



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Susanna Salovaara

Monitasohallinta demokratian haastajana

Euroopan parlamentin puhemiehen asema monitasoisessa
hallintajärjestelmässä

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisjohtamisen Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Susanna Salovaara
Tutkielman nimi:	Monitasohallinta demokratian haastajana : Euroopan parlamentin puhemiehen asema monitasoisessa hallintajärjestelmässä
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisjohtaminen
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen / Sanna Tuurnas
Valmistumisvuosi:	2021
Sivumäärä:	106

TIIVISTELMÄ:

Diskurssi demokratian huonosta tilasta maustettuna uutisilla mm. USA:n kongressitalon valtauksista on huolestuttanut viime vuosina. Onko demokratian tila oikeasti epävakaa ja pystyvätkö kansalaiset vaikuttaa vaalien välissä laisinkaan? Päätöksenteko tuntuu karanteenin tavallisen kansalaisen ulottumattomiin ja päätöksiä vastuukysymykset ovat epäselviä kansalaisille. Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, miten demokratia toteutuu monitasoisessa hallintajärjestelmässä. Miten demokratiaa on vahvistettu niin, että kansalaiset voivat tulla kuulluiksi? Euroopan parlamentti on suoralla kansanvaalilla valittava kansanedustuslaitos, jonka 705 meppiä johtaa puhemies. Puhemies on siis ainoa EU-johtajista, joka saa mandaattinsa suoraan äänestäjiltä. Millainen on hänen asemansa EU:n monitasoisessa hallintajärjestelmässä?

Tutkielman teoriaosuudessa teemaa lähestytään kirjallisuuskatsauksella demokratian kehittämisestä, monitasohallinnan demokraattisesta ulottuvuudesta sekä Euroopan parlamentista ja sen johtamisesta. Tutkimuksen empiirinen osuus on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Tutkielman aineisto koostuu kahdeksasta suomalaisen EU-virkamiehen haastattelusta, joilla on kokemusta joko Euroopan parlamentista tai neuvonantajista eli alueiden komiteasta ja talous- ja sosiaalikomiteasta. Aineiston analyysimenetelmänä on käytetty aineistolähtöistä sisällytösanalyysia. Tutkimuksen lopussa on muodostettu tuloksia peilaten teoriaa empiirisestä tutkimuksesta saatuihin tuloksiin sekä vastaten tutkimusongelmaan ja -kysymyksiin.

Demokratian ei katsottu voivan huonosti. Eri vuosikymmenet ja -sadat ovat erilaisia ja demokratia kehittyy aikojen mukana. Tästä esimerkkinä on keinot, joilla hallinto ja päätöksentekijät ovat pyrkineet aktivoimaan kansalaisia. Muun muassa komission järjestämät suorat kansalaiskuulemiset ja EU:n kansalaisaloite ovat pyrkimyksiä tuoda EU-hallinto lähemmäs kansalaisia. Ylipäänsä katsottiin, että suorat kanavat kansalaisiin päin toimivat parhaiten, sillä esimerkiksi kotimaan ministeriöiden virkamiesten EU-tietämyksen ei katsottu olevan parhailla kantimilla.

Demokratialla on ympärillään mekanismit ja instituutiot, jotka pitävät yllä järjestystä ja valvovat myös päätöksiä ja lainsäädännön oikeellisuutta. Niin kauan kuin nämä toimivat itsenäisesti ja esteettömästi, ei ole huolta. Hallinnon katsotaan myös suojaavan kansalaista. Parlamentin puhemiesinstituutti ei juurikaan erotu Euroopan komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajista. Toisaalta parlamentin puhemiehestä toivottiin näkyvämpää, toisaalta riittää, että hän pitää parlamentaarisen järjestyksen toimintakykyisenä vaikeinkin aikoina, kuten covid19-kriisin aikana.

AVAINSANAT: demokratia, demokratian kehittäminen, kansalaisaloite, kansalaiskuuleminen, monitasohallinta, Euroopan parlamentti, Euroopan parlamentin puhemies, EU:n neuvonantajien elimet

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	5
1.1.	<i>Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma</i>	8
1.2.	<i>Tutkimuksen rakenne ja rajaus</i>	9
2.	DEMOKRATIA – KANSALAISILLE ANNETTU OIKEUS VAI VELVOLLISUUS?	11
2.1.	<i>Demokratia</i>	12
2.1.1.	Suora demokratia	13
2.1.2.	Edustuksellinen demokratia	15
2.1.3.	Deliberatiivinen demokratia – keskusteludemokratia	17
2.2.	<i>Demokratiapolitiikka ja hallinta</i>	19
3.	MONITASOHALLINTA TUO RAKENNETTA YHTEISKUNNAN ONGELMIEN MONIMUTKAISTUESSA	22
3.1.	<i>Monitasohallinta kansainvälisinä verkostoina</i>	24
3.2.	<i>Euroopan unionia käsittelevä monitasohallinnan tutkimus</i>	26
3.2.1.	Hallitusten välinen koulukunta	27
3.2.2.	Euroopan unioni monitasohallinnan kehittyneimpänä muotona	28
4.	EUROOPAN PARLAMENTTI – KORKEIN DEMOKRAATTISESTI VALITTU ELIN EUROOPASSA	32
4.1.	<i>Edustajien demokraattinen työ ja parlamentin toiminta</i>	32
4.2.	<i>Euroopan parlamentin päätöksenteko ja parlamentin johtaminen</i>	36
4.2.1.	Lissabonin sopimuksen tuomia muutoksia	38
4.2.2.	Vallan jakautuminen suhteessa muihin EU-toimielimiin ja päätöksentekoprosessi	40
4.2.3.	Neuvoa-antavat elimet: Alueiden komitea sekä Talous- ja sosiaalikomitea	44
4.3.	<i>Euroopan parlamentin puhemies</i>	46
5.	TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT	49
5.1.	<i>Kvalitatiivinen metodi</i>	49
5.2.	<i>Puolistrukturoitu teemahaastattelu</i>	50
5.3.	<i>Aineiston kuvaus</i>	51
5.4.	<i>Sisältöanalyysi</i>	52

6.	TUTKIMUSTULOSTEN TARKASTELU	55
6.1.	<i>Tutkimuskohteena suomalaiset EU-virkamiehet</i>	55
6.2.	<i>Tutkimushaastatteluiden toteutus</i>	56
6.3.	<i>Demokratia – yhteiskuntamme järjestys</i>	57
6.3.1.	Demokratian tukeminen ja vahvistaminen	59
6.3.2.	Äänestäminen demokraattisena työkaluna	63
6.3.3.	Multikansalliset yritykset demokratian haastajina	64
6.3.4.	Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet vaalien välillä ja kansalaisaloitteet	65
6.3.5.	Puoluedemokratia tiensä päässä?	68
6.3.6.	Virkamiesaktivoituminen	70
6.3.7.	Deliberatiivinen demokratia ja arpomisedustuksellisuus	71
6.3.8.	Verkkodemokratia ja nuorten kansalaisaktiivisuus	73
6.3.9.	Hallinnon vahvistaminen ylhäältä alas	74
6.4.	<i>Monitasohallinta</i>	75
6.4.1.	Jäsenvaltioiden keskusvaltojen asema sekä virkamiesten EU-tietämys	77
6.4.2.	Neuvoa-antavien elimien asema	80
6.5.	<i>Euroopan parlamentin puhemies ja parlamentin asema lainsäätäjänä</i>	81
6.5.1.	EU-johtajien iso joukko	82
6.5.2.	Parlamentin puhemiehen valta ja asema	84
7.	JOHTOPÄÄTÖKSET	87
7.1.	<i>Tutkimuskysymysten tarkastelu ja pohdinta</i>	87
7.2.	<i>Arviointi tutkimuksen luotettavuudesta</i>	92
7.3.	<i>Jatkotutkimuksen edellytykset</i>	94
LÄHTEET	96	
LIITTEET	103	
	<i>Teemahaastattelun kysymykset</i>	103

1. JOHDANTO

Demokratian on pitkään sanottu olevan kriisissä – tai ainakin tietyt tahot haluavat antaa tällaisen kuvan kansalaisille. Olipa se sitten rikki tai murroksessa, joka tapauksessa tosiasiassa on, että muun muassa äänestysaktiivisuus on laskenut jatkuvasti useissa länsimaissa yhteiskunnissa. Puoluetoiminta ei kiinnosta ihmisiä ja useimmiten yksittäinen iso asia saa massat taakseen. (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2019).

Demokratia ei ole mikään pysyvä tila, vaan sillä on erilaisia muotoja ja tasoja ja se elää jatkuvasti. Julkinen taho on etsinyt erilaisia osallistamisen muotoja, jotta kansalaiset aktivoituisivat. Tämä onkin nostattanut paljon kysymyksiä siitä, voiko demokratia tulla hallinnon kautta ylhäältä alas, kun sen perinteinen suunta pitäisi olla kansalaisilta alhaalta päättäjille ylös. Tämä problematiikka on saanut yhä useamman länsivallan hakemaan keinoja kansalaisaktiivisuuden lisäämiseen sekä miettimään, miten politiikasta ja yhteiskunnan toiminnoista voitaisiin tehdä mielenkiintoista niin, että kansalaiset haluaisivat osallistua aktiivisesti. (Aunesluoma, 2017).

Kansalaispassiivisuus puhuttaa jatkuvasti. Vuosikymmen sitten puhuttiin siitä, miten kansalaisvaikuttaminen on mollivoittoista, ja äänestäjät apaattisia oman osallistumisensa suhteen. Tällöin he luottivat järjestelmään. Nykyisin salaliittoteoriat kukkivat ja järjestelmä saa osakseen yhä suurempaa epäilyä, vaikka kansalaiset ovat nimenomaan aktivoituneet ja haluavat vaikuttaa. Apatian tilalle on kiilannut intohimoinen suhtautuminen asioihin sekä epäluottamus. (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2019).

Boston Consulting Groupin (2018) tekemässä selvityksessä todetaan globalisaation ja tekniikan nopean kehittymisen muuttaneen maailman mittasuhteita. Maailmasta on tullut pienempi ja yhä useammin yrityksen toimintaympäristö on kasvanut kattamaan yhä suuremman maantieteellisen alueen. Yritykset ovat menneet sinne, missä niille on luovattu eniten ja missä on potentiaalista työvoimaa – oli se sitten osaavinta tai halvinta. Moni taho on huomannut, että on jäämässä marginaaliin maailman murroksissa, mistä johtuen on etsitty uusia keinoja yhteistyölle ja löydetty yllättäviäkin kumppaneita.

Verkostoituminen ei ole vain työelämän uusi trendi, vaan sitä ovat joutuneet tekemään niin yhteiskunnan organisaatiot monella eri tasolla, yritysmaailma kuin kansalaisyhdistyksetkin. Monen poliittisen ohjelman ympärille on luotu verkostoja, joiden tuoman potentiaalin myötä organisaatiot toimivat uusilla pelikentillä. Monet paikalliset organisaatiot ovat joutuneet avaamaan pelin suoraan ulkomaisien tahojen kanssa, kun yhteydenpito ja suhteiden solmiminen ehkä sujui aiemmin valtiovallan avustamana. Verkostojen maailma onkin uusi malli, jossa toimivat julkinen ja yksityinen sektori sekä kolmas sektori rinta rinnan. (Valtioneuvoston kanslia, 2019).

Monitasohallinta pyrkii tuomaan kaoottisen kokonaisuuden ympärille hallintaa. Verkostoissa toimii erilaisia toimijoita. He toimivat tasavertaisina kumppaneita, vaikka vaikutusvallaltaan ne voivatkin olla hyvin erilaisia. Verkostojen ja hallinnan kasvaessa voi syntyä todella laajoja kokonaisuuksia, jotka toimivat samalla tai erilaisilla kokoonpanoilla erilaisten kysymysten edessä. Toiset väljästi, toiset tiiviimmin. Erilaisena malliesimerkinä maailmalla voidaan käyttää verkostoitumisen hallitsevasta johtajasta, Euroopan unionista. Euroopan unioni on tosin vakiintunut verkosto, jonka jäseneksi on tiukat jäsenyyssuhteet. Silti on huomioitava, että myös Euroopan unionin sisällä on eri tasoista yhteistyön syvyyttä. Tämä näkyy konkreettisimmin esimerkiksi talous- ja rahaliiton kohdalla. On myös haluttu integraation syventämiseksi luoda mahdollisuus tiiviimpään yhteistyöhön niille EU-maille, jotka niin haluavat tehdä, vaikka kaikki eivät haluaisi olla mukana. ”Monen nopeuden Eurooppa” antaa mahdollisuuden vähintään yhdeksälle jäsenmaalle edetä valitsemallaan politiikka-alalla tiiviimmin kuin muut. (Eur-Lex 2013)

Euroopan unioni on pystynyt luomaan nahkaansa organisaationa vanhanaikaisesta ”Ylhäältä alas”-suuntauksesta enemmän toiseen juuresta ylöspäin-suuntaiseksi. Sosiaali- ja talouskumppanit sekä alue- ja paikallistason edustajat ovat olleet yhä näkyvämmiin ja tiiviimmin mukana. Eri politiikka-alan ongelmia mietitään kumppaneiden kanssa, mikä on tehnyt EU:n kehittämisestä tasapainoisempaa. Monitasohallinnan on todettu parantaneen demokratiaa, läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuuden toteutumista aktiivisen valvonnan kautta. EU tarjoaa useamman väylän vaikuttaa asioihin, näin ollen EU tulee

lähemmäs kansalaisia ja pienentää kuilua kansalaisten ja EU:n välillä. (Van den Brande, 2014, s. 6–10)

Store (2021) kiteyttää monitasohallinnan kehityksen Euroopassa alkaneen sopimusten sarjana vuodesta 1951. Tällöin aloitettiin entisten vihollisten kesken yhteistyön kehittäminen ja yhteisten rakenteiden pystyttäminen eri politiikka-aloille. Euroopan unionissa on isoja jäsenmaita ja pieniä jäsenmaita. Isoilla on valtaa, mutta heidän sitouduttuaan yhteisiin sopimuksiin, rakenteisiin ja päätöksentekoon, heidän valtansa ei ole yli kohtuuden. Pienet jäsenmaat ovat saaneet sananvaltaa ja edellytyksiä yli oman kokonsa lakiin perustuvan yhteistyön, yhteisten rakenteiden ja yhdessä laadittujen sopimusten ansiosta.

Monitasohallinta on tuonut EU:n ja jäsenmaiden suhteisiin uusia painopisteitä ja tehnyt niistä yhä enemmän toisiinsa sidottuja. Monitasohallinnan kehittymisen myötä selvä raja sisä- ja ulkopolitiikan väliltä on hävinnyt, kun EU-lainsäädäntö on ulottunut yhä syvemälle. Valtioiden voidaan katsoa luopuneen suvereniteetistaan monissa kansallisissa asioissa. (Viinamäki 2005: 93). Myös Hooghe & Marks (2001, s. 28) linjaavat alueellisten toimijoiden ja ylikansallisten instituutioiden saavan itsenäistä toimivaltaa tehdä päätöksiä ja linjata toimintapolitiikkoja laajastikin. Euroopan unionin kontekstissa kansalliset hallitukset menettävät yksinoikeuden tehdä päätöksiä. Näin välillä, vaikka se vaikuttaisi merkittävästi jäsenvaltion sisäisiin asioihin. Sisäpolitiikka ja kansainvälinen politiikka siis vääntävät vankasti kättä ja voidaan pohtia, onko ns. ylikansallisesta EU-politiikasta tullut sisäpolitiikkaa.

Euroopan unionin demokraattisin elin on suoralla kansanvaalilla valittu Euroopan parlamentti. Sen toimikausi on viisi vuotta ja se tarjoaa jäsenmaiden edustajille kentän toimia kansan äänitorvena lainsäätäjänä. Euroopan unioni, parlamentti ja sen päätöksentekoprosessi ovat pitkän kehityksen tulos. Euroopan parlamentin valtaa on lisätty perussopimuksesta toiseen. Uusin näistä sopimuksista on Lissabonin sopimus, joka lisäsi parlamentin valtaa monella uudella politiikka-alalla. Parlamentin puhemies johtaa parlamenttia, mutta parlamentin sisällä toimii myös vahva puoluepolitiikka. Varsinaista ryhmäkuria

ei ole, mutta toimiminen ilman poliittista ryhmää on melko haastavaa Euroopan parlamentissa. (Helin & Nurminen, 2017)

1.1. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää demokratian tilaa ja millaisia pyrkimyksiä on tehty demokratian kehittämiseksi. Hallinnolle ja poliittisille päättäjille on tärkeää saada legitimitetti kansalaisilta, jotta päätöksiä voidaan tehdä ja implementoida ongelmitta. Yhteiskunta ympärillä muuttuu ja demokratiankin on muututtava siinä mukana. Millaisia keinoja on kehitelty, että kansalaiset pääsevät vaikuttamaan entistä paremmin myös vaalien välillä ja saavat näkemyksensä esiin hallinnolle ja päätöksentekijöille?

Monitasohallinta on nykypäivän päätöksentekoa. Globaalin maailman vaatimuksiin ei kaikilla politiikka-aloilla enää voida vastata paikallisesti, ei edes kansallisella tasolla. Euroopan unioni on syntynyt vastauksena eurooppalaisten valtioiden tarpeisiin. Samalla päätöksenteon prosessien ymmärtäminen on kansalaisille yhä vaikeampaa. Syökö monitasohallinta demokratian uskottavuutta, kun yleisesti ei enää ymmärretä vastuukysymyksiä ja tuntuu, että päätökset tehdään liian kaukana kansalaisista?

EU:n demokratia huipentuu sen parlamentaariseen elimeen, suoralla kansanvaalilla valittuun Euroopan parlamenttiin. Parlamenttia johtaa puhemies, joka saa mandaattinsa siis suoraan kansalta. Lisääkö tämä fakta hänen painoarvoaan EU-johtajan?

Tutkimuksessa liikutaan vahvasti Euroopan unionin tasolla, mutta varsinkin tutkimusosassa vastauksia peilataan vahvasti myös ”jäsenmaahan, jonka haastateltavat tuntevat parhaiten”.

Tutkimusongelma:

1. *Toteutuuko demokratia monitasohallinnassa tehdyissä päätöksissä?*

Koska monitasohallintaa toteutetaan eurooppalaisessa kontekstissa, asetettiin tutkimukselle myös tutkimuskysymyksiä:

1a. Mitä demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia kansalaisella on äänestämisen lisäksi?

1b. Millainen on Euroopan parlamentin puhemiehen asema monitasoisessa hallintajärjestelmässä?

1.2. Tutkimuksen rakenne ja rajaus

Tutkielma on jaettu rakenteellisesti neljään osaan. Johdannon jälkeen ensimmäisessä osiossa käsitellään teoreettista viitekehystä ja määritellään keskeiset käsitteet sekä kerrotaan niistä ilmiöinä. Tämän jälkeen siirrytään tutkimuksen empiiriseen osaan, jossa käydään läpi tutkimuksessa käytetyt menetelmät ja miten tutkimus toteutettiin. Tämän jälkeen esitellään tutkimustulokset elävöittäen niitä suorilla lainauksilla haastateltavilta. Lopuksi analysoidaan tutkimustuloksia johtopäätöksissä, arvioidaan luotettavuutta ja jatkotutkimusehdotuksia.

Tutkimusmenetelmänä tullaan käyttämään laadullista tutkimusmenetelmää, jolla pyritään avoimien ja laajojen vastausten kautta saamaan sisäpiiritietoa. Tuloksia analysoidaan sisältöanalyysillä, teemoittaen vastaukset.

Tutkimuksessa haastatellaan EU-instituutioissa työskenteleviä suomalaisia virkamiehiä, joilla on kokemusta joko Euroopan parlamentista tai neuvoa-antavista elimistä, eli alueiden komiteasta tai talous- ja sosiaalikomiteasta. Tavoitteena on 6–10 haastattelua. Myös virkamiesten pitkä virkaikä tuo näkemystä ja kokemusta, joten haastatteluun pyritään saamaan ainakin kymmenen vuotta palvelleita virkamiehiä.

Tutkimuksen aihevalintaan on vahvasti vaikuttanut tutkijan henkilökohtainen kiinnostus ja kokemus. Aihealue on tärkeä, koska kansalaisten sitouttaminen päätöksiin on tärkeää nykyisen disinformaation aikakaudella. Moni kokee, ettei voi vaikuttaa mihinkään ja

päätökset syntyvät kaukana ilman, että kukaan ottaa niistä kunnolla vastuuta. Hallinnon tehtävänä on kuitenkin pitää demokraattiset elimet toimintakykyisinä ja päätöksentekoprosessit käynnissä. Samalla hallinto suojaa kansalaisia, koska se valvoo päätöksien oikeellisuutta.

Euroopan unionia tutkitaan paljon sen säätämän regulaation ja eri politiikka-alueiden kautta. Sen sijaan varsinkin suomalainen EU-hallinnon tutkimus on todella vähäistä, varsinkin pro- gradu –tutkimuksissa, mikä tuli tutkijalle itselleenkin täydellisenä yllätyksenä.

2. DEMOKRATIA – KANSALAISILLE ANNETTU OIKEUS VAI VOLLISUUS?

Käsitteiden avulla selkeytetään tutkimuksen sisältö lukijalle. Koska yksilöt hahmottavat maailmaa yleisellä tasolla kokemustensa kautta, tarvitaan selvennys mihin raameihin käsite sijoittuu. Hirsjärvi & muut (1997, s. 146) määrittävät käsitteet tutkijat välttämättömiksi työkaluiksi. Jos työkalut ovat huonot, on tulos useinkin sen näköistä. Tieteellisessä tiedonhankinnassa käsitteellistämme aina tutkimiamme ilmiöitä. Pyrimme hahmottamaan maailmaa yleisellä, teoreettisella tasolla, vaikka saamme aina myös välittömiä kokemuksia asioista.

Tieteen termipankki (2021) määrittää käsitteiden olevan yleisluontoisia. Niiden vastakohtana on yhteen yksilöön viittaava erisnimi ja ne erotetaan sanoista ja viittauksen kohteista. Käsitteet toimivat ymmärryksen perustana, ne kokoavat tietämystä jäsentyneeksi, yhtenäiseksi ja niin yksinkertaiseksi kokonaisuudeksi kuin mahdollista. Käsitteen määrittely ei tästä syystä onnistu lyhyellä viittauksella tai parilla vakiodulla sanalla, vaan sen rajaus on avattava lukijalle.

Hirsjärvi & muut (1997, s. 147–149) kertovat kuitenkin joidenkin käsitteiden olevan konkreettisia käsitteitä. Ne liittyvät ajallisiin ja paikallisiin asioihin. Toiset käsitteet ovat abstraktilla tasolla ja niitä nimitetään teoreettisiksi käsitteiksi. Abstraktin käsitteen avulla on mahdollista luoda laaja-alaisempia selityksiä ilmiöille, joita voidaan soveltaa muihin samankaltaisiin asioihin. Käsitteet tutkimuksessa eivät kuitenkaan ole ongelmattomia, vaan ne voivat luoda yhtä suuria kysymyksiä kuin itse tutkimusongelma. Tästä syystä tutkijan on pohdittava tarkkaan, haluaako muuttaa vakiintuneita käsitteitä. Tarkkuus käsitteissä ja aiheen rajaamisessa on elintärkeää tutkimuksen onnistumisen kannalta, jotta käsitteet ja käsitejärjestelmät sopivat nimenomaan kyseiseen tutkimusongelmaan ja tutkimuskohteeseen.

Joskus tutkijalla on vaikeuksia pohtia mitkä ovat tutkimukset kannalta keskeisiä käsitteitä. Hirsjärvi & muut (1997, s. 151–152) selventävät, että jo tutkimuksen aihe ja otsikoinnit antavat tästä hyviä viitteitä. Keskeiset käsitteet löytyvät tutkimuksen perustermeinä, peruskäsitteinä ja avainsanoja. Myös ongelmanasettelu paljastaa milloin ollaan keskeisessä termissä. Määritelmiä kuitenkin tarvitaan, sillä ne rajaavat ja täsmentävät käsitteen, luovat merkityksen ja luovat normin käsitteen käytölle. Määritelmä myös sitoo yhteen käsitteen ja sen nimityksen.

2.1. Demokratia

Demokratia-käsitettä ei voi tulkita avaamatta ensin sanan alkuperää, joka kertoo jo merkittävän paljon. Tieteen termipankki (2021) kertoo kreikankielisen sanan demos tarkoittavan kansaa ja cratos taas johtamista. Poliittis-filosofisena termi voidaan määritellä valtiosääntöoikeudessa säännöksi, jonka mukaan kaiken valtiollisen (poliittisen) vallan lähde on kansa. (Tieteen termipankki, 2021)

Demokraattinen hallintomuoto onkin ollut ihailtu ja tavoitteellinen yhteiskunnan järjestysmuoto. Karvonen (2011, s. 1–2) toteaa demokratian laajentuneen kauas eurooppalaistaustaisen ytimensä ulkopuolelle. Samalla se on kohdannut merkittäviä haasteita ei-eurooppalaisten hallintakulttuurien kanssa, kun yhteiskuntajärjestys on perinteisesti toiminut vahvasti esimerkiksi uskonnollisen järjestyksen kautta. Tällainen integraatio uusille alueille ja aloille luo uudenlaisia demokratiakäsityksiä, joten tutkijoiden on määriteltävä demokratia aina uudelleen.

Karvonen (2011, s. 2) huomauttaa, että demokratian tärkein työväline on vaalit. Vaalien yleisyys, yhtäläisyys, vapaus ja rikkeettömyys muodostavat edelleen demokratian keskeisimmät mittarit. Demokratiaan liitettiin myös ihmis- ja perusoikeudet, sillä yksilöiden on oltava vapaita voidakseen toimia yhteiskunnassa. Demokratiakäsitykseen ei enää riittänyt se, että poliittinen johto yhteiskunnassa valittiin säännöllisesti toistuvissa vapaissa vaaleissa. Demokratiassa pitää olla mekanismeja, joilla demokraattisesti valitun johdon päätäntävaltaa rajoitetaan tietoisesti. Ihmis- ja perusoikeuksien on oltava rikkomattomia.

Demokraattinen valtio on aina myös oikeusvaltio länsimaisessa näkökulmassa. Vapaat vaalit ja vapaa kilpailu eivät vielä tee valtiosta täysin demokraattista. Vasta kun yksilön-oikeudet toteutuvat, voi valtio on täysin demokraattinen. (Karvonen, 2011, s. 2)

Yhä useammin kansalaiset tuskastuvat, kun politiikan suunta vaihtuu nopeasti vaaleista toiseen. Krznaric (2019) näkee tämän poliitikkojen pikavoittojen tavoittelemiseksi, kun kukaan ei halua ottaa vastuuta raskaista päätöksistä jatkokauden menettämisen pelossa. Poliitiikat (policy) vaihtelevat rajustikin vaalikaudesta toiseen, eikä pitkän tähtäimen tarpeisiin kiinnitetä tarpeeksi huomiota, kuten ympäristökysymyksiin ja koulutukseen. Vastaiskuna useammissa maissa ääriliikkeet nousevat sloganilla ”politiikka/ demokratia on rikki”. Myös globaalisti toimien yritysten toiminta on nostettu tarkasteluun: usein heillä on vaatimuksia uudesta lainsäädännöstä, eikä valtioilla ole muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä yritysten vaatimukset, etteivät nämä vie liiketoimintojaan muualle.

2.1.1. Suora demokratia

Suora kansanvalta tarkoittaa päätöksentekoa, jossa päätöksiä tehdään enemmistöpäätöksinä äänioikeutettujen kesken suoraan. Karjalainen (2010, s. 321–326) huomauttaa, että demokratian instituutiot ovat harvoin valjastettu suoraan demokratiaan. Tästä poikkeuksena kuitenkin Sveitsi, jossa hyvin valtaosa päätöksistä tehdään suoran demokratian kautta.

Suora demokratia nähdään nykyään ensisijaisesti edustuksellista demokratiaa täydentävänä. Karjalainen (2010, s. 321–326) painottaa, että tällöin kansalaiset vaikuttavat päätöksentekoon ilman välikäsiä. Demokratiatutkimukset ovat nostaneet esiin kansalaisten sitoutuneisuuden yhteisiin päätöksiin, kun he ovat saaneet olla osallisena päätöksenteossa. On myös huomioitu, että suoran demokratian toteuttaminen auttaa kansalaisia miettimään toisten kansalaisten asemaa tietoisemmin. Suomalaisista 75 % suhtautuu positiivisesti suoran demokratian välineisiin. Suoraa demokratiaa käytettäessä otetaan-kin kantaa henkilövalinnan sijasta suoraan asiakysymykseen. Kansalaiset ovat tyytyväisiä,

sillä tämä tarjoaa heille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon ja sen suuntaan myös vaalien välillä.

Suoran demokratian välineinä ovat kasvattaneet suosiotaan kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet viime vuosikymmeninä. Karjalainen (2010, s. 321–326) näkee kansalaisaloitteet suorana demokratiana, vaikka huomauttaa, etteivät ne ole päätöksentekijöitä velvoittavia. Tässä piileekin vaara, sillä jos kansalta kysytään, mutta sitten päätetään toisin, laskee kansalaisten motivaatio yhteiskunnallisiin kysymyksiin entisestään. Tästä syystä kansanäänestys yleensä katsotaan sitovaksi, sillä poliittinen paine niiden hylkäämiseksi voi kasvaa todella isoksikin. Tämä varsinkin, jos äänestys on kansallisella tasolla, eli ns. iso äänestys, johon varmasti on panostettu paljon. Neuvoa-antava tulos on sinänsä helpompi sisällyttää myös, jos se on ns. vaikea, negatiivinen päätös. Paikallisella tasolla järjestetään enemmän äänestyksiä ja niiden tulos hylätään useammin.

