

Tiia-Maria Erkkilä
Pro Gradu - tutkielma
Hallintotiede
2017

Deliberatiivisuus ja sen arvot uusimuotoisessa paikallisdemokratiassa

Puheenjohtajien näkemykset deliberaation toteutumisesta Rovaniemen aluelautakunnissa

SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä	4
1. JOHDANTO	5
1.1 Johdatus tutkimukseen	5
1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen relevanttius	11
2. DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN TEORIAT	15
2.1 Demokratian deliberatiivinen käänne - liberaalista demokratiasta deliberatiiviseen	15
2.2 Deliberatiivisen demokratian teorit	25
2.2.1 Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria deliberatiivisessa kontekstissa	28
2.2.2 Habermasin teoria kommunikatiivisesta rationalisuudesta	30
2.2.3 Dryzek ja teoria yksilön preferenssien muutoksesta deliberatiivisessa prosessissa	34
2.2.4 Deliberatiivisen demokratian uudet teorit	37
3. DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN ARVOT	42
3.1 Deliberaation legitimiteetti ja kollektiivinen päätöksenteko	42
3.2 Poliittinen tasa-arvo ja inklusiivisuus	47
3.3 Deliberatiivinen keskustelu ja julkinen harkinta	49
3.4 Preferenssien muuttaminen	54
3.5 Kehittyvä puheenjohtaja ja yksilön itsenäinen demokratiataitojen kehittäminen	56
4. EMPIIRINEN TUTKIMUSASETELMA	62
4.1 Deliberaation tutkimus kansainvälisessä ja kotimaisessa kontekstissa	62
4.2 Deliberaatio ja asukkaiden osallistuminen Rovaniemen aluelautakuntamallissa	67
4.2.1 Puheenjohtajien rooli aluelautakuntamallissa	67
4.2.2 Rovaniemen aluelautakuntien demokraattinen ulottuvuus	68
4.3 Tutkimusaineisto ja -menetelmä	72
5. TUTKIMUSTULOSTEN ESITTELY	77
5.1 Deliberatiiviset arvot aluelautakuntien päätöksenteossa - tutkimustulosten esittely	77
5.2 Tutkimustulosten esittely teemoittain	80
5.2.1 Päätöksenteon kollektiivisuus ja legitimiteetti	80
5.2.3 Poliittinen tasa-arvo ja inklusiivisuus päätöksenteossa	84
5.2.3 Deliberatiivinen keskustelu ja julkinen harkinta	89
5.2.4 Yksilön preferenssien muuttuminen	93
5.2.5 Puheenjohtajan ja asukkaan demokratiataitojen kehittyminen	98
6. POHDINTA & JOHTOPÄÄTÖKSET	102
LÄHTEET	110
LIITTEET	115

LIITTEET:

Liite 1. Kartta Rovaniemen aluelautakunta-alueista 2013-2016	116
Liite 2. Rovaniemen uudet alueelliset toimikunnat vuodesta 2017 alkaen	116
Liite 3. Aluelautakuntien puheenjohtajille ennen haastatteluja jaettu haastattelukymysten teemoitus	117–118

KUVIOT:

Kuvio 1. Yankelovichin (2011) ’Kansalaisen oppimisen kasvukäyrä’	58
---	----

TAULUKOT:

Taulukko 1. Tutkimukseen osallistuneiden aluelautakuntien perustiedot	70
Taulukko 2. Haastatteluaineiston teemoitus deliberatiivisen demokratian kriteerien pohjalta	79
Taulukko 3. Deliberaation legitimiteettin ja kollektiivisen päätöksenteon alakäsitteet	81
Taulukko 4. Poliittisen tasa-arvon ja inklusiivisuuden alakäsitteet	85
Taulukko 5. Deliberatiivisen keskustelun ja julkisen harkinnan alakäsitteet	91
Taulukko 6. Yksilön preferenssien muuttumisen alakäsitteet	94
Taulukko 7. Puheenjohtajan ja yksilön demokratiataitojen kehittymisen alakäsitteet	99
Taulukko 8. Deliberatiivisen demokratian kriteerit ja arvoihin liitettävät ydinkäsitteet	103

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Deliberatiivisuus ja sen arvot uusimuotoisessa paikallisdemokratiassa - Puheenjohtajien näkemykset deliberaation toteutumisesta Rovaniemen aluelautakunnissa

Tekijä: Tiia-Maria Erkkilä

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ

Sivumäärä: 118

Vuosi: 2017

Tiivistelmä

Länsimaissa 1900-luvulla tapahtunut käänne liberaalista demokratiasta deliberatiiviseen demokratiaan on haastanut myös suomalaisen kunnallishallinnon kehittämään vaihtoehtoisia toimintatapoja paikallisdemokratian järjestämiseen. Huomiota on kiinnitetty etenkin asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen ja julkisen päätöksenteon siirtämiseen sinne, missä sen konkreettiset vaikutukset parhaiten näkyvät eli kyläalueille.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu tieteellisessä tutkimuksessa aiemmin taka-alalle jääneitä, deliberatiivisissa demokratiateorioissa esiintyviä arvoja, joita on tulkittu Rovaniemen aluelautakuntien julkisessa päätöksenteossa. Aluelautakuntamalli on osa kaupungin laajempaa organisaatiouudistusta, jonka tarkoituksena on lisätä aluelautakunnille oman alueensa palvelutarjonnan suunnitteluun ja järjestämiseen liittyvää vastuusta asteittain. Tavoitteena oli luoda parempi ymmärrys arvojen merkityksestä vuorovaikutuksellisessa päätöksenteossa sekä tuottaa uutta tietoa aluelautakuntatoiminnan kehittämisen ja asukkaiden osallistamisen tueksi. Tutkimus on toteutettu tapaustutkimuksena ja aineiston keruu tapahtui haastattelemalla neljää aluelautakunnan puheenjohtajaa. Empiirinen aineisto on analysoitu laadullisen aineiston sisällönanalyysin perinteitä seuraten.

Deliberatiivisten arvojen toteutuminen aluelautakuntien päätöksenteossa onnistuu pitkälti asukkaiden oman aktiivisuuden ja sosiaaliseen vuorovaikutukseen kautta, mutta myös puheenjohtajan kyvykkyydellä on vaikutusta päätöksenteon onnistumiseen. Arvot koettiin toimintaa ohjaavina sekä päätöksentekoa oikeuttavina. Aluelautakuntien koettiin onnistuneen päätöksenteossa hyvin. Toiminnalle toivottiin jatkoa myös kokeilujakson jälkeen.

Tutkimus ei pyri analysoimaan, miten teorioista havaitut deliberatiiviset arvot ilmenevät empiirisessä aineistosta. Kyse on pikemminkin tutkijan omasta, arvoihin ilmenemiseen liittyvästä tulkinnasta sekä näiden tulkintojen saattamisesta keskusteluun teorioiden kanssa.

Avainsanat: aluelautakunta, arvot, deliberatiivinen demokratia, paikallishallinto, päätöksenteko

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X

1. JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkimukseen

Tässä pro gradu-tutkielmassani tutkin deliberatiivisten arvojen toteutumista Rovaniemen aluelautakuntamallissa, jossa alueellinen päätöksenteko on tuotu maaseutualueiden kylien asukkaiden keskuuteen. Deliberatiivisen demokratian arvoja ei ole tiettävästi tutkittu aikaisemmin paikallishallinnon kontekstissa. Tutkimus tuo siis hallintotieteen kenttään uutta tutkimustietoa, mikä tekee teoriakirjallisuuden näkökulmasta aiheen tutkimisesta myös relevanttia. Mikä sitten tekee demokratiateorioiden ja tässä tapauksessa deliberatiivisten arvojen tutkimuksesta haastavaa ja miksi siihen liittyvää tutkimusta ei ole tehty vielä laajalti? Antiikin Kreikan poliisiin ulottuvasta historiastaan huolimatta deliberatiivisia demokratiaa ei ole kyetty hyödyntämään tarvittavalla dynaamisuudella modernissa yhteiskuntapolitiikassa. Julkista keskustelua ja harkintaa on käytetty usein instituutioiden perustamisvaiheessa, mutta tosiasiallisessa hallinnollisessa toiminnassa sen rooli on jäänyt osaksi huomioimatta (Bohman 2000, 23). Kunnallisdemokraattisen päätöksenteon prosessit ovat juuri niitä tilanteita, joissa deliberatiivisia arvoja olisi ensisijaisen tärkeä hyödyntää, mikäli kansalaisten todellisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia halutaan lisätä.

Demokratiateorioiden laajuus altistaa ne myös yhteiskunnalliselle kritiikille, sillä kovin laajojen teorioiden tutkiminen käytännönläheisesti voi johtaa usein liiallisiin yleistyksiin asioiden tilasta. Myös tutkimusten avulla saatujen tulosten analysointi ja tulkinta voivat olla ylimalkaisia tai puutteellisia. Sen sijaan demokratian toteutumista tarkastellessa tulisi kiinnittää huomiota kansalaisten itsemääräämisoikeuden asteeseen ja todellisen päätösvallan esiintymiseen. Muun muassa Postone (1992) on todennut, että modernin yhteiskunnan valtiot keskittyvät liikaa universaalin äänioikeuden kautta tapahtuvaan asukkaiden osallistamiseen. Tämä on johtanut olosuhteiden kontrollointiin ja marginaalisesti rajoitettujen intressiryhmien siirtymiseen politiikkaan, mikä ei ole lisännyt yhteiskunnan valmiuksia demokratiassa. (Postone 1992, 165.) Fishkinia (1991) ja Mutzia (2006) mukailleen kasvokkain tapahtuva vuorovaikutus ja poliittinen osallistuminen tekevät deliberatiivisesta demokratiasta rajoja ylittävän ja intressiryhmiä yhdistävän toimintatavan. Deliberatiivinen demokratia on laajalti yhteiskunnissa tunnustettu teoria siitä, miten kommunikatiivista vuorovaikutusta hyödyntämällä voidaan saavuttaa konsensus sekä löytää toimintaa ohjaavat, universaalisti hyväksytyt arvot.

Tutkimukseni tausta löytyy Valtioneuvoston periaatepäätöksestä (OM 17/2010), jonka mukaan tulevaisuuden suomalaisessa demokratiapolitiikassa ja julkisessa päätöksenteossa on otettava huomioon deliberatiiviset osallistamistavat sekä deliberatiivisten arvojen toteutuminen kunnallisessa päätöksenteossa. Tavoitteena on, että julkisen sektorin organisaatioissa kiinnitettäisiin yhä enemmän huomiota kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen ja yhdenvertaistamiseen, mitkä ovat deliberatiivisen demokratian kriteereihin kuuluvia arvoja. Periaatepäätöksessä on mainitaan muun muassa sekä hallinnon, päätöksentekijöiden että kansalaisten välisestä yhteistoiminnallisesta valmistelusta, jossa on otettava huomioon julkinen harkinta ja keskustelu. Päätöksessä painottuvat kansanvalta, osallistuva ja aktiivinen kansalainen, jolloin myös demokratian toteutumisen keskeiseksi edellytykseksi koetaan ”julkinen kansankeskustelu, jossa keskustelijat tuovat esille omia mielipiteitään ja kokemuksiaan ja muodostavat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa yhteisiä näkemyksiä” (OM 17/2010, 18). Periaatepäätös sisältää maininnan myös nuorille suunnatusta demokratiakasvatuksesta sekä siihen liittyvistä kuulemis- ja osallistumismahdollisuuksista, joiden avulla deliberatiivinen demokratia ja -kasvatus voidaan laajentaa koskettamaan kaikkia väestön ikäluokkia tasa-arvoisesti. Samalla vahvistetaan kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua asuinympäristönsä kehittämiseen kollektiivisesti.

Suomessa kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista säädellään laajalti jo lakitasolla¹: julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua itseään ja ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Yksilöille tulee tarjota tasa-arvoiset ja yhdenvertaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kaikilla julkisen hallinnon tasoilla (OM 17/2010). Valtionhallinnon linjaamien demokraattisten kokonaisuudistusten joukossa voidaan havaita olevan viitteitä myös deliberatiivisten demokratiakäytäntöjen laajentamiseen, kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen osaksi paikallishallintoa. 2010-luvun demokratiapolitiikan tavoitteiksi hallitus on linjannut valtiotason edustuksellisen demokratian vahvistamisen lisäksi myös kuntien poliittisen ohjauksen kehittämisen. Myös uudessa Kuntalaissa² on korostettu kansalaisosallistumista ja suoran demokratian kehittämistä muun muassa kansalaisaloitteellisuuden kautta, hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kehittämisen hyödyntämällä kolmannen sektorin palveluja sekä demokratiakasvatuksen lisäämisen kaikilla elämänkaaren alueilla. Demokratian kehittämistä on käsitelty mainitun selonteon lisäksi myös

¹ ks. esim. Perustuslaki (731/1999), Kuntalaki (365/1995), Julkisuuslaki (621/1999) ja Hallintolaki (434/2003)

² Kuntalaki 410/2015

kuntalain vuoden 2015 kokonaisuudistuksessa sekä oikeusministeriön työryhmissä. (VM 14/2014; 9–10).

Deliberatiivisen demokratian tehtävä on tuoda julki demokraattinen päätöksentekotapa, jossa kaikille kansalaisille taustoista huolimatta taataan yhdenmukaiset mahdollisuudet osallistua julkiseen keskusteluun. Kollektiivisen päätöksenteon on tapahduttava julkisessa tilassa yksilöiden välisenä keskusteluna rationaalisia ratkaisuvaihtoehtoja punnitien. Yksi ehto deliberatiivisen demokratian toimivuudelle on osallistujien kyky perustella keskustelussa ilmaisemansa argumentit. Lisäksi keskusteluun liittyvän informaation tulee olla totuudenmukaista ja kaikkien keskusteluun osallistuvien saavutettavissa. (Habermas 1984, 15–16.) Tutkimusaiheen kannalta tämä tarkoittaa kunnan velvollisuutta tiedottaa asukkaitaan käynnissä olevista päätöksenteonprosesseista sekä välittää prosessin aikana tehdyt toimenpiteet ja päätökset julkisesti, esimerkiksi kunnan ilmoitustaululla tai verkkosivuilla. Deliberatiivisen demokratiaprosessin legitimitetti syntyy juuri päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyden, annettujen argumentaatiomahdollisuuksien ja julkisen keskustelun seurauksena. Siten kunnan asukkaat saataane tehokkaammin sitoutettua poliittisen järjestelmän päätöksenteon prosesseisiin. (ks. esim. Raisio & Vartiainen 2011, 11–12.) Poliittisella järjestelmällä viitataan Jäppisen (2011) mukaan yhteiskunnan eli sosiaalisen järjestelmän osana toimivien yksilöiden, ryhmien ja instituutioiden väliseen vuorovaikutukseen, jonka puitteissa tehdään julkisia, kaikkia kuntalaisia koskettavia päätöksiä resurssien käytöstä ja allokoinnista. Kuntien poliittinen toiminta voidaan kokea myös dualistisena, jolloin poliittisten toimielinten rinnalla toimii ryhmä ammatillisia henkilöitä. Tällöin kunnan valitsemat arvot näkyvät kaikessa sen toiminnassa, myös asukkaiden osallistumisessa ja vaikuttamisessa. (Jäppinen 2011, 69–70.)

Deliberatiivisen demokratiateorian näkökulmasta tarkasteltuna sellaisille äänestäjille, joilla ei ole edustajaa parlamentissa, voi avautua muita osallistumisen paikkoja deliberatiivisten menetelmien avulla. Jos esimerkiksi kunnallisvaaleissa yksittäisen kuntalaisen äänestämä ehdokas ei ole päässyt kunnanvaltuutetuksi, eikä kuntalaisella täten ole valitsemaansa edustajaa valtuustossa, voi hän osallistua suoraan päätöksentekoon vaikkapa aluelautakuntien kautta. Deliberatiivisten menetelmien pyrkimys inklusiivisuuteen ja tasa-arvoon ainakin teoreettisesti parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. On kuitenkin huomattava, että deliberatiivisen demokratian kautta syntyneet osallistamismenetelmät ovat keskenään usein hyvin heterogeenisiä: jotkut käytännöt voivat olla inklusiivisia teoriassa, mutta eksklusiivisia käytännössä. (ks. esim. Raisio & Vartiainen 2011.)

Suomalainen kunnallishallinnon taustalta voidaan löytää julkishallinnon kolme perinteistä teoriaa: julkinen hallinto (*Public Administration PA*), uusi julkisjohtaminen (*New Public Management NPM*) ja uusi julkinen hallinta (*New Public Governance NPG*). Aikaisemmin julkishallinnolle oli tyypillistä tiukka lakisidonnaisuus ja byrokraatisuus, mikä johti poliittisen hallinnan hajautumiseen useiden eri julkisten hallinto-organisaatioiden välille. Myös julkista palvelutuotantoa säädeltiin tiukilla budjeteilla ja sen tuli olla mahdollisimman hegemonista. (ks. esim. Hood 1991). 1970-luvun loppupuolelle tultaessa julkishallinnossa alettiin omaksumaan yhä enemmän yksityisen sektorin toimintatapoja: ammatillinen johtaminen yleistyi, kun julkishallinnon päätöksentekijät pyrittiin erottamaan niiden implementoinnista. Syntyi uusi julkisjohtaminen eli NPM, joka Osbornen (2010) mukaan on ollut ikäänkuin välivaihe perinteisen julkisen hallinnon ja uuden julkisen hallinnan välillä (Osborne 2010, 1–4). Julkisella sektorilla markkinoiden ja taloudellisen tehokkuuden merkitys ovat vuosien saatossa kasvaneet, jolloin yksityisen sektorin johtamis- ja toimenpidekäytännöt ovat yleistyneet myös julkisessa hallinnassa. NPM:ssa korostuu julkisen päätöksenteon ja palvelujen järjestämisen lopputulosten aktiivinen kontrolli ja arviointi. (Anttiroiko ym. 2007, 166-167; ks. myös Osborne 2010, 1–4.)

Myös uutta julkisjohtamista kohtaan on esitetty myös kritiikkiä, joka on koskettanut etenkin yksityiseltä sektorilta kopioitujen johtamiskäytäntöjen vanhanaikaisuutta ja niiden sopimattomuutta modernin yhteiskunnan julkisiin toimenpiteisiin, niiden implementointiin ja palvelujen järjestämiseen (ks. esim. Metcalf & Richards 1991). Kritiikin seurauksena kehitys on edennyt uuden julkisen hallinnan eli *New Public Governancen (NPG)* teorian piiriin, jolla pyritään vastaamaan alati kansainvälistyvän ja markkinavoimistuvan hallinnon vaatimuksiin. Kehittämistoimenpiteet ovat koskettaneet sekä konkreettisia julkishallinnollisia toimenpiteitä että julkisjohtajien oppimisen ja ymmäryksen lisäämistä moderneissa julkisorganisaatioissa. Anttiroikon ym. (2007) mukaan uusi hallinta-ajattelu voidaan kunnallishallinnossa ymmärtää koskettavan kaikkia sen tasoja ja sidosryhmiä, sillä uudessa ajattelutavassa yhteisöllisyyden näkökulma on korostunut. NPM:lle perinteinen markkina- ja sopimus pohjaiset ratkaisut ovat väistyneet kumppanuus- ja koalitionsuhteiden rakentamisen tieltä, jolloin uusi hallintamalli edistää inklusiivisuuden ja demokraattisuuden kriteerien täyttymistä. (Anttiroiko ym. 2007, 170.) Julkisen demokratian ja sen deliberaation kannalta olennaisinta on siis kiinnittää huomiota NPG:n merkitykseen julkispoliittisessa ja julkishallinnollisessa toiminnassa. Kun deliberatiivisessa

demokratiassa on kyse julkisen harkinnan ja keskustelun lisäämisestä julkisessa päätöksenteossa, voidaan NPG:lla nähdä olevan eri organisaatioita ja niiden toimintatapoja yhdistävä tehtävä.

Niin ikään suomalainen kunnallishallinto on kokenut suuria muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla toteutuneiden hallinnon kehittämishankkeiden, kuten kuntalain ja valtiosuusjärjestelmien uudistamisen sekä aluehallinnon uudelleenorganisoinnin seurauksena. Tämän hetkinen kunnallishallinto ei perustu perinteiseen, tiukasti hierarkkiseen julkishallintoon eikä normi- ja resurssiohjaukseen, vaan yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteita korostavaan *uuteen hallinta-ajatteluun* eli NPG:een. (Anttiroiko ym. 2007, 164.) Hallinnon uudelleenjärjestelyn tarkoituksena on ollut vähentää valtionohjausta ja sitä kautta siirtää ratkaisu- ja päätäntävaltaa alue- ja paikallishallinnon tasoille eli lähemmäs kansalaisia. Kuntien sisäisessä hallinnassa huomio kiinnittyy asukkaiden osallistamisen lisäksi poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden sekä muiden kunnan työntekijöiden välisen yhteistyön avoimuuteen ja vastuunjakoon. Uuden hallintatavan myötä kuntien on rooli alueensa kehittäjänä on aiempaa korostuneempi: kunnat tekevät yhteistyötä sekä yritysten, järjestöjen että kansalaisryhmien kanssa edistäen alueensa päätöksenteko- ja kehittämisprosesseja (ibid.)

Kunnallishallinnon toimivuuteen kohdistuu paljon vaatimuksia: sen tulisi olla *legitiimiä, responsiivista* sekä *oikeudenmukaista*, jotka ovat myös deliberatiiviselle demokratialle tyypillisiä arvoja. Kunnallishallinto on dynaaminen toimintaympäristö, joka hakee legitimizeettii toiminnalleen yhdistämällä edustuksellisen ja suoran demokratian toimintamuotoja. Dynaamisen ja suoran osallistuvan demokratian nousu perinteisen edustuksellisen mallin rinnalle asettaa haasteita ja odotuksia kunnallishallinnon uudistusta ja kehitystä kohtaan. Nykyisellään demokraattisen hallintojärjestelmän heikkous piilee siinä, että toteutuakseen se tarvitsee aktiiviset ja osallistuvat kansalaiset ratkaisemaan yhteiskunnallisesti tärkeitä kysymyksiä. Suomessa kansalaisosallistumista on pidetty yhtenä demokratian kivijaloista, jolloin myös kunnallishallinto on järjestettävä julkisuuden, läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden kriteerien mukaisesti ja tasa-arvoisuutta kunnioittaen. (ks. esim. Harisalo ym. 2007, 99.)

Rovaniemellä osallistuvaa demokratiaa on toteutettu aluelautakuntamallissa, jossa vastuu palvelujen järjestämisestä on siirretty alueen asukkaiden keskuudesta valitulle aluelautakunnalle. Rovaniemen keskuksen lisäksi kaupunki on jaettu hallinnollisesti kuuteen aluelautakunta-alueeseen, jotka ovat Alakemijoen, Yläkemijoen, Alaounasjoen, Yläounasjoen, Sodankyläntien ja Ranuantien aluelautakunnat (ks. LIITE 1: Kartta Rovaniemen aluelautakunta-alueista 2013–2016, s.115).

Suomessa on ollut käytössä kaiken kaikkiaan noin kymmenkunta erilaista aluelautakuntamallia, joista yleisin on budjettiperustainen malli. Aluelautakunnat ovat osallistuneet aktiivisesti oman asuinympäristönsä kehittämiseen, sillä jo ennen varsinaista aluelautakuntakokeilua saadut kokemukset Yläkemijoelta olivat osoittaneet, että alueen asukkaiden osallistumiseen ja vaikuttamiseen perustuvalla kollektiivisella toiminnalla voidaan lisätä alueellista lähidemokratiaa. Valtakunnallisesti aluelautakuntien toiminta on vielä varsin uudehkoa ja vähän tutkittua, mutta tutkijat ovat havainneet sillä olevan merkittävä rooli alueen asukkaiden palvelutarpeiden kanavoinnissa ja informaation levittämisessä. (ks. esim. Saarelainen 2003, 95.)

Valtiovallinnon tasolla deliberatiivista demokratiaa on tutkittu lähinnän kansalaisraateja ja sähköisiä osallistumistapoja. Tuorein valtiovallinnon deliberatiivista demokratiaa ja sen ongelmakohtia koskeva tutkimus on toteutettu vuonna 2013 Oikeusministeriön, Kuluttajatutkimuskeskuksen ja Suomen Kansalaisfoorumin SKFA:n *kansalaisraatikokeiluna*³. Tässä ensimmäisessä ministeriötasolta toteutuneessa pilottihankkeessa tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää suoran ja edustuksellisen demokratian suhteen toimivuutta sekä sen nykytilaa Suomessa. Demokratiaan liittyviä ongelmia tutkittiin eri tasoilla, kunta-, valtio- ja EU-tasolla eikä yleistä tasoa oltu poissuljettu mikäli se mainittiin keskusteluissa.

Kansalaisraatien rinnalle on etsitty vaihtoehtoisia toimintatapoja. Ministeriötasoisien kansalaisraatihankkeen ohella myös Rovaniemen aluelautakuntakokeilu on Suomen mittakaavassa pilottihanke, joka on herättänyt valtakunnallista kiinnostusta sen tarjoamien todellisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiensa takia. Tässä tutkimuksessa keskeisintä on ollut tarkastella vuosien 2013–2016 aikana saatuja kokemuksia aluelautakuntien päätöksenteosta puheenjohtajien näkökulmasta, vaikka Vakkala ja Leinonen (2013) ovat jo aikaisemmin tutkineet Rovaniemen aluelautakuntamallin käyttöönottoa ja sen onnistumista sekä hankkeeseen liittyvää kaupunginhallinnon uudelleenjärjestämistä⁴. Tutkimustulosten mukaan aluelautakuntamalli on koettu toimivana ja sen kehittymistä tulevaisuudessa seurataan kiinnostuneita. Lisäksi kaupunki on tutkimuksen mukaan avoin uusille innovaatioille ja kehittämisehdotuksille. (Vakkala & Leinonen 2013, 24–29.) Tuoreimmassa, syksyllä 2016 valmistuneessa arviointitutkimuksessa Vakkala,

³ Peura-Kapanen ym. (2013). *Kansalaisraati suomalaista demokratiaa kehittämässä*. Kuluttajatutkimuskeskus ja Sivistysliitto Kansalaisfoorumi ry. Verkkojulkaisu. Luettavissa: http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/ajankohtaista/kansalaisraati_toivoo_lisaa_kansanaanestyksia.1810.news.

⁴ Vakkala & Leinonen (2013). *”Matkalla palvelukumppanuuteen - hallintoa, poliittista ohjausta ja osallistuu aluelautakuntien perustamisessa”*. Lapin yliopisto 2013.

Leinonen ja Aarrevaara ovat arvioineet aluelautakuntakokeilun vaikutuksia suhteessa aluelautakuntien itsensä määrittämiin tavoitteisiin⁵. (Vakkala, Leinonen & Aarrevaara 2016, 5; ks. myös aluelautakuntien kehittämissuunnitelmat 2013–2016). Muutaman vuoden kokeilu ei siis riitä selvittämään, miten toiminta rakentuisi pidemmällä aikavälillä, mutta kehittämistyö on tutkijoiden mukaan lähtenyt hyvin käyntiin (Vakkala, Leinonen & Aarrevaara 2016, 39). Tämän tutkimuksen tuloksilla voi siis olla myös käytännön merkitystä, kun aluelautakuntahankkeen pohjalta suunnitellaan uusia hallinnon järjestämisen keinoja Rovaniemen kaupungissa.

Todettakoon, että Rovaniemen kaupunginhallitus on kokouksessaan 14.11.2016 päättänyt, ettei aluelautakuntakokeilu jatku tässä tutkiemassa esiteltynä versiona vuoden 2016 jälkeen⁶. Sen sijaan kaupunginvaltuusto nimeää Rovaniemelle kolme alueellista toimikuntaa: Ounasjoen, Sodankyläntien suunnan ja Yläkemijoen sekä Alakemijoen ja Ranuantien suunnan toimikunnat. Uusien toimikuntien tehtävänä on aluelautakuntien tavoin edistää kyläalueiden elinvoimaa, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä monipuolisesti kehittää hyvinvointi- ja terveyspalveluita Rovaniemen keskusta ympäröivillä maaseutualueilla. (KH 14.11.2016 § 446.)

1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen relevanttius

Tutkimuskysymystä voidaan lähestyä sekä käytännön että teoreettisen relevanssin kautta. Tutkimuksen painopiste on kuitenkin teoreettisessa relevanssissa, sillä aiheesta ei ole olemassa vielä aiempaa tutkimustietoa. Tutkimuksen tieteellinen tausta on koottu hallintotieteeseen perustuvan deliberatiivisen tutkimuksen ja siihen liittyvät tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Sen sijaan tämän tutkimuksen arvokeskusteluun uuden näkökulman tuo sen liittäminen Rovaniemen kaupungin aluelautakuntakokeiluun. Näin ollen aiheeseen liittyvän teoriakirjallisuuden täydentäminen tapahtuu tuottamalla uutta hallintotieteellistä tietoa aluelautakuntien puheenjohtajien näkökulmasta. Suomessa deliberatiivisuutta on tutkittu erinäisiin kansalais- ja asukasfoorumihankkeisiin liittyvissä kokeiluissa, mutta aluelautakuntiin liittyvää deliberatiivista demokratiaa ja sen arvojen ilmenemistä kollektiivisessa, paikallistason päätöksenteossa ei ole vielä toistaiseksi tutkittu. Toiseksi aiheen relevanttius lisää sen ajankohtaisuus, sillä Rovaniemen kaupungin aluelautakuntakokeilu on ajoitettu kestämään vuoden 2016 loppuun.

⁵ Vakkala, Leinonen & Aarrevaara (2016). *Arviointitutkimus aluelautakuntien kokeilusta ja Yläkemijoen aluelautakunnan toiminnasta Rovaniemellä*. Raportti löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta :<https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=d379829e-1118-4963-80b8-cc01c6e9a58d>

⁶ Rovaniemen kaupunginhallituksen päätös 14.11.2016 § 446 (<http://ktweb.rovaniemi.fi/>)

Lisäksi tutkimukseen liittyy myös käytännön relevanssi, jonka tarkoituksena on tuottaa tutkimustietoa kaupunginhallinnon kehittämiseen ja asukkaiden osallistumisen lisäämiseen puheenjohtajilta saatujen näkemysten pohjalta. Vaikka tutkimus on toteutettu tapaustutkimuksena Rovaniemellä, deliberaation ja sen arvojen tarkastelua ei ole kuitenkaan tarpeen rajata koskettamaan ainoastaan kyseistä kaupunkia. Tarkoituksena on tutkia yleisesti deliberatiivisten arvojen näyttäytymistä suomalaisen kunnallishallinnon kentässä. Tutkimuksen käytännön relevanssiin palataan tarkemmin tämän tutkielman johtopäätös- ja pohdinta -osioissa. Tutkimukseni tausta löytyy deliberatiivista demokratiateorioista ja niihin pohjautuvasta, useamman vuosikymmenen aikana tuotetusta tutkimuskirjallisuudesta (ks. esim. Habermas 1984, Rawls 1996 ja Dryzek 2000). Tutkimuskirjallisuudesta on etsitty deliberatiiviselle demokratialle asetetut ja arvot ja pohdittu niiden merkityksi kollektiivisessa päätöksenteossa.

Deliberaatio on nähty mahdollisuutena myös suomalaisen kunnallishallinnon kehittämisessä. Valtioneuvoston vuonna 2010 tekemässä periaatepäätöksessä (4.2.2010, OM 17/2010) Suomen demokratiaa linjaavaksi tehtäväksi on esitetty tarve ottaa huomioon *deliberatiiviset osallistamismenetelmät* tulevaisuuden julkisessa päätöksenteossa. Periaatepäätöksen tavoitteena on vahvistaa kansalaislähtöistä demokratiaa tarjoten asukkaille todellisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Myös Valtioneuvoston demokratiapoliittiseen selontekoon⁷ on kirjattu keskeisiä ehdotuksia uusien kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittämiseksi sekä hallinnon ja kansalaisten välisen avoimuuden ja vuorovaikutuksen lisäämiselle. Valtiotason odotukset kunnallishallinnon kehittämisessä kohdistuvat siten myös paikallishallintoon ja deliberatiiviseen lähidemokratiaan. Periaatepäätöstä silmällä pitäen deliberatiivisen demokratialle asetettujen arvojen toteutuminen aluelautakuntatyöskentelyssä on ensisijaisen tärkeää päätöksenteon toimivuuden kannalta.

Tässä tutkimuksessa avainasemassa on selvittää, kuinka tutkimuskirjallisuudessa deliberatiiviselle demokratialle asetetut arvot toteutuvat neljässä tutkimukseeni osallistuneessa Rovaniemen aluelautakunnassa. Tutkimuksen tieteellinen tarkoitus on tiivistetty seuraavaan tutkimuskysymykseen:

⁷ Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen (VN 12/2014)

Miten aluelautakuntien puheenjohtajat hahmottavat deliberatiivisen demokratian arvojen toteutumisen Rovaniemen aluelautakuntamallissa?

Tutkimuksen tarkoituksena on siis selvittää aluelautakuntien puheenjohtajien näkökulmasta, miten aluelautakuntien puheenjohtajat hahmottivat tasa-arvon ja yhdenmukaisuuden toteutumisen julkiseen keskusteluun ja harkintaan perustuvassa päätöksenteossa.

Tutkielmani rakenne on jaettu viiteen päälukuun. Ensimmäisessä pääluvussa eli *johdannossa* kävin läpi tutkimuksen taustaa sekä esittelin tutkimuskysymykseni ja tutkimuksen relevanttiutta tukevat argumentit. Tutkimuksen toisessa pääluvussa *2. Deliberatiivinen demokratian teoriat* käsittelem tutkimukseen liittyvää teoreettista tutkimusta, jonka ensimmäisessä alaluvussa *2.1 Demokratian deliberatiivinen käänne - liberaalista demokratiasta deliberatiiviseen* teen yleiskatsauksen deliberatiivisen demokratian syntyyn ja kehittymiseen länsimaisessa demokratiassa 1900-luvun johtavien demokratiateoreetikkojen tutkimuksen kautta. Jotta lukijalle syntyisin mahdollisimman selkeä käsitys deliberatiivisesta demokratiasta, on teoriaosion aluksi hyvä tarkastella myös 1900-luvun lopussa tapahtunutta käännettä perinteisestä liberaalista mallista kohti keskustelevampaa ja pohtivampaa deliberatiivista demokratiamallia arvokeskustelun kautta. Toisen pääluvun alaluvussa *2.2 Deliberatiivisen demokratian teoriat* esittelen tärkeimmät deliberatiivista demokratiaa tutkineet teoreetikot ja määrittelen heidän tutkimuskirjallisuuden pohjalta deliberatiivisen demokratian arvot. Deliberatiiviset arvot esittelen tarkemmin kolmannessa pääluvussa *3. Deliberatiivisen demokratian arvot* ja sen alaluvuissa *3.1–3.5*.

Tutkimuksen empiriaa käsittelem tutkimuksen neljännessä pääluvussa *4. Empiirinen tutkimusasetelma*, jossa käyn läpi deliberatiivisen demokratian aikasempia kansainvälisiä kokeiluja ja niistä saatua tutkimustietoa. Lisäksi esittelen aluelautakuntakokeilun taustoja ja tavoitteita suomalaisen kunnallishallinnon kentässä ja keskitän näkökulmani Rovaniemellä vuosina 2013–2016 toteutuneeseen aluelautakuntakokeiluun. Neljännessä luvussa esittelen lyhyesti myös tutkimuksen eettiset näkökohdat sekä pohdin omaa tutkijapositioniani suhteessa tutkimusaiheeseen. Neljännen pääluvun lopuksi esittelen tutkimusaineiston koonnissa käytetyn tutkimusmetodin ja perustelen metodivalintani. Viimeisessä pääluvussa eli *5. Keskeiset tutkimustulokset* esittelen nimenmukaisesti tutkimukseni kautta saamani keskeisimmät havainnot deliberatiivisten arvojen toteutumisesta aluelautakuntien päätöksenteossa. Keskeisimmät tutkimustulokset on jaettu alalukuihin *5.2.1–5.2.5*.

Tutkielmani viimeisessä pääluvussa 6. *Pohdinta ja johtopäätökset* tiivistän tutkimukseni tulokset yhteentoista (11) teoriakatsauksen ja haastattelujen pohjalta tehtyihin keskeisimpään havaintoon. Tarkastelen lyhyesti myös tutkimukseen liittyviä rajoitteita. Lisäksi teen lyhyen katsauksen aluelautakuntahankkeen ajankohtaiseen tilanteeseen ja tulevaisuuden näkyymiin Rovaniemen kaupungissa sekä pohdin mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

Seuraavaksi käsittelen demokratioteorioiden deliberatiivisuuden muutosta 1900– ja 2000–luvun teorioiden pohjalta. Koska deliberatiivisen demokratian teorioista löytyy paljon tieteellistä kirjallisuutta, on tämän tutkimuksen kannalta hyvä rajata aihealue deliberatiivisista arvoista kirjoittaineisiin teoreetikoihin ja heidän tuloksiinsa arvojen merkityksestä deliberaatiossa. Siksi olen valinnut tutkimusaiheeni taustalla vaikuttavista deliberatiiviset demokratioteorioista lähempään tarkasteluun kolmen deliberatiivisia arvoja tutkineen teoretikon eli John Rawlsin, Jürgen Habermasin sekä John Dryzekin teorialat, joiden lisäksi tarkastelen lyhyesti myös deliberatiivisen demokratian uusia teoriasuuntauksia. Demokratian toteutuminen on asetettu myös yhteiskunnallisen kritiikin kohteeksi⁸, mutta tutkimuksen aiheen kannalta kritiikin laajempi tarkastelu on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Myös politiikan roolin tarkempi pohdinta ei ole hallintotieteellisessä tutkimuksessa tarpeellista.

⁸ ks. esim. Robert Michels (1911), Stephen Berrien Stanton (1917), Hans-Hermann Hoppe (2001), Michael Mann (2004).

2. DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN TEORIAT

2.1 Demokratian deliberatiivinen käänne - liberaalista demokratiasta deliberatiiviseen

Deliberatiivisen demokratian taustateorioiden pohjustukseksi on hyvä tarkastella lyhyesti miten itse demokratia on saanut alkunsa. Demokratialla (kr. *demos* = kansa, *kratos* = valta, suvereenisuus) tarkoitetaan kansanvaltaa, jolla yleisesti ottaen viitataan kansan mahdollisuuteen käyttää päätösvaltaa yhteiskunnallisissa asioissa. Modernin demokratian juuret ovat antiikin Kreikassa, jossa sen ajan kaupunkivaltioissa *poliksissa*, demokratia käsitettiin vahvana itsehallintana ja kansalaisten aktiivisena keskusteluna yhteiskunnallisista asioista. Jo tuolloin itsehallinnollinen toiminta perustui vuorovaikutukselliseen keskusteluun, jossa osallistujien välinen tasa-arvo oli yksi keskustelua kantavista arvoista. Demokratian voima ei perustunut kuitenkaan kollektiivisesti tehtyihin päätöksiin, vaan ihanteena oli saavuttaa päätöksille ja laeille mahdollisimman vahva argumentaatio ja uskottavuus. (ks. esim. Hansen 1991, 69; Held 2006, 17.) Muun muassa ateenalaisessa demokratiakäsityksessä yksilön vapaus ja kansalaisten välinen tasa-arvo kulkivat rinnakkain, minkä lisäksi sen ajan demokratialle oli ominaista myös kansalaisten osallistuminen hallintoon esimerkiksi arvottuina virkamiehinä (Hansen 1991, 71). Sen sijaan nykypäivänä demokratia merkitsee yhteiskunnalle ennen kaikkea päätöksentekojärjestelmää, jota toimeenpanee Suomessa puolueeton valtionhallinto (Temmes & Kiviniemi 1997). Länsimaisen nykydemokratian teorioista deliberatiivisessa demokratiasuuntauksessa vahvalla argumentaatiolla ja päätösten perusteltavuudella on edelleen suuri merkitys päätöksenteon legitimitetin kannalta. Ateenalaista demokratiaa voidaan pitää siis *suoran demokratian ja sitä kautta myös deliberatiivisen demokratian* esi-isänä, jonka rinnalle on myöhemmin rakennettu *edustuksellisen demokratian* toimintatavat (Setälä 2003, 10). Tässä tutkimuksessa tutkimusaihe täsmentyy vielä tarkemmin länsimaisen demokratian kautta suomalaiseen paikallisdemokratiaan ja siinä ilmeneviin deliberatiivisdemokraattisiin arvoihin.

Eurooppalaisen demokratiakäsityksen mukaan valtaan liittyy aina vastuu vallankohteille eikä se voi olla autoritääristä ilman kohteiden suostumusta. Weberin ”rautahäkiksi” tituleeraaman eurooppalaisen byrokratiakäsityksen ydin muodostuu toisiaan valvovista edustuksellisesta demokratiasta, perustuslakisidonnaisesta oikeusjärjestelmästä sekä markkinataloudesta. Suvereeni valta suljetaan pois, jolloin jäljelle jäävä demokraattinen kansanvalta mahdollistaa kansalaisten intressien heijastumisen julkiseen politiikkaan. (Harisalo ym. 2007, 94–95 & 97.) Myöhemmin

muun muassa Sipponen (2000) on todennut, että suomalaiselle valtionhallinnolle perinteinen demokratiakäsitys sisältää ajatuksen kansanvallasta, joka turvaa kansan tahdonilmaisujen toteutumisen poliittisesti järjestäytyneessä yhteiskunnassa (Sipponen 2000, 227). Tulkinta sisältää ajatuksen edustuksellisen demokratian käytöstä tahdonilmaisun keinona, mutta korostaa myös vaihtoehtoisia ilmaisukeinoja. Weberiläisen demokratiakäsityksen mukaan demokratia on pohjimmiltaan vallankäyttöä, jolloin tiukasti keskitetyn hallinnon auktoriteetti voi heikentyä (Weber 1964, 73–74). Demokratian toteutuminen vaatii siis toimivat ja rajatut vallankäytön järjestelmät, jotta välttyttäisiin mielivallalta.

Yhteiskunnallisen modernisaatiokehityksen suurimpia harppauksia lienee demokratian yleistyminen länsimaissa 1800-luvun loppupuolella. Tuolloin demokratia pohjautui pitkälti suoran demokratian edustukselliseen järjestelmään, jossa kansalaiset valitsivat edustajia poliittista päätösvaltaa käyttäviin yhteiskunnallisiin elimiin (Anttiroiko 2002, 30). 1900-luvulle tultaessa demokratia oli jo saavuttanut vahvan sijan liberaalissa yhteiskunnassa, vaikka sen muodot ja toimintatavat sekä demokratiaan liitetyt yhteiskunnalliset arvot ja perinteet vaihtelivat vuosikymmenten kuluessa. Demokratiakäsityksiä tarkasteltaessa voidaan huomata niiden syklisyys aikakausten ihanteiden ja globaalien tapahtumien mukaisesti: 1900-luku oli jo itsessään maailmaa mullistavien tapahtumien vuosisata, jolloin muun muassa yhteiskuntia koetelleet kriisitilanteet kehittivät poliittista ajattelukykyä sekä ihmisten suhdetta demokratiaan. Vaikka demokratia on tasaisin väliajoin asettunut myös kritiikin kohteeksi, Setälän (2003) mukaan etenkin toisen maailman sodan jälkeen demokratia on koettu lähinnä positiivisena aatteena, joka kiteytyy yhteiskunnallisiin arvoihin ja hyveisiin kuten oikeudenmukaisuuteen, tasa-arvoon ja yksilöiden valinnanvapauteen. (Setälä 2003, 9.)

Jotta ymmärtäisimme deliberatiivisen päätöksenteon luonnetta paremmin, on hyvä pohtia lyhyesti sen suhdetta poliittiseen päätöksentekoon ja edustuksellisuuteen, jota siis myös aluelautakunnissa toteutetaan. Demokratian, eli myös deliberatiivisen demokratian, toteutumisessa yksi keskeisimmistä prosesseista on Harisalón ym. (2003) mukaan *poliittinen päätöksenteko*: sen onnistumiseen vaikuttaa olennaisesti hallinnon sisäinen työnjako ja toimintatapojen järjestelyt (Harisalo ym. 2003, 100–101; Stenvallin & Syväjärven 2006 muk.). Muun muassa Bentham perustelee parlamentarismissa vallitsevaa edustuksellisuutta sillä, että se takaa kansalaisille mahdollisuuden valvoa edustajien työtä kokonaisuvinvoinnin näkökulmasta. (ks. esim. Gutmann & Thompson 1996, 170–171 ja Setälä 2003, 158, Benthamin 1894 muk.) Samalla edustajien

mahdollisuudet asioiden salailuun tai oman edun tavoitteluun kansalaisvaltuutuksen nojalla heikkenevät. Mill korostaa, että edustuksellisuus vaatii toimiakseen moraalisesti ja älyllisesti rationaaliset kansalaiset, jotka osallistumalla ja hallintoa valvomalla tukevat edustuksellisen järjestelmän toimivuutta (Mill 1958, 36–38).

