

# Minimidemokratiaa ilman sisältöä? Valtavirran demokratiamittareiden arviointia

OSSI PIIRONEN

## ABSTRACT

Minimalist democracy without substance? An evaluation of the mainstream measures of democracy

The present article examines two of the mainstream measures of democracy, Freedom House and Polity IV, the results of which are constantly applied in research, journalism, and at least indirectly in decision making. Although these kinds of measures are usually presented as value-free, scientific methods of evaluation, they necessarily support some conceptions of democracy and reject others. These hidden normative conceptions are transmitted to results and processes of studies and decision making. Which theories of democracy are the mainstream measures based upon? Having analysed the two mainstream measures, the study argues that their view on democracy is limited to an Anglo-American, market friendly and minimalist version of democracy – resembling to a large extent the model of legal democracy. As a consequence, all the Western industrial countries tend to get maximum scores with the mainstream methods. It gives a false impression of perfection and resemblance, encouraging no improvements nor deepening of democracy in countries that are labelled as ‘full democracies’. In addition to the conceptual one-sidedness, the mainstream measures also fail to consider the possibility of external impediments for the autonomous, democratic and effective decision making in individual countries. How to measure democracy in different societies, then? At the end of the article a preliminary proposal is made to develop a better framework for measuring democracy. The framework would consist of several indicators that would measure different dimensions of (extensively defined) democracy. The users of this framework could freely choose only those attributes that best suit their views on democracy. This would potentially encourage a conceptually more varied comparisons and more interesting debates.

## Demokratian mittaamisesta

Valtioita kuvataan usein demokratioiksi tai diktatuureiksi määritelmiä tai empiirisiä tosiasioita sen tarkemmin pohtimatta. Länsimaissa tuntuukin valitsevan melko yhtenäinen käsitys siitä, mitä demokratialla tarkoitetaan. Assosioimme tietyt valtiot lähes automaattisesti demokraattisiksi, toiset epädemokraattisiksi. Miellämme demokraattisuuden helposti äänioikeudeksi, edustukselliseksi instituutioksi, sananvapaudeksi sekä oikeusvaltioksi; toisin sanoen poliittista järjestelmäämme leimaaviksi piirteiksi, joita olemme omassa yhteiskunnassamme oppineet arvostamaan. Lähempi tar-

kastelu osoittaa kuitenkin, että demokratia on hankala yksiselitteisesti määritellä. Länsimainen poliittinen filosofia pitää sisällään huomattavan määrän erilaisia käsityksiä demokratiasta, demokratian arvoista, käytännöistä ja seurauksista. Demokratia on perusluonteeltaan kiistelty käsite, jonka erilaiset käytännön sovellukset johtavat myös erilaisiin yhteiskunnallisiin todelluuksiin.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Länsimaisella demokratiateorialla viitataan tässä koko läntiseen demokratiatraditioon, jota yhdistää historia, käytetyt käsitteet sekä ongelman asettelu. Länsimainen demokratiatraditio koostuu lukuisista erilaisista normatiivisista demokratiateorioista, -määritelmistä ja -käsityksistä. Näillä

Toisen maailmansodan jälkeen vahvistui keskustelu siitä, millaiset tekijät vahvistavat yhteiskunnissa vakaata demokraattista kehitystä vastapainona diktatuurin riskiä kasvattavalle epävakaudelle. Kansainvälisesti vertailevan empiirisen tutkimuksen tarpeeseen vastasi erityisesti behavioristinen tieteenmalli. Sen avulla demokratia voitiin saattaa muotoon, jossa sitä voitiin tutkia empiirisesti ja tilastollisesti. Tämä johti demokratian tyypistämiseen mitattavaksi ja yksinkertaiseen vertailuun sovellettavaksi. Minimalistiset ja proseduraaliset demokraatiakäsitykset (esimerkiksi Joseph Schumpeterin ja Robert A. Dahlin määritelmät) saivat vahvan sijan tutkimuksessa. Sotien jälkeen kehitettiin menetelmiä, joilla valtioita voitiin luokitella ja pisteyttää niiden demokraattisuuden tason perusteella. Näiden menetelmien, demokraatiamittareiden<sup>2</sup>, avulla luotiin indeksejä, joita käytettiin valtioiden välisissä vertailuissa ja tilastollisissa tutkimuksissa demokraattisuutta kuvaavina muuttujina. Mittausmenetelmiä ja niiden antamia tuloksia käytetään laajasti yhä edelleen ainakin vertailevassa politiikan tutkimuksessa, demokraattisatitutkimuksessa sekä demokraattisen rauhan tutkimuksessa.

Demokraatiamittareita kritisoidaan monesti sekä metodologisin että käsitteellisin perustein. Metodologinen kritiikki koskee mittausmenetelmiin liittyviä valintoja, kuten indikaattoreiden reliabiliteettiä ja valideiteettiä, muuttujien yhdistämiseen tai aineiston keräämiseen liittyviä kysymyksiä. Käsitteellinen kritiikki puolestaan koskee sitä käsitteellistä (tai filosofista) perustaa, jolle mittarin kuva demokraatiasta rakentuu. Erilaiset demokraatiakäsitykset pitävät sisällään erilaisia arvolähtökohtia ja ovat siten väistämättä normatiivisia. Tästä syystä erilaisista määritelmistä johdetut demokraatiamittarit ovat määritelmäänsä vastaavalla tavalla normatiivisia. Mittareiden normatiivinen luonne onkin syytä ottaa huomioon, sillä tietyn mittarin käyttö tutkimuksessa voi vaikuttaa voimakkaasti tutki-

---

termeillä kuvataan tässä pitkälti yhtä ja samaa asiaa termien itsestään selvät merkityserot kuitenkin huomioiden – tämän kirjoituksen kannalta näitä eroja ei ole kuitenkaan tarpeen sen tarkemmin erotella.

<sup>2</sup> Demokratian tason määrittelyä kutsutaan mittaamiseksi (engl. ”measurement”), tilintarkastukseksi (”audition”) sekä arvioimiseksi (”assessment”) tarkastelijasta riippuen. Tässä käytetään pääasiallisesti termiä mittaaminen, koska tarkasteltavat arviointimenetelmät ovat luonteeltaan kvantitatiivisia.

muksen tuloksiin. Mittareiden käyttö on osa prosessia, jossa mielikuvia demokraatiasta muokataan ja uusinnetaan. Mittarit voivat siten suoraan tai välillisesti vaikuttaa myös poliittiseen päätöksentekoon. Valtavirran tutkimuskirjallisuudessa mittareiden käsitteellistä taustaa harvemmin kyseenalaistetaan.

Artikkelissa puututaan kahteen ongelmakokonaisuuteen. *Ensisijaisesti ollaan kiinnostuneita siitä, millaista demokratiaa yleisimmät demokraatiamittarit mittaavat. Millaista käsitystä demokraatiasta mittarit edustavat?* Aluksi esitellään analysoitavat valtavirran mittaamenetelmät ja tarkastellaan niiden rakennetta. Tämän jälkeen mittareiden käsitteellistä perustaa arvioidaan valitun teoreettisen viitekehyksen (David Heldin demokraatiamallien luokittelun) ohjaamana. Vastaukset pyritään löytämään vertaamalla mittareiden demokraatialle antamia attribuutteja ja näistä johdettuja indikaattoreita eri demokraatiamalleja erottaviin ominaisuuksiin. Mikäli jokin demokraatiakäsitys todetaan hallitseväksi, on syytä pohtia, kuinka demokratian mittamista voitaisiin monipuolistaa huomioimaan myös haastavat käsitykset demokraatiasta ja sen toteutumismahdollisuuksista. Erilaisilla demokraatiakäsityksillä – esimerkiksi republikanisilla, liberaalisilla, marxilaisilla, kehittäville ja suojelevilla – on kaikilla vankat teoreettiset ja eettiset perustansa. Tämän artikkelin tarkoituksena ei ole julistaa kilpailevia ajattelutapoja oikeiksi tai vääriksi, vaan pikemminkin varoittaa sitoutumasta kritiikittömästi hallitseviin ajattelutapoihin (ks. myös viite numero 5).

Historiallisia demokraatiakäsityksiä erottavien ulottuvuuksien tarkastelun lisäksi on huomioitava globalisaation mukanaan tuomat haasteet demokraattisuuden mittaamiselle. Globalisoituvassa kontekstissa valtion merkitys ainoana ja tärkeimpänä päätöksenteon yksikkönä on asetettu kyseenalaiseksi kansallisen päätöksenteon autonomisuuden heikentyessä (esim. Held 1999). Mikäli valtion autonomia todella on heikentynyt, kyseenalaistuu valtioiden sisäisen demokraattisuuden merkitys. *Onkin pohdittava, kuinka valtion ulkopuolisten tekijöiden vaikutus kansalaisten poliittisen vallan alaan ja efektiivisyyteen voitaisiin huomioida demokraattisuutta arvioitaessa.*

Artikkelin rakenne noudattaa pääosin ongelmanasettelun järjestystä. Tehtyjen päätelmien valossa keskustellaan artikkelin lopussa lyhyesti tarpeesta ja mahdollisuudesta kehittää käsitteellisesti moni-

puolisempi mittaamenetelmä, joka parhaalla mahdollisella tavalla mahdollistaisi mittaamisen toisistaan poikkeavat demokratiakäsitykset huomioivalla tavalla. Tutkimusta ei ole syytä perustaa mihinkään ”standardoituun” demokratiateoriaan, vaan on annettava välineitä tarkastella demokratiaa monesta mahdollisesta näkökulmasta käsin.

### Valtavirran mittarit

Tarkasteluun on valittu tänä päivänä paljon käyetyt (ts. tutkimuksissa hyödynnetyt, usein siteeratut tai muuten näkyvät), yleiskäyttöiset demokraattisuuden tason mittaamisen menetelmät, jotka ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana saavuttaneet miltei monopoliaseman demokratisaatiotutkimuksen alalla (Bell ja Staeheli 2001, 186; O’Loughlin ym. 1998, 549). Tarkastelussa ovat Freedom House -thinktankin poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien mittari (vuosittain julkaistava, laajasti tunnettu *Freedom in the World Survey*, FW) sekä vankemmin akateeminen Polity IV -indikaattoripatteristo. Tarkastelun ulkopuolelle jää siten useita muuten varteenotettavia mittaamenetelmiä (esim. Vanhanen 1984, Bollen 1990; Coppedge ja Reinicke 1990; Hadenius 1992; ja Gasiorowski 1990).

