

51/2012

Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa

18.9.2012

Julkaisun nimi Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa

Tekijä Maija Karjalainen

Oikeusministeriön julkaisu 51/2012
Selvityksiä ja ohjeita

OSKARI numero OM 2/52/2012

ISSN-L	1798-7059		
ISSN (nid.)	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (nid.)	978-952-259-225-5	ISBN (PDF)	978-952-259-224-8

URN URN:ISBN:978-952-259-224-8
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-224-8>

Asia- ja avain-sanat demokratia, deliberatiivinen demokratia, kansalaisvaikuttaminen, osallisuus

Tiivistelmä Oikeusministeriö selvitti, millaisia kansalaisfoorumimalleja käytetään edustuksellisen päätöksenteon tukena ja miten niitä voitaisiin soveltaa Suomen kunnissa kuntarakennemuutoksen edetessä. Selvitys on osa laajempaa kuntademokratiaselvitysten kokonaisuutta, johon kuuluvat lisäksi valtiovarainministeriön tilaama ulkopuolinen selvitys demokratian alueellisista toimintamalleista sekä oikeusministeriön selvitys kunnan sisäisistä vaalipiireistä. Kuntademokratiaselvitykset julkaistiin 18.9.2012, ja ne palvelevat kuntalakityöryhmän syksyllä 2012 käynnistyvää työkentelyä.

Selvityksessä on kuvattu kansalaisten suorien osallistumismuotojen kehitystä hallinnon näkökulmasta, demokratian nykytilaa valtiollisella ja kuntatasolla sekä demokratiaan liittyvää keskeistä käsitteistöä. Selvityksen varsinaisen sisällön muodostavat yleisempien käytössä olevien kansalaisfoorumimallien kuvaukset. Kansalaisfoorumia arvioidaan aiheen, osallistujavalinnan, päätösvallan ja vaikuttavuuden, käytännön toteutuksen sekä tarvittavien resurssien pohjalta.

Selvityksessä päädytään toteamaan, että kansalaisfoorumit sopivat hyvin paikallistason kansalaisosallistumisen keinoiksi, ja niitä voidaan järjestää esimerkiksi kansalaismielipiteen selvittämiseksi ennen kuntaliitosta tai palvelujen kehittämiseen, kaavoitukseen ja lähidemokratiaan liittyvissä kysymyksissä kunnan päätöksenteossa. Selvityksessä katsotaan, että kansalaisfoorumit voivat lisätä osallistumisen yhdenvertaisuutta, motivoida kuntalaisia osallistumaan sekä lisätä demokraattisen päätöksenteon legitimeettiä uusissa hallintoyksiköissä. Tuottamalla valistuneen ja harkitun kansalaismielipiteen ne voivat myös parantaa osallistumisen ja päätöksenteon laatua.

18.9.2012

Publikationens titel	Medborgarforum som stöd för representativt beslutsfattande		
Författare	Maija Karjalainen		
Justitieministeriets publikation	51/2012 Utredningar och anvisningar		
OSKARI nummer	OM 2/52/2012		
ISSN-L	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISSN (häft.)	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (häft.)	978-952-259-225-5	ISBN (PDF)	978-952-259-224-8
URN	URN:ISBN:978-952-259-224-8		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-224-8		
Ämnes- och nyckelord	demokrati, deliberativ demokrati, medborgarinflytande, delaktighet		

Referat

Justitieministeriet har utrett hurdana medborgarforum som används för att stöda det representativa beslutsfattandet och på vilket sätt dessa kunde utnyttjas i kommunerna i den pågående kommunreformen. Utredningen är en del av den mer omfattande redogörelsen av kommunal demokrati, i vilken ingår även en utredning av regionala demokratimodeller som gjorts på uppdrag av finansministeriet samt justitieministeriets utredning av kommuninterna valkretsar. Utredningarna publicerades den 18 september och de utgör ett underlag för arbetet inom kommunal-lagsarbetsgruppen som inleder sitt arbete på hösten 2012.

I utredningen redogörs för utvecklingen av formerna för direkt deltagande ur förvaltningens synvinkel, demokratins nuläge på statlig och kommunal nivå samt centrala begrepp som hänför sig till demokrati. Det egentliga innehållet i utredningen utgörs av beskrivningar av de mest allmänna formerna för medborgarforum. Forumen bedöms enligt deras ämne, på vilket sätt deltagarna väljs, hurdan beslutanderätt och vilken effekt de har, på vilket sätt de har genomförts i praktiken samt behovet av resurser.

I utredningen konstateras att medborgarforum är ett lämpligt medel för medborgardeltagande på lokal nivå och sådana kan ordnas t.ex. för att utreda medborgarnas åsikter före kommunsammanslagningar eller i frågor som gäller utveckling av tjänster, planläggning och närdemokrati vid kommunernas beslutsfattande. I utredningen anses att medborgarforum kan öka jämlikheten vid deltagande, uppmuntra kommuninvånarna att delta samt öka beslutens legitimitet inom de nya förvaltningsenheterna. Eftersom medborgarforum ger en kvalificerad och övervägd medborgaråsikt kan dessa även förbättra deltagandets och beslutsfattandets kvalitet.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	8
1.1	Tausta	8
1.2	Keskeiset käsitteet	10
1.3	Kansalaisfoorumien arviointikriteerit	15
1.4	Lukuohje	16
2	KANSALAIŠFOORUMIMALLEJA	18
2.1	Deliberatiivinen mielipidetutkimus	18
2.2	Kansalaisjury ja -raati	20
2.3	2000-luvun kaupunkikokous	23
2.4	Konsensuskonferenssi	25
2.5	Kansalaiskokous	26
2.6	Kansanäänestysvaihtoehtoja arvioiva kansalaisfoorumi	28
2.7	Pysyvä kansalaisneuvosto	29
2.8	Avoin kansalaiskeskustelu	30
2.9	Käyttäjäpaneeli	31
3	KANSALAIŠFOORUMIEN ARVIOINTIA	33
3.1	Käsiteltävä aihe	33
3.2	Osallistujien valinta	36
3.3	Päätösvalta ja vaikuttavuus	40
3.4	Käytännön toteutustapoja	44
3.5	Resurssit	47
4	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	49
4.1	Kansalaisfoorumi kuntalain näkökulmasta	49
4.2	Suosituksia kansalaisfoorumien hyödyntämisestä kunnissa	51
5	LÄHTEET	54

1 Johdanto

1.1 Tausta

Pääministeri Kataisen hallitus on käynnistänyt kaudellaan Suomen tähän asti mittavimman kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakenne¹. Osana kuntarakenneuudistuksen jatkovalmistelua valtiovarain- ja oikeusministeriö käynnistivät selvitystyön kuntademokratiaan liittyvistä näkökulmista. Oikeusministeriö selvitti huhti–heinäkuussa 2012 kunnan sisäisten vaalipiirien sekä edustuksellista demokratiaa täydentävien kansalaisfoorumien käyttöä. Samaan selvityskokonaisuuteen kuuluu lisäksi valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön tilaama ulkopuolinen selvitys alueellisista toimielimistä Suomen kunnissa². Kuntademokratiaselvitysten kokonaisuus luo pohjan kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelulle, joka käynnistyi syksyllä 2012.

Viime vuosikymmenten aikana haasteita kaikissa vakiintuneissa demokratioissa ovat olleet kansalaisten poliittinen osallistumisen muutos ja luottamuksen rapautuminen demokraattisiin instituutioihin³. Suomessa esimerkiksi erilaisiin osto- ja maksulakkoihin ja boikotteihin osallistuminen kolminkertaistui 1990-luvun alusta vuoteen 2010 mennessä⁴. Tärkeiden poliittisten kysymysten ratkaisemista kansanäänestyksellä kannatti vuonna 2011 kaksi kolmasosaa kansalaisista. Suomalaisten tyytyväisyys hallituksen toimintaan on laskenut pelkästään 2000-luvun aikana yli kuusi prosenttiyksikköä, ja vuonna 2010 erittäin tyytyväisiä oli vain 38 prosenttia suomalaisista⁵. Äänestysaktiivisuuden laskun ohella suomalaisen demokratian suurimpana haasteena voidaan pitää osallistumisen eriarvoistumista. Kansalliset demokratiaindikaattorit osoittavat, että aktiiviset kansalaiset ovat usein kaupungin keskustassa asuvia keski-ikäisiä hyvin koulutettuja kansalaisia, jotka ovat syntyneet Suomessa⁶. Nuorten, taloudellisesti heikosti toimeentulevilla asuinalueilla asuvien, vähemmän koulutettujen sekä maahanmuuttajien näkemykset sen sijaan jäävät usein puuttumaan lainsäädännön ja hallinnon tarjoamien osallistumiskeinojen tuottamasta kansalaismielipiteestä.

Edustuksellista demokratiaa täydentävä kansalaisosallistuminen nostettiin keskeiseksi valtionhallinnon kehittämiskohteeksi 1990-luvun loppupuolella. Sisäasiainministeriön vuosina 1997–2000 koordinoima valtionhallinnon osallisuushanke antoi suositukset kansalaisten osallistamisesta eri hallinnonaloilla.⁷ Vuonna 2002 sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö luovuttivat eduskunnalle osallisuusselonteon⁸, jossa esitettiin uu-

¹ Valtiovarainministeriön tiedote 88/2011.

² Pihlaja & Sandberg 2012.

³ Norris 1999.

⁴ European Social Survey 2010.

⁵ European Social Survey 2002 & 2010.

⁶ Borg (toim.) 2012.

⁷ Sisäasiainministeriö 2000.

⁸ Sisäasiainministeriö 2002.

distuksia erityisesti kuntia koskevaan osallisuuslainsäädäntöön, osallistumisen materiaaliin edellytyksiin ja osallistumiskulttuuriin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman aikana vuosina 2003–2007 valtionhallinnossa kehitettiin muun muassa kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon vuorovaikutusta, demokratiaindikaattoreita ja kunnanvaltuustojen toimintamahdollisuuksia.⁹ Politiikkaohjelman päätteeksi vuonna 2007 oikeusministeriöön perustettiin demokratian vastuualue, joka on myöhemmin laajentunut demokratia-, kieli ja perusoikeusasioiden yksiköksi. Myös valtioneuvoston 4.2.2010 päivättyyn periaatepäätökseen on kirjattu tarve vahvistaa kansalaisten muodollisia ja epämuodollisia suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia.¹⁰ Uutena muodollisena suoran osallistumisen keinona Suomessa otettiin käyttöön sisällöllinen kansalaisaloite 1.3.2012. Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta pyrkii edistämään myös kesällä 2012 uudistettu valtionhallinnon Otakantaa.fi-verkkopalvelu.

Kansainvälisellä tasolla sekä Euroopan unioni että Euroopan neuvosto ovat korostaneet kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä viime vuosina. Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa vuodelta 2001 nostetaan esiin tarve kehittää kansalaisten suoraa osallistumista paikallistason päätöksentekoon hyödyntämällä erityisesti uutta tieto- ja viestintäteknologiaa sekä deliberatiivisia päätöksentekomalleja¹¹. Myös Euroopan neuvoston verkkodemokratiasuosituksessa vuodelta 2009 tunnustetaan demokratiavaje ja korostetaan tarvetta kehittää demokraattisia instituutioita ja prosesseja¹². Euroopan komissio käynnisti vuonna 2005 ”Plan D for Democracy, Dialogue and Debate” -hankkeen, jonka tarkoituksena oli avata keskustelua EU:n demokraattisista instituutioista ja vahvistaa kansalaisten luottamusta niihin¹³. Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen myötä vuonna 2009 otettiin käyttöön myös eurooppalainen kansalaisaloite EU-kansalaisten suoran osallistumisen instrumenttina¹⁴.

Osallistumisen muutostrendit näkyvät myös kuntatasolla Suomessa. Äänestysaktiivisuus Suomen kuntavaaleissa on laskenut 1980-luvulta lähtien ja luottamustehtävissä toimiminen on vähentynyt. Toisaalta suoran osallistumisen kannatus on kasvanut kuntalaisten keskuudessa tasaisesti 2000-luvulla¹⁵. Lähidemokratian kannalta huolestuttavana voidaan pitää myös sitä, että kuntalaiset vaikuttavat olevan osallistumismahdollisuuksien suhteen eriarvoisessa asemassa asuinkunnasta riippuen. Suurissa kunnissa suoran osallistumisen keinona on yleisimmin kyselyihin vastaaminen, kun taas pienemmissä kunnissa suorat yhteydenotot poliitikkoihin ovat yleisempiä¹⁶.

Pääministeri Kataisen hallituksen vuonna 2011 käynnistämä kuntauudistus on nostanut vaalien ulkopuolella tapahtuvan kansalaisosallistumisen kehittämisen Suomessa jälleen erittäin ajankohtaiseksi. Kuntakoon kasvaessa päätöksenteko siirtyy väistämättä kauemmas yksittäisestä kansalaisesta. Samalla kuitenkin kunnanvaltuustojen valta tulee oletettavasti kasvamaan, sillä ne päättävät entistä suuremman ihmisjoukon asioista. Kunnan eri väestöryhmien ja toisaalta alueiden näkemysten kanavoiminen uuden kun-

⁹ Oikeusministeriö 2007.

¹⁰ Oikeusministeriö 2010.

¹¹ Euroopan neuvosto 2001.

¹² Euroopan neuvosto 2009.

¹³ Euroopan komissio 2005.

¹⁴ Euroopan unioni 2011.

¹⁵ Tilastokeskus 2012; Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Kunnallisanalan ilmapuntarit 2000-2010.

¹⁶ Pekola-Sjöblom 2012.

nan päätöksentekoon edellyttää kunnallisvaalien ohella muita kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Haasteena on myös kuntaliitosten kautta syntyvien uusien kuntien päätöksenteon legitimitietin rakentaminen, sillä uuden hallintoyksikön tekemillä päätöksillä ei välttämättä ole kuntalaisten tukea välittömästi liitoksen jälkeen.

Yhtenä merkittävimmistä tekijöistä uusien kuntien päätöksenteon legitimitietin ja hallinnon tehokkuuden taustalla onkin se, millaisia osallistumismahdollisuuksia kansalaisille tarjotaan ja miten hyvin niiden tuottama kansalaismielipide kytetään osaksi kunnan edustuksellista päätöksentekoa. Kansalaiset voivat jo tällä hetkellä osallistua päätöksentekoon vaalien ulkopuolella laissa määriteltyjen kansanäänestysten ja kansalaisaloitteiden kautta sekä erilaisten kuulemismenettelyjen välityksellä. Tässä selvityksessä tarkastellaan näiden ulkopuolelle jääviä keskusteluun, harkintaan ja vuorovaikutukseen perustuvia kansalaisfoorumeja, jotka ovat viime vuosina yleistyneet niin kansainvälisesti kuin Suomessa. Erilaisia kansalaisfoorumeja käytetään päätöksenteon tukena esimerkiksi Tanskassa, Iso-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Suomessa kansalaisfoorumeja on käytetty muun muassa kuntatason päätöksenteossa Vaasassa, Mikkelissä ja Jyväskylässä sekä tieteellisenä kokeena Turussa. Kansainvälistä tutkimusta seuraten selvityksen yläkäsitteeksi on valittu termi ”kansalaisfoorumi”, joka pitää sisällään esimerkiksi kansalaisraadit, -paneelit, -neuvostot ja kansalaiskokoukset. Käsitteet määritellään perusteellisemmin seuraavassa kappaleessa. Selvityksen aineistona on käytetty demokrateoreettista kirjallisuutta, kansainvälisiä ja suomalaisia tapaustutkimuksia ja raportteja sekä muita vastaavia selvityksiä. Lisäksi oikeusministeriö järjesti aiheesta 21.6.2012 asiantuntijatyöpajan, jossa kartoitettiin kansalaisfoorumien käyttötarkoituksia ja -kokemuksia.

1.2 Keskeiset käsitteet

Edustuksellisen demokratian tueksi luotuja kansalaisten vaikuttamista vahvistavia instrumentteja voidaan kutsua yleisesti demokraattisiksi innovaatioiksi¹⁷. Demokraattisten innovaatioiden kehittämisen taustalla on ajatus siitä, että edustuksellinen demokratia ei riitä yksin toteuttamaan muita demokratian

Suora demokratia:

Kansalaiset ottavat kantaa päätösvaihtoehtoihin tai asiaansa ilman edustajien välitystä. Esimerkiksi kansanäänestykset.

Vahva demokratia / Osallistuva demokratia

Kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon sekä välillisesti (äänestämällä vaaleissa) että suoraan

kannalta tärkeitä periaatteita kuten esi-

merkiksi yhdenvertaisuutta. Puhtaasti edustuksellista demokratiaa on kutsuttu myös ”heikoksi” demokrationiksi. Sen vastakohtana voidaan nähdä osallistuva eli ”vahva” demokratia, jossa kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon sekä välillisesti että suo-

¹⁷ Smith 2009.

raan¹⁸. Edustuksellisen demokratian täydentämistä kansalaisten suorilla osallistumiskeinoilla kutsutaan usein myös osallistuvaksi demokratiaksi. Vahvaa demokratiaa voidaan kehittää erilaisilla osallistumiskeinoilla, jotka pohjautuvat osittain erilaisiin käsityksiin demokratiasta.

Suorassa demokratiassa yksittäiset kansalaiset ilmaisevat mielipiteensä kansanäänestyksessä tietystä asiakysymyksestä, ja enemmistön kannattama vaihtoehto valikoituu voittajaksi – tosin parlamenteilla on usein oikeus olla noudattamatta kansan enemmistön päätöstä. Kansanäänestyksillä ja kansalaisaloitteilla kansalaiset siis ottavat kantaa päätöksen kohteena olevaan asiakysymykseen tai määrittelevät päätöksenteon asialistaa suoraan, ilman vaaleilla valittujen edustajien välitystä. Tässä selvityksessä ei tarkastella laissa määriteltyjä suoran demokratian välineitä. Rajauksen johdosta selvityksen ulkopuolelle on jätetty kunnalliset kansanäänestykset ja kansanäänestysaloitteet, joista säädetään kuntalain 30 ja 31 pykälissä. Selvityksen ulkopuolelle jäävät myös osallistuvan budjetoinnin mallit ja alueelliset toimielimet, joita on käsitelty valtionvarain- ja oikeusministeriön tilaamassa selvityksessä¹⁹.

Deliberatiivinen demokratia voidaan suomentaa termeillä keskusteleva, puntaroiva tai harkitseva demokratia. Se on erotettava suorasta demokratiasta, vaikka niistä puhutaan usein arkikielessä samassa yhteydessä. Deliberatiivisella demokratialla tarkoitetaan yleisesti päätöksentekoa, joka pohjautuu tasavertaisten yksilöiden keskusteluun, jossa argumentteja punnitaan niiden yleisen hyväksyttävyyden eikä esimerkiksi keskustelun osallistujien yhteiskunnallisen aseman tai sukupuolen perusteella²⁰. Päätöksenteossa voittajiksi

Deliberatiivinen demokratia:

Keskusteluun ja harkintaan perustuvaa päätöksentekoa, jossa esityksiä ja asioita puntaroidaan niiden yleisen hyväksyttävyyden ja kohtuullisuuden perusteella.

Deliberatiivinen keskustelu:

Puntaroivaa ja harkitsevaa keskustelua, jossa kaikki näkemykset ovat yhdenvertaisia keskustelijan taustasta riippumatta. Deliberatiivisessa keskustelussa osallistujat voivat muuttaa mielipiteitään toisten perustelut kuultuaan.

valikoituvat sellaiset perustelut ja ehdotukset, joita kaikki keskustelijoista pitävät vähintään kohtuullisina. Suorassa demokratiassa sen sijaan pidetään tärkeänä, että kansalaisten enemmistön mielipide valikoituu voittajaksi. Deliberatiivisen demokratian keinoilla pyritäänkin takaamaan, että mahdollisimman moni mielipide ja näkemys olisi edustettuna päätöksenteossa, ja sitä kautta parantamaan demokraattisen päätöksenteon laatua.

Deliberatiivisen keskustelun vaikutuksia on tutkittu kansainvälisesti paljon viime vuosikymmeninä. Tiedetään esimerkiksi, että kansalaisten mielipiteet

muuttuvat sen seurauksena²¹. Myös keskusteluun osallistuvien tiedot käsiteltävästä asiasta lisääntyvät huomattavasti²². Tämän johdosta deliberatiivisia kansalaisfoorumeja

¹⁸ Barber 1984.

¹⁹ Pihlaja & Sandberg 2012.

²⁰ Dryzek 2000.

²¹ Setälä ym. 2010; Fishkin 2012, 76.

²² Grönlund ym. 2010.

onkin suositeltu perinteisten mielipidekyselyjen ja -mittausten korvaajiksi niin valtiollisella kuin kuntatasolla, sillä jälkimmäiset tuottavat usein tietoa yksittäisten kansalaisten spontaaneista mielipiteistä kun taas edellisten avulla saadaan suuremmalla varmuudella selville harkittu ja valistunut kansalaismielipide. Valistuneen kansalaismielipiteen ja tietämyksen lisääntymisen taas voidaan ajatella johtavan parempiin ja laadukkaampiin päätöksiin. Puntaroivan keskustelun on myös havaittu vahvistavan kansalaisvalmiuksia, kuten lisäävän kansalaisten luottamusta edustuksellisen demokratian toimijoihin²³ ja kollektiivista ajattelua²⁴.

