

# Kansalaisosallistumisen kulttuuri Virossa

E r l e R i k m a n n



Entisiä Keski- ja Itä-Euroopan sosialistiblokin itenäistyneitä valtioita, myös

Viroa, sanotaan edelleen (ja näköjään pysyvästi) transitiomaiksi. Murroksesta kuluneiden yli kymmenen vuoden aikana ovat useimmat niistä kuitenkin jo rakentaneet demokraattisen poliittisen järjestelmän ja sen toimintaa varten välttämättömän hallintokoneiston ja instituutiot sekä myös todistaneet, että ne ovat kestäväällä pohjalla. Transitiomaat ovat siitä huolimatta “vanhoihin” demokraattisiin yhteiskuntiin verrattuina selvästi erilaisia. Kaikkein selvimmän erot ilmenevät institutionaalisen politiikan ulkopuolella, siinä yleisen poliittisen kulttuurin osassa, mitä Edward Shilsin tapaan voi sanoa sivilisoinniksi (*civility*) (Shils 1992).

Sivilisointi merkitsee tiettyjä kansalaisyhteiskunnan käyttäytymismalleja — tietoja ja suhtautumistapoja, jotka mahdollistavat kaikkia huomioon ottavan kommunikaation. Sivilisointi sekä rajoittaa julkista keskustelua ja ongelmanasettelua että on sen tärkeä edellytys. Yhtäältä se vähentää melkoisesti potentiaalisten konfliktilähteiden määrää ja estää siten ristiriitojen kärjistyksiä. Toisaalta sen välityksellä muodostuva järjestäytyneet keskustelu luo käytännön edellytykset kansalaisten ottamiselle mukaan päätöksentekoprosesseihin ja takaa siten osallistuvan demokratian toiminnan. Shilsin sanoin, nimenomaan sivilisointineisuuden aste “erottaa hyvin järjestetyn liberaalin demokratian huonosta” (Shils 1992, 1934).

Mistä sivilisointi on lähtöisin? Tähän kysymyk-

seen Shils ei anna suoraa vastausta. Ilmeisesti hänelle, vanhassa ja stabiilissa demokratiassa varttuneelle, sivilisointi on jotain sellaista mikä on ollut aina, mikä on yhtä itsestään selvää kuin vaikkapa 1920-luvulla syntyneelle virolaiselle yhteiskuntajärjestyksen ja mahdollisten ajattelutapojen toistuva muutos. Tämän eron huomaamiseksi on hyvä muistaa Peter Bergerin ja Thomas Luckmannin kirjassaan *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen* esittämä käsite “objektiivinen todellisuus” (objective reality) (Berger & Luckmann 1981, 65-146)<sup>1</sup>.

Voidaan ajatella, että “länsimaissa” sivilisointi on rutiinomaista juuri sillä tavalla, johon tämä käsite viittaa. Se on itsestään selvä, personoimaton, monien kanssa jaettavissa oleva tietojärjestelmä sanan kaikkein yleisimmässä merkityksessä.

Sen sijaan Virossa kuten muissakin transitiomaissa sivilisoinnin kohdalla on tullut vasta subjektiivisen eksternalisaation vaiheeseen. Tilanne on sama kuin Bergerin ja Luckmannin hahmoilla A ja B, jotka joutuivat tuntemattomaan ympäristöön ja alkoivat luoda siellä alkeista lähtien uutta sosiaalista järjestystä<sup>2</sup>. Samaan tapaan poikkeavat Viron poliittisen kulttuurin pullonkaulatkin “objektiivisen sivilisoinnin yhteiskunnan” ongelmista. Virossa on politiikan alueella objektiivista tietoa vielä vähän, ja senkin yhteys alkuperäiseen lähteeseensä (eli niiden subjektiivisuus) on säilynyt. Muistetaan vielä varsin hyvin, kenen suusta mikäkin mielipide on peräisin, tai kuka on kunkin uuden lain säättämisen takana. Koska Virossa poliittiset tiedot ovat aina sidoksissa johonkin konkreettiseen henkilöön, puuttuu niiltä siten objektiiviselle todellisuudelle ominainen itsestäänselvyys ja luotettavuus.

Objektiivisten tietojen vähyys merkitsee myös

sitä, että olemassa oleva tieto ei voi olla integroituna kovinkaan kantavaan käsitejärjestelmään - monet yhteydet ovat huomatta, monet käsitteetkin puuttuvat vielä. Muualla ne ovat muodostuneet pitkäaikaisissa poliittisissa käytännöissä.

Kolmas, selvin ero vanhaan sivilisointiin perustuviin demokraattisiin järjestelmiin johtuu siitä, että kaikki Viron asukkaat joiden hyväksi ja avuksi sivilisoinnin pitäisi toimia ovat vanhempia kuin itse järjestelmä. Virossa puuttuu Bergerin ja Luckmannin C-sukupolvi, joka olisi omaksunut vallitsevaa järjestelmää tukevalla tavalla sivilisoituneen ajattelutavan jo lapsuutensa sosialistumisessa. Aikuisten kohdalla sen olemassaolo jää pysyvästi kyseenalaiseksi.

Shilsin mukaan sivilisoinnin pitäisi kehittyä kansalaisyhteiskunnassa sen instituutioiden ja ihmisten jokapäiväisen toiminnan kautta. Virossa ja muualla Keski- ja Itä-Euroopassa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden nuoruudesta johtuen ovat myös kansalaisaloitetta tukevat ajattelutavat vasta vakiintumassa. Näitä yhteiskuntia tarkasteltaessa on luonnollisempaa kiinnittää huomio ajattelutapojen muodostumisen ongelmiin ja kehityksen kulkuun kuin edellyttää jo runsassisältöisen diskurssin olemassaoloa.

Ennen tämän aiheen käsittelyä on syytä tuoda esiin muutamia lukuja Viron kansalaisyhteiskunnan nykytilanteesta. Niistä ilmenee, miten nuori ilmiö kansalaistoiminta on Virossa.

Tähän mennessä on Virossa rekisteröity noin 16 000 kansalaisjärjestöä. Niistä valtaosa, eli jopa yli 90%, on perustettu v. 1991 jälkeen, eli ne ovat nuorempia kuin uudelleen itsenäistynyt Viron tasavalta. Viime vuosina kansalaistoiminnan organisaatioiden lisääntymisvauhti on ollut likimäärin 1000 uutta järjestöä vuodessa.<sup>3</sup> Ei ole kuitenkaan tietoa siitä, kuinka monet niistä ylipäänsä ovat ryhtyneet aktiiviseen toimintaan ja paljonko luettelossa on "kuolleita sieluja" eli järjestöjä, jotka ovat edelleen rekisterissä vaikka ovat jo lopettaneet toimintansa.

Viimeisin tutkimus kansalaisjärjestöjen toimintaloista tehtiin Virossa vuoden 2000 lopulla. Hieman yli 14 000 rekisteröidystä kansalaisjärjestöstä oli silloin suunnilleen 7300 sääntöjensä mukaan asunto-, autotalli-, huvila-, tms. kiinteistöyhtiöitä. Pääasialli-

seksi toiminta-alakseen oli noin 1500 yhteisöä merkinnyt urheilun, 790 kulttuurin, 750 oli ammatti- ja työtekijäjärjestöjä, ja 730 toimi vapaa-aikaan ja harrastuksiin liittyvillä aloilla (Siplane & Kasemets 2000). Juuri kiinteistöhallinnon alalla yhteisöjen luku on viime vuosina kohonnut kaikkein eniten.

