon ja asiantuntijatiedon kuin poliittisten tavoitteiden ja asiantuntijuudenkin väliltä. Julkisojohtajan tehtävänä on tällöin tiedostaa raja-aitojen olemassa olo sekä löytää keinoja niiden ylittämiseen. Inklusiivinen prosessi tiivistyy kansalaisten eli paikallistason tiedon, asiantuntijatiedon sekä poliittisten tavoitteiden väliseen vuorovaikutukseen, jolloin julkisojohtajalta vaaditaan kykyä yhdistää nämä kolme näkökulmaa. (Feldman & Khademian 2005: 23–24; Feldman & Khademian 2006: 93.)

Kansalaisten, asiantuntijoiden ja poliitikkojen intressit on koottu seuraavaan kuvioon 6,

jossa julkisjohtajan tehtävänä on ylittää kehikkojen rajat eli koota inklusiivisen prosessin tuloksena yhteen paikallinen tieto, asiantuntijatieto sekä poliittiset tavoitteet.



Kuvio 6. Inklusiivinen prosessi. (Feldmania & Khademiania 2005: 14 mukailten.)

Raja-aitojen ylittämisen keskeisimpinä välineinä voidaan pitää tiedottamista sekä suhteiden luomista. Tiedottajan roolissa julkisjohtaja pyrkii jakamaan samaa informaatiota kaikille osapuolille sekä toimimaan osapuolten keskinäisen tiedonvaihdon mahdollistajana. Tavoitteena on tällöin luoda ja toimeenpanna prosesseja, jotka mahdollistavat osapuolten välisen deliberaation. Toinen julkisjohtajan keskeisistä rooleista on toimia suhteiden luoja, jäsentäjänä ja ylläpitäjänä. (Feldman & Khademian 2005: 21–24.) Alla olevaan taulukkoon 2 on koottu neljä inklusiivisen johtamisen keskeisintä elementtiä, joilla on vaikutusta kansalaisten ja viranomaisten välisen luottamuksellisten suhteiden syntymiseen.

Taulukko 2. Inklusiivisen johtamisen välineitä ja tapoja suhteiden luomiseen ja luottamuksen rakentamiseen. (Feldman & Khademian 2004: 8.)

Hallinnollinen väline, jolla suhteita ja henkilökohtaista luottamusta luodaan	Tapa, jolla suhteita ja henkilökohtaista luottamusta luodaan
1) <i>Odotusten hallinta</i>	Keskeisten asioiden rajaaminen pettymysten välttämiseksi ja yhteisten tavoitteiden luomiseksi
2) <i>Keskusteluyhteyden avaaminen</i>	Kansalaisten kuuleminen ja tiedon siirtäminen prosessin ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämiseksi
3) <i>Yhteiset kokemukset</i>	Erilaisten identiteettien yhdistäminen
4) <i>Raja-aitojen ylittäminen</i>	Hajanaisen ja eri lähteistä tulevan tiedon ja osaamisen yhdistäminen

Odotusten hallinta aloitetaan jo valittaessa hankkeessa tai toimenpiteessä käytettävää kansalaisten osallistumismuotoa. Viranomaistoiminnassa on siten keskeisintä huomioida ne odotukset, joita hankkeen toimeenpano herättää kansalaisissa sekä suunnitella osallistumisprosessi tavoitteita tukevalla tavalla. *Keskusteluyhteyden avaaminen* ja ylläpitäminen muodostavat toisen tärkeän inklusiivisen johtamisen välineen. Pyrkimyksenä on luoda luottamukselliset suhteet kansalaisiin varmistamalla, että osallistuminen on mahdollista mahdollisimman monelle. Se on myös keskeinen informaation lähde, jota voidaan käyttää myös kohdennetusti esimerkiksi tietyllä asuinalueella. Pelkän keskusteluyhteyden avaamisen sijasta tulisi kuitenkin pyrkiä syvällisempään viranomaisten ja kansalaisten väliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. (Feldman & Khademian 2004: 9–11.)

Yhteisten kokemusten merkitys korostuu inklusiivisessa johtamisessa hankkeen hyväksymistä vauhdittavana tekijänä. Feldmanin ja Khademianin (emt.: 9–11) mukaan mahdollisimman monen eri näkökulman käsitteleminen avoimesti lisää ihmisten toisiaan kohtaan tuntemaa ymmärtämystä ja auttaa heitä siten hyväksymään tulevat toimenpiteet. Jokin yhteinen tempaus tai muu yhdistävä kokemus auttaa ihmisiä myös tarkaste-

lemaan asiaa oman edun sijasta yhteisön edun kannalta. Luottamuksellisen suhteen luomisessa on tärkeää myös huomioida kaikenlaisen tiedon olemassa olo ja hyväksyttävä se osaksi prosessia. Tavallisimmin kyse on asiantuntijatiedon ja kansalaisten tuottaman tiedon yhdistämisestä – *raja-aitojen ylittämisestä*, joka ei ole täysin ongelmaton. Maallikkotiedon hyödyntäminen osana päätöksentekoa lisää kuitenkin osapuolten välisiä yhteisymmärrystä ja edesauttaa hankkeen toteuttamista. (Feldman & Khademian 2004: 14–15.)

Feldman ja Khademian (2004: 14–15) eivät kiistä inklusiivisen johtamisen työläyttä, mutta toteavat sen vastaavan ”do more with less” -haasteeseen tuomalla hallinnon kenttään uusia resursseja. Ennen kaikkea kansalaisten mukaan ottaminen päätöksentekoon tuo viranomaistoimintaan kaivattua legitimitettä, hälventää vastarintaa sekä helpottaa muutosten toteuttamista ja toimeenpanoa. Inklusiivisen johtamisen hyödyt voidaankin nähdä kolmena hallintoa tukevana resurssina, joita ovat 1) uudet ideat ja informaatio kansalaisten mielipiteistä, 2) kohentunut valmius tehdä yhteisiä asioita koskevia päätöksiä sekä 3) poliittisen ja sosiaalisen pääoman syntyminen. Kaiken kaikkiaan inklusiivisella johtamisella voidaan vastata yhteisödemokratian haasteeseen.

4.5. Osallistavan julkishallinnon idea

Inklusiivisen johtamisen ja kansalaislähtöisen yhteistyötä korostavan hallinnon ajatukset voidaan tiivistää osallistavan hallinnon ideaan, vaikka tämä käsite ei välttämättä parhaalla tavalla kuvaakaan kansalaisten ja virkamiesten välistä, uudenlaista yhteistyötä. Suomenkieli ei kuitenkaan tarjoa englanninkielen sanalle collaboration vastaavaa, hyvää sanaa, joten kansalaisten osallistumisen korostamiseksi käsitteeksi on valittu osallistavuus ja osallistava julkishallinto. Osallistavan julkishallinnon ideassa keskeistä on siten virkamiesten ja kansalaisten välinen vuorovaikutus eli kansalaisten mukaan ottaminen toimenpiteiden suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Osallistavan julkishallinnon idea ankkuroituu inklusiiviseen johtamisajatteluun siten, että sen päätavoitteena on luoda kansalaisosallistumisen mahdollistavia sekä sitä tukevia

puitteita. Tässä erityisesti osapuolten välisen luottamuksen synnyttäminen sekä julkisjohtajan määrätietoinen ote kansalaisten osallistumiseen ja osallistumisvalmiuksien kehittämiseen ovat keskeisiä. Yhteistyötä korostavan julkishallinnon periaatteista osallistavan julkishallinnon ideaan on puolestaan poimittu kansalaisten ja hallinnon välisestä yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta. Pyrkimyksenä on siten ratkaista ongelmia monen toimijan voimin. Näiden kahden johtamismallin anti osallistavan julkishallinnon ideassa voidaan tiivistää kahteen seuraavaan kriteeriin:

1. Hallinnolliset puitteet mahdollistavat kansalaisten osallistumisen.
2. Kansalaisten ja virkamiesten välillä on aitoa vuorovaikutusta.

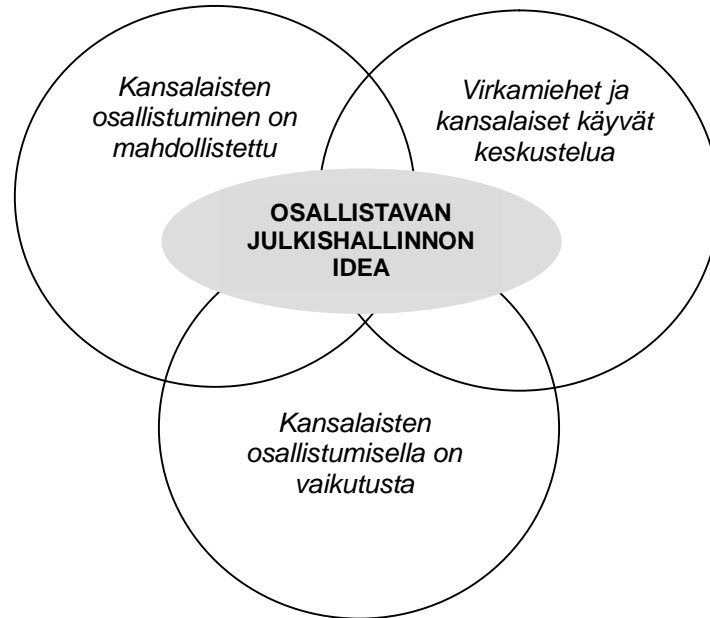
Hallinnollisilla puitteilla tarkoitetaan niitä käytäntöjä, joiden avulla kansalaisten on mahdollista tuoda mielipiteensä esille eli osallistua hallinnon toimenpiteisiin. Näitä käytäntöjä on paljon ja niihin voidaan lukea esimerkiksi julkinen kansalaiskuuleminen. Toinen kriteeri asettaa hallinnolle tiukemmat vaateet eli kansalaiset tulisi aidossa mielessä osallistaa käymällä asioista vastavuoroista keskustelua. Pelkkä tiedottaminen tai mielipiteiden tiedustelu ei siten täytä osallistavan julkishallinnon ideaa.

Osallistavan julkishallinnon ideassa on lisäksi huomioitava suoran kansalaisosallistumisen problematiikka eli kansalaisten osallistumista edistävät ja siihen vaikuttavat tekijät. Olennaisin onkin nähtävissä esimerkiksi Arnsteinin (1969) tikapuumallista, jossa kansalaisten osallistumisessa on kyse kansalaisten vallasta. Hallinnon kannalta vallanjakaminen on osittain ongelmallista, mutta kansalaisosallistumisen mielekkyyden takaamiseksi on kansalaisten osallistumisella oltava selkeästi nähtävissä olevaa vaikutusta asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Osallistavan julkishallinnon ideaan on siten kirjattava kolmanneksi kriteeriksi kansalaismielipiteen vaikuttavuus eli:

3. Kansalaisten mielipiteellä on selvästi osoitettavaa vaikutusta päätöksentekoon.

Kolmas kriteeri on kahta edellistä tiukempi, sillä se edellyttää hallinnolta kansalaismielipiteen huomioimista päätöksenteossa. Eräässä mielessä tätä voidaan pitää kansalaismielipiteen ja sen aikaansaaman vaikutuksen dokumentointina eli näkyvänä todisteena

kansalaisosallistumisen merkityksestä valmisteltavassa asiassa. Kriteeri on haasteellinen, mutta toisaalta se on ainoa tapa tuoda esiin kansalaisosallistumisen antia ja hyötyjä sekä torjua näennäisdemokratiaa.

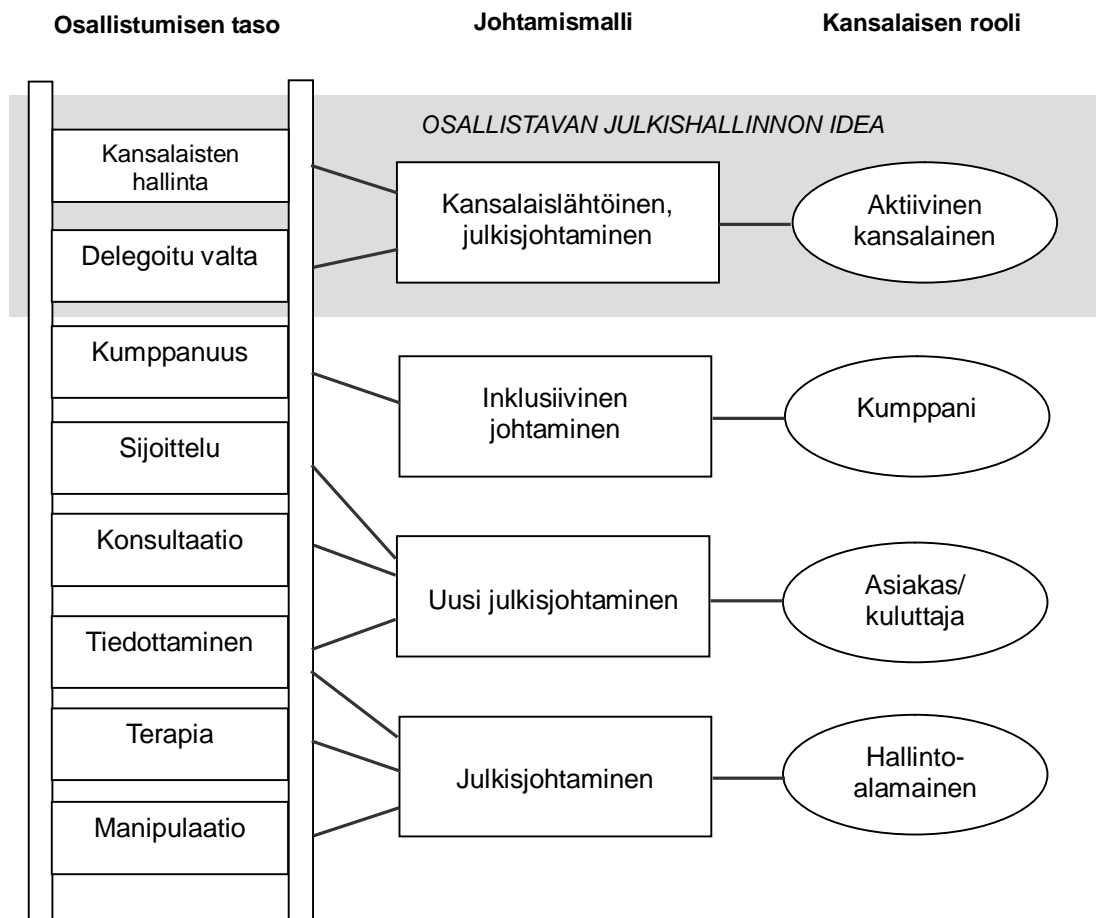


Kuvio 7. Osallistavan julkishallinnon idea.

Osallistavan julkishallinnon idea on koottu vielä yllä olevaan kuvioon 7, josta ovat nähtävissä idean toteutumisen kannalta tärkeimmät kolme kriteeriä. Kansalaisten osallistumisen mahdollistaminen, virkamiesten ja kansalaisten välinen dialogi sekä kansalaisosallistumisen vaikuttavuus ovat asioita, jotka lomittuvat toisiinsa ja yhdessä muodostavat osallistavan hallintomallin, jonka pyrkimyksenä on kansalaisten ja julkisjohtajien välisen yhteistyön ja vuorovaikutteisuuden avulla tehdä parempia yhteiskunnallisia päätöksiä. Malli vastaa myös demokratian lisäämiseen vaateisiin.

Osallistavan julkishallinnon ideaa voidaan edelleen tarkentaa kytkemällä se erilaisiin johtamismalleihin, kansalaisen rooleihin sekä osallistumisen tasoihin Arnsteinin tikapuumalliin mukaisesti. Kuviossa 8 alimmalla tasolla pitkälle 1900-luvun puoliväliin asti valinneessa hallintotavassa julkisjohtajan rooli päätöksentekijänä on ollut keskeinen,

jolloin kansalaiset on nähty osallistumisen minimivelvoitteen täyttävinä hallintoalamaisina. Osallistavat toimenpiteet ovat siten olleet lähinnä manipulatiivisia eli kansalaiset ovat olleet hallinnon vakuuttelun kohteena. Uusi julkisjohtaminen muutti 1980-luvulla kansalaisten roolia ennen kaikkea asiakkaiksi ja kuluttajiksi, mutta kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia se ei merkittäväällä tavalla edistänyt. Hallinnon tiedottamista ja konsultaatiota erilaisin mielipidetiedusteluin ja asiakaskyselyin lisättiin.



Kuvio 8. Osallistavan julkishallinnon idea kansalaisosallistumisen, johtamismallien ja kansalaisten rooliin nähden.

Inklusiivisen johtamisen idea on tässä hahmotelmassa tiivistetty kansalaisten ja julkisjohtajien väliseen kumppanuuteen, sillä mallin keskeisenä pyrkimyksenä on yhdistää

asiantuntijavetoinen julkishallinto, poliittiset intressit sekä kansalaismielipide. Tilivelvollisuus poliittisille päättäjille kuitenkin sitoo julkisjohtajan käsiä, joten kansalaisten osallistuminen on ennen kaikkea kumppanuutta. Kuvion korkeimmalla tasolla on siten kansalaislähtöinen, yhteistyötä korostava julkisjohtamistapa, jonka pyrkimyksenä on lisätä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia eli tarjota osallistavan julkishallinnon idean aktiivisille kansalaisille mukaisesti todellista valtaa ja aitoa osallisuutta päätöksentekoprosessiin.