Tärkeitä valintaan vaikuttaneita kriteereitä ovat mittarin yleisluontoisuus sekä käytön laajuus (tai tunnettuus). Mittareiden tulee kehittäjiensä ja erityisesti käyttäjiensä mukaan mitata selkeästi demokratian tasoa, ja sitä voidaan soveltaa kaikkiin maailman valtioihin. Polity IV mittaa nimenomaan demokratian tasoa ja sen tietovarasto on tarkoitettu yleiseen käyttöön (Marshall ja Jagers 2002). FW on ongelmallisempi, koska ”virallisesti” sen ilmoitetaan mittaavan poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien toteutumista. Käytännössä FW ymmärretään kuitenkin lähes poikkeuksetta demokraattisuuden yleiseksi mittariksi (ks. esim. Diamond 1999; Bell & Staeheli 2001, 186).

Molemmat menetelmät ja niiden tuottamat tulokset ovat siinä määrin yleisesti käytettyjä, että niiden voidaan katsoa jollakin tavalla heijastelevan ja muokkaavan valtavirran käsityksiä demokratiasista. Molemmilla menetelmillä tuotetaan indikaattoreita, joissa valtioiden demokraattisuuden taso puristetaan helposti vertailtaviin aggregaattilukuihin. Tällaiset mittarit ovat kaikkein voimakkaimpia välineitä normatiivisten demokratiamääritelmien kätkemiseksi neutraaliksi väitetyn tekstin, näkökulman tai tutkimuksen sisään.

### Freedom in the World

Freedom House on amerikkalainen itseään riippumattomaksi kutsuva think tank, joka ilmoittaa päämääräkseen demokratian ja vapauksien maailmanlaajuisen edistämisen ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)). Järjestö on vuosikymmenien ajan pyrkinyt tavoitteisiinsa projektien, avustusten, tutkimusten ja julkaisujen avulla. Julkilausutusta riippumattomuudesta huolimatta Freedom House on tiukassa yhteydessä Yhdysvaltojen hallintoon. Robinsonin (1996, 93–116) mukaan järjestö on osa Yhdysvaltain ulkopoliittisen eliitin oman edun tavoittelulle perustuvaa järjestelmää: rahoituksesta suurin osa on julkista tukea, hallituksen jäsenistö koostuu pitkälti (nykyisestä tai entisestä) ulkopoliittisesta eliitistä ja ideologinen perusta on yhteinen Washingtonin muiden tärkeiden ”demokratiaa ja vapautta edistävien” laitosten ja järjestöjen kanssa. Selkeää määritelmää demokratialle Freedom House ei Internet-sivuillaan esitä.

Freedom House on 1970-luvulta lähtien vuosittain julkaissut valtioiden poliittisia oikeuksia ja kansalaisvapauksia arvioivaa indeksiä *Freedom in the World Survey*tä. Käytännössä indeksiä on lukuissa tutkimuksissa hyödynnetty nimenomaan demokraattisuuden kuvaajana. Mittari on asteikollinen, arviointi on pääosin subjektiivista ja perustuu kahdesta ominaisuudesta (poliittiset oikeudet ja kansalaisvapaudet) tiivistetylle kysymyslistalle (taulukko 1). Valtiot pisteytetään kummankin ominaisuuden suhteen asteikolla yhdestä seitsemään, jossa lukuarvo 1 tarkoittaa vapainta ja 7 vähiten vapainta kategoriaa. Tulokset ilmoitetaan sekä erikseen että yhdessä. Kahden ominaisuuden aggregaattiarvon (keskiarvo) avulla valtioille annetaan jokin kolmesta statuksesta: vapaa, osittain vapaa ja ei-vapaa.

Vaikka Freedom Housen indeksiä käytetäänkin paljon, on sekä valtioiden arviointi että mittarin käsitteellinen ja tekninen toteutus antanut aihetta kritiikkiin. Freedom Housea on esimerkiksi kritisoitu koodauksen ja koodaussääntöjen heikosta dokumentoinnista (Munck ja Verkuilen 2002a). Myöskään disaggregoitua aineistoa, eli kysymyslistan yksittäisille kohdille annettuja pisteitä, ei ole julkaistu.<sup>3</sup> Kritiikki on oikeutettua, sillä pelkästään

<sup>3</sup> Freedom House kieltäytyi luovuttamasta disaggregoitua aineistoa tätä pyytäneille Munckille ja Verkuilenille (2002a, 20).

## Taulukko 1. Freedom in the World: poliittiset oikeudet ja kansalaisvapaudet.

### Poliittisten oikeuksien kysymyslista

1. Onko valtion päämies (presidentti, pääministeri tai muu) valittu vapailla ja oikeudenmukaisilla vaaleilla?
2. Ovatko kansanedustajat valittu vapailla ja oikeudenmukaisilla vaaleilla?
3. Onko valtiossa voimassa reilut vaalilait, yhtäläiset kampanjointimahdollisuudet, reilu äänestystapahtuma ja rehellinen ääntenlaskenta?
4. Onko kansalaisilla oikeus muodostaa poliittisia puolueita tai muita mieleisiään poliittisia ryhmittymiä, ja onko järjestelmä avoin näiden kilpailevien puolueiden ja ryhmittymien perustamiselle ja lakkauttamiselle?
5. Onko valtiossa merkittävää oppositiota ja todellista oppositiovoimaa? Onko oppositiolla realistisia mahdollisuuksia kasvattaa suosiotaan tai saavuttaa valta-asema vaalien tuloksena?
6. Ovatko kansalaiset vapaita tekemään poliittisia valintoja ilman armeijan, ulkovaltojen, totalitaaristen puolueiden, uskonnollisten hierarkioiden, taloudellisten oligarkkien tai minkään muun vaikutusvaltaisen ryhmän dominointia?
7. Vallitseeko päätöksentekojärjestelmässä informaation konsensus kulttuuristen, etnisten, uskonnollisten ja muiden vähemmistöryhmien kohtuullisesta itsemääräämisoikeudesta, itsehallinnosta, autonomiasta tai osallistumisoikeudesta?
8. Onko vapaasti valituilla kansanedustajilla päätösvalta yli hallituksen politiikan?
9. Onko hallinto vapaa läpitukevasta korruptiosta?
10. Onko hallitus vastuullinen kansalaisille vaalien välisenä aikana, ja toimiiko se avoimesti ja läpinäkyvästi?

Harkinna-varaiset poliittisia oikeuksia koskevat lisäkysymykset:

- a) Traditionaalisille monarkioille, joissa ei ole puolueita eikä vaalijärjestelmää: tarjoaako järjestelmä mahdollisuuden kansalaiskonsultaatioon, rohkaiseeko se yleiseen poliittiseen keskusteluun ja antaako se oikeuden vedota hallitsijaan?
- b) Muunteleeko hallitus tai miehittävä hallinto tahallisesti valtion etnistä tai alueellista rakennetta tuhotakseen jonkin kulttuurisen väestöosan tai horjuttaakseen poliittista tasapainoa jonkin toisen ryhmän hyväksi?

### Kansalaisvapauksien kysymyslista

11. Onko joukkotiedotus ja kulttuurinen viestintä valtiossa vapaata ja riippumatonta?
12. Onko valtiossa vapaita uskonnollisia instituutioita, ja voiko uskontoaan ilmaista vapaasti sekä yksityisesti että julkisesti?
13. Vallitseeko valtiossa akateeminen vapaus, ja onko koulutusjärjestelmä vapaa laaja-alaisesta poliittisesta indoktrinaatiosta?
14. Onko yksityinen keskustelu avointa ja vapaata?
15. Voiko valtiossa kokoontua, osoittaa mieltään ja keskustella vapaasti julkisuudessa?
16. Sallitaanko kansalaisille poliittinen tai kvasipoliittinen järjestäytyminen?
17. Toimiiko valtiossa vapaita ammattiliittoja ja maanviljelijäjärjestöjä, ja onko kollektiivisia etuja mahdollista ajaa neuvotteluteitse? Toimiiko valtiossa vapaita asiantuntija- tai muita yksityisiä organisaatioita?
18. Toimiiko valtiossa itsenäinen oikeuslaitos?
19. Kohdellaanko kansalaisia ja lainmukaisesti? Onko poliisi siviilihallinnon alainen?
20. Suojellaanko kansalaisia ja kansalaisryhmiä poliisiterrorilta, asiattomilta pidätyksiltä, karkottamiselta ja kidutukselta? Vallitseeko vapaus sodalta ja kapinoinnilta?
21. Onko väestö tasa-arvoinen lain edessä?
22. Ovatko kansalaiset autonomisia yksilöitä? Kontrollaiko valtio matkustusta, asuin- tai työpaikan valintaa? Ovatko kansalaiset kohtuullisessa määrin riippumattomia valtiosta ja vapaita valtiollisesta indoktrinaatiosta.
23. Onko kansalaisilla oikeus omaisuuteen ja yksityiseen liiketoimintaan? Onko valtionhallinnolla, turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla tai järjestäytyneellä rikollisuudella liiallista vaikutusta yksityiseen liiketoimintaan?
24. Ovatko kansalaiset oikeutettuja yksityiselämän sosiaalisiin oikeuksiin, kuten sukupuolten väliseen tasa-arvoisuuteen, aviopuolison valintaan ja päättämiseen lastensa lukumäärästä?
25. Vallitseeko mahdollisuuksien tasa-arvo ja vapaus taloudellisesta hyväksikäytöstä?

Lähde: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org). Suomennos O. P.

kysymyslistan (taulukko 1) julkaiseminen ei riitä ratkomaan menetelmän soveltamisessa vastaan tulevia ongelmia. Emme esimerkiksi voi tietää, mitä indeksin suunnittelijat tarkoittavat puhuessaan ”mahdollisuuksien tasa-arvosta” – formaalia vai

tosiasiallista (taulukon 1 kohta 25). Emme myöskään tiedä, milloin vähemmistöillä katsotaan olevan ”kohtuullinen” itsemääräämisoikeus (kohta 7). Koodaussääntöjen epämääräisyys on myös mittarin käsitteellisen perustan arviointia hankaloittava

seikka. Vihjeitä tulkinnasta voi etsiä tarkastelemalla Freedom Housen indeksin ohella julkaistuja melko yksityiskohtaisia maaraportteja.

Freedom Housen mittausmenetelmää pitää sisällään kuitenkin myös muita ongelmia Kansalaisvapauksien ja poliittisten oikeuksien määrittely on epäselvää; indikaattorien painotukset ovat mieltävaltaisia ja perustelemattomia; kaksi ominaisuutta niputetaan yhteen tasavertaisina niiden yhteyksiä tai merkitystä sen kummemmin selittämättä (Foweraker ja Krznaric 2000, 766). Indeksini käyttäjä joutuu luottamaan sen kehittäjiin sekä arviointiryhmän päätöksiin kohtuuttoman paljon. Lisäksi Bollenin ja Paxtonin (2000) analyysin mukaan Freedom Housen arvioijat ovat myöntäneet pisteitä oikeistoregiimeille vasemmistolaisia heppoisemmin perustein. Puutteellisen dokumentoinnin takia väitteitä on kuitenkin vaikea todentaa, ja on mahdollista, että arviointi on nykyisin aikaisempaa puolueettomampaa.

