

Marja Keränen

POLIITTISEN OSALLISTUMISEN EPÄPOLITISOITUMINEN

Johdanto

Lisääntyvä huoli äänestysprosenttien laskusta ja poliittisen osallistumisen vähenemisestä on johtanut hallituksia käynnistämään toimia kansalaisten aktivoimiseksi. Suomessa hallitus aloitti tässä tarkoituksessa vuonna 2003 kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (<http://www.om.fi/333.htm>). Ohjelman koordinoitivastuu on ollut oikeusministeriöllä, mutta ohjelmassa on pyritty eri hallinnonalojen toimien yhdensuuntaistamiseen.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma oli yksi neljästä Anneli Jäätteenmäen ja sittemmin Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen poikkihallinnollisista politiikkaohjelmista. Muita ohjelmia olivat työllisyyden, yrittäjyyden ja informaatioyhteiskunnan kehittämisen politiikkaohjelmat. Poikkihallinnollisen ohjelmatyypin konseptia on arvioitu mediassa (HS 31.9.2006; HS 22.10.2006). Mediaraportoinnin mukaan poikkihallinnollista ohjausta on pidetty ongelmallisena ja ohjelmia vielä tehottomina. Joitakin tuloksiakin on raportoitu (HS 7.1.2007). Ohjelman saama julkisuus onkin kohdistunut paljolti tällaisen ohjelmatyypin arviointiin eikä välttämättä kansalaisvaikuttamiseen sinänsä. Kun Vanhasen ensimmäisen hallituksen kausi läheni loppuaan, tehtiin ehdotuksia uusiksi ohjelmien teemoiksi. Ehdotettiin myös, että ohjelmat voisivat tehostua, jos niillä olisi omaa rahaa budjetissa.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ei ollut esillä keskusteluissa tulevien ohjelmien teemoista, eivätkä jatkotoimet minua tässä varsinaisesti niinkään kiinnosta. Miten ohjelman onnistumista sitten arvioidaankaan, pidän ohjelmaa mielenkiintoisena avauksena ja esimerkkinä ajankohtaisesta osallistumis- ja demokratiakeskustelusta. Ohjelma järjesti aktiivisesti seminaareja ja projekteja. Se integroi toimiinsa suomalaisittain poikkeuksellisen laajasti myös tutkijoita. Ohjelman tuottamat tekstit ovat kannaltani mielenkiintoista aineistoa demokratiasta, demokratian tilasta ja siitä, miten demokratian toimintaa Suomessa tulisi edistää.

Tämän paperin tarkoituksena ei ole arvioida politiikkaohjelmaa kokonaisuudessaan. Tarkoituksena on lukea retorisesti yksi ohjelmateksteistä, hallituksen strategia-asiakirjan 2006 (hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat) osio kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, (sivut 58–65; englanninkielinen versio <http://www.om.fi/Erusivu/Ajankohtaista/Kansalaisvaikuttamisen-politiikkaohjelma/Tietoaohjelmasta/lang=en; 5.1.2007>). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman osuus tekstistä on noin yhdeksän sivua pitkä. Se on siis hyvin pieni teksti ohjelman massiivisessa paperintuotannossa. Virallisen statuksensa vuoksi tekstiä voi pitää edustavana ohjelman tavoitteiden kuvauksena. Edustavuutta ei tässä kuitenkaan tavoitella; teksti edustaa tässä vain itseään.

Tekstiltä kysytään, miten siinä puhutaan osallistumisesta. Miten osallistuminen ja kansalaisuus siinä käsitetään ja millainen tila kansalaisosallistumiselle tekstissä tuotetaan? Artikkelin ensimmäisenä tarkoituksena on tarkastella ohjelmatekstiä retorisin metodein kysyen mitä siinä esitetään, miten tekstin argumentti perustellaan, miten siinä arvioidaan vähenevää osallistumista ja mitä ehdotetaan ongelman ratkaisuksi. Katsotaan miten paperi etenee alusta loppuun ja kuka tekstissä oikeastaan puhuu – ja kenelle.

Toisaalta mietitään, millaisia kontekstuaalisia muutoksia osallistumisen suhteen on tapahtunut. Mitkä asiat ovat voineet vaikuttaa osallistumiseen? Ovatko nämä asiat näkyvissä ohjelmatekstissä

ja miten niitä siinä analysoidaan? Siis miten ohjelma vastaa kontekstin muutoksiin. Analysoidaan muutoksia jotka ovat vaikuttaneet poliittisen osallistumisen tehokkuuteen ja poliittisen aktiivisuuden mielekkyyteen. Teksti kontekstoidaan keskusteluihin poliittisen osallistumisen ja aktiivisuuden vaikuttavuuden ja merkityksellisyyden muutoksista kysyen, onko teksti osuva vastaus kontekstin muutoksiin.

Lopuksi keskustelen ohjelmatekstistä yleisemmin ja kysyn, millaiset ovat ohjelman onnistumisen näkymät Suomen demokratisoinnin ja kansalaisten aktivoinnin suhteen. Millaisia vaikutuksia ohjelmalla voi olla laajemmin arvioiden? Miten sen myötä valtasuhteet muuttuvat? Mitä politisoidaan ja mitä epäpolitisoidaan? Mitä tehdään julkiseksi ja mitä yksityiseksi? Miten tuotetaan rajaa politiikan ja hallinnon välille? Paperin teesinä on että osallistumisen väheneminen on järkevä reaktio poliittisen järjestelmän sisällä ja ulkopuolella tapahtuneisiin muutoksiin ja niiden huomiotta jättäminen merkitsee tavallaan kansalaisen syyllistämistä. Viimeaikaiset muutokset ovat johtaneet hallinnan paikallistumiseen, julkisen sfäärin yksityistymiseen, kansalaisuuden käsittämiseen kuluttajuutena ja poliittisen osallistumisen epäpolitisoitumiseen. Niinpä uudelleenpolitisoispyrkimysten tulisi pohjautua näiden muutosten analyysiin ja uusien kysymysten asettamiseen.

Versioni tekstianalysistä on perin tavanomainen. Analyysi perustuu traditioon, jossa retoriikka nähdään poliittisena toimintana: politiikkaa tehdään esittämällä puheakteja, tekstejä tai kuvia (Perelman 1996; Summa 1989; Palonen ja Summa 1998). Uuden retorikan traditio (Perelman, Toulmin, Burke) analysoi mitä tahansa puheakteja argumentoivana toimintana ja kysyy, millaisia retorisia keinoja argumentoinnin tekniikoita tekstissä käytetään. Kun retoriikka on suostuttelua, analyysissa kysytään, miten teksti suostuttelee yleisön uskomaan argumenttiinsa. Uskottavuuden ehtojen ajatellaan pohjautuvan esisopimuksiin tekstin lähettäjän ja sen vastaanottajan välillä, sopimuksiin siitä, mitä pidetään arvotettavana,

hyvänä tai huonona, totena tai epätotena. Analyysissä voidaan etsiä arvottamisen perusteita, jotka voivat olla määrällisiä tai laadullisia. Joskus määrä toimii arvottamisen perusteena, joskus on parempi olla ainutlaatuinen ja poiketa massoista.

Argumentaation analyysissä voidaan etsiä tekstissä tuotettuja oppositiopareja, vastakkaisuuksia toden ja epätoden välillä tai sen välillä, miten asiat näyttäisivät olevan ja miten ne todella ovat. Voidaan tarkastella sitä, mitä asioita tekstissä yhdistetään toisiinsa ja mitä siinä erotetaan toisistaan. Retoriikan traditioon sisältyy mittavia listauksia troopeista, kielikuvista, joita voi löytää huolellisen analyysin avulla. Näistä yleisimmät ovat metafora, metonymia, synekdoke ja ironia.

Retoriikka-analyysin päätavoitteena on kuitenkin analysoida sitä, kuka suostuttelee ketä ja millä argumentilla. Vaikka argumentin loogisen rakenteen, *logoksen*, analysointia voi pitää oleellisena osana analyysia, analyysin voima on ehkä kuitenkin mahdollisuudessa analysoida tekstin *ethos*-komponenttia (miten tekstin kirjoittaja esittää itsensä yleisölle) ja *pathos*-komponenttia (miten tekstissä vedotaan sen yleisöön).