KANSALAIŠFOORUMIT PÄHKINÄNKUORESSA:

- Tasa-arvoinen ja toisten mielipiteitä kunnioittava keskustelu
- Osallistujina joukko vapaaehtoisia tai valittuja kansalaisia (ei virkamiehiä tai poliitikkoja)
- Neutraalit keskustelunvalvojat
- Monipuolinen ja neutraali taustatieto käsiteltävästä kysymyksestä

➔ **Osallisuuden vahvistuminen**

➔ **Tiedon ja kansalaisvalmiuksien lisääntyminen**

➔ **Demokratian legitimitetin vahvistuminen**

Suomessa julkisessa keskustelussa ovat nousseet esille viime aikoina erilaiset kansalaisraadit ja -paneelit, joissa on otettu mallia kansainvälisistä deliberatiivisen demokratian sovelluksista. Näitä kutsutaan nimellä *deliberative mini-publics*. Termillä viitataan usein tavallisista kansalaisista koottuun osallistujajoukkoon, joka käy puntaroivaa keskustelua pienryhmissä sekä edustaa väestön eri ryhmiä pienoiskoossa²⁵. Suomeksi näitä voidaan kutsua deliberatiivisiksi kansalaisfoorumeiksi. Kansalaisfoorumien esikuvina ovat olleet alun perin Uuden Englannin kaupunkikokoukset, joiden innoittamana ensimmäiset kansalaisraadit kehitettiin Saksassa ja Yhdysvalloissa 1970-luvulla. Deliberatiivisen demokratian tutkimuksen myötä erilaisina kansalaisfoorumityyppeinä ovat tulleet tunnetuiksi myös konsensuskonferenssit ja deliberatiiviset mielipidetutkimukset. Kansalaisfoorumi voidaan kuitenkin määritellä myös laajemmin kattamaan sekä avoimet että erilaisin edustavuuden kriteerein muodostetut kansalaisosallistumisen muodot²⁶. Tässä selvityksessä käytetään jälkimmäistä, laajaa määritelmää. Selvityksen otsikoksi valittu *kansalaisfoorumi* on siis yläkäsite erilaisille vuorovaikutuksellisille osallistumiskeinoille kuten kansalaispaneeleille ja -raadeille.

²³ Grönlund ym. 2010.

²⁴ Fishkin 2012, 80.

²⁵ Goodin 2008, 11.

²⁶ Fung 2003.

KANSALAIŠFOORUMIT

Deliberatiivinen mielipidetutkimus	Kansalaisjury	Kansalaisraati
2000-luvun kaupunkikokous		Kansalaiskokous
Kansanäänestysvaihtoehtoja arvioiva foorumi	Pysyvä kansalaisneuvosto	
Avoin kansalaiskeskustelu		Käyttäjäpaneeli
+ Muita malleja?		

Kansalaisfoorumeja järjestetään myös tutkimustarkoituksissa²⁷, mutta tällaiset kansalaisfoorumit on jätetty tämän selvityksen ulkopuolelle, koska tavoitteena on kartoittaa nimenomaan päätöksenteon tukena käytettäviä kansalaisosallistumisen muotoja. Kansalaisfoorumien koko, edustavuus, aihe, kesto, työskentelymenetelmät, ajoitus ja päätösvalta voivat vaihdella. Yhteistä erilaisille kansalaisfoorumimalleille on kuitenkin se, että kansalaiset keskustelevat tietystä asiakysymyksestä kuunnellen ja harkiten toistensa mielipiteitä. Osallistujina on useimmiten rajattu määrä kansalaisia, jotka on valittu siten, että he edustavat kaikkia väestöryhmiä tai näkemyksiä. Koska kansalaisfoorumit määritellään tässä laajasti kattaen useita osallistuvan hallinnon välineitä, osallistuminen voi olla myös kaikille avointa. Tasa-arvoista keskustelua kansalaisfoorumeissa turvaavat useimmiten ulkopuoliset moderaattorit, ja osallistujille annetaan etukäteen objektiivista tietoa käsiteltävästä asiakysymyksestä.²⁸

Kansalaisfoorumit eroavat muista osallistumismenetelmistä ensisijaisesti toimintatavan perusteella, sillä niissä kansalaiset vaihtavat näkemyksiään ja mielipiteitään toistensa kanssa sen sijaan, että ilmaisisivat pelkästään henkilökohtaiseen etuunsa perustuvan mielipiteen²⁹. Yllä oleva kuvio havainnollistaa kansalaisfoorumien eroa alueellisiin toimielimiin. Kansalaisfoorumit eivät muodosta uutta hallinnon tasoa kuntatason alapuolelle tai valtion ja kuntien väliin, vaan ne toimivat edustuksellisen päätöksenteon, kuten esimerkiksi kunnanvaltuuston, rinnalla. On toki mahdollista järjestää myös alueellisia kansalaisfoorumeja joistakin pelkästään tiettyä kunnan aluetta koskettavista asioista.

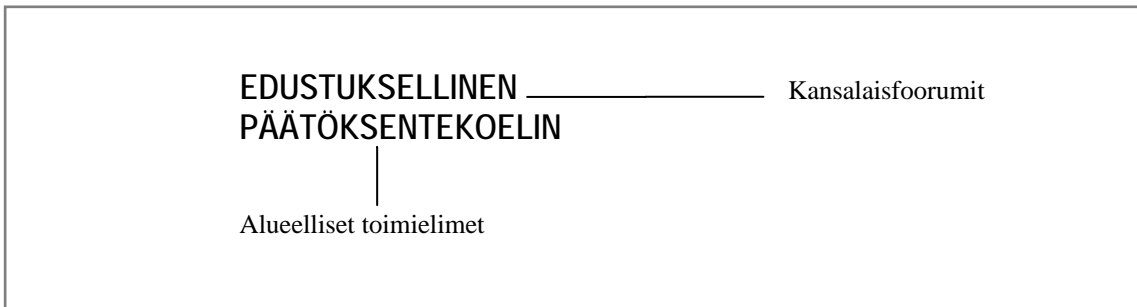
Lisäksi kansalaisfoorumit ovat useimmiten kertaluonteisia. Poikkeuksen muodostavat kansalaisneuvostot ja käyttäjäpaneelit, joiden toimikausi voi olla pidempi. Niiden tehtävänä ei siltikään ole edustaa alueiden intressejä, vaan ne vaikuttavat tietyn asiakokonaisuuden valmisteluun. Kansalaisfoorumeissa aloite kansalaiskeskustelun järjestämiseen tulee usein päätöksentekijöiltä itseltään. Myös kansalaisten aloitteesta syntyvät foorumit

²⁷ Suomessa esimerkiksi Åbo Akademi on järjestänyt kaksi deliberatiivista kansalaiskeskustelua ydinvoimasta (2006) ja maahanmuutosta (2012). Ks. Setälä ym. 2010.

²⁸ Smith 2012, 91.

²⁹ Fung 2006.

voivat kuitenkin vaikuttaa politiikan asialistaan, jos ne otetaan osaksi päätöksentekoa valmisteluvaiheessa.



Edustuksellisen päätöksenteon tukena käytetään myös sellaisia kansalaisosallistumisen muotoja, joiden pääasiallisena toimintatapana ei ole julkinen harkinta ja keskustelu. Markkina- ja mielipidetutkimuksen piiristä ovat nousseet suosituiksi erilaiset käyttäjäpaneelit, jotka ovat pysyviä kansalais- ja kuluttajamielipiteen selvittämisen ”reservejä”. Esimerkiksi pysyvä, satunnaisotannalla muodostettu kansalaispaneeli on integroitu osaksi kunnallista päätöksentekoa muutamissa Ruotsin kunnissa, vaikka toiminta koostuu lähinnä kyselyihin vastaamisesta³⁰. Käyttäjäpaneeleja käytetään paljon yksityisellä sektorilla tuote- ja palvelukehityksen osana, mutta ne voivat rekrytointimenetelmästä, toimintatavoista ja käyttötarkoituksesta riippuen myös vahvistaa kansalaisten osallistumista päätöksentekoon sekä lisätä hallinnon ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta. Edustavat käyttäjäpaneelit ovat yleistyneet viime vuosina julkisorganisaatioissa, joten niitä on hyödyllistä arvioida samoilla kriteereillä kuin muitakin kansalaisfoorumeja.

Puntaroivaa keskustelua voidaan käydä myös sellaisissa foorumeissa, jotka eivät pyri osallistujien edustavuuden turvaamiseen. Kansalaisfoorumeja käytetään yksittäisillä hallinnonaloilla tai erityisryhmien osallistumisen vahvistamisessa pysyvinä neuvonantavina valmistelueliminä, kuten esimerkiksi terveydenhuollon kansalaisneuvosto Iso-Britanniassa. Siinä kansalaiset ovat pienryhmissä keskustelemalla tuottaneet suosituksia terveydenhuollon järjestämiseen. Tällaiset pysyvät kansalaisneuvostot eivät useinkaan käytä päätösvaltaa, vaan toimivat lähinnä lausunnonantajina. Niiden osallistujat valitaan joissain tapauksissa asiaan vihkiytyneiden tai sen parissa aktiivisten kansalaisten toimesta, mikä muistuttaa useiden alueellisten toimielinten rekrytointitapaa. Kansalaisfoorumien kevyintä joukkoa edustavat kaikille kansalaisille avoimet keskustelutilaisuudet. Niiden osallistujamäärää ei ole rajattu, eivätkä ne tuota virallista julkilausumaa, vaan fasilitoijan koostaman keskusteluyhteenvedon. Valtiollisen ja osavaltiotason avoimet kansalaiskeskustelut ovat usein kansalaisjärjestöjen organisoimia, kunnissa keskustelutilaisuuksia järjestetään myös hallinnon aloitteesta.

³⁰ Sveriges Kommuner och Landsting 2009.

Taulukko 1: Osallistumiskeinot toimintatavan mukaan

Toimintatapa	Tiedon vastaanottaminen	Yksilön mielipiteen ilmaisu	Keskustelu ja harkinta
Esimerkkejä osallistumiskeinoista	Tiedotustilaisuudet; Kunnan tiedotteet ja viestintä painetuna ja verkossa	Mielipidekyselyt; Vaaleissa tai kansanäänestyksessä äänestäminen	Kansalaisraadit; Kansalaiskokoukset; Kansalaisneuvostot; Kansalaiskeskustelut

Taulukko 2: Osallistumiskeinot osallistujavalinnan mukaan

Osallistujavalinta	Kaikille avoin	Avoin, mutta kohdistettu rekrytointi	Satunnaisotanta	Kiinnostuneet yksilöt tai intressiryhmät	Vaaleilla valitut edustajat
Esimerkkejä osallistumiskeinoista	Avoimet kansalaiskeskustelut verkossa tai keskustelutilaisuuksissa	Kansalaisneuvostot; Kansalaisraadit; 2000-luvun kaupunkikokoukset	Kansalaisjuri; Deliberatiiviset mielipidetutkimukset; Päätösvaltaiset kansalaiskokoukset	Kansalaisneuvostot joissain yhteyksissä; Alueelliset toimielimet	Edustuksellinen päätöksenteko; Lautakunnat

Taulukot 1 ja 2 selventävät erilaisten osallistumiskeinojen eroja. Kansalaisfoorumeissa (harmaa tausta) toimintatapana on kansalaisten vuorovaikutus ja puntaroiva keskustelu. Puhtaasti yksisuuntaiset kuulemismenettelyt on jätetty tämän selvityksen ulkopuolelle. Kansalaisfoorumien osallistujat valitaan useimmiten kohdistetun rekrytoinnin tai satunnaisotannan avulla, jotta saadaan turvattua kaikkien väestöryhmien tai mielipiteiden edustus päätöksenteossa. Osallistuminen voi kuitenkin olla myös kaikille avointa.

1.3 Kansalaisfoorumien arviointikriteerit

Kansalaisten osallistumiskeinoja kehitettäessä on oleellista pohtia, mikä tarkoitus osallistumisella on. Erilaisia osallistumisen asteikkoja on useita³¹, mutta esimerkiksi valtioneuvoston osallisuusselonteossa osallisuus jaotellaan:

1. Tieto-osallisuudeksi, jossa kansalaiset ovat tiedon tuottajia ja vastaanottajia;
2. Suunnitteluosallisuudeksi, jossa hallinto ja kansalaiset valmistelevat asioita vuorovaikutuksessa;
3. Päätösosallisuudeksi, jossa kansalaisille on delegoitu päätösvaltaa tietyissä asioissa ja
4. Toimintaosallisuudeksi, jolla tarkoitetaan omaehtoista kansalaistoimintaa.

Kansalaisfoorumeja voidaan käyttää edustuksellisen järjestelmän rinnalla joko tuottamaan suosituksia tai tekemään varsinaisia päätöksiä tietyissä asiakysymyksissä. Ne sijoittuvat siis päätös- ja suunnitteluosallisuuden välimaastoon. Kansalaisfoorumi voidaan määrittellä muodolliseksi osaksi päätöksentekojärjestelmää. Kuuluisin esimerkki lienee Kanadan Brittiläisen Kolumbian osavaltion vaalijärjestelmämuudistus, jossa kansalaisfoorumi muotoili kansanäänestyksen vaihtoehdot eli sille oli luovutettu agendanmäärittely-

³¹ Ks. esim. International Association of Public Participation 2007; Euroopan neuvosto 2009.

valta³². Kiinan Zeguossa paikallistason budjetista taas on päätetty deliberatiivisella mielipidetutkimuksella³³. Useammin kansalaisfoorumit kuitenkin tuottavat suosituksia päätöksenteon tueksi joko kertaluontoisesti tai pidemmällä aikavälillä. Kansalaisfoorumi voidaan myös yhdistää muihin laissa määriteltyihin osallistumiskeinoihin, kuten esimerkiksi valmistelemaan äänestys suosituksia kansanäänestyksen eri vaihtoehtoista.

Kansalaisfoorumeilla on päätöksenteon lisäksi myös muita epäsuoria vaikutuksia demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään. Kansalaisfoorumit voivat lisätä osallistumisaktiivisuutta yksinkertaisesti tarjoamalla uusia vaikuttamisen paikkoja entistä useammalle kansalaiselle. Ne voivat myös vähentää osallistumisen eriarvoisuutta tuomalla syrjäytyneet ryhmät mukaan päätöksentekoon. Lisäksi ne voivat parantaa kansalaiskeskustelun ja sitä kautta kansalaismielipiteen laatua. Kansalaisfoorumeilla voi myös olla sivistävä rooli, sillä ne lisäävät sekä kansalaisten että valmistelijoiden tietoja monimutkaisista poliittisista asiakysymyksistä. Kansalaisfoorumit voivat myös vahvistaa julkishallinnon tehokkuutta, sillä jälkikäteen ilmenevä laaja tyytymättömyys säädettyyn lakiin tai tehtyyn päätökseen voi kuormittaa hallintoa huomattavasti enemmän kuin etukäteen järjestetty kansalaiskeskustelu. Kansalaisfoorumien järjestämisellä onkin nähty yleisesti olevan myönteisiä vaikutuksia poliittisen järjestelmän tuottamien päätösten hyväksyttävyydelle kansalaisten keskuudessa.³⁴

Kansalaisfoorumien vaikutusten taustalla on useita periaatteellisia sekä käytännön valintoja. Suunniteltaessa kansalaisfoorumin järjestämistä on ensinnäkin tehtävä valintoja foorumin aiheen ja kysymyksenasettelun sekä osallistujien valinnan suhteen. Lisäksi on päätettävä, miten foorumityöskentely toteutetaan käytännössä sekä määriteltävä se, mitä foorumin halutaan konkreettisesti tuottavan. Yksi tärkeimmistä kysymyksistä on luonnollisesti se, millaista päätösvaltaa foorumille annetaan ja miten sen tuotokset käsitellään edustuksellisessa päätöksenteossa. Lisäksi on otettava huomioon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ja henkilöresurssit. Nämä piirteet muodostavat selvityksen arviointikehyksen.


1.4 Lukuohje

Tässä johdantoluvussa on kuvattu selvitystyön tausta, rajaus ja käytettävät käsitteet. Seuraavaksi esitellään muutamia kansainvälisesti yleisimmin käytössä olevia kansalaisfoorumimalleja niiden yleisten piirteiden sekä tapausesimerkkien kautta. Selvityksessä ei muodosteta kattavaa listaa kaikista toteutetuista kansalaisfoorumeista kansainvälisesti tai Suomenkaan mittakaavassa. Tapausesimerkeiksi on pyritty valitsemaan onnistuneita kansalaisfoorumeja, mutta valinnoissa on painotettu lisäksi ajankohtaisuutta ja innovatiivisuutta. Kansalaisfoorumeista saatavilla oleva tutkimustieto on kuitenkin toistaiseksi melko vähäistä, joten tapausesimerkkien valinta on ollut osittain myös aineistolähtöistä.

³² Warren & Pearse 2008.

³³ Goodin 2008, 19.

³⁴ Fung 2003.



Selvityksen kolmannessa luvussa tuodaan esiin kansalaisfoorumien suunnittelussa huomioitavia periaatteellisia sekä käytännön valintoja ja arvioidaan niiden vaikutuksia. Selvityksen viimeisessä luvussa siirretään pohdinta Suomen kuntatasolle ja tuodaan esiin näkökulmia kansalaisfoorumien hyödyntämisestä kuntarakenneuudistuksessa ja yksittäisissä kunnissa. Selvitys muodostaa kokonaisuuden, jota voidaan hyödyntää taustaineistona kuntalakiuudistuksessa sekä muissa osallisuutta kehittävässä lainsäädäntö- tai hallintohankkeissa. Se tuo myös hyödyllistä lisätietoa ja käytännön ohjeistuksia kunnille, jotka kehittävät kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskanavia. Luvut toimivat myös itsenäisinä kokonaisuuksina kooten tietoa kansalaisten osallisuuden käsitteistöstä, erilaisista demokraattisista innovaatioista, kansainvälisistä kokemuksista ja lähidemokratiasta kuntauudistuksessa esimerkiksi kuntapäätäjien, virkamiesten, tutkijoiden tai kansalaisyhteiskunnan toimijoiden käyttöön.

2 Kansalaisfoorumimalleja

2.1 Deliberatiivinen mielipidetutkimus

Deliberatiivinen mielipidetutkimus³⁵ on syntynyt 1990-luvulla vaihtoehdoksi gallupeille ja median toteuttamille mielipidemittauksille, joihin osallistuu usein vain tietty osa kansalaisista ja joiden heijastama kansalaismielipide perustuu harvoin tietoon kyseessä olevasta asiasta. Deliberatiivisessa mielipidetutkimuksessa satunnaisotannalla valitut noin tuhat kansalaista täyttävät ensin kyselylomakkeen ja saavat kutsun viikonlopun kestävään deliberatiiviseen keskustelutapahtumaan. Vahvistaneille osallistujille lähetetään etukäteen neutraali tietopaketti, ja heillä on mahdollisuus esittää kysymyksiä asiantuntija- ja päättäjäpaneelille viikonlopun keskustelujen alussa. Keskusteluviikonloppuna tiettyyn paikkaan kuljetetut osallistujat (yleensä muutamia satoja) keskustelevat asiasta satunnaisesti muodostetuissa pienryhmissä, joiden toimintaa ohjaavat ulkopuoliset moderaattorit. Keskustelujen päätteeksi osallistujat täyttävät uudestaan mielipidekyselylomakkeen. Itse deliberaatiotapahtuma sekä muutokset kansalaisten mielipiteissä verrattuna keskustelua edeltäviin mielipiteisiin uutisoidaan näkyvästi myös valtakunnallisessa mediassa.

Ensimmäinen deliberatiivinen mielipidetutkimus järjestettiin vuonna 1994 Iso-Britanniassa rikollisuuteen ja rangaistuksiin liittyen. Sen jälkeen niitä on järjestetty yli 40 eri maassa³⁶. Aiheina ovat olleet muun muassa energiakysymykset, terveydenhuolto, vähemmistöt, työllisyys- ja koulutuspolitiikka sekä poliittiset perusoikeudet. Eniten menetelmää on käytetty Iso-Britanniassa valtiollisella tasolla ja Yhdysvalloissa osavaltiotasolla. Lisäksi esimerkiksi Tanskassa on järjestetty deliberatiivinen mielipidetutkimus yhteisvaluutta euroon liittymisestä, Australiassa valtiomuodosta ja alkuperäiskansojen asemasta, Unkarissa työttömyydestä, Bulgariassa romanivähemmistön asemasta, Italiassa maahanmuutosta, Kreikassa puoluejohtajan valinnasta, Pohjois-Irlannissa koulutuksesta, Kiinassa paikallisesta budjetista ja Brasiliassa julkishallinnon työntekijöiden asemasta. Menetelmää on käytetty myös kahdessa Euroopan laajuisessa deliberatiivisessa Europolis-mielipidetutkimuksessa³⁷ ja neljässä verkkopohjaisessa mielipidetutkimuksessa Yhdysvalloissa. Tuorein mielipidetutkimus järjestettiin Iso-Britanniassa vuonna 2010 demokratian ja poliittisen järjestelmän kehittämistä.³⁸

³⁵ The Center for Deliberative Democracy on rekisteröinyt tavaramerkin *Deliberative Polling* Yhdysvalloissa. <http://cdd.stanford.edu/polls/>

³⁶ Farrar ym. 2010; Smith 2009, 78.

³⁷ <http://europolis-project.eu/>

³⁸ <http://www.power2010.org.uk/home>

Tanska: Deliberatiivinen mielipidetutkimus Euroopan rahaliiton jäsenyydestä

Tanskassa deliberatiivista mielipidetutkimusta käytettiin kansalaisten euroasenteiden selvittämiseen elokuussa 2000. Mielipidetutkimus järjestettiin kuukautta ennen kansanäänestystä euroon liittymisestä Odensessa, ja se kesti yhden viikonlopun. Osallistujien rekrytointi kansalaisfoorumiin oli monivaiheinen. Aluksi otettiin 2843 kansalaista käsittävä satunnaisotos. Tästä joukosta järjestäjät saivat haastateltua puhelimitse 1702, joista 732 ilmoitti haluavansa osallistua tapahtumaan. Näille henkilöille lähetettiin lisätietoa tapahtumasta, ja lopulta 489 vahvasti osallistumisensa. Ennen keskusteluviikonloppua vahvistaneet osallistujat saivat postissa neutraalisti kootun taustatietopakettin yhteisvaluutasta. Lopulta 364 saapui paikalle pienryhmäkeskusteluihin, ja heille annettiin palkkioksi tavaralahja sekä matkaliput. Deliberaatioviikonloppuna osallistujat jaettiin satunnaisesti 18–20 hengen pienryhmiin, joissa keskustelua ohjasivat moderaattorit. Lisäksi keskustelua käytiin yhdessä poliitikkojen ja asiantuntijoiden kanssa.