Demokratiateoriat voidaan Harisalon ym. (2003) mukaan jakaa karkeasti kahteen päätyyppiin: *lopputulosta* ja *proseduuria* korostaviin teorioihin. Lopputulosteoreettisessa tulkinnassa demokratian toteutumista tutkitaan päätösten seurauksia tarkastelemalla. Tällöin päätöksenteossa voidaan tinkiä demokratiasta, jos järjestelmä tuottaa kuitenkin konkreettisia tuloksia kuten julkisia palveluja. Proseduaaliset teoriat keskittyvät puolestaan päätöksentekoprosessiin sisältyvään demokratiaan itseisarvona, jolloin prosessin lopputulokset jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Jos mahdollisimman monelle tarjotaan mahdollisuus osallistua järjestelmään, se nähdään siten itseisarvoa tuottavana ja itseään ylläpitävänä prosessina. (ks. esim. Harisalo ym. 2003, 97; Setälä 2003.) Suomessa proseduaalisuus liitetään useimmiten edustuksellisen ja suoran demokratian käytäntöihin, joissa vaaleilla valitut edustajat ovat poliittisessa vastuussa päätöksistään. Mihin deliberatiivinen demokratia sitten sijoittuu lopputulos- ja proseduaalisten teorioiden jaon perusteella? Jos deliberatiivista demokratiaa sovelletaan suoran osallistumisen keinoin, olisi se silloin proseduaalinen teoria. Jos deliberatiivisen demokratian juuria kuitenkin tarkastellaan liberaaliin demokratiakäsitykseen pohjautuvina perinteinä, muuttuu sen sijoittuminen kahtiajaossa enemmän lopputulosteoreettiseen suuntaan (Harisalo ym. 2003, 97.) Toisaalta, jos deliberatiivista demokratian toteutumista tarkastellaan puhtaasti siihen liitettyjen arvojen ja niiden toteutumisen perusteella, voidaan deliberaation nähdä olevan enemmän proseduaalinen teoria, jossa deliberatiivisten arvojen toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota julkisen päätöksenteko prosessin jokaisessa vaiheessa. Lopputulokseen tai prosessiin pohjautuvalla jaottelulla on merkitystä deliberaation lopputuloksen kannalta eli toisin sanoen tutkimusperinteen kannalta ei ole samantekevää, kumpaan suuntaukseen deliberatiivinen demokratiateoria nähdään kuuluvan.

1900-luvulla demokratiakäsitystä hallitsi kaksi teoreettista pääsuuntausta: liberaali demokratiateoria ja vuosisadan loppupuolella kehittynyt deliberatiivinen teoria. Näiden kahden demokratiasuuntauksen merkittävin ero on seuraava: liberaali teoria korostaa yksilön tahdonmuodostuksen ja intressien konfliktialtiutta kommunikaation seurauksena. Se perustuu preferenssien ja argumenttien sovittelulle ja aggregaatiolle poliittisessä prosessissa. Liberaalien demokratiateorioiden asema on tässä tutkimuksessa toissijainen, mutta mainittakoon sitä tutkineista

1900-luvun teoreetikoista muun muassa englantilainen John Stuart Mill sekä yhdysvaltalainen John Rawls, joista jälkimmäisen teoreetikon kirjallisuus on ollut myös tämän tutkielman teoriapohjana. Deliberatiivisista demokratiateoreetikoista mainittakoon puolestaan John Dryzek (2000), jonka mukaan deliberatiivisuus puolestaan hyväksyy konfliktien syntymisen ja yksilön preferenssien muutoksen julkisen keskustelun, debatoinnin ja harkinnan seurauksena sekä antaa mahdollisuuden konsensuksen löytymiseen yksilöiden intressien välillä. Molemmissa suuntauksissa, sekä liberaalin että deliberatiiviseen demokratiaan liitetystä arvoista yksilöiden välinen kommunikaatio ja vuorovaikutukseen perustuva keskustelu tuodaan demokratian keskiöön. Tällä tavoin on mahdollista kritisoida perinteisesti demokratiaan liitettyä *aggregaatiota*, jossa yksilöiden preferenssejä yhdistelemällä kollektiivisessa päätöksenteossa saavutetaan yhteinen mielikuva yksilön eduista. Tällainen edellämainitun kaltainen, osittain jopa keinotekoinen arvojen yhdistely saattaa johtaa demokratian asteittaiseen näivettymiseen. (Dryzek 2000, 8–10.)

Jotta ymmärrys deliberatiivista demokratiaa kohtaan hahmottuisi mahdollisimman selkeästi, on kiinnitettävä huomiota liberaalin suuntauksen vaikutuksiin yksilön poliittiseen suuntautumiseen ja tahdonmuodostukseen. Liberaali demokratiakäsitys sisältää ajatuksen osallistuvasta demokratiasta, joka on siten myös deliberatiivisen demokratian toimivuuden kannalta olennaista. Harisalon ja Miettisen (1995) mukaan osallisuuden avulla korostetaan myös yksilön oikeutta vaikuttaa liberaaliin päätöksentekoon, jolloin valtiotasoiset demokraattiset prosessit tulisi määritellä sekä rajata selkeästi esimerkiksi lainsäädännön avulla (Harisalo & Miettinen 1995b, 41). Niin ikään osallisuuden ja vaikuttamisen lisäksi deliberatiivisuudessa korostetaan kaikille osallistujille yhdenmukaista ja tasa-arvoista demokratiaprosessia, jotta lopputulokset olisivat myös mahdollisimman oikeudenmukaisia ja laajan kansan parissa hyväksytyjä. Nämä ovatkin deliberaation ydinkriteerejä ja samalla myös sen toimivuutta edistäviä arvoja (ks. esim. Dryzek 2000). Perinteisen liberalistisen näkemyksen mukaan yksilöillä on olemassa toisistaan riippumattomia arvoja, tavoitteita sekä preferenssejä, joista ei voida luoda politiikan avulla universaaleja yhteiskunnallisia hyvinvointiarvoja. Sen sijaan liberalismiin ja siitä johdetun deliberaation toimivuus liittyy sen joustavuuteen ja mahdollisuuteen luoda yhteiskunnan toiminnoille mahdollisimman neutraalit juridiset viitekehykset, joissa erilaisten arvomaailmojen vertailu on mahdollista. (Harisalo & Miettinen 1995b, 42.)

Muun muassa John Dryzek on ottanut kantaa nykydemokratiaa, ja etenkin demokratian deliberatiivista käännettä kohdanneisiin ongelmakohtiin. Demokratian deliberatiivisella käännteellä

viitataan edellä mainittuun, modernissa yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyyn jakautuneeseen yhteiskuntarakenteeseen, jossa poliittinen, keskusteluun ja pohdintaan perustuva demokraattinen päätöksenteko on siirtynyt myös kunnallis- ja aluetasolle. (O’Flynn 2006, 14; Rawlsia 1996 muk.) Dryzeikin (2000) mukaan nykymodernissa tasa-arvo ja inklusiivisuus on tuotava poliittisen toiminnan keskiöön, jotta yksilöiden asema yhteiskunnassa vahvistuisi ja vähemmistöjen ääni saataisiin kuuluviin (Dryzek 2000, 113–114). Deliberaation avulla päätöksenteko voidaan tuoda laajemmalle kansalaisten pariin silloin, kun edustuksellisuuden rinnalle luodaan uusia suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja. Edustuksellisuuden ja suoran demokratian mallien ei ole tarkoitus olla toistensa suhteen poissulkevia, vaan pikemminkin toisiaan täydentäviä tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden lisäämisen nimissä. Myös Harisalo (2003) korostaa, että monet edustuksellisen demokratian päätöksentekotavat olisivat korvattavissa suoralla osallistumisella, mutta suoran demokratian täydellinen toteuttaminen vaatii entistä selkeämmät vaihtoehdot, jolloin valinta kansanäänestyksessä helpottuisi. Esimerkkinä Harisalo mainitsee internet-pohjaisena äänestykset, jotka mahdollistaisivat monipuolisemmat suoran osallistumisen keinot. (Harisalo ym. 2003, 99.)

Edustukselliseen demokratiaan voidaan siis nähdä liittyvät poliittista epätasa-arvoisuutta, jonka olemassaoloa on pyritty häivyttämään deliberatiivisen demokratian ja suoran osallistumisen keinoin. Kansalaisten välisellä kommunikaatiolla on merkityksellinen rooli edustuksellisessa demokratiassa ja sen merkitys korostuu edelleen, kun edustuksellisuudesta pyritään siirtymään kohti paikallista, asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista korostavaan deliberatiivista demokratiaa (Harisalo 2003). Gastil ja Levinen (2005) perustelevat kansalaisten välisen deliberatiivisen keskustelun merkitystä myös sen ongelmanratkaisukykyyn avulla, sillä juuri julkisen keskustelun kautta erinäiset ongelmat ja demokratiaan liittyvät poliittiset erimielisyydet ja arvostiriidat tulevat käsiteltyä monesta eri näkökulmasta. Toisin sanoen edustuksellisuuden avulla pyritään löytämään monia eri katsantakantoja demokratiakysymyksiin ja niihin liittyviin arvokeskusteluihin, jotta toimijoiden kokonaisvaltainen ymmärrys käsiteltävästä asiasta kasvaisi ja olisi yhteiskunnan toimivuuden kannalta mahdollisimman todenmukainen. (Gastil & Levine 2005, 7.)

Osa demokrateoreetikoista, esimerkiksi Amy Gutmann ja Dennis Thompson, ovat havainneet liberalismiin ja demokratian välillä ristiriidan, joka johtuu sen *proseduralismin* (eli institutionaalisten toimintatapojen) ja *konstitutionalismin* (eli perustuslaillisuuden) välisestä

kompleksisuudesta (Gutmann & Thompson 1996, 26–27). Yksilöille on jo antiikin oikeuksien avulla taattu vapaus julkiseen osallistumiseen, mikä sittemmin on modernissa yhteiskunnassa vahvistettu perustuslaillisin muodoin ja menetelmin. Toisaalta juuri edellä mainittu konstitutionalismi heikentää liberalismia, sillä se takaa osallistujille osaksi näennäisesti luodun ’demokraattisen’ toimintaympäristön eli esimerkiksi vaaleissa lopputuloksiksi hyväksytyt enemmistöpäätökset. Setälän mukaan deliberatiivisen demokratian avulla voidaankin tarjota ratkaisuja konflikteihin, joita saattaa syntyä liberalismien edellyttämien perusoikeuksien ja demokratian välille. (Setälä 2003, 148.) Deliberaation seurauksena perustuslaillisuus hyväksytäänkin osallistujien keskuudessa päätöksenteon periaatteiden yleistettävyydellä ja legitimitetillä.

John S. Millin (1958) mukaan demokratian onnistuminen perustuu esimerkiksi kansalaisten yhteisesti tunnustamalle *kansalliselle identiteetille*. Mikäli yksilöt eivät pysty tunnistamaan vastakkaisia näkemyksiä ja niihin liitettyjä arvomaailmoja, on se esteenä Habermasin määrittelemän ”julkisen tilan”⁹ ja siinä syntyvän yksilön identiteetin muodostumiselle (Mutz 2006, 8; Millin 1958 muk.) Myös O’Flynn (2006) hyväksyy Millin kannan, vaikka yksilöllisen demokraattisen identiteetin tunnistaminen ja tunnustaminen on hankalaa poliittisesti jakautuneessa yhteiskunnassa: asukkaat voivat edustaa eri etnistä alkuperää, puhua eri kieltä tai noudattaa erilaisia kulttuurisia toimintatapoja ja heillä voi silti olla yhtenäinen käsitys demokratiasta ja siihen liittyvistä deliberatiivista arvoista. Henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan erilaiset yksilöt voivat kuitenkin jakaa yhteisen poliittisen intressin, joka harvoin vaihtelee eri kulttuurista alkuperää olevien kansanryhmien kesken. Jos edellämainittua yhteistä poliittista intressiä ei saavuteta, on demokratian toteutuminen vaarassa jäädä puutteelliseksi. (O’Flynn 2006, 32-34.) Millin lisäksi Dahl (2006) esittää, että asukkaat eivät pysty yksilöinä saavuttamaan samoja tavoitteita kuin kollektiivisen ryhmätoiminnan tuloksena, mikä on myös yksi deliberatiivisen demokratian kriteereistä ja perustavista arvoista (Dahl, 2006, 35). Empiirisesti kiinnostavan kysymyksestä tekee se, millä tasolla yksilöiden kannattamien arvojen ja niiden yhteneväisyyden on ilmevä, jotta deliberatiivisella demokratialla olisi mahdollisuudet onnistua.

1900-luvun puolenvälin paikkeilla puhtaasti liberaali demokratiakäsitys kohtasi kritiikkiä konstitutionaalisuuden lisäksi liittyen sen kansalaisia manipuloivaan puoleen. Joseph Schumpeterin

⁹ Habermasin *julkisen tilan* -käsite on täsmennetty tämän tutkimuksen alakappaleessa 2.2.2

(1942) kokemukset *elitistisestä demokratiateoriasta* pohjautuvat hänen empiiriseen tutkimukseensa poliittisen sosiologian piirissä. Schumpeter oli havainnut, kuinka modernin yhteiskunnan poliittiset tahot eivät informoineet kansalaisia tarpeeksi aktiivisesti tehden heistä apaattisia itse osallistumista kohtaan. Schumpeterin mukaan kansalaiset olivat manipuloitavissa, koska heidän tietämättömyytensä johti passiiviseen osallistumiseen politiikassa. Lisäksi pelko osallistumisen hyödyttömyydestä johti yksilöiden pessimistiseen suhtautumiseen yhteiskuntapolitiikkaa kohtaan. (Schumpeter 1942, 260–263.) Edellä mainitun kaltaisessa epäaktiivisessa tilanteessa demokratia ja osallisuus olisi tällöin elitististä eli vain harvojen etuoikeus, mikä puolestaan lisäisi demokratian negatiivissävytteisyyttä ja päättäjiin kohdistuvaa epäluottamusta. (Bohman & Rehg 1997, xi.) Tämä sotii deliberatiivisen demokratian julkisuus-kriteeriä ja yhdenmukaisten osallistumismahdollisuuksien arvoja vastaan (ks. esim. Habermas 1984, Rawls 1996, Dryzek 2000).

Demokratiateoreetikot ovat olleet epäileväisiä elitistisiä piirteitä omaavan demokratiamallin toimivuutta kohtaan. Pelkona heillä on ollut sen deliberatiivista demokratiaa mahdollisesti heikentävät piirteet (ks. esim. Dryzek 2000). O’Flynnin mukaan elistisyys on vain harvoille tarkoitettua ja samalla muille vaikeatajuisena ilmenevää toimintaa (O’Flynn 2006, 1–2.), mikä ei toteuta deliberaation kollektiivisuus, legitimeetti, tasa-arvoisuus ja julkisuus kriteerejä. Harisalon (2003) mukaan suomalaisessa päätöksentekojärjestelmän eturintamassa toimivilla henkilöillä koetaan olevan jonkin verran elitistisiä etuoikeuksia asemansa tai toimivaltansa takia. Olemassa oleva vaihtuvuuteen ja kausittaisuuteen perustuva vaalijärjestelmämme kitkee pois liiallisen elitismin, sillä poliittiset toimijat valitaan vaalikausiksi kerrallaan. Pelko yhden kansanryhmän tai intressitahon noususta lienee turha, vaikka elitistisyys ja siihen liittyvä asiantuntijuus ovat oikein toteutettuina mahdollisia ratkaisuja pysyviin demokratiaa kehittäviin muutoksiin. (ks. esim. Harisalo 2003, 100.) Teoreetikot ovat etsineet ihmisläheisempiä toimintamalleja, joissa yksilön mielipide ja ääni tulisivat paremmin kuuluviin. Demokratiateoreetikoiden mukaan (ks. esim. Dryzek 2000 & O’Flynn 2006) deliberaatio on koettu yhdeksi ratkaisukeinoksi olemassa oleviin ongelmiin, vaikka siihen liittyy myös useita kriittistä pohdintaa vaativia kysymyksiä.

Ennen demokratian deliberatiivista aaltoa, liberaalia demokratiaa kyseenalaistettiin myös pluralistisin keinoin: esimerkiksi Harisalon ym. (2007) mukaan yhteiskunnallisen elämän ollessa erillistä poliittisesta elämästä, muuttui liberalismi pluralismiksi (Harisalo ym. 2007, 85). Ajatuksen pluralistisesta demokratiateoriasta on kuitenkin alkujaan esittänyt muun muassa Robert Dahl jo 1950-luvulla ja se jatkoi Schumpeterin (1942) muodostamaa käsitystä yhteiskunnassa ilmenevästä

intressien kilpailusta ja äänestämisen tärkeydestä (Schumpeter 1942). Erona aikaisempaan oli Dahlin kokemus vallan desentralisoinnin tuomista eduista, joita Schumpeter ei omassa pohdinnassaan ottanut huomioon. (Bohman & Rehg 1997, xii.). Myös suomalaisessa kunnallishallinnossa on pyritty julkisen vallan desentralisointiin ja paikallistasoisen päätöksenteon ja asukkaiden osallistamisen vahvistamiseen. Tästä on pohjimmiltaan kyse myös Rovaniemen aluelautakuntakokeilussa vuosina 2013-2016.

Pluralismissa yhteiskunta kehittyy jatkuvasti luoden samalla uusia sosiaalisen, poliittisen ja taloudellisen elämän muotoja, jotka ovat toistensa suhteen kilpailevia. Toisin kuin esimerkiksi demokratian elitistisessä mallissa, pluralistisessa demokratiakäsityksessä valta jakaantuu monelle taholle. Vallanjakaantuminen estää yksinvaltiuden, jolloin demokraattisten järjestelmien avulla valta siirtyy luontevasti uusille päättäjille edistäen myös deliberatioon liittyvän inklusiivisuuden kriteeriä. Tämä on nykypäivän deliberatiivisessa demokratiassa niin ikään delibertiiviseen päätöksentekoon liitettävien kollektiivisuus- ja legitimitetti-arvojen mukaista. (Harisalo ym. 2007, 85.) Pluralismi johtaa useimmiten polyarkiaan eli eri eturyhmien väliseen kilpailuun, joka toimii demokraattista päätöksentekoa ohjaavana seikkana. Voidaan siis todeta, että antiikin Kreikassa ihannoitu demokratia ei ole sellaisenaan toteutettavissa moderneissa kilpailuhenkisissä yhteiskunnissa, joissa vahvimmat ja monipuolisimmat argumentit omaava intressitaho useimmiten voittaa.

Dahlin teoria *polyarkioista*¹⁰ tuo poliittisdemokraattiseen päätöksentekoon mukaan *poliittisen tasa-arvon* vaatimuksen, mikä on myös deliberatiivisissa demokratiateorioissa korostettu arvo (Setälä 2003, 85; Dahlin 1989 muk.). Yhdysvaltalainen Dahl (1989) lienee ollut ensimmäinen poliittisen tasa-arvon teorian esittänyt demokratiateoreetikko. Teoksessaan *Democracy and Its Critics* Dahl tarkastelee modernia demokratiakäsitystä suhteessa ateenalaiseen demokratiakäsitykseen. Ateenassa poliittinen tasa-arvo saavutettiin satunnaisotannalla, jossa kansalaisten keskuudesta arvottiin virkamiehet yhteiskunnallisiin päättäviin elimiin (Fishkin 2009, 43). Dahlin teoria perustuu klassiseen demokratiankäsitykseen ja sen mukaan länsimaisessa filosofiassa on pitkään painotettu ajatusta yksilöiden välisestä yhdenvertaisuudesta julkisten instituutioiden edessä. (Dahl 1989, 84–88.) Perinteisesti yhdenmukaisuuden arvoa on toteutettu antamalla vaaleissa jokaiselle lain mukaan täysi-ikäiselle yksi ääni, jolloin kaikki äänet ovat toisiinsa nähden tasa-arvoisessa

¹⁰ *Polyarkia* tarkoittaa Robert Dahlin (1989) mukaan *'monien valtaa'*, jossa valta jaetaan usean edustuksellisen demokratian kesken. Polyarkia-käsitteen avulla Dahl on halunnut erottaa edustuksellisen demokratian klassisesta demokratiasta (ks. esim. Setälä 2003, 206).

asemassa. Vallanjakoon tarkoitettujen polyarkioiden tulee Dahlin pohdinnan mukaan olla *inklusiivisia* eli kaikille kansalaisille on taattava oikeus osallistua poliittiseen toimintaan muun muassa vaaleissa (Dahl 1989, 124–126). Herneen ja Setälän mukaan poliittisen tasa-arvon toteutuminen päätöksenteossa tulee sitä ongelmallisemmaksi, mitä enemmän osallistuja päätöksentekoon liittyy ja mitä laajemmalle alueelle ongelmat ylettyvät. (Herne & Setälä 2005, 177.) Voidaankin pohtia, toteutuuko kunnallisen päätöksenteon tasa-arvoisuus paremmin, kun päätöksentekovaltaa on siirretty maaseutualueiden asukkaille vai heikentääkö osaksi monimutkaisetkin päätöksentekoprosessi yksilöiden intressejä päätöksentekoa ja osallistumista kohtaan.

Vuosisadan puolen välin jälkeen demokriateorioiden väliseen kilpailutilanteeseen johtaneen tilanteen tilalle tuli kiinnostus konsensusuhakuisempaan itsehallintaan. Setälän (2003) mukaan myös kritiikki liberaalin demokriakäsityksen edustuksellisuutta kohtaan kasvoi, sillä teoretikot kokivat ”edustuksellisen minimidemokratian” keskittyvän liialti vaalien kautta tapahtuvaan osallistumiseen ja vallankäyttöön (Setälä 2003, 103). Tästä seurasi, että kansalaisten osallisuus poliittiseen päätöksentekoon nousi teoretikkojen mielenkiinnon ja kritiikin kohteeksi 1970-luvun Euroopassa muun muassa brittiläisen politiikantutkijan ja osallistuvan demokriatian puolestapuhujan Carole Patemanin johdolla. Pluralismin lisäksi toisena 1900-luvun demokriakehityksen suuntauksena ja samalla deliberatiiviseen demokriatiaan johtavana teoriana voidaan siis pitää Patemanin (1970) *osallistuvan demokriatian*¹¹ teoriaa, jonka mukaan demokraattisen järjestelmän arvoista legitimitetti voidaan perustella kaikilla yhteiskunnan tasoilla tapahtuvan poliittisen osallistumisen ja sen inklusiivisuuden avulla. Patemanin teoria pohjautuu tämän ranskalaisen oppi-isänsä Rousseauin (1712–78) käsitykseen, minkä mukaan koko poliittisen osallistumisen teoria perustuu yksilöille tarjottuun mahdollisuuteen osallistua poliittiseen päätöksentekoon eikä ainoastaan heidän kykyynsä puolustautua institutionalisoitua valtionhallintoa vastaan (Pateman 1970, 22; Rousseauin 1762/1997, 38 muk.). Siinä missä Rousseauin teoriassa mielenkiinto keskittyy osallistumisen kautta saatavan parhaan lopputuloksen ja *yleistahdon*¹² saavuttamiseen, Patemanin teoriassa vedotaan osallistumisen positiiviseen sivutulokseen eli poliittisten velvoitteiden omaksumiseen. Pateman

¹¹ Carole Patemanin teos *’A participatory Theory of Democracy’* (1970) pohjautuu vahvasti ranskalaisen Rousseauin ja yhdysvaltalaisen Millin teorioihin osallisuuden ja yksilöiden oikeuksista osallistua poliittiseen päätöksentekoon.

¹² Rousseauin (1762/1997, 161) mukaan yksilöiden vapaus on yhdistettävissä valtiovallan lakeihin osallistuttuaan tasavertaisesti lakien säätämiseen. Sitä kautta saavutettava *yleistahto* kuvaa yhteiskunnan yhteistä hyvää ja on erotettava yksilöiden oman edun tavoitteluun liitettävästä *kaikkien tahdosta*. Yleistahto ei automaattisesti synny poliittisin vaalein saavutetun enemmistöpäätöksen turvin.

kritisoi Schumpeterin (1942) minimalistista demokratiamääritelmää, Dahlin (1989) pyrkimystä määritellä demokratia institutionaalisten piirteiden avulla sekä Millin (1958) äänioikeutusjärjestelmän elitismiä (Setälä 2003, 118).

Rousseau tavoin Pateman korostaa, että julkisesti sallitussa poliittisessa päätöksenteossa mikä tahansa etu- tai vastuukysymys on osoitettu kaikille demokraattiseen päätöksentekoprosessiin osallistuville tasapuolisesti: itse osallistuminen päätöksentekoon takaa tasa-arvon tehokkaan toteutumisen päätöksenteon instituutioissa. Tämä johtaa Patemanin mukaan siihen, että kansalaisten välinen, deliberatiivisen demokratian kriteereiksikin tunnustetut konsensus ja yhteinen tahto muodostuvat yksilön oikeudet turvaten ja julkisia intressejä edistäen. (Pateman 1970, 23–24.) Itse Pateman on tarkastellut poliittista osallistumista enemmän yksilön velvollisuutena kuin oikeutena, jolloin hän kokee siitä olevan yksilölle myös enemmän hyötyä (Pateman 1979, 165–170). Lisäksi valtiovallan velvoittavasta olemassaolosta on yksilöille hyötyä silloin, kun se samalla suojelee heidän oikeuksiaan.

Voidaan siis todeta, että Patemanin teoriassa painopiste siirtyy osittain pelkästä osallistumisesta ja vaikuttamisesta yksilön individuaaliseen kehittymiseen, mikä on siis deliberatiivisen demokratian ydintehtävistä kollektiivisen pohdinnan ja päätöksenteon ohella. Yksilöt ja instituutiot eivät voi toimia erillään toisistaan, sillä tällöin instituutioiden (kuten tässä tapauksessa tutkimuskohteina olevien aluelautakuntien) toiminta ei ole tarpeeksi demokraattista ja yhdenmukaista tukeakseen yksilön henkilökohtaista kasvua ja kehittymistä. Instituutioiden olemassa olon avulla voidaan siis edistää deliberatiivisen demokratian arvonakin pidettyä yksilön mahdollisuutta kehittää demokratiataitojaan poliittisen päätöksenteon seurauksena (ks. esim. Rawls 1996, Dryzek 2000). Patemanin osallisuuden hypoteesi voidaan tiivistää seuraavasti: poliittisten velvoitteiden avulla yksilön individualistisesta kehitymisestä seuraa tälle mahdollisuus ymmärtää kollektiivisen päätöksenteon merkityksellisyys hänen henkilökohtaisten demokratiataitojen kehittymisen kannalta, mikä on yksi deliberaation tarkoituksista. Osallisuus siis integroi yksilöitä ja auttaa hyväksymään kollektiivisesti tehdyt päätökset. (Pateman 1970, 42–43.) Osallistumisen arvo ei ole riipuvainen sen seurauksena syntyvistä päätöksistä, vaan se on itsessään arvokasta velvoitteiden omaksumisen ja ihmisen moraalisen kehittymisen takia (Setälä 2003, 121; Patemanin 1986 muk.).

Patemanin osallistuvan demokratiateorian mukaan demokraattisten järjestelmien, kuten myös deliberatiivisen demokratian legitimitetti syntyy siis kaikilla yhteiskunnan tasoilla tapahtuvan

poliittisen osallistumisen kautta. Valtion tarjotessa kansalaisilleen merkityksellisiä osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja ja kansalaisten hyödyntäessä näitä saadaan luotua järjestelmä, jossa kansalaiset ovat sitoutuneempia ja motivoituneempia pitkäjänteiseen yhteiskunnan kehittämiseen. Osallistuva demokrata pyrkiikin laajentamaan poliittisen osallistumisen kentän julkisten instituutioiden ulkopuolelle esimerkiksi työpaikoille ja kolmannen sektorin järjestö- ja yhdistystoimintaan, jolloin se tuodaan mahdollisimman lähelle kansalaisia. (ks. esim. Mutz 2006; Pateman 1970.) Myös Rovaniemen aluelautakuntamallissa korostetaan asukkaiden osallistumista omaan asuinympäristöön koskevaan päätöksentekoon kaikissa sen vaiheissa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella demokrateorioita ja tehdä aluelautakuntatutkimusta suomalaisen kunnallishallinnon kontekstissa. Aluelautakunnissa päätöksenteko tuodaan siis heille, joita se loppukädessä koskettaa. Seuraavassa kappaleessa tarkastelen vielä kuitenkin tarkemmin deliberatiivisen demokratian teorioita arvokeskustelun näkökulmasta.

2.2 Deliberatiivisen demokratian teoriat

Tässä kappaleessa syvennän lukijan kuvaa deliberatiivisen demokratian eri teoriasuuntauksista, jonka jälkeen siirryn tarkastelemaan lähemmin teorioista havaitsemiani deliberatiivisia arvoja. Tarkoitukseni ei siis ole teorioiden aukoton ja laaja esittely, vaan pohjustaa niiden läpikäymisellä tämän tutkielman ydintehtävää eli arvojen tarkastelua deliberatiivisessa päätöksenteossa.

Kuten kappaleessa 2.1 *Demokratian deliberatiivinen käänne - liberaalista demokratiasta deliberatiiviseen* todettiin, kritiikki liberaalia demokratiakäsitystä kohtaan kasvoi 1970-luvulle tultaessa. Osasyynä kasvaneeseen tyytymättömyyteen lienee Yhdysvaltain hallituksen toiminta Vietnamin sodassa. Ihmiset kokivat hallituksen päätöksenteon olleen vahvasti byrokratisoitunutta ja siten kansalaisten ulottumattomissa. Ajatus deliberatiivisesta demokratiasta ja kansan vuorovaikutuksellisesta osallistumisesta poliittiseen päätöksentekoon kehittyi kuitenkin vasta 1980-luvun puolella yhdysvaltalaisen Joseph Besseten (1980) toimesta. (ks. esim. Bohman & Rehg 1997, xiii; Dryzek 2000, 28–29.) Bessette kritisoi muun muassa elitistisyyden täyttämää liberaalia konstitutionalismia: hänen mielestään poliittisten instituutioiden on sallittava kilpailevat intressit sekä tarjota kansalle mahdollisuus tehdä rationaalisia päätelmiä yhteiskunnassa vallitsevasta poliittisesta tilanteesta. Tietävästi juuri Bessette on ollut ensimmäinen termiä ”*deliberatiivinen*

demokratia” käyttänyt teoreetikko¹³, jonka jälkeen teorioita ilmiöön liittyen ovat kehittäneet muun muassa John Rawls (1993) ja hänen seuraajansa Joshua Cohen (1998), Iris Young (1996), John S. Dryzek (2000) sekä yksi ajankohtaisimmista, *slow democracy* eli ”hidasta demokratiaa” tutkinut Susan Clarke (2012).

Deliberatiivisuuden juuret ulottuvat yhdysvaltalaisen filosofin ja Harvardin yliopistossa uransa poliittisen filosofian professorina tehneet John Rawlsin (1921–2002) teoriaan poliittisesta liberalismista, joka legitimoit julkista toimintaa (Rawls 1996). 2000-luvun alun demokrateoreetikoista Ian O’Flynnin (2006) mukaan demokratian deliberatiivinen käänne liittyy sittemmin modernissa yhteiskunnassa hyväksytyyn jakautuneeseen yhteiskuntarakenteeseen, jossa jakautuminen siirtyy politiikan kautta myös kunnalliseen kontekstiin ja päätöksentekoon. (O’Flynn 2006, 14; Rawlsia 1996 muk.). Rawlsin teorian mukaan yhteiskunnan pluralismi on johtanut tilanteeseen, jossa yksilöt voivat ilmaista politiikan avulla julkisissa organisaatioissa vapaasti mielipiteitään ihmisten elämälle asetetuista hyvinvoinnin ehdoista. Yksilön tahto muuttaa preferenssejään julkisen harkinnan ja pohdinnan seurauksena on deliberaation toimivuuden kannalta olennainen prosessi, mikä on liberarilismien seurauksena kytkeytynyt myös deliberatiivisiin demokrateorioihin. Poliittinen liberalismi siis sallii erilaisten mielipiteiden olemassa olon edistäen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvoisuuden ylläpitoa modernissa pluralistisessa yhteiskunnassa. (Rawls 1996, 36; O’Flynn 2006, 25.)

Rawlsin teoriaa mukaillen deliberatiivisuuden taustalta voidaan löytää kaksi puolta, joiden välille myös deliberatiivisen demokratian tutkimus tiivistyy. Osa teoreetikoista korostaa kansalaisten intressien pluralistisuutta ja konfliktiherkkyttä, toiset puolestaan näkevät preferenssien ja intressien eriävyydet edellytyksenä arvojen ja perinteiden harmonisoinnille ja konsensukselle. Esimerkiksi Bohman ja Rehg (1997) kyseenalaistavat deliberaation kautta syntyvien päätösten ja jaettujen arvojen pysyvyyden: onko ylipäättään mahdollista, että eri intressiryhmät saavuttaisivat tarpeeksi vahvan konsensuksen, jotta heille syntyisi yhtenäinen käsitys yhteiskunnallisesta hyvästä? (Bohman & Rehg 1997; Dryzek 2000, 8–9.) Deliberatiivisen demokratian arvojen mukaisesti juuri konsensushakuinen, yhteisen edun nimissä tapahtuva kollektiivinen päätöksenteko on avain demokratian tasavertaiseen toteutumiseen ja legitimitettiin syntyyn yksilöiden keskuudessa.

¹³ Joseph Bessette (1980) käytti termiä ”deliberative democracy” ensimmäisen kerran teoksessaan ”*Deliberative Democracy - The Majority Principle in Republican Government*”.

Suomalaisista deliberaatiota tutkineista teoreetikoista esimerkiksi Raision ja Vartiaisen (2011) mukaan eri puolilla maailmaa toteutuneet deliberatiivisen demokratian kehittämishankkeet ovat kaikki pohjautuneet seuraaviin, muun muassa Mansbridgen (2010) ja Morrellin (2010) konkretisoimiin ja deliberatiivisissa demokrateorioissa korostettuihin arvoihin ja ydinkohtiin (Raisio & Vartiainen 2011; Mansbridgen 2010, 3 ja Morrellin 2010, 160 muk.). Ensinnäkin deliberatiivisen demokratian 'klassisessa ideaalissa' joukko ihmisiä kokoontuu julkiseen tilaan käsittelemään ennalta valittua alueellista ja/tai kansallista asiaa. Jokaisella osallistujalla on keskusteluun saapuessa jo jonkinasteinen näkemys siitä, miten valittu asia tulisi ratkaista. Deliberaation kannalta on kuitenkin olennaista, että osallistujat pohtivat ja keskustelevat aiheesta avoimesti sekä toisiaan kunnioittaen, jotta kaikki argumentit ovat lähtökohtaisesti yhdenvertaisia suhteessa toisiinsa. (Raisio & Vartiainen 2011, 12.) Toiseksi keskustelun tavoitteena on ohjata kollektiivista päätöksentekoa nimenomaan kognitiivisen järjelyn eikä auktoritäärisen vallankäytön avulla, vaikka keskustelijat ovat alttiita ryhmätyöskentelyn vaikutuksille. Tästä voi seurata yksilön tahto muuttaa preferenssejään esitettyjen faktojen ja perustelujen seurauksena, mikä deliberatiivisessa keskustelussa on sen teoriakeskeisyydessään sallittua. Se mikä deliberaatiosta tekee erityisen, on demokratiaan usein liitetyn yksilöiden oman edun tavoittelun hälventyminen yhteiseen hyvään ja konsensukseen tähtäävässä kollektiivisessa toiminnassa. Harkintaan ja toisten tasa-arvoiseen kunnioitukseen ja mielipiteiden kuunteluun keskittyvässä deliberatiivisessa demokratiamallissa toiminnan seurauksena voidaan saavuttaa *konsensus* eli yhteinen näkemys siitä, miten deliberaation kohteena ollut asia tulisi ratkaista. (Raisio & Vartiainen 2011, 13.)

Demokrateoreettisen ymmärryksen kasvaessa, edellä esitelty deliberaation 'klassinen ideaalimalli' on vähitellen väistymässä realistisempien deliberatiivisten demokrateakäsitysten tieltä. Raision ja Vartiaisen (2011) mukaan teoreettinen kehitys onkin edistänyt *affektiivisuuden* (eli tunteiden), ja *kognitiivisuuden* (eli järjen), korostumiseen deliberatiivisissa keskusteluissa. Yksinkertaisuudessaan tämä tarkoittaa argumenttien ja julkisten kannanottojen perustelua tiukasti faktoilla, mutta samaan aikaan myös yksilöiden tunteet sallitaan ja otetaan huomioon. (Raisio & Vartiainen 2011, 16.) Myös Rovaniemen aluelautakuntien päätöksenteossa korostuneen deliberatiivisen demokratian toimivuus perustuu jäsenten väliselle kunnioitukselle ja vuorovaikutukselle sekä toisten kuuntelemiselle. Loppukädessä aluelautakuntien toiminta on mahdollista järjeistää ja pitää faktapainoitteisena juuri osallistujien välisten keskustelujen ja pohdinnan avulla. Tällöin myös saavutettu konsensus ja sen avulla tehdyt päätökset saavuttavat varmemmin legitimitetin myös muiden alueen asukkaiden keskuudessa.

2.2.1 Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria deliberatiivisessa kontekstissa

Deliberatiivisen demokratiateorian juuret juontavat sekä rawlsilaiseen että habermasilaiseen demokratiakäsitykseen, joiden yleistymisen demokratiateoreettisessa tutkimuksessa tapahtui 1970-luvun jälkipuoliskolta alkaen. Todettakoon, että sekä yhdysvaltalaisen John Rawlsin että saksalaisen Jürgen Habermasin teorit ovat samankaltaiset, mutta samalla myös toisistaan poikkeavat. Rawls edustaa yhdysvaltalaisista angloamerikkalaisista liberaalia teoriakuntaa, jossa pohditaan miten deliberatiivisen demokratian periaatteiden avulla voidaan tukea ja edistää yksilöiden oikeuksia mielipiteen ilmaisuun. Rawlsin (1996) teorian ehtona julkiseen harkintaan perustuvalla demokratialle on, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet julkiseen deliberaatioon ja päätöksentekoon on taattava jo perustuslakitasolla. Rawlsin näkemys deliberaatiosta suhteessa muihin teoreetikoihin (ks. esim. Habermas 1984, Dryzek 2000 ja Fishkin 2009) perustuu siis pitkälti yksilön oikeuksia tukeviin lainsäädännöllisiin argumentteihin.

Habermasin näkemys deliberaatiosta edustaa puolestaan saksalaista Frankfurtin koulukunnan teoriaa, jossa kritisoidaan yhteiskunnan kompleksisuutta ja siitä seuraavaa demokraattisen keskustelun ja harkinnan mahdottomuutta toteutua (Hauptman 1999, 857.) Habermas (esim. 1996) puolestaan kritisoi modernin yhteiskunnan ei-kommunikoivaa ja pitkälti välineellistettyä rationalismia. Sen sijaan hän korostaa, että julkisesti ja kollektiivisesti keskustellen saavutetaan aito legitimitetti päätöksille. Vaikka deliberatiivisen demokratian ajattelutapa on sittemmin hajautunut useampaan suuntaan, kaikki sen kannattajat allekirjoittavat seuraavat kaksi asiaa: ensinnäkin kansalaisten ja kansanryhmien välinen keskustelu julkisista asioista on ensisijaisen tärkeää (ks. esim. Habermas 1984, Dryzek 2000 ja Fishkin 2009). Toiseksi julkisen keskustelun avulla saavutettava hyöty on puutteellista, jos sen avulla ei pystytä tosiasiallisesti vaikuttamaan lainsäädäntöön, politiikkaan tai kulttuurisiin käytäntöihin. Deliberatiivista päätöksentekoa edeltävä keskustelu ja harkinta ovatkin teoreetikkojen mielestä juuri demokratian tärkeimmät ominaisuudet. (Dryzek 1990, 37–40.)

Deliberatiivisten demokratiateorioiden pohjalta havaittujen deliberatiivisten arvojen näkökulmasta Rawls (1996) ja myöhemmin Cohen (1998) perustavat teoriansa yksilön kokemukseen tasa-arvosta. Tämän seurauksena yksilö kokee, että hänelle tulisi taata tasapuoliset osallistumismahdollisuudet julkiseen päätöksentekoon. Rawls näkee kansalaisten tahdonmuodostuksen *julkisen järjen* (eng.

public reason) käyttönä. Rawlsin mukaan huolimatta yksilöiden tiukasti vakiintuneista ajattelutavoista ja uskomuksista, heillä on luonnostaan kyky havainnoida avoimempia ja joustavampia poliittisia näkemyksiä. Deliberaatiossa näitä yhdistelemällä voidaan saavuttaa konsensus toisten rationaalisten kansalaisten kanssa. Rawlsin mukaan julkisen järjen käyttö perustuu itsereflektioon eli siihen, miten kansalaisen itse harkitsee kannattamiaan argumentteja ja miten hän voi perustella ne toisille julkisissa tiloissa käytävissä keskusteluissa. Yksilön käsitys oikeudenmukaisesta päätöksenteosta ja poliittisen elämän tasavertaisesta järjestämisestä on Rawlsin mukaan deliberatiivisuuden toimivuuden kannalta ehdotonta. (Rawls 1998, 46–47.)

*Oikeudenmukaisuusteoriaansa*¹⁴ Rawls (1971/1988) on luonut yksilöiden väliseen tasa-arvoisuuteen perustuvan ”tietämättömyyden verhon” (*the veil of ignorance*) pohjalle. Tietämättömyyden verhon avulla Rawls pyrkii kuvaamaan tilannetta, jossa yksilö ei tiedä etukäteen kykyjään, identiteettiään tai tulevaa asemaansa yhteiskunnassa luoduissa perusinstituutioissa. Yksilöillä on kuitenkin ymmärrys oikeudenmukaisuudesta ja tasavertaisuudesta, jolloin osapuolten välinen yhteiskunnallinen vaikuttaminen tapahtuu sopimusteoreettisesti yleisinhimillisiä ja universaaleja oikeudenmukaisuusehtoja noudattaen. (Setälä 2003, 141–142.) Tästä johtuen poliittiseen päätöksentekoon osallistuvien tulisi etukäteen etsiä rationaalisesti ajattelevan yksilön kannalta keskeisimmät poliittiset osallistumahdollisuudet sekä tavoitella niistä yksilöille tarjoutuvaa hyötyä (Rawls 1971. Ibid.)

Rawlsin teoriaa ’tietämättömyyden verhosta’ on kritisoitu sen yksilöön kohdistuvan tosiasiallisuuden vastaisista olettamuksista ja tasapuolisuuden periaatteen häilyväisyydestä. Oikeudenmukaisuusharkinnasta puuttuu siis osallistumisen ja vuorovaikutuksen näkökulma, mikä mielletään kuitenkin yhdeksi deliberatiivisten demokratiateorioiden keskeisimmistä arvoista. (Setälä 2003, 144.) Tällöin tietämättömyyden verho estää tehokkaasti deliberaatiossa ja kollektiivisessa päätöksenteossa kritiikkiä kohdanneen oman edun tavoittelun. Samalla se estää myös yksilöiden asettumisten toisten osallistujien asemaan, mikä oikeudenmukaisuusajattelussa ja deliberatiivisessa demokratiassa on puolestaan tuomittavaa. Oikeudenmukaisuusteorian sopivuus deliberatiiviseen kontekstiin voidaan nähdä kriittisesti. Teoretikoista muun muassa Carole Pateman (1979) kyseenalaistaa Rawlsin teorian, sillä siinä yksilöt irrotetaan sosiaalisista suhteistaan (Pateman 1979, 133). Myös Brian Barryn (1995, 55–60) mukaan ’tietämättömyyden verho’ puolestaan estää

¹⁴ John Rawls esitti *Oikeudenmukaisuusteoriaansa* ja teorian ’tietämättömyyden verhosta’ (*the veil of ignorance*) ensimmäisen kerran teoksessaan *A Theory of Justice* (1971). Teos on yksi keskeisimmistä viime vuosisadalla julkaistuista yhteiskuntafilosofisista teoksista (ks. esim. Setälä 2003, 141).

yksilöiden väliset neuvottelut yksilön oman identiteetin ja intressiymmärryksen ollessa tunnistamattomia arvoja. Lisäksi Beitz (1989) kritisoi rawlsilaista oikeudenmukaisuusteoriaa siitä, että yksilön henkilökohtaiset ominaisuudet ja oikeudenmukaisuuden taju häivytetään jo siinä vaiheessa, kun hänen oletetaan olevan tietämätön identiteetistään ja eduistaan. Tällainen oletamus on luotu toisten hypoteettisten yksilöiden välisellä sopimuksella, jolloin näiden kahden ryhmän välinen tasa-arvoisuus on puutteellinen ja eikä siis deliberaatiokaan toteudu. Toisaalta sopimus voi olla näennäinen, jolloin Beitzin (1989) mukaan julkisen instituution asema yksilöiden oikeuksia ja preferenssejä yhdistelevänä tahona on vain yksilöiden välisiä mielipide-eroja sovittava ja siten myös arvoperustaltaan neutraali. Deliberatiivisen demokratian teorioiden mukaan neutraalius koetaan deliberaatiota edistävänä arvona, sillä yksilöillä on tällöin todelliset mahdollisuudet toimia harkiten ja perustaa mielipiteensä julkisessa keskustelussa esitetyille argumenteille ja niiden perusteluille. (Beitz 1989, 92–93.) Seuraavassa luvussa tarkastellaan miten deliberatiivinen demokratia näyttäytyy Habermasin teoreettisessa viitekehyksessä.