Kuten mikä tahansa tekstianalyttinen tai diskurssianalyttinen metodi, myös retoriikka-analyysi tavoittelee yhtä päämäärää: tekstin etäännyttämistä ja mahdollisuutta nähdä teksti vieraana ja epäluonnollisena, irtautuneena luonnollistuneista merkityksistään. Niinpä lähden nyt – hallituksen epäilemättä hyvistä intentioista huolimatta – tarkastelemaan tekstiä tästä vieraasta näkökulmasta. Seuraavassa kappaleessa yksinkertaisesti seuraan tekstiä sen alusta loppuun siteeraten ja kommentoiden.

Teksti: kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

Teksti jakautuu seuraaviin osiin: 1) johdanto ja taustakuvaus, joka perustelee miksi ohjelmaa tarvitaan; 2) toteutussuunnitelma, jossa

kartoitetaan eri ongelma-alueet ja vahvistetaan ehdotukset ja toimintalinjat, joilla näihin ongelmiin tartutaan; 3) rahoituskehys, jossa todetaan kunkin asianosaisen ministeriön budjetti; 4) loppukappale, jossa käsitellään ohjelman organisointia ja monitorointia, tuloksellisuuden seuranta. Täällä määritellään mittarit, joilla ohjelman tuloksellisuutta mitataan ja tavoitteiden saavuttamista seurataan.

Mikä on vialla? Miten ongelma määritellään?

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Tavoitteena on vetovoimainen edustuksellinen demokratia jota täydentää kansalaisten osallistuminen, kuulluksi tuleminen ja vaikuttaminen.

Ohjelman taustoituskappale ilmaisee tavoitteet, joihin ohjelmalla pyritään. Se vahvistaa ohjelman tarkoituksen (aktiivinen kansalaisuus) ja tavoitteen (vetovoimainen edustuksellinen demokratia). Se määrittelee myös toimijan: tässä toimijaksi ilmoitetaan ohjelma. Jatkossa paperi seuraa reformipyrkimysten konventionaalista rakennetta: voidaksesi perustella toiminnan sinun on osoitettava jokin tarve tai puute, joka vaatii toimenpiteitä. Katsotaanpa miten tämä puute ohjelmassa esitetään ja eritellään.

Vuoden 2006 kesäkuussa on kulunut sata vuotta valtiopäiväjärjestyksen ja vaalilain antamisesta. Siinä yhteydessä naiset saivat täydet valtiolliset oikeudet kansainvälisesti verraten varhain. Paikallistason demokratia perustuu kunnalliseen itsehallintoon, joka on kansanvaltaisimpia maailmassa. Suurempia viimeaikaisia muutoksia ovat olleet tasavallan presidentin valinta suoralla kansanvaalilla ja Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Suomen kansalaisista tuli EU:n kansalaisia.

Puutteen olemassaolo vakiinnutetaan vetoamalla Suomen loistokaaseen menneisyyteen. Suomi on ollut edelläkävijä antaessaan naisille poliittiset oikeudet ja toteuttaessaan kunnallisen itsehallin-

non. Näinpä Suomi on ollut parhaita maita demokratiassa. Myöhempiäkin muutoksia mainitaan, mutta niitä ei selkeästi arvoteta. Presidentin valinta suoralla kansanvaalilla ja EU:hun liittyminen voidaan nähdä tämän kunniakkaan historiallisen trendin jatkumona. Viittaaminen kansalliseen historiaan ankkuroi ohjelman menneeseen, mutta myös nykyisyyteen: se määrittelee meidät, meidät suomalaiset valituksi kansaksi. Ja koska ennen olemme olleet parhaiden joukossa, tämä menneisyys velvoittaa meidän toimiamme myös tulevaisuudessa.

Kun toimijana alussa on ohjelma tai Suomi, seuraavassa tapahtuu siirtymä toimijan määrittelyn suhteen.

Perustuslain (14§) mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämän mukaisesti kansalaisoppimiselle, kansalaistoiminnalle ja kansalaisvaikuttamiselle tulee luoda hyvät edellytykset. Samalla vahvistetaan sosiaalisen pääoman keskeisiä ulottuvuuksia.

Toimijana onkin nyt julkinen valta (public authorities), joka saa toimintavaltuutuksen perustuslaista – jopa perustuslaki ylimpänä normina edellyttää, että viranomaiset tarttuvat toimiin. Tällä kertaa toimija on siis määritelty tarkemmin. Viranomaisten kuuluu toimia ja valtuutus tähän toimintaan johdetaan perustuslaista, joka auktorisoi viranomaisten toimet. Mutta toimia eivät vaadi vain kansallinen historia ja lainsäädäntö. Sosiaalinen pääoma, sen keskeiset ulottuvuudet, toimivat uusina auktorisoijina ja marssittavat samalla esille tieteen äänen. Uusi tieteen sanasto toimii ”vieraana sanana”, josta Bahtin joskus puhui (Vološinov 1990, 84–103). Kun sosiaalisesta pääomasta ei ole laajalti keskusteltu esimerkiksi suomalaisessa julkisuudessa, uusi sanasto rajaa tekstin yleisön tietäviin sisäpiiriläisiin ja tietämättömiin ulkopuolisiin. Tekstissä viitataan tieteen kieleen. Myös nämä korkeammat voimat antavat lähetystehtävän viranomaisille. Mutta miksi? Sankaria (viranomaisia) kohtaavaa ongelmaa kuvataan seuraavassa kappaleessa.

Useat kansalaisoppimisen, -toiminnan ja -vaikuttamisen mittarit ovat 2000-luvun alussa heikompia kuin muissa Pohjoismaissa. Tärkeimmät passiivisuuden selittäjät ovat niukka koulutus ja pienet tulot. Koulutuksen pituus näyttää olevan yhteydessä sosiaalisen pääoman mittareihin kuten vapaaehtoistoimintaan, järjestöosallistumiseen ja luottamustehtävien hoitoon. Suomi on jakautumassa uusia osallistumistapoja etsiviin aktiivisiin ja vaikuttamisen ulkopuolella jättäytyviin passiivisiin kansalaisiin. Samalla perinteinen alamaismielisyys muuttuu heikoksi kansalaissitoutumiseksi.

Tultaessa nykytilanteeseen argumenttia kehitetään edelleen tieteen sanastolla, osallistumismittausten sanastolla, joka tuottaa kuvausta faktana, tosiasiana, jota ei voi kiistää. Pääasialliseksi arviointikriteeriksi asetetaan vertailu muihin Pohjoismaihin. Toisena kriteerinä esiintyy sosiaalinen syrjäytyminen. Teksti tuottaa vaikutelman, että sosiaalisen syrjäytymisen ja kansallisten vertailujen välillä on yhteys, vaikka näin ei varsinaisesti sanotakaan. Jos korrelaatio olisi olemassa, Suomen alhaisia osallistumislukuja toki selittäisi muita pohjoismaita alhaisempi tulotaso ja koulutustaso, jolloin vastavasti osallistumattomuuden ongelma voitaisiin ratkaista tulotasoa ja koulutustasoa nostamalla. Tätä johtopäätöstä ohjelmassa ei kuitenkaan vedetä. Eikä tällaisen yhteyden olemassaolo olekaan mitenkään selvää. Sen perustelu lepäisi monimutkaisten selitysmallien varassa, jotka ovat valideja tai sitten eivät (konsultaatio Martti Siisiäisen kanssa 15.2.2007). Suomessahan tulotaso on alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa, mutta koulutustaso ei.

Niin tai näin, tekstissä ei sanota vaan pelkästään vihjataan siihen, että noiden asioiden välillä olisi yhteys. Suostuttelun kannalta vihjauskin silti riittää. Teksti ottaa riskin ja vetää johtopäätöksen, että kansakunnan keskuudessa olisi halkeama, selkeä jakolinja hyvin toimeen tulevien ja köyhien välillä. Tämäkin argumentti voi olla totta tai ei, mutta tasaisen tulonjaon maassa sillä viitataan arvoon, josta on laajaa konsensusta. Jaetun kansakunnan figuuri toimii vahvana retorisenä keinona asettaen vastakkain hyvin toimeen tulevat ja vähän osallistuvat, vaikuttamisen ulkopuolelle jättäytyvät (muuta

esimerkkejä jaetun kansakunnan figurista ks. Kantola 1998, 49–63; Keränen 2000, 15–41).