Ajankohdan ansiosta yleisön kiinnostus eurokysymystä ja mielipidetutkimusta kohtaan oli suurta. Kysymys euroon liittymisestä oli jakanut Tanskaa jo aiemmin, joten aihe oli myös poliittisesti tulenarka. Tanskassa oli järjestetty aiemmin Euroopan yhdentymisestä viisi kansanäänestystä. Niiden yhteydessä käyty keskustelu liikkui pitkälti samojen argumenttien ympärillä, joten sekä poliitikoilla että kansalaisilla oli melko vakiintuneet mielipiteet aiheesta. Aiempien kansanäänestysten tulokset antoivat viitteitä siitä, että mielipideleirit olivat myös hyvin samankokoiset. Tapahtuman saamaa julkisuutta lisäsi se, että kansallinen televisioyhtiö näytti kanavallaan koko kansalaisfoorumin yhteiset keskustelut sekä kahden pienryhmän keskusteluja.

Ennen ja jälkeen pienryhmäkeskusteluja tehdyt mielipidemittaukset osoittivat, että yksittäisten kansalaisten mielipiteet eurosta ja rahaliittoon liittymisestä muuttuivat johdonmukaisemmiksi ja euron kannatus kasvoi yleisesti osallistujien keskuudessa. Lisäksi osallistujien tiedot monimutkaisista talouskysymyksistä lisääntyivät. Mielipidetutkimuksen viimeisessä vaiheessa 56 prosenttia kansalaisista kannatti Tanskan liittymistä rahaliittoon, kun kannatus hankkeen alussa oli 45 prosenttia. Varsinaisessa kansanäänestyksessä enemmistön kuitenkin muodostivat euron vastustajat.³⁹

³⁹ Hansen & Andersen 2004.

2.2 Kansalaisjury ja -raati

Kansalaisjuri kehittiin Yhdysvalloissa 1970-luvulla esikuvanaan maallikoista koostuvat valamiehistö⁴⁰. Kansalaisjuryn osallistajat valitaan satunnaisotannalla, juryn koko on 18–24 henkilöä ja prosessi kestää neljästä viiteen päivään. Juryn toimeksianto ja aihe tulevat useimmiten joltakin julkisorganisaatiolta, joka myös käsittelee sen suositukset⁴¹. Juryn jäsenille lähetetään etukäteen tietoa menetelmästä ja asiakysymyksestä. Ensimmäisinä kokoontumispäivinä kansalaisjury kuuntelee ja kuulustelee asiantuntijoita. Kuulemistilaisuuksia valvovat puolueettomat moderaattorit. Sen jälkeen osallistajat keskustelevat aiheesta pienemmissä ryhmissä tai yhdessä kokoonpanossa ja muodostavat ratkaisuehdotuksia saamiensa tietojen sekä muiden osallistujien esittämien argumenttien pohjalta. Lopuksi kansalaisjury esittää suosituksensa poliitikoille ja muille kansalaisille.

Kansalaisjuryja vastaava suunnittelusolumalli kehittiin Saksassa samaan aikaan kuin juryt Yhdysvalloissa⁴². Suunnittelusoluja järjestetään yleensä useita rinnakkain mahdollisimman laajan osallistujamäärän mahdollistamiseksi, ja niiden prosessi kestää kauemmin kuin kansalaisjurien tiivis työskentely⁴³. Kansalaisjuryja on järjestetty Yhdysvalloissa, Kanadassa, Saksassa, Tanskassa, Australiassa ja Iso-Britanniassa yhteensä yli 300. Aiheina ovat useimmiten olleet poliittisesti hankalat paikallistason kysymykset kuten koulutus ja terveydenhuolto, mutta juryja on järjestetty myös budjettikysymyksistä⁴⁴.

Suomessa on järjestetty viime vuosina muutamia kansalaisjuryja muistuttavia kansalaisraateja. Vaasan kaupunki on toteuttanut vanhusten, nuorten ja vammaisten henkilöiden kansalaisraadit yhdessä Vaasan yliopiston hallinto- ja terveystieteiden laitoksen kanssa. Jyväskylän kaupunki kokeili kansalaisraatia kaavoituksen ja asiakaspalvelun kehittämiseksi alkuvuodesta 2012. Selvitystä kirjoitettaessa myös Mikkelissä, Vaasan Palosaaressa ja Kemijärvellä⁴⁵ on järjestetty kansalaisraadit. Suunnitelmia uusien kansalaisraatien järjestämisestä on vireillä Jyväskylässä, Säkylässä⁴⁶, Tampereen Hervannassa ja Vaasassa. Tutkimuksellisissa tarkoituksissa järjestettyjä kansalaiskeskusteluja⁴⁷ ja kansainvälisiä deliberatiivisia kansalaisfoorumeja lukuun ottamatta Suomessa on järjestetty ainoastaan kansalaisjuryn tyyppisiä paikallisia kansalaisfoorumeja. Seuraavissa tapausesimerkeissä esitellään tästä johtuen yksityiskohtaisemmin kolmea kuntatason kansalaisraatia.

⁴⁰ Jefferson Center Yhdysvalloissa on kehittänyt kansalaisjuri menetelmän alun perin nimellä *Citizens Jury*. Termi on rekisteröity tavaramerkiksi Yhdysvalloissa kansalaisjurien laadun varmistamiseksi. Vastaavaa menetelmää noudattavia kansalaisjuryja ja -raateja on sittemmin järjestetty eri maissa eri tahojen toimesta. www.jefferson-center.org/

⁴¹ Goodin 2008, 16.

⁴² www.planungszelle.de

⁴³ Smith 2005, 41; Goodin 2008, 16.

⁴⁴ Jefferson Center 2004; Crosby & Hottinger 2011

⁴⁵ <http://www.setlementti.fi/uusi-paikallisuus/osahankkeet/kemijarvi/kemijarven-kansalaisraati-2012/>

⁴⁶ <http://www.sakyla.fi/fi/terveys-ja-perusturva/perusturva/ikaihminen-kansalaisraati>

⁴⁷ Setälä ym. 2010; Grönlund ym. 2010.

Vaasa: Nuorten kansalaisraati

”Osallisuus kouluyhteisössä” oli teemana Vaasassa marraskuussa 2010 järjestetyssä kansalaisraadissa. Raadin osallistujina oli ainoastaan yhden ikäryhmän (16–20 v.) edustajia. Osallistujia haettiin ilmoitusten avulla kahdesta suomenkielisestä toisen asteen oppilaitoksesta eri markkinointitavoilla, kuten paperi-ilmoituksilla, sähköpostilla, sosiaalisessa mediassa ja kasvokkain markkinoimalla. Ilmoittautuminen oli mahdollista myös verkkolomakkeella. 195 ilmoittautuneesta osallistujiksi valittiin sosiodemografisten muuttujien ja asenteellisten tekijöiden perusteella 24 nuorta, joista lopulta 19 osallistui raadin työskentelyyn. Palkinnoksi raatilaiset saivat opintopisteitä ja vapaata opetuksesta.

Raadin toteuttajatahona oli Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshallintotieteen laitoksen tutkijoita ja opiskelijoita. Aloite nuorten kansalaisraadinn toteuttamiseen syntyi yliopiston ja THL:n taholla, mutta myös virkamiesjohto ja luottamushenkilöt tukivat raadin järjestämistä. Kysymyksenasettelua ja toteutusta valmisti monijäseninen ohjausryhmä, jossa olivat lisäksi edustettuina virkamiesjohto, luottamushenkilöt, nuorisotoimi, oppilaitokset, nuorisovaltuusto ja THL. Ohjausryhmä päätti kansalaisraadinn rekrytointiperiaatteista ja kuultavista asiantuntijoista. Nuorisovaltuuston edustajista koottu fokusryhmä työsti raadille temasta konkreettiset kysymykset.

Ensimmäisenä päivänä raatilaiset tutustuivat toisiinsa, menetelmään sekä kysymyksenasetteluun. Taustatietoa raatilaisille antoivat asiantuntijatodistajien alustukset, jotka kuultiin toisen päivän alussa. Tämän jälkeen keskusteltiin koulu- ja maailman ongelmakohdista pienryhmissä, ja kolmantena päivänä viimeisteltiin julkilausuma ja sen 16 konkreettista toimenpide-esitystä muun muassa kouluviihtyvyyteen ja opinto-ohjaukseen liittyen. Julkilausuma esiteltiin tiedotustilaisuudessa, jossa sidosryhmien edustajat esittivät vastineensa raadin ehdotuksiin. Julkilausuma käsiteltiin kaupunginhallituksessa, -valtuustossa, lautakunnassa ja oppilaitoksissa, ja osa toimenpide-ehdotuksista oli pantu täytäntöön vuonna 2011.⁴⁸

Jyväskylä: Kansalaisraati asiakaspalvelumallin valmistelussa

Jyväskylässä toteutettiin alkuvuodesta 2012 kaksi kansalaisraatia, joiden aiheina olivat kaupungin hyvä asiakaspalvelumalli ja yleiskaavan täydennysrakentamista koskeva osio. Kansalaisraateihin oli mahdollista ilmoittautua kahden viikon ajan verkkolomakkeella tai paperilomakkeella kaupungin palvelupisteissä. Vapaaehtoiseksi ilmoittautui noin 70 kuntalaista, joista asiakaspalvelumallin kehittämistä koskevaan raatiin valittiin sosiodemografisin perustein (ikä, elämäntilanne, huollettavat omaiset/lapset) 18 osallistujaa. Työskentelyssä pysyi mukana loppuun asti 14 raatilaista.

⁴⁸ Vaasan yliopisto & BoWer 2010; Raisio & Vartiainen 2011

Kansalaisraadit syntyivät kaupunkiorganisaation aloitteesta ja järjestävänä tahona toimi kaupungin innovaatiopalveluyksikkö. Työryhmä koostui lisäksi osallistumisen parissa työskentelevistä virkamiehistä, kaavoituspalveluiden asiantuntijoista ja Uusi asiakaspalvelumalli -hankkeen projektiryhmän jäsenistä. Kansalaisraatien aiheet tulivat kaupungin toimialoilta ja hankkeilta itseltään innovaatiopalveluiden tiedustellessa halukkuutta pilotoida kansalaisraateja. Asiakaspalvelumallia kehittäneen kansalaisraadin tehtävänantona oli tuottaa visio siitä, mitä on hyvä asiakaspalvelu, miten se tapahtuu ja mitkä ovat sen elementit.

Kansalaisraati kokoontui kolmena arki-aamupäivänä, joista ensimmäisenä tutustuttiin tehtävänantoon, kuunneltiin asiantuntijaesityksiä ja keskusteltiin alustavasti aiheesta. Toisena päivänä asiantuntijapaneelin jälkeen aloitettiin julkilausuman teemojen työstäminen. Kolmantena päivänä teemoista koottua julkilausuman runkoa muokattiin pienryhmissä ja viimeisteltiin lopullinen teksti yhdessä. Pienryhmäkeskusteluissa oli moderaattorin lisäksi läsnä asiantuntijaedustaja, joka pystyi tarvittaessa vastaamaan välittömästi osallistujien kysymyksiin.

Raati päätyi esittämään useita toimenpiteitä muun muassa kuntalaisten yhteydenottoihin, tiedottamiseen ja yhteispalveluverkkoon liittyen. Julkilausuma luovutettiin tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakunnalle sekä Uusi asiakaspalvelumalli -projektiryhmälle tiedotustilaisuudessa, jossa oli läsnä median edustajia, virkamiehiä, luottamushenkilöitä ja kansalaisia. Tämän lisäksi julkilausuman vastaanottaneet tahot järjestivät raatilaisille keskustelutilaisuuden, jossa käytiin läpi, mitä julkilausuman ehdotuksista otetaan valmisteltavaksi ja millä perusteella osa ehdotuksista jätetään toteuttamatta.⁴⁹

Mikkeli: Kansalaisfoorumi lähidemokratian kehittämisestä

Mikkelin kaupunki järjesti Mikkeli-foorumiksi nimetyn kansalaisfoorumin lähidemokratian kehittämisestä talvella 2011–2012. Anttolan, Haukivuoren ja Mikkelin maalaiskunnan yhdistyttyä Mikkelisiin oli luotu entisten kuntien alueille aluejohtokunnat sekä kylien neuvottelukunta turvaamaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon liitosta seuraavina vuosina. Alueellisten toimielinten toimikausi oli päättymässä, ja niiden tulevaisuuden suunnittelu annettiin kansalaisfoorumin tehtäväksi. Mikkelissä oli aiemmin järjestetty kertaluonteisia laajoja keskustelufoorumia yleisistä kunnan asioista, mutta lähidemokratiaa käsittelevä foorumi tuotti ensimmäistä kertaa konkreettisen julkilausuman.

Osallistujat valittiin vapaaehtoiseksi ilmoittautuneiden joukosta. Foorumityöskentelyä mainostettiin kaupungin omilla tiedotuskanavilla, Minunmikkelini.fi-sivustolla ja lisäksi jalkauduttiin kaupungin reuna-alueille. Vapaaehtoiseksi ilmoittautui parikymmentä kuntalaista, joista lopulta 16 osallistui työskentelyyn. Osallistujat edustivat melko tasaisesti molempia sukupuolia, mutta yliedustettuina olivat iäkkäät ja kaupungin reuna-alueilla asuvat kuntalaiset. Mikkeli-foorumi kokoontui yhteensä neljä kertaa arki-iltoina. Ensimmäisessä tapaamisessa kes-

⁴⁹ Jyväskylän kaupunki 2012.

kusteltiin foorumin tehtävästä ja muotoiltiin teemoja. Toinen tapaaminen oli kaikille avoin tilaisuus, jossa asiantuntijat kertoivat lähidemokratiamalleista muualla Suomessa. Kolmannessa ja neljännessä tapaamisessa työstettiin teemoista konkreettisia ehdotuksia julkilausumaan pienryhmissä ja yhdessä keskustellen.

Mikkeli-foorumi päättyi esittämään aluejohtokuntien toiminnan jatkamista ja esitti lisäksi useita konkreettisia ratkaisuja niiden toiminnan organisoimiseksi. Julkilausuma luovutettiin kaupunkiorganisaatiolle tiedotustilaisuudessa, jonka jälkeen se lähetettiin tiedoksi johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Julkilausumaa käsiteltiin tämän jälkeen kuntaliitosneuvotteluja käyneiden Suomensiemien, Ristiinan ja Mikkelin valtuustojen yhteisseminaarissa, jossa yhdeksi puhutuimmista teemoista nousi lähidemokratian toteutuminen uudessa kunnassa.⁵⁰

2.3 2000-luvun kaupunkikokous

2000-luvun kaupunkikokous⁵¹ on useita satoja kansalaisia käsittävä deliberatiivinen kansalaisfoorumi, jonka esikuvana ovat Yhdysvaltojen koillisosien osavaltioissa 1800-luvulla järjestetyt kaupunkikokoukset. Uuden Englannin kaupunkikokouksissa kyläläiset kokoontuivat päättämään yhteisistä asioista. 2000-luvun kaupunkikokoukset kestävät yhden päivän ja niissä 500–5000 ihmistä keskustelee annetusta asiakysymyksestä 10–12 hengen pöydissä. Osallistujien valinnassa pyritään edustavuuteen, ja jokaisessa keskustelupöydässä on kaikkien väestöryhmien edustajia. Pienryhmäkeskusteluja ohjaavat koulutetut moderaattorit, ja keskusteluissa esille nousseet ideat ja teemat kootaan yhteen reaaliaikaisesti verkkoon kytketyillä tietokoneilla. Lopuksi kaikkien ryhmien ideoista keskustellaan yhdessä ja äänestetään niiden paremmuudesta sähköisten näppäimistöjen avulla. 2000-luvun kaupunkikokouksille on tyypillistä vahva nojautuminen teknologiaan, mikä mahdollistaa pienryhmäkeskustelujen järjestämisen fyysisesti eri paikoissa samanaikaisesti. Fyysisten kokousten teemoja on työstetty eteenpäin myös verkkokeskustelussa⁵².

2000-luvun kaupunkikokouksia on järjestetty Yhdysvalloissa ympäristökysymyksistä, katastrofien hoidosta, terveydenhuollosta ja budjettikysymyksistä. Esimerkiksi World Trade Centerin alueen uudelleenrakentamista terrori-iskujen jälkeen suunniteltiin kaupunkikokouksella vuonna 2002. New Orleansin kaupungissa deliberatiivista kansalaisfoorumia käytettiin hirmumyrsky Katrinan tuhojen korjaustoimenpiteiden priorisointiin vuonna 2006. Kaliforniassa vuonna 2007 järjestetyssä kaupunkikokouksessa aiheena oli osavaltion terveydenhuoltojärjestelmän uudistaminen⁵³. Muualla tätä suuret osallistuja-

⁵⁰ Mikkelin kaupunki 2012.

⁵¹ Voittoa tuottamaton kansalaisjärjestö AmericaSpeaks on rekisteröinyt *21st Century Town Meeting* -tavaramerkin Yhdysvalloissa. Menetelmää on kuitenkin sovellettu hieman muunneltuna useissa eri maissa. www.americaspeaks.org

⁵² Girard, Polletta & Stark 2003; Wilson 2009.

⁵³ CaliforniaSpeaks 2007 & 2008.

määrät mahdollistavaa menetelmää on hyödynnetty muun muassa Australian kansalaisparlamentissa 2009⁵⁴, Italiassa Toscanan osavaltion kansalaisosallistumista edistävän lain säätämässä 2006⁵⁵ sekä EU:n laajuisissa kansalaiskonsultaatioissa 2007 ja 2009⁵⁶.

New Orleans, Louisiana, Yhdysvallat: 2000-luvun kaupunkikokous hirmumyrskytuhojen korjaamisesta

New Orleansin kaupungissa järjestettiin deliberatiivinen kansalaisfoorumi suunnittelemaan hirmumyrsky Katrinan tuhojen korjaamista vuonna 2006. Foorumin aloite tuli Louisianan osavaltion viranomaiselta sen jälkeen, kun sekä kaupungin pormestarin että valtuuston käynnistämät jälleenrakennussuunnitelmat kaatuivat luottamuspuolaan. Deliberatiivisen kansalaisfoorumin tavoitteena oli muodostaa arvostrategia ja asettaa tärkeysjärjestykseen jälleenrakentamiskohteita, eikä niinkään piirtää konkreettista karttaa yksittäisistä korjattavista rakennuksista. Foorumin kysymyksenasettelu tarkennettiin kuuteen kysymykseen liittyen muun muassa tulvatuhojen ehkäisemiseen, infrastruktuuriin, vuokra-asuntorakentamiseen ja julkisten laitosten kuten koulujen korjaamiseen.

Kansalaisfoorumi järjestettiin joulukuussa 2006 yhden päivän aikana samanlaisesti 20 eri paikkakunnalla New Orleansin lisäksi, sillä hirmumyrskyn jälkeen useat ihmiset olivat joutuneet muuttamaan pois kodeistaan. Osallistujia oli yhteensä 2500, ja he keskustelivat annetuista kysymyksistä ja kehittivät uusia ehdotuksia 8–10 hengen pienryhmissä. Pienryhmät äänestivät ensin itse parhaita ehdotuksista, jotka koottiin sähköisesti kaikkien eri kaupunkien tilaisuuksien osallistujien nähtäville lopullista äänestystä varten. Foorumi tuotti lopulta listan jälleenrakennustoimenpiteiden tärkeysjärjestyksestä.

Hankkeen edetessä järjestettiin myös toinen kansalaisfoorumi tammikuussa 2007 neljällä eri paikkakunnalla. Siinä 1300 uutta osallistujaa arvioi viranomaisten työstämää jälleenrakennussuunnitelman luonnosta ja sai esittää siihen lisätoimenpiteitä. Jälkimmäisessä foorumissa tuotettiin myös esitys siitä, miten kansalaiset haluaisivat jatkossa osallistua jälleenrakennus- ja kaupunkisuunnitteluun New Orleansissa. Jälleenrakennussuunnitelman hyväksymistä kannatti jälkimmäisessä kansalaisfoorumissa 92 prosenttia osallistujista, ja se hyväksyttiin kaupungin hallinnossa sekä lopulta kesäkuussa myös osavaltion jälleenrakentamisesta vastaavassa viranomaisessa. Jälleenrakennussuunnitelmasta muodostettiin virkatyönä toteutussuunnitelma syksyllä 2007.⁵⁷

⁵⁴ Citizens' Parliament 2009.

⁵⁵ Lewanski 2011.

⁵⁶ <http://ecc.european-citizens-consultations.eu/2.0.html>

⁵⁷ Wilson 2009; AmericaSpeaks 2006 & 2007.

2.4 Konsensuskonferenssi

Tanskan teknologianeuvoston kehittämä konsensuskonferenssi⁵⁸ on erityisesti teknologiakysymyksiin tarkoitettu deliberatiivinen kansalaisfoorumimalli. Konsensuskonferenssissa tavallisista kansalaisista koottu paneeli keskustelee asiantuntijapaneelin kanssa etukäteen määrätystä asiakysymyksestä. Kansalaispaneelin kutsut lähetetään satunnaisesti valituille kansalaisille, ja paneelin 14–16 osallistujaa valitaan vapaaehtoiseksi ilmoittautuneiden kansalaisten joukosta. Kansalaispaneeli perehtyy käsiteltävään aiheeseen kahtena viikonloppuna ennen varsinaista konferenssia. Näissä alustustapaamisissa kansalaispaneelin jäsenet muotoilevat tarkemmat kysymykset konferenssia varten ja osallistuvat asiantuntijoiden valintaan.