#### Polity IV

Ted Gurrin, Harry Ecksteinin työn pohjalta, 1970-luvulla alulle paneman Polity-projektin tarjoama mahdollisuus ”institutionaalisen demokratian” mittaamiseen on toinen käytetty apuväline politiikan tutkimuksessa. Polityn neljäs ja uusin versio pitää sisällään 161 nykyistä valtiota, joista aineistoa on saatavilla vuodesta 1800 lähtien. Laajan kvantitatiivisen tietovaraston avulla on ollut mahdollista tutkia monipuolisesti regimien vaihteluun ja auktoriteettirakenteisiin liittyviä tekijöitä. Demokraattisten ja autokraattisten piirteiden mittaaminen onkin ainoastaan yksi mahdollinen Polity-projektin sovellus. Käytännössä tämä on osoittautunut suosituimmaksi (Munck ja Verkuilen 2002a, 52; Gleditsch ja Ward 1997, 366). Tietovarastoa kehitetään ja ylläpidetään tällä hetkellä Yhdysvalloissa Marylandin yliopiston kansainvälisen kehityksen ja konfliktin hallinnan keskuksessa (CIDCM).

Polityn menetelmäoppaan mukaan (Marshall ja Jagers 2002) institutionalisoitunut demokraattisuus muodostuu kolmesta elementistä: (1) sellaisten instituutioiden olemassaolosta, joiden kautta kansalaiset voivat ilmaista todelliset mielipiteensä poliittisista päätöksistä ja johtajista; (2) toimeenpanovallan rajoitusten olemassaolosta ja (3) kansalaisvapauksien takaamisesta kaikille kansalaisille. Polityn demokraattisuutta kuvaava muuttu-

ja (DEMOC) huomioi kuitenkin vain ja ainoastaan kaksi ensimmäistä elementtiä, jotka operationalisoidaan neljäksi muuttujaksi (taulukko 2; XRCOMP, XROPEN, XCONST ja PARCOMP). Syystä tai toisesta kansalaisvapauksia ei ole katsottu aiheelliseksi sisällyttää itse mittariin. Valtiot, joiden järjestelmät pitävät sisällään eniten demokraattisia piirteitä, saavat pistemäärän kymmenen (10). Mikäli demokraattiset piirteet puuttuvat täysin, ei pisteitä kerry lainkaan (0 pistettä).

Demokraattisten piirteiden rinnalla tarkastellaan valtioiden autokraattisia piirteitä, joita ovat kilpailuun perustuvan osallistumisen rajoittaminen, johtajien valitseminen (engl. ”selection”) eliitin joukosta sekä toimeenpanovallan rajoitteiden puuttuminen. Autokratian muuttuja (AUTOC) koostuu viidestä muuttujasta, joista neljä ovat yhteisiä demokraattisuutta kuvaavan muuttujan (DEMOC) kanssa. Muuttujien suhteet toisiinsa sekä pistejaon logiikka selviää tarkemmin taulukosta 2. Autokraattisimmat valtiot saavat pisteitä kymmenen, vähiten autokraattiset nolla. Demokraattisuuden tasoa kokonaisuudessaan kuvaava muuttuja (POLITY) muodostetaan yksinkertaisella vähennyslaskulla DEMOC-AUTOC. Tämä tarkoittaa siis sitä, että Polityn luoma demokratia–autokratia-jatkumo saa arvoja välillä +10 (voimakkaasti demokraattinen) ja –10 (voimakkaasti autokraattinen).

Taulukon muuttujista ensimmäinen (PARCOMP) arvioi kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon ja poliittisten johtajien valintaan. Käytännössä tarkastellaan opposition tai vähemmistön mahdollisuuksia toimia itsenäisesti ja vaikuttaa poliittiseen prosessiin. Demokraattisessa valtiossa sekulaarisilla poliittisilla ryhmillä on mahdollisuus kilpailla kansallisella tasolla valasta ja valtapäikoista. Autokraattinen regimi sen sijaan tukahduttaa kaikenlaisen ulkopuolisen, merkittävän poliittisen aktiivisuuden. Poliittisen osallistumisen sääntely (PARREG) viittaa sääntöihin siitä, milloin ja miten poliittisia preferenssejä voidaan ilmaista. Autokraattisen regimin tunnusmerkeksi lasketaan sellainen sääntely, joka systemaattisesti sulkee poliittisen toiminnan ulkopuolelle merkittäviä ryhmittymiä, asiakokonaisuuksia tai konventionaalisen osallistumisen keinoja.

Toimeenpanovallan rekrytoinnin kilpailullisuudella (XRCOMP) tarkoitetaan tapaa, jolla ylin toimeenpaneva elin (valtionpäämies tai hallitus) saa virallisen asemansa. Korkeimmat demokratiapistet myönnetään valtioille, joissa johtopaikat täy-

**Taulukko 2. Demokratian ominaisuudet ja koodaussäännöstö (Polity IV).**

Auktoriteetti ulottuvuus (indikaattori)	Demokratiapisteeet	Autokratiapisteeet
<i>Osallistumisen kilpailullisuus (PARCOMP)</i>		
Kilpailullinen	3	0
Transitionaalinen	2	0
Faktionaalinen	1	0
Rajoitettu	0	1
Tukahdutettu	0	2
<i>Poliittisen osallistumisen sääntely (PARREG)</i>		
Säännelty	0	0
Faktionaalinen tai transitionaalinen	0	0
Faktionaalinen/rajoitettu	0	1
Rajoitettu	0	2
Sääntelemätön	0	0
<i>Toimeenpanovallan rekrytoinnin kilpailullisuus (XRCOMP)</i>		
Vaalit	2	0
Transitionaalinen	1	0
Eliitin valinta	0	2
<i>Toimeenpanovallan rekrytoinnin avoimuus (XROPEN)</i>		
Vaalit	1	0
Kaksinainen: periytyminen ja vaalit	1	0
Kaksinainen: periytyminen ja nimittäminen	0	1
Suljettu	0	1
<i>Toimeenpanovallan rajoitukset (XCONST)</i>		
Yhdenvertaisuus tai alisteisuus (esim. lainsäädäntövallalle)	4	0
Välikategoria 1	3	0
Merkittäviä rajoituksia	2	0
Välikategoria 2	1	0
Pieniä tai kohtalaisia rajoituksia	0	1
Välikategoria 3	0	2
Rajoittamaton toimeenpanovalta	0	3
<i>Yhteispistemäärä</i>	$\sum$ Demokratiapistettä (maks. 10)	$\sum$ Autokratiapistettä (maks. 10)

Lähde: Marshall ja Jaggers (2002); esitystapa Gleditsch ja Ward (1997); suomennos O. P.

tetään ”vapaiden ja oikeudenmukaisten” vaalien perusteella. Autokratiapistettä annetaan valtioille, joissa valta paikat täytetään perimällä tai nimittämällä. Tällaisiksi lasketaan myös vilpillisten vaalien avulla tapahtuva ylimmän toimeenpanovallan rekrytointi. Toimeenpanovallan rekrytointi on avointa (XROPEN) eli demokraattista, mikäli poliittisesti aktiivisilla kansalaisilla on ainakin teoreettinen mahdollisuus päästä näille paikoille säännellyn prosessin läpikäytyään. Rekrytointi on suljettu, mikäli valta paikat ovat lähtökohtaisesti laajemman kansalaisjoukon ulottumattomissa, kuten ne esimerkiksi vallanperimykseen perustuvissa monarkioissa ovat.

Taulukon 2 viimeinen muuttuja viittaa ylimmän toimeenpanovallan institutionaalisiin rajoituksiin (XCONST). Muuttuja tarkastelee virallisen toimeenpanevan elimen suhdetta sen valtaa rajoittaviin ja vastuullisuutta vaativiin toisiin valtaryhmittymiin. Tällaisia vastuuryhmittymiä (engl. ”accountability groups”) ovat esimerkiksi lainsäädäntöelimet, voimakas tuomiovalta, hallitsevat puolueet yksipuoluejärjestelmissä, tai aatelisneuvostot ja vaikutusvaltaiset neuvonantajat monarkioissa. Institutionaalisten rajoitusten olemattomuus tai niiden tosiasiallinen heikkous (esimerkiksi toistuva perustuslain muuttaminen) viittaa autokraattiseen hallintaan. Autokraattinen regiimi käyttää toi-



meenpanovallan lisäksi lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa. Demokraattisessa valtiossa toimeenpanovalta on tasavertaisessa tai alisteisessa asemassa ulkopuolisille vastuuryhmittymille. Toimeenpaneva elin voi esimerkiksi olla joko vastuuryhmittymien valitsema tai niille poliittisesti vastuullinen. Mahdollisten vastuuryhmien koostumus ja tehtävät esitetään Polityn menetelmäoppaassa epämääräisesti. Munckia ja Verkuilenia (2002b, 53) mukaillen on hieman kyseenalaista, että mikä tahansa virallisen toimeenpanovallan voimakas vastapooli – oli kyseessä sitten armeija tai politbyroo – liitetään demokratian määritelmään.

Kunnianhimoisen Polity-projektin kiistämättömiä ansioita ovat mittavan tietovaraston kokoaminen sekä metodologinen avoimuudesta (Munck ja Verkuilen 2002a, 19–20). Silti Polityn mittari ei vältty metodologisilta ongelmilta. Menetelmä on omaperäinen, mutta samalla teoreettisesti hieman epäselvä. Ongelmallisena voidaan pitää esimerkiksi indikaattoreiden painotusta, joka jää perustelemattomaksi (Munck ja Verkuilen 2002a, 26; Foweraker ja Krznaric 2000, 765). Gleditschin ja Wardin (1997) tilastollisen analyysin mukaan valtion demokraattisuuden taso määrittynyt Polityssa pitkälti toimeenpanovallan rajoitusten (XCONST) mukaan osallistumista ja rekrytointia mittaavien indikaattoreiden kustannuksella.<sup>4</sup>

### Valtavirran demokratiamittareiden taustaoletukset

Edellä suoritetun kuvauksen perusteella voidaan tehdä joitakin päätelmiä tarkasteltujen valtavirran demokratiamittareiden käsitteellisistä taustaoletuksista.