5. SUOMALAINEN JA YHDYSVALTALAINEN JULKISHALLINTO KANSALAISTEN OSALLISTAJANA

Osallistavan julkishallinnon idean toteutumisen vertaileminen Yhdysvaltojen ja Suomen välillä on maiden erilaisuuden takia haasteellinen tehtävä, joka edellyttää ymmärtämystä maiden historiasta, kulttuurista, yhteiskunnasta sekä ihmisistä. Haasteellisinta vertailussa on erityisesti maiden suuri kokoero ja siitä johtuva vertailtavan tiedon yhdenmukainen keruu. Tämän tutkielman kannalta onkin syvällisen yhteiskunta-analyysin sijaan mielekkäämpää kuvata niitä eroja ja yhtäläisyyksiä, joita Yhdysvalloissa ja Suomessa esiintyy kansalaisten osallistumiseen liittyvissä hallinnon rakenteissa ja käytänteissä. Tarkastelu aloitetaan kuvaamalla kansalaisosallistumisen perustaa ja vaiheita Yhdysvalloissa ja Suomessa

5.1. Kansalaisosallistumisen perusta

Yhdysvalloissa kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja -oikeudet tunnustettiin jo ensimmäisten uudisraivaajien saapuessa Amerikkaan 1600-luvulla. Oman maatilkun lisäksi uudelle mantereelle muuttaneiden tähtäimessä oli vapaus, josta muodostui myöhemmin itsenäisyysjulistuksen ja koko uuden liittovaltion perusta. (Aho 2004: 23.) Vaikka amerikkalaisen demokratian juuret ovat syvällä maan historiassa, on huomio liittovaltion perustuslaissa kansalaisten yhteiskunnallisten oikeuksien sijasta keskittynyt ennen kaikkea suojelemaan kansalaisten omaisuutta ja niihin liittyviä vapauksia. Liittovaltion perustajat näkivätkin aikanaan omia intressejään ajavan enemmistövallan jopa uhkana yksilöille ja amerikkalaiselle yhteiskunnalle, minkä seurauksena enemmistötyrannian estämiseksi liittovaltioon päädyttiin rakentamaan mittava hallintokoneisto. (Grisez Kweit & Kweit 2007: 191.)

Kansanvallan ja tasa-arvon periaatteet näkyvät kuitenkin osavaltioiden asemassa ja suhteessa liittovaltioon. Liittovaltion perustuslain mukaan kaikki valta, joka ei perustuslain mukaan kuulu liittovaltiolle, kuuluu osavaltioille ja kansalaisille (Irish & Prothro 1970: 55). Osavaltioiden autonomia on siten kiistämätön vähentämättä kuitenkaan viiden-

kymmenen osavaltion muodostaman liittovaltion yhtenäisyyttä. Irish ja Prothro (1970: 126) totevatkin, että yhä nykyäänkin osavaltioiden ”kansallistunne” elää vahvana ja amerikkalaisuuden lisäksi ihmiset kokevat itsensä kiinteästi osavaltioidensa asukkaiksi.

Myös Suomessa demokraattisella järjestelmällä on pitkä, yli satavuotinen historia, jonka aikana vaalikelpoisuus ja äänioikeus ovat poikkeuksellisesti koskeneet yhtäläisesti kaikkia suomalaisia. Edustuksellisen demokratian, parlamentarismen ja paikallisen itsehallinnon periaatteet yhdessä kansalaisten yhdenvertaisuuden, poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten vapauksien ja oikeuksien kanssa ovat olleet kirjattuina Suomen Hallitusmuotoon jo vuodesta 1919, jonka jälkeen niihin on tehty melko vähän muutoksia. (Saukkonen 2006.) Valtio ja kunnallinen itsehallinto ovat siten taanneet suomalaisille yhteiskunnalliset osallistumismahdollisuudet itsenäisen Suomen alkumetreiltä lähtien, vaikka aina 1960-luvulle asti hallintoa voidaankin kuvata hyvin muotorationaaliseksi ja poliittista järjestelmää lujaa hallitusvallan ideologiaa suosivaksi (Nousiainen 1998: 24).

Kansalaisten yhteiskunnallisen roolin osalta voidaan todeta, että Yhdysvalloissa Grisez Kweitin ja Kweitin (2007: 191–192) mukaan kansalaisten asemaa suhteessa politiikan tekoon ei liittovaltion perustamisen yhteydessä koskaan tarkasti määritelty, vaikka yksilön vapautta ja osallistumisen kulttuuria vahvistettiin edelleen Yhdysvaltojen itsenäisyysjulistusta ja perustuslakia vuonna 1791 seuranneessa perusoikeussopimuksessa (Bill of Rights). Osallistumisen kannalta merkittävänä oikeutena voidaan sopimuksessa pitää erityisesti kansalaisten oikeutta osallistua hallintoon, *right to petition*. Laajan yhteiskunnallisen osallistumisen sijaan osallistumisoikeudessa oli pitkään kuitenkin kyse kansalaisten oikeudesta oikaista itseään koskevat syytökset ja väittämät ilman rangaistuksi tulemisen pelkoa. (Langton 1979: 403.)

Suomessa kansalaiset ovat maan itsenäistymisen ja parlamentarisoitumisen jälkeen olleet pitkään lähinnä hallintoalamaisia, sillä yksilönvallan ja byrokratian perinteet jatkuivat edelleen osana itsenäisen valtion poliittista kulttuuria. Muutos alamaisroolista kohti kansalaisuutta käynnistyi Suomessa siten vasta pitkälti toisen maailman sodan jälkeen, jolloin valtio alettiin esivallan sijasta nähdä enemmän yhteiskunnallisena palveluntuot-

tajana (Nousiainen 1998: 24–25).

Kansalaisten välisellä tasa-arvolla on Suomessa kuitenkin pitkä perinne, sillä naiset saivat Suomessa jo vuonna 1906 äänioikeuden ensimmäisten joukossa maailmassa. Yhdysvalloissa tasa-arvoisia toisiinsa nähden olivat pitkään perustuslain hyväksymisen jälkeen vain valkoiset, maata omistavat miehet, jotka liittovaltion ensimmäisissä vaaleissa muodostivat yhteensä vain noin kymmenen prosenttia kaikista amerikkalaisista. (Grisez Kweit & Kweit 2007: 191–192.) Naisille äänioikeus suotiin Yhdysvalloissa vuonna 1920 ja mustille paljon myöhemmin eli vasta vuonna 1965. Nykyään äänestää saa jokainen yli 18 vuotta täyttänyt Yhdysvaltojen kansalainen, joka on rekisteröitynyt äänestäjäksi (Putnam 2006: 32–33). Tässä mielessä jo äänestämisen liittovaltion tai osavaltion vaaleissa voidaan ymmärtää poliittisena aktiivisuutena. Suomessa äänestys-oikeuden saavat puolestaan kaikki 18 vuotta täyttäneet Suomen kansalaiset.

Yhdysvaltojen ja Suomen poliittisen järjestelmään tai äänestämiskäytäntöihin ei tässä tutkielmassa ole mielekästä paneutua, joten äänestämiskiivisuuden osalta todetaan sen verran, että se on molemmissa maissa laskenut viimeisten vuosikymmenten aikana. Yhdysvalloissa äänestysaktiivisuus on rekisteröitymisen helpottamisen sekä muista äänestämisen kynnyksen laskemiseen tähtäävistä toimista huolimatta laskenut noin 25 % syistä, jotka Putnamin (2006: 32–35) mukaan johtuvat pääsääntöisesti yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista ja sukupolven vaihdoksesta. Myös teknologian ja uusien viestimien nopea kehitys on tuonut oman lisänsä äänestyskäyttäytymisessä tapahtuneeseen murrokseen, jossa sodan jälkeiset sukupolvet ja heidän lapsensa äänestävät aikaisempaa heikommin.

Äänestysaktiivisuuden lasku ei Yhdysvalloissa näy ainoastaan liittovaltion keskeisten toimijoiden valinnassa vaan myös osavaltio- ja paikallistasolla pidettävissä vaaleissa äänestysinnostus on laskenut. Myös kansalaisyhteiskunnan ja järjestötoiminnan kriisiytymisestä on nähty merkkejä (Putnam 2006: 50–52).

Vastaava äänestysaktiivisuuden laskua kuvaava trendi on demokratian vahvasta kannatuksesta huolimatta havaittavissa myös Suomessa, jossa kansalaisten yhteiskunnallinen

vaikuttaminen on vähentynyt kuluneiden kahden viime vuosikymmenen aikana jopa enemmän kuin muualla Pohjoismaissa. Äänestysinnostuksen laskun taustalla ovat pääosin puolueiden jäsen toiminnan heikkeneminen, kansalaisten etääntyminen puolueista sekä heikentynyt usko omiin vaikuttamismahdollisuuksiin. Äänestämistä ei myöskään koeta samassa määrin velvollisuutena kuin aikaisemmin. (Borg 2006: 52–53.) Suomalaisen kritiikin keskiössä ovatkin demokraattisen järjestelmän ja instituutioiden sijasta poliittisten vaikuttamismahdollisuudet sekä poliitikot. Myös luottamus eduskuntaa ja valtion virkamieskuntaa kohtaan on vähentynyt (Saukkonen 2006).

5.1.1. Kansalaisosallistumisen vaiheita Yhdysvalloissa

Liittovaltion perustamisajosta lähtien Yhdysvaltojen hallinnolle on ollut tyypillistä hierarkkinen organisointitapa sekä julkisen sektorin ja byrokratian voimakas kasvu, joka on jatkunut aina 1900-luvulle asti. Järjestelmän keskiössä on ollut vahvasti virkamies, joka laillisesta näkökulmasta katsottuna on ollut vastuullinen sekä presidentille että kongressille, mutta jolle mittava byrokratia on käytännössä mahdollistanut huomattavasti liikumavaraa ja vapauksia. Hallintoa ohjaavan lainsäädännön on jopa katsottu rakentuneen aktiivista kansalaisuutta torjuvaksi, jotta poliittinen päätöksenteko ja hallintojärjestelmä eivät häiriintyisi. (Kathi & Cooper 2005: 560.)

Liittovaltion lainsäädäntö ei siten vielä 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä toteuttanut amerikkalaisen demokratian henkeä kansalaisosallistumisen osalta. Hallinnon organisoimista koskeva keskustelu keskittyikin ennen kaikkea hallinnon tieteellistämiseen, jonka viitekehyksessä byrokraattinen virkamieskoneisto nähtiin tavoiteltavana luotettavuutensa, pysyvyytensä sekä tehokkuutensa ansiosta. Denhardt ja Denhardt (2000) ovat kuitenkin kuvanneet julkishallintoa pikemminkin hierarkkiseksi, kontrolloivaksi sekä budjetoinnin että henkilöstön kannalta jäykäksi järjestelmäksi, joka on sulkenut ulkopuolelleen niin kansalaiset kuin uudenlaiset innovaatiot.

Kansalaisosallistumista tukevien rakenteiden luominen aloitettiin Yhdysvalloissa voimallisesti siten vasta toisen maailmansodan jälkeen, jolloin kansalaisten informoimiseksi ja palautteen keräämiseksi perustettiin liittovaltiotason The Federal Register -

hallintoelin. The Federal Registerin avulla kansalaisilla oli mahdollisuus saada tietoa eri viranomaisten suunnittelemista toimenpiteistä ja ohjelmista sekä antaa palautetta joko kirjallisesti tai julkisten kuulemisten avulla. Tätä 1940-lukua Langton (1979: 405) nimittää tiedottamisen ja kommentoinnin (inform and comment) aikakaudeksi, jolloin kansalaisten ja viranomaisten välinen vuoropuhelu sai Yhdysvalloissa virallisemmän ja näkyvämmän aseman. Aina 60-luvulle asti julkinen toiminta suhteessa kansalaisiin oli kuitenkin ennen kaikkea informoimista ja tiedon jakamista päättäjiltä kansalaisille (Creighton 1999: 249).

Tiedottamisen ja kommentoinnin aikakautta seurasi Yhdysvalloissa kohdennetun osallistamisen (targeted involvement) aika, jonka keskeisenä saavutuksena voidaan pitää The Housing and Development Actin seurauksena luotuja naapuruuskomiteoita, joita perustettiin kaupungin uudistamistoimenpiteiden kohteena oleville alueille 1950-luvulla. The Housing and Development Actia seurasivat vuonna 1964 köyhien osallistumista tukeva The Economic Opportunity Act sekä vuonna 1966 The Model Citizens Program, jonka pyrkimyksenä oli kansalaisten aktiivinen osallistaminen asuinaluetasolla. Ohjelmien elinikä jäi tosin melko lyhyeksi, sillä ne myöhemmin Nixonin kaudella lakkautettiin viranomaisten jouduttua hankaluuksiin voimallisesti omia etujaan ajavien naapuruuskomiteoiden kanssa. Laajaa kansalaisosallistumisen kulttuuria se ei kuitenkaan pysäyttänyt, sillä köyhille ja vähemmistöön kuuluville kansalaisille myönnettiin pysyvä osallistumisoikeus asioihin, jotka koskettavat heidän elinpiiriään. (Langton 1979: 405–406.)

Hallintoteoreettiselta kannalta katsottuna kansalaisten aseman vahvistamisen taustalla on ollut 1960-luvulla jalkautunut uusi julkishallinto, *New Public Administration*, joka jatkona *administrative state* -nimellä kulkeneelle hallintoajattelulle nosti ensi kertaa esiin kansalaisten roolin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Merkittävänä virstanpylväänä voidaan erityisesti pitää New Yorkissa vuonna 1968 järjestettyä Minnowbrookin konferenssia, jossa joukko hallintoteoretikkoja korosti kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja virkamiesten vastuullisuutta kansalaisille. Konferenssi ei kuitenkaan vielä käytännössä muuttanut hallintoa kansalaisia osallistavammaksi, vaikka 60- ja 70-luvuilla käynnistettiin lukuisia kansalaisten osallistumiseen tähtääviä ohjelmia niin liit-

tovaltio-, osavaltio- kuin paikallistasonkin hallinnossa. (Deleon & Deleon 2002; Kathi & Cooper 2005: 562.)

1970-luvulle tultaessa kansalaisosallistumisen termistä oli myös tullut yleinen käsite kuvaamaan monia eri kansalaisten vaikuttamisen ja osallisuuden käytänteitä Yhdysvalloissa. Uuden julkishallinnon kannustamana kansalaisten toimeenpanemien ehdotusten määrä kasvoi huippuunsa, osallisuutta tukevia hankkeita, ohjelmia, toimikuntia ja kansanliikkeitä perustettiin sekä kuulemistilaisuuksia järjestettiin Yhdysvalloissa enemmän kuin koskaan aikaisemmin (Langton 1979: 404; Matsusaka 2005: 190). Langton (emt. 404) nimittääkin tätä vuosikymmentä yleisen hyväksymisen ajaksi (general acceptance), jolloin kansalaisten osallistamisesta oli lainsäädännön myötä tullut pysyvä osa hallinnon toimintaa.

1970-luvulla kansalaisosallistumisen tavoitteet määriteltiinkin Yhdysvalloissa yleisesti seuraaviksi (Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1979: 70–71):

- 1) Informaation jakaminen kansalaisille
- 2) Informaation saaminen kansalaisilta ja kansalaisista
- 3) Julkisten päätösten, ohjelmien hankkeiden ja palvelujen parantaminen
- 4) Hyväksynnän lisääminen julkisia päätöksiä, ohjelmia, hankkeita ja palveluja kohtaan
- 5) Julkisen toiminnan täydentäminen vapaaehtoistyön avulla
- 6) Poliittisten valtakuvioiden ja resurssien allokoinnin muuttaminen
- 7) Yksilöiden ja vähemmistöjen oikeuksien ja etujen suojeleminen
- 8) Huonojen ja vaikeiden julkisten päätösten tekemisen välttäminen

Listaa tarkastellessa voi huomata, että kansalaisosallistumisen tarkoitus ja tavoitteet olivat Yhdysvalloissa jo 70-luvulla melko pitkälle hahmoteltu sekä tällä tavalla otettu osaksi hallinnollista ajattelua. Uuden julkishallinnon alulle panemat siemenet kansalaiskeskeisyydestä syvenivätkin edelleen New Public Management -ajattelun myötä, joka vielä kertaalleen haastoi vanhan byrokraattisen hallinnon 1980-luvulla. Uusi johtamis-doktriini onkin hallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden lisäksi korostanut julkisen sekto-

rin tilivelvollisuutta ja asiakaslähtöisyyttä, vaikka mielipiteet sen todellisesta kansalaisia osallistavasta vaikutuksesta jakaantuvat. (Kathi & Cooper 2005: 560.)

Kathi ja Cooper (emt.) summaavat 2000-luvun amerikkalaista hallintokulttuuria toteamalla sen yhä sisältävän paljon vanhoja piirteitä, jotka eivät ideaalisella tavalla mahdollista kansalaisten osallistumista. Hallintoteoreettiselta kannalta katsottuna amerikkalaisessa hallinnon tutkimuksessa on kuitenkin monelta osin korostunut kansalaisten osallistumisen problematiikka sekä osallistavan julkishallinnon ja johtamisen eetos. Osallistavan ja yhteistyötä korostavan julkisjohtamistavan avauksia onkin hiljalleen tehty ja etenkin tutkimuksellisessa mielessä esimerkkejä toimivista osallistumiskäytännöistä on alkanut kertyä. Aihetta käsitellään tarkemmin seuraavassa pääkappaleessa, jota ennen sanotaan muutama sana suomalaisesta hallinto- ja johtamiskulttuurista.

5.1.2. Kansalaisosallistumisen vaiheita Suomessa

Suomalaisen julkishallinnon kehityslinjoja on jaotellut Nousiainen (1998: 260–261), joka on erotellut toisistaan kolme keskeisintä vaihetta, joita ovat:

- 1) vahvan byrokraattisen hallinto- ja virastokäytännön kausi vuosina 1810–1965
- 2) hyvinvointivaltion hallinnon kausi vuosina 1965–1990 sekä
- 3) uudistuvan julkishallinnon kausi 1990-luvulta lähtien.

Kansalaisten osallistumisen näkökulmasta keskeisimpänä kautena voidaan pitää hyvinvointiyhteiskunnan luomisen jälkeistä aikaa, sillä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen alkoi tuolloin varsinaisesti Suomessa. Sitä ennen suomalaiset yhteiskunnalliset suunnittelujärjestelmät keskittyivät ennen kaikkea yhdyskuntien alueellisen kasvun ja sen seurausten ennakointiin. Ennen 1960-lukua kansalaisten osallistumisen ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen jäikin voimakkaan taloudellisen kasvun ja kaupungistumisen jalkoihin ja siten myös vähemmälle huomiolle (Keränen & Mäkitalo 1987: 12).

1960- ja 70-lukujen taitteessa kansalaisten osallistumista ja hallinnon läpinäkyvyyttä

pyrittiin lisäämään viranomaisilta kansalaisille tapahtuvaa tiedonvälitystä parantamalla. Myös erilaisia informaatio- ja osallistumistilaisuuksia järjestettiin muun muassa kunnan yleiskaavaprosessien yhteydessä Varsinaisia asukkaiden aktivoimiseen ja osallistamiseen pyrkiviä hankkeita toteutettiin Suomessa 1970-luvulta lähtien jonkin verran, mutta lähinnä yksittäisesti. Kansalaisten osallistumisen ja osallistumismahdollisuuksien niukkuutta kuvaavatkin hyvin Keräsen ja Mäkitalon (1987: 21–23) hahmotelmat 1970- ja 80-lukujen viranomaistoiminnan kansalaisosallistumisen ideologiasta, jossa keskeisesti on korostunut kansalaisten vieraantumisen estäminen ja ymmärtämyksen lisääminen tiedottamalla. Kansalaisten mukaan ottamista suunnittelu- tai päätöksentekoon ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena, vaikka viranomaisten ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen merkitys tunnistettiin. Keränen ja Mäkitalon (emt.) summaavatkin suomalaisen osallistumisjärjestelmän olleen vielä 1980-luvun lopulla valvontapainotteinen sekä vahvasti paternalistinen.