Konferenssi itsessään kestää yleensä perjantaista maanantaihin. Ensimmäisenä päivänä asiantuntijat pitävät kansalaispaneelin kysymysten pohjalta laaditut esityksensä. Toisena päivänä kansalaispaneeli esittää asiantuntijoille lisäkysymyksiä, ja yleisöllä on mahdollisuus samaan. Kysymysten jälkeen kansalaispaneeli vetäytyy keskustelemaan ratkaisuehdotuksista ja pyrkii saavuttamaan yhteisymmärryksen. Tämä lopullinen näkemys kirjataan julkilausumaan, joka esitellään asiantuntijoille, yleisölle ja median edustajille kolmantena päivänä. Asiantuntijat saavat korjata lopputilaisuudessa raportissa mahdollisesti olevat asiavirheet, mutta eivät pysty muuttamaan siinä esitettyjä kannanottoja. Loppuraportti lähetetään Tanskan parlamentille, ja asianomaisen valiokunnan jäsen on usein julkistustilaisuudessa kommentoimassa raporttia.⁵⁹

Ensimmäinen konsensuskonferenssi järjestettiin Tanskassa vuonna 1987 eläinten geenimuuntelusta. Sen jälkeen Tanskassa on järjestetty 22 konsensuskonferenssia. Samaa menetelmää on lisäksi käytetty Kanadassa, Yhdysvalloissa, Belgiassa, Sveitsissä, Japannissa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa ja muutamissa muissa valtioissa ympäri maailman. Konsensuskonferenssi on suunniteltu käytettäväksi erityisesti sellaisissa teknisissä ja tieteellisissä uudistuksissa, joihin liittyy ristiriitoja eettisten ja sosiaalisten kysymysten suhteen. Aiheina ovat olleet muun muassa ihmisten geeniterapia, kasvien ja eläinten geenimuuntelu, luonnonvarojen kestävä kulutus, etätyöskentely, tietullit ja kansalaisten sähköinen valvonta. Lisäksi konsensuskonferenssimenetelmää on hyödynnetty vuonna 2009 kansainvälisessä ilmaston lämpenemistä käsittelevässä WWViews-foorumissa, johon osallistui 4000 kansalaista 38 eri maasta⁶⁰. Vastaavanlainen kansainvälinen kansalaisfoorumi järjestetään myös syksyllä 2012 luonnon monimuotoisuuden temasta.

⁵⁸ Fonden Teknologirådet 2006.

⁵⁹ Einsiedel ym. 2001.

⁶⁰ Rask ym. 2011; <http://www.wwviews.org/>

Tanska: Konsensuskonferenssi geenimuunnellusta ruuasta

Tanskan teknologianeuvosto järjesti vuonna 1999 konsensuskonferenssin ruuan geenimanipuloinnista. Vuoden 1999 konferenssia edelsi vilkas julkinen keskustelu, jonka taustalla olivat ensimmäisten muuntogeenisten kasvien tulo markkinoille, EU:n lainsäädäntö aiheeseen liittyen sekä etujärjestöjen kampanjointi. Tanskan valtionhallinnossa on pitkät perinteet kansalaisosallistumisesta, joten kansalaisia oli kuultu geeniteknologiaan liittyen jo aiemmin. Aiheesta oli järjestetty kaksi konsensuskonferenssia vuosina 1987 ja 1992. Maassa oli kuitenkin kokeiltu useiden geenimuunneltujen lajikkeiden kasvatusta osana EU:n yleistä kehitystä. Geenimuuntelu herätti Tanskassa muiden EU-maiden tapaan suurta vastustusta kuluttajien ja kauppiaiden keskuudessa.

Konsensuskonferenssin kansalaispaneeli koostui 14 osallistujasta, jotka valittiin postikyselyllä lähestytystä satunnaisotoksesta. Konsensuskonferenssi kokoontui ensin kahden päivän ajan kaikille avoimissa tilaisuuksissa kuulustelemaan asiantuntijapaneelia ja keskustelemaan aiheen ydinkysymyksistä. Seuraavina kahtena päivänä osallistujat tuottivat raportin, johon kirjattiin kansalaisten arviointi, pohdinta ja suositukset kymmenestä konkreettisesta kysymyksestä liittyen muun muassa geenimuuntelun vaikutuksiin (ympäristö, ihmiskeho, elintarvikemarkkinat), kansalaisten tiedottamiseen sekä eettisiin periaatteisiin. Konsensuskonferenssin raporttia käsitteli sen julkistamisen jälkeen geenimuuntelusta vastaavan parlamentin valiokunnan edustaja, joka totesi kansalaisten esitysten olevan kannatettavia.⁶¹

2.5 Kansalaiskokous

Kansalaiskokoukseksi (engl. *citizens assembly*) voidaan kutsua deliberatiivista kansalaisfoorumia, jolle edustuksellinen päätöksentekoeelin on delegoinut etukäteen valtaa muotoilla konkreettisia poliittisia linjauksia. Malli on lähtöisin Kanadan Brittiläisen Kolumbian osavaltiosta, jossa deliberatiiviselle kansalaisfoorumille annettiin tehtäväksi arvioida kritiikkiä saanut osavaltion vaalijärjestelmä ja muotoilla tarvittaessa esitys uudeksi vaalijärjestelmäksi vuonna 2004. Kansalaiskokous eroaa muista kansalaisfoorumeista sen toimeksiannon lisäksi siinä, että se työskentelee pitkään ja perehtyy erittäin perusteellisesti käsiteltävään asiaan. Brittiläisen Kolumbian mallia noudattavia kansalaiskokouksia on järjestetty viime vuosina myös Kanadassa Ontarion osavaltiossa ja Hollannissa, molemmissa liittyen vaalijärjestelmän uudistamiseen.

Kansalaiskokousmallia on käytetty esimerkkinä myös sellaisissa neuvoo-antavissa valtiollisen tason tulevaisuuskeskusteluissa, joille ei ole delegoitu muodollista päätösvaltaa. Vuonna 2011 menetelmää sovellettiin Irlannissa koko valtion laajuudessa yhteiskunnallisessa tulevaisuuskeskustelussa⁶² sekä Islannissa uuden perustuslain suunnitte-

⁶¹ Einsiedel ym. 2001.

⁶² <http://www.wethecitizens.ie/index.php>

lussa. Laajuudessaan ja kestossaan myös Australian kansalaisparlamentti vuodelta 2009 muistuttaa alkuperäistä kansalaiskokousmallia⁶³. Siinä koko valtion kattavan deliberaatiivisen prosessin tavoitteena oli kartoittaa kansalaisten näkemyksiä ihanteellisesta demokratiasta ja toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Vielä tuorempi esimerkki tällaisista valtiollisista kansalaisfoorumeista löytyy Belgiasta, missä G1000-kansalaiskokous keskusteli maan poliittisen umpikujan ratkaisemisesta vuodenvaihteessa 2011–2012.⁶⁴

Brittiläinen Kolumbia, Kanada: Kansalaiskokous vaalijärjestelmän muuttamisesta

Brittiläisessä Kolumbiassa käytössä ollut First-Past-the-Post-järjestelmä oli saanut kritiikkiä erityisesti siitä, että se on puolueiden manipuloitavissa eikä toteuta suhteellisuuden periaatteita. Kansalaiskokouksen toimeksiannossa määriteltiin, että sen tulee muodostaa esitys osavaltion vaalijärjestelmäksi, ja että sen loppulauselman alistetaan kansanäänestykselle. Brittiläisen Kolumbian osavaltio-parlamentti nimitti komitean valvomaan ja ohjaamaan kansalaiskokouksen työskentelyä.

Foorumi koostui 160 kansalaisesta, joista 158 oli valittu satunnaisotannalla kaikista osavaltion vaalipiireistä ja lisäksi kaksi jäsentä edusti alkuperäiskansoja. Kansalaiskokous työskenteli 11 kuukauden ajan. Ensimmäisinä kolmena kuukautena se vietti kuusi viikonloppua perehtyen vaalijärjestelmien eroihin ja vaikutuksiin asiantuntijoiden alustuksien pohjalta. Seuraavat kaksi kuukautta kansalaiskokous keräsi kansalaispalautetta 50 avoimessa keskustelutilaisuudessa sekä avoimessa verkkokeskustelussa. Loppuajaksi se vetäytyi keskustelemaan vaalijärjestelmän valintakriteereistä ja niiden tärkeysjärjestyksestä kuutena viikonloppuna. Kansalaiskokouksen tehtävänanto oli selkeä, eli muodostaa konkreettinen kyllä/ei-kysymys, josta järjestetään kansanäänestys. Loppuraportissaan kansalaiskokous muotoili kysymykseksi ”Pitäisikö Brittiläisen Kolumbian ottaa käyttöön Single Transferable Vote -vaalitapa?”

Kansanäänestys järjestettiin toukokuussa 2005, jolloin uutta vaalijärjestelmää kannatti 57 prosenttia äänestäjistä ja esitys hyväksyttiin 77 vaalipiirissä 79:stä. Tämä ei kuitenkaan johtanut vaalijärjestelmän muutokseen, koska kansanäänestykseltä edellytetään Brittiläisessä Kolumbiassa 60 prosentin enemmistöä kaikista annetuista äänistä vähintään 60 prosentissa kaikista vaalipiireistä.⁶⁵

⁶³ Citizens' Parliament 2009.

⁶⁴ <http://www.g1000.org/en/#manifesto>

⁶⁵ Warren & Pearse 2008; British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform 2004.

2.6 Kansanäänestysvaihtoehtoja arvioiva kansalaisfoorumi

Kansalaisfoorumeja on käytetty viime aikoina myös suoran demokratian instrumenttien tukena. Kansalaisaloitteita arvioiva kansalaisfoorumi on lähtöisin Yhdysvaltojen Oregonin osavaltiota vuodelta 2010⁶⁶. Menetelmässä satunnaisotannalla valittu joukko kansalaisia keskustelee ja arvioi kansalaisaloitteen pohjalta järjestettävän kansanäänestysvaihtoehtojen perusteluja ja seurauksia sekä tuottaa kirjallisessa raportissa äänestys-suositukset, jotka painetaan viralliseen kansanäänestyksiä koskevaan tiedotteeseen. Kansalaisfoorumi kootaan erikseen jokaista arviointiprosessia varten, eikä sitä välttämättä perusteta jokaisesta kansanäänestysaloitteesta. Ensimmäiset kansalaisfoorumin arvioimat kansalaisaloitteet Oregonissa vuonna 2010 koskivat seksuaalirikos- ja ratti-juopumusrangaistusten koventamista ja marihuanan lääkinällisen käytön sallimista. Seuraavat kaksi kansalaisaloitefoorumia toteutetaan Oregonissa elokuussa 2012. Vastaavan instrumentin käyttöönottoa on suunniteltu myös mm. Kalifornian osavaltiossa, jossa on käytössä sitova kansanäänestysaloite. Italiassa kuntatasolla suunnitellaan parhaillaan kansalaisfoorumin käyttöä kuntaliitosta koskevan kansanäänestysvaihtoehtojen puntaroinnissa.

Oregon, Yhdysvallat: Kansalaisaloitteita arvioiva kansalaisfoorumi

Menetelmä syntyi käytännön ongelmista osavaltion kansalaisaloiteinstituution toimivuudessa. Pitkään käytössä olleesta suorasta ja sitovasta kansalaisaloitteesta oli muodostunut Oregonissa ensisijaisesti puoluepolitiikan väline, ja sitä käytettiin järjestelmällisesti muun muassa verotuksen alentamiseen ja julkisten palvelujen kaventamiseen. Samaan aikaan äänestäjien tiedot kansanäänestysvaihtoehtojen vaikutuksista ja taustoista olivat olleet heikot. Kansalaisaloiteinstituution vahvistamiseksi kehitettyä kansalaisfoorumia testattiin pilottihankkeella vuonna 2010.

Oregonin pilotissa rekisteröityneistä äänestäjistä satunnaisesti valittu 18–24 henkilön paneeli arvioi kansalaisaloitteen vaihtoehdot ennen kansanäänestystä ja tuotti yhden sivun mittaisen julkilausuman, joka julkaistiin virallisessa jokaiselle äänestäjälle lähetettävässä kansalaisaloitteen tiedotelehtisessä. Ensimmäinen kansalaispaneeli kokoontui viitenä peräkkäisenä arkipäivänä keskustelemaan seksuaalirikosten rangaistusten koventamisesta koulutettujen moderaattoreiden johdolla. Toinen paneeli käytti vastaavan ajan marihuanan lääkinällisen käytön laillistamisesta käytävään keskusteluun. Julkilausumat koostuivat neljästä osiosta, joista ensimmäisessä esiteltiin aloitteeseen liittyviä faktatietoja, toisessa sitä puoltavia argumentteja, kolmannessa vastustavia argumentteja ja neljännessä paneelin yhteinen suositus.

⁶⁶ Citizens' Initiative Review -mallin ovat kehittäneet yhteistyössä Healthy Democracy Oregon -niminen kansalaisjärjestö, kansalaisjuryjen vetäjä Ned Crosby sekä Oregonin osavaltion poliitikot. Sitä ei ole rekisteröity tavaramerkiksi, vaan Oregonin parlamentti on määritellyt instrumentin yksityiskohdat laissa. <http://healthydemocracyoregon.org/>

Pilottihankkeen arviointiraportista kävi ilmi, että äänestys-suosituksen lukeneet kansalaiset pitivät sitä hyödyllisenä äänestyspäätöstä tehdessään. Heidän tietonsa molempien aloitteiden sisällöstä lisääntyivät huomattavasti, mutta toisaalta osoittautui, että kaikki äänestäjät eivät olleet lukeneet julkilausumaa. Raportissa suositeltiin menetelmän vakiinnuttamista osaksi suoraa demokratiaa Oregonissa, ja laki⁶⁷ kansalaisaloitteita arvioivasta kansalaisfoorumista säädettiin vuonna 2011. Kansalaisfoorumitoimintaa koordinoiva johtokunta valitsee Oregonissa taloudellisten ja lainsäädännöllisten vaikutusten perusteella ne aloitteet, jotka kansalaispaneeli arvioi.⁶⁸

2.7 Pysyvä kansalaisneuvosto

Kansalaisfooriumia voidaan käyttää myös pysyvänä neuvoo-antavana elimenä jollakin tietyllä hallinnon sektorilla tai jonkin erityisryhmän äänen vahvistamiseksi hallinnossa. Tällaisten pysyvien kansalaisneuvostojen toimikausi on usein valtuustokauden mittainen tai pidempi, mutta niiden osallistujavalinnassa saatetaan noudattaa myös rotaatiomenetelmää, eli vaihtaa kerralla vain osa jäsenistä. Pysyvät kansalaisneuvostot kokoon-tuvat harvakseltaan tai tarvittaessa ottamaan kantaa yksityiskohtaisiin kysymyksiin, eikä niiden työskentelytapa ole yhtä raskas kuin kertaluontoisissa deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa asiantuntijakuulemisineen ja julkilausuman muodostamisineen. Niitä on kuitenkin käytetty myös hallinnonalaa tai väestöryhmää koskevien laajojen strategioiden valmisteluun. Pysyvissä kansalaisneuvostoissa tai -valtuustoissa ei useinkaan käytetä ulkopuolista moderointia eikä perehdytä taustatietoihin yhtä perusteellisesti kuin deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa.

Tiettyyn toimialaan tai hallinnonalaan kytkettyjä kansalaisneuvostoja on käytössä esimerkiksi Kanadassa valtiollisella tasolla, Iso-Britanniassa valtiollisella ja paikallisella tasolla sekä Australiassa osavaltiotasolla. Australiassa New South Walesin osavaltiossa kansalaisneuvosto osallistuu kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen yhdessä niistä vastaavan viranomaisen kanssa. Kanadassa koko liittovaltion tason kansalaispaneeli on kytketty osaksi elintarvikkeiden terveystarvikkeiden arviointiprosessia.⁶⁹ Eri väestöryhmiä kuten vanhuksia, nuoria ja maahanmuuttajia edustavia kansalaisneuvostoja ja -valtuustoja taas on käytössä useissa kunnissa Pohjoismaissa Suomi mukaan lukien. Nuorisovaltuustot ovat Pohjoismaissa yleisiä erityisesti Ruotsissa, Tanskassa, Suomessa ja Islannissa.⁷⁰

⁶⁷ House Bill 2634 <http://healthydemocracyoregon.org/sites/default/files/HB%202634%20-%20Legislation.pdf>

⁶⁸ Gastil & Knobloch 2010.

⁶⁹ Institute for Clinical Evaluative Sciences 2006.

⁷⁰ SKL 2008.

Pysyvät kansalaisneuvostot muistuttavat monessa suhteessa alueellisia toimielimiä, joita on käsitelty toisessa kuntalakiuudistuksen taustaksi tehdyssä selvityksessä⁷¹. Pysyvät kansalaisneuvostot eivät kuitenkaan aja alueellisia intressejä, vaan ne tuovat kansalaisten näkemyksen päätöksentekoon tietystä asiakysymyksestä.

Iso-Britannia: NICE Citizens' Council

Iso-Britannian terveydenhuoltopalveluita järjestävän National Health Servicen (NHS) asiantuntijaorganisaatio National Institute for Clinical Excellence (NICE)⁷² on käyttänyt ainakin vuoteen 2010 asti hoitosuositustensa valmisteluprosessissa kansalaisfoorumia, joka muistuttaa periaatteiltaan deliberatiivisia kansalaisfoorumeja. Vuonna 2002 perustetun kansalaisneuvoston (engl. *Citizens Council*) tarkoituksena on ollut tuoda kansalaisten mielipide osaksi terveydenhuoltoa koskevaa päätöksentekoa. Kansalaisneuvoston tehtäväksi on annettu arvokeskustelun käyminen yleisistä terveydenhuoltoa ohjaavista periaatteista eikä niinkään teknisten hoitosuositusten antaminen.

Neuvostossa on 30 jäsentä, jotka valitaan vapaaehtoiseksi ilmoittautuneiden kansalaisten joukosta. Osallistujavalinnassa pyritään kaikkien väestöryhmien edustavuuteen. Jäsenistä kymmenen vaihdetaan joka vuosi, mutta koko neuvoston kokoonpano ei vaihdu kokoontumisten välillä. Kansalaisneuvosto kokoontuu kaksi kertaa vuodessa kolmen päivän keskustelusessioihin. Moderaattorin ohjaamissa keskusteluissa neuvosto kuulee terveydenhuollon asiantuntijoita, keskustelee sille asetetuista kysymyksistä ja tuottaa kirjallisen loppuraportin suosituksineen.⁷³

2.8 Avoin kansalaiskeskustelu

Keskusteluun ja harkintaan perustuvien osallistumismuotojen kevyintä joukkoa edustavat kaikille kansalaisille avoimet keskustelutilaisuudet, jotka tuottavat muodossa tai toisessa suosituksia päätöksenteon tueksi. Tällaiset avoimet kansalaiskeskustelut ovat usein kansalaisjärjestöjen organisoimia ideariihiiä, joille on yhteistä avoin osallistumismahdollisuus sekä aiheen laajuus; keskustelun agenda ja kysymyksen asettelua ei usein rajata tiukasti etukäteen.

Esimerkkeinä voidaan mainita National Issue Forums -keskustelut Yhdysvalloissa⁷⁴ ja vuonna 2009 järjestetty Minu Eesti -tulevaisuuskeskustelu Virossa⁷⁵. Avoin kansalaiskeskustelu voidaan toteuttaa myös verkossa, kuten esimerkiksi useat ministeriöt tekevät

⁷¹ Pihlaja & Sandberg 2012.

⁷² http://www.nice.org.uk/aboutnice/howwework/citizenscouncil/citizens_council.jsp

⁷³ Davies ym. 2005.

⁷⁴ Järjestäjänä voittoa tavoittelematon Kettering Foundation <http://kettering.org/>.

⁷⁵ Kalm 2010; <http://www.minueesti.ee/?lng=en>

hankkeidensa tueksi valtionhallinnon Otakantaa.fi-palvelussa⁷⁶. Avoin ministeriö⁷⁷ on toinen esimerkki verkkoa hyödyntävästä päätöksentekoa tukevasta kansalaisfoorumista, joka tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden valmistella kansalaisaloitteita vuorovaikutuksessa toisten asiasta kiinnostuneiden kansalaisten kanssa.

2.9 Käyttäjäpaneeli

Myös käyttäjäpaneelien tarkoitus on tuottaa kansalaisten mielipiteitä päätöksenteon tueksi. Alun perin markkina- ja kuluttajatutkimuksen piirissä käytettyjen paneelien osallistujien valinnassa pyritään edustavuuteen. Sen sijaan paneelin jäsenten välillä ei välttämättä käydä harkitsevaa ja puntaroivaa keskustelua, mikä erottaa käyttäjäpaneelit puhtaasti deliberatiivisista kansalaisfoorumeista. Työskentelytapana paneelilla on usein kyselyihin vastaaminen ja toisinaan myös fyysiset tapaamiset. Luonteeltaan käyttäjäpaneelit ovat useimmiten tiedonkeruumenetelmiä. Tämä tuo ne lähelle mielipidetiedusteluja, jotka ovat perinteisiä yksisuuntaisia tapoja kansalaismielipiteen selvittämiseksi. Käyttäjäpaneelissa voidaan kuitenkin varmistaa kansalaismielipiteen edustavuus, ja lisäksi niiden pysyvää osallistujajoukkoa on mahdollista hyödyntää myös deliberatiivisen kansalaisfoorumin pohjana.

Satunnaisotannalla valitut kansalaispaneelit on kehitetty 1990-luvulla Yhdysvalloissa. Myöhemmin niitä on kytketty osaksi kuntien päätöksentekoa esimerkiksi Iso-Britanniassa, Australiassa ja Ruotsissa. Suomessa edustavia käyttäjäpaneelleja ovat perustaneet muun muassa valtionhallinnon Osallistumisympäristö-hanke, Yleisradio ja suurimmat sanomalehdet oman palvelunsa kehittämiseksi. Myös Kuluttajatutkimuskeskus on hallinnoinut eri tarkoituksiin käytettyä kuluttajapaneelia. Käyttäjäpaneelien soveltamisesta Suomen kunnissa ei ole toistaiseksi saatavilla systemaattisia tietoja. Ruotsissa sen sijaan useat kunnat ovat perustaneet päätöksenteon tueksi kansalaispaneelleja, joissa on jäseniä kunnasta riippuen 50–1700⁷⁸. Niiden toiminta perustuu pääasiassa kuntalaiskyselyjen täyttämiseen. Viestintä hallinnon ja paneelin välillä tapahtuu pääosin sähköisesti, mutta joissakin kunnissa ulkopuoliset yritykset lähettävät kyselylomakkeet postitse. Paneelien toimikausi on yleensä yhdestä kahteen vuoteen, jonka jälkeen jäsenet vaihdetaan. Osa paneeleista kokoontuu myös fyysisiin tapaamisiin tietyin väliajoin, ja osallistujien on mahdollista käydä keskustelua verkkopohjaisella foorumilla kyselyjen välillä.

