

Pekka Hokkanen: *Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä*. Acta Universitatis Tamperensis 1285. Tampere University Press 2007. 323 s.

Seppo Niemelä: *Kansan vallan elvytys*. Kiistakirjoitus demokratiapolitiikasta. Kansanvalitusseura, Vantaa 2007. 98 s.

Kansalaisten osallistumisesta on viime aikoina puhuttu paljon, mutta tutkimuksia sen toteutumisesta tai kehittämisestä on tarjolla vähemmän. Erityisesti kysymys suoran osallistumisen kytkemisestä poliittis-hallinnollisiin päätöksentekoprosesseihin on jäänyt kovin niukasti tutkituksi. Seuraavassa esiteltävät kirjat tarjoavatkin täydennystä keskusteluun, kahdesta eri näkökulmasta. Pekka Hokkasen väitöskirja tarkastelee kansalaisosallistumisen järjestämistä ympäristöarvioinnissa. Seppo Niemelän, kansalaisvaikuttamisen politiikka-ohjelman vetäjän, teos taas tarkastelee kansalaisosallistumisen edistämistä yleisellä tasolla. Yhteistä teoksille on pessimismi tämänhetkisestä kansalaisten vaikutusvallasta.

Hokkasen tutkimus pureutuu hyvinkin yksityiskohtaisesti ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) yhteydessä tapahtuvaan kansalaisosallistumiseen. Tapaustutkimuksina ovat ydinjätteiden loppusijoitus ja kaksi tiehanketta. Ympäristövaikutusten arviointiin liittyvä osallistuminen on lainsäädännössä ja -säädannässä tarkoitettu vaikuttavaksi, mutta Hokkasen työ lienee ensimmäisiä, joka tarkastelee miten tämä käytännössä toteutuu. Hokkasen keinona on tarkastella osallistumista politiikkaverkostona (tai areenana), jonka

ihannetapauksessa tulisi taata avoin osallistuminen, agenda ja aito vuorovaikutus. Avainasemaan nouseekin se, mikä taho määrittelee politiikkaverkoston toimijat, näiden valtapositiot sekä suhteet verkoston ja agendaan. Hokkanen korostaa samaten oikean ajoituksen merkitystä: Posivan (ydinjätteet) hankkeessa kansalaisten osallistuminen mahdollistui liian myöhään ja sitä leimasi vaihtoehdottomuus. Tieshankeissa taas suunnitelmat venyivät YVA:n jälkeen pitkäksi ja osallistumisen merkitys väljähtyi. Voiko kansalaisten vaikutusvalta vaikkapa ydinjätteiden loppusijoituspaikkaa valittaessa olla ratkaiseva? Onko tällöin ratkaisevaa paikallisten asukkaiden ääni vai kansalaisten vaikutusvalta yleensä? Hokkanen toteaa, että vaikka deliberaation lopputuloksena ei olisikaan habermasilainen ideaali konsensus, on kansalaisten helpompi hyväksyä myös epätäydelliset ratkaisut, jos he kokevat ottaneensa osaa asioiden valmisteluun. YVA-laki ei siis takaa millään tavalla sitä, että kansalaisten kontribuutiolla olisi vaikuttavuutta. Osallistumisen järjestäjät, lähinnä hankevästava ja yhteysviranomaiset, voivat täyttää lain kirjaimen, vaikka osallistuminen olisi kansalaisten kannalta järjestetty puutteellisesti. Vastaavalla tavalla kuntalaisten osallistumisen järjestäminen on kiinni kunnan hyvästä tahdosta. Sanktioita passiivisuudesta ei tunneta. Ydinjätteiden tapauksessa lähes kaikki yksittäiset kansalaiset ja kansalaisryhmät torjuivat niiden loppusijoittamisen. Kuitenkin eduskunta päätti 18.5.2001 äänin 159–3 hyväksyä loppusijoituksen. Tätä ennen Eurajoen kunnanvaltuusto oli hyväksynyt ydinjätteiden loppusijoituksen kunnan alueelle. Tutkijan mukaan kansalaisten epäilyjä asiassa ei juuri tuotu esille päätöksenteon myöhemmissä vaiheissa. Kyse ei siis ollut eri käsitysten punninnasta vaan asioiden muotoilusta ja poissulkemisesta.

Seppo Niemelä on samoilla jäljillä, mutta näkökulmana on kansalaisten osallistuminen yleisesti ja sen kehittäminen. Niemelä mainitsee kirjan ajatusten kasvaneen lähes nelivuotisen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman aikana ja tarjoavan tiiviin raportin siitä, mitä hän ohjelman aikana oppi. Niemelä lähtee liikkeelle huomiosta, että suomalainen demokratia on kansainvälisesti katsoen mallikelpoista, mutta heikkenevät osallistumisprosentit ovat varteenotettavin oire siitä, ettei kaikki ole kunnossa. Katsottaessa pintaa syvemmälle löydetään lisää huonoja merkkejä, kuten yhteiskunnan jakautuminen ja erityisesti nuorten passiivisuus yhteisiä asioita kohtaan. Kirjan pääpaino on kansalaisyhteiskunnan analyysissä. Suomalaiset nuoret esimerkiksi ovat muihin Pohjoismaihin verrattuna huomattavasti vähemmän

kiinnostuneita puoluetoiminnasta ja ylipäättään yhteisten asioiden hoidosta. Niemelän mukaan nyt pitäisikin panostaa kansalaiskasvatukseen, jota ei kouluissa ole kunnolla tarjolla. Ero esimerkiksi Ruotsiin on huima myös kansanopistojen yhteiskunnallisten opintojen laajuudessa, Suomessa vain muutama prosentti kursseista käsittelee kansalais- ja järjestötoimintaa ja politiikkaa. Niemelä myös tyypittää kansalaisia osallistujina ja puhuu ilmaisuvoimaisia käsitteitä käyttäen järjestökansalaisista sekä turhautuneista, vaikutushaluisista, vetäytyvistä ja haavoittuvista kansalaisista. Tärkeä näkökohta edellisessä on se, etteivät kaikki kansalaisryhmät kykene edustamaan itseään. Mitä enemmän korostetaan yksilöllistä kannanottamista, esimerkiksi sähköisin välinein, sitä vähemmän kuuluu kansalaisryhmien ääni.

Demokratian laadun parantaminen on jatkuva prosessi. Tässä esitellyistä kirjoittajista kumpikin on kansalaisten suoran vaikutusvallan lisäämisen kannalla. Hokkanen arvioi kriittisesti YVA-menettelyn kansalaisille varaamaa roolia. Niemelä liputtaa osallistuvan demokratian puolesta, koska ”ainakaan politiikkaohjelma ei törmännyt edustuksellisen järjestelmän suuriin muutostarpeisiin”. Niemelän mukaan haasteena on luoda uusia menetelmiä, sekä kasvokkaisia että sähköisiä, joiden avulla puolueet (mitä tavoitteisiin tulee), hallinto (mitä toteutukseen tulee) ja kansalaiset voivat käydä keskinäistä neuvonpitoa. Miksi sitten kansalaisten osallistumisesta ja vaikutusvallasta puhutaan enemmän kuin tehdään sen eteen? En ole ylioptimistinen kansalaisten aidon kiinnostuksen suhteen, mutta osansa on myös välinpitämättömillä poliitikoilla ja virkamiehillä. Niemelän sanoin ”Suomi on virkavalta, jossa valtaa kuuluu asiantuntijoille”. Suomea hallitaan erilaisten kansainvälisten mittareiden mukaan hyvin. Hallitaanko meitä myös demokraattisesti, on toinen kysymys. Tarkastelevat kaksi teosta puhuvat kumpikin omalla tavallaan tästä dilemmasta. Kun Hokkanen piirtää tarkkaa kuvaa lainsäätäjän positiiviseksi tarkoittamasta, varsin ontuen toimivasta kansalaisosallistumisen toteutuksesta, purkaa Niemelä tuntojaan osallistumiskulttuurin ohuudesta. Molempiin tapauksiin sopii myös Niemelän arvio, että kansalaisosallistumista pelätään koska se kytkeytyy negatiiviseen kuvaan aktivismista, sujuvien päätöksentekoprosessien sotkeutumisesta ja valituskierteistä. Toisaalta, poliittiset järjestelmät lepäävät viime kädessä hyväksynnän varassa.

PEKKA KETTUNEN