

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Valtionhallinnon ja kansalaisen välisen valtasuhteen määrittäminen suomalaisessa demokratiapolitiikan diskurssissa

Tekijä: Aapo Happonen

Koulutusohjelma/oppiaine: Yhteiskuntatieteiden maisteri/Valtio-oppi

Työn laji: Pro gradu -työ

Sivumäärä: 85

Vuosi: 2015

Tiivistelmä:

Tämä tutkimus käsittelee suomalaisen demokratian kehittämisen prosessia eli ns. demokratiapolitiikkaa analysoimalla tapaa, jolla sen puitteissa julkaistuissa valtioneuvoston asiakirjoissa puhutaan demokratiasta sekä argumentoidaan ja todistellaan osallistuvan demokratian kehittämisen puolesta. Osoitan, kuinka diskurssissa luodaan vaihtoehtoja rajoittava näkökulma demokratian kehittämiseen, jossa kansalaisten ajattelullisia kyvykkyyksiä korostava moraalinen demokratiakäsitys jätetään käsittelemättä mahdollisena vaihtoehtona. Valtioneuvosto luo itsestään kuvaa neutraalina kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistäjänä, vaikka itse asiassa sen mahdollisuudet määrittää demokratian luonnetta ja sitä, milloin demokratia toimii, kasvavat. Valtioneuvostolle keskitetään välineitä mitata kansalaisten poliittista osallistumista ja ohjata kansalaisia poliittisina toimijoina. Poliittisen järjestelmän legitimitetin kasvattamiseksi kansalaiset pyritään saamaan osallistumaan lisäämällä vaikutusmahdollisuuksia vaalien välillä sekä osallistavalla demokratiakasvatuksella. Asiakirjoissa käytetty osallistumisen termistö heikentää osaltaan kansalaisten mahdollisuuksia ymmärtää omaa valtaansa. Uusista osallistumisen kanavista puhutaan suorana vaikuttamisena, mutta ne eivät kuitenkaan sisällä mahdollisuuksia suoraan valtaan. Osallistuvassa demokratiakasvatuksessa painotetaan käytännön toiminnan kautta oppimista, joka sosiaalistaa tottumisen kautta vallitsevan järjestelmän arvoon. Demokratiapolitiikassa luodaan yksinkertaistavan tutkimustiedon kautta tapa ajatella kansalaisen valtaa, jossa ei oteta huomioon kansalaisen autonomiaa ja arvojen ajatteluun kohdistuvaa vaikuttamista. Näin valtioneuvoston tapa ohjata kansalaisten poliittista toimijuutta jää kansalaisten kriittisen ajattelukyvyn ulkopuolelle.

Avainsanat:

Suomeksi: Demokratia, koulutus, demokratiakasvatus, hallintavalta, osallistuva demokratia, moraalinen demokratiakäsitys

Englanniksi: Democracy, education, governmentality, participatory democracy, moral democracy, citizenship

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi: Kyllä

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi: Kyllä

(vain Lappia koskevat)

Aapo Happonen 0149974

Valtionhallinnon ja kansalaisen välisen valtasuhteen määrittäminen suomalaisessa
demokratiapolitiikan diskurssissa

Pro Gradu -tutkielma

Valtio-oppi

2015

**Valtionhallinnon ja kansalaisen välisen valtasuhteen määrittäminen
suomalaisessa demokratiapolitiikan diskurssissa**

Sisällysluettelo

Johdanto	1
Aikaisempi tutkimus.....	8
Aineisto ja rajaus.....	9
Tutkimusmenetelmä.....	12
Tutkimusteoria.....	13
1. Luku: Demokratian määrittäminen hallinnon tiedontarpeen mukaisesti ja kansalaisen asettaminen tiedon kohteeksi	19
1.1 Demokratian mittaaminen ja demokratiahallinnon luominen.....	19
1.2 Demokratian määrittäminen, jotta sitä voidaan mitata	21
1.3 Suomen demokratiaindikaattoreiden painotukset.....	24
1.4 Indikaattoritieto kansalaisten hallinnan välineenä.....	28
2. Luku: Demokratiapolitiikan diskurssin rajoitettu näkökulma	33
2.1 Osallistuva demokratia ennalta valittuna näkökulmana ja moraalinen demokratiakäsitys vaihtoehtoisena tapana ymmärtää demokratia	33
2.2 Demokratiapolitiikka – Demokratian kehittäminen valtionhallinnon kansalaisia osallistavana projektina.....	35
2.3 Ongelmana yhteiskunnallisen osallistumisen väheneminen.....	39
2.4 Suomalainen osallistuva demokratiakäsitys ja osallistumisen uudet muodot	46
3. Luku: Yhteiskunnallinen kasvatus ja demokratia.....	54
3.1 Kriittisen kansalaisen ideaali.....	54
3.2 Yhteiskunnallisen opetuksen luonteen kritiikki	60
3.3 Demokratiapolitiikan puitteissa kehitetyn demokratiakasvatuksen painotukset	67
Johtopäätökset	73
Lähteet.....	82

Johdanto

Demokratia on aikakautemme vahvin poliittinen ihanne, mutta siitä puhuttaessa ei välttämättä aina viitata yhteen ja samaan asiaan. Demokratian käsite ei ole yksiselitteinen, eikä demokratian olemuksesta tarvitsekaan vallita yksimielisyyttä. Keskustelu demokratian luonteesta kuuluu olennaisena osana demokratiaan ja pitää sitä yllä (Kiilakoski 2005, 247-8.) Demokratian ylivoimaisuutta muihin valtiomuotoihin verrattuna on kommunismin kaatumisen jälkeen länsimaissa pidetty itsestäänselvyytenä, joka ei juuri kaipaa perusteluja (Mouffe 2005.) Samalla edustuksellinen demokratia on kuitenkin miltei kaikkialla joutunut vahvan kritiikin kohteeksi. Epäluottamus poliittisia toimijoita ja instituutioita kohtaan on kasvanut. Demokratian kriisi on aikamme suurin poliittinen ongelma. Sen on yleisesti tulkittu johtuvan individualismin noususta seuraavasta yksityiselämän ylikorostumisesta ja kansan poliittisen tahdon heikkenemisestä tai poliittisten eliittien loitontumisesta kansasta. Myös päättäjien lyhytnäköisyys ja piittaamattomuus sekä kansan passivoituminen on nähty syinä edustuksellisen demokratian toimintahäiriöihin. Vallitseviin järjestelmiin on petytty, kun niiden on katsottu etääntyneen liian kauas asetetusta ideaalista. Demokratia on aina ollut sekä lupaava että ongelmallinen järjestelmä. Se on vapauttanut ihmiset riippuvuudesta ja hirmuvalltiudesta, mutta ei ole milloinkaan toteutunut ideaalilla tavalla. Kansalaisten tasa-arvon ja autonomian ihanteet takaamaan pyrkivä demokratian kehittäminen on todellisuudessa aina jäänyt kesken tai valjastettu muihin tarkoituksiin. Valtiovalta on aina ollut altis korruptoitumaan ajamaan yksityisiä etuja, ja kansa on aina ollut tästä syystä epäluuloinen niitä kohtaan, jotka se on valinnut käyttämään valtaa (Rosanvallon 2006, 21-23.)

Demokratiapoliittinen keskustelu on aktivoitunut Suomessa ja muualla Euroopassa 2000-luvulla ainakin osittain kansalaisten osallistumisessa ja kiinnittymisessä havaittujen muutosten seurauksena. Hallituskaudella 2003–2007 toteutetun Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman jälkeen on kansalaisvaikuttamisen edistämiseen tähtäävää työtä jatkettu oikeusministeriön koordinoimana. Ministeriöiden demokratiaverkostossa valmisteltiin vuonna 2009 Demokratiapolitiikan suuntaviivat - keskusteluasiakirja, jossa pyrittiin tunnistamaan keskeisiä suomalaisen demokratian haasteita ja kehittämiskohteita. Asiakirjatyö on toiminut pohjana valmisteltaessa valtioneuvoston periaatepäätöstä demokratian edistämisestä. Periaatepäätöksellä luodaan julkisen vallan kansallista toimintalinjaa suhteessa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen. (Oikeusministeriö 2010, 4.)

Tutkin tätä demokratiapoliittista keskustelua eli demokratiapolitiikan diskurssia erittelemällä sitä miten valtionhallinnon asiakirjoissa demokratiasta ja sen kehittämisestä puhutaan, sekä millaisiin

toimiin demokratian kehittämiseksi on ryhdytty. Tarkoituksena on tuoda esiin valtasuhteen muutosta, joka demokratian kehittämisen prosessissa ja uudistusten myötä tapahtuu kansalaisen ja valtionhallinnon välillä. Tämä tapahtuu analysoimalla tapoja argumentoida ja todistella, joita diskurssissa käytetään. Pyrin tuomaan esiin, miten valtionhallinnon asiakirjojen tapa puhua demokratian kehittämisestä ohjaa ja rajoittaa kansalaisten ajattelua, sekä luo heille yksinkertaistavan käsityksen vallasta ja kansalaisesta sen käyttäjänä samalla piilottaen valtionhallinnon tavan käyttää valtaa kansalaisen muokkaamiseen.

Tutkimuskysymys: Luodaanko demokratiapolitiikan diskurssissa tapa käsitellä demokratiaa ja kansalaisen asemaa vallan käyttäjänä, joka mahdollistaa valtionhallinnon lisääntyvän hallinnan suhteessa kansalaisiin?

Kysymykset joiden selvittämisen kautta varsinaiseen tutkimuskysymykseen vastataan:

- 1) Miten hallinnan tutkimuksen teorian näkökulmasta demokratiapolitiikan toimenpiteet lisäävät valtionhallinnon välineitä kansalaisten toimijuuden ohjaamiseen?
- 2) Saavatko kansalaiset enemmän valtaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisen seurauksena?
- 3) Tuottavatko demokratiapolitiikalle asetetut tavoitteet ja valitut tavat lähestyä suomalaisen demokratian ongelmia näkökulman demokratian kehittämiseen, jossa sivuutetaan kansalaisen kriittistä kyvykkyyttä ja arvojen ajattelua painottava moraalinen demokratiakäsitys mahdollisena vaihtoehtona?

Sana valta voidaan määritellä monella tavalla. Sanakirjamääritelmä on, että vallalla tarkoitetaan kykyä tehdä jotakin, tai toimia tietyllä tavalla. Vallalla voidaan tarkoittaa myös kykyä tai mahdollisuutta vaikuttaa muiden toimintaan tai tapahtumien kulkuun. Myös fyysinen voima tai paikka yhteiskunnan päätöksenteon rakenteessa voi olla valtaa (Oxford dictionaries.) Käytän tässä tutkimuksessa hallintavallan käsitettä, joka käsittelee yhteiskunnan hallitsemista väestönä. Valta on ihmisten välisissä suhteissa aina olemassa oleva ulottuvuus, mutta valtasuhteet eivät ole pysyviä, vaan enemmänkin jatkuva ja avoin strateginen peli. Valta on valtaa, eikä vain fyysistä voimaa, tai väkivaltaa silloin, kun sen kohteena ovat yksilöt, jotka ovat vapaita toimimaan. Valta on toimintaa, joka kohdistuu toisen toimintaan, muokkaa sitä ja toimii sen kautta. Hallintavalta pyrkii muokkaamaan ja ohjaamaan yksilön käytöstä ja tapaa käyttää vapauttaan (Burcell ym. 1991.)

Valta käsitetään tässä tutkimuksessa suhteena, jossa valtionhallinnon ja kansalaisten mahdollisuudet kietoutuvat toisiinsa. Suhde muodostuu uudelleen valtionhallinnon tavassa tuottaa puhetta

kansalaisen vallasta osallistumisena ja vaikuttamisena, sekä institutionaalisina mahdollisuuksina näihin, samalla heikentäen kansalaisten mahdollisuuksia ymmärtää valtionhallinnon itselleen tuottamat tavat ohjata kansalaisen poliittista toimijuutta muokkaamalla instituutioita ja rakenteita vallankäyttönä. Tämä tapahtuu heikentämällä mahdollisuuksia ymmärtää vaihtoehtoisia tapoja käsittää demokratian arvo, sekä kansalaisen rooli poliittisena toimijana ja tarpeelliset kyvykkyydet, jotka siihen liittyvät.

Valtionhallinnon hallintavalta koostuu siitä, että se luo tavan puhua demokratiasta, jossa on ennalta määritelty demokratian ongelmaksi kansalaisten poliittisen osallistumisen väheneminen. Se luo itsestään kuvan kansan kyvykkyyksien ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäjänä, mutta samalla keskittää itselleen resursseja arvioida ja muokata kansalaisten ajattelua ja toimintaa.

Moraalinen demokratiakäsitys, jossa painotetaan kansalaisen kriittistä kyvykkyyttä edellytyksenä vallan käytölle, sivuutetaan demokratiapolitiikan diskurssissa vaihtoehtona, eikä kansalaisen kriittistä kyvykkyyttä käsitellä. Moraalisessa demokratiakäsityksessä Kansan vallan keskeinen lähtökohta on itseymmärryksessä, kriittisessä kyvykkyydessä ja maailman ymmärtämisessä, joiden varaan vaihtoehtoja harkitseva tiedostava poliittinen osallistuminen rakentuu.

Demokratiapolitiikan diskurssi ja siihen liittyvät toimenpiteet pyrkivät hämärtämään vallan käsitettä ja luomaan tilanteen, jossa kansalaisen kyvykkyyksiä arvioidaan kapeasta näkökulmasta. Samalla valtionhallinnolle kootaan resursseja, joilla se pyrkii luomaan kansalaisille uskoa omiin kykyihinsä vaikuttaa ja ohjaamaan kansalaisten poliittisen toimijuuden osallistumisen rakenteisiin. Näiden osallistumisen kanavien annetaan olettaa sisältävän mahdollisuuksia vallankäyttöön, mutta todellisuudessa ne eivät sisällä mitään erityistä mahdollisuutta. Kansalaiset ohjataan toimimaan poliittisen järjestelmän rakenteissa ja vaikuttamaan päivänpoliittisiin kysymyksiin, mikä esitetään valtionhallinnon tapana parantaa kansan mahdollisuuksia vaikuttaa, mutta samalla sosiaalistetaan vallitsevaan järjestelmään, eikä edistetä kriittisen näkökulman muodostumista, jonka kautta kansalainen kykenisi politisoimaan myös vallitsevat olosuhteet, sekä omansa ja valtionhallinnon roolin demokratiassa.

On tärkeä huomata, että käytän moraalista demokratiakäsitystä tutkimuksessa kahdessa eri roolissa. Ensinnäkin pyrin todistamaan, että sen näkökulmaa ei käsitellä vaihtoehtona ja toisaalta käytän sen näkökulmaa myös vasta-argumentteina demokratiapolitiikassa käytettävälle yksinkertaistavalle päättelylle, jotta voidaan hahmottaa miten demokratiapolitiikan näkökulma rakentuu. Siinä demokratian teoriassa yleisiä ongelmanasetteluja kansalaisen autonomiasta ja valtionhallinnon vallasta jätetään kokonaan käsittelemättä, joten niitä on tuotava esiin asiakirjojen ulkopuolelta.

Vastaan tutkimuskysymyksiin siten, että ensimmäisessä luvussa käsittelen enemmän valtionhallinnon vallankäytön resursseja, toisessa luvussa kansalaisen valtaa osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksissa ja kolmannessa luvussa sitä, miten kansalaiselle tuotetaan rajoitettu näkemys vallasta. Valtionhallinnon hallintavalta on kokonaisuus, jossa kaikkien sen eri elementtien yhteisvaikutus ja suhteet toisiinsa luovat kansalaisen ajattelua ja toimintaa ohjaavan ja rajoittavan tilanteen, joten tutkimuskysymyksiin vastaaminen ei tästä syystä tapahdu täysin suoraviivaisesti luvuittain.

Ensimmäisessä luvussa käsittelen hallinnollisia uudistuksia, joita demokradiapolitiikassa tehdään, eli demokradiaindikaattoreiden ja demokradiahallinnon luomista, eli demokradiatyön keskittämistä oikeusministeriön alaisuuteen. Käsittelen valtionhallinnon syitä mitata demokradiataa, jotka liittyvät sen tarpeeseen arvioida omien tavoitteidensa saavuttamista. Samalla nämä kansalaisten osallistumisen lisääntymiseen liittyvät tavoitteet kuitenkin määrittävät kerättävän tiedon luonnetta ja näin myös demokradiapolitiikan luonnetta, jonka edistämistä indikaattoritiedon on tarkoitus tukea. Kansalaisten osallistumisesta ja asenteista aletaan kerätä enemmän tietoa ja sitä aletaan arvioida pitkäjänteisesti keskitetyn demokradiahallinnon toimesta.

Käsittelen demokradian mittaamisen tieteellistä perustaa, sekä arvolähtökohtaa, joka suomalaisille indikaattoreille *Suomen demokradiaindikaattorit* -selvityksessä on asetettu. Demokradia tulee määritellä, jotta sitä voidaan mitata. Avaan keskustelua, jota eri määritelmistä on käyty. Indikaattoreiden perustaksi on päädytty valitsemaan Robert Dahlin polyarkia -niminen institutionaalinen demokradiakäsitys, jota täydennetään kansalaisen osallistumista, vaikuttamista ja julkista keskustelua mittaavilla normatiivisilla kriteereillä. Käsittelen Dahlin kirjojen kautta tarkemmin polyarkian arvopohjaa ja erityisesti siihen liittyvää oletusta kansalaisten autonomisuudesta, jonka vuoksi kansalaiseen kohdistuva vaikuttaminen jää indikaattoreissa käsittelyn ulkopuolelle. Tuon myös esiin Tapio Puolimatkan moraaliseen demokradiakäsitykseen pohjautuvaa kritiikkiä polyarkian tavasta sosiaalista kansalainen demokradian arvoon ilman vaihtoehtojen harkintaa.

Käyn läpi indikaattoreiden kysymystenasettelut. Niissä demokradian laatua aletaan mitata kansalaisten tiedoista, asenteista ja osallistumishalusta. Argumentoin, että tällainen suhtautuminen demokradian laatuun jättää huomiotta sen mahdollisuuden, että kansalaiset sosiaalistetaan demokradian arvoon ilman vaihtoehtojen harkintaa. Indikaattoritieto ei mahdollista keskustelua demokradian arvosta, koska niissä osallistuminen on jo asetettu demokradiataa määrittäväksi arvoksi. Myös mittaamisen tarve itsessään estää demokradian määrittämisen tavalla, joka ei salli mittaamista. Käsittelen myös vertailututkimuksia, joilla kansalaisten poliittisen osaamisen tasoa mitataan, enkä

katso, että niiden pohjalta vielä voidaan sanoa, onko kansalaisilla kriittinen kyvykkyys, joka moraalisisessa demokratiassa katsotaan tärkeäksi.

Indikaattoritiedosta luodaan diskurssissa kuvaa välineenä, joka auttaa kansalaisia mielipiteenmuodostuksessa. Osoitan, että käytännössä kyse on kuitenkin valtionhallinnon välineestä, jonka kautta se saa tietoa kansalaisten mielipiteiden muodostumisesta ja voi ohjata tätä. Käsittelen diskurssin tapoja luoda valtionhallinnosta toimija, joka määrittää demokratiaa järjestelmänä ja sen toimivuuden kriteerit. Käytän tässä hallinnan tutkimuksen teorioita (Dean 2010, Miller and Rose 2008, Cruicshank 1999) osoittamaan miten tietoa luodaan kansalaiselle ja kansalaisesta, jotta rakenteita ja kyvykkyksiä muokkaamalla voidaan ohjata kansalainen osallistumaan, samalla tehden hänestä kyvyttömän arvioimaan omia ydinarvojaan ja omaan toimijuuteensa kohdistuvaa vaikuttamista.

Toisessa luvussa on aiheena demokratiapolitiikan diskurssin rajoitettu näkökulma.

Demokratiapolitiikan asiakirjoissa on tuotu selkeästi esiin, että suomalainen demokratiapoliittinen keskustelu ja valmistelu on painottunut kansalaisten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen. Vertaan tapaa, jolla diskurssissa ymmärretään demokratian kriisi ja argumentoidaan osallistuvan demokratian puolesta moraaliseen demokratiakäsitykseen, jonka kansalaisen kriittistä ajattelua ja arvojen ajattelua painottavaa näkökulmaa ei diskurssissa käsitellä. Tässä luvussa käytän erityisesti Pierre Rosanvallonin kirjassa *Vastademokratia* (Rosanvallon 2006) esitettyä käsitystä demokratian kriisistä kansalaisten ymmärryksen puutteena, eikä niinkään poliittisen järjestelmän rakenteiden ongelmana.

Demokratiapolitiikan tavoitteeksi ilmaistaan, että siinä valtionhallinto luo edellytyksiä kansanvallan toteutumiselle. Valtionhallinto on demokratiapolitiikan varsinainen toimija, joka määrittää tapaa puhua kansan vallasta osallisuutena ja vaikutusmahdollisuuksina. Tarkastelen kansalaisen poliittisesta toiminnasta käytetyn sanaston määritelmiä ja argumentoin, että niissä sotketaan päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivä toiminta sekä muu yhteiskunnallinen ja sosiaalinen toiminta tavalla, joka heikentää kansan mahdollisuuksia arvioida omaa rooliaan. Vaalien välillä tapahtuvasta osallistumisesta käytetään myös termiä suora osallistuminen ja vaikuttaminen, vaikka kyse ei ole suorasta demokratiasta. Diskurssissa annetaan olettaa osallistumisen kanavien lisäämisen lisäävän kansan valtaoikeuksia ja mahdollisuuksia vaikuttaa, mutta käytännössä ne eivät mahdollista suoraa vaikuttamista päätöksentekoon, koska se häiritsisi edustuksellista järjestelmää.

Käsittelen millä tavalla demokratiapolitiikassa nähdään demokratian kriisi kansalaisten osallistumisen vähenemisenä ja mistä syistä katsotaan tarpeelliseksi luoda uusia osallistumisen

kanavia. Vertaan demokratiapolitiikan tapaa ymmärtää osallistuminen Rosanvallonin käsitykseen siitä, että kansalaiset hallitsevat edustuksellista järjestelmää valppaalla valvonnalla vakiintuneiden rakenteiden ulkopuolelta ja kansanvalta on kriisiytynyt, koska kansalaiset eivät kykene hahmottamaan valtaa. Käsittelen miten demokratiapolitiikassa perustellaan toimenpiteitä käyttäen auktoriteettina mielipidemittauksilla kerättyjä kansalaisten mielipiteitä. Heikosti muodostuneiden mielipiteiden pohjalta vedetään johtopäätöksiä, eikä pohdita kansalaisten kyvykkyyttä ymmärtää vaihtoehtoja. Demokratiapolitiikan diskurssissa vedotaan yksinkertaistavaan tutkimustietoon siitä, että kansalaisilla on riittävät tiedot politiikasta, eikä siksi käsitellä mahdollisuutta, että demokratian kriisi voisi johtua vallan ja poliittisuuden ymmärtämisen heikkoudesta.

Käytän Barbara Cruicshankin (Cruicshank 1999) teoriaa kansalaisten aktivoinnin projekteista hallintavallan käyttönä, jossa luodaan tietynlaisia osallistuvia kansalaisia osoittamaan, miten demokratiapolitiikassa valtionhallinnon ohjaama osallistuminen voidaan nähdä valtionhallinnon vallan lisääntymisenä. Kansalainen ohjataan päivän politiikkaan, mutta ei arvioimaan kriittisesti poliittisen järjestelmän vaikutusta omaan toimijuuteensa, eikä politisoimaan demokratian ideaalia tai näkemään vaihtoehtoja vallitsevalle järjestelmälle.

Käsittelen diskurssin tapaa tuoda esiin vaihtoehtoja osallistuvalla demokratiakäsitykselle ja miten osallistuvaa demokratiakäsitystä perustellaan. Sen hyväksi puoleksi nähdään erityisesti, että se kasvattaa kansalaisia politiikkaan, ehkäisee vieraantumisen tunnetta ja parantaa poliittisen järjestelmän legitimitettä. Tarkastelen tähän liittyviä uusia suoran osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja, joita demokratiapolitiikassa kansalaisille kehitetään. Ne ovat kaikki pääsääntöisesti kuulemis-, informointi- tai keskustelukanaavia, jotka toimivat neuvoa-antavina, eikä niihin sisälly erityisiä mahdollisuuksia vaikuttaa. Rosanvallonin kritiikkiin ja hallinnan teoriaan nojaten esitän, että osallistumaan ohjaaminen on hallinnan funktio, jolla epäpolitisoidaan itse demokraattinen järjestelmä, kun siihen sosiaalistetaan käytännön osallistumisen kautta.

Kansalaisille luodaan demokratiapolitiikan diskurssissa yksinkertaistava kuva demokratiasta osallistumisena ja vaikuttamisena valtionhallinnon luomissa kanavissa. Heidän uskoaan omiin kykyihinsä ja mahdollisuuksiinsa vaikuttaa pyritään kasvattamaan, mutta samalla heidät ohjataan kanaviin, joissa ei ole sellaisia mahdollisuuksia, kuin annetaan olettaa. Demokratiapolitiikan diskurssissa ohitetaan samalla politiikan tutkimuksessa esiintyvä vaihtoehtoinen tapa käsittää demokratialle keskeisenä kansalaisen kyky kriittiseen ajatteluun, jonka kautta kansalaisen olisi mahdollista arvioida myös valtionhallinnon hallintavaltaa.

Kolmannessa luvussa käsittelen demokratiakasvatusta. Esittelen artikkelia *Demokraattisten juurten kasvattaminen* (Kiilakoski 2005, 247-286), joka on osa demokratiapolitiikasta käytyä akateemista keskustelua, mutta jonka moraalidemokratiaan perustuvaa kriittisyyttä painottavaa demokratiakasvatuksen mallia ei demokratiapolitiikan asiakirjoissa käsitellä. Käsittelen samalla myös Martha Nussbaumin (Nussbaum 2011), John Deweyn (Dewey 1997), James Tarrantin (Tarrant 1989) ja Tapio Puolimatkan (Puolimatka 1995) demokratian ja kasvatuksen suhdetta käsittelevien teosten kautta laajemmin kriittiseen kansalaisuuteen liitettyjä ominaisuuksia, kuten autonomiaa, arvojen ajattelua, sekä kykyä itsereflektioon ja vallitsevien olosuhteiden politisointiin.

Käsittelen tutkimuksia, joihin demokratiapolitiikassa on viitattu perusteltaessa osallistuvaan demokratiakasvatukseen siirtymistä (Suutarinen 2000, Suutarinen 2006). Niiden kautta selviävät perustelut, joita demokratiapolitiikan asiakirjoissa ei esitetä, sille miksi demokratiakasvatuksessa ei siirryttäisi painottamaan myös kansalaisten kriittistä kyvykkyyttä. Kriittisyyteen kasvattaminen samaistetaan tietokeskeiseen opettamiseen, eikä sen katsota johtavan myönteisiin kansalaisasenteisiin ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Demokratiakasvatusta käsittelevästä akateemisesta tutkimuksesta on valittu demokratiapolitiikkaan Suutarisen määrittelemät puitteet, joissa painotetaan yhteisten asioiden hoitamista, osallistumista koulussa ja kotikunnassa. Näin julkinen keskustelu demokratiakasvatuksesta supistetaan, vaikka näissä samoissa kirjoissa esiintyy myös laajempaa kriittistä tarkastelua esimerkiksi opettajanopintojen ja opetusmenetelmien ja oppimateriaalien sosiaalistavasta luonteesta. Pyrin tuomaan esiin miten demokratiapolitiikan diskurssissa jätetään käsittelemättä kaikki sellainen tutkimus, jonka kautta olisi mahdollista ajatella vaihtoehtoa osallistuvalla demokratiakäsitykselle ja suhtautua kriittisesti demokratiakasvatuksen puitteisiin. Demokratiapolitiikan diskurssissa demokratiakasvatuksen ongelmaksi nähdään korostunut poliittinen neutraalius kotikasvatuksessa ja koulutuksessa, sekä yhteiskunnallisen opetuksen vähäisyys. Oppilaiden ajattelullisten kyvykkyyksien syvempi arviointi sivuutetaan vetoamalla tutkimustuloksiin heidän hyvistä yhteiskunnallisista tiedoistaan. Demokratiakasvatusta on lopulta päätetty kehittää alaluokilla kokonaisuudella, jossa painotetaan yhteistyötä, ilmaisua ja konkreettista osallistumaan oppimista. Kansalaisille pyritään luomaan osallistumista edistäviä asenteita. Käytännön osallistumisen kautta osallistumisen tavan ja tottumuksen sisäistäminen, jota demokratiapolitiikan diskurssissa kehitetyt toimenpiteet tuottavat, näyttäytyy vallitsevaan järjestelmään sosiaalistavana, kun kriittisen ajattelun kehittämisestä ei ole asiakirjoissa viitteitä. Vertaan osallistumalla oppimista Paolo Freiren (Freire 2005) problematisoivaan opetusmetodiin, jossa on keskeistä oppia tarkastelemaan yhteiskunnallista tietoa ja suhteita kriittisellä ja luovalla tavalla.

Demokratiapolitiikan diskurssi ja toimenpiteet luovat tilanteen, jossa kansalaiseen sisäistetään suppea käsitys vallasta ja demokratian arvosta osallistumisena samalla heikentäen vaihtoehtojen ajattelua. Kansalaisen poliittiseen toimijuuteen kohdistuvaa ohjailua ei käsitellä, eikä se näydydytään vallankäyttönä, joten kansalaisen valta valtionhallinnon toimien valvojana heikkenee.

Aikaisempi tutkimus

Kari Palonen on artikkelissaan *”Demokratiapolitiikka” – demokratian epäpolitisoinnista* (Palonen) esittänyt kritiikkiä sitä käsitteellistämisen tapaa ja näkökulmaa kohtaan, joka demokratian kehittämiseen on *Demokratiapolitiikan suuntaviivat - keskusteluasiakirjassa* otettu. Hänen mukaansa jo sana demokratiapolitiikka latistaa demokratiaa, koska se tarkoittaa demokratian asettamista policy:n eli hallinnon toimenpiteiden kohteeksi luomalla keskitetyn demokratiahallinnon.

”Toisin sanoen demokratia latistetaan, vesitetään ja epäpolitisoidaan hallinnollistamalla se. Retorisesti käsite ”demokratiahallinto” on varsinainen oxymoron: demokratia on antiikista lähtien ollut nimenomaan vastavoima hallinnolle, sen poliittisen kontrollin ehto (Palonen.)

Palosen mukaan parlamentaristisen demokratian kautta pystytään parhaiten kontrolloimaan virkavaltaa. *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* ei kuitenkaan käsittele parlamentarismia eikä parlamentin toimintaedellytyksiä tai kehittämistä, vaan siinä keskitytään punnitsemaan uusia suoran osallistumisen muotoja. Parlamentarismi pysyy poliittisen järjestelmän ensisijaisena rakenteena, mutta suoraa demokratiaa pidetään kuitenkin tietyllä tavalla aidompana. Palonen huomioi, ettei sanaa parlamentti käytetä *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* -asiakirjassa muuten kuin ”Lastenparlamentti” ja vastaavissa asiayhteyksissä. Palonen erittelee erilaisia edustuksellisuuden malleja ja kritisoi mimeettistä edustuskonseptiota, jota katsoo asiakirjan implisiittisesti ajavan, sekä avaa sen vaikutusta äänestäjän asemaan. Vaihtoehtona suorille osallistumisen muodoille hän esittää dissensuskseen ja parlamentaarisiin menettelytapoihin pohjautuvia uudistuksia, joissa demokratia ei tulisi hallinnolle alistaiseksi. Palonen haluaa herättää keskustelun, mutta ei kehittele vaihtoehtoisia malleja pidemmälle. (Palonen.)

”Halutaan vahvistaa kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia täydentämään edustuksellista demokratiaa myös vaalien välillä (Oikeusministeriö 2009, 9.)”

Yllä olevaa viittausta *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* -asiakirjasta Palonen on käyttänyt esimerkkinä siitä, miten asiakirjassa parlamentarismi identifioidaan vaaleihin. Palonen painottaa kritiikissään demokratiapolitiikan suhdetta ja vaikutusta parlamentarismien toimintaedellytyksiin. Itse argumentoin, että vaalien välillä tapahtuva osallistuminen valtionhallinnon luomiin osallistumisen

kanaviin on vain funktio, jolla kansalaiset pyritään saamaan aktivoitua ja kokemaan, että he saavat vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Tätä kautta valtionhallinto yrittää lisätä poliittisen järjestelmän legitimitettiin. Uudet kanavat osallistumiselle ja vaikuttamiselle eivät sisällä mahdollisuuksia suoraan valtaan tai vaikuttamiseen, eivätkä tätä kautta häiritse parlamentarismia. Kansalaisen rooli poliittisen järjestelmän valvojana kuitenkin heikkenee, kun valtionhallinto saa välineitä sen poliittisen toimijuuden muokkaamiseen. Yhdyn Palosen kritiikkiin siinä, että asiakirjan osallistumispuhe luo byrokratian valtaa, ja kehittelen tätä ajatusta eteenpäin hallintavallan käsitteen kautta. En niinkään käsittele parlamentarismia ja tapoja kehittää päätöksenteon rakenteita, vaan pyrin tuomaan esiin demokratiapolitiikan diskurssissa rakentuvan, hallinnon valtaa vahvistavan vaihtoehdottomuuden osoittamalla, että tieteenalan demokratiaa käsittelevässä kirjallisuudessa on laajempi käsitys siitä, mitä kansalaisten valta on. Pyrin tuomaan esiin, miten kansalaisten poliittisen osallistumisen vähentyminen diskurssia määrittävänä ongelmanasetteluna supistaa keskustelua demokratian luonteesta.

Tomperin ja Piattoevan artikkeli *Demokraattisten juurten kasvattaminen* (Kiilakoski 2005, 247-286) on vastaus kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan. Siinä painotetaan, että osallistumisen lisäksi kansalaisten tulisi oppia olemaan kriittisiä hallinnon vallankäyttöä kohtaan ja osata politisoida asioita, joista ei puhuta poliittisina. Tärkeää on kyetä problematisoimaan myös demokratiakäsitys ja kansalaisen osa demokratiassa. Olen käyttänyt tätä artikkelia osoittamaan, että vaikka vaihtoehtoisia näkökulmia kansalaisen poliittiselle toimijuudelle tärkeisiin kyvykkyyksiin ilmenee suomalaisessa akateemisessa keskustelussa, ei niitä käsitellä valtionhallinnon asiakirjoissa demokratian ja demokratiakasvatuksen kehittämistä.

Aineisto ja rajaus

Demokratiapolitiikan keskeinen sisältö rajautuu luonnollisesti asiakirjoihin, joita sen puitteissa on julkaistu. Suomalainen demokratiapolitiittinen keskustelu on lähtenyt liikkeelle kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta 2003-2007. Olen käyttänyt *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraporttia* (Oikeusministeriö 2007) toissijaisena aineistona siltä osin missä siinä kuvaillaan politiikkaohjelmalle asetettuja tavoitteita, jotka ovat vaikuttaneet myöhemmin julkaistuihin demokratiapolitiikan asiakirjoihin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa tehtyä selvitystä *Suomen demokratiaindikaattorit* (Borg 2006) olen käyttänyt ensisijaisena aineistona käsitellessäni tiedon tuottamista ja valtionhallinnon roolia demokratiapolitiikassa. En ole käsitellyt koko selvitystä, vaan ainoastaan johdantoa, johtopäätöksiä, indikaattoreiden filosofista perustaa käsittelevää artikkelia, sekä ehdotusta suomalaisen demokratian mittaamisen indikaattoreiksi. Suurin osa indikaattoreiden teknisen toteuttamisen käsittelystä ei ole olennaista tämän tutkimuksen kannalta.