⁷⁶ www.otakantaa.fi

⁷⁷ www.avoinministerio.fi

⁷⁸ Kansalaispaneelit (medborgarpaneler) perustettiin suurimmaksi osaksi vuonna 2007 Sveriges Kommuner och Landstingin “Medborgardialog”-hankkeen puitteissa. Hankkeen tarkoitus oli vahvistaa kansalaisten ja paikallishallinnon vuorovaikutusta.

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog

Upplands Väsby, Ruotsi: Verkossa ja fyysisesti kokoontuva kansalaispaneeli

Ruotsissa Tukholman pohjoispuolella sijaitsevassa alle 40 000 asukkaan Upplands Väsbyn kunnassa toimi vuodesta 2008 vuoteen 2011 asti noin 80 henkilön kansalaispaneeli, jonka osallistujat valittiin satunnaisotannalla muodostetusta 500 kuntalaisen joukosta. Kutsu paneeliin lähetettiin kotiin postissa, ja vapaaehtoisiksi ilmoittautuneet osallistujat edustivat hyvin eri ikäryhmiä. Kansalaispaneelia käytettiin yhteensä viisi kertaa siten, että osallistujat kokoontuivat ensin keskustelemaan käsiteltävästä aiheesta fyysiseen tapaamiseen ja vastasivat sen jälkeen verkkokyselyyn. Aiheina olivat kulttuuri, turvallisuus, tavaramerkit, kaavoitus ja kansalaisvaikuttaminen. Kansalaispaneelia varten perustettiin oma johtokunta, joka päätti yhdessä kunnanhallituksen kanssa kansalaiskeskustelulle avattavat asiakysymykset.⁷⁹ Johtokunta päätti kuitenkin kesäkuussa 2012 lakauttaa kansalaispaneelin toiminnan.⁸⁰

Selvityksen tässä osiossa on esitelty yhdeksän erilaista kansalaisfoorumityyppiä, joiden alle tällä hetkellä yleisimmin käytössä olevat puntaroivaan keskusteluun perustuvat kansalaisten suoran osallistumisen keinot voidaan luokitella. Erilaisilla kansalaisfoorumeilla on paljon yhteistä keskenään, mutta edellä esitellyt mallit eroavat kuitenkin menettelyiltään ratkaisevasti toisistaan. Kansalaisfoorumeista on olemassa monia erilaisia käytännön sovelluksia, ja suunniteltaessa tiettyyn aiheeseen, järjestelmään ja tarkoitukseen sopivaa kansalaisfoorumia eri malleja voidaan myös yhdistellä.

⁷⁹ SKL 2009 & 2010.

⁸⁰ Upplands Väsby Kommunstyrelsen 2012.

3 Kansalaisfoorumien arviointia

3.1 Käsiteltävä aihe

Kansalaisfoorumien avulla voidaan tuottaa valistunut kansalaismielipide lähes mistä tahansa poliittisen päätöksenteon asialistalla olevasta kysymyksestä. Useimmiten kansalaisfoorumeja on järjestetty konkreettisista, kansalaisten arjessa näkyvistä asioista ja palveluista. Näissä aiheissa kansalaisilla voi olla jo lähtökohtaisesti paremmat tiedot kuin poliitikoilla ja virkamiehillä. Esimerkiksi koulutuksen järjestämistä, terveydenhuoltoa, liikennettä ja jätehuoltoa suunnitellessa kansalaiset myös kykenevät usein arvioimaan päätösten käytännön vaikutukset paremmin kuin valmistelijat. Palvelujen järjestämistä koskevia kansalaisfoorumeja voidaan toteuttaa myös valtiotasolla (esimerkiksi Yle-paneeli), mutta useimmiten niitä on käytetty paikallistasolla. Paikallistason kansalaisfoorumit ovat usein käsitelleet myös kaavoitusta ja kaupunkisuunnittelua. Tässäkin aiheessa eri puolilla kuntaa asuvat kansalaiset pystyvät tuomaan asumisen ja arkielämän myötä hankitun asiantuntemuksen ja kokemukset päätöksenteon tueksi. Palveluja ja kaavoitusta on käsitelty eri kansalaisfoorumimalleista erityisesti kansalaisjuryissa ja -raadeissa, 2000-luvun kaupunkikokouksissa sekä pysyvissä käyttäjäpaneelissa ja kansalaisneuvostoissa.

Lähes kaikissa kansalaisfoorumimalleissa aiheina on ollut myös abstrakteja kysymyksiä. Esimerkiksi hallinnon järjestäminen, demokratian ja kansalaisvaikuttamisen kehittäminen, perusoikeudet, työllisyys- ja maahanmuuttopolitiikka sekä verotus ovat monimutkaisia asiakokonaisuuksia, joista päätetään useimmiten osavaltio- tai valtiotasolla. Myös kansainväliset ja globaalit kysymykset kuten Euroopan tulevaisuus tai ilmaston lämpeneminen ovat olleet kansainvälisten kansalaisfoorumien aiheina. Paikallistasolla kansalaisfoorumit ovat käsitelleet abstrakteista aiheista hallintoa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia, kuten Mikkelin ja Upplands Väsbyn esimerkeistä käy ilmi (ks. luvut 2.2 ja 2.9). Tällaisista monimutkaisista kysymyksistä kansalaisilla on usein mielipide, joka ei kuitenkaan välttämättä perustu faktatietoon vaan omakohtaisiin kokemuksiin. Abstrakteista aiheista järjestettävissä kansalaisfoorumeissa aiheeseen perehtyminen ja osallistujille annettavat taustatiedot ovatkin merkittävämmässä asemassa kuin konkreettisista aiheista keskusteltaessa. Avoimella kysymyksenasettelulla monimutkaisista aiheista kuten demokratian kehittämisestä tai maahanmuutosta ei välttämättä saada aikaan rakentavaa keskustelua. Kuten luvun 2.3 esimerkistä käy ilmi, aiheen konkretisointi muutamaksi avoimeksi alakysymykseksi, kyllä/ei-kysymykseksi tai monivalintakohdaksi voi edesauttaa konkreettisen julkilausuman syntymistä.

Taustatiedon ja puolueettomien asiantuntijoiden rooli korostuu myös aiheissa, jotka vaativat teknistä ymmärrystä ja osaamista. Konsensuskonferenssi on kehitetty kansalaisosallistumisen kanavaksi monimutkaisten teknologiaratkaisujen kuten geeniteknologian kehittämisessä. Toisaalta kansalaisfoorumilla voidaan hakea ratkaisua myös eettisiin tai arvoriitiriitojen värittämiin kysymyksiin, jotka eivät noudata puoluepoliittisia jakolinjoja. Esimerkiksi eutanasia ja rangaistusten muuttaminen ovat tämäntyypisiä

aiheita, kuten osittain myös geeniteknologiaan liittyvät periaatteelliset kysymykset. Eettiset kysymykset ovat olleet aiheina erityisesti deliberatiivisissa mielipidemittauksissa, kansalaisjuryissa ja -raadeissa, mutta myös pysyvät kansalaisneuvostot kuten NICE Citizens' Council Iso-Britanniassa (ks. luvun 2.2.1 esimerkki) ovat toisinaan saaneet tehtäväkseen arvojen määrittelyn konkreettisten toimenpiteiden sijaan.

Kansalaisfoorumeja on järjestetty myös aiheista, joissa edustuksellisten päätöksentekijöiden voidaan nähdä olevan osittain jäävejä ja joista voi sen johdosta olla hankala tehdä laadukkaita poliittisia päätöksiä⁸¹. Esimerkiksi vaalijärjestelmän, vaalipiirien ja vaalirahoituslainsäädännön muuttaminen voi olla hidas ja tulehtunut prosessi puolueiden pyrkimässä säilyttämään vähintäänkin omat asemansa nykytilanteeseen nähden. Kanadan Brittiläisessä Kolumbiassa päädyttiin käyttämään satunnaisotannalla muodostettua deliberatiivista kansalaisfoorumia vaalijärjestelmä uudistuksessa (ks. luvun 2.5 esimerkki). Aiheet, joista on jo etukäteen odotettavissa tiukka poliittinen taistelu ja neuvotteluiden jumiutuminen, voidaan antaa kansalaisfoorumin valmisteltaviksi. Tällaisissa kysymyksissä puolueet eivät usein mielellään paljasta omaa kantaansa äänestäjien menettämisen pelossa, joten kansalaisfoorumin valmistelemat ehdotukset voi olla lopulta helpompi saada läpi myös edustuksellisessa elimessä.

Aiheen valitseminen tulee luonnollisesti kyseeseen vain tapauskohtaisesti järjestettävissä kansalaisfoorumeissa. Lakisäätteiset kansalaisfoorumit ovat toistaiseksi harvinaisia, mutta niissä aihe voi tulla valmiina esimerkiksi kansalaisilta. Kansalaisaloitteita arvioivissa kansalaisfoorumeissa aloiteprosessin toimeenpanijat ovat määritelleet aiheen jo etukäteen (ks. luvun 2.6 esimerkki). Kaikkia aloitteita ei kuitenkaan anneta kansalaisfoorumin käsiteltäväksi, vaan pyritään valitsemaan erityisesti sellaisia aloitteita, joilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnassa.⁸²

Kansalaisfoorumin aiheen valinta ja keskusteltavan kysymyksen muotoilu vaikuttavat sekä kansalaismielipiteen laatuun että siihen, miten paljon se lisää osallistujien sekä valmistelijoiden tietoa käsiteltävästä asiasta.⁸³ Pohdittava on myös osallistumisen tarkoitus yleisesti: halutaanko kansalaisten vaikuttavan politiikan esityslistaan vai osallistuvan todelliseen päätöksentekoon. Konkreettinen aihe ja tarkasti rajattu kysymyksenasettelu edesauttavat kansalaisfoorumin linkittämistä päätöksentekoon. Toisaalta avoin kysymyksenasettelu ja yleisellä tasolla annettu aihe mahdollistavat kansalaisten oman agendanmuodostuksen. Ratkaisuna voi toimia näiden kahden yhdistäminen kansalaisfoorumiprosessin erillisinä vaiheina. Mikäli kansalaisfoorumi halutaan järjestää abstraktista ja monimutkaisesta kysymyksestä, kansalaisia voidaan osallistaa hankkeen alussa agendan ja kysymyksen määrittelyssä esimerkiksi kaikille avoimissa verkko- tai fyysisissä keskusteluissa aihepiirin tärkeimmistä teemoista ennen varsinaista edustavaa deliberatiivista kansalaisfoorumia.

⁸¹ Ferejohn 2008, 213.

⁸² Gastil & Knobloch 2010.

⁸³ Fung 2003.

Taulukko 3: Kansalaisfoorumien aiheita

Aihe	Delibera- tiivinen mieli- pide- tutkimus	Kansa- laisjury ja -raati	2000- luvun kaupun- kikokous	Konsen- suskon- ferenssi	Kansa- lais- kokous	Kansa- laisloit- teita arvioiva foorumi	Pysyvä kansa- laisneu- vosto	Avoin kansa- laiskes- kustelu	Käyttäjä- paneeli
Palvelut ja kaupunki- suunnittelu: jätehuolto, koulutus, kaavoitus, terveyden- huolto, lii- kenne	x	x	x			x	x		x
Abstrakti aihe: demokratia, hallitusmuo- to, työllisyys, verotus, maahan- muutto, kansa- laisuus, vähemmistöt	x	x	x	x				x	x
Teknisesti monimutkai- nen aihe: energia, geenitekno- logia, ilmas- tonmuutos	x			x					
Eettinen/ moraalinen kysymys: eutanasia, rangaistuk- set, huuma- usaineet	x	x				x	x		
Poliittisesti hankala aihe: vaalijärjes- telmä, vaali- rahoitus, vaalipiirit, vaaliehdok- kaat	x				x				

3.2 Osallistujien valinta

Yksi suurimmista poliittisen osallistumisen tämänhetkisistä ongelmista on osallistumisen jakautuminen epätasaisesti eri väestöryhmien kesken. Suomessa vaaleissa aktiivisimmin vaikuttavat yleensä korkeasti koulutetut, keski-ikäiset suomalaissyntyiset äänestäjät. Osallistumiskeinoja arvioitaessa onkin oleellista kysyä, kuinka hyvin eri väestöryhmät ja näkemykset ovat edustettuina osallistujien joukossa. Kansalaisfoorumeissa tähän vaikuttaa eniten rekrytointimenetelmä. Rekrytointimenetelmällä on vaikutuksia myös osallistumisen laajuuteen sekä siihen, kuinka legitiimeinä kansalaisfoorumin avulla tehtyjä päätöksiä tullaan pitämään.⁸⁴

Avoin ilmoittautuminen foorumityöskentelyyn mahdollistaa periaatteessa kaikkien väestöryhmien osallistumisen tasapuolisesti. Avointa ilmoittautumista käytettäessä jokaisella kansalaisella on yhtä suuri mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Käytännössä vapaasti ilmoittautumalla muodostettu foorumi voi kuitenkin rajata ulkopuolelle samat väestöryhmät tai näkemykset, jotka eivät ole edustettuina päätöksenteossa muutenkaan. Nuoria, maahanmuuttajataustaisia ja muita vähemmistöjen edustajia ei juuri tapaa kuntien kuulemistilaisuuksissa niin kuin ei vaaliurnillakaan. Kansalaisneuvostoissa ja avoimissa keskustelutilaisuuksissa osallistuminen on usein kaikille avointa tai vapaaehtoisuuteen perustuvaa. Käytännössä kuitenkin edustavuuden saavuttaminen avoimella ilmoittautumismenettelyllä on lähes mahdotonta.

Osallistujavalintaa ja markkinointia voidaan myös kohdentaa erityisesti tietyille aliedustettuina oleville asuinalueille tai väestöryhmille, ja vapaaehtoiseksi ilmoittautuneiden joukosta voidaan jättää ulkopuolelle yliedustettuina olevia ryhmiä. Esimerkiksi 2000-luvun kaupunkikokouksissa on käytetty ovelta ovelle -rekrytointia tietyillä asuinalueilla sekä mainostamista, kohdennettuja yhdistysvierailuja sekä satunnaiselle vastaanottajajoukolle lähetettyjä kutsukortteja. Tietyn väestöryhmän asioita valmisteleavassa kansalaisneuvostossa tai kansalaisraadissa osallistujat edustavat luonnollisesti vain tätä ikäryhmää tai väestönsosaa, mutta tällöinkin osallistujajoukko voidaan valita muiden taustamuuttujien suhteen edustavasti kuten esimerkiksi Vaasan nuorisoraadissa (luvun 2.2 esimerkki). Myös käyttäjäpaneelissa saatetaan pyrkiä turvaamaan jonkinasteinen sosiodemografinen ja alueellinen edustavuus tekemällä karsintaa vapaaehtoiseksi ilmoittautuneista.

Kaikkien väestöryhmien ja näkemysten edustavuus foorumityöskentelyssä voidaan turvata myös valitsemalla osallistujat satunnaisotannalla. Poimimalla satunnaisesti hallinnollisen yksikön – valtio tai kunta – kansalaisista riittävän suuri joukko varmistetaan, ettei osallistujajoukosta puutu systemaattisesti esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset tai nuoret. Satunnaisotantaa käytettäessä jokaisella kansalaisella on yhtä suuri todennäköisyys tulla valituksi kansalaisfoorumin jäseneksi. Suomessa satunnaisotannassa yhteistyökumppanina toimii Väestörekisterikeskus, jolta julkishallinnon organisaatiot voivat tilata otoksia eri maantieteellisiltä alueilta. Kansainvälisesti satunnaisotoksia on poimitu myös esimerkiksi puhelinluetteloista ja äänestäjärekisteristä.

⁸⁴ Fung 2003.

Deliberatiivisissa mielipidetutkimuksissa noin 1000 kansalaisen satunnaisotos rekisteröityneistä äänestäjistä ositetaan asuinalueen, asukastiheyden ja asumisperusteen suhteen. Muutokset edustavuudessa tarkistetaan sekä kutsumisvaiheen että itse tapahtuman suhteen, jolloin tiedetään varmasti, että paikalle saapuneet jakautuivat todella tasaisesti sosiodemografisten muuttujien suhteen, toisin kuin esimerkiksi 2000-luvun kaupunkikokouksissa.⁸⁵ Kansalaisjuryissa satunnaisotos on poimittu alueella asuvien puhelinnumeroista. Vapaaehtoisiksi ilmoittautuneista muodostetaan sen jälkeen perusjoukko, josta poimitaan satunnaisesti iän, sukupuolen, koulutusasteen, rodun ja asuinalueen suhteen edustava osallistujajoukko sekä heille varamiehet. Kriteereinä käytetään tarvittaessa myös puoluetustaa, elämäntilannetta sekä aina yleistä suhtautumista asiakysymykseen.⁸⁶

Tanskassa konsensuskonferensseihin on kutsuttu noin 2000 väestörekisterikeskuksen tilastoista satunnaisesti valittua kansalaista. Vapaaehtoiseksi ilmoittautuneista valitaan 14–16 osallistujaa painottaen kriteereinä sukupuolta, ikää, koulutusta, ammattia ja asuinalueita. Myös vapaaehtoisten suhtautuminen asiakysymykseen sekä innokkuus osallistua otetaan huomioon.⁸⁷ Brittiläisen Kolumbian vaalijärjestelmä uudistuksessa 26 500 rekisteröityneen äänestäjän satunnaisotos kutsuttiin postitse valintatilaisuuteen, johon 964 osallistui. Osallistujista arvottiin 158 henkilöä, ja lisäksi valittiin satunnaisotoksen ulkopuolelta kaksi alkuperäiskansojen edustajaa. Lopullisessa kokoonpanossa olivat hieman aliedustettuina tummaihoiset, nuoret, vähän koulutetut ja työttömät.⁸⁸ Myöhemmissä kansalaiskokouksissa edustavuuteen on kiinnitetty erityishuomiota. Kansalaisaloitteita arvioivassa kansalaisfoorumissa osallistujat valitaan satunnaisotannalla rekisteröityneistä äänestäjistä. Edustavuuden kriteereinä ovat asuinalue, puoluekannatus, aiempi äänestyskäyttäytyminen ja ikä. Mikäli mahdollista, huomioidaan myös sukupuoli, etninen tausta, koulutustaso ja tulotaso.

Koska osallistumiseen ei kuitenkaan voida yleisesti pakottaa, on todennäköistä, että myös satunnaisotannalla valituista kansalaisista osa ei halua osallistua kansalaisfoorumityöskentelyyn. Jos foorumi on kooltaan vain muutamia satoja kansalaisia ja osa kutsutuista jättäytyy pois, saattaa joitakin väestöryhmiä edustaa lopullisessa kokoonpanossa vain muutama kansalainen. Näiden ryhmien näkökulmia ei tällöin välttämättä pystytä tuomaan esille keskusteltaessa pienryhmissä. Vain muutamia kymmeniä osallistujia käsitävissä foorumeissa tietyt väestöryhmät saattavat jäädä kokonaan edustamatta. Monissa kansalaisfoorumimalleissa turvataankin esimerkiksi tietyn ikä- tai kieliryhmän edustus kiintiöillä tai valitsemalla näiden ryhmien edustajia suhteessa enemmän kuin muita⁸⁹.

⁸⁵ Fishkin 2012, 75.

⁸⁶ Jefferson Center 2004.

⁸⁷ Fonden Teknologirådet 2006.

⁸⁸ Warren & Pearse 2008, 10.

⁸⁹ Smith 2012.

Taulukko 4: Osallistujien valintatapoja kansalaisfoorumeissa

	Delibera- tiivinen mielipi- detutki- mus	Kansa- laisjury ja -raati	2000- luvun kaupun- kikokous	Konsen- suskon- ferenssi	Kansa- laiskoko- us	Kansa- laisaloit- teita arvioiva foorumi	Pysyvä kansa- laisneu- vosto	Avoin kansa- laiskes- kustelu	Käyttäjä- paneeli
Satun- naisotan- ta	x	x			x	x			x
Kohdis- tettu rek- rytointi			x	x			x		x
Avoin osallis- tuminen								x	x

Satunnaisotantaa on käytetty erityisesti laajoissa osavaltio- ja valtiotason kansalaisfoorumeissa, joilla on ollut suurempi budjetti ja enemmän julkisuutta kuin paikallistason kansalaisfoorumeilla. Myös paikallistasolla on käytetty satunnaisotantaa, kuten kuntalaispaneelissa Ruotsissa (luku 2.9). Paikallistason kansalaisfoorumeissa rekrytointimenetelmänä on ollut kuitenkin useimmiten kohdistettu rekrytointi yhdistettynä mahdollisesti muihin otantamenetelmiin.

Kooltaan kansalaisfoorumit vaihtelevat 14 ja usean tuhannen osallistujan välillä. Konsensuskonferenssien kansalaispaneelit ovat koostuneet vain 14–16 osallistujasta. Kansalaisjuryissa, -raadeissa ja kansalaisaloitteita arvioivissa kansalaisfoorumeissa osallistujia on yleensä 18–24. Kansalaisneuvostojen koko voi olla muutama kymmenen henkeä, kuten Iso-Britannian NICE Citizens’ Councilissa. Käyttäjäpaneelissa osallistujia voi olla enemmän, kuten esimerkiksi Upplands Väsbysssä noin 70. Koko valtion tason kansalaiskokoukset ovat koostuneet useammasta osallistujasta; Brittiläisessä Kolumbiassa heitä oli 160. Deliberatiiviset mielipidetutkimukset kattavat yleensä 300–500 osallistujaa, ja 2000-luvun kaupunkikokouksissa heitä voi olla 500–5000. Viimeksi mainitut on kuitenkin usein järjestetty tietoteknologian avustuksella samanaikaisesti monella eri paikkakunnalla.