Kuntademokratian kannalta tarkasteltuna keskeisen sysäyksen kansalaisten osallistumiseen antoi vuoden 1976 kunnallislaki, joka loi edellytyksiä demokratian kehittämiseen kuitenkin sillä varauksella, että kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskäytäntöjen käyttöönotto jäi kuntien oman aktiivisuuden varaan. Kuntademokratian kehitysprosessia hidasti edelleen 1990-luvun lama, jonka jälkeen se sai taas vauhtia vuoden 1995 kunta-laissa, joka keskeisesti pyrki vahvistamaan kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. (Koski 1995.)

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamisesta ja myönteisestä suhtautumisesta huolimatta suomalaista osallistumiskeskustelua on 1990-luvulla leimannut kansalaisten irtaantuminen perinteisestä politiikasta (Sjöblom 2002: 77–78). Kehityksen kääntämiseksi valtioneuvosto korostikin vuonna 1998 tekemässään hallintopoliittisessa periaatepäätöksessä kansalaisten todellisten vaikuttamismahdollisuuksien ja hallinnon julkisuuden ja avoimuuden vahvistamista kaikilla hallinnontasoilla. Periaatepäätöksen konkretisoimiseksi vuonna 2000 käynnistyivät osana keskushallinnon uudistamista Kuule kansalaista -hankkeet, jotka pyrkivät keskushallinnon tasolla tieto-osallisuuden sekä suunnitteluosallisuuden lisäämiseen (Valtiovarainministeriö 2001).

Kuule kansalaista -hankkeita seurasi myöhemmin myös Vanhasen ensimmäisen hallituksen vuonna 2003 käynnistämä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003–2007), jonka päätavoitteena oli vahvistaa kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamista sekä parantaa demokratian toimivuutta. Kansallisena demokratiahankkeena ohjelma korosti keskeisesti 1) kansalaiskasvatusta, 2) kansalaistoimintaa ja -yhteiskuntaa, 3) kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta sekä 4) edustuksellisen demokratian toimivuutta. Ohjelma on siten tietoisesti pyrkinyt vaikuttamaan äänestysaktiivisuuden kohottamiseen sekä aktiivisen kansalaisuuden ja osallistuvan demokratian kehittämiseen. (Harju 2007.)

Hallinnon ja johtamisen näkökulmasta kansalaisten osallistumisen ja demokratian toteuttaminen ovat kutakuinkin kulkeneet samoja kehityskaaria niin Suomessa kuin Yhdysvalloissa. Suomessa hallinnon uudistukset ovat kuitenkin käynnistyneet myöhemmin kuin Yhdysvalloissa ja esimerkiksi New Public Management -johtamisdoktriini otettiin laajemmin käyttöön 1990-luvulla osana lama-ajan toimenpiteitä. Suomalainen järjestelmää kuvaakin hyvin tiheä reformitahti, jossa hallinnon uudistukset ovat seuranneet toisiaan. Uuden julkisjohtamisdoktriinin ja tuloksellisuusajattelun lisäksi suomalaisessa hallinnossa on viime vuosina korostanut merkittäväällä tavalla hyvän hallinnon periaatteet eli hallinnon eettisyys, asiakaslähtöisyys ja avoimuus. Myös kansalaisosallistumisen merkityksen korostumisesta on havaittavissa merkkejä esimerkiksi kuntalain uudistamisen yhteydessä.

5.2. Kansalaisosallistumisen rakenteet

Sekä Yhdysvalloissa että Suomessa kansalaisten osallistuminen sekä osallistumismahdollisuuksien lisääminen ja kehittäminen koetaan koko yhteiskunnan kannalta merkittäviksi jo demokratiaperinteen kannalta. Keskeisin kansalaisvaikuttamisen tapa on molemmissa maissa äänestäminen vaaleissa, mutta tämän tutkielman kannalta vaalien avulla tapahtuva osallistuminen on jätetty tarkastelun ulkopuolelle näkökulman ollessa ennen kaikkea suorassa kansalaisosallistumisessa. Kansalaisosallistumisen rakenteissa on siten kyse niistä hallinnollisista puitteista, jotka mahdollistavat kansalaisten suoran osal-

listumisen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Luontevin tapa lähestyä näitä rakenteita on ensin sanoa muutama sana kansalaisten osallistumisesta koskevasta normiperustasta, sillä lainsäädäntö on merkittävin hallinnon tehtäviä, toimintaa ja päätöksentekoa ohjauva tekijä (Harmon & Mayer 1992: 34–35).

Suomessa kansalaisten osallistumisoikeudet turvaava lainsäädäntö on laajaa ja sen lähtökohdat on kirjattu perustuslakiin. Yksi keskeisimmistä säädöksistä on kansanvaltaisuuden periaate, joka takaa yksilöille osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen eli velvoittaa julkisen vallan edistämään ja luomaan mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle. Perustuslain muotoilua voidaan kuitenkin pitää varsin väljänä, minkä lisäksi se jättää myös täsmentämättä tavat, jolla julkisen vallan on täytettävät edistamis- ja turvaamisvelvoitteensa (Oikeusministeriö 2002).

Yhdysvalloissa kansalaisten vapaus- ja osallistumisoikeudet on niin ikään kirjattu maan yli 200 vuotta vanhaan perustuslakiin, jonka jälkeen kansalaisten osallistumisoikeudesta hallintoon on seuraavan kerran säädetty yksityiskohtaisemmin vuonna 1946 The Administrative Procedures Actissa (APA). Julkisen toiminnan avoimuudesta ja julkisuudesta on lisäksi säädetty tarkemmin Freedom of Information Actissa, joka velvoittaa kaikkia viranomaisia pyyntöä vastaan asettamaan nähtäville kaikki julkiseksi luokitellut asiakirjat, pöytäkirjat sekä muut dokumentit. Suomessa vastaavat velvoitteet on asetettu toiminnan julkisuutta koskevassa laissa, jossa muun muassa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999).

Toiminnan julkisuuden lisäksi hyvän hallinnon takeet turvataan Suomessa lailla (Hallintolaki 434/2003). Hyvässä hallinnossa on kyse yksilöiden perusoikeuksien turvaamisesta eli hallinnon velvollisuudesta toteuttaa hyvää hallintoa luottamuksen ja hallinnon legitimitetin turvaamiseksi. Kansalaisten osallistumisen kannalta tärkeitä hyvän hallinnon periaatteita ovat erityisesti toiminnan julkisuus ja avoimuus. Yhdysvalloissa hyvän hallinnon periaatteet on puolestaan kirjattu muun muassa vuonna 2001 voimaan astuneeseen Inter-American Democratic Charter -peruskirjaan.

Valtionhallinnon lisäksi merkittävin alueellinen itsehallintojärjestelmä on Suomessa kunnallishallinto. Kuntia voidaan lyhyesti kuvata itsenäisinä, kansalaishallinnollisina yksikköinä, jotka ovat tärkein yksittäinen desentralisaation muoto. Valtio vastaa tällöin paikallisen hallinnon organisoimisesta, määrää kuntien tehtävärakenteesta sekä ohjaa ja valvoo niiden toimintaa. Yksi keskeisimmistä valtiovallan välineistä on valtion kunnille myöntämät taloudelliset tuet, joiden avulla valtio pystyy ohjaamaan yhteiskunnallista kehitystä haluamaansa suuntaan. (Nousiainen 1998: 170.)

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä on siten löydettävissä myös kuntalaista, johon äänestys-oikeuden lisäksi on kirjattu kunnan valtuuston velvollisuus huolehtia kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain mukaisia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamistapoja voidaan edistää; 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, 2) järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa, 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia, 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa, 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. (Kuntalaki 365/1995.) Tämän lisäksi kuntalaiset voivat tehdä kunnanvaltuustolle aloitteen haluamastaan asiasta.

Myös Yhdysvalloissa hallinnon tasoja on useampia. Merkittävimmät näistä ovat liittovaltion hallinnon ohella osavaltioiden hallinto sekä erilaiset paikallishallinnon muut tasot. Osavaltioiden kansalaisosallistumista säätelevästä normistosta on vaikea sanoa mitään yleispätevää, sillä osavaltiot ovat lainsäätämisen suhteen autonomisia eli ne asettavat liittovaltion perustuslain linjaamina omat lakinsa sekä järjestävät hallinnon haluamallaan tavalla. Tästä huolimatta liittovaltio ja osavaltio jakavat keskenään paljon valtaa ja vastuuta sekä toteuttavat eri toimenpiteitä tiiviissä yhteistyössä. Etenkin monet liittovaltion viranomaisista toimivat näkyvästi osavaltiotasolla ja useita liittovaltion hankkeita ja toimenpiteitä hallinnoidaan paikallisesti. Yhteistyölle luovat perustan myös liittovaltion osavaltioille myöntämät valtionavustukset, joiden avulla toteutetaan koko Yhdysvaltojen kannalta merkittäviä ohjelmia. Korvamerkittyjen valtionavustuksen tavoitteena onkin varmistaa kaikille amerikkalaisille tasavertaiset lähtökohdat elämään.

(Irish & Prothro 1970: 149–153.)

Liittovaltion ja osavaltion hallinnon lisäksi Yhdysvalloissa on vielä kolmas paikallishallinnon taso, jonka muodostavat piirikunnat (county) sekä suurkaupungit ja kaupungit. Piirikuntia on yhteensä noin 3000 ja niiden osavaltiokohtaiset määrät vaihtelevat aina Texasin 254 piirikunnasta Delawaren kolmeen piirikuntaan. Piirikuntien tehtävät ovat muuttuneet vuosien saatossa ja nykyään ne vastaavat muun muassa kuluttajansuojeluun, talouden kehittämiseen, työllisyyteen ja ympäristöön liittyvistä tehtävistä. Piirikunnan hallinto on pääasiassa järjestetty kolmella eri tavalla, joita ei tässä ole syytä eritellä sen tarkemmin. (An Overview of County Government 2009.)

Piirikuntien lisäksi kaupungeilla (towns, cities) ja kunnilla on omaa hallintoa. Paikallishallinnosta ei ole mainintaa Yhdysvaltojen perustuslaissa, joten sen järjestäminen on lähes yksinomaan osavaltioiden vastuulla, jotka määrittelevät paikallishallinnon tehtävät omassa lainsäädännössään. Liittovaltion ja paikallistason hallinto toimivat kuitenkin tiiviissä yhteistyössä eli toteuttavat jatkuvasti erilaisia hankkeita yhdessä niin virallisissa kuin epävirallisissakin yhteyksissä. (Ferguson & McHenry 1970: 515.)

5.3. Kansalaisosallistumisen käytäntöjä

Sekä Suomessa että Yhdysvalloissa kansalaisten osallistumiselle on luotu monenlaisia mahdollisuuksia. Erityisesti Yhdysvalloissa tutkijat ovat nimenneet useita kymmeniä erilaisia osallistumistapoja, joita voidaan jaotella neljään pääkategoriaan osallistumisen luonteen mukaan. Landon (1999: 118) mukaan näitä kategorioita ovat:

- 1) Vaaleilla tapahtuva vaikuttaminen
- 2) Yksilövaikuttaminen
- 3) Ryhmässä tapahtuva osallistuminen
- 4) Suora kansalaisosallistuminen

Vaaleilla tapahtuva vaikuttaminen on länsimaisissa demokratioissa tyypillisin tapa vai-

kuttaa eli kansalaiset valitsevat edustajansa äänestämällä. Yksilövaikuttamisessa on puolestaan kyse yksittäisten kansalaisten ja virkamiesten välisestä yhteydenpidosta eli kansalaiset voivat tehdä aloitteita ja ottaa yhteyttä päättäjiin. Ryhmässä tapahtuvaksi osallistumiseksi Lando (1999: 118) puolestaan luokittelee kuulumisen johonkin järjestöön, puolueeseen tai toimikuntaan, joka pyrkii vaikuttamaan päätöksentekoon. Suora kansalaisosallistuminen on omana kategorianaan siksi, että siinä kansalaiset toimivat osana jotakin paikallista toimikuntaa tai komiteaa, jolla on selvä yhteys paikallishallintoon. Ryhmässä tapahtuva osallistuminen muuntuu suoraksi osallistumiseksi silloin, kun paikallishallinto hyväksyy sen viralliseksi toimijaksi, jolla on valtaoikeuksia.

Edellä esitettyä jaottelua silmällä pitäen seuraavassa tarkastellaan erilaisia osallistumista ja vaikuttamistapoja, joita kansalaisille on suotu yhdysvaltalaisessa ja suomalaisessa hallinnossa. Ensimmäinen kategoria jää tarkastelussa ulkopuolelle, sillä edustuksellinen demokratia ei kuulu tutkielman viitekehykseen.

5.3.1. Yksilövaikuttaminen

Sekä Suomessa että Yhdysvalloissa kansalaiset voivat monella tavalla olla yhteydessä virkamiehiin ja päättäjiin sekä nostaa asioita julkiseen keskusteluun. Sjöblomin (2006: 248–249) mukaan yksilövaikuttamista ovat esimerkiksi yhteyden ottaminen luottamushenkilöihin ja virkamiehiin, vetoomusten tekeminen, kyselyihin vastaaminen sekä yleisönoimastolle kirjoittaminen. Myös erilaiset boikotit ja mielenosoitukset ovat yksilövaikuttamisen keinoja. Suomessa kuntalaiset voivat lisäksi laatia kunnallisaloitteen haluumastaan asiasta.

Sekä Yhdysvalloissa että Suomessa kansalaisia on kannustettu yksilövaikuttamiseen järjestämällä muun muassa avointen ovien päiviä, joissa kansalaiset voivat tutustua julkiseen toimintaan. Kansalaisten mielipiteitä on myös kartoitettu pitämällä julkisia keskustelu- ja tiedotustilaisuuksia sekä teettämällä erilaisia asukas- ja asiakaskyselyjä. Myös julkisten toimijoiden internet-sivut tarjoavat kansalaisille vaikuttamismahdollisuuksia sekä keinon ilmaista mielipiteitä.

Yksilövaikuttamisen jäsentäminen osana suoran kansalaisvaikuttamisen keinovalikoi-
maa on osin ongelmallinen, sillä toisaalta kansalaiset voivat sen avulla tuoda suoraan
esiin mielipiteitään ja avata keskustelua, mutta toisaalta yksilövaikuttaminen myös
usein rajoittuu voimakkaasti aloitteen tekemiseen. Yksilövaikuttamisen merkitys ja vai-
kutukset päätöksentekoon onkin vaikeasti osoitettavissa, joten osin myös tästä syystä yksi-
lövaikuttamisen vertaaminen kahden maan välillä on vaikeaa. Yksilövaikuttamisen kei-
nojen arviointi edellyttäisikin muun muassa vertailukelpoista tietoa eri vaikuttamiskei-
nojen käytöstä. Puutteellisen aineiston takia yksilövaikuttamiseen ei tässä tutkielmassa
voida mennä sen syvemmälle eikä se välttämättä ole mielekästäkään, sillä tutkielman
tässä osassa on lähinnä tarkoitus selvittää eri kansalaisvaikuttamisen tapoja ja käytäntö-
jä. Yksilövaikuttamisesta todetaan tältä osin, että se on molemmissa maissa monin ta-
voin mahdollista.

5.3.2. Kuulemis- ja lausuntomenettelyt

Kuulemis- ja lausuntomenettely ei selkeästi istu Landon (1999: 118) kategoriointiin,
sillä sitä ei voida kattavasti rajata yksilö- tai ryhmävaikuttamiseen eikä se toisaalta ole
myöskään suoraa kansalaisosallistumista. Kuulemiskäytäntöjä on kuitenkin käytössä
sekä Suomessa että Yhdysvalloissa ja kansalaisten osallistuminen tapahtuukin molem-
missa maissa pääsääntöisesti erilaisten kuulemis- ja lausuntomenettelyiden avulla. Kuu-
lemisella tarkoitetaan yleisesti suullisesti tapahtuvaa tiedonantoa, mutta myös kirjalli-
sesti annettavassa lausunnossa on kyse kuulemisesta. Lausunto- ja kuulemismenettelyä
käytetään molemmissa maissa erityisesti lakia säädettäessä, jolloin tarkoituksena on
saada kansalaisnäkökulma valmisteltaviin asioihin. (Oikeusministeriö 2002.)

Suomessa kansalaisten kuuleminen sisältyy hyvään lainvalmistelutapaan, joten se on
yksi valtiohallinnon keskeisimmistä tavoista osallistaa eri sidosryhmiä. Kuulemista
edellytetäänkin ennen lopullista päätöksentekoa erityisesti merkittäviä lakiesityksiä tai
valtioneuvoston päätöksiä valmisteltaessa. Suomessa yksittäisillä kansalaisilla ei kui-
tenkaan yleensä ole mahdollisuutta osallistua kuulemistilaisuuksiin vaan tilaisuudet on
pääasiassa suunnattu eri järjestötoimijoille sekä muille viranomaisille ja asiantuntijoille.
Lausunnon antoa edeltää tavallisesti myös kirjallinen lausuntopyyntö, vaikka lausunnon

voi halutessaan antaa mikä tahansa kansalaisjärjestö tai asiantuntijataho. Myös yksityishenkilö voi jättää asiasta lausunnon. Käsittelyssä olevia hankkeita on mahdollista seurata sähköisesti valtioneuvoston HARE-hankerekisteristä. (Oikeusministeriö 2002: 15; Valtiovarainministeriö 2008: 27.)