Demokratiapolitiikan suuntaviivat – demokratiapoliittinen keskusteluasiakirja (Oikeusministeriö 2009) on kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman jälkeen seuraava asiakirja, joka demokratiapolitiikassa on luotu. Siinä tarkoituksena on summata keskustelu, jota demokratian haasteista ja kehittämisestä on käyty. *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* -asiakirjasta olen ensisijaisesti analysoinut lukuja 1-5, joissa käsitellään demokratiapolitiikan luonnetta ja käsitteitä. Olen myös erityisesti käsitellyt lukuja 8 ja 12 eli lukuja, joissa käsitellään suoran demokratian muotojen kehittämistä ja vaalien välillä tapahtuvaa epämuodollista suoraa osallistumista sekä demokratiakasvatusta. Luvut edustuksellinen demokratia sekä sananvapaus, media ja demokratia olen rajannut tutkimuksesta, koska niissä tapahtuvat muutokset eivät ole keskeisiä kansalaisen poliittista toimijuutta ohjaavalle hallinnan järjestelmälle, jonka elementit pyrin tuomaan esiin. Tarkastelen uusia osallistumisen muotoja ja niiden suhdetta edustukselliseen järjestelmään, mutta en edustuksellisen järjestelmän sisäisiä muutoksia, koska uudet osallistumisen muodot ovat erillinen lisä, joka ei saa häiritä edustuksellista prosessia. *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* -asiakirjan (Oikeusministeriö 2009) pohjalta on tehty *Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa* (Oikeusministeriö 2010). Siinä määritetään julkisen vallan toimintalinjaa suhteessa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen. Tämä asiakirja toimii tutkimuksessa ensisijaisena aineistona siihen, mitä ovat demokratiapolitiikan seurauksena päätetyt toimenpiteet, kun taas *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* -asiakirjan kautta olen käsitellyt syitä ja selityksiä osallistuvan demokratian kehittämiseksi, sekä diskurssille ominaista tapaa todistella. Tutkimuksen pääaineistona toimii myös *Demokratiakasvatusselvitys* (Opetushallitus 2011) jossa esitellään suomalaisen demokratiakasvatuksen nykytilaa, kansalaisten poliittista tietotasoa sekä linjataan tarpeelliset toimenpiteet demokratiakasvatuksen kehittämiseksi. Demokratiakasvatusselvityksen kautta tutkin sitä, millaisia perusteluja ja millaista tutkimustietoa on käytetty perusteltaessa painotusta osallistuvaan demokratiakasvatuksen. Selvityksessä pyritään tuottamaan tietoa siitä, miten *Periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä Suomessa* linjattu osallistuva demokratiakasvatus toteutuu tällä hetkellä kouluissa. Tämän vuoksi en käsittele demokratiakasvatusselvityksessä toteutettua kyselytutkimusta, jonka näkökulma on osallistuvan demokratiakäsityksen mukainen. Käytän demokratiakasvatusselvityksen johtopäätöksissä esitettyjä toimenpide-ehdotuksia osoittaakseni sosiaalistavan luonteen, joka opetustapoihin sisältyy, sekä sen, ettei kriittistä ajattelua painoteta kasvatuksen päämääränä.

Demokratiakasvatukseen liittyy myös osallistava mediakasvatus, jossa käydään läpi median uusia muotoja sekä tiedon tuottamista. Olen rajannut mediakasvatuksen käsittelyn pois tutkimuksesta, ettei käsiteltävän aineiston määrä kasva liian suureksi.

Demokratiapolitiikan viidestä eri kehittämisalueesta edustuksellisen demokratian ja äänestämisen kehittämisen osa-alue demokratiapolitiikassa on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, koska siinä tapahtuvat toimenpiteet eivät määritä demokratiaa uudelleen, eivätkä vaikuta siihen käytöksen ohjaamiseen, jonka tutkimus pyrkii osallistumisen painottamisesta tuomaan esiin.

Edustuksellisen demokratian ja äänestämisen kehittämisen osa-alueessa toimenpiteinä on äänikynnysten tasoittaminen eri vaalipiirien välillä, vaalien suhteellisuuden parantaminen, sekä vaalirahoituksen kehittäminen avoimemmaksi. Näillä pyritään parantamaan luottamusta edustuksellisia toimijoita kohtaan. Äänestämisen väheneminen etenkin nuorten keskuudessa nähdään ongelmana, joten äänestämistä pyritään tekemään houkuttelevammaksi lisäämällä äänestyspaikkoja sekä tekemällä äänestämisestä vaivatonta. Selvitetään mahdollisuuksia verkkoäänestämisen kehittämiseen, sekä äänestysikärajan laskemiseen kunnallisvaaleissa. Myös erityisesti nuoriin ja maahanmuuttajiin kohdistuvaa vaaliedottamista vahvistetaan (Oikeusministeriö 2010, 10-11.)

Tutkimuksesta on rajattu pois myös demokratiapolitiikan kansalaisyhteiskuntaa koskevien toimenpiteiden käsittely, joista periaatepäätöksessä demokratiapolitiikan edistämisestä on mainittu seuraavasti: Kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden turvaamiseksi julkisen vallan rooli on säädöspohjaa, rahoitusta ja kansalaiskasvatusta vahvistamalla parantaa järjestöjen toimintaedellytyksiä. Osallistumisella kaikenlaiseen järjestötoimintaan nähdään olevan paljon yhteiskuntaa tukevia vaikutuksia ja se nähdään tärkeänä. Pyritään kehittämään hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuusmalleja, joista kumpikin osapuoli hyötyy, kuitenkin niin että kansalaisyhteiskunnan itsenäisyys säilyy (Oikeusministeriö 2010, 12.) Järjestöosallistumisesta ei mielestäni ole suurimmalle osalle kansasta kriittiseen näkökulmaan kasvattajaksi, koska niistä hyvin harvassa pohditaan syvällisesti kansalaisen roolia demokratiassa tai vaihtoehtoja vallitsevalle poliittiselle järjestelmälle. Sitä paitsi kansalaiset suuntautuvat eri järjestöihin peruskoulun ja lukion jälkeen, jolloin niissä omaksutut käsitykset ohjaavat järjestön valitsemista.

Katson, että demokratiapolitiikan ydin on sen uusissa painotuksissa, jotka ovat kansalaisyhteiskunnan keskittyminen osallistumaan oppimiseen, uudet suoran osallistumisen kanavat sekä demokratian mittaamisen ja kehittämisen keskittäminen omalle hallinnonalalleen. Tutkin miten nämä muutokset vaikuttavat vallan resurssien jakautumiseen ja valtasuhteisiin hallinnon ja kansalaisten välillä.

Tutkimus rajautuu käsittelemään vain niitä vallan muotoja, jotka olennaisimpina demokratiapolitiikan diskurssissa vaikuttavat kansalaisen kyvykkyyksien sekä kansalaisen ja valtionhallinnon suhteen muodostumiseen. Yhteiskunnan rakenteissa, käytännöissä ja luonnollisiksi

tulleissa puhetavoissa esimerkiksi talouden ja sosiaalisen elämän alueilla esiintyy valtasuhteita, jotka vaikuttavat kansalaisen toimintaan, mutta joita ei ole mahdollista tutkimuksen laajuudessa lähteä avaamaan. Koulutuksessa omaksuttu kriittinen tapa tarkastella ja arvioida yhteiskuntaa sekä valtaa yleensä auttaisi kansalaisia myös muilla elämän osa-alueilla näkemään politisoimista rajoittavien itsestäänselvyyksien läpi.

Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa toimii diskurssianalyysi, jossa puhetapojen katsotaan sisältävän vallankäyttöä.

Diskurssianalyysin taustalla on sosiaalisen konstruktionismin idea kielestä osana todellisuutta. Kieli ei siis vain viittaa todellisiin asioihin, vaan rakentaa ja muuttaa sosiaalista todellisuutta. Kielenkäytöllä luodaan puheen kohde antamalla sille merkityksiä. Diskurssianalyysille on ominaista pyrkiä tuomaan näkyväksi kulttuurisidonnaisia puhetavoissa piileviä oletuksia siitä, mikä on luonnollista (Jokinen 1993, 9-19.)

Diskurssianalyysissä kieli mielletään sosiaalisesti jaettuina merkityssystemeinä, joissa merkitykset muodostuvat suhteessa toisiinsa. Todellisuus ja kieli ovat yhteen kietoutuneita tavalla, jossa ei ole erotettavissa erillistä todellisuutta kielen ja merkityksen muodostuksen tuolla puolen.

Merkityssystemit rakentuvat yhdessä niitä ylläpitävien sosiaalisten käytäntöjen kanssa, eikä yksittäinen toimija voi helposti muuttaa prosessissa vakiintuneiden termien merkityksiä.

Diskurssianalyysissä sosiaalinen todellisuus käsitetään yleensä rakentumisen ja muutoksen prosessina, jossa käsitteellistämisen tapoja jatkuvasti uusinnetaan, mutta myös muutetaan.

Diskurssin ja ei-diskurssiivisen suhde voidaan käsittää niin, että vaikka ei-diskurssiiviset rakenteet ja maailma ovat olemassa myös ilman diskurssia, niin niillä ei ole merkitystä ilman suhdetta siihen.

Diskurssianalyysissä kiinnostus kohdistuu erityisesti siihen, miten faktoja ja kategorioita tuotetaan, sekä niihin tuottamisen tapoihin, joilla vallitsevia asian tiloja luonnollistetaan. Tutkijan tulee reflektoida omaa tapaansa käyttää käsitteitä, ettei itse tule uusintaneeksi vallitsevia itsestään selvyyksiä. Toisaalta tutkijan on kuitenkin käytettävä vakiintunutta kieltä ja oltava osana sosiaalista todellisuutta. Sosiaalinen todellisuus on sekä analyysin kohde, että tuote. (Jokinen 1993, 19-23)

"(...)Määrittelemme diskurssianalyysin sellaiseksi kielen käytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimukseksi, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä (Jokinen 1993, 9-10.)"

Tässä tutkimuksessa pyrin tuomaan esiin ne tavat puhua, argumentoida ja käyttää tieteellistä tutkimusta, joilla valtionhallinnon asiakirjoissa luodaan rajoitettua tapaa ymmärtää ja käsitellä

demokratiaa kansan valtana ja esitetään samalla valtionhallinnolle luotavat tavat ohjata kansan poliittista toimijuutta epäpoliittisena kansanvallan edistämisenä. Diskurssianalyysissä pyritään osoittamaan, millä tavalla diskurssi asettaa sääntöjä ja rajoja sille, mitä sen puitteissa voidaan sanoa ja pitää totuutena.

Sosiaalinen todellisuus voi periaatteessa jäsentyä lukemattomilla eri tavoilla, mutta jotkut jäsenystävät voivat vakiintuessaan tukahduttaa moninaisuutta, mikä nostaa valtasuhteet keskiöön (Jokinen 1993,11.)

Vallitseva diskurssi on vakiintunut itsestäänselvyys, jossa valta ja vastarinta ovat sekoittuneet toisiinsa. Valta tuottaa toimintaa (Jokinen 1993, 77.) Pyrin tuomaan esiin, miten demokratiapolitiikka hallitsevana diskurssina luo omasta näkökulmastaan itsestäänselvyuden ja tukahduttaa vaihtoehtoja käsittää demokratia. Samalla siinä tuotetaan toimintaa, eli kansasta pyritään luomaan osallistuvampi, mikä vaikuttaa kansalaisten ymmärrykseen vallan luonteesta. Tutkimusteoria käsittelee tarkemmin valtaa suhteena, jossa hallittavan itsehallinta tulee vaikuttamisen kohteeksi.

Tutkimusteoria

Hallinta (government) tarkoittaa hallinnan mentaliteetin (governmentality) tutkimuksessa nykyajalle tyypillistä vallankäytön muotoa, jossa keskitytään käytöksen ohjaamiseen (conduct of conduct) tiettyjen valittujen standardien eli normien puitteisiin. Hallintaa harjoittavat tahot ja auktoriteetit ovat moninaisia samoin kuin käytöksen eri osa-alueet joita pyritään hallitsemaan. Myös käytetyt normit ja hallinnan päämäärät vaihtelevat. Hallintaa ovat kaikki tarkoitukselliset yritykset muokata käyttäytymistä tiettyihin normeihin käyttämällä tiedon muotoja ja tekniikoita, joilla vaikutetaan toimijoiden haluihin, tarpeisiin, mielenkiinnon kohteisiin ja uskomuksiin. Siinä ihmisen tai ihmisjoukon käytös tulee rationaalisen harkinnan kohteeksi, joka katsoo sitä voitavan säännellä, suunnata, muotoilla ja ohjata tiettyihin päämääriin. Hallintaa analysoitaessa kiinnitetään huomio siihen, miten se saadaan aikaan, eli miten kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tiedon muotoja, hallitsemisen auktoriteetteja tai toimijuuksia, sekä tekniikoita ja muita keinoja käytetään (Dean 2010, 17-19.)

Hallinta on hyvin moraalista toimintaa siinä, että se pyrkii tuottamaan itsehallintaa, jossa yksilö ottaa vastuun omasta käytöksestään ja hallitsee itseään sisäistettyjen normien mukaisesti. Täten hallinnan problematiikkaan liittyy myös se, kuinka yksilö kykenee kyseenalaistamaan omaa käytöstään ja noudattamiaan normeja. Täten myös käytännöt, joita hallinnan kohde kohdistaa itseensä (practices of the self), ovat hallinnan analysoinnin kannalta merkityksellisiä. Nämä itsekäytännöt voivat olla hallinnan käytäntöjen muokkaamia, mutta yksilöllä on kuitenkin aina mahdollisuus myös luoda itseään ja käytöstä, mikä haastaa hallinnan tuottamat normit (Counter-conducts). Hallinta on

toimintaa, joka pyrkii muokkaamaan yksilön toiminnan kenttää eli vapautta. Erityisesti liberaali hallinnan muoto perustuu sille, että hallinnan kohde on vapaa toimija ja ajattelija, jonka toiminnan puitteita sitten muokataan, jotta hänet saadaan itse valitsemaan toiminta joka on hallinnan päämäärien mukaista (Dean 2010, 19-24.)

”Hallinnan analysointi on niiden käytäntöjen analysointia jotka yrittävät muokata ja muovata valinnan vapauksien, halujen, tarpeiden ja elintapojen kautta yksilöiden ja ryhmien toimintaa (Dean 2010, 20.)”

Sanalla governmentality on useampia merkityksiä. Se voidaan käsittää hallitsemisen taitona (art of government), eli miten jokin kohde saadaan tuotettua hallinnan alaiseksi ja miten hallinta pidetään yllä. Se on hallinnan subjektin systemaattinen ajattelutapa hallittujen objektien muokkaamiseen. Tärkein merkitys on ehkä kuitenkin se, että hallinta tuottaa hallituille tietynlaista mentaliteettiä, eli tapaa järkeillä ja suhtautua ongelmiin systemaattisesti. Tässä tarkoitetaan ajattelua kollektiivisena toimintana, jossa kaikki yksilöt tuntevat yleisen tiedon, uskomukset ja mielipiteet. Mentaliteetti on kokonaisuus ajattelun muotoja, jota ei voi arvioida ja ymmärtää sen itse luoman perspektiivin sisäpuolelta. Hallinnan käytäntöihin liittyvä tapa käyttää järkeä tulee itsestään selväksi osaksi hallittujen puhetapoja ja maailmankuvaa (Dean 2010, 24.)

”Hallinnan analyysi on kiinnostunut ajattelusta, joka linkittyy ja tulee osaksi teknisiä välineitä muokataksaan ja uudelleen muokataksaan käytöstä, sekä käytäntöjä ja instituutioita (Dean 2010, 27.)”

Käytännöllisyys ja teknisyys ovat ominaisia piirteitä hallinnan mentaliteetille. Hallintaa analysoidaan selvittämällä sen tuottamien käytäntöjen moninaisia suhteita siihen miten totuuksia muodostuu ja tuotetaan sosiaalisen, poliittisen ja kulttuurillisen elämän alueilla. Ihminen hallitsee itseään ja muita sen perusteella mitä hän pitää totuutena. Hallinta tuottaa myös uusia tapoja tuottaa totuutta. Hallinnan problematiikkaan liittyy vallan ja auktoriteetin lisäksi tärkeänä osana myös kysymyksiä yksilöllisyydestä ja identiteetistä. Valta, totuus ja identiteetti voidaan ajatella kolmeksi osa-alueeksi, joista hallinta muodostuu. (Dean 2010, 27) Hallinnan analyysi on tutkimusta, jossa pyritään selvittämään mitkä syyt luovat jonkin tietyn hallinnan käytäntöjen järjestelmän, uusintavat sitä ja muokkaavat sitä. Käytäntöjen järjestelmät (regimes of practices) ovat rutiineja ja institutionalisoituneita tapoja toimia ja ajatella tietyssä ajassa ja paikassa. Hallinnan analyysi pyrkii tuomaan esiin miten tällaiset itsestään selvytensä pidetyt tavat toimia eivät olekaan niin itsestään selviä, kun tarkastellaan millaiselle ajattelulle ja problematisoinneille ne perustuvat (Dean 2010, 30-31.)

”Tietyn käytäntöjen järjestelmän analysointi pyrkii vähintään osoittamaan sen synnyn, tutkimaan niitä monia lähteitä joista sen elementit ovat peräisin ja seuraamaan niitä moninaisia prosesseja ja suhteita joiden kautta nämä elementit on koottu yhteen suhteellisen vakaiksi muodoiksi organisaatioiden ja instituutioiden käytäntöjä. Siinä tutkitaan miten tällainen käytäntöjen järjestelmä nostaa esiin ja on riippuvainen tietynlaisista tiedon muodoista, sekä miten tämän seurauksena siitä tulee kohde reformia ja muutosta ajaville ohjelmille. Siinä huomioidaan miten tällä järjestelmällä on tekninen ja teknologinen ulottuvuus ja analysoi luonteenomaisia tekniikoita, instrumentaalisia ja mekanismeja, joiden kautta tällaiset käytännöt toimivat, joiden kautta ne pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa (Dean 2010, 31.)”

Jokaisessa yhteiskunnassa on paljon päällekkäisiä ja toisiinsa kietoutuneita käytäntöjen järjestelmiä, jotka kilpailevat ja toimivat yhdessä toistensa kanssa. Tämä on hyvä tiedostaa, vaikka se ei olekaan tässä tutkimuksessa olennaista. En pyri myöskään kuvaamaan miten käytäntöjen järjestelmiin vaikuttavat ohjelmat pyrkivät niitä reformoimaan, koska tarkastelun kohteena on tässä tutkimuksessa vain yhden käytäntöjen järjestelmän kehittyminen demokratiapolitiikan diskurssissa.

Hallinnan analysoinnissa keskeistä on kysyä miten hallinta erilaisissa järjestelmissä tapahtuu ja mitkä ovat tiettyä hallinnan muotoa ylläpitävät olosuhteet. Hallintaa tuottavia käytäntöjen järjestelmiä voidaan analysoida neljän teoreettisen ulottuvuuden kautta, jotka niissä aina esiintyvät. Nämä ovat näkyvyyden, tiedon, tekniikkojen ja identiteettien muodot. Näihin eri ulottuvuuksiin kuuluvien heterogeenisten elementtien välille muodostuu moninaisia suhteita jotka yhdessä luovat käytöstä ohjaavan vaikutuksen. Analyysin tarkoituksena on tuoda esille tällaiset suhteiden verkot, jotta vallan käyttöä voidaan arvioida (Dean 2010, 33-37.) Hallinnan analyysissä kysymys siitä, kuka hallitsee, ei ole keskeinen, koska sen kautta saadaan hyvin yksinkertaistavia vastauksia. Tärkeämpi kysymys on se, miten tietyt positiot luodaan auktoriteettia sisältäviksi, tietyt asiat luodaan hallinnan kohteiksi ja hallittaviksi, sekä miten tietyille toimijoille kootaan valtaa. Valta käsitetään jatkuvasti liikkeessä olevaksi tekniikoiden, käytäntöjen ja rationaliteettien kokonaisuudeksi, eikä valmiiksi nolla-summapeliksi, jossa tarkastellaan kuinka paljon valtaa millekin toimijalle on jakautunut. Hallinnan analyysissä tarkastellaan myös sitä, mitä hallinta saa aikaan, eli millaisiksi eri toimijoiden vapaudet ja kyvykkyydet käytäntöjen johdosta muotoutuvat (Dean 2010, 37-40.)

On olemassa neljä eri aspektia, joille hallinnan käytäntöjen järjestelmien eri elementit sijoittuvat ja joiden kautta systemaattinen analyysi tapahtuu. Ensimmäinen näistä on tutkittavalle hallinnan järjestelmälle ominaiset näkyvyyden muodot ja kentät, eli millä tavalla jotkut asiat tuodaan näkyviksi kohteiksi ja määritetään tietyllä tavalla, kun taas toiset piilotetaan eri tekniikoita käyttäen.

Esimerkiksi erilaiset kaaviot ja tilastot ovat tapoja visualisoida hallittavien asioiden kenttää. Hallinnan kohteiden tuottaminen näkyviksi tiedon kohteiksi on tärkeää, jotta voidaan määrittää mitä ja miten tulee hallita. Hallinnan toinen aspekti on siinä käytettävät tekniikat, joilla auktoriteetteja luodaan ja hallinta mahdollistetaan. Näihin kuuluvat erilaiset taktiikat, sanastot, mekanismit ja instrumentit, joilla muokataan, mitä hallittavien on mahdollista tehdä. Kolmas aspekti on hallintaan liittyvien ajattelun muotojen arviointi. Hallinta nojaa tiedon keräämiseen hallittavasta kohteesta ja myös tuottaa totuutta siitä, sekä sille. Hallinnan kohde pyritään saamaan omaksumaan järkeilyn, rationaalisuuden ja ajattelun muotoja, jotka sitten ohjaavat hänen toimintaansa. Toisaalta eksperttitietoa, järkeilyä ja laskelmoinnin muotoja käytetään hallittavien käytöksen ohjaamiseen muokkaamalla institutionaalista tilaa, rutiineja ja käytäntöjä, joissa nämä toimivat. Neljännessä aspektissa on kyse siitä, miten identiteettejä tuotetaan, tai paremminkin, miten hallittavia johdatellaan identifioitumaan johonkin suhteellisen valmiiseen ja pysyvään määritelmään, joka antaa hänelle tietynlaisen statuksen tai etuja, mutta myös vaatii siihen liitettävää käytöstä. Hallinta syntyy käytäntöjen järjestelmän elementtien välisten suhteiden kokonaisuudesta, jossa muutos yhdessä elementissä voi aiheuttaa muutoksia toisissa (Dean 2010, 40-44.)

Hallinnan tutkimuksessa on tärkeää erottaa, miten puhe ajettavista arvoista on osa hallinnan tuottamaa järkeilyä. Käytäntöjen kokonaisuudet eivät kuitenkaan ilmennä näitä arvoja, jotka ovat vain hallinnan naamioimisen ja oikeuttamisen keino, osa sen tuottamaa rationaliteettia. Ilmaistuja arvoja tulee arvioida sen mukaan, mikä on niiden funktio, sekä suhde muihin käytäntöihin. (Dean 2010, 46)

Hallinnan tutkimuksen tarkoituksena ei ole vapauttaa hallinnan kohteita, eli se ei jaa kriittisen teorian pyrkimystä ihmisten emansipaatioon. Se rajoittuu tarkastelemaan yksittäistä tietystä ajassa ja paikassa toimivaa hallinnan kokonaisuutta, eikä ota kantaa siihen onko pakottava, dominoiva, vapauksia luova ja rajoittava hallinta hyvää tai pahaa. Kaikki sosiaalinen organisoitu toiminta edellyttää jonkinlaista hallintaa, eikä mikään ole valtasuhteiden ulkopuolella. Hallinnan analyysi osoittaa millä tavalla yksilöiden ominaisuudet, kyvykkyydet ja vapaudet muotoutuvat hallinnan seurauksena. Se mahdollistaa hallinnan kritiikin ja kyseenalaistamisen tuomalla esiin vallan dominoivat rakenteet ja rakentumisen, sekä vaihtoehtojen ajattelemisen ja sitä kautta yksilön laajemman itsehallinnan. Hallinnan tutkimus siis auttaa havaitsemaan vallan vaikutuksen, mutta ei poista sen olemassaoloa. (Dean 2010, 47-49)

Syrjäytyneiden ja marginalisoitujen yksilöiden voimaannuttaminen aktiiviseksi parantamaan omaa asemaansa ja elämänlaatuaan on ollut 1960-luvulta lähtien suosittu keino tarttua yhteiskunnallisiin ongelmiin. Voimaannuttamisessa on olennaista, että yksilö voi osallistua demokraattiseen

päätöksentekoon ja oppia sitä kautta aktiiviseksi toimijaksi. Hallinnan tutkimuksen näkökulmasta voimaannuttaminen voidaan nähdä liberaalin hallinnan muotona, jossa yksilön itsehallintaa kehitetään samalla suunnaten tätä kohti hallinnolle suotuisia päämääriä (Dean 2010, 82-83.) Käsittelen suomalaista demokratiapolitiikkaa projektina, jossa keskeisenä tehtävänä on kansalaisten voimaannuttaminen aktiivisiksi poliittisiksi toimijoiksi. Aktivointi kuitenkin myös samalla luo kansalaiselle tietynlaisen käsityksen politiikasta ja vallasta, sekä toimii välineenä, jolla pyritään vahvistamaan poliittisen järjestelmän legitimitettiin. Barbara Cruicshank on tutkinut miten voimaannuttaminen välineenä yhteiskunnallisten ongelmien, kuten poliittisen apatian ratkaisemisessa tuottaa uudenlaisia valtasuhteita. Hänen mukaansa demokraattiseen kansalaisuuteen voimaannuttaminen on enemmänkin hallinnan strategia kuin ratkaisu poliittisiin ongelmiin. Hän puhuu hallinnon halusta voimaannuttaa (Will to empower). Yksilöistä muokataan kansalaisia kansalaistamisen tekniikoilla (Technologies of citizenship), jotka voivat olla diskursseja, ohjelmia tai muita taktiikoita, joilla yksilöistä luodaan poliittisesti aktiivisia ja itseään hallitsevia. Cruicshank ilmaisee sympatiaa hyväntahtoisia ohjelmia kohtaan, mutta on myös skeptinen sen suhteen, että radikaali tai osallistuva demokratia olisi ratkaisu vallan, epätasa-arvon ja poliittisen osallistumisen ongelmiin. Demokratia rajoittaa ja mahdollistaa muiden hallintomallien tavoin poliittista toimintaa, eivätkä demokraattiset hallinnan muodot ole välttämättä sen vapaampia ja idealistisempia tai vähemmän vaarallisia kuin muutkaan. Hän ei pidä mitään tiettyä demokratian muotoa ratkaisuna, vaan politiikan ja poliittisuuden, jatkuvien konfliktien ja kamppailun laajempaa tunnistamista ja käsittelyä. Demokratian teorioita hän pitää rakentavina diskursseina, jotka rajoittavat mitä on mahdollista ajatella, sanoa, tehdä ja olla demokratiassa. Halu voimaannuttaa ei ole itsessään hyvä tai paha, mutta sisältää mahdollisuuden sekä ylivaltaan että vapautteen (Cruicshank 1999,1-2)

"The Will to empower may be well intentioned, but it is a strategy for constituting and regulating the political subjectivities of the "empowered". (...) the objective of empowerment is to act upon another's interests and desires in order to conduct their actions towards an appropriate end; thus "empowerment" is itself a power relationship and one deserving of careful scrutiny (Cruicshank 68-9)

Cruicshank katsoo, että demokraattinen osallistuminen esitetään yleensä ratkaisuna jonkin puuttumiseen, kuten vallan, itsetunnon tai poliittisen tiedostuksen. Erityisesti kiinnostuksen kohteena ovat siinä sellaiset toimijat, jotka eivät aja omaa etuaan eivätkä osallistu poliittisesti. Demokraattiset hallinnan muodot ja yhteiskuntatieteelliset tiedon muodot tuottavat ja uudelleen tuottavat kansalaisia, jotka ovat kykeneviä hallitsemaan itseään ja toimimaan yhteistyössä muiden

kanssa. Kansalaiseksi ei synnytä, vaan ne tuotetaan. Cruicshank pitää kansalaistamisen teknologioina moninaisia osallistumis- ja demokratiahankkeita, joiden avulla demokratioissa pyritään korjaamaan kansalaisten puutteita. Hankkeiden tavoitteena on kasvattaa kansalaiset kykeneviksi auttamaan itse itseään, sekä hallita yhteiskuntaa hankkimalla kansalaisten vapaaehtoinen tuki sen instituutioille. Samalla kuitenkin vaikutetaan kansalaisten autonomiaan, mielenkiinnon kohteisiin ja haluihin. Kansalaisuuden teknologiat eivät estä autonomian toteutumista, mutta muokkaavat kansalaisten kyvykkyyksiä toimia itsenäisesti ja toimivat niiden kautta. Kansalaisuuden teknologiat ovat samanaikaisesti sekä vapaaehtoisia että pakottavia, ja demokraattinen kansalainen on sekä liberaalin hallinnan muodon seuraus että väline. (Cruicshank 1999, 3-4)

Cruicshankin mukaan poliittisuus itsessään muotoutuu uudelleen jatkuvasti, kun kansalaisia luodaan. Valta on läsnä kaikilla elämän alueilla, eikä poliittista, sosiaalista, julkista ja yksityistä voi erottaa toisistaan. Poliittista ei voi erottaa omaksi alueekseen pois sulkematta joitakin valtasuhteita. Poliittisuuden muotoutuminen uudelleen avaa myös uusia vallankäytön mahdollisuuksia. Kansalaisen luominen on erittäin poliittista, mutta se voidaan jättää käsittämättä sellaisena, koska siihen ei välttämättä liity poliittisuudelle yleensä tyyppillistä kiistanalaisuutta tai vastustusta. Kansalainen on kuitenkin vallankäytön tulos ja väline, eikä pelkästään politiikkaan osallistuja. Poliittisuuden muutos täytyy ymmärtää, jotta voi ymmärtää valtaa, joka kansalaisen rakentamiseen liittyy. Demokratian teorian tulisi mahdollistaa poliittisen käsittely muuttuvina mahdollisuuksina tavalla, joka ei ennalta määritä poliittista järjestelmää tai poliittisen toiminnan tilaa. Cruicshank pyrkii osoittamaan virheelliseksi käsityksen demokratiasta itsestään selvästi parhaana yhteiskuntamuotona. Demokratiassa vallitsevat suhteet ovat valtasuhteita, joita uusinnetaan jatkuvasti, eikä kansalaista demokratian toimijana voida vain olettaa, vaan sen muotoutumista on jatkuvasti arvioitava (Cruicshank 1999, 6-7, 17-18.)

1. Luku: Demokratian määrittäminen hallinnon tiedontarpeen mukaisesti ja kansalaisen asettaminen tiedon kohteeksi

1.1 Demokratian mittaaminen ja demokratiahallinnon luominen

Tässä luvussa käsittelen sitä, miten demokratia määritetään ja siitä aletaan tuottamaan tietoa osallistuvan demokratian näkökulmasta. Pyrin osoittamaan miten, valtionhallinnon mahdollisuudet ohjata ja muokata kansalaisen poliittista toimijuutta kasvavat.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa on vuonna 2006 toteutettu Suomen demokratiaindikaattorit -hanke, jonka päätavoitteena oli kansalaisvaikuttamisen indikaattoreiden määrittäminen, eli kansalaisten osallistumisen, asenteiden ja valmiuksien empiirinen kuvailu indikaattoreiden avulla. Indikaattoreiden rajauksiin vaikuttavat politiikkaohjelmalle asetetut tavoitteet ja pitkäjänteisen tiedon keräämisen on tarkoitus tukea demokratiapolitiikan edistämistä (Borg 2006, VII.) Demokratia on sisällöltään ja toteutumismuodoiltaan hyvin moniulotteinen asia, eikä sitä ole helppoa kiteyttää tyydyttävästi tutkimuksenkaan keinoin, saati luoda sen tilaa mittaavia indikaattoreita. Valtionhallinnon intressi demokratiaindikaattoreiden kehittämiseksi perustuu siihen, että se tarvitsee kriteereitä ja välineitä omien tavoitteidensa saavuttamisen arviointiin ja toimiensa suuntaamiseen. Näitä demokratian kehitystä koskevia tavoitteita ovat äänestysprosentin kohoaminen, koululaisten yhteiskunnallisen kiinnostuksen ja osallistumisen vahvistaminen sekä kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista elvyttävän järjestötoiminnan tukeminen. Suomen demokratiaindikaattorit -tutkimuksen tarkoituksena oli tuottaa suositus indikaattorikonaisuudesta, jota tulevaisuudessa seurataan systemaattisesti. Indikaattoreiden toivotaan vahvistavan tietopohjaa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman keskeisiltä sisältöalueilta (Borg 2006, 13- 14.) Näillä keskeisillä sisältöalueilla tarkoitetaan aktiivisen kansalaisuuden ja osallistuvan demokratian kehittämistä, joihin politiikkaohjelma painottui (Oikeusministeriö 2007, 2).

Tietoa alettiin siis tuottamaan valtionhallinnolle, jotta se kykenee arvioimaan, miten sen tavoitteet kansalaisten aktiivisuuden kehittämisessä toteutuvat ja kuten sanottu, tiedon keräämisen on tarkoitus tukea demokratiapolitiikan edistämistä. Katson, että toisessa ja kolmannessa luvussa käsittelemäni vaihtoehdottomuus, joka demokratiapolitiikan diskurssissa ilmenee, johtuu näistä ennalta asetetuista tavoitteista. Erityisesti *Demokratiapolitiikan suuntaviivat -keskusteluasiakirjassa* (Oikeusministeriö 2009), jonka tarkoituksena oli tunnistaa keskeisiä suomalaisen demokratian haasteita ja kehittämiskohteita, olisi pitänyt laadukkaan kansalaiskeskustelun synnyttämiseksi käsitellä demokratiaa laajemmin kuin vain aktiivista kansalaisuutta mittaavan tutkimuksen kautta.

Kuten tutkimusteoriassa on mainittu kansalaisen tulisi pystyä käsittämään poliittisuus muuttuvina mahdollisuuksina tavalla, jossa ei ennalta määritetä poliittista järjestelmää tai poliittisen toiminnan tilaa (Cruickshank 1999, 6-7). Katson, että demokraatiopolitiikalle on ominaista valtionhallinnon tavoite saada kansalaiset osallistumaan ja demokraatiaindikaattorien on tarkoitus tukea tätä tavoitetta tuottamalla tietoa näkökulmasta, jossa demokratian olemukselle keskeiseksi arvoksi on määritetty kansalaisten aktiivinen osallistuminen.

Sen lisäksi, että valtionhallinto määrittää kerättävän tiedon luonteen omien tavoitteidensa pohjalta, se myös keskittää demokratian kehittämisen omalle hallinnonalalleen ja alkaa seurata demokratian tilaa tarkemmin. Periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä on tehty päätös demokraatiahallinnon luomisesta:

Demokraatiahallinnon luominen tarkoittaa oikeusministeriölle keskitettäviä demokraatiatyön koordinoitua sekä aikaisempaa vahvemman tietopohjan keräämistä demokratian tilasta. Tutkimustiedon määrä demokraatiasta on riittämätön ja nähdään tarpeelliseksi pitkäjänteisen demokratian tilan seurannan ja arvioinnin aloittaminen (Oikeusministeriö 2010, 18-19.)

”Suomalaisen demokratian kehityssuuntia ja suomalaisen demokratian toimivuutta tulee jatkossa järjestelmällisesti seurata ja arvioida. Systemaattista tutkimustietoa tarvitaan vaaleista ja äänestämisestä sekä muusta poliittisesta osallistumisesta, kuntademokratiasta sekä kansalaisyhteiskunnan kehityssuunnista. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa hahmotettu demokraatiaindikaattorikonaisuus muodostaa toimivan pohjan pitkäjänteiselle demokraatiaseurannalle. Indikaattoriseuranta voidaan täydentää keskeisiin ongelmakohtiin keskittyvällä syventävällä tutkimuksella (Oikeusministeriö 2010, 18.)”

Tietopohjan vahvistamiseen demokraatiasta on periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä esitetty kolme konkreettista toimenpidettä, jotka kaikki käsittelevät tarpeellisen rahoituksen kohdistamista sektoritutkimuslaitosten, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja järjestöjen piirissä tapahtuvalle hallinnon ja järjestöjen kehittämistyötä tukevalle tutkimukselle, sekä demokratian tietopohjaa vahvistavalle perus- ja soveltavalle tutkimukselle. Myös Oikeusministeriölle turvataan demokraatiaseurannan koordinaatiovastuun edellyttämät määrärahat. Oikeusministeriö vastaa myös kansainvälisen demokraatiainstituutin IDEA:n arviointimenetelmällä toteutettavasta demokraatiarvioinnista 2012-2014, jonka pohjalta laaditaan ensimmäinen demokraatiopolitiinen selonteko 2010-luvun puolivälissä (Oikeusministeriö 2010, 20.)

En käsittele tässä IDEA:n arviointimenetelmää, koska luotujen demokratiaindikaattoreiden painotuksia tarkastelemalla voidaan saada riittävä kuva siitä, millaista tietoa demokratiasta kerätään. Pyrin tuomaan esiin, miten hallinnon tarve mitata demokratian tilaa on johtanut demokratian määrittelemiseen tämän tarpeen mukaisesti ennen varsinaista kansalaiskeskustelua aiheesta, ja kuinka hallinnon mahdollisuudet käyttää valtaa suhteessa kansalaisiin ovat lisääntyneet kansalaisen osallistumisen ja ajattelun tullessa tiedon kohteeksi. Valitun demokratian määrittelyn ytimessä on myös tapa ymmärtää kansalainen, jossa korostetaan kansalaisen kyvykkyyttä itsenäiseen päätöksentekoon samalla sivuuttaen poliittisena toimintana kansalaisen ajattelun muokkaamisen ja ohjaamisen instituutioiden toimesta. Indikaattorit ovat hallinnon väline ja vallan käytön voimavara, jonka avulla se voi suunnata toimenpiteitä kansan poliittiseen järjestelmään kiinnittymisen parantamiseksi. Indikaattoreista on toisaalta hyvin vähän hyötyä kansan vallalle, sillä niillä mitataan kansan itsensä asenteita ja mielipiteitä. Hallinto ottaa itselleen valtaa määritellä demokratia, tietää mikä kansan ajatteluun ja toimintaan vaikuttaa, sekä muokata olosuhteita, jotka kansaan vaikuttavat. Osallistumisesta ja positiivisista asenteista poliittista järjestelmää kohtaan tulee näin hyvää kansalaisuutta määrittäviä käyttäytymisnormeja, joiden sisäistymistä koulutuksessa ja käytännön vaikuttamisessa seurataan indikaattoreilla.

1.2 Demokratian määrittäminen, jotta sitä voidaan mitata

Kansainvälisesti vertaileva demokratiatutkimus perustuu behavioralistiseen tieteen malliin, jonka avulla demokratia voitiin saattaa empiirisesti ja tilastollisesti tutkittavaan muotoon. Demokratiaa täytyi yksinkertaistaa, jotta se sopi mitattavaksi ja vertailtavaksi (Borg 2006, 22.) Behavioralistisessa tieteenmallissa keskitytään tutkimaan havaittavaa käyttäytymistä, eikä mielen sisäisiä tapahtumia, joita ei voida havaita (Encyclopedia Britannica). Varsinaisen demokratiatutkimuksen lisäksi on olemassa hyvää hallintoa, kansalaisten demokratiakäsityksiä ja yhteiskunnan korruptoituneisuutta mittaavia tutkimustapoja, jotka tutkivat erikseen joitakin demokratialle tyypillisiä ominaisuuksia (Borg 2006, 23-24.) Demokratian keskeisiä osa-alueita tutkivat indikaattorit tarvitsevat perustakseen demokratian määritelmän, josta sitten johdetaan empiirisesti havainnoitavat ominaisuudet. Teoreettiset ja käytännölliset valinnat, joita määrittelyssä ja mittaustavoissa tehdään, vaikuttavat mittaustuloksiin (Borg 2006, 24.)

”Erilaiset demokratiakäsitykset pitävät sisällään erilaisia arvolähtökohtia ja koska erilaisista määritelmistä johdetut demokratiamittarit ovat täten normatiivisia, tulisi näiden taustaoletukset aina dokumentoida selkeästi (Borg 2006, 24.)”

Maija Setälän artikkeli *Demokratian käsite ja demokratian normatiiviset perusteet* (Borg 2006, 1-12) erittelee käsitteitä ja määritelmiä joita demokratiasta on käytetty. Antiikin demokratiakäsitys perustui pienien kaupunkivaltioiden itsehallintaan, jossa vain vapaille miehille oli oikeus osallistua politiikkaan. Moderni demokratiakäsitys on 1700-1800 lukujen vaihteesta ja sille on ominaista edustuksellisuuden periaate sekä kaikkien tietyllä maantieteellisellä alueella asuvien aikuisten yhtäläiset poliittiset oikeudet. 1900-luvulla demokratia on mielletty paljon positiivisempaan asiana kuin aikaisemmin, mutta samalla käsitteen merkitys on hämärtynyt. Poliittinen vapaus, osallistuminen, tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ovat kaikki merkityksiä joita demokratiaan liitetään. Liberaalista näkökulmasta demokratiassa korostetaan yksilön vapauksia ja oikeuksia, kun taas osallistuvassa demokratiassa pidetään tärkeänä yhteisöllisyyttä ja osallistumista.

Normatiivisten demokratian määritelmien rinnalle on kehitetty määritelmiä, joita voidaan soveltaa empiirisessä tutkimuksessa. Setälä vertailee Joseph Schumpeterin tieteelliseen arvovapautteen pyrkivää päätöksenteon instituutioihin keskittyvää määritelmää Robert Dahlin Polyarkia nimiseen demokratian määritelmään. Kummassakin vaali-instituutiot ovat keskeisessä asemassa ja ote demokratian määrittelyyn on kuvaileva. Polyarkian eduksi hän katsoo poliittisen järjestelmän kilpailullisuuden ja kaikkien aikuisten yhtäläisten oikeuksien painottamisen, joista Schumpeterin mallissa on mahdollista livetä rajoittamalla äänioikeutettujen määrää. Setälä pitää Polyarkiaa parempana pohjana demokratian mittaamiseen, koska se perustuu selkeälle arvopohjalle ja sopii hänen mukaansa näin myös demokratian laadun arviointiin (Borg 2006, 4-6.) Tarkastelen myöhemmin tarkemmin Polyarkian arvopohjaa, koska siihen liittyy tiettyjä tärkeitä oletuksia, jotka määrittävät demokratian luonnetta.

Setälä pitää institutionaalista lähestymistapaa kuitenkin riittämättömänä demokratian tilan mittaamiseen. Hän esittää, että demokratian laatua voidaan tarkastella siitä, miten sitoutuneita kansalaiset ovat demokraattiseen järjestelmään, kokevat sen tarjoamat vaikutusmahdollisuudet mielekkäiksi, sekä ovat kykeneviä ja halukkaita käyttämään niitä. Tätä kutsutaan kansalaisten kiinnittymiseksi poliittiseen järjestelmään. Demokratian institutionaaliset määritelmät heijastavat liberaalia käsitystä demokratiasta, eli niissä on suppea käsitys kansalaisten osallistumisesta ja ne korostavat vaalien merkitystä. Osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teoriat taas ovat lähtökohdiltaan normatiivisia ja niissä demokratia ymmärretään kansalaisten osallistumisena, vaikuttamisena ja julkisena keskusteluna. (Borg 2006, 6-7) Setälä pyrkii luomaan lähestymistavan demokratian määrittämiseen, jossa Dahlin institutionaaliseen käsitykseen liitetään demokratian toiminnallisia piirteitä eli julkinen keskustelu ja kansalaisten aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon. Instituutioiden tarjoamien vaikutusmahdollisuuksien mittaamisen lisäksi hän

katsoo demokratian laadun perustuvan kansalaisten kykyihin, asenteisiin ja osallistumishaluun. (Borg 2006, 10-12)

Polyarkian arvopohjaan kuuluu kaikkien aikuisten oikeus äänestää vaaleissa, oikeus asettua ehdolle ainakin useimmille kansalaisille, ilmaisunvapaus johon kuuluu vallitsevan ideologian kritisointi, mahdollisuus käyttää vaihtoehtoisia informaation lähteitä ja yhdistymisen vapaus järjestöihin jotka vaikuttavat hallituksen päätöksiin ja tavoittelevat hallitusvaltaa (Dahl 1989,233.) Polyarkia ottaa huomioon laajalti demokratian eri piirteitä, mutta tämän tutkimuksen kannalta on olennaisempaa, että siinä jätetään tarkastelun ulkopuolelle, onko kansa todella kyvykästä käyttämään valtaa. Vallalla tarkoitan tässä ensisijaisesti sitä, että kansalaiset ovat kykeneviä kriittisesti arvioimaan sisäistämäänsä arvojaan ja asenteita, joille heidän poliittinen aktiivisuutensa perustuu, eli hallitsemaan itseään.

Dahl katsoo tarpeelliseksi, että demokratia perustuu oletukselle yksilöiden autonomisuudesta eli, että ilman vahvoja todisteita jokaista kansalaista pidetään parhaana arvioimaan, mikä on hänen mielestään hyvää sekä hänen omien etujensa mukaista. Dahl haluaa tällä estää holhoavan vallankäytön ja erityisesti harvoin vallan. Ilman henkilökohtaista autonomiaa yksilö ei voi olla itse itsensä määrittävä ja moraalinen toimija (Dahl 1989, 100-101, 105). Dahlin oletus perustuu sen käytännöllisyydelle ja tarpeellisuudelle perusteltaessa kaikkien kansalaisten tasavertaisia vaikutusmahdollisuuksia (Dahl 1989, 105). Yksilön autonomisuuden oletamisessa ja korostamisessa piilee kuitenkin se ongelma, että siitä tulee tällä tavalla itsestään selvä taustaoletus, jota mittareissa ei käsitellä. Kansalainen siis määrittää korkeimmaksi auktoriteetiksi sen suhteen, mitä hän pitää arvokkaana ja mikä on hänen etujensa mukaista, mutta ei oteta huomioon että kansan ajattelua on voitu piilovaikuttaisesti ohjata tiettyyn näkökulmaan ja rajoittaa valinnan vaihtoehtoja, jotka hän kykenee hahmottamaan. Näin kansalainen tuki edelleen tekee itse omat valintansa, mutta valtaa hänellä on vain rajoitetusti. Jokaista kansalaista tulee tuki pitää lähtökohtaisesti autonomisena yksilönä, mutta ei sulkea pois demokratiaa käsittelevästä keskustelusta sitä mahdollisuutta, että kansan ajatteluun on vaikutettu. Ohjaavan vallankäytön seurauksena kansalainen luulee tekevänsä omat arvovalintansa, vaikka päätöksenteon prosessia on ohjattu. Poliittisen järjestelmän taholta voidaan kansalaiselle antaa itsestään kuva poliittisena vaikuttajana, vaikka samanaikaisesti muokattaisiinkin jatkuvasti yhteiskunnan koulutus- ja muita instituutioita sisäistämään häneen arvoja, eikä kasvattamaan häntä arvojen ajatteluun. Kansa voi siis olla kiinnittynyt vallitsevaan demokratiaan ulkoa opittuna kaavana ajatella ja toimia tavalla, jota hän ei ole valinnut, jolle hän ei tunne vaihtoehtoja, vaan pitää itsestään selvänä. Oletus kansalaisen autonomisuudesta mahdollistaa sen, ettei autonomiseen ajatteluun ja kriittisyyteen tarvitse kasvatuksessa kiinnittää huomiota.

Autonomian mittaaminen empiirisesti tai yleensä ottaen sen havainnointi ei ole helposti toteutettavissa, jos ollenkaan. Vaarana on, että keskittyminen niihin demokratian ilmenemismuotoihin, jotka ovat empiirisesti mitattavissa, kuten tietoihin, asenteisiin ja osallistumishaluun, luo ajattelutavan, jossa hyvä kansalaisuus pelkistetään näihin. Moraalisessa demokratiakäsityksessä demokratian empiiristä mittaamista ei katsota mielekkääksi, joten mittaamisen ei olisi pitänyt myöskään demokratiapolitiikassa olla ennalta määritelty lähtökohta, jos kansalaiskeskustelun demokratian kehittämistä olisi haluttu olevan kattavaa.

James M. Tarrant ja Tapio Puolimatka ovat kritisoineet Dahlin Polyarkiaa siitä, että siinä poliittisen järjestelmän jatkuvuus turvataan sosiaalistamalla sekä kansa että johtajat demokratian arvoon. (Dahl 1989 43-52, Puolimatka 1995, 140-145) Dahlin mukaan alitajuntaan sisäistynyt usko Polyarkian kriteereihin on pysyvämpi kuin yksilön omaan moraaliseen harkintaan perustuva valinta, joka voi myös muotoutua demokratian vastaiseksi. Koska yhteiskunta joka tapauksessa vaikuttaa yksilöiden tietoisuuteen muokkaamalla sosiaalista tilaa, on tämä parempi tehdä tietoisesti ja koko yhteiskunnan hyötyä ajatellen. Kansalainen kehittyy siis muilta osin täysin rationaaliseksi ja kriittiseksi, paitsi Polyarkiaa itseään kohtaan (Katso esim. Dahl & Lindblom 1953.) Puolimatka argumentoi tätä vastaan moraalisen demokratian näkökulmasta. Hän ei katso demokratian olevan mahdollinen jos kansalaisten arvoja manipuloidaan, koska jos kansa ei valitse omia arvojaan ei sen myöskään voida ajatella kykenevän valitsemaan arvoja, jotka ohjaavat yhteiskuntaa. Kansalaisten on koulutuksessa saatava kyky arvioida prosesseja, jotka ovat muokanneet hänen arvojensa muodostumista ja opittava itse vaikuttamaan niihin. Kansalaisten on oltava kykeneviä arvioimaan kriittisesti myös demokratiaa ja sen perustana olevia arvoja (Puolimatka 1995, 140-141.)

Polyarkiaan pohjautuvan osallistuvan demokratiakäsityksen ja moraalisen demokratiakäsityksen ero demokratian, eli kansanvallan olemuksen ymmärtämisessä on tälle tutkimukselle keskeinen. Moraalisessa demokratiassa demokratian arvon sisäistäminen ilman omaa harkintaa ei ole hyväksyttävää, koska tällöin se jää kriittisen ajattelun ulkopuolelle. Demokratia järjestelmänä ja ideaaleina epäpolitisoituu, kun valtionhallinto määrittelee kansan vallankäytön ja heikentää kansan mahdollisuuksia arvioida omien arvojensa ja demokratian perusteita.

1.3 Suomen demokratiaindikaattoreiden painotukset

Tarkoitukseni ei ole käydä läpi kaikkia indikaattoreita, joita selvityksessä on esitetty Suomessa demokratiasta kerättävän tiedon pohjaksi. Indikaattoreista suuri osa käsittelee vaalitutkimusta (Borg 2006, 325). En kuitenkaan tässä käsittele Indikaattoreiden vaali- ja puoluedemokratian aihealuetta, koska tutkimukseni rajautuu uusiin osallistumisen muotoihin ja osallistuvan demokratian kehittämiseen. Suomalaisessa demokratiapolitiikassa demokratia määritetään uudelleen painottaen

aiempaa enemmän niin sanottua vaalien välillä tapahtuvaa osallistumista. Indikaattoreiden kautta saatavan tiedon avulla arvioidaan demokratian toimivuutta, joten niihin tehdyillä painotuksilla on suuri merkitys. Niissä määritetään mitkä asiat kuvaavat toimivaa demokratiaa ja mihin tulee kiinnittää huomiota arvioitaessa demokratiaa.

”Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sisältörajoja mukailleen hanke keskittyy tässä vaiheessa mittareihin, jotka liittyvät lähinnä kansalaisten yhteiskunnalliseen osallistumiseen, yhteiskuntaa koskeviin tietoihin ja käsityksiin sekä osallistumisvalmiuksiin (Borg 2006, 19)”

Suomen demokratiaindikaattorit – tutkimuksen pääpaino on ollut kansalaisvalmiuksissa ja yhteiskunnallisessa osallistumisessa sekä näiden empiirisessä tutkimuksessa (Borg 2006, 324). Tuon esiin demokratiaindikaattoreiden kysymyksenasettelut ja keskityn lopuksi erityisesti siihen, mitä kansalaisvalmiudet tässä yhteydessä tarkoittavat. Tarkoitukseni on osoittaa, että arvojen ajattelu ja vallan luonteen ymmärtäminen eivät kuulu mitattavien valmiuksien joukkoon.

”Kvantitatiiviset aineistot ja niihin sovellettavat tilastolliset menetelmät eivät luonnollisesti tarjoa ratkaisua läheskään kaikkiin yhteiskuntatieteellisiin kysymyksiin tai demokratiaan liittyviin ongelmiin (Borg 2006, 315.)”

Suomen demokratiaindikaattorit – tutkimuksen lopussa on ehdotus tuleviksi indikaattoreiksi. Siinä painottuvat koko aikuisväestölle sekä tietyille kohderyhmille tehtävät kyselyt, joiden kautta on mahdollista saada melko kattava kuva kansalaisten subjektiivisista näkemyksistä ja asenteista politiikkaa, politiikan instituutioita ja toimijoita sekä osallistumista kohtaan. Toinen yleinen tietolähde ovat rekisterit, joiden kautta saadaan tieto vaali-, puolue- ja yhdistysohallistumisen määrästä. Tiedon keruun tiheys riippuu indikaattorista, mutta tapahtuu useimpien kohdalla vaalivuositain tai 2-4 vuoden välein.

Indikaattorit on jaettu yhdeksään aihealueeseen, jotka ovat vaali- ja puoluedemokratia, osallistuva demokratia ja sosiaalinen pääoma, järjestöosallistuminen, käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista, asenteet poliittisia toimijoita, instituutioita ja toimijoita kohtaan, informoidun kansalaisuuden kriteerit, demokratiakasvatus ja -koulutus, kuntademokratia sekä demokratia ja tasa-arvo. Käyn läpi aihealueittain mitä indikaattoreissa mitataan ja millaisia kysymyksiä kansalaisille niissä esitetään.

Käyn ensin läpi lyhyesti indikaattoreiden aihealueet, jotka eivät ole erityisen olennaisia tämän tutkimuksen kannalta. Aihealueessa demokratia ja tasa-arvo eritellään, miten äänestysosallistuminen ja vaaleissa ehdolle asettuminen vaihtelee iän, sukupuolen, alueen sekä kieli- ja kulttuurivähemmistöön kuulumisen mukaan. Kyselyaineiston kautta selvitetään mihin poliittisen

osallistumisen muotoihin eri sosiodemografiset ryhmät ottavat osaa, sekä kuinka moni on joskus asettunut ehdolle vaaleissa. Tässä käsitellään myös kuntien, valtion ja puolueiden luottamuselimiin valittujen henkilöiden jakautuminen sosiodemografisten taustatietojen mukaan (Borg 2006, 341.) Informoidun kansalaisuuden kriteerit aihealueessa seurataan kuntatasolla laajakaistayhteyksien määrää, kunnan käyttämää rahamäärää verkkopalveluihin, koulutus- ja kulttuurimenoihin käytettyä rahamäärää sekä kirjastojen lainauslukuja. Tämän lisäksi valtakunnallisella tasolla tehdyllä erityisryhmäkyselyllä kartoitetaan kansalaisten käytettävissä olevia medioita, niihin käytettyjä menoja, tarpeita median käytölle, median käyttöaikoja, luottamusta eri medioihin, sekä median merkitystä kansalaisten poliittisten valintojen suhteen (Borg 2006, 339.)

Osallistuva demokratia ja sosiaalinen pääoma

Tässä aihealueessa kysytään onko kansalainen ollut yhteydessä poliitikkoihin, kuinka usein, miksi ja mihin yhteydenpito on johtanut. Kansalaisten ja julkishallinnon vuorovaikutusta mitataan rekisteritiedoilla yhteydenotoista, sekä kuntalaisaloitteiden määrästä. Kansalaisten halukkuutta osallistuvan demokratian kanavien, kuten kuulemistilaisuuksien, suorien kannanottojen, kansalaisaloitteiden, kansan aloitteesta lähtevien kansanäänestysten käyttöön kysytään. Tähän aihealueeseen liittyy myös tietämys politiikasta -indikaattori, jota tutkitaan kansainvälisesti vertailukelpoisella kysymyspatterilla (Borg 2006, 336-337.) Oletan tämän tarkoittavan ICCS-tutkimusta, jota demokraatiopolitiikassa on yleensä käytetty kansalaisten poliittisen kyvykkyyden mittaamiseen. Käsitelen sen sisältöä tuonnempana. Uusia osallistumismuotoja mittaavaan indikaattoriin liittyy halukkuutta osallistuvampaan päätöksentekoon mittaava kyselyaineisto, jonka kysymyksiä ei ole eritelty tarkemmin, sekä kysymyksiä elektronisten keskustelu- ja osallistumismuotojen sisällöstä, laadusta ja laajuudesta. Aihealueen toisessa osiossa mitataan sosiaalista pääomaa (Borg 2006, 337.)

Järjestöosallistuminen

Järjestöosallistumista mitataan paikallisyhdistysten määrän, niiden jakautumisen eri toimialoittain, sekä määrässä tapahtuneen muutoksen mukaan. Yhdistyksille tehdään kysely jäsenmääristä, aktiivisista jäsenistä, sekä kysytään tuottavatko ne palveluita viranomaisille tai viranomaisten kustantamia palveluita kansalaisille. Kansalaisten näkökulmaa yhdistystoimintaan valotetaan kyselyllä, jossa on neljä kysymystä, jotka ovat: Kuinka monen yhdistyksen jäsen kansalainen on, millaiseksi koetaan yhdistysten vaikutus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, millaiseksi hän koee yhdistysten sisäisen demokratian, sekä osallistuuko vapaaehtoistoimintaan (Borg 2006, 337.)

Käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista

Nämä indikaattorit perustuvat kaikki kyselytutkimuksiin. Kansalaispätevyyttä kuvataan kysymyksellä kansan käsityksistä omista vaikutusmahdollisuuksistaan yhteiskunnassa sekä heidän käsityksistään siitä, miten hyvin edustukselliset päätöksentekoolimet ja puolueet toimivat. Kansalaisrooleja kartoitetaan kysymyksillä siitä, mitä kansalaiset pitävät hyvän kansalaisuuden kriteereinä ja kuinka tärkeänä elämänalueena he pitävät politiikkaa itselleen. Lisäksi kansalaisrooleja tarkastellaan luottamusmuuttujilla, jotka ilmeisesti tarkastelevat kansalaisten luottamusta yhteiskunnallisia toimijoita ja instituutioita kohtaan. Kansalaisten ideologista ajattelua kartoitetaan kysymyksillä sijoittumisesta oikeisto- vasemmisto ulottuvuudelle, suhtautumisesta keskeisiin poliittisiin asiakysymyksiin, sekä suhtautumisesta erilaisiin yhteiskuntaryhmiin ja arvoihin. Kansalaisten identiteettien kartoittamiseksi kysytään samaistuvatko he ensisijaisesti omaan kuntaan, Suomeen, Eurooppaan vai koko maailmaan ja millä tasoilla erilaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä tulisi ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan (Borg 2006, 337-338.)

Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan

Ensimmäiset indikaattorit käsittelevät kiinnostusta politiikkaan, sekä luottamusta ja arvostusta demokratiaa kohtaan, loput luottamusta poliittisiin instituutioihin, virkamiehiin, puolueisiin, kansalaisliikkeisiin sekä tyytyväisyyttä edellisen hallituksen aikaansaannoksiin (Borg 2006, 338.)

Demokratiakasvatus- ja koulutus

Ensimmäiset kaksi indikaattoria kuvaavat rekistereistä saatavaa tietoa yhteiskunnallisen opetuksen määrästä ja sisällöstä pääpiirteittäin. Seuraavat kolme kysyvät nuorten osallistumisesta oppilaskunta- sekä muuhun kansalais- ja yhteiskunnalliseen toimintaan koulussa sekä koulun ulkopuolella ja aikovatko osallistua tulevaisuudessa. Kolmas aihealueen sisäinen kokonaisuus käsittelee oppilaitosten ilmapiiriä, eli kokevatko oppilaat saavansa ilmaista mielipiteitä ja miten heidän mielipiteensä otetaan vastaan, sekä millainen käsitys nuorilla on oppilaitoksiensa viihtyvyydestä, omista vaikutusmahdollisuuksistaan niissä ja arvioinnin oikeudenmukaisuudesta. Ilmapiiriin liittyy myös kysymyksiä suvaitsevaisuudesta, eli millainen käsitys oppilailla on eri yhteiskuntaryhmien asemasta ja maahanmuuttajien oikeuksista. Demokratiakasvatuksen aihealueeseen kuuluu yhtenä indikaattorina yhteiskunnallista tietoa ja taitoa mittaava valtakunnallinen koe. Viimeiset kaksi indikaattoria käsittelevät oppilaitosten yhteiskunnallisen kasvatuksen vaikutusta nuorten omaksumiin kansalaisen aktiivisuuteen liittyviin käsityksiin. Ensimmäinen mittaa miten tärkeänä oppilaat pitävät tavanomaista ja sosiaalista vuorovaikutusta

korostavaa kansalaistoimintaa ja toinen julkisen vallan ja perheen/sukuyhteisön tehtävää sosiaalisen turvallisuuden alueella (Borg 2006, 339-340.)

Kuntademokratia

Äänestysaktiivisuutta mitataan sukupuolen, äänestysalueen ja iän mukaan. Muuten kuntalaisten osallistumisesta kysytään millä tavoin he pyrkivät vaikuttamaan kunnan asioihin ja mihin järjestöihin tai puolueisiin he osallistuvat. Kuntalaisten käsityksiä omista vaikutusmahdollisuuksistaan, käsityksiä kunnallisesta päätöksenteosta ja kiinnostusta kunnallispolitiikkaa kohtaan kysytään. Edustuksellisen demokratian vetovoimaa kuntatasolla mitataan kunnallisvaaliehdokkaiden lukumäärällä, kuntalaisten halukkuudella ottaa vastaan luottamustoimia, luottamushenkilöiden halulla jatkaa tehtävässään. Taustatietona näille on yhtenä indikaattorina kunnallisten luottamustoimien kokonaismäärä. Otetaan myös havainnoinnin kohteeksi luottamushenkilöiden sosiaalinen edustavuus iän, sukupuolen ja muiden muuttujien mukaan, sekä luottamushenkilöiden käsitykset omista vaikutusmahdollisuuksistaan ja kunnallisesta päätöksentekokulttuurista (Borg 2006, 340-341.)

1.4 Indikaattoritieto kansalaisten hallinnan välineenä

Indikaattoreilla mitataan ensisijaisesti kuinka paljon kansa osallistuu poliittisesti eri kanavien kautta, miten he suhtautuvat eri kanaviin ja miten he kokevat oman toimintansa mielekkyyden ja vaikuttavuuden. On keskitytty myös sen mittaamiseen, miten kansalainen kokee oman suhteensa politiikkaan, poliitikkoihin ja julkiseen valtaan. Positiivisen suhtautumisen politiikkaan ja vaikuttamiseen ajatellaan olevan osallistumisen edellytys ja osa valmiuksia osallistua. Kuten Setälän artikkelissa mainittiin, demokratian laatua aletaan tarkastella sen kautta, miten kiinnittynyt kansa on poliittiseen järjestelmään. Tällaisessa lähestymistavassa ei kuitenkaan oteta huomioon, että kansalaiset voidaan sosiaalistaa uskomaan demokratian arvoon ilman vaihtoehtojen punnitsemista, mikä johtaa sen sisäistämiseen ilman varsinaista valintaa. Tämän vuoksi katson, että indikaattorit luovat yksinkertaistavan käsityksen niin sanotusta demokratian laadusta. Vaikka kansan uskoisi uusiin osallistumismahdollisuuksiinsa, osallistuisi aktiivisesti ja luottaisi poliittiseen järjestelmään, ei se tarkoita, että kansalaiset osaisivat arvioida itse demokratiaa, eli ymmärtää sen poliittisena ja kiistanalaisena. Kansalaiset voivat olla käytännössä täysin tiedostamattomia hallintavallan suhteen, joka ohjaa heidän omaa poliittista toimijuutta ja indikaattorit näyttävät silti demokratian olevan laadukasta, kunhan kansalaiset haluavat osallistua hallinnon sille muokkaamiin vaikuttamistilanteisiin, ilmaisevat mielipiteitään, tuntevat perusfaktat poliittisesta järjestelmästä ja arvostavat vallitsevaa demokratiaa. Demokratian mittarit eivät ota huomioon, että kansan

osallistuminen ja mielipiteet voivat olla pinnallisesti omaksuttuja, eivätkä välttämättä perustu muulle kuin koulutuksessa sosiaalistamalla sisäistetyille totunnaisille tavoille ajatella.

Sen lisäksi, että mitataan kansalaisten mielipiteitä osallistumista, politiikkaa ja politiikan toimijoita kohtaan mitataan heidän kyvykkyyttään ja tietojaan. Suomessa ei tällä hetkellä ole valtakunnallista yhteiskuntatietoa mittaavaa koetta tai säännöllistä otantatutkimusta (Borg 2006, 227).

Demokratiapolitiikan asiakirjoissa on kansalaisten poliittisesta kyvykkyydestä puhuttaessa käytetty ICCS-Tutkimusta (Esim. Opetushallitus 2011, 18-20), sekä sen edeltäjää Civic- tutkimusta (Esim. Oikeusministeriö 2009, 156-157), jotka ovat kansainvälisiä vertailututkimuksia poliittisen osaamisen tasosta.

ICCS-tutkimuksen tarkoituksena on mahdollistaa maiden välisten erojen hahmottaminen koulutuksen rakenteessa sekä oppimistuloksissa. Siinä mitataan kansalaistietoutta, sekä kansalaisten asenteita osallistumista ja poliittisia toimijoita kohtaan (civic knowledge and attitudes). Kaikissa osa-alueissaan se mittaa tietoja sekä analyysi- ja järjkeilykykyjä (Kerry ym. 2009, 44). Tutkimuksen kysymyksenasettelut ovat hyvin yleisiä ja kuvaavat tietotasoa politiikan yleisistä rakenteista ja ideoista. Tutkimuksessa kysytään esimerkiksi: Miten julkinen keskustelu voi hyödyttää yhteiskuntaa? Mikä esitetyistä vaihtoehtoista on kansainvälisen ihmisoikeusjulistuksen päätarkoitus? Mikä on ammattiyhdistysten tärkein tehtävä? (Schulz ym. 2010, 63.) Yleistieto ja kyky ajatella ovat toki tärkeitä ja toimivat pohjana kriittiselle ajattelulle, mutta tällaisen tutkimuksen pohjalta ei voida vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä vastanneiden kyvyistä arvioida kriittisesti valtaa ja sen rakenteita. Moraalisessa käsityksessä demokratiasta aidosti kriittisen kansalaisen tulisi kyetä arvioimaan omien uskomustensa perusteita, sekä haastamaan vallitsevat itsestäänselvyydet. ICCS-tutkimuksen kysymykset etsivät oikeita vastauksia, mutta eivät mittaa kykyä hahmottaa teoreettisia vaihtoehtoja, jotka ovat poliittisen valtavirran ulkopuolella. Moraalisen demokratiakäsityksen näkökulmasta mittaaminen antaa siis kuvan vain muutamista suvereenille kansalaiselle välttämättömistä kyvyistä ja ominaisuuksista. Indikaattoreiden tarpeellisuutta perustellaan osittain sillä, että kansalaiset hyötyvät niiden tuottamasta tiedosta.

”Tiedolla demokratiasta on kysyntää. Kansalaiskeskusteluun tarvitaan selkeää ja luotettavaa tietoa, jonka avulla mielipiteenmuodostukselle ja kansalaisten omassa yhteiskunnallisessa toiminnassa tekemille päätöksille luodaan riittävän vankka pohja (Vaalitutkimus.fi.)”

Instituutioiden toimivuuden mittaaminen ja kansainvälinen vertailu luo toki tärkeää tietoa, jonka pohjalta kansa kykenee arvioimaan demokratian ja yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen tilaa. Kansalaiset eivät kuitenkaan tarvitse tutkimustietoa omasta ajattelustaan, eivätkä siitä millaisin

perustein he itse osallistuvat politiikkaan tai tekevät päätöksiään. Heidän tulee kyllä olla kykeneviä arvioimaan taustaoletuksia, joille heidän toimintansa perustuu, mutta ulkoinen mielipiteiden mittaaminen, johon demokratiapolitiikan indikaattorit keskittyvät ei kuitenkaan auta siihen. Indikaattoritieto onkin enemmän valtionhallintoa varten.

”Kyselyaineistoja tarvitaan, mikäli halutaan tietää mitä kansalaiset ajattelevat ja millaisin perustein he osallistuvat politiikkaan ja tekevät omia yhteiskunnallisia valintojaan (Vaalitutkimus.fi).”

”Politiikan ja hallinnon päätöksentekijät kaipaavat tietoa, joilla on merkitystä yhteiskunnan kehittämisen ja konkreettisten ongelmien ratkomisen kannalta (Vaalitutkimus.fi).”

Arvioinnin ja toimenpiteiden kohde kääntyy vastakkaiseksi, kun kansan osallistumisesta ja mielipiteistä tulee tiedon kohde. Indikaattorit ovat ensisijaisesti hallinnon väline, joka altistaa kansalaisten mielipiteenmuodostuksen demokratian toimivuudesta ja omasta roolistaan siinä kohteeksi, jota voidaan pyrkiä ohjaamaan siitä saadun tiedon pohjalta. Valtionhallinto toki arvioi myös kansalaisten mielipiteiden perusteella poliittisen järjestelmän rakenteita ja pyrkii kehittämään niitä osallistumista tukeviksi, mutta saa myös välineen kansalaisten mielipiteiden ja toiminnan ohjailuun. Valtionhallinto pystyy tätä kautta arvioimaan ja muokkaamaan sitä tapaa, jolla kansalainen arvioi politiikan toimijoita ja rakenteita. Esimerkiksi yhteiskunnallisen opetuksen painopisteitä voidaan muuttaa enemmän käytännön toiminnan kautta vallitsevan poliittisen järjestelmän arvomaailmaan sosiaalistaviksi, jos kansalaisten osallistumisessa tai kiinnittymisessä yhteiskuntaan havaitaan heikkenemistä. Valtionhallinnon tulisi tarvita tietoa vain kansan mielipiteistä, jotta se voi noudattaa niitä, ei siitä mikä vaikuttaa niiden muodostumiseen. Varsinkin, kun valitussa demokratiakäsityksessä oletetaan, että kansa kykenee tekemään omat valintansa ja on poliittisen järjestelmän ylin vallankäyttäjä, ei ole mitään hyvää syytä sille, että hallinnon tulisi saada tietoa valintoihin vaikuttavista tekijöistä. Väitän, että demokratiapolitiikalle on kuitenkin luonteenomaista juuri valtionhallinnon mahdollisuuksien vahvistuminen kansan vallankäytön ohjaajana.

”Politiikkaohjelman sekä muiden hallinnollisten ja poliittisten tahojen määriteltäviksi jäävät demokratian toteutumisen normatiiviset kriteerit eli rajojen asettaminen sille, milloin demokratia toimii julkishallinnon kannalta riittävän hyvin ja milloin jotkin tunnusmerkit vaativat yhteiskunnan reagointia asiaan. Indikaattoreiden päätehtävänä tulee olla mahdollisimman luotettavan ja tarkan sekä tieteellisesti pätevän tietopohjan tarjoaminen demokratiapolitiikalle (Borg 2006, 326.)”

Indikaattoreilla saavutettava tietopohja on kyllä tieteellisesti pätevä, mutta koska indikaattoreita muodostettaessa on jo määritelty niillä kuvattavan demokratian luonne, tarjoavat ne tuloksia vain sen tyyppisestä demokratiasta. Demokratiapolitiikan puitteissa käytävää keskustelua on rajoitettu näin luomalla tietopohja, joka lähtökohdiltaan käsittää demokratialle keskeisenä osallistumisen, eikä mahdollista laajempaa keskustelua demokratian arvosta. Julkishallinto on demokratian kehittämisen eli demokratiapolitiikan alullepanija ja edistäjä, joka määrittää demokratian luonteen, milloin demokratia toimii ja milloin sen toimintaan tulee puuttua. Se saa välineet hallita kansaa luomalla kyvykkyksiä osallistua, osallistumisen kanavia sekä samalla muokkaa kansan käsitystä siitä mitä valta on.

”Asiantuntijuus on vaikutusvaltaa. Se ei vain kytke pohdintoja yhdessä paikassa toimintaan toisessa, vaan lupaa myös yhdenmukaistaa hallittavien itsehallinnolliset kyvyt poliittisten vallanpitäjien päämääriin pikemmin taivutellen, valistaen ja houkutellen kuin pakolla (Miller and Rose 2008,299.)”

Hallinnan analyysissä kysymys siitä, kuka hallitsee, ei ole keskeinen, koska sen kautta saadaan hyvin yksinkertaisia vastauksia. Tärkeämpi on kysymys siitä miten tietyt positiot luodaan auktoriteettia sisältäviksi, tietyt asiat luodaan hallinnan kohteiksi ja hallittaviksi, sekä miten tietyille toimijoille kootaan valtaa. Hallinnan kohteiden tuottaminen näkyviksi tiedon kohteiksi on tärkeää, jotta voidaan määrittää mitä ja miten tulee hallita. Hallinta nojaa tiedon keräämiseen hallittavasta kohteesta ja myös tuottaa totuutta siitä, sekä sille. Hallinnan kohde pyritään saamaan omaksumaan järkeilyn, rationaalisuuden ja ajattelun muotoja, jotka sitten ohjaavat hänen toimintaansa. Toisaalta eksperttietoa, järkeilyä ja laskelmoinnin muotoja käytetään hallittavien käytöksen ohjaamiseen muokkaamalla institutionaalista tilaa, rutiineja ja käytäntöjä joissa nämä toimivat (Dean 2010, 40-44.)

Politiikan ja hallinnon päätöksentekijöille syvällinen jatkuvasti kerättävä tieto kansan mielipiteistä ja osallistumisesta toimii hyvänä peilinä kansalaisiin suunnattujen toimenpiteiden vaikutuksista. Hallinto voi pyrkiä tiedon pohjalta muokkaamaan olosuhteita, jotka vaikuttavat yksilöiden tai ennemminkin tiettyjen osallistumisen normista poikkeavien kohderyhmien ajatteluun ja toimintaan. Hallinta perustuu nimenomaan siihen, että yksilöt ovat vapaita valitsemaan itse miten toimivat, mutta eivät osaa ajatella kaikkia vaihtoehtoja, ja rakenteet, joissa he toimivat on muokattu ohjaamaan heitä hallinnon päämäärien mukaiseen toimintaan. Katson että demokratiapolitiikan seurauksena kansalaisista tulee yhä enenevässä määrin hienostuneiden toimenpiteiden kohde, joilla valtionhallinto pyrkii saamaan heidät osallistumaan indikaattoreiden mittaamalla tavalla, jotta poliittisen järjestelmän legitimitettiin saadaan vahvistettua.

Kansalaisten mielipiteet ja osallistuminen otetaan indikaattoreissa demokratian toimivuuden määrittäjiksi. Kansalaiset nostetaan tällä ikään kuin korkeimmaksi auktoriteetiksi, jonka mieltymyksiin demokratiaa muokataan. Heistä luodaan itselleen kuva kyvykkäänä toimimaan poliittisesti, mitä perustellaan yksinkertaistavalla tutkimustiedolla. Kansan kyvykkyyttä käyttää mielikuvitusta hahmottamaan vaihtoehtoisia demokraattisia järjestelmiä, sekä kykyä autonomiaan, eli kykyä arvioida omien arvojensa ja asenteidensa perusteita ei oteta huomioon. Ongelmaksi jää, onko kansalainen valinnut näkemyksensä ja mielipiteensä autonomisesti vaihtoehtoja punniten, vai onko häntä ohjattu hallinnon kannalta suotuisaan näkemykseen demokratiasta ja sisäistämään toimintatapoja sosialisointia kautta ilman omaa harkintaa? Viimeisessä luvussa käsittelemme demokratiakasvatusta ja sitä voidaanko kansalaisten katsoa sen kautta saavan riittävät kyvykkyydet kriittiseen ajatteluun.

2. Luku: Demokratiapolitiikan diskurssin rajoitettu näkökulma

2.1 Osallistuva demokratia ennalta valittuna näkökulmana ja moraalinen demokratiakäsitys vaihtoehtoisena tapana ymmärtää demokratia

Tässä luvussa käsittelen demokratiapolitiikan diskurssia, osallistumisen termistöä, sekä kehitettäviä uusia osallistumisen muotoja. Erittelen puhe- ja todistelutapoja, jotta diskurssin todelliset toimenpiteet ja motiivit voidaan erottaa ilmaistuista. Vertaan myös demokratiapolitiikan näkemystä demokratian ongelmista ja ratkaisuista Pierre Rosanvallonin näkemyksiin, jotta saadaan esille miten politiikantutkimuksessa demokratiaa käsitellään laajemmin.

Demokratiapolitiikka käynnistettiin Suomessa Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa 2003-2007. Se oli kansallinen demokratiahanke, jonka pääpaino on ollut aktiivisen kansalaisuuden ja osallistuvan demokratian kehittämisessä (Oikeusministeriö 2007, 2.) Tämän jälkeen kansalaisvaikuttamisen edistämiseen tähtäävää työtä on jatkettu oikeusministeriön koordinoimana ja aiheesta on julkaistu *Demokratian suuntaviivat – demokratiapoliittinen keskusteluasiakirja*, jossa pyritään tunnistamaan keskeisiä suomalaisen demokratian haasteita ja kehittämiskohteita sekä kokoamaan niitä koskevaan keskusteluun. Demokratiapolitiikan keskustelun ja valmistelun painopiste on ollut kansalaisten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisessa (Oikeusministeriö 2009, 9.) Se, että demokratian kehittämiseen on alusta asti valittu näkökulma, jossa painotetaan osallistuvan demokratian kehittämistä, tuodaan selvästi esille, mutta asiakirjoista on hyvin vaikeaa päätellä, mitä tämä rajaaminen on jättänyt tarkastelun ulkopuolelle. Argumentoin, että näkökulman asettaminen ennakolta rajoittaa demokratiasta käytävää kansalaiskeskustelua, kun kaikkia vaihtoehtoisia demokratiakäsityksiä, joiden kautta demokratiaa ja osallistumista voitaisiin kehittää, ei tuoda tasavertaisina vaihtoehtoina esille julkiseen keskusteluun. *Demokratiapolitiikan suuntaviivat – keskusteluasiakirjassa* julkiseen keskusteluun tuodaan valmiiksi pureskeltu osallistuvaa demokratiaa tukeva ja sen puolesta argumentoiva näkökulma demokratian kehittämiseen.

Jotta suomalaisen demokratiapolitiikan diskurssin yksipuolisuus tulisi esille, tuon esiin osallistuvalla demokratiakäsitykselle vertailukohdaksi moraalisen demokratiakäsityksen. Sen näkökulmaa demokratiaan esiintyy paljon erityisesti suomalaista kansalaiskasvatusta, sekä demokratian ja kasvatuksen välistä suhdetta käsittelevissä tutkimuksissa, joita käsittelen tarkemmin kolmannessa luvussa.

Eri moraalidemokraattisia ideaaleja yhdistää se, että niissä luotetaan yksilön moraaliseen ajatteluun poliittisessa toiminnassa, eli katsotaan, että yksilöiden tulisi tehdä valinnat, jotka vaikuttavat poliittisiin päätöksiin. Valtion roolina on kasvatuksen kautta auttaa yksilöitä kehittymään täyteen potentiaaliinsa etenkin suhteessa laajoihin mahdollisuuksiin ajatella yhteiskuntaa ja poliittisuutta (Tarrant 1989, 19-20.) Moraalidemokraattisessa käsityksessä korostetaan demokratiaa arvoina, jotka toteutuvat kansalaisten luonteessa ja poliittisessa prosessissa, eikä arvovapaina institutionaalisina järjestelyinä, tai empiirisesti mitattavana toimintana. Siinä on tärkeää kansalaisten moraalinen vastuullisuus poliittisina toimijoina, joka perustuu autonomiaan ja kriittiseen rationaalisuuteen. Moraalidemokratiassa on keskeistä arvojen ajattelun ja moraalisen vastuun korostaminen, johon valistunut poliittinen osallistuminen perustuu (Puolimatka 1995, 42-43.) Kriittisen kansalaisen täytyy olla autonominen eli itseään hallitseva. Tämä tarkoittaa, että hän on oman ajattelunsa kautta sisäistänyt arvot, päämäärät ja halut, jotka ohjaavat hänen toimintaansa. Se, millä tavalla yksilön vakaumukset syntyvät, on olennaisinta autonomian kannalta. Sosiaalistumisen ja indoktrinaation kautta sisäistetyt vakaumukset eivät ole autonomisesti hankittuja silloin, kun sisäistyminen tapahtuu estäen ja heikentäen kykyä kriittisen itsereflektion kautta arvioida näitä vakaumuksia. Kansalainen, jonka ajattelun muodostumista on ohjattu ulkopuolelta, on poliittisena osallistujana enemmänkin jonkun muun vallankäytön resurssi. Kansa voi näin menettää vallan demokratian käytäntöjen pysyessä samana. Kansalaisella tulee olla moraalinen näkemys demokratiasta arvoina kuten oikeus, vapaus ja tasa-arvo, joita yhteiskunnan tulee toteuttaa. Demokratiaa ei siis tule nähdä pelkästään politiikan päätöksenteon rakenteena ja kansalaisten osallistumisena. Poliittinen toiminta edellyttää kansalaiselta moraalista ajattelua ja moraalista vastuullisuutta (Puolimatka 1995, 88-9.) Moraalinen vastuullisuus puolestaan perustuu kykyyn kriittisesti reflektoida olettamuksia ja perusteluja, joille omat uskomukset ja toiminta perustuvat. Tätä kautta voi tulla tietoiseksi oman maailmankuvansa pohjalla vaikuttavista asenteista ja näkemyksistä, jotka rajoittavat moraalisen ajattelun kenttää. Kansalaisen tulisi olla kykenevä erottelemaan ja arvioimaan moraalisia tunteitaan ja motivejaan, jotta hän voi havaita sosialisoinnin ja indoktrinaation kautta esimerkiksi lapsuudessa sisäistyneet tunteet, joiden perustelut eivät ole pitävät (Puolimatka 1995, 92-111.)

Demokratiapolitiikan diskurssille on ominaista, että siinä demokratiaa tarkastellaan kansalaisten osallistumisena ja mahdollisuuksina vaikuttaa päätöksentekoon. Moraalisessa demokratiakäsityksessä sen sijaan korostetaan kansalaisten omaa arvojen ajattelua ja kykyä kriittisyyteen, joiden tulisi ulottua myös itse demokratian arvoon. Näiden jättäminen demokratiapolitiikan diskurssissa käsittelemättä vahvistaa hallinnon valtaa ohjata kansalaisten toimijuutta osallistumiseen poliittisen järjestelmän sisällä ja samalla heikentää kansalaisten kyvykkyyttä ajatella vaihtoehtoja.

2.2 Demokratiapolitiikka – Demokratian kehittäminen valtionhallinnon kansalaisia osallistavana projektina

Demokratiapolitiikassa edustuksellinen demokratia ja siihen liittyvät osallistumisen muodot pysyvät uudistuksessa poliittisen järjestelmän ensisijaisena muotona, mutta niiden lisäksi halutaan vahvistaa kansan suoria vaikuttamisen mahdollisuuksia. Myös perinteistä yhdistysohallitusta tulee vaalia ja kansalaisten uusille epämuodollisille, verkostoituville ja verkossa organisoituville osallistumisen tavoille voidaan myös luoda edellytyksiä (Oikeusministeriö 2010, 9). Demokratian kehittämistoimenpiteet suuntautuvat laajalti demokratian instituutioihin, vaaleihin, kansalaisyhteiskuntaan sekä koulutukseen. Periaatepäätös demokratian edistämisestä sisältää 32 toimenpidekokonaisuutta seuraavilta aihealueilta: 1) Edustuksellinen demokratia ja äänestäminen 2) Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen 3) Uudet osallistumiskanavat 4) Kansalaiseksi kasvaminen, demokratiakasvatus 5) Demokratiapolitiikka ja – hallinto (Oikeusministeriö 2010, 4.)

Demokratiapolitiikan asiakirjoissa todetaan, että demokratiapolitiikka sanana on Suomessa vielä uusi ja vakiintumaton käsite (Oikeusministeriö 2010, 4). Tällä tarkoitetaan ilmeisesti, että demokratiapolitiikka ei ole sanana yleisesti käytössä. Tulkitsen myös, että termin sisältö ei ole vakiintunut, vaan tarkentuu kun demokratiapolitiikkaa viedään eteenpäin ja sen sisältämät toimenpiteet määrittyvät.

Demokratiapolitiikalla tarkoitetaan valtion tai julkisen vallan tietoista ohjelmaa, jolla edistetään demokratiaa. Kansanvaltaa ei ole mahdollista, eikä sitä tule rakentaa ja ohjata ylhäältäpäin. Julkinen valta voi kuitenkin luoda edellytyksiä kansanvallan toteutumiselle ja sen elinvoimaisuudelle. (Oikeusministeriö 2009, 19)

Hallinnon demokratian edistämisen perustana on perustuslain 14.3 pykälä, jonka mukaan julkisen vallan tehtävä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (Oikeusministeriö 2009, 144)

Demokratiapolitiikan voidaan katsoa olevan lähtöisin valtionhallinnon aloitteesta. Hallinto esittää itsensä toimijana, joka kehittää demokratiaa siten, että kansanvalta toteutuu. Kaikki riippuu paljolti siitä mitä lopulta tarkoitetaan, kun puhutaan demokratiasta ja vallasta. Demokratiapolitiikan diskurssissa ei juurikaan puhuta kansasta vallan käyttäjänä, vaan ennemminkin sen mahdollisuuksista ja kyvyistä osallistua ja vaikuttaa.

”Suomalaisen demokratiapoliittisen keskustelun ja valmistelun painopiste on ennen kaikkea kansalaisten osallisuuden ja yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa (Oikeusministeriö 2009, 10).”

Demokratiapolitiikan suuntaviivat (Oikeusministeriö 2009, 37-39) on ainoa demokratiapolitiikan asiakirja, jossa on kattavasti määritelty yhteiskunnalliseen osallistumiseen liittyvä sanasto, joka on jatkuvasti läsnä demokratiapolitiikan puheessa. Nämä määritelmät on otettu Osallisuusselonteosta (Oikeusministeriö 2002), jossa on kartoitettu erityisesti kuntatasolla tapahtuvaa osallistumista. Näiden määritelmien tunteminen on ensisijaisen tärkeää, kun halutaan ymmärtää demokratiapolitiikan puhetta osallisuudesta, osallistamisesta, sekä osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien kehittämisestä.

Asiakirjoissa todetaan osallistumisesta, että se voi olla välineellistä, itsetarkoituksellista tai itseilmauksellista. Demokratiapolitiikassa poliittista osallistumista pidetään pääsääntöisesti välineellisenä, eli siinä on tarkoituksena saavuttaa jokin päämäärä (Oikeusministeriö 2009, 37.)

”Myös epäpoliittiset motiivit kannustavat yhteiskunnalliseen toimintaan ja politiikkaan. Tällöin motiivina saattaa olla esimerkiksi aktiivisuuden arvostaminen, yhteisöllisyyden kehittäminen ja uusien asioiden oppiminen. Rajanveto eri osallistumuotojen välille on hankalaa, mutta se antaa jonkinlaista näkökulmaa pohtia yhteiskunnallista osallistumista (Oikeusministeriö 2009, 37.)”

Näen ongelmaksi tässä sen, että valtionhallinto voi pyrkiä lisäämään itsetarkoituksellisen osallistumisen määrää oman legitimitietensä parantamiseksi. Kansalaisia voidaan ohjata muuhun kuin poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivään yhteiskunnalliseen toimintaan. Näin kansalaisten ymmärrys omasta roolistaan poliittisen järjestelmän valvojina ja määrätietoisina vaikuttajina saattaa heiketä. Kolmannessa luvussa käsitellen, miten kansalaisille pyritään käytännön toiminnan kautta luomaan osallistumisen tapa ja heitä kannustetaan löytämään itselleen mieleiset osallistumisen muodot. Tällöin riippuu kansalaisten kyvystä ajatella kriittisesti millä kriteereillä he valintansa tekevät.

Demokratiapolitiikassa osallistuminen on määritelty kollektiiviseksi ihmisten väliseksi vuorovaikutukselliseksi toiminnaksi, jossa tuodaan julki omia kantoja aktiivisesti tai seurataan hiljaisesti. Osallistuminen voi tapahtua esimerkiksi valmisteluelimissä tai keskustelutilaisuuksissa. Vaikuttaminen puolestaan on osallistumista vahvempaa toimintaa, jossa pyritään saamaan ja käyttämään valtaa. Siinä voidaan pyrkiä muutokseen tai asioiden säilyttämiseen ennallaan. Vaikuttamiseen tarvitaan kansalaistaitoja, jotta oikeiden toimintamuotojen ja kohteiden valinnoilla saadaan aikaan vaikuttavuutta. Näiden kahden termin lisäksi on vielä osallisuus, jonka tärkeyttä demokratialle tuodaan vahvasti esiin. Se on laajempi termi kuin osallistuminen, eli siihen liittyy osallistumisen lisäksi myös toiminta omissa elinympäristössä, kuten talkoot tai mukana oleminen yhteiskunnallisten asioiden suunnittelussa ja valmistelussa ilman päätösvaltaa (Oikeusministeriö

2009, 38.) Osallisuus voi siis olla mukana olemista tilanteissa, joihin politiikka ja yhteiskunnalliset asiat liittyvät ilman, että varsinaisesti voidaan tai pyritään vaikuttamaan tehtäviin päätöksiin.

Kuten aiemmassa viittauksessa todettiin, suomalaisen demokration poliittisen keskustelun ja valmistelun painopiste on ennen kaikkea kansalaisten osallisuuden ja yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa. Painopiste on siis osittain osallisuuden parantamisessa, joka voi olla vain läsnäoloa tilanteissa, jossa pyritään luomaan tunne siitä, että on osa päätöksenteon prosessia tai siitä, että on mahdollisuus tulla kuulluksi. Se voi olla myös yhteisöllistä toimintaa, jossa ei pyritä käyttämään valtaa. Tähän liittyy edellisessä luvussa käsitelty demokration laadun mittaaminen kansalaisten kiinnittymisestä demokrationaan. Demokration toimii indikaattoreiden mukaan silloin, kun kansa haluaa osallistua ja kokee saavansa vaikuttaa. Osallistuminen voi kuitenkin perustua vain opittuun tapaan ja haluun olla mukana sosiaalisissa tilanteissa. Demokration toimivuutta siis mitataan toiminnasta, jossa ei välttämättä ole kyse pyrkimyksestä käyttää valtaa.

Vaikuttaminen kuvaa terminä paremmin kansalaisten halua varsinaisesti puuttua yhteiskunnallisen vallan käyttöön ja tehtäviin päätöksiin. Vaikutusmahdollisuuksien parantaminen lisääkin jossain määrin vaikuttamisen mahdollisuuksia, kuten tuonempana tulen käsittelemään, mutta ohjaa samalla ymmärtämään vallan rajoitetulla tavalla osallistumisena valtionhallinnon luomiin vaikuttamisen tilanteisiin. Lopuksi asiakirjassa mainitaan osallistumisen termistöä:

”Osallisuusselonteossa käsitellään sellaista kansalaisten suoraa osallistumista, jonka tarkoitus on julkisen vallan ratkaisuihin vaikuttaminen. Kansalaisten osallistuminen asioiden ratkaisemiseen voidaan toteuttaa sekä välillisin että välittömin keinoin. Ratkaisuihin liittyvä päätösvalta on kuitenkin oltava joko suoralla tai edustuksellisella kansanvallalla, tai päätösvalta on järjestettävä niin, että toinen näistä kansanvallan muodoista on alistettu toiseen nähden neuvoo-antavaan asemaan (Oikeusministeriö 2009, 39.)”

Osallistuminen on siis aiemmin määritelty vuorovaikutukseksi ja ilmaisuksi, eikä määrätietoiseksi yritykseksi vaikuttaa ja käyttää valtaa, josta käytetään termiä vaikuttaminen. Tässä kuitenkin todetaan, että osallistuminen on pyrkimys vaikuttaa. Vedän tästä kaksi johtopäätöstä. Ensinnäkin osallistumisen ja muiden vastaavien sanojen määrittelyssä on epäselvyyttä ja niitä käytetään synonyymeinä tavalla, joka tekee hankalaksi tulkita mitä milloinkin tarkoitetaan. Toiseksi osallistuminen määrittyy kollektiiviseksi vuorovaikutukselliseksi toiminnaksi, jossa pyritään vaikuttamaan ilmaisemalla omia mielipiteitä ilman, että pyritään saamaan ja käyttämään suoraa päätösvaltaa.

Edellisen viittauksen lopussa mainitaan, että päätösvalta on oltava joko suoralla tai edustuksellisella kansanvallalla. Tämä on erittäin oleellista, sillä se tarkoittaa, että yksittäisten osallistuvien kansalaisten ei voida antaa suoraan vaikuttaa edustuksellisten elinten päätöksentekoon tai ohjata päätösten valmistelua haluamaansa suuntaan. Tämä asettaisi kansalaiset eriarvoisiin asemiin keskenään, kun toisilla on enemmän resursseja osallistua, sekä heikentäisi edustuksellisen järjestelmän toimivuutta. Osallistumisella ja vaikuttamisella voi olla suoraa vaikutusta vain tilanteissa, joissa päätösvalta on siirretty kokonaan kansalle. Muutoin kyse on epäsuorasta vaikuttamisesta päätöksentekoon vaikuttamalla päätöksentekijöihin neuvoa antavasta asemasta. Demokratiapolitiikan diskurssissa kuitenkin tulee selvästi esille, että osallistuminen ja vaikuttaminen rinnastetaan suoraan demokratiaan, koska puhutaan suorasta osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Tämä on harhaan johtavaa. Osallistumisen termistöllä heikennetään kansalaisten mahdollisuutta arvioida ja ymmärtää omaa valtaansa.

Käytännössä osallistuva demokratiakäsitys kannattaa edustuksellisen demokratian instituutioiden reformia siten, että kansalaiset voisivat osallistua entistä laajemmin poliittiseen päätöksentekoon (Borg 2006, 7-8.)

Demokratiapolitiikan perusteissa todetaan, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tulee olla kaikille samat. Toisaalta pitää huolehtia, että kaikki löytävät itselleen sopivat osallistumis- ja vaikuttamiskanavat. Huomiota kiinnitetään kuitenkin myös siihen, että koska ihmisillä on hyvin erilaiset resurssit osallistua, eivätkä kaikki edes halua osallistua ja vaikuttaa, voivat vahvat intressiryhmät tällöin saada osallistuvassa demokratiassa enemmän valtaa. Edustuksellisessa demokratiassa valtakamppailu on kontrolloitua ja osallistumisen lisääminen tulee liittää vahvistamaan sitä tavalla, joka ei lisää epävakautta (Oikeusministeriö 2009, 35.) Tulkitseen tämän niin, että osallistuvalla demokratialla tullaan tarkoittamaan uusia osallistumisen kanavia, joiden kautta ei voida saada suoraa vaikutusta päätöksentekoon, ellei päätösvaltaa ole siirretty asiassa kokonaan kansalle. Vedän tästä johtopäätöksen, että käytännössä suoran vaikuttamisen mahdollisuus ei kasva osallistumisen kanavien kautta, vaan niissä on kyse valtionhallinnon harjoittamasta kuulemisesta ja keskustelutilaisuuksista.

Kuuleminen määritellään vakiintuneeksi menetelmäksi osallistavissa hallintokäytännöissä. Sen kautta kansalaisten mielipiteet ja näkökulmat otetaan huomioon päätösten valmistelussa. Perinteisten kuulemisen muotojen kuten lausuntopyyntöjen, gallup-kyselyjen, foorumeiden ja keskustelutilaisuuksien lisäksi on myös sähköistä kuulemistä, joka poikkeaa edellisestä vain käytettävän teknologian kautta (Oikeusministeriö 2009, 37.) Päätösvalta jää kuulemisessa edustuksellisen demokratian päätöksentekuelimille. Osallistaminen, joka mainittiin edellä

kuulemisen määritelmässä, tarkoittaa hallinnon tai päätöksentekijöiden pyrkimystä saada kansa osallistumaan. Siinä aloitteentekijänä on hallinto, joka myös rajaa ”osallistumisalueen”, eli missä määrin kansa saa olla mukana asian käsittelyssä (Oikeusministeriö 2009, 38.) Mielestäni demokratiapolitiikalle projektina on ominaista nimenomaan osallistaminen, eli valtionhallinto pyrkii saamaan kansalaiset osallistumaan heille luotuihin kanaviin, mutta ei instituutioiden puolesta mahdollista päätöksentekoon vaikuttamista niiden kautta.

Kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan kehittämällä sekä suoran demokratian muodollisia menettelyjä että kansalaisten epämuodollisia suoria vaikutusmahdollisuuksia (Oikeusministeriö 2010, 15.)

Tulen tämän luvun viimeisessä aluvussa käsittelemään millaisia uusia osallistumisen muotoja demokratiapolitiikassa kehitetään ja on tärkeää huomata, että suoran demokratian muodollisia menettelyjä aiotaan käyttää enimmäkseen neuvoo-antavina. Demokratiapolitiikan osallistumisen termistön käyttö hämärtää osaltaan sitä, millaisia mahdollisuuksia kansalaisille lopulta ollaan luomassa. Demokratiapolitiikan asiakirjoista voi saada sellaisen käsityksen, että kansalaisten valtaoikeuksia oltaisiin lisäämässä, kun luodaan vaikuttamisen mahdollisuuksia. Edustuksellisen demokratian vallanjaon luonne ei kuitenkaan mahdollista mitään suoraa vaikuttamista päätöksentekoon silloin kun päätösvalta on valituilla edustajilla. En ole väittämässä, että kansa tarvitsisi lisää suoraa päätösvaltaa, vaan että demokratiapolitiikan puhettavat antavat olettaa rakenteiden mahdollistavan suoran vaikuttamisen, vaikka ne eivät niin tee. Kansalainen voi kyllä epäsuorasti vaikuttaa päätöksentekoon pyrkimällä vaikuttamaan päätökset tekeviin edustajiin. Edustajat saavat kuitenkin mandaattinsa äänestäjiltä, eivätkä osallistujilta.

2.3 Ongelmana yhteiskunnallisen osallistumisen väheneminen

Demokratiapolitiikan asiakirjoissa perustellaan demokratian kehittämistarvetta yleisellä huolella, joka kehittyneissä demokratioissa vallitsee demokratian tilasta ja jatkuvuudesta. Suomessa äänestysaktiivisuuden väheneminen on ollut jopa nopeampaa kuin muissa Euroopan maissa. Myös osallistuminen puolueiden toimintaan ja yhdistystoimintaan, jolla on yhteiskunnallisia päämääriä, on vähentynyt. Erityisesti nuorten heikentynyt kiinnostus politiikkaa ja perinteistä kansalaisosallistumista kohtaan nostetaan esiin, koska nuorena omaksuttu osallistumattomuus jatkuu useimmiten aikuisiällä. Suomessa osallistuminen on myös vahvasti polarisoitunut niin, että vähiten osallistuvat heikossa asemassa olevat. Demokratiapolitiikka perustuu osittain ajatukselle, että osallistuminen on murrosvaiheessa, joka johtuu identiteettien muutoksen sekä yksilöllistymisen aiheuttamasta osallistumisen muotojen muutoksesta projektiluontoisemmiksi ja verkottuneemmiksi.

Toisaalta on myös esitetty, että kansalaisosallistuminen saattaa olla tosiasiallisesti hiipumassa.
(Oikeusministeriö 2009,9-10)

Demokratiapolitiikassa asetetaan ongelmaksi kansalaisten poliittisen osallistumisen väheneminen, jonka nähdään johtuvan äänestysosallistumisen normin heikkenemisestä, osallistumisen tapojen muutoksesta ja yhteiskunnallisen hyvinvoinnin aiheuttamasta apatiasta (ks. esim. Oikeusministeriö 2009, 15.) Ratkaisuina kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen vähenemiseen tarjotaan osallistumismahdollisuuksien lisäämistä ja kehittämistä, sekä kansalaisten kasvattamista aktiivisemmiksi osallistujiksi. Demokratian kriisi ja ratkaisut siihen voidaan kuitenkin myös käsittää toisin.

Pierre Rosanvallon on kirjassaan Vastademokratia (Rosanvallon 2006) tulkinnut edustuksellisen demokratian kriisiä ja pyrkinyt laajentamaan käsitystä kansalaisen tavoista toimia poliittisesti ja vaikuttaa edustuksellisessa demokratiassa. Kansan suvereenius ilmenee siinä oikeutena valita edustajansa, sekä näihin kohdistettuna valvontana, joka takaa että edustajat pitävät kiinni sitoumuksistaan. Kansa poliittisen järjestelmän tarkkaavaisena valvojana on vastalääke poliittisen järjestelmän häiriöille. Rosanvallon katsoo, että valitsija-kansalaisen roolin rinnalle nousevat yhä enemmän epämuodolliset vastademokraattiset roolit, eli valvonta-, torjunta- ja tuomitsemisvaltaa käyttävä kansalaisuus (Rosanvallon 2006,29-33.) Poliittinen osallistuminen on siis hänen mukaansa muuttunut, mutta kansalaisten passivoitumista hän pitää myyttinä. Passivoitumisen sijaan hän näkee ongelmaksi epäpolitisoitumisen, joka on ymmärryksen puutetta yhteisen maailman järjestämiseen liittyvistä ongelmista (Rosanvallon 2006, 29-37.) Vaihtoehtojen ajattelun mahdollisuus on politiikassa vähentynyt, kun oikeisto - vasemmisto ulottuvuus ei enää todella kuvaa, mistä politiikassa on kysymys. Vastavallan muotojen nousu luo myös etäisyyttä vaativan, politiikkaan kuluttajana suhtautuvan kansalaisen ja poliittisten toimijoiden välillä, jotka eivät kykene vastaamaan kasvaviin odotuksiin. Näin kansa pettyy demokratiaan ja sen epäluulo kasvaa. Hallitukset myös muuttuvat yhä varovaisemmiksi ja mieluummin varovat virheitä, joihin valvonta-, torjunta-, ja tuomitsemisvaltaa käyttävä kansa puuttuu tarmokkaammin, kuin pyrkivät saamaan kannatusta suurilla uudistuksilla. (Rosanvallon 2006, 201-203.) Rosanvallon painottaa vaikutusvallan mahdollisuuksia ja muotoja, jotka toimivat poliittisen järjestelmän virallisten kanavien ulkopuolella. Demokratiapolitiikan asiakirjoissa mainitaan myös kansan rooli tällaisena poliittisen järjestelmän valvojana.

"Ihanteellisessa demokratiassa vallankäyttöön osallistuu suuri osa kansasta joko välittömästi tai valvomalla poliittisten edustajien toimintaa (Oikeusministeriö 2009, 33.)"

Samassa yhteydessä mainitaan kuitenkin myös, että käytännössä kansalaisten valta puhtaasti edustuksellisessa järjestelmässä rajoittuu pitkälti vaaleilla tapahtuviin henkilövalintoihin (Oikeusministeriö 2009, 33). Toisaalta osallistuva demokratia voi toimia myös edustuksellisen demokratian puitteissa esimerkiksi yhteydenottoina päättäjiin. Sen katsotaan tuovan lisäarvoa ja vaihtoehtoisia toimintatapoja edustukselliseen demokratiaan (Oikeusministeriö 2009, 35.) Suomalainen demokratia ei ole ollut ennen uudistuksia puhtaasti edustuksellinen, vaan Rosanvallonin termiä käyttäkseni vastademokraattiset vallankäytön muodot kuten yhteydenotot päättäjiin, sekä esimerkiksi vetoamukset ja mielenosoitukset ovat olleet käytössä tapoina vaikuttaa päätöksentekijöihin. Demokratiapolitiikassa demokratian kehittämisen keskeisenä lähtökohtana on kuitenkin ollut se, että kansalaisten tavat osallistua ovat muuttuneet, joten luodaan uusia kanavia vastaamaan uusiin tarpeisiin.

Rosanvallon katsoo, että kansan kokema epäluulo muuttuu valppaana valvomisena demokratiaa ylläpitäväksi hyveeksi. Rosanvallon kuvaa vastademokratian toimivan samalla tavalla kuin Michel Foucault'n ajatus yhteiskunnasta panopticonina, eli järjestelmänä, jossa yksilö on jatkuvan tarkkailun kohteena, paitsi käännettynä niin, että kansa on valvova osapuoli ja poliittinen järjestelmä valvonnan kohde. Valvontaan kuuluu jatkuva valppaus, joka tarkoittaa valmiutta puuttua välittömästi järjestelmän toimintaan. Valppaus on valvojan passiivista vaikuttamista, jossa hallinnan kohde tietää valvojan tarkkailevan sekä myös rankaisevan välittömästi väärästä toiminnasta, joten se muokkaa itse oman toimintansa valvojan mielen mukaiseksi, jotta säästyy rangaistukselta. Valppaus mahdollistaa myös politiikan agendaan ja hallinnon toimintatapoihin vaikuttamisen. Valvontavalta on osoittautunut Rosanvallonin mukaan tehokkaammaksi tavaksi vaikuttaa kuin monet vakiintuneet ja järjestäytyneet osallistumisen muodot (Rosanvallon 2006, 43-50.) Valppaan valvonnan voidaan ajatella tarkoittavan suunnilleen samaa asiaa, kuin osallistumisen, jota demokratiapolitiikassa pidetään tärkeänä, paitsi että siinä on selkeämmin kyse epäsuorasta poliittisesta vaikuttamisesta, johon ei tarvita erityisiä valtionhallinnon luomia osallistumisen rakenteita.

"Suomalaisen osallistuvan demokratian tulevaisuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeä kysymys, minkälainen suhde kansalaisilla jatkossa on demokratiaansa. Kansanvalta ei voi toteutua ilman osallistuvia ja aktiivisia kansalaisia. (Oikeusministeriö 2010, 16.)"

Olenainen ero suomalaisen demokratiapolitiikan ongelmanasettelun ja Rosanvallonin näkemyksen välillä on, että demokratiapolitiikassa korostetaan tutkimusten kautta kerättyjä kansalaisten mielipiteitä demokratian kehittämisen lähtökohtana ja pidetään kansaa kyvykkäänä ymmärtämään politiikkaa, kuten olen ensimmäisessä luvussa esittänyt, kun taas Rosanvallon katsoo kriittisen ulottuvuuden rappioituneen demokratiassa ja kansan tarvitsevan laajempaa ymmärrystä. Hänen

mukaansa demokratian ihanteisiin perustuva radikaali kritiikki, joka on historiassa ilmennyt kapinallisen, vastarintamiehen ja toisinajattelijan hahmoissa vastavaltana vakiintuneiden instituutioiden ulkopuolella, on kadonnut ilmiönä. Tavat joilla valtaa vastustetaan ovat normalisoituneet ja kansan kriittinen suvereenius on köyhtynyt ahtaaksi kieltäytymiseksi (Rosanvallon 2006, 136-139.) Vallalla olevan epäpoliittisuuden vastapainoksi tarvitaan hänen mukaansa uusi ymmärrys politiikan luonteesta. Merkityksen kriisi, joka johtuu yhteisen näkemyksen puutteesta, on lisännyt vaikuttamisen vaikeudesta johtuvaa voimattomuuden tunnetta. Yhteiskunnan tulisi työstää itseään refleksiivisesti ja kehittää kieltä, joka vastaa kokemusta demokratiasta, sekä jolla pystytään kuvaamaan ja tuottamaan demokratiaa ymmärrettäväksi. Institutionaaliset uudistukset eivät ratkaise ongelmia, joissa ei niinkään ole kyse hallintatekniikoista, vaan hallitsemisen taidosta (Rosanvallon 2006, 241-242.) Itse katson suomalaisen osallistuvan demokratian kehittämisessä ongelmaksi juuri sellaisen osallistumisen määrän ja muotojen kehittämisen, jossa kansalaisten ymmärryksen laatu sivuutetaan.

”Hallitseminen merkitsee ennen kaikkea maailman tekemistä ymmärrettäväksi, sellaisten analyysi- ja tulkintavälineiden antamista, joiden avulla kansalaiset voivat ohjata itseään ja toimia tehokkaasti. (Rosanvallon 2006, 242.)”

Kansalainen on sekä politiikan objekti että subjekti, toimija ja toiminnan kohde. Kansalaisen suvereenius ei ole pelkästään vallan käyttöä, vaan myös itsensä hallitsemista ja maailman ymmärtämistä. Demokratian tulee mahdollistaa yksilön aktiivisesti luoda omaa tahtoaan ja rakentaa yhteistä merkityshorisonttia. Aikamme ongelma on siinä, että yksilö ei kykene havaitsemaan omaa vaikutustaan yhteisiin asioihin. Yhteiskunnalliset mekanismit on tämän vuoksi tuotava näkyviksi sekä luotava yhteinen kertomus politiikasta vaikeuksina, epäonnistumisina ja toiveina taistelussa tasa-arvoisen yhteiskunnan puolesta. Jokaisella tulisi olla side elävään poliittiseen yhteisöön, joka jatkuvasti kyseenalaistaa ja avaa olemassa olevia yhteiskunnallisia eroja, normeja ja suhteita. Tarpeellinen vastakkainasettelu ja konfliktien tunnustaminen kulkevat rinta rinnan, mutta kompromisseja kyetään muodostamaan, kun vallitsee yhteisymmärrys sitoutumisesta poliittiseen yhteisöön (Rosanvallon 2006,242-246.)

Demokratiapolitiikassa kysymys kansalaisten kyvykkyydestä ymmärtää poliittisuutta ja käyttää valtaa, joka on demokratiaa käsittelevässä kirjallisuudessa olennainen teema, sivuutetaan vetoamalla suomalaisten nuorten hyvään tietotasoon ja positiivisiin asenteisiin demokratiaa kohtaan. Demokratiapolitiikan diskursseissa vedotaan tutkimukseen, jossa on todettu suomalaisten nuorten olevan vähiten kiinnostuneita politiikasta muiden lähimaiden nuoriin nähden, vaikka heidän tietonsa ja taitonsa sijoittuivat vertailun kärkipäähän. Tämän vuoksi heidän katsotaan tarvitsevan

kasvatusta käytännön osallistumiseen (Ks. esim. Oikeusministeriö 2009, 115.) Olen käsitellyt ensimmäisessä luvussa miten tutkimusten mittaustavat jättävät huomiotta sellaisia kyvykkyyksiä, joita kansalaiset moraalisen demokratiakäsityksen näkökulmasta tarvitsevat voidakseen todella olla vallassa. Kyse on nimenomaan kansalaisten kyvystä hallita itseään ja ymmärtää maailmaa, sekä näihin pohjautuen valita tavat vaikuttaa, jotka ovat tehokkaita.

”Voidaan myös kysyä, kuinka legitiimejä yritykset kansalaisten aktivointiin ylipäättään ovat - demokratiaan kuuluu myös oikeus olla osallistumatta. Toisaalta kansalaiset kuitenkin arvostavat demokratiaansa eivätkä ole halukkaita luopumaan siitä. Passiivisuus ei näin ollen niinkään liittynyt haluttomuuteen osallistua kuin siihen, ettei olemassa olevia kanavia koeta mielekkäiksi eikä niitä osata käyttää. (Oikeusministeriö 2009, 10)”

Tässä demokratialle nähdään keskeisenä osallistuminen ja osallistumiselle keskeisenä, että se tapahtuu kanavien kautta. Valtionhallinnon pyrkimys aktivoida kansalaisia perustellaan hyväksyttäväksi vetoamalla siihen, että kansalaiset arvostavat demokratiaa, eivätkä halua luopua siitä. Kansalaisten mielipiteistä tehdään tulkintoja ja niitä käytetään auktoriteettina ilman, että tuodaan esiin mahdollisuus siitä, että kansalaisten arvojenajatteluun on voitu vaikuttaa. Moraalisen demokratiakäsityksen näkökulmasta olemassa olevat tavat vaikuttaa poliittiseen järjestelmään ovat riittäviä, jos kansalaiset kasvatetaan kyvykkäämmiksi ymmärtämään poliittisuutta ja arvovalintoja. Demokratiapolitiikan diskurssissa käsitellään suoraa demokratiaa, jota kansalaiset ovat mielipidemittauksissa ilmaisseet haluavansa.

”Vuoden 2007 eduskuntavaalitutkimus kertoo, että nykyjärjestelmään kriittisesti suhtautuvat ja muutosta haluavat ovat tyypillisesti vähemmän koulutusta saaneita ja yhteiskunnalliselta tietotasoltaan heikompia. (...)koulutetummat ja paremman yhteiskunnallisen tietotason omaavat eivät vaadi muutosta nykyjärjestelmään, eivät suoraa demokratiaa eivätkä ainakaan häivedemokratiaa. Tulosten perusteella monet suomalaiset kannattavat samalla sekä suoraa että häivedemokratiaa, jotka ovat kuitenkin kaksi vastakkaista demokratian ideaalimallia. Tuloksia onkin tulkittava varovaisesti. On mahdollista, että ihmiset haluavat muutosta päätöksentekojärjestelmään, mutta eivät silti varsinaisesti halua suoraa demokratiaa. Kyselyissä on helppo kannattaa mitä tahansa muuta kuin vallitsevaa vaihtoehtoa. Mikäli kysely ei mahdollista monia erilaisia vaihtoehtoja, voidaan valita paras mahdollinen, vaikka sitä ei varsinaisesti pidettäisi ihanteellisena. (Oikeusministeriö 2009, 37)”

Demokratiapolitiikan diskurssille on ominaista, että vaikka kansalaisten mielipiteet ovat epäselviä ja jäsentymättömiä, ei katsota aiheelliseksi pohtia onko kansalla riittävä kyvykkyys hahmottaa

vaihtoehtoja ja arvioida demokratian instituutioita sekä ihanteita. Hallinto ottaa roolin kansan heikosti jäsenyneiden mielipiteiden tulkitsijana ja käyttää kansan mielipidettä auktoriteettina, johon se toimintansa pohjaa. Demokratiaa kehitetään näennäisesti kansalle, mutta samalla valtionhallinto kuitenkin ohjaa siitä käytävää keskustelua rajoittaen vaihtoehtoja. Näkökulman rajaaminen mahdollistaa sen, ettei kansalaisille kehity kriittistä näkökulmaa demokratiaan, vaan heidän mielipiteitään ja toimijuuttaan voidaan ohjata kasvatuksen kautta sekä osallistamalla heidät päätöksentekoon poliittisen järjestelmän legitimitetin vahvistamiseksi.

Rosanvallon selittää kansan tyytymättömyyttä poliittiseen järjestelmään ja halua muuttaa sitä sillä, että yhteiskunnasta on nykyisin tullut vaikeampi ymmärtää, mikä johtaa suoraa kansan tahtoa ihannoivan populismin nousuun. Siinä kuvaa yhtenäisestä kansasta rakennetaan korostamalla vastakkaisuutta sen ja edustuksellisten eliittien välillä. Populismi ei ole pelkästään edustuksellisen järjestelmän ongelma, vaan se myös radikalisoi kansan vastademokraattiset vallankäytön muodot. Positiivinen ja rakentava valvontavalta ja vallankäytön kritiikki muuttuu hallitsevien viranomaisten jatkuvaksi leimaamiseksi. Valta on jotain mikä tuomitaan täysin, eikä sitä pyritä tavoittelemaan. Tällaisessa negatiivisessa politiikassa pyritään ilmiantamaan ja torjumaan valtaa, joka nähdään olemukseltaan rikollisena, rakentamatta mitään sen tilalle (Rosanvallon 2006, 210-216.) Mielestäni se, että kansalaiset ilmaisevat haluavansa suoraa demokratiaa on oire siitä, että valtaa nykyisessä järjestelmässä ei kyetä ymmärtämään, joten se pyritään torjumaan. Suomalaisessa demokratiapolitiikassa nähdään myös keskeisenä ongelmana kansan vieraantuminen ja epärakentava vallan vastustus.

”Vaarana on, että yhteiskunnalliset ongelmat ja turhautuminen purkautuvat jatkossa pikemminkin suorana ja suoraviivaisena toimintana, jos perinteisten osallistuvan demokratian vaikutuskanavien perinne ja osaaminen pääsevät hiipumaan (Oikeusministeriö 2009, 10.)”

Eli toisin sanoen, vaikka kansalaiset arvostavat demokratiaa, on vaarana, että heidän poliittinen toimintansa ei tue vallitsevaa poliittista järjestelmää. Valtionhallinto haluaa osallistumisen tapahtuvan hallittavassa muodossa. Demokratiapolitiikan keskittyminen osallistumiseen kasvattamiseen ja osallistumisen kanavien luomiseen perustuu sille olettamukselle, että kansa ei osaa käyttää osallistumisen kanavia tai ei koe perinteisiä kanavia mielekkäiksi.

Demokratiapolitiikassa keskitytään osallistumisen ja vaikuttamisen kanavien tuottamiseen niin sanotusti kansanvallan parantamiseksi, vaikka osallistumisen vähenemisen ja kansan turhautumisen ongelma voidaan käsittää myös Rosanvallonin tavoin johtuvan laajemman ymmärryksen puutteena vallan ja poliittisuuden suhteen. Kansalaisten kyvyttömyys ymmärtää omaa vaikutustaan poliittiseen järjestelmään johtaa siihen, ettei valtaa pyritä käyttämään, vaan ainoastaan vastustamaan. Ilman

ymmärrystä hallintavallasta yhteiskunnan rakenteisiin ja puhetapoihin kätkeytyneenä ohjailuna ja toisaalta kansalaisen vallasta autonomisena kriittisenä ajatteluna, ei kansa voi tehokkaalla ja positiivisella tavalla hyödyntää valppaaseen valvontaan perustuvia vastademokraattisia vallankäytön muotoja, jotka eivät ole valtionhallinnon muokkaamia. Suomalaisessa demokraatiopolitiikassa annetaan kuitenkin valtionhallinnolle keskeinen rooli osallistumisen kehittämisessä.

”Poliittinen järjestelmä ja sen toimijat vaikuttavat siihen, miten kansalaiset osallistuvat ja sitoutuvat, ja mitä osallistumisesta seuraa. Osallistuminen saattaa epäonnistuessaan johtaa turhautumiseen ja passivoitumiseen. Osallistumalla kansalaiset vaikuttavat päätöksentekoon ja muokkaavat poliittista järjestelmää haluamaansa suuntaan. Toisaalta kuuntelemalla kansalaisia päätöksentekijät lujittavat demokratiaa ja vahvistavat päätösten legitimitettiin (Oikeusministeriö 2009, 34.)”

Yllä oleva viittaus kuvastaa hyvin valtasuhdetta, joka demokraatiopolitiikassa luodaan. Poliittinen järjestelmä ja sen toimijat ovat aloitteen tekijä, joka vaikuttaa kansalaisten toimintaan, mahdollisuuksiin toimia, sekä pyrkivät saamaan aikaan sitoutumista poliittiseen järjestelmään. Kansalaiset toisaalta muokkaavat poliittista järjestelmää haluamaansa suuntaan vaikuttamalla sen päätöksentekoon. Ongelmaksi tässä muodostuu se, että kansalaisia ohjataan ja kasvatetaan osallistumaan ja ajattelemaan omaa vaikutustaan poliittiseen järjestelmään, mutta ei kriittisesti arvioimaan ja ymmärtämään poliittisen järjestelmän vaikutusta omaan toimijuuteensa ja ajatteluunsa. Demokraatiopolitiikan osallistumista painottava näkökulma rajaa sitä, miten kansalainen poliittisena toimijana ymmärretään, sekä millaisilla erilaisilla tavoilla demokratia voidaan ymmärtää. Päivänpoliittiseen päätöksentekoon suuntautuva toiminnallinen kansalaisuus, jota opetetaan ja johon luodaan osallistumisen kanavia, ei auta politisoimaan demokratian ideaalia ja näkemään vaihtoehtoja vallitsevalle järjestelmälle. Se ohjaa kansalaisia toimimaan vallitsevassa järjestelmässä, sisäistämään sen arvon käytännön toiminnan kautta ja olemaan kiinnittynyt siihen.

Suomalainen demokraatiopolitiikka toimii juuri sillä tavalla, jolla Barbara Cruicshank kuvailee kansalaistamisen tekniikoita. Kansalaisten osallistaminen on voimaannuttamista, joka lähtee hallinnon yksipuolisesta aloitteesta ja se nähdään ratkaisuna demokratian legitimitettikriisiin. Osallistumista luodaan niin paljon kuin on valtionhallinnon kannalta tarkoituksenmukaista (Cruicshank 1999.)

2.4 Suomalainen osallistuva demokratiakäsitys ja osallistumisen uudet muodot

Demokraattisten järjestelmien kehittämisessä on viime aikoina ollut yleistä keskittyä kansalaisten osallistumismuotojen kehittämiseen heitä koskevassa päätöksenteossa. Tällaisia osallistuvan demokratian kokeiluja ja käytäntöjä on hyvin erityyppisiä. Osallistuvan demokratian idea on mainittu myös Euroopan unionin perustuslakisopimuksessa, jossa se määritellään säännölliseksi vuoropuheluksi toimielinten, etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Ihanteena on jälki-edustuksellinen elävä poliittinen yhteisö, jossa kansa, joka ei tyydy enää vain äänestämään, otetaan jatkuvasti ja konkreettisesti huomioon. Myös valtaa pitävät tarvitsevat lisääntyvää vuorovaikutusta legitimizeettinsä vahvistamiseen (Rosanvallon 2006, 232-234.) Demokratiapolitiikan suuntaviivat -asiakirjassa punnitaan eri demokratiakäsitysten sekä -muotojen hyviä ja huonoja puolia. Siinä esitellään lyhyesti eri käsitykset, sekä tuodaan esiin osallistuvaa demokratiaa ratkaisuna, johon voidaan koota hyviä puolia edustuksellisesta, suorasta ja deliberatiivisesta demokratiasta. Suoraa demokratiaa käsitellään erityisesti, koska kansalaiset ovat mielipidemittauksissa esittäneet haluavansa enemmän suoraa demokratiaa (Oikeusministeriö 2009, 33-37.) En käsittele lyhyttä keskustelua, jota korporatistisesta, neokorporatistisesta, sekä häivedemokratiasta asiakirjassa käydään, koska niissä kansalaisen rooli on suppeampi, eikä niissä korostu kansalaisen rooli poliittisena toimijana tai kyky hahmottaa poliittisuutta. Antagonistinen demokratiakäsitys, joka on yksi moraalisen demokratiakäsityksen teoria, mainitaan ohimennen, koska siinä on kritisoitu deliberatiivista demokratiaa (ks. Oikeusministeriö 2009, 33-37.) Sitä ei kuitenkaan varsinaisesti käsitellä mahdollisena vaihtoehtona suomalaisen demokratian kehittämisessä. Juuri tämä moraalisten demokratiakäsitysten näkökulman häivyttäminen ja sivuuttaminen näkökulman valinnalla on hallinnon tapa ohjata julkista keskustelua ja ymmärrystä demokratiasta.

Demokratiapolitiikan suuntaviivoissa esitetään, että edustuksellista demokratiaa voidaan täydentää suoran demokratian elementeillä päätöksenteon legitimizeetin vahvistamiseksi (Oikeusministeriö 2009, 34.) Osallistuvan demokratian kehittäminen liittyy paineeseen, jota vakiintuneissa demokratioissa on koettu suoran demokratian vahvistamiseen edustuksellisen demokratian menettelytapojen rinnalla (Oikeusministeriö 2010, 14.) Osallistuvasta demokratiasta mainitaan, että siinä kansa osallistuu päätöksentekoon muutenkin kuin vaalien yhteydessä. Sen hyväksi puoleksi katsotaan edustukselliseen demokratiaan nähden erityisesti se, että se kasvattaa kansalaisia politiikkaan (Oikeusministeriö 2009, 35.)

”Pelkät vaalit eivät siis takaa riittäviä osallistumismahdollisuuksia, vaan kansalaisille olisi vaalien lisäksi tarjottava mahdollisuuksia osallistua poliittiseen päätöksentekoon esimerkiksi

kansalaisaloitteissa ja kansanäänestyksissä sekä paikallisella että valtiollisella tasolla. Tärkeänä pidetään sitä, että kansalaiset saavat itse määritellä poliittisen päätöksenteon asiakysymykset, toisin sanoen poliittisen agendan (Borg 2006, 7-8.)”

Kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan kehittämällä sekä suoran demokratian muodollisia menettelyjä että kansalaisten epämuodollisia suoria vaikutusmahdollisuuksia (Oikeusministeriö 2010, 15.)”

Suoran demokratian lisäämisessä on kyse kansanäänestyksistä, joiden lisäämisen edustuksellisen järjestelmän rinnalla katsotaan voivan vahvistaa kansanvaltaa. Mahdollisuuden äänestää tärkeissä ratkaisuisissa nähdään vahvistavan ihmisten tiedostusta päätöksenteon kohteena olevista aihepiireistä ja yhteiskunnasta. Erilaisia tapoja lisätä kansanäänestyksiä ja kansalaisaloitteita kunnallisella, valtiollisella ja Euroopan tasolla pohditaan ja ne nähdään ensisijaisesti mahdollisuutena, jolla kansa voi vaikuttaa politiikan agendaan, sekä tapana ehkäistä vieraantumista ja voimattomuuden tunnetta. Erityisesti uuden teknologian mahdollistamat sähköiset kansalaisaloitteet ja verkkoäänestäminen nähdään mahdollisina helpon toteutettavuutensa vuoksi. Sitoviin verkkoäänestyksiin valtiollisella ja kuntatasolla suhtaudutaan kuitenkin varauksella. Johtopäätöksissä mainitaan sisällöllisen kansalaisaloitteen käyttöönotto sekä sen arviointi, miten verkkoäänestystä voitaisiin hyödyntää neuvoa antavasti kunnallisissa kansanäänestyksissä (Oikeusministeriö 2009, 89-95.) Suoran demokratian muodollisia kanavia aletaan siis kehittää neuvoa-antavina, eikä kansalaisille niiden kautta anneta päätösvaltaa, vaan ne nähdään vieraantumista ja voimattomuuden tunnetta ehkäisevinä.

”Lakiin perustuvan ”vahvan” suoran demokratian ohella on kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia tarpeen vahvistaa myös kehittämällä menettelytapoja ja kanavia kansalaisten epämuodolliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen (Oikeusministeriö 2009, 96.)”

Diskurssissa käytetään sanaa epämuodollinen hieman oudolla tavalla. Jos epämuodolliselle osallistumiselle kehitetään valtionhallinnon puolesta menettelytapoja ja kanavia, niin silloin sillä on muoto.

Epämuodollisen suoran osallistumisen kehittäminen tuodaan esiin Demokratiapolitiikan perusteet -asiakirjassa suoran demokratian muotojen kehittämistä käsittelevässä luvussa tapana suorien vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseen myös kansalaisten arjessa. Se tarkoittaa kansanäänestyksiä ja -aloitteita epämuodollisempien kanavien ja menettelyjen kehittämistä. Tästä mainitaan kanavat joiden kautta kansalaiset voivat tuoda näkemyksiään valmisteluun ja päätöksentekoon, sekä saada tietoa valmisteltavana olevista asioista. Korostetaan sitä, että

kansalaisia ei tulisi yksinomaan kuulla päätettävänä olevista asioista, vaan kansalaisten tulisi voida vaikuttaa politiikan agendaan (Oikeusministeriö 2009, 95.) Poliitiikan agendaan vaikuttaminen kansalaisaloitteilla lisää kansan mahdollisuuksia olla osana poliittisen päätöksenteon prosessia, mutta lopullinen päätösvalta on valituilla edustajilla. En käsittele tarkemmin keskustelua kansalaisaloitteiden toimivuudesta. Niillä voi tuoda asioita käsiteltäviksi, mutta käsittely ei välttämättä johda mihinkään. Tutkimusteorioiden näkökulmasta tärkeintä demokratiassa on, että kansalaiset kykenevät itse arvioimaan näitä mahdollisuuksia tapauskohtaisesti ja vaikuttamisen vaikuttavuutta kriittisesti. Täytyy myös huomata, että jos kansalainen on sosiaalistettu osallistuvan demokratian arvoon, kuten pyrin todistamaan, niin hän ei osaa ajatella itse poliittista järjestelmää poliittisesti kiistanalaisena ja vaihtoehtoja sille, joten hän ei kykene tuomaan tätä agendalle.

Tietoyhteiskunnan tieto- ja viestintäteknologiat mahdollistavat kansalaisille tiedonsaannin heitä kiinnostavista asioista, sekä helpottavat kantojen ilmaisemista päätettävänä olevista asioista. Verkkovaikuttamisessa nähdään tulevaisuuden osallistumiskenttä kaikille kansalaisille. Sähköiset osallistumisen areenat nähdään muuttuvan kansalaistoiminnan uutena areenana, joka täytyy ottaa huomioon. Verkkodemokratialle aiotaan luoda infrastruktuuri, joka tarjoaisi kansalaisille, hallinnolle ja päätöksentekijöille välineet ja väylät yhteiselle valmistelulle sekä julkiselle harkinnalle ja keskustelulle (Oikeusministeriö 2010, 14.) Uskon, että kansalaiset saavat uudistusten seurauksena paremmin tietoa päätettävänä olevista asioista, sekä välineitä ja väyliä julkiselle harkinnalle, sekä keskustelulle. Tämä voi tavallaan helpottaa epäsuoraa vaikuttamista päätöksentekoon, mutta kyse on kuitenkin kuulemismekanismeista tai keskustelutilanteista, joissa kansan täytyy osata arvioida millaiset rajat niissä on asetettu vaikuttamiselle, ettei synny harhakuvitelmia vaikuttavuudesta.

Osallistuvan demokratian perusta on poliittinen deliberatiivinen keskustelu, eli julkinen harkinta. (Oikeusministeriö 2009, 35.) Suomalaiseen osallistuvaan demokratiaan liitetään kansalaisten keskustelutilanteet yhtenä osallistumisen muotona. Deliberatiivisessa demokratiassa korostetaan päätöksenteon julkisuutta ja julkista keskustelua päätöksentekoon liittyen. Julkisessa keskustelussa punnitaan argumentteja ja ideaalisessa tilanteessa päädytään konsensukseen. Päätöksentekijöiden vastuullisuus toimii deliberatiivisessa demokratiassa sen kautta, että he joutuvat perustelemaan ratkaisunsa. Kansalaisten kriittinen kyvykkyys sekä päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys ovat deliberaatiassa tilivelvollisuuden välttämättömiä edellytyksiä. Valistunutta kansalaismielipidettä, johon päätökset tulisi perustaa, voidaan pyrkiä saamaan selville mielipidemittauksin tai luomalla kansalaisfoorumeita keskusteluun ja arviointiin. On tehty kokeiluja, joissa satunnaisotannalla luodaan kaikkia demografisia ryhmiä edustava ohjattu keskusteluryhmä, jossa kaikilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä ja joka sitten konsultoi päättäjiä. Deliberaation ongelmaksi on

katsottu, että se saattaa suosia paremmin koulutettuja painottaessaan argumentaatiota.

Konsensushakuisuus voi myös estää ristiriitojen tuomisen esiin. (Borg 2006, 8-9.)

Kansalaisfoorumeillekaan ei kuitenkaan olla antamassa suoraa päätösvaltaa, mikä olisi varsinaista deliberatiivista demokratiaa, vaan niiden rooli on neuvoa-antava.

Periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä (Oikeusministeriö 2010) kohdassa

Demokratiapolitiikka ja demokratiahallinto todetaan, että hallinnolla on velvoite tukea kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Osallistumismahdollisuuksien kehittämistä tuodaan esille kansalaisyhteiskunnan, kansalaiskeskustelun, kuulemisen ja päätöksen valmisteluun osallistumisen parantaminen. Hallintoa pyritään kehittämään avoimemmaksi ja lisätä tiedottamista, sekä parantaa hallinnon ja kansalaisen vuorovaikutussuhteita. Julkinen informoitu kansalaiskeskustelu ja deliberaatio eli julkinen harkinta ovat asioita joita halutaan vahvistaa valmistelun ja päätöksenteon yhteydessä. Kunkin ministeriön tulee kehittää oman hallinnonalansa puitteissa yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa ja vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Kansalaisten kuulemista ja osallisuutta aletaan arvioida ja seurata hanke-, osasto- ja ministeriötasoilla. Hallinnon kansalaisvaikuttamiseen ja kuulemismenettelyihin liittyvää osaamista vahvistetaan valmennusohjelmalla sekä nimeämällä ministeriöihin kansalaisvuorovaikutuksen ja kuulemisen tukihenkilöt (Oikeusministeriö 2010, 19.)

”Uusia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia kehitettäessä on myös huolehdittava, että kansalaiset saavat tietoa osallistumismahdollisuuksista ja että ne aidosti kytkeytyvät valmisteluun ja päätöksentekoon. Onkin tärkeää kehittää myös arviointikriteereitä ja -tapoja, joilla kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta ja osallistumisen vaikuttavuutta voidaan arvioida ja mitata (Oikeusministeriö 2010, 14.)”

Se, että osallistumismahdollisuuksien tulee aidosti kytkeytyä valmisteluun ja päätöksentekoon, kuulostaa hienolta, mutta on todellisuudessa kansalaisia harhaanjohtavaa sanahelinää. Kuten olen aikaisemmin käsitellyt, edustuksellinen demokratia pysyy poliittisen järjestelmän pääasiallisena muotona. Siinä kansalaisilla tulee olla tasa-arvoiset mahdollisuudet käyttää valtaa, joten osallistumisen kanavien kautta ei voida yksittäisten kansalaisten tai ryhmien antaa saada minkäänlaista erityistä suoraa vaikutusta päätöksentekoon. Muussa tapauksessa ne, joilla ei ole resursseja tai kiinnostusta osallistua muutoin kuin vaaleissa, joutuvat heikompaan asemaan. Päätöksenteon ja valmistelun prosessia voidaan toki avata kansalaisille, mutta siinä on kyse vain tiedonsaannista, keskustelusta, läsnäolosta ja valtionhallinnon harjoittamasta kuulemisesta. Tieto asiakysymyksistä ja päätöksenteon prosessista toki auttaa epäsuorassa vaikuttamisessa.

Yllä olevassa viittauksessa puhutaan myös osallistumisen vaikuttavuuden mittaamisesta. Valtionhallinnolla on halu arvioida ja mitata myös kansalaisen ja hallinnon vuorovaikutusta ja osallistumisen vaikuttavuutta. Osallistumisen vaikuttavuuden ja hallinnon toimivuuden arvioinnin tulisi kuitenkin olla kansalaisten tehtävä. Kun valtionhallinto päättää mittaamisen kysymyksenasettelut, arviointikriteerit ja tulkintatavan, se voi mitattavuuden kautta tulkita uudelleen kansalaisille heidän omia mielipiteitään osallistumisen vaikuttavuudesta, kuten se demokratiapolitiikan asiakirjoissa tekee. Valtionhallinto voi myös muokata osallistumisen rakenteita keräämänsä tiedon pohjalta niin, että ne tuottavat mahdollisimman paljon vaikuttamisen kokemuksia, sekä koulutuksessa painotettavia näkökulmia niin, että vaikuttavana koetaan sellainen osallistuminen, joka ei todellisuudessa vaikuta mihinkään, tai ei ole edes poliittista. Valtionhallinto ujuttaa itsensä kaikkialle sinne missä on kyse kansalaisen poliittisesta toiminnasta, kerää tietoa ja tuottaa tietoa, sekä muokkaa rakenteita ja tapaa puhua. Moraalisen demokratian näkökulmasta kansa ei ole tällaisessa tilanteessa vallassa. Sen mukaan poliittisen järjestelmän tulisi olla demokratiassa sananmukaisesti kansan vallan alainen, eikä niin, että valtionhallinto arvioi ja muokkaa kansalaisten käsitystä vallasta estäen samalla oman valtansa arvioimisen.

Tarkemmat toimenpiteet uusien osallistumismuotojen kehittämisessä ovat: 1) Kuntien kannustaminen vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa, sekä kunta- ja kaupunginosa-tasolla osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Kuntia rohkaistaan myös ottamaan käyttöön sähköisiä osallistumis-, palaute- ja vuorovaikutuskanavia sekä järjestämään mielipidekyselyitä. 2) Verkkodemokratian infrastruktuuria valmisteltaessa huomioidaan sekä epämuodollinen kansalaisten osallistuminen ja palautteenantaminen että kansanaloitteiden ja verkkoäänestämisen tekninen toteutus. 3) Yhteiskunnallisia liikkeitä ja kansalaisten omaehtoista kansalaistoimintaa on rohkaistava yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Selvitetään millä tavoin epämuodollisen kansalaisosallistumisen toimintaedellytyksiä on mahdollista vahvistaa. (Oikeusministeriö 2010, 15) Osallistumismuotojen kehittämisessä keskitytään vuorovaikutustilanteiden lisäämiseen, sekä mielipiteiden ilmaisun ja palautteen antamisen kanaviin. Suoran demokratian muodoista mainitaan vain verkkoäänestämisen teknisen toteutuksen kehittäminen, jota aiotaan käyttää neuvoa-antavana kanavana, sekä kansalaisaloite, joka mahdollistaa politiikan agendaan vaikuttamisen.

Demokratiapolitiikan asiakirjoja lukiessa saa sellaisen käsityksen, että kansalle ollaan luomassa paljon uusia mahdollisuuksia vaikuttaa politiikkaan ja että valtionhallinto kehittää osallistumisen mahdollisuuksia sen mukaisesti, mitä kansa haluaa. Demokratiapolitiikan diskurssi käsittelee laajasti demokratian erilaisia piirteitä ja luo kehyksen demokratian käsittelylle, jossa ohjataan ajattelemaan sitä osallistumisena. Vaatii kuitenkin paljon tulkintaa selvittää millainen kansalaisen valta näiden

uudistusten seurauksena lopulta muodostuu. Käytännössä valtasuhde ei muutu paitsi sen osalta, että valtionhallinto saa välineitä kansalaisten poliittisen toimijuuden ohjaamiseen. Kansaa opetetaan arvioimaan vallitsevaa demokratiaa sen sisäpuolelta käsin vaikuttamisen mahdollisuuksina, eikä kokonaisuutena, jossa hallinto ohjaa kansan toimijuuden muodostumista siitä kerätyn tiedon pohjalta. Valtionhallinnon kannalta on olennaista, että kansa kokee saavansa vaikuttaa, mikä vahvistaa sen legitimitettä, mutta samalla sen täytyy rajoittaa osallistuvan kansanosan vaikuttavuus näennäiseksi luomissaan kanavissa, koska varsinainen päätösvalta on valituilla edustajilla. Demokratiapolitiikka on tapa käytännön toimintaa opettamalla ohjata kansalaisen kyvykkyyksiä ja ajattelua siitä mitä politiikka on.

”Kun ihmiset osallistuvat toimintaan, jolla on merkitystä heidän elämäänsä, voi kiinnostus politiikkaan ja poliittiseen osallistumiseen samalla myös vahvistua. Osallistuminen auttaa ihmisiä ymmärtämään politiikan tekemisen ongelmia, hyväksymään niitä ja täten kannattamaan edustuksellisen demokratian legitimitettä. Ihmisten itsetunto kasvaa, he tuntevat pystyvänsä vaikuttamaan ja saavat yhteiskunnallisia käytännön taitoja. Lisäksi he oppivat osallistumaan sekä politiikkaan että muunlaiseen yhteis- ja yhdistystoimintaan (Oikeusministeriö 2009, 35.)”

Demokratiapolitiikassa osallistuminen nähdään tapana käytännön kautta oppia ymmärtämään politiikan tekemisen ongelmia, sekä vahvistaa edustuksellisen järjestelmän legitimitettä. Tarkoituksena on voimaannuttaa kansalaisia kehittämällä heidän kyvykkyyksiään ja samalla parantamalla heidän itsetuntoaan ja uskoaan omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa. Samalla kun luodaan kyvykkyyttä, luodaan kuitenkin myös hallittavuutta. Kykyjen oppiminen käytännön kautta sisäistää samalla kansalaiseen näiden mukana arvoja. Kansalaisten uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa edistetään myös siten, että heitä ei opeteta kriittisesti arvioimaan vaikuttamisen kanavia eikä demokratian arvoa. Osallistumisen hyviä puolia tuodaan demokratiapolitiikan asiakirjoissa laajasti esille, mutta ei sen kritiikkiä.

Politiikan teoreetikoista esimerkiksi Pierre Rosanvallon on esittänyt, että osallistuminen toimii tehokkaana tapana hallita kansaa. Valtio laskeutuu ruohonjuuritasolle, ottaa kansalaiset mukaan päätöksentekoon ja käsittelee tältä tasolta saatavaa tietoa. Osallistumista hän pitää funktionaalisenä, koska sitä sovelletaan lähinnä paikallisiin kysymyksiin (Rosanvallon 2006, 232-234.) Paikallistasolla osallistumisen kehittäminen vaikuttaa myös olevan demokratiapolitiikassa keskeistä.

”Erityisesti paikallisella tasolla tapahtuvan osallistumisen katsotaan olevan keskeistä kansalaisten poliittisen vastuuntunnon ja myös poliittisen päätöksenteon edellyttämien

kykyjen oppimisen kannalta. Osallistuvan demokratian teoreetikkojen ansiona onkin se, että he kiinnittävät huomiota valtiollisen demokratian lisäksi myös kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon heidän lähiympäristössään, paikallistason lisäksi esimerkiksi työpaikoilla (Borg 2006, 7-8.)”

Rosanvallonin mielestä osallistuvalla demokratialla on selkeästi pedagoginen ja kehittävä luonne, mutta sen seurauksena on politiikan arkipäiväistyminen ja demokratian epäpolitisoituminen (Rosanvallon 2006, 234). Käsitän arkipäiväistymisen siten, että koska osallistuvassa demokratiassa politiikka tarkoittaa käytännön vaikuttamista päivän poliittisiin asioihin poliittisen järjestelmän puitteissa, niin vallitseva demokraattinen järjestelmä otetaan tällöin itsestäänselvytenä. Itse järjestelmää ei käsitetä poliittiseksi, eikä sille ajatella vaihtoehtoja, vaan poliittinen toiminta käsitetään osallistumiseksi sen rakenteissa. Deliberatiivinen ja osallistuva demokratia painottavat arvona demokratian toiminnallisia piirteitä (Borg 2006, 11). Katson tästä syystä, että tällainen toiminnallinen oppiminen sosiaalistaa vallitsevaan järjestelmään, kun kansalaisia ei ohjata arvioimaan osallistumisen ideaalia eikä vaihtoehtoisia tapoja ymmärtää demokratian arvo.

Sosiaalistuminen yhteiskunnan normeihin on tarpeellinen ja välttämätön osa yksilön kehittymistä yhteisön jäseneksi. Se on sosiaalisten tapojen, tottumusten ja käytäntöjen omaksumista muilta, sekä yleisten näkemysten sisäistämistä. Yhteisön ulkoinen vaikutus sisäistyy yksilöön ja sen moraalikäsitys alkaa ohjata yksilön toimintaa. Sosiaalistumisessa olennaista on, että yksilö sisäistää vallitsevat arvot alitajuisesti osaksi itseään kyseenalaistamatta niitä ja näkemättä niille vaihtoehtoja. Tällainen sosiaalistaminen ei niinkään perustu opetuksen sisällölle, vaan siihen millaisia tottumuksia, asenteita ja maailmankuvaa opetuksen kautta välittyy. Sosiaalistamisen tarkoituksena on yhteisöön sopeuttaminen ja yksilöön pyritään sisäistämään alitajuisia tunteita, jotka estävät epäsosiaalista käytöstä. Ydinarvojen sosiaalistaminen siten, että yksilö ei kykene kyseenalaistamaan niitä, edistää yhteisön harmonisuutta, kun yhteistä arvoperustaa ei päästä järkyttämään. Koulutuksen ei kuitenkaan tulisi pelkästään siirtää oppilaisiin vallitsevaa maailmankuvaa ja arvoja siten, että yksilö nähdään vain yhteiskunnan tuotoksena. Koulutuksessa voitaisiin kasvattaa kriittiseen tiedostukseen ja itse-reflektioon eli ymmärtämään sosiaalistamisen vaikutus ja arvioimaan sitä, jolloin yksilön autonomia ei kapene (Puolimatka 1995, 116-117.) Eli käytännön opetteluun kautta yksilö sisäistää tottumuksia, asenteita ja maailmankuvaa, ja koska näitä ei opeteta kyseenalaistamaan, kuten kolmannessa luvussa osoitan, on kyse sosiaalistamisesta, joka estää vaihtoehtoisten ajatusmallien käsittelyä.

Rosanvallonin mielestään osallistuvaa demokratiaa ei pitäisi pyhittää ja kuvitella sen vastaavan kaikkiin demokratian ongelmiin (Rosanvallon 2006, 234.) Hän haluaa laajentaa näkökulmaa

demokratian uudistamiseen nykyisten osallistumisen ja harkinnan lisäksi jäsentämällä vastademokratian kehittämisen tuomia mahdollisuuksia. Hän katsoo tärkeäksi vastademokratian rappeutumisen estämisen ja ymmärryksen kehittämisen siitä mitä politiikka on (Rosanvallon 2006, 234-235.) Epämuodolliset vastademokraattiset poliittisen vaikuttamisen muodot voivat olla hyödyllinen resurssi, joka vahvistaa edustuksellisen järjestelmän toimivuutta ja legitimitettä kansan silmissä, kun se pystyy käyttämään niitä positiivisella tavalla (Rosanvallon 2006, 235-241.) Voidaan ajatella, että kansan kyvykkyys vaikuttaa epäsuorasti päätöksentekoon lisääntyä sen seurauksena, että se oppii osallistumaan uusien kanavien kautta ja pystyy valvomaan päättäjiä sekä poliittista järjestelmää tehokkaammin. Tämä kuitenkin edellyttää, että ymmärretään osallistumisen kanavien olevan rajoittavia. Kansan valta on välttämättä vaalien välillä epämuodollista ja epäsuoraa. Kansalaiselle tarpeellisten kyvykkyysien pelkistäminen tietoon ja asenteisiin jättää kuitenkin huomiotta ominaisuuksia, joita kansalaisuuteen on laajemmin demokratian teorioissa liitetty, ja kansalaiset opetetaan ajattelemaan demokratiaa päivänpolitiikkaan osallistumisena. Osallistumisen termistön kautta myös heikennetään kansalaisen mahdollisuuksia arvioida omaa rooliaan ja valtaansa. Demokratiapolitiikan diskurssissa luodaan tapa ajatella demokratian ongelmia, sekä käytetään tieteellistä tietoa tavalla, joka yksinkertaistaa demokratiaa.

Valtionhallinto kerää tietoa kansalaisten osallistumisen vaikuttavuudesta ja tulkitsee tietoa uudelleen kansalaisille. Sillä on valta muokata kaikkia kansalaisen poliittiseen toimintaan liittyviä rakenteita ja sitä, millaista tietoa näistä muodostetaan. Kansalaiselle pyritään luomaan tunne siitä, että hän vaikuttaa päätöksentekoon, vaikka todellisuudessa kyse on kuulemisesta, jossa lopullinen päätösvalta on valituilla edustajilla. Kansalaisten ymmärrys vallasta tulee valtionhallinnon muokkaamisen kohteeksi. Seuraavassa luvussa käsittelen tarkemmin moraalista demokratiakäsitystä, jossa demokratialle tärkeinä nähdään kansalaisten kyky ajatella kriittisesti ja tätä kautta ymmärtää sekä omaa valtaansa että itseensä kohdistuvaa vaikuttamista. Siinä kansalaiset valvovat ja arvioivat poliittisen järjestelmän rakenteita hahmottaen vaihtoehtoja ja luovat painetta poliittisia päättäjiä kohtaan myös osallistumISRakenteiden ulkopuolelta.

3. Luku: Yhteiskunnallinen kasvatusta ja demokratia

3.1 Kriittisen kansalaisen ideaali

Tomperin ja Piattoevan Artikkelin *Demokraattisten juurten kasvattaminen* (Kiilakoski 2005, 247-286) on kirjoitettu vastauksena Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan ja se käsittelee laajasti demokratiakasvatusta ideaaleja, osallistumisen ja kriittisyyden teemoja sekä demokratiakasvatusta ongelmia ja mahdollisuuksia suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Siinä lähtökohtana on radikaali- ja moraalidemokraattinen demokratiakäsitys, sekä kriittinen pedagogiikka. Osa siinä esitetystä kritiikistä on vanhentunut demokratiapolitiikan mentyä eteenpäin, mutta artikkelin suositukset ja näkökulmat ovat suurilta osin sellaisia, joita suomalaisessa demokratiapolitiikassa on myöhemmin toteutettu. Demokratiakasvatusta aloitetaan jo peruskoulun alaluokilla, niin kuin siinä on suositeltu. Kouluyhteisöjä pyritään tekemään myös entistä demokraattisemmiksi, sekä avaamaan niitä tiiviimpään yhteistyöhön kuntien ja kansalaisyhteiskunnan välillä luoden oppilaille mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa sekä oppia käytännön toiminnan kautta (ks. esim. Kiilakoski 2005, 262-263, 269-276 ja Opetushallitus 2011, 70.) Artikkelissa hahmotetun demokratiakasvatusta ja demokratiakasvatusselvityksessä esitettyjen osallistuvaa demokratiakasvatusta edistävien toimenpiteiden välillä on kuitenkin yksi olennainen ero. Artikkelissa on painotettu vahvasti myös sellaisen yhteiskunnallisen tiedon ja toimintatapojen opettamisen tärkeyttä, joiden kautta oppii hahmottamaan demokratian keskeneräisenä ja ideaaliin tähtäävänä projektina. Koulutuksessa tulisi käyttää problematisoivaa lähestymistapaa yhteiskunnallisia olosuhteita ja tietoa tarkasteltaessa, eikä käsitellä niitä ulkoa opeteltavina faktoina, joka luo staattisen kuvan politiikan rakenteista. Moraalidemokraattisen autonomisen kriittisen kansalaisen tulee kyetä politisoimaan asioita, eli näkemään sellaisten asioiden poliittinen puoli, joista ei puhuta poliittisina (Kiilakoski 2005, 247-286.) On selvää, että tämä moraalidemokraattinen näkökulma on ollut osa suomalaista akateemista keskustelua demokratiasta ja demokratiakasvatuksesta. Näkökulma ei kuitenkaan esiinny Demokratiapolitiikan perusteet – keskusteluasiakirjassa, jonka tarkoituksena oli avata keskustelua demokratian kehittämisestä. Mielestäni tämä on melko räikeää. Myöhemmin tässä luvussa käsittelemisen miten Demokratiapolitiikassa sivuutetaan tämä kritiikki, joka kohdistuu yhteiskunnallisen tiedon opettamisen tapoihin keskittyttäessä osallistumisen opettamiseen.

Tärkein artikkelissa mainittu ongelma on vallan siirtyminen byrokratioille ja asiantuntijoille, mikä muuttaa politiikan vaihtoehdottomaksi hallinnoimiseksi demokraattisen arvokeskustelun sijaan. Uhkana mainitaan myös kansalaisuuden merkitysten epäpoliittisoituminen, jota on havaittavissa, kun

julkisessa keskustelussa aktiivisesta kansalaisuudesta ei eritellä niitä valtasuhteita ja kansalaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia, joita yhteiskunnan eri toimintakentillä on olemassa. Kansalaiseen yksilönä kohdistuu yhä vahvemmin itsestään selvänä pidetty pakko kilpailla muiden kanssa yhteiskunnallisista asemista, sekä olla hyvä kansalainen, kuluttaja, työntekijä yms. (Kiilakoski 2005, 253) Käsitän tämän niin, että kansalaisen rooli epäpolitisoituu, kun se pelkistyy keskusteluksi osallistumisen muodoista ja tavoista. Moraalisen demokratian mukaista olisi arvioida rooleja kriittisesti, ja tiedostaa kansalaiseen kohdistuvat vaikutukset. Demokratiapolitiikassa demokratian arvo ei ole laajemmin keskustelun kohde, eikä valtionhallinnon valtaa suhteessa kansalaiseen pyritä avaamaan, vaan se esittää itsensä kansanvallan edistäjänä.

”Monesti kansalaisuutta näennäisesti laajentavilla puhetavoilla onkin päinvastainen lopputulos, jos ne korostavat yksilöiden irrallisuutta ja hävittävät kansalaisuuden poliittisen merkityksen. (Kiilakoski 2005, 253)”

Tomperin ja Piattoevan kuvailemassa radikaalissa ja moraalisisessa käsityksessä demokratiasta on tavoitteena vallankäytön politisoiminen uudelleen. Kansalaisilla tulee olla poliittisia havainto- ja tulkintataitoja, sekä kyky tunnistaa politiikka myös talouden, byrokratian ja median alueilla (Kiilakoski 2005, 253). Tämä näkökulma on omalle tutkimukselleni keskeinen erityisesti siinä suhteessa, että moraalisen demokratiakäsityksen mukaan yksilön tulisi kyetä arvioimaan omia arvojaan ja yhteiskunnan eri osa-alueiden vaikutusta niihin. Vaihtoehtojen esiin tuominen ja hahmottaminen on keskeistä, jotta vallitsevaa asiaintilaa voidaan arvioida jostakin muusta kuin sen omasta näkökulmasta. Hallintavalta pyrkii muokkaamaan yksilön ajattelua ja toimintaa osittain siten, että se heikentää vaihtoehtojen ajattelua.

Tomperi ja Piattoeva ehdottavat demokratiakasvatuksen kehittämisen suunnaksi radikaalin ja moraalisen demokratiakäsityksen mukaista kasvatusta, jossa aktiiviselle osallistumiselle nähdään keskeisinä taitoina kriittinen ajattelu ja kyky argumentoida. Yhteiskunnan rakenteita, demokratiaa ja valtaa tulisi käsitellä historiallisesti muuttuvina moniulotteisina ilmiöinä. Valtionhallinnon rakenteen lisäksi tulisi yhteiskuntaa käsitellä poliittisen, sosiaalisen ja kulttuurisen vallan rakenteena (Kiilakoski 226.) Tässä valta nähdään laajempänä ilmiönä kuin demokratiapolitiikan diskurssissa, jossa se nähdään lähinnä toimintana, joka kohdistuu yhteiskunnalliseen päätöksenteonprosessiin. Kuten aikaisemmin on mainittu, kansalaisen vallalle keskeisenä voidaan ajatella myös maailman ymmärtäminen.

”Yhteiskunnallisen osaamisen sijaan Suomessa korostetaan usein kielten ja matemaattis-luonnontieteellisten aineiden opetusta talouselämän ja kansainvälisen kilpailukyvyyn vuoksi (Kiilakoski, 262.)”

Myös demokratiapolitiikan diskurssissa on huomioitu yhteiskunnallisen opetuksen vähyys, mutta siinä ei käsitellä kansalaisen poliittisen kyvykkyyden laatua enempää, kuin mitä indikaattoreilla voidaan mitata.

Moraalisen demokratian teoreetikoista Martha Nussbaum on tuonut esiin humanististen ja taideaineiden tärkeyden demokraattisten kansalaisten kasvattamisessa. Kansakuntien keskittyminen markkinoilla kilpailemiseen ja lyhyen aikavälin hyödyn tuottamiseen on hänen mukaansa johtanut koulutuksessa luonnontieteisiin ja teknisiin käytännön sovelluksiin erikoistumiseen, mikä on vienyt sijaa humanistiselta sivistykseltä. Hyvään kansalaisuuteen kuitenkin kuuluu kehittyminen ihmisenä. Luovuuden, mielikuvituksen ja tunneälyn kehittäminen tukevat tiedostavaksi ja vastuuntuntoiseksi kansalaiseksi kasvamista. Ehdottoman tärkeä on kyky arvioida perinteitä kriittisesti eikä vain omaksua niitä passiivisesti (Nussbaum 2011.)

Kriittiseen kansalaisuuteen voidaan koulutuksessa suhtautua joko abstrakteina kriittisen ajattelun kyvykkyyksinä, tai haluna rohkaista toimintaan, jonka tarkoituksena on poliittinen emansipaatio. Jälkimmäistä kutsutaan kriittiseksi pedagogiikaksi. Kriittinen pedagogiikka perustuu marxilaiselle ajattelulle ja kriittiselle teorialle, joista se on ottanut tavoitteen heikommassa asemassa olevien tiedostuksen kehittämiseen ymmärtämään vallitsevaa sosio-ekonomista tilannetta ja vallitsevia valtasuhteita. Siinä koulutus nähdään poliittisena toimintana, joka tulee muuttaa tukemaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Kriittinen pedagogiikka pyrkii toiminnallisen ja refleктоivan kasvatuksen kautta tuottamaan yhteiskunnalliseen muutokseen kykeneviä kansalaisia (Johnsson ja Morris 2010.)

Nojaudun tässä tutkimuksessa enemmän abstraktimpaan käsitykseen kriittisen kansalaisen kyvykkyyksistä. Käytän Tapio Puolimatkan erittelyä kriittiselle kansalaiselle tarpeellisista kyvyistä, joka perustuu John Deweyn teksteistä alkaneelle demokratian ja kasvatuksen suhteen käsittelylle. Deweyn *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education* teoksen tarkoituksena oli soveltaa demokraattiset ideaalit koulutukseen ja kasvatuksen päämääriin, sekä sellaisten tiedon ja moraalisen kehityksen teorioiden kritiikki, jotka olivat kehittyneet aikaisemmissa yhteiskunnallisissa järjestelmissä ja häiritsivät demokraattisten ideaalien toteutumista. Hän katsoo kasvatuksessa tarvittavan sosiaalisen elämän ideaalia, jossa keskustelulle ja mielipiteenilmaisulle ei aseteta rajoituksia, ja jossa kaikki voivat yhtäläisesti osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan.

Kasvatuksen tulisi vapauttaa yksilöiden kyvykkyydet kehittymään kohti tätä ideaalia ja olemaan oman taludellisen ja sosiaalisen toimintansa herroja. Kasvatuksen päämääränä on yksilön kehitys omana itsenään, syvenevä tietoinen eläminen ja merkitysten ymmärtäminen (Dewey 1997 [1916].)

James M. Tarrant lähestyy demokratian ja kasvatuksen suhdetta jaotteleamalla demokratian teorian mukaan millainen rooli niissä kansalaisille syntyy. Hänen mukaansa vain moraalinen demokratiakäsitys antaa filosofisesti kestävä pohjan poliittiselle kasvatukselle demokratiassa, koska moraalinen demokratia tarjoaa kansalaisille osan yhteisessä julkisessa moraalissa. Autonomian, rationalisuuden ja itsensä toteuttamisen arvoille rakentuu mahdollisuus valita sekä omat henkilökohtaiset halunsa että yhteiskunnan instituutiot ja politiikka. Valinnan mahdollisuuksien ymmärtämiseen tarvitaan sosiaalinen, poliittinen ja moraalinen koulutus. Kriittisten kansalaisten tuottamista ei voida ajatella tiettyinä osana opetussuunnitelmaa tai tiettyinä luentoina, vaan erottamattomana osana itse kasvatuksen prosessia (Tarrant 1989.) Dewey lähestyy demokratian ja kasvatuksen suhdetta enemmän opetussuunnitelman ja opetusmenetelmien näkökulmasta, kun taas Tarrant käsittelee demokratian teorioita. Tapio Puolimatka on syventänyt Tarrantin jaottelun pohjalta käsitystä kriittisen kansalaisuuden tarpeellisuudesta demokratialle ja eritelty tarkemmin siihen liittyviä kyvykkyyksiä. Kirjassaan *Democracy and education: Critical Citizen as an Educational Aim* Puolimatka argumentoi kriittisen kansalaisuuden olevan demokratian ehdoton edellytys. Informoituun vaihtoehtojen harkintaan perustuvat poliittiset kannat ovat edellytys sille, että kansa kykenee harjoittamaan vallan käyttöä. Hän esittää myös kasvatuksen olevan ensisijaisen tärkeää, koska kriittiseen kansalaisuuteen tarvittaviin ominaisuuksiin ei synnytä eikä kasveta itsestään (Puolimatka 1995, 72.) Puolimatkan argumenttien epistemologinen ja ontologinen perusta on moraalirealismissa ja arvo-objektivismissa (Puolimatka 1995, 59-62). Oma tutkimukseni ei kuitenkaan arvioi argumenttien filosofisten perusteiden pätevyyttä, vaan käyttää lopputuloksia vaihtoehtona, joiden kautta osoitan demokratiapolitiikan diskurssissa rakentuvan vaihtoehdottomuuden. On selvää, että osallistuvan demokratiakäsityksen valinta suomalaisen demokratian kehittämisen perustaksi ei ainakaan perustu kansalaisten informoituun vaihtoehtojen harkintaan perustuvaan poliittiseen kantaan, kun demokratiapolitiikan asiakirjoissa ei ole tuotu moraalista demokratiakäsitystä esille.

Kasvatuksen päämääränä tulisi Puolimatkan mukaan olla kehittää oppilaan kriittistä rationaalisuutta ja omaa moraalista ajattelua, sekä opettaa heidät osallistumaan päätöksentekoon siten, että he aktiivisella valvonnalla hallitsevat valtaa pitäviä ja esittävät rakentavaa kritiikkiä (Puolimatka 1995, 72.) Puolimatka erittelee kriittisyyteen tarpeelliset ominaisuudet seitsemään osa-alueeseen, jotka eivät kuitenkaan ole erillisiä, vaan tiiviissä suhteessa toisiinsa. Nämä ovat mielikuvitus (imaginative

audacity), kamppailun halu (combativeness), kriittinen ajattelu, autonomia, moraalinen näkemys (moral vision), kriittinen itsetutkiskelu (critical self-reflection) ja persoonan eheys (personal integration). Mielikuvitus tarkoittaa, että kansalaisella on perspektiiviä hahmottaa mahdollisia realistisia vaihtoehtoja vallitsevalle poliittiselle ja sosiaaliselle järjestelmälle, sekä ideaaleja joita kohti yhteiskuntaa voitaisiin kehittää. Tähän liittyy kyky ylittää arkipäiväinen kokemus ja totunnaiset tavat ajatella ja elää. Tämä ei tarkoita pakoa todellisuudesta, vaan käytännössä mahdollisten utopioiden kehittelyä, mikä edistää yksilöllistä arvojen ajattelua ja saa kansalaisen kehittämään yhteiskuntaa itse löydetyn vakaumuksensa pohjalta. Kansalaisella täytyy olla myös halua kamppailla oikeaksi katsomiensa asioiden puolesta. Yhteiskuntaa muuttamaan haluava kokee aina vastarintaa. Ilman luonteen lujuuutta ja vahvaa oman arvon tuntoa kansalainen taipuu yhteiskunnan paineessa helposti keskinkertaisuuteen ja hyväksymään vallitsevat olosuhteet (Puolimatka 1995 73-79.) Demokratiapolitiikassa kehitetty demokratiakasvatus pyrkii juuri päinvastoin kasvattamaan kansalaiset vallitsevaan poliittiseen järjestelmään arkipäiväisen kokemuksen kautta tottumalla, eikä kriittisyyden kannustamista tai vaihtoehtojen ajattelua mainita.

Kriittinen kansalainen tarvitsee kykyä ajatella kriittisesti, mikä koostuu intellektuaalisista taidoista, tottumuksesta käyttää niitä. Tähän liittyy lisäksi, että kansalaisen tulee myös tunnustaa kriittisen ajattelun arvo ja olla älyllisesti rehellinen. Rationaalisuus, sekä riittävät tiedot ja kyky hankkia ja arvioida tietoa ovat myös kriittisyyden ehto. Kansalainen ei voi mielekkäällä tavalla osallistua poliittiseen päätöksentekoon, jos hän ei tunne asiakysymykseen liittyviä olennaisia faktoja. Tämä ei tarkoita, että jokaisen kansalaisen tulisi olla ekspertti kaikissa asiakysymyksissä, vaan sitä että kansalainen tiedostaa oman asemansa ja muodostaa kantansa perustuen harkintaan arvioiden hankkimiaan faktoja. Täytyy huomata, että vaikka tietyt asiain tilat ovat tosia, ei ole arvoneutraaleja faktoja. Faktoja voidaan välittää tavalla, joka tukee vallitsevaa ideologiaa luomalla käsitystä maailmasta valmiina tosiasiana. Harkitsemalla vaihtoehtoisia näkökulmia käsittää faktat autetaan oppilaita ymmärtämään, että tieto ei ole itsestään selvää, vaan sen välittämää maailmankuvaa on mahdollista kyseenalaistaa. Opetussuunnitelma perustuu aina ideologisille arvoille ja päämäärille. Oppilaille tulisi koulussa luoda mahdollisuus arvioida sen välittämää tietoa ja siihen liittyviä arvioinnin menetelmiä (Puolimatka 1995, 79-86.) Katson että käytännön osallistumisen kautta oppiminen, jota valtionhallinnon asiakirjoissa painotetaan, on pedagoginen keino, joka totuttaa toimimaan vallitsevissa rakenteissa, eikä arvioimaan vaihtoehtoja, vaan faktoja nimenomaan opitaan valmiina tosiasioina.

Puolimatka käsittelee myös demokratian teorian suuntauksia, joissa katsotaan kriittisen kansalaisuuden olevan haitallista demokratian tasapainolle ja jatkuvuudelle. Niissä demokratian

arvoa ei kuulu kyseenalaistaa eikä demokratiaa itseään arvioida kriittisesti. Tällainen yhteiskunnan arvojen ajattelun rajoittaminen kuitenkin tarkoittaa sitä, että kansalaiset eivät voi tulla vakuuttuneeksi demokratian arvosta oman ajattelunsa kautta vaan se sisäistetään itsestäänselvyytenä. Kansalainen, johon on tällä tavalla piilovaikutteisesti sisäistetty vakaumuksia, tulee alttiiksi sisäistämään alitajuisesti kriittisen ajattelun ohi myös epädemokraattisia toimintamalleja (Puolimatka 1995, 86-87.) Kriittisen kansalaisen täytyy olla autonominen eli itseään hallitseva. Tämä tarkoittaa, että hän on oman ajattelunsa kautta sisäistänyt arvot, päämäärät ja halut, jotka ohjaavat hänen toimintaansa. Se millä tavalla yksilön vakaumukset syntyvät on olennaisinta autonomian kannalta. Sosiaalistumisen ja indoktrinaation kautta sisäistetyt vakaumukset eivät ole autonomisesti hankittuja silloin, kun sisäistyminen tapahtuu estäen ja heikentäen kykyä kriittisen itse-reflektion kautta arvioida näitä vakaumuksia. Kansalainen, jonka ajattelun muodostumista on ohjattu ulkopuolelta, on poliittisena osallistujana enemmänkin jonkun muun vallankäytön resurssi. Kansa voi näin menettää vallan demokratian käytäntöjen pysyessä samana (Puolimatka 1995, 87-88.) Demokratiapolitiikan näen tämän Puolimatkan teorian kautta nimenomaan projektina, jossa kansalaisten ajattelu tulee hallinnon ohjailun kohteeksi, eikä kykyä kriittiseen itse-reflektioon kehity. Demokratiapolitiikan diskurssissa ei ohjata kansaa ajattelemaan omia arvojaan ja sitä miten ne ovat kehittyneet, vaan pyritään lisäämään hänen luottamustaan omaan poliittiseen kyvykkyyteensä, vaikka siihen demokratian teorioissa liitettyjä tarpeellisia kyvykkyksiä ei ole käsitelty kaikessa laajuudessaan.

Puolimatkan mukaan pelkkä älyllinen arvoneutraali kriittinen kyvykkyys ei kuitenkaan riitä demokraattiseen kriittiseen kansalaisuuteen, koska kriittistä rationaalista ajattelua voidaan käyttää myös demokratiaa vastaan, sekä oikeuttamaan vain vallitsevaa yhteiskunnan tilaa. Kansalaisella tulee olla moraalinen näkemys demokratiasta arvoina kuten oikeus, vapaus ja tasa-arvo, joita yhteiskunnan tulee toteuttaa. Demokratiaa ei siis tule nähdä pelkästään politiikan päätöksenteon rakenteena. Poliittinen toiminta edellyttää kansalaiselta moraalista ajattelua ja moraalista vastuullisuutta (Puolimatka 1995, 88-92.) Moraalinen vastuullisuus puolestaan perustuu kykyyn kriittisesti reflektoida olettamuksia ja perusteluja, joille omat uskomukset ja toiminta perustuvat. Tätä kautta voi tulla tietoiseksi oman maailmankuvansa pohjalla vaikuttavista asenteista ja näkemyksistä, jotka rajoittavat moraalisen ajattelun kenttää. Kansalaisen tulisi olla kykenevä erottelemaan ja arvioimaan moraalisia tunteitaan ja motiivejaan, jotta hän voi havaita sosialisointin ja indoktrinaation kautta esimerkiksi lapsuudessa sisäistyneet tunteet, joiden perustelut eivät ole pitävät (Puolimatka 1995, 93-102.) Lopulta kriittisellä kansalaisella tulee olla hänen itse valitsemiensa ydinarvojen ympärille rakentuva eheä persoona. Tämä tarkoittaa sitä, että poliittinen toiminta on mahdollista vain jos kansalaisen halut ja arvot ovat keskenään sopusoinnussa. Arvojen

tulee olla pohjimmainen yksilön toimintaa organisoiva tekijä, joka määrittää haluja (Puolimatka, 1995 102-111.) Kuten olen aikaisemmin käsitellyt, suomalaisessa demokratiapolitiikassa on ennalta valittu keskeiseksi arvoksi osallistuminen. Arvojen ajattelun ja kriittisyyden kehittämistä ei käsitellä, vaan kansalainen oletetaan autonomiseksi arvojen ajattelijaksi.

3.2 Yhteiskunnallisen opetuksen luonteen kritiikki

Tässä luvussa käsittelen yhteiskunnallisen tiedon opetusta käsitteleviä tutkimuksia, joita demokratiapolitiikan asiakirjoissa on käytetty osallistuvan demokratiakasvatuksen kehittämisen perustelemiseen. Demokratiapolitiikan asiakirjoissa itsessään ei käsitellä syitä sille, miksi yhteiskunnallisen opetuksen tyyliä ei siirryttäisi painottamaan myös oppilaiden omaa kriittistä ajattelua ja problematisoivaa suhtautumista yhteiskunnalliseen tietoon. Erityisesti kiinnitän huomiota Sakari Suutarisen artikkeleihin, koska hän oli kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman aikana vastuussa demokratiakasvatuksen mittaamisen indikaattoreista (katso esim. Borg 2006, 204-228).

Sakari Suutarinen on artikkelissaan *Tietopainotteisen kansalaiskasvatuksen aika ohi Suomessa – miten kansalaiskasvatusta uudistetaan* (Suutarinen 2006, 99-122) kuvannut, kuinka suomalaisessa kansalaiskasvatuksessa painottuvat tietotavoitteet, kun taas arvojen kehittämistä ja yhteiskunnallisen osallistumisen opettamista vältetään. Hän rakentaa argumenttiaan osallistumis-, sekä arvo- ja asennekasvatuksen lisäämisen puolesta vertaamalla Suomalaisen kansalaiskasvatuksen painotuksia lähialueiden maihin IEA/Civic-tutkimuksen aineistoa hyväksi käyttäen. Siinä sekä opettajille, että oppilaille esitettyjen kysymysten perusteella tullaan tulokseen, että Suomessa yhteiskunnallisessa opetuksessa opetetaan vähemmän toimintaa sekä erityisesti arvoja ja asenteita kuin naapurimaissa keskimäärin. Toisaalta Suutarinen ei ota esille sitä, että Ruotsissa yhteiskunnallisen ja poliittisen osallistumisen opettamisen painotus on vielä huomattavasti pienempi. Hän kuitenkin toteaa, että nuorten osallistuminen on muissa pohjoismaissa toteutettu kouluneuvostotoiminnalla ja myös Suomessa oppilaitosten toimintakulttuurin demokratisoiminen ja muuttaminen keskustelemaan ja osallistuvaan suuntaan olisi tärkeä osa kansalaiskasvatusta (Suutarinen 2006, 99- 106.) Täytyy huomata, että tulkiten Suutarisen tarkoittavan arvo- ja asennekasvatuksella vallitsevan demokratian arvoihin ja osallistumiseen positiivisesti suhtautuviin asenteisiin sosiaalistavaa kasvatusta, eikä arvojen ajatteluun ja kriittiseen asenteeseen kasvattamista.

Suomessa yhteiskunnallinen kasvatusta nähdään eniten tietopainotteisena ja Suomi onkin menestynyt hyvin mitattaessa oppilaiden yhteiskunnallisia tietoja. Opettajille esitetyn kyselyn mukaan kaikissa

vertailun maissa yhteiskunnallinen kasvatus on tietopainotteista ja siitä haluttaisiin siirtyä vahvasti painottamaan oppilaiden itsenäistä kriittistä ajattelua, sekä hieman enemmän arvojen kehittymistä. Suutarinen katsoo että Suomessa ja Ruotsissa osallistumisen ja arvojen kehittämisen tavoitteita ei pidetä yhtä tärkeinä kuin muualla, koska opettajat ilmeisesti ajattelevat niiden saavuttamisen olevan mahdollista vasta, kun oppilailla on riittävästi omaa ajattelukykyä. Opettajat ilmeisesti kokevat, että oppilaiden itsenäisen ajattelun kehittäminen on mahdollista toteuttaa luokkahuonetyöskentelyssä tietopainotteisen oppimateriaalin avulla. Hän huomioi myös, että Suomessa opettajat tuskin ovat voineet pyrkiä muihin kuin tietotavoitteisiin, koska täällä yhteiskunnallista opetusta annetaan vain 7 prosenttia kokonaisopetusajasta, kun muualla OECD-maissa keskiarvo on 12 prosenttia (Suutarinen 2006, 106-109.) Suutarinen kuitenkin esittää osallistumista painottavaa kasvatustyyliä, koska hän ei usko oppilaiden omaa ajattelua painottavan yhteiskunnallisen opetuksen vaikuttavan positiivisesti osallistumisaktiivisuuteen.

”Suomen ongelmana kansalaiskasvatuksen kehittämisen kannalta voidaan pitää nykyistä tietopainotteisuutta, joka näyttää korostuvan muiden tavoitteiden kustannuksella. Suomen peruskoulun aineopettajien toive siirtää pääpaino oppilaiden itsenäiseen ajatteluun on sikäli ongelmallinen, että sen painottaminen mahdollistaa ainakin periaatteessa opetuksen säilymisen tietokeskeisenä. Yksilön ajattelun kehittämisessä on mahdollista korostaa rationaalista tietoa, jolloin opetuksessa tietoa saattaa todellisuudessa vain lisääntyä samalla kun individualismi korostuu kasvatuspäämääränä. Tietopainotteinen opetus ei tulosten perusteella näytä johtavan myönteisenä pidettyihin arvosidonnaisiin kansalaisasenteisiin tai myönteisenä pidettyyn yhteiskunnalliseen toimintaan (Suutarinen 2000, 113.)”

Itse en kuitenkaan usko, että oppilaiden itsenäisen ajattelun painottaminen välttämättä tarkoittaisi tietokeskeisyyden säilymistä, eikä tietokeskeisyys edes ole välttämättä mikään varsinainen ongelma, vaan tapa opettaa sitä faktoina ja totuuksina, joita ei opeteta kyseenalaistamaan. Yhteiskunnallisen tiedon problematisointiin ja oman vakaumuksen kehittämiseen keskittyvä opetus rinnastetaan tässä faktatiedon opetteluun. Ongelmaksi voidaan ennemminkin katsoa koululaitoksessa vallitseva mittaamiskeskeisyys, jossa ylhäältä käsin määritettyjen oppimistavoitteiden toteutumista täytyy pystyä mittaamaan. Opetus mukautuu täyttämään asetettuja tavoitteita ja kyvykkyydet, joita ei mitata, jäävät toissijaiseen asemaan.

Myöskään se ei kerro mitään oppilaiden itsenäisen ajattelun painottamisen mahdollisista tuloksista, ettei tämänhetkinen tietopainotteinen opetus näytä johtavan myönteisinä pidettyihin kansalaisasenteisiin ja toimintaan. Suutarinen ei täsmennä mitä hän tarkoittaa näillä yleisesti myönteisinä pidetyillä arvosidonnaisilla kansalaisasenteilla ja yhteiskunnallisella toiminnalla, mutta ymmärrän tämän siten, että kansalaiset halutaan koulutuksessa kasvattaa osallistuvaan ja vallitsevaan

poliittista järjestelmää tukevaan arvo- ja asennemaailmaan. Tätä tulkintaa mielestäni tukee myös Suutarisen ehdotus demokratiakasvatuksesta käytävän keskustelun päälinjoiksi, jota käsitellen seuraavaksi.

