

Hanna Wass
10.5.2017
akatemiaturkija, yliopistonlehtori
politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Helsingin yliopisto

Asiantuntijapyyntö HE 15/2017 vp

Lausunto vaaleja koskevasta lainsäädännöstä kansanvaltaisuuden, kansalaisten vaikuttamisen ja demokratian kannalta

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuultavaksi maakuntauudistuksen ja sosiaaliterveydenhuollon järjestämisuudistuksesta kansalaisten osallisuuden, vaikuttamisen ja edustukselliseen demokratiaan kohdistuvan luottamuksen näkökulmasta. Hallituksen esitys vaikuttaa näihin kaikkiin ja siksi on arvokasta, että sitä arvioidaan perustuslakiin kirjattujen demokratian peruskäsitteiden eli *kansanvaltaisuuden* (2 §), *yhdenvertaisuuden* (6 §) ja *vaali- ja osallistumisoikeuksien* (14 §) toteutumisen osalta. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti osallisuuden toteutumisen kannalta haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten nuoriin, matalasti koulutettuihin, terveysongelmista kärsiviin ja maahanmuuttotäustaisiin kansalaisiin (Lahtinen ym. 2017; Wass ja Borg 2016).

Pohdittaessa uudistuksen vaikutuksia kansanvaltaisuuden, kansalaisten vaikuttamisen ja demokratian kannalta on keskeistä, millaiseksi edustuksellisen päätöksenteon areenoiksi esitetyt maakunnat muodostuvat, miten kansalaiset kokevat yhdenvertaisuuden niissä toteutuvan ja millaiset mahdollisuudet kansalaisilla on saada tietoa ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Uuden hallintorakenteen legitimeettiin vaikuttaa syvällisesti se, *miten uudistuksen tavoite kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta toteutuu maakuntien poliittisessa päätöksenteossa*. Aihealuetta käsitellään tässä lausunnossa kolmessa osassa: 1) maakuntavaltuuston asema päätöksentekijänä, 2) maakuntavaalien järjestäminen ja 3) vaalien rinnalla tapahtuvan poliittisen osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollistaminen.

Maakuntavaltuuston asema päätöksentekijänä

Maakuntauudistus selkeyttää moniportaisia hallintorakenteita, vähentää merkittävästi kuntien tehtäviä ja keventää niiden hallinnon organisaatiota (s. 14). Kun kunnilla on ollut vaikeuksia suoriutua lisääntyvistä lakisääteisistä velvoitteistaan, yhä suurempi osa niistä on siirretty erilaisten kuntayhtymien, liikelaitosten tai yhtiöiden hoidettavaksi, mikä on vaikeuttanut kansalaisten mahdollisuuksia hahmottaa poliittisen päätöksenteon vastuita ja vaihtoehtoja (Paloheimo 2012). Tästä lähtötilanteesta katsottuna itsehallinnollisilla maakunnilla on valtion ja kuntien väliin sijoittuvana päätöksentekoareenana *mahdollisuus tehdä päätöksenteosta selkeämpää, avoimempaa ja kansanvaltaisempaa* (mt.).

Päätöksenteon selkeyden näkökulmasta maakuntien päätöksenteon keskittyminen maakuntavaltuustoon on merkittävä askel. Kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta on puolestaan keskeistä, että ylin päättävä elin on edustuksellinen eli sen jäsenet valitaan vaaleilla. Avoimuuden ja vaaleilla valittavan päätöksentekoelimen legitimeetin vahvistamisen osalta

olennaista on kansalaisille muodostuva käsitys edustuksellisen instituution toimintavallasta ja edustajien toimintamahdollisuuksista päätöksentekoprosesseissa eli kysymys siitä, *mistä kansalaiset äänestävät ja mistä valtuutetut päättävät*.

Kuten kaikissa muutosprosesseissa, tässä korostuu viestinnän merkitys. Kansalaisille tulisi kyetä viestimään ymmärrettävästi, *mitkä asiat kuuluvat maakuntavaltuuston päätösvaltaan*. Tämä vaikuttaa paitsi kansalaisten haluun äänestää vaaleissa, myös vaaleihin olennaisesti kuuluvan *vastuumekanismin (engl. accountability) toteutumiseen*. Tältä kannalta katsottuna hallituksen esityksen linjaus siitä, että valtio rahoittaa maakunnan toiminnan ja ohjaa niitä tiukemmin kuin kuntia (s. 14), voidaan nähdä ongelmallisena. Suomi tulee tässä poikkeamaan monista Länsi-Euroopan maista, joissa itsehallinnolla on verotusoikeus. Uhkana on se, että *maakunta mielletään pitkälti vain valtionhallinnon jatkona eikä todellisena itsehallinnollisena toimijana* (Hiilamo 2015). Kansalaisten kannalta maakuntataso voikin näyttäytyä pikemminkin etäännyttävänä lisälenkkinä ”kansanvallan komentoketjuun” kuin päätöksenteon selkeyttäjä tai avoimuuden lisääjänä.

Nykyisessä tilanteessa, jossa palveluja tuottavat tahot ovat olleet niiden käyttäjiä lähellä ja palvelujen tuottaminen on ollut kunnan vastuulla, kansalainen on voinut ongelmatilanteessa olla suoraan yhteydessä kuntaan tai palveluntarjoajaan. Uudessa mallissa, jossa palveluja tuottavat julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimijat, kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa suoraan itseään koskevaan päätöksentekoon kaventuvat. *Läheisyysperiaatteen heikentyminen muodostaa riskitekijän päätöksenteon vastuusuhteiden kannalta*.

Läpinäkyvyyden ja legitimitetin toteutumiseksi kansalaisten tulee olla tietoisia käytettävissä olevista valvonta- ja valituskanavista. Tässä tulee kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen tieto on myös haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten tavoitettavissa ja ymmärrettävissä. Muutoin tietoisuus käytettävissä olevista valvonta- ja vaikutuskanavista vahvistaa hyväosaisten vaikutusmahdollisuuksia ja jättää heikommassa asemassa olevat ulkopuolelle, mikä entisestään lisää eri sosioekonomisten ryhmien välisiä eroja poliittisessa osallisuudessa ja poliittista järjestelmää kohtaan tunnetussa luottamuksessa (Bäck ym. 2016; Wass ja Borg 2016).

Mikäli valvonta- ja valitusmekanismit eivät *tavoita kansalaisia tai niiden käyttö on sosioekonomisen aseman mukaan vinoutunutta, niukkojen resurssien kohdentaminen paikallisten tarpeiden mukaisesti voi kärsiä kansalaisilta saatavan informaation ohentumisen myötä*. Siksi on erityisen tärkeää, että uudistuksen osana vahvistetaan erilaisia kansalaisten osallisuuden kanavia, joista käsitellään tarkemmin tämän lausunnon kolmannessa osassa.

Maakuntavaltuustojen roolin päätöksenteon areenana vaikuttaa olennaisesti maakunnan koko. Hallituksen esityksessä todetaan maakuntien olevan kooltaan ja olosuhteiltaan keskenään erilaisia, mistä johtuen uudistuksen vaikutukset voivat vaihdella alueittain (s. 15). Olennainen haaste onkin, miten tässä tilanteessa saadaan *turvattua uudistuksen alkuperäinen tavoite yhdenvertaisuuden edistämisestä*. Maakuntaneuvoston järjestäytyessä poliittiselle agendan kärkeen nousee kysymys siitä, missä maakunnan oma sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotanto järjestetään. Tältä kannalta keskeinen kysymys liittyy palvelujen saatavuuteen syrjä- reuna- ja haja-asutusalueilla.

Maakuntien perustamisvaiheessa tehdyt ratkaisut johtavat helposti polkuriippuvuuteen eli palvelujen häviäminen kyseisillä alueilla heikentää niiden asemaa entisestään. Tällöin on mahdollista, että niiden asukkaat hahmottavat kunnan keskeisenä toimijana oman alueen intressien ajamiseen. *Maakuntavaltuuston rakentuminen keskenään kilpailevien paikallisten etujen ajamisen areenana* kuitenkin veisi kuitenkin pohjaa sen identiteetiltä itsenäisenä poliittisena toimijana, johon myös kansalaiset voisivat identifioitua alueellisen tason yli. Onkin tärkeää, että maakunnat panostavat identiteettityöhön, jotta maakunta yksikkönä näyttäytyy kansalaiselle jonakin muuna kuin löyhänä kuntatason aggregaattina. Osana identiteettityötä voi alkaa myös hahmottua, *mikä on paikallisten etujen yläpuolelle nouseva maakunnan yhteinen etu, jota edustukselliset elimet keskittyvät edistämään.*

Maakuntavaltuustojen legitimitietin muodostumisen kannalta ongelmallisin lienee tilanne, jossa maakunta ei pysty itse tuottamaan vaadittuja erityistason palveluita (maakunnan palvelulaitos) vaan se joutuu etsimään kumppaneita toisista maakunnista ja käymään neuvotteluja kumppanuuden ehdoista. Valittujen edustajien toimintamahdollisuudet ovat tällöin huomattavasti kapeammat verrattuna sellaisiin maakuntiin, joissa palvelujen järjestämiseen on tarjolla useita eri vaihtoehtoisia tapoja. *Edustuksellisuus toteutuu tällöin alueellisesti epätasaisesti:* se, mistä valtuutetut päättävät ja kansalaiset äänestävät, vaihtelee maakuntien välillä. Tämä puolestaan uhkaa kansalaisten yhdenvertaisten vaikutusmahdollisuuksien toteutumista. Edustuksellisuuden toteutumista heikentää myös se, mikäli tämän tyyppiset kysymykset eivät ole lainkaan nousseet esille vaalikampanjoinnin aikana eivätkä maakunnan asukkaat ole siten voineet ottaa niihin äänestäessään kantaa.

Toinen yhdenvertaisuuden kannalta tärkeä kysymys liittyy sote-palvelujen valinnanvapauteen ja etenkin informaation rooliin siinä. *Mikäli kansalaisille ei ole helposti saatavilla luotettavaa vertailutietoa eri palveluyksiköiden laadusta ja niiden toiminnasta (ks. THL/218/4.00.00/2017), myös käsitys hallinnon kyvykkyydestä vastata kansalaisten tarpeisiin saattaa kärsiä.* Tämä voi osaltaan heikentää luottamusta päätöksentekoinstituutioita kohtaan. Erityisesti terveyspalveluihin mutta myös sosiaalipalveluihin väistämättä liittyvä informaation epätäydellisyys myös kärjistää entisestään kansalaisten epätasaisesti jakautuneita mahdollisuuksia tehdä omien tarpeidensa pohjalta kestäviä valintoja. Tämä on erityisen ongelmallista siksi, että yhteiskunnallisessa keskustelussa painottuu yhä vahvemmin yksilön vastuuta omista valinnoistaan korostava puhetapa. Tällöin jää tunnistamatta, että niillä kansalaisilla, joilla on paljon resursseja käytössään, on paitsi paremmat lähtökohdat tehdä valintoja myös edellytykset selviytyä virheellisten valintojen seurauksista (ks. Wass ja Grönlund 2016, 33–34). Näin myös tässä korostuu viestinnän tärkeys. Miten valinnanmahdollisuus selitetään kaikille ymmärrettävällä tavalla? Entä miten huomioidaan se, että *valinnanvapaus voi maakunnan koosta riippuen tarkoittaa käytännössä eri asioita?*

Maakuntavaalien järjestäminen

Ensimmäiset maakuntavaalit ovat keskeinen ”sisäänheittotuote” maakuntavaltuustojen poliittisen tunnettuuden muodostumiseksi. *Valtuustojen legitimitietin kannalta tärkeää on niiden puoluepoliittinen koostumus sekä valittavien ehdokkaiden pätevyys ja kokemus.* Ensimmäisen osalta on esiintynyt erilaisia arvioita siitä, että maakunnissa valta tulisi keskittymään liiaksi yhdelle puolueelle (Suomen Keskusta). Paloheimon (2017b) mukaan näissä arvioissa ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota siihen, että keskustajohtoisten maakuntien (9

kpl) asukasluku muodostaa vain alle kolmasosan koko väestöstä. Näistä yhdeksästä maakunnasta keskusta ei saisi yhdessäkään enemmistö vaan enimmilläänkin vain runsaat 40 prosenttia maakuntavaltuustojen paikoista. Tämä on selvästi vähemmän kuin kevään 2017 kunnallisvaalien pohjalta. Paloheimo mukaan *maakuntahallinto toteuttaakin poliittista suhteellisuutta paremmin kuin päätöksenteko kunnissa tai eduskuntavaaleissa*. Myös piilevä äänikynnys (prosenttiosuus, jolla puolue varmasti saa yhden paikan valittavaan edustuslaitokseen) jää 1–2 prosenttiin pienemmäksi kuin kuntavaaleissa ja eduskuntavaaleissa.

Maakuntavaltuuston koostumuksen osalta on puolestaan arvioitu, että maakuntien paikat tulisivat keskittymään suurten kaupunkien edustajille. Paloheimon mukaan (2017a) asiassa tulee kuitenkin huomioida, se, että suurissa kunnissa on paljon pieniä kuntia enemmän äänioikeutettuja yhtä valtuustopaikkaa kohti ja enemmän äänioikeutettuja yhtä ehdokasta kohti. Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimuksen aineisto osoittaa, että ehdokkaan kotipaikka vaikuttaa äänestäjän valintaan enemmän kuin esimerkiksi sukupuoli tai ikä, etenkin pienissä vaalipiireissä. Sama on havaittavissa äänestäjien edustusodotuksissa: etäisyys pääkaupungista lisää alueellisen edustuksen merkitystä (Bengtsson ja Wass 2011). Voi olettaa, että maakuntavaaleissa asuinpaikka merkitsee vähintään yhtä paljon kuin eduskuntavaaleissa. On myös todennäköistä, että alueellisen edustavuuden turvaamiseksi äänestävät saattavat äänestää myös jotakin naapurikuntien ehdokasta. Hyvä vertailukohta tästä on eduskunta, jonne kolmasosa kunnista saa vaaleista toiseen vähintään yhden edustajan. Maakuntavaltuustojen valittavien edustajien määrä (1202) on kuusinkertainen, joten on realistista olettaa, että edustajia tulisi valituksi ainakin yhtä suuresta osasta kuntia (Paloheimo 2017a). Näin ollen *riski alueellisen edustuksellisuuden heikosta toteutumisesta maakuntauudistuksen myötä saattaa hyvin olla yliarvioitu*. Toisaalta on syytä pohtia, *miten kansalaisten alueellisuutta painottava ehdokasvalinta on sovittavissa yhteen maakuntavaltuuston keskeisen tehtävän, maakunnan yleisen edun ajamisen, kanssa*.

Ehdokasasettelu on myös huomattava tekijä sen osalta, millainen kuva maakuntavaltuustojen painoarvosta kansalaisille syntyy. Tältä osin on tärkeä linjaus, että vaalikelpoisuutta ei olla rajattu vaan *myös istuva kansanedustaja, Euroopan parlamentin jäsen tai kunnanvaltuutettu voi asettua ehdolle maakuntavaaleissa*. Maakuntavaalien merkityksellisyyden kannalta olisi merkityksellinen signaali, että tämä heijastuisi myös puolueiden ehdokaslistoilla. Maakuntavaltuustojen edustajille maksettavat palkkiot ovat yksi edellytys ehdokasasettelun onnistumiselle ja sille, että ehdokkaat panostavat vaaleihin. Vaalikampanjoihin on voitava panostaa, jotta ensimmäisistä maakuntavaaleista ei muodostu heti toisen tai kolmannen asteen vaaleja. Maakuntavaalien tiedotuksesta *tulisi välittyä kansalaisille viesti siitä, että valittavat maakuntavaltuustot tulevat olemaan merkittävä vallankäyttäjät*. Muutoin on uhkana, että maakuntavaalit jäävät liiksi presidentinvaalien varjoon. On myös mahdollista, että vahvan presidenttiehdokkaan puolueet menestyvät poikkeuksellisen hyvin myös maakuntavaaleissa.

Maakuntavaalien näkyvyyden turvaamiseksi on ongelmallista, että puolueille ei ole myönnetty erillistä rahoitusta maakuntavaalien kampanjointiin, kuten puoluesihteeriestä muodostunut työryhmä esitti. *Puolueiden niukat kampanjointiresurssit voivat ratkaisevasti heikentää taloudellisesti heikommassa asemassa olevien ehdokkaiden mahdollisuuksia kampanjointiin ja valituksi tulemiseen ja siten heikentää edustuksellisuuden toteutumista*.

Vaaleissa tulisi nousta esiin jokin valittavien elimien tehtäviin liittyvä keskeinen tema, kuten palvelutuotannon alueellinen järjestäminen maakunnan sisällä (esim. keskittäminen vs.

hajautettu sijoittaminen). Vaaliteemojen tulisi olla sellaisia, jotka jakavat puolueita myös ideologisesti. Tämän ei kuitenkaan tarvitse tapahtua perinteisen vasemmisto-oikeistoluottavuuden kautta vaan myös muita Suomen poliittiselle kentälle ominaisia jakolinjoja hyödyntäen (ks. Westinen 2016), mikä osaltaan korostaisi maakuntahallinnon omintakeista poliittista identiteettiä. Jotta puolueiden erot avautuisivat etenkin osallistumisen kannalta haavoittuvassa asemassa oleville äänestäjäryhmille, kuten ammatillisissa oppilaitoksissa opiskeleville nuorille, voidaan harkita kohdennettua tiedostusta. Yksi mahdollisuus *olisi toteuttaa oikeusministeriön toimesta toisen asteen oppilaitoksissa opiskeleville nuorille suunnattu tekstiviestikampanja*, josta on tehty kokeiluja Tanskassa (ks. Bhatti ym. 2017). Tekstiviestissä voisi olla linkki esimerkiksi Yleisradion maakuntavaalikoneeseen sekä yhteistyössä nuorten kanssa laadittuun audiovisuaaliseen vaalimateriaaliin. Sosiaalinen media olisi kampanjan toteuttamisessa keskeisessä roolissa.

Äänioikeuden määräytyminen samoin perustein kuin kunnallisvaaleissa on tärkeä linjaus (luku 5, 22 §). Äänioikeutettujen ulkomaan kansalaisten matalan osallistumistason (ks. Wass ja Weide 2015) huomioiden tulee kiinnittää huomiota siihen, että *ulkomaan kansalaiset ovat tietoisia äänioikeudestaan*. Tältä osin äänioikeusrekisteriä koskevaan pykälään 21 tulisi lisätä merkintä siihen, että ilmoituskortin lähetyskuoressa on tieto sen sisällöstä myös muulla kuin suomenkielellä.

Kaikissa äänestyspaikoissa tulisi siirtyä käyttämään sähköistä äänioikeusrekisteriä, jonne merkittäisiin tieto äänioikeuden käyttämisestä (3 luku, 18 §). Tämä helpottaisi huomattavasti identifioimaan maakuntavaalien osallistumisen kannalta haavoittuvaisemmissa asemassa olevat äänioikeutetut.

Maakuntavaalien järjestäminen jatkossa yhdessä kuntavaalien kanssa on kannatettava linjaus. Erillisten vaalien järjestäminen vaatisi liikaa resursseja sekä puolueilta että äänestäjiltä.

Vaalien rinnalla tapahtuvan poliittisen osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollistaminen

Hallituksen esityksessä linjataan, että maakuntarakenteen uudistuksen vaikutukset demokratiaan, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin sekä poliittiseen toimintakulttuuriin ja poliittiseen järjestelmään riippuvat merkittävästi siitä, millaiseksi maakuntien toiminta ja muun muassa toimielin- ja päätöksentekorakenteet muodostuvat, missä määrin maakunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamia osallistumis- ja vaikuttamistapoja, miten niitä eri maakunnissa sovelletaan ja missä määrin maakunnan asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua maakunnan toimintaan” (s. 17). Tältä osin on syytä pohtia, *miten uudistuksen alkuperäinen tavoite yhdenvertaisuuden parantumisesta sopii yhteen sen kanssa, että kansalaisten osallisuus- ja vaikuttavuusmahdollisuuksien järjestäminen jätetään pitkälti maakuntien oman aktiivisuuden varaan.*

Kansalaisten yhdenvertaisen osallisuusmahdollisuuksien turvaamisen kannalta olisi tärkeää, että *hallituksen esityksessä määriteltäisiin jokin minitaso vaikuttamistapojen järjestämiseksi.* Nykyinen linjaus ”suoran demokratian” laajuuden ja muotojen täsmentämisestä maakuntastrategiassa (luku 5 23 §) vaikuttaa ongelmalliselta siinä suhteessa, että strategia soveltuu parhaiten tulevaisuutta koskevan tavoitetilan ilmaisuun kuin nykytilan kuvaukseen. Lisäksi kyse on *edustuksellista demokratiaa täydentävistä, ei suoran demokratian muodoista.*

Hallituksen esityksen viidennessä luvussa (§ 23) on kiinnitetty runsaasti huomiota erilaisiin kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismuotoihin, mikä on osoitus poliittisen osallisuuden laaja-alaisesta hahmottamisesta. Vaikuttaa kuitenkin osin siltä, että monet osallistumismuodoista on pitkälti siirretty kuntatasolta. Maakuntien toimintakäytäntöken muotoutumisvaiheessa tarjoutuu kuitenkin mahdollisuus kehittää kokonaan uusia *osallistumis- ja vaikuttamismuotoja*. Tältä osin on keskeistä, että ne eivät jää pelkiksi kokeiluiksi tai yksittäisten viranhaltijoiden aktiivisuudesta riippuviksi toimintamalleiksi *vaan tulevat institutionalisoiduiksi osaksi maakuntien päätöksentekorakenteita*.

Yleisesti ottaen kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulisi toteuttaa läheisyysperiaatteen mukaisesti. Tältä osin lähidemokratian lähtökohta (Palonen 2014) on olennainen. Kun maakuntahallinnon perustana ovat palvelut ja niiden järjestäminen, niin *vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimintaa tukevien osallisuuden muotojen tulisi skaalautua tarpeen mukaan siten, että niissä voidaan keskustella ja vaikuttaa palveluista juuri sillä tasolla, jolla ne toteutetaan* (esim. alueellisina ostopalveluina) *tai kilpailutetaan* (maakuntavaltuuston rooli). Tämä tukisi osaltaan maakuntaidentiteetin muodostumista. Mikäli maakunnan asioita hoitavat toimijat sijaitsevat kansalaisten näkökulmasta etäällä, maakunnan muodostama yhteisö (demos), johon osaltaan koko hallinnontason legitimizeetti perustuu, uhkaa jäädä kovin ohueksi ja tilapäiseksi.

On myös hyvä kiinnittää huomiota siihen, että *kansalaisen mahdollisuus vaikuttaa suoraan itseään koskevaan päätöksentekoon ei kavennu pelkäksi mahdollisuudeksi käydä vuoropuhelua palveluntarjoajan kanssa*. Asukasraadin käyttäminen kattokäsitteenä aiempaa vuorovaikuttaisille osallistumistavoille on siltä osin harhaanjohtava, että se ohjaa hahmottamaan osallisuuden määräytymiseen alueellisiin, maantieteelliseen kiinnittymiseen pohjautuvien perustein. Kuitenkin aloiteoikeutta koskevassa säädöksessä (§ 24) pelkkään asumiseen pohjautuvaa osallisuutta halutaan laajentaa. Lisäksi raati viittaa pitkälti lopputulokseen eli kansalaisten näkemysten kartoittamiseen eikä niinkään osallisuuteen itse prosessissa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta erityistä huomiota on kiinnitetty yhdenvertaisen osallisuuden turvaamiseen. Tämä on tärkeää, sillä poliittisen osallisuuden eriytyminen muodostaa keskeisen ongelmakohdan demokratian toteutumiselle Suomessa (Wass ja Grönlund 2016). Tässä yhteydessä on kuitenkin huolehdittava, että ei synnytetä käsitteellisiä kategorioita, kuten ”kielivähemmistö” (s. 339).

Haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten osallistumismuotojen suunnittelu tulee toteuttaa yhteistyössä asianosaisten ryhmien kanssa, jotta niistä tulee mahdollisimman matalakynnyksellisiä ja toimintatavoiltaan mielekkääksi koettuja. Muutoin on vaarana, että *poliittisen kansalaisuuden eliittikehä voimistuu entisestään* (Mattila ym. 2017): osallistuminen keskittyy niille kansalaisille, joilla on eniten taloudellisia ja sosiaalisia resursseja käytössään, heidän äänensä tulee paremmin kuuluviin valmistelussa ja vastaavasti poliittisten päätöksentekoprosessien tuotokset heijastavat hyväosaisten intressejä.

Asukasraatien ohella voisi miettiä myös tietoon, yhteiseen harkintaan ja keskusteluun perustuvien kansalaisvaltuuskuntien (”deliberative mini-publics”, vrt. Grönlund ym. 2014) institutionalisoimista maakuntien päätöksenteon tueksi. Kansalaisvaltuuskuntien koko voisi olla

kaksinkertainen maakuntavaltuustoon nähden. Niiden jäsenet rekrytoitaisiin satunnaisotantameneteltyllä, jolloin voitaisiin tavoittaa myös vaaliosallistumisen kannalta usein syrjään jääviä ryhmiä. Kansalaisvaltuuskunnan jäsenille maksettaisiin kokouspalkkio, joka voisi toimia osakannustimena taloudellisesti heikommassa asemassa oleville osallistujille. Kansalaisvaltuuskunta voisi kokoontua täysistuntoon esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa ja toimia niiden välillä pienryhmissä. Keskeistä olisi, että työskentelyssä olisi mukana myös maakuntavaltuustojen jäseniä, mikä mahdollistaisi horisontaalisen oppimisen ja tiedonmuodostuksen kansalaisten ja edustajien kesken sekä tuotosten nivomisen osaksi edustuksellista päätöksentekoa. Jälkimmäiseen seikkaa kiinnitetäänkin jo huomiota hallituksen esityksessä (s. 339).

On tärkeää huomioda, että *kansalaisvaltuuskunnan keskeinen merkitys on päätöksenteon legitimitiippohjan ja sitä kautta luottamuksen vahvistumisessa*. Tältä osin niillä on erilainen tehtävä kuin palvelujen suunnittelemisessa ja kehittämisessä käytetyillä asiakas- ja potilasraadeilla tai kokemusasiantuntijatoiminnalla, joita myös käsitellään hallituksen esityksessä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yhteydessä (luku 5 23 §). Jälkimmäisten keskeinen tehtävä on parantaa päätöksenteon informaatiopohjaa ja tarjottujen palveluiden tarkoituksenmukaisuutta.

Palvelujen suunnittelemisen ja kehittämisen osalta kansalaisten käyttäjälähtöisinä vaikuttamismuotoina on mainittu asiakaspalautteen kerääminen, asiakastytytyvyyden mittaaminen, erilaiset ideointi- ja visualisointimenetelmät ja -tilaisuudet, kokeilut, yhteissuunnittelu, palvelumuotoilu ja kokemusasiantuntijoiden käyttö (s. 340). Hallinnon säädöspohjaisuus ja läpinäkyvyys edellyttää, että näihin kaikkiin liittyy tekstintuotantoa: ohjeitusta, raportointia ja evaluointia (Nuolijärvi ja Tiililä 2015). Onkin syytä huolehtia, että maakunnan hallinnolla on tähän tarvittavat resurssit ja että tuotettu dokumentaatio etenkin ohjeistuksen kannalta on helposti ymmärrettävää erilaisista lähtökohdista tuleville kansalaisille.

Vaaleja täydentäviin osallistumismuotoihin on sisällytetty myös aloiteloikeutta koskeva osio. Tämä on tärkeä siinäkin suhteessa, että valtakunnallisen kansalaisaloiteinstituution on todettu toimivan poliittisessa osallistumisessa muutoin ilmenevien resurssipohjaisten erojen tasaajana eli osin niitä ryhmiä, jotka eivät ovat muuten poliittisesta osallistumisesta syrjässä.

Aloiteloikeuksia koskevat kohdat on laadittu käyttäen mallina kuntalain 23 pykälää, jossa määritellään kuntalaisten aloiteoikeudet. Kyseinen 2 momentissa määritelty aloitteen käsittelytapa on hyvä siinä suhteessa, että siinä mahdollistetaan aloitteen tekijöiden kuuleminen. Aloitteen kynnykset ovat sangen kohtuullisia (1 % vuodessa) ja itse asiassa suhteessa matalammat kuin valtakunnallisessa kansalaisaloitteessa ja kuntalaisaloitteessa. Hallituksen esityksessä ei ole erikseen mainittu tälle perusteita. Suurimmaksi ongelmaksi voi muodostua se, että kansalaiset eivät tiedä, mitä oikeastaan kuuluu maakunnan toimintavaltaan.

Säädös palvelujen käyttäjän aloiteoikeudesta hänen käyttämiään koskevissa palveluissa on määritelmällisesti jokseenkin epäselvä. Tästä nouseekin kysymys, voidaanko valinnanvapaudesta johtaa suora aloiteoikeus myös muun kuin kotimaakunnan asioihin vai olisiko aloiteoikeus sittenkin syytä rajata koskemaan ainoastaan maakunnan asukkaita ja tarjota palvelujen käyttäjille mahdollisuus antaa muunlaista palautetta.

Kansanäänestyksissä ja kansanäänestysaloitteissa on myös seurattu kuntalain esimerkkiä. Kansanäänestysaloitteen voisi tehdä kolme prosenttia maakunnan asukkaista. Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden esimerkki ei ehkä ole paras mahdollinen, sillä Jäsken (2017) tutkimuksen mukaan ainoastaan 14 prosentissa tapauksista kunnallinen kansanäänestysaloite on johtanut kansanäänestykseen. Tämä voi olla hyvinkin turhauttavaa aloitteen tekijöiden näkökulmasta. Turhautumista voi toisaalta lievittää se, että aloitteen tekijöitä kuultaisiin maakuntavaltuustossa (s. 344).

Yhteenveto

Maakuntauudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus on laaja kokonaisuus, jolla on vaikutuksia kansalaisten kokemukseen julkishallinnon ja sitä kautta koko poliittisen järjestelmän toimivuudesta. Uudistuksen vaikutuksia kansanvaltaisuuden, kansalaisten vaikuttamisen ja demokratian kannalta ei voi siten rajata uudistuksen muusta sisällöstä irralliseksi osioksi. Uudistuksessa on lähdetty siitä, että edustuksellisuuden tulee toteutua uuden maakuntahallinnon keskeisen päättävän elimen, maakuntavaltuuston, valinnassa ja että vaaleissa tapahtuvaa osallisuutta tulee tukea myös muiden vaikuttamiskanavien kautta. Demokratian edistämisen kannalta nämä ovat erittäin myönteisiä linjauksia.

Keskeinen haaste muodostuu siitä, *miten uudistuksen keskeinen tavoite yhdenvertaisuuden parantamisesta saadaan sovitettua yhteen maakunnille osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan harkinnan kanssa*. Riskinä on, että pienten ja resursseiltaan heikommassa olevien maakuntien asukkaat jäävät tässä eriarvoiseen asemaan. Toinen haaste muodostuu siitä, *miten maakunnalliselle poliittiselle päätöksenteolle saadaan muodostettua oma identiteetti niin toimintamuotojen, edustusroolien kuin kansalaisten samastumiskokemusten osalta*. Läheisyysperiaatteen huomioiminen osallistumismuotojen suunnittelussa voi edesauttaa tätä tavoitetta. Kolmas haaste liittyy *tietoon ja sitä kautta yhdenvertaisuuden turvaamiseen*. Uudesta hallintorakenteesta ja siihen sisältyvistä kansalaisten vaikutus-, valvonta- ja vaikutusmekanismeista tulee viestiä siten, että tieto tavoittaa ja on ymmärrettävää myös haavoittuvaisessa asemassa oleville kansalaisille.

Lähteet

Bengtsson, Åsa ja Wass, Hanna. 2011. The representative roles of MPs: A citizen perspective. *Scandinavian Political Studies* 34(2), 143–167.

Bhatti, Yosef, Dahlgaard, Jens Olav, Hansen, Jonas Hedegaard ja Hansen, Kasper M. 2017. Moving the campaign from the front door to the front pocket: Field experimental evidence on the effect of phrasing and timing of text messages on voter turnout. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, doi: <http://dx.doi.org/10.1080/17457289.2016.1270288>.

Bäck, Maria, Kestilä-Kekkonen, Elina ja Söderlund, Peter. 2016. Suomalaisten poliittinen luottamus ja siihen vaikuttavat tekijät. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki: oikeusministeriö, 379–397.

Christensen, Henrik Serup, Karjalainen, Maija ja Setälä, Maija. 2016. Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki: oikeusministeriö, 435–456.

Grönlund, Kimmo, Bächtiger, André ja Setälä, Maija. toim. 2014. *Deliberative mini-publics – Involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press.

Hiilamo, Heikki. 2015. *Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö: mistä sote-uudistuksessa on kysymys?* Helsinki: Into Kustannus.

Jäske, Maija. 2017. ‘Soft’ forms of direct democracy: Explaining the occurrence of referendum motions and advisory referendums in Finnish local government. *Swiss Political Science Review* 23(1), 50–76.

Lahtinen, Hannu, Wass, Hanna ja Erola, Jani. 2017. Periytyvää eriytymistä: lapsuudenperheen vaikutus nuorten poliittiseen osallistumiseen. *Tieto & trendit* 1/2017, 15–20.

Mattila, Mikko, Rapeli, Lauri, Wass, Hanna ja Söderlund, Peter. 2017. *Health and political engagement*. London: Routledge (tulossa).

Nuolijärvi, Pirkko ja Ulla Tiirilä. 2015. Virkakielen parantaminen toisi miljoonahaasteet. *Helsingin Sanomat* 8.7.2015.

Paloheimo, Heikki. 2012. Kuntien tehtäviä tulisi siirtää maakunnille. *Helsingin Sanomat* 18.3.2012.

Paloheimo, Heikki. 2017a. Maakuntavaalisimulaatiossa on epärealistisia oletuksia. *Helsingin Sanomat* 9.5.2017.

Paloheimo, Heikki. 2017b. Maakuntavaaleissa poliittinen suhteellisuus toteutuu kunta- ja eduskuntavaaleja paremmin. *Politiikasta-verkkolehti*, <http://politiikasta.fi/maakuntavaaleissa-poliittinen-suhteellisuus-toteutuu-kunta-ja-eduskuntavaaleja-paremmi/>.

Palonen, Emilia. 2014. Lähidemokratian tulevaisuus. Teoksessa Rauli Mickelsson (toim.): *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa*. Turku: Turun yliopisto, 308–350.

Wass, Hanna ja Borg, Sami. 2016. Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki: oikeusministeriö, 177–199.

Wass, Hanna ja Grönlund, Kimmo. 2016. Johdanto: yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki: oikeusministeriö, 29–45.

Wass, Hanna ja Weide, Marjukka. 2015. *Äänestäminen osana poliittista kansalaisuutta. Maahanmuuttotaustaisten äänioikeutettujen osallistuminen vuoden 2012 kunnallisvaaleissa.* Selvityksiä ja ohjeita 26:2015. Helsinki: oikeusministeriö.

Westinen, Jussi. 2016. Puoluevalinta Suomessa 2000-luvulla. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015.* Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki: oikeusministeriö, 249–272.