Aktiivinen osallistuminen järjestöjen toimintaan on Suomessa vähäisempi kuin muissa Pohjoismaissa. Osallistumisen määrä on pysynyt pitkään samana, mutta aktiivisuus vähenee monissa perinteisissä järjestöissä ja suuntautuu liikuntaan, muihin vapaa-ajan harrastuksiin ja elämäntapayhdistyksiin. Puoluetoimintaan aktiivisesti osallistuminen on laskenut 20 vuodessa kahdeksasta kahteen prosenttiin. Valmius poliittiseen ryhmätoimintaan on oleellisesti heikompi pohjoismaisittain vertailtuna. Muita vaikutuskeinoja suomalaiset käyttävät kohtuullisen hyvin. Suomalaiset kuuluvat vakiintuneiden demokratioiden vähiten äänestävään kolmannekseen. Myönteistä on suomalaisten luottamus toisiinsa ja runsas sosiaalinen kanssakäyminen.

Puute tai ongelma, jonka ratkaisemiseksi ohjelmaa tarvitaan, on se, että kansalaisten osallistumisen mittarit ovat Suomen osalta alhaisemmalla tasolla kuin muissa Pohjoismaissa. Teksti nojaa vankasti mittaamisen retoriikkaan ja maavertailuihin, jotka tuotetaan faktoina, kiistattomina tosiasioina. Huolestuttavimpia osallistumisen muotoja ovat perinteiset: puolueaktiivisuus ja osallistuminen perinteiseen järjestötoimintaan. Epäselväksi jää, mitä ”muut muodot” tai ”luottamus” oikeastaan tarkoittavat, näillähän suomalaiset olisivat pärjänneet hyvin tai ainakin paremmin. Eikä oikeastaan selviä sekään, miksi tämä kaikki on ongelmallista. Ehkä suomalaiset voivatkin elää täyttä, onnellista elämää osallistumalla enemmän urheilujärjestöihin kuin puoluetoimintaan.

Mitä sitten pitää tehdä?

Toimenpiteitä ja niiden toteutusta koskeva kappale alkaa kuvauksella ohjelmaa koskevista haasteista ja toteamuksella ohjelman pääasiallisista tavoitteista.

Edustuksellisen demokratian haasteina ovat riittävä vaaliosallistuminen, puolueiden kyky selviytyä tehtävistään, uudet kansalaisvaikuttamisen ja kuulluksi tulemisen muodot, tarve sovittaa yhteen päätöksenteon eri tasot paikallisesta globaaliin sekä kansainvälisten jännitteiden tuomat, kansalais-

ten valvontaa lisäävät uhat. Oma haasteensa on kunnallisen itsehallinnon toteutuminen suhteessa palvelurakenteen kehittymiseen ja Euroopan integraation syvenemiseen. Samalla perinteinen tapa käsittää kansalaisuus laajenee. Kansallisvaltion kansalaisuus pysyy tärkeänä, mutta saa rinnalleen korostuvan lähi-, paikallis- ja alueyhteisöjen ja toisaalta Euroopan unionin ja maailmankansalaisuuden.

Haasteiden lista on melko lyhyt mutta hyvin vaikuttava. Haasteita löytyy kaikilta tasoilta paikallisesta globaaliin, ja ne käydään läpi vauhdikkaasti. Ensimmäisenä mainitaan riittävä vaaliosallistuminen. Vaikka palaankin tämän listan haasteisiin myöhemmin, uskaltaisinkin tässä vaiheessa ehdottaa, ettei haasteiden listaus välttämättä muodosta lähtökohtaa sille, miten haasteisiin vastaamisen keinovälikoima muotoutuu.

Silti voi sanoa, että jos haasteet ovat valtavia, niin sitä ovat ohjelman tavoitteetkin:

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma pyrkii luomaan edellytykset sille, että Suomi on kansalaisvaikuttamisen osalta Euroopan parhaiden maiden joukossa.

Keskeiset tavoitteet tai pääasialliset keinot, joilla haasteisiin vastataan, ovat seuraavat:

- 1) Koulu ja oppilaitokset tukevat kasvua aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti. Suomen kansalaisuuden ohella kasvatuksessa tulee ottaa huomioon EU:n kansalaisuus ja maailmankansalaisuus.
- 2) Kansalaisyhteiskunnan juridiset ja hallinnolliset toimintaedellytykset ovat kansalaistoiminnan kannalta suotuisia ja ajanmukaisia. Kolmannella sektorilla on riittävät tutkimus-, koulutus- ja kehittämispalvelut.
- 3) Perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia kehitetään niin, että ne tukevat kansalaisten täyttä osallistumista yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan. Hallinnolla on tarpeelliset työkalut ja asenteellinen valmius vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa.
- 4) Edustuksellisen demokratian rakenteet ja käytännöt toimivat hyvin kaikilla päätöksenteon tasoilla ja niissä otetaan huomioon tapahtuvat muutokset tietoyhteiskunnasta globalistumiseen.

Teksti toteaa, että suomalainen lainsäädäntö on jo kansalaisten osallistumisen kannalta pääpiirteissään hyvää tai erinomaista, käyttäen minkä tahansa survey-kyselyn standardi-sanamuotoa. Julkisen vallan, viranomaisten, käytössä olevista keinoista parhaiksi todetaan koulutus ja aikuiskasvatus, hyvät kansalaistoiminnan edellytykset, uudet kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen tavat, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden taloudellinen tuki sekä demokratiaa koskevan tiedon tuottaminen ja viestintä. Kun ohjelmateksti on käännetty myös englanniksi, on versio mennyt näin:

The best methods that the authorities have at their disposal are schooling and adult education, good conditions for civic activities to take place, new modes of interaction between citizens and administration, financial support for actors in the field of civic activities as well as the production and dissemination of information concerning democracy.

Englanninkielisestä versiosta voi ehkä paremmin päätellä, kenen toiminnan keinoista puhutaan, kenen näkökulmasta asiaa katsotaan ja kenelle tietoa demokratiasta saatettaisiin levittää ja viestittää.

Kun kansalaisyhteiskunnasta puhutaan kansalaiskeskustelun paikkana ja demokratiassa tarvittavien valmiuksien kehittäjänä, englanniksi kansalaisyhteiskunta on *"a nursery for the skills needed in a democracy"*. Kun *"tietoinen aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen kohdistuva kasvatus"* / *"fostering of active and democratic citizenship"* pitäisi ulottaa myös maahanmuuttajiin, voimme miettiä, miksi sanasto näyttää liittyvän lastenhoitoon ja -kasvatukseen. "Kansalaisoppiminen" on ohjelman tuottamaa uutta sanastoa, ja elinikäinen oppiminen on yksi ohjelman tunnussanoista: "Kansalaisoppimisen, -toiminnan ja -vaikuttamisen tilasta ja sitä koskevista indikaattoreista ei ole vielä riittävästi tietoa ja demokratiaan kohdistuva tutkimus on ollut kokonaisuutena riittämätöntä."

Kaikille toiminta-alueille hahmotellaan seuraavaksi pääasialliset keinot, joilla tavoitteisiin pyritään. Suuri osa aktiviteeteista kohdentuu koulutukseen sen eri muodoissa.

Kansalaisoppiminen

Kansalaisoppimisen otsikon alla käsitellään kaikenlaiseen koulutukseen liittyviä toimia. Tavoitteena kouluissa on oppilaskuntatoiminnan, kerhotoiminnan ja erilaisten osallistumisprojektien kehittäminen sekä koulujen yhteistyö erilaisten organisaatioiden kanssa. Puhutaan yhteisöllisistä, kommunitaarisista menetelmistä ja virtuaalisesta kommunitarismista. Koulujen toimintakulttuuria tulisi muuttaa tukemaan aktiivista osallistumista: "Oleellinen haaste on viedä linjaukset käytäntöön ja suunnata riittävä panostus vähän osallistuviin". Erityisesti mainitaan Osallistuva oppilas, yhteisöllinen koulu -hanke, jossa on mukana noin 80 kuntaa ja kaikkien opettajankoulutusyksiköiden harjoittelukoulu.

Toinen erityisesti mainittu projekti on kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa -hanke, jota jatketaan yhteistyössä kuntien ja opettajaksi opiskelevien kanssa. "Luodaan valtakunnallinen kouluttajakoulutusverkosto tukemaan koulujen ja oppilaitosten toimintakulttuurin vuorovaikutuksellista rakennetta ja opetussuunnitelmaprosessin käytännön toteutusta." Opetushenkilöstön täydennyskoulutusta tuetaan ja kustantajiin otetaan yhteyttä oppimateriaalin tuottamiseksi eri koulutustasoille. Nuorten syrjäytymistä ehkäistään nuorten osallisuushankkeen kehittämien pysyvien käytäntöjen kautta. Tähän hankkeeseen kuuluu 38 osahanketta 70 kunnassa. Näiden osina käynnistetään nuorisovaltuustoja, nuorisoparlamenteja ja Nuorten ääni -kokouksia.