Myös Yhdysvalloissa lakiesitysten valmistelussa kuullaan eri sidosryhmiä. Suomeen verrattuna suurin ero syntyy kuitenkin siinä, että merkittäviä lakeja säädettäessä myös kansalaisilla on mahdollisuus osallistua julkisiin kuulemistilaisuuksiin. Valmistelevalle viranomaisella on tällöin velvollisuus tehdä asiasta julkinen ilmoitus, jossa kuulemisen ajankohdasta ja sisällöstä tiedotetaan. (Johnson 2003: 13.) Lausunnon antamista on lisäksi Yhdysvalloissa helpotettu Regulation.gov-verkkopalvelulla, joka on liittovaltion ministeriöiden ja virastojen yhteinen sivusto, jolle on koottu kaikki lainsäädäntöhankkeet. Regulations.gov-palvelun avulla kansalaiset voivat seurata liittovaltiotasolla tehtäviä päätöksiä ja toimenpiteitä, mutta myös esittää niistä mielipiteensä. Käsittelyajan päätyttyä vastuuviranomainen on velvollinen tekemään kansalaisten antamista lausunnoista koosteen. (Taipale 2007: 9.)

Liittovaltion lainsäädännön lisäksi kansalaisten kuulemista edellytetään Yhdysvalloissa myös muilla hallinnon tasoilla. Menettelyt liittyvät pääosin julkiseen, eri hallinnon aloille suunnattuun rahoitusjärjestelmään. Esimerkiksi Yhdysvaltojen asunto- ja yhdyskuntakehitysministeriön alaan kuuluvan rahoituksen (The Department of Housing and Urban Development, HUD) saamiseksi osavaltiot joutuvat laatimaan viisivuotissuunnitelmia, joissa kansalaismielipide on selkeästi huomioituna. Laki edellyttääkin, että osavaltiot tekevät kirjallisen kansalaisosallistumisen suunnitelman, *citizen participation plan*, jonka tarkoituksena on varmistaa ja luoda kansalaisille riittävät yhteiskunnalliset osallistumismahdollisuudet erityisesti viisivuotissuunnitelman valmistelussa. (Housing Assistance Council 2009.)

Kansalaisosallistumisen suunnitelman on lisäksi täytettävä lain asettamat kansalaisosallistumisen minimivaatimukset, joihin kuuluvat muun muassa viisivuotissuunnitelman asettaminen julkisesti nähtäville ja kommentoitavaksi sekä ainakin yhden julkisen asunto- ja yhdyskuntakehitystä koskevan kansalaiskuulemisen järjestäminen. Osavaltioiden

lisäksi kansalaisosallistumisen suunnitelma vaaditaan myös muilta paikallishallinnon toimijoilta kuten piirikunnilta, jos ne hakevat asunto- ja yhdyskuntakehitysministeriön rahoitusta hankkeilleen. (Housing Assistance Council 2009.)

Kansalaiskuulemisten käyttöä Yhdysvalloissa kuvaa hyvin se, että esimerkiksi New Yorkin osavaltiossa järjestettiin vuonna 1998 yksistään ympäristöministeriön toimesta 250 julkista kansalaiskuulemistä. Ympäristöhallinnossa kansalaisten osallistuminen onkin pitkälle määritelty ja sille on asetettu tietyt kriteerit, jotka on hankkeiden valmistelussa täytyttävä. Kansalaisten kuulemista toteutetaan usein myös vapaaehtoisesti ilman ja siitä onkin tullut vakiintunut tapa kerätä tietoa, arvioida hankkeita ja vaihtoehtoja sekä tehdä päätöksiä Yhdysvalloissa. Erityisesti vähemmistöön ja sosiaaliselta asemaltaan heikompien kuulemiselle on liittovaltion lainsäädännössä selkeät perusteet. (Creighton 1999: 253; McComas 2001: 36–37.)

5.3.3. Kansalaisvaltuustot, -toimikunnat ja ryhmät

Erilaisten kansalaisvaltuustojen, toimikuntien, lautakuntien ja työryhmien hahmottaminen Yhdysvaltojen hallintojärjestelmästä on vaikeaa, sillä ne toimivat monilla eri hallintotasolla monenlaisten tehtävien ympärillä. Myös näiden yhteistyömuotojen virallisuusaste vaihtelee eli osa toimijoista on liittovaltion tai osavaltion asettamia ja osa vapaaehtoisuuteen perustuvia. Seuraavassa näitä komiteoita ja valtuustoja on tarkasteltu melko kursiiivisesti, sillä syvempään analyysiin ei tämän tutkielman puitteissa ole mahdollista mennä.

Liittovaltion tasolla neuvoa-antavia toimikuntia, *citizen advisory committees*, perustettiin Yhdysvalloissa innokkaasti 60- ja 70-luvuilla, jolloin niitä käytettiin ensimmäisinä kansalaisosallistumisen välineinä julkishallinnossa. Neuvoa-antaviin toimikuntiin kuuluu tavallisesti kansalaisia, viranomaisia sekä muita edustajia keskeisistä sidosryhmistä eli toimikunnat toimivat hallinnon ja kansalaisten välisenä linkkinä ja tarjoavat virallisen foorumin eri tahojen väliselle keskustelulle. Ratkaisuja haetaan siten ottamalla huomioon kaikkien osapuolten intressit. (Creighton 1999: 253–254.)

Neuvoa-antavia toimikuntia voidaan jaotella kolmeen eri tasoon, joita ovat asiantuntija-toimikunnat, politiikkatason toimikunnat sekä paikalliset tai alueelliset toimikunnat. Näistä kaksi ensimmäistä toimivat pääasiassa liittovaltion tasolla ja niiden edustajisto on osin ammattimaista. Paikallistason neuvoa-antavissa toimikunnissa kansalaisedustus ja mahdollisuus keskustella omaan lähiympäristöön liittyvistä asioista näkyvät puolestaan vahvemmin. (Long & Beierle 1999: 5–7.)

Nykyään toimikuntatyöskentelyä käytetään edelleen, vaikka niiden perustamista on pyritty rajoittamaan toimikuntia koskevan lain (The Federal Advisory Committee Act, FACA) tultua voimaan vuonna 1972. Laki asettaa toimikuntien perustamiselle tiukat ehdot sekä velvoittaa työskentelyltä avoimuutta ja julkisuutta (Creighton 1999: 253–254). Neuvoa-antavia toimikuntia voidaan kuitenkin edelleen pitää merkittävänä kansalaisosallistumisen kanavina, sillä niiden on todettu 1) lisäävän kansalaisten tietämystä, 2) tarjoavan tavan välittää tärkeiksi katsottuja arvoja hallinnolliseen päätöksentekoon, 3) tuottaneen parempia päätöksiä, 4) lisänneen luottamusta hallintoon sekä 5) vähentäneet erimielisyyksiä.

Neuvoa-antavia toimikuntia on Yhdysvalloissa hyödynnetty myös lainsäätämässä, jossa toimikuntatyöskentelylle on nimetty oma lainsäädäntötapa, *negotiated rulemaking*, joka otettiin käyttöön ensimmäisen kerran ympäristölainsäädännössä 1980-luvulla. Neuvottelevassa lainsäädäntötavassa on kyse kansalaisten osallistumisesta neuvoa-antavan toimikunnan työskentelyyn, jonka keskeisenä tehtävänä on valmistella ja säätää uusia lakeja. Toimikuntaan valitaan edustajia muun muassa kansalaisjärjestöistä, yrityksistä, paikallishallinnosta sekä ympäristöhallinnosta, mutta myös muut asiasta kiinnostuneet voivat osallistua toimikuntaan. Neuvoa-antavan toimikunnan tehtävänä on keskustelemalla muotoilla laista esitys, joka laitetaan julkisesti The Federal Register -palveluun nähtäville. Federal Registerissä kansalaiset voivat kommentoida esitystä tavalliseen tapaan, joten näiden kommenttien perusteella laki joko hyväksytään suoraan tai siihen tehdään tarvittavat muutokset. (Bryner 2001: 52–53.)

Neuvotteleva lainsäädäntötavan tehokkuutta on Brynerin (2001: 53–54) mukaan vaikea yleispätevällä tavalla arvioida, mutta sen eduiksi ovat luettavissa muun muassa kansa-

laisten mukaan ottaminen päätöksentekoon sitovalla tavalla valmistelun eri vaiheisiin. Bryner toteaaakin, että jo kansalaisten mukana olo on myönteinen asia, vaikka aikaansaadun lain onnistumista ei muulla tavalla voidakaan arvioida. Tavalliseen lainsäätämistapaan verrattuna neuvotteleva lainsäädäntö ei myöskään vie enempää aikaa. 2000-luvun alussa neuvottelevaa lainsäätämistapaa on kuitenkin hyödynnetty melko vähän.

Toinen virallinen osavaltiotasolla toimiva yhteistyöelin on vapaasti suomennettuna suunnittelukomitea, *planning committee* tai *plan commission*, johon kuuluu kansalaisten lisäksi paikallishallinnon edustajia. Suunnittelukomiteoiden tehtävänä on nimensä mukaisesti tehdä ja implementoida yhteiskuntasuunnitelmia eli ne ovat mukana koko suunnitteluprosessin ajan alusta loppuun saakka. Suunnittelukomiteaan kuulumisen vaatii jäseniltään pitkää sitoutumista sekä aitoa halua kumppanuuteen ja yhteistyöhön. (Public Participation Methods 2003.)

Suunnittelukomiteoiden lisäksi Yhdysvaltojen paikallishallinnossa on hyödynnetty myös *visiointia* sekä *fokusryhmiä* (focus groups). Visioinnissa kansalaiset osallistuvat lähiympäristönsä suunnitteluun visioimalla ja kertomalla, minkälaisessa ympäristössä he haluaisivat asua. Työskentely tapahtuu yksin tai ryhmissä. Visiointi toteutetaan kirjoittamalla tai kuvaamalla ja sen vaikutus on paras suunnitteluprosessin alkuvaiheessa, jolloin se voi merkittävälläkin tavalla ohjata prosessia ja suunnittelustrategiaa. Fokusryhmässä on puolestaan kyse yhdestä tapaamisesta, jossa pieni 5–12 henkilön ryhmä edustaa kansalaisia eli keskustelee hallinnon edustajien kanssa jostakin rajatusta aiheesta, johon halutaan kansalaismielipide. (Rowe & Frewer 2000: 8–9.)

Suomessa kansalaisten ja virkamiesten välisiä pysyviä toimikuntia, neuvostoja tai komiteoita ei laajassa mittakaavassa ole ja kansanvalta.fi -verkkosivuilla todetaankin, että kansalaisten kokonaisvaltainen osallistuminen on Suomessa ”*kohtalaisen harvinaista*” Kokonaisvaltaisella osallistumisella tarkoitetaan Yhdysvaltojen neuvoo-antavien toimikuntien kaltaisia osallistumistapoja, joissa kansalaiset osallistuvat aktiivisesti hallinnon päätöksentekoprosessiin ja yhteisten tavoitteiden määrittelyyn. (Päätöksentekoon osallistuminen 2009.) Myös nopeat internet-haut sanoilla ”kansalaispaneeli”, ”kansalaisraati”, ”fokusryhmä” ja ”kansalaistoimikunta” tuottivat vain muutamia, yksittäisiä hakutu-

loksia. Ainoina poikkeuksina tästä voidaan pitää kuntien vammais- ja vanhusneuvostoja, joiden pyrkimyksenä on vaikuttaa näitä erityisryhmiä koskevaan päätöksentekoon. Vanhus- ja vammaisneuvostot ovat yleensä kuntien asettamia, mutta niillä ei kuitenkaan ole varsinaista päätösvaltaa (Neuvostot 2009).

5.3.4. Asukastoiminta

Sekä Yhdysvalloissa että Suomessa on käytössä erilaisia tapoja, joilla tietyn alueen asukkaat voivat osallistua elinympäristönsä kehittämiseen. Yhdysvalloissa merkittävimpiin vaikuttamistapoihin kuuluvat asukasneuvostot, *neighborhood councils*, jotka tarjoavat kansalaisille vaikuttamiskanavan eri hallinnonaloilla tehtävään päätöksentekoon. Esimerkiksi Los Angelesissa naapurisuusneuvostot ovat alueen asukkaiden itsensä muovaamia ja organisoimia: järjestäytyttyään ne ovat oikeutettuja 50 000 dollarin suuruiseen vuosittaiseen rahoitusosuuteen, jonka neuvostot saavat käyttää valitsemiinsa hankkeisiin. (Musso, Weare, Oztas & Loges 2006.)

Musso ym. (2006) ovat todenneet naapurisuusneuvostojen luovan uusia yhteyksiä eri toimijoiden välille sekä tarjoavan uudenlaisen osallistumismahdollisuuden kansalaisille. Naapurisuusneuvostoilla ei ole todellista päätöksentekovaltaa esimerkiksi kaupungin hallintoprosesseissa, mutta niiden toimintaa voidaan kuitenkin pitää vaikuttavana, sillä naapurisuusneuvostoilla on taloudellisten resurssien lisäksi yhteys poliittisiin päättäjiin sekä tietoa kansalaismielipiteestä.

Yhdysvaltojen naapurisuusneuvostoja vastaavina toimijoina voidaan Suomessa pitää aluelautakuntia, joita ovat muodostaneet eri kaupunginosien tai kylien edustajat. Aluelautakunta toimii eri alueyhdistysten virallisena foorumina ja sen nimeää kunnanvaltuusto, joka voi myös antaa aluelautakunnalle päätösvaltaa tietyissä asioissa. Tavallisin aluelautakunta sekä asukasyhdistykset toimivat kuntalaisten vaikuttamiskanavina, joilla pyritään muun muassa tuomaan esiin asukkaiden liikennesuunnitteluun tai kaavoitus- ja rakentamisasioihin liittyviä intressejä. (Asukastoiminta 2006.)

Aluelautakuntien ja alueyhdistysten lisäksi Suomessa toimii erilaisia kylätoimikuntia ja

-yhdistyksiä, jotka pyrkivät monella tavalla kehittämään lähiympäristöään ja sen tarjoamia palveluja. Kylätoimikunnan keskeisenä tehtävänä on laatia kyläsuunnitelma, huolehtia sen toteuttamisesta sekä toimia kyläläisten ja kunnan välisenä yhteistyöelimenä. Kylätoiminnalla onkin Suomessa pitkä historia. (Asukastoiminta 2006.)

5.3.5. Kansanäänestys

Edellä esitettyjen kansalaisosallistumisen käytäntöjen lisäksi sekä Yhdysvalloissa että Suomessa voidaan tarvittaessa toteuttaa kansanäänestys. Suomessa kansanäänestyksen käyttämisestä on säädetty perustuslaissa, jonka lisäksi kansanäänestyksissä noudatettava menettelystä on säädetty lailla (Laki menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä 571/1987). Kansanäänestykset ovat Suomessa luonteeltaan neuvoo-antavia eli äänestystulos ei sido poliittisia päätöksentekijöitä. Tästä huolimatta valtiollista neuvoo-antavaa kansanäänestystä on käytetty Suomessa vain kaksi kertaa eli vuonna 1931 kieltoain kumoamisesta ja vuonna 1994 Suomen EU-jäsenyydestä.

Myös kunnan asukkaat voivat tehdä aloitteen kunnallisen neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämiseksi. Aloitteeseen vaaditaan kuitenkin, että sen on allekirjoittanut vähintään 5 % kunnan äänioikeutetuista asukkaista. Myöskään kunnallinen kansanäänestys ei sido päättäjien käsiä. Kunnallisia neuvoo-antavia kansanäänestyksiä on Suomessa toteutettu yhteensä noin 50, joista ensimmäinen järjestettiin vuonna 1991. Kunnalliset kansanäänestykset ovat pääosin koskeneet kuntaliitoksia.

Yhdysvalloissa kansanäänestykset voivat puolestaan olla joko neuvoo-antavia tai sitovia. Sekä sitova, että neuvoo-antava kansanäänestys voidaan kuitenkin toteuttaa vain osavaltiotasolla, joissa äänestettävän lain tai muutoksen luonne määrää kansanäänestysaloitteeseen tarvittavan äänimäärän. Esimerkiksi Nebraskan osavaltioissa uutta lakiesitystä koskevan sitovan kansanäänestysaloitteen taakse tarvitaan 7 % osavaltion rekisteröityneistä äänestäjistä ja perustuslain muutosta koskevaan sitovaan kansanäänestysaloitteeseen 10 % rekisteröityneistä äänestäjistä. (Gale 2009.) Kaikki osavaltiot eivät kuitenkaan ole sallineet sitovia kansanäänestyksiä.

5.3.6. Deliberatiiviset käytännöt ja kokeilut

Yhdysvalloissa on hyödynnetty myös jonkin verran deliberatiivista päätöksentekoa, kuten *kansalaisjurya* ja *konsensuskonferenssia*. Esimerkiksi The Jefferson Centerin järjestämiä kansalaisjuryhankkeita on toteutettu Yhdysvalloissa vuodesta 1974 lähtien noin 30 erilaisiin teemoihin liittyen (The Jefferson Center 2004). Konsensuskonferenssin ensimmäinen kokeilu toteutettiin puolestaan Yhdysvalloissa vuonna 1997, jonka jälkeen sitä on käytetty kansalaisosallistumisen välineenä joitakin kertoja.

Suomessa kansalaisjurn kaltaista deliberatiivista kokeilua ei ole tehty, mutta vastaavanlainen tieteellinen koe, kansalaiskeskustelu, järjestettiin vuonna 2006. Kokeilulla ei kuitenkaan ollut yhteyttä aiheena olleeseen varsinaiseen ydinvoimapäätösprosessiin (Mikä on kansalaiskeskustelu 2009).

5.4. Järjestötoiminta kansalaisvaikuttamisen kanavana

Landon esittämässä osallistumismuotojen kategorisoinnissa järjestö- ja puoluetoiminta on ryhmässä tapahtuvaa osallistumista. Järjestökiinnittyneisyys onkin sekä Yhdysvalloissa että Suomessa korkealla tasolla ja sen avulla kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon lähes kaikilla hallinnonaloilla. Tässä tutkielmassa mielenkiinto kohdistuu ennen kaikkea järjestöaktiivisuuteen ja -toimintaan, joka on myös toimivan kansalaisyhteiskunnan perusta. Hallinnon luomien kansalaisosallistumisen käytäntöjen lisäksi onkin siten syytä tarkastella amerikkalaista ja suomalaista kansalaisyhteiskuntaa ja erityisesti järjestötoiminnan merkitystä kansalaisten vaikuttamiskanavana.