Demokratiainnovaatioissa edustuksellista järjestelmää pyritään usein paikkaamaan suoran demokratian elementtejä lisäämällä. Niiden tarkoitus ei ole siis haastaa suoran demokratian keinoin edustuksellista järjestelmää, vaan antaa sille syötettä. Suomen kansalaisaloite on tästä hyvä esimerkki: se on vain niin sanottu *agenda initiative* eli asioita poliittiseen keskusteluun nostava, eikä se johda suoraan kansanäänestykseen kuten joissakin maissa. Demokratian väitettyyn ”kriisiin” on tarjottu monia erilaisia syitä ja parannuskeinoja. Poliitiikan ulkopuolelta tulevat populistit syyttävät aiemmin vallassa olleita poliitikkoja, uudet puolueet syyttävät vanhoja puolueita, teknokraatit syyttävät järjestelmän kankeutta ja suoran demokratian kannattajat syyttävät edustuksellista järjestelmää. Pettymys on omiaan vieraannuttamaan kansalaisia lisää poliittisesta järjestelmästä. Jos järjestelmä näyttää sisäänpääsemättömältä, se saattaa lisätä ulkoparlamentaarisia liikehdintää. Puoluejärjestelmien pirstaloituminen on silti politiikan arkipäivää monissa Euroopan maissa. (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2019)

Yleisesti uskotaan, että paikallistasolla on parempi järjestää äänestyksiä, sillä kansalaisten ymmärrys ja tuntemus riittävät paremmin tämän tason kysymyksiin. Viimeisen

vuosikymmenen aikana yhä useampi demokraattinen järjestelmä on rohkaissut kansalaisiaan myös kansalaisaloitteiden suuntaan. (Karjalainen, 2010: 321-326) Karvonen (2011, s. 5) listaa myös monen kansanedustuslaitoksen lisänneen kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia. Yksi tällainen on kansalaisaloite, jonka avulla huolestuneet kansalaiset voivat nostaa keskusteluun ja huomioon epäkohtia, joihin toivoisivat reagointia päättäjiltä. Muun muassa Euroopan unionin tasolle on luotu kansalaisaloite, jonka raja on miljoonan EU-kansalaisen mukanaolo. (Euroopan komissio 2021)

2.1.2. Edustuksellinen demokratia

Suurimmassa osassa länsimaisista demokraattisista valtioista on hallitusmuoto, jossa kansan vaaleilla valitsemat edustajat päättävät politiikasta. Tätä kutsutaan edustukselliseksi demokratiaksi. Edustajat eivät yleensä kuitenkaan ole päätöksenteossaan riippuvaisia valitsijoidensa tahdosta, vaan saavat vapaasti muodostaa kantansa oman harkintansa mukaan. (Tieteen termipankki, 2021)

Demokratialla on muutospaineita myös länsimaissa. Karvonen (2011, s. 2) painottaa miten edustuksellinen demokratia on suurten paineiden edessä, koska vaaleihin osallistuminen on vähentynyt merkittävästi koko ajan ja samalla puolue toiminta keskittyy yhä harvempien käsiin. Hänen mukaansa suoria kansalaisosallistumisen muotoja on kehitettävä, jotta demokratia saadaan toimimaan jatkossakin. Myös Paloheimo (2014, s. 10–11) huomauttaa miten luottamus demokraattisten hallitsemislaitosten toimintaan on heikentynyt merkittävästi viime vuosikymmeninä. Puolueiden jäsenmäärät ovat vähentyneet ja perinteiset puolueosastot ovat menettäneet merkitystään samalla, kun tiedotusvälineiden ja sosiaalisen median asema kansalaisten ja yhteiskunnan välisenä linkkinä on kasvanut merkittävästi. Myös äänestysaktiivisuus on pudonnut jatkuvasti. Paloheimo painottaa kuitenkin, että on väärin vetää tästä kehityksestä johtopäätöksiä, ettei kansalaisia enää kiinnostaisi politiikka ja yhteiskunnalliset asiat. Hän painottaa asian olevan päinvastoin, sillä luottamuksen heikentyessä perinteisiä hallitsemislaitoksia kohtaan ja osallistumisen politiikkaan perinteisillä vaali- ja puolueareenoilla vähentyvän, on

kansalaisten kiinnostus vaikuttaa politiikkaan erilaisilla uudentyyppisillä tavoilla pikkuhiljaa lisääntynyt.

Edustuksellisen demokratian on sanottu elävän syvässä murroksessa, jopa kriisissä. Karvonen (2011, s. 4) kirjoittaa, että suunta on yhä enemmän puoluedemokratiasta yleisdemokratiaan. Kansa muodostaa ulkopuolisen, riippumattoman katsojajoukon. Kansalaiset samaistuvat enimmäkseen elämäntyyliin, ja heillä on vaihtelevat mielipiteet ja kannatuksensa tilanne- ja asiakohtaisesti puolueideologioiden sijaan. Kansalaiset aktivoituvat yksittäisiin, itselleen tärkeisiin kysymyksiin juuri silloin, kun näkevät ne tärkeiksi ja ne nousevat pinnalle. On myös ajan hengen mukaista, ettei ihmiset halua osallistua ”talkoisiin”, vaan rahan odotetaan korvaavan osallisuuden. Media ja mielipidemittaukset tuovat uusia sykäyksiä demokratiaan. Jämähätäneiden poliitikkojen sijaan media-lahjakuudet ja yhden asian asiantuntijat pärjäävät. Julkiset rajat hämärtyvät yhä enemmän ja nopeatempoiset markkinat haastaa julkista valtaa. Poliitiikka kontrolloi aiemmin julkista valtaa, mutta nyt näkyvillä on selvästi vahvempi virkamiesaktiivisuus ja -näkyvyys sekä globaalimpi ote yhteiskunnassa.

Kansanedustajien työ on usein kiistanalaista – kovin usein ei kiitosta kansalta heru. Palonen (2009, s.147) kyseenalaistaa käsityksen, että parlamentti olisi ideaali vasta silloin, kun se olisi täydellinen pienoiskuva edustettavista. Hänen mukaansa se ei täydennä edustuksellista demokratiaa, vaan ennemminkin tekee sen mahdottomaksi. Edustajan saama mandaatti tiettyjen asioiden ajamiseksi tietyllä tavalla on ongelmallinen jo vaalisalaisuudenkin vuoksi. Salaisen vaalin vuoksi ei tiedetä, keneltä edustajan äänet ovat tulleet, eli kuka on mandaatin antanut. Tällöin on hyvin vaikea perustella, kuka saisi ”väärin” toimivan edustajan myöskään hyllyttää.

Moni demokratiatutkija pureutuu kysymykseen millaisen ehdokkaan äänestäjän pitäisi valita edustajakseen. Ankersmith (1997, s. 345–360) nimittää äänestäjän tilannetta esteettiseen kuiluun. Äänestäjä puntaroi itselleen tärkeitä asioita vaalien alla. Hänen ei ole kuitenkaan järkevää valita sellaista edustajaa, joka muistuttaa häntä itseään eniten. Hän

arvioi ehdokkaita sen mukaan, miten ajattelee heidän ihanteellisesti äänestävän vaalikauden tulevaisuudessa kysymyksissä. Myös Palonen (2009, s. 146–150) huomauttaa, että edustuksellisuus tarkoittaa edustajia ja edustettavia. Moni äänestäjä identifioi itsensä jokaisissa vaaleissa uudelleen. Kukaan kansalaisista, eikä loppujen lopuksi ehdokkaistakaan, ole täydellinen mielipideautomaattia, jolla olisi näkemys kaikkeen.

Uudemmassa poliittisessa teoriassa on pohdittu, saataisiinko paras pienoismalli kansasta arpomalla edustajat kansanedustuslaitokseen. Palonen (2009, s. 146–150) huomauttaa, että esikuvana voisi halutessa käyttää antiikin aikaista rotaatiomenettelyä, jossa äänestyskunta vuorottelisi erilaisissa erityistehtävissä. Visram (2021) kertoo arpomismallinuksia olevan kokeilussa aktiivisesti. Nämä yhden aiheen ympärille (esimerkiksi alueen ympäristökysymykset tai covid-19-toimenpiteet) rakennetut päättäjärhytöt ovat olleet demografisesti edustavia ja päätöksiä on saatu aikaan kohteliaasti, tehokkaasti ja pitkäjänteisestikin. On arvioitu, että arvonnat lisääntyvät kokeilunoloisesti, joskaan ne eivät ole myöskään aukottomia. Erilaiset kansalaisryhtöt kuitenkin ponnistelevat tehdäkseen arvunnoista totta ja saadakseen poliittisen eliitin hereille. Visram kuitenkin painottaa, ettei päätökset ole mitenkään lainvoimaisia tai ”oikeita päättäjiä” sitovia.

2.1.3. Deliberatiivinen demokratia – keskusteludemokratia

Onko jokin demokratian olemassa oleva muoto vastaus tulevaisuuden demokratiatarpeisiin? Karvonen (2011, s. 5) pohtii josko suora demokratia tarjoaisi tavoitellun osallistumisen muodon nykykansalaisen tarpeisiin. Tämä ainakin tarjoaisi vaikutuskanavan niille, joita asia ensisijaisesti koskee. On sitten eri asia, osaavatko tai pystyvätkö nämä ryhtöt ymmärtää miten päätös koskettaisi heitä ja osaisivatko he olla aktiivisia ja saada äänensä kuuluville? Tästä syystä keskustelusta on tehtävä käsittelyn ydin ja jokaisen on saatava äänensä kuuluville. Harkitut mielipiteet ja avoin keskustelu luovat edellytykset hyvälle päätöksenteolle. Korkeatasoinen kansalaiskeskustelu on avain tuomaan keskusteluelementti ja rationaalisuus päätöksentekoon. Onkin pohdittava voiko päätöstä tehdä, jos vaatimus järkipärisisestä ja osapuolten näkemyksen huomioonottavasta

keskustelusta ei täyty. Teorian mukaan ei pidä tyytyä vain rekisteröimään ihmisten mielipiteitä. On pyrittävä luomaan edellytykset harkituille mielipiteille.

Karvonen (2011, s. 5) huomauttaa, että deliberatiivinen demokratia on kokeilussa ymmärtävän laajasti maailmalla. Toinen käytännön muoto on niin sanottu konsensuskonferenssit, joissa yleensä joukkio kansalaisia on päässyt melko kivuttomasti rakentamaan yhteistä lausuntoa ajankohtaisesta yhteiskuntakysymyksestä. Tätä ”pääöksentekoa” on auttaneet deliberatiiviset mielipidemittaukset sekä pienryhmissä tapahtuvat mittaukset. Toinen hyvin yleinen käytetty muoto on kansalaisfoorumit. Kansalaisfoorumit voivat olla auki kaikille kansalaisille tai sinne voidaan kutsua asiantuntijuuden tai osallisuuden perusteella. Hyviä, onnistuneita esimerkkejä tästä on ollut muun muassa kansalaisfoorumit päättämässä pormestarivaalin ehdokkaista ja esimerkiksi esittämässä uuden vaalijärjestelmän käyttöönottoa. Karvonen summaakin, että onnistuneet kokemukset ovat luoneet optimismia suoraan kansalaisosallisuuteen. Mukana olleet kansalaiset ovat selvästi valmiita asialliseen ja monipuoliseen keskusteluun. Usein onnistuneet esimerkit ovat kuitenkin olleet yhteiskunnissa, joissa perinteikkäästi on elänyt vahva konsensushenki. Esimerkit ovat myös osoittaneet, että osallistuminen deliberatiiviseen päätöksentekoon on opettanut kansalaisia ymmärtämään paremmin myös edustuksellista demokratiaa: päätöksentekijän / edustajan työ ei ole aina helppoa, vaan vaikeaa pohdintaa eri vaihtoehtojen välillä.

Deliberatiivista demokratiaa ei voi nähdä kuitenkaan aukottomana muotona. Loppujen lopuksi se on vain täydentävä demokratian muoto, jota voidaan käyttää edustuksellisen demokratian rinnalla. Karvonen (2011, s. 5) huomauttaa, että se ongelmana on huono edustavuus. On vaikea saada riittävän kattavaa kansalaisjoukkoa edustamaan ihmisiä tarpeeksi monenlaisesta erilaisesta taustasta ja tilanteesta. Mittakaavaongelma on toinen suuri käytännön ongelma. Keskusteludemokratiaa voidaan simuloida vain harvoin isomassa mittakaavassa eli kansallisella tai ylikansallisella tasolla. Sen sijaan paikallisella tasolla se on monestikin luonut hienoja, kehityskelpoisia projekteja esimerkiksi kaupungin kehittämiseen.

2.2. Demokratiapolitiikka ja hallinta

Hallinnan (governance) termiä ei voi asettaa pieneen lokeroon. On mahdotonta löytää yhtä määritelmää tai edes käyttötarkoitusta. Vanhempi merkitys voisi kuvata tapoja, joilla valtio johti yhteiskuntaa sekä taloutta. Tähän kuului tavoitteiden määrittely (arvo)valintoihin erilaisten toimenpiteiden ja valintojen kautta. Uuden merkityksen mukaan hallinta tarkoittaa erilaisia yhteistyöverkostoja ja niiden virallisia ja epävirallisia yhteistyömuotoja. (Pierre, 2002:3)

Demokraattinen legitimitetti on perinteisesti saavutettu tasa-arvoisten vaalien avulla, joissa jokaisella kansalaisella on käytettävänä yksi ääni, ja jonka hän voi antaa vapaasti valitsemalleen ehdokkaalle. Vaaleilla valitut edustajat tekevät poliittisia päätöksiä, joita julkinen hallinto sitten toimeenpanee. Julkinen hallinto on järjestetty byrokratian periaatteiden mukaisesti. Viime aikoina politiikan ja hallinnan välinen raja on ollut häilyvä. Hallintapuheen nousun myötä päätöksiä julkisista asioista tehdään edustuksellisen järjestelmän ulkopuolella. Tällaisen eräänlaisen päätöksenteon mallin muodostavat julkisten ja yksityisten toimijoiden verkostot. Osallistuminen nähdään merkittävänä muotona ja on osaltaan legitimoimassa tehtäviä päätöksiä, olivatpa ne sitten demokraattisia tai hallinnollisia. Hallinnon näkökulmassa kansalaisten osallisuus on osallistamista ja hallinnan verkostot ottavat ne vakavissaan. Verkoston päätöksillä on aina vaikutusta tiettyihin ryhmiin ja osallistamalla pyritään saamaan juuri nämä toimijat tai heidän edustajansa mukaan, jotta päätöksenteolle tulisi entistä painavampi hyväksyttävyyys ja mahdollinen lainvoimaisuus (tai painostus siihen). (Majuri, 2017: 1–10)

Palosen (2009: 147) mukaan länsimaissa valtio tai julkinen taho yleensä pyrkii vahvistamaan demokratiaa. Tämä tapahtuu ylhäältä hallinnon keinoin. Demokratiapolitiikka on valtion tai julkisen tahon tietoista ohjelmaa demokratian edistämiseksi. Demokratia on poliittisten toimien kohde, mutta toimiakseen näin, demokratian on oltava yhteiskunnassa toteutunut tila, jota pyritään tuomaan ylhäältä alas, keskuksesta reunoille ja lisäksi kansalaisten sisäistettäväksi. Demokratiaa vesitetään, epäpolitisoidaan ja latistetaan

hallinnollistamalla se. Demokratiahallinto voidaan nähdä demonina, sillä jo antiikista lähtien demokratia on ollut vastavoima hallinnolle. Demokratia on ollut hallinnon poliittisen kontrollin ehto. Papadapoulos (2013, s. 1–4) huomauttaa edustuksen toimivan ylhäältä alas, kun päättäjien voidaan katsoa olevan jonkin tietyn ryhmän edustajia, vaikka he eivät olisikaan saaneet mandaattia ryhmältä toimia edustajanaan. Tämä aiheuttaa sen, että valtaa käytetään nykyään demokraattisen tilivelvollisuussuhteen ulkopuolella. Majuri (2017, s. 1–10) näkee Suomessa hallinnon pyrkineen kehittämään osallistamista, ja pitää tätä paradoksaalisena, koska hallinnolla on aktiivinen rooli demokratian kehittämisessä ylhäältä alaspäin.

Palonen (2009, s. 146–150) harmittelee, ettei parlamentarismille ei anneta suuria mahdollisuuksia kehittyä, eikä sitä edes jakseta avata kansalaisille, vaan mennään monesti mukaan mollissa etenevään diskurssiin. Parlamentaarisia analogioita ei edes harkita, jolloin annettaisiin enemmän mahdollisuuksia parlamentaariseen tai parlamentaarikon toiminnan kaltaiseen politiikkaan, parlamentarismi kun tulee kansalaista lähelle arkipäivän asioissa usein käytännöin. Majuri (2017, 1–10) olettaa hallinnon pyrkimykset osallistamisesta demokratian kehittämistoimenpiteiksi. Hallinta-puheessa päätöksentekoon, eli hallinnan verkostoihin, otetaan mukaan toimijoita, joita päätökset koskettavat. Demokratiateorioilla pyritään ratkaisemaan edustuksellisen demokratian kriisiä sekä hallinnan demokratiavajetta.

Ahokas & muut (2010: 242–247) kirjoittavat, miten hallintoa on valjastettu tukemaan demokratiaa. Hallinnolla on mahdollisuuksia edistää yhteiskunnallista osallistumista. Demokratiapolitiikalla tähdätään siihen, että päätöksenteko nojaisi mahdollisimman pitkälle kansalaisten laajaan osallistumiseen ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Viestintä ja vuorovaikutus kansalaisten, päätöksentekijöiden ja valmistelevien virkamiesten välillä ovatkin keskeisimmät tekijät tavoitteeseen pääsemiseksi. Kansanvallan pitäisi aina suuntautua alhaalta ylöspäin. Hallinto voi tukea demokratiaa, mutta sen aktiivinen osuus rakentamisessa ja ylläpidossa on hieman kyseenalaista. Demokratia muodostuu kansalaisten osallistumisesta ja aktiivisuudesta, mutta julkinen valta ja kansanedustuslaitos

yleensä luovat tämän toimimiseksi kulissit. Demokratia pitäisi olla vapaata, oletuksena, että kansalainen on valvoja, joka voi osallistua päätöksentekoprosesseihin myös vaalien välillä ja vaikuttaa aktiivisesti niin halutessaan. Hallinnon on luotava kansalaisvaikuttamisen kanavia aktiivisesti saadakseen demokratia toimimaan ja kansalaisten osallistuminen mahdollisimman esteettömäksi. Ongelmallisena nähdään, millä tavoin hallinto voi puuttua kansalaisen poliittisyhteiskunnalliseen osallistumiseen ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Missä määrin demokratiaa voidaan hallita vaikuttamalla kansalaisten osallistumisinnostukseen ja osallistumisen tapoihin? Demokratia toteutuu, kun julkinen kansalaiskeskustelu viriää asioiden valmistelu- ja päätöksentekovaiheen yhteydessä. Myös digitalisaation voidaan nähdä auttavan kansalaisten aktiivista osallistumista. Niin sanottu verkkodemokratia onkin tärkeä muoto, jota kansalaiset voivat käyttää hyväksi ajasta ja paikasta riippumatta. Verkkodemokratia on silti hallitsematonta ja todenperäisyys olisi tarkistettava aina.

Ahokas & muut (2010, s. 242–247) huomauttavat että EU-tasolla käytänteiden jakaminen on ollut paras mahdollinen työväline. Yhteiskunnalliset rakenteet ja kulttuuri ovat hyvin lähellä toisiaan. Verkostoja on pyritty luomaan eurooppalaiselle demokratian hallinnalle yhteisten projektien kautta. Muutamissa maissa, esimerkiksi Itävallassa ja joissain alueilla Saksassa, on siirrytty kokeilemaan äänestysien madaltamista. 16-vuotiaat ovat saaneet mahdollisuuden tuoda äänensä kuuluville myös konkreettisesti vaaliuurnilla. Nuoret ovat myös aktiivisia verkkovaikuttamiseen osallistujia. Digitaitojen vahvistaminen ja lähdekritiikin tutkiminen ovat keskeisiä näkemyksiä, joita yritetään vahvistaa eritoten nuorten kautta. Nuoria on pyritty saamaan mukaan myös sillä, että heille avataan päätöksentekoa politiikkojen varjona toimimisen kautta, eli nuoret seuraavat edustajan työpäiviä jonkin aikaa ja näkevät mitä heidän työnsä on. Osallistamisen varjopuoli on nähty kuitenkin myös: jos ei osallistaminen jatku, monista tuntuu, ettei heistä välitetäkään. Tällaisia tapauksia on noussut esiin esimerkiksi Iso-Britanniassa järjestetyissä projekteissa. Puhutaan myös osallistamisväsymyksestä, kun kansalaisista tuntuu, että heidän pitäisi riittää vähän jokaiseen projektiin.

3. MONITASOHALLINTA TUO RAKENNETTA YHTEISKUNNAN ONGELMIEN MONIMUTKAISTUESSA

Häikiö (2005, s. 29) huomauttaa, että hallinto ja hallinta muodostavat eräänlaisen symbioosin keskenään, ne ovat lomittuneet toisiinsa niin, että on enää mahdotonta arvioida miten tiiviisti ne ovat kytköksissä. Niissä on monesti samanaikaisia verkostomaisia käytäntöjä ja toimijoiden välisiä hierarkkisia suhteita vahvistavia käytäntöjä. Konsala (2012, s. 21) toteaa, että hallinto ja hallinta voivat tarkoittaa jopa samaa joissain tapauksissa. Esimerkiksi silloin, kun yhteiskunnassa toimii verkosto, jossa on mukana myös yksi tai useampia hallinto-organisaatioita. Hallinto-organisaatioiden mukanaolo verkostossa liittyy mitä ilmeisemmin sille määriteltujen tehtävien hoitoon yhteiskunnassa, on mahdollista, että toimintalogiikka on muuttunut ja muuttuu yhä lisää aiempaan nähden.

Virtanen (2004, s. 24) avaa hallinnan käsitettä, jotta monitasohallintaa voisi ymmärtää paremmin. Neljä pääkohtaa keskusteluille ovat keskinäisriippuvuus eri toimijoiden välillä sekä kansainvälisesti että ylikansallisesti. Toiseksi hallinnan diskurssi yhdistetään yrity maailmaan, jossa yritysten omistajia tukevat erilaiset suunnittelu- ja valvontajärjestelmät (corporate governance). Kolmanneksi hallinta voidaan käsittää julkisen hallinnon uudistamisena: New Public Managementin mukaisesti johtamistyön muutos kohti liikkeenjohton oppeja, yhteistyö- ja asiakasnäkökulmien tuominen toimintatapoihin sekä jäykkien hallintorakenteiden korvaaminen prosessimaisilla järjestelyillä. Neljäs päädiskurssi olisi hyvän hallinnon periaatteet ja arvot. Viinämäki (2005, s. 92) toteaa, että yhteinen piirre jokaiselle diskurssille on, että hallinta liitetään organisaatioteoreettisiin kysymyksiin: tehtävänjako, vuorovaikutussuhteet, valvonta, johtamistavat, vallankäyttö ja koordinaatiokeinot.

Hallintaa tarvitaan yhä useammalla tasolla. Useimmiten se ei ole suvereenin valtion keskushallinnosta lähtevää, vaan monella eri tasolla (alueellinen, kansallinen, kansainvälinen, ylikansallinen) tapahtuvaa. Monitasohallinta käsitteenä voidaan määritellä johtamiseksi, joka pyrkii ymmärtämään monipuolisesti yhteiskuntien toimintaa aiempaa

kansainvälisemmässä ympäristössä, jossa riippuvuussuhteet eri toimijoiden välillä kasvavat. Toimintaympäristöt monimutkaistuvat, jolloin tarve laaja-alaiseen selittämiseen ja hahmottamiseen kasvaa. Asiantuntijoita on paljon, mutta tieto saattaa silti olla pirstaloitunutta useamman toimijan välillä muutosprosessien suuruudesta ja nopeudesta johtuen. (Karppi & Sinervo, 2009, s. 8)

Voidaan sanoa myös, että muutos on kulkenut hallinnosta hallinnaksi. Tähän on tietenkin monia syitä, mutta yhteiskunnat ovat muuttuneet rakenteellisesti ja samalla erikoistuneet toiminnallisesti. Yhteiskunnan ohjaus on hajanaisempaa kuin aiemmin. Nyky-yhteiskunnassa voidaankin katsoa erilaisten verkostojen olevan hyvin merkityksellisiä ja niiden määrä on kasvanut nopeaa vauhtia. (Rhodes 2002, s. 64–68)

Rinnekanas (2017, s.14) tulkitsee nykyisen hallinnan olevan hallinnon hajauttamista virallisen hallinnon ulkopuolelle, jolloin julkisen hallinnon rinnalle tulee muita muotoja sitä täydentämään ja paikkaamaan riittämättömyyttä. Myös Harisalo & Rannisto (2009, s.125) ovat kirjoittaneet hallinnon siirtymisestä kohti asioiden verkostomaista yhteishallintaa. Tämä vaatii toimijoiden keskinäisten valta-asemien määrittelyä, läpinäkyvyyttä, valvontaa sekä luottamusta organisaatioiden sisällä ja niiden välillä.

Verkostojen toiminnan turvaaminen on tasapainoilua monen eri tekijän kesken. Tuloksellinen toiminta edellyttää, että mukana olisi vaikutusvallan useampaa tyyppiä. Prosessin tuloksellisuuden myötävaikuttamiseksi mukana on oltava useamman tyyppistä valtaa: institutionaalista, tulkitsevaa, resurssi- ja verkostovaltaa. Jotta prosessi olisi onnistunut, olisi mukana oltava kaikki tarvittavat vallan tyypit. Tällaisia ovat virallinen asema, asiantuntijuus, valta päättää resursseista ja yhteistyösuhteet. (Sotarauta & muut, 2007, s. 33, s. 61–62 sekä Konsala, 2012, s. 24.)

Verkostomallinen työskentely on ollut hyvin yleinen työtapajulkisellakin puolella. Kickert & muut (1997, s. 39) kuvailevat julkista hallintoa itsessään monimutkaisten verkostojen hallinnaksi. Verkostoissa toimivat voivat edustaa monia eri tasoja kansainvälisestä,

kansallisen, alueellisen ja paikallistason toimijoihin. He voivat edustaa sekä julkisia että yksityisiä organisaatioita. Sorarauta & muut (2007: 33) toteavat verkostomallisen työkentelyn olevan yleensä jaettua johtajuutta. Usein verkostossa toimivat ovat riippuvaisia toisistaan, jolloin valta on hajautettua eri toimijoiden kesken. Ladeur (2005, s. 10–11) viittaa taloudellisen globalisaation vaikuttaneen niin, että erilaiset ilmiöt vaikuttavat sekä vertikaalisessa että horisontaalisessa ulottuvuudessa. Tämä on lisännyt toiminnan tasoja, kun samaan aikaan asiat etevät aina globaalista tasosta aluetasolle. Tämän vuoksi yhteiskuntaa on ohjattava hallinnosta hallintaan.

3.1. Monitasohallinta kansainvälisinä verkostoina

Valtioiden rooli on muuttunut menneinä vuosikymmeninä merkittävästi. Maailman globalisoituminen ja ylikansallisten markkinoiden vakiintuminen, formaalin organisoitumisen logiikat, ihmistoiminnan tieteellistytminen sekä viestinnän nopea muutos ovat johtaneet täysin uudenlaisten toimijoiden astumiseen hallinnon ja politiikan pelikentille. Ylikansalliset, valtioista riippumattomat tahot ovat olleet mukana luomassa esimerkiksi laajasti noudatettavia kansainvälisiä standardeja, mitä on pidetty esimerkkinä uuden hallinnon tason toiminnan onnistumisesta. Näiden uusien standardien ja normien luojina ovat toimineet niin kansallisvaltiot, ylikansalliset organisaatiot, kansalaisjärjestöt ja näiden ylikansalliset verkostot. Nämä ylikansalliset organisaatiot kuvataankin metaorganisaatioina, eli organisaatioiden muodostamina organisaatioina. (Djelic & Sahlin-Andersson 2006, s. 1–30; Greenwood 2011, s. 15)

Uusivirta (2013, s. 25–28) toteaa, että aiemmat hallinnon hierarkiat menettävät merkitystään, kun eri tahot toimivat kansallisella ja ylikansallisella foorumeilla oman kansallisen keskushallintonsa ohitse. Horisontaalinen vuorovaikutus kasvaa koko ajan ja perinteiset sektorirajat menettävät myös vaikutustaan. Hierarkian heikentyminen monitasoiseksi on ”seinien kaatamista”, jossa saman tason toimijat löytävät toisensa ilman ylempiä tahoja. Ylikansalliset verkostot ovat kasvaneet valtaviksi monitasohallinnan välineiksi (multi-level governance). Raja-aidat ja hierarkia vähenevät ja kaksitasoinen (kansallinen ja kansainvälinen) logiikka muuttuu monitahoiseksi, ja kompleksiseksi.

Verkostoissa toimii erilaisia tahoja ja toimijoita. Erilaisuus on tunnistettava ja myönnettävä, jotta verkosto voi toimia tehokkaasti. Verkoston toiminnassa on tärkeää, että vallitseva vuorovaikutustapa on neuvottelu tasavertaisten yhteistyökumppaneiden välillä. Kumppanit ovat harvoin kuitenkaan yhtä vaikutusvaltaisia, mutta hierakkiseen johtajuuteen ei muodollisesti turvauduta. Verkosto vaatii kuitenkin johtajuutta, joka pitää ryhmäkoheesion ja tehokkuusvaatimuksen tasapainossa. Verkostojen hallintaa mutkistaa myös yksityisen ja julkisen sektorin rajan hämärtyminen. Mukana on vahvasti myös kolmas sektori, joka tuo mukanaan uudentyyppisiä organisaatioita sekä sektorirajoja ylittäviä verkostoja. Verkostoissa onkin luotu uusia yhteistyön rakenteita, jotta toimijat on voitu kytkeä toimimaan yhdessä. Verkostoissakin on kuin kuitenkin nähtävissä, että yksityisen sektorin rooli yhteiskunnassa on kasvanut. Julkisen ja yksityisen sektorin riippuvuussuhde on moninainen ja -tasoinen. Se suhde täytyy turvata verkoissakin, jotta yhteiskunnan kehityksen vakaus pystytään säilyttämään. On kuitenkin huomioitu, että verkostoissa toimiminen nostaa kolmannen sektorin äänen kuuluville paremmin, jolloin yksityisen sektorin painoarvo on kärsinyt jonkin verran. (Konsala 2012, s.23, Fürst 2007, s. 8–10)

Viinamäki (2005, s. 93) nostaa hallinnan toissijaistamisen monitasohallinnan suureksi kulmakiveksi. Hierarkian korvaaminen ja toissijaistaminen ovat keskeisiä tekijöitä, jotka leikkaavat lähes kaikki monitasohallinnan esiin nostamat ongelma-alueet ja analyysikohteet. Usein tutkimus kohdentuuakin järjestelmiin, jotka ovat murroksessa. Meyerin (1985, s. 14–15) mukaan hierarkkisen organisoinnin periaatteet ovat niin vahvasti juurtuneita, että sen kaltaisiin ratkaisuihin päädytään tiedostamattakin, vaikka tavoite olisi ollut toisenlainen. Monisyisten hierarkioiden purkaminen ei ole yksiselitteinen ilmiö. Viinamäki (2005, s. 93) huomauttaa, että hierarkia on usein kuvattu pyramidimaiseksi rakenteeksi. Monitasohallinnassa kuitenkin toimivalta jakautuu uudelleen eri tasoisten toimijoiden kesken. Näin vertikaalisen toimivallan määrittely poistuu tai heikkenee.

3.2. Euroopan unionia käsittelevä monitasohallinnan tutkimus

Konsala (2012, s. 25) kirjoittaa monitasohallinnan olevan hallinnan muoto, jota useimmiten käytetään Euroopan Unionin yhteydessä sekä varsinkin sen aluepolitiikasta puhuttaessa. Monitasohallinto on vallansiirtoa alue- ja paikallistasoille. Eri hallinnon tasot ovat pelaavat suoraan Euroopan tason toimijoiden kanssa, itsenäisinä toimijoina, sen suuremmin hakematta valtuutusta maansa keskushallinnolta. Viinamäki (2005, s. 93) nimitää tätä käytäntöä jopa vallan uusjaoksi. EU:n (alue)politiikka on aktiivista ja sen mukana on myös yksityisen sektorin toimijoita.