Kansalaistoimintaa sääteleviä tärkeimpiä lakeja kuvaakin parhaiten niiden nuori ikä. Laki aatteellisista yhdistyksistä ja laki säätiöistä tulivat voimaan vasta hieman yli kuusi vuotta sitten, 1. lokakuuta 1996.<sup>4</sup>

Virossa on toiminut vuodesta 2000 alkaen myös kansalaisjärjestöjen toimesta perustettu yhteistoimintaelin Viron kansalaisjärjestöjen pyöreä pöytä (Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud; EMÜ), joka sääntöjensä mukaan on "virolaisten kansalaisjärjestöjen julkinen ja avoin yhteistoimintamuoto. Sen tehtävänä on keskustella järjestösektorin periaatteellisista kysymyksistä, muotoilla yhteisiä näkökantoja ja puolustaa koko sektorin ja yksittäisten järjestöjen intressejä". EMÜ:n toimintaan voivat osallistua kaikki siitä kiinnostuneet kansalaisjärjestöt.<sup>5</sup>

Virossa on siis julkisen vallan tuella ja kansalaisjärjestöjen omin voimin pystytty hyvinkin nopeasti rakentamaan kansalaisyhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät perusinstituutiot. Asia kuitenkin mutkistuu, kun tarkastellaan sivilisoinnin edistymistä Virossa.

## Kansalaisosallistumisen määrittelystä Virossa

Kansalaisosallistuminen, kansalaisten mahdollisuus osallistua poliittiseen toimintaan ja erityisesti omaa elämäänsä koskevien päätösten tekoon on yksi niitä tuoreita ilmiöitä (ja käsitteitä), jotka auttavat ymmärtämään sivilisoinnin kehitystä aivan uutena ajattelutapana Virossa. Voi sanoa, että se on itsenäisenä käsitteenä tai konseptiona nykyään löytämässä tiensä Viron julkiseen poliittiseen diskurssiin. Se saattaa lähitulevaisuudessa nousta jopa avainsanaksi kansalaisten ja julkisen vallan edustajien välisissä keskusteluissa. Tarkoitukseni on seuraavassa kuvata tämän ajattelutavan voimistumista vertaamalla vuosia 2000 ja 2002.

Vuonna 2000 toteutimme ensimmäisen kerran tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli selvittää, miten kansalaistoiminta ja kansalaisyhteiskunta määritellään yhteiskunnan erilaisten tahojen (valtiovalta, liike-elämä, kansalaisjärjestöt jne.) toimesta.<sup>6</sup> Tutkimuksen valmisteluvaiheessa havaitsimme, että vastaajille on annettava mahdollisuus määrittellä omin sanoin asenteitaan sekä käsityksiään kansalaistoiminnasta ja sen esteistä. Siksi valitsimme aineistonkeruun menetelmiksi avoimen yksilö- ja ryhmähaastattelun. Koska halusimme tutkia kansalaisaloitteen toimintaulottuvuuden määrittelyä laajemmin ja analysoida miten se nähdään yhteiskunnassa yleisesti, haastattelimme kansalaisjärjestöjen edustajien ohella myös poliitikkoja, valtion ja kunnan virka- ja luottamusmiehiä, liike-elämän edustajia ja akateemisia asiantuntijoita.

Haastatteluihin osallistui yhteensä 71 vastaajaa. Haastateltavat valittiin henkilöistä jotka olivat tavalla tai toisella olleet tekemisissä kansalaisjärjestöjen kanssa. Heidän kokemuksensa saattoi olla joko suoraa — peräisin osallistumisesta kansalaisjärjestöjen toimintaan työntekijänä tai vapaaehtoisesti — tai sitten epäsuoraa tai teoreettista. Viimemainitussa tapauksessa edellytimme haastateltavan yhteiskunnallisen aseman olevan sellainen, että häntä voidaan pitää potentiaalisena mielipidevaikuttajana kansalaisyhteiskuntaa koskevissa kysymyksissä. Sen takia kaikkia haastateltuja voidaan kutsua joko kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiksi tai ainakin henkilöiksi, jotka vaikuttavat tuntuvasti sen toimintaan.

Pyysimme haastateltavia kertomaan kansalaisaloitteen tavoitteista ja mahdollisuuksista. Meitä kiinnosti, miten he ajattelevat ja puhuvat kansalaisyhteiskunnasta sekä millaisia esimerkkejä ja kokemuksia heillä on kansalaistoiminnan arkipäivästä. Tutkimuksestamme kävi ilmi, että haastateltujen näkökannat erosivat toisistaan hyvinkin paljon. Heidän käsityksensä ja mielipiteensä olivat joiltakin osin suorastaan ristiriitaisia ja toisensa poissulkevia. Näitä eroja on mahdollista selittää yhteiskunnallisen vallan rakenteen kautta.

Sisäisesti melko yhtenäisinä ja toisista selvästi erottuvina ryhminä nousivat haastateltavien joukosta esiin liike-elämän edustajat sekä pienten ruohon-

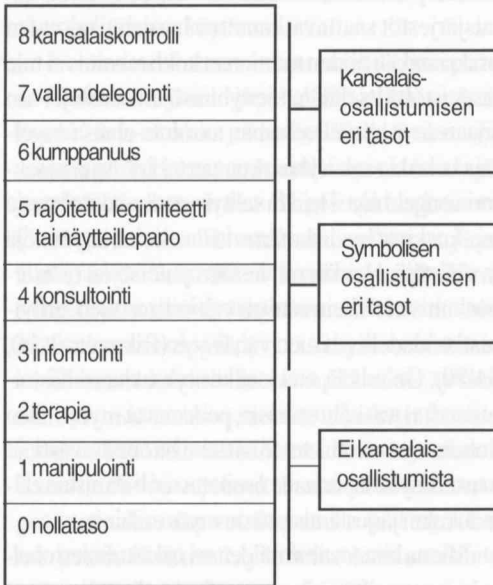
juuritason kansalaisjärjestöjen aktivistit. Ensiksi mainitut korostivat kansalaisyhteiskunnasta puhuessaan ennen kaikkea sen taloudellisia Aspekteja. Heidän pääasiallinen huolensa koski sitä, että kansalaisjärjestöt saattavat muuttua harmaan talouden osaksi mikäli niiden toiminnan koko rahoitus ei tule jäsenistöltä itseltään. Pienyhteisöjen edustajat sen sijaan eivät käsitelleet oman toiminta-alansa ongelmia koko kansalaisyhteiskunnan tai kolmannen sektorin ongelmina. Heidän selityksensä, ehdotuksensa jne. koskivat hyvin konkreettisia asioita, käytäntöjä ja sääntöjä. Heidän mielestään yhteisöjen työn tehostamisen tärkein este oli valtiollisen tuen, erityisesti taloudellisen tuen vähäisyys (Rikmann 2000, 54-80). On selvää, että kun käsitykset kansalaistoiminnasta ovat näin erilaisia, poikkeavat myös siihen kohdistetut odotukset toisistaan huomattavasti, ja kansalaisyhteiskunnalle osoitettu rooli ihmisten elämänsäkulun järjestämisessä on myös erilainen.

Minua kiinnostikin näiden eri näkökulmien ohella kysymys siitä, miten vastaajat konkreettisesti rajaavat kansalaisaloitteen toimintaulottuvuuden? Osaatanko ja missä määrin osataan puhua kansalaisaloitteesta edellä mainituista kansalaisosallistumisen periaatteista lähtien? Ottaakseni etäisyyttä haastatteluteksteihin valitsin analyysin perustaksi Sherry Arnsteinin (1969, 217-223) esittämän *kansalaisosallistumisen portaikkomallin*.