Taulukko 5: Kansalaisfoorumien kokoja

	Delibera- tiivinen mielipi- detutki- mus	Kansa- laisjury ja -raati	2000- luvun kaupun- kikokous	Konsen- suskon- ferenssi	Kansa- lais- kokous	Kansa- lais- aloitteita arvioiva foorumi	Pysyvä kansa- laisneu- vosto	Avoin kansa- laiskes- kustelu	Käyttäjä- paneeli
10 < > 50		x		x		x	x	x	x
50 < > 200					x			x	x
200 < > 5000	x		x					x	

Kansalaisfoorumille, kuten mille tahansa osallistumiskanavalle etukäteen taattu vaikutavuus motivoi kansalaisia osallistumaan päätöksentekoon. On kuitenkin muitakin tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, kuinka moni foorumitoimintaan kutsutuista tosiasiaa saapuu paikalle. Satunnaisotannalla muodostettuun kansalaisfoorumiin kansalaisia motivoi osallistumaan erityisesti työskentelyn vakavuus ja todellisiksi koetut mahdollisuudet vaikuttaa⁹⁰. Vaikutusmahdollisuudet voidaan kokea paremmiksi, jos osallistujat tietävät tulleen valituiksi kansalaisfoorumin jäseneksi sen sijaan, että paikalle saapuvat kaikki kiinnostuneet, eli useimmiten jo valmiiksi äänessä olevat. Myös viestinnällä on merkitystä; jos virallisessa kutsukirjeessä on kuvattu perusteellisesti kansalaisfoorumin tarkoitus, toimeksianto ja suhde edustukselliseen päätöksentekoprosessiin, se otetaan yleensä vakavammin kuin avoin ilmoitus.

Myös foorumityöskentelystä annettava rahallinen korvaus vähentää kansalaisten poissaantia. Useimmissa deliberatiivisissa kansalaisfoorumimalleissa osallistujille maksetaan pienimuotoinen rahallinen korvaus tai muu materiaallinen palkkio sekä matkustuskulut ja ruokailut, mikä kannustaa erityisesti heikosti toimeentulevia kansalaisia osallistumaan. Poikkeuksena ovat 2000-luvun kaupunkikokoukset, joihin osallistuu useita tuhansia kansalaisia. Niissä kompensationsa käytetään vain matka- ja ruokailukorvauksia sekä lastenhoitoapua. Osallistujien palkkiot vaihtelevat noin 80–120 eurosta (100–150 USD) päivää kohden (kansalaisjuryt ja kansalaisaloitteita arvioivat foorumit) lähes 200 euroon (150 GBP; NICE Citizens' Council). Myös deliberatiivisiin mielipidetutkimuksiin osallistumisesta maksetaan rahallinen korvaus. Palkkiona käytetään myös vapaalippuja kaupungin kulttuuritoimintaan (Mikkeli-foorumi), tavaralahjoja (Jyväskylän kansalaisraadit) ja muita kompensatioita kuten opintopisteitä (Vaasan nuorisoraati). Käyttäjäneuleissa palkkiot ovat usein pieniä, ja avoimissa kansalaiskeskusteluissa niitä ei käytetä ollenkaan.

Tiivistäen, jos tarkoituksena on osallistaa mahdollisimman suuri joukko kansalaisia päätöksentekoon tai sen valmisteluun, voidaan valintamenetelmänä käyttää kaikille avointa ilmoittautumista sekä määritellä foorumin koko suureksi tai rajattomaksi (verkossa). Tällöin kuitenkin ei pystytä varmistamaan, että kaikki väestöryhmät ja näkemykset ovat edustettuina päätöksenteossa, mikä saattaa johtaa osallistumisen eriarvoisuuden lisäksi myös kansalaisfoorumin lopputuotoksen kyseenalaistamiseen sekä muiden kansalaisten että päätöksentekijöiden keskuudessa. Edustuksellisuus sekä päätösten hyväksyttävyyden voidaan turvata käyttämällä satunnaisotantaa tai kohdistettua rekrytointia yhdistettynä otantamenetelmiin, jolloin taas väistämättä joudutaan rajoittamaan foorumityöskentelyyn osallistuvien kansalaisten määrää.

⁹⁰ Smith 2009, 82.

3.3 Päätösvalta ja vaikuttavuus

Demokraattisten innovaatioiden vaikutusta päätöksentekoon voidaan tarkastella nelipor-taisen asteikon avulla⁹¹. Vähäisimmillään kansalaisfoorumilla voi olla vaikutuksia aino-astaan yksilöön itseensä, jos hän kokee esimerkiksi täyttävänsä kansalaisvelvollisuuden osallistumalla, mutta kansalaisten mielipiteitä ei huomioida lainkaan päätöksenteossa. Enimmillään taas kansalaisfoorumille voidaan delegoida suoraa päätösvaltaa kuten sito-vissa kansanäänestyksissä. Tämä on kuitenkin toistaiseksi hyvin harvinaista myös kan-sainvälisessä mittakaavassa.

Kansalaisneuvostoilla, avoimilla kansalaiskeskusteluilla ja käyttäjäpaneelilla on har-voin suoria vaikutuksia päätöksentekoon. Vaikka esimerkiksi nuorisovaltuustojen ja käyttäjäpaneelien asema saattaa olla lakisäätäinen, ne toimivat silti lähinnä lausun-nonantajina tai tiedonkeruun välineinä. Pysyvän luonteen takia edustuksellisen päätök-sentekoelimen ei tarvitse sitoutua etukäteen ottamaan foorumin lopputuotosta huomioon päätöksenteossa, mikä usein johtaa näennäisvaikuttavuuteen. Iso-Britannian NICE Citi-zens' Councilin suositukset voivat vaikuttaa päätöksentekoon epäsuorasti. Kansalais-mielipide huomioidaan ensin asiantuntijaorganisaation omassa raportissa, joka taas vie-dään eteenpäin terveydenhuollon palveluja järjestäjän organisaation päätöksentekoon. Vaikutuksia on vaikea havaita myös siksi, että neuvostolle keskusteltavaksi annetut ky-symykset ovat usein abstrakteja arvokysymyksiä, joihin ei ole mahdollista tuottaa konk-reettisia suosituksia.⁹² Tällaiset kevyemmät kansalaisfoorumit voivat kuitenkin tarjota kansalaisille osallistumiskokemuksia ja vahvistaa sitä kautta osallistumis- ja kansalais-taitoja, ja niiden ehdotuksilla voi olla vaikutusta päätöksentekoon, mikäli niiden käsitte-lystä on etukäteen sovittu edustuksellisen päätöksentekoelimen kanssa.

Kansalaisfoorumi voi myös vaikuttaa päätöksentekoon epäsuorasti julkisen keskustelun kautta. Foorumityöskentelystä tiedottaminen lisää muiden kansalaisten tietoisuutta myös itse käsiteltävästä asiasta ja saattaa kannustaa hiljaisimpia ottamaan kantaa. Foo-rumin lopputuotteesta tiedottaminen voi vaikuttaa suoraan yksittäisten kansalaisten tai virkamiesten mielipiteisiin, vaikkei sitä sellaisenaan otettaisi huomioon muodollisessa päätöksenteossa. Julkisuutta lisää myös itse foorumityöskentelyn avoimuus. Esimerkiksi valtiotason kansalaiskokouksissa Brittiläisessä Kolumbiassa ja Irlannissa sekä 2000-luvun kaupunkikokouksessa New Yorkissa foorumityöskentelyyn on sisältynyt vaiheita, jolloin kuka tahansa kansalainen on saanut antaa palautetta edustavasti valitun foorumin jäsenille. Kansalaisfoorumit voivat vaikuttaa epäsuorasti myös muiden kuin niiden koh-teena olevien asioiden valmisteluun. Jyväskylässä järjestettyjen kansalaisraatien jälkeen virkamiesten kanssa käydyissä palautekeskusteluissa tuli ilmi, että moni virkamies koki pienryhmäkeskustelujen seuraamisen antavan vinkkejä omaan työhön myös muista kuin kansalaisraadien käsittelemistä aiheista.

Kansalaisfoorumit voivat vaikuttaa myös julkiseen keskusteluun niiden saaman me-dianäkyvyyden kautta. Esimerkiksi deliberatiivisissa mielipidetutkimuksissa osa kes-kusteluista, taustamateriaalit sekä tulokset esitellään näkyvästi tiedotusvälineissä. Deli-

⁹¹ Mukailleen Fung 2006.

⁹² Davies ym. 2006.

beratiivinen mielipidetutkimus korostaa päätöksenteon syntyvän aina ensisijaisesti vaaleilla valittujen edustajien deliberaation pohjalta⁹³. Tarkoituksena on tuoda syötteitä ja ideoita ajankohtaisiin poliittisiin keskusteluihin. Mikä tahansa kansalaisfoorumi voi kuitenkin vaikuttaa myös vaalitulokseen, mikäli se järjestetään lähellä vaaleja ja ehdokkaat ottavat sen aiheeseen kantaa vaalikampanjoissaan⁹⁴. Myös 2000-luvun kaupunkikokoukset ja koko valtion kattavat kansalaiskokoukset saavat yleensä paljon medianäkyvyyttä. Avoimilla kansalaiskeskusteluilla ei usein suoria vaikutuksia päätöksentekoon, sillä järjestävänä tahona ovat kansalaisyhteiskunnan toimijat eikä etukäteen sitoutuneita poliitikkoja. Epäsuorat vaikutukset voivat kuitenkin olla merkittäviä, jos kyseessä on suuria ihmismääriä käsittävä keskustelu tai usealla paikkakunnalla tapahtuva foorumi kuten Virossa järjestetty Minu Eesti. Kansalaisfoorumin koko saattaa myös lisätä yksittäisten poliitikkojen kiinnostusta kansalaisfoorumin näkemyksiin jos nämä ryhtyvät esimerkiksi keskustelun ”suojelijoiksi”. Kansalaisfoorumin julkisuuteen panostamalla sitä voidaan käyttää sivistystarkoituksessa, vaikka sillä ei olisi suoraa päätösvaltaa.

Taulukko 6: Kansalaisfoorumien vaikuttavuus

	Deliberaatiivinen mielipidemittaus	Kansalaisjury ja -raati	2000-luvun kaupunkikokous	Konsensuskonferenssi	Kansalaiskokous	Kansalaisaloitteita arvioiva foorumi	Avoin kansalaiskeskustelu	Pysyvä kansalaisneuvosto	Käyttäjä-paneeli
Suora päätösvalta	x	x?			x				
Neuvonanto	x	x	x	x	x	x			
Julkisuusvaikutus	x	x	x	x	x	x	x		
Yksilövaikutukset	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Useimmiten deliberatiivisilla kansalaisfoorumeilla on neuvonantajan tai asiantuntijan rooli päätöksenteossa. Esimerkiksi Minnesotan vaalilakiuudistuksessa 2009 osa kansalaisjuryn suosituksista koskien tarkastuslaskentaa säädettiin lakiin, vaikka koko julki lausumaa ei pantu toimeen sellaisenaan⁹⁵. Vaikuttavuudessa keskeisessä asemassa on kyseisen hallinnonalan viranomaisen, jonka toimenkuvaan kansalaisfoorumin käsittelemä asia kuuluu. Jotta kansalaisfoorumilla olisi todellisia vaikutuksia päätösten sisältöön, on määriteltävä ennen sen järjestämistä, mitkä tahot hallinnossa käsittelevät sen lopputuotteen ja miten. 2000-luvun kaupunkikokouksissa haasteena on ollut nimenomaan päätöksentekijöiden ja viranomaisten sitouttaminen prosessiin. New Orleansissa osaa lupauksista noudattaa kansalaisfoorumin tuottamaa jälleenrakennussuunnitelmaa ei toteutettu (kuten esimerkiksi kaupungin asuntojen rakentaminen), mikä johti myöhemmin kansalaisprotesteihin. New Yorkissa World Trade Centerin alueen rakentamisen suunnitelmista osa sen sijaan toteutettiin. Teksasin energiatuotannon investoinneissa taas on noudatettu deliberatiivisen mielipidetutkimuksen suosituksia.

⁹³ Fishkin ym. 2000.

⁹⁴ Fishkin 2012, 76.

⁹⁵ Crosby & Hottinger 2011.

Tanskan konsensuskonferenssi on toiminut parlamentin teknisenä neuvonantajana monimutkaisissa päätöksissä, joihin liittyy poliittisia ristiriitoja. Tanskan parlamentti on rahoittanut konsensuskonferenssien järjestämisen, mikä yhdessä valtionhallinnon alaisen teknologianeuvoston mukanaolon kanssa on taannut tiiviit suhteet edustukselliseen päätöksentekojärjestelmään. Konsensuskonferenssin peruseriaatteisiin kuuluu myös, että loppuraportti viedään parlamentin käsiteltäväksi. Tanskassa konsensuskonferensseja järjestettäessä niiden roolia päätöksenteossa ei arvioida joka kerta erikseen, vaan niiden asema on vakiintunut osaksi päätöksentekoa. Muissa maissa konsensuskonferensseja on järjestetty vähemmän, mikä osaltaan vaikuttaa siihen että malli ei ole vielä vakiintunut osaksi päätöksentekoa. Teknologianeuvosto aiottiin lakkauttaa vuonna 2011, mutta lopulta se jatkoi toimintaansa itsenäisenä voittomana säätiönä 20.6.2012 alkaen.⁹⁶ Tällä voi olla negatiivisia seurauksia konsensuskonferenssien vaikuttavuudelle Tanskassa.

Kansalaisaloitteita arvioivan kansalaisfoorumien pilottikokeilut 2010 osoittivat, että niillä on vaikutusta myös kansalaisten poliittiseen tietämykseen ja äänestyspäätöksiin. Moni äänestäjä luki kansalaispaneelin julkilausuman ja oppi siitä, ja suurin osa sen lukevista ilmoitti sen vaikuttaneen merkittävästi äänestyspäätökseensä. Julkilausuman lukeneiden tiedot kansalaisaloitteiden aiheista lisääntyivät merkittävästi. Tiedon lisääntyminen johti kansalaisten kriittisyyden ja varautuneisuuden kasvuun, minkä seurauksena molempien kansalaisaloitteiden kannatus laski. Seksuaalirikosten rangaistusten koventamista koskevan lakiesityksen kannatus laski jopa yhdeksällä prosenttiyksiköllä. Vaikutus ei lopulta ollut ratkaiseva kansanäänestysten tulosten suhteen. Todennäköisesti rangaistusten koventamista ajava aloite olisi mennyt läpi ja marihuanan lääkinällistä käyttöä ajava aloite olisi hylätty ilman kansalaispaneelin suositustakin. Julkilausuman tunnettuuden ja tietoa lisäävän vaikutuksen perusteella kansalaispaneelilla voi kuitenkin tulevaisuudessa olla ratkaiseva rooli erityisesti sellaisissa kansanäänestyksissä, joissa kannattajien ja vastustajien äänet jakautuisivat muuten lähes tasan tai joissa kannastaan epävarmojen äänestäjien osuus on suuri. Vaikutukset kansanäänestyksen tulokseen voivat myös olla ratkaisevia siinä tapauksessa, jos äänestäjien enemmistö on lukenut paneelin julkilausuman.⁹⁷

Kansalaisfoorumien järjestämisestä ja tuotoksien käsittelystä päätetään yleensä tapauskohtaisesti. Lähes kaikissa kansalaisfoorumeissa kirjallinen julkilausuma luovutetaan asiasta vastaaville virkamiehille ja poliitikoille tiedotustilaisuudessa, jossa sekä foorumin osallistujilla että asian valmistelijoilla on omat puheenvuoronsa. Konsultoiivissa foorumeissa virkamies tai muu järjestävä taho julkaisee usein yhteenvedon käydyistä keskusteluista. Lisäksi julkilausuma voidaan antaa tiedoksi koko edustukselliselle päätöksentekuelimelle. Kansalaisfoorumien haasteena voidaan kuitenkin nähdä aidon vuorovaikutuksen syntyminen hallinnon ja kansalaisten välille. Esimerkkejä onnistuneesta vuorovaikutuksesta ovat muun muassa parlamentin tai asiaa valmistelevalle valiokunnan kirjalliset vastineet kansalaisfoorumien osallistujille. Jyväskylässä asiakaspalvelumallia suunnitellut kansalaisraati kutsuttiin myös julkilausuman käsittelyn yhteydessä avoimeen keskustelutilaisuuteen, jossa luottamushenkilöt ja projektiryhmä perustelivat näkemyksiään kansalaisfoorumien esitysten toteuttamiskelpoisuudesta. Konsensuskonfe-

⁹⁶ Fonden Teknologirådet 2012.

⁹⁷ Gastil & Knobloch 2010; Crosby & Hottinger 2011.

renssi on ollut pitkään yksi institutionalisoituneimmista deliberatiivisista kansalaisfoorumeista, sillä sen julkilausuma on mennyt automaattisesti parlamentin käsittelyyn.

Kansalaisfoorumeilla on ollut suoraa päätösvaltaa toistaiseksi melko harvoin. Brittiläisen Kolumbian kansalaiskokous vaalijärjestelmäuudistuksesta toimii kuitenkin ainutlaatuisena esimerkkinä deliberatiivisen kansalaisfoorumin vaikutuksesta edustukselliseen päätöksentekoon. Kansalaiskokoukselle oli annettu etukäteen annettu tehtäväksi muodostaa kansanäänestyskysymys, mikä normaalisti kuuluu parlamentin toimivaltaan. Kansanäänestyksessä kansalaiskokouksen ehdottama STV-vaalijärjestelmä sai enemmistön kannatuksen, mutta äänestysprosentti ei ollut tarpeeksi korkea äänestystuloksen noudattamiselle. Muutama vuosi myöhemmin 2009 asiasta järjestettiin kuitenkin uusi kansanäänestys, jossa hyväksyttiin kansalaiskokouksen esittämä ehdotus osavaltion uudeksi vaalijärjestelmäksi.

Deliberatiivinen mielipidetutkimus on johtanut sitoviin päätöksiin myös Kiinan Zeguosa, missä osa paikallistason budjetista alistettiin deliberatiivisen mielipidetutkimuksen päätettäväksi 2005⁹⁸. Suoraa päätösvaltaa delegoitaessa kansalaisfoorumi saa mandaattinsa suoraan edustukselliselta päätöksentekoaikaväliltä, joka myös sitoutuu noudattamaan sen ehdotuksia. Myös kansalaisjuriin ratkaisuja on pidetty tosiasiallisesti sitovina esimerkiksi Texasissa energiakysymyksissä. Kansalaisjuriit ja -raadit voisivatkin toimia hyvinä esimerkkinä suunniteltaessa päätösvaltaisia kansalaisfoorumeja kuntatasolla.

Suoran demokratian instrumenteista kuten kansanäänestyksistä säädetään laissa, ja niiden käyttöä saatetaan myös velvoittaa tietyissä asiakysymyksissä. Viime vuosina myös deliberatiivisia osallistumiskeinoja on kirjattu lakiin esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Italiassa. Oregonin kansalaisaloitteita arvioiva kansalaisfoorumi⁹⁹ on tähän mennessä yksi institutionalisoituneimmista deliberatiivisen demokratian muodoista maailmassa. Kansalaisfoorumin rooli edustuksellisessa päätöksentekoprosessissa on määritelty osavaltion laissa¹⁰⁰. Sen mandaatissa on määritelty, että jokaisen paneelin raportti julkaistaan automaattisesti virallisessa julkishallinnon koostamassa tiedotuskirjeessä äänestäjille. Toscanassa hallintoalueella säädettiin vuonna 2007 laki¹⁰¹, jonka tavoitteena on vahvistaa kansalaisten osallistumista alueelliseen ja paikalliseen päätöksentekoon. Lain mukaan alueen kaupungit tai 0,5 prosenttia kaikista vähintään 16-vuotiaista Toscanan asukkaista voivat vaatia aluehallinnon kansalaisosallistumisesta vastaavaa viranomaista järjestämään jostakin alueen infrastruktuurin kehittämistä koskevasta hankeehdotuksesta deliberatiivisen kansalaiskeskustelun. Toiseksi, lain mukaan paikallistason viranomaiset, tietty määrä kansalaisia tai koulut voivat hakea alueen osallistumisviranomaiselta taloudellista, metodologista tai logistista tukea paikallistason osallistumishankkeisiin. Lain toimeenpanosta ja vaikutuksista on toistaiseksi vain vähän tutkimusta, mutta kokemuksia ja lain käyttökelpoisuutta tullaan arvioimaan Toscanassa vuoden 2012 jälkeen.¹⁰²

⁹⁸ Fishkin 2012.

⁹⁹ Gastil & Knobloch 2010; Goodin 2008, 34.

¹⁰⁰ House Bill 2634,

<http://healthydemocracyoregon.org/sites/default/files/HB%202634%20-%20Legislation.pdf>

¹⁰¹ Law no. 69 defining Rules on the Promotion of Participation in the Formulation of Regional and Local Policies, luettavissa täällä: <http://www.regione.toscana.it/partecipazione>

¹⁰² Lewanski 2011.