Monitasohallinnolle ei ole yhtenäistä määritelmää eikä sisältöä, toteaa Konsala (2012, s. 25). Toisaalta voidaan tunnistaa liittovaltion kaltainen organisaatio, jossa toimii rajallinen määrä tasoja, joiden monitasohallinnallinen rakenne on selkeä ja pysyvä. Tällöin hoideaan laajaa, yleistä tehtäväkenttää, joka on määritelty esimerkiksi perussopimuksessa, tai useammassa niissä, kuten Euroopan unionissa. Toisaalta yhteistyömuotoina voidaan tunnistaa joustavat ja alati muuttuvat ad hoc -tyyliset verkostot, jossa toiminta kohdistuu rajattuun tehtävään. Hallinnon uudet toimintatavat ottavat huomioon yhteiskunnan verkostomaisen rakenteen ja toiminnan. (Marks & Hooghe, 2010, s. 3–4)

Hallinnossa ja hallinnassa voidaan lähes aina nähdä hierarkkisia suhteita eri tasojen välillä. Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä monitasoiset rakenteet ovat aina olleet olemassa. Lähes jokaisessa EU-maassa voidaan vaivattomasti erotella keskus-, alue- ja paikallishallinnon tasot. Monitasohallinnan selityksessä ei Viinamäen mukaan voida nähdä EU:n kehittyvän perinteisten kansallisvaltiolle määriteltyjen kriteerien suuntaan. Tämän mukaan ylikansallinen taso ei muodostaisi kansallisvaltion yläpuolelle sitä hallitsevaa hallintotasoa, vaan ennemminkin sitä täydentävän. EU-tason tuleminen mukaan tuo vahvuutta jokaiselle muulle tasolle. EU-asioiden sisältö muotoutuu eri tasoilla ja julkisten ja yksityisten kumppaneiden välisenä verkostoyhteistyönä. (Viinamäki, 2005, s. 92)

Euroopan unionia käsittelevä teoriakirjallisuus voidaan jakaa kahden koulukunnan väliseksi Tatham (2008, s. 493–515) mukaan. Ensimmäinen koulukunta painottaa

itsenäisten jäsenmaiden merkitystä. Tämä hallitusten välinen koulukunta tulkitsee, että jäsenvaltiot tekevät omien intressiensä puitteissa juuri niin paljon kuin se niitä hyödyttää. Toinen koulukunta taas painottaa hallinnan ylikansallisia piirteitä. Tämä monitasohallinnan suuntaus katsoo, että valtio ei ole ainoa toimija, vaan alemmat alueelliset toimijat, esim. kunnat sekä kolmas sektori järjestöjen muodossa pääsevät vaikuttamaan ylikansallisesti Euroopan unionissa. Jordan (2001, s. 195–196) painottaa, miten nämä kaksi koulukuntaa ovat hyvin vastahakoisia toisiaan kohtaan ja kiistelevät mistä Euroopan integraatiossa on kysymys.

Euroopan unionin kehityksen voi huomata olevan reaktio globalisaatiokehitykseen sekä sen voidaan todeta olevan verkostojen ja globalisaatiokehityksen kehittynein muoto. Jos Euroopan unionia tarkastellaan verkostovaltiona, siinä havaitaan verkostojen erikoisluonne. Toimivalta on jaettu eri osiin, mutta ei tasaisesti kaikille yhtä paljon. Kaikilla osilla on kuitenkin riippuvuussuhde toisiinsa. (Castels 2004, s. 363–348)

3.2.1. Hallitusten välinen koulukunta

Hallitusten välisen koulukunnan lähtökohta on, että jokainen jäsenmaa maksimoi jatkuvasti saamaansa hyötyä Euroopan unionista. Tällöin intressit ovat pelkästään puhtaasti kotimaan tarpeista syntyviä ja näyttämöllä toimivat pelkästään itsenäiset toimijat, eli valtiot. Joissain näkemyksissä Euroopan integraatio myös vahvistaa jäsenvaltion omaa asemaa ja valtaa, sillä epäsuositut ongelmat viedään päätettäväksi Euroopan unionin tasolle ja näin selvittää suuremmalta politikoinnilta kotimaassa. (Jordan, 2001, s. 202–204)

Viinamäen (2005, s.93) mukaan EU on kuitenkin niin pitkälle kehittynyt muoto, että suhde jäsenvaltion ja itse unionin välillä on todella lomittaista ja monimutkaista. Vaikka sitä ei haluta välttämättä myöntää, EU-politiikkaa on enää hyvin vaikea nähdä ulkopoliittikkana. Jäsenmaat ovat luovuttaneet suuren osan suvereniteettia unionin instituutioille. Hooghe & Marks (2001, s. 35–37) huomattavat, että monitasohallinta toimintapana on enemmänkin pitkäaikaisen kehityksen tulos kuin tietoisien suunnittelun pohjalta edennyt suunnitelma.

Jordan (2001, s. 202–204) toteaa, että hallitusten välinen koulukunta ei näe Euroopan unionissa merkittäviä liittovaltiomaisia piirteitä. Valtioita pienemmät yksiköt, esimerkiksi alueatasolla, vaikuttavat yhteisön päätöksentekoon koulukunnan mukaan ensisijaisesti kansallisvaltionsa keskushallinnon kautta. Vaikka intressit voivat olla hyvin hajanaisia, valtiot pystyvät kokoamaan eri kannat kansallisen edun mukaiseksi. Tätä kantaa valtiot sitten edustavat kansainvälisillä ja ylikansallisilla tasoilla.

Jordan (2001, s. 204–205) linjaa hallitusten välisen koulukunnan tutkimusintresseihin perinteisesti kuuluneen neuvotteluprosessien vahvan aseman sekä suuriin linjoihin keskittymisen (high politics). Moravcsik (1993, s. 473) painottaa koulukunnan oletettavan muutoksien syntyvän keskeisten sopimusten seurauksena. Ajallisesti niiden välille jää yleensä vakiintumisen vaihe, jolloin muutoksia ei juurikaan tapahdu.

Hallitusten välisen koulukunnan tutkimukseen on vahvasti kuulunut integraation prosessin taustalla piilevien syiden selvittäminen. Jordan (2001, s. 193–208) mainitsee, että tutkijat ovat keskittyneet tutkimaan, miksi suvereenit valtiot ovat vapaaehtoisesti luovuttaneet valtaansa ylikansalliselle organisaatiolle. Tähän ei ole löytynyt helposti koherenttia teoriaa, ja selityksenä tälle ilmiölle koulukunta tarjoilee edelleen valtioiden itsekkäitä pyrkimyksiä edistää omia kansallisia intressejään.

3.2.2. Euroopan unioni monitasohallinnan kehittyneimpänä muotona

Globalisaation ja hallinnan vuorovaikutus eri organisaatioissa on mielenkiintoinen. Asiat etenevät suoraan monelle tasolle, eivätkä mene tavallisia hierarkkisia väyliä pitkin. Tämän myötä kansalliset organisaatiot toimivat suoraan EU-organisaatioiden kanssa, eivätkä etene ylimmän kansallisen organisaation kautta. Vaikka valtioilta on siirtynyt valtaa sekä alas- että ylöspäin, voivat valtiot edelleen erinomaisesti. Yhteistyö kaikesta huolimatta lisää hyvinvointia globaalissa tilanteessa. (Konsala 2012, s.22)

Hooghe & Marks (2001, s.28) linjaavat monitasohallinnan kehittyneen pisimmälle Euroopan unionin yhteydessä. Määräenemmistöpäätökset ministerineuvostossa, Euroopan tuomioistuimen itsenäiset, jäsenvaltioista riippumattomat ratkaisut sekä Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen ovat selviä faktoja siitä, että jäsenvaltioiden suvereni-teetti on rajoittunut merkittäväällä tavalla. Monitasohallinnan käsitettä vahvistaa myös se, että unionin kehittymisen myötä jäsenvaltiot ovat menettäneet valtaansa myös omille aluehallinnoilleen. Ne voivat osallistua päätöksentekoon EU:ssa kansallisvaltioista riippumattomilla tavoilla ja verkostoitua sekä kansainvälisten että muiden jäsenmaiden keskusvaltojen alaisten toimijoiden kanssa.

Monitasohallinnan näkökulma Euroopan unionista on kompromissimainen. Se hyväksyy, että osa unionin toiminnasta on kansainvälistä, osa ylikansallista. Toisilla unionin toimialueilla on voitu siirtyä pois kaksitasoisuudesta siirtyen esimerkiksi kolmen tason päätöksentekoon. Kolmatta tasoa voi edustaa esimerkiksi alueelliset toimijat, työmarkkinajärjestöt tai tiivis järjestökenttä esimerkiksi ympäristöasioissa. Tällöin kansallinen taso on ohitettu ja asioidaan suoraan unionitason toimijoiden kanssa. Tasot eivät myöskään rajoitu välttämättä kolmeen, vaan käsitettä voidaan hyödyntää vielä monitasoisemmin. Monitasohallinta luokin uudenlaisia vuorovaikutussuhteita ja uudenlaisia poliittisia kenttiä. Unioni ei ole staattinen poliittinen järjestelmä, vaan jatkuvassa muutoksessa oleva, toimijoita ja politiikkoja luova prosessi. (Uusivirta, 2013, s. 27)

Viinamäen (2005, s. 93) mukaan ylikansalliset instituutiot ja alueelliset toimijat toimivat kaikilla mahdollisilla tasoilla: alueellisella, kansallisella sekä ylikansallisella tasolla. Tämä tuo välttämättäkin muutoksia vuorovaikutussuhteisiin jäsenmaan keskushallinnon kanssa. Näin jo aiemmin mainittu hierarkia on jälleen haastettu ja murroksessa. Hooghe & Marks (2001, s. 3–4) näkevät aluetasojen toimijoiden saavan lisää itsenäistä toimivaltaa toimintapolitiikkojensa sisältöön. Näin ne voivat toimia todella itsenäisestikin, ilman kansallisten hallitusten hyväksyntää.

Börzel (2003, s. 21–23) käyttää esimerkkinä Euroopan unionin aluepolitiikkaa. Aluepolitiikka on luonut intressiriitoja keskusvallan hallinnon ja alueellisten toimijoiden välille. Alueet voivat menettää toimivaltaansa, kun päätöksenteko siirtyy yhä enenevässä määrin kansallisen tason keskushallinnolle. Aluepolitiikka on sisäpolitiikkaa, mutta myös ulkosuhteita, mikä luo jännitteitä toimivaltasuhteisiin. Keskusvallan neuvotellessa vahvasti alueiden asioista, keskusvalta voi esimerkiksi uhrata jonkin alueelle tärkeän teeman saadakseen jonkin toisen asian läpi agendalla. Näin ollen vahvasti autonomiset alueet ovat voineet menettää valtaa hallituksille. Myös ne alueet, joilla ei perinteisesti ole ollut paljon valtaa, ovat monesti ylikansallisilla areenoilla huonosti edustettuina resurssipulan takia.

Brillet & Féron (2003, s. 53) näkevät kehityksen kuitenkin positiivisena eri toimijoille. Ylikansalliset EU-politiikat luovat uusia mahdollisuuksia ja resursseja vahvistaen näiden asemaa. Toimintapolitiikan luontiin osallistuminen sekä erinomainen parhaiden käytänteiden jakaminen on varmasti ollut monen alan kehityksessä suuri tekijä.

Usein voidaan nähdä kitkaa EU-lainsäädännön ja -poliitikkojen toimeenpanossa. Tämä johtuu monesti ylikansallisen ja kansallisen tasojen yhteistyökyvyttömyydestä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin merkittävä rooli EU-päätösten toimeenpanossa. Tämä palaa keskeiseen ongelmaan kansalaisten, kansallisten virkamiesten ja päätöksentekijöiden ymmärtämättömyyteen EU:n toiminnasta. Kun on epäselvää, kuka päätökset tekee, missä tekee ja kuka niistä on vastuussa, on myös vaikea löytää perustelijoita päätöksen tarpeellisuudelle. Monimutkaisuuden, monitasaisuuden ja verkostojen ytimien tekemien ”epämääräisten päätösten” kyräily jäytää monitasohallinnollisissa rakenteissa tehtyjen päätösten legitimizeettiä. Kitka on ollut pysyvää ylikansallisen (EU) ja kansallisen hallinnon välillä. Tällaiset ongelmat monitasohallinnassa voivat syntyä sekä horisontaalisen että vertikaalisen koordinaation puutteesta tai tietynasteisesta haluttomuudesta siihen. (Viinamäki 2005, s. 93–98)

Verkostojen johtaminen, varsinkin niiden ollessa rakenteellisesti pitkälle kehittyneitä, vaatii vahvaa asemaa. Viinamäki (2005, s. 95) peräänkuuluttaa aktiivista ja selkeää poliittista johtajuutta. Tämä olisi keskeinen tekijä organisaatioille, jotka rikkovat hierarkkisen perusasetelman monitasohallinnan kautta. Poliittinen johtajuus on tärkeää, koska se kytkee yhteen poliittisen strategiatyön ja hallinnollisen toimeenpanon.

Viinamäki (2005, s. 98) huomauttaa, että olisi idealistista olettaa verkostoperusteisten ratkaisujen tarjoavan ylivoimaisen hallintamallin. Hierarkkisten piirteiden on annettava näkyä rinnakkaisina eri vaihtoehtojen kanssa. Mikäli monitasohallinta otetaan todelliseksi näkökulmana, rikkoo se olemassa olevat kansallisvaltiokeskeiset hallintorakenteet hierarkkisine toimivaltamäärittelyineen. Vahvimpana esiintyy alhaalta-ylös- lähestymistapa. Myöskään hallinnon ja politiikan erottaminen monitasohallinnan viitekehyksessä ei ole tarpeellista. Hallinnan on sisällettävä yhteen sovittava elementti. Kyse on ensisijaisesti kansallisten politiikkojen ja EU-tason politiikkojen välisestä rajanvedosta. EU-politiikat ovat usein törmäyskurssilla jäsenvaltioiden ajamien asioiden kanssa.

4. EUROOPAN PARLAMENTTI – KORKEIN DEMOKRAATTISESTI VALITTU ELIN EUROOPASSA

Euroopan parlamentti valitaan ainoana EU-elimenä suorilla vaaleilla tehden siitä periaatteessa ainoan täysin demokraattisen EU-toimielimen. Euroopan parlamentti on tärkeä unionin tason poliittisten keskustelujen ja päätöksenteon foorumi. Vaaleissa valitut Euroopan parlamentin jäsenet, eli mepit, varmistavat myös EU:n muiden toimielinten toiminnan demokraattisuuden. Euroopan parlamentin työskentely on myös avointa ja julkista. Täysistuntoja, ja suurinta osaa valiokunnan kokoontumisia, voi seurata suorina verkkolähetyksinä. Mietinnöt ja muut asiakirjat käännetään kaikille EU:n virallisille kielille. Näin pyritään varmistamaan tiedon kulku ja takaamaan kaikille kansalaisille mahdollisuus seurata päätöksentekoa ja toteuttaa näin demokraattista valvontaa. (Euroopan parlamentti, 2021.)

4.1. Edustajien demokraattinen työ ja parlamentin toiminta

Euroopan parlamenttiin kuuluu 705 edustajaa, eli meppiä. He yhdessä edustavat 450 miljoonaa EU-kansalaista 27 jäsenvaltiosta. Meppien määrä per jäsenmaa määräytyy asukasluvun mukaan. Tällä hetkellä Suomella on 14 edustajaa. Yksi vaalikausi Euroopan parlamentissa on viisi vuotta. Ensimmäiset mepit valittiin vuonna 1979, eli tämänhetkinen kausi 2019–2024 on parlamentin 9. kausi. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Mepit työskentelevät ylikansallisissa poliittisissa ryhmissä, eivätkä maakohtaisena blokina. Tällä vaalikaudella parlamentissa on edustettuna jopa 180 kansallista puoluetta. Edustajat ovat muodostaneet seitsemän poliittista ryhmää tälle vaalikaudelle. Lisäksi mukana on joitain sitoutumattomia meppejä, joille ei ole löytynyt poliittista kontekstia mistään ryhmästä. Suurimmat poliittiset ryhmät ovat yleensä melko pysyviä vaalikaudesta toiseen. Suurimmat ryhmät ovat Euroopan kansanpuolue (EPP) sekä Euroopan sosialistit ja demokraatit (S&D). Mepit tarvitsevat poliittisia ryhmiä, koska parlamentin

työskentely on koordinoitu näiden kautta. Poliittinen työskentely valiokunnissa, budjet-tiasiat ja täysistuntoasiat hiotaan poliittisissa ryhmissä. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Valiokuntatyö

Merkittävä osuus meppien työstä tapahtuu valiokunnissa. Valiokunnat kokoontuvat 1–2 kertaa kuukaudessa, yleensä Brysselissä. Tällä vaalikaudella 2019–2024 valiokuntia on 20 ja alivaliokuntia kolme. Keskimäärin meppi saa yhden valiokunnan, jossa on varsinainen jäsen ja yhden valiokunnan, jossa on varajäsenenä. Tämä voi kuitenkin vaihdella paljon meppien aktiivisuuden ja aseman mukaan. Poliittiset ryhmät jakavat valiokuntapaikat omien jäsentensä kesken. Valiokuntapaikka on merkittävä, koska enää mepit eivät saa pöydätä tarkistusehdotuksia oman valiokuntansa ulkopuolisiin valiokuntiin. Jos haluja tä-hän on, on tarkistukset pöydättävä yhdessä valiokunnan jäsenen kanssa, olkoon hän sit-ten omasta poliittisesta ryhmästä tai samasta jäsenmaasta. (Euroopan parlamentti, 2021. Helin & Nurminen, 2017, s. 59.)

Kussakin valiokunnassa on 25–81 jäsentä. Valiokuntaan kuuluu puheenjohtaja, varapu-heenjohtajisto sekä virkamiessihteeristöä. Valiokuntien poliittinen kokoonpano peilaa täysistunnon kokoonpanoa. Helin & Nurminen (2017) määrittelevät edustajien tärkeän lainsäädännöllisen työn tehtävän valiokunnissa, kun mepit saavat vastuuta mietintöjen laadinnassa. Useimmiten lakialoitteet tulevat komissiolta, mutta mepit voivat tehdä myös oma-aloittemietintöjä, joiden tekemiseen on kuitenkin tiukat säännöt. Valiokuntien suurin tehtävä on laatia, muuttaa ja hyväksyä säädösehdotuksia ja oma-aloittemietintöjä. Ne käsittelevät komission ja neuvoston ehdotuksia ja laativat mietintöjä, jotka esitellään valiokuntaäänestysten ja trilogien, eli kolmikantaneuvotteluiden, jälkeen täysistunnoissa. Suurin valiokunnista on ollut pitkään ulkoasiainvaliokunta. Sen jälkeen tulevat ympäris-tövaliokunta sekä kansalaisoikeuksien valiokunta. (Euroopan parlamentti 2021.)

Corbett ja muut (2011, s. 153–154) summaavat komissiosta tulleelle mietinnölle löyty-vän parlamentista vastuuvaiokunta. Lisäksi mietintö lähetetään yhdelle tai useammalle

valiokunnalle lausuntokierrokselle. Valiokunnat voivat olla myös aktiivisia itse ja vaatia lausunnon saamista valiokunnan käsittelyyn. Vuoden 2009 jälkeen vastuuvaiokuntia on myös voitu jakaa, jolloin mietintö saa kaksi mietinnönlaatijaa, eli raportööriä. Tällöin kuitenkin jaetaan mietinnön tietyt kohdat, että tiedetään mikä valiokunta on lopullisesti vastuussa mistäkin artiklasta tai artiklan kohdasta. Päävaliokunnalla on enemmän vastuuta mietinnöstä, koska se äänestää koko komission esityksestä, kun taas lausuntovaiokunta äänestää pelkästään omassa valiokunnassa tehdyistä tarkistuksista. Vastuuvaiokunta voi myös hylätä lausunnon antaneen valiokunnan näkemykset täysin.

Mietinnölle osoitetaan raportööri ja lausunnonle laatija. Corbett ja muut (2011, s. 157–164) toteavat poliittisen pelin olevan kovaa kaupankäyntiä, kun poliittiset ryhmän kilpailevat kuka saa oman meppinsä mietinnön laatijaksi. Poliittiset ryhmät saavat tietyn määrän pisteitä per valiokunta ja käyttävät ne harkiten heille tärkeiden mietintöjen ostamiseen. Tällöin he saavat tärkeän mietinnön vetoroolin ja toivomuksena on tietenkin saatava se mahdollisimman paljon oman poliittisen agendan näköiseksi. Poliittisille ryhmille ”huutokauppa” mietinnöistä on kovaa, sillä ne voivat säästää pisteitä johonkin tiettyyn mietintöön, jota ei välttämättä tulekaan sillä vaalikaudella ulos komissiosta. Toisinaan taas toinen ryhmä voi huutokauppamaisesti osoittaa haluun saada jonkin mietinnön raportöörirooli, mutta todellisuudessa he vedättävät pisteitä toisilta ryhmiltä. Mietinnön laatijan lisäksi mietinnölle nimitetään vastuuneuvottelija jokaisesta poliittisesta ryhmästä, eli niin sanotut varjoraportoijat. He tuovat oman poliittisen ryhmänsä näkemyksen mietintöön ja siihen mikä on kyseiselle ryhmälle niin sanottu kipuraja. Nimeämisten jälkeen mietintöön saa jättää tarkistusehdotuksia tiettyyn määräaikaan saakka. Tämän jälkeen raportööri alkaa yhdessä tiiminsä, poliittisen ryhmän virkamiesten ja valiokunnan sihteeristön kanssa työstää kompromissitekstiä. Tietenkin lobbareilla on rooli ennen ja jälkeen tarkistusten jätön ja onkin mepeistä itsestä kiinni, miten paljon ja keitä he tapavat prosessin aikana.

Vaikka mietinnön laatijalla on paljon valtaa, hän ei voi olla täysi sooloilija. Varsin harva raportööri ei halua mietintöään läpi, joten hänen on löydettävä kompromissi, jolla voi

olla varma mietinnön hyväksymisestä valiokunnassa. Näin ollen meppi ei olekaan täysin oman poliittisen ryhmänsä asialla, vaan koko valiokunnan. (Corbett ja muut, 2011, s. 157–164)

Valtuuskunnat

Valtuuskunnat järjestäytyvät Euroopan parlamentissa jokaisella vaalikaudella. Ne ovat jäsenten virallisia ryhmiä, jotka pitävät yllä ja kehittävät suhteita unionin ulkopuolisiin maihin, alueisiin ja organisaatioihin. Valtuuskunnat ovat linkkejä muihin lainsäädäntöelimiin ympäri maailman. Valtuuskuntatyyppejä on kolmenlaisia: Valtuuskunnat virallisissa parlamenttien välisissä valiokunnissa, monenvälisissä parlamentaarisisissa edustajakouksissa sekä valtuuskunnat, jotka vastaavat suhteista toiseen maahan tai maiden ryhmään. Valtuuskuntien kautta harjoitetaan parlamentaarista diplomatiaa. Ne mahdollistavat säännölliset keskustelut kumppanien kanssa, kannustavat ja vähän painostavatkin kumppaneita ottamaan huomioon Euroopan unionin arvot ja intressit. Lisäksi ne kannustavat vahvistamaan demokratiaa ja ihmisoikeuksia. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Täysistunnot

Parlamentti kokoontuu täysistuntoihin Strasbourgiiin Ranskaan 12 kertaa vuodessa.

Täysistuntoviikoilla edustajat toteuttavat suurinta demokraattista oikeuttaan, eli äänestävät. Täysistunto kokoontuu myös Brysselissä muutaman kerran vuodessa ns. mini-istuntoihin. Parlamentin puhemies avaa istunnon täysistuntoviikon maanantaina kello 17. Puhemies hoitaa vain tärkeimpien keskustelujen vetämiset, muutoin vetovuorossa istuvat varapuhemiehet. Helin & Nurminen (2017, 258–260) summaavat täysistunnon asialistasta: käsiteltävän asian esittelee parlamentin esittelijänä toimiva meppi, kun kyse on lainsäädäntöasioita koskevasta mietinnöstä. Komission puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja pääsee ääneen, kun esitellään unionin tärkeimmät aloitteet ja komission julkilausumat. Kun kyseessä on huippukokousten valmistelu tai tulokset, antaa Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja parlamentille selonteon. Neuvoston puheenjohtajamaan

ministeri tulee kertomaan neuvoston julkilausumista ja ulkosuhdeasioita koskevissa keskusteluissa ääneen pääsee EU:n ulkopoliitiikan korkea edustaja tai joku komission varapuheenjohtajista. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Komission edustaja puhuu järjestyksessä toisena. Tällöin komission edustaja on aihealueesta vastaava, tai ainakin antanut kollegalleen ohjeistuksen asiasta. Komission puheenvuoron jälkeen äänensä saavat kuuluviin poliittisten ryhmien puheenjohtajat. Ensimmäisenä tietenkin suurimman ryhmän puheenjohtaja ja siitä kohti pienintä ryhmää. Kierroksen päättää sitoutumattomien edustaja, joka tietenkään ei puhu sitoutumattomien äänellä, vaan edustaen vain itseään. Rivimepit saavat tämän jälkeen puheaikaa. Puhe aika on tiukasti sidoksissa poliittisen ryhmän suuruuteen, ja mepit taistelevat puheajasta ryhmänsä sisällä. Jos on ollut mietinnön laatija tai ryhmän esittelijänä siinä, saa yleensä puhe aikaa automaattisesti. Muussa tapauksessa puhe aikapyyntö täytyy perustella mahdollisimman hyvin: onko kyseessä merkittävä asia mepin valiokuntatyöskentelylle, onko hän ollut mietinnön kanssa tekemisissä toisen valiokunnan kautta, onko hänellä vahva kansallinen intressi asiaan jne. Puhe aika jaetaan 1–5 minuutin pätkiin ryhmissä. Ääneen on siis vaikea päästä, eikä maratonpuheenvuoroja todellakaan ole mahdollista pitää. (Helin & Nurminen, 2017, s. 260.)

Äänestyksiä järjestetään joka päivä, tavallisimmin kello 12 päivällä. Meppien täytyy olla tällöin paikalla ajoissa ja listojen läpikäyminen vaatii kestävyyttä sekä tarkkaavaisuutta. Helin & Nurminen (2017) huomauttavatkin olevan ihan normaalia, että yhden mietinnön äänestyslista on useamman kymmenen sivua ja äänestysten kestävän useamman tunnin. Ryhmäkuria ei voida vaatia tiukalla otteella meppien monien intressien vuoksi, joten välillä äänestystulokset voivatkin olla yllätyksellisiä. Tästä syystä myös esimerkiksi viime hetken lobbaaminen voi olla aggressiivistakin.

4.2. Euroopan parlamentin päätöksenteko ja parlamentin johtaminen

Euroopan parlamentin toimintaa ja lainsäädäntötyön suunnittelun organisointia koordinoivat erilaiset poliittiset elimet. Samoin parlamentin sääntöjä koskevissa asioissa sekä

hallinto-, talous-, henkilöstö- ja organisaatiokysymyksissä aloitevastuu on eri tahoilla. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Puheenjohtajakokous (Conference of Presidents, CoP) kokoontuu kahdesti kuukaudessa. Nämä eivät ole julkisia kokouksia, mutta niiden pöytäkirjat jaetaan mepeille ja ovat saatavilla kaikilla virallisilla kielillä. Puheenjohtajakokouksen muodostaa parlamentin puhemiehistö ja poliittisten ryhmien puheenjohtajat. Mukana on myös yksi sitoutumaton jäsen, jolla ei kuitenkaan ole äänioikeutta. Päätökset kokouksissa tehdään yksimielisesti tai äänestämällä. Jokaisella poliittisen ryhmän johtajalla on ääniä ryhmänsä jäsenten lukumäärän mukaisesti. Puheenjohtajakokouksella on määritelty työjärjestys, joka toimii eräänlaisena sitovana toimintasuunnitelmana. Se järjestää parlamentin ja sen elinten työn. Puheenjohtajakokous myös valmistelee aikataulut itselleen, parlamentin täysistunnon esityslistan sekä teknisenä asiana järjestää meppien istumajärjestyksen istuntosalissa. Puheenjohtajakokouksen suurin tehtävä on parlamentin työn järjestäminen ja lainsäädäntötyön suunnittelu. Se päättää valiokuntien ja valtuuskuntien kokoonpanot ja niiden toimivallat. (Euroopan parlamentti, 2021.) Helin & Nurminen (2017, s. 71) huomauttavat valiokuntien toisinaan taistelevan mietintötekstien samoista kohdista, jolloin puheenjohtajakokous päättää vastuuvaliokunnasta. Puheenjohtajakokous päättää myös suhteista muihin EU-instituutioihin, kansallisiin parlamentteihin ja kolmansiin maihin.

Varapuhemiehiä Euroopan parlamentissa on 14. Heidät valitaan salaisessa lippuäänestyksessä. Helin & Nurminen (2017, s. 66–69) huomauttavat varapuhemiesvaalin olevan tasaisempi ja rauhallisempi, sillä toisin kuin sykettä toisinaan nostattava puhemiesvaali, varapuhemiespaikkoja jaetaan poliittisille ryhmille suhteellisesti d’Hondtin järjestelmän mukaan. Puhemiehistöä nimitetään yleisellä ranskankielisellä termillä ’Bureau’. Työjärjestys määrittelee puhemiehistön Euroopan parlamentin johtoelimeksi. Sillä on toimivaltuudet vahvistaa Euroopan parlamentin ennakoarvio tuloista ja menoista. Lisäksi se päättää hallintoon, henkilökuntaan ja organisaatioon liittyvistä kysymyksistä. Puhemiehistöön kuuluu Euroopan parlamentin puhemies, 14 varapuheenjohtajaa ja viisi kvestoria. Kvestorit antavat puhemiehistölle asiantuntijaneuvoja. Puhemiehistö kokoontuu

noin kaksi kertaa kuukaudessa ja sen kokousten pöytäkirjat ovat saatavilla Euroopan unionin virallisilla kielillä, kuten puheenjohtajakokouksenkin tapaamisista. Bureau hoitaa parlamentin sisäisiä hallinnollisia ja taloudellisia tehtäviä. Sillä on toimivaltuudet kaikissa parlamentin sisäistä työskentelyä koskevissa kysymyksissä. Se käsittelee täysistuntojen kulkuun liittyviä pyyntöjä, voi harkita valio- ja valtuuskuntien ylimääräisiä kokouksia omien toimipaikkojen ulkopuolelta ja valmistelee ennakkoarviota parlamentin tulevista menoista. Puhemiehistö nimittää pääsihteerin, joka vastaa parlamentin hallinnosta. Bureau päättää myös pääsihteeristön kokoonpanosta ja organisaatiosta. Suuri vastuu sillä on myös päättää poliittisten ryhmien rahoituksesta. Helin & Nurminen (2017, s. 66–69) toteavat jokaisella puhemiehellä olevan oma vastuualueensa. Se voi olla esimerkiksi parlamentin budjetti, parlamentin rakennukset, suhteet kansallisiin parlamentteihin, jäsen- ten asema, tutkimus, avoimuus tai viestintä. Parlamentin täysistuntoja seurattaessa puhemiehistön huomaa parhaiten: he johtavat täysistuntoja, kukin omalla tyylillään. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Kvestorit vastaavat jäseniä ja heidän työolojaan välittömästi koskevista hallinnollisista ja taloudellisista kysymyksistä. Kvestorin tehtävä on haluttu positio, sillä se avaa ovet Bureau eli puhemiehistön kokouksiin. Kvestorit antavat neuvoja puhemiehistölle. Kvestorit valitaan enemmistöllä salaisessa äänestyksessä. Heidän toimikautensa on puolet parlamentin vaalikaudesta, eli 2,5 vuotta. Kvestorit voivat esittää muutosehdotuksia puhemiehistön päättämiin sääntöihin. (Euroopan parlamentti, 2021.)