Kansalaisyhteiskunta voidaan yksinkertaistettuna määritellä tavaksi ja keinoksi, jolla kansalaiset voivat edistää pyrkimyksiään (Ilmoinen 2005: 12). Tämän määritelmän mukaisesti kansalaisyhteiskunta on tärkeä ja keskeinen osa demokratiaa eli tapa, jolla kansalaiset voivat vapaasti koota yhteen näkemyksiään ja esittää niitä poliittisille päättäjille (Castells 2008: 78–79). Koski (1995: 60) on jakanut kansalaisyhteiskunnan toimijat nel-

jään pääryhmään, joista ensimmäisen muodostavat yksityiset ihmiset, perheet, suvut ja vapaaehtoiset auttaja- ja tukiryhmät, toisen vapaaehtoisjärjestöt, kolmannen yritykset ja palveluja myyvät järjestöt ja neljännen ryhmän kunnat ja toisinaan myös valtion paikallishallinto.

Kansalaisten vaikuttamisesta puhuttaessa keskeisenä kansalaisyhteiskunnan toimijatahona voidaan pitää erilaisia järjestöjä ja yhdistyksiä, jotka tarjoavat kansalaisille merkittävän tavan vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Järjestöaktiivisuudesta onkin keskusteltu vilkkaasti viime vuosina ja erityisesti Yhdysvalloissa on havaittu merkkejä kansalaisten passivoitumisesta myös yhdistystoiminnassa. Suomessa vastaavaa trendiä ei ole ollut nähtävissä, vaikka yhdistystoiminta onkin poliittisesta kehyksestä siirtynyt enemmän harrastustoimintaan (Helander 2006: 274–275).

Helanderin (emt) kuntalaisten asenteita ja osallistumista koskevasta tutkimuksesta käy ilmi, että suomalaiset ovat varsin kiinnittyneitä järjestöihin: kyselyyn vastanneista yli 13 000 suomalaisesta vain 6 % ei kuulunut mihinkään yhdistykseen vuonna 2004. Suomalainen kansalaisjärjestötoiminta koetaankin merkittäväksi yhteiskunnalliseksi vaikuttamiskanavaksi, sillä esimerkiksi EVA:n suomalaisten asenteita käsittelevässä raportissa jopa puolet vastaajista koki kansalaisjärjestön poliittisia puolueita paremmaksi tavaksi vaikuttaa (EVA 2003). Suomalainen yhdistys- ja järjestökenttä voidaankin nähdä hyvin asiallisena, lainkuuliaisena, pitkälle organisoituneena sekä valtiokytkennältään vahvana. Tämä on ehkäpä osaltaan mahdollistanut järjestöjen roolin kollektiivisena kansalaistoiminnan kommunikaatiokanavana kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen järjestelmän välillä (Ilmonen 2005: 16; Saukkonen 2006).

Demokratian kannalta suomalainen järjestötoiminta on tapa koota hajanaiset toimijat järjestäytyneeksi, kollektiiviseksi voimaksi, jolloin se väistämättä on myös kiinteä osa edustuksellista demokratiaa. Järjestöistä käsin kansalaiset voivatkin ilmaista yhteiskunnallisia näkemyksiään, tuoda asioita julkiseen keskusteluun sekä valvoa ja painostaa poliittisia instituutioita (Saukkonen 2006). Järjestötoiminnan vaikuttavuutta on kuitenkin melko vaikea arvioida, sillä esimerkiksi vuonna 2001 julkaistussa valtiovarainministeriön selvityksessä hallinnon edustajat näkevät kansalaisjärjestöjen roolin ja merkityk-

sen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa vähäisenä (Virtanen 2001: 42–43). Myös tuoreen vuonna 2009 julkaistun kansalaisbarometrin perusteella yli puolet suomalaisista kokee vaikuttamismahdollisuutensa poliittiseen päätöksentekoon heikoiksi tai melko heikoiksi (Siltaniemi ym. 2009: 18).

Yhdysvalloissa kansalaisyhteiskuntaa ja yhdistystoimintaa on erityisesti sosiaalisen pääoman näkökulmasta tarkastellut Putnam, joka on havainnut amerikkalaisessa järjestötoiminnassa huolestuttavia merkkejä. Amerikkalaisten järjestökiinnittyneisyys on kautta aikojen ollut korkealla tasolla ja siihen kiinnitti jo 1800-luvulla huomiota Alexis de Tocqueville, joka vieraili maassa tekemässä erilaisia yhteiskunnallisia havaintoja. Tocquevillen ajoista nykypäivään tultaessa, näyttäytyy amerikkalainen kansalaisyhteiskunta kuitenkin hieman erilaisena: kansalaisjärjestöjen määrän lisääntymisestä huolimatta niiden jäsenmäärät ovat merkittävästi pienentyneet eli niissä toimii enää vain kymmenesosa ihmisiä siitä, mitä 1960-luvulla (Putnam 2006: 50–53).

Jäsenmäärien pienentymisen lisäksi Putnam on huolissaan järjestötoiminnan luonteen muuttumisesta. Paikallistason jäsenkeskeisessä toiminnassa on havaittavissa vakavia näivettymisen merkkejä fokuksen siirtyessä yhä vahvemmin kansalliseen politiikantekoon ja vaikuttamiseen. Toiminta onkin ammattimaistunut monelta osin ja ihmisten välisten tapaamisten sijaan jäsenyyttä ylläpidetään lähinnä vuosimaksujen avulla. Tämä kehitystrendi onkin mahdollistanut monien erittäin vahvojen järjestöjen syntymisen, jotka todella pystyvät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Kansalaisten osallistumisen kannalta järjestötoiminta on siten edelleen merkittävässä roolissa Yhdysvalloissa, vaikka se ei ehkä toisella vuosituhanella olisikaan yhtä kansalaiskeskeistä kuin aikaisemmin.

6. OSALLISTAVAN JULKISHALLINNON IDEAN TOTEUTUMINEN YHDYSVALLOISSA JA SUOMESSA

Osallistavan julkishallinnon idealle on edellä asetettu kolme keskeistä kriteeriä, joita ovat 1) kansalaisosallistumisen mahdollistavien puitteiden luominen, 2) kansalaisten ja virkamiesten välinen aito vuorovaikutus sekä 3) kansalaisten mielipiteen vaikuttavuus päätöksentekoon. Ideaa on lisäksi tarkasteltu kehikossa, jossa eri johtamistavat ja kansalaisten roolit on liitetty osallistumisen tasoihin eli Arnsteinin tikapuumalliin. Kehikko toimii seuraavassa pohjana pohdittaessa ja analysoitaessa osallistavan julkishallinnon idean toteutumista Yhdysvalloissa ja Suomessa. Tarkastelu aloitetaan arvioimalla kansalaisosallistumisen käytäntöjä eli analysoimalla ensimmäisen kriteerin täyttymistä.

6.1. Kansalaisosallistumisen puitteet

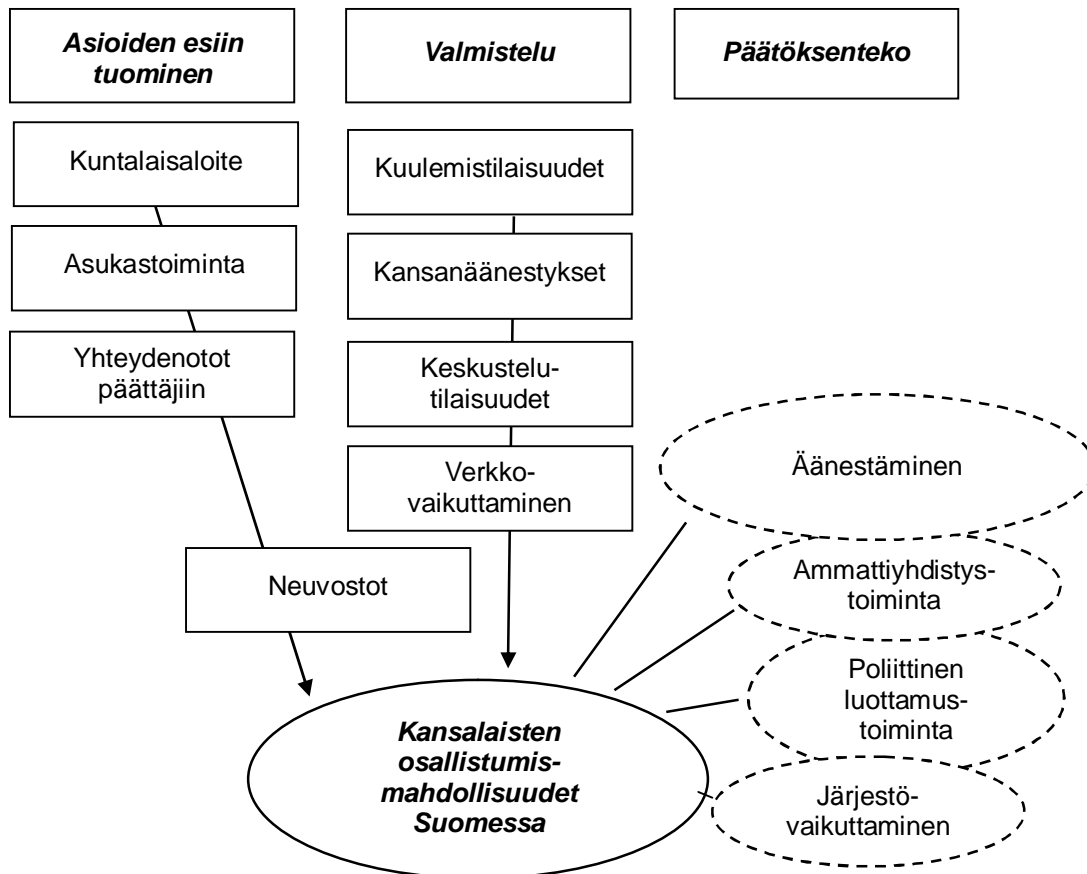
Suomessa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on kirjattu näkyvällä tavalla Suomen perustuslakiin, kuntalakiin sekä muihin erityislakeihin. Perustuslaki muun muassa velvoittaa julkista valtaa edistämään ja luomaan mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle. Myös kuntalaisissa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista on säädetty kattavasti.

Sekä perustuslakia että kuntalakeja on kuitenkin kritisoitu siitä, että ne ovat muotoilultaan väljiä eivätkä aseta konkreettisia osallistamisvelvoitteita julkiselle vallalle (Oikeusministeriö 2002). Saurin (2003: 62–63) mukaan esimerkiksi kuntalain 27. pykälä on kaikessa hyvässä tarkoituksessaan vain näennäisdemokraattinen lausuma, josta puuttuu kokonaisnäkemys paikallisen ja alueellisen demokratian toteuttamisesta sekä kansalaisten asemasta. Sauri katsookin, että nykyisen kuntalain puitteissa katsontakanta on edelleen hallinnosta kansalaiseen eikä kansalaisesta hallintoon.

Saurin näkemystä puoltaa myös kansanvalta.fi -internetsivulla esitetty tyypittely suomalaisten osallistumisrooleista. Sivuston mukaan suomalaiset voivat toimia 1) aloitteen tekijöinä, 2) kuulemiseen osallistujina, 3) kokonaisvaltaisina osallistujina sekä 4) pa-

lautteen antajina. Näistä rooleista kolme edustaa yksisuuntaista osallistumista. Myös Suomessa käytössä olevia osallistumistapoja voidaan pitää pääasiassa yksisuuntaisina sekä painottuneena enemmänkin asioiden esiin tuomiseen kuin päätöksentekoon. Kansanvalta.fi -verkkosivujen mukaan suomalaiset voivat osallistua äänestämällä, tekemällä kunnallisaloitteen, ottamalla yhteyttä päättäjiin, osallistumalla keskustelu- ja kuulemistilaisuuksiin, asukastoimintaan ja yhdistyksiin sekä hoitamalla poliittista luottamustoimea. Myös verkko vaikuttaminen, kansanäänestys sekä neuvostot luetaan vaikuttamiskanaviksi. (Päätöksentekoon osallistuminen 2009.)

Suomalaisten osallistumis- ja vaikuttamistavat on koottu seuraavaan kuvioon 9. Kuvion perusteella voidaan todeta, että suomalaiset pystyvät vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vain epäsuorasti edustuksellisen demokratian, järjestöjen, puolueiden sekä ammattiyhdistysten avulla, sillä kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet rajatuvat yksilövaikuttamisen vuoksi pääasiassa vain aloite- sekä valmistelutasoille. Yhteiskunnalliseen päätöksentekoon suomalaiset eivät siten pysty suoraan osallistumaan. Tämän perusteella voidaankin todeta, osallistavan julkishallinnon ensimmäinen kriteeri eli kansalaisosallistumisen mahdollistavat puitteet, ei täysin täyty Suomessa.

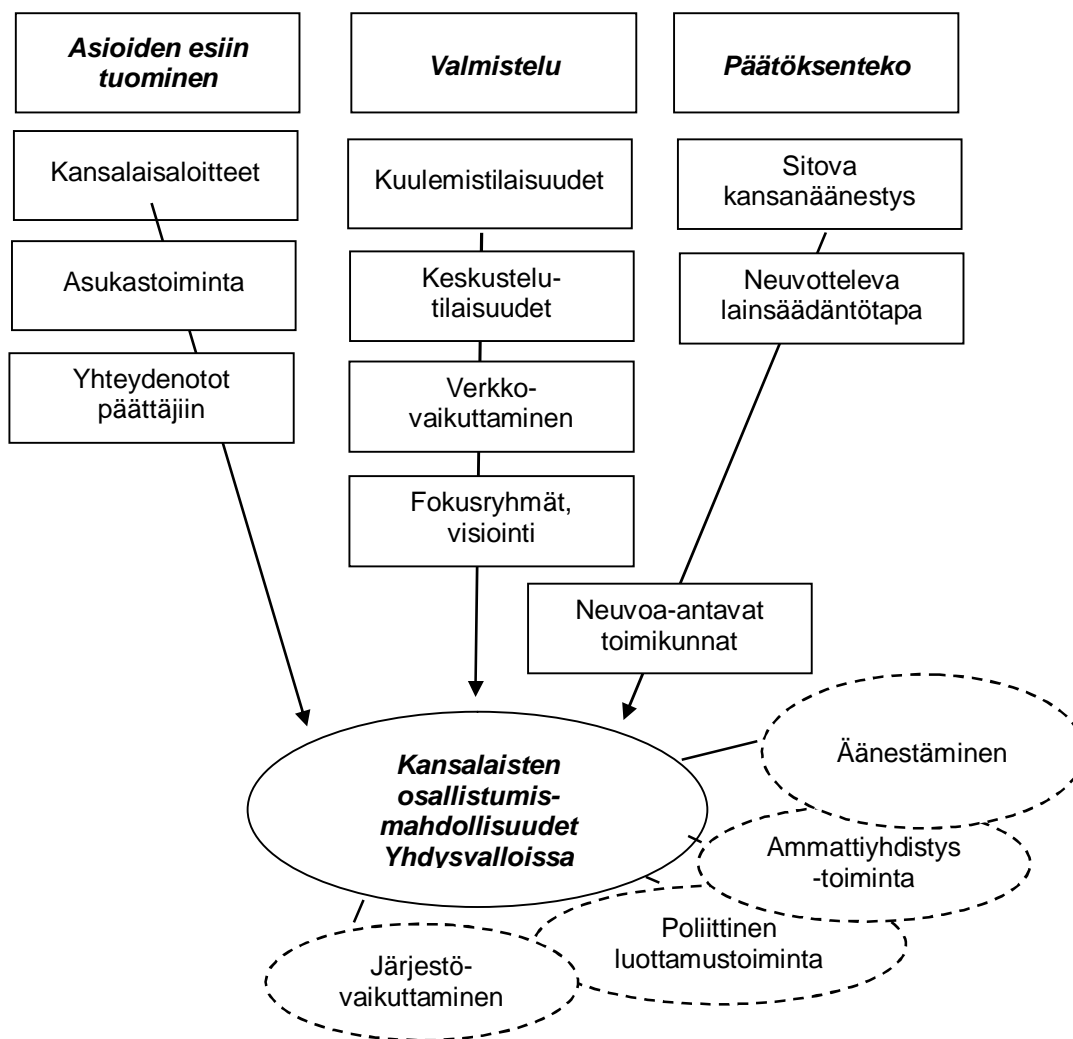


Kuvio 9. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet Suomessa.

Kuvion 10 mukaan Yhdysvalloissa amerikkalaiset voivat toimia aloitteen tekijöinä siinä määrin kuin suomalaisetkin eli tehdä aloitteita, ottaa yhteyttä päättäjiin sekä viedä tärkeäksi katsomiaan asioita eteenpäin asukastoiminnan avulla. Myös valmistelussa amerikkalaisten osallistumismahdollisuudet ovat yhtä hyvät kuin suomalaisten, minkä lisäksi Yhdysvalloissa hyödynnetään kansalaismielipidettä hankkeiden ja ohjelmien valmisteluvaiheessa keräämällä tietoa muun muassa fokusryhmien ja visioinnin avulla.

Merkittävin ero Suomeen syntyy kuitenkin kansalaisten osallistumisessa päätöksentekoon, sillä Yhdysvalloissa osa osavaltioista on sallinut sitovan kansanäänestyksen. Kansalaiset voivat myös vaikuttaa suorasti päätöksentekoon osallistumalla neuvottelevan lainsäädännön prosesseihin sekä toimimalla neuvoa-antavissa toimikunnissa. Neuvottelevien toimikuntien vaikutus päätöksentekoon on kuitenkin häilyvä, joten osassa tapa-

uksissa ne toimivat selvemmin hankkeiden valmisteluvaiheessa. Tiivistettynä voidaan todeta, että osallistavan julkishallinnon idean ensimmäinen kriteeri toteutuu Yhdysvalloissa paremmin kuin Suomessa, sillä aktiivisille kansalaisille on siellä luotu paremmat osallistumis- ja vaikuttamispuitteet.



Kuvio 10. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet Yhdysvalloissa.

6.2. Kansalaisten ja julkishallinnon välinen vuorovaikutus

Osallistavan julkishallinnon toisena kriteerinä on kansalaisten ja julkishallinnon

välisen vuorovaikutuksen vaatimus. Yksilökeskeisessä vaikuttamisessa eli kansalaisten suorissa yhteydenotoissa päättäjiin, aloitteissa, mielipidekirjoituksissa sekä kyselyihin osallistumisessa on pääsääntöisesti kyse yksisuuntaisesta viestinnästä. Myös kaikki sähköisesti tapahtuva vaikuttaminen on joitakin keskustelufoorumeja lukuun ottamatta yleensä yksisuuntaista eli julkishallinto ja päättäjät lähinnä vastaanottavat saamansa tiedon sekä Yhdysvalloissa että Suomessa. Myös eniten käytetyintä kansalaisosallistumisen muotoa, julkista kansalaiskuulemista on kritisoitu sen yksipuolisesta osallistumisesta, joka ei mahdollista dialogia. Vuorovaikutuksen kriteeriä ei myöskään täytä kansanäänestys, oli se sitten sitova tai ei, ellei mediassa käytävää keskustelua oteta huomioon.