Jos kansalaisfoorumit eivät ole lakisäätteisiä, on tarpeen pohtia myös sitä, kuinka usein niitä järjestetään. Määrä ei välttämättä ole ratkaiseva tekijä kansalaisfoorumien vaikuttavuudessa, sillä jos halutaan esimerkiksi selvittää kansalaisten mielipide jostakin melko pysyvistä asiasta tai käyttää foorumia sivistystarkoituksissa, yksi kertaluontoinen keskustelu voi riittää hyvin. Sen sijaan nopeasti muuttuvista asiakokonaisuuksista tai delegoitaessa todellista päätösvaltaa foorumille voi olla tarpeen järjestää samasta aiheesta useampi foorumi vuoden sisällä, jotta julkilausumaa tai tehtyä päätöstä on mahdollista päivittää ja arvioida.¹⁰³

3.4 Käytännön toteutustapoja

Kesto

Deliberatiiviset kansalaisfoorumit kokoontuvat yleensä yhtenä tai korkeintaan viitenä päivänä joko koko päivän tai iltapäivän mittaisiin keskusteluihin. Kokoontumiset voivat olla peräkkäisinä päivinä tai hajautettuna pidemmälle aikavälille. Poikkeuksen tekee päätösvaltainen kansalaiskokous, joka kokoontui esimerkiksi Brittiläisessä Kolumbiassa 11 kuukauden ajan useina kymmeninä päivinä. Myös muissa koko valtion tasoisissa kansalaiskokouksissa on järjestetty usein alueellisia keskustelutilaisuuksia ennen varsinaista kansalaisfoorumia, jolloin kansalaisosallistumiselle on luonnollisesti varattava enemmän aikaa.

Myös osallistujien määrä vaikuttaa foorumin keston; useita tuhansia kansalaisia käsitävät 2000-luvun kaupunkikokoukset kestävät vain päivän kun taas esimerkiksi konsensuskonferenssit ja Suomessa toteutetut kansalaisraadit ovat kokoontuneet kolmena tai neljänä päivänä. Keskustelun ja harkinnan laadun kannalta useampi kokoontumiskerta yhdestä käsiteltävästä aiheesta on usein tarpeen, mikä toisaalta lisää kansalaisfoorumin kustannuksia. Kevyet kansalaisfoorumit vaihtelevat kestoltaan enemmän. Pysyvät kansalaisneuvostot saattavat kokoontua vain kerran vuodessa ja käyttäjäpaneelleja konsultoidaan lähes yhtä harvoin. Verkossa käytävissä avoimissa kansalaiskeskusteluissa osallistumisen aika ja paikka eivät sen sijaan ole rajattuja.

Keskustelut

Asiantuntijakuulemisten ja yhteiskeskustelujen lisäksi keskustelu käydään deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa yleensä noin 10–15 hengen pienryhmissä. Ryhmät istuvat joko omissa pöydissään suuressa tilassa (2000-luvun kaupunkikokous) tai omissa huoneissaan. Keskustelua ohjaavat koulutetut moderaattorit, joiden tehtävänä on turvata tasapuolinen ja toisten mielipiteet huomioon ottava keskustelutilanne ja jakaa puheenvuoroja. Moderaattori kertoo pienryhmäkeskustelujen alussa osallistujille keskustelun säännöt ja kansalaisfoorumiprosessin etenemisen. Puheenvuorojen sisältöön sinänsä tai

¹⁰³ Fung 2003.

osallistujien mielipiteisiin moderaattorit eivät ota kantaa.¹⁰⁴ Moderaattorit ovat usein virkamiehiä, tutkijoita tai opiskelijoita, jotka järjestävä taho on kouluttanut tehtävään. Moderoinnin merkitys käyttäjäpaneelissa ja kansalaisneuvostoissa on vähäisempi. Avoimissa ideointikeskusteluissa moderaattorin tehtävä voi olla ehdotusten kirjaaminen sihteerin tavoin, pysyvissä käyttäjäpaneelissa ja kansalaisneuvostoissa tarvitaan lähinnä keskustelun avaajaa ja innostajaa. Verkkodemokratian kehittymisen myötä moderoinnin ja keskustelun mahdollistajan eli ”fasilitoijan” roolista on kuitenkin tullut entistä tärkeämpi¹⁰⁵.

Tiedon tarjonta

Taustatieto keskustelua varten voidaan antaa joko kirjallisen tietopaketin, asiantuntija-luentojen tai näiden molempien muodossa. Esimerkiksi deliberatiivisten mielipidetutkimusten taustatietopaketti kootaan yhdessä tiedotusvälineiden kanssa ja lähetetään osallistujille etukäteen. Kansalaisjuryissa asiantuntijoista koostuva paneeli esittelee aiheeseen liittyvät faktat. Jyväskylän kansalaisraatisovelluksessa kyseisen hallinnonalan asiantuntijat ovat lisäksi olleet mukana pienryhmäkeskusteluissa vastaamassa tarvittaessa kansalaisten teknisiin kysymyksiin. 2000-luvun kaupunkikokouksessa osallistujille jaetaan etukäteen neutraali taustatietopaketti, ja lisäksi paikalla on asiantuntijoita, jotka tulevat pienryhmien keskustelupöytiin tarvittaessa. Päätösvaltaisessa kansalaiskokouksessa Brittiläisessä Kolumbiassa tutustuttiin intensiivinen koulutusjakson aikana vaali-järjestelmien eroihin luentojen, kirjallisen materiaalin, internetkeskustelun avulla. Lisäksi perehdytykseen kuului deliberaation opetusta sekä olennaisena osana palautteen keräämistä muilta kansalaisilta internetissä ja keskustelutilaisuuksissa. Pysyvissä kansalaisneuvostoissa käsiteltävästä asiasta käytävää keskustelua voidaan tukea siihen liittyvillä virallisilla dokumenteilla, mutta avoimissa kansalaiskeskusteluissa ja käyttäjäpaneelissa kansalaiset tuottavat usein itse tai tuovat mukanaan sen tiedon, jonka pohjalta mielipiteet muodostuvat.

Lopputulema ja päätöksenteko

Kuten johdannossa todettiin, kansalaisfoorumilla tarkoitetaan tässä selvityksessä sellaisia osallistumismenetelmiä, joissa joukko kansalaisia tuottaa keskustelun ja vuorovaikutuksen kautta mielipiteitä ja ratkaisuja päätöksenteon tueksi. Foorumin lopullinen ”tuotos” voi siten olla joko mielipidejakauma, julkilausuma tai muu raportti, johon ratkaisuehdotukset on kirjattu. Erilaiset foorumin mielipiteen esitystavat edellyttävät myös erilaisia päätöstapoja keskusteluissa. Deliberatiivinen mielipidetutkimus eroaa muista kansalaisfoorumeista juuri päätöksenteon suhteen. Siinä ei pyritä konsensukseen tai muodostamaan loppulauselmaa, vaan mielipide-erot sallitaan deliberaation päättyessäkin. Mallin kirjallinen tuotos on harkittu ja tietoon perustuva kansalaismielipide sekä sitä kuvaavat prosenttijakaumat, joita voidaan käyttää päätöksenteon tukena.

¹⁰⁴ Ks. deliberatiivisten kansalaisfoorumien fasilitoinnista Smith 2009, 87.

¹⁰⁵ Linkola & Kokkonen 2012.

Myös 2000-luvun kaupunkikokous tuottaa päätöksentekijöille yhteenvedon yksilötason äänestystuloksista. Tuhansien kansalaisten osallistuminen julkilausuman kirjoittamiseen on toistaiseksi koettu mahdottomaksi,¹⁰⁶ joten esimerkiksi New Orleansin jälleenrakennussuunnitelman yhteydessä kansalaisfoorumien osallistujat listasivat ensin pienryhmissä kaavoitukseen liittyviä ongelma-kohtia sekä toimenpiteitä niiden ratkaisemiseksi. Nämä koottiin kaikkien osallistujien nähtäviksi äänestämällä tehtäviä priorisointeja varten. Loppuraportissa oli nähtävillä lista useimmin mainituista ongelmakohdista sekä eri toimenpiteiden kannatus ilmoitettuna prosentiosuuksina. Myös konsultoivien käyttäjä-paneelin täyttämässä kyselyssä tuotoksena on usein yhteenvedo kansalaismielipiteen jakaumista.

Jos foorumin tuloksena on kirjallinen julkilausuma, siihen tulevista kirjauksista voidaan myös äänestää osallistujien keskuudessa. Suljettua äänestystä on käytetty esimerkiksi päätösvaltaisessa vaalijärjestelmäfoorumissa, mutta usein käytetään julkista äänestystä, jolloin osallistujilla voi olla sosiaalisia paineita äänestää muiden kansalaisfoorumien osallistujien mielipiteiden mukaisesti¹⁰⁷. Esimerkiksi kansalaisaloitteita arvioivassa kansalaisfoorumissa eri mieltä olleiden osallistujien määrät kirjataan näkyviin julkilausumaan. Kolmantena päätöstopana on yksimielisyys, kuten esimerkiksi konsensuskonferenssin julkilausumaa muodostettaessa. Tässä tapauksessa osallistujien ei ole mahdollista jättää eriäviä mielipiteitä, vaan kirjallisesta loppuraportista on hiottava kaikkien hyväksymä versio. Sama sosiaalinen paine voi vaikuttaa osallistujien mielipiteisiin. Suljetulla äänestyksellä ja konsensuspäättöksellä ei ole kuitenkaan havaittu olevan suuria vaikutuksia kansalaisten mielipiteisiin keskustelujen jälkeen¹⁰⁸. Konsensuspäättökseen voi kuitenkin olla hankala päästä aiheissa, jotka ovat puhtaasti eettisiä tai moraalisia.

Kirjallisen julkilausuman sisältö riippuu myös foorumille etukäteen annetusta tehtävänannosta sekä kysymyksenasettelusta. Se sisältää yleensä perustelut, joiden avulla foorumi on päätenyt esittämään mielipiteensä tai ehdotuksensa. Brittiläisen Kolumbian vaalijärjestelmäfoorumien julkilausumassa esitettiin lisäksi konkreettinen kansanäänestyskysymys. Se tuotti työskentelystään myös väliraportin, jossa kannustettiin kansalaisia antamaan palautetta foorumin lopputyöskentelyn tueksi. Konsensuskonferenssin julkilausuma sisältää osallistujien yhteisen mielipiteen lisäksi pohdintaa sekä toimenpidesuosituksia käsitelystä asiasta.

Kansalaisaloitteita arvioivat kansalaisfoorumit tuottavat kirjallisen ”kansalaisten julkilausuman”, joka julkaistaan virallisessa jokaiselle äänestäjälle lähetettävässä tiedotuslehtisessä. Se sisältää yhteenvedon aloitteen kannatuksen jakautumisesta paneelin jäsenen keskuudessa, yhteenvedon aloitteeseen liittyvistä ydinkysymyksistä sekä yhteenvedon aloitteen hyväksymisestä aiheutuvista taloudellisista ja poliittisista seurauksista. Jokainen näistä osioista voi olla maksimissaan 250 sanaa pitkä. Pysyvät kansalaisneuvostot tuottavat myös yleensä kirjallisen raportin. Avoimissa kansalaiskeskusteluissa osallistujat eivät välttämättä itse osallistu lopputuotteen muotoiluun, vaan fasilitaattori

¹⁰⁶ Yhteiskirjoittamista kokeiltiin Islannin perustuslakiuudistuksessa vuonna 2011:

<http://stjornlagarad.is/english/>

¹⁰⁷ Smith 2009, 88.

¹⁰⁸ Setälä ym. 2010.

muotoilee keskustelutiivistelmän verkkokeskustelun tai tilaisuuden muistiinpanojen pohjalta. Pienryhmissä ja koko foorumin voimin käydyn keskustelun työstämiseen valmiiksi ehdotuksiksi, päätöksiksi tai esityslistaksi on olemassa useita eri menetelmiä, joista osa nojaa vahvasti tietotekniikkaan¹⁰⁹.

3.5 Resurssit

Kansalaisfoorumien järjestämisessä kustannuksiin vaikuttavat ensinnäkin hallinnon taso sekä osallistujien määrä. Kuten taulukosta 7 nähdään, ovat useita tuhansia käsittävät alueellisen tason kuulemiset kalleimmasta päästä, ja kansainvälisissä foorumeissa kustannukset nousevat niitäkin suuremmiksi. Myös tilat, tietotekniikka, osallistujille maksettavat palkkiot ja matkakulut, tiedotus sekä moderaattoreiden palkkiot aiheuttavat kustannuksia. Lisäksi osallistujien rekrytointi tuo oman kustannuseränsä, johon voi liittyä esimerkiksi satunnaisotannan poiminnasta, kutsujen postittamisesta tai markkinoinnista aiheutuvia kuluja. Taulukossa 7 on koottuna erikokoisten kansalaisfoorumien järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Näihin eivät sisälly henkilöresurssit ja muut kustannukset, joita käsitellään seuraavaksi.

Mikäli foorumityöskentely tapahtuu arkipäivinä, on huomioitava työssäkäyville osallistujille poissaoloista aiheutuvat kustannukset. Jos kansalaisfoorumissa on mahdollista keskustella usealla eri kielellä, on myös tulkkaukseen ja kääntämiseen varattava resursseja 10. Kansalaisfoorumien kustannuksiin vaikuttaa myös sen kesto. Lähes vuoden ajan kokoontuneen vaalijärjestelmämuudistusta valmistelleen kansalaisfoorumien kustannukset ovat luonnollisesti suuremmat kuin edellä esiteltyjen kertaluontoisten tai muutamia päiviä kestäneiden kansalaisfoorumien kustannukset.

Taulukko 7: Esimerkkejä yksittäisten kansalaisfoorumien järjestämiskustannuksista

Kansalaisfoorumi	Osallistujamäärä	Hallinnon taso	Kustannusarvio
Paikallistason kansalaisraati ¹¹¹	n. 20	Kunta	1500–3000 €
Kansalaisjury ¹¹²	18–24	Osavaltio	20 000–40 000 €
Kansalaisaloitteita arvioiva kansalaisfoorumij ¹¹³	18–24	Kunta	60 000 €
Konsensuskonferenssi ¹¹⁴	14–16	Valtio	80 000–120 000 €
Deliberatiivinen mielipidemittaus ¹¹⁵	300–500	Osavaltio, valtio	250 000 €
2000-luvun kaupunkikokous ¹¹⁶	n. 3000	Osavaltio	>800 000 €

¹⁰⁹ Deliberatiivista keskustelua tukevista tietokonesovelluksista ks. Tarkka & Hintikka 2007.

¹¹⁰ Raisio & Vartiainen 2011, 42.

¹¹¹ Perustuu Jyväskylän kaupungin virkamiehen ja Vaasan nuorisoraadin toteuttajan arvioihin.

¹¹² Smith 2009, 105; Jefferson Center 2004.

¹¹³ Healthy Democracy Oregon.

¹¹⁴ Fonden Teknologirådet 2012; Smith 2009, 105.

¹¹⁵ Smith 2009, 105.

¹¹⁶ Lukensmeyer & Brigham 2005.

Kansalaisfoorumin järjestäminen edellyttää aina myös hallinnon virkamiesten työaikaa järjestelyjen koordinoimissa, keskustelujen fasilitoinnissa ja kansalaisten ehdotusten käsittelemisessä. Hallinnosta on hyvä nimetä vastuuvirkamies tai -virkamiehet, joka koordinoi foorumitoiminnan suunnittelua, toteutusta ja esitysten eteenpäin viemistä. Suunnitteluvaiheessa yhteistyökumppaneiksi tarvitaan myös tutkimuksen edustajia sekä sidosryhmiä, joita käsiteltävä aihe koskettaa. Toteutusvaiheessa henkilöresursseja on varattava osallistujavalintaan (mainonta tai otoksen hankkiminen) sekä tilojen ja logistiikan järjestämiseen. Moderaattoreita ja muita käytännön asioita hoitavia henkilöitä tarvitaan kansalaisfoorumin kokoontumisissa. Foorumin jälkeen on tärkeää varata henkilöresursseja kansalaisten tuotosten purkuun, käsittelyyn ja niistä tiedottamiseen sekä foorumin osallistujille että päätöksentekijöille. Kun päätöksenteko asiasta etenee ja asianomainen päätöksentekoelin on keskustellut kansalaisfoorumin ehdotuksista, on vielä tarpeen järjestää palautteenanto hallinnolta kansalaisfoorumin osallistujille ja kansalaisille joko julkilausuman tai keskustelun muodossa.

Mikäli kansalaisfoorumi otetaan käyttöön pysyvänä osana esimerkiksi kunnan päätöksentekoa, niitä voi olla tarpeen järjestää useammin kuin kerran vuodessa. Tällöin vuosittaisessa budjetissa on luonnollisesti varattava myös järjestämiskuluja enemmän kuin yhden foorumin verran. Tosin ensimmäistä foorumia varten rakennettu infrastruktuuri, materiaalit ja tietotaito säilyvät foorumista toiseen, joten ajan myötä yksittäisen foorumin kustannukset voivat pienentyä.

4 Johtopäätökset ja suositukset

Kuntakoon ja -jaon vaikutusta demokratiaan on tutkittu erityisesti Pohjoismaisessa kontekstissa. Kansalaisten tiedot politiikasta ja kiinnostus osallistua eivät näyttäisi olevan yhteydessä kunnan kokoon sinänsä¹¹⁷. Toisaalta laajamittaisen kuntauudistuksen on kuitenkin havaittu heikentäneen kansalaisten käsityksiä omista vaikutusmahdollisuuksistaan Tanskassa¹¹⁸. Selvää on, että lähidemokratian kehittäminen tulee olemaan merkittävä tekijä siinä, miten kuntarakenneuudistus ja yksittäiset kuntaliitokset onnistuvat Suomessa. Myös huhtikuussa 2012 annetuissa kuntien lausunnoissa valtiovarainministeriön Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän esityksestä korostui lähidemokratian merkitys ja alueellisten vaikutuskanavien vahvistaminen¹¹⁹.

Yksi vaihtoehto turvata kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet uuden kunnan päätöksentekoon on aluelautakuntajärjestelmä, joka turvaa alueellisten intressien edustuksen¹²⁰. Poliittisen osallistumisen on kuitenkin todettu kasautuvan, mikä tarkoittaa, että samat kansalaiset ovat aktiivisia sekä vaaliuurnilla että kunnanosahallinnon elimissä. Uusien alueellisten osallistumismahdollisuuksien luominen ei välttämättä lisääkään yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta vieraantuneiden kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon, vaan tarjoaa mahdollisuuksia lähinnä jo ennestään aktiivisille kuntalaisille. Lisäksi kuntademokratiaa kehitettäessä on syytä pohtia, kuinka tärkeänä pidetään kaikkien näkemysten ja väestöryhmien edustusta suhteessa alueellisten intressien edustukseen yhä suurempien hallintoyksiköiden päätöksenteossa. Osallistumisen eriarvoistumisen ehkäisemiseksi kaikkia kuntalaisia yhdenvertaisesti kohtelevia kansalaisfoorumeja – eli kuntalaisfoorumeja – voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin Suomen kuntatasolla, missä haasteena on väistämättä päätöksenteon siirtyminen kauemmaksi yksittäisistä kuntalaisista lähivuosina.

4.1 Kansalaisfoorumit kuntalain näkökulmasta

Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista säädetään tällä hetkellä kuntalain 4. luvussa, joka käsittelee äänestyoikeutta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, aloiteoikeutta, tiedottamista, kunnallista kansanäänestystä ja kansanäänestysaloitetta. Kuntalain 27 pykälän mukaan valtuustolla on velvollisuus huolehtia siitä, että kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua kunnan päätöksentekoon. Nykyinen kuntalaki listaa joukon keinoja, joilla valtuusto voi edistää kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista.

¹¹⁷ Larsen 2002.

¹¹⁸ Lassen & Serritzlew 2011.

¹¹⁹ Valtiovarainministeriö 2012, 42.

¹²⁰ Sandberg & Pihlaja 2012.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
2. järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
3. tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
4. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
5. järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
6. avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
7. järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.¹²¹

Valtiovarainministeriön asettama kuntalain uudistusta selvittänyt työryhmä on esittänyt helmikuussa 2011 muun muassa seuraavia kysymyksiä kuntalaisten osallistumista koskevien säädösten uudistamisen pohjaksi:

- Onko lainsäädännön keinoin mahdollista nykyistä paremmin turvata yhtäläiset osallistumisoikeudet asuinpaikasta riippumatta sekä edistää osallistumisaktiivisuutta?
- Miten demokratiaa voidaan vahvistaa sekä edistää osallistumista ja vaikuttamista kuntalakikomitean määrittelemissä kunta- ja palvelurakenteissa?
- Miten lainsäädännössä otetaan huomioon uudet osallistumisen kanavat ja areenat (esimerkkinä osallistava budjetointi ja sähköiset osallistumiskanavat)?
- Miten lainsäädännön keinoin olisi mahdollista kehittää kuntien kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntöjä sekä hallinnon ja kuntalaisten vuoropuhelua?
- Miten voidaan edesauttaa osallistumisen hyviä käytäntöjä ja niiden tuloksellisuutta?
- Miten laissa otetaan huomioon erityisryhmien osallistuminen?
- Onko toimielinosallistumisen rinnalla muita keinoja, joilla käyttäjät voivat vaikuttaa palveluiden kehittämiseen ja niitä koskevaan päätöksentekoon? Tältä osin keskiössä ovat uudet osallistumismuodot, tiedottamis- ja kuulemisjärjestelmien sekä sähköisten osallistumiskanavien kehittäminen.¹²²

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö selvittivät kuntademokratiaan liittyvistä kysymyksistä alueellisen demokratian toimintamalleja, kunnan sisäisiä vaalipiirejä ja kansalaisfoorumeja. On kuitenkin muistettava, että kuntademokratian selvityskokonaisuuden ulkopuolelle jää muita tärkeitä kansalaisosallistumisen muotoja, joiden kehittämistarpeet tulee huomioida kuntalain uudistustyössä. Tässä selvityksessä esiteltyillä kansalaisfoorumeilla on mahdollista edistää kuntalaisten yhtäläisiä osallistumismahdollisuuksia sekä tuoda erityisryhmät vahvemmin mukaan päätöksentekoon. Kuntien kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämisessä kansalaisfoorumit voisivat toimia varteenotettavina vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille kuntalaiskyselyille, jotka heijastavat usein spontaaneja ja harkitsemattomia yksittäisten kuntalaisten mielipiteitä. Kansalaisfoorumeilla olisi mahdollista tuottaa valistunut kansalaismielipide kunnan hallintoa ja palveluja koskevien päätösten tueksi ja selvittää, mitä kansalaiset ovat mieltä, kun he ovat rauhassa perehtyneet asiaan ja pohtineet sitä ennen kuin muodostavat kantansa.