Vapaan sivistystyön piirissä lisätään kansalaisopintoja, koulutetaan alan henkilöstöä ja käynnistetään opintokerhojen kehittämissanke. "Lisätään vapaan sivistystyön kansalaisopintoja osin yhteistyössä yhteisöjen, yhdistysten, järjestöjen ja poliittisten kansalaisliikkeiden kanssa ja kehitetään näiden pedagogiikkaa." Tässäkin otetaan erityisesti huomioon maahanmuuttajat, joille kohdistetaan kieli- kulttuuri- ja kansalaisopintoja. Myös kansallinen mediakasvatushanke aloitetaan ja alan tutkimusta tehostetaan.

Miten kaikki tämä tapahtuu? Vapaan sivistystyön piirissä on tavattu tehdä sitä, mitä ihmiset toivovat, mistä he tekevät aloitteita tai millaiseen harrastustoimintaan löytyy kiinnostusta. Ensi näkemältä on vaikea kuvitella ihmisten valtiovallan ohjeistuksen mukaisesti ryntäävän erityisille "osallistumiskursseille", jollei tähän tunnu olevan kiinnostusta.

Kansalaistoiminnan tukeminen

Tavoitteena on osallistuva, keskusteleva, monimuotoinen, ihmisten tarpeet ja toiveet herkästi tunnistava kansalaisyhteiskunta, jonka asema selkeytyy, elinvoima kasvaa ja ajanmukaisia toimintamuotoja otetaan käyttöön. Kansalaisyhteiskunta vahvistaa demokratiaa kehittämällä demokratiassa tarvittavia kompetensseja, kanavoimalla ja vahvistamalla kansalaisten vaikuttamista ja kehittämällä osaltaan sosiaalista pääomaa. Oma ongelmansa on kysymys siitä, miten nyt vähän osallistuvat voivat päästä täysipainoiseen kansalaisuuteen. Julkisen vallan ensisijainen tehtävä on huolehtia kansalaistoiminnan ja yhteiskunnan suotuisista edellytyksistä. Tämä edellyttää kansalaistoimintaan vaikuttavien säädösten selkeyttä. Niin ikään tarvitaan kolmannen sektorin koulutusta, tutkimusta, kehittämistä ja tukemista.

Kansalaistoiminnan tukemiseksi tarkoitettuja toimia ovat esimerkiksi nämä:

- Selkeytetään järjestötoiminnan säädöspohjaa ja selvitetään nuorten uutta tapaa toimia.
- Selvitetään kansalaisjärjestöjen nykyistä paremmat mahdollisuudet kansainväliseen toimintaan Euroopassa ja maailmanlaajuisesti.
- Tehdään erillinen selvitys yleishyödyllisyyden määritelmästä.
- Käynnistetään kansalaistoiminnan yliopistollinen opetus ja tutkimus.

Ohjelmassa nimettyjä erityisiä kohderyhmiä ovat "nyt vähän osallistuvat", nuoriso sekä maahanmuuttajat, joiden katsotaan olevan erityisen koulutuksen tarpeessa.

Oma ongelmansa on kysymys siitä, miten nyt vähän osallistuvat voivat päästä täysipainoiseen kansalaisuuteen. Julkisen vallan ensisijainen tehtävä on huo-

lehtia kansalaistoiminnan ja -yhteiskunnan suotuisista edellytyksistä. Tämä edellyttää kansalaistoimintaan vaikuttavien säännösten selkeyttä.

Tuotetaan selvitys siitä, miten koulutus, sivistystyö ja järjestötyö voivat tukea nyt vähän osallistuvien ihmisten ja ryhmien kansalaistoimintaa ja kansalaisyhteiskuntaan kiinnittymistä.

Tuetaan maahanmuuttajien järjestäytymistä kulttuurisen identiteetin ja suomalaisen yhteiskuntaan integroitumisen näkökulmasta erityisesti lasten ja nuorten osalta.

Kansalaisvaikuttaminen

Kansalaisvaikuttamisella – päätellen englanninkielisestä käännöksestä – tarkoitetaan osallistuvan demokratian muotoja ja pääsyä tietoon (promoting participatory democracy and access to information).

Tavoitteena on kehittää osallistuvan demokratian menetelmiä niin, että kansalaisilla on mahdollisuus osallistua päätöksenteon prosesseihin hallinnon eri tasoilla. Demokratian keskeinen edellytys on kansalaisten luottamus hallintoon. Luottamus syntyy omakohtaisten kokemusten lisäksi osallistumisesta ja sille rakentuvasta kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksesta. Yksi edellytys on pääsy tietoon, tiedon riittävä saanti ja yhteiskunnallinen keskustelu. Suurimmat haasteet ovat uusien vaikuttamisen keinojen avaaminen ja yleisen osallistumisen lisääminen, mikä vaatii erityistä huomiota nyt vähän osallistuviin ryhmiin.

Mitä nämä uudet osallistumisen muodot sitten ovat? Paperi listaa seuraavia keinoja:

- Arvioidaan kansanäänestyksen ja kansanaloitteiden toteuttamista aiheesta laaditun selvityksen pohjalta.
- Avataan valtionhallintoa palveleva kansalaisten sähköisen kuulemisen uudistettu foorumi (otakantaa.fi) ja edistetään sen käyttöä hallinnossa.
- Jatketaan kansalaisten kuulemista koskevien yhteisten periaatteiden viemistä käytäntöön ja tuetaan sitä virkamiehille laaditulla käsikirjalla ja koulutuksella.
- Kehitetään pilottihankkeen avulla malli hallinnon ja kansalaisjärjestöjen vuorovaikutuksesta osana hankkeiden valmistelun ja päätöksenteon prosesseja.

- Tehdään rinnakkain OECD:n vastaavan kehitystyön kanssa suunnitelma kansalaisten osallistumisesta ja kuulemisesta niin, että siinä otetaan huomioon sähköinen kuuleminen, kansalaisjärjestöjen kuuleminen ja nyt vähän osallistuvien ryhmien vaatimat erityistoimet.
- Edistetään uuden nuorisotyölain mukaisten nuorten vaikuttamismahdollisuuksien ja kuulemisvelvollisuuden vaatimien verkkodemokratiavälineiden kehittämistä kuntien tieto- ja neuvontapalvelujen käyttöön.

Edustuksellinen demokratia

Jos edellä käsiteltiin toimia suoran demokratian edistämiseksi, on edustukselliselle demokratialle omistettu oma kappaleensa, joka tosin ei asetu paperia jäsentävän otsikoinnin logiikkaan vaan aivan omaksi kappaleekseen. Tämä herättää kysymyksiä siitä, miten suoran ja edustuksellisen demokratian suhde on ajateltu ratkaistavan. Kovin laajaa tai itsenäistä asemaa suoran demokratian muodoille ei ehkä ole ajateltu, vaan suoran demokratian rooliksi jää tukea edustuksellisen demokratian toimintaa.

Tavoitteena on laajaan osallistumiseen perustuva edustuksellinen demokratia. sen osana vaalit herättävät kiinnostusta, toimitetaan ajanmukaisin menetelmin ja mittaavat oikein kansalaismielipidettä. Vaalijärjestelmää ja ääntäjäiden aktivointia kehitetään niin, että äänestäminen perustuu hyvään tietopohjaan ja vetovoimaista edustuksellista demokratiaa tukeviin vaalikäytäntöihin. Kehitetään lainsäädäntöä ja kuntien hyviä käytäntöjä edustuksellisen kunnallisen demokratian ja poliittisen ohjauksen vahvistamiseksi erityisesti kuntien niissä toiminnoissa, joissa tehtäviä järjestetään välillisempien itsehallinnon ohjausmuotojen tai markkinaehtoisten ratkaisujen piirissä. Tuetaan puolueiden tehtäväkuvan ja toimintamuotojen uudistumista. Aloitetaan keskustelu kansalaisten mahdollisuudesta ymmärtää lakien sisältöä ja arvioida säädösympäristöään.

Tekstin loppulauseet menevät englanniksi näin:

Support will be provided to enable political parties to revise their tasks and ways of working. A discourse on citizens' prospects of being able to understand the contents of laws and appraise the legal provisions that form their environment will be launched.

Ohjelma siis tekee aloitteen puolueiden tukemiseksi, niin että ne jälleen löytävät tehtävänsä demokratiassa.

Selkeytetään yhdessä puolueiden kanssa niiden uusiutuvaa tehtäväkuvaa edustuksellisen demokratian keskeisinä toimijoina, erityisesti mahdollisuuksia poliittisten tavoitteiden prosessointiin ja yhteiskunnallisen keskustelun ylläpitämiseen.