Arnsteinin portaikkomalli erottaa merkityksetöiden rituaalien noudattamisen tilanteista, joissa kansalaisaloitteen kohdalla tapahtuu todellinen vallan luovuttaminen kansalaisten käsiin siten, että vaikutetaan päätöksentekoprosessin tuloksiin. Juuri tämä on Arnsteinin mukaan sen ehtona, että voidaan puhua todellisesta kansalaisosallistumisesta. Arnstein kuvittaa esittämänsä portaikkomallin asteita käytännön esimerkeillä erilaisista suhteista julkisen päätöksenteon ja kansalaistoiminnan välillä. Omasa tutkimuksessani käytin mallia analysoidakseni diskurssiin sisältyviä asenteita, jotka potentiaalisesti hahmottavat todellisuutta.<sup>7</sup> Alunperin kahdeksanportaiselle mallille lisäsin ns. nollatason ja tein Viron oloista johtuvia täsmennyksiä myös toisten asteikkojen nimityksiin ja kuvauksiin.

Portaikkomalli heijastaa todellisen kansalaisosal-

listumisen määrää — mitä korkeampi porras, sitä suurempi on kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoprosessin tulokseen.



*Kansalaisosallistumisen portaikkomalli<sup>8</sup>*

Kuten tiedetään, puhuminen kansalaisten päätöksentekoon mukaan ottamisesta ei vielä merkitse sitä, että todellisuudessa on oltaisiin valmiita *vallan uudelleenjakoon*. Tämä koskee sekä vallanpitäjiä että kansalaistoiminnan edustajia. Siksi puhe osallistumisesta tai päätöksentekoon mukaan ottamisesta saattaa käytännössä tarkoittaa mitä tahansa mallin kuvaamista portaista. Jotta nähtäisiin sanojen ja stereotyyppiksi vakiintuneiden ilmaisujen taakse, on analysoitava haastattelutekstejä kokonaisuuksina ja verrattava niitä todellisiin käytäntöihin.

Olen seuraavassa analyysissäni sijoittanut haastateltujen puolelta esitetyn — sekä heidän asenteensa että esimerkit todellisesta elämästä — kansalaisosallistumisen portaikkomalliin. Tarkoitukseni on havainnollistaa sitä, minkälaisen toimintaulottuvuuden haastateltavat kansalaistoiminnalle sallivat. Tekstinäytteet kuvaavat ajatuskulkujen sisäistä logiikkaa.

## Nollataso

Vähäisimmäksi eli käytännössä olemattomaksi jätetään kansalaistoiminnan rooli silloin, kun toisaalta

vakuutetaan kansalaisten päätöksentekoon mukaan ottamisen tarvetta, mutta samalla löydetään aina jokin syy sille miksi olisi parempi, ettei sitä todellisuudessa tapahtuisi. Perusteita on monia: näin olisi helpompaa, ajallisesti tai taloudellisesti kannattavampaa, saavutettaisiin ammattimaisempi ratkaisu, jopa eettisempikin (kun otetaan huomioon kansalaisjärjestöjen taloudellinen riippuvaisuus valtiosta). Tai yksinkertaisesti, koska kyseessä on totunnainen ja siksi myös sopiva vallanpitäjien käyttäytymistapa.

(liike-elämän edustaja 9. 9. 2000) (...) mielestäni tällä hetkellä ei ole kovinkaan mahdollista (että kansalaisjärjestöt vaikuttaisivat politiikkaan) ja vallanpitäjillä on yleensä aina tapana sanoa, että tehkää aloitteita, tehkää ehdotuksia ja ... Pitäisi olla melko tyhmä sitä kaikkea uskoakseen ja osallistua siihen, koska kukaan ei kuitenkaan kuuntele ehdotuksia eikä ota niitä huomioon. (...)

(valtion virkamies 11. 9. 2000.) (...) harmeilta säästyäkseen on helpompaa yksinkertaisesti välttellä jotakin (kansalaisjärjestöä), sillä ainahan on niin, että helpommin annetaan anteeksi se kun yhdeltä tai toiselta yhdistykseltä vain ei pyydetty mielipidettä, ei otettu siihen yhteyttä tai oltiin olevinaan kuin sen olemassaolo ei olisi ollut tiedossa. On paljon vaikeampaa selittää sitä, että puhuimme, kirjoitimme, neuvottelimme, mutta yhtään mitään meidän keskustelustamme ei pantu paperille eikä otettu huomioon päätöksenteossa. Niin että lähinnä on kysessä laiskuus. (...)

## Manipulointi

Tässä on kyseessä tilanne, jossa kansalaisaloite valjastetaan palvelemaan vallanpitäjien etua. Sitä voidaan esimerkiksi hyödyntää ammattikunnan tai laitoksen julkisen kuvan parantamisessa tai poliittisten puolueiden välisessä valtataistelussa.

(poliittisen puolueen edustaja 16. 10. 00) (...) mielestäni niitä yksinkertaisesti käytetään hyväksi. Vallanpitäjien korkeimmat piirit ovat puoluekoneistoinen eristäytyneet kansalaisyhteiskunnasta ja kan-

salaisia edustavista järjestöistä ja yksinkertaisesti käyttävät yhdistysten kattojärjestöjä hyväkseen (...) puoluepoliittisissa tai muissa päivänpoliittisissa asioissa ja propagandassa. (Eräälle järjestölle) kävi juuri näin, he sulautuivat siihen saadakseen (tietyn ongelma-alueen) nostetuksi esiin (erään puolueen) politiikassa, mutta niin ei kuitenkaan tapahtunut. Älkää pitäkö tätä puoluepoliittisena kritiikkinä. Haluan vain sanoa, että kansalaisjärjestöjen ongelmat eivät tänä päivänä kiinnosta valtaeliittiiä. (...)

(liike-elämän edustaja 13. 09. 00) (...) tänään on niin, että paperilla on kyllä jotakin, mutta hallitus, poliittiset piirit eivät suhtaudu siihen vakavasti. Ikäänkuin pakollinen kuvio. Eräänlainen hyvä käytös - ulkomailla on näin, meilläkin pitää olla. Mutta kyse on pelkästä muodollisuudesta. Pikemminkin suhtaudutaan niin, että jos ne yrittäjät tai kuka niissä neuvostoissa onkaan (...), jos ne alkavat häiritä, niin ajetaan ne pois. (...)

Toisin kuin nollatasolla, jolla kansalaistoimintaa yksinkertaisesti vältellään, saattaa manipulointi antaa alkuvaiheessa kansalaisyhteisöjen edustajille vaikutelman osallistumisesta päätöksentekoon. Ongelmien ratkaisemista ei kuitenkaan tapahdu ja entinen tilanne säilyy. Kansalaisaloitteen resurssit kanavoidaan hegemonisen vallan legitimoimiseen. Koska näin tehtäessä on kyseessä luottamuksen väärinkäyttö, syventää manipulointi pitemmällä aikavälillä yhteiskunnan eri tahojen ja sektoreiden edustajien epäluuloa toisiaan kohtaan. Tuloksena on todennäköisesti vallassaolijoiden poliittisen pääoman väheneminen kansalaisten silmissä. Tämänkaltaisen suhtautumisen laajamittainen esiintyminen haastatteluteksteissä vahvistaa, ettei sivilisointi voi edetä vain yhdessä yhteiskunnan sektorissa, kansalaisjärjestöissä.

## Terapia

Kansalaisten aloitteellisuutta ongelmien asettelusta tai ratkaisujen etsimisessä voidaan käsitellä myös normista poikkeamisena, johon vastataan terapian keinoin. Tällaiselle aloitteellisuudelle pyritään määrittelemään "diagnoosi" ja toimimaan sen mukaan.

Vähemmän vakavista poikkeavuuden muodoista päästään eroon vallanpitäjien hyväntahtoisten edustajien ohjatussa tai opettaessa miten kansalaisten pitäisi vastaisuudessa toimia.

(valtion virkamies 06. 09. 00) (...) on varmaan mielenterveyden kannalta hyvin hyödyllistä jos ihminen saa olla (kansalaisjärjestössä). Ja hän huomaa myös olevansa hyvin tarpeellinen. Sillä totta puhuen on varmasti sellaisia ihmisiä jotka ovat jääneet syrjään, jotka ovat masentuneita ja on kaikenlaisia itsemurhia ja niin edelleen. Sitä ei voi välttää, sillä ihmisenhän tahtoo tuntea itsensä tarpeelliseksi. Hän halua olla tärkeä perheelleen tai yhteiskunnalle tai halua toteuttaa itseään, vaikka vähänkin. (...)

(akateemiset asiantuntijat 08. 07. 00) (...) paikalliset virkamiehet pitävät asukkaiden ehdotuksia tervänä kritiikkinä, että hehän uhkaavat minua. Ja miksi oikeastaan pitäisi kuunnella. Nehän ovat vain jotain akkoja jotka muutenkin aina marisevat. Mutta todellisuudessa on niin, ettei ihmisiä useinkaan kiinnosta prosessi kokonaisuudessaan. He törmäävät johonkin yksittäiseen ongelmaan omassa toiminnassaan. Joku vaikkapa alkaa kaivata saunaa betonilähiössään. Hän menee valittelemaan jonnekin, ja sitä pidetäänkin vain marisemisena eikä osata nähdä siinä asukkaiden tarvetta. (...)

Myös aikaisemmin Virossa tehdyt tutkimukset ovat osoittaneet, että kansalaisjärjestöjen edustajien mielestä pääasiallinen este heidän toiminnalleen ovat julkisen vallan edustajien asenteet ja suhtautuminen sekä niistä johtuvat ongelmat.<sup>9</sup> Nämä tulokset todennäköisesti kuvaavat tämänkaltaisen terapeutin ajattelutavan yleisyyttä vallanpitäjien keskuudessa. Terapeutin ajattelutapa suosii yhteiskunnan eri osapuolien atomisoitumista erilaisten sosiaalisten identiteettien perusteella. Vallassaolijat oikeuttavat omia asenteitaan hegemonisesta asemastaan johtavalla moraalisella ylemmyydellä, mikä antaa heille oikeuden kukistaa ja leimata toisenlaisten mielipiteiden esittäjiä. Tämä kyseenalaistaa ylipäättään heruudesta vapaan kommunikaation mahdollisuuden yhteiskunnassa. Se taas on yhteiskunnan kannalta

olennaisten uusien tietojen saavuttamisen tärkein edellytys,<sup>10</sup> jota ilman kansalaisosallistuminen ei ole mahdollista.

## Informointi

Informointi tarkoittaa portaikkomallissa julkisen vallan edustajien taholta tulevaa tiedottamista, mikä yleensä jo alusta alkaen on tarkoitettu olemaan yksisuuntainen. Kansalaisilta ei odoteta palautetta, tai sitten informointi tapahtuu sillä tavalla, ettei kansalaisjärjestöillä ole todellisuudessa tilaisuutta vastata siihen. Esimerkiksi "toivotaan" kansalaisilta palautetta jostakin jo valmiiksi kirjoitetusta lakiesityksestä, johon halukkailla on mahdollisuus tutustua internetissä parin päivän ajan. Samalla jätetään huomioiden kansalaisjärjestöjen todelliset mahdollisuudet, se ettei niillä usein ole edes mahdollisuutta käyttää internetiä, tai ettei niillä ole palkattuina sellaisia työntekijöitä, jotka olisivat jatkuvasti perillä jonkin hallinnonalan toimista.

Kansalaisjärjestöissä toimitaan yleensä oman päivätyön lisäksi, ja valmiin lakiesityksen kommentointi on monimutkaisuuksien vuoksi jo asiantuntijoillekin hankalaa. Kansalaisaloitteellinen osallistuminen saattaa jäädä tapahtumatta jo yksinkertaisesti mutkikkaan erikoissanaston, prosessimenettelyn tai sen takia, ettei tunneta sääntöjä.

Symbolinen kansalaisosallistuminen voi antaa päätäjille käsityksen, että he ovat tehneet riittävästi kansalaisten ottamiseksi mukaan. Kun ongelmat pysyvät entisellään, he ovat taipuvaisia etsimään syllisiä kansalaisten joukosta. Esimerkkejä yksisuuntaisesta informoinnista esiintyi haastatteluteksteissä kosolti sekä asenteiden muodossa että myös tapauksien kuvauksina.

(liike-elämän edustaja 10. 10. 00) (...) lakiesityksillä on aina niin kiire, että niihin ei ehdi perehtyä. Ne tulevat, huomenna - sitten on pari päivää aikaa lukea läpi. Toisin sanoen, (...) jos esitys tulee liittoon, se lähetetään vielä edelleen jäsenille. Mutta koska yrityksillä on muutakin tekemistä, on yksinkertaisesti fyysisesti mahdotonta keskustella ja käsitellä koko asiakirjapakettia. Ja jos tätä menoa jatkuu, ei se ole

koskaan mahdollista. (...) Ehkä onkin tarkoituksena, että mitä vähemmän jätetään miettimisaikaa sitä nopeammin päästään tuloksiin, sillä muuten joku vielä jossain sanoo, että toisellakin tapaa voisi tehdä. (...)

(akateemiset asiantuntijat 03. 09. 00) (eräs valtion laitos) yritti saada kattojärjestöjen kautta selville miten kolmas sektori suhtautuu (eräaseen lakiesitykseen) ja minkälaisia ehdotuksia siellä on. Ja poliittikkaa muotoiltaessa todettiin ettei ole kanavaa, paikkaa jonne informaatio kerätään. (...) Ja sen kanavan puuttumiseen on ennen kaikkea syypanä valtio. Yhtäältä sanotaan - tulkaa, keskustelkaa, ja toisaalta ei tehdä mitään todellista sen hyväksi, että asia toimisi. Ei luoda mekanismeja. (...)

## Konsultointi

Edellisestä symbolisen osallistumisen tasosta poiketen on konsultoinnissa kansalaisten mukaan ottaminen järjestetty niin, että heille todennäköisesti myös syntyy tilaisuuksia ilmaista omia mielipiteitään. Mutta jos kansalaisten mukanaolo jää mielipiteenilmaisun tasolle, ei heidän osallistumisensa päätöksentekoon kuitenkaan ole enempää kuin symbolista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vallanpitäjät päättävät kansalaisten osallistumisen muodon jo alusta lähtien — kuten sen, miten konsultointi järjestetään, kuinka monta kansalaisjärjestöä kutsutaan neuvotteluun, minkälaisia resursseja prosessiin osallistuminen järjestöiltä vaatii jne. Toisaalta ei ole kuitenkaan mitään takuita siitä, että konsultointin tulokset otetaan huomioon päätöksenteossa. Tämän lisäksi yhteistyötä ja yhteisymmärryksen pääsemistä rajoittaa myös se, että kansalaisiin ei luoteta. Heille ei anneta riittävästi tietoa olosuhteista eikä selvitetä kaikkia olemassa olevia toimintavaihtoehtoja. Konsultointiin ryhdyttyään valtiovallan edustajat kohtelevat kansalaisaloitteen edustajia tilastollisesti mitattavina abstraktioina. Heistä tulee pelkkiä lukuja tulevaisuuden toimintakertomuksiin, joissa kerrotaan kuinka monta organisaatiota osallistui kokouksiin, montako paperia jaettiin, montako kansalaista osallistui mielipidemittaukseen jne.

(kansalaisjärjestön edustaja 03. 10. 00) (...) taval-

lisesti valtiolliset komiteat on tehty siten, että ne kutsutaan koolle viime hetkessä ja pikemminkin muodon vuoksi. Eihän kansalainen (X) edes ehtisi paljoakaan keskustella asiasta yhdistyksessään. Niin, se jatkuva kiire ja käsitys, että eihän kansalaisella (X) kuitenkaan ole mitään sanottavaa. (...) Ja samaan tapaan (...) kysytään eikö hallituksen pitäisi koostua asiantuntijoista ja siinä tapauksessa joku kolmas joka ei ole asiantuntija voi olla läsnä, saada informaatiota, mutta mitään sanomista hänellä ei ole asiassa. (...)

(valtion virkamies 01.12.00.) (...) tehokastahan se ei ole, jos kirjoitamme lakiesityksen valmiiksi ja lähetämme kansalaisjärjestöille ja kysymme, mikä on teidän kantanne. Juuri sen vuoksi, että niillä ei ole sellaista kokemusta kuin meillä - miten noita asioita tehdään ja miltä lait näyttävät. Ja sitten ne eivät osaa sanoa mitään. Sanovat, että kaikki on hyvin tai että kaikki on huonosti. (...) Se on melko tavallinen käytäntö. Luulemme, että myös meidän /laitoksemme/ ulkopuolella se on tavallinen käytäntö kaikilla. Ja sitten saamme älyttömiä kommentteja jotka eivät kelpaa mihinkään tai saamme vastauksia, että kaikki on oikein hyvin. (...)

## Rajoitettu legitimizeetti tai näytteillepano

Asteikon seuraavan portaan kohdalla on edelleen kyse kansalaisten symbolisesta osallistumisesta. Rajoitettavana tekijänä on se, että koko päätösvalta on jätetty vallanpitäjien käsiin. He päättävät minkälaiset kansalaisjärjestöt otetaan mukaan, mitkä kansalaisten vaatimuksista ovat aiheellisia, riittävän legitimejä ja lopuksi määrittävät sen, mitkä keskustelussa esiin seuloituista päätöksistä vahvistetaan viralliseksi säännöiksi ja millaisessa muodossa.

Valtiovallan edustajat ovat vastaanottavaisimpia niille aloitteen muodoille ja vaatimuksille, jotka parhaiten vastaavat heidän omia mielipiteitään. Näin vaimennetaan innovatiivisuus. Lisäksi ollaan taipuvaisia suosimaan yhteistyökumppaneina jo tuttuja yhteisöjä ja uutena valintakriteerinä on vauhdilla suositetaan lisäämässä järjestön johtokunnan jäsenyys

poliittisessa puolueessa. Tämä kaikki suosii korporatiivisen yhteiskuntamuodon kehkeytymistä, mikä taas kansalaisaloitteen kohdalla merkitsee vieraantumista ruohonjuuritason ongelmanmäärittelyistä ja kansalaisyhteiskunnan hierarkisoitumista.

(kunnallishallinnon edustaja 20.09.00) (...) valtion tasolla luulisin, että kaikki eduskuntapuolueet ja muutkin puolueet yrittävät pitää jatkuvaa yhteyttä ainakin suurimpiin kansalaisjärjestöihin. Pitää yhteyttä, kuunnella mielipiteitä. Kokonaan toinen juttu paljonko sillä on vaikutusta - kai se riippuu joka puolueen poliittisesta suunnasta, puolueen ideologiasta. (...)

(akateemiset asiantuntijat 13.09.00) (...) on myös esimerkkejä siitä, että - taas puhun lakiesityksistä, on tehty erittäin hyviä ehdotuksia ja ne on yksinkertaisesti tapettu sillä, että on sanottu, että (...) teidän ajatuksenne ovat mainioita, mutta katsokaahan, meillä ei ole poliittista tahtoa. Ja se ratkaisi asian. Ilman mitään selityksiä. (...)

(kunnallishallinnon edustaja 04.12.00) (...) jätkä /mats/ potkaisee oven auki ja sanoo, että haluan tätä, ja heti kohta tulee seuraava. Työnteosta ei tule mitään. Haluan vain sanoa, että joka jätkän mielipidettä kuunnellaan. Toistan vielä kerran, että pidän siitä sanasta ja se ei ole halventava. Jätkä itse epäsuorasti määrää ja itse esittää ajatuksia ja ehdotuksia. Ei siten, että kuule, nyt jostain syystä tarvitaan tätä näin, vaan että on määritelty tarkkaan, että tulos on tällainen, ja sitten teemme näin ja näin. Takaamme tämän, tämä palvelu tähän hintaan. Eihän siitä mitään tule, että antakaa rahatukko ja kertokaa millainen on lainsäädäntö, kyllä me siitä sitten kehitymme. (...)

## Kumppanuus

Kyseessä on ensimmäinen aste, missä vallassaolijat ilmoittavat jonkinlaista valmiutta todelliseen vallan uusjakoon. Kumppanuuden ilmenemismuotoina saatavat olla esimerkiksi erilaiset neuvottelut, pyöreän pöydän keskustelut tai strategioiden suunnittelut. Yhteistyö voi olla toimivaa ainoastaan tilanteessa,

jossa molemmat osapuolet ovat selvästi kiinnostuneita tuloksista ja kansalaisjärjestöillä on riittävästi resursseja osallistumiseen. On myös tärkeää, että neuvoteltavat asiat ovat vielä melko avoimia, ts. millään puolueella tai neuvotteluihin osallistumattomalla mutta vaikutusvaltaisella intressiryhmällä ei ole ennakolta lukkoon lyötyä kantaa eikä merkittäviä etuja puolustettavanaan kyseisellä politiikan osa-alueella. Tilanne muuttuu ongelmalliseksi silloin, kun yhteisön taloudellisen tuen lähde ja mahdollinen yhteistyökumppani ovat samoja. Käytännössä tämä on kuitenkin melko tavallista.

(poliittisen puolueen edustaja 19.09.00) (...) kansalaisjärjestöt eivät pysty vielä toimimaan oma-aloitteisesti ja omin voimin, vaan pyrkivät taas siihen, että valtio elättäisi ne julkisen vallan, julkisen sektorin kautta. Se merkitsee myös, että kansalaisjärjestöt eivät voi, niillä ei ole suoranaista voimaa eikä myöskään kovin selvää moraalista oikeutta tai perustetta esiintyä painostusryhmänä suhteessa julkiseen valtaan, sillä niiden koko olemassaolo on julkisesta valasta riippuvainen. (...)

Kumppanuuden käsitettä on haastateltujen joukossa paradoksaalisesti käytetty enimmäkseen puhuttaessa osallistumisen symbolisesta tasosta. Positiivisia esimerkkejä käytännössä hyvin toimivasta kumppanuudesta julkisen vallan ja vapaaehtoisen kansalaistoiminnan välillä esitettiin hyvin vähän. Sellaisia kokemuksia käsiteltiin pikemminkin pulmallisina sekä kansalaisjärjestöjen että julkisen vallan edustajien kannalta katsottuna. Vallanpitäjät pitivät tehokkaina yhteistyökumppaneina niitä yhteisöjä, jotka oli perustettu ylhäältä tulevan aloitteen tai kansainvälisen tuen avulla. Seuraavakin esimerkki kertoo yhteisöstä jonka ylläpitokustannuksista vastaa pääosin valtio:

(kansalaisjärjestön edustaja 11.09.00) (...) on myös myönteistä sanottavaa. (Valtion laitos) jota ennen kylä hiukan haukuin, mutta vuosien varrella on lopuksi saavutettu hyvä kontakti. He sittenkin tukevat meitä, tietävät meistä yhä enemmän, he sittenkin ottavat yhteyttä ja kysyvät mielipiteitä kun käsitellään (tätä

ongelma-alueetta). Syynä on vain ja ainoastaan se, että olemme suoranaisesti ahdistelleet heitä. Työpäivinä olemme käyneet oven takana ja puhuneet siitä, miten asioita ensi vuonna voisi ajaa. Niin että työn tuloksena on myös kontakti parantunut. (...)

Uusille tulijoille avoimen kumppanuuden edellytyksenä olisi kansalaisjärjestöjen puolelta tuleva painostus. Painostus puolestaan syntyy vahvoissa organisaatioissa jotka ovat motivoituja, riippumattomia ja kaikkea sitä, mitä enemmistö Viron kansalaisjärjestöistä ei ole. Kansalaisosallistumisen portaikkomallissa kumppanuuden aste jääkin useimmiten toivomusten katoksi. Sitä suurempia mahdollisuuksia osaa toivoa vain muutama haastateltu. He kuuluvatkin niiden haastateltujen joukkoon joilla on kokemusta erilaisilta kansalaistoiminnan aloilta, tai sitten kyse on akateemisista asiantuntijoista. Silti portaikkomallissa on vielä kaksi mahdollista kansalaisosallistumisen tasoa.

## Vallan delegointi

Kansalaistoiminnan edustajille on delegoitu osittainen päätäntävalta jonkin kysymyksen ratkaisemiseksi. Heidän valtuuksiinsa voi sisältyä myös esimerkiksi veto-oikeus julkisen vallan edustajien ratkaisuun tai jonkin lakiesityksen tietyn osan valmistelu. Tärkeintä on se, että kansalaistoiminnalla olisi todellinen tilaisuus vaikuttaa prosessin lopputulokseen.

Haastatteluissa esiintyvät esimerkit vallan delegoinnista kuvaavat pääasiallisesti tilanteita, joissa päätöksentekoon osallistuminen ei kuitenkaan onnistunut potentiaalisesta mahdollisuudesta huolimatta. Näissäkin tapauksissa kansalaisten päätäntävallan lisäämisen toiveet jäävät vaatimattomiksi. Niitä perustellaan rationaalisen valinnan argumenteilla eikä suinkaan kansalaisoikeuksilla.

(kansalaisjärjestön edustaja 11.09.00) (...) esimerkiksi viime vuonna yritettiin järjestää foorumi jossa sitten selvitettäisiin mitä /eräällä ongelma-alueella/ voisi tehdä Virossa. Tapahtumaa oli valmisteltu melkein koko vuosi. Valtio käytti siihen valtavasti ra-



haa, mutta minun mielestäni ei päämäärää kyllä saavutettu. Taas lähetettiin valtava paperipino kotiin pari viikkoa aikaisemmin. Yli sata sivua tiheää tekstiä. Että olkaapa hyvät ja lukekaa, sitten keskustellemme niistä työryhmissä. Olisi pitänyt keskustella vuotta aiemmin, siitä mistä ylipäättään puhutaan, mistä aiheesta. Annetaan joku pakollinen materiaali jonka sisältö on olematon ja päämäärä käsittämätön. Ehkä ministeriö vain tarvitsee jonkinlaista europeria. (...)

## Kansalaiskontrolli

Yhteiskunnan tasolla kansalaiskontrolli merkitsisi, ettei kenelläkään olisi päätöksenteossa eikä toiminnan valvonnassa rajoittamatonta valtaa. Kansalaiset saisivat puuttua asioihin, vaikuttaa, olla johdossa ja tehdä päätöksiä omaa elämäänsä koskevissa kysymyksissä. Arnsteinin asteikkomallissa oli tässä kohdassa tuotu esimerkkinä esiin erään amerikkalaisen naapuruston elämää järjestävät yhdistykset sekä vanhempainneuvostot, jotka organisoivat lasten koulunkäyntiä — alkaen koulurakennusten hallitsemisesta, päätyen opettajien palkkaamiseen saakka.

Haastattelussa esiintyi kansalaiskontrollia vastaavan kansalaisosallistumisen ajatus selvämuotoisena ainoastaan akateemisten asiantuntijoiden teksteissä ja niissäkin vain mahdollisena tulevaisuuden kehityssuuntana tai ideaalina.

(akateemiset asiantuntijat 22. 06. 00) (...) oma henkilökohtainen suosikkini on niin sanottu pluralistinen yhteissektori. Toisin sanoen ei muodostu yhtenäistä ja pysyvää valtakeskusta. Kyseessä ovat toisia ehkä hieman keskeisemmät järjestöt eri toimintakentillä. Mutta eri toimintakenttien välisiä neuvotteluja käydään yhteisistä asioista. Neuvotteluprosessit ovat suhteellisen avoimia. Jotkut saavuttavat paremman aseman ja toiset poistuvat areenalta eri syistä (...)

Yhteenvetona voidaan siten todeta, että enemmistö Viron kansalaisjärjestöaktivistien, virkamiesten, poliitikkojen, yrittäjien ja akateemisten asiantuntijoiden haastattelussa ilmenevästä kansalaisaloitetta

koskevasta ajattelusta käsittelee aihetta korkeintaan sellaisena kuin se ilmenee symbolisen osallistumisen tasolla. On myös muistettava, että tähän tutkimukseen osallistujien mielipiteet kuvaavat virolaisen kansakunnan sitä osaa, joka on keskimääräistä paremmin tietoinen kansalaisyhteiskunnan kysymyksenasetteluista.

Koko tilannetta luonnehtii vallanpitäjille ominainen paternalistinen asenne, vallan uudelleenjaon vastustaminen ja heidän taipumuksensa eristäytyä "toisista" kansalaisista. Kansalaistoiminnan sisäisiä ongelmia taas ovat tiedon puute vallan toimintamekanismeista, kansalaisaloitteen oikeuksista ja tilaisuuksista yhteiskunnan kehittämiseksi. Kansalaistoiminnan sisäinen heikkous hegemonian paineen vastustamisessa ilmenee vaikkapa siinä, miten tärkeää kansalaisaktivisteille tekstinäytteiden perusteella tuntuu olevan valtiovallan edustajien arvostus. Ilman sitä heillä on vaikeuksia säilyttää positiivista sosiaalista identiteettiä. Sekin todistaa, ettei virolaisessa yhteiskunnassa ole vielä syntynyt riippumatonta voimaa, joka pystyisi esiintymään vahtikoiran roolissa. Monimuotoisuuden ja erilaisia aloitteita yhdistävän ajattelutavan puutteen takia kansalaistoiminta hahmotuu niin epäyhtenäisenä ja epävarmana ilmiönä, että sivilisoinnin on vaikeata kuvitella kehittyvän sen puitteissa.

Analysoidessamme sivilisoinnin kehitystä ja kansalaisosallistumisen mahdollisuuksia Virossa tuleme enemmän tai myöhemmin kysymään, miten sen oikeastaan olisi tapahduttava. Mikä olisi se mekanismi, se voima, joka varmistaisi kansalaisaloitteen toimivuuden? Kysymys on vielä vaikeampi jos edellytämme, että kansalaistoiminta tarjoaa osallistumisen ja yhteistoiminnan kanavia juuri niille yhteiskunnallisille ryhmille joilla ei ole juurikaan mahdollisuuksia tukeutua taloudelliseen tai poliittiseen pääomaan ja voimaan. Sitä paitsi, kuten edellä esitetystä käy ilmi, eivät apua tarvitsevat osaa sitä usein edes vaatia. He eivät pysty siihen varsinkaan tilanteessa, jossa edut ovat ristiriidassa vallanpitäjien kanssa.

Näemme siis, ettei sivilisointi sinällään voisi tulevaisuudessakaan yksinään varmistaa kansalaisyhteiskunnan toimivuutta, jos se rajoittuu vain yhteiskunnan yhteen osaan. Shilsin tarkoittama sivilisointi saat-

taa jäädä vain kauniiksi ihanteeksi, jos se ei pysty muuttamaan yhteiskunnan valtasuhteita ja ylittämään yhteiskunnallisia eturistiriitoja. Voi esimerkiksi kysyä, mikä saisi valtiovallan edustajat ottamaan päätöksenteossa huomioon kansalaisyhteiskunnassa ilmenevät ongelmat silloin kun sektorien edut ovat ristiriidassa keskenään ja valtasuhde epäsymmetrinen. Niiden huomiotta jättämisenhän voi perustella yhteiskunnan yleisellä edulla: niin on kaikkein taloudellisinta, säästetään aikaa ja vaivaa.

Sivilisoinnin tulisi siis ensinnäkin koskea yhteiskunnan kaikkia osia tai sektoreita. Yhteiskunnassa olisi oltava jotain, mikä yhdistää sen eri osat toisiinsa. Jotain, mikä toimii sekä osien tai sektorien sisällä että niiden välillä ja suo mahdollisuuksia samastua, kommunikoida, ymmärtää, tehdä yhteistyötä, ottaa huomioon toisten etuja ja legitimoida kansalaisten mukaanpääsy päätöksentekoon.

Toiseksi, tarvitaan osallistumisen menettelytapoja koskevia konkreettisia sääntöjä, ns. pelisääntöjä, jotka säätäisivät kaikkien tiedossa olevat osallistumisen periaatteet ja ehdot. Tämä ei tietenkään ole mahdollista ilman julkisen vallan tukea ja hyväksyntää.

Seuraavaksi haluan lyhyesti käsitellä Viron valtiovallan ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä ja sen erästä käytännön tulosta.

## Sivilisoinnin kehitys ja julkisen vallan panos: EKAK 2002

Sivilisointi ilman sitä tukevaa poliittista sosialisatiota, eli ilman vastaavansisältöistä koulusivistystä, asenteita ja identiteettiä, on ilmeisen pitkä ja vaivalloinen prosessi. Kuitenkin jo nyt Virossa on otettu kunnan askel eteenpäin. Tilanteen kehitykseen on ollut huomattava vaikutus prosessilla, joka päättyi 12. 12. 2002 erään merkittävän dokumentin hyväksymiseen Viron eduskunnassa - *Riigikogussa*. Dokumentin nimi on ”Viron kansalaisyhteiskunnan kehityskonseptio” (*Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon*), lyhyesti EKAK.

EKAK esittää tavoitteekseen “...määritellä julkisen vallan ja kansalaisaloitteellisuuden toisiaan täydentäviä tehtäviä sekä niiden yhteistoiminnan peri-

aatteita politiikan, julkishallinnon sekä virolaisen kansalaisyhteiskunnan rakentamisen alueilla.”<sup>11</sup>

Kyse on siis yrityksestä konseptualisoida ja sääntelyn kautta parantaa valtion instituutioiden ja kansalaisaloitteen välisiä suhteita, eli kehittää osallistumisdemokratian mallia yhteiskunnassa. Dokumentti koostuu neljästä osasta, joista ensimmäisessä määritetään EKAKin tavoitteet ja selitetään asiakirjan perusajatuksia ja käsitteitä. Toisessa luvussa kuvataan yhteistyön periaatteita ja arvoja, joihin yhteistyö perustuu. Kolmas luku on omistettu tavoitteiden saavuttamistapojen kuvailemiselle ja neljännessä luvussa määritellään EKAKin käytäntöön soveltamiseen liittyviä pitkä- ja lyhytaikaisia prioriteetteja.

EKAKin valmistumisprosessi oli monessakin mielessä ainutlaatuinen koko maailmassa. Tosin EKAKin idean syntymisen taustalla olivat esikuvina melkein samaan aikaan Isossa Britanniassa solmitut *compact*-nimiset hallituksen ja voittoa tavoittelemattoman sektorin väliset yhteistyösopimukset (Liiv 2003, 70). Ei voi kuitenkaan sanoa, että dokumentin valmistelu ja lopputulos olisivat Virossa tukeutuneet vain ulkomaisiin kokemuksiin. Ensimmäinen impulssi EKAKin valmisteluun tuli ilmeisesti kuitenkin Viron ulkopuolelta ja liittyi YK:n Kehitysohjelman projektiin “Viron voittoa tavoittelemattomien yhdistysten kestävä kehityksen tukeminen”. Projektin kumppaneina Viron puolelta toimivat tasavallan hallitus ja suuri, voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä yhdistävä kattojärjestö, *Eesti Mittetulusühingute ja Sihtasutuste Liit* (lyhyesti EMSL eli Viron kansalaisjärjestöjen ja säätiöiden liitto). Tämän yhteistyön aikana syntyi jo selvempi näkemys tulevasta asiakirjasta.

Konkreettiset esivalmistelut EKAKia varten aloitettiin vuoden 1999 lopussa. Vuoden 2002 joulukuussa Riigikogussa hyväksytty asiakirjan tekstiversio oli järjestyksessä jo neljäs tai viides.<sup>12</sup> Valmisteluprosessin aikana dokumentin perusrakennetta oli muutettava ja valmisteluihin osallistujien joukkoa oli laajennettava melkoisesti, koska sisältöä koskevat odotukset täsmentyivät ja kehittyivät huomattavasti. Alunperin pääkaupungissa alkaneesta suurten kattojärjestöjen keskuudessa tapahtuneesta ajatusten-

vaihdosta kehittyi avoin, ennennäkemättömän laaja kansalaisjärjestöjen yhteistyö. Toisin kuin muissa maissa, joissa samankaltaisia dokumentteja on valmisteltu, ei julkinen valta Virossa tukenut prosessia taloudellisesti (Liiv 2003, 74). Kulut tuli kattaa enimmäkseen kansalaisaloitteen omista resursseista. Osin senkin vuoksi EKAK valmistui lopullisesti vasta kolmen vuoden työn jälkeen.

Kuluneet kolme vuotta toivat sivilisoinnin kehityksen kannalta mukanaan monenlaista. Asiakirjan valmistelutyön suorien vaikutusten rinnalla oli myös välillisiä, joita tällä hetkellä on ehkä vielä vaikeaa huomata ja arvioida, mutta jotka vastaisuudessa ansaitsevat ehdottomasti perusteellisen tutkimuksen. Yhteenvetona EKAKin valmisteluprosessin pääasiallisista seurauksista voidaan mainita dokumentin itsensä lisäksi vielä seuraavaa.

*Uuden yhteiskunnallisen ajattelutavan ja poliittisen käytännön laajamittainen käsitteellistäminen.* Voi sanoa, että parissa vuodessa syntyi ja tuli tiedostetuksi uusi tapa käsittää yhteiskunnassa tapahtuvaa. Kehitettiin ja tiedostettiin monia uusia termejä ja niiden välisiä yhteyksiä. EKAKin lopullisessa versiossa esitettyä kansalaisosallistumisen määritelmää<sup>13</sup> voi jonkin verran varauksellisesta kieliasusta huolimatta pitää edistyneenä, kun sitä verrataan kaksi vuotta sitten vallinneisiin käsityksiin. Tämä näkyy selvästi valtaosassa edellä esitetyistä tekstinäytteistä.

*Uusia asenteita vastaavien kansalaistoiminnan käyttäytymistapojen ja uusien instituutioiden perus-*

*taminen.* Jo EKAKin valmisteluprosessi on hyvä esimerkki siitä, miten kehittyvä sivilisaatio alkaa uusintaa osallistumista tukevia käyttäytymismalleja. Samanaikaisesti EKAKin valmistelun kanssa alkoi kansalaistoiminnan edustajien oma-aloitteinen keskustelu ja yhteistyö jo saavutetun aktiivisuuden ja uusien kumppanuusmuotojen säilyttämiseksi. Esimerkiksi tästä käyvät vaikkapa aiemmin mainittu EMÜn toimintaperiaatteet.

Kansalaistoiminnan johtajien esiinnousu, sektorin sisäisten yhteistyömahdollisuuksien vähittäinen lisääntyminen.

*Neuvottelu ja yhteistyökokemukset valtiollisten instituutioiden edustajien kanssa.* EKAKin tunnustaminen julkisen, mutta erityisesti lainsäädäntövalan edustajien toimesta, on myös yksi Viron dokumentin erityispiirteistä (Liiv 2003, 73). Se antaa tulevaisuudessa mahdollisuuksia tämän sivilisoinnin säilyttämiselle ja leviämiseksi kansalaisjärjestöken-  
tän ulkopuolelle, laajemmalle yhteiskuntaan.

Lopuksi voi siis todeta, että Viron poliittista kulttuuria muokkaavan diskurssin erään huomattavan muutoksen aikaansaajina ovat olleet kansalaisaloitteen edustajat itse. He ovat alkaneet tiedostaa asemaansa virolaisessa yhteiskunnassa ja oppineet entistä paremmin näkemään oman työkenttensä erot valtion ja voittoa tavoittelevan yksityisen sektorin toimintaan nähden. Tämä nouseva ja kehittyvä sivilisointi on siis todella nuori ilmiö; se astelee vielä lapsenkengissä ja vartuu aikuisemmaksi meidän kanssamme.

## Viitteet

- 1 Berger ja Luckmann kuvailevat, miten tiedot syntyvät yhteiskunnassa, miten tapahtuu niiden institutionalisointi ja objektivisoiminen. Objektivisointi tietojen systeemi - objektiivinen todellisuus auttaa säilyttämään ja uudelleen tuottamaan sosiaalista järjestystä.
- 2 Berger ja Luckmann kuvailevat, miten A ja B kommunikoinnin aikana luovat institutionalisointuvia tietoja, jotka puolestaan alkavat vaikuttaa heidän käyttäytymiseensä (Berger & Luckmann

1981, 73-85).

- 3 Ks. lähemmin esim.: Trummal & Lagerspetz (2001), Siplane & Kasemets (2000).
- 4 Ks. lähemmin: <http://www.ngo.ee/seadused/seadusedjaabimaterjalid.html>
- 5 Ks. lähemmin: <http://www.emy.ee/alusdokumendid/statuut.html>
- 6 Tutkimuksen tilaajana oli Viron eduskunnan kanslia ja sen suorittivat Mikko Lagerspetz, Rein Ruitsoo ja Erle Rikmann. Tutkimusraportti on julkaistu internetissä ja piakkoin myös kirjassa Lagerspetz et al. (2003, 69-87),

- 7 Ks. lähemmin esim.: Foucault (1972, 32-44) tai Fairclough, Norman (1992, 3).
- 8 Mukailtu artikkelista Arnstein (1969: 217)
- 9 Ks. lähemmin: Lagerspetz, Ruutsoo & Rikmann (2000, 269-298) tai Lagerspetz, Rikmann & Ruutsoo (2002, 73-87).
- 10 Ks. lähemmin: Habermas (1979, 178-205).
- 11 Ks. lähemmin esim.: <http://www.ngo.ee/kodanikeyhiskond/ekak.html>
- 12 Asiakirjan muokkaus eteni monien välivaiheiden kautta, joten ei ole helppo sanoa, montako eril-

listä itsenäistä versiota siitä esitettiin.

- 13 "Osallistuminen" on EKAKissa määritelty seuraavasti: "Kansalaisjärjestöt ovat yhteiskunnan erilaisten näkökantojen ja intressien edustamisen kanavia, joiden kautta kansalaiset saavat tietoa ja esittävät mielipiteitään valmisteltavista päätöksistä. Kun päätöksentekijät käyvät dialogia yleisön kanssa ja ottavat huomioon julkisessa keskustelussa esitetyt ehdotukset, on tuloksena yleisen pätevyyden kasvu ja valtion legitimitietin vahvistuminen".

## Lähteet

- Arnstein, Sherry R. (1969), A Ladder of Citizen Participation. — *Journal of the American Institute of Planners* 35.
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1981/1966), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Books
- Fairclough, Norman (1992), *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Foucault, Michel (1972), *The Archaeology of Knowledge*. New York: Tavistock.
- Habermas, Jürgen (1979), *Communication and the Evolution of Society*. Boston: Beacon Press.
- Lagerspetz, Mikko & Ruutsoo, Rein & Rikmann, Erle (2000), Olelemisest osalemiseni?: Eesti kodanikualgatuse hetkeseis ja arenguvõimalused. — *Akadeemia* 2.
- Lagerspetz, Mikko & Rikmann, Erle & Ruutsoo, Rein (2002), The Structure and Resources of NGOs in Estonia. — *Voluntas* 13:1.
- Liiv, Daimar (2003), Koostöökokkulepped avaliku võimu ja mittetulundussektori vahel: uued aren-

gud, uued käsitlused. — *Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond*. (Toim.) Lagerspetz, Mikko ym. Tallinn: Avatud Eesti Fond, 69-87 (tulossa).

- Rikmann, Erle (2001), Kodanikuosalus Eestis: Ressursid ja takistused. — magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool. [Käsikirjoitus].
- Ruutsoo, Rein & Rikmann, Erle & Lagerspetz, Mikko (2003), Süvenev keskustelu: Eesti ühiskonna valmisolekust kodanikualgatuse arendamiseks. — *Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond*. (Toim.) Lagerspetz, Mikko ym. Tallinn: Avatud Eesti Fond. (tulossa)
- Shils, Edward (1992), Kodanikuühiskonna voores. — *Akadeemia* 9.
- Siplane, Andres & Kasemets, Aare (2000), Mittetulundussektori statistiline pilt. — <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell104.html>
- Trummal, Aire & Lagerspetz, Mikko (2001), The Profile of Estonian Civil Society. A Preliminary Report on the CIVICUS Index on Civil Society Project in Estonia.