¹²¹ Kuntalaki 17.3.1995/365.

¹²² Valtiovarainministeriö 2011.

Kansalaisfoorumit lisäävät myös kuntalaisten tietoja heidän lähiympäristönsä asioista ja kunnan päätöksenteosta vahvistaen siten kuntalaisille kohdistettavaa tiedotusta. Esimerkiksi kuntaliitos herättää usein voimakkaita tunteita ja vastustusta kuntalaisten keskuudessa. Puntaroiva ja tasa-arvoinen keskustelu kansalaisfoorumeissa voi muovata kuntalaisten mielipiteitä kohtuullisemmiksi mahdollistaen kompromissit esimerkiksi palvelujen järjestämisessä. Kansalaisfoorumit voivat myös vahvistaa uuden kunnan päätöksenteon legitimitettiin mahdollistaen silti samalla vanhojen kuntien alueellisen identiteetin säilyttämisen.

Kansalaisfoorumeja suunniteltaessa on päätettävä osallistumisen kohteena olevasta asiakysymyksestä, osallistujien valintamenetelmästä ja määrästä sekä kansalaisille annettavasta päätösvallasta. Lisäksi kansalaisfoorumien käytännön toteutuksessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti keston, keskustelujen toteutukseen, taustatiedon antamiseen ja foorumin lopputuotteeseen. Selvityksessä esitellyistä kansalaisfoorumimalleista kuntatason päätöksentekoon Suomessa voisivat sopia esimerkiksi kansalaisjuryt ja -raadit, pienen mittakaavan päätösvaltaiset kansalaiskokoukset, kansanäänestysaloitteita arvioivat kansalaisfoorumit sekä mahdollisesti myös deliberatiiviset mielipidemittaukset pienemmällä otoksella toteutettuna. Tiedonkeruun välineinä kuntatasolla on lisäksi mahdollista hyödyntää erilaisia kansalaisneuvostoja, avoimia keskustelutilaisuuksia ja käyttäjäpaneelija. Kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä tulisi pohtia, mitä näiden eri kansalaisfoorumien nykyistä laajempi hyödyntäminen tarkoittaisi lainsäädännön näkökulmasta. Työryhmä voisi arvioida esimerkiksi sitä, onko 27 pykälän lista osallistumismahdollisuuksista riittävän kattava, ja toisaalta sitä, millaiset mahdollisuudet valtuustolla olisi delegoida päätösvaltaa kansalaisfoorumeille yksittäisissä asiakysymyksissä.

4.2 Suosituksia kansalaisfoorumien hyödyntämisestä kunnissa

Kuntatasolla kansalaisfoorumien aiheita ovat olleet palvelujen kuten koulutuksen, terveydenhuollon, jätehuollon ja liikenteen järjestäminen. Myös kaavoitus on yleinen paikallistason aihe, josta kansalaisilla on jo ennestään valmiudet keskustella. Kuntarakenneudistus tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden hyödyntää kansalaisfoorumeja myös abstrakteissa hallintoon ja osallistumismahdollisuuksiin liittyvissä kysymyksissä, kuten Mikkelissä on tehty. Esimerkiksi kuntaliitosselvitys ja yleisesti kuntaliitos soveltuvat kansalaisfoorumien aiheiksi, ja niistä keskusteltaessa kansalaisfoorumi voidaan koota yhden kunnan sijaan useampien kuntien asukkaista riippuen siitä, keitä mahdollinen liitos koskettaa. Kuntatasolla osallistujat on kustannussyistä valittu usein kohdistetun markkinoinnin avulla paikallislehdessä, kunnan internetsivuilla, palvelupisteissä ja sosiaalisessa mediassa. Tälläkin rekrytointimenetelmällä voidaan toki turvata eri väestöryhmien edustavuus, jos vapaaehtoiseksi ilmoittautuneita saadaan tarpeeksi monta. Satunnaisotoksen käyttämisestä ei kuitenkaan tulisi välttää – varsinkaan suurissa kunnissa ja laajoilla liitosselvitysalueilla – sillä sen avulla voidaan selvittää kaikkien väestöryhmien

ja näkemysten suhteen edustava kansalaismielipide, jota voidaan perustellusti käyttää liitosalueita ja useiden tämänhetkisten kuntien asukkaita koskevissa päätöksissä.

Kunnassa kansalaisfoorumia voidaan käyttää 1) tiedonkeruuvälineenä, 2) neuvonantajana tai 3) päätöksentekijänä yksittäisissä kysymyksissä. Oleellista on pohtia kunnan hallinnossa jo etukäteen, mikä edellä mainituista rooleista kansalaisfoorumilla tulee olemaan. Vaikuttavuuden kannalta olennaista on sitouttaa valtuusto ja kunnanhallitus forumiprosessiin alusta lähtien sekä sopia etukäteen, miten kansalaismielipide tullaan käsittelemään hallinnossa asiaa valmisteltaessa ja kuka sitä vie eteenpäin kuntaorganisaatiossa. Aidosti vuorovaikutuksellisessa osallistumisessa päätöksentekijät myös perustelevat kuntalaisille, miltä osin esitykset pannaan toimeen ja miksi. Kansalaisten ja hallinnon vuoropuhelu voidaan toteuttaa kansalaisfoorumiprosessin aikana esimerkiksi kirjallisen palautteen ja vastineiden tai yhteisten keskustelutilaisuuksien muodossa. Lisäksi on tärkeää varata kuntaorganisaatiosta henkilöresursseja valmistelevaan ja koordinoimaan kansalaisfoorumitoimintaa laadukkaasti kansalaismielipiteen aikaansaamiseksi.

Kansalaisfoorumia voidaan käyttää myös herättämään kuntalaisten kiinnostusta ja julkista keskustelua yhteisistä asioista. Lisäksi niiden avulla voidaan lisätä kuntalaisten tietoa kunnallispolitiikasta ja vahvistaa kansalaisvalmiuksia tarjoamalla uusia osallistumisen paikkoja, mikä voi vaikuttaa positiivisesti myös kunnallisvaaliosallistumiseen. Erityisesti kuntauudistuksessa kansalaisfoorumit voivat toimia myös vahvistaa päätösten hyväksyntää kansalaisten keskuudessa, mikä muuten saattaa heikentyä vanhojen ja tuttujen hallintorakenteiden lakatessa toimimasta.

Käytännön järjestelyjen näkökulmasta kansalaisfoorumin kokoontumisiin on varattava useampi kuin yksi päivä tai ilta, ja lisäksi on huolehdittava yhdenvertaisen ja puntaroidun keskustelun mahdollistavasta puolueettomasta moderoinnista. Osallistujille annettava taustatieto voidaan jakaa joko kirjallisen materiaalin tai asiantuntijoiden alustusten tai molempien muodossa. Aiheen parissa työskentelevien virkamiesten osallistuminen forumitoimintaan ja pienryhmäkeskusteluihin on myös tärkeää. Kansalaisfoorumi voi tuottaa hallituksen ja valtuuston käsiteltäväksi joko kirjallisen raportin konkreettisine esityksineen tai vaihtoehtoisesti kansalaismielipiteen jakaumia.

Kansalaisfoorumin järjestämisestä aiheutuvat kustannusten voidaan arvioida olevan forumia kohden vähintään 1500 euroa, ja ne koostuvat pääosin matka-, tila-, tarjoilu- ja materiaalikuluista sekä osallistujille annettavista palkkioista. Näiden lisäksi kansalaisten osallistuminen edellyttää aina henkilöresursseja kunnanhallinnosta. Käyttötarkoitukselta riippuen voi olla tarpeen järjestää useita foorumia vuodessa. Jos esimerkiksi kunta-liitoksesta järjestetään deliberatiivinen mielipidetutkimus tai kuntalaisfoorumi, saatetaan saman vuoden aikana tarvita 2–3 temaattista kansalaisraatia palveluiden järjestämisestä eri sektoreilla sekä yksi kansanäänestystä tukeva foorumi.

Kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon ei joka tapauksessa ole hallinnolle ilmaista, tapahtui se sitten vaalien tai esimerkiksi kansalaisfoorumien kautta. Valistuneen kansalaismielipiteen selvittäminen päätöksenteon tueksi, kansalaisten osallistumisvalmiuksien ja tiedon vahvistuminen sekä uuden hallintoyksikön tekemien päätösten hyväksytävyyden lisääntyminen hyödyttävät kuitenkin hallintoa monilla tavoin. Mitä useammin kansalaisfoorumia järjestetään, sitä pienemmäksi kustannukset ja henkilöresurssit käy-

vät foorumia kohden, sillä materiaalit, yhteistyöverkostot ja tietotaito säilyvät kuntaorganisaatiossa foorumista toiseen.

Edeltävään analyysiin ja johtopäätöksiin pohjautuen seuraavassa esitetään joitakin mahdollisuuksia soveltaa kansalaisfoorumeja kuntien päätöksenteossa Suomessa.

1. Järjestetään deliberatiivinen mielipidetutkimus esimerkiksi palveluista, kaavoituksesta tai kuntaliitoksesta. Ensimmäisen ja toisen kyselylomakkeen välissä toteutetaan deliberatiivinen keskustelu asukkaista kootussa edustavassa kansalaisfoorumissa.
2. Muodostetaan kuntaliitosselvitysalueen tai yksittäisen kunnan asukkaista edustavasti koottu kuntalaisfoorumi, jonka tehtävänä on
 - a. valmistella yhteinen kansalaisten julkilausuma liitosselvityksestä ja sen lopputuloksesta tai
 - b. valmistella julkilausuma, jossa esitetään sellaista kahta tai useampaa vaihtoehtoa liitosta, jotka olisivat kuntalaisten hyväksyttävissä.
3. Perustetaan edustavasti koottu kuntalaisfoorumi joko kuntalaisten (vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista) tai kunnanvaltuuston aloitteesta järjestettävän kansanäänestyksen tueksi. Foorumi valmistelee kansalaisten julkilausuman muodossa yhteenvedon kansanäänestysvaihtoehdoista, niitä tukevista ja vastustavista perusteluista sekä vaihtoehtojen seurauksista kuntalaisten näkökulmasta.
4. Järjestetään kertaluontoisia kansalaisraateja, joiden tehtävänä on muotoilla päätöksenteon tueksi tärkeimpiä kehityskohtia ja toimenpiteitä esimerkiksi kunnan palveluihin tai kaavoitukseen liittyen.
5. Perustetaan pysyvä temaattinen kansalaisneuvosto, jota voidaan konsultoida yksittäisen hallinnonalan kysymyksissä. Tällainen voi toimia esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen tai koko sote-alueen yhteydessä.
6. Perustetaan pysyvä verkkopohjainen käyttäjäpaneeli, jota voidaan käyttää ”markkinatestauksen” välineenä, kun selvitetään ja ennakoidaan kuntalaisten palvelujen käyttöä kunnan tai kuntien alueella.
7. Perustetaan pysyvä tiettyä väestöryhmää (esim. nuoret, maahanmuuttajat) edustava kansalaisneuvosto, jota konsultoidaan erityisesti heitä koskevissa palveluissa ja päätöksissä.
8. Muodostetaan poliittisesti vaikeissa budjetti- ja säästökysymyksissä deliberatiivinen kuntalaiskokous, jonka tehtävänä on esittää säästökohteita tai asettaa näitä tärkeysjärjestykseen ja jolle mahdollisesti myös delegoidaan päätösvalta asiasta.
9. Järjestetään kunnan osa-alueen tai kahden alueen yhteinen kansalaisraati valmistelemaan nimenomaan kyseistä maantieteellistä aluetta koskevaa päätöstä.
10. Järjestetään kaikille avoin kuntalaiskeskustelu jostakin kuntaa ja kuntalaisia yleisistä koskettavasta aiheesta.

5 Lähteet

- AmericaSpeaks (2006): Preliminary Report UPDATED Community Congress II, December 2, 2006. http://americaspeaks.org/wp-content/data/n_0001/resources/live/cc2prelim.pdf (luettu 1.7.2012).
- AmericaSpeaks (2007): Preliminary Report UPDATED Community Congress III, January 20, 2007. http://americaspeaks.org/wp-content/data/n_0001/resources/live/cc3prelim.pdf (luettu 1.7.2012).
- Barber, Benjamin R. (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Borg, Sami (toim.) (2012): *Muutosvaalit 2011*. Oikeusministeriön julkaisuja 16/2012.
- British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform (2004): *Making every vote count: The case for electoral reform in British Columbia*. Final report, December 2004.
- CaliforniaSpeaks (2008): *Public Impacts: Evaluating the outcomes of the CaliforniaSpeaks statewide conversation on health care reform*. Based on three independent evaluations of CaliforniaSpeaks by Fung, Archon, Lee, Taeku, Harder + Company Community Research and Harpage, Peter. <http://americaspeaks.org/wp-content/uploads/2010/06/CK-CaSpks-Report-Final.pdf> (luettu 1.7.2012).
- CaliforniaSpeaks (2007): *Final Report*. http://americaspeaks.org/wp-content/data/n_0001/resources/live/CAfinalreport3.pdf (luettu 1.7.2012).
- Citizens' Parliament (2009): *Final Report*. http://newdemocracy.com.au/docs/Citizens%20Parliament_final_FINAL%20report%2010%20Feb.pdf?phpMyAdmin=EQtU3mQVjjBIv5bVe6-cvzUqDg4 (luettu 1.7.2012).
- Crosby, Ned ja Hottinger, John C. (2011): The Citizens Jury Process. Teoksessa The Council of State Governments: *The Book of the States 2011*.
- Davies, Celia, Wetherell, Margie, Barnett, Elizabeth ja Seymour-Smith, Sarah (2005): *Opening The Box: Evaluating the Citizens Council of NICE*. The Open University.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Einsiedel, Edna F., Jelsoe, Erling ja Breck, Thomas (2001): Publics at the technology table: the consensus conference in Denmark, Canada, and Australia. *Public Understanding of Science*, 10, 83-98.
- Euroopan komissio (2005): Komission tiedonanto KOM(2005) 494, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:FI:PDF> (luettu 1.7.2012)
- Euroopan neuvosto (2001): Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus 19 koskien kansalaisten osallisuutta julkiseen elämään paikallisella tasolla, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=245255&Site=CM> (luettu 1.7.2012)
- Euroopan neuvosto (2009): Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus verkkodemokratiasta (e-demokratiasta) CM/ Rec(2009)1 jäsenvaltioille, http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (luettu 1.7.2012)

- Euroopan unioni (2011): Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 211/2011 kansalaisaloitteesta,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:FI:PDF>
(luettu 1.7.2012)
- Farrar, Cynthia, Fishkin, James S., Green, Donald P., List, Christian, Luskin, Robert C. ja Levy aluck, Elizabeth (2010): Disaggregating Deliberation's Effects: An Experiment within a Deliberative Poll. *British Journal of Political Science*, 40, 333–347.
- Ferejohn, John (2008): Conclusion: the Citizens' Assembly model. Teoksessa Warren, Mark E. & Pearse, Hilary: *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, James S. (2012): Deliberative polling.
Teoksessa Geissel, Brigitte & Newton, Kenneth (2012): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- Fonden Teknologirådet (2006): The Consensus Conference.
<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=468&toppic=kategori12&language=uk>
(luettu 1.7.2012).
- Fonden Teknologirådet (2012): Newsletter 4.7.2012.
<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=1868&toppic=kategori10&language=uk>
(luettu 9.7.2012).
- Fung, Archon (2003): Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338–367.
- Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance.
Public Administration Review, December 2006.
- Gastil, John ja Knobloch, Katie (2010): *Evaluation Report to the Oregon State Legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*.
University of Washington: Department of Communication.
- Girard, Monique, Polletta, Francesca and Stark, David (2003): *Policy Made Public: Technologies of Deliberation and Representation in Rebuilding Lower Manhattan*.
New York: Columbia University, Center on Organizational Innovation.
- Goodin, Robert E. (2008): *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Grönlund, Kimmo, Setälä, Maija ja Herne, Kaisa (2010): Deliberation and Civic Virtue – Lessons from a Citizen Deliberation Experiment.
European Political Science Review 2, 95–117.
- Hansen, Kasper M. ja Andersen, Vibeke Normann (2004): Deliberative Democracy and the Deliberative Poll on the Euro. *Scandinavian Political Studies*, 27(3), 261–286.
- Institute for Clinical Evaluative Sciences 2006. *Recommendations for Establishing a Citizens' Council to Guide Drug Policy in Ontario*, Report by The University of Toronto Priority Setting in Health Care research Group.
http://www.ices.on.ca/file/citizens_council_report_nov-06.pdf (luettu 1.7.2012).
- International Association for Public Participation (2007): Spectrum of Public Participation,
<http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf> (luettu 1.7.2012)
- The Jefferson Center (2004): *Citizens Jury Handbook*.

Jyväskylän kaupunki (2012):

Kohti yhteistä ymmärrystä – Kuntalaisten kansalaisraatikokeilut Jyväskylässä.

http://www.jkl.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/53906_Kuntalaisten_kansalaisraatiraportti_2012.pdf (luettu 1.7.2012).

Kalm, Valdo (2010): My Estonia -Civil society initiative fights recession with brainstorming.

Teoksessa Ahokas, Laura, Tykkyläinen, Saila ja Wilhelmsson, Niklas:

Practicing Participation. EPACE – Exchanging good practices for the promotion of an Active Citizenship in the European Union.

Lassen, David Dreyer ja Serritzlew, Søren (2011): Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review* 105(2), 238–258.

Larsen, Christian Albrekt (2002): Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark.

Scandinavian Political Studies 25(4), 317–332.

Lewanski, Rodolfo (2011): The Challenges of Institutionalizing Deliberative Democracy: the ‘Tuscany laboratory’.

Linkola, Jussi ja Kokkonen, Juhana (toim.) (2012): *Yhteistoiminnan rakentajat: Kokemuksia fasilitoinnista*. Helsinki: Metropolia Ammattikorkeakoulu.

Lukensmeyer, Carolyn ja Brigham, Steve (2005): Taking Democracy to Scale: Large Scale Interventions – for Citizens. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 41:1, 47–60.

Norris, Pippa (toim.) (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Oikeusministeriö (2007): Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti 31.3.2007, <http://www.om.fi/1181802264664> (luettu 1.7.2012)

Oikeusministeriö (2010): Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä,

<http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1266334042286> (luettu 1.7.2012)

Pekola-Sjöblom, Marianne (2012): ARTTU-kuntalaiskyselyn tulokset. Helsinki: Kuntaliitto.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/tutkimusmoduulit/demjoh/kuntalaistutkimus/Sivut/default.aspx> (luettu 1.7.2012)

Pihlaja, Ritva & Sandberg, Siv (2012): Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2012, tulossa.

Raisio, Harri ja Vartiainen, Pirkko (2011): *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen: Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa*.

Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rask, Mikko, Worthington, Richard & Lammi, Minna (2011): *Citizen Participation in Global Environmental Governance*. London; New York: Earthscan.

Setälä, Maija, Grönlund, Kimmo ja Herne, Kaisa (2010): Citizen Deliberation on Nuclear Power: A Comparison of Two Decision-Making Methods. *Political Studies* 58, 688–714.

Smith, Graham (2005): *Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations around the World*. A report for the Power Inquiry.

Smith, Graham. (2009): *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Graham (2012): Deliberative Mini-publics. Teoksessa Geissel, Brigitte & Newton, Kenneth (2012): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.

- Sisäasiainministeriö (2000): Valtion hallinnon osallisuushankkeen raportti 31.11.2000.
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/2A93E7CDA9088BEDC2256B13004BCF05/\\$file/osallisuus.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/2A93E7CDA9088BEDC2256B13004BCF05/$file/osallisuus.pdf) (luettu 1.7.2012).
- Sisäasiainministeriö (2002): Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.
http://www.intermin.fi/download/31572_osallisuusselonteko_2002.pdf (luettu 31.7.2012)
- Sveriges Kommuner och Landsting – SKL (2008): *Faktablad 4 – Ungdomsråd*.
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/faktablad/faktablad_nr_4 (luettu 1.7.2012).
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009): *Faktablad nr 6 – Medborgarpanel*
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/faktablad/faktablad_nr_6_augusti_2009 (luettu 18.5.2012).
- Sveriges Kommuner och Landsting – SKL (2010): *E-panel för dialog med medborgarna*.
http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39800_1.pdf (luettu 1.7.2012).
- Tarkka, Minna ja Hintikka, Kari A. (2007): *Osallistuva ennakointi – seminaari ja työpaja*.
Raportti (julkaisematon).
- Upplands Väsby Kommunstyrelsen (2012): Sammanträdesprotokoll 4.6.2012.
<http://www.upplandsvasby.se/download/18.3f92266e137c698ebdd80009371/KS+Protokoll+2012-06-04.pdf> (luettu 1.7.2012).
- Vaasan yliopisto ja Bothnia Welfare – Coalition for Research and knowledge (BoWer) (2010):
Nuorisoraati: Loppuraportti.
http://blog.uwasa.fi/kansalaisraatikokeilu/nuorten_kansalaisraati-loppuraportti.pdf
(luettu 1.7.2012).
- Valtiovarainministeriö (2011): *Selvitys kuntalain uudistustarpeista*. Kuntalain kokonaisuudistusta kartoittava työryhmä, helmikuu 2011. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011.
- Valtiovarainministeriö (2012): *Yhteenvedo Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitystä koskevista lausunnoista*. Kuntarakennelakia valmisteleva työryhmä 22.5.2012
- Warren, Mark E. & Pearse, Hilary (2008): *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Patricia A.(2009): *Deliberative Planning for Disaster Recovery: Re-membering New Orleans*. *Journal of Public Deliberation*, 5(1):1.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7059
ISBN 978-952-259-225-5 (nid.)
ISBN 978-952-259-224-8 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi