

Kansalaisraati turvallisuudesta



– Turvallisuuden kontingenssit ja deliberaation mahdollisuudet¹

Harri Raisio & Sirpa Virta

ABSTRAKTI

Artikkelissa tarkastellaan Pirkka14-valmiusharjoituksen yhteydessä toteutettua kansalaisraatia. Kysymme, onko aito deliberaatio ja kansalaislähtöinen politiikka mahdollista turvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Tutkimusaineisto koostuu erityisesti haastatteluista ja kansalaisraadien julkilausumaan vastaanotetuista virallisista vastineista. Kaikki kuusitoista raatilaista haastateltiin. Eritasoisia vastineita saatiin yhteensä yhdeksältä taholta. Analyysin perusteella kansalaisraadien voidaan todeta vastanneen sille käytännötasolla asetettuihin vaatimuksiin. Esimerkiksi tavoite kansalaisraadien ja viranomaisten välisestä kaksisuuntaisesta vuoropuhelusta saavutettiin. Tarkempi tarkastelu kuitenkin osoittaa kansalaisraadien jääneen puutteelliseksi suhteessa deliberatiivisen demokratiateorian kriittis-normatiiviseen perinteeseen. Artikkelin johtopäätöksissä nostamme esille tapoja vastata näihin puutteisiin tulevaisuuden kansalaisraadeissa ja vastaavankaltaisissa deliberatiivisissa menettelyissä.

Avainsanat: deliberatiivinen demokratia, kansalaisraati, turvallisuus, kontingenssit

ABSTRACT

Citizens' Jury on security issues
– Contingencies of security and possibilities of deliberation

The article examines a Citizens' Jury implemented as a part of the Pirkka14 emergency preparedness exercise. We ask whether genuine deliberation and citizen-originated policy-making is possible on national security issues. Main research data consists of interviews and official responses received to the declaration of the Citizens' Jury. All 16 jurors were interviewed and detailed responses of various qualities were received from nine relevant stakeholders. Analysis shows that the basic objectives of the Citizens' Jury were reached. For example a two-way dialogue with the jurors and the officials was achieved. However, a closer examination shows that Citizens' Jury was incomplete in relation to the critical-normative edge of deliberative democratic theory. In conclusions, we bring forward some ways of responding to this deficiency in the future Citizens' Juries and similar deliberative methods.

Keywords: deliberative democracy, citizens' jury, security, contingencies

¹ Artikkelin on osa laajempaa Kansalaisyhteiskunnan rooli maanpuolustuksessa -tutkimushanketta, jota rahoittaa Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta (MATINE). Kiitämme rahoittajatahoja tutkimuksemme tuesta.

JOHDANTO

Artikkelissa tarkastellaan lokakuussa 2014 Tampereella Pirkka14-valmiusharjoituksen yhteydessä toteutettua deliberatiivisen demokratian ihanteita tavoitellutta kansalaisraatia. Analysoimme deliberaation ja kansalaislähtöisen politiikan mahdollisuuksia turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Kysymme, onko aito deliberaatio ja kansalaislähtöinen politiikka edes mahdollista kansallista (tai paikallistakaan) turvallisuutta koskevissa kysymyksissä? Turvallisuuden kontingenssit (esimerkiksi politiikka ja poliittinen, ”toinen”, uhka, salaisuus) ja paradoksit (mm. poliittinen paradoksi) vaikuttavat siihen, että kansalaisosallistumisen ja turvallisuuden suhde on jo lähtökohtaisesti haasteellinen ja ambivalentti (Virta & Branders 2016). Myös aikaisempi tutkimus (esim. Lee Jenni, Peterson & Katz 2015) on antanut viitteitä siitä, että valtiokeskeistä turvallisuutta koskevan kansalaisosallistumisen funktio muovautuisi kansalaislähtöisen politiikan mahdollistamisen sijaan enemmänkin turvallisuuspolitiikkaa ja viranomaiskäytäntöjä legitimoivaksi ja koulutukselliseksi. Kansalaisille ei ”luovuteta” tällöin todellista sananvaltaa (Stark & Taylor 2014).

Monissa kansallisissa turvallisuusstrategioissa, poliisiin toimintastrategioissa ja vastaavissa kansalaisten osallistumista (citizen participation, engagement) ja vastuun jakamista turvallisuuden tuottamisessa pidetään yleisellä tasolla tärkeänä, mutta sille ei luoda mekanismeja tai kanavia, ei aseteta tavoitteita vaikuttavuuden suhteen eikä muutenkaan ilmaista mitä sillä itse asiassa tavoitellaan. Turvallisuusorganisaatioiden tavassa suhtautua politiikkaan ja kansalaisosallistumiseen on merkkejä systeemisestä virheestä; valtiokeskeisen turvallisuuden tavoitteena on ”kysyttävä kontingenssit”, kun taas deliberaatio (ymmärrettynä aidoksi poliittiseksi toiminnaksi) on kontingentti prosessi itsessään (Virta & Branders 2016).

Tarkastelemme tässä artikkelissa aluksi deliberatiivisen demokratian toimintaperiaatteita ja -malleja, fokuoituen erityisesti deliberatiivisen demokratiateorian kriittis-normatiivisiin juuriin kytkeytyviin ”kriittisiin kansalaisfoorumeihin”. Käsittelemme myös deliberatiivisten mallien laajentumista uusille poliittisille areenoille ja politiikkalohkoille. Esimerkkinä näistä uusista

areenoista ja politiikoista on turvallisuus, joka on sekä käsitteenä, politiikkana että inhimillisen elämän kaikkiin puoliin liittyvänä ominaisuutena monin tavoin haasteellinen kokonaisuus kansalaisraadien tai muun deliberatiivisen osallistumismuodon teemaksi. Avaamme myös turvallisuuteen (käsitteenä ja politiikkana) liittyviä kontingensseja ja paradokseja, jotta voimme analysoida ja arvioida deliberaation mahdollisuuksia ja kansalaisosallistumisen vaikuttavuutta Pirkka14-kansalaisraadien osalta.

DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA, KRIITTISET KANSALAIŠFOORUMIT JA TURVALLISUUDEN KONTEKSTI

Deliberatiivinen demokratia on noussut vahvaan, jopa vallitsevaan (Ercan & Dryzek 2015a), asemaan erilaisten demokratiateorioiden joukossa. Vaikka varsinaisen deliberatiivisen käänteen nähdään sijoittuvan 1990-luvun alkuun (Dryzek 2002), omaa ajatus deliberatiivisesta päätöksenteosta pitkän historian. Käsiteltäessä deliberatiivisen demokratian historiaa, ulotetaan sen juuret tyypillisesti antiikin Ateenan kansankokoukseen (esim. Gutmann & Thompson 2004; Fishkin 2009). Historioitsijat ovat kuitenkin spekuloineet deliberatiivisen päätöksenteon ulottuneen kauemmas historiassa; heimo- ja leirinuotiodemokratian muodossa jopa varhaisimpiin metsästäjä-keräilijä yhteiskuntiin (ks. Nabatchi & Leighninger 2015).

Elstub (2010) jakaa varsinaisen deliberatiivisen demokratiateorian kehittymisen kolmeen sukupolveen. Ensimmäisen sukupolven edustajat, erityisesti Habermas ja Rawls, määrittivät deliberatiivisen demokratian normatiiviset periaatteet. Toisessa sukupolvessa teoriaa muokattiin sopimaan paremmin yhteiskunnalliseen todellisuuteen. Kolmannessa sukupolvessa keskeiseksi haasteeksi muodostui deliberatiivisen demokratian institutionalisoiminen. Dryzek (2010) kirjoittaa puolestaan neljästä deliberatiivisesta käänteestä. Teorian perustan luomista seurasi institutionaalinen käänne eli fokuksen kiinnittyminen erityisesti deliberatiivisiin kansalaisfoorumeihin. Systeemisessä käänteessä huomio siirtyi vahvemmin deliberatiiviseen systeemiin kokonaisuutena. Seuraavassa käytäntöfokusoituneessa käänteessä keskeiseksi kysymykseksi muodostui se, kuinka deliberatiiv-

vinen demokratioteoria kyettäisiin kytkeään reaali maailman politiikkaan. Lopuksi empiirissä käänteessä painotukseksi muodostui kehittyneen teorian testaaminen systemaattisen empiirisen tutkimuksen kautta.

Mansbridge (2015) on peilannut deliberatiivisen demokratiateorian kehittymistä sen keskeisten standardien näkökulmasta. Hän tulkitsee deliberatiivisen demokratian klassisiksi ja sellaisinaan säilyneiksi standardeiksi keskinäisen kunnioituksen ja vallankäytön poissaolon. Näistä ensimmäinen tarkoittaa muiden ihmisarvon kunnioittamista, ilmeten deliberaatiossa esimerkiksi toisten näkemysten kuuntelemisena ja huomioimisena. Jälkimmäinen viittaa regulaatiiviseen ideaaliin – tavoiteltava, mutta käytännössä tavoittamaton ideaali – siitä, että pakkovalta, kuten uhkailu ja voimankäyttö, ei tulisi vaikuttaneeksi deliberaation kulkuun.

Mansbridgen (2015) kuvaamista muista klassisista standardeista erityisesti perustelujen rakentuminen ja konsensushakuisuus ovat kehittyneet Dryzeikin (2010) ja Elstubin (2010) kuvaamien käänteiden kautta. Bächtiger ym. (2010) jakavatkin deliberaation klassiseen tyyppin 1 deliberaation ja kehittyneempään tyyppin 2 deliberaation. Tyyppin 1 deliberaatiossa deliberatiivinen diskurssi nähdään hyvin kognitiiviseksi prosessiksi, jossa keskeistä on rationaalisuus, tyyneys ja tunteiden sivuuttaminen, tavoitteen ollessa konsensuksen saavuttaminen. Tyyppin 2 deliberaatio puolestaan hyväksyy monet erilaiset kommunikaation muodot, kuten tarinoiden kertomisen. Myös tunteiden käytöstä ja empatiasta tulee luontainen osa deliberaatiota (ks. Morrell 2010; Raisio, Valkama & Peltola 2014). Vaikka konsensus säilyisikin tavoitteena, hyväksytään tyyppin 2 deliberaatiossa suotuisana lopputuloksena myös esimerkiksi metakonsensus eli yhteisymmärrys käsitteillä olevan asian luonteesta, ei niinkään varsinaisesta lopputuloksesta (Niemeyer & Dryzek 2007).

Muiksi deliberaation klassisiksi standardeiksi Mansbridge (2015) määrittelee orientoitumisen yhteiseen hyvään, yhtäläiset vaikuttamismahdollisuudet sekä inklusiivisuuden, vilpittömyyden ja julkisuuden tavoitteet. Jokainen näistä on kehittynyt ajan myötä. Esimerkiksi julkisuuden tavoitteen hyväksytään nykyään riippuvan deliberaation kontekstista. Asian ollessa hyvin arkaluontoinen, voi laadukas deliberaatio edel-

lyttää perustellusti suljettuja ovia (ks. Pekonen 2011). Lisäksi uutena deliberaation standardina Mansbridge (2015) korostaa deliberaation episteemisiä tavoitteita; hyvän päätöksen aikaansaamiseksi deliberaation osallistujilla tulisi olla mahdollisuus saada käyttöönsä olennaista tietoa mahdollisimman laaja-alaisesti (ks. Fishkin 2009).

Deliberatiivisen demokratian (tuloillaan oleva) normatiivinen käänne

Edellä esitetyn kehityskulun rinnalla voidaan kuitenkin nähdä myös toisenlainen, vähemmälle huomiolle jäänyt polku. Esimerkiksi Elstub (2010) on varoittanut siitä, että deliberatiivisen demokratian tutkijoiden ja kehittäjien tavoite saada deliberatiivinen demokratia vastaamaan paremmin yhteiskunnalliseen todellisuuteen ja reaali maailman politiikkaan, on vaarassa johtaa deliberatiivisen demokratiateorian alkuperäisten tavoitteiden unohtamiseen. Ercan ja Dryzek (2015a) muistuttavatkin siitä, että pohjimmiltaan deliberatiivinen demokratia on normatiivinen teoria ja transformatiivinen projekti. Deliberatiivisen demokratia ei ole tällöin olemassa olevaa poliittista toimintaa selittävä ja kuvaileva teoria, vaan pikemminkin toivotavaa poliittista toimintaa määrittävä teoria. Kriittisenä teoriana deliberatiivisen demokratiateorian tavoitteena on muuttaa poliittisen toiminnan tapoja.

Böker ja Elstub (2015) ovat pohtineet tapoja säilyttää deliberatiivisen demokratiateorian yhteydet niin sen kriittis-normatiivisiin juuriin kuin myös sen reaali poliittisiin ulottuvuuksiin. He tarkastelevat erityisesti mini public -mallin mukaisia deliberatiivisia kansalaisfoorumeita. Näillä tarkoitetaan sellaisia osallistumismalleja, joissa tavoitteena on osallistujajoukon inklusiivisuus, laadukas deliberaatio sekä päätöksentekoon vaikuttaminen (esim. Ryan & Smith 2014). Vaikka nämä erilaiset kansalaisfoorumit, kuten kansalaisraadit, deliberatiiviset mielipidemittaukset ja konsensuskonferenssit (ks. Raisio & Vartiainen 2011), ovat auttaneet kehittämään deliberatiivista demokratiateoriaa, ovat ne samanaikaisesti tulleet ainakin jossakin määrin vaikuttaneeksi deliberatiivisen demokratian alkuperäisten ihanteiden sivuuttamiseen. Böker ja Elstub (2015) tuovat esille, kuinka monet

deliberatiiviset kansalaisfoorumit ovat todellisuudessa olleet eliitin ylhäältä alaspäin ajamia ja kuinka niitä on käytetty instrumentaalisesti ja strategisesti. Vaikka tarkoituksellisesti ja pääasiassa olleet hyvät, voidaan lopputulemaa pitää erityisesti emansipatorisesta näkökulmasta kyseenalaisena (ks. Johnson 2015).

Kriittisten kansalaisfoorumien (critical mini-publics) voidaan spekuloida muodostavan yhden merkittävän osan potentiaalisesti alkamassa olevasta deliberatiivisen demokratian normatiivisesta käänteestä. Böker ja Elstub (2015) määrittelevät kriittiset kansalaisfoorumit kolmesta näkökulmasta käsin. Ensimmäinen koskee kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kansalaisfoorumien suunnitteluun ja toteutukseen. Esimerkiksi Suomessa aiemmin toteutetuissa vammaisten henkilöiden kansalaisraadissa raatilaiset itse pääsivät valitsemaan tentattavat asiantuntijat (Raisio, Valkama & Peltola 2014). Vastaavasti nuorten kansalaisraadien agendan muodosti nuorista koostunut fokusryhmä (Raisio, Ollila & Vartiainen 2011). Alhaalta ylöspäin ohjautuvuutta voidaan edistää myös sillä, että aloitteen kansalaisfoorumien toteutukseen mahdollistetaan tulevan itse kansalaisilta. Toisena näkökulmana Böker ja Elstub (2015) korostavat vaikuttavuutta päätöksentekoon. Mitä vähäisempi on deliberatiivisen kansalaisfoorumien vaikutus, sitä vähäisempi vaikutus on myös mahdollisella esitetyllä kriitillä. Myös mitä avoimempi kansalaisfoorumien tuotos – esimerkiksi etukäteen laadittuun loppukyselyyn vastaaminen suhteessa avoimen julkilausuman kirjoittamiseen – sitä parempi mahdollisuus esittää kansalaislähtöisiä näkemyksiä. Vaikuttavuuden määrittely kuitenkin jakaa deliberatiivisen demokratian tutkijoita (ks. Mansbridge 2015). Minimivaatimukseksi nähdään usein se, että relevantit päättäjätahot antaisivat vähintäänkin punnitin julkisen vastineen kansalaisfoorumien tuotoksiin (Värttö, Raisio & Roivainen 2015).

Kolmas näkökulma korostaa edustavuutta. Mitä enemmän erilaisia näkökulmia on mukana, sitä pienempi mahdollisuus vääristymille ja marginaalinäkemyksen syrjäytymiselle. Esimerkiksi enklaavideliberaatiolla voidaan nähdä olevan tärkeä rooli marginaaliryhmien osallistumisen lisäämisessä ja voimaannuttamisessa sekä kriittisten näkökulmien esiintuomisessa

(Karpowitz, Raphael & Hammond 2009; Raisio 2013). Lopuksi Böker ja Elstub (2015) korostavat sitä, että deliberatiiviset kansalaisfoorumit on syytä ymmärtää laajemmin deliberatiivisen systeemin epätäydelliseksi osiksi, ajatuksen ollessa se, että systeemin eri osat täydentäisivät ja korjaisivat toisiaan, muodostaen näin vahvemman deliberatiivisen kokonaisuuden (ks. Mansbridge ym. 2012).

Deliberatiivisen demokratian laajentuminen uusille poliittisille areenoille

Vaikka deliberatiivisen demokratian toimintamallit ovat levinneet laajasti eri maihin ja eri politiikan- ja hallinnonaloille, edellä kuvatun normatiivisen projektin näkökulmasta keskeistä ei ole niinkään se, miltä kentiltä deliberaatiota löytyy vaan se, kuinka deliberaatio toimii kyseisillä kentillä, erityisesti sellaisilla missä se kohtaa antideliberatiivisia voimia ja käytänteitä (Ercan & Dryzek 2015b). Mielenkiintoinen ja vielä suhteellisen vähän pohdittu kysymys on, kuinka deliberaatio toimii turvallisuuden ja maanpuolustuksen toimikentillä, jotka ovat perinteisesti hyvin hierarkkisia ja suljettuja. Erityiseksi haasteeksi näillä toimikentillä muodostuu turvallistamisen politiikka, joka voi johtaa muun muassa poliittisten vaihtoehtojen sulkemiseen, päätöksenteon oligopoliin, deonttisten voimien syntymiseen sekä kansalaisdeliberaation rajoittamiseen (Balzacq, Léonard & Ruzicka 2015; Virta & Branders 2016).

Lee Jenni ym. (2015) ovat käsitelleet temaattikkaa laajan haastatteluaineiston kautta. Kansalaisosallistumisen kehittämisen haasteellisuus tulee eksplisiittisesti esille haastateltuina olleiden suhdetoiminnasta kokemusta omaavien Yhdysvaltain puolustusvoimien edustajien kommentissa. Haastatellut uskoivat, että kaksisuuntainen kansalaisosallistuminen olisi paras tapa rakentaa ja ylläpitää suhteita. Käytännössä he kuitenkin raportoivat itse käyttävänsä yksisuuntaista kommunikaatiota. Lisäksi aidon dialogin luomisen sijaan haastatellut käyttivät kansalaisosallistumisen menetelmiä pääasiassa informointikanavana sekä saamaan tukea olemassa oleville politiikkatoimille ja tehdyille päätöksille. Synä tähän oli uskomukset siitä, että kansalaisia ei todellisuudessa kiinnostaisi osallistua ja

että sotilas- ja siviilijohdon jatkuva vaihtuminen tekisi suhteiden rakentamisesta hankalaa. Lisäksi haastatellut olivat huolissaan operatiivisesta turvallisuudesta. Todellista kaksisuuntaista kommunikaatiota pidettiin pääpiirteissään epärealistisena tavoitteena maanpuolustuksen toimikentällä.

Yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi muodostuu tällöin se, mitkä olisivat sellaisia kysymyksiä turvallisuuden ja maanpuolustuksen teemoissa, jotka edellyttäisivät laaja-alaista kansalaisdeliberaatiota. Shane (2012) määrittelee kyberturvallisuuden kehittämisen – erityisesti policy-tasolla – yhdeksi tällaiseksi keskeiseksi kysymykseksi. Hän painottaa sitä, että kyberturvallisuus koskettaa kaikkia, eikä siihen liittyvää keskustelua saisi luovuttaa vain asiantuntijoille. Kyberturvallisuuden käsittely toki sisältää merkittäviä teknisiä valintoja, jotka edellyttävät erityistaitoja. Shane (2012) kuitenkin korostaa, että kyberturvallisuuden tematiikka sisältää myös laajasti erilaisia kilpailevia arvoja ja prioriteetteja, jolloin arvovalinnat korostuvat. Näissä taas ”tavallisilla kansalaisilla” on annettavaa. Kansalaisosallistumisen lisäämisen käytännön hyötyinä kansalaiset voivat esimerkiksi tuoda esille sellaisia politiikkatoimien vaikutuksia, joita ei suunnittelussa aiemmin ole tullut esille. Lisäksi deliberaation myötä olisi mahdollista haastaa asiantuntijatietoon liittyviä mahdollisia vinoumia.

Shanen (2012) näkemykset ovat yhteneviä monien deliberatiivisen demokratian tutkijoiden ja kehittäjien kanssa. Kirjallisuudessa painotetaan sitä, että deliberatiiviset toimintamallit ovat erityisen tarpeellisia silloin kun käsittely asia sisältää merkittäviä arvoristiriitoja, sen käsittely edellyttää niin teknistä kuin kokemuspohjaista tietoa ja kun käsittely asia on merkittävä ihmisten elämälle (esim. Yankelovich 1995; Solomon & Abelson 2012). Usein deliberatiivisen demokratia mahdollisuudet kytketäänkin wicked problem -tason ongelmiin (Hurlbert & Gupta 2015; Raisio & Vartiainen 2015). Myös Warren (1996) painottaa sitä, että silloin kun käsiteltävät asiat ovat hyvin kiistanalaisia ja merkittäviä, kansalaisten on syytä käyttää rajallisia resurssiaan osallistuakseen deliberaatioon. Vastaavasti jo vakiintuneet rutiininomaiset asiat jäisivät perinteisten auktoriteettien käsiteltäviksi.

TURVALLISUUDEN KONTINGENSSIT

Turvallisuus on käsitteenä jo itsessään kontingenti, relatiivinen ja kontekstisidonnainen. Strategioiden tavoitteena tai deliberaation teemana ilman tarkempia määreitä se on liian laaja, monimerkityksinen ja/tai sisällötön. Käsite on määriteltävissä ainoastaan tieteenalan, tutkimustradition, tutkimuskohteen ja eri lähestymistapojen pohjalta. Turvallisuuksia on monia ja ne voivat olla keskenään ristiriitaisia konnotaatioiltaan. Määritelmät ovat usein dikotomioita (kuten subjektiivinen/objektiivinen, ontologinen/materialistinen), toimijan tai kohteen mukaisia (mikä, minkä, kenen), vastakohtien kautta esitettyjä (uhka, riski, vaara, onnettomuus, katastrofi, turvattomuus) tai hallinnon ja politiikan funktionaalisia määritelmiä (sisäinen, ulkoinen, kansallinen, globaali). Turvallisuus voi olla myös arvo, perusoikeus, hyödyke, palvelu, sosiaalinen, poliittinen, taloudellinen, inhimillinen, yleinen, yksityinen jne. Lisäksi tulevat kaikki etuliite-turvallisuudet kuten kyber-, ympäristö-, työ-, energia-, liikenne-, elintarviketurvallisuus jne. (Virta 2011). Turvallisuus-sana suomen kielellä sisältää sekä englanninkielisten sanojen *safety* ja *security* konnotaatiot että ranskankielisen *securité*- ja saksankielisen *sicherheit*-sanan edellisten lisäksi sisältämän varmuuden (certainty):

”Security is the state of being secure, specifically freedom from fear, danger, risk, care, poverty or anxiety. Security also implies certainty. The roots of the term are in the Latin securitas/securus, derived from se (meaning without) cura (fear, anxiety, pains, worry). Safety is closely related to security. Safety also means freedom from danger or risk. However, it has additional connotations which have more to do with physical conditions, e.g. freedom from injury, the safety of the body and of property. In this context certainty refers to certainty of order, assurance and predictability.” (Virta 2013, 371).

Tässä artikkelissa turvallisuus määrittyy valtiokeskeisenä turvallisuutena kansalaisraadin toteuttajatahon ja teeman mukaan, mutta yksilötason subjektiivista turvallisuutta ei suljeta pois, koska kyse on myös kansalaisraatiin

osallistuneista ihmisistä omine turvallisuuspremissineen. Viranomaisten ja kansalaisraadin asiantuntijoiden julkituomana ylätason tavoitteena oli turvallisuus, mutta heidän esityksissään korostuivat varautuminen ja resilienssi. Vaikka varautuminen ja resilienssi voidaan nähdä keinoina turvallisuuden lisäämiseen, niiden pääasiallinen merkitys on kuitenkin ensisijassa kontingenssien (uhat, riskit, ennakoimattomat vaarat) kesyttäminen ja toipumiskyvyn vahvistaminen (ks. esim. Juntunen 2014; Virtä & Branders 2016).

Artikkelissaan *Legitimate Security? Understanding the contingencies of security and deliberation* (2016) Virtä ja Branders tarkastelevat demokraattisen turvallisuuden politiikan rajoitteita ja reunaehtoja. He päätyvät tarkastelussaan siihen, että tärkein kriteeri legitimitetille on, että demokraattiset prosessit ovat aidosti poliittisia ja sallivat aidon poliittisen keskustelun sen sijaan, että tavoitteena on turvallisuuspolitiikan legitimointi, kansalaisten kouluttaminen ja kapasiteetin tai resilienssin vahvistaminen. Turvallisuuden ja deliberaation keskinäissuhteen perustavanlaatuisen dilemma johtuu siitä, että politiikka ja poliittinen ovat kontingenteja eli niitä luonnehtii epävarmuus, ennakoimattomuus, yllätyksellisyys, vaihtoehtoisuus (ks. Aradau 2014), ja turvallisuuden päämäärä on kontingenssien kesyttäminen.

Turvallisuuden kontingenssit liittyvät myös valtion kaksoisrooliin ja siihen, että valtion perustehtäviin (turvallisuustehtäviin) liittyvät elementit ovat mm. salaisuus, luottamuksellisuus, poikkeustila tai -olo, yksinoikeus legitiimin pakkovallan käyttöön (kansalaisten elämä ja kuolema) ja tiettyihin asioihin liittyvän päätöksenteon luonne (erityisesti kansalliseen turvallisuuteen ja terrorismin torjuntaan). Kansalaiset ovat luovuttaneet valtiolle tämän vallan, jotta valtio suojelee kansalaisia. Näitä valtion valtaan liittyviä asioita on haastava tuoda deliberaation piiriin. Poliittisen toiminnan, aktivismin ja kansalaisosallistumisen rooli tässä kontekstissa on valtion näkökulmasta viime kädessä ennakoimaton riski; väkivalta, anarkia ja vallankumous ovat poliittisen toiminnan viimekätinen keino (Virtä & Branders 2016). Turvallisuuden ns. poliittinen paradoksi koskee sitä, että uhan, riskin tai vaaran (johon on varauduttava ja joka on pyrittävä ennakoimaan ja torjumaan) muodostaa

aina ”toinen” (ihminen, valtio, vihollinen), jolloin täysin puolueeton ja kaikkia turvallisuusintressejä palveleva toiminta on mahdotonta (Berki 1986).

Onko kansalaisraati tai muu deliberatiivinen kansalaisosallistumisen malli sitten lähtökohdaisesti tuomittu epäonnistumaan turvallisuutta koskeissa asioissa? Voiko valtio ja sen turvallisuusviranomaiset sallia vain sen omaa politiikkaa ja käytäntöjä legitimoivaa deliberaatiota? Tarkastelemme seuraavaksi empiirisen aineiston valossa deliberaation toteutumista ja mahdollisuuksia viranomaislähtöisen turvallisuuden kontekstissa.

AINEISTO JA MENETELMÄT

Tässä artikkelissa analyysin kohteena oleva Pirkka14-kansalaisraati luo mahdollisuuden tarkastella syvemmin deliberatiivisen demokratian kriittis-normatiivisen ”särmän” säilymistä toimittaessa turvallisuuden toimikentällä. Kyseinen kansalaisraati toteutettiin osana Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston laajaa Pirkka14-valmiusharjoitusta. Harjoituksen kuvitteellisena taustatilanteena oli kiristynyt kansainvälinen tilanne ja siitä aiheutuvat tietoverkkohyökkäykset seurannaisvaikutuksineen. Harjoituksen tavoitteena oli tunnistaa eri toimijoiden kannalta kriittiset toimintatavat ja järjestelmät sekä niiden haavoittuvuus. Harjoituksella pyrittiin myös kehittämään tietoverkkouhkiin sekä päivittäistavara- ja energiahuollon häiriöihin liittyvää varautumista. Ensimmäistä kertaa valmiusharjoitukseen otettiin mukaan myös kansalaisnäkökulma. Kansalaisraadin järjestivät LSSAVI yhdessä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön, Vaasan ja Tampereen yliopistojen sekä puolustusvoimien kanssa. Pyrkimyksenä oli kartoittaa punnittu kansalaismielipide yhteiskunnallisen turvallisuuden kysymyksistä.

Kansalaisraati oli valmiusharjoituksen tavoin maakunnallinen ja siihen ilmoittautuminen oli mahdollista Pirkanmaan kuntien asukkaille. Kansalaisraatia markkinoitiin sanomalehdessä, sosiaalisessa mediassa sekä verkostojen kautta. Vaikka markkinointi oli vähäistä eikä osallistumisesta maksettu muuta korvausta kuin matkakulut, ilmoittautui kansalaisraatiin kuitenkin 25 henkilöä. Raatiin valittiin 16 henkilöä siten, että kokoonpanosta tuli mahdollisimman hetero-

Taulukko 1. Pirkka14-kansalaisraadın kokoonpano.

	Osallistujamäärä	Prosenttiosuus
Sukupuoli		
Nainen	8	50 %
Mies	8	50 %
Ikä		
<20	1	6 %
20–34	1	6 %
35–49	7	44 %
50–64	5	31 %
65+	2	13 %
Asema		
Opiskelija	1	6 %
Yrittäjä	3	19 %
Ylempi toimihenkilö	3	19 %
Alempi toimihenkilö	3	19 %
Työntekijä	3	19 %
Eläkeläinen	2	13 %
Työtön	1	6 %
Asuinpaikkakunta		
Tampere	10	63 %
Muu	6	38 %

geeninen. Taulukossa 1 kuvatusta kokoonpanosta käy ilmi, että osallistujajoukossa alle 35-vuotiaat olivat selvästi aliedustettuina, samoin kuin myös Tampereen ulkopuolella asuvat. Ottaen huomioon marginaaliryhmien osallistuminen tärkeys, on tärkeää huomioida se, että mukana oli myös kaksi näkövammaista henkilöä.

Kansalaisraati toteutettiin samanaikaisesti valmiusharjoituksen kanssa, kolmen päivän aikana (7.-9.10.2014, klo 15.30-20.30), jolloin yhteisten keskusteluiden ja asiantuntijakuulemisten lisäksi raatilaiset tutustuivat poikkeuksellisesti myös kentällä lavastettuun häiriötilanteeseen. Häiriötilanteessa räjähdelaatissa ollut Puolustusvoimien kuljetusajoneuvo oli alkanut savuta ja viranomaiset sekä paikallisjoukot harjoittelivat tilanteeseen liittyvää yhteistoimintaa. Kansalaisraadın viimeisenä päivänä raatilaiset tiivistivät raatipäivien keskustelut kaikkien hyväksymäksi julkilausumaksi. Julkilausuma esitettiin erillisessä mediatilaisuudessa. Vaikutavuutta pyrittiin edistämään pyytämällä relevantteilla tahoilta viralliset vastineet kansalaisraadın esittämiin toimenpide-ehdotuksiin.

Tämän artikkelin keskeisen aineiston muodostavat raatilaisten haastattelut sekä eri tahoilta saadut viralliset vastineet. Kaikki kansalaisraadın osallistujat haastateltiin puhelimitse kansalaisraadın päättymisen jälkeen. Pisin haastattelu kesti 70 minuuttia ja lyhin 25 minuuttia. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litterointiin. Yhteensä haastatteluaineistoa muodostui 126 sivua (Times New Roman, fonttikoko 12, rivi-väli 1,5). Vastineita kansalaisraadın julkilausumaan saatiin yhteensä 9 kappaletta. Näiden pituus vaihteli yhdestä sivusta kolmeentoista sivuun. Lisäksi artikkelin kirjoittajat seurasivat eri rooleissa kansalaisraatiprosessin suunnittelua ja toteutusta, jolloin analyysissa mahdollistuu myös monipuolisen havainnointiaineiston hyödyntäminen. Kokonaisaineisto analysoidaan sisällönanalyysin kautta teoriaohjaavasti, erityisesti suhteessa Bökerin ja Elstubin (2015) määrittelemän kriittisen kansalaisfoorumın periaatteisiin; mahdollisuuksiin vaikuttaa kansalaisraadın suunnitteluun ja toteutukseen, vaikuttavuuteen, edustavuuteen sekä kytkeytymiseen deliberatiiviseen systeemiin.

TULOKSET

Tavoitteena vaikuttaminen suunnitteluun ja toteutukseen

Pirkka14-kansalaisraadın suunnittelu toteutettiin ensisijaisesti viranomaislähtöisesti ja toissijaisesti tutkimuslähtöisesti. Kansalaisraadın toteutus oli tällöin kytketty jo lähtökohtaisesti vahvasti Pirkka14-valmiusharjoituksen tematiikkaan. Harjoituksen lähtökohtana toiminut fiktiivisen uutislähetksen muodossa esitetty tilannekuvaus oli sama kaikille harjoituksen osallistujille, myös kansalaisraatiin osallistuneille. Kansalaisraatiin osallistuneilla, tai Pirkanmaan asukkailla laajemmin, ei ollut mahdollisuuksia vaikuttaa kansalaisraadın agendaan, sen rakenteeseen, tavoitellun vaikuttavuuden määrittelyyn tai kutsuttuihin asiantuntija-alustuksiin.

Raatiilaisten näkemyksissä edellä esitettyjen vaikuttamismahdollisuuksien puute ei kuitenkaan noussut esiin erityisenä ongelmana. Tätä selittänee kansalaisraadissa käsitellyn teeman laajuus ja tehtäväksiannon laveus. Vaikka laajempi keskusteluvitekehys oli etukäteen määritelty, raatiilaiset kokivat sen sisällä päässeensä pohtimaan asioita omista lähtökohdistaan käsin: ”Ja se nyt tietysti oli hyvä, että ne oli meiltä tulevia. Ettei tullut sellaista niin kun, että joku antaa jonkun jutun, jota pitää miettiä. Että se lähti niin kun meistä, että se oli hyvä. Ehkä siinä korostuu ne asiat mistä me ollaan huolissaan.” (R16) Avoimuus määriteltiin tällöin ikään kuin mahdollisuudeksi toimia laajemman teeman sisällä, kuitenkin kyseenalaistamatta esitettyä tilannekuvausta. Kuten yksi raatiilaisista asian ilmaisi, ”...meille on nyt annettu tauluun raamit ja maalataan nyt se kuva siihen. Näin se oli avointa.” (R1)

Osallistujat pitivät siis pääosin myönteisenä sitä, että keskusteluissa ei fokusoiduttu liikaa tilannekuvassa vahvasti korostuneeseen kyberturvallisuuteen, vaan sallittiin myös laajempi tilannekuvaan liittyvä keskustelu: ”...onneksi se ei sitten ollut niin fokusoitunut sillä lailla, että siinä oli sitä liikkumavaraa ja sitä raamia, että [kyberturvallisuus] on vähän laajempikin käsite.” (R13) Tätä laaja-alaisuutta kuitenkin myös kritisoitiin. Esimerkiksi yksi raatiilaisista koki tilannekuvassa esitetyn kriisitilanteen jo niin lähellä olevaksi, että ei nähnyt tilaa liian laajalle menevään poh-

dintaan, viitaten erityisesti nuorten syrjäytymisestä käytyyn keskusteluun: ”...mutta tässä kun puhutaan kriiseistä ja muista niin ainakin minä mielsin asian sillain, että alkaa tilanne olemaan vähän niin kun jo päällä. Eli siinä ei voi lähteä miettimään, että mitäs meidän nuorisolle nyt kuuluu ja millaisia ohjelmia.” (R2)

Vaikka raatiilaiset eivät eksplisiittisesti toivoneet, että heillä olisi tullut olla mahdollisuus vaikuttaa asiantuntija-alustajien kokoonpanoon, toi osa raatiilaisista kuitenkin esille alustusten sisällön keskusteluja ohjaavan vaikutuksen. Alustajina oli yksi aluehallintoviraston edustaja sekä kaksi puolustusvoimien edustajaa. Tämän nähtiin johtaneen siihen, että ”...se asioiden käsittelyhän niin sehän nyt kyllä aikatavalla painotui sinne oikeastaan maapuolustuksen osuuteen kokonaisturvallisuudesta. Tietysti riippuen siitä, että läsnä oli tietysti sen alan asiantuntijoita siellä kokoajan.” (R9) Toisaalta raatiilaiset toivat esille myös ajankäytölliset haasteet. Jos alustaja ja eri tulokulmia teemaan olisi lisätty, olisi vastavasti myös raatipäiviä tullut lisätä. Lisäksi yksi raatiilainen näki alustajien lisäämiseen liittyväksi vaaraksi keskustelujen värityksen liiasta asiantuntijatiedosta: ”...se keskustelu mitä se ryhmä siinä kävi, niin se ei tavallaan päässyt kontaminoitumaan siitä viranomaistiedosta. Et se oli hyvin rehellistä ja avointa se keskustelu.” (R7)

Osallistujat pitivät turvallisuuteen liittyvän keskustelun avaamista kansalaisille ylipäätään positiivisena kehityskulkuna. Näkemyksissä tulee esille se, että välttämättä kaikkia asioita ei ole syytä operatiivisen turvallisuuden vuoksi avata laajemmalle yleisölle, mutta muutoin kansalaisosallistumisen lisääminen nähtiin luontaiseksi kehityskulukuksi myös turvallisuuden tematiikassa:

”...kyllähän se nyt sitä demokratiaa tuo lähemmäs sitä kansalaista, kun sitä mukaan otetaan kehittämään ja kuullaan näkökantoja ja muuta.” (R9)

”...tää niinku yhteiskunta on tekijöidensä summa, niin siinä mielessä se dialogi niinku pitäis olla kakssuuntaista jossain merkityksessä.” (R14)

”No onhan se ensiarvoisen tärkeätä. Kuitenkin ikään kuin se kokemustieto, niistä arjen haastavista tilanteista kuten vaikka Nokian vesikriisi, niin kuitenkin se tieto tulee sieltä, jotka siitä joutuu kärsimään.” (R16)

Tavoitteena vaikuttaminen poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon

Kansalaisraadilla tavoiteltavaa vaikuttavuutta pohdittiin etukäteen kansalaisraadin suunnittelusta vastanneessa aluehallinnon viranomaisista ja tutkijoista koostuneessa työryhmässä. Tavoitelluksi vaikuttavuudeksi määriteltiin kaksisuuntaisen vuoropuhelun saavuttaminen kansalaisraadin ja viranomaistahojen välille. Käytännössä tämä tarkoitti virallisten vastineiden pyytämistä kansalaisraadin julkilausumaan siten, että vastineet toimisivat jatkumona kansalaisraadissa käydylle deliberaatiolle. Vastineiden kirjoittajat ottaisivat tällöin aidosti kantaa julkilausuman ehdotuksiin ja perustelisivat omat kantansa.

Kansalaisraadin julkilausuma laadittiin fasilitaattoreiden avustuksella avoimessa osallistujalähtöisessä prosessissa. Fasilitaattorit kirjäsivät julkilausuman sisällön raatilaisten näkemysten mukaisesti luokkahuoneen yhteiselle näytölle ja pyrkivät varmistamaan, että kaikki osallistujat voisivat vielä ottaa halutessaan kantaa julkilausuman esityksiin. Julkilausumaan tuli kirjatuksi yhteensä kaksikymmentä esitystä yhteiskunnallisen turvallisuuden kehittämiseksi. Prosessin avoimuutta kuvaa se, että vaikkakin suurin osa ehdotuksista kytkeytyi vahvasti valmiusharjoituksen pääfokukseen – esimerkiksi ehdotukset viranomaisviestinnän kehittämisestä ja omatoimisen varautumisen parantumisesta – nostivat osallistujat esille myös muita tärkeiksi koemiaan teemoja kuten esimerkiksi puuttumisen nuorten syrjäytymiseen ja avoimen keskustelun lisäämisen NATO-kysymyksestä.

Kansalaisraadin julkilausumaan pyydettiin virallinen vastine 29 julkilausuman etenemisen kannalta relevantilta taholta. Näitä olivat kunnallisten toimijoiden tasolla erityisesti raatilaisten kotikunnat, alueellisten toimijoiden tasolla esimerkiksi maakuntaliitto ja sotilaslääni sekä valtakunnallisella tasolla Rikoksantorjuntaneuvosto ja Suomen Punainen Risti. Julkilausumaan saatiin yhteensä 9 vastinetta. Jos saapuneita vastineita arvioidaan suhteessa vastineille asetettuun tavoitteisiin, on niistä löydettävissä merkittäviä eroavaisuuksia. Vastineet voidaan jakaa kolmeen luokkaan.

Ensimmäinen luokka pitää sisällään suppeaksi jääneet vastineet (2kpl). Esimerkiksi

kunnallisen toimijan lyhyessä vastineessa listataan mihin kansalaisraadin näkemyksiin kunnassa yhdytään, muttei millään tavoin perustella miksi juuri kyseiset näkemykset oli valittu, miksi ei muita ja mitä kunta itse voisi tehdä asioiden edistämiseksi. Toinen luokka sisältää vastineet, joissa julkilausuman ehdotuksia on puntaroitu valikoidusti eli vastineen kirjoittaja on ottanut kantaa vain suoraan omalle toimialueelleen kuuluviiin esityksiin (3kpl). Kolmas luokka sisältää laajat vastineet (4kpl). Esimerkkinä tällaisesta on aluehallintoviranomaisen laaja vastine, jossa otetaan kantaa julkilausumaan kokonaisuutena. Vastineen laatijat kertovat selkokielellä oman näkemyksensä julkilausuman ehdotuksiin ja kuvailevat kuinka itse toimivat tai pyrkivät tulevaisuudessa toimimaan asioiden edistämiseksi. Kyseisen vastineen laatimistavan voi tulkita olleen jatkoa kansalaisraadin deliberaatioille; sen sijaan, että eri hallinnonalat olisivat tehneet erilliset vastineet, koottiin aluehallintoviranomaisessa eri vastuualueiden ihmiset (11kpl) yhteiseen pohdintaan. Erityisesti jälkimmäisen luokan vastineiden voidaan nähdä vastanneen raatilaisten toiveisiin siitä, että viranomaiset antaisivat huolella laaditut vastineet:

”Jos ajatus oli se, että tätä lähdettiin tekemäänkin viranomaisten toivomuksesta, että haetaan kansalaisten piiristä sitä tietoa mitä siellä ajatellaan, niin kyllä sitä toivois sitä myös siellä viranomaispuolella sitten, että sitä vastaavanlaisella hartaudella luettais[...] siten nimenomaan niin, että näitä vastineita annetaan nimenomaan siihen asiaan mitä siinä esitettiin, ettei saa mitään sellaisia vastineita, että yleisesti ottaen ollaan kovin tyytyväisiä.” (R9)

”...ja tottakai vastauksia siihen, että jos tämä möinen ei onnistu, niin miksi ei.” (R13)

Kukaan raatilaista ei esittänyt kansalaisraadille kokonaisuudessaan suoran demokratian mandaattia: *”En mä nyt sano, et tää kansalaisraati niin asiantunteva oli tässä asiassa, että tätä pitäis ajaa ihan pakolla läpi. Et en sitä ihan niin jyrkästi veisi eteenpäin.” (R3)* Raatilaisten kommentissa esiintyi pikemminkin maltillisia toiveita toteuttamiskelpoisimpien ehdotusten päättymisestä muualle kuin pöytälaatikkoon sekä erityisesti julkilausuman toimimisesta ajatusten

herättäjänä laadittaessa esimerkiksi erilaisia turvallisuus- ja varautumissuunnitelmia. Muutamat viranomaiset toivatkin vastineissaan esille pyrkimyksensä pitää kansalaisraadin esittämiä näkemyksiä mukana tulevassa ohjelma- ja strategiatason työskentelyssään. Lisäksi puolustusvoimien edustajien ja siviiliviranomaisten läsnäololla ja innostuneella asenteella näytti olleen vaikutusta raatilaisten odotuksiin vaikutavuudesta:

”...varsinkin kun tässä oli jo harjoituksen allekirjoittaneena niin monia isoja tahoja ja siten siellä ensimmäisenä iltana olivat paikalla. Niin kyllä se jo antaa heidän osaltaan sellaisen viestin, että he haluaa myös kuulla myöhemminkin ja antaa vastauksia.” (R13)

”...toi [yksi alustajista] oli kauhean innostunut siitä, niin mä ajattelin, että siellä se saattaa edetäkin ja saattaa olla jotain arvoa ja että se saattaa aiheuttaa jotain sellaista, että se tuottaa jotain ajatuksia ja ideoita siihen mitä heillä on varmasti meneillään.” (R12)

Raatilaiset toivoivat, että heidät pidettäisiin tietoisina julkilausuman etenemisestä. Heidä tiedotettiin esimerkiksi saapuneista vastineista sekä julkaistuista uutisartikkeleista sähköpostitse. Muutama raatilainen toi myös esille toiveen jatkotapaamisesta: *”...etenkin sitten kun on saatu vähän palautetta sen julkilausuman kohtelusta ja käsittelystä tuolla eri tahoilla, niin varsinkin siinä mielessä vois olla ihan hyväkin istua yhteisen pöydän ääreen.” (R10)* Tämän johdosta noin vuosi Pirkka14-kansalaisraadin jälkeen raatilaiset kutsuttiin kansalaisraadin järjestäjien toimesta uudelleen kokoon yhden illan ajaksi. Heille kerrottiin vuositapaamisessa tarkemmin julkilausuman etenemisestä, jonka jälkeen käytiin vapaamuotoisia yhteisiä keskusteluja ajankohtaisista turvallisuuteen liittyvistä yhteiskunnallisista teemoista.

Raatilaisten kommentteissa esiintyy myös viitteitä itse raatiprosessiin osallistumisen kautta syntyneestä arvosta. Raatilaiset esimerkiksi toivat esille tiedon lisääntymistä ja ymmärryksen kasvua: *”Niin kyllä siinä tuli semmoista uutta tietoa ja justiin tällainen, että puolustusvoimat ei oo vaan joukko joitakin yksiköitä pitkin poikin Suomea piikkilanka-aitojensa takana.” (R13)*

”Että kyllä ne keskustelut ainakin itselle oli sillai hyödyllisiä. Että esimerkiksi se vammaisnäkökulma mikä meidän ryhmässä tuli, niin en osannut ajatella asioita samalla lailla. Niin kun aikasemmin [sanoin], että nyt aukes silmät.” (R16) Kommenteista oli myös löydettävissä viittauksia voimaantumiseen: *”Täytyy sanoa, että harvoin olen itseäni kokenut niin tarpeelliseksi kuin nyt siellä. Tää voi olla vähän hassu lause, mutta kyllä se pistää ponnistaan”. (R1)* Osallistumisella oli lisäksi jossakin määrin myönteistä vaikutusta osallistujien turvallisuuden tunteeseen, johtuen esimerkiksi varautumisesta saadusta yksityiskohtaisemmasta tiedosta.

Kansalaisraadin vaikuttavuutta voidaan tulkita myös suhteessa siihen, kuinka se sai aikaiseksi keskustelua kansalaisraadin ulkopuolella, toisin sanoen, kuinka kansalaisraati kytkettyi laajempaan deliberatiiviseen systeemiin. Tätä voidaan arvioida esimerkiksi suhteessa mediaan. Kansalaisraadin julkilausumasta pidettiin erillinen tiedotustilaisuus kansalaisraatia seuraavana päivänä. Tilaisuudessa kansalaisraadin osallistajat kertoivat tilaisuuteen saapuneelle median edustajalle julkilausuman sisällöstä ja myös vastasivat toimittajan kysymyksiin. Julkilausumasta tehtiin myös virallinen mediatiedote. Kansalaisraadista kirjoitettiin suhteellisen laajoja artikkeleita, esimerkiksi sanomalehdessä, kaupunkilehdessä ja muutamissa ammattilehdissä. Kirjoittajat päätyivät kuitenkin lähes yksinomaan vain kuvailemaan kansalaisraadin julkilausuman sisältöä, jolloin julkaistujen kirjoitusten täydentävä tai korjaava/kritisoiva rooli, deliberatiivisen systeemin ideaalin mukaisesti, jäi vähäiseksi. Kirjoitukset toimivat tällöin pikemmin vain linkkinä kansalaisraadin ja laajemman kansalaisyhteiskunnan välillä.

Tavoitteena näkemysten moninaisuus

Kansalaisraatiin tavoiteltiin mahdollisimman heterogeenistä osallistujajoukkoa. Aineistoluussa esitetyn mukaisesti esimerkiksi nuoret ja pienempien kuntien asukkaat jäivät kansalaisraadin kokoonpanossa kuitenkin aliedustetuiksi, lisäten riskiä vääristymille ja marginaalinäkemyksen syrjäytymiselle. Myös raatilaiset toivat omissa kommentteissaan esille edustavuuteen

liittyvää problematiikkaa. Raatilaista kolme koki, että paremmin edustavuuden tavoitteensa onnistunut kansalaisraati olisi tullut tuottaneeksi erilaista näkemystä. Nyt kansalaisraadin näkemyksissä tuli heidän mielestään korostuneeksi kohtuullisen hyvistä taustoista tulevien ihmisten näkökulmat. Myös maahanmuuttajataustaisten raatilaisten poissaolo nostettiin esille: *”...jos olis oikeasti joku huonosti toimeentuleva tai pitkäaikaistyötön tai justiin joku maahanmuuttaja, jota kaikki katsoo ensiks kieroon [...] Tuleehan silloin ihan erilainen näkökulma.”* (R12) Toisaalta raatilaisten näkemyksissä näkyi myös viitteitä siitä, että tietynlaisia henkilöitä ei edes haluttaisi mukaan kansalaisraatiin: *”Tietysti sopii toivoa, että sinne tulee sitten ihan sivistyneit kansalaisia, eikä ketää hurmahenkeä huutamaan.”* (R6) Kansalaisraadin voi kuitenkin nähdä onnistuneen näkemysten moninaisuuden tavoittelussa siinä suhteessa, että mukaan saatiin myös osallistujia, jotka suhtautuivat kansalaisraadin teemaan varauksella:

”Kyllä se muuttui sillä tavalla, että varmasti kiinnittää huomiota enemmän, ja siihen että se ei ole mitään militaristista tai armeijahommaa. Jos mä nyt sanon nopeesti, että oli Pirkka-harjoitus asevoimien kanssa, niin joku voi aatella, et mikä militaristi sinustakin on tullut. Että se kapeutuu niin paljon äkkiä, että nyt tässä on paljon laajempi perspektiivi. Eikä se koske vaan tämmöistä maanpuolustuksellista, jossa olis tämmöinen militaristinen sävy.” (R5)

”Kun sitä mietin, että kun olen vakaumusellinen pasifisti niin, että mä olin vähän niin kuin sillai kiusallani ilmoittauduin. Niin kun mä olisin vähän niin kun mietin, että saanko mä osallistua tähän. Tieks sä, mä koin tän vähän niin, että nyt meen oman genreni ulkopuolelle. Että saankohan mä mennä tonne mukaan. [...] että tosiaan tuli sellainen tunne, että mun nyt tänne kuuluukin tulla, vaikka alkuun vähän arvelutti.” (R12)

Raatilaiset kommentoivat myös keskusteludynamiikkaa ja sen vaikutusta näkemysten moninaisuuteen. He toivat esille sen, että verrattuna esimerkiksi sosiaalisen median keskusteluihin tai äänestämiseen, olivat kansalaisraadin keskus-

telut puntaroivampia ja vuorovaikutteisempia: *”Vaun tässä jouduttiin niinkun punnertaan ihan, täytyy sanoa [...] ettei kukaan raatilaisten heittänyt ihan sitä mitä sattui oleen. Vaun kyllä siinä punnittiin.”* (R1) *”...siis on monta sellaista porukkaa ollut, jossa on jättänyt sanomatta sen ilmapiirin takia, mutta täällä se oli päinvastoin.”* (R5) Lisäksi kaksi raatilaista toi eksplisiittisesti esille keskusteludynamiikan muutoksen kansalaisten ja viranomaisten välillä:

”Mun mielestä se oli huomionarvoista, että nyt meni puheenvuorot niin päin että kansalaiset puhui pitkään ja viranomaiset lyhyesti. Että jos menee vaikka johonkin poliisin tiedotustilaisuuteen tai muuhun, asiasta x. Ihan saman mikä. Niin kyllähän se enemmän se viranomainen puhuu kuin kansalainen. Tai esittää kysymyksiä. Että mun mielestä suhde oli nyt oikeinpäin.” (R16)

”Että se oli luotu niin ystävälliseksi, että täytyy sanoa kenraalista lähtien, joita mä sain oikein kuulla. Niin nehan oli melkein niin kun ihan tavallisia, että ei siinä ollut hierarkiaa eikä mitään tämmöistä, että nyt ollaan ihan hiljaa eikä sanota mitään” (R1)

Kolmen alustajan lisäksi kansalaisraadissa oli sen pilottiluonteena mukana myös viisi havainnoijaa. Raatilaiset kokivat havainnoitsijat pääosin myönteisesti, eivätkä nähneet heillä olleen vaikutusta näkemysten ilmaisemiseen. Myönteiseksi koettiin erityisesti mahdollisuus kysyä kysymyksiä myös havainnoitsijoilta: *”...se oli sinällään positiivista kun ne havainnoitsijat oli kuitenkin sitten sen alan asiantuntijoita ja heihin pystyttiin tietyissä asioissa tukeutumaan ja kysymään jotain detalleja.”* (R9) Useat raatilaiset kuitenkin spekuloiivat sitä, että vaikka he eivät itse antaneet havainnoitsijoiden vaikuttavaa sanomisiinsa, saattoi havainnoitsijoiden mukanaololla olla vaikutusta toisiin osallistujiin. Ainoastaan yksi raatilaisten toi kuitenkin vahvemmin esille sen mahdollisuuden, että ulkopuoliset havainnoivat suoranaisesti ohjaisivat osallistujien näkemyksiä: *”Niin kyllä mä vaisto-maisesti jos joku tommoinen kenraali perustellusti sanoo jotain, niin kyllä mä sieltä otan ehkä alitajuntaankin jotain kommentteja. Se voi ohjata mielipiteitä kyllä.”* (R2)

JOHTOPÄÄTÖKSET

Toteuttiko Pirkka14-kansalaisraati deliberatiivisen demokratian periaatteita ja kansalaislähtöistä politiikkaa turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä? Haimme vastauksia erityisesti haastatteluaineistosta ja vastaanotetuista vastineista. Analyysin perusteella kansalaisraadin voidaan todeta vastanneen sille *käytännönsä* asetettuihin vaatimuksiin. Kansalaisraadin kautta kartoitettiin punnittu kansalaismielipide yhteiskunnallisen turvallisuuden kysymyksistä. Lisäksi kansalaisraati saavutti vaikuttavuuden osalta tavoitellun kaksisuuntaisen vuoropuhelun kansalaisraadin ja (tiettyjen) viranomaisten välillä. Tarkempi tarkastelu kuitenkin osoittaa kansalaisraadin jääneen puutteelliseksi suhteessa Bökerin ja Elstubin (2015) määrittelemän kriittisen kansalaisfoorumin toimintaperiaatteisiin.

Pirkka14-kansalaisraadin kriittistä ja transformatiivista potentiaalia vähensi ensinnäkin se, että kansalaisraadin tehtäväksianto, rakenne ja alustajat määriteltiin – viranomaisten ja tutkijoiden kesken – ylhäältä alaspäin. Raatilaiset tai muut alueen asukkaat eivät päässeet tällöin vaikuttamaan kansalaisraadin lähtökohtiin, vaan ne tulivat annettuna. Vaikka raatilaiset saivatkin päättää keskusteluteemoista määritellyn laajemman teeman sisällä, oli keskustelu kuitenkin lähtökohtaisesti rajattu valmiusharjoituksen tematiikkaan. Kansalaisraatitoimintaa onkin syytä kehittää jatkossa kansalaislähtöisemmäksi ottamalla kohdeväestöä mukaan jo kansalaisraadin suunnitteluvaiheessa, esimerkiksi ohjausryhmän jäseniksi. Ideaalisti tämä lisäisi kansalaisraatiprosessin läpinäkyvyyttä ja vähentäisi ylhäältäpäin ohjautuvuutta.

Turvallisuuden kontingenssit eivät ilmenneet kovinkaan vahvasti prosessin kuluessa eivätkä keskusteluissa. Kontingenssien kesyttämisyritelmä näkyi siinä, että varautuminen ja resilienssi korostuivat viranomaisten esityksissä ja puheessa yleisen ja väljän ”turvallisuuden” sijaan. Varautuminen ja resilienssi sisältävät implisiittisen oletuksen olemassaolevan tilan(teen), status quo’n, puolustamisesta ja siihen palaamisesta (tai ennalleen toipumisesta). Ne eivät käsitteinä mahdollista muutoksen, vaihtoehtojen, vastarinnan tai kyseenalaistamisen diskurssia, joten ne ovat jo lähtökohtaisesti vallitsevaa politiikkaa

ja käytäntöjä legitimoivia. Turvallisuuden poliittisoidumiselle ja aidolle poliittiselle deliberaatiolle ei helposti avaudu tilaa, koska politiikka ja poliittinen ovat turvallisuuden merkittäviä kontingensseja itsessään. Muista kontingensseista esimerkiksi ”toinen” ja uhka eivät tulleet – nuorten syrjäytymiskeskustelua lukuun ottamatta – esiin keskusteluissa siten, että vastakkainasetteluja olisi syntynyt. Tämä kertoo siitä, että kyberuhka ja vieras valtio ”toisena” ovat hyviä vihollisia osallistujien näkökulmasta, koska ei tarvitse määritellä uhkaa tai toista ”from within” omasta keskuudesta, oman yhteisön tai yhteiskunnan sisältä. Turvallisuuden kontingensseista myöskään salaisuus ei osoittautunut keskustelua rajaavaksi, vaan se oli tavallaan lähtökohtaisesti suljettu pois diskurssista. Kansallisen turvallisuuden kysymysten mystifointi salaisuuden verhon taakse helposti tukahduttaa keskustelun mahdollisuudet. Kansalaisraatien fasilitointia olisikin jatkossa syytä kehittää siten, että turvallisuuden kontingenssit mahdollisuuksia, vaihtoehtoja, innovaatioita ja uusia ajatuksia tuottavina tulisivat paremmin esille. Vahvemman fasilitoinnin – esimerkiksi *dynamic updating* -tyylinen fasilitointi – kautta on mahdollista saada erilaiset näkemykset ja erimielisyydet paremmin esille (ks. Karpowich & Mansbridge 2005; Dillard 2013). Tämä ei tarkoita konfliktihakuisuutta, vaan pinnan alla mahdollisesti olevien näkemysten esille tuontia.

Myös osallistujajoukon homogeenisyyden voi nähdä vaikuttaneen keskusteluiden sisältöihin. Kriittisesti tulkiten kansalaisraati tuli edustaneeksi pääosin hyväosaisten näkökantoja. Kansalaisraadin markkinointia tulisi toteuttaa nykyistä laajemmalla skaalalla, huomioiden erityisesti marginaaliryhmien tavoittaminen. Lisäksi vaikka kansalaisraati saavutti tavoitteen kaksisuuntaisesta vuorovaikutuksesta, jossa osapuolet eivät pelkästään välitä tietoa, vaan he myös vastaavat toisilleen (Nabatchi 2012), oli tässäkin havaittavissa merkittäviä laadullisia eroja. Yhden analyysissa kuvatun vastineen voi kuitenkin nostaa jatkossa esiin *best practice* -mallina kansalaisten ja viranomaisten välisestä kaksisuuntaisesta deliberatiivisesta vuoropuhelusta.

Pirkka14-kansalaisraadin kytkeytyminen laajempaan deliberatiiviseen systeemiin jäi myös suhteellisen heikoksi. Tämä on merkittävä

puute, sillä deliberatiivisen systeemillä voi olla rooli artikkelin johdannossa kuvatun systeemin virheen oikaisussa. Deliberatiivinen systeemi ikään kuin tasapainottaisi valtiokeskeisen turvallisuuden tavoitteen ”kesyttää kontingenssit” ja deliberaation tavoitteen aidosta poliittisesta toiminnasta. Deliberatiivinen systeemi voisi

pitää sisällään myös täysin kansalaislähtöisiä deliberatiivisia malleja, esimerkiksi aiemmin (ks. Raisio & Lindell 2013) esille nostamiamme *Do-It-Yourself* -mallin mukaisia kansalaisraateja, joissa asukkaat vastaavat kansalaisraatiprosessista ja sitouttavat mukaan relevantit viranomaistahot (Wakeford ym. 2007).

LÄHDELUETTELO

- Aradau, C. (2014) The promise of security: resilience, surprise and epistemic politics. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 2(2), 73–87.
- Balzacq, T., Léonard, S. & Ruzicka, J. (2015). ‘Securitization’ revisited: Theory and cases. *International Relations*, DOI 10.1177/0047117815596590.
- Berki, R.N. (1986). *Security and Society*. London: Dent.
- Bächtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., Steenbergen, M.R. & Steiner, J. (2010). Symposium: Toward More Realistic Models of Deliberative Democracy. Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 32–63.
- Elstub, S. & Böker, M. (2015). The Possibility of Critical Mini-publics: Realpolitik and Normative Cycles in Democratic Theory. *Representation*, 51(1), 125–144.
- Dillard, K.N. (2013). Envisioning the Role of Facilitation in Public Deliberation. *Journal of Applied Communication Research*, 41(3), 217–235.
- Dryzek, J.S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New York: Oxford University Press.
- Dryzek, J.S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. New York: Oxford University Press.
- Elstub, S. (2010). The Third Generation of Deliberative Democracy. *Political Studies Review*, 8(3), 291–307
- Ercan, S.A. & Dryzek, J.S. (2015a). The reach of deliberative democracy. *Policy Studies*, 36(3), 241–248.
- Ercan, S.A. & Dryzek, J.S. (2015b). Conclusion: the reach of deliberative democracy. *Policy Studies*, 36(3), 359–361.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: deliberative democracy & public consultation*. New York: Oxford University Press.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Hurlbert, M. & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50(June), 100–113.
- Johnson, G.F. (2015). *Democratic illusion: deliberative democracy in Canadian public policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Juntunen, T. (2014) *Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria? Kriittisiä näkökulmia resilienssiin*. SPEK Puheenvuoroja 2. Tampere: Tammerprint Oy.
- Karpowitz, C.F. & Mansbridge, J. (2005). Disagreement and Consensus: The Need for Dynamic Updating in Public Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 1(1).
- Karpowitz, C.F., Raphael, C. & Hammond, A.S. (2009). Deliberative Democracy and Inequality: Two Cheers for Enclave Deliberation Among the Disempowered. *Politics & Society*, 37(4), 576–615.
- Lee Jenni, G.D.L., Peterson, M.N. & Katz, J. (2015). Military Perspectives on Public Relations Related to Environmental Issues. *Journal of Public Relations*, 27(4), 353–369.
- Mansbridge J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Warren, M.E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. Teoksessa Parkinson J. & Mansbridge J. (toim.), *Deliberative systems* (s. 1–26). New York, NY: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. (2015). A Minimalist Definition of Deliberation. Teoksessa Heller, P. & Rao, V. (toim.), *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies* (s. 27–50). Washington, DC: World Bank.
- Morrell, M. E. (2010). *Empathy and democracy: Feeling, thinking, and deliberation*. Penn State Press.

- Nabatchi, T. (2012). Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72 (5), 699–708.
- Nabatchi, T. & Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. New Jersey: Jossey-Bass.
- Niemeyer, S., & Dryzek, J. (2007). The ends of deliberation: Meta-consensus and inter-subjective rationality as ideal outcomes. *Swiss Political Science Review*, 13(4), 497–526.
- Pekonen, K. (2011). *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.
- Raisio, H. & Vartiainen, P. (2011). *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen: Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Raisio H., Ollila S. & Vartiainen P. (2012). Do youth juries enhance youth political and societal participation? Lessons from the Vaasa experiment. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(3), 41–59.
- Raisio, H. (2013). Enklaavideliberatio osana deliberatiivista demokratiaa: Kokemuksia maahanmuuttajien kansalaisraadista. Teoksessa Ollila, S. & Raisio, H. (toim.), *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä* (s. 233–260). Vaasa: Vaasan yliopistopaino.
- Raisio H. & Lindell J. (2013). *Kansalaisraadit osana uutta paikallisuutta: Suomen Settlementiliitto ry:n Uusi paikallisuus -hankkeen toteuttamien kansalaisraatien ulkoinen arviointi*. Suomen Settlementiliitto ry.
- Raisio H., Valkama K. & Peltola E. (2014). Disability and Deliberative Democracy: Towards Involving the Whole Human Spectrum in Public Deliberation. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 16(1), 77–97.
- Raisio, H. & Vartiainen, P. (2015). Accelerating the public’s learning curve on wicked policy issues: results from deliberative forums on euthanasia. *Policy Sciences*, 48(3), 339–361.
- Ryan, M. & Smith, G. (2014). Defining mini-publics. Teoksessa Grönlund, K., Bächtiger, A. Setälä, M. (toim.), *Deliberative mini-publics* (s. 9–26). Colchester: ECPR Press.
- Shane, P.M. (2012). Cybersecurity Policy as if “Ordinary Citizens” Mattered: The Case for Public Participation in Cyber Policy Making. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 8(2), 433–462.
- Solomon, S. & Abelson, J. (2012). Why and When Should We Use Public Deliberation. *Hastings Center Report* 42(2), 17–20.
- Stark, A. & Taylor, M. (2014). Citizen Participation, Community Resilience and Crisis Management Policy. *Australian Journal of Political Science*, 49, 300–315.
- Virta, S. (2011). Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede ja Ase*, 69, 112–126.
- Virta, S. (2013). Security. Hakusana, *The SAGE Dictionary of Criminology*. London: SAGE. 371–373.
- Virta, S. & Branders, M. (2016). Legitimate Security? Understanding the contingencies of security and deliberation. *British Criminology Journal*, 56(6), 1146–1164.
- Värtö, M., Raisio, H. & Roivainen, I. (2015). Juurtumista, pettymystä ja tekemisen demokratiaa: Katsaus Hervannan kansalaisraadien vaikuttavuuteen. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 43(1), 79–90
- Wakeford, T., Singh, J., Murtuja, B., Bryant, P. & Pimbert, M. (2007). The jury is out: How far can participatory projects go towards reclaiming democracy? Teoksessa Bradbury, H. & Reason, P. (toim.), *Handbook of Action Research* (toinen painos). New York: Sage Inc.
- Warren, M.E. (1996). Deliberative Democracy and Authority. *The American Political Science Review*, 90(1), 46–60.
- Yankelovich, D. (1995). The debate that wasn’t: The public and the Clinton plan. *Health Affairs*, 14(1), 7–23.