

TUTKIMUSKATSAUKSIA
4a/2012

Verkkodemokratia Suomen kunnissa

Henrik Serup Christensen

Tästä on kyse

- Internet tarjoaa uusia mahdollisuuksia osallistaa kansalaisia poliittiseen päätöksentekoon verkkodemokratian keinoin.
- Kuntien internetsivut voivat tukea erilaisia käsityksiä demokratiasta helpottamalla asukkaiden ja edustajien välistä viestintää.
- Suomen kuntien internet-sivuilla tarjotaan kansalaisille runsaasti tietoa ajankohtaisista aiheista ja päätöksentekoprosesseista, mutta muilta osin kuntien verkkodemokratiassa on kehitettävää.

Internet tarjoaa uusia mahdollisuuksia lisätä kansalaisten osallistumista demokraattiseen päätöksentekoon. Erilaisten verkkodemokratiatyökalujen avulla valtiollisen ja kuntatason päätöksentekijät voivat tiedottaa kansalaisille ajankohtaisista asioista ja tarjota heille enemmän sananvaltaa päätöksenteossa – helposti ja kustannustehokkaasti.^{1,2}

Suomen kuntatasolla päätöksenteko on perinteisesti nojannut vahvasti edustukselliseen demokratiaan.³ Toisaalta kuitenkin kunnallisvaalien äänestysprosentit ovat yleisesti olleet alhaisemmat kuin kansallisissa vaaleissa, mikä viittaisi kansalaisten olevan vähemmän mukana päätöksenteossa tällä hallinnon tasolla. Myös mahdolliset kuntaliitokset kannustavat kehittämään ja vahvistamaan paikallistason demokratiaa. Näiden haasteiden valossa onkin kiinnostavaa selvittää, ovatko Suomen kunnat hyödyntäneet internetin tarjoamia mahdollisuuksia kansalaisten osallistumisessa. Internetin käyttömahdollisuudet demokratian elvyttämisessä on tunnettu jo kauan, mutta systemaattinen tutkimustieto puuttuu siitä, miten hallinto hyödyntää näitä mahdollisuuksia.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli kartoittaa verkkodemokratian esiintymisen Suomen kuntien internet-sivuilla. Tulokset osoittavat, että kuntien internetsivut tarjoavat kansalaisille mahdollisuuksia välittää näkemyksiään päätöksentekoon. On kuitenkin monia verkkodemokratian keinoja, joita kunnat eivät toistaiseksi hyödynnä lainkaan.

Verkkodemokratia ja kansalaisten osallistuminen

Useissa tutkimuksissa on todettu, että vakiintuneissa demokratioissa kansalaiset etäännyvät yhä enemmän politiikasta.⁴ Tämä on herättänyt huolta demokratian kestävydestä ja legitimitetistä. Internetin sovelluksia on tarjottu yhdeksi ratkaisuksi näihin ongelmiin ja vakiintuneiden demokratioiden elvyttämiseen.^{1,2}

Internet voi vaikuttaa kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutukseen eri tavoilla. Termi *verkkodemokratia* (engl. *e-democracy*) viittaa yleisesti toimintaan, jolla pyritään lisäämään kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon hyödyntämällä uusia tieto- ja viestintäteknologioita – erityisesti Internetiä.^{5, 6, 7} Samaan aihepiiriin liittyvissä tutkimuksissa käsitellään myös *sähköistä hallintoa*, joka viittaa kansalaisyhteiskunnan tai asiakkaina sekä siihen, miten he käyttävät julkisia palveluita Internetin ja vastaavien teknologioiden avulla.^{8, 9, 10} Näissä tutkimuksissa päähuomio kiinnittyy sähköisen vuorovaikutuksen teknisen toteuttamisen arviointiin ja Internet-sivujen käyttäjälähtöisyyden parantamiseen. Verkkodemokratian ja sähköisen hallinnon käsitteitä ei olekaan aina yksinkertaista erottaa toisistaan, sillä julkisten palvelujen helppokäyttöisyys on samalla myös demokratiakäsitteiden periaatteelliset erot. Vaikka sekä verkkodemokratia että sähköinen hallinto viittaavat kansalaisten ja

hallinnon vuorovaikutukseen, verkkodemokratiassa olennaista on nimenomaan kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen poliittiseen päätöksentekoon.⁵

Toinen keskeinen jaottelu tulee tehdä sen suhteen, kuka tekee aloitteet verkkodemokratiassa. Teoksessa *The Internet and Democratic Citizenship* tutkijat Coleman ja Blumler erottavat toisistaan kaksi verkkodemokratian muotoa.¹ Alhaalta ylös suuntautuva verkkodemokratia (engl. *e-democracy from below*) tarkoittaa kansalaisten itsensä tekemiä aloitteita tulla kuulluksi poliittisessa päätöksenteossa. Ylhäältä alas suuntautuva verkkodemokratia (engl. *e-democracy from above*) sen sijaan tarkoittaa poliittisten auktoriteettien tarjoamia mahdollisuuksia osallistua politiikkaan verkossa ja kiinnittää huomion siihen, miten näiden mahdollisuuksien avulla pystytään vahvistamaan demokratiaa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan jälkimmäisiä verkkodemokratian muotoja, koska tarkoitus on selvittää, miten Suomen kunnat käyttävät internetsivujaan demokratian vahvistamiseen.

Näkökulmia demokratiaan ja internetiin

Hallinto ja päättäjät voivat tukea verkkodemokratiaa ylhäältä käsin tuomalla monia erilaisia osallistumissovelluksia internetsivuilleen. Näiden avulla voidaan edistää erilaisia normatiivisiin demokratiateorioihin pohjau-

Taulukko 1. Demokratiakäsitykset ja verkkodemokratian mittarit

	Edustuksellinen	Osallistuva	Deliberatiivinen
Käsitys demokratiasta	<i>Demokratia edellyttää vapaita ja rehellisiä vaaleja, joissa kansalaiset valitsevat edustajansa</i>	<i>Demokratia edellyttää aktiivisia kansalaisia, jotka tekevät aloitteita valituille edustajille</i>	<i>Demokratia edellyttää jatkuvaa dialogia kansalaisten kesken ja päättäjien kanssa</i>
Internetsivun rooli	<i>Tiedonvälitys päättäjiltä kansalaisille, jotta nämä voisivat tehdä valituneita äänestyspäätöksiä</i>	<i>Tiedonvälitys kansalaisilta päättäjille, jotta nämä voisivat tehdä kansalaisten mielipiteiden mukaisia päätöksiä</i>	<i>Kahdensuuntainen tiedonkulku kansalaisten ja päättäjien välillä, jotta molemmat voisivat muodostaa ja muuttaa mielipiteitään</i>
Indikaattorit internetsivulla	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kunnanvaltuutettujen yhteystiedot 2. Valtuuston kokousaikataulu 3. Valtuuston kokousten esityslistat ja pöytäkirjat 4. Suorat videolähetykset ja/tai videotallenteet kokouksista 5. Sähköinen uutiskirje tai RSS-syötteet 6. Linkki sosiaalisen median profiiliin 7. Päättäjien kirjoittamat blogimerkinnät 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verkkaloitteet (§28) 2. Äänestys ajankohtaisesta asiasta verkkokyselyn avulla 3. Sähköisten allekirjoitusten kerääminen 4. Valmisteilla olevien esitysten kommentointi 5. Tietoa mahdollisuuksista vaikuttaa päätöksentekoon 6. Palautteenanto 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kansalaisten keskustelufoorumit 2. Säännölliset verkkokeskustelut kansalaisten ja päättäjien välillä 3. Kysymysten esittäminen ja julkiset vastaukset niihin 4. Toimenpiteet verkossa syrjäytyneiden ryhmien kannustamiseksi osallistumaan

tuvia käsityksiä demokratiasta ja kansalaisten roolista päätöksenteossa.^{6,7} Verkkodemokratiaa käsittelevässä kirjallisuudessa ei aina tehdä jaottelua eri demokratiateorioihin, mutta peruslähtökohtina voidaan erottaa toisistaan edustuksellinen, osallistuva ja deliberatiivinen verkkodemokratiakäsitys. Tässä jaottelussa keskeistä on tiedonkulkua ja sen suunta kansalaisten ja auktoriteettien välillä. Näiden kolmen demokratiakäsityksen merkittävimmät erot on esitetty taulukossa 1.

Edustuksellinen demokratiakäsitys kattaa toimenpiteet, joilla vahvistetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua äänestäjän roolissaan. Koska hyvin toimivassa demokratiassa kansalaisten tulisi pystyä tekemään valituneita äänestyspäätöksiä, internetsivujen pääasiallinen tehtävä on turvata jatkuva tiedonvälitys päättäjiltä ja hallinnolta kansalaisille. Osallistuvassa demokratiakäsityksessä kansalaisille annetaan aktiivisempi rooli päätöksenteossa, koska osallistumisen nähdään johtavan demokraattisempiin päätöksiin. Tämän johdosta internetsivujen tulisi sisältää toimintoja, joiden avulla tieto saadaan kulkemaan kansalaisilta edustajille ja kansalaisten aloitteet mukaan päätöksentekoon. Deliberatiivinen demokratiakäsitys korostaa vapaata tiedonkulkua kansalaisten ja edustajien välillä sekä kansalaisten keskuudessa harkittujen ja tietoon perustuvien mielipiteiden muodostamiseksi. Kuntien internetsivujen tulisi siis toi-

minnoillaan rohkaista jatkuvaan dialogiin kansalaisten ja edustajien välillä ja edistää siten harkittujen mielipiteiden muodostamista.¹¹

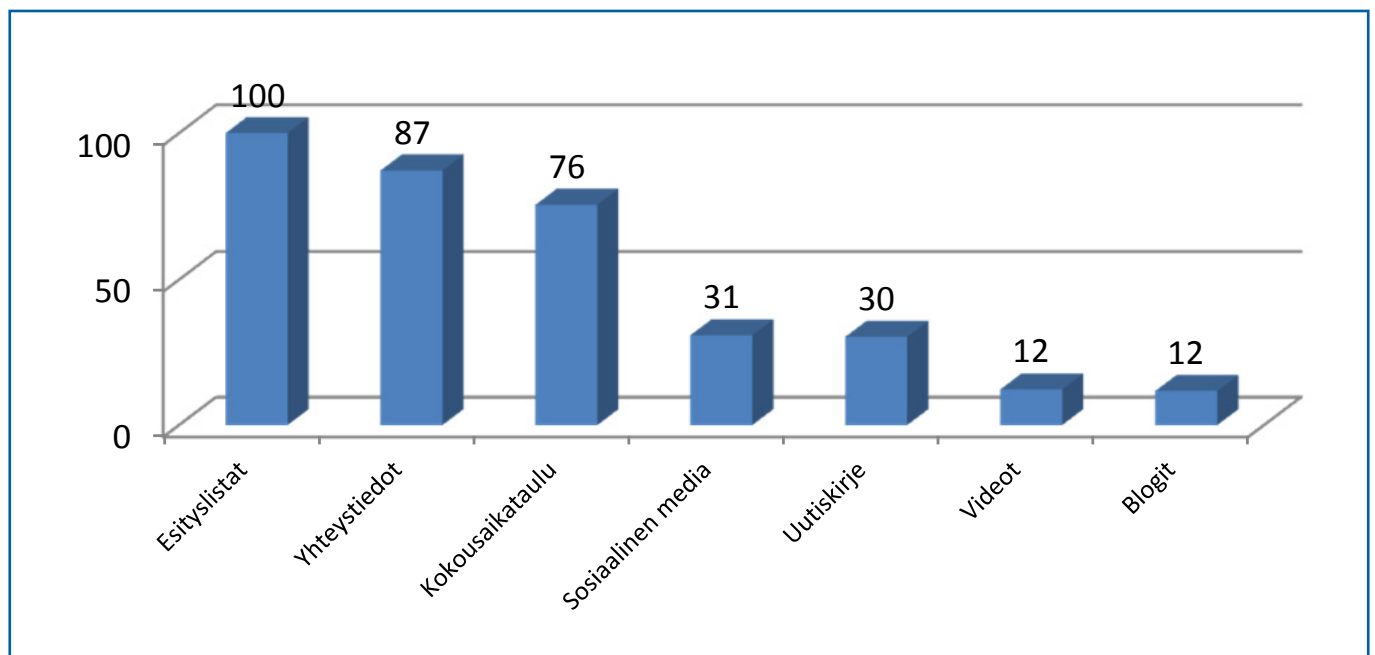
Kuten taulukosta 1 nähdään, eri demokratiakäsityksiä voidaan vahvistaa erilaisilla verkkodemokratian keinoilla. Miten Suomen kunnat ovat ottaneet käyttöön näitä keinoja ja mikä kolmesta demokratiakäsityksestä dominoi verkkodemokratiaa Suomen kuntatasolla?

Verkkodemokratian tila Suomen kunnissa

Selvittääkseni, kuinka laajasti Suomen kunnat ovat ottaneet käyttöön edellä mainittuja demokratiakäsityksiä tukevia keinoja, tarkastelin 188 yli 5000 asukkaan kunnan internetsivua kunnissa. Tilannekuva ei ole ajallisesti pysyvä, sillä kuntien internetsivut ovat jatkuvassa muutoksessa, mutta tutkimus tarjoaa silti melko ajantasaisen kuvan verkkodemokratian nykytilasta Suomen kunnissa.

Verkkodemokratiassa Suomen kuntien internetsivujen kautta tarkasteltuna on havaittavissa joitakin selkeitä painotuksia. Eniten kunnissa on panostettu tiedonvälitykseen päättäjiltä kansalaisille edustuksellisen demokratiakäsityksen mukaisesti.

Kuvio 1. Kuntien internetsivut, jotka sisältävät edustuksellista demokratiaa tukevia osallistumiskeinoja (Prosentteina)

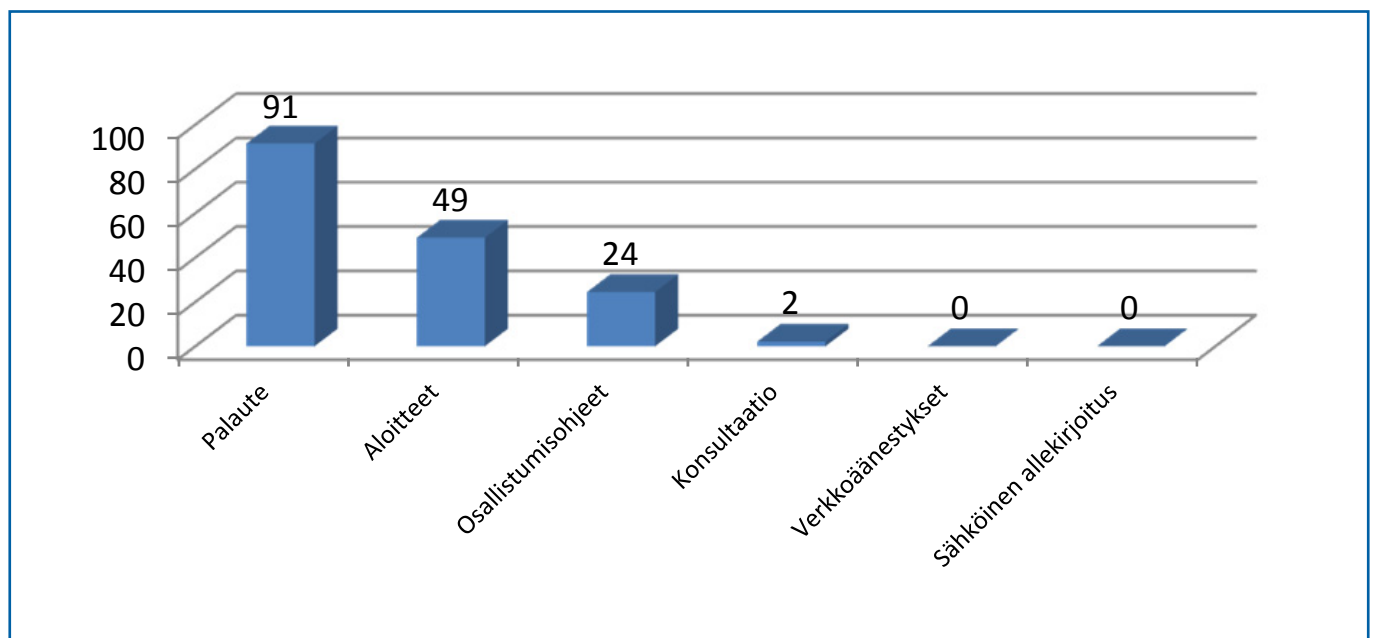


Kuten kuviosta 1 nähdään, kuntien internetsivut tarjoavat paljon tietoa asukkaille. Tämä käy erityisesti ilmi kuvion kolmesta ensimmäisestä pylväästä, jotka koskevat kunnanvaltuutettuja ja valtuuston kokouksia. Kaikki tai lähes kaikki kunnat esittävät internetsivuillaan yhteystietoja ja kokousaikatauluja sekä laittavat kunnanvaltuuston kokousten esityslistat ja pöytäkirjat julkisesti verkkoon. Sosiaalinen media ja uutissyötteen ovat tiedonvälityskanavina harvinaisempia. Suomen kunnat ja paikallishallinnon auktoriteetit käyttävät internetsivuja tiedonvälitykseen kansalaisille edustuksellisen demokratiakäsityksen mukaisesti. Kansainväliseen, useita mai-

ta kattavaan vertailevaan tutkimukseen suhteutettuna näiden keinojen käyttöä voidaan pitää laajamittaisena, vaikka tulokset eivät olekaan suoraan vertailukelpoisia.¹² Tämä havainto on linjassa myös perinteisen käsityksen kanssa, jonka mukaan paikallishallinto Suomessa nojaa vahvasti edustukselliseen demokratiaan.³

Kuviosta 2 havaitaan, että Suomen kuntien internetsivut tarjoavat vähemmän sellaisia osallistumiskeinoja, jotka edistävät tiedonkulkua kansalaisilta päättäjille osallistuvan demokratiakäsityksen mukaisesti.

Kuvio 2. Kuntien internetsivut, jotka sisältävät osallistuvaa demokratiaa tukevia osallistumiskeinoja (prosentteina)

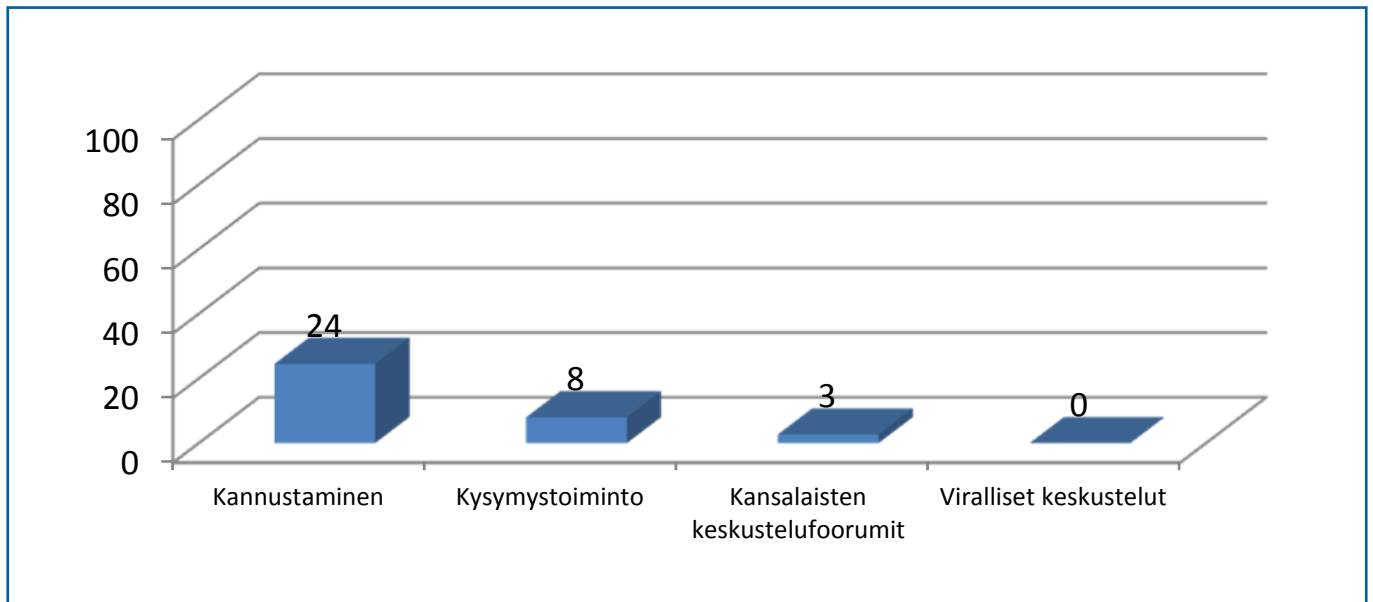


Kaksi osallistumiskeinoa näyttää olevan suosittuja internetsivuilla. Hieman alle puolet kunnista tarjoaa mahdollisuutta tehdä kuntalain 28 pykälän mukainen kuntalaisaloite internetsivujen kautta. Tähän sisältyvät ainoastaan ne internetsivut, joilla on todella mahdollista jättää aloite, sillä useimmat kunnat tarjoavat ainoastaan ohjeistusta aloitteen tekemiseen. Lisäksi 91 prosenttia kunnista tarjoaa mahdollisuutta antaa sähköisesti palautetta ajankohtaisista asioista. Tämän on yleinen keino, joka mahdollistaa palautteen antamisen niille kansalaisille, jotka ovat tietoisia käynnissä olevista valmisteluhankkeista. Toisaalta, vain harvat kunnat tarjoavat mahdollisuuden kommentoida valmisteilla olevia

esityksiä konsultaatiotoimintojen avulla. Yksikään kunta ei myöskään tarjoa mahdollisuutta osallistua suoraan päätöksentekoon verkkoäänestysten kautta tai kerätä verkossa allekirjoituksia vetoomusten ja kansalaisaloitteiden pohjaksi. Vaikka joitakin osallistuvan demokratian keinoja on käytössä, tälle demokratiakäsitykselle annetaan suhteessa vähän painoarvoa Suomen kuntien internetsivuilla.

Kun tarkastellaan deliberatiivista käsitystä verkkodemokratiasta, kuvio 3 osoittaa, että kuntien internetsivuilla on tätä tukevia toimintoja vielä osallistuvaa demokratiakin vähemmän.

Kuvio 3. Kuntien internetsivut, jotka sisältävät deliberatiivista demokratiaa tukevia osallistumiskeinoja (prosentteina)



Vain muutamat kunnat tukevat jatkuvaa dialogia kansalaisten keskuudessa sekä heidän ja päättäjien välillä. Eniten käyttöön on otettu syrjäytyneitä ja vähemmistöryhmiä osallistumaan kannustavia toimintoja. Näillä pyritään erityisesti kannustamaan nuoria osallistumaan politiikkaan, mutta ne kohdistetaan toisinaan myös maahanmuuttajiin tai vanhuksiin. Näitä lukuun ottamatta deliberatiiviset osallistumiskeinot ovat satunnaisia ja käytössä ainoastaan suurimmissa kaupungeissa tähän tutkimukseen valituista. On myös tärkeää huomata, että olemassa olevien kansalaisten keskustelufoorumien käyttö näytti tutkimuksen perusteella olevan hyvin vähäistä.

Verkkodemokratian kehityssuuntia Suomen kunnissa

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että Suomen kunnat käyttävät internetsivujaan ensisijaisesti tarjotakseen asukkailleen helposti saatavaa tietoa. Niiden pääasiallinen tarkoitus on siten toimia tiedonvälityskanavana ylhäältä alaspäin, mikä sekin on oleellinen osa demokratiaa. Toisaalta tulokset osoittavat myös, että monia verkkodemokratian mahdollisuuksia ei hyödynnetä lainkaan. Useimmat kunnat voisivat hyödyntää internetiä demokratian vahvistamisessa nykyistä enemmän tarjoamalla kansalaisille suoria ja pysyviä vaikutusmahdollisuuksia.

Demokratian näkökulmasta on tärkeää muistaa, että uusia tieto- ja viestintäteknologioita ei tulisi pitää pelkästään vaihtoehtoisina tiedotuskanavina hallinnolta kansalaisille. Internet tarjoaa myös välineitä kansalaisten osallistumiseen poliittisessa päätöksentekoprosessissa sekä demokraattiseen vuorovaikutukseen ja dialogiin niin kansalaisten kesken kuin vaaleilla valittujen edustajienkin kanssa. Tällaisten välineiden nykyistä laajempi käyttö vahvistaisi varmasti verkkodemokratiaa Suomen kuntatasolla.

Voisi väittää, että kansalaisten eivät ole kiinnostuneita osallistumaan kuntien internetsivujen kautta, koska aiemmat verkkokeskustelufoorumit eivät ole toimineet. Tästä näkökulmasta myöskään muita verkkodemokratian keinoja ei kannattaisi kokeilla. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että tutkimuksessa tarkastelluilta internetsivuilta puuttui selkeä visio siitä, mikä rooli internetsivulla on kunnan demokraattisessa järjestelmässä. Vaikka tekninen suunnittelu ja käyttäjälähtöisyys eivät olleet tämän tutkimuksen kohteina, aineiston perusteella monet internetsivut olivat hajanaisia ja hankalasti navigoitavia, koska erilaisia verkkodemokratiatyökaluja oli lisätty vanhoihin sivurakenteisiin teknologisten tai taloudellisten resurssien niin salliessa. Tällainen sekavuus ei vain hankaloita verkkodemokratian sovellusten käyttöä, vaan estää kansalaisten aktiivisuutta antamalla ymmärtää, ettei heidän osallistumispyrkimyksiään tulla ottamaan vakavasti päätöksenteossa.

Verkkodemokratian edistämässä ei ole kyse ainoastaan uusien työkalujen lisäämisestä internetsivuille. Elinvoimainen verkkodemokratia edellyttää selkeää ja johdonmukaista käsitystä siitä, mikä rooli internetsivulla on poliittisessa järjestelmässä ja miten kansalaisten voivat hyödyntää sitä sekä tiedon hankkimisessa että poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisessa. Voisi olla jopa

parempi ottaa käyttöön vain muutamia verkkodemokratian työkaluja, jotka kuitenkin olisivat kansalaisten näkökulmasta tehokkaita ja selkeitä keinoja vaikuttaa päätöksentekoon. Tämä on mahdollista kehittämällä käyttäjälähtöisiä internetsivuja ja verkkoympäristöjä, jotka ovat yhteydessä kunnan omaan käsitykseen ihanneellisesta demokratiasta.

Lähteet

1. Coleman, S. ja J.G. Blumler (2009) *The Internet and Democratic Citizenship – Theory, practice and policy*, Cambridge University Press.
2. Loader, B.D. ja D. Mercea (eds.) (2012) *Social Media and Democracy – Innovations in participatory politics*, Routledge.
3. Sjöblom, S. (2011) 'Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model', teoksessa Loughlin, J. Hendriks, F. ja Lidström, A. (toim.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, pp. 241-260.
4. Cf. Pharr, S.J. ja Putnam, R.D. (toim.) (2000) *Disaffected Democracies – What's troubling the trilateral countries?*, Princeton University Press.
5. Chadwick, A. (2003) 'Bringing E-Democracy Back teoksessa Why it Matters for Future Research on E-Governance', *Social Science Computer Review*, 21:4, 443-455.
6. Päivärinta, T.P. ja Ø. Sæbø (2006) 'Models of E-Democracy', *Communications of the Association for Information Systems*, 17, 818-840.
7. Scott, J. K. (2006) "'E" the People: Do U.S. municipal government web sites support public involvement?', *Public Administration Review*, 66:3, 341-353.
8. Yang, K. ja S.-Y. Rho (2007) 'E-Government for Better Performance: Promises, realities, and challenges', *International Journal of Public Administration*, 30:11, 1197-1217.
9. Suen, I-S. (2006) 'Assessment of the Level of Interactivity of E-Government Functions', *Journal of E-Government*, 3:1, 29-51
10. Lim, J.H. (2010) 'Digital Divides in Urban E-Government in South Korea: Exploring differences in municipalities' use of the Internet for environmental governance', *Policy & Internet*, 2:3, Article 3.
11. Wiklund, H. (2005) 'A Habermasian Analysis of the Deliberative Democratic Potential of ICT-Enabled Services in Swedish Municipalities', *New Media & Society*, 7:2, pp. 247-270.
12. UN World Public Sector Report (2003) *E-Government at the Crossroads*. New York: UN.

Tutkimuskatsauksia on Turun kaupungin kaupunkitutkimus- ja tietoyksikön julkaisusarja. Siinä julkaistaan ytimekkäitä katsauksia kaupunkitutkimuksen ja -kehittämisen ajankohtaisista aiheista. Sarjaan kirjoittavat asiantuntijat eivät pääosin työskentele Turun kaupungin organisaatioissa. Esitetyt väitteet eivät välttämättä vastaa kaupungin virallista näkemystä. Tutkimuskatsauksia-sarja toteuttaa Turun kaupunkitutkimusohjelmaa.

Tämän katsauksen kirjoittaja **Pol.Dr. Henrik Serup Christensen** työskentelee tutkijatohtorina Åbo Akademin valtiotieteiden laitoksella. Tutkimus rahoitettiin Turun kaupunkitutkimusohjelmasta. Katsauksen on kääntänyt suomeksi englanninkielisestä käsikirjoituksesta VTM Maija Karjalainen.

Tutkimuskatsauksia-sarjan toimittaja:

Sampo Ruoppila, tutkimusjohtaja
sampo.ruoppila@turku.fi

Julkaisija:

Turun kaupungin keskushallinto/Strategia ja viestintä
Kaupunkitutkimus- ja tietoyksikkö
PL 355 (Yliopistonkatu 27a), 20101 Turku