Kuitenkin myös keskustelevampia ja vuorovaikutuksellisempia kansalaisosallistumisen tapoja on löydettävissä sekä Suomesta että Yhdysvalloista. Näihin voidaan lukea esimerkiksi julkinen keskustelutilaisuus, jossa nimensä mukaisesti on tavoitteena käydä julkishallinnon ja kansalaisten välistä keskustelua jostakin tietystä aiheesta. Keskustelutilaisuuden järjestäminen on kuitenkin julkishallinnon harkinnassa oleva menettelytapa, joten kansalaisilla ei tässä mielessä ole suoraa kanavaa, jolla käydä hallinnon kanssa dialogia.

Yhdysvalloissa vuorovaikutteisia osallistumiskanavia on keskustelutilaisuuden lisäksi olemassa enemmänkin, sillä esimerkiksi neuvoo-antava toimikuntatyöskentely tarjoaa keskustelulle pysyvän foorumin tietyillä hallinnonaloilla. Myös neuvotteleva lainsäädäntöprosessin perustuu kansalaisten ja hallinnon väliselle vuorovaikutukselle, jonka avulla haetaan yhteistä konsensusta ja tahdonilmaisua. Tässä mielessä voidaan todeta, että osallistavan julkishallinnon idean toinen kriteeri toteutuu paremmin Yhdysvalloissa kuin Suomessa.

6.3. Kansalaisosallistumisen vaikuttavuus päätöksentekoon

Osallistavan julkishallinnon kolmantena kriteerinä on Arnsteininkin (1969) peräänkuultama kansalaisosallistumisen vaikuttavuus eli kansalaismielipiteen selkeä merkitys

osana päätöksentekoa. Kansalaisosallistumisen käytäntöjen vaikuttavuuden arviointi on kuitenkin hankalaa, sillä olemassa olevien käytäntöjen merkitys päätöksentekoon on osin vaikeasti osoitettavissa. Tässä tutkielmassa osallistumiskäytäntöjen vaikuttavuutta tarkastellaan siten Rowen ja Frewerin (2000: 8–9) esittämän tiivistyksen mukaan, jossa vaikuttavin kansalaisosallistumisen muoto on sitova kansanäänestys.

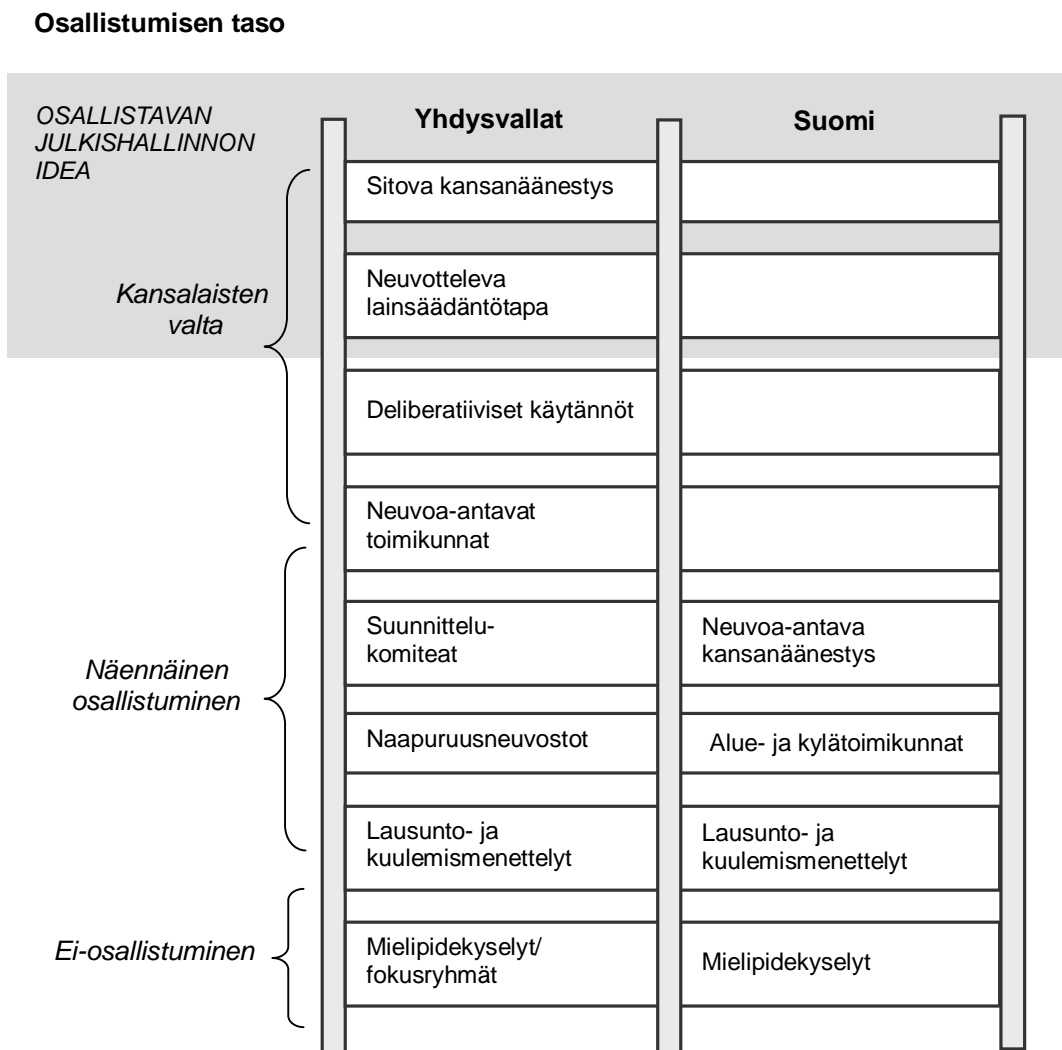
Taulukko 3. Virallisten kansalaisosallistumisen käytäntöjen julkisuusaste ja vaikuttavuus päätöksentekoon Rowea ja Feweriä (2000: 8–9) mukaillen.

<i>Osallistumismuoto</i>	<i>Vaikutus päätöksentekoon</i>	<i>Julkisuus</i>
<i>Sitova kansanäänestys</i>	korkea	korkea
<i>Neuvotteleva lainsäätäminen</i>	korkea	matala
<i>Konsensuskonferenssi</i>	vaihteleva	korkea
<i>Kansalaisjury</i>	vaihteleva	kohtalainen
<i>Neuvoa-antava toimikunta</i>	vaihteleva	vaihteleva (usein matala)
<i>Kansalaiskuuleminen</i>	kohtalainen	kohtalainen
<i>Fokusryhmä</i>	välillinen	matala

Taulukossa 3 Rowen ja Frewerin (2000: 8–9) mukaan myös neuvotteleva lainsäätämistavan vaikutus päätöksentekoon on korkea, vaikka julkisuusaste on sitovaan kansanäänestykseen nähden matala. Deliberatiivisten käytäntöjen kuten konsensuskonferenssin ja kansalaisjuryn vaikutus päätöksentekoon on puolestaan vaihteleva eli riippuu siitä, miten niiden tuloksia on päätetty käyttää. Kansalaiskuulemisten vaikuttavuutta Rowe ja Frewer (emt. 8–9) arvioivat kohtalaiseksi ja fokusryhmää välilliseksi, sillä kansalaismielipiteen merkitystä päätöksentekoon ei voida selkeästi osoittaa. Rowen ja Frewerin esitystä hyödynnetään seuraavassa verrattaessa Suomessa ja Yhdysvalloissa käytettävien kansalaisosallistumisen käytäntöjen vaikuttavuutta.

Koska tämän tutkielman mielenkiinto on ennen kaikkea kansalaisten osallistumiskäy-

täntöjen vaikuttavuudessa, on arviointi mielekästä toteuttaa Arnsteinin (1969) klassisen tikapuumallin perusteella, johon myös yleisesti viitataan osallistumistutkimuksessa. Suomessa ja Yhdysvalloissa käytetyt kansalaisosallistumisen tavat voidaan siten sijoittaa Arnsteinin tikapuulle Rowen ja Fewerin (2000) jaottelua silmällä pitäen siten, että ylimmällä tasolla ovat kansalaisten suoran osallistumisen eli kansalaisten valtaa kuvaavat keinot, keskellä näennäisosallistumisen tavat sekä tikkaiden alkupäässä ei-osallistumisen muodot.



Kuvio 11. Suomessa ja Yhdysvalloissa käytettävien kansalaisosallistumisen tapojen vaikuttavuus Arnsteinin tikapuumallissa.

Kuviosta 11 on hyvin havaittavissa Yhdysvaltojen ja Suomen välinen ero: Yhdysvalloissa on selvästi enemmän käytössä suoran kansalaisosallistumisen muotoja, kuten sitova kansanäänestys sekä neuvotteleva lainsäädäntötapa. Myöskään deliberatiivisia osallistumismuotoja ei Suomessa ole käytetty. Deliberatiivisista käytännöistä voidaan kuitenkin todeta sen verran, että niiden käytön laajuudesta Yhdysvalloissa on pelkän kirjallisuuden perusteella vaikea saada hyvää kuvaa. Erona Suomeen voidaan silti todeta, että Yhdysvalloissa deliberatiivisia kokeiluja on jonkin verran tehty myös käytännön hallintotyöskentelyssä, kun taas Suomessa deliberatiiviset osallistamistavat ovat lähinnä olleet tieteelliseen tarkoitukseen järjestettyjä kokeiluja.

Deliberativisten kokeilujen lisäksi Yhdysvalloissa käytetään myös erilaisia virallisessa asemassa olevia, kansalaisedusteisia toimikuntia ja komiteoita osana amerikkalaisen julkishallinnon päätöksentekoa. Näistä erityisesti neuvoo-antavaa toimikuntaa voidaan pitää suoran kansalaisosallistumisen välineenä, vaikka kaikissa tapauksissa kansalaismielipiteen vaikuttavuudesta ei olekaan takeita. Tästä syystä neuvoo-antava toimikuntatyöskentely sekä suunnittelukomiteat voidaan asettaa suoran kansalaisosallistumisen ja näennäisosallistumisen rajalle.

Suomessa kansalaisten ja virkamiesten välisten vastaavien pysyvien ja tilapäistenkin toimikuntien puuttuminen oli yllättävää. Kansanvalta.fi -verkkosivuilla kansalaisvaikuttamista koskevassa koosteessa todetaankin, että kansalaisten kokonaisvaltainen osallistuminen eli sitovat vaikuttamistavat ovat Suomessa poikkeus. Myös kansainvälisissä tutkimuksissa suomalaisten on todettu käyttävän vain vähän edustuksellista demokratiaa täydentäviä osallistumiskeinoja (Sjöblom 2006: 244).

Maiden väliltä löytyy kuitenkin yhtäläisyyksiä osallistumisen alemmille tasoille tultaessa. Näistä keskeisin on kuulemis- ja lausuntomenettely, joka molemmissa maissa voidaan luokitella näennäisosallistumisen muodoksi eli kansalaisten osallistumista ei voida pitää vaikuttavana. Esimerkiksi Suomessa kansalaisvaikuttaminen on lainvalmistelussa sidottu yksisuuntaiseen mielipiteen ilmaisuun eli kansalaisjärjestöt voivat joko kirjallisesti tai suullisesti kertoa kantansa. Arnsteinin tikapuumallissa tämän tyyppinen yksisuuntainen kuuleminen on luonteeltaan konsultoivaa eli näennäisdemokraattista tai

jopa tiedottavaa, koska esitetyillä mielipiteillä ei ole sitovaa vaikutusta päätöksentekoon. Hallinnollisena toimenpiteenä kuulemisen tulos kirjataan kuitenkin näkyville, mutta sen merkitys lainvalmistelussa ei välttämättä ole selkeästi osoitettavissa. (Oikeusministeriö 2002.)

Kuulemiskäytäntöjen osalta voidaan lisäksi todeta, että kansalaiskuulemisten hyödyntäminen on suomalaisessa julkishallinnossa myös melko satunnaista, sillä laajojen, kaikille avointen kuulemistilaisuuksien järjestäminen on Suomessa vapaaehtoista. Kuulemista onkin ohjeistettu lähinnä erilaisten suositusten ja ohjeiden avulla, joiden perusteella hallinnolle on luotu yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen. (Valtiovarainministeriö 2008: 31.)

Yhdysvalloissa kansalaiskuulemiseen liittyy osin samoja ongelmia kuin Suomessakin eli kansalaiskuuleminen on varsinkin tutkijoiden osalta tyrmätty tehottomana kansalaisvaikuttamisen keinona viranomaisten ja kansalaisten välisen keskustelun puuttumisen vuoksi. Yhdysvalloissa kansalaiskuulemisilla on kuitenkin Suomeen verrattuna virallisempi asema, sillä niiden järjestämistä edellytetään lainsäädännössä. Osaltaan tämä on johtanut kuulemisille asetettujen minimivelvoitteiden täyttämiseen sen sijaan, että julkinen taho aidosti pohtisi kansalaismielipiteen hyödyntämistä ja hyötyjä (Creighton 1999: 252–254). Toisaalta merkkejä kansalaismielipiteen vapaaehtoisesta keräämisestä kuulemisten avulla ja uudentyyppisten kansalaiskokousten, *citizen summits*, järjestämisestä on myös olemassa (ks. Moynihan 2003: 175).

Tikapuiden seuraavalla tasolla ovat Yhdysvalloissa erilaiset naapuruusneuvostot, joiden vaikuttavuutta on vaikea osoittaa. Kuviossa 11 naapuruusneuvostot asettuvat kuitenkin näennäisosallistumisen tasolle, sillä niillä ei taloudellisista resursseista huolimatta ole selkeää päätösvaltaa hallinnossa, vaikka sieltä käsin hallinnon tietoon ja paikallistason valmisteluun onkin mahdollista tuoda tehokkaasti esiin kansalaisten toiveita. Julkisen vallan ja kansalaisten käymän keskustelun ja vuorovaikutuksen luonne on lisäksi vaikeasti arvioitavissa.

Sama voidaan todeta myös Suomessa toimivista aluelautakunnista ja kylätoimikunnista,

sillä myöskään niillä ei ole virallista asemaa julkisessa päätöksenteossa. Asia ei kuitenkaan välttämättä näyttäyty näin lohduttomana kansalaisten tai kuntalaisten näkökulmasta, sillä erilaiset paikalliset asukasyhdistykset saattavat Suomessa olla erittäin aikaansaavia kansalaisten mielipiteiden ja tarpeiden edistäjiä. Arnsteinin luokittelussa ne eivät kuitenkaan sovi suoran osallistumisen kenttään, sillä vain harvoin paikallisille tai alueellisille asukas- tai kyläyhdistyksille suodaan merkittäviä valtaoikeuksia tai vaikuttamismahdollisuuksia etenkin kunnan päätöksentekoprosesseihin.

Osallistavan julkishallinnon idean kolmannen kriteerin eli kansalaisosallistumisen vaikuttavuuden täyttymistä arvioitaessa vaaka kallistuu selkeästi Yhdysvaltojen puolelle. Sekä sitovaa kansanäänestystä ja neuvottelevaa lainsäätämistapaa voidaan pitää vaikuttavina tapoina muuntaa kansalaismielipide konkreettisiksi päätöksiksi. Myös neuvoantavat toimikunnat tarjoavat mahdollisuuden suoraan vaikuttamiseen. Suomessa kriteeri ei puolestaan täyty, sillä kansalaisille ei ole tarjolla virallista kanavaa, jolla kansalaismielipide voitaisiin sitoa päätöksentekoon.

6.4. Osallistavan julkishallinnon idean toteutuminen – yhteenvedo kriteereistä

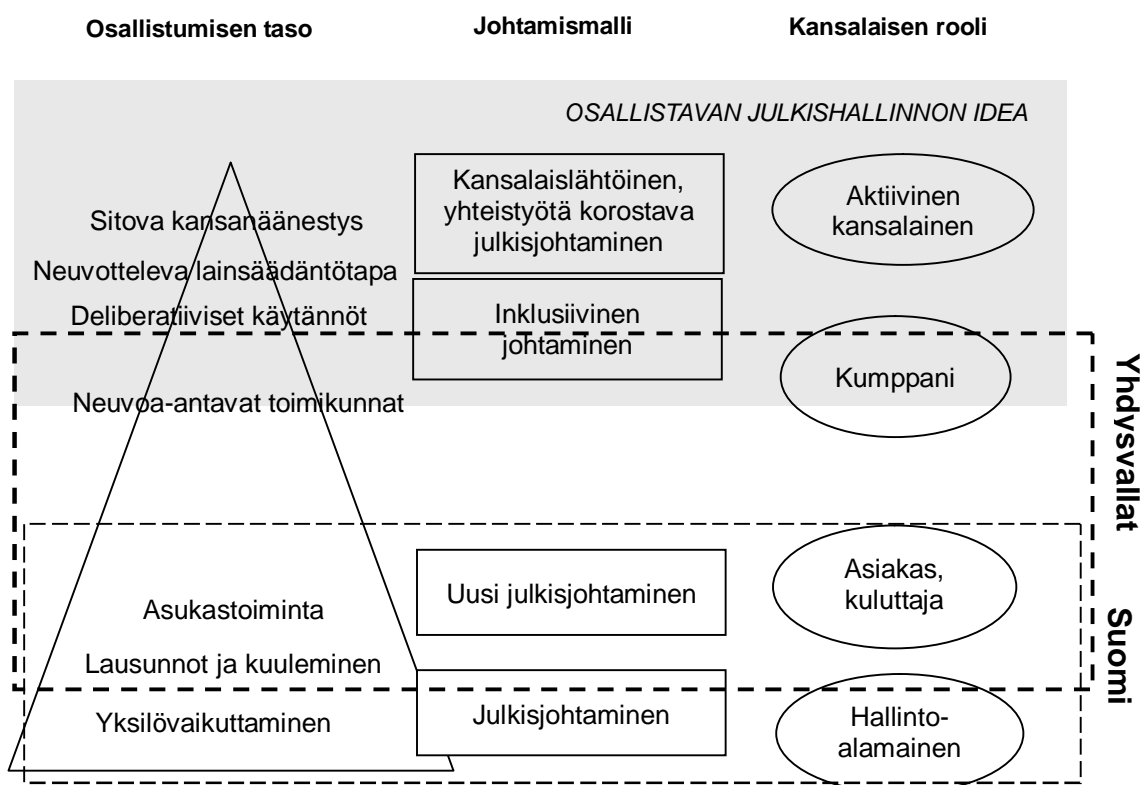
Edellä on tarkasteltu kansalaisosallistumisen käytäntöjä, kansalaisten ja virkamiesten välistä vuorovaikutusta sekä kansalaisosallistumisen vaikuttavuutta päätöksentekoon. Nämä elementit muodostavat yhdessä osallistavan julkishallinnon idean, jonka toteutuminen edellyttää jokaisen kriteerin täyttymistä. Kriteerikohtaisessa tarkastelussa onkin Yhdysvaltojen osalta todettu, että kansalaismielipiteen hyödyt ja tärkeys julkiseen päätöksentekoon on osaltaan tunnistettu: suoria kansalaisosallistumisen muotoja on olemassa, kansalaisten ja virkamiesten vuorovaikutus ja keskustelu on mahdollistettu sekä kansalaismielipiteen vaikutus on havaittavissa osana päätöksentekoa. Tämän perusteella osallistavan julkishallinnon idea näyttäisikin toteutuvan Yhdysvalloissa.

Todellisuudessa Yhdysvaltojen julkishallinnon osallistavuuteen liittyy kuitenkin useita kysymysmerkkejä. Niistä ensimmäinen koskee julkista kansalaiskuulemista, joka on Yhdysvalloissa eniten käytetty kansalaisosallistumisen muoto. Ja kuten edellä on todet-

tu, ei kuuleminen nykymuodossaan täytä suoran kansalaisosallistumisen kriteerejä. Käytössä olevista suorista vaikuttamistavoista voidaan puolestaan todeta, että esimerkiksi neuvottelevaa lainsäätämistapaa käytetään erittäin harvoin. Myöskään sitovien kansanäänestysten järjestäminen ei kaikissa osavaltioissa ole mahdollista, minkä lisäksi sen hyödyntäminen edellyttää massiivista äänenkeruuta toteutuakseen. Näiden tarkusten valossa amerikkalainen julkishallinto ei välttämättä näyttäydykään yhtä osallistavana, vaikka erinäisiä suoria osallistumistapoja onkin olemassa.

Osallistavan julkishallinnon idean toteutuminen ei edellä tehdyn tarkastelun perusteella ole sen lähempänä myöskään Suomessa, jossa julkishallintoa voidaan kansalaisvaikutuksen politiikkaohjelmasta ja lainsäädäntöuudistuksista huolimatta pitää edelleen hyvin virkamieskeskeisenä. Argumenttia voidaan perustella katsomalla lähemmin kansalaisten osallistumiseen otettua lähestymistapaa: esimerkiksi Kuntaliiton toteuttamissa tutkimuksissa monet niin sanotut suoran osallistumisen tavat ovat yksilövaikutuksen keinoja (ks. Sjöblom 2006: 248). Niiden avulla kansalaiset ja kuntalaiset voivat nostaa tärkeiksi katsomiaan asioita julkiseen keskusteluun, mutta asioiden konkretisoituminen jää kuitenkin lähes täysin edustuksellisen järjestelmän ja hallinnon harkinnan varaan. Tiivistettynä voidaankin todeta, että osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaatii suomalaisilta valtavasti omaa aktiivisuutta ja halua viedä asioita eteenpäin etenkin järjestötoiminnan avulla.

Nämä empiiriset havainnot voidaan vielä kiteyttää tutkielman teoriaosassa esitettyyn osallistavan julkishallinnon idean teorimallinnukseen eli kuvioon 12. Tasapaksujen Arsnteinin tikkaiden sijasta kuviossa on kuvattu osallistavia käytäntöjä pyramidilla, jotta osallistumismuotojen käytön laajuus vastaisi paremmin todellisuutta. Tässä asetelmassa kapean huipun muodostavat sitova kansanäänestys sekä neuvotteleva lainsäädäntötapa, joilla on vaikutusta päätöksentekoon saakka, mutta joiden käyttö on Yhdysvalloissa verrattain vähäistä. Seuraavalla tasolla ovat deliberatiiviset käytännöt sekä neuvoa-antavat toimikunnat. Asukastoiminnan ja yksilövaikutuksen sijoittaminen on kuviossa hankalaa, mutta vaikuttamispotentiaalini vuoksi ne päädyttiin esittämään kuviossa ennen ja jälkeen lausunto- ja kuulemismenettelyä. Lausunnot ja kuulemiset muodostavatkin tässä esityksessä osallistumisen kivijalan sekä Suomessa että Yhdysvalloissa.



Kuvio 12. Yhdysvaltojen ja Suomen julkishallinnon piirteitä osallistavan julkishallinnon idean teoriakehikossa.

Yhdysvaltojen julkishallinnon mustalla, paksummalla katkoviivalla esitetty kehikko kattaa pyramidista vahvimmin keskiosan, mutta kuitenkin siten, että myös kapea osa huipun suoran osallistumisen käytännöistä peittyi. Kansalaisten keskeisiä rooleja ovat Yhdysvalloissa siten kumppaneina, mutta myös asiakkaina ja kuluttajina toimiminen. Johtamistavan kannalta rajaus tarkoittaa uuden julkisjohtamistavan korostumista, mutta tässä kehyksessä on havaittavissa viitteitä sekä inklusiivisemmasta että myös perinteisemmästä johtamiskulttuurista. Osallistavan julkishallinnon idean toteutumiseen jää tältä osin vielä matkaa.

Suomen julkishallintoa kuvaava ohuempi katkoviiva rajaa pyramidista puolestaan keskeisimmin lausunto- ja kuulemiskäytäntöjen sekä yksilöosallistumisen tasot. Pyramidin ylin taso jää rajauksen ulkopuolelle, sillä suoraa kansalaisosallistumisen tapoja ei suo-

malaisessa julkishallinnossa ole juurikaan käytössä. Tämä johtuu ehkäpä siitä, että suomalaisessa julkisjohtamistavassa korostuu tällä hetkellä vahvasti prosessien ja palvelujen kehittämisvaihe – uusi julkisjohtamissuuntaus – joka on ollut käynnissä 1980-luvun loppupuolelta lähtien. Suomalainen julkishallinto onkin pitkälle pyrkinyt uudistamaan itseään eikä niinkään suhteitaan kansalaisiin. Kansalaiset nähdäänkin tässä mallinnuksessa lähinnä julkishallinnon asiakkaina ja kuluttajina sekä osallistumisen kannalta jopa hallintoalamaisina, joille ei ole suotu merkittäviä, suoria vaikuttamismahdollisuuksia.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän tutkielman tavoitteena on ollut selvittää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja osallistavan julkishallinnon idean toteutumista Suomessa ja Yhdysvalloissa. Eriytyisenä mielenkiinnon kohteena on ollut kansalaisten suora osallistuminen, jota vaikuttavalla tavalla toteutettuna voidaan luonnehtia myös kansalaisten vallaksi. Työn keskeisiä käsitteitä ovat siten olleet kansalaisosallistuminen, inklusiivinen johtaminen sekä osallistava julkishallinto, joista jälkimmäiselle on työssä kehitetty osallistumisen ideaa tukeva, kolmen kohdan kriteeristö.

Empiirisen ja teoreettisen tarkastelun perusteella työssä on pyritty löytämään vastaukset kahteen keskeiseen tutkimuskysymykseen eli siihen, millainen kansalaisosallistumista korostava julkishallinto on ja miten osallistavan julkishallinnon idea toteutuu Yhdysvalloissa ja Suomessa. Työn alussa esitettiin lisäksi hypoteesi, jossa arveltiin amerikkalaisen julkishallinnon mahdollistavan kansalaisten osallistumisen Suomea huomattavasti laajemmin ja vaikuttavammin.

Kansalaisosallistumista korostavia julkishallinnon piirteitä on työssä hahmoteltu pääosin kirjallisuuskatsauksen perusteella, joista lähempään tarkasteluun valittiin kansalaislähtöinen, yhteistyötä korostava julkisjohtamistapa sekä inklusiivisen johtamisen malli. Myös kansalaisten suoraa osallistumista koskeva tutkimus sekä erityisesti Arnsteinin osallistumisen tikapuut toivat työhön lisänäkemyksiä. Edellä mainitut johtamismallit valittiin tarkasteluun, koska ne vastaavat hallinnon ja demokratian yhteensovittamista koskevaan haasteeseen konkreettisella tavalla.

Inklusiivisessa johtamistavassa keskeistä on kansalaisten ja julkisjohtajan keskinäisen luottamuksen synnyttäminen eli kansalaisosallistumisen puitteiden luominen. Tästä muodostettiin myös osallistavan julkishallinnon ensimmäinen kriteeri. Yhteistyötä korostavassa, kansalaislähtöisessä johtamismallissa korostuu puolestaan osapuolten välinen vuorovaikutus sekä yhteistyö, joka liitettiin osallistavan julkishallinnon ideaan toiseksi kriteeriksi. Kolmannen kriteerin taustalla ovat lisäksi Arnsteinin ajatukset kansalaisosallistumiseen vaikuttavuudesta päätöksentekoon.

Osallistavan julkishallinnon idea perustuu siten näiden kolmen kriteerin täyttymiseen eli kansalaisosallistumista tietoisesti korostava julkishallinto pyrkii luomaan kansalaisille vaikuttavia osallistumismahdollisuuksia sekä keräämään kansalaisten mielipiteitä ja kansalaislähtöistä tietoa valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan todeta, että kansalaislähtöinen julkishallinto on aidosti responsiivinen, vuorovaikutukseen ja luottamuksen lisäämiseen pyrkivä sekä kansalaisten osallistumisoikeudet tunnistava ja mahdollistava.

Osallistavan julkishallinnon ideaa ja kriteerejä on tutkielmassa testattu tarkastelemalla erilaisia kansalaisosallistumisen tapoja ja käytäntöjä Yhdysvalloissa ja Suomessa. Tarkastelun perusteella voidaan todeta, että osallistavan julkishallinnon idea ei sellaisenaan toteudu kummassakaan maassa. Yhdysvalloissa idea toteutuu osittain paremmin kuin Suomessa etenkin, jos sitä peilataan muutamiin yksittäisiin käytäntöihin. Koko julkishallinnon mittakaavassa ja keinovalikoimassa kansalaisosallistumisen idea haalistuu kuitenkin siksi, että yleisimmin käytetty osallistumismuoto – julkinen kansalaiskuuleminen – ei sisällä riittävällä tavalla hallinnon ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta eikä sen vaikutuksesta päätöksentekoon ole takeita. Kansalaiskuulemista voidaankin pitää näennäisosallistavana ja jossain määrin myös keinona täyttää kansalaisosallistumisen minimikriteerit Yhdysvalloissa.

Suomen osalta voidaan puolestaan todeta, että kansalaisten suorat vaikuttamismahdollisuudet päätöksentekoon sekä käytännön valmistelutyöhön ovat puutteelliset. Osallistavan julkishallinnon idea ei siten suomalaisessa järjestelmässä toteudu edes ensimmäisen kriteerin kohdalla ja vaje voidaan todeta suureksi myös toisen ja kolmannenkin kriteerin täyttymisessä, kun tarkastellaan yksittäisten kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Näyttäisikin siltä, että Suomessa yksilöt voivat monipuolisesti nostaa asioita julkiseen keskusteluun ja tehdä aloitteita tärkeäksi kokemistaan asioista, mutta todelliset vaikuttamismahdollisuudet ja osallistumiskanavat päätöksentekoon puuttuvat.

Työn alussa esitettyyn hypoteesiin voidaan tämän perusteella vastata, että se ei täysin pitänyt paikkansa, sillä amerikkalainen julkishallinto ei tämän löyhän tutkimusasetelman puitteissa näyttäydy yhtä osallistavana kuin oletettiin. Erot Suomeen ovat kuitenkin

selvät, sillä Yhdysvalloissa yksittäisten kansalaisten ääni kuuluu Suomea paremmin, jossa vaikuttamiskanavat on kohdennettu pääasiassa järjestötoimijoille.

Selitystä Yhdysvaltojen Suomen välisille eroille voidaan lähteä hakemaan esimerkiksi demokratiakäsityksistä. Oma oletukseni onkin, että demokratia ymmärretään Suomessa ja Yhdysvalloissa osittain erilailla etenkin yksilön kannalta. Yhdysvalloissa demokratiaa onkin liittovaltion perustamisajoista lähtien rakennettu yksilön vapauden ja oikeuksien sekä tasavertaisuuden periaatteille enemmistötyrannian torjumiseksi. Amerikkalaisessa yhteiskunnassa tämä on merkinnyt individualistisen ja liberalistisen lähestymistavan korostumista monella tavalla, kuten hyvinvoinnin ja koulutuksen järjestämisessä. Vapaille yksilöille on valinnanvapauden ja erilaisten yhteiskunnan luomien mahdollisuuksien avulla haluttu antaa vapaat kädet oman onnen ja hyvinvoinnin tavoitteluun, jolloin myös yksilöt ovat joutuneet ottamaan enemmän vastuuta itsestään. Oma tulkintani onkin, että yksilön vastuu on samalla merkinnyt suurempaa oikeutta osallistua omien asioiden hoitoon eli vaikuttamismahdollisuutta myös hallintoon ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Suomessa lähestymistapa on puolestaan toinen eli osallistavan demokratiakäsityksen sijasta suomalaisessa yhteiskunnassa voidaan nähdä ehkäpä enemmän elitistisiä piirteitä eli edustuksellisuuden ja kollektiivisuuden korostumista. Tämä on nähtävissä esimerkiksi suomalaisesta hyvinvointijärjestelmästä, jonka tehtävänä on ollut turvata kaikille tasavertaiset lähtökohdat elämään. Suomalaiset ovat siten ikään kuin luovuttaneet vastuun valtiolle ja eliitille, jotka ovat kansalaisten puolesta huolehtineet palvelujen ja yhteiskunnallisten rakenteiden muovaamisesta. Suomalainen hallinto onkin tässä mielessä tottunut toimimaan poliittisten päätösten ohjaamassa kentässä tukeutuen kansalaismielipiteen sijasta virkamies- ja asiantuntijavalmisteluun. Suomalaisesta yhteiskunnasta voidaan todeta, että sen kansalaiset ovat voineet nukkua yönsä hyvin eli luottaa hallintoonsa eettisessä, tasavertaisuutta sekä oikeudenmukaisuutta korostavassa mielessä.

Tiivistettynä voidaan todeta, että kansalaisten osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta amerikkalaiset luottavat ehkäpä enemmän yksilön kykyyn ja oikeuteen tehdä päätöksiä, kun taas Suomessa päätöksenteon tueksi halutaan enemmistömielipide eli sitä

edustavat tahot. Suomalainen julkishallinto näyttäisikin yksilövaikuttamisen sijaan nojaavan järjestövaikuttamiseen, sillä esimerkiksi lainsäätämisprosessissa järjestöjen katsotaan edustavan kansalaisia. Järjestöt ovatkin Suomessa pitkälle organisoituneita ja niitä voidaan tietystä mielestä rinnastaa muihin virallisiin toimijoihin. Järjestövaikuttamisesta on kuitenkin hankala löytää merkittäviä eroja Yhdysvaltoihin, sillä myös Yhdysvalloissa ihmiset toimivat järjestöissä kutakuinkin yhtä aktiivisesti kuin Suomessa. Myös järjestötoiminta on Yhdysvalloissa pitkälle organisoitunutta ja monella tasolla toimivaa. Sen rinnalla yksilövaikuttamisellekin on kuitenkin haluttu antaa Suomea laajempi mahdollisuus.

Demokratiakäsityksen lisäksi selityksiä maiden välisiin eroihin voidaan hakea myös hallinto- ja johtamiskulttuureista. Suomelle tyypillisenä piirteenä voidaan tässä mielessä pitää virkamieskeskeisyyttä eli asioiden valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano tapahtuvat pääasiassa asiantuntijavetoisesti, poliittisten päätösten linjaamina. Kansalaisten tahto on siten ilmaistu jo politiikan muotoiluvaiheessa, jonka jälkeen valmistelun tueksi voidaan vielä kysyä asianosaisten mielipiteitä. Uuden julkisjohtamistavan myötä tätä ajattelua on kuitenkin jonkin verran pystytty avaamaan ja kansalaismielipiteen merkitys on hallinnossa korostunut erityisesti asiakas- ja kuluttajanäkökulmista. Vuonna 1995 voimaan tulleesta kuntalaista on myös aistittavissa kansalaismielipidettävä korostava suuntaus, jolle ei ainakaan vielä ole osattu osoittaa toimivia, konkreettisia tapoja. Niiden aika voi mahdollisesti olla vasta myöhemmin, sillä suomalaisessa järjestelmässä vallinnut uudistus- ja reformityö on edelleen kesken.

Myös Yhdysvalloissa hallintoa on reformoitu ottamalla käyttöön tehokkuutta ja tuloksellisuutta korostava uusi julkisjohtamistapa. Eroja Suomeen on tämän perusteella vaikea löytää muuten kuin toteamalla, että kehitys on tässä mielessä Suomea hieman edellä. Uuden julkisjohtamismallin jälkiaallokossa monet tutkijat ovatkin korostaneet kansalaismielipiteen merkitystä myös palvelujärjestelmässä, jolloin asiakkuuden lisäksi korostumassa olisivat kansalaislähtoisemmät ja inklusiivisemmat johtamistavat. Yhdysvalloista onkin löydettävissä myös tämän aineiston puitteissa merkkejä kansalaismielipiteen laajemmasta hyödyntämisestä osana yhteiskunnallista päätöksentekoa. Joitakin yksittäisiä, kapeita mahdollisuuksia sille on jo kuitenkin amerikkalaisessa järjestelmässä

etenkin lainsäätämässä luotu.

Hallinnon lisäksi myös liittovaltion merkitystä voi osallistumiskäytäntöjen yleisyyteen liittyen pohtia. Yhdysvalloissa liittovaltion lainsäädäntö ja rahoitusjärjestelmä ovatkin keskeisiä tapoja luoda osavaltioita velvoittavia käytäntöjä ja varmistaa kansalaisille yhtäläiset osallistumismahdollisuudet suuressa maassa. Myös Suomi Euroopan Unionin jäsenenä joutuu toimimaan asetettujen säännösten ja direktiivien mukaan, joiden sitovuus ja syvyys saattaisivat ehkäpä EU:n yhteisen perustuslain myötä ulottua myös hallintokäytäntöihin tasavertaisuuden nimissä. Kansalaisten osallistumisesta ja demokratiasta onkin viime vuosina käyty vilkasta Unionin tasolla, joten esimerkiksi kansalaiskuulemisiin liittyvät minimistandardit saattaisivat hyvinkin toteutua liittovaltion yhteistyön mahdollisesti syventyessä.