4.2.1. Lissabonin sopimuksen tuomia muutoksia

Euroopan parlamentin valtaan kuuluu lainsäädäntävalta, talousarviovalta sekä valvontavalta. Euroopan parlamentin valtaa on laajennettu jokaisen perussopimuksen laajentamisen yhteydessä. Viimeisin perussopimuksista oli Lissabonin sopimus, joka tuli voimaan vuoden 2009 lopussa. Lissabonin sopimus laajensi jälleen Euroopan parlamentin valtaa antaen parlamentille lisää lainsäädäntävaltaa. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Lissabonin sopimus muutti parlamentin tapaa työskennellä muiden toimielinten kanssa. Jäsenille annettiin paremmat mahdollisuudet vaikuttaa siihen kuka Euroopan unionia johtaa. Aiemmin päätöksen komission puheenjohtajasta teki neuvosto pitkän poliittisen väännön seuraamana. Komissio on toimeenpanoelin ja sen johtajan tausta, kansalaisuus ja poliittinen tausta eivät ole pieniä merkityksellisiä asioita. Parlamentin saatua mahdollisuuden valita komission puheenjohtaja, parani myös mahdollisuus saada kansalaisten ääni paremmin kuuluville. Komission puheenjohtajaa valitessa pitää ottaa huomioon eurovaalien tulos ja kansalaisten tahto. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Poliittiset ryhmät asettivat myös vuoden 2014 eurovaaleissa ns. Spitzen-kandidaatin: oman tähtiehdokkaan, josta mahdollisesti tulisi komission puheenjohtaja. Tällä tavalla haluttiin lisätä kansalaisten huomiota ja tietoisuutta vaalien tärkeydestä. Euroopan parlamentti halusi tällä ehdokasasettelulla myös sivuuttaa neuvoston valtaa nimittää komission johtaja. Kansanvaalilla valittu komission puheenjohtaja toisi demokraattisuutta myös komissioon. 2014 Jean-Claude Juncker nousi komission puheenjohtajaksi Spitzen-kandidaattina. Parlamentti ja komissio eivät kuitenkaan onnistuneet lobbaamaan Spitzen-kandidaattia komission johtoon enää vuoden 2019 vaaleissa. (Euroopan parlamentti, 2019.)

Ennen Lissabonin sopimusta toimivalta-aloihin kuuluivat mm. ympäristö, liikenne, sisämarkkinat, työpaikat ja sosiaalipolitiikka, koulutus, kansanterveys ja kuluttajansuoja. Lissabonin sopimuksen jälkeen Euroopan parlamentti sai vahvan mandaatin myös seuraaviin politiikka-aloihin: maatalous ja kalastus, köyhimpien jäsenmaiden tuki, turvallisuus ja oikeudet ja kauppapolitiikka. Parlamentilla on vahva sanansa sanottavana mm. yhteistyössä Euroopan unionin ja ulkopuolisten maiden kanssa sekä täytäntöönpanosäädöksissä. Euroopan parlamentti asetettiin tasa-arvoiseen asemaan ministerineuvoston kanssa päätettäessä Euroopan unionin toiminnasta ja varojen käytöstä. (Euroopan parlamentti, 2021.) Helin & Nurminen (2017, s. 223–226) huomauttavat parlamentin vierastavan jäsenvaltioiden yksimielisyyteen perustuvaa hallitustenvälistä menetelmää. Se on usein osoittanut riittämättömyytensä ja hitautensa asioissa, joihin kaivattaisiin nopeaa

reagointia, tällaisia ovat esimerkiksi olleet talouskriisi ja pakolaiskysymykset. Hallitustenvälistä menetelmää käytetään nykyään lähinnä vain EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, EU:n rahoituskysymyksissä sekä perussopimusmuutoksissa.

Lissabonin sopimus myös takasi Euroopan parlamentille vahvistetun oikeuden kansainvälisten sopimusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tämä on lisännyt toivotunlaisesti kansalaisten tietoisuutta vaikuttamismahdollisuuksistaan. Esimerkiksi neuvoteltu ACTA-sopimus (Anti-Counterfeiting Trade Agreement) kaatui Euroopan parlamentissa, kun huolestuneet kansalaiset kuormittivat edustajiensa postilaatikoita mielipiteillään. Samanlainen vahva kannanotto nähtiin kauppasopimusneuvotteluissa USA:n kanssa (TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership). Lissabonin sopimus vahvisti myös parlamentin asemaa muiden EU-toimielinten tilivelvollisuuden valvomisesta sekä tarjosi kansalaisille mahdollisuuden suoraan toimintaan kansalaisaloitteen kautta. (Euroopan parlamentti, 2021.)

4.2.2. Valtan jakautuminen suhteessa muihin EU-toimielimiin ja päätöksentekoprosessi

Euroopan unionin valta ei ole mustavalkoisesti jaettua. Helin & Nurminen (2017, s. 224) huomauttavat, että Euroopan unionin toimielimet ovat juuri niin vahvoja ja toimintakykyisiä kuin jäsenvaltiot haluavat niiden olevan. Corbett ja muut (2011, s. 232–233) toteavat Euroopan parlamentin olleen alussa seremoniallinen, lähinnä neuvoston konsulttipalvelu. Saksan liittokansleri Konrad Adenauer piti vahvan puheen neuvoston puheenjohtajana 1952, jossa julisti neuvoston ja parlamentin työskentelevän rinta rinnan, lähes kaksikamarisesti. Kesti kuitenkin vielä melkein puoli vuosisataa, kunnes tästä tuli käytännössä totta. Maastrichin sopimus, joka tuli voimaan 1992, toi suuria merkittäviä muutoksia Euroopan parlamentin valta-asemaan. Haluna oli uudistaa kansalaisille kaukaista unionia ja tehdä siitä demokraattisempi. Muistissa oli myös joitain noloja lainsäädännön kömmähdyksiä, ja tuomalla parlamentti neuvoston ja komission rinnalle, haluttiin lainsäädännöstä laadukkaampaa. Lainsäädäntö olisi jatkossa hyväksyttävä sekä neuvoston että parlamentin puolelta.

Monesti parlamentin edustajat näkevät asiat eurooppalaisemmin kuin jäsenvaltioiden suorat edustajat neuvostossa. Eurooppa-neuvosto ja ministerineuvosto ovat EU:n toimielimiä, mutta ne toimivat myös unionin suorana linkkinä jäsenvaltioihin ja ovat jäsenvaltioiden yhteistyöfoorumi Euroopan unionissa. Siinä kun neuvosto mielellään pitää ohjat vahvasti itsellään, parlamentti tukee ja haluaa vahvistaa yhteisömenetelmää. Tähän kuuluu vahva komissio, määräenemmistöllä tehokkaasti päätöksiä aikaansaava ministerineuvosto ja neuvoston kanssa tasavertainen parlamentti. (Helin & Nurminen, 2017, s.224.)

Helin & Nurminen (2017, s.223–224) korostavat, että Eurooppa-neuvostolla, joka koostuu jäsenmaiden hallitusten päämiehistä, Eurooppa-neuvoston pysyvästä puheenjohtajasta ja sekä komission puheenjohtajasta, ei ole päätöksenteko-oikeutta lainsäädäntöasioissa, mutta käytännössä se voi antaa suuntaviivoja ja keskustella ongelmia aiheuttavista asioista. Ministerineuvostolle annetaan puitteet Eurooppa-neuvostosta, jolloin he lähtevät rakentamaan neuvoston yhteistä kantaa. Koska komissiolla on aloiteoikeus, on komission puheenjohtaja mukana Eurooppa-neuvoston kokouksissa, että komissio voi jatkaa lainvalmistelua Eurooppa-neuvoston antamien askelmerkkien mukaisesti. Corbett ja muut (2011, s. 235) huomauttavatkin, että sisältö lainsäädäntöihin tulee suurimmaksi osaksi Eurooppa-neuvoston, parlamentin (oma-aloitemietinnöt) tai jäsenvaltioiden toimuksesta (neljännes neuvoston jäsenistä). Lisäksi lainsäädäntöä tulee kansainvälisten sitoumusten kautta, parlamentin hyväksyttäväksi. Euroopan parlamentti (2021) listaa lisäksi, että ehdotuksia aloitteiksi komissiolle voi tulla Euroopan investointipankilta ja Euroopan keskuspankilta tai Euroopan kansalaisaloitteen kautta.

Monesti parlamentissa nähdään neuvosto kitkan aiheuttajana asioissa, joissa jäsenet ja poliittiset ryhmät olisivat valmiita etenemään nopeammin. Näin esimerkiksi asioissa, joissa parlamentti haluaisi näyttää yhtenäisyyttä ja syvempää integraatiota. Helin & Nurminen (2017) huomauttavat parlamentinkin haluavan löytää paikkansa suunnannäyttäjänä. Suurin osa kiistoista neuvoston kanssa johtuvat siitä, että neuvosto pyrkii ottamaan johdon ja valvonnan asiassa, jossa vaaditaan Euroopan parlamentin päätös

lainsäädännössä tai budjetissa. Tällainen suuri kiistakapula on esimerkiksi seitsemän vuoden välein käytävät EU:n rahoituskehysneuvottelut (Multiannual Financial Framework, MFF). Parlamentti on sidottu EU:n budjettivallan käyttäjänä rahoituskehyksiin, joissa jäsenvaltiot sopivat menokatoista.

Euroopan komissio julkistaa vuosittaisen työohjelmansa, josta saadaan osviittaa, mitä aloitteita ja lakipaketteja on odotettavissa vuoden aikana. Corbett ja muut (2011, s. 235–240) huomauttavat komission esityksen lähtevän kansallisille parlamenteille reagointikiirroksille. Eri jäsenmailla on erilaiset kanavat käsitellä mietintöluonnosta. Jokainen jäsenmaa ohjeistaa neuvostoon neuvottelemaan lähtevää ministeriään. Suomessa EU-asioista vastaava suuri valiokunta eduskunnassa käsittelee mietintöä ja antaa ministerille usein tietyn mandaatin. Samaan aikaan Euroopan parlamentti alkaa nimetä valiokunnassa mietinnön raportööriä ja varjoraportoiijia ja käsitellä mietintöä. Neuvosto ja parlamentti työskentelevät mietinnön kanssa rinnakkain. Joskus neuvoston kannanmuodostus voi kestää vuosia. Näin käy joskus myös parlamentissa, joskin parlamentissa vaalit vauhdittavat monia mietintöjä eteenpäin. Euroopan parlamentti (2019) listaa esimerkiksi neuvoston haluttomuudesta edetä jonkin lainsäädännön kanssa äitiyssuojadirektiivin (maternity leave directive). Se on äänestetty hyväksyttävästi läpi parlamentissa lokakuussa 2010, mutta neuvosto ei ole vieläkaan tuonut omaa versiotaan neuvottelupöydille. Vuosien saatossa komissio on tuonut samankaltaista lainsäädäntöä EU-tasolle esimerkiksi isyyslomasta ja perheen ja työn tasapainottamisesta sekä parlamentti monesti vaatinut neuvostoa tuomaan äitiyssuojadirektiivin käsittelyyn. Neuvosto ei ole reagoinut näihin. Corbett ja muut (2011, s. 235–240) huomauttavat, että parlamentti harvoin jättää mitään avoimeksi, vaan se kaataa mietinnön äänestämällä.

Suurin osa lainsäädännöstä menee läpi ensimmäisessä käsittelyssä, eli komission tuotua uuden mietinnön parlamentti muodostaa siitä kannan ja neuvosto muodostaa siitä myös oman kantansa. Corbett ja muut (2011, s. 241–243) listaavat kolmikantaneuvotteluiden, eli trilogien, olevan vallan sapelien kalisuttelua. Trilogit eivät ole julkisia, vaan käydään suljettujen ovien takana, eikä niistä pidetä pöytäkirjaa. Parlamentin puolelta paikalla on

raportööri ja varjoraportoitajat, avustava henkilökunta sekä meppien toimistoista, että poliittisista ryhmistä sekä valiokuntasihteeristön virkamies. Neuvoston puolelta neuvotteluihin osallistuvat sen hetkinen puheenjohtajamaan edustaja avustajineen, edeltävän puheenjohtajamaan edustus sekä seuraavan puheenjohtajamaan edustus. Näin varmistetaan jatkuvuus neuvoston linjauksissa. Komissiosta paikalla ovat vastuullisen pääosaston virkamiehet. Kokoonpano voi vaihdella neuvoston ja komission osalta sen mukaan miten tärkeä mietintö on poliittisesti tai miten kova aikataulupaine sillä on.

Jokaisella elimellä on roolinsa trilogieissa. Corbett ja muut (2011, s. 241–243) maalaavat komissiolle fasilitoijan roolia. Kun neuvosto ja parlamentti eivät löydä yhteistä näkemystä, komissio usein tuo uuden ehdotelman tekstiksi toiveiden mukaisesti, yrittäen löytää kumpaakin tyydyttävän näkemyksen. Trilogieissa edetään myös ei-poliittisella tasolla esimerkiksi lakitekstin teknisissä ja ei niin poliittisissa kohdissa. Usein mietinnön ollessa poliittisesti kuuma peruna, neuvoston ja parlamentin neuvottelevat osapuolet voivat tavata jo ennen lopullisia äänestyksiä.

Trilogieissa pelataan poliittisesti kovaakin peliä ja koska ne käydään suljetuin ovin, voi ilmaan nousta yllättäviäkin seikkoja. Parlamentin puolelta neuvottelevat voivat olla aktiivisesti yhteydessä eri jäsenmaihin suoraan tavoitteena vaikuttaa neuvoston kantaan. Näin voi tapahtua esimerkiksi riippuen mietinnön raportöörin jäsenmaasta ja miten lainsäädäntö hyödyttää jäsenmaata. Neuvoston puolelta taas luodaan painetta parlamentin eri poliittisiin ryhmiin, kun hallitukset, jotka ovat poliittisilta taustoiltaan erilaisia, pyrkivät muokkaamaan pääraportoitajan tai jonkun varjoraportoitajan linjauksia. (Corbett ja muut, 2011, s. 241–243)

Toisinaan mietintöjä voidaan niputtaa, jos ne nähdään isona pakettina. Corbett ja muut (2011, s. 243) toteavat, että tällöin mietinnöillä on parlamentissa jokaisella oma raportöörinsä ja varjonsa, mutta trilogitasolla niistä neuvotellaan pakettina varmistaen, että tuloksesta tulee kokonaisuutena tasapainoinen. Euroopan neuvosto (2020) mainitsee

tästä esimerkin, kun kuorma-autokuljettajien liikkuvuuspaketti hyväksyttiin joulukuussa 2019. Pakettiin kuului kaksi asetusta ja yksi direktiivi.

Kun kolmikantaneuvotteluissa on löydetty mietinnön tekstille hyväksyttävä muoto neuvoston kannalta ja parlamentin neuvottelevan tiimin kannalta, mietintö palaa parlamentin käsittelyyn. Tällöin se menee täysistuntoäänestykseen. (Corbett ja muut 2011, s. 243)

4.2.3. Neuvoa-antavat elimet: Alueiden komitea sekä Talous- ja sosiaalikomitea

Maastrichtin sopimuksen myötä haluttiin lisätä Euroopan unionin demokraattista asemaa. Kansalaisista tuntui yhä enemmän, että ”Brysselin herrat” tekevät omituisia päätöksiä tietämättä mitä unionin jäsenmaissa on oikeasti meneillään ja miten eletään. Tästä syystä vuonna 1994 voimaan tullut Maastrichtin sopimus painotti subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatetta. Euroopan unionin viralliset sivut (2021) kertoo, että Euroopan unionin toimielinten tueksi luotiin kaksi komiteaa, Alueiden komitea sekä Talous- ja sosiaalikomitea, jotka toimivat Brysselissä EU:n muiden toimielinten välittömässä fyysisessä läheisyydessä. Paikallisten edustajien eli asiantuntijoiden nimittämisen myötä EU haluttiin tuoda lähemmäs, jotta sen toiminta olisi demokraattisempaa ja päätöksenteko lähempänä ihmisiä.

Kuntaliitto (2020) kertoo alueiden komitean tarjoavan suoran vaikutuskanavan EU:n eri alueille, maakunnille, kunnille ja kaupungeille. 75 % EU:n lainsäädännöstä pannaan täytäntöön paikallis- ja aluetasolla, joten on perusteltua antaa alue- ja paikallisedustajille mahdollisuus EU-lainsäädännön laatimiseen. Euroopan alueiden komitea on EU:n päätöksentekoon osallistuva neuvoa-antava elin. Alueiden komitean päätehtävänä on tuoda esille EU:n lainsäädännön valmistelussa jäsenmaiden kuntien ja alueiden näkökohdat. Komitea antaa lausuntoja komissiolle, neuvostolle ja parlamentille useista EU-lainsäädännön asioista, kuten työllisyys-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristöasioista, digitalisatiosta ja aluepolitiikasta. Eri aikoina nousee eri teemoja esille, ja Kuntaliitto summaa viime vuosina erityisesti Itämeren olleen puhuttu aihe. Euroopan unioni (2021) linjaa,

että EU-toimielinten on lainsäädäntöprosessissa kuunneltava Alueiden komiteaa aloilla, jotka koskevat suoraan paikallis- ja aluehallintoa. Tällaisia on terveydenhuolto, koulutus, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, liikenne, energia ja ilmastonmuutos. Jos se kokee, ettei Alueiden komitean lausuntoa ole otettu tarpeeksi hyvin huomioon, voi se nostaa kanteen EU-tuomioistuimeen. Alueiden komitea (2021) itse myöntää, että sen poliittinen toiminta tähtää alueiden ja paikallisyhteisöjen vaikutusvallan lisäämiseen Euroopassa. Monien lausuntojen vaikutusarviointeja voi tehdä vasta seuraavien vuosien aikana niiden hyväksymisestä, kun lainsäädäntöprosessi on edennyt riittävästi. Näin ollen Alueiden komitean toiminta on pitkäjänteistä: he ovat aloitteellisia lainsäädännön valmisteluvaiheessa ja tarkkailevat lakien toimeenpanoa niiden tultua voimaan.

Alueiden komiteassa on yhteensä 329 edustajaa, joista Suomen valtuuskuntaan kuuluu yhdeksän kuntaa ja maakuntia edustavaa jäsentä. Komitean jäsenet nimittää ministerineuvosto. Esityksen Suomen edustajiksi tekee valtioneuvosto. Kuntaliitto toimii alueiden komitean Suomen valtuuskunnan sihteeristönä. Alueiden komitean toimielimet ovat työvaliokunta, täysistunto ja kuusi valiokuntaa. Työvaliokunta vastaa komitean työskentelyn järjestelystä, laatii komitean poliittisen ohjelman ja päättää lausuntojen laadinnasta. Täysistunto kokoontuu viidesti vuodessa ja siihen osallistuu koko komitean jäsenistö. Lisäksi kuusi valiokuntaa valmistelevala lausuntoluonnoksia ja järjestävät ajankohdaisista aiheista konferensseja, mikä mahdollistaa ajatustenvaihdon keskeisten toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Kuusi valiokuntaa ovat: Alueellinen yhteenkuuluvuuspolitiikka ja EU:n talousarvio -valiokunta (COTER), Talouspolitiikka -valiokunta (ECON), Sosiaalipolitiikka, koulutus, työllisyys, tutkimus ja kulttuuri -valiokunta (SEDEC), Kansalaisuus, hallinto, institutionaaliset ja ulkoasiat -valiokunta (CIVEX), Luonnonvarat -valiokunta (NAT) sekä Ympäristö, ilmastonmuutos ja energia -valiokunta (ENVE). (Kuntaliitto 2020)

Valtioneuvosto (2020) kertoo Euroopan Talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) olevan Alueiden komitean lailla neuvoa-antava elin, joka tuottaa Euroopan unionin avuksi lausuntoja

ja tiedonantoja Euroopan unionin sisämarkkinoihin liittyvistä asioista. Komitean jäsenet ovat jäsenvaltioiden hallitusten esittämiä, mutta työssään poliittisesti riippumattomia. Talous- ja sosiaalikomiteassa on yhteensä 329 jäsentä, suomalaisia jäseniä on yhdeksän. Talous- ja sosiaalikomitean työskentely on jakautunut kolmen ryhmän kesken. Työnantajat, työntekijät ja muut eturyhmät muodostavat omat ryhmittymänsä. Muihin eturyhmiin voi kuulua esimerkiksi ympäristöalan liittoja, sosiaalialan järjestöjä, kuluttajaliittoja jne. Talous- ja sosiaalikomitea nähdään eräänlaisena siltana EU:n toimielinten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välillä. Sen keskeinen tehtävä on edistää Euroopan yhdentymisen arvoja ja ajaa osallistuvan demokratian ja kansalaisyhteiskunnan organisatioiden asiaa. Talous- ja sosiaalikomitea tekee vuosittain 160–190 lausuntoa ja tiedonantoa. 70 % tästä on muiden EU-toimielinten toimintaan viittaava ja 21 % oma-aloitemietintöjä. Talous- ja sosiaalikomitea vaikuttaa todella monella politiikka-alalla. Näistä esimerkkinä ilmastonmuutos, kuluttajat, digitaalinen muutos ja tietoyhteiskunta, talous- ja rahaliitto, koulutus, työllisyys, energia, yritystoiminta, ympäristö, ulkosuhteet ja kansainvälinen kauppa, rahoituspalvelut ja pääomamarkkinat, perus- ja kansalaisoikeudet, teollisuus, maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat, tutkimus ja innovointi, sisämarkkinat, sosiaaliasiat, kestävä kehitys, verotus ja liikenne. (EESC, 2021)

4.3. Euroopan parlamentin puhemies

Euroopan parlamentin puhemies on jokaisen EU-kansalaisen edustaja Euroopan unionin instituutioissa, koska hän on ylin suoralla kansanvaalilla valittu henkilö. Parlamentin puhemiehen toimikausi on puolet vaalikaudesta, eli 2,5 vuotta. Puhemiehen pesti voidaan uusua, joskin se on todella harvinaista yhden vaalikauden aikana. Puolella välissä toimikautta parlamentti järjestäytyy uudelleen esimerkiksi uusimalla poliittisten ryhmien ja valiokuntien johtoa sekä parlamentin puhemiehistön. Puhemiehistössä ei välttämättä tapahdu kuitenkaan muutosta, jos poliittisen ryhmän kanta puhemiehestään on erittäin vahva. Parlamentin tämänhetkinen puhemies on italialainen Sosialistit & demokraatit-ryhmän David Sassoli. (Euroopan parlamentti, 2021.) Helin & Nurminen (2017, s. 58) osoittavat myös, ettei päätös synny välttämättä aina yhdessä poliittisessa ryhmässä. Jos yli 20 % parlamentin jäsenistä kannattavat jotain ehdokasta, voivat he halutessaan

asettaa hänet ehdokkaakseen. Pienen ryhmän ehdokkaan läpimeno olisi kuitenkin todella haastavaa, sillä puhemiesäänestyksen voittamiseen tarvitaan ehdoton enemmistö äänistä.

Euroopan parlamentin jäsenet äänestävät ja näin ollen valitsevat puhemiehen. Helin & Nurminen (2017, s.60) nostavat parlamentin puhemiehen kiistatta parlamentin tärkeimmäksi henkilöksi. Parlamentin puhemies käyttää paljon poliittista valtaa, kun taas verrattuna Suomen eduskunnassa puhemiehen tehtävä on hyvin seremoniallinen. Puhemiespelissä on siis paljon jaossa ja monesti poliittinen peli alkaa jo edellisellä vaalikaudella. Aiemmin puhemiehen tehtävän jakaminen on ollut toisaalta helppokin tehtävä, sillä parlamentin suurimpina ryhminä ovat oikeastaan aina aiemmin olleet Euroopan kansanpuolue (EPP) sekä Euroopan sosialistit ja demokraatit (S&D). Nämä poliittiset ryhmät ovat vuorotellen ottaneet puhemiehen paikan. Vasta vuoden 2019 vaalit toivat muutoksen tähän dynamiikkaan. Joka tapauksessa puhemiespelin takana on monimutkainen palapeli puhemiehistön aiemmista jakautumisista, vaalituloksesta, muiden EU-johtopaikkojen jakautumisesta sekä ryhmien suorista voimasuhteista.

Helinin & Nurmisen (2017, s. 60) mukaan ensimmäistä vaalikauden istuntoa Strasbourginissa voidaan verrata urheilutapahtuman tuntuun. Merkittävin henkilö parlamentin toiminnan kannalta tullaan valitsemaan ensimmäisenä asiana täysistuntoviikon listalla. Äänestys on edelleen yksi salaisista lippuäänestyksistä, eli periaatteessa mitä vain saattaa tapahtua. Ensimmäisen kierroksen valintaan vaaditaan ehdoton enemmistö, eli yli 50 % äänistä tyhjät ja hylätyt äänet pois lukien. Jos kukaan ei saa yli puolia äänistä, järjestetään toinen ja kolmas kierros. Näille kierroksille voi ilmoittautua vielä mustana hevosena. Neljännelle kierrokselle mennessä mukana ovat vain kaksi eniten ääniä saaneet kandidaatit ja heistä enemmän ääniä saanut valitaan puhemieheksi. Valinta meni neljännelle kierrokselle vuonna 2017, mutta edellisen kerran näin monta kierrosta oli tarvittu vuonna 1982.

Euroopan parlamentin puhemies edustaa parlamenttia ulkoisissa yhteyksissä ja suhteissa muihin unionin toimielimiin. Hän ohjaa kaikkea parlamentin ja sen elinten toimintaa. Hän on täysistuntokeskustelujen johtaja ja pitää huolta, että työjärjestystä noudatetaan. Puhemies vahvistaa parlamentin hyväksymän talousarvion sekä allekirjoittaa kaikkien tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetut säädökset yhdessä neuvoston puheenjohtajan kanssa. (Euroopan parlamentti, 2021.)

Lissabonin sopimuksen jälkeen parlamentin puhemiehellä on ollut oikeus osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin, eli huippukokouksiin. Tällöin puhemies tuo julki Euroopan parlamentin kannat ja näkemykset neuvoston asialistalla olevista asioista ja muista ajankohtaisista aiheista. (Euroopan parlamentti, 2021.) Helin & Nurminen (2017, s.224) listavat puhemiehen osallistuvan puolueyhmänsä huippukokouksen valmistelukokoukseen, tapaavan jäsenvaltioiden päämiehiä huippukokouksen aikana ja pitävän parlamentin kantoja esiintuovan puheen Eurooppa-neuvoston aikana. Terveisten merkitys usein riippuu käsiteltävästä asiasta ja siitä, miten paljon valtaoikeuksia Euroopan parlamentilla on asiassa.

Helin & Nurminen (2017) huomauttavat, että parlamentin puhemiehen puheenvuoro voi olla pelkästään seremoniallinen, jos parlamentin päätösvalta on vähäinen asiassa. Sen sijaan asioissa, jossa parlamentti käyttää lainsäädäntö- hyväksyntämenettelyä, neuvosto joutuu kuuntelemaan tarkemmin. Myös puhemiehen karisma ja maine vaikuttavat siihen, miten paljon hänellä on painoarvoa. Saksalainen Martin Schulz (S&D) käytti hyvin suorasuoraista tekstiä painostaen jäsenvaltioiden johtajia. Hän vaati näkyvyyttä huippukokouksissa, eikä näkyvyyden hakeminen suinkaan jäänyt ryhmäkuvaan tai yhteen puheenvuoroon. Vahva puhemiehen asema ei näyttänyt kuitenkaan jäävän tavaksi, sillä Schulzin seuraaja Antonio Tajanin kerrottiin olevan lähinnä seremoniallinen puheenpitäjä, joka kävi paikalla velvollisuudesta.

5. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT

5.1. Kvalitatiivinen metodi

Alasuutari (2014: 79) huomauttaa, että yhteiskunnallisessa tutkimuksessa empiirisiä havaintoja on joskus vaikea erottaa johtolangoista, joita tutkija tarkastelee. On tärkeää tehdä analyttinen ero havaintojen ja johtolankojen välille. Havaintoja tarkastellaan aina johtolankoina siinä mielessä, että niitä tarkastellaan vain tietystä, eksplisiittisesti määritellystä näkökulmasta. Tällaista erityistä näkökulmaa nimitetään teoreettiseksi viitekehykseksi.

Tutkielman teoreettinen viitekehys vaikuttaa Alasuutarin (2014, s. 82–83) mukaan sopivan metodin valintaan. Teoreettinen viitekehys määrittelee, millaista aineistoa tutkijan tulee kerätä ja millainen menetelmä analyysiin kannattaa valita. Tutkimusmetodi antaa raamit sille, miten havaintoja tuotetaan ja miten niitä tulkitaan. Tutkimusmetodi ohjaa myös tutkimustulosten muodostamisessa. Metodin täytyy lisäksi olla sopusoinnissa tutkimuksen teoreettisen viitekehysten kanssa.

Alasuutari (2014: 84) huomauttaa, että laadullinen tutkimus tarjoaa mahdollisuuden kerätä aineistoa, joka tekee mahdollisimman monenlaiset tarkastelut mahdollisiksi. Näkökulmia ja tulkintoja voi nopeasti vaihtaa niin, ettei aineisto koostuisi vain yhden ainoan metodisen mielikuvan läpi tehdyistä havainnoista. Hirsjärvi ja muut (1997: 161) muistuttavat, että lähtökohtana laadullisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen. Kuitenkaan objektiivisuutta ei ole mahdollista saavuttaa perinteisessä mielessä, sillä tutkija ja se, mitä tiedetään, kietoutuvat aina saumattomasti toisiinsa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on enemmänkin tarkoituksena löytää tai paljastaa tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia väittämiä.

Kvalitatiivisen tutkimuksen luonteenomaisia piirteitä on, että se on kokonaisvaltaista tiedonhankintaa, ja aineisto kootaan luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa. Tutkimusaineiston keräämisessä suositaan ihmisiä tiedonantajina. Tutkijan on muistettava, ettei

tutkimuksessa vain testata hypoteeseja ja teorioita, vaan aineiston monitahoinen tarkastelu on tärkeämpää. Tähän käytetään induktiivista analyysia, jolloin tutkijan tavoitteena tulee olla odottamattomien seikkojen paljastaminen. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston keräämisessä suositetaan metodeja, joissa tutkittavien ääni ja erilaiset näkökulmat pääsevät esille. Erilaisia metodeja ovat muun muassa teemahaastattelu, osallistuva havainnointi, ryhmähaastattelut sekä erilaiset dokumenttien ja tekstien diskursiiviset analyysit. Laadullisessa tutkimuksessa tapaukset ovat aina ainutlaatuisia ja aineistoa on tutkittava sen mukaisesti. (Hirsjärvi ja muut, 1997: 164)

Alasuutari (2014: 267–278) kritisoi sitä, että tutkimusprosessi kuvaillaan tyypillisesti tutkimussuunnitelmassa muotoiltujen hypoteesien testaamisena aineistolla, joka kerätään juuri näiden hypoteesien testaamista ajatellen. Laadullinen tutkimus poikkeaa tästä oppikirjamallista oleellisesti. Laadullinen tutkimusprosessi etenee usein myös hypoteesien testauksella. Tosin näitä hypoteeseja ei ole muotoiltu ennakkoon, vaan ne syntyvät tutkimuksen ja analyysin edetessä sitä mukaa, kun kohde tulee tutuksi ja tutkija löytää mielekkäitä kysymyksiä ja hypoteeseja. Myös Hirsjärvi ja muut (1997: 164) painottavat, että tutkimus muotoutuu tutkimuksen edetessä. Tutkimus täytyy toteuttaa joustavasti ja jos olosuhteet vaativat, suunnitelmia on muutettava niiden mukana.

5.2. Puolistrukturoitu teemahaastattelu

Teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu eroaa muista haastatteluista. Ensinnäkin tiedetään, että tiedonantaja eli haastateltava on kokenut tietyn tilanteen. Toiseksi haastattelija, useimmiten siis yhteiskuntatieteilijä, on selvittänyt tutkittavan ilmiön osia, rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta. Toisin sanoen hän on tehnyt sisältö- ja tilanneanalyysia ja päätenyt tiettyihin olettamuksiin. Tutkija kehittää tämän ensimmäisen analyysin pohjalta haastattelurungon. Tämän jälkeen haastattelu suunnataan tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteista, joita tutkija on itse jo ennakkoon analysoinut. (Hirsjärvi & Hurme, 2015: 47 sekä Merton, Fiske & Kendall 1956: 3–4)

Tuomi & Sarajärvi (2018: 85) summaavat, että kun haastattelijalla on mahdollisuus toistaa kysymys, oikaista mahdollisia väärinkäsityksiä, selventää ilmausten sanamuotoja ja käydä keskustelua tiedonantajan kanssa, voidaan välttyä isoiltakin vääristymiltä. Myös haastattelun kysymyksien järjestystä voidaan muuttaa joustavasti, jos tarvetta ilmenee. Haastattelijalla voi myös vetää johtopäätöksiä siitä, miten asiat sanotaan. Haastattelun suurena etuna onkin ennen kaikkea joustavuus. Hirsjärvi & Hurme (2015: 107) avaavat myös laaja-alaisen kysymysten hyviä puolia: tiedonantajalle tulee tunne, että hän osaa vastata kysymyksiin. Tällöin tiedonantaja saa käsitellä aihetta häntä itseä kiinnostavasta näkökulmasta ja hänen tietojansa vastaavalla tavalla. Tällaisia kysymyksiä on hyvä käyttää siirryttäessä teema-alueesta toiseen.

Teemahaastattelun eli puolistrukturoidun haastattelun voidaan nähdä olevan lähellä syvähaastattelua. Teemahaastattelussa edetään keskeisten, etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa. Haastattelutilanteessa voidaan tarkentaa ja syventää kysymyksiä haastateltavien vastauksien perusteella. (Tuomi & Sarajärvi 2018:87) Haastattelijan on oltava kuitenkin tarkkana haastattelutilanteessa. Joskus haastattelijalla ei ole vastaanottavainen muulle aiheen kannalta tärkeälle tiedolle, vaan etenee junamaisesti teemarungon ja -kysymysten mukaan. Joskus tiedonantaja on myös voinut jo antaa vastauksen omin sanoin johonkin kysymykseen ja kokee, ettei haastattelijalla kuuntele häntä, jos kysyy edelleen epähuomiossa saman kysymyksen. (Hirsjärvi & Hurme, 2015:125)

5.3. Aineiston kuvaus

Tuomi & Sarajärvi (2018:85) huomauttavat haastattelun tärkeimmän asian olevan se, että halutusta asiasta saadaan mahdollisimman paljon tietoa. Tällöin on perusteltua antaa haastattelukysymykset tai aiheen tiedonantajille jo etukäteen. Suositus on, että tiedonantajat saavat tutustua kysymyksiin ja teemoihin etukäteen. Tässäkin tapauksessa haastateltaville lähetettiin kysymykset samalla, kun sovittiin haastattelun ajankohdasta.

Tuomi & Sarajärvi (2018:88) huomauttavat, että on haastattelijasta kiinni, haluaako hän esittää kaikki kysymykset kaikille, pitääkö kysymykset kysyä tietyssä järjestyksessä, pitääkö sanamuotojen olla samat ja voiko haastattelija tehdä erilliskysymyksiä joillekin tiedonantajille. Hirsjärvi & Hurme (2015: 48) huomauttavat, että haastattelussa oleellisinta on, että se etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa, vaikka kysymysten sisältö tai järjestys voivatkin vaihdella tutkijan näkemyksen mukaan. Tämä tuo tiedonantajien äänen paremmin kuuluville. Strukturoitu teemahaastattelu ottaa huomioon sen, että tiedonantajien tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa sisällöt ovat merkittäviä. Merkitykset syntyvät myös vuorovaikutuksessa tutkijan kanssa.

5.4. Sisältöanalyysi

Alasuutari (2014: 221–223) kehottaa vertailemaan tutkimusaineiston ilmiöstä antamaa kuvaa siihen kuvaan, jonka julkisuus siitä antaa tai millainen vallitseva diskurssi asiasta on. Julkisuuskuvaa voidaan jopa tutkia erikseen perehtymällä asiaa käsitteleviin kirjoituksiin ja keskusteluihin. Vallitseva käsitys voi näkyä haastattelussa myös siinä, miten haastateltavat vertaavat omia tapojaan ja käsityksiään siihen, miten ”muut” toimivat tai ajattelevat. Tästä syystä onkin hyvä esittää kysymys ”miksi” tarpeeksi usein haastateltaville. ”Miksi” on hyvä kysymys silloin, kun jostain haastateltavan kertomasta asiasta ei kerrota vallitsevassa diskurssissa. Laadullisessa tutkimuksessa päästään myös hyvien havaintojen äärelle, jos aineistosta löydetään sisäisiä epäjohdonmukaisuuksia.

Aina kun tutkija löytää aineistosta vihjeen jonkinlaisen normin olemassaolosta, on hän törmännyt ristiriitaan. Tietyn normatiivisen periaatteen mukainen käyttäytyminen on usein merkki siitä, että yksilö tietää olevan mahdollista toimia toisinkin, mutta tunnistaa itsessään houkutuksen käyttäytyä mieltymystensä mukaisesti tai ilmaista oman vahvan, tuomitsevanakin mielipiteensä. Tällöin tutkija voi päätellä mistä on kyse. Tällöin ”miksi”-kysymykset voivat toimia myös hyvänä provosointina. Ristiriitojen löytäminen toimii tosin vasta tutkimuksen lähtökohtana. (Alasuutari 2014: 224–225)

Hirsjärvi & Hurme (2015: 136) huomauttavat, että teemahaastattelun avulla kerätty aineisto on yleensä runsas. Mitä syvempi dialogi on syntynyt tiedonantajan ja haastattelijan välille, sitä monisyisempi materiaali. Ei ole keskiössä miten suuria määriä aineistosta tulisi analysoida, vaan itse sisältö merkitsee enemmän. On liian myöhäistä ajatella analyysia, kun haastattelut on jo tehty. Sen takia analyysintapaa on hyvä miettiä jo aineistoa kerättäessä. Kun analyysitapa on harkittu ennalta, sitä voidaan käyttää haastattelun ja tulosten tulkinnan ohjenuorana. Useimmiten suositellaan, että aineisto analysoidaan samanaikaisesti aineiston keruun, tulkinnan ja narratiivisen raportoinnin kanssa.

Hirsjärvi & Hurme (2015: 136) hahmottavat laadullisen analyysin pääpiirteitä seuraavalla tavalla:

1. Analyysi alkaa jo haastattelutilanteessa. Tutkija tekee havaintoja ilmiöistä niiden toistuvuuden, jakautumisen ja erityistapausten perusteella. Tällöin hän voi tyypitellä ja luonnostella malleja.
2. Kvalitatiivista tutkimusta voidaan tarkastella lähellä aineistoa: teksti pysyy samana ja siihen voi palata helposti.
3. Tutkija voi käyttää aineistolähteistä päättelyä. Tutkijalla on usein valmiina joitain teoreettisia johtoideoita, joita hän pyrkii todentamaan aineiston avulla.
4. Analyysitekniikat ovat moninaisia, koska laadullisessa tutkimuksessa on vain vähän standardoituja tekniikoita. Ei ole yhtä oikeaa analyysitapaa.

Teemahaastattelulla kerätty aineisto soveltuu hyvin analysoitavaksi diskurssianalyttisin keinoin. Analyysi on hyvin yksityiskohtaista. Aineistosta erotetaan eroja ja samankaltaisuuksia, mutta kiinnitetään huomiota myös poikkeuksiin. Analyysissa on mahdollista tarkastella puheen sekä tarkoituksellisia ja ei-tarkoituksellisia seurauksia. Tutkijalle ei ole annettu tiettyä raamia, miten hänen pitäisi lähteä analyysia rakentamaan. Ei ole tiettyä luokittelurunkoa eikä teoreettista käsitteistöä, mutta tutkijalla on melko vapaat kädet etsiä aineistosta olennaisia piirteitä. Usein jo pienikin aineisto voi tuottaa merkittäviä tuloksia. (Hirsjärvi & Hurme, 2015: 155–157)

Hirsjärvi & Hurme (2015: 173–175) kertovat teemoittelun olevan sitä, että analyysivaiheessa tarkastellaan aineistosta nousevia piirteitä, jotka ovat yhtenäisiä haastateltaville. Ne saattavat pohjautua haastattelun teema-alueisiin tai sitten haastattelussa on noussut jokin uusi teema-alue, johon moni tiedonantaja viittaa. Usein nämä ovat lähtöteemoja mielenkiintoisempia. Analyysistä esiin nostetut teemat pohjautuvat tutkijan tulkintoihin haastateltavien sanomisista. Vaikkei tiedonantajat usein annakaan tietoa ”samoin sanoin”, voivat he sisällöllisesti nostaa samanlaisia asioita esiin useasti. Haastatteluaineistosta esiin nousevien seikkojen tarkastelu suhteessa toisiinsa on ehkä analyysin olennaisin osa. On myös muistettava, että teemojen ulkopuolelle jää varmasti asioita, joista tulee ns. ääriryhmiä. Myös näiden kontrastien olemassaolo on hyvä kirjata ylös.

6. TUTKIMUSTULOSTEN TARKASTELU

6.1. Tutkimuskohteena suomalaiset EU-virkamiehet

Haastattelun kohderyhmäksi valikoitui kahdeksan suomalaista EU-virkamiestä. Seitsemän heistä on pitkään palvelleita EU-virkamiehiä ja yksi on edustaja neuvoa-antavassa elimessä. Otannassa pyrittiin aineiston edustavuuteen eli haastatteluihin pyrittiin saamaan henkilöitä, jotka ovat vaikuttavat vähintään AD5-virkamiestasolla. Virkamiehet valikoituivat Euroopan parlamentin sihteeristöistä, sekä hallinnosta että valiokuntapuolelta, mutta myös poliittisista ryhmistä. Lisäksi mukaan valikoitui haastateltava molemmista virallisista neuvoa-antavista elimistä, alueiden komiteasta sekä talous- ja sosiaalikomiteasta. Haastatteluun pyrittiin saamaan virkamiehiä, jotka ovat vaikuttaneet EU-elimissä ainakin kymmenen vuoden ajan. Näin ollen haastateltavien kokemus ja näkemys oli pitkäaikaista, mutta tarpeeksi laaja-alaista.

Haastateltavien virkaikä Euroopan parlamentissa/ alueiden komiteassa/ talous- ja sosiaalikomiteassa vaihteli 7 ja 26 vuoden välillä. Kaikilla oli myös aiempaa kokemusta toimimisesta EU-vaikuttamisen piirissä joko suoraan jossain EU-instituutiossa tai EU-politiikka seuraavassa tahossa. Koska Euroopan parlamentin puhemiehen virkakausi kestää 2,5 vuotta kerrallaan, olivat haastateltavat kokeneet jo useamman puhemiehen kauden. Myöskään kotimaan valtion tason hallintakulttuuri ei ollut outo toimintaympäristö haastateltaville.

Haastateltavista viisi työskenteli haastatteluhetkellä virkamiehenä Euroopan parlamentissa, yksi on edustajana alueiden komiteassa, yksi virkamiehenä talous- ja sosiaalikomiteassa ja yksi jäsenmaan pysyvässä EU-edustustossa. Yhdellä haastateltavista parlamentin ulkopuolisista virkamiehistä oli myös yli yhdeksän vuoden kokemus parlamentissa työskentelystä.

Tämän tutkimuksen haastattelun teemat sekä haastattelun runko koottiin puhtaasti teoriakatsauksen pohjalta. Haastattelurungon kysymykset ja teemat etenivät loogisesti ja antavat tilaa myös haastateltavien omalle kuvailulle. Pääasiallisesti haastattelu jakautui kolmeen teemaan, joista kaksi jälkimmäistä sulautuivat keskustelussa monesti yhteen. Pääteemat olivat:

1. Demokratia, sen haasteet ja kansalaisten osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet
2. Monitasohallinta sekä monitasoinen EU-ympäristö
3. Parlamentin puhemiesinstituutio monitasohallinnan ympäristössä

Haastattelut alkoivat tutkijan pienellä esittelyllä tutkielmasta ja tutustuttamisella haastattelun runkoon. Tämän jälkeen jatkettiin pienellä taustoituksella haastateltavien työkokemuksesta ennen siirtymistä pääteemoihin. Haastattelurunko on kokonaisuudessaan tutkielman liitteenä (Liite 1).

Hyvärisen ja muiden (2017, s. 419) mukaan haastatteluaineistoa voidaan anonymisoida muuttamalla tai poistamalla tunnistetietoja. Myös kategorisointi auttaa anonymiuden takaamisessa. Luottamus on haastateltavien ja tutkijan välistä, eikä ole suotavaa, että haastatelluista paljastetaan liian tunnistettavia tietoja. Tutkimustuloksia tarkastellessa haastatellut on sattumanvaraisesti nimetty numeroilla (H1, H2, H3...). Tutkimustuloksia tarkastellessa on käytetty suoria sitaatteja, mutta sillä tavalla, ettei niistä voi päätellä haastatellun henkilöllisyyttä.

6.2. Tutkimushaastatteluiden toteutus

Tutkimukseen valittuja henkilöitä lähestyttiin ensin joko tekstiviestitse tai Facebookin Messenger-viestien kautta, koska tutkijalla on haastateltaviin ennestään suorat kontaktit. Kaikki pyydytyt suostuivat haastatteluun ja haastattelun ajankohta sovittiin melko pikaisesti. Haastattelun lähestyessä haastatelluille lähetettiin tietoa haastattelusta: sen aiheesta ja teemoista.

Haastatteluista kuusi toteutui kasvokkain, yksi verkkoneuvotteluna ja yksi puhelinyhteydellä. Tämä oli haastavasta koronatilanteesta huolimatta mieluisaa. Haastattelut tehtiin Brysselissä joko haastateltavien kotona tai toimistolla, riippuen missä heidän työpisteensä sovittuna päivänä oli. Haastatteluita personoitiin kevyesti riippuen siitä, missä instituutiossa haastateltava työskentelee, niin että haastatelluista saatiin mahdollisimman relevanttia informaatiota tutkimuksen aiheisiin liittyen. Verkkoneuvottelua käytettiin, koska kyseinen haastateltava oli Suomessa haastattelupäivänä.

Haastattelut toteutettiin kuukauden aikana syys-lokakuussa 2021. Haastatteluiden kesto vaihteli 38 minuutista 1h 20 minuuttiin. Haastattelut äänitettiin nauhurilla ja tiivistettiin haastattelun jälkeen. Ääninauhat säilytettiin tutkimuksen tekemisen ajan, jotta niihin voitiin tarvittaessa palata niin monta kertaa kuin oli tarpeen. Jokaiselta haastateltavalta kysyttiin lupa haastattelun tallentamisesta ja kerrottiin aineiston käsittelystä ja poistamisesta tutkimuksen valmistuttua.

6.3. Demokratia – yhteiskuntamme järjestys

Moni haastateltavista koki, että demokratialla on edessä suuria haasteita jo nyt, mutta vielä suurempia ongelmia lienee tulossa. Kaikki olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, ettei demokratia ole rikki. Moni koki, että demokraattinen järjestys kokee nyt paineita ennennäkemättömällä tavalla, kun vahvasti demokratian kehtoina nähdyissä maissa haastetaan, väkivaltaisestikin, instituutioita. Vahvat instituutit suojelevat, mutta miten pitkälle seuraavan kriisin eskaloituminen voi mennä? Demokratia on kuitenkin poliittisen kompromissin löytämistä pahimmillaan – ja parhaimmillaan. Demokratia toimii eri aikoina vähän erilaisilla tavoilla ja nykypäivän haasteet ja tehtävät tulevat yhä nopeammalla vauhdilla, mikä tuottaa jännitteitä demokratian hoitajille.

”Toisaalta demokratia on mitä se on, riippumatta miten ihmiset siihen suhtautuu. Se on tietynlainen lahja ja on meistä kiinni, miten me sitä käytämme.” (H7)

”Oikeusvaltioon ja demokratiaan kohdistuu usein uhkia. Ne voivat olla sisäisiä uhkia, ulkoisia uhkia, poliittisen järjestelmän sisäisiä jäätymistilanneuhkia. Hyvin usein uhat tulee sellaisistakin asioista kuin että demografia kehittyy.”(H8)

”Tarvitaan sellaista luottamusta ja rauhaa, ja turvallisuudentunnetta, että demokratia pystyy kukoistamaan.” (H6)

Useimmat haastateltavista kokivat, että populismin nousu ja dis- ja misinformaatio ovat todellinen uhka, joka on vain lisääntynyt koronakriisin keskellä. Salaliittoteorioita pyörii jatkuvalla syötöllä ja ne saavat tilaa ja näkyvyyttä julkisissa keskusteluissa. Jos ei voida olla mistään samaa mieltä, että jokin asia on fakta, miten demokratiaa ja päätöksentekoa voidaan ylipäättään hoitaa? Ääripäät nousevat useimmissa puolueissa ja ääriliikkeet tarjoavat hyvin helppoja ratkaisuja ja maailmankuvia. Globaalilla tasolla nähtiin vakavia oireita siitä, että on tiettyjä isojakin väestönosia, jotka kokevat, ettei heidän intressejään ole edustettu politiikassa. Toisaalta ääriliikkeiden nousua on pelätty jo useammissa vaaleissa, mutta useimmiten heidän nousunsa on jäänyt pannukakuksi ja vain yksittäisiä edustajia päässyt läpi, ainakin Euroopan tasolla.

”Puolueet ja poliittiset voimat, jotka hankkivat valtaa demokraattisen järjestyksen sisältä ja toimivat sitten epädemokraattisesti. Ongelmia on nähty Puolassa, Unkarissa ja muutamissa muissa maissa. Suomessakin on kansanedustajia, jotka ovat avoimesti osoittaneet halveksuntansa demokratiaa kohtaan.” (H5)

Haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että eurooppalaisessa kontekstissa demokratia voi hyvin ja järjestelmä suojaa sitä suurimmalta turbulenssilta. Tyytyväisyyttä löytyi siihen, miten EU-instituutiot ovat voineet jatkaa työtään ilman heilahduksia ja osoittaneet toimintakykyisyytensä vastatulessa. Suurimmat ongelmat näyttävät olevan jäsenmaatasolla.

”Demokratiaan kohdistuva arvostelu on näkyvämpää kuin aikaisemmin. Samoin erilaiset ulkoparlamentaariset vaikuttamiskeinot on tullut ikään kuin enemmän näkyville sosiaalisen median myötä, esimerkiksi. Tai vaikkapa ilmastonmuutosmielentoimittajien kautta. Hyvä kuitenkin muistaa, että tällaista ulkoparlamentaarista toimintaa on aina ollut. Se ei ole ollut näin näkyvää. Demokratian mekanismit toimivat edelleen.” (H5)

”Mun mielestä niin kuin (demokratia) järjestelmänä, varsinkin EU-järjestelmänä, on osoittautunut hyvinkin, tuota tuota, lujemmaksi ja kestävämmäksi, kuin mitä helposti saattaisi kuvitella. Kun katsoo tätä 2000-luvun keskustelua EU:sta, niin kuinka monta kertaa tää on niin kuin hajonnut eri näköisten tutkijoiden arvioissa ja mun mielestä tää ei niin kuin oikeasti näytä hajoavan. Tää kuitenkin pystyy tuottamaan päätöksiä ja tuloksiakin, niin kuin kohtuullisella tavalla.” (H4)

Demokratiasta puhuttaessa olisi hyvä muistaa, ettei demokratia ole pelkkä äänestysaktiivisuus, vaikka diskurssi siihen useimmiten keskittyykin, eritoten EU-kontekstissa. Demokratiaan kuuluvat vaalit ja äänestys, mutta se on myös kokonainen valtion järjestys, joka pitää yhteiskunnan turvallisesti liikkeessä. Päätöksenteko on legitimoitua vaalien kautta ja yhteiskunnassa on eri tasoilla eri päätöksentekijät, jotka vastuullisesti kantavat tehtävänsä. Silti haastattelussa tuli myös ilmi, että vaikka demokratia ei ole rikki, niin monet näkivät puutteita nykyisessä puoluepolitiikassa. Vastuunkanto puuttuu, ja puolueet ovat lyhytnäköisiä tavoitellessaan vain sitä seuraavaa vaalivoittoa. Kansalle ei uskalta kertoa ikäviä uutisia, eikä vastuullisia, ikäviä päätöksiä ajeta eteenpäin, vaikka ne olisivat erityisen tarvittuja monella politiikka-alalla.

6.3.1. Demokratian tukeminen ja vahvistaminen

Demokratiaan pitää panostaa ja luottamus kansalaisten keskuudessa pitää säilyttää. Yhteiskunnat ovat monimuotoistuneet ja samalla monimutkaistuneet. Digitalisaation kautta tietoa on saatavilla ihan eri tavalla kuin aiemmin ja sen määrä halvauttaa kansalaisia. Valitettavan usein ihmiset eivät kuitenkaan ole välttämättä kiinnostuneita ns.

perustellusta tiedosta, vaan hakevat ns. helppoja selityksiä sen sijaan, että kunnolla paneuduttaisiin ilmiöiden syihin. Ihmisten arveltiin olevan vähän eksyksissä, koska asiat eivät ole enää niin yksinkertaisia. Haastatteluissa painotettiin, että kansalaisten luottamus instituutioihin ja toimijoihin täytyy pystyä säilyttämään aina. Medianlukutaito, yhteiskunnalliset taidot ja tiedot sekä yleinen herännäisyys nähtiin avainkysymyksinä. Monen haastatellun vastauksissa tuli ilmi, ettei yhteiskunnallista koulutusta saa jättää myöhäisteinivuosille, ja silloinkin pahimmillaan yhdelle kurssille.

”Demokratiaan täytyy laittaa resursseja ja rahaa. Kyse on yleissivistyksestä, medianlukutaidosta ja yhteiskunnallisten asioiden ymmärtämisestä. Jos ei kukaan opeta sitä kotona, se on opetettava koulussa! Jos yhteiskunnan täytyy kasvaa demokratiana, niin niin pitää myös yksilöiden.” (H7)

Kansalaisten käyttäytymismallit nähtiin uudenlaisina, yllättävinäkin. Perinteiset mallit, joilla päätöksentekijät ovat kommunikoineet kansalaisten kanssa, ovat muuttuneet radikaalisti. Haastatelluilla oli hyvin samankaltainen näkemys, että viestinnällisiä ratkaisuja täytyy kehittää ja yhteyttä tukea. Myös lehdistön vapaus ja riippumattomuus täytyy turvata paremmin tulevaisuudessa. Eräs haastateltu nosti tämän vahvasti esille ja arveli, että lehdistön tienestimalleihin täytynee puuttua lainsäädännöllä tulevaisuudessa. Myös isojen sosiaalisten media-alustojen täytynee osallistua uuteen korvausmalliin, jotta ne korvaavat levittämänsä sisältöä. Tällöin, toivon mukaan, ns. faktoihin perustuva media saa tuloja toimintaansa paremmin.

Demokratian vahvistamiseen liittyy vahvasti ihmisten osallistaminen. Keinoina nähtiin kannustaminen äänestämiseen, yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä järjestöaktiivisuuteen. Kansalaisyhteiskunnan merkitys on kiistaton, ja järjestötoiminnan vapaus eri asioiden ympärillä elinehto. Ylipäättään ryhmävaikuttamisen keinoja pidettiin hyvinä ja sitä, että kansalaisilla on väyliä, joiden kautta voidaan käydä neuvotteluja hallintoon päin.

Komissio on lisännyt kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia tulla kuulluksi. Esimerkiksi parhaillaan käynnissä ollut EU:n tulevaisuuskonferenssi nähtiin merkityksellisenä keinona kansalaisille ja eri tahoille saada näkemyksiään eteenpäin. Silti pääosallisesti komission masinoimaa konklaavia ei nähty pelkästään positiivisena, sillä useampi taho koki, ettei sinne ole valikoitu aktiiveja ja järjestöjä demokraattisesti, vaan melko mielivaltaisesti. Moni haastatelluista alleviivasi vaaleista tulevan mandaatin vahvuutta, joka pitää olla ihan eri tasolla kuin minkään yrityksen, kansalaisjärjestön tai muun sidosryhmän antama näkemys.

Demokraattisen toiminnan pitää olla sisältä päin kasvanutta ja kehittynyttä. Olennaisena osana nähdään verovarojen käyttö ja kansalaisten tyytyväisyys siihen. Veronmaksuinnokkuus kasvaa yleensä, kun päätöksenteko siirretään lähemmäs kansalaisia. Demokratian läpinäkyvyyteen kuuluu, että ihmiset näkevät ja tietävät mihin heidän verovaransa käytetään. Tyytyväisyys palveluihin ja turvallisuus luovat luottamusta demokratiaan.

”Demokratian vahvuus korreloittuu aika hyvin siinä, miten hyvin valtio pystyy kantaa veroja. Myös miten maan armeija toimii, jos armeija on demokraattinen, on valtiokin yleensä demokraattinen.” (H7)

Demokratian kehityksessä ja vahvistamisessa nähtiin myös rakenteellisia ongelmia. EU vaikuttaa nykyään kansalaisten arkeen ihan eri tavalla kuin silloin, kun institutionaaliset rakenteet on luotu. Tällä hetkellä EU on jäsenvaltioiden luomus, eikä kovinkaan moni jäsenvaltioista olisi valmis rakenteelliseen muutokseen ja selkeyttämiseen, koska se tarkoittaisi monella tavalla liittovaltiomaista rakennetta. Silti unionin rakennetta voitaisiin läpinäkyvyydenkin takia selkeyttää niin, että kansalaisille olisi selkeämpää, millä tasolla vastuu kulloinkin on.

”Kunnilla, alueilla, keskushallinnoilla on muutenkin ihan riittävästi tehtävää, vaikka EU:lle määriteltäisiin selkeästi tietyt, tota, kompetenssit nykyistä tarkemmin.” (H4)

Demokratian, unionin kautta, kehittäminen selkeämmäksi voi olla vaativaa myös sen takia, ettei aina olla varmoja siitä, missä EU-kompetenssin raja menee. Pandemian jälkeen on nähty, ettei tällaisia kriisitapauksia ratkaista jäsenmaatasolla. EU:n terveysunionin toivotaan tuovan vastauksia tulevaisuudessa tällä sektorilla, vaikkei se suoranaisesti EU:n toimialaan kuulukaan.

”Sanotaan, että EU kehittyy kriisien kautta. Mun mielestä EU:n kehittyminen on vastaus kriiseihin. EU on syntynyt kriiseistä ja se on aina kehittynyt vastauksena kriiseihin, kun kansallisvaltiot eivät ole enää itse pystyneet hoitamaan omia asioitaan, koska niistä asioista on tullut yleiseurooppalaisia tai jopa yleismaailmallisia ja silloin on täytynyt kehittää EU:ta. Usein se on tapahtunut niin, että tehdään ratkaisuja, jotka on ehkä pikkusen, sillai, luovia ja sitten niitä kodifioidaan perussopimuksiin myöhemmin. ” (H4)

Haastatteluissa tuli myös ilmi, että demokraattisten tehtävien kiinnostavuus on kohdannut jyrkän inflaation. Yhtenä suurena syynä tähän nähtiin palkkioiden alhaisuus. Työn vaatima julkisuus, paine ja vastuukysymykset vaatisivat erinomaista palkkiota, että luovat, analyttiset ja intellektuellit kansalaiset hakeutuisivat niihin. Tällä hetkellä palkkaus on varsinkin Suomen kansanedustuslaitoksessa riittämätön, että se saataisiin oikeasti houkuttelevaksi. Palkkioiden ja kulukorvausten avoimuutta pitäisi lisätä, mutta demokraattisen kehityksen kannalta olisi tärkeää, että tehtäviin hakeudutaan kaikista yhteiskunnan luokista.

”Tämä on kuitenkin yksi tärkeimpiä tehtäviä yhteiskunnassa, joita meillä on, kansan edustaminen. Jos tästä tehtävästä ei makseta, niin se on suoraan sanottuna väärin. Myöskin edustajan karenssiajat edustusajan jälkeen. Mitä edustajien odotetaan tekevän mandaattinsa jälkeen, jos ei saa tehdä mitään moneen vuoteen?” (H8)

6.3.2. Äänestäminen demokraattisena työkaluna

Äänestyspakko ei saanut haastatelluilta kannatusta. Äänestäminen halutaan nähdä oikeutena ja lahjana ennemmin kuin velvoitteena ja pakkona. Pakollisuuden ei arvioitu tuovan tulokselle sen demokraattisempaa lopputulemaa, jos kansalaiset eivät muuten ole tyytyväisiä. Painotettiin myös sitä, että äänestämisestä on tehtävä helppoa kansalaisille. Suomessa äänestäjille tarjottuja vaihtoehtoja pidettiin hyvinä, kun verrattiin esimerkiksi belgialaiseen vaalijärjestelmään, jossa äänestetään sakon uhalla, ja vain tietynä vaalipäivänä. Myös äänestämättä jättäminen on kannanotto, vaikkakin koko ajan laimeampi.

Suoraa demokratiaa ei juurikaan ihailtu demokratian muotona. Vaikka joillain mailla on pitkät perinteet suorassa demokratiassa, ei tämän nähty olevan nykymaailman hektisessä päätöksentekoprosessi hyvä keino kehittää yhteiskuntaa. Se nähtiin myös kalliina järjestelmänä, vaalien järjestäminen usein vaatii resursseja sekä kaikki tiedottaminen vielä päälle. Suoralla demokratialla saadaan myös harvoin kivuliaita päätöksiä hyväksytyksi.

Suoran demokratian tuominen edustuksellisen demokratian rinnalle nähtiin populistisena, lisäarvoa tuottamattomana ja jopa vaarallisena. Edustuksellinen demokratia on stabiilia ja perustuu asiantuntijuuteen sekä vastuullisuuteen, ainakin suurimmaksi osaksi.

”Suoran demokratian vaatimukset tuntuvat äänten kalastelulta vaalien alla, mistä syystä niitä päädytään järjestämään, vähän hämärtynyt viime aikoina. Lyhytjänteistä myös arvioida, mitä sillä on yritetty tavoitella. Pitkä suoran demokratian perinne on eri, nykyiset vaatimukset yleensä populistisia.” (H1)

”Suora demokratia ensinnäkin ohittaa parlamentaarisen järjestelmän ja toiseksi se on hyvin avoin manipulaatiolle ja kärjistyksille. Esim. Sveitsi on vastustuskykyinen kaikille muutoksille. Tämä ei ole Sveitsille eikä sitä ympäröivälle Euroopalle hyväksi.” (H5)

6.3.3. Multikansalliset yritykset demokratian haastajina

Edunvalvontaa on ollut aina, päätöstentekijöille on luotu painetta ja välillä ehkä yritetty suoranaista saneluakin päättäjien suuntaan. Myös korruptiota on aina ollut ja tulee olemaan, mutta se pitää minimoida lainsäädännöllä. Lobbauksesta on tehty jatkuvasti avoimempaa, läpinäkyvämpää ja sille on asetettu rajoja esimerkiksi lahjojen vastaanottamisen suhteen. Euroopan tasolla on juuri hyväksytty instituutioiden välinen transparenssi-rekisteri.

Eri tahot ovat aina ajaneet omaa asiaansa ja pyrkineet siitä kertomaan päättävälle taholle. Edunvalvojat ovat myös siirtyneet lokaalista globaaliksi, joten ei ole erityistä, että isot globaalit yritykset lähestyvät eurooppalaisia päätöksentekijöitä. Haastatelluista useimmat eivät nähneet, että multikansalliset yritykset haastaisivat demokratiaa yhtään sen enempää kuin mikään muukaan monikansallinen yhteistyömuoto.

Haastattelussa ilmeni, ettei lobbausta nähdä negatiivisena asiana laisinkaan, vaan tiedonvälityksenä, jossa vastuu on kuuntelijan laidassa. Kun päätöksentekijä on vastuullinen, ymmärtää, että näkemys on yhden tahon ja tekee päätökset vapaasti, ei lobbauksessa nähdä ongelmaa. Poliitikon rooliin kuuluu, että painostus on kestettävä ja toimitettava omantunnon mukaan.

”Niin kauan, kun on olemassa tietyntylaiset säännöt sille lobbaustoiminnalle. Ja tietynlainen transparenssi siitä, kuka lobbaa ja ketä. Et mun mielestä sanalla lobbaaminen on ihan turhaan negatiivinen kaiku, koska kaikki lobbaavat, ei se ole pelkästään yritykset, jotka lobbaavat. Se on informaation vaihtoehtoa. --- Tietysti se vaatii poliittisilta päättäjiltä, jotka ovat lobbaamisen kohteina, selkärankaa ja myös tiedostamista siitä, että joskus näkemykset voi olla yhden tietyn sektorin näkemyksiä.” (H3)

Sen sijaan teknologian murros ja eräiden digijättien toiminta eurooppalaisessa lainsäätäjäkentässä herätti ajatuksia ja huolia joidenkin haastateltavien mielessä. Katsottiin että

ne, jotka hallitsevat teknologiaa, hallitsevan usein myös ihmisten käyttäytymistä. Tästä esimerkkinä käytettiin Brexitiä ja lukuisia kampanjoita sosiaalisessa mediassa. Näiden yritysten katsottiin vaikuttavan kyseenalaisin keinoin suoraan ihmisten ajatteluun ja sitä myötä käyttäytymiseen. Myös lobbaus esimerkiksi tietosuojalainsäädännön ympärillä koettiin ahdistavaksi. Komission virkamiehet joutuivat suuren paineen alle ja he lopuksi vuosivat alkuperäisen lakialoitteen, joka erosi merkittävästi siitä, mikä oli tehty digijätien painostuksen alla. Tämä oli melkoinen todiste siitä, miten aggressiivisesti jätit yrittävät ajaa omaa etuaan. Yhdysvalloissa tarvitaan merkittävä rahoitus, jotta pääsee mukaan politiikkaan. Varat eivät tule ilmaiseksi ja monet kongressiedustajat ajavat avoimesti tiettyjen tahojen etua. Haastatteluissa virisi huoli, ettei tämä ole leviämässä myös Eurooppaan. EU on julistanut pyrkivänsä digitaaliseen itsenäisyyteen, mutta se ei ole realistinen tavoite moniin vuosiin, jos koskaan.

”Monikansallisilla yrityksillä on kyllä iso rooli haastamassa demokraattista järjestelmää ja heidän pitää eräänlaisesti, niinku tunnustaa tämä rooli. Disinformaatio on demokratian toimivuuden kannalta todella suuri kysymys tällä hetkellä. Näillä teknologiajäteillä on voimaa vaikuttaa, rahallista vaikutusta päätöksentekoon ja vaikuttamiseen. Näiden käyttö voi tehdä epätasapainosta siitä tiedosta mitä päätäjillä on.” (H1)

6.3.4. Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet vaalien välillä ja kansalaisaloitteet

Kansalaisilla nähtiin olevat hyvän mahdollisuudet vaikuttaa heille tärkeisiin asioihin vaalien välillä. Erityistä rohkaisua annettiin suoralle yhteydelle päättäjiin ja puolueisiin. Yhteydenpito heidän kanssaan lisää kansalaisten tietoutta kyseisestä asiasta, mutta auttaa myös päättäjiä nostamaan tuntosarvia jonkin asian huomioimiseksi. Tärkeä tämän hetken trendi on tietenkin sosiaalinen media, jonka kautta kansalaiset saavat suoria kontakteja ja voivat olla aktiivisia maantieteellisestä sijainnista huolimatta. Myös perinteinen puoluetoimintaan osallistuminen sai kannatusta, koska puolueet tarvitsevat kipeästi uusia aktiiveja, uusia ajatuksia ja uusia haastajia – niin sisäisesti kuin ulkoisestikin.

Nykymedia, eritoten sosiaalinen media, tarjoaa lukuisia kanavia rivikansalaisellekin olla aktiivinen ja saada ääntään kuuluville nopeastikin. Muutama haastateltavista oli sitä mieltä, että poliitikkoja pitäisi pitää varpaillaan, tökkiä kepillä ja heilutella porkkanaa. Ylipäättään mielipiteen ilmaiseminen julkisesti on aina parempi kuin mököttäminen omassa nurkassa puhisten.

Kansalaisjärjestöt toimivat koko ajan aktiivisemmin ja ammattimaisemmin. Ne tarjoavat kansalaisille hienon keinon olla aktiivinen mielestään tärkeälle asialle ja jos ei halua itse toimia aktiivisesti, aina voi olla lahjoittajana ja helpottaa itselle tärkeän asian ajamista joka tapauksessa.

EU-asioihin vaikuttamisesta todettiin, että useimmiten se on ongelmallista rivikansalaiselle, koska se on ongelma myös suurimmalle osalle kansanedustajista ja ehdokkaista. Jo se nähdään plussana, että edustajat tapaavat ihmisiä ja kertovat EU-tasolla ajankohtaisista aiheista kansalaisille. Myös rahoitusohjelmat ja hankkeet tuovat EU:a lähemmäs kansalaista konkreettisesti auttaen. Ohjelmilla saadaan sitoutettua myös kuntatason päättäjiä sekä kansalaisia suoraan.

”Kansalaiset yleensä ottaen tietää todella vähän EU:sta ja siitä, miten EU:ssa tehdään päätökset, ketkä siihen päätöksen tekemiseen osallistuu ja millä tavalla siihen osallistutaan.” (H3)

Komission järjestämät suorat kuulemiset kansalaisille saivat kannatusta, mutta ei varauksetta. Yleisesti ottaen kritisoitiin sitä, että komissio on hyvin mielivaltaisesti valinnut kansalaiset kertomaan omaa näkemystään asiasta, mutta jättäneet ulkopuolelle esimerkiksi virallisia tahoja, jotka edustavat tuhansia ihmisiä. Kansalaisjärjestöt ja työmarkkinaosapuolet ovat hyvin järjestäytyneitä ja pysyvät asiantuntevina, aktiivisina tahoina mielellään.

Kansalaisaloite on otettu virkamiesten kesken maltillisena vastaan. Ne nähtiin pääasiallisesti hyvänä keinona kansallisella ja EU-tasolla, mutta huomautettiin, että ne toimivat sitä paremmin mitä paikallisemmalle tasolle mennään. Kansalaisille tuottaa vaikeuksia ymmärtää millä tasolla päätetään mistäkin, eli mistä voi ylipäätään tehdä EU-aloitteen.

Sekä suorissa kuulemisissa että kansalaisaloitteissa on hyviä ja tarpeellisia elementtejä, mutta useampi haastateltava huomautti, että päätöksen virallisista aloitteista tekee instituutiot ja lopullisen kompromissin tuottaa instituutioiden toiminta.

”EU-tasolla tarvitaan masinoituneita kampanjoita. Kriteerit on liian matalat. Hyvä ja näkyvä kampanja kerää tarpeeksi nimiä suhteellisen helposti. Tästä syystä ne ei ehkä ole edenneet lakialoitteiksi. EU-kompetenssi on tiukasti määrätty. Maailma kehittyy ja tarpeita olisi enemmänkin, .. niin niin.. , kun komissio sitten tässä kohtaa on kovin sidottu siihen toimivaltaansa, niin se rajoittaa. Se tuottaa enemmän pettymyksiä kuin mitä se tuottaa mahdollisuuksia”. (H4)

”Hyvä keino täydentämään edustuksellista demokratiaa. Koska se on mekanismi, joka antaa suurelle joukolle kansalaisia aloiteoikeuden, mutta jättää päätöksen- teko-oikeuden parlamentaariselle prosessille. Eli siinä mielessä se sopii tähän oik- kein hyvin. Se antaa mahdollisuuden tuoda äänen niille, joiden ääni ei muuten ehkä kuuluisi tässä, tota, edustuksellisessa järjestelmässä hallitusten kautta, jotka ovat aina muuten esitysten tekijöitä, tai komission kautta, jolla on aloiteoikeus.” (H5)

Kansalaisaloitteita ei käytännössä nähty helposti populistien aseena, mutta sekin on pi- dettävä mielessä. Peräänkuulutettiin lainvoimaista tarkistusta aloitteille, ettei sieltä pääse läpi mitään populistista ja esimerkiksi perusoikeuksien vastaista. Kansalaisaloite tarvitsee paljon aktivoitumista ja volyymia, että tarvittavat allekirjoitukset ovat kasassa, varsinkin EU-tasolla. Toisaalta kritisoi sitä, että hyvin geneeriset ja suositut aloitteet keräävät allekirjoituksia hyvin nopeasti, mutta ne harvoin ovat sellaisia, joista oikeasti

voitaisiin työstää lainsäädäntöön saakka. Kansalaisaloitteet koettiin silti hyvän keskustelunavaajana kyseiseen aihioon ja hyötynä nähtiin ainakin se, että asia saa monesti julki-suutta aloitteen kautta.

”Kansalaisaloitteen rooli voi monesti olla enemmän sitä, että ne nostavat keskustelua siitä aiheesta enemmän kuin se, että se ajettaisiin maaliin. Jotkut niistä kansalaisaloitteista voi olla enemmän sellaisia keppihevosta joillekin.” (H3)

”Aiheet kansalaisaloitteissa on monipuolisia ja erityylishet aloitteet on saaneet tulta alleen. Mä kuitenkin luulen, et tällä hetkellä kansalaiset ehkä potevat pettymystä siitä, mitkä aloitteen käytännön vaikutukset on olleet. Tuohan se näkyvyyttä asialle ja tietyllä tavalla legitimoi sitä aihetta, koska se on saanut tarpeellisen määrän al-lekirjoituksia. Mutta saavutetaanko sillä oikeasti mitään?” (H1)

6.3.5. Puoluedemokratia tiensä päässä?

Puoluedemokratia saa yleisessä keskustelussa paljon pyyhkeitä vanhanaikaisuudesta, saamattomuudesta ja menneisyydessä elämisestä. Sen sijaan kaikki haastateltavat olivat sieltä mieltä, että puoluedemokratia voi hyvin ja puolueissa on myös vahvasti tulevaisuus. Puolueita arvostetaan, koska ne ovat osaavia, vakiintuneita yhteisöjä. Niissä löytyy ammattimaisuutta ja tukea, mitä päätöksentekijät kaipaavat politiikassa toimiessaan. Niiden toiminta on myös läpinäkyvää. Asioista yhdessä sopiminen ja kompromissien löytäminen ei ole helppoa ja on huomattavissa, että uudet puolueet rämpivät juuri näissä.

Yhden asian ympärille syntyneet liikkeen saavat monesti paljon huomiota, mutta pidettiin hyvin vaikeana epävarmuutta siitä, miten he suhtautuvat muihin asioihin. Jos halutaan keskittyä vain yhteen asiaan, niin miten nämä edustajat kuvittelevat, että muut asiat tulevat hoidetuksi? Vaarallisena pidettiin myös uusia puolueita, joissa demokratia on toissijaista ja epästabiilia, ja jotka ovat ennemmin keskittyneet henkilökultteihin.

”Puolueen ideologisen sateenvarjon alla nähdään asiat tietyn ismin mukaisesti. Tällöin äänestäjä voi olla varma, että asiat tulee hoidetuksi tietynlaisten arvojen mukaan.” (H7)

”Mekanismi, joka puolustaa paikkaansa ja on tarpeellinen. Koska jos mietitään vaihtoehtoa, että jos ei olisi puolueita, olisi vaan yksilöitä jollain lailla edustettuna... Kaikki kuitenkin edustaa jotain, kaikki kansanedustajat edustaa jotain. - - Jos menee hyvin yksilöä korostavaksi, ikään kuin virallisena järjestelmänä, niin sitten ne vaikutuskanavat tulee olemaan tosiasiallisesti paljon hämäämpiä kuin mitä puolueilla.” (H4)

Silti puolueiden toiminta saa myös kritiikkiä osakseen. Tutkimuksessa kävi ilmi, että moni on turhautunut nykyiseen vastakkainasetteluun, josta ei näytä olevan tietä eteenpäin. Puolueet syyttelevät toisiaan, eivätkä tee vastuullista kauaskantoista politiikkaa, vaan keskittyvät tulipalojen sammutteluun.

”Puolueet osoittelevat toisiaan sormella ja riitelevät. Kuka haluaa liittyä tällaiseen porukkaan, jolla ei tunnu olevan mitään muuta annettavaa? Puoluedemokratia voi tällä hetkellä huonosti, koska politiikkaan tulee mukaan vain keskinkertaisuuksia. If you want monkeys, pay peanuts. (H8)

Monia turhautti myös se, että varsinkaan Suomessa poliitikot eivät profiloidu EU-kysymyksissä. Tämä tarkoittaa sitä, ettei EU-tason politiikasta keskustella Suomessa. Ellei ole kiinnostunut EU-asioista työpaikan tai opintojen kautta, niin täytyisi todella nähdä vaivaa, että tietäisi edes jotenkin ajankohtaisimmat aiheet. Useampi haastateltava myös huomautti, ettei EU-politiikka ole ulkopoliitiikkaa, vaan todellakin sisäpolitiikkaa, jonka sääntämistä laista jopa 70 % valuu kuntasektorin implementoitavaksi, vaikka toki eduskunnan maustamana. Arvioitiin myös, ettei kansalaiset ymmärrä, että Euroopan parlamentissa, ja läpi instituutioiden, vaikuttaa puoluepolitiikka.

6.3.6. Virkamiesaktivoituminen

Poliittinen toimintakenttä on erilaista kuin aikaisemmin. Aktiivisuutta ja vastuunkantoa vaaditaan. Virkamiesten lisäksi erilaiseen rooliin ovat joutuneet heräämään esimerkiksi tutkijat, joiden on jatkuvasti haettava julkisuutta (ja rahoitusta) tutkimukselleen sekä myös poliitikot, joiden elämä yhä harvemmin on jaettu työn ja vapaa-ajan kesken, vaan heidän täytyy olla näkyviä kaikessa. Arvioitiin myös, että populististen ja rasististen liikkeiden nousu on ajanut virkamiehiä aktiiviseksi. Virkamiesten lausumalla uskotaan olevan erilaista painoarvoa kansalaisiin, kuin epäluottamusta ja kyräilyä aiheuttavissa puolueissa. Lisäksi huomautettiin, että virkamiesaktiivisuus nousee myös väärinkäytösten raportoinnissa, kun ilmoittajansuojelulaki (whistleblower) astuu voimaan (joulukuussa 2021). Virkamiehen perustehtävää kuitenkin alleviivattiin: virkamiehen täytyy tukea demokraattista kehitystä riippuen missä kontekstissa liikutaan. Päähuomion on aina oltava edustajissa. Virkamiehet voivat tukea edustajia, mutta foorumi täytyy olla hyväksyttävä.

Toisaalta huomautettiin, että virkamiesaktiivisuutta on aina ollut. Jos ilmaan jää tila, niin jonkun on se täytettävä. Kansalaiset ja media tarvitsevat tietoa ja jos poliitikoista ja puolueista ei ole täyttämään tätä tilaa, on se usein virkamiehen tehtävä.

”Virkamiesaktiivisuutta on aina ollut. Mun mielestä se liittyy siihen, että jos esimerkiksi hallitukset on heikkoja siinä mielessä, että ne ei pysty tekemään päätöksiä... Niin silloin tietysti jonkun pitää tehdä ne päätökset. Ja silloin tämä on enemmän toimeenpanevien elinten ongelma, ei niinkään parlamentarismen, koska, tota, kaikkea lainsäädäntöä ei ole pakko tehdä, mutta toimeenpano on aika usein pakko tehdä.” (H5)

”Virkamiehistö on aina osana demokratian toimintamallissa edustamassa jatkuvuutta, hyvässä ja huonossa. Riippuen miten paljon virkamiehistölle annetaan valtaa tai miten paljon he sitä itse ottavat. Onhan sillä suuri merkitys.” (H7)

Virkamiehiä nostetaan julkisuuteen kertomaan vaativista lakipaketeista, kertomaan virkavastuulla tehdyistä päätöksistä, mutta myös ottamaan kantaa. Monista heistä toivotaan vahvoja viestijöitä, jotka nostavat ministeriön tai viraston profiilia. Sen sijaan Euroopan parlamentin virkamiehet eivät saa olla yhteydessä lehdistöön, vaan lehdistöpalvelu hoitaa lausunnot. Eri asia on poliittisten virkamiesten asema, joista osaa voidaan kannustaa ns. ammattimaisen sosiaalisen median tilin luomisessa.

”Sosiaalisen median myötä, niinku monia virkamiehiä, ainakin Suomessa oon huomannut, et on niinku ministeriöt esimerkiksi kannustaa omia virkamiehiään olemaan aktiivisia sosiaalisessa mediassa ja niinku tekemään... tekemään vähän niinku enemmänkin kuin sitä institutionaalista.” (H6)

Osa näki virkamiesten näkyvänkin roolin olevan pelkästään pakon sanelemaa. Virkamiehet ovat asiantuntijuutensa kautta esillä, harvemmin he siitä nauttivat tai etsivät julkisuutta julkisuuden vuoksi.

”Suomessa virkamiehillä on harvoin mielessä ainakaan henkilökohtaiset intressit. Oman viraston tai ministeriön ehkä, mutta niin kuuluukin. Osaavia he ovat, ja syystäkin julkisuudessa näkyviä. Ajavat eittämättä Suomen hallituksen ja Suomen eduskunnan vahvistamaa kantaa, he ovat rattaita koneistossa. Virkamiehille on myös vaikea paikka mennä selittämään EU-kantoja eduskunnalle, jos tukea ei olekaan saatu omille kannoille neuvostossa.” (H3)

6.3.7. Deliberatiivinen demokratia ja arpomisedustuksellisuus

Deliberatiivisen demokratian nähtiin tuottavan instituution sisällä kestäviä ratkaisuja. Instituutioiden merkitystä ei voi ohittaa. Sen sijaan keskustelevalle demokratialle ilman valtaa ei juurikaan uskottu tuottavan lisäarvoa. Esimerkkinä nostettiin monesti meneillään oleva tulevaisuusfoorumi, jonka aloitteiden ei juurikaan uskota nousevan

lainsäädäntöön saakka. Keskustelun pitäisi tuottaa niin kovatasoisia ehdotuksia, ettei se liene mahdollista.

”Keskusteludemokratiassa on rakenteellinen ongelma. Jos keskusteludemokratia on vaikuttavaa, niin silloin se on ristiriidassa parlamentaarisen demokratian kanssa. Jos se ei ole vaikuttavaa, niin silloin voidaan kysyä, onko se legitiimiä ja onko se ikään kuin silmänlumetta, huijataanko niitä osallistujia.” (H5)

”EU-hallinto seuraa kyllä niin herkillä korvalla missä mennään keskusteluissa ja instituutioiden sisällä on perustavanlaatuista keskustelua koko ajan. Toiminnalla on, tota, selvät rajat ja selkeät tendenssit. Parlamentissa ollaan tosi reaktiivisia siihen, mitä maailmassa ja mediassa tapahtuu. Painetta tulee kyllä koko ajan myös meppien suunnasta ja ulkomaailmasta.” (H4)

Arpomisedustuksellisuus sai täydellisen tyrmäyksen. Poliitikkojen ammattimaisuutta ja kokemusta arvostetaan. Edustajilla pitää olla motivaatiota, tietoa, taitoa ja kielitaitoakin. Varsinkaan EU-tasolla ei ole varaa harjoittelijoiden lähettämiseen, vaan jokaisen mepin olisi paras olla raudanluja ammattilainen. Haastattelujen aikana todettiin, että meppiporukan kirjo on jo nykyisellään tarpeeksi laaja. Arpomisedustuksellisuuden hyvänä asiana nähtiin se, että kansalaiset näkisivät, ettei vastuunkanto kanto ole helppoa ja kompromissit ovat kivuliaita. Todettiin myös, että arpominen voisi toimia, ja olisi mielenkiintoista, kunta- / kaupunkitasolla.

”Arpomisessa olisi se hyvä puoli, että jokainen näkisi sen tehtävän oikean tolan. Sulla voi olla tiettyjä asioita mitä sä ajat, mutta sitten kun sin pitää sovittaa se siihen tiettyyn kokonaisuuteen, niin sitten se ei olekaan yhtäkkiä enää niin helppoa.” (H1)

"Mitä hyötyä olisi... Se on vähän kuin oopperaan alettaisiin arpomaan Helsingistä, että nyt tarvitaan 20 miestä ja 20 naista ja ne vain vedettäisiin lavalle. Kuka haluaisi mennä kuuntelemaan? Ihan yhtä lailla parlamentti, politiikka on ammatti tietyllä tavalla. Tietyntaista osaamista ja harrastuneisuutta pitää olla." (H7)

6.3.8. Verkkodemokratia ja nuorten kansalaisaktiivisuus

Nuoria ei voi syyttää passivoitumisesta. He toimivat monella taholla aktiivisesti yhteiskunnallisissa kysymyksissä, varsinkin ympäristöpolitiikassa. Tämä on kuitenkin vain pieni osa nuorista ja heissä on suuri hajauma. Nuoret, jotka ovat kiinnostuneita yhteiskunnan asioista, ovat varmasti aktiivisia kaikilla tasoilla. Toiset taas eivät ole näytä olevan aktiivisia missään. Haastatteluissa myös arvioitiin, että nuoria varmasti kiinnostaa, jos asiat alkaa mennä huonosti. Nuorilla on myös kaipuu yhdenvertaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Monesti tämä on kuitenkin koulutuskysymys, jolloin valveutuneet, kotoa keskustelutyökalut saaneet, nuoret nousevat esiin. Oman realiteetin ulkopuolelle meneminen voi olla yllättävän hankalaa, jos ei ole tottunut keskustelukulttuuriin.

Valitettavasti äänestämisen mielekkyyks ei tunnu lyöneen läpi tarpeeksi. Nuorten ikäluokien äänestysprosentit ovat hälyttäviä. Äänestämisen kautta kuitenkin luodaan tietynlaisia ajaksi instituutioita, jotka päätöksiä tekevät, joten äänestämisen tärkeys täytyy saada välitettyä nuorisolle. Äänestämiseen tarvitaan löytää lähitulevaisuudessa myös uusia muotoja, niin että se olisi entistä helpompaa. Äänestäminen verkossa lienee väistämätöntä.

Verkkodemokratian nähtiin tuovan hienoja mahdollisuuksia niille, jotka asuvat esimerkiksi maantieteellisesti kaukana tai haasteellisten yhteyksien päässä. Se antaa myös mahdollisuuden näkemysten keräämiseen, mutta tässäkin huomautettiin, että monesti näihin osallistuu ne samat aktiivit, jotka ovat aktiivisia muillakin rintamilla. Yksittäisen ihmisen lausuman painoarvon pitäisi olla erilainen kuin jonkun lukuisia jäseniä edustavana etujärjestön.

”Verkkodemokratia on hieno osallistamisen keino, on vaan pidettävä mielessä, että siinä mukana vain tietty väestönosa. Tämä ei ole laaja otanta --- Voi aina miettiä, mitä se kertoo kansalaisen sitoutumisesta, jos vaikka tykkää aina jostain postauksista tms. Että kertooko loppujen lopuksi yhtään mistään.” (H1)

”Vihreiden suosio tuntuu olevan suoraan verrannollinen nuorten aktiivisuuteen. Greta Thunberg on varmasti voimaannuttanut nuoria... Toisaalta varmaan aika turhauttavaa, kun kaikki sei ole oikeasti ole johtanut konkreettisesti mihinkään.” (H1)

6.3.9. Hallinnon vahvistaminen ylhäältä alas

Hallinnon, eli virkamiesten, tulee aina muistaa poliittinen ohjaus ja legitimizeettikysymykset. Joskus hallinnossa ollaan välinpitämättömiä poliittisia päättäjiä kohtaan, jotka taas eivät halua antaa arvostusta virkamiesten työlle ja asiantuntijuudelle. Moni painotti, että virkamies voi olla erinomainen virkamies, mutta ei välttämättä luontainen poliitikko.

Hallinnon voidaan nähdä myös suojaavan kansalaisia, eli sitä ei saa nähdä yleensä ottaen vain negatiivisena asiana. Jos poliittinen puoli on hyvin mielivaltainen ja vallanhaluinen, on se hallinto, joka seuraa prosessien noudattamista. Tästä syystä myöskään hallinnollisen taakan häivyttämien kokonaan ei ole hyväksi. Myös instituutioiden roolit ja toimivaltasuhteet nousivat keskusteluun. Euroopan unionissa on laaja kontrolli- ja valvontamekanismi, jonka toivotaan estävän ylilyönnit.

”Monesti virkamiehistössä voi kummuta ajatuksia siitä, että poliitikot ovat tyhmiä ja ne tulee sanelemaan meille viisaille virkamiehille mitä tehdä ja tota, ja että poliittinen johto on uhka. Ja sitä on jossain määrin sekä Suomessa että voisinkin kuvitella... Siis en ole koskaan ollut komissiossa töissä niin en pysty sanomaan miten komission virkamiehet suhtautuu Euroopan parlamenttiin, mutta voisi kuvitella,

että juuri näin. Demokratiaan nyt vaan kuuluu, että meitä välillä johtaa idiootit. Se on ikävää, mut et puolueiden tehtäviin sit kuuluu pitää, tota noin, niinku demokratia korkeatasoisena.” (H8)

”Komissio esimerkiksi kasaa itselleen paljon tehtäviä, onko se sitten demokraattinen ongelma... Onhan se toki aina sitten pois neuvostolta tai parlamentilta. Et sitä mun mielestä on tapahtumassa.” (H1)

6.4. Monitasohallinta

Tutkimuksessa haastatellut painottivat, että yhteistyö kaikilla eri hallintotasoilla on kasvanut jatkuvasti ja se on tulevaisuuden päätöksentekoa. Mukaan päätöksentekoprosessiin on otettu eri asiantuntijaorganisaatioita, eturyhmiä ja verkostoja. On erittäin vaikeaa operoida vain yhdellä tasolla, asiat ovat nykyään monitasoisia. Sen sijaan voidaan keskustella siitä, onko tällainen tehokasta. On myös huomioitava, että jokin lainsäädäntö tulee kotimaan tasolta, jokin eurooppalaiselta tasolta ja jokin esimerkiksi kansainväliseltä järjestöltä. Tätä ei saisi nähdä uhkana, vaan hyvänä asiana, että päätöksiä tehdään sillä tasolla, millä niitä on paras tehdä.

Monitasohallinnan tehostamiseen liittyy toimivaltojen selkeyttäminen ja tehostaminen. Päättäjät saavat tietoa ennennäkemättömällä tavalla. Monitasohallinnassa myös sitoutetaan eri toimijat saman tavoitteen ympärille. Kaikkea ei kuitenkaan voida jättää sen varaan, vaan edelleen on paljon sopimista kahden tai muutaman tahon kesken. Tämän tyyppisellä työskentelyllä voidaan kuitenkin antaa merkittäviä signaaleja.

”Hyvä päätöksenteko pitää perustua tietysti hyvään tilanneanalyysiin ja siihen, että tiedetään faktat. Ja jos tällainen monikerroksinen keskustelumahdollisuus, jos se tuottaa lisää faktoja ja lisää materiaalia sen tilanteen analysoimiseksi niin se on hyvä asia. Joskus toki täytyy tehdä päätöksiä nopeasti, jolloin tiedon määrä hidastaa prosessia. Siihen pitää löytää balanssi.”(H3)

Uskottiin, että monitasohallinta toimii paremmin toisilla politiikka-aloilla kuin toisilla. Priimuksena sopivaa politiikka-alaa miettiessä nousi ympäristöpolitiikka, jossa toimii aktiivisesti lukuisia organisaatioita monilla eri tahoilla. Reagoinnin kiireellisyys ja tarve vaikeisiin päätöksiin on tullut yhä selvemmäksi ja nähtiinkin, että kaikki mahdolliset tahot olisi hyväkin saada vaikuttamaan. Sen sijaan jotkut politiikka-alat koettiin ongelmalliseksi, kuten yksilönvapaudet ja tietosuojat, jotka ovat erittäin tiukasti rajattuja ja lakiin nojaavia.

Vertikaalisen monitasohallinnan yhteistyön kuvailtiin olevan helpompaa, koska silloin valtasuhteet ovat selvemmät, eikä ole tarvetta koviin kompromisseihin, kun pelisäännöt ovat kuitenkin kaikille selvät. Vaikka hallinnon tasoja mieluusti vähennetään, on trendit toisaalta myös toiseen suuntaan, esimerkiksi Suomessa rakennetaan uutta tasoa maakuntatasolle. Todettiin, että täytyy olla myös selvät säännöt siitä monellako tasolla edustaja esimerkiksi voi edustaa ja miten toivottavaa se edes on.

Avoin verkostotyöskentely tuottaa lisäinformaatiota ja helpottaa käytänteiden jakamista. Silti on muistettava, että päättäjien tulee mahdollistaa myös yksittäiset tapaamiset, sillä kaikki tahot eivät voi jakaa informaatiota julkisesti.

”Verkostotyönteko on vaikeaa, koska jos edustat isoa yritystä, niin sinun täytyy kuitenkin varjella liikesalaisuuksia, etkä voi paljastaa esimerkiksi strategisia suunnitelmia. Tämä täytyy ottaa huomioon verkostotoiminnassa.” (H2)

EU-monitasohallinnassa vastuun nähtiin häviävän liian helposti. Koska vastuukysymykset eivät ole selkeitä, voi pikkukunta syyttää EU:ta helposti jostain, mikä ei edes EU-tasolle kuulu. Tässä suhteessa nousi pohdintaa siitä, selkeyttäisikö liittovaltiomainen perustuslaki tilannetta. Vastuun hajoaminen on omiaan myrkyttämään kansalaisten mieltä. Lisäksi mietittiin, että täytyisi terävöittää entisestään mitä säädetään EU-tasolla ja mitä kansallisella tasolla. Vaikka miten hienoa olisi, että jostain asiasta on omaa EU-

regulaatiota, ei se välttämättä tuo kuin hallinnollista taakkaa, jos joka tapauksessa 27 jäsenmaata olisi jo ennestään säätäneet siitä.

”Jos miettii resursseja mitä EU-lainsäädäntöön laitetaan. Vaikka usein sanotaan, että yhdellä EU-lailla voidaan korvata 27 jäsenmaan lainsäädäntöä. Mutta jotta se EU-laki syntyy, niin tarvitaan 27 plus muutama EU-tason byrokratia siihen päälle. Ja se syö kyllä resursseja aika paljon. Mä luulen, että monitasohallinta raskastaa aika paljon siihen osallistuvien valtioiden keskushallintoja. Enkä ole aina ihan varma, että onko se siitä saatava hyöty suhteessa tähän rasitukseen.” (H4)

Nähtiin myös, että globaalille tasolle olisi saatava mekanismeja, jotka eivät olisi riippuvaisia pelkästään kansallisvaltioista. Tämä varsinkin, jos päätökset edellyttävät yksimielisyyttä. Päätöksenteko on erittäin usein tehotonta, hidasta ja suorastaan estävää. EU pyrkii tehokkaaseen keskustelun avaukseen ja globaalien ongelmien ratkaisuun. EU:n täytyy olla mukana, suunnannäyttäjänä ja merkittävänä vaikuttajana. Tässä on tietenkin se ongelma, että EU puhuu vielä monesti 27 vaikuttajan kautta sen sijaan, että sillä olisi yksi yhtenäinen ääni. Tällaista EU-ääntä toivottiin erityisesti ympäristöasioihin sekä Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston työhön.

”Tietenkin yhden äänen Eurooppa olisi hieno juttu sellaisissa asioissa, joissa eurooppalainen integraatio on pitkällä, kuten ilmasto- ja talousasioissa. Komissiolla on olemassa tästä aloite, mutta jäsenmaat vastustavat. Kuinka ollakaan. Pyrkimys on kuitenkin vahva ja yleensä pyrkimykset toteutuvat ennemmin tai myöhemmin, kun vain jaksaa odottaa.” (H5)

6.4.1. Jäsenvaltioiden keskusvaltojen asema sekä virkamiesten EU-tietämys

Usein varsinkin EU-kontekstissa keskustellaan siitä, onko valta lipumassa pois jäsenvaltioilta ja missä päätökset tehdään ja kenen ehdoilla. Haastatellut eivät näe tässä mitään ongelmaa, sillä toimivalta on tarkoin määritelty EU:n perussopimuksissa. Asiat, joista

päätetään Brysselissä, ovat sellaisia, jotka ovat hyödyllisiä päättää yhdessä. Joskus keskushallinnon ohittaminen on hyväkin asia. Toisaalta sekä EU-hallinto että jäsenmaiden hallinnot tietävät, ettei mitään tapahdu, ellei mennä sopimusten mukaan. Jäsenmaat toimeenpaneuvat regulaation, mutta vain silloin, kun kaikki on edennyt prosessin mukaan.

”Vallan haaliminen ei saa olla demokratian tarkoitus. Millä tasolla asia saadaan mielekkäimmin hoidettua, niin sillä tasolla se sit pitäisi hoitaa. Riippuu kanssa tosi vahvasti politiikka-alasta. Esimerkiksi ympäristöpolitiikassa voi olla hyvä, että hoidetaan EU-tasolla, jos esimerkiksi jäsenmaa ajaa jotain kaivostoimintaa jonnekin ja alueen ihmisillä on hätä. Sitten ne voivat saada turvaa EU:n kautta. EU-päätöksenteosta ja -elimistä on tehty mörköjä, vaikka päätöksenteko on oikeasti selkeää, nykyään. Tätä jargonia jaksetaan pitää yllä, keskustelun suuntaa pitäisi muuttaa.”
(H7)

”Monitasohallinnan pitäisi rajoittaa jäsenmaiden keskushallintoa, koska meidän ongelmat tai kysymykset tai asiat, miten niitä kutsutaankaan, niin on kuitenkin niin kuin kansallisvaltioiden rajojen ja ratkaisukeinojen ulottumattomissa. – Useimmat. Ja mitkä ne on aiemmin ratkaistu kansallisella tasolla, ratkaistaan nyt ylikansallisella tasolla. Tai ainakin niin pitäisi olla. Ja silloin kysymyksessä ei pitäisi olla hallintotasojen kilpailu, vaan se miten niin kuin kansallinen hallinto tuo näkemykset ylikansalliselle tasolle ja toimii siellä osana päätöksentekoa. Meillä on vielä sellainen vanha edunvalvontanäkemys- ja kulttuuri, jossa tullaan Helsingistä Brysseliin valvomaan Suomen etua, eikä niin, että tullaan Helsingistä Brysseliin rakentamaan yhteistä hyvää.” (H5)

Useimmat haastatelluista huomauttivat, että komissiolla on välillä suurellisia suunnitelmia. Heidän tulisi tarkemmin miettiä, mitä voisi toteuttaa paremmin paikallistasolla, eikä välttämättä lähteä rakentamaan kaikesta EU-tason regulaatiota. Päätöksenteko pitäisi joissain asioissa jättää aidosti paikallistasolle. Muut toimielimet näpäyttävät nopeasti, mutta myös jäsenvaltiot. Jotkin komission toimet nähtiin myös välillä demokratian

kannalta puutteellisina, esimerkiksi heidän mielivaltaiset valintansa kansalaiskuulemisiin sekä toiminta aluehallintojen kanssa. Toisaalta komissio saa kiitosta sovittelijan roolista, koska on mukana alusta loppuun lainsäädännössä yrittäen löytää kompromisseja.

”Ei sillä tavalla, että komissio antaa teille nyt paikallistasolla pallon, että hoitakaa asia oman näkemyksenne mukaan, vaan että sitä palloa ei edes ikinä oteta pois sieltä paikalliselta tasolta pois.” (H5)

Toisaalta tutkimuksessa kävi ilmi, että juuri alueiden toimintaa komission suuntaan pidettiin välillä kyseenalaisena. Jos heillä tulee ongelmia oman keskushallintonsa kanssa, voivat he aloittaa aggressiivisen lobbauksen Brysselissä, ilman, että kompromissia etsittäisiin kotimaassa.

Tutkimukseen osallistuneet virkamiehet olivat lähes jokainen sitä mieltä, ettei Suomessa toimivien virkamiesten EU-tason osaaminen ole hyvällä tasolla. Virkamiehet arastelevat EU-asioita viimeiseen saakka, eivätkä osaa millään tavalla käyttää mahdollisia verkostoja hyödykseen. EU-asioita pyritään välttelemään, vaikka niiden pitäisi olla jokapäiväisiä. Arvioitiin myös, että ymmärrys siitä, mistä EU:ssa päätetään, on hyvin vajavaista. Tällöin puuttuu myös ymmärrys siitä, milloin olisi oikea hetki vaikuttaa päätöksentekoon.

”Kotimaan virkamiehillä ei kyllä ole tietoa. Järkyttävä osa ministerihallintoa tuijottaa edelleen kotimaahan ja ylenkatsoo Brysseliä. Ei tiedetä, eikä tunneta, miten tämä toimii. Hämmästyttävää, miten jotkut ministeriöt ylenkatsovat Brysseliä! Tietenkin on hyvä muistaa, että näissä on myös eroja.” (H5)

”Suomessa ollaan edelleen vähän vanhakantaisia tässä. Yhtäältä hyvin prosessikeskeistä. Ja sit se on niinku neuvosto- ja komissiokeskeistä.---- Riippuu miten asioita halutaan nähdä. Nähdään siinä, että keskustelu kiteytyy kansallisiin kipukohtiin ilman, että nähdään sitä isoa kuvaa kauheen hyvin. Se näkyy myös jälkijättöisyytenä. ---- Suomessa edelleen mietitään mikä on EU:n tuottama lisäarvo Suomen

omalle toiminnalle. Mun mielestä siinä rajoitetaan se EU-tason ja EU-toiminnan merkitys hyvin pieneen ja, tota, kapeeseen katsantoon.” (H4)

”Kotimaan virkamiehillä ei ole tietotaitoa EU:sta. Oli enemmän osaamista 2000-luvun alussa kuin nykyisin. Hirvittävän surullinen asia sanoa. Suomalaisen virkamiehen käsityksen taso siitä miten EU-instituutioiden päätöksenteko toimii, se on ihan hävettävän huonolla tasolla. Ja jos meillä on Suomessa EU-jäsenenä yksi ongelma, niin se on tämä! Uskallan sanoa tämän, koska ne ovat edelleen siinä omassa mantrassaan, jossa on takana se sama ajattelu, jota mä sanoin, että demokratian ei pitäisi tulla niinku häiritsemään virkamiesten työtä. - Kansanedustajat on ikävä ilmiö ja just ja just pystytään sietämään kansanedustuslaitosta nimeltä eduskunta, mutta ei kansanedustuslaitosta nimeltä Euroopan parlamentti.” (H8)

”Sitä ehkä tarvittaisiin erityisesti lisää, sellainen niin kuin tietyllä tavalla kansainvälisempi ajattelu. Sitä, että täällä niinkun tarvii neuvotella ja täällä pitää olla kiinnostunut muista maista ja niiden kannoista. Sellainen suhdetyö on tosi tärkeitä. Sä et voi vaan tulla sillä asiakärjellä ja trööt ja sitten vaan olettaa, että se asia siitä... Ei-suomalaisten piirteiden ymmärtäminen, se on sellainen mitä ehkä pitäisi olla enemmän.” (H1)

6.4.2. Neuvoa-antavien elimien asema

Neuvoa-antavat elimet luotiin lisäämään Euroopan unionin demokratiaa. Tutkimuksessa ilmeni, että Lissabonin sopimuksen jälkeen alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean olemassaolo on kontroversiaalinen. Osa haastatelluista lopettaisi nämä elimet heti, koska ne edustavat institutionaalista näennäisvaltaa. Parlamentin vallan lisääntyttyä Lissabonin sopimuksen jälkeen demokratian katsottiin toteutuvan EU:ssa hyvin ilmankin. Nähtiin, että elimet ovat sellaisia osia demokratian kehityksestä, jotka ovat tulleet tiensä päähän. Elinten tuottamaa hyötyä ei koeta merkittäväksi.

”Molemmat edustaa ihan selvää näennäisvaltaa, joka on institutionalisoitu. Annetaan lausuntoja ja keskustellaan keskenään, mutta lausunnot ja keskustelut eivät aidosti vaikuta mihinkään poliittiseen prosessiin, koska parlamentilla ja neuvostolla ei ole mitään velvollisuutta kuunnella niitä. Kunnat ja kaupungit voivat vapaasti tehdä yhteistyötä niin paljon kuin haluavat, joko suunnitellusti tai ad hoc, mutta sen ei pidä olla osa EU-rakennetta.” (H5)

Osa haastatelluista näki, että elimet ovat tietyllä tavalla tarpeellisia. Ne pystyvät usein löytämään alustavia kompromisseja asioihin, jotka voidaan ottaa huomioon parlamentin ja neuvoston kannanmuodostuksissa. Lausunnoista saadaan näkemystä lainsäädäntötyöhön ja neuvoa-antavien elimien lausunnot saivat kiitosta asiantuntevuudesta.

Haastattelussa olleet, neuvoa-antavissa elimissä vaikuttavat henkilöt, näkivät elimien tehtävät mielekkäinä ja tärkeinä. Komissio on aloittanut uusia toimintamuotoja alueiden komitean kanssa ja hakee yhä tiiviimpää suhdetta komissaaritasolta saakka. Suhteiden kehittymisestä kerrottiin, että ensimmäistä kertaa muutaman komissaarin ja heidän kabinetinsä kanssa on tehty toimintasuunnitelma, ja sen toteutumista seurataan säännöllisin väliajoin.

6.5. Euroopan parlamentin puhemies ja parlamentin asema lainsäätäjänä

Parlamentin puhemies on ainoa EU-johtajista, joka on valittu suoralla kansanvaalilla. Parlamentin noustua Lissabonin sopimuksen jälkeen tasavertaiseksi lainsäätäjäksi neuvoston kanssa, joillain tahoilla ajateltiin parlamentin puhemiehen roolin nousevan näkyvämmäksi komission ja neuvoston puheenjohtajien rinnalle.

Parlamentin puhemiesinstituutti jää silti hyvin vieraaksi ja kaukaiseksi. Monesti puhemiehet ovat olleet hallinnollisia ja harvoin nousseet näkyviksi arvojohtajiksi. Toisaalta jokainen puhemies on saanut luoda itsenäisesti näköisensä roolin. Parlamentin

puhemiehen roolin huomautettiin olevan vahvasti sidoksissa puhemiehen persoonaan ja missioon. Monesti parlamentin puhemies nähdään etäisenä, ja usea haastateltavista arvioi hänen tunnettavuutensa parlamentin ulkopuolella hyvin vähäiseksi. Toisaalta alleviivattiin, ettei puhemieheltä tällaista odotetakaan. Pääasiallisesti puhemies johtaa talon omaa toimintaa.

”Väitän, että jos suomalaisilta kysyttäisiin, kuka on parlamentin puhemies, niin alle 10 % sen osaisi nimetä.” (H5)

”Puhemiehellä on hallinnollisia tehtäviä ja hän pitää talon toimintakykyisenä, kuten nyt esimerkiksi covid19-kriisin aikana. Puhemiehellä on edustuksellisia tehtäviä, mutta puhemiehen rooli ei ole olla mikään yhden äänen esille tuoja. Ei se ole mikään parlamentti-instituution mitta, esimerkiksi, että miten paljon hän näkyy uutisissa.” (H8)

”Kuka on Suomen eduskunnan puhemies? Onko nämä selviä kansallisellakaan taholla? Ei rivikansalaisen tarvikaan tietää tällaisia.” (H4)

”Varmaan siinäkin on, että mitä värikkäämpi persoona siellä sitten on, niin sitä suuremmalla todennäköisyydellä, ehkä pääsee näkyville. Hupia hyvässä tai pahassa, mutta jos siellä on joku niinku Obaman oratoriset lahjat omaava, niin varmaan hänet niinku noteerataan eri tavalla kuin sitten joku, joka sinne vaan tungettu sen takia, että kannattaa oikeaa poliittista väriä... Ja tulee isosta jäsenvaltiosta”. (H7)

6.5.1. EU-johtajien iso joukko

EU-johtajia arvioitiin olevan liikaa kautta linjan. Huomautettiin, ettei EU-kuplan sisälläkään olevat yleensä muista kaikkia johtajia – ei nykyisiä, saati sitten edellisiä. Järjestelmä on luonut moninaisuuden, joka vaikuttaa sekavalta, vaikka heillä onkin omat, tarkkaan rajatut tonttinsa. Kansalaiset eivät tiedä toimivaltajakoa eri instituutioiden välillä ja jo se

luo ongelman. Jos haluttaisiin, että kansalaiset ymmärtäisivät EU-johtajien tehtävistä jotain, tulisi meidän puhua EU:n pääministeristä, EU:n ulkoministeristä ja EU:n puheenkilöistä, eli parlamentin ja neuvoston johtajista.

Epäiltiin myös, ettei kansalaiset edes tiedä, että jokaisella elimellä on oma johtajansa. Tiedotusvälineissä näkyy yleensä komission puheenjohtaja ja neuvoston puheenjohtaja, jos kommentoidaan jotain ulkopoliittista.

”Järjestelmän monimutkaisuus yleensäkin... Sohvilla istujien määrä on kyllä tosi iso. Onko siitä haittaa, ettei kansalaiset ymmärrä, että kuka kukin on.” (H4)

”Kansalaiset ei varmaan osaa nimetä yhtään- ei yhtään- EU-johtajaa. Se on sitten se komission puheenjohtaja, jonka ne niinku ehkä tietää, jos ne tietää sitäkään. Koska mä olen aika salettivarma, että menee Helsingissä johonkin Narinkkatorille ja kysyy, kuka on Ursula Von den Leyen, niin ei oo mitään kuvan palaa.” (H7)

Huomattavissa oli toive EU-johtajien vähentämiseen, jotta johtajat saisivat enemmän painoarvoa ja julkisuutta. Myös se koettiin tärkeäksi, että jos halutaan puhua ”yhdellä EU-äänellä”, niin silloin pitäisi myös olla yksi selkeä kasvo. Arvioitiin, että aiheuttaa sekaannuksia, että kenelle soitetaan, ”jos halutaan puhua EU:lle”. Koska tällaista kasvoa ei ole ollut EU-tasolla, ovat soitot varmasti kohdistuneet Saksaan Merkelille.

”EU-johtajia on kyllä varmasti liikaa. Mun mielestä sekin, että von der Leyen (komission puheenjohtaja) ja Michel (neuvoston puheenjohtaja) käyvät niinku yhdessä tapaamassa maailmanjohtajia, sekoittaa kyllä varmasti maailmalla. Että eikö ne edes keskenään voi sopia kumpi menee. Kuka ja keneen nyt sitten pitäisi olla yhteydessä, jos haluaa yhteyden EU:iin.” (H1)

6.5.2. Parlamentin puhemiehen valta ja asema

Parlamentin puhemiehellä on paljon valtaa, vaikka se ei näyttäydy suoraan. Monet näkevät roolin hyvin hallinnollisena, toisten mielestä paukkuja voisi laittaa edustamiseen enemmänkin. Huomattavaa on, että puhemiehet ovat tulleet joko ”bureau-linjasta”, eli olleet aiemmin parlamentin varapuhemiehistössä hoitaen hallinnollisia tehtäviä tai sitten ”ryhmäpuheenjohtajalinjasta”, jolloin puhemiehet ovat usein olleet poliittisempia ja hakenneet näkyvämpää linjaa.

Parlamentin asema on myös erilainen kuin kansallisten parlamenttien. Itsenäisempi asema tuo puhemiehelle lisää valtaa. Kansallisia parlamentteja johtavat hallitukset ja ministerit omien puolueidensa ja enemmistön omaavien ryhmien kautta. Euroopan parlamentista puuttuu tällainen ylempi taho.

”Kun taas täällä niinku Euroopan parlamentin hyvin itsenäinen asema suhteessa komissioon ja ministerineuvostoon, vaikuttaa myös puhemiehen rooliin aika paljon. Plus sitten tota, tää on ollut mulle jossain määrin yllätyskin. Kyllähän Euroopan parlamentissa puhemies istuu ihan jokaisen asian päällä. Ja sillä puhemiehellä ja sen niin kuin aktiivisuudella ja sillä miten hän haluaa joitain asioita edistää tai olla edistämättä, on jo tosi iso merkitys sille, miten parlamentti sitten toimii. Totta kai poliittiset ryhmät sitten lopuksi tekee ne päätökset, niinku sisällöstä, mutta tota, puhemies pitkälti johtaa prosessia ja aikataulua. Ja mulla on vähän sellainen käsitys, että se, joka johtaa prosessia ja aikataulua, loppujen lopuksi määrää sen tahdin.” (H4)

Todettiin, että vaikka parlamentissa lainsäädäntötyö etenee vahvasti poliittisten ryhmien marssijärjestyksen mukaan, puhemiehellä on liikkumavaraa ohjausvallan muodossa. Parlamentin sisäisiä valtataisteluja ei haluta useinkaan talon ulkopuolelle ja useimmiten myös puhemies jättäytyy niiden ulkopuolelle. Puhemiehen ei sovi myöskään sooloilla liikaa, sillä ennen pitkää se koituisi helposti hänen kohtalokseen.

Puhemiehen karisman ja vision sanottiin vaikuttavan pääasiallisesti hänen asemansa näkyvyyteen ja onnistumiseen. Riippuu täysin siitä, kuka puhemiehenä on, ja miten hän vallan ottaa. Saksalainen Martin Schulz loi puhemiehen roolista näkyvämmän, sellaisen millaista ei oltua aiemmin nähty. Hän vaati parlamentille näkyvyyttä esimerkiksi huippukokouksen yhteydessä, piti isoja visionäärisiä puheita ja julkaisi ne aina näkyvästi.

Puhemiehen toivottiin välillä ottavan näkyvämpää asemaa esimerkiksi arvoperusteisissa asioissa. Tällaisia on muun muassa olleet isot elpymispaketit, talouskriisin hoito, pakolaiskriisi sekä tietosuojapaketti. Yleensä mepit saavat näkyvyyttä tiedotustilaisuuksissa, kun jokin lakipaketti on saatu maaliin. Joissain tapauksissa toivottiin, että puhemies olisi mukana pitämässä puheenvuoron koko parlamentin äänellä. On nähty myös hetkiä, jolloin koko parlamentti asettuu puolustamaan samaa kantaa vahvasti. Tällainen oli mm. 2014 vaalien jälkeen, kun joko parlamentti asettui yhteen rintamaan vaatimaan Spitzenkandidaatin valintaa komission puheenjohtajaksi demokratian nimissä.

Vaikka vahva puhemies saikin varauksellisen hyväksynnän, hänen ei kuitenkaan aina suostaisi olla myöskään liian karismaattinen, koska se voi viedä häneltä uskottavuutta tasapainottajana ja parlamentin sisäisenä diplomaattina.

”Liian karismaattinen”, jos tätä sanaa käytetään, puhemies voi jopa haitata yhteistyötä ja omaa asemaansaakin. Eli puhemies pitäisi olla... Puhemies joutuu sovittelemaan ryhmien välisiä erilaisia näkemyksiä ja edustamaan parlamentin enemmistöä. Ja tää olis puhemiehen aina hyvä muistaa, että hän ei edusta omaa poliittista ryhmäänsä, eikä omaa henkilökohtaista ambiitiotaan, vaan parlamentin enemmistöä, joka on hänet valinnut.” (H5)

Parhaasta puhemiehestä oltiin montaa mieltä – onhan tämä poliittinen kysymys

”On puhemiehiä ennen Schulzia ja Schulzin jälkeen. Hän on ollut paras, hyvässä ja pahassa. Vei roolin niin pitkälle kuin sen voi viedä. Schulz teki paljon parlamentin ja puhemiesinstituutin näkyvyydelle.” (H4)

”On monta asiaa, joista mä olen lopullisesti raivoissani hänelle (Schulz), mutta se, että hän ei ollut tylsä ja hän otti mun mielestä sen roolin, minkä pitääkin. Ettei ole sellainen, ...meillä täytyy mun mielestä instituutiona olla sellainen tasapäinen rooli, niin kuin näiden muiden instituutioiden kanssa, niin mun mielestä sinne ei sitten mennä oleen silleen kynnysmattona. Että se olis kiva, ettei puhemiehet olisi siellä kynnysmattona muiden edessä.” (H7)

”Schulz on ollut näkyvin ja visionäärisin puhemies. Hän oli ennennäkemätön parlamentin puolustaja ja vahvisti parlamentin asemaa paljon.” (H6)

”Schulz. Koska hän oli hän. Arvostan silti äärettömästi myös nykyistä puhemiestä David Maria Sassolia, joka valitettavasti on kärsinyt kriisiajasta. Myös puolalainen Jerzy Buzek oli mielettömän hyvä puhemies, eikä sitä kukaan olisi uskonut ennakolta.” (H8)

”Jerzy Buzek, puolalainen konservatiivi, joka yllätti positiivisesti.” (H1)

”Hans-Gert Pöttering, sopiva kombinaatio sovitteluhallua ja kokoavaa aktiivisuutta ja osaamista.” (H5)

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1. Tutkimuskysymysten tarkastelu ja pohdinta

Demokratian koettiin voivan hyvin huolimatta ilmiöistä ja keskustelusta, jotka sitä haastavat. Euroopassa demokratialla on pitkät perinteet, eikä pienten vastoinkäymisten katsoa heiluttavan venettä. Lipsumista on viime vuosina nähty Euroopan unionin sisälläkin, kun muun muassa Unkarin ja Puolan asema demokraattisina oikeusvaltioina on vaikeutunut.

Hallinto ylläpitää ja valvoo demokraattisia prosesseja ja suojelee sitä kautta kansalaisia. Vaikka nykyinen päätöksenteko tapahtuu yhä useammin erilaisissa verkostoissa ja monella tasolla, tehdään kaikki lainvoimainen päätöksenteko lopulta instituuteissa, jotka toimivat perussopimukseen tai perustuslakiin nojaten. Toiminnan oikeellisuutta valvotaan vallan kolmijako-opin mukaan oikeusjärjestelmällä, joka varmistaa hallinnon ja päätösten oikeellisuuden.

Demokratia sopeutuu ympäristöönsä ja saa uusia nyansseja eri aikakausina. Muutos ei välttämättä ole niin nopeaa kuin olisi toivottavaa, esimerkiksi teknologian suhteen, mutta toisaalta nopeasti tehtyä lainsäädäntöä joudutaan useimmiten korjaamaan useampaankin kertaan. Demokratian mekanismit toimivat ajasta riippumatta ja pitävät yhteiskunnallisen järjestyksen vakaana. Kun päätöksenteko nojaa lailliseen lainsäätöjärjestykseen, voidaan olla varmoja demokratian toimimisesta.

Kansalaisilla on silti edelleen ongelma: monikaan ei ymmärrä päätöksentekoprosessia Euroopan unionin tasolla ja vastuukysymykset ovat arveluttavia. Lisäksi EU:ta syytetään monesti huonoista asioista, vaikkei päätöksiä olisi edes EU-tasolla tehty. Kansalaisia ei voi kuitenkaan syyttää liikaa, sillä jopa ministeriöiden virkamiehet saivat risuja EU-virkamiehiltä tietämättömyydestä ja osaamattomuudesta hyödyntää edunvalvonnan kanavia tehokkaasti.

Ensimmäinen tutkimuskysymys käsittelee demokraattista vaikuttamista kansalaisen näkökulmasta. Äänestäminen on näistä merkittävin, mutta kansalaiset tarvitsevat interaktiivista suhdetta päättäjiin ja hallintoon jatkuvasti. Demokratian vahvistaminen ei voi olla yksisuuntaista, joten kansalaisilla on oltava omasta puolestaan aktiivinen rooli.

1a. Mitä demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia kansalaisella on äänestämisen lisäksi?

Kansalaiset kokevat, että vaikuttaminen vaalien välillä on vaikeaa, erityisesti EU-tasolla. Vaalien aikaan riviäänestäjä on kuningas, mutta kansalaisista tuntuu, että heidät unohdetaan saman tien, kun mandaatti kansanedustuslaitokseen on saavutettu. Passivoituminen ja soraäänien kuoroon liittyminen ovat olleet hälyttäviä merkkejä äänestäjien pahoinvoinnista viime vuosikymmenen ajan.

Demokratiaa pyritään kehittämään koko ajan. Sekä hallinto itse että päätöksentekijät ovat ottaneet asian vakavasti ja kokemusten ja parhaiden käytänteiden vaihto on aktiivista. Hallinnon kehittäminen on aktiivista kaikilla tasoilla, ja jokainen taso pyrkii aktivoimaan kansalaisia ja luomaan suoria yhteyksiä heihin.

Teknologia tarjoaa uhkien lisäksi paljon uusia mahdollisuuksia. Useimmat tutkielmaan haastatellut nostivat hieman yllättäenkin parhaaksi vaikuttamisen mahdollisuudeksi suoran yhteyden edustajaan, tai puolueeseen. Edustajilla on usein avustajakuntaa, eli resursseja ottaa asioista selvää. Kun edustajat tietävät nostaa tuntosarvensa jonkin asian suhteen, voi yksittäisen kansalaisen osoittamasta asiasta tulla merkityksellinen. Suora yhteydenpito onnistuu myös helpommin edustajien kanssa, sillä useimmat ovat tavoiteltavissa sähköpostilla, kännykällä tai useammassa sosiaalisen median kanavassa.

Myös verkkodemokratia on nostettu merkittäväksi vaikuttamisen mahdollisuudeksi. Se luo kansalaisille mahdollisuuksia osallistumiseen esimerkiksi silloin, kun he eivät

maantieteellisen etäisyyden tai muun esteellisyyden takia pääsisi fyysisesti muuten mukaan. Verkkodemokratian toivotaan myös houkuttelevan nuoria mukaan yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja keskusteluun. Verkkodemokratiaa ei kuitenkaan voida ottaa varauksetta vastaan- kuten on useampienkin vaalien tai kampanjoiden alla huomioitu, trolaus on todella ikävä ilmiö. Tällöin kansalaisten mielikuviin ja toimintaan pyritään vaikuttamaan niin vahvasti, että se tekee tuloksesta täysin ennalta-arvaamattoman. Myös keskusteluissa esiintyy trolleja, jotka jakavat misinformaatiota, tarjoavat salaliittoteorioita ja provosoivat ihmisiä. Virallisilla viestintäkanavilla ja päättäjillä on tällöin edessään lähes mahdoton tehtävä oikoa väärää informaatiota.

Perinteisetkään vaikuttamismahdollisuudet eivät ole huonoja. Järjestöaktiivisuus on edelleen hyvin arvostettu vaikuttamisen muoto. Joko kansalainen voi itse ryhtyä aktiiviksi ja alkaa vaikuttaa sitä kautta tai haluamaansa järjestöä voi alkaa tukea taloudellisesti. Kansalaisjärjestöt ovat nykyään erinomaisesti verkostoituneita ja kansainvälisiä. Tästä syystä väylät päättäjien taholle eivät ole niin vaikeita kuin voisi uskoa.

2010-luvulla kansalaisaloite nostettiin tärkeäksi vaikuttamisen työkaluksi. Kansalaiset saivat tällöin aloiteoikeuden lainsäädäntötyöhön, mikä on merkittävä oikeus, sillä edes kaikilla lainsäätäjainstituuteilla ei sitä ole. EU-tasolla kansalaisaloitteeseen tarvitsee miljoona allekirjoitusta seitsemästä eri EU-jäsenmaasta. Periaatteessa tällainen kampanja vaatii aina melko ison masinoinnin, tosin monilla isoilla järjestöillä on sen verran jäsenkanta, että he saavat tarvittavat allekirjoitukset kasaan ripeällä aikataululla.

Kansalaisaloitetta ei nähdä populistien työkaluna, sillä kansalaisaloite käy aina ensin lailisuustarkastuksen läpi. Periaatteessa tarkastetaan, ettei siinä ole mitään perussopimusten tai perustuslain vastaista. On myös tarkistettava, että aloite on viriämässä oikealla tasolla, että juuri näillä instituuteilla on oikeus päättää kyseenomaisesta asiasta.

Kansalaisaloite nähdään silti melko kontroversiaalisena. Toisaalta se aktivoi kansalaisia, mutta päätöksen aloitteet etenemisestä tekee edelleen demokraattinen järjestelmä.

Toisaalta sen pelätään olevan kaksiteräinen miekka, koska se turhauttaa kansalaisia aloitteen jumittuessa hallintoon ilman mitään etenemismahdollisuuksia. Toisaalta nähdään, että aloite voi saada aikaan keskustelua ja sen ympärille voidaan rakentaa kampanjoita. Ehkä se joka tapauksessa vie asiaa vähän eteenpäin, vaikkei aika olisikaan kypsä lainsäädännölle.

Komissio on viime vuosina järjestänyt aktiivisesti suoria kansalaiskuulemisia. Kuulemisissa se pääsee melko vapaasti testaamaan ideoitaan tuleville lainsäädäntöhankkeille. Komission huomioitiin olevan näihin tykästynyt, sillä niillä saadaan näkyvyyttä kansalaisten kanssa operoinnista. Sen sijaan arveluttavaksi jää miten aktiiviset kansalaiset valitaan näihin kuulemisiin sekä se, että ns. viralliset partnerit eivät tule kuuluksi laisinkaan. Tällöin yksittäisen kansalaisen tuntuma asiasta voi nousta merkittävään asemaan, kun asiantuntijajärjestön näkemys tuhansien jäsenten kautta ei tule kuulluksi. Vaarana myös nähtiin, että monella tasolla pelaa samat aktiivit ja heidän näkyvyytensä kasvaa kohtuuttomaksi.

Tutkimuskysymyksen b-kohta pohtii Euroopan parlamentin puhemiehen asemaa. Euroopan parlamentti saa mandaattinsa viiden vuoden välein suorassa kansanäänestyksessä. Toisena merkittävänä lainsäätäjänä, neuvoston kanssa, se on vallan huipulla ja näyttelee EU:n monitasohallinnassa erittäin aktiivista roolia.

1b. Millainen on Euroopan parlamentin puhemiehen asema monitasoisessa hallintajärjestelmässä ?

Parlamentin puhemiehen asema nähdään eritoten hallinnollisena, eikä puhemiesinstituutin odoteta olevan kovinkaan tunnettu parlamentin ulkopuolella. Hänen tärkein tehtävänsä on parlamentin omaa toimintaa johtava. Hänellä on jonkin verran edustuksellisia tehtäviä, mutta häntä ei nähdä poliittisesti kokoavana voimana parlamentille, sillä poliittisten ryhmien ryhmäpuheenjohtajat ottavat usein tämän asemat – ei välttämättä diplomaattisina ja yhtenäisesti, vaan korostaen omien ryhmiensä näkemyksiä.

Parlamentin puhemiehen valta talon sisällä koettiin kuitenkin suureksi hallinnollisesta roolista huolimatta. Puhemies päättää lainsäädännön aikatauluista ja prosesseista. Näissä hän voi tarvittaessa olla hyvin tiukka ja mielivaltaisenkin, vaikka se ei pelaa hänen omaan pussiinsa pitkällä aikavälillä.

Talon ulkopuolella parlamentin puhemies jää yleensä muiden EU-johtajien varjoon. Merkittävimiksi EU-johtajiksi mainittiin komission Ursula von der Leyen ja Eurooppa-neuvoston Charles Michel. Siinä missä parlamentin puhemiehellä on vierailuoikeus huippukokouksiin, näyttelevät komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajat merkittävää roolia. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja saa usein näkyvyyttä myös esimerkiksi ulkopolitiittisissa asioissa, kun jokin akuutti kriisi puhuttaa. Puhemiehen ei koettu tarpeelliseksi hakea näkyvyyttä ja ennemminkin suotaisiin, että EU:lle olisi olemassa yhdet superkasvot, jotka edustaisivat ulospäin sekä jäsenmaiden suuntaan.

Kuten kaikkien johtajien, parlamentin puhemiehen aseman katsottiin elävän sen mukaan, kuka tehtävässä vaikuttaa. Karismaattinen puhuja ja vahva visionääri pystyy venyttää asemaa maksimiin, kun taas toiset istuvat luontaisesti harmaan eminenssin rooliin. Niin kuin aina, vahvat puhemiehet herättävät tunteita. Toiset näkivät vahvan puhemiehen välillä jopa ylittävän toimivaltansa, kun toiset ovat tyytyväisiä parlamentin profiilin nostamiseen.

Parlamentin puhemiehen toivottiin ottavan vahvan roolin ja preesensin asioissa, joissa talossa on vahva yhteinen rintama. Sen lisäksi isoissa kysymyksissä olisi hyvä olla näkyvä. Tällaisia tapauksia on ollut rahoituskehyspaketin hyväksyminen tai oikeusvaltiokeskustelu. Myös Brexitin ja pakolaiskriisin aikana puhemies on ottanut näkyvämpää roolia, koska parlamentti on edustanut eräänlaista humanimpaa linjaa.

Parlamentin merkittävimmäksi henkilöksi nostettiin yllättävän usein joku muu kuin puhemies. Yksittäiset mepit saavat runsaasti näkyvyyttä esimerkiksi räväköiden ulostulojen kautta tai toimiessaan raportöörinä merkittävässä lainsäädännössä. Myös parlamentin

pääsihteeri nähtiin hallinnon kautta erittäin vaikutusvaltaisena henkilönä. Hänen vaikutusvaltaansa lisää se, että hän toimii tehtävässä keskeytyksettä, kun taas puhemiesten toimikausi on 2,5 vuotta.

7.2. Arviointi tutkimuksen luotettavuudesta

Hirsjärvi ja muut (2009, s. 231) kertovat tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa mittareina käytettävän validiteettia ja reliabiliteettia. Validiteettia käytetään arvioimaan tiettyjen mittareiden tai tutkimusmenetelmien kykyä mitata sitä, mitä on määritelty. Reliabiliteetti taas kuvastaa tutkimustulosten toistettavuutta. Tuomi & Sarajärvi (2018, s. 160–161) huomauttavat, että kuten useimmiten tutkimuksia arvioitaessa, myös nämä luotettavuuden arvioinnin mittarit ovat syntyneet kvantitatiivisen tutkimuksen parissa. Niiden käyttö kvalitatiivisen tutkimuksen arvioinnissa ei ole kritiikitöntä.

Tutkimustulosten toistettavuus voi olla vaikeaa kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Myös itse arviointi siitä miten hyvin tutkimus voitaisiin toistaa samanlaisena, on tulkinnanvarainen. Tutkimuksen toistamista onkin lähes mahdotonta toistaa samanlaisena, vaikka haastattelutilanteessa olisi sama paikka ja samat olosuhteet. (Vilka, 2015, s.197)

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa täytyy ottaa huomioon tutkimuksen kaikki vaiheet ja toimenpiteet. Tutkijan tekemät valinnat pitäisi olla perusteltavissa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin., jotta luotettavuus ei kärsi. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arvioinnissa käytetään tutkijan valintojen ja tehtyjen ratkaisujen evaluointia. (Vilka, 2015, s. 196–197)

Tämän tutkimuksen teoriaosan luotettavuuden saavuttamiseksi on erityistä huomiota kiinnitetty luotettaviin lähteisiin. Hakuna on käytetty joko suoraan aihetta tai tunnistettuja osa-alueita käsitteleviä tutkimuksia ja artikkeleita. Tutustumisen tutkimuksen aiheeseen tutkija aloitti lukemalla ajankohtaisia artikkeleita aiheesta syventäen tietotaitoaan teoreettisimmilla tutkimuksilla ja tieteellisillä artikkeleilla. Teoriaosaa rakennettiin käsitteiden selittämisestä edeten ajankohtaisempiin ilmiöihin. Tutkija pyrki tiedon

luotettavuuden takaamiseksi käyttämään pääasiallisesti alkuperäisiä tekstejä, ilman sekundäärilainauksia. Tutkimushaastattelussa käytetty haastattelurunko rakennettiin teoriaosuudessa esiin tulleiden teemojen ympärille.

Tuomi ja Sarajärvi (2018, s., 161) painottavat, että tutkimuksen luotettavuuteen liittyy merkittävästi tutkimusaineiston keruu ja sen käsittely. Tämän tutkimuksen aineistonkeruumenetelmänä käytettiin teemamuotoista asiantuntijahaastattelua. Tämä perustui aiheen monitahoisuuteen ja siihen, että haastateltavat saivat tilaa kertoa näkemyksistään seikkaperäisesti. Tutkijan oma työkokemus sekä mielenkiinto tutkittuun aiheeseen toimi pohjana tehdyille valinnoille. Haastateltavat pyrittiin valikoimaan sillä tavoin, että heillä olisi pitkäaikainen kokemus EU-instituutioiden toimintatavoista. Tutkija kiinnitti huomiota myös haastateltavien mahdollisiin poliittisiin taustoihin niin, että tutkimukseen saatiin mahdollisimman tasapainoinen ryhmä.

Haastatteluihin valmistauduttiin huomioiden haastateltavien asema, työtehtävä, palveluvuodet, poliittinen tausta ja miettien lisäkysymyksiä normaalin haastattelurungon lisäksi. Haastateltavat olivat kaikki hyvin innoissaan haastattelun aiheesta ja siitä, että joku tutkii asiaa. Tutkija tunsikin henkilökohtaisesti haastateltavat etukäteen, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Tämä varmasti auttoi luomaan luottamuksellisen haastattelutilanteen heti alusta saakka ja saamaan haastateltavat avoimeksi vastaustensa suhteen. Haastattelut toteutettiin 2,5 viikon sisään, joten tutkijalla oli kaikki haastattelutilanteet tuoreessa muistissa ja hän pystyi esittämään hyvin jatkokysymyksiä haastateltaville. Kahdeksasta haastattelusta kuusi toteutui kasvokkain Brysselissä. Kaksi haastattelua jouduttiin tekemään etänä, koska haastateltavat eivät olleet sillä hetkellä työmatkalla. Haastateluista yksi tehtiin puhelimitse ja yksi videoneuvotteluna. Kaikki haastattelut nauhoitettiin aineiston luotettavuuden mahdollistamiseksi ja kaikille haastatelluille kerrottiin nauhojen käytöstä hyvän tutkimuksen eettisyyssääntöjä noudattaen. Haastateltaville kerrottiin myös aineiston käytöstä ja suorien lainauksien mahdollisuudesta. Kahdeksan haastattelua osoittautui hyväksi määräksi, sillä analysoitavaa materiaalia syntyi paljon. Haastateluista alkoi näkyä myös säännönmukaisuuksia, toistoja.

Puolueettomuuden tarkastelu on olennainen osa tutkimuksen luotettavuuden arviointia. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan vaikutus on aina läsnä, kysymysten asettelusta niiden tulkintaan saakka. Tutkijan omat arvot ja tietämys aiheesta vaikuttaa eittämättä tulkintaan. Tutkijan on pyrittävä olemaan objektiivinen ja suodattaa tieto mahdollisimman puolueettomasti. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 138–139, 160)

Koska tutkija on toiminut haastateltavien kanssa samalla alalla, käytettiin aineiston analysointiin ja läpikäyntiin kunnolla aikaa. Samasta syystä tutkija halusi myös käyttää runsaasti suoria lainauksia haastatteluista. Monitahoisen aiheen kohdalla analysointimenetelmänä käytetty sisällönanalyysi osoittautui hyväksi, sillä aineistosta nousi nopeasti samoja aiheita ja korostuksia. Tutkimuksen lopputuloksena tutkimuskysymyksiin löydettiin vastaukset ja tutkimusongelma tuli käsiteltyä.

7.3. Jatkotutkimuksen edellytykset

Tutkielma herätti ajatuksia useista jatkotutkimusmahdollisuuksista. Demokratia itsessään on suosittu tutkimusaihe, mutta monitasohallintaa tutkitaan EU-tasolla usein alue- tai ympäristöpolitiikan kautta, eikä itsestään hallinnon tutkimuksena. Demokratian toteutuminen EU:n monitasohallintajärjestelmissä on turvattua, mutta mielenkiintoinen kysymys on, miten paljon tehdään virallisten mekanismien ulkopuolella? Monitasohallinta on tulevaisuuden päätöksentekoa yhä korkeammilla tahoilla, kun akuutteihin globaaleihin kysymyksiin pyritään vastaamaan rakenteilla, jotka ovat riippumattomia yksittäisistä kansallisvaltioista.

Myös esiin tullut jännite neuvoa-antavien elimien olemassaolosta tuli vahvasti esille. Alueiden komitea ja talous- ja sosiaalikomitea on luotu demokratian lisäämiseksi Euroopan unioniin. Silti monikaan ei nähnyt heidän tuottamaansa lisäarvoa viralliselle päätöksentekoprosessille. Valitettavasti tutkija joutui rajata tämän keskustelun lyhyeksi tässä tutkimuksessa, sillä demokratian toteutumiseen monitasohallinnassa keskittyvässä tutkimuksessa ei ollut oleellista keskittyä näiden elimien eksistenssistä.

Myös Euroopan parlamentin tutkimus on todella vähäistä, varsinkin suomalaisessa tutkimuksessa . Tämä on todella valitettavaa, kun mietitään parlamentin valtaa eurooppalaisessa päätöksentekoprosessissa ja lainsäätäjänä. Valtakysymykset saavat jonkin verran näkyvyyttä, mutta hallinto, joka taloa pyörittää, jää yleensä ihan ilman huomiota.

LÄHTEET

- Ahokas, Laura, Tykkyläinen, Salla & Wilhelmsson, Niklas. (2010). *Miten hallinto voi edistää yhteiskunnallista osallistumista? Esimerkkinä oikeusministeriön demokratiatyö*. Politiikka 52:3, 7. artikkeli. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1479731>
- Alasuutari, Pertti. (2014). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Viides painos. Vastapaino Tampere 2011.
- Ankersmith, Frank R. (1997). *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Sandford University Press.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisu 33/2010
- Aunesluoma, Juhana. (2017). *Demokratia puolustuskannalla – lopun alkua vai normaalia kausivaihtelua?* Sitra-artikkeli. Noudettu 2021-10-04 osoitteesta <https://www.sitra.fi/artikkelit/demokratia-puolustuskannalla-lopun-alkua-vai-normaalia-kausivaihtelua/>
- Boston Consulting Group (2018, marraskuu). *Suomen menestyminen globalisaation uudella pelikentällä*. Selvitys Elinkeinoelämälle. Noudettu 2021-10-04 osoitteesta https://ek.fi/wp-content/uploads/BCG-EK_Raportti_Suomen-menestyminen-globalisaation-uudella-pelikentalla.pdf
- Brillet, Emmanuel & Elise Féron (2003). *The Emergence of French Regions as Political Actors within the European Union. In: Regional Sustainable Development in Europe: The Challenge of Multi-Level Co-operative Governance*, s Toim. William M. Lafferty & Michael Narodo-slowsky. Oslo: ProSus.
- Castels, Manuel. (2004). *End of Millennium. The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume III*. 2. Painos. Blackwell Publishing Ltd. Oxford.
- Corbett, R., Jacobs, F. & Shackleton, M. (2011) *The European Parliament*. 8. painos. John Harper Publishing.
- Djelic, M-L. & Sahlin-Andersson, K. (2006). *Introduction: A world of governance: The rise of transnational regulation*. Teoksessa Djelic, M-L. & Sahlin-Andersson, K. (toim.).

Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation. Cambridge: Cambridge University Press.

EUR-Lex Euroopan unionin oikeus ulottuvillasi. (2013.) *Tiiviimpi yhteistyö*. Noudettu 2021-04-22 osoitteesta https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=fi

Euroopan neuvosto. (2020). *Liikkuvuuspaketti: neuvosto hyväksyi kuorma-autokuljettajia koskevan uudistuksen*. Noudettu 2021-04-04 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2020/04/07/mobility-package-council-adopts-truck-drivers-reform/>

European Economic and Social Committee. (2021.) *Our work*. Noudettu 2021-04-05 osoitteesta <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work>

Euroopan komissio (2021.) *Eurooppalainen kansalaisaloite*. Noudettu 2021-09-12 osoitteesta https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_fi

European parliament. (2019). *Legislative train Schedule. Deeper and fairer internal market with a strengthen industrial base / labour*. Noudettu 2021-04-04 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-labour/file-maternity-leave-directive>

European parliament. (2021.) *Ordinary legislative procedure*. Noudettu 2021-04-04 osoitteesta https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_en.html#proposal-adopted

Euroopan Alueiden komitea. (2021.) *Alueiden komitean toiminta, lausunnot*. Noudettu 2021-04-05 osoitteesta <https://cor.europa.eu/fi/our-work/Pages/Opinions.aspx>

Euroopan parlamentti. (2021). *Tietoa parlamentista*. Noudettu 2021-03-12 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi>

Euroopan parlamentti. (2021). *Jäsenet*. Noudettu 2021-03-12 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/finland/fi/parlamentti/jasenet.html>

- Euroopan parlamentti. (2021). *Euroopan parlamentin poliittiset elimet*. Noudettu 2021-03-12 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/organisation-and-rules/organisation/political-bodies>
- Euroopan parlamentti. (2021). *Euroopan parlamentin valtuuskunnat*. Noudettu 2021-03-10 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/organisation-and-rules/organisation/delegations>
- Euroopan parlamentti. (2021). *Euroopan parlamentin valiokunnat*. Noudettu 2021-03-10 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/organisation-and-rules/organisation/committees>
- Euroopan parlamentti. (2021). *Euroopan parlamentin puhemies*. Noudettu 2021-03-08 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/organisation-and-rules/organisation/the-president>
- Euroopan parlamentti. (2021.) *EP Lissabonin sopimuksen jälkeen: Suurempi rooli Euroopan kehittämisessä*. Noudettu 2021-03-08 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>
- Euroopan parlamentti. (2019.) *What are Spitzenkandidaten?* Noudettu 2021-03-10 osoitteesta <https://epthinktank.eu/2019/05/14/what-are-spitzenkandidaten/>
- Europarlamentti. (2021.) *Päätöksenteko EU:ssa*. Noudettu 2021-03-08 osoitteesta <https://europarlamentti.info/fi/paatoksenteko/>
- Euroopan unioni. EU:n virallinen verkkosivusto. (2021). *Alueiden komitea*. Noudettu 2021-04-05 osoitteesta https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_fi
- Fürst Dieter. (2007) *Alueellinen hallinta Leader-ohjelman näkökulmasta*. Leader+ Magazine 8/2007, s. 8–11. Leader+ Contact Point. Bryssel.
- Greenwood, J. (2011). *Interest Representation in the European Union*. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Harisalo, Risto & Rannisto, Pasi-Heikki. (2009). *Hallitustutkimuksen teoreettisia vaihtoehtoja kunnallishallinnossa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 38 (2009): 4, 2. artikkeli. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1524452>
- Helin, Satu & Nurminen, Pekka (2017). *Euroopan parlamentti*. Scandbook.

- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2015). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. (2. painos). Gaudeamus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (1997). *Tutki ja kirjoita* (22. painos). Bookwell Oy.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvuori, J. (2017). *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Vastapaino. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-768-579-5>
- Häikiö, Liisa. (2005). *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Väitöskirja. Tampere University Press.
- Jordan, A. (2001). *The European Union: an Evolving System of Multi-Level Governance ... or Government*. Policy & Politics.
- Karjalainen, Maija. (2010). *Kuntatason suora demokratia Suomessa: Kuollut kirjain vai toimiva käytäntö?* Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 52 (2010) : 4, 6. Artikkel. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1491131>
- Karppi, I. & Sinervo, L. (2009). *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus 2009. Tampere Juvenes Print.
- Karvonen, Lauri. (2011). *Demokratian käsitys ja kehitys kulkevat käsi kädessä*. Turun kaupunki. Tutkimuskatsauksia 2/2011. Noudettu 2021-04-07 osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//tutkimuskatsauksia_2011-2.pdf
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P-E. (2019, 2. huhtikuuta) *Demokratian kriisi -vai puolueiden?* Poliitikasta-lehti. Noudettu 2021-10-04 osoitteesta <https://politiikasta.fi/demokratian-kriisi-vai-puolueiden/>
- Kickert, W., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for Public Sector*. London: Sage Publications.
- Konsala, Heikki. (2012). *Toimintaryhmän muuttuva rooli*. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti. Noudettu 2021-04-19 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/225817/Raportteja84.pdf?sequence=1>
- Krznaric, Roman. (2019.) *Why we need to reinvent democracy for the long term*. Article on BBC series Deep Civilisation, Comment & Analysis. Noudettu 2021-04-13

osoitteesta <https://www.bbc.com/future/article/20190318-can-we-reinvent-democracy-for-the-long-term>

Kuntaliitto. *EU ja kansainvälisyys. Euroopan alueiden komitean toimikausi 2020–2025.*

19.2.2020. <https://www.kuntaliitto.fi/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/eu-ja-kansainvalisyys/euroopan-alueiden-komitea>

Ladeur Karl-Heinz. (2005). *Globalization and Public Governance– A Contradiction? Public Governance in the Age of Globalization.* Ashgate Publishing Limited.

Laitinen, Elias. (2016). *Täysparlamentarismin ja suoran demokratian yhdistämisen tuska : kansalaisaloiteinstituution kehittämisehdotusten arviointia.* Poliitiikka : Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 58 (2016) : 4, s. 336-346. Julkaisun pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1806363>

Majuri, Lauri. (2017). *Demokratia hallinnassa. Hallinnan demokratisoinnin tarkastelu deliberatiivisen, osallistuvan ja vastademokratian teorisointien näkökulmasta.* [Pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto.] Jyx-kokoelma. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201711234350>

Merton, R. K., Fiske, M. & Kendall, P. L. (1956). *The Focused Interview. A Manual of Problems and Procedures.* Glencoe, Illinois. Free Press.

Meyer, Marshall W. (1985). *Limits to Bureaucratic Growth.* Berlin: Walter de Gruyter.

Moravcsik, A. (1993). *Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmental Approach.* Journal of Common Market Studies.

Paloheimo, Heikki. (2014). *Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi 2013. Selvityksiä ja arviointeja 4/2014.* Oikeusministeriö.

Palonen, Kari. (2009). *”Demokratiapolitiikka” – demokratian epäpolitisointia.* Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 51 (2009): 2, 10. artikkeli. Helsinki. Valtiotieteellinen yhdistys. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1442801>

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

Pierre, Jon. (2002). Introduction: *Understanding Governance. Debating Governance. Authority, Steering and Democracy.* Oxford University Press.

- Rinne kangas, Mari (2017). *Kuutoskaupunkien kaupunginjohtajien ilmastoverkosto monitasohallinnan näkökulmasta*. Pro gradu- tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Store, Jan. (2021). Facebook-päivitys 8.5.2021. Noudettu 10.5.2021 osoitteesta https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1486186911550218&id=100004767692342
- Sotarauta, M. & Kosonen, K. & Viljamaa, K. (2007). *Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena - 2000-luvun aluekehittäjän työnkuva ja kompetensseja etsimässä*. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 23/2007. Tampere: Cityoffset Oy. Noudettu 2020-08-10 osoitteesta http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/J_23_
- Tatham, M. (2008). *Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union*. Regional & Federal Studies.
- Tieteen termipankki. (2021). *Käsite*. Noudettu 2021-04-06 osoitteesta <https://tieteen-termipankki.fi/wiki/Filosofia:kaasite>
- Tieteen termipankki. (2021). *Edustuksellinen demokratia*. Noudettu 2021-04-07 osoitteesta https://tieteen-termipankki.fi/wiki/Historia:edustuksellinen_demokratia
- Tieteen termipankki. (2021). *Suora demokratia*. Noudettu 2021-04-07 osoitteesta https://tieteen-termipankki.fi/wiki/Historia:suora_demokratia
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli. (2018.) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Uusivirta, Janne. (2013). *Maakuntien verkot eurooppalaisilla lobbausvesillä: Suomalaisen EU-alue toimistojen edunvalvonta Brysselin ylikansallisissa verkostoissa*. Pro gradu- tutkielma. Helsingin yliopisto. Noudettu 2020-08-10 <http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-201703272513>
- Van den Brande, Luc. (2014). *Multilevel Governance and Partnership. The Van den Brande Report. Prepared at the request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn*. Noudettu 2021-05-14 osoitteesta https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/informing/dialog/2014/5_vandenbrande_report.pdf#page7

- Valtioneuvosto. 2020. *Suomen ehdokkaat Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaan*. Noudettu 2021-04-05 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/suomen-ehdokkaat-nimetty-euroopan-talous-ja-sosiaalikomitean-jaseniksi>
- Valtioneuvoston kanslian julkaisuja. (2019). *Verkostojohtamisen opas*. Helsinki: Valtioneuvosto. Noudettu 2021-10-04 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-710-9>
- Viinamäki, Olli-Pekka. (2005). *Monitasohallinnan relevanssi EU-tutkimuksessa*. Helsinki : Kunnallistieteen yhdistys.
- Vilkkä, Hanna. (2015). *Tutki ja kehitä* (4. uudistettu painos). PS-kustannus.
- Virtanen, Turo (2009). *Mitä on Governance?* Helsingin yliopiston intersektioportaali. Noudettu 2020-08-10 osoitteesta <http://www.valt.helsinki.fi/vol/laitos/intersektioportaali/governance/esittely.htm>
- Visram, Talib. (2021.) *What If We Replaced Elected Politicians With Randomly Selected Citizens? Article on Fast Company World Changing Ideas Series*. Noudettu 2021-04-13 osoitteesta <https://www.fastcompany.com/90606492/what-if-we-replaced-elected-politicians-with-randomly-selected-citizens>

LIITTEET

Teemahaastattelun kysymykset

1. TAUSTAKYSYMYKSET

- Missä työskentelet, missä asemassa? Kerro myös taustastasi.
- ”Virkaikäsi?”, urapolkusi?

2. DEMOKRATIA

- Alkukevennys! Onko demokratia mielestäsi rikki?
- Demokratian vahvistaminen, voiko demokraattista kehitystä tukea/ pakottaa?
 - Mitä näet merkittävänä tekijänä demokraattisen järjestyksen syntyyn ja toimivuuteen?
 - Ihmisoikeuksien ja yksilön oikeuksien toimiessa valtio täysin demokraattinen? Voiko tämä toimia valtiota vastaan?
- Vaalit
 - Jos demokratiaa ei voi pakottaa, voiko ihmisiä pakottaa äänestämään esim. sakon uhalla? Onko se silloin oikeaa demokratiaa, onko päätökset legitimitettejä?
 - Mitä olet mieltä suorasta demokratiasta, esim. Sveitsi?
 - Kansalaisten sitouttaminen
 - Tiedotuskulut?
 - Olisiko suoraan asiaan vaikuttaminen mielekkäämpää? Henkilövaali tuo myös aina epätietoisuutta (Kun keneenkään ei voi luottaa)
- Asiakohtainen vaali, lisäisikö demokratiaa?
- Mitä näet demokraattisen järjestyksen suurimpina ongelmakohtina?
- Näetkö, että esim. multikansalliset yritykset haastavat demokratiaa (esim. vaatimuksilla, joihin valtion/ kunnan on myönnyttävä?)

- Miten ihmiset voi vaikuttaa vaalien välillä?
- Näetkö kansalaisaloitteet hyvänä vaikuttamisen ja aktivoinnin välineenä vai populistisena keinona? Turhauttaako kansalaisia entisestään, jos joku aktiivisesti pinnalla ollut asia ei etenekään?
- Miten itse näet, että EU/ EP on lisännyt demokratiaa kansalaisten suuntaan?
- Onko puoluedemokratia tullut tiensä päähän?
 - Yleisödemokratia ja aktivoituminen yksittäisiin kysymyksiin
 - Yhden asian asiantuntijat pärjäävät. Miten tämä näkyy esim. kansanedustuslaitoksessa?
 - Onko virkamiesaktiivisuus mielestäsi nousussa?
- Voisiko edustajia arpoa parlamenttiin?
- Deliberatiivinen demokratia- keskusteludemokratia
 - Konsensuskonferenssit
 - Kansalaisfoorumit
- Miten parlamentarismi voi kehittyä nykypäivänä?
- Oletko huomannut, että hallinto vaipuu itse mollivoittoiseen keskusteluun?
- Miten paljon hallinto voi mielestäni osallistua demokratian vahvistamiseen? Näetkö tässä ongelmia (Alhaalta ylös/ ylhäältä alas)
 - Demokratia toteutuu, kun kansalaiskeskustelu viriää asioiden valmistelu- ja päätöksentekovaiheissa
- Verkkodemokratia – voiko toimia oikeasti?
- Demokratia ja nuoret
 - Varjostaminen, luoko oikeaa aktiivisuutta?

3. MONITASOHALLINTA YHTEISTYÖN VÄLINEENÄ

- Monitasohallinnassa mukana verkostoissa voi olla useamman tyyppistä valtaa: institutionaalista, tulkitsevaa, asiantuntijuutta, resurssi- ja verkostovaltaa
 - Onko monitasohallinta mielestäsi tehokasta? (ei viralliset EU-tasot)
- Näetkö, että tulevaisuuden päätöksenteko voisi olla tätä, että kokoonnutaan aina tietyn dilemman ääreen eri kokoonpanoissa?
 - Esim. ympäristöasioissa tästä on näyttöä paljon... Mukana valtioiden edustus, organisaatioita, kansalaisjärjestöjä
 - ”Seinät ja lattiat kaatuvat” toimijat löytävät toisensa usein varsinkin samalla tasolla
- Rokottaako monitasohallinta jäsenmaiden keskushallintoa?
- Onko ammattilaisena helppo nähdä instituutioiden suhteet, esim. neuvoa-antavien elimien tarpeellisuus?
- Onko esim. kotimaan virkamiehillä mielestäni tarpeeksi ymmärrystä monitasohallinnon (EU) päätöksentekomekanismeista? Bryssel-kortti?
- Onko EU:n ydin fasilitoimassa kaikkea muuta päätöksentekoa, jota sen ympärillä tapahtuu? Tuoko se tarvittavan täydentävän hallintotason päätöksentekoon?
- Näetkö, että kansalaisilla on vaikeuksia ymmärtää kuka päättää ja missä päättää?

4. MONITASOHALLINTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA SEN PUHEMIEHEN RINNALLA

- Onko EU-instituutiot monitasohallintaa? (komissio, neuvosto, parlamentti)
- Toteutuuko EU-päätöksenteossa demokratia, miten kansalaiset voisivat vaikuttaa asioihin?

- Miten tunnettu parlamentin puhemies-instituutti on?
- Onko kansalaisille tarjolla liikaa EU-johtajia? Näkykö heitä tarpeeksi muutoin kuin valintojen aikaan?
- Onko parlamentin vaikutusvalta kasvanut käytännössä Lissabonin sopimuksen myötä?
- 1952 Konrad Adenauer piti puheen ”kaksikamarisesta Euroopan unionista”. Onko tämä mielestäsi toteutunut?
- Vaikuttavatko verkostot vallankäyttöön, esimerkiksi puhemiehen kantaa tukien vai onko kyse aina poliittisten ryhmittymien taistelusta?
- Vahvistaako erillisinstituutioiden aloiteoikeus mielestäni Euroopan parlamentin valtaa? (Esim. investointipankki, keskuspankki, kansalaisaloite)? Ei olla vain akselilla komissio/ neuvosto vs. parlamentti?
- Luuletko, että EP pj voisi puuttua lainsäädäntöprosessiin merkittävästi vai onko takana aina poliittiset ryhmittymät ja heidän intressinsä?
- Tuleeko mieleesi, milloin puhemies olisi noussut hyvin merkittävään asemaan puolustamaan tai vastustamaan jotain asiaa? Oliko tämä julkinen ulostulo?
- ELI onko puhemiehen valta aina suoraan verrannollinen poliittisten ryhmien asemaan?
- Huippukokous on vallan keskittymä EU:ssa. Miten näet EP:n paikan siellä?
- Vaikuttaako puhemiehen karisma merkittävästi, esimerkiksi medianäkyvyyden kautta? Pitäisikö puhemiehen esim. pitää enemmän tiedotustilaisuuksia merkittävässä asioissa? Nyt usein meppi ”vie kunnian” päätetyistä asioista.
- Kuka on parlamentin vaikuttavin henkilö mielestäsi? Jos ei puhemies?
- Kuka on ollut paras puhemies? Miksi?