Merkityksellisten taustaoletusten kartoittaminen vaatii ohjaavaa teoreettista viitekehystä, jollaisena tässä toimii David Heldin (1996) historiallisten demokratiamallien luokittelu ja näitä malleja erottavat ulottuvuudet. Heldin luokittelun taustalla voidaan nähdä C. B. Macphersonin (1977) marxilaisvaikutteiset käsitykset modernin demokratian sisäisistä ristiriitaisuuksista.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Gleditschin ja Wardin (1997) analyysi perustui Polity III:n metodologiaan ja tuloksiin, jotka tuskin poikkeavat suuresti nykyisestä versiosta.

<sup>5</sup> Käsitteilyä voi pitää lähtökohdiltaan normatiivisena – niin kuin lähes mitä tahansa demokratiaan liittyvää tutkimusta. Artikkelin taustalla on pyrkimys muistuttaa demo-

Held (1996) asettaa tavoitteekseen muodostaa erilaisten teorioiden sekamelskasta koherentteja, historiallisesti merkityksellisiä ja toisistaan oleellisesti eroavia käsityksiä demokratiasta. Held ei kuvaile yksityiskohtaisesti kaikkia mahdollisia demokratiateorioita, vaan pyrkii mallintamaan historiallisille ajanjaksoille ja ajatussuunnille tyypillisiä käsityksiä demokratiasta. Mallien avulla voidaan tarkastella länsimaisen demokratiateorian *kehitystä ja sisäisiä ristiriitaisuuksia*. Historiallisia malleja tarkastelemalla voi etsiä länsimaisia demokratia-käsityksiä erottavia ulottuvuuksia, joiden avulla demokratiamittareiden käsitteelliseen perustaan päästään käsiksi. Tarkastelun taustalle olisi voinut valita myös muunlaisia kategorisointeja. Katson kuitenkin, että Heldin luokittelu antaa tälle analyysille mielekkäämmän lähtökohdan kuin muut mahdolliset vaihtoehdot (kuten esimerkiksi typologiat, jotka jakavat demokratiateoriat muotoa tai prosessia arvottaviin).

Heldin historialliset mallit ovat: klassinen demokratia, republikanismi, liberaali demokratia, suora demokratia, kilpailuun perustuva elitistinen demokratia, pluralismi, lakiin perustuva demokratia sekä osallistuva demokratia.<sup>6</sup> Koska mallit, jotka ovat kehittyneet lähempänä nykypäivää, pitävät väistämättä sisällään historiallisesti varhaisempien mallien piirteitä, otetaan tässä tarkasteluun vain lakiin perustuvan ja osallistuvan demokratian mallit, joiden voidaan katsoa edustavan toisilleen vastakkaisia ajatuksia demokratiasta ainakin kolmella ulottuvuudella. Nämä ulottuvuudet paikannetaan osallistumista, demokratian alaa sekä talousjärjestelmää koskeviin kysymyksiin. Jaottelu on sikäli keinotekoinen, että ominaisuudet liittyvät kiinteäs-

kratiakäsitteen avoimuudesta ja esittää vaihtoehtoja demokraatisaatiotutkimuksessa yleistyneille, enemmän tai vähemmän piiloisille demokratia-käsitteille. Heldin (1996) luokittelun valinta analyysin viitekehyydeksi tarkoittaa tiettyjen lähtökohtien hyväksymistä (mm. liberaalidemokratian kritiikin ottamista vakavasti). Viitekehyyksen valinta ei kuitenkaan pakota kirjoittajaa eikä lukijaa sitoutumaan mihinkään eksplisiittiseen demokratia-käsitteeseen, kuten osallistuvaan demokratiaan. Viitekehystä kehitellään tarkemmin pro gradu -tutkielmassa, johon artikkeli perustuu. Ks. Piironen (2004).

<sup>6</sup> Käännökset ovat osin kirjoittajan, osin Berndtsonin (1996). Heldin (1996) englanninkieliset vastineet ovat: "classical democracy", "republicanism", "liberal democracy", "direct democracy", "competitive elitism", "pluralism", "legal democracy" ja "participatory democracy".

ti toisiinsa, ja että luokittelusta olisi voinut johtaa myös muunlaisia ulottuvuuksia. Valitut muutujat ovat kuitenkin käytännön kannalta niin olennaisia, että niiden tarkastelu erikseen vaikuttaa mielekkäältä.

Uuden oikeiston kannattamaa *lakiin perustuvaa demokratiaa* voidaan pitää klassisen liberalistisen suojelevan demokratiateorian nykyaikaisena versiona. Lakiin perustuva demokratiamalli on uusliberalistinen poliittinen ideaali ja melko hyvin löydettävissä Friedrich von Hayekin ja Robert Nozickin kirjoituksista. Demokraattisen proseduurin on tarkoitus turvata yksilön maksimaalinen vapaus. Nozickin (1974) mukaan ainoa moraalisesti legitiimi valtio on minimivaltio, joka mahdollistaa yksilöiden vapauden tavoitella omia utopioitaan. Lakiin perustuvan demokratiamallin pohjalla on utilitaristis-ekonomistinen käsitys ihmisestä ja yhteiskunnasta; individualistiset ja liberalistiset arvot korostuvat selkeästi. (Held 1996, 258–259.)

*Osallistuvan demokratian malli* pitää sisällään sekä marxilaista, kehittävää republikanistista että liberalistista ajattelua; se ei varsinaisesti ole yhtenäinen teoria, vaan kokoaa yhteen samanlaisista lähtökohdista ihmistä, yhteiskuntaa ja demokratiaa tarkastelevien kirjoittajien ajatuksia (Held 1996, 253–260; vrt. Setälä 2003). Näiden kirjoittajien mukaan todellinen vapaus ja itsensä kehittäminen vaativat yksilöiden tasa-arvoista ja mahdollisimman suoraa osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. Länsimaissa vallitsee epätydyttävä liberaalidemokratian tila, jossa suurella osalla kansalaisista ei ole resursseja eikä todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. Poliittisilla oikeuksilla oli oltava todellista sisältöä: formaalit oikeudet ovat turhia, ellei niitä tosiasiallisesti kykene hyödyntämään. (Held 1996, 264–265.)

*Synteessimalli*, joka koostuu monen ajattelijan samankaltaisista näkemyksistä, sijoittuu tarkasteltujen ulottuvuuksien suhteen käytännössä jonnekin kahden ääripään – osallistuvan ja laillisen demokratian – väliin. Synteessimallia voidaan kuvata maltillisiksi yritykseksi sovittaa yhteen periaatteita (kehittävä ja suojeleva), joita Held (1996) ja etenkin Machpherson (1977) pitävät toisilleen osin vastakkaisina.

Mittareiden taustaoletusten ja niiden merkitysten selvittämiseksi on kysyttävä kahdenlaisia kysymyksiä: (1) Millaisin perustein valtioita pisteytetään? Millaiset ominaisuudet tuovat pisteistä, millaiset vievät niitä ja millaisiin ominaisuuksiin

mittari suhtautuu neutraalisti? (2) Millaisia mittareita kunkin demokratiateorian kannattajat voisivat hyväksyä? Mitkä mittarit tuottavat kunkin teorian valossa valideja tuloksia? Realistisen kokonaiskuvan saamiseksi pyritään valtavirran mittaussmenetelmiä seuraavassa analysoimaan kummastakin näkökulmasta. Mittareiden käsitteellistä perustaa analysoidaan ensin suhteessa poliittiseen osallistumiseen, sitten demokratian alaan ja lopuksi suhtautumiseen markkinoiden poliittista sääntelyä kohtaan. Keskeiset päätelmät on koottu taulukkoihin 3 ja 4.

Kysymys kansalaisten poliittisesta osallistumisesta johdetaan eroista demokratian kehittävien ja suojelevien periaatteiden välillä (ks. Held 1996, 44–45). Osallistuvassa mallissa demokratian ideana on kansalaisten poliittisen osallistumisen maksimointi. Tähän voidaan päästä esimerkiksi puolueiden sisäisellä demokratisoimisella tai hyödyntäen kansanäänestyksiä, keskustelutilaisuuksia, avoimuutta sekä uusia innovatiivisia keinoja. Osallistuva malli saa varovaista tukea synteessimallin kannattajilta: yhtymäkohtia löytyy muun muassa *tosiasiallisten* vaikutusmahdollisuuksien korostamisesta. Pyrkimyksenä voi olla esimerkiksi koulutuksen tai perustoimeentulon takaaminen kaikille kansalaisille. Lakiin perustuva malli ei odota eikä vaadi kansalaisilta erityistä aktiivisuutta poliittisessa päätöksenteossa. Demokraattisen osallistumisen riittäviä kriteereitä ovat avoin vaalikilpailu sekä edustuksellinen järjestelmä.

Vaadittavat poliittisen osallistumisen kriteerit vaikuttavat FW:n aggregaattiarvoon lähes kolmanneksen verran: tarkistuslistan 25 kohdasta kahdeksan viittaa konventionaaliseen poliittiseen osallistumiseen (taulukko 1; kohdat 1, 2, 3, 4, 5, 15, 16 ja 17). Normaali länsimaistyylinen edustuksellinen järjestelmä takaa täydet pisteet. Pisteitä ei anneta vaaditun standardin ylittävästä panostuksesta osallistumiseen, eikä esimerkiksi paikallistason osallistumisesta, korkeasta äänestysaktiivisuudesta tai mahdollisista suoran demokratian muodoista anneta pistettä. On kuitenkin huomioitava, että vaikka Freedom Housen osallistuminen viittaa lähinnä valtiollisen tason edustuksellisiin instituutioihin, ei tämän ”ylittävästä” suoritusastosta myöskään vähennetä pisteitä.

Polityn asettamat kriteerit demokratioille ovat osallistumisen suhteen vaatimattomia. Täysien pisteiden saamiseksi riittävät kansalaisille taatut formaalit mahdollisuudet kilpailla kansallisen tason



johtopaikoista säännellyssä poliittisessa järjestelmässä (PARCOMP, PARREG, XRCOMP, XROPEN). Polity ei palkitse valtioita, joissa kaikilla kansalaisilla on todellisia, ulkoproseduraaliset tekijät huomioonottavia mahdollisuuksia osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon tai vaikuttaa päätöksentekijöiden valintaan.

Toinen tarkasteltava ulottuvuus, kollektiivisen päätöksenteon ala, voidaan redusoida kollektiivisten ja individuaalisten periaatteiden vastakkainasetteluksi. Liberalistisessa tulkinnassa poliittinen päätöksenteko on alisteinen sen alaa rajoittaville normeille, joiden katsotaan suojelevan yksilön perusoikeuksia.<sup>7</sup> Niinpä lakiin perustuvassa mallissa poliittinen päätöksenteko on rajoitettu koskemaan ennalta määriteltyyn ”julkiseen sfääriin” liitetyjä kysymyksiä. Länsimaissa hyväksytyjen poliittisten oikeuksien lisäksi vaaditaan yksityisomistuksen ja vapaiden markkinoiden voimakasta suojaamista. Yksityisen toiminnan rajoista eli kaikille yhtäläisistä säännöistä tulisi säätää lailla ja niiden muuttaminen poliittisin keinoin tulisi tehdä mahdollisimman vaikeaksi (katso esimerkiksi Hayek 1978[1967], 92–97).