2.2.2 Habermasin teoria kommunikatiivisesta rationalisuudesta

Jürgen Habermas (1929–) on saksalainen filosofi ja yhteiskuntateoreetikko, jonka teoriat ovat kriittissävytteisiä demokratian ja kommunikaation toteutumisen suhteen (Kangas 1987). Habermasin (1996) mukaan yksilöiden rationaalisuus syntyy kommunikatiivisten vuorovaikutussuhteiden seurauksena ja termi *'deliberaatio'* viittaa yksilöiden avoimeen suhtautumiseen arvoihin ja arvostuksiin vuorovaikutukseen perustuvassa sosiaalisessa yhteistoiminnassa (Habermas 1996, 244–249). Hänen menetelmällinen käsityksensä deliberatiivisesta demokratiasta ja sen sisällyttämisestä julkiseen politiikkaan ei nojaa vain julkisen dialogin tai valtiollisen institutionalismin voimaan, vaan hän pyrkii lomittamaan nämä kaksi erilaista näkemystä toimivaksi kokonaisuudeksi. Kommunikatiivinen rationaalisuus perustuu Aristoteleen logokseen, jossa argumentatiivisella puheella pyritään rajoittamattomaan yhteisymmärrykseen ja käsitykseen yleisestä hyvästä (ks. esim. Habermas 1996, 245–246). Tämän näkemyksen seurauksena deliberatiivisista arvoista kommunikatiivisuus ja yksilöiden välinen vuorovaikutus ovat habermasilaisen demokratiateorian keskiössä (Habermas 1984, 10). Yksilöiden on oltava valmiita hyväksymään julkisessa keskustelussa esiintyvät väitteet tai vastaavasti kieltämään ne, mikäli niihin kohdistuvien argumenttien validiteetti on epäilyttävää tai puutteellista. Hän määrittelee

deliberaation yhdeksi vaativimmista kommunikaation muodoista¹⁵, sillä sen kehittyminen tapahtuu usein arjen keskusteluissa, joissa yksilöt kyselevät ja antavat perusteluja todellisuutta ja arvokeskusteluja koskeville väittämille. (Habermas 1984, 15–16.)

Habermasilaisen deliberatiivisen demokratian legitimitetti syntyy siis ideaalissa puhetilanteessa hyödynnetyn kommunikatiivisen rationaalisuuden seurauksensa. Toisin sanoen demokraattisesti saavutettujen päätösten legitimitetti syntyy julkisen keskustelun viestinnällisestä rationaalisuudesta. Keskustelun argumenttien legitimitetti syntyy puolestaan kommunikatiivisen teorian pohjalta siten, että rationaalisesti kommunikoivat osallistujat ovat kykeneviä ja sitoutuneita harkintaan ja argumenttien validiteetin arviointiin. Habermasin mukaan tärkeää on keskustelussa esitettyjen argumenttien itseisarvon arviointi, toissijaisena hän pitää puolestaan argumenttien esittävien yksilöiden käyttäytymisen arviointia. (Habermas 1996, 278–279.) Argumenttien pätevyyttä arvioitaessa osallistujan pitäisi pystyä huomioimaan sekä väitettä *faktualisoivat* eli tosiasiallistavat että *evaluatiiviset* eli arvomaailmaa painottavat seikat. Ideaali kommunikatiivinen keskustelu voi Rehgin (1996, Habermasia 1996 muk.) mukaan päättyä osallistujien väliseen konsensukseen, jossa osallistujat ovat yhtämieltä keskustelussa käytettyjen käsitteiden merkityksestä ja virheettömyydestä. Konsensuksen kautta saavutetut, julkisessa tilassa tehdyt päätökset ovat Habermasin teorian mukaan automaattisesti legitimejä kansan keskuudessa, mikä toteuttaa deliberaatiolle asetettua yhdenmukaisuuskriteeriä. (Regh 1996, xv.) Myös Setälä (2003) on teoreettisissa keskustelussaan esittänyt ideaalin habermasilaisesta kommunikaatiosta eli puhetilanteesta, jossa yksilöt ovat kommunikatiivisesti rationaalisia. Setälän esittämässä ideaalitalanteessa keskustelu tapahtuu moraaliltaan itsenäisten yksilöiden kesken, jotka ovat tasa-arvoisessa asemassa keskenään eikä heitä painosteta poliittisilta tahoilta. Lisäksi yksilöt pystyvät arvioimaan omia ja muiden osallistujien väitteitä harkitusti sekä sitoutua niiden sisältämiin arvoihin. Toisin sanoen näkemysten perustelu painottuu puhtaasti argumenttien itseisarvoon, moraalisten periaatteiden kestävyteen sekä faktojen todemukaisuudesta syntyvään validiteettiin. (Setälä 2003, 138.) Myös Setälän (2003; Habermasin 1996 muk.) mukaan konsensus saavutetaan legitimiteti silloin, kun keskusteluissa käytettyjen argumenttien perustelut ovat virheettömiä. Lisäksi ideaalissa kommunikaatiossa saavutettua konsensusta voidaan soveltaa sellaisenaan arvioitessa kollektiivisten päätösten asettumista demokratian kenttään. (Setälä 2003, 138–141.)

¹⁵ Vertaa esimerkiksi Dryzekin näkemysretoriikan ja väittelyn merkityksestä deliberaation onnistumisesta (Dryzek 2000).

Deliberatiivisuuteen liittyvässä kommunikaatiossa ja vuorovaikutuksessa kielellä on Habermasin (1984) mukaan ensisijainen merkitys, jotta yksilöt pystyvät kertomaan tunteistaan ja tarpeistaan sekä muuttamaan niitä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa käyttökelpoiseksi sisällöksi. Kommunikaatio terminä ei siis viittaa ainoastaan olemassa olevien tietojen ja yksilöiden intressien verbaaliseen jakamiseen, vaan se on myös muutoksen ja yksilön moraalisen kasvun mahdollistava prosessi. Yksilön mahdollisuus muuttaa ja kehittää itseään ovat niin ikään deliberaation onnistumisen kannalta keskeisiä arvoja (ks. esim. Habermas 1984, Rawls 1996, Dryzek 2000). Jos kommunikatiiviseen rationaalisuuteen liittyy yksilöiden oman edun tavoittelua, mitä deliberatiivinen demokratia pyrkii yleisesti välttämään, yksilöä voidaan pitää ennemminkin strategisesti rationaalisenä. Tällöin yksilö pyrkii löytämään mahdollisimman tehokkaat keinot jo ennalta määrittelemiensä tavoitteiden saavuttamiseksi ja voi siten olla altis poliittisten puheiden manipulaatiolle. Käytännön politiikassa kommunikatiivista ja strategista toimintaa ei ole kuitenkaan helppo erottaa. Strateginen rationaalisuus ei tunnista rehellisyyden ja yksilön preferenssien muuttamista, jolloin se on kyseenalaistettava aikaisemmin lueteltujen deliberaation kriteerien toteutumisen ja onnistumisen saavuttamiseksi. (Setälä 2003, 155; Rehgin 1996, xvii muk.)

Habermasilaiselle demokratiäkäsitykselle on tyypillistä myös deliberaation subjektiivisuuden korostaminen, sillä Habermasin mukaan yksilön ei pidä perustella argumenttejaan faktoilla, vaan niiden tosiasiallisella yleisyydellä sosiaalisessa yhteiskunnassa ja yksilöiden kokemuksissa (Habermas 1984, 15–18). Argumentaation ollessa subjektiivista tulisi siis julkisen keskustelun rationaalisuutta arvioida tilannekohtaisesti ja kontekstisidonnaisesti. Tällöin vältytään Habermasin mukaan tilanteilta, joissa yhteisymmärrystä ei syntyisi, mikä ei puolestaan toteuta deliberatiiviselle demokratialla asetettua arvoperusteisia kriteerejä (Habermas 1987, 127). Jotta deliberaation ilmenemistä olisi mahdollista tarkastella arkipäivän keskusteluissa, Habermas on määritellyt viisi deliberaation kriteeriä, joiden avulla tämä on mahdollista.

- Ensinnäkin deliberaation osallistuvat kansalaiset pyrkivät keskustelussa rationaalisesti kyseenalaistamaan ja tarpeen vaatiessa ylittämään omat henkilökohtaiset preferenssinsä esitettyjen argumenttien perusteella.

- Toiseksi deliberaation on taattava inklusiiviset osallistumismahdollisuudet kaikille kansalaisille, joita päätöksenteko koskettaa.

- Kolmantena kriteerinä on, että deliberaatioon osallistuvat kansalaiset toimivat vapaaehtoisessa ja avoimessa vuorovaikutuksessa, mikä edellyttää osallistujilta totuudenmukaista ja toisiaan kunnioittavaa kohtelua.
- Neljäntenä kriteerinä on, että julkisen deliberaation aihepiiriä ei saa keinotekoisesti rajoittaa ja käyttäytymisen strateginen suunnittelu ennalta on kiellettyä.
- Viides ja viimeinen deliberaation kriteeri onkin, että julkinen keskustelu voi ja saa johtaa alkuperäisten olettamusten vastaisiin lopputuloksiin.

(Gutmann & Thompson 1996; Mutz 2006, 4.)

Kuten jo aikasemmin tässä tutkimuksessa on todettu, Rawlsin ja Habermasin deliberatiivisten demokratiateorioiden välillä on eroja. Molempia yhdistää kuitenkin konstruktivistinen näkemys siitä, että poliittinen päätöksenteko perustuu itsenäisten, toisiaan kunnioittavien ja rationaalisten yksilöiden väliseen julkiseen keskusteluun ja harkintaan. Setälän (2003) mukaan tämä tekee deliberaatiosta yleisesti kiinnostavan ja houkuttelevan demokratian mallin myös suomalaisen kunnallispolitiikan järjestämiseen, mutta poliittisten toimijoiden kannalta se koetaan usein vaativaksi toteuttaa tarpeeksi perusteellisesti. Rawlsin ja Habermasin ihailemia ideaaleja keskustelu- ja harkintatilanteita on löydettävissä suhteellisen vähän nyky-yhteiskuntien demokratiamalleista, vaikka niiden toteutumiseksi on jo olemassa olevia edellytyksiä (Setälä 2003, 154; Barryn 1995, 198–199 muk.). Tässä tutkielmassa jo aikasemmin mainittujen Habermasin (1984) deliberatiiviselle demokratialle asettamien kriteerien pohjalta on kuitenkin mahdollista tarkastella deliberatiivisten arvojen toteutumista suomalaisessa paikallishallinnossa ja vielä täsmällisemmin Rovaniemen kaupungin aluelautakunnissa päätöksentekoa johtavien puheenjohtajien havainnoimina.

Toisin kuin esimerkiksi Rousseau'n (1762/1997) teoriassa, Habermasin teorian demokraattisten päätösten oikeutus ei perustu väitteiden validiteetin etukäteiseen arviointiin eikä se ole sidoksissa tiettyihin yhteiskunnan instituutioihin. Sen sijaan oikeutus syntyy kommunikatiivisen rationaalisuuden kautta eli legitiimi päätös voi syntyä, vaikka keskustelun lähtökohdat sisältäisivät *arvokonfliktin*. Maian (2012) mukaan julkisen järjenkäytön avulla yksilöt pyrkivät luomaan inhimillisemmän ja tasa-arvoisemman maailman, jossa demokratialla on mahdollisuudet toteutua (Maia 2012, 15–16; Habermas 1996 muk.). Poliittisesti järjestäytyneessä yhteiskunnassa, kuten

esimerkiksi myös suomalaisen kunnallis- ja paikallishallinnon toimintaympäristöissä, kollektiivisessa päätöksenteossa arvokonfliktit ovat sallittuja, mutta ne pyritään loppujen lopuksi aina ratkaisemaan julkisen harkinnan ja deliberatiivisen keskustelun avulla. (Setälä 2003, 140–147.) Mutz (2006) peräänkuuluttaa, että kommunikaatioon ja vuorovaikutukseen perustuva toisten osapuolten kuuleminen¹⁶ on merkityksellistä demokratialle legitimoinnille kansalaisten parissa. Mutzin mukaan deliberatiivisen demokratian kannattajat ovat yhtä mieltä siitä, että erilaisuuden ja erilaisten intressien hyväksyminen ovat deliberaatiolle ehdottomia. (Mutz 2006, 9.) Mutz kuitenkin kritisoi Habermasin ideaalia kommunikaatiotilannetta, sillä hänen mukaansa sellaisen syntyminen luonnollisessa sosiaalisessa kontekstista on jokseenkin epärealistista (Mutz 2006, 4). Myös Dryzek kyseenalaistaa habermasilaisen käsityksen konsensuksessa syntyneiden päätösten automaattisesta legitimiudesta. Demokratia on Dryzekin (2000) mukaan altis vääristymään kollektiivisen toiminnan vääristä uskomuksista ja validittomalle argumentoinnille perustuvien päätösten virheellisyydestä. (Dryzek 2000, 37.) Tällöin demokraattista päätöksentekoa on voinut edeltää perusteiltaan virheellinen sosiaalinen valinta, jonka teoriaa on tutkittu muun muassa Arrowin (1963) ja Rikerin (1982) toimesta. Sosiaalisen, kollektiivisen valinnan seurauksena yksilöt voivat ottaa toimintansa ohjenuorikseen sellaisia kollektiivisiä argumentteja, joihin ei eivät uskoisi itsenäisinä yksilöinä. Tämä voi siis Dryzekin (2000) mukaan johtaa toiminnan vääristymiseen ja demokratiakäsityksen sumentumiseen, jota tarkastellaan seuraavassa Dryzekin deliberatiivista demokratiateoriaa käsittelevässä luvussa (Dryzek 2000, 37).

2.2.3 Dryzek ja teoria yksilön preferenssien muutoksesta deliberatiivisessa prosessissa

John S. Dryzek (1953–) on yhdysvaltalainen politiikan tutkija ja professori, joka on 1990-luvulla julkaistun diskurssiivisen demokratiateorian kautta tehnyt töitä myös deliberatiivisen demokratian tutkimuksen kentällä (Dryzek 2000, i–iv). Hän on osaltaan hahmotellut deliberatiivisen demokratian keskeisiä ydinkohtia ja arvoja yksilön näkökulmasta. Dryzek (1990) yhtyy aikaisemmin tässä tutkielmassa esiteltyyn Habermasin teoriaan kommunikatiivisesta rationaalisuudesta julkisessa tilassa ja sen arvoasemasta deliberatiivisessa demokratiassa. Hänen mukaansa *julkinen tila* tarjoaa käytännön toteutumisympäristön deliberatiiviselle demokratialle, jossa yksilöt voivat osallistua keskusteluun ja sitä kautta päätöksentekoon omina yksilöinä ilman julkisen tahon velvoittavaa edustuksellisuutta. (Dryzek 1990, 37–43.) Julkisen tilan merkitys sosiaalisen integraation kannalta

¹⁶ Mutz (2006) on teoksessaan *Hearing the Others* tutkinut, kuinka vastakkaisen osapuolen kuulemisella on suuri merkitys poliittisen liberalismien ja demokratian toteutumiseen modernissa yhteiskunnassa (ks. Mutz 2006, 9).

on siis merkittävä, sillä sen avulla voidaan kanavoida poliittista osallistumista ja kollektiivista mielipiteen muodostusta (Calhoun 1992, 6). Dryzek korostaa deliberaation kautta saavutettavaa yhteisöllisyyttä, vaikka parhaiten hänen mukaansa deliberatiivisuutta ilmentääkin yksilön henkilökohtainen päätöksentekoprosessi eikä esimerkiksi Habermasin (1984) korostama kollektiivinen toiminta. Dryzek siis hyväksyy habermasilaisen kommunikaatiota ja vuorovaikutusta korostavan deliberaatiokäsityksen, mutta ei jaa Habermasin näkemystä konsensuksen saavuttamisesta yhteisten päämäärien ja vuorovaikutuksen seurauksena. Juuri konsensushakuisuus onkin Dryzekin mielestä yksi postmodernin yhteiskunnan demokratiakäsityksiä heikentävä päämäärä, johon poliittinen elämä keskittyy liikaa. (Dryzek 1990, 9–16.)

Dryzekin ote deliberatiiviseen demokratiaan on myös foucaultilaisuutta kritisoiava, sillä Foucaultin mielestä yksilö tarkastelee luontaisesti ajatuksiaan itsensä muodostamassa 'vankilassa'. Foucault ja hänen seuraajansa kritisoivat länsimaalaista demokratiakäsitystä sen yksilökeskeisyydestä ja sinisilmäisestä suhtautumisesta yhteiskuntapolitiikkaan¹⁷. Sen sijaan Dryzekin (2000) mukaan deliberaatio on sosiaalinen prosessi, jossa yksilöllä on mahdollisuus muuttaa preferenssejään, näkemyksiään ja arvioitaan demokratian tilasta deliberatiivisen harkinta- ja keskusteluprosessin aikana. (Dryzek 2000, preface.) Rationaalinen valinta vaatii yksilöltä kuitenkin itsereflektointia ja argumenttien syvällisempää puntarointia (Dryzek 2000, 31). Dryzekin teoria kumpuaa kritiikistä perinteistä liberaalia edustuksellisuutta kohtaan, sillä hänen mukaansa sen kyky ratkaista postmodernissa ja moniarvoisessa yhteiskunnassa ilmeneviä ongelmia on heikentynyt. Itse asiassa Dryzek ei pidä yksilöiden tehokkaaseen preferenssien välittämiseen ja olettamusten arvottamiseen perustuvaa edustuksellista demokratiaa lainkaan demokratiana, vaan pikemminkin *instrumentaalisenä rationaalisuutena* (ks. esim. Kolodny & Brunero 2013; Dryzekin 2000, 9 muk.). Rationaalisuuden avulla yksilöt eivät siis pyri ylläpitämään demokratiaa, vaan helpottamaan omaa päätöksentekoaan käytännönläheisemmällä järkeilyllä. He pyrkivät etäännyttämään liiallisesta objektivismista uudelleenmäärittelemällä rationaalisuuden kriteerit ja kommunikoimalla reflektiivisesti päätöksentekotilanteissa. Tällöin päätöksentekoprosessi mahdollistaa yksilön preferenssien muokkautumisen lisäksi yksilön henkilökohtaisen oppimisen, mikä on keskeistä myös deliberaation onnistumisen kannalta (Dryzek 1990, 9–16).

¹⁷ Ks. esim. Foucault, M.: Foucault/Nietzsche. Suomentaneet Turo-Kimmo Lehtonen ja Jussi Vähämäki. Esipuhe: Mika Ojakangas. Paradeigma-sarja. Tutkijaliiton julkaisu 89. Helsinki: Tutkijaliitto, 1998.

Dryzek erottaa oman teoriansa muista deliberatiivisen demokratiakäsityksen teorioista kutsumalla sitä *diskurssiiviseksi demokratiateoriaksi*¹⁸. Diskurssi (eng. *discursion*) on jaettu olettamusten kokoelma, jonka kannattajien on mahdollista koota tietoa ehjiksi kokonaisuuksiksi (Dryzek 2000, i–iv). Hegemonisena terminä diskurssi ei Dryzekin (Hindessia 1996 muk.) mukaan ole vain näkemys maailmasta, vaan pikemminkin kokemus kilpailun olemassaolosta yhteiskunnassa. Hänen mukaansa diskurssien välinen kilpailu on yleistä ja se voi toteutua enemmän tai vähemmän demokraattisin keinoin. (Dryzek 2000, 51; 75–77). Dryzekin teoria sallii kaikki välitöntä valtaa käyttävät kommunikaation keinot (muun muassa *retoriikan* ja *debatoinnin*), sillä teorian vaatimus julkisesta ja autonomisesta keskusteluareenasta poissulkee tiukasti perustuslaillisten instituutioiden deliberaatiota rajoittavat seikat (Dryzek 2000, i–iv). Hän puolustaa demokratian diskurssiivisuutta välttämättömänä yksilöiden sekä kommunikatiivisen että sosiaalisen vuorovaikutuksen toteutumiseksi, joita muut deliberatiivisen demokratian kannattajat (ks. esim. Habermas 1984, Rawls 1998) eivät ole tunnistaneeet. Dryzekin mukaan diskurssiin sisältyy yksilöiden itsensä tunnistamat preferenssit julkisesti ilmaistuna (Dryzek 2000, 18). Diskurssiivisuutta ilmenee yleisesti myös yhteiskunnan konstitutionaalisissa rakenteissa, jotka lopulta mahdollistavat deliberatiivisen demokratian arvojen ja toimintatapojen implementoinnin hallintoon, mukaan lukien myös suomalaisen kunnallishallinnon. Dryzek tunnistaa myös diskurssien välisen kilpailun, jota ilmenee kansainvälisessä toimintaympäristössä. Hänen mielestään diskurssien tuleekin kilpailla ja se on hänen mielestään yksi deliberatiivisen demokratian keskeisistä ja sitä eteenpäin kehittävästä toimintatavoista. (Dryzek 2000, 122.)

Dryzekin (2000) mukaan demokratiaa ei voida pitää stabiilina yhteiskunnan tilana, jossa sen merkitys ja tavoitteet on määritelty pysyviksi. Sen sijaan demokratia on dynaaminen, muutoksille avoin konsepti. Tämän seurauksena Dryzek ja muut deliberatiiviset demokratiateoretikot (ks. esim. Cohen & O’Flynn 2006) eivät pidä demokratian muotoja itsessään kiinnostavina, vaan huomion tulisi kiinnittyä siihen liittyviin prosesseihin ja niiden laajenemismahdollisuuksiin. (Dryzek 2000, 28–29.) Deliberatiivisen demokratian laajentuminen voi tapahtua Dryzekin (1996) mukaan kolmeen suuntaan (Dryzek 1996, 5–6). Ensimmäisenä deliberaatiota voidaan laajentaa sen markkinoinnilla, jolloin yhteiskunnallisten toimijoiden tulisi laajentaa tasapuolisesti myös ihmisten mahdollisuuksia osallistua demokraattiisiin prosesseihin. Toiseksi laajentuminen voi koskettaa deliberaarion ulottuvuuden kasvua, jolloin se koskettaisi useampia sektoreita ja yhteiskunnallisesti tärkeitä

¹⁸ Dryzek on avannut diskurssiivisen demokratiateoriansa ensimmäisen kerran teoksessaan *’Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations’* (2000).

kysymyksiä. Kolmanneksi laajentuminen voi liittyä poliittisen elämän kontrollin luotettavuuteen, jolloin symbolisesta ja anonyymistä osallistumisesta siirryttään aitoon ja vuorovaikutukselliseen osallistumiseen. (Dryzek 2000, 29.) Toisaalta Dryzek (2006) ei koe tarkoituksenmukaisina liberaalidemokraattien pyrkimyksiä yleistää ja laajentaa hallintoa ylikansalliseksi, sillä deliberaation laajentumiseen liittyy aina riski siihen liittyvien arvokäsitysten ja niiden toteutettavuuden heikkenemisestä. Hänen mielestään keinotekoinen perustuslaillisen ja hallinnollisen vallan yhdistäminen tekee demokratiasta jäykkää ja byrokraattista. Pahimmillaan se voi johtaa hallinnon läpinäkyvyyden heikentymiseen, jolloin demokratian edellytykset eivät täyty ja diskurssiivinen päätöksenteko on liki mahdotonta. Sen sijaan Dryzek kokee, että deliberatiivinen demokratia ja päätöksenteko, joka tapahtuu julkisissa tiloissa valtion instituutioiden sijaan, voi toimia tarpeen mukaan myös ylikansallisessa hallinnossa. (Dryzek 2006, 136.)

2.2.4 Deliberatiivisen demokratian uudet teoriat

Tässä luvussa nostan esiin edellisissä luvuissa esiteltyjen tunnetuimpien deliberatiivisten demokratiateorioiden rinnalle pari tuoreempaa teoremaa, joita on käsitelty viime vuosikymmeninä länsimaalaisen demokratiakehityksen kontekstissa. Useat 1900– ja 2000–lukujen yhteiskuntateoreetikot ovat asettaneet deliberatiiviselle demokratialle erinäisiä kriteereitä erottaakseen sen liberaalin demokratian periaatteista (ks. esim. Cohen 1989, Fishkin 2009, Clark & Teachout 2012). Viime vuosikymmenien aikana demokratiakehitys on kokenut perustavaa laatua olevia muutoksia: perinteisten institutionaalisten toimijoiden rinnalla on aktivoitunut kansalaisosallistumisen rintama, jonka toiminta on kehittynyt globalisaation, viestinnällisyyden ja individualistisuuden seurauksena. Angloamerikkalaisen poliittisen filosofian tutkimusperinteen mukaan deliberatiivisessa demokratiassa on pohjimmiltaan kyse kollektiivisesta päätöksenteosta julkisesti keskustellen ja tasa-arvoisesti harkiten, mikä korostaa deliberatiiviselle demokratialle asetettuja arvoja, kuten julkisuutta ja päätöksenteon legitimitettä. (ks. esim. Cohen 1989, 17).

Yhdysvaltaisista deliberatiivisen demokratian tutkijoista esimerkiksi James Fishkin¹⁹ määrittelee deliberaation prosessiksi, jossa yksilöiden arviointi toisiaan vastaan kilpailevista argumenteista tapahtuu julkisessa keskustelussa muiden kanssa. Deliberaatiota Fishkin arvioi viiden kriteerin avulla: a) informaation, b) substantiivisen tasapainon, c) monipuolisuuden, d) tunnollisuuden sekä

¹⁹ James Fishkin on julkaissut useita deliberatiivista demokratiaa koskevia teoksia, joista ensimmäinen on *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform* (1991). Viimeisin deliberaatiota tarkasteleva teos on *When the People Speak* (2009).

e) tasa-arvoisen harkinnan avulla. (Fishkin 2009, 33.) Informaation kriteeri koskettaa tiedon saattamista kansalaisten keskuuteen ja heidän käsitystään tiedon relevanttiudesta asiakysymyksen kannalta. Substantiivinen tasapaino on puolestaan tila, jossa osallistujat vertailevat argumenttejaan relevanteista ilmiöistä ja jossa argumenttien ajankohtaisuudella on tärkeä merkitys laadukkaan deliberaation kannalta. Monipuolisuuden kriteerillä taataan osallistujien edustavan mahdollisimman monta intressiryhmää. Tunnollisuus taas viittaa Fishkinin mukaan argumenttien ansioiden arvioinnin laajuuteen samalla kun tasa-arvoisuus kriteeri liittyy jokaisen argumentin tasa-arvoiseen asemaan suhteessa muihin välittämättä argumentit esittäjän asemasta. (Fishkin 2009, 34.) Fishkin mukaan kaikkien edellä esiteltyjen kriteerien ja niiden sisältämien arvojen täytyessä saavutetaan niin sanottu ”ideaali puhetilanne”, jossa tavallisesta poliittisesta keskustelusta tulee deliberatiivista ja mahdollisuus konsensuksen saavuttamiseen päätöksenteossa vahvistuu, sillä loppujen lopuksi deliberaatiossa on kyse yhteisen tahdon ja ymmärryksen löytymisestä (Raisio & Vartiainen 2011, 14). Fishkinin (2011) käsitys deliberatiivisesta demokratiasta on siis pitkälti tosiasialliseen toimintaan pohjautuva. Tosiasiallisuudella Fishkin viittaa deliberaation konkreettiseen toteuttamiseen julkisissa tilaisuuksissa vuorovaikutuksellisen, eri intressiryhmiä koskevan keskustelun seurauksena. (Fishkin 2011, 34–37.)

Fishkinin lisäksi niin ikään yhdysvaltalaiset Susan Clark ja Woden Teachout (2012) ovat luoneet käsitteen *slow democracy* (vapaasti suomennettuna ’hidas demokratia’), jossa yhdistyvät deliberatiivisen paikallisdemokraattisen päätöksenteon kolme elementtiä: asukkaiden mukaanottaminen, deliberaatio ja valta. ”Hitaan” tästä deliberatiivisen demokratian suuntauksesta tekee se, että siihen liittyy kiinteästi yksilöille tarjottava mahdollisuus vapaaseen pohdintaan ja prosessiin sitoutumiseen. (Clarke & Teachout 2012, 130.) Clark’n mukaan prosessien ’hidastaminen’ saa suuremmat ihmismassat mukaan paikalliseen päätöksentekoon: heille syntyy kokemus siitä, että päätöksenteolle ja mielipiteen muodostumiselle annetaan aikaa. Yksilöillä on mahdollisuus punnita eri vaihtoehtoja sekä tarkastella toimintaan liittyvää sitoutumista, jolloin heistä tulee sitoutuneempia ja motivoituneempia hallinnollista toimintaa kohtaan (Clarke & Teachout 2012, 225). Edellä esitellyn kaltainen *slow democracy* voisi toimia myös aluelautakuntien kaltaisissa, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet huomioonottavissa toimintamuodoissa, joissa yksilöillä ei taustansa kautta ole välttämättä tarpeeksi tietoa toiminnan tavoitteista ennen jäseniksi ryhtymistään. Tällöin deliberaatiota yhdenmukaistava sekä sen legitimizeettiä ja toiminnan julkisuutta korostava toimintatapa voisi hitaammin toteutettuna lisätä asukkaiden sitoutumista aluelautakunnan toiminnan kehittämiseen. (Raisio & Lindell 2013, 6–8.)

Clark'n ja Teachout'n (2012) mukaan muutkin deliberatiivisen demokratiateorian nykypäivän kannattajistaa kokevat dialogin olevan avainasemassa deliberatiivisen demokratian toteutumisen kannalta. Heidän mukaansa kollektiivisen deliberatiivisen ymmärryksen syntymisessä on syytä korostaa keskustelua, jonka ydintavoitteena ei ole ainoastaan päätöksenteko vaan *yhteisymmärryksen löytyminen*. Tärkeämpää on keskustella rehellisesti sekä kuunnella ja reflektoida kuulemaansa aktiivisesti ja sitä kautta oppia ennakoimaan tulevaa. Tämä tukee myös yksilön mahdollisuuksia kehittää omia henkilökohtaisia demokratiataitojaan deliberatiivisen demokratian korostamien arvojen mukaisesti (Clark & Teachout 2012, 130.) Vastavuoreiselle dialogille on tyypillistä, että tasapuolisesta keskustelusta huolimatta toiminnalle on kuitenkin nimettävä henkilö, joka tarvittaessa johtaa keskustelua ja ohjaa sen rönnylystä takaisin oikeille raiteille. Kuten Clark'n ja Teachout'n (2012) mallissa ilmaistaan, myös suomalaisen paikallishallinnon pilottihankkeen, eli aluelautakuntien, puheenjohtajat toimivat fasilitaation parissa eli johtavat ryhmän työskentelyä sitä suunnitellen ja samalla ohjaten. Deliberatiivisissa demokratiaprosesseissa puheenjohtajan on johdettava kokousta siten, että kaikilla osallistujilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua keskusteluun ilmaisemalla mielipiteensä ja tekemällä itsenäisiä ratkaisuja ja arviointeja prosessin kulusta ja tuloksista. Hyvä puheenjohtaja kehottaa osallistujia huomioimaan myös päätettävien asioiden negatiiviset puolet ja mahdolliset riskitekijät, jotta kokonaisvaltainen näkemys päätettävistä asioista saavutetaan kollektiivisesti (Clark & Teachout 2012, 156; ks. myös. Asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämisohjelma 2013–2016, Rovaniemen kaupunki).

Sekä Clark että Teachout (2012) kokevat deliberaation tekevän siihen osallistuvista kansalaisista avoimempia uudelle tiedolle tarjoten heille samalla mahdollisuuden laajentaa näkökulmiaan ja asenteitaan käsiteltävistä asioista. Lisäksi deliberaatio sitouttaa kansalaisia kunnalliseen toimintaan parantaen samalla kunnan kapasiteettia kommunikoida asukkaidensa kanssa: vuorovaikutus jo valmiiksi sitoutuneiden kuntalaisten kanssa johtanee tehokkaampaan päätöksentekoon ja ongelmanratkaisuun kaikkia koskevissa yhteisissä asioissa. (Clark & Teachout 2012, 147.) Miten Clarkin ja Teachoutin *slow democracy* sitten eroaa muista aiemmin esiteltyjen teorioiden (esim. Habermas 1984 ja Dryzek 2000) deliberaationäkemyksistä? Suomalaisessa kunnallishallinnossa ja poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä deliberatiivisessa demokratiassa *slow democracyn* etuna olisi kuntien erilaisuuden havaitseminen ja sen tunnustaminen: jokainen kunta on uniikki toimintayksikkönsä ja jokainen päätöksentekotilanne on erilainen (Clark & Teachout 2012, 151). Kunnan asukasluku määrittelee pitkälti sen, kuinka nopeasti päätöksiä voidaan tehdä, jos

tavoitteena on kuulla myös kunnan asukkaita. Päätöksenteko hidastuu siis tilanteissa, joissa kunnan asukasluku on suuri ja kuultavia on paljon. Hitaus kuitenkin antaa kuntalaisille mahdollisuuden pohtia mielipidettään pidemmän aikaa, mikä koetaan puolestaan positiivisena seikkana. Kuntien deliberatiivinen päätöksenteon tulisi vastata saumattomasti kuntien yksilöllisiä tarpeita, jolloin kunnan on löydettävä deliberatiivisen demokratian keinoista ne itselleen sopivimmat ja tarpeen vaatiessa myös muokattava niitä ajankohtaisten tarpeiden mukaan. Deliberatiivisen demokratian ja siihen tukeutuvan alueellisen päätöksenteon kannalta Clarkin ja Teachoutin (2012) *slow democracy* on keskustelun lisäksi ennen kaikkea päätöksentekoa, jossa tavoitteena ei ole verrata ratkaisuvaihtoehtojen A ja B etuja ja haittoja, vaan luoda yhdessä uusi ratkaisuvaihtoehto C. Tähän tarvitaan ennen kaikkia saumatonta vuorovaikusta kunnallishallinnon eri osien välillä (ks. esim. Vakkala & Leinonen 2016, 22). Keskustelun ja siinä mahdollisesti ilmenevän debatoinnin hyöty on kadotettu, kun osallistuminen lähentelee kilpailutilannetta. Clarkin ja Teachoutin mukaan 'yksilöt yhdessä tietävät enemmän, kuin kukaan heistä yksinään' ("*all of us know more than any of us*"), jolloin yhdessä ideonnin avulla voidaan löytää uusia, luovia ratkaisuja esimerkiksi deliberatiivisten demokratiakäytäntöjen kehittämiseen. (Clark & Teachout 2012, 146–147.)

Kuten monet muut demokratiateoreetikot (ks. esim. Rawls 1996 & Cohen 1997a) myös brittiläinen Ian O'Flynn ymmärtää, että deliberatiivisen demokratia pohjautuu John Rawlsin (1996) kehittämään teoriaan poliittisesta liberalismista, joka toimii ikään kuin oikeutuksena julkiselle toiminnalle ja sen hyväksyttävyydelle yhteiskunnassa (O'Flynn 2006, 14). O'Flynnin mukaan deliberatiivisen demokratian kannattajat pyrkivät yhdistämään poliittisesti jakautunutta yhteiskuntaa luomalla normatiivisia prosesseja, jotka tukevat hallinnollista vallanjakoa ja instituutioiden kehittämistä. O'Flynn toteaa myös, että deliberatiivisuuden soveltuvuus demokratiaprosesseihin lisää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäksi myös heidän yhteenkuuluvuuden tunnetta valtioon. (O'Flynn 2006, 5; ks. myös Cohen 1997a, 73 ja O'Flynn & Russell 2005.) O'Flynnin tarkoituksena on osoittaa, että deliberatiivinen demokratia voi tarjota jakautuneen yhteiskunnan osapuolille malleja, joita yksilöt voivat tavoitella ja sittemmin saavuttaa (O'Flynn 2006, 13). Deliberatiivinen demokratia ei siis ole O'Flynnin argumentoinnin perusteella ainoastaan ideaali, vaan toteutettavissa oleva toimintamalli.

Tämän luvun loppuun on syytä tarkastella lyhyesti myös deliberatiivista demokratiaa kohtaan on esitettyä kritiikkiä. Esimerkiksi Iris Marion Young (1996) on kritisoinut deliberaation sen teorioiden luomaa mielikuvaa siitä, että pelkkä poliittisen vallan jättäminen päätöksenteon ulkopuolelle

varmistaisi päätöksentekoon osallistuvien yksilöiden välisen tasa-arvon. Youngin mukaan yhteiskunnassa esiintyvillä sosiaalisilla normeilla on politiikan lisäksi vaikutusta siihen, miten deliberaatiossa toimivien yksilöiden välinen vuorovaikutus toteutuu. Sosiaaliset normien, kuten iän, sukupuolen ja sosiaalisen taustan, kautta keskustelussa voi määrittyä kuka osallistujista voi puhua ja millaisia mielipiteitä hän voi ilmaista. (Young 1996, 122.)

Myös Chantal Mouffe (1999) kritisoi deliberatiivisen demokratian teorioita: Mouffen mukaan deliberatiivisen demokratiteorioiden yhtenevä käsitys yksilöiden välisestä kollektiivisesta dialogista rationaalisen ja yhdenvertaisen päätöksenteon keinona on harhaanjohtava. Mouffen mukaan dialogin onnistuminen edellyttää yksilöiden välistä yhteisymmärrystä asiakysymyksistä jo ennen varsinaista päätöksenteon dialogia. Tämä siis vaatii osallistujilta myös individualistista, mutta yhteneväistä käsitystä dialogin pelisäännöistä ja hegemonisesta diskurssista, jolloin järkeilyyn ja pohdintaan perustuvasta deliberatiivisesta demokratiasta tulee käsitteellisesti mahdotonta ja ideaalissa keskustelutilanteessa muodollisesti mahdotonta toteuttaa. (Mouffe 1999, 750–751.)

Deliberatiivisia demokratiateorioita on kritisoitu myös niiden suppeista käsityksistä länsimaisten demokratioiden valtasuhteiden merkityksestä deliberaation onnistumiseen. Muun muassa Alison Kadlec ja Will Friedman (2007) kritisoivat deliberaatiossa korostuvaa, yksilöille taattavaa mahdollisuutta tasa-arvoiseen päätöksentekoon, vaikka nyky-demokratioissa esiintyy monimutkaisia ja syvälle yhteiskuntaan juurtuneita epätasa-arvoisuuksia. Lisäksi he yhtyvät Iris Marion Youngin (2000) ja Lynn Sandersin (1997) jo aiemmin esittämään kritiikkiin epädemokraattisista valtasuhteista. Kadlec ja Friedman ovat tiivistäneet valtasuhteiden kompleksisuuden tekevän deliberaatiosta kompleksista, koska politiikassa ilmenevä elitismi on tosiasiallista ja vaikuttaa sitten päätöksentekoon rajoittavasti. Täten myöskään kaikkien deliberaatioon osallistuvien yksilöiden ääntä on tasa-arvon kriteeristä huolimatta käytännössä mahdotonta kuulla. Lisäksi yhteiskunnan sosiaaliset ja taloudelliset rajoitteet, kuten valtion ja kuntien rajalliset budjetit luovat julkiselle päätöksenteolle ja asukkaiden osallistamiselle rajoitteita. (ks. Kadlec & Friedman 2007, 5–6; Young 2003, 108–115.) Tämä tuo vallankäytön keskiöön rajallisten varojen allokoinnin ja yksilöiden välisen arvokeskustelun. Seuraavassa pääluvussa pääsemme syventymään tämän tutkielman tutkimuskohteeseen eli deliberatiivisen demokratian arvoihin, joita tutkimuksessani on sivuttu jo jonkin verran.

3. DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN ARVOT

3.1 Deliberaation legitimiteetti ja kollektiivinen päätöksenteko

Tässä luvussa tarkastellaan deliberatiivisen demokratian arvoja luvun 2.2 *Deliberatiivisen demokratian teorit* läpikäytyjen teorioiden pohjalta. Tutkimuksessani termin *arvo* voisin määritellä sen klassisen määritelmän mukaan: arvo on yleisesti tavoiteltu asiantila tai objekti, joka voi olla joko abstrakti tai fyysinen. Arvot voivat olla moraalisia tai ei-moraalisia, jolloin rationaalinen yksilö määrittelee arvon arvoasettelun kautta. (ks. esim. Häyry & Häyry 1997.) Tässä tutkimuksessa deliberatiivinen arvo arvo esittäytyy suhteessa julkiseen päätöksentekoon eli millaisia arvoja päätöksentekoon osallistuvien yksilöiden tulisi toteuttaa, jotta deliberaatio olisi mahdollista ja jotta päätöksenteon tuloksena olisi todellisia, toteutettavissa olevia päätöksiä.

Deliberatiivisissa demokratiateorioissa toistuviksi arvoiksi teoreetikot tunnistavat *legitimiteetin* ja *päätöksenteon kollektiivisuuden* (ks. esim. Habermas 1984, Dryzek 2000). Legitimiteetillä tarkoitetaan poliittisten päätösten moraalista oikeutta, läpinäkyvyyttä ja vapautta yhteiskunnassa. Toisin sanoen poliittinen päätös on legitiimi silloin, kun se hyväksytään niiden demokratiaan osallistuvien henkilöiden keskuudessa, joita päätös koskettaa. Keskeistä legitimiteetin synnylle ei ole yksilöiden kollektiivisen edun ja konsensuksen tavoittelu, vaan itse prosessi, jossa yksilöt muodostavat lopulta konsensukseen johtavat preferenssinsä. (ks. esim. Dryzek 2000, 85; Held 2006, 233.)

Verrattuna esimerkiksi liberaaleihin demokratiateorioihin lukeutuvaan osallistuvaan demokratiaan, deliberatiivinen demokratia voidaan nähdä vahvasti normatiivisuuteen ja sitä kautta legitimizeettiin pohjautuvana teoriana. Deliberatiiviset demokratiateoreetikot pyrkivät luomaan tarkat normatiiviset olosuhteet päätöksenteon ympäristölle, joissa legitiimien päätösten syntyminen on todennäköisintä. Normatiivisessa mielessä deliberatiivisen demokratian legitimizeetti syntyy siis yhdistettäessä rationaalinen lainsäädäntö, osallisuuden huomioonottava politiikka ja kansalaisten itsehallinta. Lyhyesti ilmaistuna se on ideaalitalanne kansalaisten rationaalisessa toiminnassa poliittisen autonomisuuden saavuttamiseksi. (Raisio & Vartiainen 2011, 13; Chambersin 2003 ja Morrellin 2010 muk.) Dryzekin (2000) mukaan legitimizeetti on turvattu silloin, kun päätöksenteossa on mukana henkilöitä kaikista yhteiskunta- ja sosiaaliluokista. Kun poliittinen järjestelmä on saanut taakseen mahdollisimman laajan tuen ja hyväksynnän, silloin se on myös hyväksytty koko

yhteiskunnassa. Dryzekin mukaan yhteiskunnan tilanteeseen tyytyväiset yksilöt kokevat silloin myös demokratian legitimiinä. (Dryzek 2000, 95–96.)

Demokratiaan perustuvan poliittisen päätöksentekojärjestelmän legitimitettä voidaan vahvistaa yksilöiden osallistumisen maksimoinnilla, jolloin tulokset eivät liity ainoastaan poliittisiin lopputulemiin, vaan myös yksilöiden sosiaalisten kykyjen kehittymiseen (ks. esim. Mutz 2006). Patemanin (1970) mukaan 'osallisuus' on teoreettisessa mielessä kaikille yksilöille tarjottu tasa-arvoinen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon, jolloin poliittinen tasa-arvo puolestaan johtaa vallan tasaiseen jakautumiseen päätöksenteon areenoilla eli myös tämän tutkimuksen kohteena olevissa aluelautakunnissa (Pateman 1970, 43–46). Pateman perustelee demokraattisten järjestelmien legitimitettivaatimusta kaikilla yhteiskunnan tasoilla tapahtuvan poliittisen osallistumien kautta. Se, että yksilöille tarjoutuu mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa, sitouttaa kansalaiset yhteiskunnan pitkäjänteiseen kehittämiseen. Lisäksi sitouttaminen tarjoaa heille mahdollisuuden seurata ja arvioida kehittämisen lopputulemia ja näin legitimoida poliittisesti tehdyt päätökset, joita tutkijoista esimerkiksi Mutz ja Pateman pitävät deliberaation onnistumisen kannalta keskeisinä. (ks. esim. Mutz 2006; Pateman 1970.)