EU:n asettamat minimistandardit saattaisivat tuoda Suomeen uudenlaisia kansalaisosallistumisen foorumeja, mutta kansalaisosallistumisen lähtökohtana se on väärä. Amerikkalaisesta järjestelmästä olisi Suomeen tuotavissa kuitenkin myös muita osallistavia käytäntöjä, kuten neuvoa-antava toimikunta sekä sitova kansanäänestys. Neuvoa-antava toimikuntatyöskentely voisi esimerkiksi sopia hyvin kuntatasolle, jolloin se voitaisiin sopivalla tavalla kytkeä kunnanvaltuuston tai lautakuntien työskentelyyn. Myös sitova kansanäänestys tarjoaisi kuntalaisille suoran vaikuttamistavan, joka ei merkittäväällä uhkaa edustuksellista järjestelmää. Suoraa kansanäänestystä kannattaa myös suomalaisten suuri enemmistö.

Kansalaisosallistumisen trendeistä todettakoon vielä lopuksi, että sekä Yhdysvalloissa että Suomessa julkishallinto on pyrkinyt lisäämään sähköistä asiointia, josta yhden osana muodostaa verkkovaikuttaminen. Suuntaus on nykyisen teknologien kehityksen mielessä myönteistä, vaikka siinä piileekin samalla vaara julkishallinnon ja kansalaisten etäännyttämisestä ja hallinnon kasvojen katoamisesta. Tästä syystä myös suoria kansalaiskontakteja tulisi hallinnon ja kansalaisten välillä kehittää ja suosia etenkin paikallishallinnossa.

Tässä työssä esitetty osallistavan julkishallinnon idea on kunnianhimoinen ja tästä syys-

tä ehkäpä myös osin epärealistinen. Se tarjoaa kuitenkin pienen siivun osallistumisen ideasta ja niistä käytännöistä, joista kansalaisten osallistumiseksi on löydettävissä. Tutkielmassa ei pystytä tehdyn vertailun varassa esittämään kansalaisosallistumisesta ja sen mekanismeista tyhjentävää kuvaa, joten tulokset eivät ole yleistettävissä. Työn anti liittyy siten ennen kaikkea osallistavan julkishallinnon idean kehittelyyn.

LÄHDELUETTELO

- Adams, Brian (2004). Public Meetings and the Democratic Process. *Public Administration Review* 64: 1, 43–54.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1979). *Citizen Participation in the American Federal System*. Washington D.C: Superintendent of Documents. U.S. Government Printing Office.
- Aho, Esko (2004). *Tuttu, mutta tuntematon: Avaimia Yhdysvaltain ymmärtämiseen. EVA-raportti*. Yliopistopaino.
- An Overview of County Government (2009). The National Association of Counties. *The Voice of Americas Counties*. Saatavissa 9.4.2009: http://www.naco.org/Content/NavigationMenu/About_Counties/County_Government/A_Brief_Overview_of_County_Government.htm.
- Appleby, Paul H. (1949). *Policy and Administration*. The University of Alabama Press.
- Asukastoiminta (2006). Asukasyhdistysten lisäksi on monia muitakin tapoja toimia asuinalueensa hyväksi. *Kansanvalta – vaikuttajan tietopankki*. Saatavissa 9.4.2009: http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Kansalaisvaikuttaminen/Paatoksen_tekoonosallistuminen/Asukastoiminta.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35: 4, 216–224.
- Baker, William H., Lon H. Addams & Brian Davis (2005). Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings. *Public Administration Review* 65: 4, 490–499.
- Barber, Benjamin R. (2003). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley etc: University of California Press.

- Björk, Peder, Göran Bostedt & Hans Johansson (2003). *Governance*. Lund: Studentlitteratur.
- Borg, Sami (2006). Käsitukset kansalaisuudesta ja omista vaikuttamismahdollisuuksista. Teoksessa: Suomen demokratiaindikaattorit, 115–125. Toim. Sami Borg. Oikeusministeriön julkaisuja, nro 1.
- Box, Richard C., Gary S. Marshall, B.J. Reed & Christine M. Reed (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review* 61: 5, 608–619.
- Bryner, Gary (2001). Cooperative Instruments and Policy Making: Assessing Public Participation in US Environmental Regulation. *European Environment* 11, 49–60.
- Burby, Raymond J. (2003). Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. *Journal of the American Planning Association* 69: 1, 33–49.
- Castells, Manuel (2008). The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks and Global Governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616: 1, 78–93.
- Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer & Jack W. Meek (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review* 66, 76–88.
- Creighton, James L. (1999). Public Participation in Federal Agencies Decision Making in the 1990s. *National Civic Review* 88: 3, 249–258.
- Delanty, Gerard (2000). *Citizenship in a Global Age. Society, Culture, Politics*. Great Britain: Biddles Limited, Guildford and Kings Lynn.

- Deleon, Linda & Peter Deleon (2002). The Democratic Ethos and Public Management. *Administration & Society* 34: 229, 229–250.
- Demir, Tansu & Ronald C. Nyhan (2008). The Politics–Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review* 68: 1, 81–96.
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving not Steering*. New York: Sharpe.
- EVA (2003). *Vaatelias vaalikansa. Raportti suomalaisten asenteista 2003*. Vantaa: Yliopistopaino.
- Feldman, Martha & Anne Khademian (2004). *Inclusive Management: Building Relationships with the Public*. Center for the Study of Democracy 04: 12. Saatavissa 7.7.2007: <http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-feldman-khademian.pdf>.
- Feldman, Martha & Anne Khademian (2005). *The Role of Public Managers in Inclusive Management*. Prepared for presentation at the 8th Public Management Research Conference, California.
- Feldman, Martha, Anne Khademian, Helen Ingram & Anne S. Schneider (2006). *Ways of Knowing and Inclusive Management Practices*. *Public Administration Review* 66: 1, 89–99.
- Feldman, Martha S. & Anne M. Khademian (2007). *The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20: 2, 305–324.
- Ferguson, John H. & Dean E. McHenry (1970). *Elements of American Government*. New York etc: McGraw-Hill Book Company.

- Gale, John (2009). How to Use the Initiative and Referendum Process in Nebraska. Saatavissa 8.4.2009: http://www.sos.state.ne.us/elec/pdf/init_ref.pdf
- Gilljam, Mikael & Jörgen Hermansson (2003). Demokratins ideal möter verkligheten. Teoksessa: Demokratins mekanismer, 10–27. Toim. Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson. Lund: Grahns Tryckeri AB.
- Grisez Kweit, Mary & Robert W. Kweit (2007). Participation, Perception of Participation and Citizen Support. *American Politics Research* 35: 3, 407–425.
- Grönlund, Kimmo (2006). Osallistuva demokratia. Teoksessa: Suomen demokratiaindikaattorit, 71–88. Toim. Sami Borg. Oikeusministeriön julkaisuja, nro 1.
- Halvorsen, Kathleen E. (2003.) Assessing the Effects of Public Participation. *Public Administration Review* 63: 5, 535–543.
- Harju, Arto (2007). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja, nro. 20.
- Harmon, Michael M. & Richard T. Mayer (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little Brown and Company.
- Harris, Peter (1990). *Foundations of Public Administration: A Comparative Approach*. Hong Kong: Elite Printing Company Limited.
- Helander, Voitto (2006). Yhdistyskiinnittyminen sosiaalisen pääoman näkökulmasta. Teoksessa: Kuntalainen – kansalainen. Tutkimuksia kuntalaiset asenteista ja osallistumisesta 1996–2004, 274–315. Toim. Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander & Stefan Sjöblom. Suomen kuntaliiton ACTA-sarjan julkaisuja, nro 182.

- Herne, Kaisa & Maija Setälä (2005). Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47: 3, 175–188.
- Hoffman, John (2004). *Citizenship Beyond the State*. SAGE Publications Ltd. Great Britain: Athenaeum Press.
- Horton, Sylvia (2003). Guest Editorial: Participation and Involvement – the Democratization of New Public Management? *The International Journal of Public Sector Management* 16: 6, 403–411.
- Housing Assistance Council (2009). Consolidated Submissions for Community Planning and Development Programs. Saatavissa 19.3.2009: <http://www.ruralhome.org/infoSheets.php?id=186>
- Ilmonen, Kaj (2005). Kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Yhteiskunnallisia muutostrendejä suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa 1900-luvun lopulla. Palkansaajien tutkimuslaitos. Tutkimuksia, nro. 94.
- Irish, Marian D. & James W. Prothro (1970). *The Politics of American Democracy*. Prentice Hall Inc.
- Irvin, Renée A. & John Stansbury (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review* 64: 1, 55–65.
- Jodal, Ola (2003). Fem frågetecken för den deliberativa teorin. Teoksessa: *Demokratins mekanismer*, 267–288. Toim. Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson. Lund: Grahns Tryckeri AB.
- Johnson, Charles W. (2003). *How Our Laws are Made*. Washington: U.S. Government Printing Office.

- Karlsson, Christer (2003). Den deliberativa drömmen och politisk praktik - samtalsdemokrati eller elitdiskussion? Teoksessa: Demokratins mekanismer, 214–230. Toim. Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson. Lund: Grahns Tryckeri AB.
- Kathi, Pradeep Chandra & Terry L. Cooper (2005). Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies. *Public Administrative Review* 65: 5, 559–567.
- Kathlene, Lyn & John A. Martin (1991). Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management* 10: 1, 46–63.
- Keränen, Tiina & Maija-Riitta Mäkitalo (1987). Suomalaisen osallistumiskäytännön yhteiskuntateoreettinen tulkinta. Tampereen yliopisto, sarja 7.
- Kettunen, Pekka (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa: Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, 18–35. Toim. Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Kettunen, Pekka (2004). Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisan kehittämissäätöön julkaisut 39. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Koski, Heikki (1995). Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta. Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu, nro 11.
- Lando, Tom (1999). Public Participation in Local Government: Points of View. *National Civic Review* 88: 2, 109–122.
- Lando, Tom (2003). The Public Hearing Process: A Tool for Citizen Participation, or a Path Toward Citizen Alienation? *National Civic Review* 92: 1, 73–82.

- Langton, Stuart (1979). American Citizen Participation: A Deep-Rooted Tradition. *National Civic Review* 68: 8, 403–422.
- Lehman Schlozman, Kay, Nancy Burns, Sidney Verba & Jesse Donahue (1995). Gender and Citizen Participation: Is There a Different Voice? *American Journal of Political Science* 39: 2, 267–293.
- Lewin, Leif (1970). *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag AB.
- Long, Rebecca J. & Thomas C. Beierle (1999). The Federal Advisory Committee Act and Public Participation in Environmental Policy. *Resources for the Future*. Discussion Paper 99–17.
- Marshall, Thomas Humphrey & Tom Bottomore (1992). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Matusaka, John G. (2005). Direct Democracy Works. *The Journal of Economic Perspectives* 19: 2, 185–206.
- McComas, Katherine A. (2001). Theory and Practice of Public Meetings. *Communication Theory* 11: 1, 36–55.
- McComas, Katherine A, John C. Besley & Craig W. Trumbo (2006). Why Citizens Do and Do Not Attend Public Meetings About Local Cancer Cluster Investigations. *The Policy Studies Journal* 34: 4, 671–698.
- McGuire, Michael (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review* 66:1, 33–34.
- Mendelberg, Tali (2002). The Deliberative Citizen: Theory and Evidence. *Political Decision Making, Deliberation and Participation* 6, 151–193.

- Mikä on kansalaiskeskustelu (2009). Demokratiatutkimuksen huippuyksikkö, Åbo Akademi. Saatavissa 10.4.2009: <http://www.dce.abo.fi/survey/kansalaiskeskustelu/index.html>.
- Moynihan, Donald P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C. *The American Review of Public Administration* 33: 164, 164–188.
- Musso, Juliet A, Christopher Weare, Nail Oztas & William E. Loges (2006). Neighborhood Governance Reform and Networks of Community Power in Los Angeles. *The American Review of Public Administration* 36, 1: 79-97.
- Neuvostot (2009). Neuvostot ovat yhteistyöelimiä erityisryhmien ja hallinnon välillä. Neuvostot ovat myös asiantuntijaelimiä. Kansanvalta – vaikuttajan tietopankki. Saatavissa 10.4.2009: <http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Kansalaisvaikuttaminen/Paatoksentekeonosallistuminen/Neuvostot>.
- Niemi-Iilahti, Anita & Antti Niemelä (2001). Kansalais- ja asiakasvaikuttaminen. Julkisen hallinnon legitimitetti ja responsiivisuus: case Vaasa. *Vaasan Toiminta ja hallinto*, nro. 20.
- Niiranen, Vuokko (1997). Kuntalaisten osallistuminen ja kunnallinen demokratia. Teoksessa: *Kuntalaisten arviot ja osallisuus sosiaali- ja terveystalouteen*, 137–188. Toim. Tuula Kivinen, Juha Kinnunen, Vuokko Niiranen & Sari Hyvärinen. Kuopion yliopisto julkaisuja.
- Nousiainen, Jaakko (1998). Suomen poliittinen järjestelmä. Juva: WSOY – Kirjapainoyksikkö.
- Oikeusministeriö (2002). Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet oikeusministeriön toiminnassa. Työryhmän muistio, nro 10.

- Oikeusministeriö (2005). Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 - toimikunnan loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja, nro. 14.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Paxton, Pamela (2002). *Social Capital: An Interdependent Relationship*. *American Sociological Review* 67: 2, 254–277.
- Peters, B. Guy (2000). Julkisen hallinnon vertailun välttämättömyys ja vaikeus. Teoksessa: *Hallintovertailun metodologia*, 185–208. Toim. Ari Salminen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia. 234. *Hallintotiede* 26.
- Public Participation Methods (2003). Saatavissa 10.4.2009: <http://green.uwex.edu/cnred/documents/SummaryofParticipationMethodsJune2003.pdf>
- Purvis, Trevor & Alan Hunt (1999). *Identity Versus Citizenship: Transformations in the Discourses and Practices of Citizenship*. *Social Legal Studies* 8: 457, 457–482.
- Putnam, Robert D. (2006). *Den Ensamme Bowlaren. Den amerikanska medborgarandas upplösning och förnyelse*. Viborg: Nørhaven Paperback A/S.
- Päätöksentekoon osallistuminen (2009). Kansalaiset osallistuvat julkiseen päätöksentekoon monilla tavoilla. Kansalaisvaikuttaminen on usein tehokkainta silloin kun päätöksiä vasta valmistellaan. *Kansanvalta – vaikuttajan tietopankki*. Saatavissa 10.4.2009: <http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Kansalaisvaikuttaminen/Paatöksentekoonosallistuminen>.
- Roberts, Nancy (2003). *Direct Citizen Participation: Building a Theory*. Saatavissa 7.7.2007: <http://www.pmrnet.org/conferences/georgetownpapers/Roberts.pdf>

- Roberts, Nancy (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration* 34: 4, 315–353.
- Rowe, Gene & Lynn J. Frewer (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science Technology Human Values* 25:1, 3–29.
- Sainio, Ari (1994). *Kohti kansalaisten kuntaa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Salminen, Ari (2000). Hallintovertailu ja vertailumallien käyttökelpoisuus. Teoksessa: *Hallintovertailun metodologia*, 11–30. Toim. Ari Salminen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia, nro 234.
- Sartori, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatman House Publishers, Inc.
- Saukkonen, Pasi (2006). *Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja*. Helsingin yliopisto. Saatavissa 21.2.2009: <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>
- Sauri, Pekka (2003). *Suomen demokratisoiminen. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu*, nro. 51.
- Siltaniemi, Anu, Anne Perälähti, Anne Eronen, Riitta Särkelä & Pia Londén (2009). *Kansalaisbarometri 2009. Suomalaisten arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Paras-uudistuksesta. Yhteenveto ja johtopäätökset. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry*. Saatavissa 16.4.2009: http://www.stkl.fi/2009_KB_yhteenveto.pdf.
- Sjöblom, Stefan (2002). Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa: *Kuntalaisten monet roolit*, 77–95. Toim. Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander & Stefan Sjöblom. Suomen kuntaliiton ACTA-sarjan julkaisuja, nro 147.

- Sjöblom, Stefan (2006). Kuntalaiset vaikuttajina. Teoksessa: Kuntalainen – kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004, 243–273. Toim. Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander & Stefan Sjöblom. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia, nro 56.
- Spång, Mikael (2005). Det moderna demokratiidealet. Lund: Studentlitteratur.
- Taipale, Jaakko (2007). Kansainvälisiä esimerkkejä kuulemisesta ja hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksesta. Sähköisen asioinnin kehittäminen valtionhallinnossa. Alatyöryhmän alustava raportti.
- Teorell, Jan (2003). Demokrati och deltagande: Tre ideal i teorin och praktiken. Teoksessa: Demokratins mekanismer, 323–344. Mikael Gilljam & Jörgen Hermanson. Lund: Grahns Tryckeri AB.
- The Jefferson Center (2004). Citizen Jury Handbook. Saatavissa 10.4.2009: <http://www.jefferson-center.org/vertical/Sites/{C73573A1-16DF-4030-99A5-8FCCA2F0BFED}/uploads/{7D486ED8-96D8-4AB1-92D8-BFA69AB937D2}.PDF>.
- Valtioneuvosto (2002). Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 3/2002. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2001). Kuule kansalaista -hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita.
- Valtiovarainministeriö (2002). Kuullaan kansalaisia – ihan oikeasti! Työryhmämuistio.
- Valtiovarainministeriö (2005). Kuule kansalaista – valmistelee viisaasti! Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille.
- Valtiovarainministeriö (2008). Parempaa vuorovaikutusta – parempaa valmistelua. Valtiovarainministeriön julkaisuja, nro 35a.

- Verba, Sidney & Norman H. Nie (1987). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vigoda, Eran (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* 62: 5, 527–540.
- Virtanen, Petri (2001). *Karavaani kulkee ja koirat haukkuvat? Kansalaisjärjestöjen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon*. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä, nro. 3. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Walters, Lawrence C., James Aydelotte & Jessica Miller (2000). Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review* 60: 4, 349–359.