Synteisimallisessa autonomian periaate ja demokraattisten perusoikeuksien vaatimus määrittelee demokraattisen päätöksenteon alaa. Yksityinen alue säilyy edelleenkin suojattuna, mutta puuttumista markkinoiden toimintaan (esim. finanssipolitiikan, kohtalaisen verotuksen ja tulonjakopolitiikan muodoissa) ei lasketa poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle. Hylandin (1995, 126–127) mukaan julkisen ja yksityisen rajat (tai demokraattisen päätöksenteon ala) on kyettävä määrittelemään poliittisessa prosessissa itsessään, rajoja ei voida vetää a priori joihinkin universaalisti muuttumattomiin eettisiin lähtökohtiin vedoten.

Osallistuvassa mallissa kollektiivisen päätöksenteon alaa pyritään tietoisesti laajentamaan. Yksilöiden vapaus toteutuu täydellisimmillään positiivisten keinojen avulla, eikä liberalistisia enemmistövallan rajoituksia ja tiettyjä yksilön oikeuk-

sia (mm. omistusoikeus) painoteta samalla tavoin kuin toisissa malleissa. Tämän ei kuitenkaan tarvitse merkitä yksilöiden perusoikeuksien kieltämistä, sillä nykyisissä malleissa esimerkiksi oikeutta muodostaa ja ilmaista mielipiteitä pidetään ensiarvoisen tärkeänä. Osallistuvan mallin ihanneyhteiskunnassa demokraattinen päätöksenteko toteutuu lisäksi ei-valtiollisissa organisaatioissa kuten poliittisissa puolueissa, työpaikoilla ja ammattiliitoissa. Liberalistista etukäteisjakoa julkisen ja yksityisen sfäärin välillä pidetään marxilaisessa tulkinnassa omistavan luokan etuoikeuksia vahvistavana ja siten ongelmallisena (ks. esim. Robinson 1996, 353–354).

Demokratian alaa ei Freedom Housen arviointikysymyksissä suoraan käsitellä, ellei tällaisiksi lasketa kansalaisyhteiskunnan autonomisuutta suojelevia vaatimuksia. Toisaalta keskittymällä julkisen vallan rajoitusten ensisijaisuuteen rajoitetaan samalla kollektiivisen päätöksenteon alaa. Pisteitä ei myönnetä valtiotason ala- tai yläpuolella toteutuvista demokraattisista käytännöistä. Freedom Housen demokraattisessa valtiossa järjestöjen, yhteisöjen, työpaikkojen ja perheiden sisäisessä päätöksenteossa ei ole tarpeen noudattaa erityisiä demokraattisia käytäntöjä. Toisaalta – ja jälleen kerran – kansalaisyhteiskunnan spontaani demokratisoituminen ei myöskään laske valtion saamaa kokonaispistemäärää. Poikkeuksena tästä on tietenkin talousjärjestelmän demokratisoiminen.

Polity IV keskittyy tarkastelemaan demokraattisen prosessin toteutumista kansallisen tason konventionaalisessa politiikkakentässä. Indikaattoreiden avulla havainnoidaan keskusvallan korkeimpien päätöksentekijöiden kamppailua ja rekrytointia määrittävien instituutioiden toimintaa. Mittari ei huomioi demokratian laaja-alaisempaa toteutumista sen paremmin yhteiskunnan sisä- kuin ulkopuolellakaan. Siten kuntien, puolueiden, työpaikkojen ja järjestöjen sisäisellä toiminnalla ei ole vaikutusta valtion demokraattisuuden tasoon.

Viimeistä tarkasteltavaa ulottuvuutta voidaan pitää kahden edellisen tärkeänä erityistapauksena. Mallien suhtautuminen markkinatalouteen on yhteydessä todellisen tasa-arvon, efektiivisten vapauksien sekä ulkoproseduraalisten tekijöiden asettamiseen vastakkain mahdollisuuksien tasa-arvon, formaalien vapauksien ja proseduraalisten tekijöiden kanssa. Ulottuvuuden tarkasteleminen on erityisen relevanttia marxilaisen liberaalidemokratia-kritiikin näkökulmasta. Yksikään demokratia-

<sup>7</sup> Perinteinen liberalismi piti sisällään ajatuksen kaikille yksilöille taatuista luonnonoikeuksista. Myöhemmin on puhuttu perusoikeuksista ja niiden välttämättömyydestä demokraattisen prosessin toiminnalle. Nykyisessä keskustelussa vedotaan arvojen moninaisuuteen ja yksilön oikeuksiin: eri tavoilla elävien ja ajattelevien yksilöiden (ja yhteisöjen) intressejä tulee kunnioittaa mahdollisimman pitkälle maailmassa, jossa universaalit totuudet ovat kuolleet.

**Taulukko 3. Mittamenetelmien vaatimukset demokratialle.**

Mittari	Demokratian kriteerit	Mitä demokratioilta ei vaadita
Freedom House	<ul style="list-style-type: none"> <li>– formaalit osallistumisoikeudet</li> <li>– kollektiivisen päätöksenteon alan rajoitukset</li> <li>– laaja yksityisomaisuuden suoja ja elinkeinovapaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tosiasiallisia, tasa-arvoisia ja vaikuttavia poliittisen osallistumisen mahdollisuuksia</li> <li>– demokraattisen päätöksenteon laaja-alaista toteutumista ja vaikutusta yhteiskunnan eri sektoreilla</li> <li>– talouden sääntelyä</li> </ul>
Polity IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>– formaalit osallistumisoikeudet ja hallitsijoiden vaihtaminen vapailla vaaleilla</li> </ul>	Sama kuin yllä

malli ei voi sivuuttaa kysymystä talousjärjestelmästä, sillä talous ja politiikka ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa: kysymykset ja vastaukset on kuitenkin voitava erottaa toisistaan.

Osallistuvan mallin kannattajat vaativat joko markkinoiden vapauden rajoittamista tai siitä kokonaan luopumista marxilaisiin perusteluihin vedoten. Lakiin perustuvan mallin taustalla ovat sen sijaan utilitaristiset, uusklassisen taloustieteen oppeihin perustuvat käsitykset talouden ja politiikan suhteista. Yksilön vapauden ja tuotannollisen tehokkuuden katsotaan parhaiten toteutuvan yhteiskunnassa, jossa yksityisomistusta ja markkinoita ei poliittisin keinoin rajoiteta. Kahden ääripään väliin sijoittuu jälleen synteesimalli, joka tunnustaa markkinatalouden ja demokratian väliset ristiriidat olematta kuitenkaan valmis kokonaan romuttamaan vallitsevaa talousjärjestelmää. Markkinatalouden luomaa antidemokraattisena pidettyä eriarvoisuutta pyritään minimoimaan järjestelmän sisältä käsin. Esimerkkinä toimikoon keynesiläinen raha- ja finanssipolitiikka. Valtion tärkeäksi tehtäväksi otetaan kulttuurisen, taloudellisen ja sivistyksellisen tasa-arvon takaaminen tarvittaessa vapaiden markkinoiden, kilpailun ja rajoittamattoman yksityisomistuksen kustannuksella.

Freedom Housen mukaan talouden on demokraattisessa valtiossa toimittava markkinaperiaatteiden mukaisesti (taulukko 1; kohta 23). Yksityisomistus on taattava yhdessä taloudellista voittoa tuottavien yritysten toimintaoikeuden kanssa. Vaikka vaikutus kokonaispisteytykseen on pieni, voidaan tätä silti pitää kannanottona perinteisen liberaalisten tulkinnan puolesta ja vastalauseena osallistuvan demokratian malleille, joissa markkinamekanismi nähdään pääosin haitallisena demokratian toteutumiseksi.

Polity IV:n suhde taloudelliseen toimintaan on neutraali. Valtio voi jättää taloudellisen alueen vapaiden markkinoiden hoidettavaksi, puuttua markkinoiden toimintaan erisuuruisin interventioin tai ottaa taloudellisen toiminnan kokonaisuudessaan demokraattisen päätöksenteon piirin. Polityn kehittäjät ovat tietoisesti pidättäytyneet sisällyttämästä demokratian (tai autokratian) käsitteeseensä sosiaaliseen ja taloudelliseen ohjailuun (engl. ”directiveness”) liittyviä ominaisuuksia, vaikka katsovatkin näiden yleensä kuuluvan erityisesti autokratioiden hallintotapaan (Marshall ja Jagers 2002, 14–15). Polityn mallissa markkinainterventioista päättäminen jätetään siten poliittisen harjinnan vastuulle.

**Käsitteellinen yksipuolisuus ja sen seuraukset**

Valtavirran demokratiamittarit redusoivat demokratian käsitteen tarkoittamaan minimaalisten poliittisten instituutioiden kokoelmaa. Valtavirran mittareiden demokratiakäsitys, ennen kaikkea Freedom Housen, on lähinnä laillisen demokratian mallia, koska mittareiden demokratialle antamat kriteerit eivät osallistuvan ja synteesimallien näkökulmista ole riittäviä (ks. taulukko 4). Vaikka kummankaan menetelmän avulla ei luokiteltaisi maltillisia osallistuvan tai liberaalisynteesin yhteiskuntia epädemokraattisiksi, voidaan niiden avulla helposti jakaa täysiä pisteitä sellaisille tapauksille, jotka sisällöllisesti vaativampia kriteereitä noudattaen eivät voisi päästä lähellekään demokratian ideaalia. Olennaista on, että kumpikaan mittareista ei edellytä demokratioilta todellisen, ulkoproseduraaliset olosuhteet huomioonottavan poliittisen tasa-arvon toteutumista.

Vaikka etenkin Polityn ei voi sanoa lähtökoh-

**Taulukko 4. Demokratiateorioiden suhde valtavirran mittausmenetelmiin.**

Demokratiateoria	Suhde mittausmenetelmiin	Syy
Osallistuva demokratia	Ei hyväksy kumpaakaan (FW ja Polity)	Mittareiden standardit osallistumisen tasa-arvoiselle toteutumiselle liian alhaiset; eivät anna pisteitä ekstensiivisestä kollektiivisesta päätöksenteosta; positiivinen (FW) tai neutraali (Polity) suhtautuminen sääntelemättömiin markkinoihin
Synteessimalli	Ei hyväksy kumpaakaan (FW ja Polity)	Sama kuin yllä
Lakiin perustuva demokratia	Hyväksyy Freedom Housen mittarin, muttei Politya	FW toteuttaa melko hyvin teorian asettamat vaatimukset (ei kuitenkaan täydellisesti); Polity on liian neutraali demokratian alaan ja markkinoiden sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä: kollektiivisen päätöksenteon ala tulisi rajata tiukemmin.

taisesti suosivan liberaaleja markkinatalousmaita, voi sen kuitenkin katsoa (vähintäänkin epäsuorasti) vahvistavan vallitsevaa kansainvälistä poliittista ja taloudellista järjestystä. Mittari hyväksyy markkinaliberalistisen edustuksellisen demokratian tarjoamatta välineitä vallitsevan tilan kritisoinemiseksi, muuttamisesta puhumattakaan.