Legitimiteetin avulla voidaan saavuttaa myös toinen deliberatiiviselle demokratialle asetetuista keskeisistä arvoista eli *päätöksenteon kollektiivisuus*. Kollektiivisuudella tarkoitetaan päätösten syntymistä osallistujien keskustelevan ja vuorovaikutuksellisen prosessin seurauksena laajassa yhteisymmärryksessä (Setälä 2003, 138–141). Setälän (2003) mukaan deliberatiivisissa demokratiateorioissa kollektiivinen päätöksenteko ymmärretään ensisijaisesti konfliktien ratkaisuna, joissa erimielisyydet johtuvat useimmiten käytettävissä olevien resurssien niukkuudesta ja niiden allokoinnista (Setälä 2003, 146). Kollektiivisen päätöksenteon moraaliset konfliktit pyritään ratkaisemaan julkisen harkinnan avulla saavutettavan, kohtuullisen yksimielisen sopimuksen avulla. Se edellyttää, että kaikki keskustelun osapuolet ovat sitoutuneet keskustelun normeihin, joista ei kuitenkaan voida olla varmoja esimerkiksi todellisessa kunnallispoliittisessa keskustelussa. (Setälä 2003, 147.)

Monien teoreetikkojen mielestä deliberatiivisen demokratian ydintehtävä julkisessa päätöksenteossa on saavuttaa poliittisesti legitiimi päätös kollektiivisen vuorovaikutuksen seurauksena ja siten edesauttaa myös yhteisen hyvän toteutumista (ks. esim. Habermas 1984, Dryzek 2000). Legitimiteetin vaatimus voidaan nähdä myös deliberatiivisen demokratian itseisarvona, sillä sen

seurauksena tehdyille päätöksille saadaan mahdollisimman laajakantoinen vaikutus koko yhteiskuntaan ja parhaimmillaan jopa yli valtiorajojen. Legitimiteetti vahvistuu demokratiaprosessissa läpinäkyvyyden ja faktaperusteisuuden lisäksi tilanteissa, joissa demokraattisesti kyvykkäiden osallistujien argumentit arvostetaan tasa-arvoisiksi ansioperusteisesti. (Dryzek 2010; Herne & Setälä 2005, 178–179.) Erimielisyys on tällöin sallittua, sillä keskustelematta jääneet aiheet eivät tue demokratian toteutumista. Julkisessa päätöksenteossa keskustelun puute voi kuitenkin johtaa päätösten heikkoon legitimiteettiin ja yhteisten toimintatapojen näivettymiseen, koska kenenkään keskusteluun osallistuvista yksilöistä ei tarvitse hyväksyä esimerkiksi laadittuja sääntöjä niiden yksiselitteisyyden vuoksi. Deliberaation avulla myös erimielisesti ajattelevat yksilöt voivat hyväksyä heidän mielestään väärät päätökset jo sen avulla, että heidät on osallistettu päätöksentekoon sen kriittisessä vaiheessa. (Herne & Setälä 2005; Pekonen 2011, 46–51.)

Vaikka sekä Rawlsin että Habermasin demokratiakäsitysten mukaan poliittinen päätöksenteko on autonomisten ja toisiaan kunnioittavien yksilöiden välistä julkista harkintaa, ei se tosielämässä toteudu aina teorioiden mukaisesti (Setälä 2003, 154–155.) Gutmannin ja Thompsonin (1996) mukaan julkinen harkinta voi rationaaliseen ajattelutavasta poiketen olla sivistymätöntä ja epäkohteliasta, mikä rikkoo deliberatiivisen demokratian kohteliaisuuden ja tasa-arvon normeja (Gutmann & Thompson 1996, 90–91). Setälän (2003) mukaan päätöksenteon legitimiteetti voidaan toisaalta myös ohittaa pakottamalla henkilöt yhteiseen päätökseen ja sitä kautta altistaa heidät ylhäältä tulevan auktoriteetin alaisuuteen. Tämä puolestaan heikentää deliberaatioon liittyvää yksilön mahdollisuutta rationaaliseen päätöksentekoon ja omien preferenssiensä muuttamiseen. Tällöin yksilön autonominen harkintakaan ei toteudu ja päätöksentekoon liittyvät eriävät mielipiteet voivat jäädä huomioimatta. Legitimiteetti on siis vahvasti moraaliperustainen arvo, mutta toteutuakseen se vaatii deliberaatioon osallistuvilta kompetensseja eli kykyä toimia demokratian vaatimalla tavalla tasa-arvoa ja yhdenmukaisuutta korostaen. Yksilöt voivat myös korostuneesti tavoitella omaa tai ryhmän etua ottamatta huomioon yhteiskunnallista tavoitetta. Setälän (2003) mukaan on myös mahdollista, että julkinen harkinta ei toteudu, jos yksilöt eivät ylipäätään ole kykeneviä tunnistamaan omaa identiteettiään tai preferenssejään. Tällöin vaarana on alistuminen muiden tekemille päätöksille, jolloin deliberaatiolle asetetut tasa-arvon ja yhdenmukaisuuden kriteerit eivät toteutudu. (Setälä 2003, 154–155.) Voidaan siis päätellä, että julkisen harkinnan merkitys deliberatiivista demokratiaa edeltävänä toimintana on jokseenkin välttämätöntä demokratiaprosessin onnistumisen kannalta.

John Gastil (2008) on esittänyt muutamia avainkohtia laadukkaan, paikallishallinnossa toteutettavan deliberatiivisen päätöksenteon synnylle. Deliberatiivinen analyttisyys toteutuu esimerkiksi silloin, kun julkisen päätöksenteon seurauksena kunta identifioi sen perustavanlaatuiset arvot, määrittelee elinkelpoiset ratkaisuvaihtoehdot, arvioi niiden positiiviset ja negatiiviset vaikutukset sekä tekee parhaan päätöksen toteutumisen mahdolliseksi. Päätöksenteon sosiaalisuuden kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kaikille osallistujille on tarjottava mahdollisuus verbaaliseen vuorovaikutukseen ja että he ymmärtävät toisiaan niin kielellisesti kuin ajatusten tasolla. Lisäksi kollektiivisen harkinnan on tasapuolisuuden ja yhtenäisen kunnioituksen nimissä kohdistuttava useampiin tarjolla oleviin vaihtoehtoihin. (Clark & Teachout 2012, 152; Gastilin 2008 muk.)

Myös kotimaisessa kunnallistutkimuksessa on tutkittu julkisen päätöksenteon legitimitettä. Suomalaisista tutkijoista esimerkiksi Raisio ja Vartiainen (2011) ovat tarkastelleet deliberatiivisen demokratian legitimitettivaatimusta julkisen politiikan ja siinä tehtyjen päätösten sitovuuden avulla. Heidän mukaansa deliberaation legitimitetti lisääntyy tilanteessa, jossa deliberaation kautta saavutetut päätökset ja ratkaisut perustuvat tasa-arvoisten yksilöiden harkitsevaan ja argumentteja pohtivaan kollektiiviseen keskusteluun. (Raisio & Vartiainen 2011, 22.) Heidän näkemyksensä mukaan kollektiivinen keskustelu ei itsessään legitimoisi deliberativista demokratiaa, vaan keskustelua tulee edeltää osallistujien välinen julkinen harkinta käsiteltävänä olevasta ilmiöstä. Yksilöiden yhtenäinen kunnioitus lisää pyrkimystä harkinnan ja julkisen keskustelun kautta saavutettavaan arvojen ja etujen yhtenäiseen kohteluun ja päätöksenteon perusteiden yleiseen hyväksyttävyyteen. (ibid.)

Edellä mainitulla *kollektiivisuuden kriteerillä* pyritään estämään *elitistisen demokratian* synty, jossa vain harvoilla ja valituilla on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ja jolloin etuoikeus valtaan on vain murto-osalla kansalaisista (ks. esim. Bohman & Rehg 1997, xi). Useimmiten elitistisyys korostuu päätöksenteossa siten, että ne jotka ovat luonteeltaan aktiivisia ja ovat kiinnostuneita yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta, osallistuvat luonnostaan myös poliittiseen päätöksentekoon. Samaan aikaan ne henkilöt, jotka olisivat kiinnostuneita ottamaan osaa päätöksentekoon, mutta jotka luonteeltaan ovat pidättyväisempiä, menettävät mahdollisuutensa 'aktiiveille'. Kollektiivisuuden ja siihen kiinteästi liittyvän vuorovaikutuksellisuuden avulla voidaan tuoda myös nämä hiljaisemmat yksilöt päätöksenteon keskiöön ja kitkeä päätöksenteosta siten esimerkiksi resurssien niukkuudesta johtuvaa epätasa-arvoisuutta. Deliberatiivisen demokratian avulla voidaan

myös sitouttaa osallistujat sellaisiin päätöksiin, jotka vastenmielisyydestään huolimatta velvoittavat heitä hyväksymään ne. (ibid.)

Mikäli kommunikaation ja julkisen harkinnan avulla ei päästä yksimielisyyteen, on demokratiassa otettava käyttöön äänestäminen. Deliberatiivisen demokratian toteutumisen kannalta äänestämisestä ongelmallista tekee se, että äänestäminen ja julkinen harkinta perustuvat eri käsityksille päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta ja tasavertaisuudesta. (Setälä 2003, 150.) Julkisessa harkinnassa kaikkien yksilöiden arvomaailmoista johdettuja preferenssejä tulisi kohdella universaalisesti hyväksytyinä tasapuolisesti, mutta äänestämässä tasapuolisuus liittyy puolestaan preferenssien muodollisesti neutraaliin kohteluun. Äänestämiseen liittyy useimmiten myös vaihtoehtojen arvottaminen ja järjestäminen yksilön omien intressien pohjalta, jolloin enemmistöpäätöksen saavuttaminen voi olla mahdotonta. Äänestäminen voi siis pahimmillaan hankaloittaa deliberaation toimivuutta. Mainittakoon, että tähän tutkimukseen haastateltujen puheenjohtajien mukaan Rovaniemen aluelautakuntien päätöksenteossa ei olla kertaakaan jouduttu turvautumaan äänestämiseen, vaan asiat on saatu päätettyä kollektiivisen pohdinnan ja keskustelun kautta.

Jos päätöksenteossa joudutaan turvautumaan äänestämiseen, kollektiivisen harkinnan ja julkisen keskustelun toteutuminen ennen äänestystilannetta voi Setälän (2003) näkemyksen mukaan helpottaa enemmistöpäätöksen syntyä, sillä keskustelu avaa uusia näkökulmia pinnalla oleviin kysymyksiin. Myös julkisen harkinnan avulla voidaan lisätä arvokeskustelua koskevaa yksimielisyyttä ja siten saavuttaa enemmistöpäätös. Parhaimmillaan julkisen keskustelun avulla voidaan lisätä myös konsensusta liittyen yhteiskunnallisten arvojen ensisijaisuuteen yksilöiden omien arvokäsitysten välillä. (Setälä 2003, 150–153.) Deliberatiivisen demokratian konsensushakuisuus ja äänestämistilanteen välttely ei kuitenkaan ole Raisio ja Vartiainen (2011) mielestä tarkoituksenmukaista, jos se samalla sumentaa keskusteltavaan ilmiöön liittyvät eriävät mielipiteet (Raisio & Vartiainen 2011, 22). Tällöin deliberaation muuttuu legitimiisyyshakuisesta lähemmäs Mansbridgen (2010) esittelemää käsitystä 'keskinäisestä perusteltavuudesta' (*mutual justifiability*). Siinä osallistujat pyrkivät perustelemaan näkökantansa siten, että ne voidaan hyväksyä legitimeiksi, vaikka osa osallistujista olisi eri mieltä ilmiöstä. Erimielisyys voi johtaa äänestämiseen, joka ilman ennakoivaa laaja-alaista keskustelua ja harkintaa ei ole enää deliberatiivista demokratiaa edistävää toimintaa. (ks. esim. Levine, Fung & Gastil 2005; Pekonen 2011).

3.2 Poliittinen tasa-arvo ja inklusiivisuus

Demokratiateoreetikoiden (esim. Habermas 1984 ja Dryzek 2000) mukaan legitimitetin ja kollektiivisen päätöksenteon vaatimusten ohella deliberatiivisuudelle voidaan asettaa *poliittisen tasa-arvon* ja *inklusiivisuuden* kriteerit, joiden toteutuminen edistää deliberaation onnistumismahdollisuuksia uusien demokratiamallien implementoinnissa yhteiskuntaan. Herne ja Setäl (2005) määrittelevät *poliittisen tasa-arvon* kaikille kansalaisille tarjottaviin tasapuolisiin ja yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin osallistua poliittiseen päätöksentekoon taustoistaan riippumatta. Jokaista yksilöä tulisi kohdella tasavertaisesti poliittisissa prosesseissa ja heillä kaikilla tulisi olla käytännössä yhtäläinen vaikutusvalta poliittisiin päätöksiin. (Herne & Setälä 2005, 177.) Raision ja Vartiainen (2011) mukaan deliberaatiota olisi rajoitettava lisäksi inklusiivisuuden kriteerillä, jotta aito deliberatiivisuus erotettaisiin näennäisistä toimintamalleista. *Inklusiivisuudella* eli *edustavuudella* tarkoitetaan sitä, että osallistujien tulisi edustaa kohderyhmiensä rakennetta mahdollisimman totuudenmukaisesti. Inklusiivisuuden kriteeri liittyy yksilön positiiviseen kokemukseen osallistumismahdollisuuksistaan eli ketään ei pidä lähtökohtaisesti sulkea pois päätöksenteon prosesseista. (Raisio & Vartiainen 2011, 14.)

Barry (1956) ja myöhemmin myös Beitz (1965) pitävät poliittisten menettelytapojen tasa-arvoisuutta demokratian keskeisenä arvona. Deliberatiivisen demokratian teorioiden vastaisesti tasa-arvo toteutuisi Barryn mukaan parhaiten kuitenkin enemmistöperiaatteella. Tällöin äänestäminen ja enemmistöpäätökset olisivat reiluin tapa ratkaista intressiryhmien välisiä konflikteja. (ks. esim. Barry 1956; Beitz 1965.) Enemmistöperiaattetta on kannattanut myös Kenneth May (1952), joka on tarkastellut sitä sosiaalisen valinnan teorian menetelmin. Määräenemmistö tulisi perustua sosiaaliseen valintaan, joka täyttää anonyymiuden, neutraaliuden, positiivisen responsiivisuuden ja ratkaisevuuden kriteerit. Ratkaisevan enemmistöperiaatteesta tekee Mayn mukaan se, että äänestäjien on valittava kahdesta vaihtoehdosta, jolloin enemmistöperiaattetta ei voida soveltaa muihin kuin kahden vaihtoehdon järjestelmiin. (Setälä 2003, 80–83; Mayta 1952 muk.)

Miten edellä mainitun kaltaiset enemmistöpäätökset luonnistuvat deliberatiivisen demokratian keskiössä? Tässä tilanteessa enemmistöpäätökset tulisi kyseenalaistaa deliberaatiolle asetettujen inklusiivisuuden ja poliittisen tasa-arvon kriteerien nimissä. Jotta poliittisen päätöksenteon inklusiivisuus ja tasa-arvoisuus toteutuisivat deliberatiivisessa demokratiassa, on poliittisten

toimijoiden kiinnitettävä huomiota yleisen poliittisen tasa-arvon ohella myös yksilöiden välisen normatiivisen tasa-arvon toteutumiseen. Yksilöiden yhdenvertaisuus toteutuu poliittisessa päätöksenteossa perimmiltään silloin, kun kaikkien kansalaisten mielipiteet otetaan tasavertaisesti huomioon ja kun heille tarjotaan vaikutusmahdollisuuksien lisäksi mahdollisuus autonomiseen ajatteluun. Tasa-arvoisista yksilöiden mielipiteistä syntyy automaattisesti legitimoitu kollektiivinen päätös ja sitä kautta legitiimi demokratia. (Setälä 2003, 85.) Tasa-arvo ei siis synny vain vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia tarjottaessa, vaan yksilöille on tarjottava ennen kaikkea mahdollisuus itsenäiseen rationaaliseen ajatteluun ja harkintaan. Kansalaisille tulisi poliittisen tasa-arvon nimissä tarjota suhteessa yhtä paljon vaikutusvaltaa poliittisessa päätöksenteossa. (Herne & Setälä 2005, 177).

Poliittisen tasa-arvon ja inklusiivisuutta on tutkinut myös Elster (1998), jonka mukaan päätöksentekovastuussa olevilta kansanedustajilta ja muilta poliittisilta toimijoilta on edellytettävä toiminnassaan harkintaa. Muun muassa Yhdysvalloissa tätä on pohdittu perustuslaillisiten menetelmien uudistamisella: perustuslakien säätäminen voisi tapahtua kokouksissa, joissa osallistujina ovat suhteellisilla vaaleilla valitut yksilöt, jotka edustaisivat kaikki yhteiskunnan sosiaalisia ja ekonomisia ryhmiä. Lopullisesta laista päättäminen sidottaisiin kansanäänestykseen, jolloin sille turvattaisiin kansan hyväksyntä. (Elster 1998, 117–118.) Yleisesti tarkasteltuna perustuslainsäätämisen- ja muuttamisprosessit ovat pitkäkestoisia ja monimutkaisia prosesseja, joihin ei ryhdytä ilman perusteita tai todellista käsitystä lakimuutoksen tarpeellisuudesta. Tällainen edellämämainitun kaltaisen julkisen harkinnan ja kansalaisten osallistamisen avulla voitaisiin edesauttaa poliittisten järjestelmien ja siten myös demokraattisen päätöksenteon tasa-arvoisuuden kasvua samalla kun ryhmäintressejä korostavista lyhytaikaisista muutoksista voitaisiin päästä eroon. Se, onko edellä mainitun kaltainen järjestelmä sopiva suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseen, voidaan kyseenalaistaa. Olisi kuitenkin mahdollista, että samantapaisen järjestelmän 'kevyempi versio' voisi olla käytettävissä esimerkiksi tasa-arvoisuuden lisäämiseen kunnallisista toimintatavoista ja säännöistä päätettäessä.

Poliittisen tasa-arvon ja inklusiivisuuden toteutuminen ei vaadi vain yhdenlaisia institutionaalisia ratkaisuja, vaan ne voidaan toteuttaa yhteiskunnallisissa olosuhteissa useiden prosessien avulla. Pelkkä demokratian institutionalisoinnin ei koeta riittävän, vaan demokratia vaatii toimiakseen myös kansalaisten mukaanoton poliittisiin päätöksentekoprosesseihin. Tätä Setälä (2003) on kuvannut demokratian 'mikroetiikaksi', jossa vaaleilla valittujen edustajien ja heidän valinneiden

kansalaisten välillä esiintyy riittävää sitoutumista demokratian edellyttämiin periaatteisiin (Setälä 2003, 101). Habermasin (1996) mukaan on välttämätöntä, että osa kansalaisille osoitetusta vallasta on delegoitava vaaleilla valituille kansanedustuslaitoksille, sillä poliittinen päätöksenteko on usein monimutkaista (Habermas 1996, 359). Edellä mainitun kaltainen tilanne syntyy myös aluelautakuntia valittaessa, koska jäsenten valinnasta vastaavat aluelautakunta-alueen asukkaat. Järjestelmästä monimutkaisen ruohonjuuritason osallistujille tekee aiheeseen ja toimintatapoihin jäävän perehtymisajan rajallisuus, mutta toisaalta myös saatavilla olevan tiedon rajattomuus: moderneissa yhteiskunnissa tietoa voidaan hankkia useista lähteistä, jolloin yksilön kyky omaksua ja arvioida tiedon relevanttiutta hankaloituu. Habermasin lisäksi tätä mieltä on myös Dahl (1989), jonka mukaan pitkälti teknillistynyt hallinnollinen tieto rajoittaa kansalaisten osallistumista päätöksentekoa edeltävään keskusteluun ja harkintaan, mikä puolestaan estää tasa-arvoisen deliberaation toteutumisen (Dahl 1989, 338; Habermas 1996, 315–317).

Julkisen päätöksenteon onnistumista deliberaatiossa tulisi tarkastella myös vapauden ja tasa-arvon mittareiden kautta, sillä enemmistöpäätöksissä usein ilmenevässä kommunikaation ja inklusiivisuuden rajoittamisella vaaditaan kansalaiset hyväksymään heidän päätösvaltansa huomiotta jättämät päätökset ja niiden velvoittava vaikutus (Bohman 2000, 26). Samalla rikotaan perustuslakitasolla määriteltyä sananvapaus- ja osallistumisnormeja, joiden mukaan myös vähemmistöä edustavat intressiryhmät on otettava mukaan päätöksentekoon (PL 6§, 12§, 14§). Esimerkiksi Dryzekin (2000) teorian mukaan pelkkä osallistujien mukaanottaminen ei itsessään riitä demokratian ja poliittisten päätösten legitimitetin syntyyn, jos vähemmistöjen todellisia tarpeita ja mielipiteitä ei oteta huomioon itse päätöksenteonprosesseissa (Dryzek 2000, 113.) Deliberaatiota ja suoria osallistumiskeinoja kehittämällä ja niiden roolia vahvistamalla päätöksenteko voidaan tuoda lähemmäs kansaa, jolloin myös osallistumismahdollisuudet voidaan taata mahdollisimman laajasti. Rovaniemellä toteutettava aluelautakuntamalli voidaankin nähdä yhtenä demokratian osallistavista uudistamispyrkimyksistä, joissa perinteisten kunnallisten päätöksentekoprosessien rinnalle tuodaan uusia, asukkaat huomioonottavia menettelytapoja (ks. esim. Vakkala & Leinonen 2013).

3.3 Deliberatiivinen keskustelu ja julkinen harkinta

Antiikin Kreikan vahvaan argumentaatioon ja uskottavuuteen perustuvan demokratiakäsityksen tapaan myös nykypäivän deliberatiivinen demokratia ymmärretään julkiseksi keskusteluksi ja harkinnaksi, jonka tavoitteena on tuottaa rationaalisia ja hyvin perusteltuja näkemyksiä poliittisesti

ajankohtaisista kysymyksistä (ks. esim. Hansen 1991, 69; Held 2006, 17). Deliberatiivisten teorioiden mukaan julkisen demokraattisen keskustelun ja harkinnan avulla voidaan määrittellä yleisesti hyväksytyt kollektiiviset valinnat. Lopulta päätöksiksi valikoituvat automaattisesti ne vaihtoehdot, joille on annettu yksilöiden silmissä parhaat perustelut (Raisio & Vartiainen 2011, 13). Jos deliberatiivinen keskustelu ja sen demokratialle tuottama kollektiivinen arvo ymmärretään juuri edellä mainitulla tavalla, olisi se ratkaisu muun muassa Dryzeikin (2000) määrittelemään yleiseen demokratian ongelmaan, jossa ymmärrystä yhteisestä hyvästä on hankala saavuttaa arvoriitiriitojen kontekstissa (Gastil & Levine 2005, 3). Myös Jon Elster (1998) puolustaa julkisen keskustelun deliberaatiolle tuottamaa positiivista arvoa. Hänen mukaansa kaikessa julkisessa keskustelussa esiintyy yksilötasoista itsesensuuria, jossa oman edun tavoittelun ja omien preferenssien puolustaminen väistyy yhteisen hyvän tavoittelun seurauksena. Pohjimmiltaan omaa etua tavoittelevat yksilöt saavuttavat keskusteluun liittyvät argumentoinnin ja normatiivisten toimintatapojen avulla konsensuksen, vaikka yhteiskunta ei tarjoaisikaan julkiselle keskustelulle ihanneolosuhteita tai täydellistä yhdenmukaisuutta. (Elster 1998, 12.) Deliberaation avulla voidaan siis saavuttaa yhteisymmärrys tilanteissa, joissa intressiryhmien välillä vallitsee arvoriitiriitoja. Deliberatiiviselta keskustelulta odotaan niin ikään tasa-arvoisuutta sekä yksilöiden autonomiaa. Setälän (2003) mukaan deliberaation tasa-arvoisuudella voidaan viitata Charles Beitzin (1989) teoriaan yksilöiden yhtäläisen kunnioituksen periaatteesta (Setälä 2003, 135). Beitz (1989) vertaa yksilöiden välistä deliberatiivista tasa-arvoa tilanteeseen, jossa kaikilla keskusteluun osallistuvilla yhtä suuret mahdollisuudet vaikuttaa muun muassa äänestämällä. Beitzin mielestä tasa-arvoa ei pidä saavuttaa keinotekoisesti esimerkiksi kokousten tiukoilla esityslistoilla ja agendamäärittelyllä, jossa vaihtoehdot on ennalta määrätty. Beitzin mukaan tämä sotii myös Habermasin (1984) deliberaatioon kohdistuvan keskustelun rajoittamattomuuden kriteerin kanssa. Keskustelun tasa-arvoisuuden arviointia ei tulisi kohdistaa vain poliittisen päätöksenteon tilanteeseen, vaan koko päätöksentekoa edeltävään deliberatiiviseen prosessiin. Autonomisuus liittyy puolestaan keskusteluun osallistuvalla yksilölle tarjottuun mahdollisuuteen käyttää vapaata harkintaa intressejä pohtiessaan. (Beitz 1989, 171–173.)

Yhdysvaltalainen James Fishkin on laatinut deliberatiiviselle keskustelulle viisi (5) kriteeriä, joiden täytyminen tekee deliberatiivisesta demokratiasta laadukasta. Fishkinin (2010) deliberatiiviselle keskustelulle asettamia kriteerejä ovat kotimaisista deliberaation tutkijoista puolustaneet esimerkiksi Raisio ja Vartiainen (2011, Fishkinia 2010 muk.).

Nämä viisi laatustandardia ovat:

1. Keskustelussa käytettävissä olevan tiedon on oltava tarkkaa ja relevanttia.
2. Keskusteluun on sisällyttävä argumentoinnin lisäksi myös vasta-argumentointia.
3. Osallistujien mielipiteiden tulee olla monipuolisuudessaan kattavia.
4. Osallistujien tulee olla vastuullisia ja toimintaan sitoutuneita, jolloin argumentointi ja vasta-argumentointi on deliberaation vaatimusten mukaisesti aitoa ja harkittua.
5. Jokaisen osallistujan näkemykset tulee ottaa huomioon: ketään ei hiljennetä eikä kenenkään argumentointia sivuuteta sen sopimattomuuden tai eriävien mielipiteiden takia.

(Raisio & Vartiainen 2011, 14: Fishkinin (2011) muk.)

Fishkinin (2010) ja myöhemmin Raision ja Vartiaisen (2011) mukaan edellä esiteltyjen kriteerien toteutuminen lisäisi siis keskustelutilanteen tarkoituksenmukaisuutta päätöksenteon kontekstissa. Lisäksi argumentoinnin vapaus ja jokaisen osallistujan mielipidevapauden huomioiminen on julkisen keskustelun synnyn ja legitimitetin kannalta ensisijaisen tärkeitä. On yleistä, että ihmiset eivät mielellään puhu politiikasta välttääkseen poliittisista erimielisyyksistä ja näkemyksistä johtuvat konfliktit. Poliittiset keskustelut rajoittuvatkin usein perhe- ja ystäväpiiriin sisälle, jossa henkilö kokee voivansa olla vapaasti myös erimieltä muiden kanssa. Tutkijoiden mukaan juuri pelko sosiaalisesta epämukavuudesta voi rajoittaa yksilöiden osallistumista poliittiseen keskusteluun (ks. esim. Price ym. 2002, 95), mikä voi johtaa myös deliberaation näivettymiseen.

Myös Clark ja Teachout (2012) ovat havainneet, että politiikasta ja vaikuttamisesta kiinnostuneet yksityiset henkilöt välttelevät kaikille julkista esiintymistä aktiiviuransa alkumetreillä ja toimivat mieluummin heille tuttujen henkilöiden ja ryhmien kanssa pienemmissä tiloissa. Siten yksilö voi rauhassa luoda sosiaalisia suhteita ja verkostoja, joiden avulla myöhempi julkisessa tilassa tapahtuva esiintyminen tuntunee luonnollisemmalta. (Clark & Teachout 2012, 137.) Edellä mainitun kaltaisesta tilanteesta on kyse myös aluelautakuntamallissa, jossa kylien asukkaat tuodaan päätöksenteon keskiöön heidän omien intressiensä pohjalta. Aluelautakuntien jäsenistä harva on ollut mukana politiikassa ja puheenjohtajien mukaan politiikka nimenomaan halutaan pitää erillään päätöksenteosta. Juuri deliberaation avulla voidaan yksilöille luoda miellyttävä mielikuva poliittisesta päätöksenteosta, jolloin myös osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon ja kehittämiseen koetaan positiiviseksi ja kannattavaksi toiminnaksi. Myös konfliktit ja erimielisyydet koetaan olevan ratkaistavissa, sillä loppujen lopuksi myös kunnallispolitiikassa on kyse yksilöiden erilaisten mielipiteiden, aatteiden ja arvojen yhteensovittamisesta julkisessa päätöksenteossa. (ks.

esim. Mutz 2006, 3.) Voidaankin ajatella, että ilman erimielisyyksiä ei olisi politiikkaa, ilman politiikkaa ei olisi erimielisyyksiä, jolloin koko julkisen keskustelun kriteeri olisi itsessään turha. Mutzin (2006) näkemyksen mukaan deliberatiivinen demokratia pyrkii kuitenkin erimielisyyksien välttämiseen vahvistamalla päätöksenteon legitimitettä institutionalisoidun keskustelun avulla. Keskustelun institutionalisointi ei kuitenkaan tarkoita sen tiukkaa rajoittamista tiettyyn muottiin, jolloin vältytään mahdollisuudelta olleellisten asioiden kuulematta jäämiseltä. Toisaalta institutionaalisen prosessin käytävän keskustelun ei tulisi tähdätä tietyn lopputuleman korostumiseen eikä sille tulisi sen tavoitteellisesta luonteesta huolimatta asettaa liikaa tavoitteita. (ks. esim. Mutz 2006, 4; Gutmann & Thompson 1996.)

Fishkin (2011) tapaan myös Iris Marion Young (2001) on hahmotellut deliberatiiviseen keskusteluun liittyviä arvoja. Pekolan (2001) mukaan Young ensinnäkin korostaa kuinka keskustelun tärkein arvo ja samalla ehdottomin sille asetetuista kriteereistä on itse keskustelun *julkisuus*. Julkisuus-kriteeri takaa keskustelun olevan useiden eri yksilöiden välillä käytävää vuorovaikutusta, johon kaikilla halukkailla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua. Toiseksi kriteeriksi Young nostaa esille keskusteluun osallistuvien keskinäisen kunnioituksen, jossa jokainen osallistuja on tasavertainen ja että hänellä on oikeus esittää mielipiteitä, mutta toisaalta myös velvollisuus kuunnella ja ottaa huomioon myös toisten keskustelijoiden preferenssit. Kolmanneksi keskusteluun tulisi Youngin mielestä liittyä vastuullisuuden ja rationaalisuuden kriteerit. Vastuullisuuden nimissä keskustelijalla on vastuu esittää argumenteilleen pätevät, mahdollisimman yleisesti hyväksytyt perustelut, joiden on rationaalisuuden ehdon mukaan oltava todenperäiseen tietoon ja uskomuksiin pohjautuvia. Lisäksi Young on asettanut keskustelun laatua parantaviksi arvoiksi puolueettomuuden ja julkisen tilan kriteerit, joiden mukaan julkisessa, todellisuutta mahdollisimman hyvin kuvastavassa keskustelutilassa osallistujien on hylättävä oman edun tavoittelu ja keskityttävä yhteisen hyvän edistämiseen. Jos oman edun tavoittelua ilmenee hyväksyttävissä rajoissa on silläkin pohjimmiltaan oltava yhteistä yhteiskunnallista tilannetta parantava vaikutus. (Pekola 2011, 43–44, Youngin 2001 muk.)

Deliberatiivisen demokratiakeskustelun julkisuuskriteerien täytyminen ei automaattisesti tee siitä helppoa tai yksinkertaista säilyttää ja ylläpitää. Julkiseen keskusteluun liittyy myös useita ongelmia, joihin varautumiseen on kiinnitettävä huomiota myös kunnallisilla päätöksentekoaarenoilla., kuten aluelautakunnissa. Ensinnäkin kunnallishallinto on tiukasti lainsäädännön alaista toimintaa, jossa on

noudatettava julkisuusvelvollisuuden²⁰ lisäksi myös salassapitovelvollisuutta²¹. Salassapitovelvollisuus koskettaa niin asiakirjoja kuin suljetuin ovin käytyjen kokousten materiaalia, jolloin deliberatiivisuus voi toteutua ainoastaan rajatun ihmisjoukon keskuudessa. Suljetuin ovin käytävän keskustelun etuna voidaan pitää mahdollisuutta eriävien mielipiteiden esittämiseen, sillä keskusteluun ei tällöin kohdistu ulkopuolista painetta. Dahlin (1989) mukaan kunnallispolitiikassa tämä voi kuitenkin johtaa legitimitetti- ja luottamusongelmiin, jos keskustelujen kulusta ja päätöksenteosta tulee elitististä eikä inklusiivisuus toteudu deliberaation kriteerien mukaisesti (Dahl 1989, 124–126).

Aluelautakuntien puheenjohtajien kokemusten mukaan kokoukset täyttävät päätöksentekoprosessien osalta lain vaatimukset hyvin, mutta puutteita on havaittu etenkin yksittäisten aluelautakuntien jäsenten ymmärryksessä lakisääteisyiden merkityksestä toiminnan legitimitetille. Asukkaille voi olla hankala esimerkiksi ymmärtää, kuinka poliittisen keskustelun liittäminen julkiseen deliberaatioon on erityisen haastavaa tilanteissa, joissa vaaditaan yksimielisyyttä. Julkisen keskustelun seurauksena voi syntyä näennäinen konsensus, sillä keskusteluun liittyy usein ulkopuolisten kunnalliselle päätöksenteolle asettamia yhdenmukaisuusvaatimuksia. Lisäksi median kiinnostus politiikkaa kohtaan voi johtaa epämiellyttävien argumenttien ’hiljentämiseen’, jolloin kaikki näkökulmat eivät välttämättä saavuta kunnan asukkaita. Julkisen deliberaation kannalta on keskeistä, että keskustelun seurauksena tehdyt päätökset saavuttavat yleisen hyväksyttävyyden (ks. esim. Pekola 2011, 44). Mayon (2001) ja Fishkinin (2011) vastuullisuuden kriteeri on siis uhattuna, jos näin ei tapahdu ja päätöksenteosta tulee pinnallista, kunnallispoliitikkojen ja asukkaiden välistä ’sanahelinää’.

Julkisuuskriteerin toteutumista voi hankaloittaa myös kunnallispolitiikan edustuksellisuus, mikä tarkoittaa usein päätöksenteon toteutumista äänestämisen kautta eli määräenemmistöpäätöksiin (Setälä 2003, 150). Edustuksellisuus ei takaa automaattisesti päätöksenteon yksimielisyyttä: määräenemmistön kautta tehdyt päätökset eivät välttämättä miellytä kaikkia siitä äänestäneitä, jolloin julkisuuskriteerin ulkopuolelle voidaan sulkea vastakkaista mielipidettä edustavat tahot. Kunnalliselle päätöksenteolle ovat tyypillisiä tilanteet, joissa päätöksenteosta vastaavat yksilöt ovat

²⁰ ks. esim. Perustuslaki 12.2§, Kuntalaki 57§. Muita viranomaisten julkisuutta säänteleviä lakeja ovat muun muassa *Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta* 621/1999, *Henkilötietolaki* 523/1999, *Laki yksityisyydensuojasta työelämässä* 759/2004.

²¹ks. Kuntalaki 24§

samalla myös sen kohteita eli henkilöitä, joita tehdyt päätökset läheisesti koskettavat (ibid.). Tällainen tilanne liittyy myös aluelautakuntien päätöksentekoon, jossa asukkaat ovat sekä päättäjiä että vallankäytön kohteita. Julkisuuskriteeri edesauttaa oman edun tavoittelun häivyttämistä lautakuntien päätöksenteosta, mutta ei takaa yhdenmukaisen mielipiteenilmaisun täyttymistä aluelautakuntatoiminnassakaan. Tutkimukseen haastateltujen puheenjohtajien mukaan aluelautakuntien toimintaa onkin kritisoitu siitä, että toimintaan osallistuvista jäsenistä osa on jo ottanut aktiivisesti osaa kunnallispolitiikkaan, jolloin kynnys osallistua päätöksentekoon kasvaa muille alueen asukkaille. Aluelautakuntien päätöksenteossa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista käyttää määräenemmistöpäätöksiä, jos konsensus voidaan saavuttaa muilla keinoin, kuten yhdessä pohtien ja vaihtoehtoja puntaroiden.

3.4 Preferenssien muuttaminen

Yksi deliberaatiolle annetuista perusarvoista on kansalaisille tarjottava mahdollisuus tarvittaessa muuttaa alkuperäisiä mielipiteitään uuden informaation ja toisten esittämien pätevien argumenttien seurauksena (ks. esim. Raisio & Vartiainen 2011, 15; Pekonen 2011, 46). Setälän (2003) mukaan yksilö voi muuttaa preferenssejään julkisen harkinnan ja keskustelun jälkeen kolmella tavalla. Ensinnäkin julkisen harkinnan ja keskustelun tavoitteena on karsia pois virheelliset uskomukset, jolloin yksilöllä on mahdollisuus havaita ilmiöihin liittyvät tosiasiat ja validit argumentit. Toiseksi yksilö pystyy tekemään johtopäätöksiä ja arvioimaan julkisessa keskustelussa esitettyjen väitteiden välisiä suhteita ja johdonmukaisuutta, jolloin kokonaiskuvan saaminen ilmiöstä helpottuu ja yksilö pystyy havaitsemaan sekä karsimaan automaattisesti pois ristiriitaiset uskomukset. Kolmantena erityisominaisuutena julkiseen harkintaan liittyy yksilöiden kyky esittää henkilökohtaiset etunsa ja arvonsa siten, että ne kestävät toisten osallistujien julkisen arvioinnin. (Setälä 2003, 150.) Rationaalisuus lisääntyy yksilöiden tietoisuuden kasvaessa, mikä johtaa parempiin päätöksiin (Button & Ryfe 2005). Taustalla elää Sheila Benhabibin (1996) käsitys, jonka mukaan esimerkiksi kansalaisraadeissa luodaan useiden yksilöiden tietämyksen avulla yhteinen ymmärrys asiasta. Deliberaation kautta saavutettavan kollektivisen älykkyyden avulla yksilö on valmis harkitsemaan ja tarvittaessa myös muuttamaan omia preferenssejään (Raisio & Vartiainen 2011, 24; Benhabibin 1996 muk.)

Dryzek näkee deliberatiivisen demokratian mahdollisuutena laajentaa yksilöiden tietoisuutta sen eri ulottuvuuksista, jolloin teoriaan liittyvät konfliktit, ristiriitaisuudet ja mielivaltaisuudet ovat

helpommin vältettävissä (Dryzek 2000, 41). Jos demokratiaa rajoitetaan liikaa tai sen laajentuminen uusille alueille, esimerkiksi paikallishallinnon pariin, estetään, tehdään siitä samalla köyhtynyttä ja merkityksetöntä. Deliberatiivisuus tuo sen sijaan lisää energisyyttä ja toimintamahdollisuuksia demokratian kentälle. (Dryzek 2000, 29.) Elsterin (1982, Listinia 2002 muk.) mukaan yksimielinen päätös on usein *substantiaalinen* eli päätöksentekoon osallistuneilla on yhtenäinen käsitys siitä, mitkä vaihtoehdot ovat päätöksenteon kannalta arvokkaimpia ja oleellisimpia. Tosielämässä tilanne voi kuitenkin monimutkaistua, sillä päätöksentekoon liittyy usein manipulaatiota ja yksilöiden tarve mukautua yhteisöön ja välttää konflikteja. (Elster 1982, 237.)

Deliberaation kautta tapahtuvan yksilöiden preferenssien muuntumisen avulla voidaan edesauttaa myös muiden deliberatiiviselle demokratialle asetettujen arvojen eli kollektiivisen päätöksenteon, legitimitetin sekä tasa-arvoisen ja yhdenmukaisen poliittisen päätöksenteon toteutumista. Vaikka deliberatiivisen päätöksenteon ei tulisi olla Pekosen (2011) mukaan tiukan tavoitteellista ja tarkoin raamitettua, voidaan sen yhdeksi ydintehtäväksi määritellä päätösten todellinen toteutuminen julkisen keskustelun seurauksena (ks. esim. Pekonen 2011, 43.) Tällöin toiminnasta ei tule näennäistä, vaan tehdyillä päätöksillä on todellista painoarvoa. Tästä seuraa yksilöille kokemus siitä, että omia preferenssejä rationaalisesti pohtimalla ja muuttamalla voidaan vaikuttaa omaa asuinympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja sitä kautta kehittämiseen. Preferenssin muuttamista ei koeta tällöin pakottavaksi, omista intresseistä luopuvaksi toiminnaksi, vaan pikemmin yhteisen hyvän tavoittelun kannalta aiheelliseksi ja toimivaksi.

Deliberatiivinen demokratia ei siis pyri yksilöiden preferenssien yhdistelemiseen (eli *aggregaatioon*²²) kollektiivisen päätöksen saavuttamiseksi, vaan niiden muuntamiseen (Elster 1982, 236). Raision ja Vartiainen (2011) mukaan demokraattisella aggregaatiolla ei saavuteta konsensusta yhteisestä hyvästä, sillä sellaisissa tilanteissa joitakin yksilön harkitsemissa preferenssejä ei välttämättä oteta huomioon (Raisio & Vartiainen 2011, 24). Preferenssit eivät siis ole toistensa suhteen kilpailevia, vaan jokaiselle tulisi ideaalisissa demokraattisessa päätöksenteossa antaa yhdenvertainen painoarvo, jota muun muassa Cohen (1991) kutsuu aggregatiiviseksi demokratiakäsitykseksi. Sen sijaan esimerkiksi Dryzek tunnustaa diskurssien välisen kilpailun, minkä hän näkee välttämättömänä yksilöiden sekä kommunikatiivisen että sosiaalisen

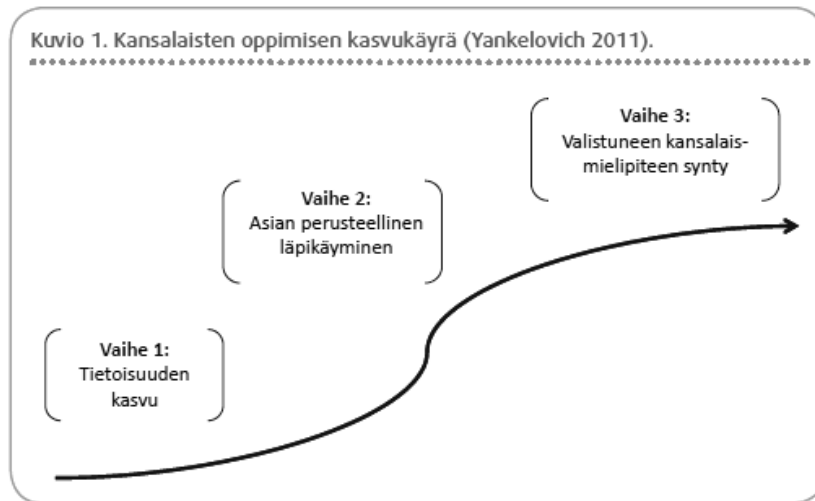
²² Sosiaalisen valinnan teoriassa *aggregaatiolla* tarkoitetaan yksilöiden preferenssien yhdistelemistä kollektiivisiksi päätöksiksi. Kenneth Arrow'n (1963) sosiaalisen valinnan teoriassa tarkastellaan kollektiivisen päätöksentekomenettelyjen ominaisuuksia (Arrow 1963, 9).

vuorovaikutuksen toteutumiseksi deliberaatiossa (Dryzek 2000, 75). Preferenssien muuttaminen voi Dryzeikin mukaan tapahtua kommunikatiivisen rationaalisuuden seurauksena. Se on henkilöiden välistä vuorovaikutusta, joka vapauttaa yksilöt omaneduntavoittelusta sekä yhteiskunnan velvoittavista pakkotoimista sekä vallankäytöstä ja siten lisää yksilöiden mahdollisuuksia rationaaliseen pohdintaan. Voidaan ajatella, että poliittisesti aktiiviset yksilöt ovat kykeneviä oma-aloitteiseen mielipiteenmuodostukseen sekä hyväksymään keskustelussa ilmenevien vahvimpien argumenttien auktoriteettiaseman. Tällöin poliittisesti aktiiviselle yksilölle kehittyy ymmärrys ei vain omista, vaan myös toisten tarpeista, mikä on julkisen päätöksenteon kannalta oleellista. (Dryzek 1990, 14-15.) Loppujen lopuksi juuri keskustelun ja harkinnan perusteella saavutettava konsensus johtaa yhteiseen päätökseen. Toisaalta tässä tutkimuksessa, kuten jo aiemmin todettu, aluelautakuntien jäsenistä suurin osa ei ole mukana kunnallispolitiikassa, mikä voi heikentää kykyä muodostaa kokouksissa käsiteltävistä asioista realistista ja ajankohtaista näkemystä. Tällöin lopullisia päätöksiä ei välttämättä saavuteta puhtaan deliberatiivisen demokratian keinoin, vaan siihen liittyy myös ympäristöstä kumpuavia vaikutteita kuten henkilökohtaisia mielipiteitä.

3.5 Kehittyvä puheenjohtaja ja yksilön itsenäinen demokratiataitojen kehittäminen

Yksilön demokraattisten taitojen kehittyminen deliberatiivisten prosessien seurauksena on niin ikään deliberaatiolle yhteiskunnallisesti asetettu kriteeri. Heldin (2006) mukaan deliberatiivisessa demokratiassa kansalaiset sitoutuvat päätöksentekoon ja kehittämiseen pitkäaikaisen prosessin kautta, jossa tarkoituksena on oppia keskinäistä vuorovaikutusta julkisessa harkinnassa (Held 2006, 233). Herneen ja Setälän (2005) näkemysten mukaan deliberaatian yksi keskeisimmistä tehtävistä onkin kansalaiskasvatus, minkä avulla pyritään lisäämään kansalaisten tietoutta ja kykyä ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia yhteisten arvomaailmojen pohjalta. Lisäksi heidän toivotaan kehittävän henkilökohtaisia demokratiataitojaan sekä lisäävän omakohtaista vastuuntuntoaan poliittisessa osallistumisessa ja päätöksenteossa. (Herne & Setälä 2005, 178–179.) Deliberaation avulla pyritään siis osallistamaan kansalaiset julkiseen päätöksentekoon vastavuoroisessa suhteessa julkisten instituutioiden, organisaatioiden ja niiden toimielinten kanssa.

Daniel Yankelovich on kuvannut yksilön kognitiivista kehittymistä *yksilön kasvukäyrän* (*public's learning curve*²³) avulla.



Kuvio 1. Yankelovichin (2011) 'Kansalaisen oppimisen kasvukäyrä'. (Raisio & Vartiainen 2011, 17).

Yankelovichin (2011) näkemyksen mukaan kansalaismielipide muodostuu monivaiheisen prosessin kautta vaiheittain. Se eroaa muun muassa Gallup-tutkimuksiin liittyvästä yleisestä käsityksestä, missä kognitiivinen oppiminen kehittyy tapahtuu yhden tapahtuman seurauksena. Raisio ja Vartiainen (2011) ovat Yankelovichin kasvukäyrän avulla havainneet, että kasvukäyränsä avulla Yankelovich pyrkii selventämään deliberatiivista päätöksentekoa prosessina, joka on yksilön näkökulmasta kognitiivisuuden lisäksi myös affektiivinen eli tunteisiin vaikuttava Yankelovichin mukaan kansalaisen demokratiataitojen oppiminen voidaan rinnastaa perinteiseen surutyöhön, jossa asian hyväksymistä edeltää niin vihan, epätoivon kuin torjunnan tunteita. (Raisio & Vartiainen 2011, 17–18.) Usein myös deliberatiivisessa päätöksentekoprosessissa koetaan tunteiden moninainen kirjavuus, sillä prosessit etenevät useimmiten vaiheittain. Käyrän ensimmäisessä vaiheessa yksilö ymmärtää mahdollisuutensa osallistua päätöksentekoon, kokee sen tarpeelliseksi sekä tiedostaa käsiteltävän ilmiön asiasisällön. Seuraavaksi päätöksentekoon osallistujalle tarjotaan keinot käsitellä asiaa perinpohjaisesti monesta eri näkökulmasta ja useammassa eri harkinta- ja keskustelusessiossa. Tarkoituksena on saavuttaa kokonaisvaltainen ymmärrys

²³ Daniel Yankelovichin (2011) *yksilön oppimisen kasvukäyrä* (*public's learning curve*) painottaa deliberatiivisessa prosessissa sekä kognitiivisen että affektiivisen roolin tärkeyttä. Yankelovich on esitellyt mallin teoksessaan *Toward Wiser Public Judgment* (2011).

päätöksentekoprosessista ja sen vaikutuksista sekä välttää muutosten täydellinen torjunta. Kasvukäyrän viimeisessä vaiheessa pyritään tekemään ratkaisu eli konkreettinen päätös, joka on yleisesti hyväksytty ja legitiimi. Samalla yksilölle syntyy 'valistunut kansalaismielipide' (*public judgment*), mitä on yksilön oppimisen ja kasvun myötä hankalampi manipuloida kuin perinteistä mielipidemittauksissa havaittua mielipidettä. (Raisio & Vartiainen 2011, 16–17; Yankelovichin 2011 muk.). Myös aluelautakuntien päätöksenteossa voidaan havaita Yankelovichin kasvukäyrän mukaisia piirteitä: jo aluelautakuntien kehittämissuunnitelmissa 2013–2016 on otettu huomioon sekä aluelautakuntien jäsenille tarjottavat kehittymismahdollisuudet kuten myös muille alueiden asukkaille tarjottavat osallistumisen keinot ja kanavat, kuten kuulemistilaisuudet.

Myös John Dryzek argumentoi Sandersia (1997) mukaillen, että osallistuminen ja sen aste deliberatiiviseen demokratiaan vaihtelevat yksilön omasta aktiivisuudesta riippuen. Sandersin (1997, 347) mukaan toiset osallistujat ovat omistautuneempia toimintaan ja ovat siten valmiimpia perustelemaan argumenttinsa. Jotta osallistujat saataisiin sitoutettua deliberatiiviseen demokratiaan, tulisi heille tarjota poliittisten päätöksentekijöiden toimesta tietoa tarjolla olevista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista (ks. esim. Mutz 2006; Pateman 1970). Tämän ohella julkisen sektorin toimijoiden tulisi myös tukea yksilöitä, joilla on tahto vaikuttaa, mutta joilla tiedot eivät vielä riitä siihen. Tuen olisi kohdistuttava yksilön henkilökohtaisten demokratiataitojen kehittämiseen yksilölähtöisesti. Toisin sanoen valmiiksi kehitetyt ja tarjotut osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat käyttökelpoisia, mutta todellinen oppiminen tapahtuu yksilön voidessaan itse päättää osallistumisensa suuntaviivat ja käyttämänsä argumentit (Raisio & Vartiainen 2011).

Setälä (2003) pitää juuri kansalaisten keskuudessa tapahtuvan julkisen harkinnan edistämistä moderneissa yhteiskunnissa yhtenä deliberatiivisen demokratian suurimmista haasteista (Setälä 2003, 164). Asukkaiden julkisen harkinnan kehittymistä voidaan edistää poliittislähtöisesti kunnallisten instituutioiden kautta, jolloin toimintakenttien koon tulisi olla asukkaiden osallistumiselle suotuisa. Liian isot hallintokoneistot johtavat usein asukkaiden kokemukseen vaikuttamiskyvyttömyydestä, jolloin osallistuminen äänestämistä vaatimiin tilaisuuksiin voi vähentyä. Järjestelmän liian suuri koko voi johtaa Habermasin (1996) mukaan myös osallistujien *tiedolliseen ylikuormittumiseen*, jolloin osallistujien kyky tehdä rationaalisia päätelmiä ja arvioita deliberatiivisessa keskustelussa ei enää toteudukaan. Asukkaiden passiivisuus osallistumista kohtaan kasvaa ja kyky autonomisten päätösten tekemiseen heikkenee, mikä tarkoittaa deliberaation osittaista epäonnistumista ja sille asetettujen arvojen toteutumattomuutta. (Setälä 2003, 160–161;

Habermasin 1996, 320 muk.) Kansalaisen demokraattisten kykyjen kehittymisen kannalta on olennaista osallistua julkiseen harkintaan siinä määrin, kuin se on oleellista eikä se kuormita henkilöä liikaa (Dahl 1989, 337).

Jos tilannetta tarkastellaan julkishallinnon edustajan näkökulmasta huomio kiinnittyy useimmiten johtamisen laatuun ja johdonmukaisuuteen. Deliberatiivisen demokratian kannalta olisikin tarkoituksenmukaisempaa, että johtaja olisi suhteellisen neutraali deliberatiivisia prosesseja ohjatessaan. Clarkin ja Teachoutin (2012) mukaan toimintaa johtavan henkilön, joka aluelautakunnissa tarkoittaa niiden puheenjohtajaa, tulisi omien intressien ja näkemysten ilmaisemisen sijaan keskittyä itse prosessin ohjaamiseen. Siten deliberatiivinen keskustelu pysyy ennalta määritellyissä raameissa ja toiminta pysyy tehokkaana alusta alkaen. (ks. esim. Clark & Teachout 2012, 156.) Julkisen keskustelun ja harkinnan onnistumisen kannalta aluelautakunnan puheenjohtaja on vastuussa siitä, että hiljaisimmatkin osallistujat saavat äänensä kuuluviin ja että keskusteluympäristö on osallistujilleen turvallinen 'tila' ilmaista myös eriäviä mielipiteitä (Clark & Teachout 2012, 156.) Keskustelun johtamisen ja hallinnan lisäksi vuorovaikutusprosessiin liittyy sitä ohjaavan henkilön kyky kuunnella osallistujia ja tarkastella heidän keskustelun, harkinnan ja päätöksenteon kehittymistä.

Vaikka valtio tai kunta tarjoaisikin monipuoliset ja yhdenmukaiset osallistumisen keinot, loppujen lopuksi osallistumisen on kiinni yksilön omasta aktiivisuudesta (ks. esim. Sanders 1997, 347). Suomalaisissa kunnissa ongelmaksi on koettu eritoten kuntalaisten vieraantuminen heitä koskettavasta päätöksenteosta, mikä on pyritty estämään muun muassa tuomalla julkinen päätöksenteko lähemmäs asukkaita. Ilmeisiä syitä vieraantumiseen on hankala eritellä, mutta yksi Pekola-Sjöblomin ja Sjöblomin mukaan on niin sanottu *hyvä-osaisuus*, jolla he viittaavat eritoten korkeaan koulutustasoon ja/tai ammattiasemaan. Yksilön yhteiskunnalliset näkemykset ja kokemukset kunnan päätöksenteon toimivuudesta, kuten myös yksilön ikä ja äidinkieli selittänevät osallistumisaktiivisuuden vaihtelut kuntalaisten keskuudessa. (Pekola-Sjöblom & Sjöblom 2002, 11.) Kansalaisten osallistamisessa hankaluuksia voi tuottaa myös heidän pelkonsa osallistua kunnalliseen päätöksentekoon, jos sitä leimaa vahva poliittinen tausta. Mutzin (2006) mukaan poliittisen osallistumiseen ja deliberatiivisen demokratian teoriat tulisi pitää erillään, sillä hänen mukaansa on epätodellista, että aktiivinen politiikkakulttuuri voisi samanaikaisesti olla deliberatiivista. Mutz korostaa, kuinka aktiivisissa poliittisissa ryhmittymissä toimivat henkilöt voivat vahvistaa kollektiivisten ja yleisesti hyväksytyjen päätösten syntyä, mutta toiminta ei

välttämättä vahvista yksilöiden tahtoa osallistua muuhun kuntaa kehittävään toimintaan. (Mutz 2006, 3). Periaatteessa kunnan toimielimistä ainoastaan valtuusto valitaan poliittisilla vaaleilla, mutta mahdollisuus poliittisen keskustelun ja arvojen leviämiseen myös muihin toimielimiin ei ole poissuljettua. Jos näin kuitenkin tapahtuu, olisi päätöksentekoa johtavien kitkittävä pois liika politikointi, jolloin jäljelle jäisi ainoastaan tosiasiallinen, julkiseen harkintaan ja keskusteluun perustuva deliberatiivinen päätöksenteko. Clark'n ja Teachout'n (2012) mukaan hankaluuksia osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittämisessä on se, että vaikka julkishallinnon toimijat ymmärtävät kansalaisten osallistamisen ja sitouttamisen olevan arvokasta ja hyödyllistä paikallishallintoa kehitettäessä, puuttuu heiltä toimintaa tarvittavat taidot ja tehokkuus. Myös käytetyillä tekniikoilla havaitaan olevan merkitystä ja suurilla toimintatapojen eroavaisuuksilla deliberaation kehittämisen tavoitteellisuus voi heikentyä. (Clark & Teachout 2012, 145.)

Aikasemmin esitellyn Raision ja Vartiaisen (2011) klassisen ajatusmallin mukaan deliberaatio koetaan hyvin kognitiiviseksi ja objektiiviseksi prosessiksi, jossa objektiivisuus on kuitenkin mahdollista kyseenalaistaa yksilön preferenssien muuttumisen kautta. Tällöin tunteiden merkitys yksilön päätöksenteossa kasvaa ja määrittelee siten myös yksilön demokraattisten taitojen kehittymisen suunnan. Ilman toimivaa kansalaisosallistamista ja asukkaiden demokratiataitoja on hankala tavoitella toimivaa vuorovaikutusta kunnan toimielinten ja asukkaiden välille. Vuorovaikutuksen ollessa aina niin sanottu 'kahden kauppa' vaatii se kansalaisosallistumisen lisäksi vahvaa osaamista deliberatiivisia prosesseja johtavilta henkilöiltä eli tässä tapauksessa aluelautakuntien puheenjohtajilta. (Raisio & Vartiainen 2011, 30–36.) Kummalle voidaan loppujen lopuksi asettaa painavampi vastuu deliberaation onnistumisesta: julkishallinnon edustajalle vai tavalliselle kunnan asukkaalle? Tähän tutkimukseen haastateltujen aluelautakuntien puheenjohtajien mukaan aluelautakunnissa on havaittavissa tilanne, jossa aluelautakuntien puheenjohtajat ovat samalla sekä julkishallinnon edustajia, että tavallisia kuntalaisia. Heidän toimintakenttensä sisältää vastuunottoa kunnan luottamustehtävän hoitamisen lisäksi myös asuinympäristönsä äänen puolestapuhumisesta ja asioiden eteenpäin viemisestä. Heidän tehtävänä on myös toimia ikäänkuin aluelautakuntansa jäsenistön demokratiataitojen neutraalina kehittäjänä ja yksilöiden kasvun ylläpitäjänä, jotta aluelautakuntien toiminta täyttää sille asetetut tavoitteet mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Tällöin jäsenten on kyettävä tekemään oikeita päätöksiä nopeallakin aikataululla. Varsinaisesta aluelautakuntien jäsenten opetustehtävästä ei voida kuitenkaan puhua, sillä puheenjohtajien mukaan jokaisella jäsenellä itsellään on henkilökohtainen vastuu ammattitaitonsa ja tietotaitonsa ylläpitämisessä.

Tämän pääluvun tarkoituksena oli käsitellä deliberatiivisen demokratian teorioita ja niissä esiinnousevia deliberatiivisia arvoja länsimaalaisen demokratiakäsityksen näkökulmasta. Deliberatiiviset arvot olen koonnut edeltäviin alalukuihin tunnetuimpien deliberaatioteoreetikkojen teorioiden pohjalta. Luvuissa esittelin deliberatiiviselle demokratialle teorioiden kautta havaitsemani viisi pääkriteeriä, jotka siis kertauksena ovat legitimizeetti ja kollektiivinen päätöksenteko, poliittinen tasa-arvo ja inklusiivisuus, keskustelu ja julkinen harkinta, yksilön kyky muuttaa preferenssejään sekä yksilöiden demokratiataitojen kehittäminen deliberaation seurauksena. Deliberatiivisten arvojen määrittely toimii johdatuksena seuraavaan kappaleeseen, jossa puheenjohtajien haastattelujen avulla keräämääni empiiristä tutkimusaineistoa tarkastellaan suhteessa teorioissa havaittuihin arvoihin.

4. EMPIIRINEN TUTKIMUSASETELMA

4.1 Deliberaation tutkimus kansainvälisessä ja kotimaisessa kontekstissa

Tämän tutkielman neljännessä varsinaisessa luvussa siirrytään teorioiden kautta tehtyjen havaintojen toteutumiseen empiirisessä tutkimusympäristössä eli suomalaisessa paikallishallinnossa. Aikaisemmin deliberatiivisen demokratian arvoja on tutkittu monipuolisesti muun muassa Yhdysvalloissa Rawlsin, Dryzeikin ja Cohen toimesta, mutta suomalaisessa hallinnontutkimuksessa aihetta ei ole vielä tutkittu kovinkaan laajalti. Erilaisia demokratiakokeiluja on kyllä ollut käynnissä muun muassa Vaasan seudulla, mutta deliberatiivisiin arvoihin liittyvää tutkimustietoa ei käsittääkseni ole vielä saatavilla. Tehtävänäni onkin ollut totettaa arvojen havainnointia tapaustutkimuksena Rovaniemen neljässä aluelautakunnassa. Tutkimusaineiston olen kerännyt haastattelemalla keväällä 2015 teemahaastatteluin neljää aluelautakunnan puheenjohtajaa, joiden haastattelujen pohjalta olen kerännyt empiirisen aineistoni.

Aikaisemmin deliberatiivisten arvojen toteutumista on tutkittu kansainvälisesti esimerkiksi Yhdysvalloissa *Deliberative Polling*-järjestelmässä (Raisio & Vartiainen 2011, 16; Fishkinin 2003 muk.), *konsensuskonferensseissa* Tanskassa (Joss 1998) sekä Etelä-Amerikan valtioissa *osallistuva budjetointiin* liittyvissä kokeiluissa, jossa asukkaat on otettu mukaan muun muassa verovarojen allokointia koskevaan päätöksentekoon. Tällöin tutkimusten pääpainopiste on ollut asukkaiden kansalaisvaikuttamisen osaamisen ja budjetointiin liittyvän vuorovaikutuksen havainnoinnissa (Pihlaja & Sandberg 2012, 157–158). Kyseiset tutkimukset ovat tutkimusasetelmaltaan oman tutkimukseni kanssa yhteneväisiä, sillä myös edellä mainitut tutkimukset on toteutettu yksilöihin ja deliberaatioon ilmiönä kohdistuvana tapaustutkimuksena. Täten myös oman tutkimuskysymykeni kannalta luontevin metodivalinta oli tapaustutkimus, vaikka näkökulma omassa tutkimuksessani ei liity deliberatiivisen demokratian toteuttamiskeinoihin yhteiskunnassa, vaan prosessien taustalla havaittuihin arvokysymyksiin.

Tutkimuksessa aiemmin esittelemäni demokratian deliberatiivinen käänne on johtanut siihen, että eri kansalaisia osallistavien toimielinten käyttö on lisääntynyt julkisessa päätöksenteossa. Fishkinin *Deliberative Polling* -menetelmän lisäksi deliberatiivisuutta voidaan toteuttaa muun muassa kansalaisraatien (*citizen's jury*), konsensuskonferenssien (*consensus conference*), osallistuvan budjetoinnin (*Participatory Budgeting*) sekä 2000-luvun kuntakokousten (*21st century town*

meeting) avulla. Edellä esitellyistä keinoista osaa on kokeiltu esimerkiksi Yhdysvalloissa, joka on useimpien teoreetikoiden mukaan deliberatiivisen demokratian kehittämisen edeltäjä. (Raisio & Vartiainen 2011, 16.) Mainitut keinot eroavat toisistaan niin osallistujajoukoltaan, kestoiltaan kuin vaikutuksiltaan, mutta kaikille yhteistä on deliberatiivisen ideaalin tavoittelu.

Perinteisillä mielipidemittauksella pyritään muodostamaan ideaali kansalaismielipide, jossa tiettyä asiakysymystä koskevassa konsultoinnissa käytetään hyväksi satunnaisotannalla valitun osallistujajoukon mielipidettä (Niinikoski & Setälä 2012, 263). Ennen päätöksentekoa osallistujat vastaavat tasapuolisesti osallistujille jaettuun mielipidetutkimukseen, jossa heidän mielipiteensä asiasta kerätään luottamuksellisesti. Ryhmäkeskusteluja johtavat koulutetut puheenjohtajat, jotka seuraavat keskustelun tasa-arvoisuuden toteutumista ja sitä, ettei kukaan osallistujista pääse dominoimaan keskustelua argumenteillaan. (Setälä 2003, 165; Fishkinin 1991 muk.) Fishkin on tutkinut teoriaa myös käytännössä²⁴ ja havainnut, että osallistujien tietoisuus paranee tilastollisesti merkittävästi samalla kun he harkinnan seurauksensa muuttavat mielipiteitään (Fishkin 2002). Sitten Fishkinin mallia on kokeiltu muun muassa Australiassa vuonna 1999 valtion asemasta Englannin kruunun alaisena sekä Tanskassa vuonna 2000 liittyen valtion EMU-jäsenyysharkintaan (Setälä 2003, 166). Onko menetelmä kuitenkaan otollinen deliberatiivisen demokratian kehittämiseen? Setälän 2003 mukaan menetelmä toimii muodollisesti lähinnä kansalaismielipidettä kehittävänä ja äänestäjiä valistavana, sillä takuuta osallistujien mielipiteiden huomioon otamisesta varsinaisessa poliittisessa päätöksenteossa ei ole (Setälä 2003, 167). Oman tutkimuskysymykseni kannalta perinteinen mielipidemittaus ei olisi ollut sopiva keino tutkia deliberatiivisia arvoja, koska niissä tarkastellaan tietoisuuden kasvusta ja keskustelusta aiheutuvia mielipidemuutoksia yksilötasolla eikä tarkoitukseni ollut mitata yksilöiden mielipiteen muutosta arvokeskustelun näkökulmasta. (Niinikoski & Setälä 2012, 263; Luskinin ym. 2002 muk.)

Perinteisiin mielipidemittauksiin ja kansalaisraateihin verrattuna uusien demokratian sovellusten on tarkoitus olla pitkäjänteisempiä ja osallistujajoukoltaan laajempia toimintatapoja, minkä avulla voidaan aikaansaada laadukkaampaa demokraattista keskustelua sekä lisätään päätöksenteon vaikuttavuutta. Myös yksilöiden identiteetti- ja preferenssipohdinnalle annetaan enemmän aikaa ja mahdollisuuksia. Suomessa demokratiakokeiluja ja niihin liittyvää tutkimusta on toteutettu

²⁴ Fishkin on käyttänyt *Deliberative Polling*[®] -menetelmäänsä Yhdysvalloissa muun muassa ulkomaan avun määrään (1996) ja energiatuotantotapoihin (1997) liittyvässä tutkimuksessa. Iso-Britanniassa menetelmää on hyödynnetty Euroopan integraatioon ja kuningashuoneen tulevaisuuteen liittyvien mielipiteiden selvittämisessä. (Setälä 2003, 166; Fishkinin 1997 muk.)

esimerkiksi kansalaisraati- tai kansalaisfoorumikokeiluissa (ks. esim. Raisio & Ollila 2011). Foorumikokeiluhankkeita on toteutettu esimerkiksi Mikkelissä ja Vaasassa vuonna 2011 sekä Jyväskylässä vuonna 2012. Kansalaisfoorumien taustalla on nähtävissä 1960-luvulla johtavien demokratiatutkijoiden ja -aktivistien keskuudessa esiinnoussut kokemus siitä, että kansalaisten vieraantuminen julkisesta päätöksenteosta on lisääntynyt toisen maailmansodan jälkeisen minimidemokratia-ihanteen seurauksena (Niinikoski & Setälä 2012, 262). Vaikka kansalaisfoorumimalleja on käytössä useampia, kaikkien niiden tulisi olla osallistujien taustoilta mahdollisimman edustavia. Toisin sanoen foorumin tulisi olla ikään kuin pienoismalli edustamastaan yksiköstä (ks. esim. Goodin & Dryzek 2006). Deliberatiivisista mielipidemittauksista poiketen kansalaisfoorumit eivät tavoittele mahdollisimman suurta tilastollista edustavuutta, vaan tärkeämpää on saada kaikki olennaiset näkökulmat edustetuiksi päätöksenteossa (Niinikoski & Setälä 2012, 263).

Marianne Pekola-Sjöblom, Stefan Sjöblom sekä Voitto Helander (2006) osana KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmaa (Jäppinen 2011, 97). Aiemmat tutkimukset on toteutettu pitkälti kansalaisraateihin liittyvissä kokeiluissa, joilla on pitkät perinteet suomalaisen kunnallishallinnon kehittämishankkeissa. Vuonna 2010 Raisio ja Ollila ottivat osaa Vaasassa järjestettyyn nuorten kansalaisraatiin²⁵ tutkien nuorten pienryhmätyöskentelyn deliberatiivisuutta tasa-arvon ja yhdenmukaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Mikkelissä vuonna 2011 toteutetussa kansalaisraatikokeilussa *Mikkeli-foorumissa*^{26,27} tutkimuksen Niinikosken ja Setälän tekemän tutkimuksen pääpainopiste oli lähidemokraattisen toimintamallin toimivuuden seurannassa sekä haja-asutusalueiden asukkaiden todellisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien arvioinnissa.

Varsinaisesti kuntia ja paikallishallintoa koskettavia kotimaisia deliberaatiokokeiluja on tehty vain muutamia. Jyväskylässä vuonna 2012 toteutetun kansalaisraad²⁸ tutkimus keskittyi kuntalaisten

²⁵ Raisio & Ollila (2010). ”*Se keskustelu oli kaikkein oleellisin juttu ja kivoin*”. Vaasan yliopisto 2010.

²⁶ Niinikoski & Setälä (2011). *Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa*. Hallinnon tutkimus, 31(4), 261–76.

²⁷ *Mikkeli-foorumia* lähemmin tutkineet Marja-Liisa Niinikoski ja Maija Setälä ovat julkaisseet kokeilua koskevan artikkelin *Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa* (Hallinnon tutkimus, 31(4), 261–276). Foorumin julkilausuma (23.1.2012) löytyy sähköisenä osoitteesta http://www.minunmikkeli.fi/wp-content/uploads/2012/01/Mikkeli-Foorumin-julkilausuma_23012012.pdf

²⁸ Jyväskylän kaupunki (2012). *Jyväskylän kansalaisraad²⁸ loppuraportti*.

väliseen kollektiiviseen, täydennysrakentamista koskettavaan arvoperustaiseen keskusteluun ja sen seurauksena syntyvien päätösten huomiointiin kaupungin päätöksenteossa. Lisäksi vuosina 2011–2014 on ollut käynnissä ”*Ihmisen ääni*” - tutkimushanke²⁹, jossa testattiin ja analysoitiin kansalaisten osallistumismahdollisuuksien malleja sekä selvitettiin kansalaisten kykyä osallistua suomalaisessa terveydenhuollossa ilmenevien vaikeiden ongelmien ratkaisemiseen. Kaikki edellä mainitut tutkimukset on niin ikään toteutettu tapaustutkimuksina, mutta tutkimuksissa metodina on käytetty pitkälti kokeiluihin osallistuneiden mielipidettä mittaavia kyselyjä. Tutkimuksissa painopiste on ollut jälleen asukkaiden edustavuuden sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien arvioinnissa, eikä toiminnan arvoperusteisuuden havainnoinnissa.

Osa deliberatiivisen demokratian teoreetikoista on kyseenalaistanut kansalaisfoorumit ja muut edellä esiteltyt kansalle tarkoitetut osallistumis- ja vaikuttamiskeinot niiden tähänastisten toteutustapojen suhteen (ks. esim. Parkinson 2004, Hendriks 2006). Kuten Niinikoski ja Setälä (2012) toteavat, deliberatiivisiin kansalaisfoorumeihin osallistuvat henkilöiden materiaaliset edellytykset ovat lähtökohtaisesti erilaiset: heidän argumentointi ja suostuttelukykynsä ovat toisistaan poikkeavia ja usein he ovat myös paremmin koulutettuja ja poliittisesti aktiivisempia kuin kansalaiset keskimäärin (Niinikoski & Setälä 2012, 163; Grönlundin ym. 2010 muk.). Siksi mielipidemittaus ei välttämättä tuota kattavaa otosta ympäristössä todellisuudessa vallitsevasta mielipiteestä. Myös Sanders (1997) kritisoi osallistumisjärjestelmien liiallista eksklusiivisuutta: vaikka deliberatiivisten kansalaisfoorumien tavoitteena on lisätä ja parantaa demokratiaan liittyvää keskustelua, toiminta johtaa usein vähemmän aktiivisten kansanryhmien poisjäämiseen päätöksenteon keskiöstä ja samalla näkökulma siirtyy deliberatiivisista arvoista itse päätöksentekoprosessiin (Sanders 1997, 347).

Deliberatiivisesta demokratiasta ja sen implementoinnista julkishallintoon tekee hankalaa deliberatiivisten, pitkälti demokraattisiin arvoihin perustuvien toimintatapojen muotoilu. Dryzek (2000) on pohtinut olisiko deliberatiiviselle demokratialle tarkoituksenmukaisempaa pysyä tiukasti rationaalisessa argumentoinnissa ja vuorovaikutuksessa vai voidaanko siinä sallia myös toisenlaiset kommunikoinnin keinot, kuten retoriikka (Dryzek 2000, 137; 167). Retoriikalla voidaan esimerkiksi vaikuttaa yksilöiden mielipiteisiin tunteiden kautta, jolloin yksilön rationaalinen ajattelukyky voi hämärtyä ja päätösten legitimitetti vaarantua. Jos perinteisten kommunikointitapojen lisäksi

²⁹ ”*Ihmisen ääni*” - tutkimus deliberatiivisen demokratian mahdollisuuksista suomalaisessa terveydenhuollossa. Vaasan yliopisto 2011-2015.

hyväksytään myös esimerkiksi tunteisiin vetoavia vuorovaikutuskeinoja, voidaanko enää olla vakuuttuneita että deliberatiivisen demokratian seurauksena syntyvät päätökset ovat aidosti rationaalisia? Entä toteutuuko tällöin deliberaatiolle asetettu rationaalisuuden kriteeri? Deliberaatioon liittyvä empiirinen työ on ikään kuin jättänyt huomioimatta vuorovaikutusprosessien syvällisemmässä tutkimuksessa. Vasta viime vuosina tutkijat ovat heränneet pohtimaan kysymyksiä missä kontekstissa ja millaisin seurauksin poliittiset toimijat ovat valmiita hyväksymään toisistaan eriävät poliittiset argumentit. (Mutz 2006, 9.)

Yksi Fishkinin ja tämän tutkijajoukon Bruce Ackermanin yhteistyön tuloksena kehittelemä deliberaation sovellus on Yhdysvalloissa vaalien yhteydessä järjestettävä deliberaatiopäivä (Deliberation Day), jossa ennalta valitut kansalaiset osallistetaan poliittiseen keskusteluun tulevista vaaleista. (Ks. esim. Ackerman & Fishkin 2004; 2003; Fishkin 2011.) Osallistujien äänestämiseen sidotaan 'porkkana', sillä jokaiselle äänestäneelle deliberaatiopäivään osallistuvalla annetaan rahallinen korvaus³⁰. Deliberation Dayn tehokkuus perustuu sen suurien ihmismassojen liikuttavaan voimaan, johon osallistujien kouluttamisella ja sen kautta tapahtuvalla osallistamisella ei päästä (Fishkin 2011, 79). Yhdysvaltalaiseen käytäntöön voidaan rinnastaa Rovaniemen aluelautakuntien kaikille alueiden asukkaille järjestetyt avoimet keskustelutilaisuudet, joihin toivotaan osallistuvan aluelautakunta-aktiivien lisäksi myös muita alueiden asukkaita sekä kunnallishallinnon toimijoita. Toiveena olisi, että alueiden asukkailla olisi tulevaisuudessa mahdollisuus myös tehdä itsenäisiä päätöksiä kunnallishallinnon tasolta jaettujen varojen allokoinnissa ja palvelujen järjestämisessä, kuten Pihlajan ja Sandbergin (2012) mukaan esimerkiksi Brasiliassa on tehty (ks. aluelautakuntien kehittämissuunnitelmat 2013–2016; Pihlaja & Sandberg 2012, 157–158).

Euroopassa deliberatiivisen demokratian hankkeita ja niihin liittyvää tutkimusta on tehty muun muassa Saksassa, jonka tunnetuimman deliberaatioteoreetikon Jürgen Habermasin (1984) teoriaa käytetään myös tämän tutkielman teoreettisen viitekehyksen pohjana. Saksalla on vahvat perinteet deliberaatioon liittyvässä tutkimuksessa, mutta viime aikoina asukkaiden ja vaikuttamiseen liittyviä hankkeita on ollut käynnissä muuallakin Euroopassa, kuten Tanskassa ja Iso-Britanniassa. Tanskassa deliberatiivisen demokratian tutkimusta on tehty 1980-luvulla osana konsensuskonferenssihanketta, jossa lainsäädäntökysymyksissä oli havaittu heikkouksia

³⁰ ks. esim. Naomi Wolfin artikkeli *Give Me Liberty: A Handbook for American Revolutionaries*. (Simon and Schuster. p. 178) Julkaistu 16.9.2008. Linkki artikkeliin liitteissä.

kansalaisten mielipiteiden huomioimisessa. Tanskalaisessa tutkimuksessa pääpainopiste on ollut asukkaiden ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen tulkinnassa. Iso-Britanniassa on niin ikään kokeiltu osallistuvan budjetoinnin menetelmiä kansalaisia osallistavana ja vaikuttamisaktiivisuutta lisäävänä keinona. (ks. esim. Pihlaja & Sandberg 2012, 168–178; Niinikoski & Setälä 2012, 263). Kansainvälisissä hallintotieteellisessä tutkimuksessa, kuten myös kotimaisessa deliberatiivisen demokratian tutkimuksessa, keskustelu on kiinnittynyt suurimmilta osin kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseen ja heidän kiinnostukseensa yhteiskunnallista vaikuttamista kohtaan. Deliberatiiviselle demokratialle ja kollektiiviselle päätöksenteolle asetettujen arvojen tutkimuksesta saatua tietoa on kuitenkin vielä suhteellisen vähän tarjolla.

4.2 Deliberaatio ja asukkaiden osallistuminen Rovaniemen aluelautakuntamallissa

4.2.1 Puheenjohtajien rooli aluelautakuntamallissa

Rovaniemen kaupunginvaltuusto päätti 16.4.2012 kokouksessaan perustaa Rovaniemen Yläkemijoella jo vuodesta 1993 lähtien toimineen aluelautakunnan rinnalle viisi uutta aluelautakuntaa (ks. KV 16.4.2012, § 37³¹). Nämä Rovaniemen kuusi (6) aluelautakuntaa toimivat osana kaupungin hallinto-organisaatiota: aluelautakunnat tekevät tiivistä yhteistyötä kaupunginvaltuusto- ja -hallituksen lisäksi muiden lautakuntien kanssa (ks. **Liite 1.** Kartta Rovaniemen aluelautakunta-alueista 2013–2016). Aluelautakuntien tehtävänä on järjestää alueensa asukkaiden tarvitsemat palvelut kaupunginvaltuuston hyväksymien määrärahojen puitteissa. Toiminnassa tulee ottaa huomioon kaupungin laatimat toimenpideohjelmat sekä strategiat ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida erikseen laadituilla laatukriteeristöillä ja mittaristoilla (Kuopila ym. 2007, 119–120.)

Lähtökohtaisesti aluelautakuntien tehtävänä on hyödyntää asukkaiden kansalaisaktiivisuutta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta siten, että alueen palvelutuotanto ja kehittäminen toteutuu kyläalueilla mahdollisimman asukaslähtöisesti. Asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista sekä kylien elinvoimaa edistetään täten sekä edustuksellisella suoralla demokratialla³² että deliberatiivisesti eli kollektiivisella keskustelulla ja tasa-arvoisilla vuorovaikutuskeinoilla.

³¹ KV 16.4.2012 § 37. Päätös löytyy sähköisenä Rovaniemen kaupungin verkkosivuilta (<http://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Kylat-ja-kaupunginosat/Aluelautakunnat>)

³² Tavoitteet on kirjattu Rovaniemen kaupungin *Asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämisohjelmaan 2013–2016*.

Aluelautakunnissa toimii 43 asukkaiden avoimissa kyläkokouksissa valitsemaa edustajaa ja heidän henkilökohtaista varajäsentään. Toimintaan osallistuva jäsenistö tavoittaa siten laajan maantieteellisen alueen sekä demografisen taustan. Jäsenet edustavat kaikkia yhteiskunnan ikä-, ammatti- ja sosiaaliryhmiä, mikä tekee aluelautakuntien toiminnasta laaja-alaista ja suhteellisen edustavaa.

Tutkimukseni onnistumisen kannalta myös puheenjohtajien roolin tarkempi tarkastelu on tarpeen, Tutkimukseeni tehtyjen haastattelujen perusteella sain selville, että puheenjohtajien tehtävänä on aluelautakuntien toiminnan ja prosessien kokonaisvaltainen johtaminen. Heidän tehtävänä on kutsua aluelautakuntien kokoukset koolle ja tiedottaa jäseniä asuinympäristöään koskevista muutoksista. Kaiken kaikkiaan puheenjohtajan rooli aluelautakunnan toiminnassa on keskeinen ja tulen tarkastelemaan heidän rooliaan seuraavassa alaluvussa ja vielä tarkemmin tutkielmani alaluvussa 5.2.5.

4.2.2 Rovaniemen aluelautakuntien demokraattinen ulottuvuus

Aluelautakunnat lyhyesti:

Tutkimukseen tehtyihin teemahaastatteluihin osallistui neljä puheenjohtajaa neljästä aluelautakunnasta. Puheenjohtajat toimivat ikään kuin kaupunkiorganisaation ja oman aluelautakunta-alueensa asukkaiden välisenä yhteytenä sekä puheenjohtajan, tiedonvälittäjän että yhteistyötoiminnan ohjaajan roolissa. Työskentelyssään heidän tulee kiinnittää huomiota deliberatiivisen demokratialle asetettujen arvojen lisäksi tasa-arvo- ja yhdenmukaisuuskriteerien toteutumiseen aluelautakuntien päätöksenteossa. Lisähaasteensa puheenjohtajan tehtävään tuo kaupunkiorganisaation odotukset siitä, että aluelautakuntien asukkaat ottaisivat aktiivisesti osaa asuinympäristönsä kehittämiseen heille tarjottujen osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kautta.

Tutkimukseen haastateltaviksi osallistuivat Sodankyläntien, Ranuantien, Alakemijoen ja Yläounasjoen aluelautakuntien puheenjohtajat. Haastattelupyynnöistä ja yhteydenotoista huolimatta kahden muun puheenjohtajan haastattelut eivät onnistuneet, joten tutkimuksen ulkopuolelle jäivät sekä Yläkemijoen että Alaounasjoen aluelautakunta-alueet. Tutkimustulosten kannalta olisi ollut mielenkiintoista saada mukaan tutkimukseen myös Yläkemijoen aluelautakunta, jonka toiminta

kaikkien aikojen ensimmäisenä aluelautakuntana on jatkunut jo vuodesta 1993 lähtien. Toisaalta jo parin vuosikymmenen aikana toimintansa vakiinnuttaneen lautakunnan asema suhteessa muihin olisi voinut korostua liikaa. Loppujen lopuksi kaikki neljä tutkimukseen osallistunutta aluelautakunta-alueita ovat jo keskenään hyvin erilaisia sekä maantieteellisesti että demografisesti. Alle olen koontanut tiivistelmät kustakin tutkimukseen osallistuneesta aluelautakunnasta ja niiden perustiedoista.

<p>SODANKYLÄNTIEN ALUELAUTAKUNTA</p> <ul style="list-style-type: none"> - asukkaita 695 - kylien lukumäärä 9 kpl, keskuskylä Vikajärvi - sijaitsee Sodankyläntien varrella. Lähimmästä kylästä Olkkajärveltä Rovaniemen keskusta 20 km, kauimmaisesta kylästä Niesistä 80km keskusta. - Maantieteellisesti hajanaisin kylien sijoittumisen suhteen. - Aluelautakunnan puheenjohtaja 2013-16 Jaakko Huttunen - Aluelautakunnassa varsinaisia jäseniä 9 kpl, varajäseniä 9kpl. - Varsinaisista jäsenistä miehiä , naisia - Aluelautakunta kokoontuu noin 12 kertaa vuodessa eli noin kerran kuukaudessa. 	<p>ALAKEMIJOEN ALUELAUTAKUNTA</p> <ul style="list-style-type: none"> - asukkaita 2904 - kylien lukumäärä 8 kpl, keskuskylä Muurola - sijaitsee etelään päin lähdeettäessä vilkkaasti liikennöidillä Valtatie 4 varrella. Lähin kylä Hirvas ja etäisin Leive. Kylät sijaitsevat 11-45 säteellä Rovaniemen keskuksesta. - Asukasluvultaan väkirikkain aluelautakunta-alueista. - Aluelautakunnan puheenjohtaja 2013-16 Sirkka-Liisa Kemppainen - Aluelautakunnassa varsinaisia ja varajäseniä molempia 8 kpl. - Varsinaisista jäsenistä miehiä , naisia. - Aluelautakunta kokoontuu noin 12 kertaa vuodessa, keskimäärin kerran kuukaudessa.
<p>YLÄOUNASJOEN ALUELAUTAKUNTA</p> <ul style="list-style-type: none"> - asukkaita 625 - kylien lukumäärä 7 kpl, keskuskylä Meltaus - Sijainti vilkkaan Kittiläntien (Valtatie 5) varrella. Kylät sijoittuvat 60-95km etäisyydelle Rovaniemen keskustasta. Lähin kylä Patokoski, kauimmainen Lohiniva. - Aluelautakunnan puheenjohtaja 2013-16 Brenda Chapman. - Aluelautakunnan jäsenistä koostuu 8 varsinaisesta ja 8 varajäsenestä. - Varsinaisista jäsenistä miehiä, naisia - Aluelautakunta kokoontuu noin kerran kuukaudessa eli vajaa 12 kertaa vuodessa. 	<p>RANUANTIEN ALUELAUTAKUNTA</p> <ul style="list-style-type: none"> - asukkaita 618 - kylien lukumäärä 6 kpl, keskuskylä Kivitaipale - sijainti Ranuan suuntaan kulkevan kantatien varrella. Kylät sijoittuneet 20-45km säteelle Rovaniemen keskuksesta. Aluelautakunta-alueista väkiluvultaan pienin. - Aluelautakunnan puheenjohtaja 2013-16 Taru Palokangas. - Aluelautakunnassa varsinaisia ja varajäseniä molempia 6 kpl. - Varsinaisista jäsenistä miehiä 3, naisia 3. - Aluelautakunta kokoontuu noin kuusi (6) kertaa vuodessa, 3 kokousta keväällä ja 3 syksyllä.

Taulukko 1. Tutkimukseen osallistuneiden aluelautakuntien perustiedot

Kaikki Rovaniemen aluelautakunnat ovat määritelleet yhteisöllisyyttä, tasa-arvoa ja vastuullisuutta korostavan kehittämistehtävänsä *Asukkaiden osallisuus- ja vaikuttamisohjelman 2013–2016*³³ mukaan seuraavanlaiseksi:

”Edistämme yhtäläisiä hyvän elämän mahdollisuuksia. Toimimme luottamusta, turvallisuutta ja tasa-arvoisuutta edistäen. Arvostamme avoimuutta, yhdessä tekemistä ja kansalaiskeskustelua. Rakennamme kumppanuutta ja verkostoidumme.”

Kuten yllä olevasta sitaatista voidaan havaita, jo aluelautakuntien itsensä määrittelemä perustehtävä korostaa myös deliberatiiviseen demokratiaan liittyviä arvoja eli kollektiivisen päätöksenteon tasa-arvoisuuden, inklusiivisuuden ja toiminnan legitimitetin kriteerejä, keskustelun julkisuutta, yksilölle tarjottavan mahdollisuutta muuttaa preferenssejään sekä hänen henkilökohtaisen kasvun ja demokratiataitojen kehittämisen tukemista (ks. esim. Habermas 1984, Rawls 1996, Dryzek 2000). Aluelautakuntien toiminta on pitkälti samojen toiveiden, tavoitteiden ja toimien sanelemaa, vaikka alueet eroavatkin demografisesti toisistaan. Aluelautakuntien yhteisenä tavoitteena on päättää asioista mahdollimman lähellä asukkaita osallistamalla heidät hyvinvointia ja kylien elinvoimaa koskevaan päätöksentekoon (ks. mm. Aluelautakuntien kehittämissuunnitelmat 2013–2016). Tavoitteiden voidaan havaita korostavan deliberatiivisen demokratian arvoja julkisessa, keskusteluun ja harkintaan perustuvassa päätöksenteossa. Lisäksi verkostoituminen viittaa uuden julkisen hallinnan tavoitteeseen lisätä julkisten organisaatioiden välistä kehittämistoimintaa ja kollektiivista sitoutumista (ks. esim. Anttiroiko ym. 2007). Jokainen aluelautakunta on kuitenkin oma toiminnallinen yksikkönsä, jolle on tarjottu mahdollisuus muotoilla omannäköisensä ja alueensa kylien elinvoimaa ja asukkaiden hyvinvointia tukevat kehittämistoimenpiteensä. Alueiden vertailussa olisi tutkimuksen kannalta olennaista kiinnittää huomiota alueiden asukkaiden iässä ja sosiaalisessa asemassa havaittaviin eroavaisuuksiin. Niillä voi olla merkitystä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisaktiivisuuteen sekä halukkuutteen osallistua poliittiseen päätöksentekoon. (ks. esim. Cappella ym. 2002, 95; Clark & Teachout 2012, 137.) Jokaisen aluelautakunnan laatimat kehittämissuunnitelmat sekä kehittämissuunnitelmien toteutumista

³³ Rovaniemen kaupungin Asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämissuunnitelma 2013–2016, 16.

arvioivat seurantaraportit sekä aluelautakuntien kokousten esityslistat ja pöytäkirjat löytyvät sähköisinä Rovaniemen kaupungin verkkosivuilta³⁴.

Aluelautakuntien toiminnan demokraattiset tavoitteet:

Rovaniemen aluelautakuntamallissa korostetaan etenkin lähidemokratian tarjoamia mahdollisuuksia kyläalueiden kehittämisessä: tämä tarkoittaa mahdollisimman suoraa ja mahdollisimman matalan kynnyksen osallistumista (ks. esim. Niiranen 2011). Lähidemokratian ja deliberaation avulla asukkaiden äänelle voidaan saada vielä vaikuttavampi merkitys kunnallisessa päätöksenteossa. Aluelautakuntatoiminnan tarkoituksena on löytää ja havaita tapoja, joiden avulla voidaan saavuttaa eri alueellisten toimijoiden välillä jaettu sitoutuminen toimintaan ja sitä kautta saavuttaa ennaltamääritellyt tavoitteet ja hyödyt alueellisen toiminnan seurauksen. Lisäksi päätöksentekoon liittyy toiminnan mahdollinen supistaminen sekä korjaavat toimenpiteet, jotta deliberatiivisen demokratian toimivuus säilyisi. Pohjimmiltaan aluelautakuntien toiminnan tarkoituksena on aluelautakunta-alueen kehittämistehtävän ylläpito sekä erikseen määriteltyjen lähipalvelujen järjestäminen. Valtakunnallisesti Rovaniemen aluelautakuntahanke on jo lähtökohdiltaan poikkeuksellinen, sillä useista kansalaisosallistamista kehittäneistä edellisistä hankkeista yhdessäkään ei ole ollut vastaavanlaista, pitkälle vietyä osallistavaa budjetointia ja taloudellisten resurssien allokointia kuin mitä se Rovaniemen hankkeessa on ollut. (Vakkala, Leinonen & Aarrevaara 2016, 3.)

Jokaisen aluelautakunnan tulee järjestää vähintään yksi julkinen, kaikille alueen asukkaille suunnattu aluelautakunnan kokous vuodessa. Deliberatiivisista arvoista kollektiivisen osallistumisen ja julkisen keskustelun näkökulmasta yksi kokous vuodessa vaikuttaa suhteellisen epäaktiiviselta, mutta näiden avointen kokousten lisäksi jokainen aluelautakunta voi halutessaan järjestää tarpeidensa mukaan muita kuulemistilaisuuksia. (ks. Aluelautakuntien kehittämissuunnitelmat 2013–2016.) Deliberaation kannalta yksi kaikille avoin kokous on parempi kuin ei yhtään, mutta riittääkö se alueen asukkaiden kollektiiviseksi toiminnaksi ja edistääkö yksi julkinen asukaskokous deliberatiivisuudelle asetettujen tasa-arvon ja yhdenmukaisuuden kriteerejä? Puheenjohtajien mukaan kokouksia on järjestetty tarpeeksi eivätkä he olisi enempään

³⁴ Kaikkien Rovaniemen kuuden aluelautakunnan kehittämissuunnitelmat sekä kehittämissuunnitelmien seurantaraportit löytyvät sähköisinä Rovaniemen kaupungin verkkosivuilta: <http://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Kylat-ja-kaupunginosat/Aluelautakunnat>.

kykeneviäkään, sillä työssäkäyvien aika aluelautakunnalle on jo alun alkaenkin tiukasti rajoitettua. Aluelautakuntien kokouksista ilmoitetaan yleensä sekä internetin että alueellisten paikallisjulkaisujen, kuten kylätiedotteiden kautta, mutta tieto kokouksesta ei välttämättä tavoita kaikkia alueen asukkaita tasavertaisesti. Puheenjohtajien mukaan osa alueen asukkaista nimittäin elää säännöllisten posti- tai verkkoyhteyksien ulkopuolella, vaikka Rovaniemen kaupungin strategiaan on kirjattu tieteoliikenneyhteyksien parantaminen koko kaupungin alueella (Rovaniemen kaupungin kaupunkistrategia 2030, 14³⁵). Voidaan kuitenkin todeta, että suurin osa aluelautakuntien asukkaista asuu keskuskylän läheisyydessä, jolloin informaatio saavuttaa asukkaat. Virallisten kokouksien lisäksi epävirallista keskustelua ja julkista harkintaa esiintyy kylätoimikuntien ja järjestöjen järjestämässä tapahtumissa, kuten kyläjuhlassa. Aluelautakunnat osallistuvat myös alueensa kylien yhteisöllisten kokoontumistilojen ylläpito- ja vuokratukustannuksiin budjettinsa sallimissa rajoissa. Pääpaino näiden kokoontumistilojen ja samalla kylien välisen vuorovaikutuksen ylläpidossa on itse kylien asukkailla.

4.3 Tutkimusaineisto ja -menetelmä

Tutkimukseni käynnistyi perinteisenä tapaustutkimuksen, jonka tavoitteena oli tutkittavan ilmiön eli aluelautakuntien päätöksenteossa ilmenevien, deliberaatiolle annettujen arvojen toteutumisen tarkastelu ja deliberaation merkityksen parempi ymmärrys. Tapaustutkimus tuottaa ajakohtaista tietoa ja se perustuu tutkimuksen kohteena olevien yksilöiden omiin näkemyksiin ilmiöstä (Syrjälä ym. 1994,11; Yiniä 1983, 23 muk.). Lisäksi se mahdollistaa monipuoliset, mutta myös vaihtoehtoiset tulkinnat ilmiöstä kuten myös tutkimustiedon hyödynnettävyyden ja sovellettavuuden käytännössä (Metsämuuronen 2003, 91). Tutkimuksen aiheen kannalta tapaustutkimus oli siis selvä valinta. Tutkimuksen tieteellinen relevanssi eli deliberatiiviset arvot paikallishallinnon demokratiassa oli helppo liittää käynnissä olevaan aluelautakuntakokeiluun, jolloin teoriaa voidaan tarkastella suhteessa ajankohtaiseen ilmiöön. Siten tutkimukselleni löytyy myös käytännön relevanssi.

Tapaustutkimuksen tavoitteena on kuvailla ja selittää sosiaalisiin prosesseihin liittyvien arvojen, odotusten, mielipiteiden ja niiden välisten ristiriitaisuuksien sekä vuorovaikutussuhteiden ja käyttäytymisen merkityksiä (ks. esim. Swanborn 2010, 13 & 22). Tapaustutkimus metodivalintana

³⁵ Rovaniemen kaupunkistrategia 2030. Luettavissa sähköisenä osoitteesta: <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=ebacbfd4-144b-4d3f-8003-3f2a1dcbb5ee>

tukee deliberatiivisiin arvoihin perustuvaa tutkimustani, jossa arvojen havainnointi tapahtuu suhteessa aluelautakuntien päätöksenteossa siihen johtavassa julkisessa keskustelussa ja harkinnassa. Tutkimuksessani, kuten tapaustutkimuksissa yleensä, tutkimuskohteen valinta perustuu tutkijan teoreettiseen ja käytännönläheiseen intressiin: tutkijalla on useimmiten jo tietyt ennakkoletukset ilmiöstä, vaikka aiheeseen liittyviä relevantteja seikkoja ei ole vielä selvitetty. (Swanborn 2010, 20.) Tässä tapauksessa minullakin tutkijana oli olettamuksena, että aluelautakuntien päätöksenteossa esiintyy deliberaatiolle tyypillistä arvokeskustelua, vaikka varmuutta asiasta ei ennen haastattelujen tekoa ollutkaan.

Kokemukseen ja käyttäytymiseen liittyvien ilmiöiden laadullisessa tutkimuksessa on suositeltavaa käyttää kysymiseen perustuvaa metodia (Tuomi & Sarajärvi 2012, 71). Deliberatiivisten arvojen esiintymistä aluelautakuntien päätöksenteossa sekä osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämiseksi asetettuja tavoitteita selvitin haastattelemalla neljän aluelautakunnan puheenjohtajia henkilökohtaisilla teemahaastatteluilla. Ennen varsinaisia haastatteluja selitin haastatellulle jokaisen teeman pääpiirteet, jotta haastateltava ymmärtäisi kysymysten taustan paremmin. Haastattelun etuina nähdään sen joustavuus ja muokattavuus, joka tuki myös omaa työtäni puheenjohtajien haastatteluissa. Pystyin avaamaan kysymysten teemat sekä tarvittaessa myös muokkamaan kysymysten järjestystä, jotta haastattelun kulku oli myös haastatelluille puheenjohtajille mahdollisimman selkeä ja miellyttävä. (ks. esim. Hirsjärvi & Hurme 2008, 34–35; Tuomi & Sarajärvi 2012, 72–73.)

Haastattelut toteutin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, mikä on muun muassa Koskisen ym. (2005) mukaan käytetyin kvalitatiivisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmä yhteiskuntatieteissä (Koskinen ym. 2005, 104–105). Määrittelin teemahaastattelujen kysymykset siten, että haastatteleman puheenjohtajat pystyivät vastaamaan niihin omin sanoin. Etukäteen valitsemani teemat tukivat tutkimukselle rakentamaani teoreettista viitekehystä eli keräämääni aikaisempaa tutkimustietoa, mitä ilmiöstä jo tiedetään. (Tuomi & Sarajärvi 2012, 75; Ruusuvoori & Tiittula 2005, 11–12.)

Tämän tutkimuksen haastattelut rakennettiin lähtökohtaisesti deliberatiiviselle demokratialle asetettujen arvopohjaisten kriteerien pohjalta. Toiseksi kysymyksiä määritteleväksi teemaksi valikoitui osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tasa-arvoisuuden ja yhdenmukaisuuden tarkastelu deliberatiivisessa päätöksenteossa aluelautakuntien puheenjohtajien kokemina. Vaikka

haastattelututkimuksessa haastattelun teema valitaan etukäteen, oli minultakin tutkijana löydyttävä herkkyyttä havainnoida myös intuitiivisia ja kokemusperäisiä vastauksia haastattelun edetessä. Tutkimukseeni valitsemieni haastateltavien joukko rajautui loppujen lopuksi käsittämään ainoastaan neljän aluelautakunnan eli *Alakemijoen, Sodankyläntien, Yläounasjoen ja Ranuantien* puheenjohtajat, jotka kaikki ovat aloittaneet tehtävissään vuoden 2013 alussa, kun aluelautakuntatoiminta virallisesti käynnistyi. En siis pyrkinyt tutkimuksellani tilastollisiin yleistyksiin, mikä tutkimusaineiston niukkuuden pohjalta oli jo käytännössä mahdotonta. Tutkimukseni empiirinen aineisto koostui siis neljän puheenjohtajan haastatteluista, jotka nauhoitin ja litteroin tulosten helpomman tutkittavuuden kannalta. Empiirisen aineiston niukkuus ei siis mahdollista tieteellistä yleistystä, mutta se antaa kuitenkin hyviä tieteellisiä esimerkkejä arvojen toteutumisesta paikallisessa päätöksenteossa sekä lisää arvotutkimukseen liittyvää tieteellistä tietoa hallintotieteen tutkimuskentässä.

Haastattelumateriaalin keräsin vuoden 2015 huhti-, touko- ja heinäkuussa käyden kahdenkeskiset haastattelut jokaisen puheenjohtajan kanssa erikseen. Olin tiedottanut aluelautakuntien puheenjohtajia haastatteluista lähettämällä heille haastattelukysymykset etukäteen sähköpostilla. Tämä siksi, että he pystyivät valmistautumaan ja pohtimaan aluelautakunta-alueensa päätöksenteon deliberatiivisuutta sekä sille asetettuja kriteerejä ja niiden toteutumista mahdollisimman laajalti tasa-arvon ja yhdenmukaisuuden näkökulmasta. Aiheen ajankohtaisuuden takia oletin, että keskustelua voisi riittää myös aiheen vierestä, joten kysymysten teemat oli rajattava tarpeeksi yksityiskohtaisiksi. Tavoitteenani oli saada vastaukset juuri tutkimuskysymyksessä esiinnostettuihin teemoihin ja tutkimuksen aikarajan puitteissa yritin välttää haastattelujen liukumista aihetta koskemattomille urille. Haastatteluihin osallistuneita henkilöitä oli sen verran vähän, että tutkimuksen vastausten kannalta ei ole tarkoituksenmukaista liittää vastausta tiettyyn puheenjohtajaan heidän anonymiteetin takaamiseksi. Tästä johtuen suorat lainaukset nimetty ainoastaan haastatellun tunnisteella eli numerolla 1, 2, 3 tai 4.

Haastattelujen vastaukset olen analysoinut laadullisen aineiston sisällönanalyysin perinteitä seuraten. Aineiston analyysissä olen käyttänyt sekä teoriaohjaavaa että aineistolähtöistä sisällönanalyysia, missä hyödynnän muun muassa Milesin ja Hubermanin (1994) kuvaamaa kvalitatiivisen aineiston kolmivaiheista induktiivista laadullista analyysia (ks. esim. Miles & Huberman 1994). Analyysin aluksi redusoin eli pelkistin keräämänin aineiston. Tässä tutkimuksessa tämä tarkoitti haastattelujen perusteella aluelautakuntien päätöksenteosta havaitsemani

deliberatiivisten arvojen pelkistämistä sekä tutkimukseen liittyvien ydinkäsitteiden etsimistä. Seuraavaksi klusteroin eli ryhmittelin pelkistetyn aineiston pohjalta havaitut deliberatiiviset arvot etukäteen valittujen teemojen eli deliberatiivisen demokratian kriteerien mukaisesti. Lopuksi abstrahoin eli loin teoreettisia tulkintoja aluelautakuntien toimintaan liittyvistä deliberatiivisista arvoista ja niiden ilmentymisestä puheenjohtajien johtamassa päätöksenteossa (ks. esim. Tuomi & Sarajärvi 2009, 103-106).

Tässä tutkimuksessa aineiston analyysitapaan vaikuttaa aiheesta löytyvä aikaisemmin kerätty, mutta suhteellisen niukaksi jäänyt tutkimustieto. Oman empiirisen aineistoni analyysin olen tehty deliberatiivisen demokratian tutkimusperinteitä kunnioittaen. Eskolan (2007) mukaan analyysin rajaaminen tiukasti induktiiviseksi ei ole aina tarkoituksenmukaista eikä se ole sitä tässäkään laadullisessa tutkimuksessa. Sen sijaan tavoitteenani oli havaita deliberatiivisten arvojen esiintymistä paikallisdemokratiassa ilman, että se haastaisi aiemmin tuotetun kansainvälisen- ja kotimaisen tutkimusperinteen. Mikäli aluelautakuntien deliberatiivista demokratiaa olisi tutkittu enemmän, olisi aiemman tutkimustiedon avulla helpompi tulkita ilmiötä teorialähtöisesti.

Aineiston teoriaohjaavan sisällönanalyysin olen toteuttanut homogeenisesti eli etsien neljän eri aluelautakunnan väliltä toistuvuuksia liittyen deliberatiivisen demokratian arvojen ilmenemiseen aluelautakuntien julkisessa päätöksenteossa. Peircen (2001) mukaan teoriaohjaavaan sisällönanalyysin avulla tutkija pystyy poimimaan kyselyaineistossa toistuvasti esiintyviä käsitteitä ja yhdistellen kokoamaan niistä laajempia aihekokonaisuuksia Oman empiirisen aineistoni analyysi noudattelee deduktiiviselle analyysille asetettuja kriteereitä, joiden mukaan tutkija etenee laajemmasta kokonaisuudesta yksityiskohtaisempien seikkojen tutkimiseen ja ilmiötä tarkentavaan tulkintaan. Tutkimukseni kannalta liiallinen deduktiivisuus olisi voinut olla haitaksi, joten olen toteuttanut aineistoanalyysiädeduktiivisuuden lisäksi myös induktiivisesti eli yksityiskohdista johdettuun laajempaan käsitykseen. (Peirce 2001, 208–209.) Näin deliberatiivisista demokratiateorioista havaitsemieni kriteerien ja niistä johdettujen deliberatiivisten arvojen vertaaminen haastatteluaineistosta esiinnouseviin puheenjohtajien käsityksiin on mahdollista.

Tutkijapositioni suhteessa tutkittaviin deliberatiivisiin arvoihin oli minulle selkeä: kiinnostuin aluelautakuntatoiminnasta jo kandidaatin–tutkimusta tehdessäni, joten intressi hakea lisätietoa kokeilusta kypsyi mielessäni jo maisteriopintoja aloittaessani. Eettisestä näkökulmasta tarkasteltuna tutkimukseeni ei liity suuria haavoittuvuuksia. Tutkimukseen osallistuneiden aluelautakuntien

vähäisyyden vuoksi päätin kuitenkin olla liittämättä myöhemmin tekemiäni siteerauksia tiettyyn puheenjohtajaan, jotta puheenjohtajien anonymiteetti säilyisi. Tarkoitukseni on siis ollut pelkistää deliberatiivisen demokratian arvot etsien samalla niihen liittyviä ydinkäsitteitä. Ydinkäsitteitä olen käsitellyt tarkemmin seuraavassa pääluvussa, jossa esittelen myös empiirisen tutkimusaineistoni keskeisimmät havaitsemani tutkimustulokset.

5. TUTKIMUSTULOSTEN ESITTELY

5.1 Deliberatiiviset arvot aluelautakuntien päätöksenteossa - tutkimustulosten esittely

Tutkimukseni viidennessä luvussa käydään läpi empiirisen tutkimusaineistoni eli puheenjohtajien haastattelujen kautta saadut havainnot deliberatiivisten arvojen esiintymisestä aluelautakuntien päätöksenteossa. Olen analysoinut deliberatiivisten arvojen ilmenemistä empiirisessä aineistossa eli tutkimustuloksia ei voida pitää puheenjohtajien totuudenmukaisina kokemuksina tai näkemyksinä aluelautakuntien toiminnasta. En siis ole pyrkinyt yleistäviin, tieteellisiin havaintoihin. Kyse on pikemminkin haastattelujen pohjalta rakennetusta omasta tulkinnastani ja sen saattamisesta keskustelemaan deliberatiivisen demokratian teorioiden kanssa.

Ennen siirtymistä varsinaisten tutkimustulosten esittelyyn, on vielä hyvä kerrata, että johtavien deliberaatioteoreetikkojen teorioiden mukaan deliberatiiviset **arvot** voidaan tiivistää seuraavaan neljään ydinkohtaan: päätöksenteon kollektiivisuuteen ja legitimizeettiin, päätöksenteon tasa-arvoisuuteen ja julkisuuteen, yksilön mahdollisuuteen muuttaa preferenssejään sekä yksilön mahdollisuuteen kehittää henkilökohtaisia demokratiataitojaan. (ks. esim. Habermas 1984, Rawls 1996, Dryzek 2000.) Tutkimuksen ja haastattelujen toteutettavuuden kannalta oli tarkoituksenmukaista tiivistää ja yhdistää kaksi kriteeriä yhden haastatteluteeman alle: sekä poliittista tasa-arvoa ja inklusiivisuutta että deliberatiivista keskustelua ja julkista harkintaa tarkastellaan jatkossa toisessa teemassa eli *”Päätöksentekoon johtavan keskustelun tasa-arvoisuus ja julkisuus”*.

Haastattelujen teemoitusta kuvaamaan ja prosessia selkeyttämään olen laatinut seuraavan taulukon, josta käy ilmi deliberatiiviselle demokratialle teorioiden pohjalta asetetut viisi (5) kriteeriä, teemahaastatteluihin valikoituneet teemat sekä kriteereihin ja teemoihin liittyvät avainsanat. Haastateltujen puheenjohtajien vastauksista ja haastatteluaineiston analyysissä olen pyrkinyt löytämään ennalta valitsemiani avainsanoja ja sen kautta pohtimaan deliberatiivisen demokratian kriteerien toteutumista aluelautakuntien päätöksenteossa ja puheenjohtajan tehtävissä.

DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN KRITEERI	HAASTATTELUSSA KÄYTETTY TEEMA	AVAIN-SANAT
1. Deliberaation legitimiteetti ja kollektiivinen päätöksenteko	1. PÄÄTÖKSENTEON KOLLEKTIIVISUUS JA LEGITIMITEETTI	- deliberatiivinen keskustelu - kollektiivisuus - oikeutus - ryhmän päätöksentekokyky
2. Poliittinen tasa-arvo ja inklusiivisuus	2. PÄÄTÖKSENTEKOON JOHTAVAN KESKUSTELUN TASA-ARVOISUUS JA JULKISUUS	- keskustelijoiden välinen tasa-arvoisuus - päätöksenteon julkisuus - lähidemokratia
3. Deliberatiivinen keskustelu ja julkinen harkinta	2. PÄÄTÖKSENTEKOON LIITTYVÄN KESKUSTELUN TASA-ARVOISUUS JA JULKISUUS	
4. Preferenssien muuttaminen	3. YKSILÖN PREFERENSSIEN MUUTTUMINEN	- preferenssien muuttaminen ja muuttuminen - näkemysten perustelu - ennakkokäsitysten muuttuvuus
5. Kehittyvä puheenjohtaja vai yksilön itsenäinen demokratiataitojen kehittäminen	4. YKSILÖN DEMOKRATIATAITOJEN KEHITTYMINEN	- puheenjohtajan rooli - osallistujan rooli - kaupungin tarjoaman ja toimintaan valmentavan koulutuksen rooli

Taulukko 2. Haastatteluaineiston teemoitus deliberatiivisen demokratian kriteerien pohjalta

Haastattelujen litteroinnin ja sen kautta saatujen tulosten teemoittaisen erittelyn jälkeen olen koonnut haastatteluaineistosta havaitsemiani alakäsitteitä jokaisen teeman ja siitä kootun kappaleen alle. Haastatteluaineistosta löytämäni alakäsitteet olen ryhmitellyt erikseen jokaisen aikasemmin tässä tutkimuksessa esittelemäni deliberatiivisen kriteerin kohdalle. Alakäsitteet on koottu erillisiin taulukoihin selkiyttämään tulosten analyysia. Osa käsitteistä esiintyy useammassa luokassa, sillä haastattelemani aluelautakuntien neljä puheenjohtajaa kokivat samat käsitteet asiayhteydestä riippuen hieman vaihtelevin näkemyksin ja merkityksin. Mielipiteiden toistuva samankaltaisuus puolestaan selittynee teemahaastattelujen kysymyksenasettelun takia, sillä teemoista yhteen on sisällytetty deliberatiivisen demokratian kriteereistä sekä poliittista tasa-arvoa ja inklusiivisuutta sekä deliberatiivista keskustelua ja julkista harkintaa koskettavat kriteerit.

Deliberaatio voidaan pilkkoa John Gastilin (2008, 8) mukaan nelivaiheiseksi prosessiksi, jonka avulla myös prosessin sujumista voidaan arvioida. Deliberaation aluksi siihen osallistujien tietopohjaa keskusteltavana olevan ongelman luonteesta on laajennettava. Seuraavaksi ongelman avainarvot tulee tunnistaa ja priorisoida, jotta osallistujat havaitsisivat ongelman ytimen. Prosessin

kolmannessa vaiheessa identifioidaan ongelman ratkaisuvaihtoehdot, joista osallistujat keskustelevat vuorovaikutuksen kautta. Lopuksi löydettyjä ratkaisuvaihtoehtoja on pohdittava ja punnittava osallistujilla olemassa olevien tietojen ja arvojen kautta.

Toteutuiko edellä mainittu Gastilin teorian mukainen nelivaiheinen prosessi aluelautakuntien päätöksenteossa? Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kaikkien aluelautakuntien päätöksenteosta voidaan löytää viitteitä nelivaiheiseen prosessiin. On kuitenkin huomattava, kuinka osallistumisen aste ja aktiivisuus vaihtelee aluelautakuntien kokoonpanosta riippuen. Haastattelujen kautta selvisi, kuinka osallistumisaktiivisuuden aste vaihtelee myös kokouksissa käsiteltävien aiheiden mukaan. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että mitä lähempänä aluelautakunta-aluetta ja sen konkreettista toimintaa käsiteltävä asia on, sitä aktiivisempaa on asiaan paneutuminen ja sen eteen työskenteleminen. Tällaisissa tilanteissa myös jäsenistön yhteinen ja maaseutualueen etuja ajava päätös syntyy helpommin. Kun käsiteltävä asia koskettaa valtakunnallisesti käsiteltäviä asioita tai Rovaniemen seutua yleisesti, on asioihin perehtyminen passiivisempaa ja siten päätöksenteko takkuilevampaa. Tästä eräs puheenjohtaja totesi:

” - - mitä kauemmas se aihe mennee tuosta kylästä, niin sitä hiljasempana se (keskustelu) etenee. Meillä oli esimerkiksi tällainen - liitty kai maahanmuuttajien Rovaniemelle tulemiseen ja sopeuttamiseen ja muuhun - niin ei kyllä meän alueelta käyty hirveesti keskustelua. ”.

(Haastateltava nro 5)

5.2 Tutkimustulosten esittely teemoittain

5.2.1 Päätöksenteon kollektiivisuus ja legitimitetti

Deliberatiivisen demokratian arvo	Arvoon liittyvät alakäsitteet
1. Deliberaation legitimitetti ja kollektiivinen päätöksenteko	deliberatiivinen keskustelu, enemmistöpäätökset keskustellen, sopaisuus, päätösten moraalinen ulottuvuus, julkisuus, kokousten säännöllisyys, osallistumisaktiivisuus, kylien välinen yhteistyö ja neuvottelut, yhteinen päämäärä, yleinen etu, yhteisöllisyys, luottamus

Taulukko 3. Deliberaation legitimitetin ja kollektiivisen päätöksenteon alakäsitteet

Yleisesti ottaen legitimitetillä tarkoitetaan poliittiseen toimintaan liittyvien päätösten moraaliperustaista oikeutta, esiintymisvapautta yhteiskunnassa sekä läpinäkyvyyttä kansan keskuudessa. Kun päätös hyväksytään sitä koskettavien ja demokratiaan osallistuvien henkilöiden keskuudessa, on se toisin sanoen legitiimi. Keskeistä legitimitetin synnylle on päätöksentekoprosessi, jonka avulla yksilöt muodostavat konsensukseen johtavat preferenssinsä. (ks. esim. Herne & Setälä 2005). Tällöin kollektiivisen edun ja yhteisymmärryksen tavoittelu on toissijainen tavoite. (ks. esim. Dryzek 2000, 85; Held 2006, 233.)

Jotta deliberaatio olisi osa aluelautakuntien poliittista päätöksentekoa, tulisi kokouksissa tapahtuvalla päätöksenteolla olla konkreettisia seurauksia. Toisin sanoen kokouksissa tulisi tehdä tosiasiallisia poliittisia päätöksiä, jotka myös toteutuisivat kyseisellä aluelautakunta-alueella. Pohdittaessa aluelautakuntien päätöksenteon legitimitettiä eli deliberatiivisen demokratian kautta syntyneiden päätösten moraalista oikeutta, läpinäkyvyyttä ja vapautta, haastattelujen perusteella voidaan todeta aluelautakuntatyöskentelyn tukevan juuri edellä mainittuja arvoja. Moraalin kautta tarkasteltuna kaikkien aluelautakunnassa tehtyjen päätösten tulisi olla maaseutualueiden asukkaiden etujen mukaisia, jolloin päätöksenteossa toteutuu myös inklusiivisuuden kriteeri. Puheenjohtajien mukaan tästä periaatteesta pyritään pitämään kiinni, jotta asukaslähtöinen päätöksenteko säilyisi kyseessä olevalla alueella myös tulevaisuudessa. Erään puheenjohtajan mukaan päätöksenteon legitimitetti säilyy silloin, kun alueen asukkaille jo saavutetut edut säilyvät. Tähän liittyy kuitenkin jo lähitulevaisuuden uhkia, sillä kaupungin resurssit ovat heikkenemässä ja varojen allokointi ja priorisointi tulee lisääntymään kaikilla toimialasektoreilla.

” Vaikka on ollut tietysti niin kimurantteja asioita, mutta kuitenkin niissä on voitu päästä yksimielisyyteen ja saatu lisäaikaa vaikeille asioille. Mutta en välttämättä, välttämättä näe tätä jatkoa aivan samanlaisena.”

(Haastateltava nro. 4)

Aluelautakunnissa päätöksenteon kollektiivisuutta ja legitimitettä pidetään yllä järjestämällä kokouksia säännöllisesti. Kokouksia pidetään vaihtelevasti 6–12 kertaa vuodessa eli keskimäärin noin kerran kuukaudessa. Lukumääräisesti kokouksia pidetään kaikkien puheenjohtajien mukaan sopivasti, sillä etenkin työssäkäyvien jäsenten olisi hankala löytää lisää resursseja kokouksissa käymiseen. Lisäksi aluelautakuntien käytäntönä on järjestää kokoukset vuorotellen aluelautakunta alueen eri kylissä, mikä puheenjohtajien mukaan lisää toiminnan tasa-arvoisuutta. Legitimitettä tukee myös jäsenten osallistumisaktiivisuus kokouksiin, mikä on puheenjohtajien mukaan ollut yleisesti ottaen aktiivista. Mahdollisten esteiden sattuessa estyneet henkilöt ilmoittavat poisjäämisestään, jolloin varajäsenille tarjoutuu mahdollisuus osallistua kokoukseen. On kuitenkin huomattava, että kokousaktiivisuus saa parin puheenjohtajan puolesta myös moitteita, sillä heidän mukaansa keskusteluihin osallistuminen voisi olla vieläkin aktiivisempaa. Eräs puheenjohtajista kertoo, kuinka hän joutuu ”lämmittämään” jäsenistöä ennen kuin tosiasiallista keskustelua alkaa syntymään. Sen sijaan itse keskustelutilanteet puheenjohtajat kokevat avoimiksi, ”hyvän hengen kokoontumisiksi”, joissa keskustelua käydään rennosti ja sopuisasti.

Kollektiivisuuden arvon nimissä jokainen aluelautakunta on kokouksissaan saavuttanut enemmistö päätöksen eikä äänestämiseen olla jouduttu turvautumaan kertaakaan yhdessäkään aluelautakunnan kokouksessa. Kaikki puheenjohtajat ovat samaa mieltä siitä tosiasiaista, että kokouksissa äänestämisen voisi pahimmillaan vääristää tuloksia ja vaarantaa samalla koko aluelautakuntatoiminnan lähidemokraattisena päätöksentekojärjestelmänä. Esimerkiksi haastateltu puheenjohtaja nro. 1 korostaa, kuinka hitaasti ja rauhassa keskustellen tehty päätös aina aina parempi vaihtoehto kuin nopeat ratkaisut, joihin voi liittyä pelko erimielisyyksien synnystä.

” Liian monessa kokouksessa keskustelu jää hyvin vähälle. Ja siinä esitellään se asia ja sitte ei juuri puheenvuoroja tule niin siitä jos joku tekkee vastaesityksen niin sitte se menee äänestykseksi ja sitte napsautetaan se pöytään. - - Se on aina paras päätös kylien kehitykselle, jos tuntuu että joku ei ole varma tai jos se ei ole kiireellinen asia niin jättää

vaikka seuraavaan (kokoukseen). Ja pohtikkoon ja keskustelkoon siitä kylä väen kanssa. Se on sitä lähidemokratiaa.”

(Haastateltava nro 1.)

Legitimiteetin syntyyn vaikuttaa myös aluelautakuntien kylien välinen yhteistyö ja käydyt neuvottelut. Jokainen puheenjohtajista toteaa, että kylien välinen yhteistyö on vahvistunut ja parantunut aluelautakuntatoiminnan seurauksena. Tämä toteuttaa deliberaatiolle asetetun vuorovaikutuksellisuuden kriteeriä. Esimerkiksi yhdellä aluelautakunta-alueista on koettu, että aikaisemmin kylät ovat pelanneet jokseenkin ”omaan pussiin” mitä tulee kyliä koskevaan päätöksentekoon. Aluelautakuntakokeilun edetessä kylät ovat sitoutuneet entistä vahvemmin mukaan toimintaan yhteisen edun nimissä ja erään puheenjohtajan mainitsema ”näkyttömät muurit” ovat alkaneet vähitellen sortua.

” - - Jos me johonkin olemme keskittyneet, niin omaan kyläämme. Meidän tulisi nähdä tää aluelautakuntana. Ja sehän vaatii keskustelua ja ylipäättään muiden aluelautakuntien kanssa vuoropuhelua - - .”

(Haastateltava nro.4)

” Mie oon sen huomannu, että kuinka sois voimaa se, että kylät puhaltas sammaan kehityssuuntaan. - - Nyt voin oikeen reippaasti ilosanoen sanoa sen, että kylien yhteistyö on, on niin upeaa ko tänä päivänä käydään kylissä, eri kylien järjestämissä tilaisuuksissa ja sillä lailla. Eikä ole tullu moittimista eikä haukkumiskirjeitä. - - ”

(Haastateltava nro. 1.)

Eräissä aluelautakunnassa päätöksenteon legitimitetille haasteen aiheuttaa kylien väliset pitkät välimatkat, jolloin päätöksenteon tasa-arvoisuus kyseisellä aluelautakunta-alueella kärsii. Välimatkoista huolimatta jäsenet ovat päätöksenteon suhteen sopuisia ja päätöksillä tavoitellaan kaikkien kylien yhteistä etua. Myös toisessa aluelautakunnassa puheenjohtaja varmistaa, että kenellekään jäsenelle ei synny niin sanottua ”ylivaltaa” keskusteluissa. Tämän turvatakseen kyseinen puheenjohtaja pitää huolen, että kaikkien jäsenten ajatukset saadaan julkisiksi keskustelun ja pohdinnan kautta. Tämä tukee ajatusta tyypillisestä deliberatiivisen demokratian toimintavasta tehdä päätökset kollektiivisesti keskustellen.

”Mehän ollaan ”kyläläisiä”, niin mehän ollaan totuttu siihen, että ne (erimielisyydet) keskustellaan läpi. Ja sitten jos olis näitä erimielisyyksiä kauheasti, niin ne on sitten yleensä kylissä kauaskantosa eli ne vois sitten aiheuttaa semmosta pidempiaikaista haittaa kaikkeen muuhunki sen jälkeen.”

(Haastateltava nro. 4.)

Päätöksenteon kollektiivisuuteen ja legitimiteetin syntyyn vaikuttaa olennaisesti puheenjohtajien ja jäsenten välinen *luottamus*, jota ilman lähidemokratiaan perustuva aluelautakuntatoiminta on käytännössä mahdotonta. Puheenjohtajien kokemusten mukaan heidän oma aktiivinen otteensa selvittää jäsenistön mieltä askarruttavat kysymykset lisäävät jäsenten ja puheenjohtajan välistä luottamusta. Loppujen lopuksi juuri alueen asukkaat tietävät parhaiten oman asuinalueensa sen hetkisen tilanteen esimerkiksi palvelutarpeen suhteen sekä tulevaisuuden kehittämistarpeet. Lisäksi aluelautakuntien jäsenet kaipaavat kaupunkiorganisaatiolta lisää aktiivista tiedottamista asuinalueensa ja Rovaniemen kaupunginhallinnon liittyvistä toimista. Heidän näkemyksensä mukaan päätöksenteon legitimiteetti on helpompi hyväksyä silloin, kun tavoitteet ja taustat niiden takana sekä päätöksenteon prosessit ymmärretään jäsenten keskuudessa, kuten muun muassa Dryzekin teoriassa todetaan (ks. esim. Dryzek 2000). Jotta tämä olisi mahdollista tulee aluelautakuntien toiminnan olla julkisesti tiedotettavaa niin pitkälle kuin se on julkisten asiakirjojen salassapitosäännösten rajoissa mahdollista (ks. Julkisuuslaki 621/1999). Pahimmillaan julkisuuden, ja sitä kautta myös legitimiteetin arvioinnin ulottumattomissa tapahtuva päätöksenteko rikkoo vapauden ja tasa-arvon normeja jättämällä kansalaiset päätöksentekojärjestelmän ulkopuolelle, rajoittamalla kommunikaatiota tai osoittamalla kansalaisille sellaisia päätöksiä, jotka eivät vaadi heidän hyväksyntäänsä (Bohman 2000, 26).

Jotta kaikilla aluelautakuntien jäsenillä puheenjohtaja mukaanluettuna olisi mahdollisuus tutustua käsiteltäviin asioihin jo ennen varsinaista päätöksentekoa, liittyy tasa-arvoisuuden myös julkisen tiedottamisen ja päätöksen läpinäkyvyyden vaatimus (ks. esim. Harisalo ym. 2007, 99). Tutkimustulosten mukaan julkisuuskyseminen ei ole noussut aluelautakuntatoiminnassa ongelmaksi: puheenjohtajien mukaan jokaisella alueella toiminnasta tiedotetaan aktiivisesti sekä sähköisesti että painettujen julkaisujen, kuten kylätiedotteiden välityksellä. Kokousten esityslistat ovat julkisesti saatavilla muun muassa internetissä, kuten pitääkin, ja niiden pohjalta käydään suullisia keskusteluja aktiivisesti jo ennen itse kokouksia. Myös kokouspöytäkirjat tulevat julkisesti luettaviksi. Itse kokouksissa käytävät keskustelut koetaan avoimiksi ja rehellisesti ihmisten

kokemuksiin ja näkemyksiin perustuviksi, jolloin asioiden salailua ei koeta tarpeelliseksi. Puheenjohtajien haastattelujen perusteella selvisi, että tämän päivän kunnallishallinnossa sosiaalisen median merkitys julkisuuskysymyksen kannalta on oleellinen: nyky-yhteiskunnassa keskustelun siirtyessä yhä enemmän internetiin ja sosiaaliseen mediaan on selvää, että toiminnan seurausten argumentointi julkisesti on hyväksyttävää ellei jopa suotavaa. Kaiken kaikkiaan jokainen neljästä haastattelemastani puheenjohtajasta koki aluelautakuntansa suhteellisen toimivana ja ennen kaikkea tarpeellisen järjestelmänä kyläalueiden äänen, mielipiteiden ja toivomusten esiintuonnissa.

5.2.3 Poliittinen tasa-arvo ja inklusiivisuus päätöksenteossa

Deliberatiivisen demokratian arvo	Arvoon liittyvät alakäsitteet
2. Poliittinen tasa-arvoisuus ja inklusiivisuus	lähidemokratia, kylien tasa-arvoisuus, kylien eriarvoisuus, internetin eriarvoistavuus, osallistujien alkuperä, osallistumisen mahdollistaminen ja ulottaminen sen piiriin kuuluville, osallistumismahdollisuudet, puolueettomuus, kylien hajanaisuus, ei-poliittinen päätöksenteko

Taulukko 4. Poliittisen tasa-arvon ja inklusiivisuuden alakäsitteet

Deliberaatiivisessa päätöksenteossa painottuu poliittisen keskustelun vapaus ja siihen osallistuminen vapaaehtoisesti omien intressien pohjalta (ks. esim. Raisio & Vartiainen 2011, 11–12). Tämä voidaan johtaa osaksi myös habermasilaisesta deliberaatioteoriasta, joka korostaa keskustelun kommunikatiivista luonnetta ja yhteisymmärryksen saavuttamista sanallisen vuorovaikutuksen kautta (Dahl 1989, 338; Habermas 1996, 315–317). Keskustelun avulla pyritään luomaan yhteneväisyyksiä keskustelijoiden kokemusperäisten argumenttien ja poliittisen toimintaympäristön välille. (Katz ym. 1999, 362–362.) Deliberatiivisen demokratiaprosessin legitimitetti syntyy puolestaan päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyden, annettujen argumentaatiomahdollisuuksien ja julkisen keskustelun seurauksena. Siten kunnan asukkaat saataane tehokkaammin sitoutettua poliittisen päätöksenteon prosesseihin.

Poliittinen tasa-arvoisuus ja inklusiivisuus tunnistetaan myös osaksi suomalaista kunnallispoliittista päätöksentekoprosessia (Raisio & Vartiainen 2011, 11), jonka yhtenä alakategoriana myös aluelautakuntatoiminta nähdään. Aluelautakuntien puheenjohtajien mukaan päätöksenteon tasa-arvoisuuteen vaikuttaa lautakuntien jäsenten kyky hallita lautakunnille Rovaniemen hallinto- ja johtosäännössä asetetut päätöksenteko- ja hallintoprosessit (ks. Rovaniemen kaupungin hallinto- ja

johtosääntö § 15 ”Aluelautakunnat”). Kärjistettynä tällä voidaan tarkoittaa sitä, että jäsen joka ei hallitse kunnallisdemokratiaa ja poliittisia toimintamalleja, ei voi osallistua tai hänen osallistumisensa voi olla vähintäänkin hankalaa. Erään puheenjohtajan mukaan hänen omalla aluelautakunta-alueellansa on koettu, että toteuttaakseen deliberatiivisen demokratian kriteereitä aluelautakuntien päätöksenteon tulisi olla mahdollisimman ihmisläheistä, tasa-arvoista ja yhdenmukaisuuskriteerit täyttävää. Tällöin tulisi kuitenkin ottaa huomioon alueen asukkaiden toiveet ja kehittämisehdotukset. Toisen haastattelemani puheenjohtajan mukaan deliberatiivisen demokratian ihmisläheisyysperiaatteen myötä jäsenten on jopa helpompi osallistua toimintaympäristöön eli maaseutualueille muutoksia aiheuttavaan päätöksentekoon ja saada heidät myös tehtyjen päätösten taakse. Kolmannessa aluelautakunnassa kokemukset ovat samantapaisia: puheenjohtajan mukaan tasa-arvoisuus on toiminnan ensisijainen tavoite. Lähidemokratia on hänen mukaansa toimivinta silloin, kun päätöksenteko ei vaadi äänestämistä, vaan poliittiset päätökset syntyvät sellaisen keskustelun kautta, johon kaikki halukkaat voivat osallistua. Päätöksenteon tasa-arvoisuutta tukee myös aluelautakunnille tyypillinen tapa järjestää kokoukset vuorotellen alueen eri kylillä, jolloin ne ovat myös kokousten pitopaikan suhteen tasapuolisesti edustettuna.

Toisaalta yhdellä aluelautakunta-alueista tilanne koetaan puheenjohtajan mukaan haastavammaksi. Kyseisen aluelautakunnan puheenjohtajan mukaan alueen keskuskylä ja samalla alueen suurin kylä on eriarvoisessa asemassa muihin kyliin verrattuna. Tämä ilmenee esimerkiksi alueen asukkaiden osallistumisessa aluelautakuntatoimintaan. Kauempana asuvien tulee nähdä vaiva lähteä kokouksiin, mikä vaatii osallistujalta jo lähtökohdiltaan motivoitunutta asennetta osallistumiseen. Keskuskylän asemaa ei kuitenkaan tietoisesti korosteta eikä se käytä niin sanotusti ”isomman oikeutta” aluelautakunnan päätöksenteossa.

” - - Ko ajatellaan, että meillä on kuutisen sataa henkeä, vähän reilusti yli, koko alueella ja jos parisen kymmentä tulee paikalle, niin pakko siitä on tehdä se tulkinta, että ne (asukkaat) on pääsääntöisesti tyytyväisiä niihin päätöksiin, mitä on tehty. - - Minusta se on hirvittävän hyvä tässä aluelautakunta-ajattelussa on kyllä tämä lähtökohta, ettei voi niinku tavallaan tämmösellä voimakkaalla oman oikeudella viiiä asioita läpi. - -”

(Haastateltava nro. 2)

Tarkastellessani itse jäsenten välistä vuorovaikutusta ja keskustelun tasa-arvoisuutta havaitsin, että kaikkien neljän tutkimukseen osallistuneen aluelautakunnan puheenjohtajan mielestä tasa-arvoisuus on saavutettu päätöksenteossa kohtalaisen hyvin. Puheenjohtajat kokevat, että lautakuntien jäsenet itsessään edustavat melko kattavasti yhteiskunnan kaikkia ikä- ja ammattiluokkia. Se, että jäsenistöön valituiksi tulleilla on laaja näkemys eri alojen elinkeinoelämän nykytilanteesta ja palvelutarpeesta omalla asuinalueellaan, lisännee puheenjohtajien mukaan tasa-arvoisuutta päätöksenteon hetkellä. Päätöksenteon tuominen lähelle päätösten kohteita eli aluelautakuntien asukkaita sekä kokemus päätöksentekoprosessin hallinnasta ja osaamisesta lisäävät myös puheenjohtajien mukaan jäsenten välistä tasa-arvoa. Yhden aluelautakunnan puheenjohtajan kokemuksen mukaan läheisyysperiaatteen avulla lisätään myös kylien asukkaiden halukkuutta kehittää ja muuttaa toimintatapojaan:

” Koen sillä tavalla, että mahdollisimman tasa-arvoista täytyy olla, niin tasa-arvoista kuin se suinkin on mahdollista ja yhdenmukaisuuskriteereitä täyttävää tuo päätöksenteko ja ihmisten toiveita kuullaan... Että mä luulisin kuitenkin, että aluelautakunnilla on juuri tää läheisyysperiaatteen myötä jotenki ehkä jopa helpompi selittää ja selvittää ja osallistua tällasiin muutoksiin aiheuttaviin päätöksiin. Ja saada ihmiset niiden taakse. En tiedä - se voi olla kuvitelmaa. Sitten nähdään... ”

(Haastateltava nro. 4.)

Toiminnan tasa-arvoisuuden nimissä aluelautakuntien kokouksissa jokaisella alueen kylällä on edustajansa, mutta kokousten pitopaikasta on syntynyt erimielisyyksiä. Siinä missä yhdessä aluelautakunnassa kokoukset järjestetään joka kerta eri kylällä, toisessa aluelautakunnassa kokoukset on pidetty pääasiassa alueen keskuskylässä, joka on alueensa suurin ja palveluiltaan kattavin asuinpaikka. Harvaan asutun maaseudun yleinen ongelma on, kuten myös edellä mainitussa aluelautakunnassa, että kokousten vaatimusten mukaisia pitopaikkoja ei löydy muualta kuin palvelukylästä. Voidaankin pohtia, lisääkö kokousten keskittäminen yhteen kylään aluelautakunnan kylien eriarvoisuutta? Haastateltujen puheenjohtajien mukaan tämä on mahdollista. On kuitenkin huomattava, että ensinnäkään jokaisessa kylässä ei ole paikkaa tai tilaa, missä kokous voitaisiin järjestää. Puheenjohtajien mukaan on kuitenkin mahdollista, että keskuskylän intressinä ei ole tuoda kokousta omalle kyläalueelleen eikä kokouksessa kulkeminen toisessa kylässä aiheuta sen enempää rasitetta aluelautakuntien jäsenille. Eriarvoistavasta asemasta huolimatta eriarvoisuutta

kokevalla puheenjohtajan aluelautakunnan alueella lautakunnan jäsenistö on suhtautunut asiaan ymmärtäväisesti eikä kokoontuminen kerran kuukaudessa aiheuta paljoa ylimääräistä työtä.

Kustannustehokkuuden ja yleishallinnollisen toiminnan jouduttamisen nimissä yhä useampia tehtäviä ja toimintoja hoidetaan sähköisten työvälineiden, kuten sähköpostin ja internet-palvelujen kautta. Myös aluelautakunnissa jäsenten välinen yhteydenpito hoituu pääasiassa sähköisten välineiden ja -sovellusten avulla, vaikka kaikilla kylille ei ole saatu hankittua täysin toimivaa nettiyhteyttä ja puhelimien kuuluvuudessakin on ilmennyt ongelmia. Kaikki haastatellut puheenjohtajat kokivat hallinnon sähköistymisen ja Internetin käytön yleistymisen aluelautakuntien toimintaa eriarvoistavaksi ilmiöksi. Kaikilla aluelautakunnan jäsenillä ei ole käytössään sähköpostia, mikä puheenjohtajien kokemuksen mukaan hankaloittaa kokouksista ja päätöksenteosta tiedottamista sekä hidastaa puheenjohtajan ja jäsenten välistä yhteydenpitoa.

”Yksilön tietoisuus mahdollisuuksistaan osallistua ja vaikuttaa, niin välttämättä ne ei kauheen hyvin sitä tiedosta - tai ne välineet on muuttuneet...”

(Haastateltava nro. 2)

”Kyllä sen tiedottamisen hoitaminen, vastuu on puheenjohtajalla aika suuri. Ja onnistumisen mahdollisuus tulee sitä kautta. - - Ei se iso työ ole. Mulle tulee joku tieto koneelle, ja vaikuttaa nopeasti mejän työhön, niin ei muutako sinne (sähköpostiin). Niin tieto ne varmaan on nyt siellä saanu enämpi ko koskaan!”

(Haastateltava nro. 1)

Aina yhteydenpitoon liittyvät ongelmat eivät ole jäsenistä riippuvaisia ongelmia, vaan haasteita tiedottamiselle asettaa myös kylien syrjäinen sijainti maaseutualueilla. Tällaisen tilanteen ongelmaksi kokenut aluelautakunnan puheenjohtaja on ratkaissut tilanteen lähettämällä asiakirjoja edelleen postitse, mikä on aiheuttanut hänelle lisätyötä ja hidastanut toimintaa heikentäen myös sen tehokkuutta. Hän kokee sen kuitenkin velvollisuudekseen puheenjohtajana, jotta tasa-arvoisuus aluelautakunnan jäsenten välillä säilyisi.

”Sittekö meillä on vielä tuo pohjolan pää, - - kylä ja - - kylässäki osa, niin ei netti toimi. Ja niillähän ei silloin oo sitä, niin mie olen kirjeellä laittanu sen saman postin. En piä eriarvoisena sitä. Vaivaahan siitä on, mutta siihenhän on alakanu hommaan niin homma hoituu.”

(Haastateltava nro. 1)

Kaksi puheenjohtajaa kokee jäsenten jättäytymisen sähköisen kanssakäymisen ulkopuolelle kyseisten henkilöiden henkilökohtaiseksi periaatteeksi ja valinnaksi, johon puheenjohtajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa. Puheenjohtajien pyynnöistä huolimatta edellä mainitun ”periaatepäätöksen” tehneet jäsenet eivät ole ottaneet sähköpostia käyttöönsä, mikä on aiheuttanut ongelmia muun muasa tiedon jakamisen ja välittämisen suhteen. Tällöin jäsenten tasa-arvoinen asema suhteessa muihin vaarantuu, mutta periaatteen taakse jättäytynyt henkilö on puheenjohtajien mukaan myös itse tietoinen lisääntyvästä epätietoisuudestaan. Puheenjohtajien kokemuksen mukaan jäsenten osallistumisaktiivisuus ja sitoutuneisuus siis heikentyvät, jos sähköistyvän hallinnon ulkopuolelle jättäytyminen esitetään periaatepäätöksenä. Aluelautakuntatoimintaan ja päätöksentekoon osallistuminen on pitkälti jäsenen vapaaehtoinen valinta, johon on sitouduttava asioiden eteenpäin viemiseksi.

”Meillähän on semmonen tilanne, että siinä on ainaki pari semmosta (jäsentä), jotka eivät käytä sähköpostia. Kyllä minusta ihan se hankaloittaa sitä tiedon välittämistä ja jakamista. Ja kyllä tästä ollaan moneen kertaan jo puhutuki ”että teidän pitäis nyt se saaha sitten kuntoon” mutta sitä ei ole vielä tapahtunut.”

(Haastateltava nro. 2)

Mitä tulee politiikan roolin aluelautakuntien päätöksenteossa, kaikki neljä haastateltua puheenjohtajat ovat yhtä mieltä siitä, että liiallinen politiikan esilläolo vaarantaa lähidemokratian ja deliberatiivisen demokratian toimivuuden. Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on esitetty, muun muassa Mutz korostaa, kuinka kansalaisten osallistuminen julkiseen päätöksentekoon voi heikentyä, jos toiminta on vahvasti poliittista (Mutz 2006, 3). Todettakoon, että aluelautakunnassa olisi tarkoituksenmukaista kitkeä liika politikointi pois aluelautakuntien kokouksista, jolloin päätöksenteko olisi aidosti julkiseen harkintaan ja keskusteluun perustuvaa vuorovaikutusta. Kaikki haastatellut puheenjohtajat olivat sitä mieltä, että aluelautakuntien kokouksissa ei esiinny mainittavaa politikointia, mikä heikentäisi deliberaation toteutumista. Yhdellä tutkimukseen osallistuneista aluelautakunta-alueista koetaan, että puoluepoliittisten arvojen läsnäolon voi aistia

aluelautakuntien kokouksissa, mutta varsinaista puoluepolitiikkaan pohjautuvaa keskustelua ja päätöksentekoa ei kuitenkaan näy selkeästi. Toisella aluelautakunta-alueella puolestaan puoluepolitiikan rooli tunnustetaan ja osa jäsenistä kuuluu puoluepoliittisiin ryhmittymiin. Tästä huolimatta jokainen jäsen on kuitenkin valittu aluelautakuntaan alueen asukkaiden toimesta eikä poliittisella suuntautumisella ole ollut näkyvää vaikutusta aluelautakunnan päätöksentekon. Puheenjohtajista kahden mukaan niin aluelautakuntien kuin kyläyhdistystenkin toiminnassa poliittiset vakaumukset ja ajattelutavat voikin jättää kokouksiin tullessaan kotiin:

” Jos siinä ruvetaan politikoimaan, se kuolee. Sinne kokoukseen ei enää tule muuta ko muutamia henkilöitä ja juuri tässä aluelautakunnassa on sama juttu, että sen saa jättää sen poliitikon takin kotia ko lähtee. Että siellä ei puoluepolitiikalla ole, sehän on yhteinen tavoite, että ne kylä kehitetään. Ei siinä puoluepolitiikalla ole paljon tekemistä.”

(Haastateltava nro. 1)

”Mehän ei nyt olla varsinaisesti poliittisena järjestelmänä mukana puoluepolitiikassa, että meitä ei ole valittu puoluejakaumien mukaan. Että kyläläiset on meidät valinneet. Tottakai ihmisillä on oma poliittinen näkökulma ja osa kuuluu puolueisiin.”

(Haastateltava nro. 4)

Koko aluelautakuntatoiminnan ja puheenjohtajien itsensä puolesta olisikin ensisijaisen tärkeää kiinnittää huomio ensisijaisesti johtamisen laatuun ja johdonmukaisuuteen politikoinnin ja vahvimman toimijan etsimisen sijaan. Puheenjohtajien tulisi siis olla mahdollisimman neutraaleja suhteessa politiikkaan ja keskittyä omien intressien ajamisen sijaan itse päätöksentekoprosessin ohjaamiseen ja jäsenten aktivointiin.

5.2.3 Deliberatiivinen keskustelu ja julkinen harkinta

Deliberatiivisen demokratian arvo	Arvoon liittyvät alakäsitteet
3. Deliberatiivinen keskustelu ja julkinen harkinta	esittelijän rooli, toiminnan läpinäkyvyys, toiminnan julkisuus, äänestyksen tarpeettomuus, puheenjohtajan yhdenmukaisuus osallistujia kohtaan, tiedottaminen, julkisen palautteen tärkeys, yhteisymmärrys, ryhmätyöskentely, argumenttien perustelu

Taulukko 5. Deliberatiivisen keskustelun ja julkisen harkinnan alakäsitteet

Puheenjohtajien haastattelujen kautta saamieni vastausten perusteella voidaan todeta, että deliberatiiviselle keskustelulle asetetut laatustandardit toteutuvat aluelautakunnissa kohtalaisen hyvin. Ensinnäkin aluelautakunnilla on käytettävissään runsaasti tietoa, vaikka puheenjohtajien mielestä jäsenet voisivat olla ajoittain itse aktiivisempia tietojensa ja taitojensa ajankohtaisuuden ylläpitämisessä. Kun tarkastellaan itse kokouksissa käytyjen keskustelujen laadukkuutta, kaikkien neljän haastatellun puheenjohtajan mukaan keskusteluun osallistuville jäsenille tarjoutuu mahdollisuus myös vasta-argumentointiin. Tällöin toinen deliberatiiviselle keskustelulle asetettu laatustandardi, eli vasta-argumentoinnin mahdollisuus, toteutuu. Se, ovatko aluelautakuntien jäsenten mielipiteet tarpeeksi kattavia, riippuu pitkälti käsiteltävästä asiasta. Joskus asialistalla olevat asiakokonaisuudet ovat kaukana aluelautakuntien toiminta-alueesta, jolloin mielipiteet asiaan saattavat jäädä suppeiksi. Tällainen tilanne on syntynyt esimerkiksi tilanteessa, jossa aluelautakunta on joutunut tekemään maahanmuuttopoliittisia päätöksiä, vaikka kyseisellä aluelautakunnalla ei maahanmuuttajia asu. Päätöksentekijöiden tietoisuus päätettävästä asiasta voidaan silloin kyseenalaistaa ja tehtyjen päätösten faktaperusteisuus voi olla vain näennäistä. Neljäs laatustandardi puolestaan vaatii osallistujilta vastuullisuutta ja sitoutumista toimintaa, mikä puheenjohtajien mukaan toteutuu kuitenkin pääosin hyvin. Kokouksiin osallistutaan aktiivisesti ja toiminnan kehittämisen eteen ollaan valmiita tekemään töitä. Viimeisen laatustandardin mukaan kaikkien osallistujien näkemykset tulisi ottaa tasapuolisesti huomioon, missä puheenjohtajat ovat myös kokeneet onnistuneensa hyvin. Puheenjohtajien mukaan kaikille jäsenille on tarjoutunut mahdollisuus tulla kuulluksi, vaikka asiattomilta kommenteilta kokouksissa ei ollakaan vältytty.

Vaikka jokainen aluelautakunta on maantieteellisiltä ja demografisilta ominaisuuksiltaan erilainen, kaikkia niitä ohjaa yleisesti kaupungissa hyväksytty Rovaniemen kaupungin hallinto- ja johtosääntö sekä Kuntalaki (ks. Rovaniemen kaupungin hallinto- ja johtosääntö, Kuntalaki 410/2015). Jokainen aluelautakunta kokoontuu säännöllisesti omalla alueellaan, minkä lisäksi aluelautakunnat järjestävät yhteisiä kokouksia lisätäkseen alueiden välistä yhteistyötä ja kommunikaatiota. Haastatteluissa aluelautakuntien puheenjohtajat nostivat esille, kuinka juuri kaikkien aluelautakuntien yhteisten kokoontumisten avulla toiminta selkeytyy kaikille osapuolille ja koko aluelautakuntajärjestelmän kehittämiseksi saadaan luotua tiivis ja yhteistyökykyinen ilmapiiri. Haastattelujen kautta selvisi myös, että aluelautakunnat pitävät aluelautakuntien esittelijän roolia tärkeänä toiminnan sujumuuden ja läpinäkyvyyden sekä päätösten yhdenmukaisuuden kannalta. Kaikilla aluelautakunnilla on yhteinen esittelijä, joka siten pystyy sitomaan kaikkien kuuden aluelautakuntien toiminnan yhtenäisemmäksi kertomalla esimerkiksi aluelautakuntien kuulumiset ja päätöksenteon tilanteen

toisille. Näin demokratian läpinäkyvyys lisääntyy ja aluelautakuntien välinen toiminta yhdenmukaistuu. (ks. Aluelautakuntien kehittämisohjelmat 2013–2016.)

Kaikkien neljän aluelautakunnan puheenjohtajan haastatelussa nousi esille deliberaatiota vahvistava kriteeri: yhdessä pidetyssä aluelautakunnan kokouksessa ei ole jouduttu turvautumaan äänestämiseen. Päätökset ovat siis poikkeuksetta syntyneet keskustellen ja yhdessä pohtien, kuten deliberatiivisen demokratian arvoihin kuuluu. Kaikkien puheenjohtajien vastauksista nousi esiin yhtenäinen käsitys siitä, että äänestyksen kautta tehdyt päätökset politisoivat aluelautakuntien toimintaa vaarantaen samalla myös lähidemokratian toteutumisen. Äänestämisen ei koeta kuuluvan lähidemokratiaan, sillä silloin aluelautakunnan jäsenelle ei tarjoudu mahdollisuutta pohtia omia preferenssejään ja näkemystään käsittelyssä olevasta asiasta, kuten deliberatiivisen demokratian arvoihin kuuluu (ks. esim. Dryzek 2000).

”- - Reipas, hyvä keskustelu siihen ja siltä pohjalta tehhään päätökset. Eikä yksikään puheenvuoro ole väärä tai huono. Se tulee sen sydäimestä tuota, joka sen tekee. Ja tämä varmaan kertoo siitä, että tuota kolmen vuoden aika niin ei yhtään äänestyspäätöstä. Niin tässä on se politiikan ja lähidemokratian ero.”

(Haastateltava nro 1.)

”Mutta jos tuolla esimerkiksi aluelautakunnassa rupiais äänestyspäätöksiä napsimaan siinä kokis sillon sen, että ”ei minun kannata sinne mennä, ei minun näkemyksiä otetaan huomioon ja sitä kautta mejän kylän näkemyksiä”, ja seuraava kokous saattas olla kiikun kaakun että saapiiko sen päätösvaltaiseksi.”

(Haastateltava nro. 1.)

Vastauksissaan puheenjohtajat korostivat, kuinka kollektiivisella keskustelulla saadaan paljon hyvää aikaan, vaikka ne vaativat jäseniltä aikaa ja monipuolista paneutumista käsiteltäviin asioihin. Keskustelut koetaan aluelautakunnissa hyväksi keinoksi saada asiansa ja mielipiteensä julkisesti esille. Jäsenten välisen luottamuksen syntyyn vaikuttaa heidän välinen ”naapuruus”, sillä useimmat jäsenistä tuntevat toisensa jo entuudestaan. Kyläalueiden yhteiset intressit ja keskinäinen historia auttavat kommunikoinnissa ja kollektiivisen edun tavoittelussa. Keskinäinen luottamuksen synnyttyä jäsenet ovat uskaliaampia ottamaan kantaa myös erimielisyyttä aiheuttaviin asioihin, kuten erään puheenjohtajan lausuma paljastaa:

”Kyllä, minun mielestä me ollaan jo ihan lähtökohtaisesti sen verran hyvin tutustuttu, että me ymmärretään että mitä toinen ihminen tarkoittaa. - -”.

(Haastateltava nro. 3.)

Myös mielipiteiden ja näkemusten perustelu koetaan helpommaksi, kun aluelautakuntien jäsenet tietävät toisensa eikä heidän keskuudessa välillä koeta pelkoa ulkopuolelle jäämisestä. Julkilausutut mielipiteet eivät aina edes vaadi monipuolisia perusteluja, sillä ne ovat jo yleisesti hyväksytyjä jäsenten keskuudessa.

”No meillä ei ole ollu ikinä kiire mihinkään. Että siellä on useasti käyty hyvinki paljon keskusteluja ennenkö sitte ollaan joku tietty asia lopetettu. Kyllä me ollaan asiat käsitelty siihen asti, että kellää ei varmasti ole mitään sanottavaa jäljellä.”

(Haastateltava nro. 3)

Puheenjohtajien vastauksista ilmenee, että aluelautakuntien kokouksissa ilmenee ajoittain erimielisyyksiä. Tämänkaltaiset erimielisyydet voivat johtua Cappellan (2002) mukaan esimerkiksi sosiaalisesta epämukavuudesta sekä pelosta ilmaista eriävä mielipide poliittiseen keskusteluun (Cappella ym. 2002, 95). Aluelautakunnissa konfliktien syntyä ei kuitenkaan pelätä, sillä puheenjohtajien mukaan kaikki erimielisyydet ovat keskusteltavissa ja asioista halutaan päästä yhteisymmärrykseen. Näinkin pienimuotoisessa ja asukaslähtöisessä toiminnassa kuin aluelautakunta, selvittämättömät erimielisyydet koetaan todellisena ja vakavasti otettavana riskinä toiminnan jatkumiselle:

”Mutta tavallaan mehän ollaan ’kyläläisiä’, niin mehän ollaan totuttu suuhun, että ne riidat keskustellaan läpi. Ja sitten jos olis niitä erimielisyyksiä kauheasti niin ne on sitten ylleensä kylissä kauaskantasia eli ne vois sitten aiheuttaa semmosta pitempiaikaista haittaa kaikkeen muuhunki sen jälkeen.”

(Haastateltava nro. 3)

On myös mahdollista, että mielenkiintoa käsiteltävää asiaa kohtaan ei synny, jolloin paneutumiseen ja pohdintaan ei varata jäsenten keskuudessa tarpeeksi aikaa. Mikäli kokemus oman mielipiteen ja

näkemyksen merkityksettömyydestä korostuu liikaa, voi se heikentää jäsenen luottamusta aluelautakunnan ja sen puheenjohtajan toimintaa kohtaan. Puheenjohtajien mukaan tämä voi pahimmillaan sekoittaa aluelautakunnan toiminnan vision ja sen seurauksena johtaa väärin tai epätarkoituksenmukaisiin päätöksiin. Tällaiset päätökset eivät tue aluelautakuntien ja kyläalueiden kehitystä. Kuten deliberatiivisen demokratian teoriat osoittavat, keskustelun ja pohdinnan kautta syntyneet päätökset antavat yksilölle mahdollisuuden muuttaa mielipidettään sekä tarpeen vaatiessa myös uudelleen asennoitua päätöksentekoon (Raisio & Vartiainen 2011, 15; Pekonen 2011, 46). Tällöin on todennäköistä, että päätöksenteon seurauksena tehdyt toimenpiteet ovat aluelautakuntien kylien kehityksen kannalta kaikkein suotuisimpia ja toimivimpia.

5.2.4 Yksilön preferenssien muuttuminen

Deliberatiivisen demokratian arvo	Arvoon liittyvät alakäsitteet
4. Yksilön preferenssien muuttuminen	perustellut näkemykset, yksilön tietoisuus osallistua ja vaikuttaa, ennakkokäsitysten pysyvyys, käsitysten muuntautumiskyky, päätösten perustelu, enemmistöpäätökset, tyytyminen päätökseen, osallistujan asuinpaikan perinteet ja historia, perehtyneisyys esityksiin, iän merkitys preferenssien muuttumisessa, oman edun tavoittelu

Taulukko 6. Yksilön preferenssien muuttumisen alakäsitteet

Jotta yksilö pystyy osallistumaan deliberatiiviseen päätöksen tulee hänen olla tietoinen mahdollisuuksistaan osallistua ja vaikuttaa (ks. esim. Raisio & Vartiainen 2011, 11–12). Aluelautakuntien osalta tiedottaminen tapahtuu useimmiten sähköisten kanavien, kuten sähköpostin ja sosiaalisen median kautta. Puheenjohtajien mukaan sähköinen vuorovaikutus on koettu pääasiassa onnistuneeksi tiedottamisen väyläksi ja tarvittava tieto on saavuttanut aluelautakuntien jäsenet hyvin. Hankaluuksia vuorovaikutukseen ja kommunikaatioon tekee kuitenkin sähköisten työkalujen, kuten sähköpostin, puuttuminen osalta iäkkäämmistä jäsenistä. Ongelma on ratkaistu tiedottamalla ajankohtaisista asioista ja tulevista aluelautakuntien kokouksista esimerkiksi henkilökohtaisesti puhelimitse. Kaksi haastatelluista puheenjohtajista kertoi myös lähettäneensä kokousten esityslistat ja pöytäkirjat sekä muuta tärkeää materiaalia postitse, vaikka se tuottaakin heille ylimääräistä työtä. He kokivat sen olevan kuitenkin välttämätöntä, jotta puheenjohtajan suhden muihin aluelautakuntien jäseniin pysyy tasa-arvoisena ja legitiiminä.

Kokouskäytäntöjen tasa-arvoisuus ja julkisuuskysymykset liittyvät myös yksilöille tarjoutuvaan mahdollisuuteen muuttaa preferenssejään käsiteltävänä olevasta asiasta. Teorioiden (ks. esim. Habermas 1984 ja Dryzek 2000) deliberatiiviseen keskusteluun kuuluu harkittujen ja järkevien perustelujen esittäminen ja niiden kuunteleminen osallistujien keskuudessa ja kunnioittavassa yhteishengessä. Eräs deliberatiivisten demokratiateorioiden tunnistamista olettamuksista on, että deliberatiivisen keskustelun kautta esitettyjen argumenttien ja näkemyksien kautta siihen osallistuville yksilöille tarjoutuu mahdollisuus muuttaa preferenssejään ja siten oppia myös uutta (Pekonen 2011, 41). Puheenjohtajien näkemysten mukaan kokouksissa vallitseekin useimmiten avoin ja rento ilmapiiri, mikä käytännössä tarkoittaa osallistujille mahdollisuutta ilmaista itseään ja mielipiteitään vapautuneesti ja varauksetta. Vaikka kokousista pyritään tekemään rentoja, kokevat puheenjohtajat silti olevansa vastuussa kokouskäytäntöjen hallinnasta ja asiayhteydessä pysymisessä, jotta vaaditut päätökset saadaan tehtyä. Erään aluelautakunnan puheenjohtaja kokee olevansa ”tilaa-antava” tehden näin kokouksistaan osallistujille miellyttäviä tilaisuuksia, mikä lisää myös hänen kokemuksensa mukaan aluelautakunnan jäsenten välistä avoimuutta ja luottamusta. Hänen mukaansa kuulluksi tuleminen edistää yksilön kykyä yhtyä päätökseen, vaikka se olisi hänen omien henkilökohtaisten preferenssien vastainen.

Puheenjohtajien kokemusten mukaan preferenssien ja mielipiteiden ilmaiseminen ei kuitenkaan ole täysin varauksetonta, mikä voi selittyä aluelautakuntien sijainnilla vanhojen, perinteisten kyläyhteisöjen täyttämässä toimintaympäristössä. Kaikkien aluelautakuntien puheenjohtajat myönsivät, että osallistujien kulttuurisella taustalla sekä suvun ja perheen historialla näyttäisi olevan vaikutusta osallistujan intressiin muuttaa preferenssejään. Aluelautakunnat on muodostettu alueen kylien asukkaista, joiden suvut ovat mahdollisesti asuttaneet aluelautakunta-alueita pidempiä aikoja. Puheenjohtajien vastauksista ilmeni, kuinka asioita on tehty samalla tavalla vuosikymmeniä, jolloin preferenssien ja toimintatapojen muuttaminen koetaan hankalaksi. Isoilla suvuilla on ollut myös keskinäisiä erimielisyyksiä, joilla koettiin olevan vaikutusta vielä tänäkin päivänä. Tästä voidaan päätellä, että maaseudun kylissä asuville kyläyhteisön merkitys on edelleen suuri, vaikka asukkaiden välisen avunannon ja kommunikaation koettiin perinteisessä ja aiemmin hyvinkin konkreettisessa mielessä vähentyneen.

Myös osallistujan iällä koettiin olevan vaikutusta halukkuuteen muuttaa henkilökohtaisia preferenssejä. Kaikissa aluelautakunnissa jäsenten keski-ikä painottuu viidenkymmenen ikävuoden paremmalle puolelle, vaikka joukkoon mahtuu myös nuorempia henkilöitä. Nuorempien jäsenten

nähtiin olevan avoimempia muutoksille kuin vanhempien jäsenten: vanhempaa ikäluokkaa edustavat jäsenet ovat jo omaksuneet asuinalueellensa ja kyläyhteisöillensä perinteiset tavat ja perinteet.

”Kyllä se viien ja kuuen kympin välissä on se (keski-ikä). Ja tuota niin se vaikuttaa sitten siihen, että mitenkä halukkaita sitä ollaan niitä opittuja asioita sitten muuttamaan.”

(Haastateltava nro. 2)

Deliberatiiviset demokratiateoriat painottavat, että legitiimi päätöksenteko vaatii siihen osallistuvilta henkilöiltä omien preferenssiensä asettamista taka-alalle yhteisen edun tavoittelun nimissä (Cohen 1989, 17). Tällöin deliberatiiviseen keskusteluun osallistuvien olisi pystyttävä perustelemaan argumenttinsa toisille, heidän kanssaan eri mieltä oleville osallistujille siten, että tehty päätös olisi kaikkien edun mukaista. (ks. esim. Gutmann & Thompson 1996, 2). Toisaalta deliberatiivista demokratiateoriaa koskettava kritiikki liittyy usein sen vallitsevaan argumentointikeskeisyyteen. Jos deliberatiivisen keskustelun laatua arvioidaan parhaiten perusteltujen argumenttien kautta, voivat verbaalisesti heikommalla osallistujat jäädä taka-alalle henkilökohtaisten heikkouksiensa vuoksi (Chambers 2009, Youngia 2009, 77–79 muk.). Puheenjohtajat kuitenkin kokevat että kun kokouksessa tulee argumenttien perustelujen vuoro, jäsenet osaavat sen myös tehdä. Toisin sanoen jäsenet pystyvät esittämään mielipiteensä perustelemalla ne toisille jäsenille, jolloin syntyy keskustelua ja pohdintaa.

”Mutta ei ole nii paljon semmosia nyt tullut esille, että olis pitänyt sitten es perustella (argumenttia) es kauheesti. Mutta jos on, niin tottakai ne on perusteltu.”

(Haastateltava nro 3.)

Aluelautakuntien puheenjohtajat ovat päätöksenteossa tasa-arvoisessa asemassa muiden aluelautakuntien jäsenten kanssa, mikä puheenjohtajien kokemuksen mukaan koetaan jäsenten keskuudessa positiivisena asiana. Kaikki neljä haastateltua puheenjohtajaa olisivat valmiita muuttamaan myös omia henkilökohtaisia preferenssejään aluelautakuntien yhteisen edun nimissä. Vahvan puheenjohtajan tunnusmerkkinä puheenjohtajat pitävät kyvykkyyttä myöntää omat virheensä ja muuttamaan näkemyksiään, mikäli ne ovat ristiriidassa toisten aluelautakunnan jäsenten kanssa. Vastuu ”paletin vetämisestä” on puheenjohtajilla, mutta ryhmädynamiikan

toimivuuden ja asioiden eteenpäin viennin kannalta on tärkeää, että koko aluelautakunnan jäsenistö toimii kollektiivisesti yhteisen edun nimissä.

”Että tämäki on minusta tässä aluelautakuntatyössä niin upeeta. Ja siinä täytyy vain olla vahvana se ajatus koko ajan, että me olemme yhteisellä asialla ja siihen pyritään mahdollisimman laajalla yhteistyöllä, että se (yhteisymmärrys) löytyy.”

(Haastateltava nro 1.)

Puheenjohtajat näkevät itsensä myös vuoropuhelun ylläpitäjänä aluelautakuntien asukkaiden ja kaupunginpäätäjien välillä. He kokevat, että puheenjohtajalla on suuri vastuu luottamuksen luomisessa alueiden asukkaiden ja kaupunginhallinnon henkilöstön kanssa. Aluelautakunnissa on kova tahto toimia itsenäisesti maaseutu- ja kyläalueiden kehittämisen puolesta, mutta he tarvitsevat edelleen kaupunginhallinnon apua muun muassa laillisuusasioissa ja päätösten implementoinnissa aluelautakunta-alueilla.

”Se ero, että tokihan ihmiset tuolla kylällä oottaa, että mie sitten vien - tai meidän esittelijä vie asiat etteenpäin. Ja ehkä se osallistuminen olis aktiivisempaa, jos me nähtäis useammin toisia. Semmosta aktiivisempaa keskusteluahan käyään siinä niitten ihmisten kesken, jotka useasti on paikalla.

(Haastateltava nro 3.)

”Se on taitolaji ja kokemuksaan ei ole pahaksi. Siinä äkkiä, äkkiä ajaa itsensä paitsioon, jos on äkkipikainen ja liian määräilevä ja ne on niitä negatiivisia. Ja olettaa olevansa aina oikeassa. Ne on niitä vahingollisia, jotka sitte tyrehdyttää koko toiminnan.”

(Haastateltava nro 1.)

Erään aluelautakunnan puheenjohtajan mukaan kokouksiin tulevilla jäsenillä on jo selkeät mielipiteet kokouksen esittelylistalla olevista asioista ja useimmiten ne on muodostettu jäsenten välisten ennakkokäsitysten ja -keskustelujen pohjalta. Hän kokee, että kokouksessa käytävät keskustelut ja yhteinen pohdinta eivät aina muuta osallistujan vastakkaista mielipidettä, vaikka kyläläiset osoittavatkin entistä suvaitsevampaa asennetta muutoksia kohtaan.

”- - kyllä niitten kokkousten jälkeenkin ihan selvästi nämä ihmiset ajattelivat justiinsa niin kun olivat ajatelleet siihen kokoukseen tullessaankin. Että ei ollu tapahtunu muutosta. Mut sitten tässä pitemmässä aikajanassa, niin kyllä minusta on tapahtunu sitä muutosta siihen suuntaan, siis siihen kokonaisnäkemukseen että ollaan, sanottasko niinku hyväksymässä se. Jos ei nyt ihan vielä täysin ole hyväksytty niin kuitenkin että on sitä muutosta tapahtunu.”

(Haastateltava nro 3.)

Myös toisen aluelautakunnan puheenjohtajalla on vastaavanlaisia kokemuksia, vaikka hänen mielestään asioista otetaan myös ajoittain selvää jo ennen varsinaista kokoontumista. Itsensä pitäminen ajantasalla ajankohtaisista asioista on kaikkien neljän puheenjohtajan mukaan ensiarvoisen tärkeää: sillä tavoin kokoukset saadaan hoidettua joutuisasti, intressiristiriidoilta vältytään helpommin ja päätösten oikeuden- ja tarkoituksenmukaisuus säilyvät paremmin. Puheenjohtajien yhteinen toive onkin, että asioihin perehdyttäisiin jäsenten keskuudessa vieläkin paremmin. Myös sellaisiin asioihin, jotka eivät varsinaisesti ole jäsenten intressissä, mutta joista päättäminen kuuluu aluelautakuntien tehtäviin.

”Meillä on yksittäisiä ihmisiä noissa jäsenissä, jotka ottaa kyllä selvää heitä kiinnostavista asioista. Mutta sitten on tuota, on kyllä semmosiakin jäseniä, jotka tulee paikalle siksi koska on pakko. Ja eikä varmaan ole sitten hirveästi perehtyny mihinkään asiaan...”

(Haastateltava nro 3.)

Edellä mainitun kaltaisista tilanteista ongelmallisia tekee se, että aluelautakuntien toiminnassa olisi deliberatiivisen demokratian avulla otettava huomioon koko aluelautakunta-alueita hyödyntävät ja kehittävät päätökset ja toimenpiteet, eikä tavoitella vain yhden kylän tai yhteisön etua. Jos asiaa tarkastellaan vieläkin laajemmassa skaalassa, tulisi kaikkien kuuden aluelautakunnan toteuttaa samoja strategisia tavoitteita ja päämääriä, jotta järjestelmä toimisi myös tulevaisuudessa. Aluelautakunnat ovat järjestäneet keskinäisiä kokouksia, johon ovat kokoontuneet kaikkien alueiden edustajat. Kokemusten mukaan tällaiset kollektiiviset tapaamiset ovat edesauttaet tiedon kulkua ja jakamista aluelautakuntien välillä sekä lisänneet alueiden välistä yhteistyötä ja jäsenten sitoutuneisuutta toimintaan.

Deliberatiivista demokratiaa kritisoineet teoreetikot (ks. esim. Young 2002) ovat havainneet, että omista preferensseistään keskustelun seurauksena luopuva yksilö luopuu samalla myös

oikeuksistaan, sillä esimerkiksi eliitin demokratian havainnointi voi tällöin heikentyä. Aluelautakuntien päätöksenteossa havainnoinnin heikentyminen voidaan liittää näkemysten perustelujen kiinnittymiseen tunneperäiselle tasolle, jolloin asiakeskeisyys usein unohtuu. Erään puheenjohtajan mukaan edellä mainituista oikeuksista, jotka tässä tapauksessa voidaan ymmärtää myös henkilökohtaisina mielipiteinä, luopuminen voi tuottaa sitä enemmän hankaluuksia mitä lähemmäs yksilön ”omaa alaa” päätöksenteossa mennään. Hänen mukaansa aluelautakunnassa käsiteltävät asiat eivät ole kuitenkaan menneet vielä niin syvälle kenenkään jäsenen ”omalle alalle”, että mielipiteistä olisi jouduttu kiistelemään tai että tämä yksilö olisi joutunut muuttamaan kokonaan omaan katsantakantaansa muiden muikaiseksi. Puheenjohtaja totesikin haastattelussaan, että ” - - kaikkihan ei sano mitään kaikesta mutta kyllä ihmiset kuitenkin osallistuu”. Toisin sanoen aluelautakunnissa päätöksentekoon osallistutaan, vaikka itse päätöksenteon hetkellä jäsenellä ei olisi täysin realistista tai faktapohjaista mielikuvaa käsiteltävästä asiasta. Deliberatiivisen demokratian nimissä edellä mainitun kaltaista eli ikään kuin yksilön intuitioon ja sen hetkiseen faktapohjaisen tietoisuuden tilaan perustuvaa päätöksentekoa voidaan pitää teorian toteutuvuuden kannalta ongelmallisena. Teorioiden mukaan deliberatiivinen demokratia ja päätöksenteko vaatii osallistujalta mahdollisuutta argumentoinnin avulla luoda ymmärtämys ilmiöstä ja antaa sille myös merkitys ympäröivässä yhteiskunnassa (ks. esim. Dryzek 2000). On kuitenkin huomattava, että näinkin ruohonjuuritasolle ja asukkaiden keskuuteen ulottuvassa päätöksenteossa osallistujat ovat niin sanotusti ”rivikansalaisia”, joiden ei ehkä odotetakaan olevan ammattimaisia päätöksentekijöitä. Aluelautakuntatoiminnassa annettanee virheille mahdollisuus korjaantua kokemusten ja näkemysten karttuessa, vaikka niitä tulisi välttää prosessin sujuvuuden nimissä jo päätöksenteon alkuvaiheessa.

5.2.5 Puheenjohtajan ja asukkaan demokratiataitojen kehittyminen

Deliberatiivisen demokratian arvo	Arvoon liittyvät alakäsitteet
5. Puheenjohtajan ja yksilön itsenäinen demokratiataitojen kehittyminen	puheenjohtajan rooli, jäsenen rooli, puheenjohtajan kyky tehdä kompromisseja, aloitteellisuus ja aloitekyvyn puutteellisuus, päätöksentekokyvyttömyys, yksilön tietoisuus osallistua ja vaikuttaa, oppimishalukkuus, demokraattiset kansalaistaidot, <i>sukupuoliroolit, esiintymistaidot</i> , tunneperäisyys ja impulsiivisuus, kokemattomuus, eriävien mielipiteiden omaksuminen, ryhmädynamiikkataidot

Taulukko 7. Puheenjohtajan ja yksilön demokratiataitojen kehittymisen alakäsitteet

Aluelautakuntien päätöksenteossa puheenjohtajan rooli ei käsitä vain kokousten järjestämistä ja johtamista, vaan myös muiden aluelautakunnan jäsenten järjestelmällistä aktiivointia ja sitouttamista deliberatiiviseen päätöksentekoon. Jokainen puheenjohtajista vaikutti olevan sitoutunut omaan asemaansa aluelautakunnan ”päämiehenä” ja he kokivat vilpittömästi edustavansa aluettaan Rovaniemen kaupungin hallintojärjestelmässä. Kaikkien puheenjohtajien vastauksista nousi esille, että muut aluelautakuntien jäsenet odottavat puheenjohtajilta aktiivista otetta asuinympäristönsä kehittämiseen, vaikka jäsenistön aktiivinen osaanotto kokouksiin ja yleiseen kylien elinvoimaisuuden ylläpitoon vaihtelee. Erään aluelautakunnan puheenjohtajan kokemuksen mukaan odotukset kohdistuivat eritoten hänen henkilökohtaiseen aktiivisuuteensa viestiä sekä viedä eteenpäin aluelautakunnassa käsillä olevia ajankohtaisia asioita Rovaniemen kaupungin hallintoon. Asemansa aluelautakunnan puheenjohtajana hän kokee olevan entistäkin korostuneempi, sillä töidensä puolesta hän tuntee suurimman osan alueen asukkaista ja myös näkee heitä säännöllisesti. Sikäli odotukset ovat siis ymmärrettäviä, mutta deliberatiivisen demokratian nimissä vastuu aluelautakunnan päätöksistä on kollektiivinen: loppukädessä vastuun päätöksenteosta ei tulisi kasaantua vain yhden henkilön harteille eli tässä tapauksessa puheenjohtajalle, vaan aluelautakunnan tulisi olla kollektiivisesti vastuussa tehdyistä päätöksistä. Useimmiten tilanne kuitenkin on se, että juuri puheenjohtajan tulee olla aktiivinen asioiden loppuunviemisessä. Todettakoon vielä, että samaisen puheenjohtajan haastattelusta oli aistittavissa pienimuotoista epätoivoa hänen aluelautakunta-alueellaansa vallitsevaa yleistä ilmapiiriä kohtaan. Puheenjohtaja itse on toimintaan sitoutunut ja hän odottaa hän sitä myös muilta aluelautakunnan jäseniltä. Kokemuksensa perusteella hän totesi myös, kuinka koko aluelautakunnan päätöksenteon tulisi toteutua itse aluelautakunta-alueella: päätöksenteon keskitymisellä itse kyläalueille voisi siis olla puheenjohtajan mukaan positiivisia vaikutuksia jäsenien sitoutumiseen päätöksentekoon.

Aluelautakuntien puheenjohtajien kokemuksen perusteella suurin kompastuskivi deliberatiivisen demokratian toteutumisessa on puutteellinen valmistautuminen kokouksiin ja niissä käsiteltäviin asioihin. Tämä heikentää deliberatiiviseen demokratiaan liitettävän, pohtivan ja keskusteleavan päätöksenteon, toteutumista. Puheenjohtajien näkemysten mukaan aluelautakuntien kokousten esityslistoihin paneutuminen jää jäseniltä usein heikoksi, mikä voidaan havaita itse kokoustilanteessa epätietoisuutena ja vaikeutena perustella jäsenen henkilökohtaisia näkemyksiä ja preferenssejä. Eräs puheenjohtajista totesi, kuinka

” - - koko asia on selvinnyksi (henkilölle) vasta kokouksessa. - - kun ne on selitetty tarpeeksi hyvin niin yleensä siellä on tämmösiä, että ’aijaa, näinkö tämä meni että mie olin käsittäny ihan väärin’ ”.

(Haastateltava nro. 3.)

Tällä aluelautakunta-alueella on havaittavissa, kuinka jäsenistöstä löytyy henkilöitä, jotka ottavat etukäteen selvää heitä itseään kiinnostavista asioista, mutta muihin asioihin paneutuminen ei ole heidän intressinsä. Lisäksi saman alueen aluelautakunnan puheenjohtajan mukaan osalle kokouksiin osallistuminen on suoranaisesti pakko, kuten lainauksesta voidaan ymmärtää :

” Mutta sitten on tuota, on kyllä semmosiakin jäseniä, jotka tulee paikalle siksi koska on pakko. Ja eikä varmaan ole sitten hirveästi perehtyny mihinkään asiaan”.

(Haastateltava nro. 3)

Myös kahdella muulla puheenjohtajalla oli samankaltaisia kokemuksia omien alueidensa jäsenten perehyneisyydestä kokouksissa käsiteltäviin asioihin:

” - - ainaki mulle tulee semmonen kuva, että tuota niihin esitettyihin asioihin tutustuminen ei ehkä kaikilla ole niin kauhean perusteellista. Tai että niin syvällistä, kuin toivois se olevan.”

(Haastateltava nro. 4)

” - hiukan paremmin he voisivat lukea ne aineistot elikkä tavallaan perehtyä niihin asioihin, mitä siellä käsitellään. Että sillä lailla... ”

(Haastateltava nro. 2)

Pakon omainen osallistuminen kokouksiin ei siis toteuta deliberatiivisen demokratian teorioissa ilmenevää osallistumisen vapaaehtoisuutta ja aitoa, osallistujasta itsestään lähtevää intressiä osallistumista kohtaan (ks. esim. Raisio & Vartiainen 2011, 11–12). Edellä mainitun kaltainen ”pakko-osallistuminen” on ristiriidassa aluelautakuntatoiminnan vapaaehtoisuuden kanssa. Tämän seikan perusteella aluelautakuntien toiminta ja päätöksenteko voidaan siis kyseenalaistaa: onko päätöksenteko aidosti demokraattista ja toimivaa, jos osa jäsenistä kokee sen pakkona eikä siksi perehdy käsiteltäviin asioihin kunnolla? Perehtymättömyyden seurauksena päätöksenteon

tarkoituksenmukaisuus sekä päätösten oikeellisuus vaarantuu, mikä voi johtaa aluelautakuntien päätöksenteon laadun heikentymiseen.

Osallistumisaktiivisuutta pohdittaessa voidaan huomio kiinnittää myös puheenjohtajan valta-asemaan tiedonjakoon liittyvän toiminnan johtajana ja sitä kautta kokousten eteenpäinviejänä. Puheenjohtajan rooli tiedon jakamisessa on merkityksellinen, koska hänen tehtävänä on saattaa ajankohtaiset asiat tiedoksi aluelautakunnassa. Puheenjohtajien mukaan, jäsenet kuitenkin itse vastaavat loppukädessä oman tietoisuutensa oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Puheenjohtajien yhteisenä toiveena olikin, että jäsenet paneutuisivat kokousten esityslistoihin huolellisesti, ajatuksella ja ajan kanssa jo ennen varsinaista kokousta, jotta kokonais käsitys käsiteltävästä asiasta olisi mahdollisimman totuudenmukainen. Puheenjohtajien näkemysten mukaan kokoustilanteessa vältyttäisiin tällöin myös erimielisyyksiltä ja asiattomilta kommenteilta, jotka voisivat kärjistyessään vaarantaa koko aluelautakunnan toimintaa.

Tässä pääluvussa oli siis esitelty tutkimuskysymykseni kannalta keskeisimmät, puheenjohtajien haastattelujen perusteella keräämäni havainnot deliberatiivisten arvojen ilmenemisestä aluelautakuntien päätöksenteossa. Seuraavassa pääluvussa on pohdinnan ja johtopäätösten esittelyn vuoro eli toisin sanoen pohdin, mitä tutkimuksellani olen saanut selville ja miten tutkimustuloksia voidaan hyödyntää tulevaisuudessa. Luvun lopussa olen vielä lyhyesti esitellyt Rovaniemen aluelautakuntakokeilun ajankohtaisen tilanteen.

6. POHDINTA & JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä pro gradu-tutkimuksessa olen tutkinut Rovaniemen kaupungin aluelautakuntien päätöksentekoa deliberatiivisen demokratian keskeisten kriteerien ja niissä havaittujen arvojen pohjalta. Tutkimuksen toteutin haastattelemalla neljää puheenjohtajaa neljästä aluelautakunnasta, joita on Rovaniemen hallinto-organisaatiossa yhteensä kuusi. Kahden jäljelle jääneen aluelautakunnan puheenjohtajaa en tavoittanut eivätkä he siis osallistuneet haastatteluihin, jolloin nämä kaksi aluelautakuntaa jäivät tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen metodivalinta eli tapaustutkimuksen toteuttaminen teemahaastatteluun oli mielestäni onnistunut, sillä se tuotti täsmällistä ja käyttökelpoista empiiristä aineistoa teoriakirjallisuudesta saadun teoreettisen tiedon tulkinnan tueksi. Koska en pyrkinyt tutkimuksellani tieteellisiin yleistyksiin, riitti neljän puheenjohtajan haastattelut tukemaan omia käsityksiäni deliberatiivisista arvoista sekä luomaan tulkinnoilleni käytännönläheisen havainnointiympäristön.

Tutkimuksen johtopäätös-osion alkuun olen koonnut alla olevan taulukon. Taulukkoon kootut käsitteet on tiivistetty kappaleista 4.2.1–4.2.5 löytyvien alakäsitteiden pohjalta. Allaolevien neljän deliberatiivisen arvon eli päätöksenteon kollektiivisuuden ja legitimitetin, päätöksenteon tasa-arvoisuuden ja julkisuuden, yksilön preferenssien muuttumisen ja yksilön demokratiataitojen kehittymisen alle kootut käsitteet tiivistävät ne seikat, jotka vaikuttavat aluelautakuntien päätöksenteon deliberatiivisuuden asteeseen.

1. Päätöksenteon kollektiivisuus ja legitimitetti	2. Päätöksenteon tasa-arvoisuus ja julkisuus	3. Yksilön preferenssien muuttuminen	4. Yksilön demokratiataitojen kehittyminen
<ul style="list-style-type: none"> - enemmistöpäätös äänestämättä - yleinen etu, yhteinen päämäärä - neuvottelut kylien välillä - yhteisymmärrys - ryhädynamiikka - politiikka 	<ul style="list-style-type: none"> - lähidemokratia - osallistumisvalmius - demokraattinen keskustelu - politiikka - toiminnan läpinäkyvyys 	<ul style="list-style-type: none"> - mielipiteen ilmaisukyky - perinteet ja kylien historia - osallistujan ikä ja sosiaalinen tausta 	<ul style="list-style-type: none"> - koulutus - aktiivinen puheenjohtaja - oppimishalukkuus - oppimiskyvykyys - motivaatio

Taulukko 8. Deliberatiivisen demokratian kriteerit ja arvoihin liitettävät ydinkäsitteet

Tutkimukseni ensimmäisessä luvussa esittelin tutkimuksen taustaksi Valtioneuvoston periaatepäätöksen, jonka mukaan suomalaisessa paikallishallinnossa tulisi kehittää julkista

kansankeskustelua siten, että samalla parannetaan kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia (ks. OM 17/2010). Lisäksi valtioneuvoston vuonna 2014 tekemästä selonteosta (VM 14/2014) selviää, että yleisesti ottaen suomalaiset ovat tyytyväisiä demokratian toimivuuteen. Myönteinen suhtautuminen demokratiaan on lisännyt myös nuorten kiinnostuneisuutta politiikkaa kohtaan. Samankaltaisia havaintoja voidaan tehdä myös aluelautakuntatoimintaa liittyvästä deliberatiivisesta demokratiasta. Puheenjohtajien näkemysten mukaan toiminta on kannattavaa sekä yleisesti hyväksyttyä ja sen avulla on saatu aikaan konkreettisia päätöksiä. Havaintojeni mukaan aluelautakuntamallin tarkoituksena on toteuttaa periaatepäätöksen tavoitteita tarjoamalla kyläalueiden asukkaille mahdollisuus osallistua julkiseen päätöksentekoon omalla asuinseudullaan iästä ja sosiaalisesta taustasta riippumatta. Toisin sanoen aluelautakuntatoiminta tarjoaa mahdollisuuden laajempaan kansalaisosallistumiseen ja tasa-arvoiseen päätöksentekoon. Vaikka toiminta on puheenjohtajien mukaan suhteellisen tasa-arvoista, voidaan toimintaa kohtaan havaita myös kriittistä suhtautumista. Tämän hetkiseksi demokratian toteutumisen haasteiksi koetaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien eriarvoistuminen sekä ihmisten kasvavat epäilykset omaa demokratiaosaamistaan ja kansalaispätevyyttään kohtaan. Lisäksi julkisuuskriteerien täytyminen ei automaattisesti tee siitä helppoa tai yksinkertaista säilyttää ja ylläpitää. Julkiseen keskusteluun liittyy myös useita ongelmia, joihin varautumiseen on kiinnitettävä huomiota myös kunnallisilla päätöksentekoareenoilla, kuten aluelautakunnissa.

Puheenjohtajien mukaan toimintaa hankaloittaa ensinnäkin kunnallishallinto on tiukasti lainsäädännön alaista toimintaa, jossa on noudatettava julkisuusvelvollisuuden lisäksi myös salassapitovelvollisuutta. Salassapitovelvollisuus koskettaa niin asiakirjoja kuin suljetuin ovin käytyjen kokousten materiaalia, jolloin deliberatiivisuus voi toteutua ainoastaan rajatun ihmisjoukon keskuudessa. Liian suljettu päätöksenteko voi johtaa legitimitetti- ja luottamusongelmiin, jos keskustelujen kulusta ja päätöksenteosta tulee elitististä eikä inklusiivisuus toteudu deliberaation kriteerien mukaisesti (ks. esim. Dahl 1989, 124–126). Inklusiivisuus ja tasa-arvoisuus toteutuu siis alueellisesti hyvin: aluelautakuntien kokoonpanoissa molemmat sukupuolet ja kaikki ikäluokat ovat hyvin edustettuina. Puheenjohtajien kritiikki kohdistuu lähinnä aluelautakuntatoimintaan liittyvien teknisten työkalujen puutteellisuuteen. Osa aluelautakunta-alueista on nimittäin internet-yhteyden suhteen katveessa, jolloin muun muassa tiedonkulku hidastuu.

Aluelautakuntien puheenjohtajien kokemusten mukaan kokoukset täyttävät päätöksentekoprosessien osalta lain vaatimukset kuitenkin hyvin, mutta puutteita on havaittu etenkin yksittäisten aluelautakuntien jäsenten ymmärryksessä lakisääteisyysmerkityksestä toiminnan legitimitetille. Asukkaille voi olla hankala esimerkiksi ymmärtää, kuinka poliittisen keskustelun liittäminen julkiseen deliberaatioon on erityisen haastavaa tilanteissa, joissa vaaditaan yksimielisyyttä. Julkisen keskustelun seurauksena aluelautakunnissa voi syntyä näennäinen konsensus, sillä keskusteluun liittyy usein ulkopuolisten kunnalliselle päätöksenteolle asettamia yhdenmukaisuusvaatimuksia. Lisäksi median kiinnostus politiikkaa kohtaan voi johtaa epämiellyttävien argumenttien 'hiljentämiseen', jolloin kaikki näkökulmat eivät välttämättä saavuta kunnan asukkaita. Tämä asettaa aluelautakunnan kritiikin kohteeksi sekä voi lisätä aluelautakuntien vieraantumista itse paikallishallinnollisen päätöksenteon keskiöstä.

Puheenjohtajien näkemysten mukaan heillä on suuri vastuu yksilöiden demokratiataitojen kehittämisessä, vaikka puheenjohtajien aktiivisuus tai valtiotasolta taatut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden eivät yksin riitä yksilöiden aktiivisuuden ylläpitämiseen. Loppujen lopuksi yksilön henkilökohtaisilla intresseillä ja niiden kautta syntyvällä aktiivisuudella on merkitystä. Tähän vaikuttaa myös osallistujien ikä ja sosiaalinen tausta, joihin puheenjohtajilla on vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa. Voidaan kuitenkin todeta, että aluelautakuntatoiminnassa osallistujilla on mahdollisuus muuttaa preferenssejään, sillä avoimen ja hyvántahtoisen vuorovaikutuksen ympäristö on muutoksille suotuisa.

Seuraavaksi esittelen empiirisen tutkimusaineiston pohjalta löytämäni yksitoista (11) keskeistä havaintoa.

1. Päätöksenteon legitimitetti on sidottu julkiseen toimintaan ja asukkaiden osallistamiseen

Deliberatiivisen demokratian kriteerien mukaisesti aluelautakuntien päätöksenteko on asukkaiden keskuudessa legitiimiä. Kuten kaikessa kunnallisessa päätöksenteossa myös aluelautakuntatoiminta on sidottu tiukasti asioiden käsittelyyn julkisesti, jolloin myös päätösten implementoinnissa toteutetaan julkisuusperusteisuutta. Julkisuuden avulla toiminta legitimoituu niin aluelautakuntien jäsenten kuin muiden alueen asukkaiden silmissä lisäten samalla myös luottamusta toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen ja tehtyjen päätösten sitouttavuuteen. Julkisuus ja legitimitetti voivat vaarantua silloin, jos kaikki tiedottaminen tapahtuu ainoastaan sähköisten välineiden kuten internetin välityksellä. Kaikilla aluelautakuntien jäsenille ei ole käytössä sähköpostia, jolloin

puheenjohtajien vastuulla on saattaa asia asianomaisten jäsenten tietoon muilla keinoin, esimerkiksi postitse.

2. Konkreettista päätöksentekoa ja vaikuttamista kyläalueiden kehittämiseen on tapahtunut

Kun aluelautakuntien päätöksentekoa tarkastellaan deliberatiivisen demokratian legitimitetin ja kollektiivisen päätöksenteon kriteerien kautta, voidaan todeta, että päätöksentekoa on saatu siirrettyä Rovaniemen kaupungintalolta maaseudun kyläalueille. Asukkaiden osallistaminen julkishallinnolliseen päätöksentekoon on koettu toimivaksi toimintatavaksi, jonka avulla voidaan kehittää kyläalueita myös lähitulevaisuudessa. Asukkaiden mukaanottaminen kyläalueita koskevaan päätöksentekoon tulisi siis tapahtua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa päätöksentekoprosessia: asukkaiden motivaatio osallistua kyläalueiden kehittämiseen on sitä suurempi, mitä aiemmin aluelautakunnat otetaan huomioon. Aluelautakuntien ja niiden puheenjohtajien huoli toiminnan keskittämisestä Rovaniemen keskustaan on havaittavissa, sillä puheenjohtajien mukaan keskusteleva ja yhteisöllinen päätöksenteko kärsii, mikäli kokouksia ei pidetä sillä alueella, mihin lopulliset päätökset kohdistuvat. Kyläalueiden asukkaiden aktivoiminen aluelautakuntien päätöksentekoon koetaankin haasteena, johon puheenjohtajien on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota myös tulevaisuudessa.

3. Deliberaatio vaatii vahvaa paneutumista käsiteltäviin asioihin

Deliberatiiviselle demokratialle asetettujen kriteerien mukaisesti päätöksenteko vaatii yksilöltä tietoisuutta mahdollisuudesta osallistua päätöksentekoon. Lisäksi hänellä on oltava tarpeeksi faktaperusteista tietoa käsiteltävästä asiasta. Todettakoon, että aluelautakuntien toimintaan ja deliberatiivisen demokratian mukaiseen päätöksentekoon osallistuminen on hankalaa, jos ei osallistuva yksilö tiedä mistä käsiteltävissä asioissa on kyse. Aluelautakuntien puheenjohtajien mukaan jäsenten perehtyneisyys ja tietoisuuden aste vaihtelee käsiteltävästä asiasta riippuen. Sekä jäsenten että puheenjohtajien omaan perehtyneisyyteen ja sen kehittämiseen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota myös tulevaisuudessa. Aluelautakuntien jäsenillä on olemassa mahdollisuuksia lisätä omaa tietoisuuttaan asuinalueensa kehittämistarpeista esimerkiksi internetin ja sosiaalisen median kautta. Myös puheenjohtajat ovat velvollisia ja sitoutuneita tiedottamaan ajankohtaisista asioista muille jäsenille.

4. Keskustelu on avointa ja kaikkia jäseniä kuunnellaan

Puheenjohtajien kokemusten mukaan kokouksissa keskustelut käydään poikkeuksetta hyvässä hengessä ja keskinäisessä luottamuksessa. Keskustelujen avulla pyritään välttämään erimielisyydet sekä tavoittelemaan yhteistä, koko aluelautakunta-alueen etuja ajavaa päätöksentekoa. Keskustelu on avointa ja kaikille tarjoutuu mahdollisuus ilmaista mielipiteensä ja myös perustella näkemyksensä. Puheenvuoroja käytetään aktiivisesti, vaikka toiset jäsenet tarvitsevat puheenjohtajan rohkaisua osallistua keskusteluun. Puheenjohtajien näkemysten mukaan aluelautakuntien jäsenten välinen päätöksenteko ja keskustelut tukevat siis deliberatiivisen demokratian toteutumista täyttäen keskustelulle asetetut kriteerit.

5. Asioiden ennakkoinnissa ja kokousmateriaaliin perehtymisessä on parannettavaa

Haastateltujen puheenjohtajien mukaan jäsenten tulisi itse ottaa aktiivisesti selvää kokouksissa käsiteltävistä asioista, vaikka loppukädessä vastuu asioista tiedottamisesta onkin puheenjohtajalla. Osallistuminen päätöksentekoon helpottuu huomattavasti, jos aluelautakuntien jäsenet paneutuisivat paremmin käsiteltäviin asioihin sekä pohtisivat niitä yhdessä jo ennen varsinaisia kokouksia. Pahimmillaan tietämättömyys voi johtaa deliberatiivisen demokratian näivettymiseen ja aluelautakuntien toiminnan legitimitettiin vaarantumiseen.

6. Jäsenten preferenssit voivat muuttua keskustelujen seurauksena

Usein jäsenillä on jo olemassa ennakkokäsityksiä kokouksissa läpikäytävistä asioista. Puheenjohtajien mukaan jäsenet ovat kuitenkin valmiita muuttamaan mielipidettään, kun asioiden mahdollisesti epäselvät seikat selviävät julkisen keskustelun ja pohdinnan seurauksena. Myös itse haastatellut puheenjohtajat ovat valmiita hyväksymään päätöksen, vaikka se ei vastaisi täysin heidän omia intressejään, mutta mikäli se ajaa yhteistä etua. Deliberatiivisen demokratian kriteereistä mahdollisuus preferenssien muuttumiseen toteutuu aluelautakunnissa hyvin, vaikka puheenjohtajien mukaan sellaiseen tilanteeseen harvemmin kuitenkaan joudutaan.

7. Osallistujan henkilökohtaisella taustalla on vaikutusta kykyyn muuttaa preferenssejä

Osallistujien kykyyn muuttaa jo olemassa olevia käsityksiä ja preferenssejä vaikuttaa olennaisesti osallistujan ikä: puheenjohtajien mukaan vanhempien henkilöiden on hankalampi hyväksyä muutoksia ja muokata omia preferenssejään kuin nuorempien jäsenten. Myös osallistujan sukujuurilla ja asuinpaikalla on vaikutusta heidän preferenssiensä muodostumiseen ennen päätöksentekoa: aluelautakunta-alueilla on jo entuudestaan vanhoja sukuhaaroja, joille on

muodostunut tietynlaiset käsitykset alueen kehittämistä ja tulevaisuuden näkymistä. Lisäksi alueille on muuttanut uutta asukasohjaa, joiden voi ajoittain olla jopa hankalaa päästä sisälle kyläalueen toimintoihin. Kollektiivisten keskustelujen kautta asioihin saadaan kuitenkin lisää näkökulmia, jolloin myös päätöksenteon yhdenmukaisuus lisääntyy.

8. Deliberatiivinen demokratia vaatii vahvaa puheenjohtajaa

Toimiakseen hyvin, aluelautakuntien päätöksenteosta ja kokousten sujumuudesta vastaa loppukädessä itse aluelautakunnan puheenjohtaja. Puheenjohtajan on oltava asiallinen ja täsmällinen, jotta kokouskäytännöt hoidetaan tehokkaasti ja joutuisasti ilman pitkiä viivytyksiä. Puheenjohtajien kokemuksen mukaan heidän on oltava myös joustavia ja tilaa-antavia, jolloin jäsenille tarjoutuu mahdollisuus keskustella ja pohtia asioita tarpeeksi laaja-alaisesti. Puheenjohtajista jokainen kokee olevansa toiminnassaan oikeudenmukainen ja puolueeton unohtamatta asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyviä laillisuusnormeja. Vahva puheenjohtajan ominaisuuksiin jokainen haastatelluista mainitsi myös kyvyn kuunnella ja ottaa vastaan jäseniltä saatavaa kritiikkiä sekä kehittää toimintaansa sen seurauksena.

9. Poliittika ei sovi aluelautakuntajärjestelmän toimintaan

Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että politiikalla ei ole suurta roolia aluelautakuntien päätöksenteossa. Jonkin asteista puolepoliittista asennoitumista on havaittu yhdellä tutkimukseen osallistuneista aluelautakunta-alueista, mutta varsinaista poliittista keskustelua ja siihen perustuvaa päätöksentekoa ei ole. Aluelautakuntien jäsenen puoluepoliittinen suuntautuminen ei nouse vahvasti esille, mikä edesauttaa jäsenten keskinäistä tasa-arvoista suhtautumista. Puheenjohtajien mukaan liiallinen politikointi estää aidon vuorovaikutteisen keskustelun ja siten estää myös deliberatiivisen demokratian toteutumisen.

10. Koulutus motivoi jäseniä osallistumaan toimintaan

Kaikkien neljän puheenjohtajan kokemusten mukaan aluelautakuntatoimintaan valmentavaa koulusta on tarjottu jäsenille tarpeeksi eikä enempään heillä olisi ollut mahdollisuutta osallistua. Koulutus on ollut laadukasta ja tarkoituksenmukaista, vaikka osa puheenjohtajista kaipaisi lisää opastusta päätöksenteon lakiperustaisuuteen ja -sidonnaisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Koulutettuina aluelautakuntien jäsenten on helpompaa myös osallistua kokouksiin, koska se lisää jäsenten välistä tasa-arvoa päätöksenteossa.

11. Aluelautakuntatoiminnan toivotaan jatkuvan myös pilottijakson jälkeen

Tiivistettynä aika on rajallista, kuten myös Rovaniemen kaupungin aluelautakuntamallin kokeilu. Kaikki puheenjohtajat kokevat kokeilun olleen toimiva ja haluaisivat sen myös jatkuvan määräajan jälkeen. Loppujen lopuksi kolme vuotta on melko lyhyt aika saada aikaa pysyviä saati sitten suuria muutoksia, joten kokeilun jatkuminen pilotointivaiheen jälkeen olisi puheenjohtajien mukaan kaupungihallinnon kehityksen kannalta tärkeää. Tässä tutkimuksessa esillä ollut kokeilu loppui vuoden 2016 joulukuussa, mutta tulevaisuudessa aluelautakuntatoiminta jatkuu hieman eri tyyllisenä.

”Sehän voi olla, että meidän jälkeen tämmöstä ei enää tule, että teemme sen minkä voimme ja tyydymme siihen. Että tarviiko kaikkea hamuta?”

(Haastateltava nro. 4)

Tutkielmassani esittelemieni teorioiden kannalta teoreettisen relevanssin kannalta keskeisintä tutkimustulosta on vaikea yksilöidä, sillä hallintotieteellisessä tutkimuksessa ei ole aiemmin tehty deliberatiivisten arvojen tutkimus paikallishallinnon ja -demokratian kontekstissa. Toisin sanoen jokainen tutkimustulos lisää ymmärrystä aiheeseen liittyvistä arvoista ja niiden merkityksestä päätöksenteon onnistumiselle. On kuitenkin todettava, että yksilön omalla aktiivisuudella on suuri painoarvo kun pohditaan päätöksenteon vuorovaikutuksellisuuden ja rationaalisen pohdinnan onnistumisen astetta. Käytännön relevanssi on toteutunut tutkimuksessani mielestäni kohtalaisen hyvin. Koen, että tutkimukseni on tuottanut käyttökelpoista tietoa aluelautakuntien kehittämisen sekä puheenjohtajien työn tueksi. Puheenjohtajien on siis hyvä ymmärtää, että heillä on tärkeä rooli päätöksenteon onnistumisen kannalta, mutta keskeisin vastuu toiminnan onnistumisesta on itse toimintaan osallistuvilla yksilöillä ja heidän osallistumisen asteella.

LOPUKSI:

Aloitin Pro Gradu-tutkimukseni teon jo alkuvuodesta 2014, jolloin Rovaniemen aluelautakuntakokeilun ajankohdaksi oli päätetty vuodet 2013–2016. Tutkimukseni puheenjohtajien haastattelu on tehty puolestaan keväällä 2015, jolloin aluelautakuntakokeilun jatkuvuudesta ei ollut vielä tehty päätöstä Rovaniemen kaupunginhallituksessa. Loppuvuodesta 2016 Rovaniemen kaupunginhallitus päätti lakkauttaa tässä tutkimuksessa keskeisessä roolissa olleen aluelautakuntakokeilun ja perustaa tilalle vuodesta 2017 kokeilun ”Alueellisista toimielimistä” (ks.

KH 14.11.2016 § 446 Organisaatiouudistus 2017 ja aluelautakuntien lakkauttaminen). Aluelautakuntatoiminta ei siis jatku enää samanlaisena kuin se tämän tapaustutkimuksen toimintaympäristönä esittäytyy. On kuitenkin hyvä muistaa, että vaikka kokeilu lakkautettiin toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin nähden toimimattomana, on siitä saatu myös positiivisia kokemuksia sekä ideoita uusien aluehallinnosten ratkaisujen kehittämiseen. Rovaniemen kaupunki on edelleen kiinnostunut kehittämään kaupungistaan ja sitä ympäröivistä maaseutualueista elinvoimaisempia keskuksia elää. Alueellinen päätöksenteko jatkuu, vaikkakin eri muodossa kuin mitä se aluelautakuntakokeilun aikana eli vuosina 2013–2016 oli.

Koen, että deliberatiivisiin arvoihin liittyvää tutkimusta olisi hyvä jatkaa valtakunnallisesti myös tulevaisuudessa. Keskeisimmät rajoitteet tulevaisuuden tutkimukselle löytyvät kokeilujen vähäisyydestä, sillä kotimaisessa paikallishallinnossa ei ole tällä hetkellä käynnissä vastaavia kokeiluja. Toivon kuitenkin, että uutta aiheeseen liittyvää tutkimustietoa tuotetaan lisää, sillä sen käyttökelpoisuus paikallisen päätöksenteon kehittämisessä on ilmeinen. Kaiken kaikkiaan pro gradu-tutkielman teko yllätti tekijänsä positiivisesti. Sain kerättyä tarpeeksi tutkimusaineistoa tulkintojeni tueksi ja käsitykseni deliberatiivisten arvojen olemassaolosta myös aluelautakunnissa sai tieteellisen vahvistuksen. Mitään muuta en muuttaisi kuin ehkä tiivistäisin tutkimuksen teon lyhyemmälle aikavälille. Tilanteet ja tapaustutkimuksen kohteena olevan ilmiön olosuhteet kun saattavat muuttua Alku aina hankalaa, mutta lopussa kiitos seisoo.

LÄHTEET

- Anttiroiko, A.-V. (2002). Teledemokratian haasteet globalisaation aikaudella, 30–36. Teoksessa Kohonen, K. ja Tiala, T. (2002). *Kuntalaiset ja hyvä osallisuus - Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi*, 23–29. Art-Print Oy, Helsinki.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.
- Barry, B. (1995). Justice as Impartiality. Clarendon Press, Oxford.
- Beitz, C. R. (1989). Political Equality: An Essay in Democratic Theory. Princeton University Press. USA.
- Benhabib, S. (1996). Democracy and Difference: Contesting The Boundaries of The Political. Princeton University Press.
- Bessette, J. (1980). "Deliberative Democracy: The Majoritarian Principle in Republican Government" Robert A. Goldwinin ja William A. Shambran. Teoksessa *"How Democratic is the Constitution?"* (s. 102–116). American Enterprise Institute, Washington D.C.
- Bohman, J. (2000). Public Deliberation - Pluralism, Complexity, and Democracy. Sage Publications.
- Bohman, J. & Rehg, W. (1997). Deliberative Democracy : Essays on Reason and Politics. MIT Press.
- Button, M. & Ryfe, D. (2005). "What can we learn from the practise of deliberative democracy?". Teoksessa Gastil, J, & Levine, P. (s. 20–33). *The Deliberative Democracy Handbook Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. Josses-Bass.
- Calhoun, C. J. (1992). Habermas and the Public Sphere. MIT Press.
- Cappella, J. N., Price, V. & Nir, L. (2002). Does disagreement contribute to more deliberative opinion? *Political Communication*, 19, 95–112. USA.
- Chambers, S. (2009). Rhetoric and the Public Sphere. Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? *Political Theory* 37/3, 323–350. USA.
- Clark, S. & Teachout, W. (2012). Slow Democracy. Rediscovering community, bringing decision making back home. Chelsea Green Publishing, White River Junction.
- Cohen, J. (1989). "Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy". Julkaisussa Hamlin, A. and Pettit, P. ym. (toim.), *The Good Polity*, 17–34. Oxford: Blackwell.
- Dahl, R. (1989). Democracy and Its Critics. Yale University Press. New Haven ja Lontoo.
- Dryzek, J. S. (1990). Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science. Cambridge University Press, New York.
- Dryzek, J. S. (2000). Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations. Oxford University Press Inc., New York.
- Elster, J. (1982). The Case for Methodological Individualism. *Theory and Society*, 11(4), 453–482. Springer.
- Elster, J. (1998). Deliberation and Constitution Making. Teoksessa Jon Elster (toim.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Fishkin, J. S. (2010): Response to Critics of When the People Speak: The Deliberative Deficit and What To Do About It. *The Good Society* 19(1), 68–76.
- Fishkin, J. S. (2011). When People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation. OUP Oxford.

- Foucault, M.: Foucault/Nietzsche (1998). Suomentaneet Turo-Kimmo Lehtonen ja Jussi Vähämäki. Esipuhe: Mika Ojakangas. Paradeigma-sarja. Tutkijaliiton julkaisu 89. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Gastil, J. (2008). *Political Communication and Deliberation*. Sage Publications.
- Gastil, J. & Levine, P. (2005): *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Jossey-Bass, San Fransisco.
- Goodin, R. & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics and Society*, 34(2), 219–243. Sage Publications. USA.
- Grönfors, M. (1982/2011). Laadullisen tutkimuksen kenttätöyömenetelmät. SoFia-Sosiologi-Filosofiapu Vilka. Hämeenlinna.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Princeton University Press.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampere University Press. Tampere.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action. Volume I. Reason and the Rationalisation of Society*. Beacon Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms - Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Rehg, W. (toim.) Polity Press. Iso-Britannia.
- Hansen, M. H. (1991/1997). *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*. University of Oklahoma Press, Newton.
- Hauptman, E. (1999). Deliberation = Legitimacy = Democracy (kirja-arvostelu). *Political Theory*, 27(6), 857–872.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hendriks, C. M. (2006). Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 54(3), 468–508. Sage.
- Herne, K. & Setälä, M. (2005). Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47(3), 175–188.
- Hood, C. (2011). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 1/1991, 3–19.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino. Helsinki.
- Häyry, H. & Häyry, M. (1997). *Hyvä, kaunis, tosi – arvojen filosofiaa*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Joss, S. (1998). "Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: An impact study of consensus conferences on Danish parliament and Danish public debate". *Science and Public Policy*, 25(1), 2–22. Oxford University Press.
- Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta*. Suomen kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki.
- Kadlec, A. & Friedman, W. (2007). Deliberative Democracy and the Problem of Power. *Journal of Public Deliberation*, 3, (1/2007).
- Kangas, R. (1987). Jürgen Habermasin kommunikaatiivisen toiminnan teoria. *Tutkijaliiton julkaisusarja* 45. Tutkijaliitto, Helsinki.

- Kvale, S. (1996). *InterViews. An Introduction to qualitative research interviewing*. Sage.
- Kolodny, N. & Brunero, J. (2013). "Instrumental Rationality". Edward N. Zalta (toim.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford University Press.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Osuuskunta Vastapaino. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Kuopila, A., Blom, J., Eloranta, E.-J., Koivunen, M., Lähteenmäki, H., Möttönen, S., Ojala, J., Pohjola, T., Pulkkinen, M.-R., Päckilä, J. & Ruotsalainen, A. (2007). *Tilaa- ja tuottaja-toimintatapa - Ideasta käytäntöön*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Levine, P., Fung, A. & Gastil, J. (2005). Future Directions for Public Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 1, 1/2005. Haettu 13.10.2015 osoitteesta <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=jpd>.
- Maia, R. C. M. (2012). *Deliberation, The Media and Political Talk*. Hampton Press, Inc., New York.
- Mansbridge, J. (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 8, 1/2010, 64–100.
- Metcalf, L. & Richards, S. (1991). *Improving Public Management*. SAGE Publications. Lontoo.
- Metsämuuronen, J. (2003). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. International Methelp Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Miles, B. M. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*. Sage Publications.
- Mill, J. S. (1958). *Nature, and Utility of Religion*. Liberal Arts Press. New York.
- Morell, M. F. (2010). Participation in Online Creation Communities: Ecosystemic Participation?. Julkaisussa *Conference Proceedings of JITP 2010: The Politics of Open Source*, 270. Haettu 14.11.2015 osoitteesta <http://scholarworks.umass.edu/jitpc2010/1>.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism?. *Social Research*, 66 (3), 745–758.
- Mutz, Diana C. (2006). *Hearing the Other Side. Deliberative versus Participatory Democracy*. Cambridge University Press: New York.
- Niinikoski, M.-L. & Setälä, M. (2012). Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon tutkimus*, 31(4), 261–76.
- Niiranen, V. (2011). Arviointitieto ja sen käyttöala kuntien päätöksenteossa. *Hallinnon tutkimus*, 4/2011, 313–324. Hallinnon tutkimuksen seura. Tampere.
- O’Flynn, I. & Russell, D. (2005). *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*. Pluto Press.
- O’Flynn, I. (2006). *Deliberative Democracy and Divided Societies*. Edinburgh University Press.
- Osborne, S. (2010). *From the New Public Management to Public Governance*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pateman, C. (1979). *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*. University of California Press.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19.

- Peirce, C. S. (2001). Johdatus tieteen logiikkaan ja muita kirjoituksia. Lång, M.(suom.) Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Pekonen, K. (2011). Puhe eduskunnassa. Vastapaino: Tampere.
- Peura-Kapanen, L., Rask, M., Saastamoinen, M., Tuorila, H. & Harju, A. (2013). *Kansalaisraati suomalaista demokratiaa kehittämässä*. Kuluttajatutkimuskeskus ja Sivistysliitto Kansalaisfoorumi ry. Verkkojulkaisu. Haettu 6.2.2016 osoitteesta http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/ajankohtaista/kansalaisraati_toivoo_lisaa_kansanaanestyksia.1810.news.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press. New York.
- Raisio, H. & Vartiainen, P. (2011). Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Kuntatalon paino. Helsinki.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- Rawls, J. (1996). *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (2005). Haastattelu - Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino. Tampere.
- Saarelainen, T. (2003). Managing local networks impacts of network management on the implementation of new public management and citizen participation. Lapin Yliopistokustannus. Rovaniemi.
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2010). Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (2010). *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. 3. painos*. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Sanders, L. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25 (3), 1–17.
- Schumpeter, J. (1943/1992). *Capitalism, Socialism & Democracy*. Routledge, London.
- Setälä, M. (2003). *Demokratian arvo: teorit, käytännöt ja mahdollisuudet*. Gaudeamus. Helsinki.
- Sipponen, K. (2000). *Kansalainen - isäntä vai renki?* WSOY Lakitieto. Helsinki.
- Syrjälä, L. (1994). Tapaustutkimus opettajan ja tutkijan työvälineenä. Teoksessa Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. (s. 10-66). *Laadullisen tutkimuksen työtapoja*. Kirjapaino West Point Oy. Helsinki.
- Swanborn, P. (2010). *Case Study Research: What, Why and How?* Sage Publications Ltd.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Hallintohistoriakomitea. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto ja Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. Edita. Helsinki.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2012). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Hansaprint Oy. Vantaa.
- Vakkala, H. & Leinonen, J. (2014). ”Matkalla palvelukumppanuuteen - hallintoa, poliittista ohjausta ja osallistuttua aluelautakuntien perustamisessa”. Lapin yliopisto.
- Vakkala, H., Leinonen, J. & Aarrevaara, T. (2016). *Arviointitutkimus aluelautakuntien kokeilusta ja Yläkemijoen aluelautakunnan toiminnasta Rovaniemellä*. Lapin yliopisto.
- Weber, M. (1964). *Weber: Basic Concepts in Sociology*. Citadel Press, New York.
- Young, I. M. (2003). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.

Virallisjulkaisut:

Aluelautatyöskentelyn itsearviointi, Rovaniemen kaupunki 11.1.2016

Asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämisohjelma 2013–2016, Rovaniemen kaupunki.

Rovaniemen kaupungin hallinto- ja johtosääntö 1.1.2014

Rovaniemen maaseudun kehittämisohjelma 2013–2020

Rovaniemen kaupunkistrategia 2030.

Haettu 13.2.2017 osoitteesta <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=ebacbfd4-144b-4d3f-8003-3f2a1dcb5ee>

Rovaniemen kaupunginhallituksen päätös aluelautakuntien lakkauttamisesta:

KH 14.11.2016 § 446 Organisaatiouudistus 2017 ja aluelautakuntien lakkauttaminen.

Haettu 13.2.2017 osoitteesta <http://ktweb.rovaniemi.fi/>

Valtioneuvoston demokriatioliittinen selonteko (14/2014)

Aluelautakuntien kehittämissuunnitelmat:

Alakemijoen aluelautakunnan kehittämissuunnitelma 2013-2016

Alaouasjoen aluelautakunnan kehittämissuunnitelma 2013-2016

Ranuantien aluelautakunnan kehittämissuunnitelma 2013-2016

Sodankyläntien aluelautakunnan kehittämissuunnitelma 2013-2016

Yläouasjoen aluelautakunnan kehittämissuunnitelma 2013-2016

Yläkemijoen aluelautakunnan kehittämissuunnitelma 2013-2016

Lakiaineisto:

Hallintolaki (434/2003)

Henkilötietolaki (523/1999)

Kuntalaki (410/2015)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli Julkisuuslaki (621/1999)

Laki yksityisyydensuojasta työelämässä (759/2004)

Suomen perustuslaki (731/1999)

LIITTEET

Liite 1. Kartta Rovaniemen aluelautakunta-alueista 2013–2016, Rovaniemen kaupunki. Haettu 13.2.2017 osoitteesta <https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=48c23354-4722-4168-88f8-1cd3c1da4178>



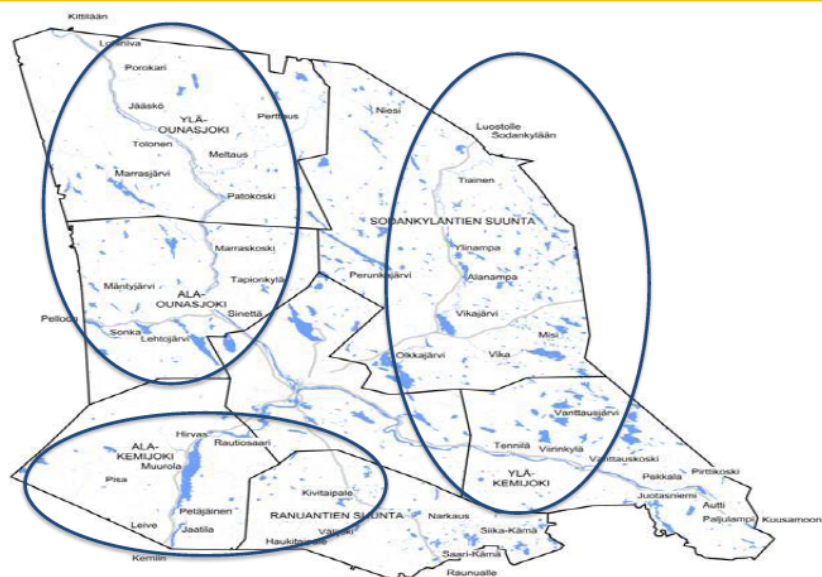
Liite 2. Rovaniemen uudet alueelliset toimikunnat vuodesta 2017 alkaen, Rovaniemen kaupunki, Rovaniemen KH esitys 14.11.2016, liite 4.



Rovaniemi

Asukaslähtöinen toiminta: kehittäminen ja kokeilut

Alueelliset toimielimet



Liite 3. Aluelautakuntien puheenjohtajille ennen haastatteluja jaettu haastattelukymysten teemoitus

Haastattelurunko puheenjohtajille, kevät 2015

TUTKIMUSKYSYMYS:

Täytyvätkö aluelautakuntien päätöksenteossa deliberatiiviselle demokratialle asetetut kriteerit? Entä miten aluelautakuntien puheenjohtajat kokevat tasa-arvon ja yhdenmukaisuuden toteutumisen julkiseen keskusteluun ja harkintaan perustuvassa päätöksenteossa?

HAASTATTELU:**Aluelautakunnan taustatiedot**

- Aluelautakunnan jäsenten lukumäärä ja lautakunnan kokoonpano (aktiivien ammateista ja muusta sosiaalisesta taustasta yleisellä tasolla)
- Aluelautakunnan kokoontumisaktiivisuus: kuinka monta kertaa vuodessa, missä kokoontuminen tapahtuu, jäsenten osallistumisaktiivisuus
- Aluelautakunnan päätöksenteko: miten tapahtuu?

1. Ensimmäinen teema: Päätöksenteon kollektiivisuus (ja päätösten legitimiteetti)

Taustoitus: *Legitimiteetillä tarkoitetaan poliittisten päätösten moraalista oikeutta, läpinäkyvyyttä ja vapautta yhteiskunnassa. Toisin sanoen poliittinen päätös on legitiimi silloin, kun se hyväksytään niiden demokratiaan osallistuvien henkilöiden keskuudessa, joita päätös koskettaa. Deliberatiivisen demokratian legitimiteetti syntyy yhdistettäessä rationaalinen lainsäädäntö, osallisuuden huomioonottava politiikka ja kansalaisten itsehallinta. Tällöin poliittinen järjestelmä on saanut taakseen mahdollisimman laajan tuen ja hyväksynnän. Yhteiskunnan tilanteeseen tyytyväiset yksilöt kokevat silloin myös demokratian legitimiinä, jolloin osallistumisen- ja vaikuttamisen tasa-arvoisuus ja yhdenmukaisuuskriteerien on täytyttävä.*

Teemat:

päätöksenteon kollektiivisuus (keinot, haasteet, ongelmat, kehittämisideat)
 päätösten oikeutus ja yleinen hyväksyttävyyys (vai sopimusperusteista)

2. Toinen teema: Päätöksenteon tasa-arvoisuus ja julkisuus

Taustoitus: *Poliittisella tasa-arvolla viitataan kaikille kansalaisille tarjottuihin tasapuolisiin ja yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin osallistua poliittiseen päätöksentekoon taustoista riippumatta. Jokaista yksilöä kohdellaan tasavertaisesti poliittisissa prosesseissa ja heillä kaikilla tulisi olla yhtäläinen vaikutusvalta poliittisiin päätöksiin. Inklusiivisuudella eli edustavuudella tarkoitetaan sitä, että osallistujien tulisi edustaa kohdenryhmien rakennetta mahdollisimman totuudenmukaisesti ja että ketään ei lähtökohtaisesti suljeta päätöksenteon ulkopuolelle.*

Teemat:

päätöksenteon tasa-arvoisuus, yhdenmukaisuus ja oikeudenmukaisuus
keskustelun julkisuus ja harkinta

3. Kolmas teema: Yksilön/osallistujan preferenssien muuttaminen

Taustoitus: *Deliberatiivisen demokratian taustalla on ajatus yksilön mahdollisuudesta vaihtaa tai muuttaa ajattelumallejaan ja mielipiteitään julkisen keskustelun seurauksena. Deliberatiivisessa demokratiassa ei ole tarkoituksenmukaista saavuttaa yhteisymmärrystä aihealueesta, vaan tärkeämpää on ottaa jokaisen mielipide huomioon ja niiden argumentteja arvioimalla päätyä yhteiseen päätökseen. Tämä on teorioiden mukaan sallittua, koska yksilön rationaalisuus lisääntyy ja käsitys päätöksenteontavoitteista kehittyy saatavilla olevan uuden informaation ja harkinnan seurauksena.*

Teemat:

yksilön mielipiteet ja niiden huomioiminen päätöksenteossa
sitoutuminen aluelautakuntatyöskentelyyn

4. Neljäs teema: Puheenjohtajan asema suhteessa jäsenten demokratiataitojen kehittymiseen

Taustoitus: *Deliberaation yksi tärkeimmistä tehtävistä on kansalaiskasvatus, minkä avulla pyritään lisäämään kansalaisten tietoutta ja kykyä ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia, kehittämään heidän demokratiataitojaan sekä lisätä heidän vastuuntuntoa poliittisessa osallistumisessa ja päätöksenteossa. Deliberatiivisessa demokratiassa kansalaiset sitoutuvat päätöksentekoon ja kehittämiseen pitkäaikaisen prosessin kautta, jossa tarkoituksena on oppia keskinäisiä vuorovaikutustaitoja julkisessa harkinnassa.*

Teemat:

puheenjohtajan rooli suhteessa muihin jäseniin
yksilön tietoisuus mahdollisuuksistaan osallistua ja vaikuttaa
yksilön kokemus osallistumis- ja vaikuttamistaidoistaan, oppimishalukkuus