Kehitetään yhdessä puolueiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa uusia keinoja äänestäjien kiinnostuksen lisäämiseksi.

Toimista edustuksellisen demokratian vahvistamiseksi mainittakoon lyhyesti seuraavat:

- Kunnallisen pormestarimallin mahdollistaminen.
- Kuntien omistajaohjauksen vahvistaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen.
- Kunnallisen demokratiatilinpäätöshankkeen jatkaminen.
- Vaalitietojärjestelmän kehittäminen ja sähköisen äänestämisen käyttöönoton selvittäminen.
- Tehostetun vaalitiedotuksen vakiinnuttaminen.
- EU:n parlamentin vaalien vaalijärjestelmän muutostarpeiden arvioiminen.
- Ulkomaalaisten äänestysmahdollisuuksien parantamisen selvittäminen.

Demokratia-asioiden hallinto

Toteutus-osion viimeinen kappale on omistettu "demokratia-asioiden hallinnolle" (administration of democracy-related matters, demokratiförvaltning; vertaa Peterson 2001; Amnå 2004). Asiana on, että tarvitaan erityinen hallinnollinen elin ohjelman seurantaan ja demokratia-indikaattoreiden monitorointiin.

Demokratia-asioidenhallinnon tehtävänä on kehittää hallinnon yhteistyötä demokratia-asioissa, seurata demokratia-indikaattoreita, tuottaa valtionhallinnon tarvitsemaa tietoa kansalaisvaikuttamisesta, tehdä aloitteita demokratian kehittämiseksi, ylläpitää kansanvallan tietoja ja taustoja tarjoavaa portaalia ja edistää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia valtionhallintoon myös tietoverkkoja hyväksikäyttäen.

Tähän tähtääviä toimia ovat:

- Tehostetaan demokratia-asioita koskevaa hallinnon yhteistyötä, seurataan demokratian ja sen edellytysten kehitystä ja tehdään aloitteita demokratian kehittämiseksi.
- Toteutetaan kansanvalta.fi-portaali, johon kootaan demokratiaa, kansalaisvaikuttamista ja demokradiapolitiikkaa koskevat tiedot opetusta, kansalaiskäyttöä, hallintoa ja alan tutkimusta varten.
- Valmistellaan demokradiapolitiikan luonnos jatkokäyttöä varten.

Hauskalla tavalla otsikko "demokratia-asioden hallinto" esiintyy tekstissä jo muodossa "demokratia-asiodenhallinto", valmiina hallinnonalana. Demokratia on nyt tuotettu policynä, erityisenä policy-alueena, joka edellyttää omaa hallintokoneistoa ja omia mittausinstrumenttejaan, joita monitoroidaan valtionhallinnon tarpeisiin.

Myös ohjelman mukainen jatkotyöskentely nähdään ministeriöiden välisenä koordinaatiorahkkehena, johon osallistuvat samat ministeriöt kuin jo ohjelman alussa: valtioneuvoston kanslia, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö ja opetusministeriö sekä hanketta edelleen koordinoiva oikeusministeriö. Muita hankkeeseen liittyviä tahoja ovat Kuntaliitto, puolueet ja kansalaisjärjestöjä. Ohjelmaan liittyvien ministeriöiden nimeämien virkamiesten ajatellaan muodostavan yhdyshenkilöverkoston. Erityisiä täsmennyksiä tehdään henkilöstökulujen osalta opetusministeriön pääluokassa opetustoimen henkilöstökoulutukseen, aikuiskoulutuksen kehittämiseen, kansalaisopistojen, opintokeskusten ja kesäyliopistojen käyttökustannuksiin sekä Veikkauksen ja Raha-arpajaisyhdistyksen voittovaroihin nuorisotyön edistämiseksi. Tällaisen hallinnonalan ministeri Leena Luhtanen sitemmin ehtikin perustaa oikeusministeriöön vielä Vanhasen ensimmäisen hallituksen viime kuukausina.

Mitkä ovat ohjelman tavoitteet?

Ohjelmatekstin loppukappale käsittelee asioiden nykytilaa ja tuottaa kuvan tulevaisuudesta. Siinä myös asetetaan tavoitteet ohjelman

toteutukselle. Vaikka tavoitteiden toteuttaminen todetaan vaikeaksi ja asia monimutkaiseksi, voi loppukappaleen tavoitteenmäärittelyä mielestäni pitää hyvinkin tarkkana.

Kansalaisvaikuttamisen muutokset ovat hitaita ja politiikkaohjelman vaikuttavuus edellyttää pitkäjänteistä työtä. Kansalaisvaikuttamisen seuranta-kehikko valmistellaan keväällä 2006 valmistuvan demokratian tietopohjaa käsittelevän selvityksen pohjalta. Lähtökohtana valmistelussa on että:

– Suomi palaa kansalaisoppimisen, kansalaistoiminnan, kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen, kansalaisvaikuttamisen ja sosiaalisen pääoman keskeisissä indikaattoreissa Euroopan parhaiden maiden joukkoon.

– Koululaisten yhteiskunnalliset tiedot pysyvät hyvinä ja halukkuus osallistumiseen on vähintään eurooppalaista keskitasoa; kansalaisvaikuttamista tukevien opintojen osuus vapaasta sivistystyöstä kasvaa.

– Äänestysprosentit nousevat kunnallis- ja eduskuntavaaleissa pohjoismaiselle tasolle; äänestäminen ei saisi jäädä alle 50 prosentin missään ikäryhmässä tai millään alueella; Suomi nostaa omalla osuudellaan Euroopan parlamentin vaalien äänestysprosenttia.

– Osallistuvan toiminnan osuus kansalaisten ajankäytössä kasvaa; nuorilla on mahdollisuus osallistua itselleen läheiseen harrastukseen; sosiaalisen pääoman mittarit kääntyvät kaikissa ikäryhmissä nousuun.

– Demokratiatilinpäätös otetaan käyttöön erityyppisissä kunnissa; puolueiden jäsenmäärä kasvaa ja puolueiden sisäinen demokratia ankkuroiduu kansalaismielipiteeseen.

Ohjelmaa on arvosteltu epämääräisyydestä ja konkretian puutteesta (HS 22.10.2006; Vihreä Lanka 22.12.2006; Nykypäivä 18.12.2006). Minusta kuitenkin näyttää, ettei näissä tavoitteissa ole mitään epämääräistä. Muita ongelmia ajattelisin kuitenkin voivan syntyä: Miten hallitus aikoo turvata koululaisten halukkuuden osallistua? Mitä hallitus aikoo tehdä turvatakseen vapaaehtoisen kansalaistoiminnan suuntautumisen juuri näille urille? Miksi ihmisten olisi omistettava jokin tietty prosentti vapaa-ajastaan kansalaistoiminnalle? Millainen prosenttiluku olisi riittävä? Voiko osallistua liikaakin? Miten hallitus aikoo suostutella ihmiset jälleen

liittymään puolueisiin? Ja miksi kansallisvaltioiden pitäisi kilpailla äänestysprosentilla?

* * *

Tekstiä lukiessa voi sanoa, että tämä varmastikin on tavallinen hallinnollinen teksti. Siinä käytetään hallinnollisen puheen standardisanastoja ja virallisen dokumentin tavanomaisia kerronnallisia rakenteita. Sitä voi kritisoida epämääräisyydestä: poliittista tahtoa ohjelman taustalta voi olla vaikea löytää. Tehdyt toimenpide-ehdotukset ovat ylipäättään hyviä, eikä niitä oikein voi kritisoida kukaan.

Toisaalta kritiikkiä epämääräisyydestä ja yleisyydestä voi ihmetelläkin. Ovathan ohjelman toiminnot melko tarkkaan nimetyt, työnjako ministeriöiden välillä vaikuttaa selkeältä ja tavoitteet on asetettu jopa erinomaisen tarkasti. Mutta auttaako se? Kuka itse asiassa voi ottaa vastuun siitä, että äänestysprosentit nousevat pohjoismaiselle tasolle, kun maassa ei kuitenkaan ole säädetty äänestämistä pakolliseksi?

Tekstin kerronnallinen kulku seuraa minkä tahansa uudistushankkeen tavanomaista mallia: alku tarjoaa kehyksen koko hankkeelle, tuottaa version menneestä ja sen jatkumona ongelman, murroksen historiallisessa kehityksessä, joka nyt tulisi korjata niin, että loistava menneisyys voisi jatkua myös tulevaisuuteen. Ongelman kuvaus on tarpeen, jotta uudistushankkeille saadaan perustelu.

Tekstin keskikohta jatkaa ongelman erittelyä ja samalla ratkaisujen kehittelyä.

Loppu palauttaa tasapainon ja korjaa ongelman joka tekstissä tuotettiin. Se osoittaa, miten asiat voivat jatkua alussa kuvatun historiallisen kehityksen mukaisesti ja miten loistavaa menneisyyttä voidaan jatkaa myös tulevaisuuteen.

Ohjelman toimenpide-ehdotukset perustuvat laajalti koulutuksen lisäämiseen, mikä ei tietenkään voi olla huono asia. Kansalaisten on hyvä olla paremmin koulutettuja ja informoituja. Koulutusta tarvitaan kaikilla tasoilla.

Muita ehdotuksia ovat:

- Osallistumista tulee mitata.
- Kansalaisyhteiskuntaa tulee tutkia.
- Median roolista tulee keskustella.
- Vaalitiedotuksen tulee olla aktivoivampaa. Parempi informaatio auttaa alhaisiin äänestysprosentteihin.
- Puolueiden roolista tulee keskustella.
- Kansalaisia tulee kuulla paremmin parantamalla pääsyä informaatioon, selkeyttämällä lainsäädäntöä ja hallinnon kieltä.
- Edustuksellista demokratiaa tulee täydentää suoran demokratian muodoilla.
- Tarvitaan hallinnollinen yksikkö huolehtimaan demokratiapolitiikasta.

Varmasti kaikista näistä asioista pitäisi keskustella enemmän ja niitä pitäisi tutkia lisää. Ja toki kaikki toimenpiteet ovat hyviä ja arvokkaita. Eihän mikään tästä voi olla väärin. Voiko mitään tästä ylipäättään arvostella? Ja mikä ihme voisi olla esteenä näiden toimien toteuttamiselle?

Seuraavassa kappaleessa siirryn käsittelemään niitä kontekstuaalisia muutoksia jotka voisivat vaikuttaa ehdotettujen toimien nopeaankin toteuttamiseen tai olla esteenä ohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen tiellä.

Konteksti

Pyrin nyt asettamaan tekstin kontekstiin, tutkimuskirjallisuuden kautta tuotettuun kuvaukseen siitä, mitä politiikassa on tapahtunut viime vuosikymmeninä. Teen tämän kuvaamalla uusia tapoja puhua politiikasta ja hallinnasta multilateraalisen valtion yhteydessä, jossa valtaa integraation ja alueellistumisen myötä jakautuu sekä ylös että alas. Kun kansallisvaltioiden kontekstit ovat näin muuttuneet, voidaan kysyä, mitä seurauksia tällä kehityksellä on ollut

demokratialle, osallistumiselle ja kansalaisuudelle. Ja kun uudet hallinnan muodot ovat muuttaneet hallinnon hallinnaksi, voimme kysyä, miten tämä kehitys on muuttanut politiikan ja hallinnon välisiä suhteita ja niin muodoin myös kansalaisuuden ja demokratian rakentumisen tapaa. Näiden kehityskulkujen myötä vallasta on tullut vaikeammin havaittavaa ja vastuusta vaikeammin vaadittavissa olevaa. Demokraattisen ohjauksen ja vastuuttamisen suhteet herättävät kysymyksiä. Miten osallistuminen voitaisiin tässä kontekstissa käsitteellistää niin, että osallistumisen merkitysmuutokset uudessa tilanteessa tulisivat otetuiksi huomioon?

Osallistuminen ja demokratia on perinteisesti käsitteellistetty luonnollistuneen kansallisvaltiojärjestelmän sisällä, jossa kukin valtio toimii suvereenina omalla alueellaan. Kansallisvaltioiden rajat tapasivat määritellä demarkaatiolinjan sisäpuolen ja ulkopuolen, järjestyksen ja anarkian välillä. Kansalaisuuden ideaali rakentui tämän kansallisvaltion asioihin osallistumisena, aktiivisena tai passiivisena. Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan aktiivinen toiminta oli valtiovallan ja hallinnan legitimizeetin ehto. Demokratian ideaali perustui kansalaisten osallistumiseen ja kansalaisten vaateiden ja hallituksen toimien vastaavuuteen, päätöksenteon ja toteutuksen läpinäkyvyyteen ja vastuun vaatimiseen viimeistään seuraavissa vaaleissa.

Edustuksellisessa demokratiassa kansalaisten osallistumisen oletetaan olevan poliittisen järjestelmän syöte, joka säännöllisesti pidetyissä vaaleissa testaa valittujen edustajien vastuullisuuden. Systeemin tuotos ovat päätökset, joita panee toimeen hallinto ja sen puolueeton virkamiehistö. Tämän terminologian mukaisesti demokratiassa on kyse kansan tahdon ilmaisemisesta ja toteutumisesta, kun taas hallinnossa on kyse ylhäältä alaspäin toteutuvasta ohjauksesta ja kyvystä kontrolloida yhteiskunnallista muutosta.

Tämä ei enää pidä paikkaansa. Puolueet ovat muuttuneet jäsenjärjestöistä median kautta toimiviksi vaalien toimeenpanijoiksi. Median merkitys on kasvanut, koska puolueiden sijasta media hoitaa nyt välitystehtävää poliittisen päätöksenteon ja kansalaisten

välillä. Myös median sisältö on muuttunut, kun politiikka median esityksissä henkilöityy. Kun puolueiden jäsenjärjestöluonne heikkenee, äänestyspäätökset perustuvat entistä enemmän puoluejohtajien henkilökohtaiseen miellyttävyyteen. Kansalaisyhteiskunnan tehtäväkään ei enää ole toimiminen kansalaisten etujen artikuloijana vaan niiden palveluiden tuottajina, joita julkinen sektori ei enää tuota.

1970-luvulta alkaen kansalaisia ja äänestäjiä on puhuteltu enemmänkin hyvinvointipalvelujen saajina kuin poliittisina toimijoina. Kehittyneissä hyvinvointivaltioissa päätösten jakovaikutuksista tuli entistä tärkeämpiä. Globalisoituneiden kansallisvaltioiden talouspolitiikat ovat kuitenkin kyetneet jakamaan entistä vähemmän. Kun hyvinvointivaltioitehtäviä on leikattu ja supistettu, ne on usein delegoitu kolmannelle sektorille, kansalaisyhteiskunnalle, jota ei käsitetä poliittisena toimijana vaan palveluiden tuottajana. Mary Kaldor (2003) kirjoittaa, että aikaisemman kauden kansalliset sopimukset ovat muuttuneet ontoiksi. Sitoutuminen on vähentynyt molemmin puolin, sekä kansalaisten että valtion puolelta: kansalaisten lojaalisuus valtiota kohtaan on vähentynyt mutta niin myös valtion halu ja kyky turvata sosiaalisia, taloudellisia tai poliittisia oikeuksia ja niiden materiaalista toteutumista. Muodolliseen poliittiseen päätöksentekoprosessiin on petytty, mikä on johtanut lisääntyvään apatiaan ja turhautumiseen.

Hallintaa ja monitasoista hallintaa käsittelevä kirjallisuus on herättänyt kysymyksiä ohjauksesta ja ohjauskyvystä, mutta myös hallinnallistumisen seurauksista päätöksenteon läpinäkyvyydelle ja vastuullisuudelle (Pierre ja Peters 2000; Bache ja Flinders 2004; Kjaer 2004). Hallintaverkostojen roolista keskustellaan entistä enemmän. Niin myös hallintaverkostojen ja edustuksellisen demokratian ongelmallisesta suhteesta (esim. Sörensen ja Torfing 2005). Kansalaisuuden nähdään tämänkin keskustelun myötä muuttuvan kuluttajuudeksi. Jostakin syystä myös kansalaisjärjestöjen muuttuvasta roolista puhutaan nykyisin sosiaalisen pääoman käsitteistöllä, siis talouden termin (Rothstein ja Stolle 2003).

Uuden hallinnan sanotaan kuvaavan sitä, miten keskusta on vuorovaikutuksessa yhteiskunnan ja itseohjautuvien verkostojen kanssa. Ohjauksen ongelmista on edetty ehdotuksiin ja järjestelyihin, joissa asianomaiset otetaan mukaan vaikuttamaan ja siten taataan päätösten tehokas toimeenpano. Verkottuminen ja lobbaus päätöksenteon eri vaiheissa voi helpottaa päätösten toimeenpanoa mutta ei välttämättä tasapuolisesti kaikkien edun mukaisesti. Kaikki kansalaiset eivät osallistu, verkostoidu ja lobbaa tasa-arvoisesti.