Inklusiivisen poliittisen osallistumisen klassisia, republikaanisia tai kehittäviä piirteitä ei mittareissa juurikaan huomioida. Polity IV:n käsitys osallistumisesta on erityisen minimalistinen: riittää, että kansalaisilla on ajoittainen mahdollisuus vaihtaa vallanpitäjiä kansallisen tason vaaleilla. Mittari vahvistaa schumpeterilaista käsitystä demokratiasta poliittisena järjestelmänä, jossa kansalaisten osallistuminen supistuu varsinaisten päätöksentekijöiden valinnaksi. Demokratisaatioparadigmalle onkin ominaista pitää vaali-instituution moitteetonta toimintaa demokratian tärkeimpänä tunnusmerkkinä (Carothers 2002, 6–7). Minimalismi tyhjentää demokratian käsitteen sen historiallisista ja eettisistä ominaisuuksista.

Mittareita voidaan kritisoida sekä liberalistisen ajattelun sisä- että ulkopuolelta. Sisäpuolen kritiikki kohdistuu erityisesti Polityn minimalistiseen käsitykseen demokratiasta vapaina vaaleina. Esimerkiksi Bell ja Staeheli (2001) ovat huolestuneita proseduraalisten (minimalististen) demokratiakäsitysten yleistymisestä poliittisessa ja akateemisessa diskurssissa. Monipuolisen demokratiakäsitteen sisältö voi pelkistyä ainoastaan vaaleihin liittyväksi niin, että esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan kehityksestä ei olla kiinnostuneita. Kirjoittajien mu-

kaan ajattelun vaikutukset ovat jo heijastuneet Yhdysvaltojen ulkopoliittikkaan (mts. 189–191). Liberalistisen paradigman sisällä käyty keskustelu on kuitenkin tosiasiaa esitettyä monipuolisempaa: kiinnittäähän esimerkiksi Freedom Housen mittari huomiota nimenomaan poliittisiin vapauksiin ja kansalaisyhteisyyksiin. Kyse ei ole vain ja ainoastaan vaaleista, vaan angloamerikkalaisen näkemyksen mukaisista liberalistisista perusoikeuksista.

Angloamerikkalaisen liberaaliparadigman ulkopuolisesta näkökulmasta, jota osallistuvan demokratian mallin ja osittain liberaalisynteessin voidaan katsoa edustavan, *valtavirran mittarit asettavat demokratian kriteerit liian matalalle ja lisäksi väärään paikkaan*. (1) Menetelmien avulla on mahdotonta mielekkäästi tehdä eroja läntisten teollisuusvaltioiden välille, vaikka tiedetään, että poliittisen osallistumisen määrä ja laatu saattavat vaihdella valtioiden välillä paljonkin (ks. esim. Foweraker ja Krznaric 2003). (2) Valtiot, joiden yhteiskuntaa leimaa sellainen tosiasiallinen poliittinen eriarvoisuus, joka on seurausta (taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen) resurssien epätasaisesta jakautumisesta yhteiskunnassa, voivat saada täydet pisteet.<sup>8</sup> Väittämiä konkretisoidaan seuraavassa lyhyiden esimerkkien avulla.

<sup>8</sup> Osallistuvan demokratian ja synteessimallin puolesta puhujat vaativat takeita tai todisteita taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen tasa-arvon toteutumisesta. Käytännössä tämä vaatisi markkinoiden sääntelyä sekä tulojaollisia toimenpiteitä; yhtenä mahdollisena demokratisoitumisen indi-

## Taulukko 5. Maailman vapaimmat valtiot 2003 (Freedom in the World).

Täydet pisteet (1,1)

Alankomaat, Andorra, Australia, Bahama, Barbados, Belgia, Espanja, Kanada, Kypros (Kr.), Dominica, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kiribati, Lichtenstein, Luxemburg, Malta, Marshallsaaret, Norja, Portugalil, Ranska, Ruotsi, Saksa, San Marino, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tuvalu, Uruguay, Uusi-Seelanti, Yhdysvallat

Lähes täydet pisteet (1,2 tai 2,1)

Belize, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Etelä-Afrikka, Grenada, Kap Verde, Japani, Kreikka, Latvia, Liettua, Mauritius, Mikronesia, Monaco, Nauru, Palau, Panama, Puola, Saint Kitts ja Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent ja Grenadiinit, Sao Tomé ja Príncipe, Slovakia, Surinam, Tsikki, Unkari, Vanuatu, Viro

Lähde: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

Vuonna 2003 Freedom House jakoi täydet pisteet (1,1) sekä poliittisten oikeuksien että kansalaisvapauksien suhteen 34 valtioille (taulukko 5). Näistä 24 oli eurooppalaisia valtioita (mm. kaikki länsieurooppalaiset valtiot), kuusi pieniä saarivaltioita ja neljä muita englanninkielisiä teollisuusvaltiota (Australia, Kanada, USA, ja Uusi-Seelanti). Lähes täydet pisteet (= valtiot, jotka ovat saaneet pistemäärän 1,2 tai 2,1) saaneita valtioita oli 28 kappaletta, näiden joukossa muun muassa ne EU:iin vuonna 2004 liittyneet uudet jäsenvaltiot, jotka eivät saaneet täyttä pistemäärää. Yksikään aasialainen tai afrikkalainen valtio ei ole saanut täysiä pisteitä. Lähes täydet pisteet saaneiden luokassa Aasiassa on yksi edustaja (Japani) ja Afrikalla kolme pikkuista saarivaltiota (Mauritius, Kap Verde sekä Sao Tomé ja Príncipe). Toisin sanoen läntiset teolliset valtiot saavat Freedom Housen indeksissä täydet pisteet lähes poikkeuksetta: eroja

kaattorina tämänkaltaisiin käsityksiin sitoutuneet saattaisivat esittää mm. gini-kerrointa (vrt. Rueschemeyer 2004, joka ei kuitenkaan suorasanaisesti suosittelle nimenomaan gini-kertoimen hyödyntämistä poliittisen tasa-arvon proxy-indikaattorina). Liberaalidemokratian kannattajien (ja empiirisesti orientoituneiden tutkijoiden) keskuudessa tällaiset vaatimukset eivät ole nauttineet suosiota (ks. esim. Hadenius 1992, 52; Vanhanen 1984, 10–11, Marshall ja Jagers 2002), vaikka poikkeuskin kyllä löytyy (Foweraker & Krznaric 2001). Tosiasiallisella poliittisellä eriarvoisuudella viitataan eriarvoisuuteen, joka ei paljastu perustuslakia lukemalla. Taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen eriarvoisuus voi näkyä poliittisena eriarvoisuutena esimerkiksi sosioekonomisesti huonompiosaisten keskimääräistä alhaisempaa osallistumisaktiivisuutena, lyhyemmän koulutuksen saaneiden vaikeuksina hyödyntää erilaisia julkisen päätöksenteon valituskanavia tai naisten parlamenttipaikkojen alhaisina osuuksina. Monissa muissa valtioissa tällaiset ongelmat ovat huomattavasti suurempia kuin Suomessa.

tietty standardit täyttävien valtioiden välille on menetelmällä vaikeata tehdä.

Seuraavassa verrataan muutamalle kansantaloudelle laskettua gini-kerrointa ja valtion saamia ”vapauspisteitä” toisiinsa.<sup>9</sup> Otetaan täydet pisteet saaneiden joukosta muutama valtio tarkasteluun. Belgian gini-kerroin oli 1990-luvun puolivälin jälkeen 25,0; Portugalin 35,6; Ison-Britannian 36,0; Tanskan 24,7; Uruguayn 44,6 ja Yhdysvaltojen 40,8 (UNDP 2004). Vaikka gini-kertoimen käyttöön liittyy joitakin metodologisia ongelmia, voidaan sen perusteella kuitenkin todeta, että ”demokraattisimpien” valtioiden välillä on suuria eroavaisuuksia tulonjaon suhteen. Voidaan perustellusti kysyä, eivätkö köyhyys tai taloudellinen eriarvoisuus aseta kansalaiset eriarvoiseen asemaan myös poliittisesti. Kriittisen tulkinnan mukaan markkinatalous tuottaa taloudellista eriarvoisuutta, joka puolestaan johtaa poliittiseen eriarvoisuuteen. Poliittinen eriarvoisuus taas on liberaalisyynteesin ja osallistuvan demokratiamallin näkökulmista demokratian vastaista.

### Valtiollisesta tasosta demokratian kokonaisvaltaiseen mittaamiseen

Valtioiden demokraattisuutta mittaavia menetelmiä voidaan kritisoida myös toisenlaisista lähtökohdista käsin. Ajankohtaisin lienee globaaliperspektiivi: valtaviiran demokratiamittarit huo-

<sup>9</sup> Gini-kerroin kuvaa sitä, kuinka paljon yksilöiden (tai talouksien) välinen tulonjako poikkeaa täydellisen tasa-arvoisesta tulonjaosta. Arvo 0 kuvaa täydellisen tasa-arvoista tulonjakoa ja 100 täydellistä epätasa-arvoa. Gini-kertoimet kuvaavat vuosien 1996–2000 välistä tilannetta (ks. UNDP 2004).

mioivat heikosti valtioiden rajojen ulkopuolelta tulevat, autonomista demokraattista päätöksentekoa rajoittavat vaikutukset.<sup>10</sup> Demokratia ei voi olla vain nimellistä, vaan sillä täytyy olla sisältöä. Jos tarkasteltava poliittinen yhteisö (ts. mittauksen kohde) on suvereeni valtio, täytyy sen Heldin (1996, 342) terminologiaa lainaten olla jossakin suhteessa myös autonominen. Vaikka globalisaatio onkin ilmiönä monimuotoinen, viitataan tässä lähinnä sen taloudellis-poliittiseen puoleen.