Suutarinen katsoo kansalaiskasvatuksen ongelmien ratkaisemisen ja sen kehittämisen edellyttävän monitasoista keskustelua (Suutarinen 2006, 117). Hän tuo esiin kolme eri päälinjaa, joita keskustelussa tulisi arvioida. Nämä ovat: koulu pienoisyhdistykseksi, jossa opitaan yhteisten asioiden hoitamiseen ja vastuun kantamiseen, nuorten suuntaaminen kotipaikkakunnan yhteiskunnalliseen elämään sekä yhteiskunnallisen opetuksen lisääminen. Tämän lisäksi hän katsoo tärkeäksi, että koulujen ja oppilaitosten opiskeluilmapiiri tulee yhä avoimemmaksi ja oppilaiden oikeutta mielipiteenilmaisuun tukevaksi (Suutarinen 2006, 18-22.) Suutarinen luo keskustelulle kehyksen, jossa oppilaiden omaa kriittistä ajattelua painottava opetus jätetään mahdollisena kehityssuuntana keskustelun ulkopuolelle. Hänen esittämissään vaihtoehdoissa korostuvat toimiminen rakenteissa, joissa keskitytään päivän politiikan asiakysymyksiin ja joihin sisältyy käsitys politiikasta yhteisten asioiden hoitamisena. En katso oppilaiden mielipiteenilmaisun tukemisen mahdollistavan demokratiaa ja sen rakenteita problematisoivaa lähestymistapaa, kun painotus on käytännön toimintaan oppimisessa, eikä ole viitteitä siitä, että vaihtoehtojen ajatteluun erityisesti kannustettaisiin.

Suutarinen on toisaalla huomoinut, että vaikka kansalaisilla on hyvät yhteiskunnalliset perustiedot ja valmiudet, eivät ne kuitenkaan ulotu syvemmälle demokratian olemukseen (Brunell ja Törmäkangas 2002, 11.) Demokratian olemuksen ymmärtämistä ei demokrationpolitiikassa tuoda esiin ongelmana, vaan katsotaan osallistumaan kasvattamisen lisäävän ymmärrystä demokratiasta. Yhteiskunnallista kasvatusta käsittelevässä tutkimuksessa on kuitenkin käyty laajempi keskustelu vaihtoehtoisista tavoista lähestyä yhteiskunnallisen kasvatuksen ongelmia ja kehityssuuntia.

Suutarisen toimittama kirja *Aktiiviseksi kansalaiseksi, kansalaisvaikuttamisen haaste* ottaa lähtökohdaksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ongelmanasettelut ja osallistumiskeskeisyyden (ks. Suutarinen 2006, 5). Kirjassa on kuitenkin myös artikkeleita, joiden kautta voidaan ajatella vaihtoehtoisia lähestymistapoja demokrationpolitiikan asiakirjoissa esitetylle kansalaiskasvatukselle. Erityisesti Matti Rautiaisen artikkelissa *Tradition vangit – onko kriittiselle yhteiskunnan tarkastelulle ja kansalaisvaikuttamiselle sijaa opettajankoulutuksessa ja opettajien ajattelussa* (Suutarinen 2006, 185-204) käsitellään sitä, miten opettajien koulutusta voitaisiin uudistaa yhteiskunnallisten sisältöjen opettamisen osalta antamaan paremmat mahdollisuudet käsitellä yhteiskuntaa kriittisesti. Tarve suorittaa ja sisäistää tietokokonaisuuksia opettajan koulutuksessa jättää vähän aikaa ajattelulle, vaihtoehtoisten näkökulmien etsimiselle ja

käsitystapojen muuttamiselle. Yhteiskunnalliset sisällöt eivät ole kovin näkyvässä roolissa opettajan opinnoissa ja pedagogisista osuuksista on pitkälti karsittu pedagogiikan poliittisuuden käsittely (Suutarinen 2006, 188-191.)

”Mikäli opetussuunnitelmissa lähtökohdaksi otettu kriittinen ajattelu läpivalaisee kaikki kurssit, yhteiskunnallisten sisältöjen tulisi avautua myös niiden poliittisesta ja ideologisesta aspektista käsin (...) Opetus pikemminkin toisintaa sitä, miten yhteiskunnallisia sisältöjä on koulussa opetettu, kuin avaa kriittisesti uusia näkökulmia ja vaikka avaisikin, se ei useinkaan riitä. Yhteiskunnallinen ajattelumme on erittäin syvään juurtunutta ja usein voimakkaiden asenteiden ja tunteiden leimaama (Suutarinen 2006, 191-192)”

Rautiainen ehdottaa ratkaisuksi hyvin pitkälti samanlaista kriittisen pedagogiikan näkökulmaan nojaavaa opetusmallia, kuin mitä aikaisemmin käsitellyssä Tomperin ja Piattoevan artikkelissa, eli osallistuva ja toiminnallinen oppiminen nähdään osana kansalaiskasvatusta, jossa pääpaino on oppilaiden yhteiskunnallisen ajattelun kehittämisessä omia uskomuksia ja käsityksiä tutkivaksi ja tiedostavaksi. Sekä koulussa että yliopistossa yhteiskunnallisen opetuksen tulee kasvattaa oppilaat tiedostamaan, mitkä tekijät häntä itseään ovat muovanneet. Yksilön ajatteluun ja asenteisiin voidaan vaikuttaa merkityksillä, symboleilla ja myyteillä ilman että hän itse tiedostaa ohjailua. Ihmisen on siis kyettävä arvioimaan tietoa ja luomaan oman käsityksensä, eikä passiivisesti omaksua vallitsevia käsityksiä. Opetuksessa maailmaa tulisi tarkastella kriittisesti tuoden esiin ideologian vaikutukset elämän eri osa-alueilla. Opettajan rooli on tuoda esiin opetussuunnitelman poliittis-taloudelliset kytkökset ja luoda valta läpinäkyväksi (Suutarinen 2006, 192-194.) Rautiainen esittää erityisenä ongelmana kansalaisten poliittisen toimintatilan supistumisen yhteiskunnassa, kun taloudellinen toiminta nousee määrääväksi toiminnan alueeksi. Poliittiselle ajattelulle ja keskustelulle on luotava vapaata aikaa yleisen kiireen keskelle. Myös politiikan ja poliittisen käsitteiden ymmärtäminen laajemmin kuin yhteisten asioiden hoitamisena on tarpeen, kun halutaan luoda poliittiseen toimintaan kykeneviä ihmisiä. Poliitiikka tulisi hahmottaa aspektina, jonka on mahdollista ilmetä kaikessa ja jolle ovat ominaisia konfliktit, vastustus ja vastustajat (Suutarinen 2006, 197- 202)

Opettajankoulutuksen on tutkittu tuottavan opettajia, joille koulutuksen ja yhteiskunnan suhde näyttäytyy kyseenalaistamattomana. He olettavat yhteiskunnan demokraattiseksi, eivätkä katso tarpeelliseksi tarkastella sitä kriittisesti. Tästä johtuen opettajat eivät välttämättä hahmota omaa rooliaan oppilaiden kriittisen ajattelun kehittäjinä, eivätkä havaitse yhteiskunnan vaikutusta omaan maailmankuvaansa (Kiilakoski 259-260.) Opettajaksi opiskelevat katsovat opettajan vaikuttavan yhteiskunnallisesti esimerkillään ja asennekasvattajana. Heidän mielestään opettajan tulee olla nuhteeton ja puolueeton. Poliittisten kantojen ilmaisemista pidetään tulenarkana asiana, eikä

aktiivinen poliittinen toiminta ole opettajaksi opiskeleville erityisen ominaista. Opettajaa pidetään aktiivisuuden esimerkkinä, joka kartuttaa oppilaiden tietoja harrastuksista sekä yhdistystoiminnasta. Opettajan tehtävä nähdään oppilaan yhteiskuntaan sosiaalistavana ja kunniallisen kansalaisen rooliin sopeuttavana (Syrjäläinen, Eronen ja Värri 2006, 280-281.)

”(...)valitettavasti heille (opettajaksi opiskeleville) ei nykyisen rakenteemme puitteissa kehity sellaisia pedagogis-yhteiskunnallisen ajattelun valmiuksia, joita nykytodellisuus vaatii. Näyttää jopa siltä, että opettajankoulutuslaitosten rakenteet estävät kyvyn tulkita kasvatuksen ja koulutuspolitiikan ideologista maastoa. Opettajankoulutuksen rakenteet, sisällöt ja lojalisuussuhteet ovat myös estäneet kriittisen kasvatus- ja yhteiskuntatietoisuuden kehittymistä. (Syrjäläinen, Eronen ja Värri 2006, 289.)”

Tätä painavaa kritiikkiä ei mainita Demokratiapolitiikan perusteet – keskusteluasiakirjassa keskusteltaessa tästä nimenomaisesta Kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa – hankkeesta (ks. Oikeusministeriö 2009, 164-165) Demokratiakasvatusselvityksessä mainitaan demokratiakasvatuksen olevan opettajan koulutuksessa teemana esillä opetuksen sisällöissä, oppilaitosten toimintakulttuurin muodoissa, sekä arvopohjan keskeisenä käsitteenä. Demokraattisten kansalaisten kasvattaminen on yksi opettajankoulutuksen päämääristä (Opetushallitus 2011, 10-13.) Demokratiakasvatus on kuitenkin jo tätä ennen määritelty periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä sellaiseksi, että se sisältää käytännössä lähinnä osallistumista ja siinä tarvittavaa tietosisältöä (ks. Oikeusministeriö 2010, 16). Opettajankoulutuksen yhteiskunnallista sisältöä on kuitenkin alettu kehittää kritiikin perusteella, ja siitä mainitaan seuraavasti:

”Tavoitteena on, että tämän kompetenssin pohjalta opiskelija kykenee arvioimaan rakentavasti yhteisönsä arvoja ja käytänteitä ja osallistumaan niiden kehittämiseen. Opiskelijaa ohjataan analysoimaan yhteiskunnallisia ja kasvatuksellisia ilmiöitä eri näkökannoilta ja siten orientoitumaan muutosagentiksi, joka kykenee hahmottamaan vaihtoehtoisia ja nykyisestä poikkeavia ratkaisuja (Opetushallitus 2011, 11)”

Opettajankoulutuksen yhteiskunnallisista sisällöistä tuodaan selvityksessä esiin kursseja, jotka edistävät koulutyön poliittis-yhteiskunnallisten kehysten ymmärtämistä (Opetushallitus 2011, 11.) Kriittistä ymmärrystä kehittävää sisältöä on jossain määrin lisätty, mutta demokratiakasvatusselvityksessä ei kuitenkaan pyritä vastaamaan opettajankoulutusta kohtaan

esitettyyn kritiikkiin suorittamiskeskeisyydestä ja rakenteellisista ongelmista, jotka estävät yhteiskunnallisen tiedostuksen kehittymistä opettajiksi opiskelevissa. Koulutusta tarkastellaan sille asetettujen arvojen ja tavoitteiden näkökulmasta ottamatta huomioon esteitä, joita näiden toteutumiseen on havaittu käytännössä. Kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa - hankkeesta vuosilta 2004-2006 mainitaan demokratiakasvatusselvityksessä, että sen aikana ei saatu luotua rakenteita kansalaisvaikuttamisen edistämiseksi, mutta ei mainita laajempaa kritiikkiä jota hankkeen loppuraportissa on esitetty (ks. esim. Syrjäläinen, Eronen ja Värri 2006) ja jota olen ylempänä tuonut esiin.

Akateemisessa keskustelussa esiintyy siis laajempi keskustelu yhteiskunnallisen opetuksen uudistamisen tarpeista ja poliittisen kansalaisen tarpeellisista kyvykkyyksistä kuin demokratiapolitiikan asiakirjoissa. Kansalais- ja demokratiakasvatusta käsittelevissä tutkimuksissa on myös esitetty kritiikkiä opetuksen sisältöä ja opettamisen tapoja kohtaan.

Koulutuksen luonteessa ja opetuksen tavoissa välittyy oppilaille käytännön tekemisen kautta arvoja ja asenteita. On tärkeää huomata millaisia tottumuksia koulutyö oppilaille luo. Se, miten yhteiskunnallista tietoa välitetään, vaikuttaa siihen millaisia ajattelutapoja oppilaat oppivat. Opettajan lisäksi näihin painotuksiin vaikuttavat opetussuunnitelmat, oppikirjat ja arviointimenetelmät (Kiilakoski 2005, 22.)

Vertailussa 9. luokan yhteiskuntaopin kirjojen sisällöistä käy ilmi, että niissä demokratia määritetään yleisesti kansan vallaksi, mutta vallan käsitteen eri määritelmiä ja puolia ei käsitellä. Demokratia näyttäytyy myös niissä kiistämättömänä arvolähtökohtana, jonka toteutumisen astetta, erilaisia merkitystasoja tai tulkintoja ei esitetä. Käsitteilynäkökulman valinnalla pyritään juurruttamaan demokratia ja turvaamaan sen jatkuvuus, eli indoktrinoimaan siihen. Demokraattista järjestelmää, sen rakenteita ja instituutioita käsitellään monipuolisesti. Erityisesti länsimaista edustuksellista demokratiaa käsitellään ja sen vastakohtana pidetään yleensä diktatuuria (Virta kirjassa Suutarinen 2000, 61-62.) Oppikirjojen esitystyylillä on pääasiassa neutraali ja kuvaileva. Rakenteellisia faktoja esitellään runsaasti ja yhteiskunnan ideaalimalli esitetään useassa kirjassa koko totuutena. Kiistakysymyksiä ja niiden erilaisia tulkintoja ei käsitellä, vaan tieto tuodaan esiin ongelmattomana ja yksiulotteisena. Oppikirjat eivät ohjaa analysoivaan ja kriittiseen ajatteluun, vaan yksittäisten tietojen opetteluun. Demokratia, kansalaisten oikeudet, yhteistoiminta, yhteiskunnan pelisääntöjen noudattaminen, sekä uusimmissa kirjoissa osallistuminen ja vaikuttaminen tuodaan esiin itsestään selvinä ihanteina. Pohdintaa kirjoihin sisältyy niukasti. Poliittinen järjestelmä näyttäytyy valmiina kanavana, joihin kansan osallistumisen tulee suuntautua, eikä arvioida yksittäisen kansalaisen mahdollisuuksia todella saada aikaan vaikutusta, joka muuttaisi asioiden kulkua. Virta toteaa lopuksi,

että oppikirjojen lähestymistapa viittaa enemmän demokratian arvoihin sosiaalistamiseen kuin aktiivisen kansalaisen taitoihin valmentamiseen (Virta kirjassa Suutarinen 2000, 68-69.) Myös se miten yhteiskunnallisen kasvatuksen tuloksia arvioidaan on tärkeää huomioida. Perinteinen kokeisiin perustuva arvostelu kohdistuu melko yksipuolisesti oppilaan tietoihin. Arvioinnissa otetaan huomioon myös oppilaan aktiivisuus, mutta arvojen ja taitojen omaksumista on hankalaa tavoittaa arvioinnin keinoin. Arviointikriteerit ohjaavat osaltaan oppimista (Virta kirjassa Suutarinen 2000, 79-80.)

Demokratiapolitiikan asiakirjoissa ei käsitellä oppikirjojen tapoja käsitellä yhteiskunnallista tietoa, eikä tehdä selkeää eroa oppilaiden arvojen ajattelun kehittämisen ja arvojen tottumuksen kautta sisäistämisen välillä. Pidän osallistumiseen oppimista käytännön kautta samalla tavalla ulkoa opetteluna, kuin faktojenkin pänttäämistä. Osallistamalla oppiminen tapahtuu käytännön kokemuksen kautta, mutta on ilman kriittisen- ja arvojenajattelun näkökulman kehittämistä yhtäläillä vallitsevan järjestelmän ajattelutapaan sosiaalistavaa.

Aikaisemmin käsittelemäni Suutarisen näkemys, että faktojen parissa työskentely ei johda myönteisiin pidettyihin arvosidonnaisiin kansalaisasenteisiin ja toimintaan vaikuttaa tarkoitushakuiselta, koska hän ei lainkaan käsittele mahdollisuutta, että sekä opetusmateriaalit että opetusmenetelmät voitaisiin muuttaa oppilaiden omaa poliittista tiedostusta kehittäviksi. Vaihtoehtojen harkinnan kautta itse löydetty poliittinen vakaumus ja ymmärrys poliittisuuden ja vallan luonteesta voisivat innostaa kansalaisia yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

Demokratiapolitiikan asiakirjoissa jätetään käsittelemättä lähes kaikki keskeinen yhteiskunnallisen tiedon opetukseen kohdistuva kritiikki, joten niiden pohjalta ei voi muodostaa kuvaa yhteiskunnallisen opetuksen tilasta eikä vaihtoehtoisista kehittämismalleista osallistuvalla demokratiakasvatukselle, jota niissä on esitelty. Yksi vaihtoehtoinen lähestymistapa yhteiskunnalliseen kasvatukseen on Paolo Freiren kirjoituksille perustuva kriittinen pedagogiikka.

Paolo Freire on kritisoinut tallettavaa kasvatuskäsitystä, jossa oppilaan rooli on enimmäkseen valmiiksi pureskeltujen faktojen opettelua. Tällainen ulkoa opettelu ja pänttääminen luo oppilaalle käsityksen vallitsevasta maailmasta ja arvoista valmiina muuttumattomina totuuksina. Luovuus, kyky muutokseen ja faktojen merkityksen arviointiin eivät tällöin kehity. Valmiin tiedon varastointi sopeuttaa passiivisesti hyväksymään maailman sellaisena kuin se on, eikä näkemään miten se on kehittynyt historiallisesti ja millaisia sortavia elementtejä siihen liittyy. Tallettava kasvatusta heikentää oppilaan mahdollisuuksia kriittisen tiedostuksen kehittämiseen oman oivalluksen ja kyseenalaistamisen kautta. Freire tarjoaa vaihtoehdoksi tallettavalle kasvatukselle problematisoivaa

kasvatusta, jossa opettaja ja oppilas yhdessä pohtivat ja havainnoivat käsiteltävää asiaa. Siinä pyritään herättämään oppilas tiedostamaan maailmaa ja omaa suhdettaan siihen. Problematisoiva kasvatustapa perustuu todellisuuden kriittiseen arvioimiseen luovalla tavalla (Freire 2005, 75-90.)

Suomessa tehdyssä demokratiakasvatusta käsittelevässä tutkimuksessa on selkeästi havaittavissa oppilaiden kriittistä ajattelua painottava vaihtoehto, joka ei kuitenkaan nouse esiin demokratiapolitiikkaa käsittelevissä hallinnon asiakirjoissa. Erityisesti sen tulisi olla esillä Demokratiapolitiikan suuntaviivat -keskusteluasiakirjassa luvussa Kansalaiseksi kasvaminen ja demokratiakasvatuksen kehittäminen. Sen johtopäätöksissä kuitenkin painotetaan vain aktiivista osallistumista, johon oppii parhaiten tekemällä, sekä että koulussa tulee saada riittävät tiedot, jotta kykenee osallistumaan itsenäisesti ja hahmottamaan oman roolinsa ja vaikutusmahdollisuutensa yhteiskunnassa (Oikeusministeriö 2009, 155-174.) Faktatiedon opettamisen muuttamista kyseenalaistavaksi ja problematisoivaksi tai käytettyjen oppikirjojen kapeakatseisuutta politiikan ja vallan käsittelyssä ei kuitenkaan tuoda esiin. Osallistumaan opettaminen esitetään demokratiapolitiikassa ratkaisuna tietokeskeisestä opetuksesta aiheutuneeseen osallistumisen vähyyteen. Samalla oppilaiden oman ajattelun ja kriittisen tiedostuksen kehittämisen painottamista, jonka kautta poliittisuus ja valta demokratiassa olisi mahdollista käsittää laajempina ilmiöinä kuin osallistumisena päivän politiikkaan, ei käsitellä.

3.3 Demokratiapolitiikan puitteissa kehitetyn demokratiakasvatuksen painotukset

Demokratiapolitiikan suuntaviivat -asiakirjassa kappaleessa Kansalaiseksi kasvaminen ja demokratiakasvatuksen kehittäminen painotetaan demokraattista osallistumista eli sitä, että kansalaisten on kasvettava aktiivisiksi ja löytämään itselleen mielekkäät osallistumis- ja vaikutuskanavat. Kappaleessa argumentoidaan, että vaikka suomalaisten nuorten yhteiskunnalliset tiedot ja taidot ovat kansainvälisen tutkimuksen mukaan hyvät, ovat he vähiten kiinnostuneita politiikasta ja perinteisestä kansalaisosallistumisesta. Tästä syystä tärkeäksi koetaan osallistuvaksi ja aktiiviseksi kansalaiseksi kasvamisen tukeminen (Oikeusministeriö 2009, 155.) Kuten ensimmäisessä luvussa on käsitelty, kansalaiselle poliittisena toimijana keskeiset ajattelulliset kyvykkyudet pelkistyvät mittaamisen tuloksena.

Suomalaisten politiikkatietämystä mittaavan tutkimuksen tulosten kautta (Elo ja Rapeli, 2008) argumentoidaan, että ne jotka tietävät enemmän politiikasta osallistuvat myös enemmän. Erityisesti toisen asteen koulutuksen riittämätön yhteiskunnallisten sisältöjen määrä nähdään syyksi siihen, että politiikkatietämyksen taso ja kiinnostus jää ammattikoululaisilla jälkeen lukiolaisista. (Oikeusministeriö 2009, 157) Korostunut poliittinen neutraalius kotikasvatuksessa ja

kouluopetuksessa nähdään myös ongelmana nuorten poliittisen lukutaidon kehittymiselle eli yhteiskunnan poliittisten ilmiöiden ja arvokysymysten ymmärtämiselle. Tähän liittyen mainitaan myös, että Suomessa painotetaan enemmän oppilaiden osallistumista, sekä asenteiden ja arvojen omaksumista kuin poliittisen lukutaidon kehittämistä (Oikeusministeriö 2009, 158.) Poliittisen lukutaidon puutteellisuus siis tavallaan tiedostetaan, mutta siihen liittyvää laajempaa problematiikkaa, joka akateemisessa kirjallisuudessa on havaittavissa, ei tuoda esiin. Ilmeisesti osallistumisen ajatellaan kasvattavan poliittista lukutaitoa. Kotien ja koulujen poliittiseen neutraaliuteen tarjotaan lääkkeeksi avoimen keskustelun ja siihen kannustamisen lisäämistä (Opetushallitus 2011, 71). Osallistuminen ja avoin keskustelu, ei kuitenkaan moraalisen demokratian näkökulmasta takaa sitä, että osattaisiin kriittisesti arvioida valtaa ja politisoida asiakysymyksiä. Demokratiapolitiikassa käytetty tapa luonnehtia demokratiakasvatusta ei anna viitteitä siitä, että vallitsevaa yhteiskunnallista tilaa opetettaisiin problematisoimaan, vaan juuri päinvastoin pyritään luomaan vallitsevaa järjestelmää tukevia kokemuksia.

”Koulun tulisi antaa nuorelle kansalaiselle tietoa demokratiasta, herättää hänen kiinnostuksensa sitä kohtaan ja luoda uskoa siihen, että vaikuttaminen on mahdollista ja tuloksellista. Koulu yhteisössä vaikuttaminen ja osallistuminen ovat tärkeä osa kansalaiseksi kasvamista. (Oikeusministeriö 2009, 161)”

Harjaantuminen aktiivisuuteen aitojen osallistumisen ja vaikuttamisen kokemusten kautta muun muassa oppilaskuntatoiminnassa nähdään tärkeänä sekä se, että opitaan mielipiteiden perustelemiseen ja näkemysten esittämiseen. Nuorilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa yhteisiin asioihin ja harjaantua yhteisten asioiden hoitoon (Oikeusministeriö 2009, 160.) Osallistumaan katsotaan parhaiten oppivan osallistumalla, mutta koulutuksen tulee kuitenkin antaa myös eväitä oman kansalaisidentiteetin rakentamiseen, sekä poliittisen ja yhteiskunnallisen ympäristön ymmärtämiseen, koska näiden jättäminen koulutuksen ulkopuolelle saattaa vahvistaa vieraantumista ja äänestysaktiivisuuden laskua (Oikeusministeriö 2009, 174-175.)

Demokratiapolitiikan diskurssissa ei kuitenkaan käsitellä sitä mahdollisuutta, että syvempi ymmärrys poliittisesta ja yhteiskunnallisesta ympäristöstä saattaisi saada nuoret ja kansalaiset osallistumaan enemmän. Kuten olen ensimmäisessä luvussa esittänyt, kansalaisen kyvykkyydet pelkistetään demokratiapolitiikan diskurssissa käytetyissä tutkimuksissa tietoon politiikasta sekä asenteisiin, ja näin sivuutetaan ajattelun laadun arviointi autonomisuutena ja kriittisyytenä.

Periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä korostetaan, että kansalaisten suhde demokratiaansa on ensisijaisen tärkeä. Nuorten kiinnostus yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja äänestämiseen on vähentynyt suhteessa enemmän kuin muissa ikäluokissa. On myös vielä

epäselvää, missä määrin uudet osallistumisen tavat ja muodot yleistyvät nuorten keskuudessa. Nuorten osallistuminen on polarisoitunut niin, että merkittävä osa nuorista ei näytä kasvavan osallistuvaan kansalaisuuteen. Koulutetut osallistuvat ja ovat kiinnostuneempia yhteiskunnasta kuin vähemmän koulutetut. Toisaalta mainitaan, että tutkimustulokset nuorten yhteiskunnallisesta kiinnostuksesta ovat jossain määrin ristiriitaisia (Oikeusministeriö 2010, 16.) Mahdollisia syitä sille, miksi koulutetut ovat kiinnostuneet yhteiskunnasta enemmän kuin vähemmän koulutetut ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista lähteä avaamaan. Keskeistä on se, että demokratiapolitiikan diskurssissa vedetään ristiriitaisen tutkimustulosten pohjalta suora johtopäätös, että käytännön osallistumisen kautta osallistumiseen oppimista tulee lisätä, vaikka erot kiinnostuksen määrässä voivat johtua myös monesta muusta syystä ja ongelmaan voisi löytyä muitakin näkökulmia. Esimerkiksi voidaan ajatella, että koska lukiokoulutukseen ei ole sisältynyt enemmän osallistumaan opettavaa yhteiskunnallista kasvatusta kuin ammattikouluunkaan, johtuu heidän yhteiskunnallinen osallistumisensa laajemmasta yleissivistävän opetuksen määrästä lukiokoulutuksessa. Tällöin voitaisiin lisätä ammattikoulutukseen yleissivistävien aineiden opetusta ja olettaa sen nostavan osallistumisen määrää.

”Ensiarvoisen tärkeä kysymys onkin, mitkä valmiudet koko ikäluokka saa aktiiviselle kansalaisuudelleen peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen aikana. Valmiuksien kehittäminen yhteiseen ja yhdessä tekemiseen, toisen huomioon ottamiseen sekä vuorovaikutustaitojen ja osallisuuden edistämiseen tulee ottaa huomioon jo varhaiskasvatuksessa. Demokratiakasvatuksen tulee pitää sisällään sekä aitoja osallistumisen ja vaikuttamisen kokemuksia, että osallistumisessa tarvittavaa tietosisältöä. (Oikeusministeriö 2010, 16)”

Periaatepäätöksessä demokratiakasvatuksen sisältöjen hahmottaminen jää vielä melko yleiselle tasolle. Siinä kuitenkin yhtenä toimenpiteenä on tuottaa selvitys demokratiakasvatuksen toteutumisesta esi- ja kouluopetuksessa, koulujen kerhotoiminnassa, oppilaskuntatoiminnassa sekä opettajankoulutuksessa (Oikeusministeriö 2010, 17). Siinäkin kuitenkin toistuu sama näkökulma, eli kansa tulee koulutuksella luoda aktiivisiksi, jotta poliittinen järjestelmä saadaan pidettyä toimivana. Sen johdannossa mainitaan seuraavasti:

”Viime vuosina on yhteiskunnan kaikilla tasoilla mietitty, miten voidaan varmistaa suomalaisen kansanvallan jatkuvuus. Suomalaisen osallistuvan demokratian tulevaisuuden kannalta on tärkeää, minkälainen suhde kansalaisilla on demokratiaan. Avainasemassa ovat nuoret ja se, kuinka heidät saadaan osallistumaan, vaikuttamaan ja kiinnostumaan politiikasta ja yhteisten asioiden hoitamisesta. Merkittävää onkin,

millaiset valmiudet koko ikäluokka saa aktiiviseen kansalaisuuteen peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen aikana (Opetushallitus 2011, 5.) ”

Kansalaisten suhde demokratiaan pyritään kehittämään innostuneeksi ja aktiiviseksi, millä turvataan poliittisen järjestelmän jatkuvuus.

Demokratiakasvatusselvityksessä mainitaan moraalinen demokratiakäsitys viitattaessa Tomperin ja Piattoevan artikkeliin:

”Demokratiakasvatuksesta puhuttaessa on tärkeää määritellä, millaisia sisältöjä demokratiaan ja kansalaisuuteen liitetään. Erilaiset painotukset tuovat mukanaan erilaisia näkemyksiä yhteiskunnasta, yhteiskunnan rakenteista sekä vallankäytöstä. Koulun pedagogiset valinnat ja kasvatukselliset suositukset ovat tästä syystä aina sidoksissa myös poliittisiin linjauksiin. Kansalaisuus- ja demokratiakasvatuksen tärkeydestä ollaan yhteiskunnassa samaa mieltä, mutta on olemassa monenlaisia tulkintoja siitä, mitä kansalaisen rooliin kuuluu. (Kiilakoski ym. 2005, 249.)”

Kansalaisen roolin eri puolien avaamista keskustelulle ei kuitenkaan tässä tehdä, kuten ei muissakaan asiakirjoissa, vaan esitetään toinen viittaus. Siinä mainitaan moraalidemokratian toteutuvan yhteisöllisenä välittämisenä ja osallisuutena, joka on enemmän kuin vain äänestämistä. Moraalista demokratiakäsitystä tai sille varsinaisesti keskeisiä ajatuksia, kuten kansalaiselle välttämätöntä tarvetta olla kriittinen ja autonominen sekä kyvykäs hahmottamaan myös byrokratian valtaa ei käsitellä. Demokratiapolitiikan diskurssissa osallistumisen ideaali on kansalaisuutta keskeisesti määrittävä normi, eikä demokratiapolitiisessa keskustelussa ohjata poliittisen kansalaisuuden laajempaan ymmärtämiseen, vaan kriittinen näkökulma on siinä sivuutettu.

Demokratiakasvatusselvityksen lopussa (Opetushallitus 2011, 70-71) esitetään demokratiakasvatuksen kehittämiseksi kuusi toimenpidekokonaisuutta:

1) Lasten osallistumista edistäviin asenteisiin ja toimintatapoihin voidaan vaikuttaa parhaiten, mitä varhemmin näitä asioita opetetaan. Alaluokkien oppiaineisiin tulisi ensimmäiseltä luokalta lähtien kytkeä yhteisö- ja kansalaistaitokokonaisuus, jolle olisi varattu oma tuntiresurssi. Se sisältäisi ryhmäyttämistä, yhteistyö-, vuorovaikutus-, ja itsensä ilmaisemisen taitoja, konkreettista osallistumaan oppimista, ihmisoikeuksien, lähidemokratian ja yhteiskunnassa toimimisen teemoja sekä median, oman taloudenpidon ja kuluttamisen aihealueita.

2) Koulun ja oppilaitoksen jokapäiväisiä käytänteitä tulisi pohtia yhdessä, ja kaikkien koulu yhteisön jäsenten tuli sitoutua niihin: hyvät käytöstavat, ystävällisyys, toinen toisensa kohtaaminen ja koko

koulu yhteisön keskustelevalle ja rakentavalle toiminnalle kulttuurin vahvistaminen. Konkreettisia toimia oppilaiden todellisen kuulemisen ja osallisuuden varmistamiseksi pitäisi lisätä koulun ja kunnan kaikessa toiminnassa. Oppilaskuntatoimintaa tulisi vahvistaa.

3) Osallistumista tukevaa mediakasvatusta vahvistetaan. Nuorten ja koulun mediakulttuurien tulisi kohdata ja nuorten vapaa-ajalla oppimat mediataidot ja muu osaaminen pitäisi kytkeä kytkeä kouluopetukseen ja hyödyntämään myös yhteiskunnallisen osaamisen ja vaikuttamisen vahvistamisessa.

3) Kunnan sisällä ja eri hallinnonalojen kesken tulee vahvistaa lähidemokratian toimivuutta, varmistaa lasten mielipiteen todellinen kuuleminen ja heidän vaikuttamismahdollisuutensa sekä kehittää toimivia osallisuusrakenteita. Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutuminen varmistetaan.

4) Perusopetuksen oppilaskuntatoimintaa vahvistetaan lainsäädännön kautta.

5) Yhteistyötä vanhempien, kunnan eri sektoreiden, järjestöjen, organisaatioiden, yritysten ja muiden koulun ulkopuolisten tahojen kanssa vahvistetaan. Yhteistyötahot kutsutaan mukaan koulujen välitunti- ja kerhoaktiviteetteihin sekä projekteihin ym. toimintaan.

6) Koko yhteiskunnassa lisätään avointa keskustelua aktiivisen kansalaisuuden teemoista. Rakentava keskustelu luo luottamusta ja edistää yhteiskunnan kehittämistä. Lait edellyttävät lasten ja nuorten mukanaoloa monien heitä koskevien päätösten valmistelussa. Lasten aito kuuleminen ja osallistuminen laajemmin yhteiskunnassa edellyttävät sitä tukevaa asenneilmapiiriä. Koulua ja sen osallistuskulttuuria tulee tarkastella yhteiskunnallisessa kontekstissa, koska koulu heijastaa yhteiskunnan arvoja, kulttuuria ja toimintatapoja. Koko kylä kasvattaa!

Yhteiskunnallista opetusta ollaan siis lisäämässä alaluokilla yhteisö- ja kansalaistaitokokonaisuudella, jossa painotetaan yhteistyötä, ilmaisua ja konkreettista osallistumaan oppimista. Lisäksi vahvistetaan oppilaskuntatoimintaa, lähidemokratian rakenteita, lasten aitoa kuulemistä ja osallistumista, sekä osallistumista tukevaa asenne- ja keskusteluilmiympäristöä. Tästä vedän johtopäätöksen, että demokratiakasvatus on vallitsevaan järjestelmään sosiaalistamista käytännön tekemisen kautta, koska sillä pyritään luomaan osallistumista edistäviä toimintatapoja ja asenteita. Toisaalta kriittisen ajattelun kehittämistä tai demokratian, osallistumisen ja vallan käsitteiden problematisointia, joiden kautta kasvatuksen arvoja sisäistävä vaikutusta voitaisiin arvioida, ei mainita kasvatuksen päämäärinä.

Kansalaisista voimaannutetaan kasvatuksen kautta aktiivisia ja vaikuttamiseen oppineita, mutta samalla heihin sisäistetään tottumuksen kautta käsitys demokratiasta toimintana ja osallistumisen

rakenteina. Diskurssissa painotetaan kansalaiselle tärkeimpänä kyvykkyytenä käytännön vaikuttamisen osaamista, jolloin käsittelemättä jätetään laajempi keskustelu erilaisista poliittiseen kansalaisuuteen liitetystä kyvykkyyksistä ja ominaisuuksista, jotka moraalisisessa demokratiakäsityksessä katsotaan tarpeellisiksi. Ei ole syytä olettaa, että erilaisia arvonäkökulmia demokratiaan ja kansalaisen rooliin vallan käyttäjänä siinä opetettaisiin demokratiakasvatuksessa, ottaen huomion miten nämä kriittiset näkökulmat on jätetty käsittelemättä demokratiapolitiikan diskurssissa. Kansa totutetaan vallitsevaan käsitykseen demokratiasta, eikä varsinaisesti valitsemaan sitä. Demokratiakasvatuksen painotuksissa ei myöskään painoteta laajemman kriittisen näkökulman kehittymistä, jonka kautta kansalaiset kykenisivät arvioimaan opetussuunnitelman ja opetusmenetelmien vaikutusta itseensä. Kansalaisten itse-reflektiota suhteessa omiin kyvykkyyksiinsä ja demokratian ideaaliin ei siis kehitetä, minkä vähentää kansan mahdollisuuksia hallinnon vallan arviointiin. Valtionhallinto siis vaikuttaa kansalaisen kyvykkyyksiin ja ajatteluun, mutta kansan kyvykkyyksiä arvioida tätä vaikuttamista ei koulutuksessa edistetä.

Johtopäätökset

Tutkimuskysymyksenä oli luodaanko demokratiapolitiikan diskurssissa tapa käsitellä demokratiaa ja kansalaisen asemaa vallan käyttäjänä, joka mahdollistaa valtionhallinnon lisääntyvän hallinnan suhteessa kansalaisiin? Vastaukseni kysymykseen on kyllä. Demokratiapolitiikan diskurssissa jätetään käsittelemättä valtaa ja kansalaisen kyvykkyyksiä sellaisessa laajuudessa, että se mahdollistaisi osallistuvan demokratian kehittämisen, sekä siihen liittyvien valtionhallinnon vallankäytönmuotojen arvioimisen.

Ensimmäisessä luvussa aloitin demokratiapolitiikan tarkastelun käsittelemällä valtionhallintoon kohdistuvia uudistuksia, eli tiedon keräämistä demokratiasta indikaattoreiden avulla, sekä demokratiahallinnon luomista oikeusministeriön alaisuuteen. Asiakirjoissa on selkeästi ilmaistu, että demokratiasta katsotaan tarvittavan lisää tietoa ja että sen tilaa tulee seurata tulevaisuudessa järjestelmällisesti. Valtionhallinnolla on tarve saada kriteerit ja välineet omien tavoitteidensa saavuttamisen arviointiin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa vuonna 2006 toteutetun Suomen demokratiaindikaattorit -hankkeen päätavoitteena oli luoda kansalaisvaikuttamisen indikaattorit, jotka mittaavat kansalaisten osallistumista, asenteita ja valmiuksia. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tarkoituksena oli aktiivisen kansalaisuuden ja osallistuvan demokratian kehittäminen ja siinä aloitettua työtä suomalaisen demokratian kehittämiseksi on jatkettu Demokratiapolitiikan puitteissa. Indikaattoritiedon tarkoituksena on ollut tukea demokratiapolitiikan edistämistä. Indikaattoritiedolla on kuitenkin tietty luonne, joka kumpuaa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteista ja indikaattoreiden perustana käytettävästä demokratiakäsityksestä. Tämä ennalta määritetty näkökulma on rajoittanut demokratian ongelman hahmottamista kansalaiskeskustelussa.

Jotta demokratiaa voidaan mitata, se täytyy ensin määritellä. Indikaattoritutkimuksessa on mainittu, että teoreettiset ja käytännölliset valinnat mittaustavoissa vaikuttavat mittaustuloksiin. Olen avannut asiakirjassa käytävää keskustelua demokratian käsitteestä ja määrittelystä, jossa päädytään siihen, että empiiriseen tutkimukseen soveltuvista määritelmistä Polyarkia on sopivin, koska sen katsotaan soveltuvan myös demokratian laadun arviointiin. Laatua arvioidaan siitä miten sitoutuneita kansalaiset ovat demokraattiseen järjestelmään, kokevat sen vaikutusmahdollisuudet mielekkäiksi, sekä ovat halukkaita ja kykeneviä käyttämään niitä. Eli polyarkian institutionaaliseen lähestymistapaan demokratiaa kohtaan liitetään osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian normatiivisia piirteitä, eli ymmärretään demokratialle keskeisinä arvoina kansalaisten osallistuminen

ja julkinen keskustelu. Instituutioiden tarjoamien vaikutusmahdollisuuksien mittaamisen lisäksi demokratian laatu perustuu siis kansalaisten kykyihin, asenteisiin ja osallistumishaluun.

Demokratian mittaaminen perustuu behavioralistiseen tieteenmalliin, jossa havainnoidaan yksilöiden ulkoista käyttäytymistä. Polyarkian arvopohjassa oletetaan kansalainen autonomiseksi toimijaksi, jolloin jätetään huomiotta, että kansalaisen ajattelua ja toimintaa voidaan muokata piilovaikutteisesti siten, että kansa ei koe autonomiaansa rajoitettavan. Valtionhallinnon hallintavalta on nimenomaan tällaista kansalaisen itsehallinnan ohjaamista. Demokratiapolitiikka itsessään on kansalaistamisen tekniikka, jossa on pyrkimys muokata ja ohjata kansalaista aktiiviseksi politiikkaan osallistujaksi. Kansalaisen autonomiaan liittyvän problematiikan sivuuttaminen määrittelemällä demokratiasta kerättävä tieto polyarkian mallin mukaiseksi on osa hallintavallan kokonaisuutta, joka valtionhallinnolle demokratiapolitiikan diskurssissa rakentuu.

Demokratia määritetään sen mukaisesti, että valtionhallinnolla on halu mitata demokratiaa, mikä heikentää samalla mahdollisuuksia keskustella demokratian arvosta. Se jättää keskustelun ulkopuolelle moraaliseen demokratiakäsitykseen perustuvan tavan ymmärtää kansalaisten valta, jossa mittaamista ei katsota mielekkääksi. Tähän liittyen toin esiin Tapio Puolimatkan kritiikkiä polyarkiaan liittyvään demokratian arvoon sosiaalistamiseen, jonka hän katsoo moraalisen demokratiakäsityksen kannalta toimivan kansanvaltaa heikentävästi, kun kansalle ei luoda kykyä arvioida omien arvojensa muotoutumista.

Kävin läpi indikaattoreiden kysymyksenasettelut. Niissä mitataan ensisijaisesti kuinka paljon kansa osallistuu poliittisesti eri kanavien kautta, miten he suhtautuvat eri kanaviin ja kokevat oman toimintansa mielekkyyden ja vaikuttavuuden. Myös sitä mitataan, miten kansalaiset kokevat oman suhteensa politiikkaan, poliitikkoihin ja julkiseen valtaan. Olen sitä mieltä, että tällainen demokratian laadun mittaaminen kansalaisten kiinnittymisestä poliittiseen järjestelmään yksinkertaistaa käsitystä demokratian laadusta. Kansalainen voidaan sosiaalistaa demokratian arvoon siten, että hän uskoo osallistumismahdollisuuksiinsa, on aktiivinen, luottaa poliittiseen järjestelmään ja tuntee perusfaktat poliittisesta järjestelmästä, mutta ei osaa arvioida ja politisoida vallitsevaa demokraattista järjestelmää eikä häneen itseensä kohdistuvia hallinnan keinoja, joita siinä käytetään.

Kansalaisen yhteiskunnallisia tietoja ja ajattelullista kyvykkyyttä mitataan tavalla, jossa etsitään oikeita vastauksia yhteiskunnallisista rakenteista ja arvoista. Sen avulla ei voida arvioida, onko kansalla kriittistä kyvykkyyttä arvioida valtaa, ymmärtää omien arvojensa perusteita ja näkemystä, jonka pohjalta haastaa vallitsevat itsestänselvyydet.

Indikaattoreista luodaan kuvaa välineenä, joka auttaa kansaa mielipiteen muodostuksessa ja yhteiskunnallisten päätösten tekemisessä. Suurin osa indikaattoreista kuitenkin keskittyy tutkimaan kansan mielipiteitä ja osallistumista, eli ne on tarkoitettu enemmän valtionhallintoa varten. Valtionhallinto haluaa tietoa siitä mitä kansa ajattelee sekä millaisin perustein se osallistuu politiikkaan ja tekee omia yhteiskunnallisia valintojaan. Näin ollen kansan mielipiteenmuodostus tulee tiedon kohteeksi, mikä mahdollistaa siihen vaikuttamisen. Loogisesti ajateltuna valtionhallinnon tulisi tarvita tietoa vain kansan mielipiteistä, eikä siitä miten ne muodostuvat, koska kansalainen on oletettu autonomiseksi päätösten tekijäksi. Hallinnantutkimuksen teorian näkökulmasta kansalaisesta kerättävä tieto toimii hallinnan välineenä siten, että sillä luodaan kansalaisille yksinkertaistava näkemys demokratian luonteesta ja siitä mitä hyvä kansalaisuus on, sekä piilotetaan tällä hallinnon tapa luoda tietynlaista poliittista kansalaisuutta.

Indikaattoritiedon tieteellisyys on auktoriteetti, johon myöhemmissä demokratiapolitiikan asiakirjoissa nojataan osallistuvaa demokratiaa perusteltaessa. Niissä kuitenkin määritetään ennalta demokratian luonne ja sen keskeiseksi arvoksi osallistuminen, mikä estää mahdollisuutta demokratian arvon käsittelyyn. Ennalta määritetty näkökulma demokratiapolitiikan diskurssissa johtaa siihen, että hyvä kansalaisuus nähdään koostuvan niistä ominaisuuksista joita mitataan, eli tiedoista, asenteista ja halusta osallistua. Näin rajoitetaan sitä miten valta ymmärretään. Hallinnolliset tahot määrittävät mitä demokratia on, milloin se toimii ja milloin sen toimintaan tulee reagoida.

Toisessa luvussa käsiteltiin Demokratiapolitiikassa käytettävää termistöä ja argumentaatiota, joiden kautta näkökulma demokratian kehittämisen ongelmiin ja vaihtoehtoihin muodostuu, sekä demokratiapolitiikan toimenpiteitä, joiden oletetut ja todelliset vaikutukset poikkeavat toisistaan. Demokratiapolitiikan asiakirjoissa ilmaistaan, että demokratian kehittämistä on alusta asti valmisteltu osallistuvan demokratian ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisen näkökulmasta. Toin esiin mitä demokratiapolitiikka on, eli miten siinä puhutaan demokratian kehittämisestä, ja mitä siinä lopulta tehdään. Moraalista demokratiakäsitystä käytin tuomaan esiin miten diskurssissa on ohitettu vaihtoehto käsittää demokratian arvo kansalaisten ajattelullisina kyvykkyyksinä.

Demokratiapolitiikka on asiakirjoissa esitetty valtionhallinnon ohjelmaksi, jonka tarkoituksena on luoda edellytyksiä kansanvallan toteutumiseksi parantamalla kansalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia. Kävin läpi määritelmät, jotka demokratiapolitiikan asiakirjoissa on esitetty kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista kuvaaville keskeisille käsitteille. Määritelmien mukaan osallistuminen ja osallisuus voivat tarkoittaa myös toimintaa, jossa ei pyritä vaikuttamaan

yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Kun diskurssissa korostetaan, että kansalaiset saavat itse valita mieleisensä tavat osallistua ja vaikuttaa, voi lopulta käydä niin, että kansalaiset ohjautuvat yhteiskunnalliseen toimintaan, joka esimerkiksi tuottaa sosiaalista hyvinvointia ja ajattelevat sitä kautta vaikuttavansa poliittisesti. Tällöin kansalaisen rooli poliittisen järjestelmän valvojana ja määrätietoisena poliittiseen päätöksentekoon vaikuttajana saattaa heiketä. Osallistumisen termistön määrittelyssä ja käytössä on myös muita epäselvyyksiä sen suhteen kuinka paljon todella pyritään saamaan valtaa, joten katson sen tästä syystä olevan yksi hallinnan mekanismeista, joilla vallan arvioinnin ja käsittelyn mahdollisuutta heikennetään.

Diskurssissa on ilmaistu, että koska edustuksellinen demokratia pysyy poliittisen järjestelmän pääsääntöisenä muotona, ei erilaisten uusien osallistumisen ja vaikuttamisen tapojen voida antaa sotkea kontrolloitua valtakamppailua, joka siinä tapahtuu. Päätösvallan on oltava joko suoralla tai edustuksellisella demokratialla, jolloin toinen näistä jää neuvoa-antavaan asemaan. Diskurssissa puhutaan harhaanjohtavasti suorasta osallistumisesta ja vaikuttamisesta, sekä suoran demokratian muodollisten menettelyjen kehittämisestä, vaikka käytännössä lähestulkoon kaikki osallistumisen ja vaikuttamisen kanavat joita luodaan ovat puhtaasti neuvoa-antavia. Kansalainen voi toki vaikuttaa päätöksentekoon epäsuorasti vaikuttamalla edustajiin, jotka päätökset tekevät, mutta diskurssissa annetaan olettaa kansalaisten valtaoikeuksien jonkinlainen lisääntyminen. Osallistuvan demokratian kehittäminen on kuitenkin valtionhallinnon projekti, jossa tuotetaan lisää erilaisia kuulemisen ja keskustelun tilanteita. Kansalaiset pyritään osallistamaan päätöksentekoon, mikä tarkoittaa, että valtionhallinto asettaa rajat vaikuttamisen mahdollisuuksille.

Demokratiapolitiikalla pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan yhteiskunnallisen osallistumisen vähenemisen ongelma. Osallistumisen tapojen katsotaan muuttuneen, sekä äänestysosallistumisen normin heikenneen. Ratkaisuksi tarjotaan osallistumismahdollisuuksien lisäämistä ja kehittämistä, sekä kansalaisten kasvattamista aktiivisemmiksi osallistujiksi. Vertasin demokratiapolitiikan diskurssissa ilmenevää käsitystä demokratian kriisistä Pierre Rosanvallonin käsitykseen, jossa kansalaisen tapoja toimia poliittisesti on käsitelty laajemmin. Rosanvallon katsoo, että vaalien välillä kansalaiset käyttävät valtaa valvomalla edustajien toimintaa. Kansan vallankäyttö on muuttunut epämuodolliseksi valvonta-, torjunta-, ja tuomitsemisvallaksi poliittisen järjestelmän rakenteen ulkopuolella. Demokratian ongelma on ymmärryksen ja vaihtoehtojen puutteesta johtuva epäpolitisoituminen. Demokratiapolitiikan diskurssissa mainitaan myös kansan rooli poliittisten edustajien valvojana, mutta siinä ei tuoda esiin mahdollisuutta, että kansalaisten osallistumisen muuttuminen kieltäytyväksi voisi johtua siitä, että heidän ymmärryksensä poliittisuuden ja vallan luonteesta ei ole riittävä. Rosanvallonin mukaan institutionaaliset uudistukset eivät ratkaise

ongelmia, joissa ei ole kyse hallitsemisen tekniikoista, vaan hallitsemisen taidosta eli etenkin kansalaisten kyvystä hallita itseään. Hän katsoo kansan kriittisen suvereeniuden köyhtyneen ja tapojen vastustaa valtaa normalisoituneen. Kuulemiseen perustuvien osallistumisen kanavien luominen on mielestäni tällaista vallan vastustamisen normalisoimista, eli valtionhallinto ohjaa sitä tapaa, jolla sitä tulisi kontrolloida.

Demokratiapolitiikassa kysymys kansalaisten kyvykkyydestä ymmärtää poliittisuutta ja käyttää valtaa sivuutetaan vetoamalla tutkimustietoon suomalaisten nuorten hyvästä tietotasosta ja positiivisista asenteista demokratiaa kohtaan. Sen että nuoret eivät kuitenkaan ole kiinnostuneita politiikasta argumentoidaan johtuvan siitä, ettei koulutuksessa opita osallistumaan, eikä olemassa olevia kanavia koeta mielekkäiksi. Moraalisen demokratian näkökulmasta kansalaisen valta ei muodostu niinkään rakenteista, vaan olemassa olevat tavat vaikuttaa poliittiseen järjestelmään ovat riittävät, jos kansalaiset kykenevät ymmärtämään poliittisuutta ja valtaa.

Uusia osallistumisen ja vaikuttamisen muotojen kehittämistä perustellaan demokratiapolitiikassa myös sillä, että kansalaiset ovat osittain ilmaisseet halua lisätä suoraa demokratiaa. Toin tälle esiin vaihtoehtoiseksi tulkinaksi Rosanvallan näkemyksen, että suoran demokratian kannatuksen voidaan nähdä myös johtuvan siitä, että se on kansalaisten tapa kieltää ja tuomita vallitseva järjestelmä, jossa he eivät kykene hahmottamaan vallankäyttöä ja ymmärtämään politiikkaa.

Käsittelin esimerkkejä diskurssissa käytettävistä tavoista tehdä johtopäätöksiä tulkitsemalla kansalaisten mielipiteistä kerättyä tietoa. Tulkinnoissa ei kyseenalaisteta kansalaisten kyvykkyyttä ymmärtää demokratian eri muotoja, vaikka monilla kansalaisilla todetaan olevan ristiriitaisia ja jäsentymättömiä mielipiteitä. Kansalaisten mielipiteiden tulkitseminen sille itselleen on osa valtiohallinnon hallintavaltaa, jolla kapeaa näkökulmaa demokratiaan ja poliittisuuteen luodaan.

Demokratiapolitiikassa pidetään vaarana, että yhteiskunnallinen turhautuminen purkautuu suorana ja suoraviivaisena toimintana, jos osallistuvan demokratian kanavien perinne ja osaaminen pääsevät hiipumaan. Siinä luodaan valtionhallinnosta kansalaisen poliittista osallistumista ohjaava toimija, jonka kuvataan vaikuttavan siihen, miten kansalaiset osallistuvat ja sitoutuvat demokratiaan, sekä siihen mitä osallistumisesta seuraa. Kansalaisen rooli on osallistumalla vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, ja muokata sitä kautta poliittista järjestelmää. Mutta koska diskurssissa ei käsitellä kansalaisen valtaa ja demokratiaa kansalaisen kyvykkyyksinä reflektoida omia arvojaan ja poliittista kansalaisuutta muusta kuin osallistumisen arvonäkökulmasta, ei kansalaiselle kehity ajattelullista kyvykkyyttä arvioida demokratiaa.

Suomalainen osallistuva demokratiakäsitys esitetään demokratiapolitiikassa ratkaisuna, johon voidaan koota hyviä puolia edustuksellisesta, suorasta ja deliberatiivisesta demokratiasta. Demokratiakäsityksiä pohdittaessa ei asiakirjoissa kuitenkaan käsitellä moraalista demokratiakäsitystä.

Kansalaisten suoria vaikuttamismahdollisuuksia ilmaistaan kehitettävän lisäämällä suoran demokratian muodollisia menettelyjä ja epämuodollisia suoria vaikutusmahdollisuuksia. Muodollisia menettelyjä ei kuitenkaan aiota käyttää sitovina, vaan neuvoa-antavina ja niiden hyödyksi nähdään kansalaisten voimattomuudentunteen ja vieraantumisen ehkäisy. Erityisesti kansalaisaloitteen kautta on mahdollista vaikuttaa politiikan agendaan, mutta tutkimusteorian näkökannalta on keskeistä, että kansalainen kykenee arvioimaan kriittisesti vaikuttamisyritysten vaikuttavuutta. Vaikka jokin asia tuotaisiin käsittelyyn, jää edustajien päätettäväksi eteneekö se.

Epämuodollisten suorien vaikutusmahdollisuuksien kehittämällä tarkoitetaan keskustelu-, palautekuulemis-, ja informointikanavia, jotka voidaan toteuttaa myös sähköisesti verkossa. Näissä kaikissa on kyse hallinnon ja päätöksenteon avoimuudesta, vuorovaikutuksesta kansalaisten kanssa ja julkisesta keskustelusta, eli ne perustuvat löyhästi deliberatiivisen demokratian ideaan. Kansalaiset saavat siis tietoa esimerkiksi päätösten valmistelusta, heidän mielipiteitään kuullaan ja heille luodaan tilaisuuksia, joissa keskustella poliittisista asioista. Mutta koska päätösvalta pysyy edustuksellisella järjestelmällä, ei näiden kanavien kautta yksittäisten kansalaisten tai ryhmien voida antaa vaikuttaa suoraan päätöksentekoon. Kaikilla kansalaisilla täytyy olla tasa-arvoiset mahdollisuudet vaikuttaa, eikä näiden kanavien kautta voida asettaa eriarvoiseen asemaan sellaisia, joilla ei ole resursseja tai halua osallistua.

Valtionhallinto katsoo myös tärkeäksi, että osallistumisen vaikuttavuutta, sekä hallinnon ja kansalaisen välistä vuorovaikutusta aletaan mitata. Tämä tarkoittaa, että valtionhallinto määrittää kysymyksenasettelut, arviointikriteerit ja tulkintatavat, joita mittaamisessa käytetään ja tulkitsee kansalaisille heidän omia mielipiteitään osallistumisen vaikuttavuudesta.

Valtionhallinto pyrkii olemaan mukana kaikessa kansalaisen poliittisessa toiminnassa. Se kerää tietoa ja muokkaa sen pohjalta toimintaa mahdollistavia ja rajoittavia rakenteita, sekä muokkaa koulutuksen näkökulmia niin, että kansalaiset oppivat käytännön osallistumista rakenteissa, sekä kannustaa olemaan aktiivinen ja löytämään itselleen sopivat osallistumisen tilanteet. Samalla osallistumisen sanasto on kuitenkin luotu niin, että kansalaiset voidaan saada mieltämään sosiaalinen osallistumisensa jollakin tapaa päätöksentekoon vaikuttavaksi, vaikka vaikutusta ei todellisuudessa ole. Demokratiapolitiikassa on tärkeintä vahvistaa poliittisen järjestelmän

legitimiteettiä kansan silmissä, mikä voidaan saada aikaan ohjaamalla kansalaiset enemmän paikallisen tason kysymysten pariin. Ymmärrys kansalaisten tehtävästä hallinnon ja poliittisen päätöksenteon valvojana voi näin heiketä. Valtionhallinto muokkaa tapaa puhua demokratiasta ja pyrkii saamaan kansalaiset sisäistämään sen. Valtionhallinto arvioi ja muokkaa näin kansalaisten käsitystä vallasta heikentäen samalla heidän mahdollisuutta arvioida valtionhallinnon toimenpiteitä, joita se suuntaa kansalaisiin. Näin ollen valtiohallinto saa demokratiapolitiikan seurauksena laajemmat mahdollisuudet käyttää valtaa.

Demokratiapolitiikan diskurssi antaa lukijalle kuvan, että valtiohallinto luo kansalle paljon uusia mahdollisuuksia vaikuttaa ja mahdollisuuksia myös kehitetään kansan mielipiteen mukaisesti. Kansan mielipiteenmuodostusta ei kuitenkaan kehitetä tämän ajattelun ulkopuolelle koskemaan sen omia kyvykkyyksiä laajemmin kuin osallistumisena ja siihen liittyvinä tietoina. Kansan mielipiteenmuodostusta ohjataan rajoittamalla mahdollisia vaihtoehtoja.

Demokratiapolitiikassa painotetaan, että käytännön osallistumisen kautta kansa oppii ymmärtämään politiikan tekemisen ongelmia ja kannattamaan demokratiaa. Erityisesti paikallisella tasolla osallistumisen katsotaan olevan keskeistä. Tämä on kuitenkin osa hallintaa, koska samalla kun kansalainen oppii käytännön kautta osallistumaan, tulee hän sisäistäneeksi tottumuksia, asenteita ja maailmankuvaa, joita käytäntöihin liittyy. Näin vallitseva demokratiakäsitys sisäistetään ilman vaihtoehtojen ajattelua, eli siihen sosiaalistutaan.

Kolmannessa luvussa käsittelin ensin millainen on moraalisen demokratiakäsityksen mukainen kriittisen kansalaisen ideaali demokratiaa ja kasvatusta käsittelevässä tutkimuksessa yleisesti. Sitten osoitin, että kriittistä kansalaisuutta on käsitelty myös suomalaisessa akateemisessa tutkimuksessa. Demokratiapolitiikassa viitataan näihin teoksiin kuitenkin vain siltä osin kun niissä tuetaan osallistuvan demokratian kehittämistä, vaikka niissä on myös painotettu sellaisen demokratiakasvatuksen tärkeyttä, joka auttaa kansalaista problematisoimaan yhteiskunnallisia olosuhteita ja tietoa. Niissä katsotaan, että kansalaisilla tulisi olla kyky politisoida sellaisia asioita, joita ei nähdä poliittisina. Demokratia tulisi nähdä keskeneräisenä ja ideaaliin tähtäävänä projektina. Uhkana demokratialle nähdään vallan siirtyminen byrokratioille, mikä muuttaa politiikan vaihtoehdottomaksi hallinnoimiseksi demokraattisen arvokeskustelun sijaan. Tällainen vallan ja demokratian ilmiöiden monipuolinen arviointi poliittisuuteen kansalaisuuteen kuuluvana tärkeänä tehtävänä on osa akateemista keskustelua demokratiakasvatuksesta, mutta ei osa demokratiapoliittista keskustelua.

Käsittelin moraalisisessa demokratiakäsityksessä kansalaisen kriittisyydelle tärkeinä pidettyjä kyvykkyksiä, kuten luovuus, mielikuviitus, kriittinen ajattelu, moraalinen näkemys, kriittinen itsetutkiskelu ja persoonan eheys. Kriittiselle kansalaiselle tarpeellisiin ominaisuuksiin ei kasveta itsestään, vaan koulutuksella on keskeinen rooli niiden kehittymiselle. Informoituun vaihtoehtojen harkintaan perustuvat poliittiset kannat ovat edellytys sille, että kansa kykenee harjoittamaan vallankäyttöä. Tämä tarkoittaa kykyä ylittää arkipäiväinen kokemus ja totunnaiset tavat ajatella.

Demokratiapolitiikan asiakirjoissa ei perustella miksi yhteiskunnallisen tiedon opettamisessa ei siirryttäisi painottamaan osallistumisen lisäksi myös kansalaisten kriittistä kyvykkyyttä ja problematisoivaa suhtautumista yhteiskunnalliseen tietoon. Kansalaiskasvatusta käsittelevässä tutkimuksessa, johon demokratiapolitiikan näkökulma perustuu, on kuitenkin esitetty syyksi se, että kriittisyyden painottaminen tapahtuisi lisäten opetuksen tietopainotteisuutta, eikä se kasvata arvosidonnaisiin kansalaisasenteisiin ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Siinä luodaan puitteet kansalaiskasvatuksesta käytävälle keskustelulle, jossa painotetaan käytännön toiminnan kautta oppimista yhteisten asioiden hoitamiseen koulussa ja kotipaikkakunnalla, sekä yhteiskunnallisen opetuksen lisäämistä ja oppilaiden mielipiteenilmaisun tukemista.

Samoissa kirjoissa, joiden artikkeleja on käytetty demokratiapolitiikan asiakirjoissa perusteltaessa osallistuvaa demokratiakasvatusta, löytyy kuitenkin myös artikkeleja, joissa painotetaan tarvetta kehittää yhteiskunnallisen ajattelun opettamista oppilaan omia uskomuksia ja käsityksiä tutkivaksi ja tiedostavaksi. Yksilön ajatteluun ja asenteisiin voidaan vaikuttaa ilman, että hän itse tiedostaa ohjailua, joten ihmisen on kyettävä arvioimaan tietoa ja luotava oma käsityksensä, eikä vain passiivisesti hyväksyä vallitsevia käsityksiä. Poliittisuus tulee hahmottaa aspektina, jonka on mahdollista ilmetä kaikessa ja valta tulee opetuksessa luoda läpinäkyväksi.

Käsittelin myös, miten demokratiapolitiikassa ei ole tuotu esiin kritiikkiä, jota Kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa -hankkeen pohjalta on esitetty. Siinä opettajankoulutuksen rakenteiden on tutkittu tuottavan opettajia, joille ei kehity kriittistä kasvatus- ja yhteiskuntatietoisuutta. Myöskään yhteiskunnallisen tiedon opettamiseen käytettävän opetusmateriaalin kritiikkiä ei ole mainittu demokratiapolitiikan asiakirjoissa, vaikka se on selkeästi osa samaa tieteellistä keskustelua, johon demokratiapolitiikassa tukeudutaan. Opetusmateriaaleja kritisoidaan siitä, että niissä vallan käsitteen määritelmiä ja eri puolia ei käsitellä, demokratia näyttäytyy kiistattomana ja sen näkökulma pyritään juurruttamaan oppilaisiin sosiaalistamalla. Demokratiapolitiikan asiakirjat eivät anna läheskään kattavaa kuvaa siitä akateemisesta keskustelusta, jota yhteiskunnallisen opetuksen tilasta ja kehittämisestä on käyty, vaan ne sivuuttavat lähestulkoon täysin kritiikin, joka kohdistuu kansalaisten kriittisen kyvykkyuden kehittymistä heikentäviin seikkoihin. Vaikka

demokratiapolitiikassa katsotaan ongelmaksi opetuksen tietopainotteisuus, ei tiedon opettamisen laatua eikä tapaa käsitellä tietoa pohdita.

Demokratiapolitiikan diskurssissa perustellaan käytännön osallistumisen kautta oppimisen painottamista demokratiakasvatuksessa sillä, että suomalaisilla nuorilla on kansainvälisellä tutkimuksella mitattuna hyvät yhteiskunnalliset tiedot ja taidot, mutta he ovat silti vähiten kiinnostuneita poliittisesta ja yhteiskunnallisesta osallistumisesta. Passiivisuudelle katsotaan syiksi korostunut poliittinen neutraalius kotikasvatuksessa ja kouluopetuksessa, sekä yhteiskunnallisen opetuksen vähäisyys, joka on johtanut erityisesti ammattikoululaisten vähäisempään kiinnostukseen poliittista osallistumista kohtaan suhteessa lukiolaisiin. Lukiolaisten aktiivisemmän osallistumisen katsotaan tutkimustietoon vedoten johtuvan paremmista tiedoista politiikan suhteen. Kritisoin tapaa, jolla demokratiapolitiikassa vedetään johtopäätöksiä siitä, mikä osallistumiseen vaikuttaa, koska vaihtoehtoisia tulkintatapoja jätetään käsittelemättä.

Demokratiakasvatusta on päätetty kehittää lisäämällä alaluokille yhteisö- ja kansalaistaito kokonaisuus, jossa painotetaan yhteistyötä, ilmaisua ja konkreettista osallistumaan oppimista. Lisäksi vahvistetaan oppilaskuntatoimintaa, lähidemokratian rakenteita, lasten aitoa kuulemistä ja osallistumista, sekä osallistumista tukevaa asenne- ja keskusteluilmapiiriä. Tästä vedän johtopäätöksen, että demokratiakasvatus on vallitsevaan järjestelmään oppimista käytännön tekemisen kautta, koska sillä pyritään luomaan osallistumista edistäviä toimintatapoja ja asenteita.

Kansalaisista voimaannutetaan kasvatuksen kautta aktiivisia ja vaikuttamiseen oppineita, mutta samalla heihin sisäistetään tottumuksen kautta käsitys demokratiasta päivän politiikkaan ja yhteisten asioiden hoitamiseen osallistumisena, sekä osallistumisen rakenteina.

Kansalaisten poliittisen lukutaidon heikkoudesta puhutaan demokratiapolitiikassa poliittisen neutraaliuden yhteydessä sekä myös siitä, että kansalaisen rooli määrittyy poliittisesti ja voidaan ymmärtää monella tavalla. Demokratiapolitiikan diskurssissa ei kuitenkaan käsitellä syvällisesti kansalaisen kyvykkyksiä, vallan käsitettä tai sitä mistä poliittinen lukutaito koostuu.

Demokratiapolitiikan varsinaisissa kehittämistoimenpiteissä ole viitteitä siitä, että moraalisisessa demokratiakäsityksessä kriittiselle kansalaisuudelle esitettyjä välttämättömiä ominaisuuksia tulnaisiin kehittämään.

Tutkimuksen tarkoituksena oli avata laajempi näkökulma demokratiapoliittiseen keskusteluun. Kysymys siitä, mille arvoille demokratia pohjautuu ja mitä valinnoista seuraa olisi mielestäni hyvä asettaa kansalaiskeskustelun kohteeksi. Katson, että on hyvin ongelmallista mitata demokratiaa

painottaen osallistumista, jossa ei välttämättä pyritä saamaan tai käyttämään valtaa. Kansalaisten tulisi kyetä arvioimaan omaa valtaansa ja itseensä kohdistuvaa vaikuttamista.

Lähteet

Borg, S. (2006). *Suomen demokratiaindikaattorit*

Brunell, V., & Törmäkangas, K. (2002). *Tulevaisuuden yhteiskunnan rakentajat : Yhteiskunnallisen opetuksen kansainvälinen tutkimus suomen näkökulmasta*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, koulutuksen tutkimuslaitos.

Burchell, G., Gordon, C., Miller, P., & Foucault, M. (cop. 1991). *The foucault effect : Studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.

Cruikshank, B. (1999). *The will to empower : Democratic citizens and other subjects*. Ithaca (N.Y.): Cornell University Press.

Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, economics and welfare : Planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*. New York: Harper & Brothers.

Dahl, R. A. (cop.1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

Dean, M. (2010). *Governmentality : Power and rule in modern society* (2nd ed. ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Dewey, J. (cop. 1997). *Democracy and education : An introduction to the philosophy of education*. New York: Free Press.

Elo K., Rapeli L. (2008). *Suomalaisten politiikkatietämys*. Oikeusministeriön Julkaisuja 2002-2009, (6)

Freire, P., Kuortti, J., & Tomperi, T. (2005). *Sorrettujen pedagogiikka*. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, A., Juhila, K., & Suoninen, E. (1993). *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.

- Kerr, D., Sturman, L., Schulz, W., & Burge, B. (2009). *ICCS 2009 European report*
- Kiilakoski, T., Tomperi, T., & Vuorikoski, M. (2005). *Kenen kasvatus? : Kriittinen pedagogiikka ja toisinkasvatuksen mahdollisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Miller, P., & Rose, N. (2010). *Miten meitä hallitaan*. Tampere: Vastapaino.
- Johnson L., Morris P. *Towards a framework for critical citizenship education*. The Curriculum Journal Vol. 21, No. 1, March 2010, 77–96
- Mouffe, C. (2005). *On the political*. Abingdon: Routledge.
- Nussbaum, M. C., & Soukola, T. (2011). *Taloukasvua tärkeämpää : Miksi demokratia tarvitsee humanistista sivistystä*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Oikeusministeriö. (2007). *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti*.
- Oikeusministeriö. (2009). *Demokratiapolitiikan suuntaviivat : Demokratiapoliittinen keskusteluasiakirja 2009*.
- Oikeusministeriö. (2010). *Periaatepäätös demokratian edistämisestä suomessa*.
- Opetushallitus. (2011). *Demokratiakasvatusselvitys*
- Palonen, K. "*Demokratiapolitiikka*" - *demokratian epäpolitisointia : Reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan "Demokratiapolitiikan suuntaviivat"*. *Politiikka : Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu* 51 (2009)
- Puolimatka, T. (1995.). *Democracy and education : The critical citizen as an educational aim /.* Helsinki : Suomalainen tiedeakatemia.

Rosanvallan, P., & Kilpeläinen, T. (2008). *Vastademokratia : Poliitikka epäluulon aikakaudella.*

Tampere: Vastapaino.

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., & Losito, B. (2010). ICCS 2009 international report: Civic knowledge, attitudes and engagement among lower secondary school students in thirty-eight countries.

Suutarinen, S. (2000). *Nuoresta pätevä kansalainen : Yhteiskunnallinen opetus suomen peruskoulussa.* Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.

Suutarinen, S. (2006). *Aktiiviseksi kansalaiseksi : Kansalaisvaikuttamisen haaste.* Jyväskylä: PS-kustannus.

Syrjäläinen, E., Eronen, A., & Värri, V. (2006). *Opettajaksi opiskelevien kertomaa : Opettajaksi opiskelevien yhteiskunnallinen asennoituminen ja käsityksiä omista vaikuttamismahdollisuuksistaan yliopistossa.* Helsinki: Historiallis-yhteiskuntatiedollisen kasvatuksen tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Tarrant, J. M. (1989). *Democracy and education.* Aldershot: Avebury.

Internet lähteet:

Encyclopedia Britannica. Behavioralism. Haettu 18.1.2015 osoitteesta <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/467721/political-science/247910/Behavioralism>

Oxford dictionaries. Power. Haettu 16.3.2015 osoitteesta <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/power>

Vaalitutkimus.fi. Mihin demokratiaindikaattoreita tarvitaan? Haettu 18.1.2015 osoitteesta <http://www.vaalitutkimus.fi/fi/demokratiaindikaattorit.html>