Kysymys ei olekaan vain ohjauksesta vaan myös vastuullisuudesta ja edustuksellisuudesta. Kun perinteisten osallistumismekanismien tehottomuutta on yritetty parantaa kompensoivilla malleilla kansalaisten päätöksenteon avoimuuden suoraksi lisäämiseksi, ovat nämä mallit aiheuttaneet oikosulun (Kjaer 2004, 15). Tämä johtaa paradoksiin, jossa ihmisten suora osallistaminen uusiin verkostoihin onkin tuottamassa vastuullisuuden pakoa ja päätöksenteon yksityistymistä entisestään.

Policy-verkostoissa valta ei sijaitse missään keskuksessa eikä se ole kenenkään hallussa. Valta on diffuusia ja se perustuu toimijoiden välisiin suhteisiin. Jäsenyys verkostossa on kuitenkin rajoitettua eikä edustuksellista suhteessa koko väestöön. Jos hallinnolliset tehtävät ovat fragmentoituneet, niin varmaan on myös vastuu. Kun keskusta ei oleteta olevan, ei vastuutakaan voi siltä vaatia. Verkostojen toiminta voi olla toteutuksen kannalta tehokasta, mutta kysymystä sen demokraattisuudesta voi pohtia.

Ja edelleen on myös niin, että vaikka rajojen avautuessa ja kansallisvaltion suvereenin päätöksentekokapasiteetin suhteellistuesssa keskustelut kansalaisuudesta ovat laajenneet ja moninaistuneet, ne ovat myös irronneet substantiaalisesta ankkuristaan. Kansalaisuudella voidaan tarkoittaa monia asioita, mutta niin kauan kuin globaali demokratia ei varsinaisesti toteudu tai EU-kansalaisuus säilyy marginaalisena potentiaalina, kansallisvaltio on tärkein kehys, jonka kautta kansalaisuus voi toteutua – ja sekini siis vähemmän kuin ennen (King ja Kendall 2004; Richards ja Smith 2002; Pattie, Seid ja Whiteley 2004).

Kun siis "vanhoina aikoina" demokratia käsitettiin välitykseksi pohjalta huipulle, jossa kansalaiset toimivat etujensa puolesta, päättäjät sovittelevat näitä etuja yhteen ja hallinto toteuttaa näitä päätöksiä – välittäen huipulta pohjalle – tämä malli ei enää päde. Jotkut jopa väittävät, että systeemin kiertokulku on kääntynyt päinvastaiseen suuntaan niin, että hallinto nyt esittää vaateita puolueille ja kansalaisille (Lindvall ja Rothstein; Österud ja Selle 2006).

Perinteisen demokratiamallin kannalta suhteet politiikan ja hallinnon välillä näyttävät muuttuneen: uudet hallinnan käytännöt ovat ottaneet haltuun politiikan aluetta. Entistä laajemmat alueet on epäpolitisoitu, muutettu hallinnoksi. Hallinto/hallinta on monimurkaistunut, ja siltä on vaikea vaatia läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Myös kansalaisuuden käsitteellistämisen tapa on siirtynyt politiikan repertoaarista hallinnan repertoaariin. Kansalaisia kutsutaan mukaan hallintaan, mutta enää ei puhutakaan osallistumisesta vaan osallistamisesta. Voit silti vielä vaikuttaa mutta nyt palvelujen kuluttajana.

Ajan trendinä voi siis nähdä hallinnan lokalisoitumisen, julkisen alueen privatisoitumisen, kansalaisuuden muuttumisen kuluttajuudeksi ja siten poliittisen osallistumisen epäpolitisoitumisen. Demokratiasta on tullut managementiä.

Siksi ei olekaan ihme, jos kansalaisten osallistuminen länsimaissa on vähentynyt. Jos osallistumisen merkityksellisyys on muuttunut, on toki vähemmän mielekästä osallistua vanhaan tyyliin. Vähenevä osallistuminen tai äänestämättä jättäminen on järkevä reaktio niihin kontekstuaalisiin muutoksiin, joita edellä kuvattiin.

Johtopäätöksiä

Palaten takaisin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tekstiin voimme nyt verrata tekstiä edelliseen tutkimuskirjallisuuden kautta tuotettuun kontekstin kuvaukseen.

Metodologisesti tätä voi pitää kontribuutiona politiikan retoriiseen tai diskurssianalyttiseen tutkimukseen (esim. Howarth ja

Torfin 2005). Katsotaan, tarjoaisiko tämä tutkimustapa vaihtoehdon vaikkapa kvantitatiivisten kyselytutkimusten metodologiselle individualismille, jonka sanotaan individualisoivan ongelmat irrallisiksi konteksteistaan ja merkitysyhteyksistään. Kun aiheena on poliittisen osallistumisen epäpolitisoituminen, on syytä etääntyä valmiista oletuksista siitä, mitä politiikka on, missä se sijaitsee tai missä sitä tehdään. Ajattelen politiikan olevan kiistoja siitä, miten todellisuus määritellään ja konflikteja niiden todellisuusmääritelmien ympärillä. Niinpä ”poliittinen osallistuminenkaan” ei ole luonnollinen fakta vaan kiistanalainen käsite, jonka merkityksellistymistä ohjaavia tulkintaperinteitä voi tarkastella myös kriittisesti.

Retorinen lähestymistapa sallii minun kysyä, mitä tekstissä sanotaan, mutta myös kuka siinä puhuu ja kenelle, missä kontekstissa ja millaisin vastaanoton mahdollisuuksin (esimerkiksi vastarinta, sopeutuminen tai valtaistuminen).

Lähetäjän ja vastaanottajan suhteita tarkastellessa joutuu kysymään, miksi tämä hyvää tarkoittava, poliittista osallistumista ja demokratiaa edistämään pyrkivä teksti tulee keskuksesta eikä kansalaisten parista. Ovatko siinä tehdyt ehdotukset ja tavoitteet mahdollista toteuttaa ja miltä onnistunut tavoitteiden saavuttaminen näyttäisi? Onko tekstissä käytetty tulkintakehys demokratian vai hallinnan repertoaaria? Miten teksti rakentaa kansalaisen paikan ja miten se käsitteellistää demokratian? Mitä siinä politisoidaan ja mitä epäpolitisoidaan? Millaisia valtasuhteita tekstissä tuotetaan ja millaisia valtasuhteita implikoidaan tekstin tuottajan ja vastaanottajan välille?

Retoriikan keskeiset käsitteet, ethos, pathos ja logos johtavat kysymään, kuka tekstissä puhuu kenelle.

Kuka on tekstin lähettäjä? Miten hän esittää itsensä tai ilmaisee omaa positiotaan tekstin kautta? Hallinnolliset tekstit käyttävät yleensä passiivimuotoa ja neutraaleja ilmaisuja. Asioita yleensä kehitetään ja edistetään, ilman että ketään erityisesti ilmoitettaisiin teon tekijäksi. Todellisuudessa tiedämme, että tekstin lähettäjä on

koalitiohallitus ja ministeriöt yhdessä, käytännössä tekstin ovat varmaan tuottaneet jotkut virkamiehet "viran puolesta". Retorisin käsittein voimme olettaa, että lähettäjä uskoo kykenevänsä lähettämään tämän viestin ja siis toteuttamaan ehdotetun suuntaisia muutoksia. Tekijä ottaa itselleen auktoriteetin position, joka tullee viran mukana, tai ainakin hän pyrkii retorisesti tuottamaan itselleen tuon position.

Kuka sitten on tekstin vastaanottaja? Kuten yllä, vastaanottaja on toinen byrokraatti, ehkä poliitikko, joka on erityisesti kiinnostunut aiheesta. "Todellisuudessa" tekstin ulkopuolella ohjelmasta ei ole käyty laajaa julkista keskustelua. Käyty keskustelu näytti enemmänkin suuntautuvan poikkihallinnollisen politiikkaohjelman konseptin arviointiin kuin kansalaisvaikuttamisen teemaan sinänsä. Kun valtio-opin metodikurssini syksyllä 2006 harjoitteli tämän tekstin analysointia, ihmetystä herätti se, miksei kukaan ollut kuulut ohjelmasta aikaisemmin.

Missä on kansalainen? Kansalainen on tekstin esittämien hallinnollisten toimien kohde. Kun "Suomesta" tekstin alussa tulee historian halki matkustava kollektiivinen subjekti, johon "mekin" kuulumme, kansalaisesta tulee kouluttamisen ja opettamisen kohde. Hyvää tarkoittava puhe kansalaisten osallistumisesta voi näyttäytyä myös kansalaisen holhouksena (suomen kielestä puuttuva sana *patronizing* kuvaisi asiaa paremmin). Se "ongelma", jonka teksti konstruoi, ei niinkään koske järjestelmän puutteita tai kontekstissa tapahtuvia muutoksia, jotka ovat voineet muuttaa poliittisen osallistumisen merkityksellisyyttä. Vika on ihmisten käyttäytymisessä, ja heidät täytyy saada käyttäytymään toisin. Demokraattisen vaikuttamisen kontekstuaaliset mahdollisuudet ovat kokeneet mullistavia muutoksia, mutta vikaa ei etsitäkään näiden muutosten analysoinnista vaan individualisoidun äänestäjäparan tyhmyydestä ja laiskuudesta.

Muitakin kysymyksiä teksti herättää:

– Miksi kertomus on alusta loppuun konstruoitu kansalliseksi tarinaksi, jossa viittaukset ulkomaailmaan ovat sivuhuomautuksia? Osallistumisen

ajatellaan edelleen kohdistuvan ensi kädessä kansallisvaltiokehyykseen, johon EU-kansalaisuus tai globaalikin kansalaisuus tuo vain jotakin lisää edellisen ohkeen, mutta ei laadullisesti muuta mitään.

– Miksi hallituksen (valtionhallinnon) ja puolueiden, mutta myös median, suhde on konstruoitu niin, että hallinto on lähettäjä ja puolueet, media ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat vastaanottajia?

– Miksi demokratia konstruoidaan policynä, "demokratiapolitiikkana", joka tarvitsee oman byrokratiansa ja seurantainstrumenttinsa (demokratiaindikaattorit)? Miksi demokratia ei ole koko järjestelmän ominaisuus?

– Miksi niin paljon energiaa ja toimenpide-ehdotuksia kohdennetaan juuri kasvatukseen, valistukseen ja koulutukseen? Kansalaisia halutaan kouluttaa kaikilla tasoilla, kouluissa, aikuiskoulutuksen piirissä, jopa vapaa-ajalla. Maassa, jossa koulutustaso on verrattain hyvä, pyrkimys väestön kouluttamiseen ja valistamiseen herättää kysymyksen siitä, kuinka tyhmiä meidän oikeastaan nyt ajatellaan olevan.

– Miksi kansalaiset hierarkisoidaan normaaleihin ja "vähän osallistuviin" ongelmaryhmiin, joiden vielä ajatellaan tarvitsevat "kypsymistä"? Ohjelmasta tuotettu populaariversio, esite laajempaan jakoon, olikin otsikoitu "kohti kypsää poliittista kulttuuria", mikä implikoi poliittisen kulttuurin seuraavan ihmisen elämän kulkua. Eihän koulutus tietenkään koskaan voi olla pahasta, mutta resurssien allokointi tuo myös mieleen koulujärjestelmän aiemat ja nykyisetkin väestön kansallistamistehtävät ja koulutuksen integroivan roolin kansallisvaltion rakennusvaiheessa.

– Miksi aktiivisuutta pitää mitata? Miksi seurantatiedon ajatellaan olevan kvantitatiivista?

– Miksi kansallisvaltioiden välillä vallitsee kilpailu äänestysprosentteista ja osallistumisluvuista?

Olen tässä tekstissä pyrkinyt jäljittämään ohjelmatekstiin sisältyvää näkökulmaa ja siinä ilmeneviä luonnollistuneita puheenparsia, oletuksia ja arvotuksia. Asioiden esittämisen näkökulmaksi löytyy kansallisvaltion keskushallinnon näkökulma. Tämän toteamista voi pitää itsestäänselvyytinä: toki keskushallinto kirjoittaa keskushallinnon näkökulmasta. Sen hyvää tarkoittava pyrkimys voi kuitenkin asettua varsin paradoksaaliseen asemaan, jos näkökulma valitaankin toisin. Mitä jos...

Mitä jos tässä olisikin ollut kontekstuaalisten muutosten analyysistä lähtevä kartoitus siitä, miten pienen maan suhteellisen hyvin koulutettujen ihmisten ja täysijärkisten kansalaisten on mahdollista tehdä politiikkaa monimutkaisessa kansainvälisessä ympäristössä sen eri tasoilla? Mitä jos se paperi olisikin lähtenyt, ei hallinnon vaan kansalaisten näkökulmasta, tavoitteenaan jos nyt ei vapautuminen eli liberaatio niin ainakin deliberaatio ja kontestaatio, keskustelu ja kiistanalaiseksi tekeminen? Mitä jos se olisikin aloittanut keskustelun kansalaisten näkökulmasta?

Lähteet

- AMNÅ, ERIK. 2004. *Playing with Fire: Or: Why the Swedish Mobilization for Participatory Democracy Had to Fail*. Paper presented at the panel "The democratic audits in the Nordic states" at Workshop on Small States, CSS; University of Iceland, Reykjavik 16–18 September 2004.
- BACHE, IAN JA MATHEW FLINDERS (toim.). 2004. *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Citizen Participation Policy Program in Government Strategy Document. 2006. [<http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Kansalaisvaikuttamisenpolitiikkaohjelma/Tietoaohjelmasta/lang=en>]. 5.1.2007.
- Hallituksen strategia-asiakirja. 2006. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. *Valtioneuvoston kanslian julkaisuja* 3/2006.
- Helsingin Sanomat 31.9.2006. Petri Eerola: Politiikkaohjelmia vielä kehitettävä.
- Helsingin Sanomat 22.10.2006. Hallituksen politiikkaohjelmia arvostellaan ontoiksi ja tehottomiksi.
- Helsingin Sanomat 7.1.2007. Vanhanen: Politiikkaohjelmille omaa "käyttörahaa".

- HOWARTH, DAVID JA TORFING, JAKOB (toim.). 2005. *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*. Houndmills: Palgrave.
- KALDOR, MARY. 2003. *Global Civil Society: An Answer to War*. London: Polity Press.
- KANTOLA, ANU. 1998. Vaara sisällämme: Historiallinen dokumentti hallinnan tekstinä. Teoksessa Marja Keränen (toim.), *Kansallisvaltion kieliooppi*. Tampere: Vastapaino.
- KERÄNEN, MARJA 2000. "Talous" ja "politiikka" talouspoliittisessa puheessa. Teoksessa Tiina Vainio (toim.), *Naisten talouskirja*. Helsinki: Gaudeamus.
- KING, ROGER JA KENDALL, GAVIN. 2004. *The State, Democracy and Globalization*. Houndmills: Palgrave.
- KJAER, ANNE METTE. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity.
- LINDVALL, JOHANNES JA ROTHSTEIN, BO. 2006. Sweden: The Fall of the Strong State. *Scandinavian Political Studies* 29:1, 47–63.
- Nykypäivä 18.12.2006. Edistämisen kehittämistä. [<http://www.verkkouutiset.fi/arkisto/paakirjoitus/101260.html>].
- PALONEN, KARI JA SUMMA, HILKKA (toim.). 1998. *Pelkkää retoriikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- PATTIE, CHARLES, SEYD, PATRIC JA WHITELEY, PAUL. 2004. *Citizenship in Britain: Values, Participation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PERELMAN, CHAIM. 1996. *Retoriikan valtakunta*. Tampere: Vastapaino.
- PETERSON, OLOF. 2001. *Demokratipolitik*. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- PIERRE, JON JA PETERS, B. GUY. 2000. *Governance, Politics and the State*. Houndmills: MacMillan.
- RICHARDS, DAVID JA SMITH, MARTIN J. 2002. *Governance and Public Policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press.
- ROTHSTEIN, BO JA STOLLE, DIETLIND. 2003. Introduction: Social Capital in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies* 26:1, 1–26.

- SUMMA, HILKKA. 1989. *Asuntopolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 17. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- SÖRENSEN, EVA JA TORFING, JACOB. 2005. The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies* 28:3, 195–218.
- Vihreä Lanka 22.12.2006. Kovia paketteja. [<http://www.vihrealanka.fi/node/199>].
- VOLOŠINOV, VALENTIN. 1990. *Kielen dialogisuus*. Tampere: Vastapaino.
- ÖSTERUD, ÖYVIND JA SELLE, PER. 2006. Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norway? *Scandinavian Political Studies* 26:1, 25–46.