Kansallisvaltioissa tapahtuvan poliittisen päätöksenteon tosiasiallinen vaikuttavuus heikkenee vallanpitäjien joutuessa myötäilemään poikkikansallisen talouden asettamia vaatimuksia (ks. esim. Dryzek 1996). Merkkinä tästä voi pitää esimerkiksi jatkuvia paineita verojen alentamiseksi ja hyvinvointipalvelujen ”tehostamiseksi” sekä rahapoliittisen ohjailun degoimista riippumattomille keskuspankeille. Köyhissä valtioissa markkinoiden asettamat vaatimukset ja preferenssit artikuloidaan usein kansainvälisten talousjärjestöjen (IMF, Maailmanpankki ja WTO) toimesta sillä seurauksella, että avoinna olevien politiikkavaihtoehtojen määrä pienenee. Poliittisten uudistusvaatimusten (mm. ”hyvä hallinto”) lisäksi painotetaan erityisesti talouden vapauttamiseen ja investointien houkuttelemiseen tähtäviä toimenpiteitä. Mitä köyhempi valtio on kyseessä, sitä vähäisempiä ovat poliittisten vallankäyttäjien mahdollisuudet tehdä vaikuttavia päätöksiä. Vaikuttaakin siltä, että realistisiksi koettujen politiikkavaihtoehtojen määrä vaihtelee valtiosta toiseen.

Demokratian kannalta globalisaation yhdistäminen ortodoksiseen talousajatteluun pakottaa pohtimaan kolmenlaista kehityskulkua. Useimmat demokratiateoreetikot lienevät valmiita tunnustamaan ainakin kaksi ensimmäistä kehityskulkua. Kolmannesta syntyisi varmasti eniten kiistelyä.

(1) Demokratian alaa tarkasteltaessa korostuu nyt erityisesti kysymys taloudellisen alueen sään-

telystä. Demokraattisen päätöksenteon ala supistuu, kun talouden alue eristetään yhä selkeämmin poliittisesta päätöksenteosta. Altvaterin (1999) mukaan talouden rationaliteetteihin vetoaminen siirtää tärkeitä kysymyksiä pois demokraattisen päätöksenteon piiristä. Talouden vapauttaminen on haastanut territoriaalisesti määriteltyyn poliittiseen tilaan: ulkomaisten hallitusten ja poikkikansallisten yritysten tekemät päätökset vaikuttavat toisten politiikkavaihtoehtoihin. Tämä seurauksena päätösten legitimoimiseksi ei enää vaadita kansalaisten hyväksyntää.

(2) Osallistumista tarkasteltaessa huomio suuntautuu yhä voimakkaammin kansallisen päätöksenteon autonomisuuden arviointiin. Kansalaisten efektiivinen poliittinen valta kaventuu päätöksenteon karatessa ylikansallisille instituutioille ja vapaiden markkinoiden viettäväksi – kansallisissa vaaleissa annetun äänen arvo devalvoituu. Robert Dahlin (1999) mukaan kansansuvereniteetin heikkenemistä ei kuitenkaan pelasta turvautuminen suurempiin (ja vaikuttavimpiin) poliittisiin organisaatioihin kuten Euroopan Unioniin. Päätöksenteon efektiivisyyden lisääminen tällä tavalla heikentää yksittäisten kansalaisten mahdollisuuksia osallistua vaikuttavasti poliittiseen päätöksentekoon.

(3) Suhteessa markkinatalouteen on huomioitava kansainvälisen talousjärjestelmän mahdollinen eriarvoistava vaikutus. Monet ovat sitä mieltä, että vapaa markkinatalous lisää eriarvoisuutta sekä valtioiden sisällä että niiden välillä (ks. esim. Patomäki 2005) ja että taloudellinen eriarvoisuus puolestaan kasvattaa väistämättä poliittista eriarvoisuutta yksilöiden, ryhmien, valtioiden ja alueiden välillä.

Taloudellisen ja poliittisen globalisaation huomioiminen asettaa siten demokratian mittaamiselle uusia haasteita. Nykyisistä valtioiden väliseen vertailuun tarkoitetuista demokratiamittareista yksikään ei huomioi valtion ulkopuolisista rajoitteista aiheutuvaa autonomiavajetta. Yksittäisten valtioiden demokratiatarkasteluissa globalisaation vaikutuksia on sen sijaan tarkasteltu (ks. esim. Beetham ym. 2002b; Togeby 2003, 27–30). Jo näiden perusteella on selvää, että globalisaatio on vaikuttanut valtiolliseen päätöksentekoon vaihtelevin mekanismein. Olemassa olevat arviot ovat kuitenkin joko liian kohdespesifejä tai sitten ylimalkaisia (usein subjektiivisia arvioita) laajojen kansainvälisten vertailujen ja indeksien perustoiksi.

Valtion demokraattisuuden tasoa arvioitaessa

<sup>10</sup> On tietenkin pidettävä mielessä, että kansallisvaltiot ovat aina olleet enemmän tai vähemmän riippuvaisia toisistaan (Held 1999, 84–92). Yhteisöjen on hyvin vaikea eristää ulkopuolisesta maailmasta täydellisesti. Kaikkein protektionistisimminkin valtioissa poliittinen päätöksenteko on väistämättä jossakin määrin riippuvaista ulkopuolisista tekijöistä. Lisäksi on mahdollista, että osa globalisaatioon liitetystä prosesseista toimii päinvastaisesti kasvattaen valtiollista autonomiaa. Silti, kuten tekstistä käy ilmi, voi näkyvimpiä globalisaation vaikutuksia hyvällä syyllä kutsua demokratian kannalta rajoitteiksi.



olisi syytä ottaa jollakin tavalla huomioon valtion ulkopuolelta tulevat rajoitukset efektiiviselle demokraattiselle päätöksenteolle. Vertailun kannalta olisi ihanteellista, jos demokraattista autonomisuutta (tai autonomisen päätöksenteon todennäköisyyttä) kyettäisiin pisteyttämään systemaattisesti. Jonkinlaisen autonomiaindeksin tarkasteleminen yhdessä perinteisten demokratiaindeksien kanssa antaisi paljon realistisemman kuvan demokratian toteutumisesta eri valtioissa. Tällaisen indeksin luomiseen liittyy kuitenkin huomattavan suuria ongelmia.

### **Kohti monipuolisempaa demokratian mittaamista**

Mahdollisuuksia ohittaa edellä esitetyt demokratian mittaamisen ongelmat – yksipuolinen demokratiakäsitys sekä sitoutuneisuus kansalliseen tasoon – voidaan etsiä uusista valtavirran haastavista arviointimenetelmistä. Viitataan tässä lähinnä Fowerakerin ja Krznicin (2001) liberaalidemokraattisen suorituskvyn tietovarastoon (Database of Liberal Democratic Performance tai DLDP) ja Ruotsissa toimivan valtioiden välisen yhteistyöjärjestön IDEA:n kehittämään arviointikehikkoon (Democracy Assessment Framework tai DAF). Uudet menetelmät suuntaavat huomion demokratiakäsitteen laaja-alaisuuteen ja monimerkityksisyyteen. Niiden avulla on tietoisesti pyritty kehittämään vaihtoehtoja proseduraaliseen minimidemokratiaan ja lailliseen demokratiaan perustuville mittareille. Uusissa mittausmenetelmissä on havaittavissa republikaanisen, yhteisöllisen ja todellista tasa-arvoa peräänkuuluttavan ajattelun vaikutusta. Mittausmenetelmät ammentavat silti pitkälti liberaalidemokraattisista periaatteellisista ja institutionaalisista lähteistä. Suurimpana puutteena etenkin IDEA:n menetelmässä on, ettei sen avulla sellaisenaan ole mahdollista tehdä laajoja valtioiden välisiä tilastollisia vertailuja.

Uusien mittareiden tarkastelu antaa kuitenkin viitteitä siitä, kuinka menetelmiä voitaisiin monipuolistaa. Fowerakerin ja Krznicin (2001) ratkaisu on teknisesti onnistunut. He ovat selkeästi määritelleet näkemyksensä liberalistisesta demokratiasta, johtaneet määritelmästä muutamia tärkeimpiä ominaisuuksia ja valinneet sopivaksi katsomiaan indikaattoreita olemassa olevista, yleisistä lähteistä. Muiden tutkijoiden vastuulle on jätetty, kuinka indikaattoreiden kokoelmaa käytetään.

Käyttäjää voi halutessaan muodostaa aggregoituja tunnuslukuja, jättää valitsemiaan ominaisuuksia/indikaattoreita huomiotta tai antaa ominaisuuksille erilaisia painotuksia. Foweraker ja Krznic (2001) tarjoavat menetelmän soveltajille teoreettisen ja käytännöllisen pohjan, mutta tutkimukselliset tarpeet sekä yksittäisen tutkijan käsitykset demokratiasta määräävät tietenkin lopulliset valinnat.

IDEAn menetelmä puolestaan toimii esimerkkinä siitä, kuinka politiikan alaa voitaisiin laajentaa ja todellisen tasa-arvoisen poliittisen osallistumisen painoarvoa lisätä. Metodologisesti analyysikehikko herättää kuitenkin enemmän kysymyksiä kuin antaa vastauksia: mittausta perustuu täysin subjektiivisille arvioille demokraattisista ominaisuuksista ja käytetyt käsitteet jäävät kaipaamaan tarkempaa määrittelyä. Vaikka IDEA:n analyysikehikossa nostetaan esille kysymys valtiollisesta autonomiasta ja sen rajoitteista, ei se kuitenkaan auta ratkaisemaan ongelmaa: Kuinka paljon erilaisia ulkopuolisia autonomian rajoituksia tulisi painottaa ja miten niiden määrää mitattaisiin? Miten mahdolliset diskursiiviset tekijät huomioitaisiin arvioinnissa?

Uuden mittausmenetelmän lähtökohdiksi tulisi ottaa käsitteellinen monipuolisuus ja tutkija-/tutkimuskohtainen muunneltavuus – eräänlainen yhdistelmä DAF:ää ja DLDP:tä. Fowerakerin ja Krznicin (2001) tavoin tulisi tarkan ja viimeistellyn mittausmenetelmän tai demokratiamittarin sijasta kehittää väljätkö arviointikehikko ja kerätä sitä tukeva tietovarasto. Arviointikehikko pitäisi sisältää monipuolisesti demokratian ominaisuuksia ja näitä tukevan indikaattoripankin. Tietovarasto sisältäisi indikaattoreiden tuottamaa tietoa demokratian eri ominaisuuksista mahdollisimman monesta valtiosta. Menetelmän soveltajille jätettäisiin mahdollisuus valita ominaisuuksista omaa demokratia-käsitystään vastaavat. Samalla heidät velvoitettaisiin selkeästi tuomaan esille, millaista demokratiaa kulloinkin mitataan. Tällaisen arviointikehikon ja tietovaraston ylläpitäminen saattaisi kannustaa hegemonisesta demokratiadiskurssista poikkeavien tulkintojen yleistymisen tutkimuksissa ja valtioiden välisessä vertailussa.

Edustuksellisten instituutioiden ja muodollisten oikeuksien lisäksi tulisi uuteen työkalupakkiin koota entistä enemmän suoraa osallistumista sekä poliittisten oikeuksien todellista ja tasa-arvoista toteutumista havainnoivia indikaattoreita, koska



nämä ominaisuudet pitkälti laiminlyödään valtavirran mittareissa. Vaivattomin tapa rakentaa monipuolinen arviointikehikko olisi käyttää hyväseen aikaisempien mittareiden demokratialle antamia arvoja ja ominaisuuksia. IDEAn käsitteellinen erittely tarjoaisi hyvän lähtökohdan. Demokratian arvoja ovat: *osallistuminen, valtuuttaminen, edustuksellisuus, vastuullisuus, läpinäkyvyys, responsiivisuus ja solidaarisuus* (Beetham ym. 2002a). Näiden lisäksi listaan voidaan lisätä *tasa-arvoisuus ja inklusiivisuus* (ks. esim. Dahl 1989). Arvot eivät ole analyyttisiä, vaan usein päällekkäisiä ja määrittelystä riippuen potentiaalisesti ristiriitaisia. Voidaan kuitenkin olettaa, että luetellut arvot kattavat useimpien demokratiateorioiden ja -mallien sisältämät arvot. Luetelluille välittävillä arvoille olisi vastaavasti annettava sellaisia monipuolisia sisältöjä, joista heijastuvat kehittävät että suojelevat, republikaaniset että liberalistiset, yhteisölliset että yksilölliset tulkinnat. Arvojen tasa-arvoista ja inklusiivista toteutumista tulisi arvioida maksimaalisesta näkökulmasta. Mittaamisessa tulisi toisin sanoen huomioda proseduraalisten esteiden lisäksi arvojen realisoitumista vaikeuttavat ulkoproseduraaliset esteet.

Valtiollisen demokratian autonomisuuden asteen arvioiminen tulisi liittää demokratian tason mittaamiseen. Haasteeseen voisi vastata kahdella tavalla. Ensimmäinen vaatisi sellaisen teorian ja metodologian kehittämistä, joiden avulla olisi mahdollista arvioida suoraan kansallisten hallitusten kykyä tehdä itsenäisiä ja responsiivisia päätöksiä ulkoisista rajoitteista huolimatta. Indikaattoreiden avulla voitaisiin mitata esimerkiksi riippuvuutta lahjoittajista, luotonantajista ja ulkomaisista investoinneista; äänivaltaa kansainvälisissä talousjärjestöissä; alueellisten organisaatioiden vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön, jne. Validin ja kaikkien valtioiden pisteyttämiseen soveltuvan menetelmän kehittäminen lienee kuitenkin vaikeaa.

Toinen mahdollisuus on yhdistää valtiollisen demokratian mittaaminen muiden poliittisten yhteisöjen demokraattisuuden arvioimiseen. Valtion rinnalla tarkasteltaisiin siten paikallistasoa (esim. kunta), alueellista tasoa (esim. EU) ja globaalitasoa (YK-järjestelmä). Poliittisten organisaatioiden

monitasoisella tarkastelulla saataisiin valtiollista demokratia-arviointia täydentävää informaatiota, vaikka joitakin kansainväliseen talousjärjestelmään, ekologisiin ongelmiin ja muiden valtioiden toimiin liittyviä valtiollisen autonomian rajoitteita voisikin jäädä tarkastelun ulkopuolelle. Lisäksi olisi päätettävä, annettaisiinko YK-järjestelmälle yksi universaali arvosana vai tulisiko sen demokraattisuutta arvioida jokaisen valtion näkökulmasta erikseen.

### Lopuksi

Päätelmillä ja kyseenalaistuksilla ei tarkoiteta sitä, etteivätkö Polityn tai Freedom Housen vaatimat kriteerit olisi tervetulleita uudistuksia monissa, useimmilla standardeilla autokraattisiksi luonnehdittavissa, järjestelmissä. Freedom Housen demokraattisissa valtioissa omien kansalaisten ”perusoi-keuksia” kunnioitetaan. Polityn demokraattisessa valtiossa kansalaisilla on ainakin muodolliset oikeudet vaikuttaa vaaleissa omalla vaalilipullaan. Tarkoitus ei myöskään ole kyseenalaistaa tarkasteltujen menetelmien luokituksia sinänsä: joissakin tapauksissa voi olla perusteltua jaotella valtioita demokratian minimimääritelmän mukaisesti. Mitarit luovat kuitenkin harhan täydellisestä länsimaisesta demokratiasta, jota muiden tulisi jäljitellä. Mittareiden kriteerit eivät vastaa ainakaan osallistuvaa käsitystä demokratiasta, ja ne saattavat siten häivyttää tästä näkökulmasta olennaisia ominaisuuksia demokradiadiskurssin ulkopuolelle.

Käsitteellisen yksipuolisuutensa lisäksi kansallisvaltioiden demokraattisuuden tason arvioimiseksi kehitetyt menetelmät eivät huomio yksittäisissä valtioissa toteutuvan päätöksenteon ulkopuolisia rajoitteita. Demokraattisen autonomian ulkopuoliset rajoitteet eivät ole kaikille samanlaisia, vaan vaihtelevat alueiden ja valtioiden välillä. Olisikin tärkeää, mahdollisesti tapaustutkimusten kautta, kehittää systemaattinen menetelmä, jonka avulla olisi mahdollista arvioida, seurata ja verrata valtioiden demokraattisen autonomian (tai autonomisen päätöksenteon todennäköisyyden) tasoa ja sen kehitystä. Demokraattinen päätöksenteko vaatii todellisia vaihtoehtoja.

## LÄHTEET

- Altvater, Elmar. 1999. The democratic order, economic globalization, and ecological restrictions – on the relation of material and formal democracy. Teoksessa Ian Shapiro ja Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 41–62.
- Beetham, David, Bracking, Sarah, Kearton, Iain ja Weir, Stuart. 2002a. International IDEA Handbook on Democracy Assessment. The Hague: Kluwer Law International.
- Beetham, David, Bracking, Sarah, Kearton, Iain ja Weir, Stuart. 2002b. The State of Democracy. Democracy Assessments in Eight Nations Around the World. The Hague: Kluwer Law International.
- Bell, James E. ja Staeheli, Lynn A. 2001. Discourses of diffusion and democratization. Political. *Geography* 20: 1, 175–195.
- Berndtson, Erkki. 1996. *Politiikka tieteenä: Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Bollen, Kenneth A. 1990. Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps. *Studies in Comparative International Development* 25: 1, 7–24.
- Bollen Kenneth A. ja Paxton, Pamela. 2000. Subjective Measures of Liberal Democracy. *Comparative Political Studies* 33: 1, 58–86.
- Carothers, Thomas. 2002. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy* 13: 1, 5–21.
- Coppedge, Michael ja Reinicke, Wolfgang H. 1990. Measuring Polyarchy. *Studies in Comparative International Development* 25: 1, 51–72.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1999. Can international organizations be democratic? A sceptic's view. Teoksessa Ian Shapiro ja Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 19–36.
- Diamond, Larry. 1999. Introduction. Teoksessa Larry Diamond ja Mark F. Plattner (eds.), *Democratization in Africa*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Dryzek, John S. 1996. *Democracy in capitalist times: ideals, limits, and struggles*. New York: Oxford University Press.
- Foweraker, Joe ja Krznaric, Roman. 2000. Measuring Liberal Democratic Performance: an Empirical and Conceptual Critique. *Political Studies* 48, 759–787.
- Foweraker, Joe ja Krznaric, Roman. 2001. How to Construct a Database of Liberal Democratic Performance. *Democratization* 8: 3, 1–25.
- Foweraker, Joe ja Krznaric, Roman. 2003. Differentiating the democratic performance of the West. *European Journal of Political Research* 42, 313–340.
- Freedom House. 2003. *Freedom in the World 2003: Survey Methodology*. Internet: <http://www.freedomhouse.org/> (15.11.2003).
- Gasiorowski, Mark. 1990. The Political Regimes Project. *Studies in Comparative International Development* 25: 1, 109–136.
- Gleditsch, Kristian S. ja Ward, Michael D. 1997. Double Take: A Reexamination of Democracy and Autocracy in Modern Polities. *Journal of Conflict Resolution* 41: 3, 361–383.
- Hadenius, Axel. 1992. *Democracy and development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayek, Friedrich A. 1978 (alunperin 1967). *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Held, David. 1996. *Models of Democracy* (Second Edition). Cambridge: Polity Press.
- Held, David. 1999. The transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization. Teoksessa Ian Shapiro ja Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hyland James L. 1995. *Democratic Theory: the philosophical foundations*. Manchester: Manchester University Press.
- Macpherson C. B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, Monty G. ja Jagers, Keith. 2002. *Polity IV Project: Dataset Users' Manual*. Center for International Development and Conflict Management (CIDCM). University of Maryland. Internet: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity> (15.12.2003).
- Munck, Gerardo L. ja Verkuilen, Jay. 2002a. Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35: 1, 5–26.
- Munck, Gerardo L. ja Verkuilen, Jay. 2002b. A Response to Discussants. *Comparative Political Studies* 35: 1, 52–57.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, state, and Utopia*. Oxford: Blackwell.
- O'Loughlin, John, Ward, Michael D., Lofdahl, Corey L., Cohen, Jordin S., Brown, David S., Reilly, David, Gleditsch, Kristian S. ja Shin, Michael. 1998. The Diffusion of Democracy. *Annals of Association of American Geographers* 88: 4, 545–574.
- Patomäki, Heikki. 2005. The long downward wave of the world economy: the future of global conflict. *Globalizations* 2: 1, 61–78.
- Piironen, Ossi. 2004. *Millaista demokratiaa mitataan? Tutkimus valtioiden demokraattisuutta mittaavien menetelmien käsitteellisestä perustasta sekä monipuolisemman mittaamisen mahdollisuuksista*. Pro gradu. Helsinki: Valtiotieteellinen tiedekunta.
- Robinson, William I. 1996. *Promoting polyarchy: Globalization, US Intervention, and hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2004. Addressing inequality. *Journal of Democracy* 15: 4, 76–90.
- Setälä Maija. 2003. *Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Togeb, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård. 2003. *Power and Democracy in Denmark: Conclusions*. Aarhus: Magtudredningen.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2004. *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Internet: <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/> (13.10.2004).
- Vanhanen, Tatu. 1984. *The emergence of democracy: A Comparative study of 119 states, 1850–1979*. Commentationes Scientiarum Socialium 24. Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters.