

# Kansalaisraadin rooli Uudenmaan liikenne- politiikassa

Demokraattisen legitimitetin arviointi Uudenmaan liikenneraadissa

Richard Engström  
Kandidaatintutkielma  
Valtio-oppi  
Turun yliopisto

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

ENGSTRÖM, RICHARD: Kansalaisraadin rooli Uudenmaan liikennepoliitikassa Demokraattisen legitimitietin arviointi Uudenmaan liikenneraadissa

Kandidaatintutkielma, s. 31

Valtio-oppi

Huhtikuu 2024

---

Vuonna 2022 järjestettiin Uudenmaan liikenneraati -niminen kansalaisraati. Kansalaisraadit ovat yksi demokraattisten innovaatioiden tyyppi, jossa kansalaiset pyrkivät asiantuntijakuulemisten ja keskustelun avulla tekemään päätöksiä. Uudenmaan liikenneraadissa 32 Uudenmaan asukasta kokoontui neljänä päivänä kuulemaan asiantuntijoita sekä keskustelemaan päästövähennystoimenpiteistä.

Tässä tutkielmassa arvioidaan, miten Uudenmaan liikenneraati toteutti demokraattista legitimitettä. Arvioinnissa käytetään kriteeristönä Graham Smithin esittelemiä demokraattisia hyveitä. Smithin hyveistä tutkielmassa hyödynnetään tarkemmin vain neljää demokraattiseen legitimitettiin kohdistuvaa hyvettä: inklusiota, kansalaisten kontrollia, harkintaan perustuva arviointia ja läpinäkyvyyttä. Tutkimusmenetelmänä tutkielmassa käytetään monimenetelmäistä yksittäistapaustutkimusta.

Tutkielman perusteella Uudenmaan liikenneraati toteutti kokonaisuutena demokraattista legitimitettä, vaikka kaikki hyveet eivät toteutuneetkaan täysin. Raati toteutti tutkielman perusteella varsin hyvin inklusion ja harkintaan perustuvan arvioinnin hyveitä. Raatiin valittiin edustava otos Uudenmaan väestöä, ja osallistujilla oli hyvät mahdollisuudet käydä deliberatiota raadin aika. Raati toteutti kuitenkin vain kohtuullisesti läpinäkyvyyden ja kansalaisten kontrollin hyveitä, koska tieto raadista ei levinnyt aineiston perusteella kovinkaan laajalle.

Avainsanat: kansalaisraadit, poliittinen osallistuminen, deliberatiivinen demokratia, legitimitetti.

## Sisällysluettelo

1. Johdanto .....	1
2. Demokraattinen legitimitetti.....	2
2.1. Erilaisia legitimitetikäsityksiä .....	3
2.2. Deliberatiivinen demokratia .....	4
3. Legitimitetti kansalaisraadeissa.....	5
4. Tapaustutkimus Uudenmaan liikenneraadista .....	6
5. Smithin demokraattiset hyveet .....	10
6. Uudenmaan liikenneraadin arviointi .....	14
6.1. Inklusion hyve .....	14
6.2. Kansalaisten kontrollin hyve .....	17
6.3. Harkintaan perustuva arvioinnin hyve .....	19
6.4. Läpinäkyvyyden hyve .....	22
7. Johtopäätökset .....	23
Lähdeluettelo .....	27
Liitteet .....	31

## 1. Johdanto

Mikä on kansalaisten rooli päätöksenteossa? Yleensä poliittisia päätöksiä tekevät vaaleilla valitut edustajat, mutta toisinaan myös tavallisia kansalaisia pyritään osallistamaan päätöksentekoon (Setälä 2003, 103). Tällaisia toimielimiä kutsutaan demokraattisiksi innovaatioiksi (engl. democratic innovations). Demokraattiset innovaatiot tarkoittavat Graham Smithin mukaan toimielimiä, jotka suoraan osallistavat kansalaisia ja tarjoavat heille institutionalisoidun mahdollisuuden osallistua poliittiseen päätöksentekoprosessiin. (Smith 2009, 2.) Yksi esimerkki tällaisesta innovaatiosta on vuonna 2022 järjestetty Uudenmaan liikenne-raati. Kyseessä oli kansalaisraati, jonka tehtävänä oli pohtia Uudenmaan liikenteen päästövähennystoimia. (Uudenmaan liikenne-raati 2022b.)

Kansalaisraateja on järjestetty Suomessa verrattain vähän. Esimerkiksi Setälä ja Herne toteavat, ettei Suomessa ollut artikkelin kirjoittamisen aikaan järjestetty yhtään demokraattista kokeilua, joiden voidaan ymmärtää tarkoittavan demokraattisia innovaatiota (Herne & Setälä 2005, 176). Muualla maailmassa kansalaisraateja on kuitenkin järjestetty jo pidempään, ja nykymuotoiset kansalaisraadit ovat lähtöisin Yhdysvalloista 1970-luvulta (Smith 2009, 76). Muita merkittäviä Suomessa järjestettyjä kansalaisraateja ovat vuonna 2021 järjestetty ilmastotoimia arvioiva kansalaisraati sekä vuonna 2022 järjestetyt Lapin metsäraati ja Uudenmaan liikenne-raati (Kulha *et al.* 2021; Lapin metsäraati 2022; Uudenmaan liikenne-raati 2022b).

Tässä tutkielmassa analysoidaan nimenomaan Uudenmaan liikenne-raatia, koska sitä ei ole aikaisemmin tutkittu suoraan demokraattisia innovaatiota varten luodun kriteeristön avulla, toisin kuin esimerkiksi Mustasaaren kansalaisraatia, jota muun muassa Leino ym. ovat arvioineet (Leino *et al.* 2019). Tutkimusongelmana on siis arvioida käytettävissä olevan aineiston perusteella sitä, toteutuiko demokraattinen legitimitetti Uudenmaan liikenne-raadissa.

Smithin mukaan kansalaisraadit erottavat muista demokraattisista innovaatioista niiden osallistujien valintatapa ja niiden mahdollistama deliberaatio. Yleisesti kansalaisraadit kestävät kahdesta viiteen päivää ja niissä puolueettomat fasilitaattorit pyrkivät varmistamaan tasapuolisen keskustelun. Raatien päätöksenteon tueksi ne kuulevat asiantuntijoita, joilta raatilaiset saavat myös kysyä kysymyksiä. (Smith 2009, 76–79.) Elstub ja Escobar määrittelevät kansalaisraadeille kaksi lähes ehdotonta kriteeriä. Ensinnäkin kansalaisten valinnassa tulee käyttää

satunnaisotantaa ja toisekseen raadin päätöksenteon tulee perustua deliberaatioon. (Elstub & Escobar 2019, 26.)

Tutkielman näkökulmaksi valikoitui demokraattinen legitimitiitti, koska suomalaisia kansalaisraateja ei ole aikaisemmin tutkittu suoraan tästä näkökulmasta. Demokraattinen legitimitiitti on perusta sille, että tehdyt päätökset ovat hyväksyttäviä (Setälä 2003, 11). Tässä tutkielmassa ei siis arvioida kansalaisten kokemaa legitimitiittiä (engl. *perceived legitimacy*), vaan tutkielmassa keskitytään tutkimaan kansalaisraadin demokraattista legitimitiittiä (Smith 2009, 12; Smith 2019, 1005).

Kansalaisraatien arviointiin on monia kriteerejä, mutta tässä tutkielmassa käytetään Smithin demokraattisia hyveitä (engl. *democratic goods*) (Smith 2009, 12). Näitä ovat inklusio (engl. *inclusiveness*), kansalaisten kontrolli (engl. *popular control*), harkintaan perustuva arviointi (engl. *considered judgement*) ja läpinäkyvyys (engl. *transparency*). Näiden lisäksi Smith tuo kirjassaan esiin kaksi institutionaalista hyvettä: tehokkuuden (engl. *efficiency*) ja siirrettävyyden (engl. *transferability*). (Smith 2009, 12–13.) Tutkielmassa käytetään Smithin kriteerejä, koska hyveet ovat Smithin mukaan perustavanlaatuiset kriteerit instituution demokraattiselle legitimitiitille (Smith 2009, 12).

Tässä tutkielmassa käytetään tutkimusmenetelmänä liikeneraadin analysoinnissa monimene-  
telmäistä yksittäistapaustutkimusta. Tutkielmassa on päädytty käyttämään useaa erilaista aineistoa, koska ne ovat yksittäisinä jokseenkin rajallisia. Aineistoja yhdistelemällä saadaan tarkasteltua liikeneraattia laajasti ja eri näkökulmista. Tutkimuksen yhtenä aineistona on kansalaisraadin yhteydessä toteutettu kysely, jossa kysyttiin osallistujilta mielipiteitä raadista ja sen toteutuksesta. Kysymyksiä kysyttiin sekä ennen raattia että sen jälkeen. Kyselyn lisäksi aineistona tutkimuksessa hyödynnetään raadin julkilausumaa ja sen saamia vastauksia. Näiden lisäksi aineistona käytetään myös raadista kirjoitettuja uutisia sekä raadista tehtyä tutkimusartikkelia (Saarikoski *et al.* 2023). Tutkielman tarkoituksena on siis arvioida Uudenmaan liikeneraattia käyttämällä kriteeristöä Smithin luomia hyveitä.

## 2. Demokraattinen legitimitiitti

Tutkielman tarkoituksena on tutkia demokraattista legitimitiittiä, joten määritellään ensin, mitä sillä tarkoitetaan ja millaiset ominaisuudet vaikuttavat siihen. Seuraavaksi tarkastellaan,

minkälaisia käsityksiä erilaisissa demokratiateorioilla on legitimizeetistä. Lista ei ole kattava, vaan se osoittaa, että demokratiateorioilla on erilaisia näkemyksiä legitimizeetistä. Tässä tutkielmassa demokraattinen legitimizeetti käsitetään deliberatiivisen demokratian näkökulmasta, jota käsitellään luvun lopussa.

## 2.1. Erilaisia legitimizeettikäsityksiä

Historiassa demokratialla ei ole aina ollut kannatusta. Esimerkiksi antiikin filosofi Platon kannatti demokratian sijasta kansalaisten jakamista yhteiskuntaluokkiin. Platonin mukaan vartijoiden tulisi hallita yhteiskuntaa, koska heillä on suurin halu toimia maansa parhaaksi ja suurin vastenmielisyys toimia sen etujen vastaisesti. Platonin mukaan näiden vartijoiden oikeutus tehdä päätöksiä tulee heidän kyvyistään. (Platon 2005, 117.)

Minimidemokratialla tarkoitetaan järjestelmiä, joissa päätöksentekijät valitaan vaaleilla säännöllisesti ja kansalaisten osallistuminen ilmenee lähinnä vaaleissa äänestämällä. Tällaisessa demokratiakäsityksessä kansalaisten rooli on siis varsin pieni. (Setälä 2003, 60.) Yksi esimerkki minimidemokratiasta on Joseph Schumpeterin määritelmä, jonka mukaan demokratiassa yksilön oikeus tehdä päätöksiä tulee kilpailemalla ensin muita vastaan kansalaisten äänistä (Schumpeter 2015, 225).

Osa minimidemokratian teoreetikoista kuitenkin uskoo, että kansalaisilta vaaditaan jonkinlaista osallistumista yhteiskuntaan, jotta päätöksentekoa voidaan arvioida myös vaalien välillä, sillä demokraattinen järjestelmä menestyy kritiikin ja virheistä oppimisen avulla. (Setälä 2003, 76–77.) Kokonaisuudessaan minimidemokratia perustuu kuitenkin vaaleilla valittujen edustajien tekemiin päätöksiin. Esimerkiksi Schumpeter epäilee tavallisten kansalaisten kykyä tehdä harjittuja päätöksiä ja siksi suhtautuu varsin skeptisesti kansalaisten poliittiseen osallistumiseen. Minimidemokratiassa päätösten hyväksyttävyyksiä muodostuu, kun päätöksen tekevät kansalaisten vaaleilla valitsevat ehdokkaat. (Schumpeter 2015, 234–235).

Dahlin esittämä demokratiateoria pohjautuu poliittiseen tasa-arvoon. Dahlin mukaan yhdenvertaisuus kansalaisten kesken edellyttää sitä, että kaikkien kansalaisten mielipiteet huomioidaan yhtäläisesti poliittisessa päätöksenteossa. Dahl korostaa, että kaikilla kansalaisilla tulee olla mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Dahlin

demokratiakäsityksen perusteena ovat poliittinen tasa-arvo ja autonominen mielipiteiden muodostus. (Dahl 1989, 114–115.)

Dahl esittää käsityksen polyarkiasta eli monien vallasta, jossa poliittinen tasa-arvo ja autonomia toteutuvat. Dahl esittää polyarkian toteutumiseksi seitsemän kriteeriä, jotka ovat vaaleilla valittujen edustajien poliittinen valta, vapaat ja reilut vaalit, yleinen äänioikeus, rajoittamaton vaalikelpoisuus, mielipiteen- ja ilmaisunvapaus, kansalaisten pääsy tietolähteisiin sekä ryhmien ja järjestöjen riippumattomuus hallitusvallasta. (Dahl 1989, 220–221.)

Dahlin käsityksen mukaan demokratiassa tulee vallita poliittinen tasa-arvo ja autonomia mielipiteiden muodostukselle. Jos kaikkien mielipide painaa tämän seurauksena päätöksissä saman verran, on enemmistön päätös oikeutettu. (Dahl 1989, 105.) Dahlin käsityksessä valta on edelleen vaaleilla valitulla enemmistöhallituksella. Täten myös Dahlin käsityksessä päätökset ovat oikeutettuja, kun ne on tehnyt enemmistöhallitus.

## 2.2. Deliberatiivinen demokratia

Seuraavaksi käsitellään deliberatiivisen demokratiateorian mukainen käsitys legitimitetistä. Setälän mukaan deliberatiivisessa demokratiassa päätöksiä edeltävällä julkisella keskustelulla eli deliberaatiolla on tärkeä asema ihanteellisessa päätöksessä. Deliberaatioissa arvioidaan esitettyjä argumentteja, jotta tehdyt päätökset voidaan perustella hyvin. (Setälä 2003, 171–172.) Setälän mukaan deliberatiivisessa demokratiassa pyritään julkisen keskustelun avulla luomaan kollektiivisia päätöksiä, joiden perustelut ovat kaikille hyväksyttävissä (Setälä 2003, 131).

John S. Dryzeikin mukaan deliberatiivisen demokratian perustana on kommunikatiivinen toiminta julkisesti, joten deliberaation edellytyksenä on mielipiteiden välittäminen (Dryzek 2000, 174). Deliberaation kannalta ei ole tarkoituksenmukaista rajata pois eri mieltä olevia, koska deliberatiivinen demokratia ei pyri keskustelussa osallistujien mielipiteiden yhdistelyyn vaan niiden muuntamiseen (Dryzek 2000, 174; Setälä 2003, 131). Deliberatiivisen demokratian mukaan legitimitetti lisääntyy julkisen deliberaation kautta, koska siinä argumentteja voidaan arvioida tasapuolisesti (Herne & Setälä 2005, 179).

Harrisin mukaan kansalaisraadit saavat poliittisen legitimitetin demokraattisen deliberaation kautta. Harris käyttää artikkelissaan deliberaation standardeina tasa-arvoa, kansalaisten

kontrollia, kohtuullisuutta ja julkisuutta (Harris 2019, 48). Nämä kriteerit ovat vain yksi esimerkki deliberaation standardeista. Tällaisia deliberaation standardeja tai kriteerejä on kuitenkin useita (Setälä 2003, 135–149). Koska tutkimuksen kohteena on nimenomaan kansalaisraati, arvioidaan tarkemmin legitimizeettiä kansalaisraadien kontekstissa Harrisin muodostaman jaon perusteella (Harris 2019, 48).

### 3. Legitimizeetti kansalaisraadeissa

Smithin ja Setälän mukaan kansalaisraatien deliberaatiota tukee osallistujien heterogeenisuus, tasapainoinen tieto ja fasilitointi. Kansalaisraadit toimivatkin osallistavana deliberaation muotona, joka ylittää huomattavasti useimpien muiden poliittisten instituutioiden poliittisen keskustelun laadun. (Smith & Setälä 2018, 304–306.) Tarkastellaan ensin lyhyesti yhtä mahdollista raadissa ilmenevää legitimizeetin ongelmaa, minkä jälkeen käsitellään tarkemmin Clodagh Harrisin esittämiä demokraattisen legitimizeetin osa-alueita (Harris 2019, 48). Harrisin legitimizeetin osa-alueiden esittelyn yhteydessä myös arvioidaan, miten ne vertautuvat Smithin hyveisiin.

Smith huomauttaa, että kansalaisraadeissa tulee olla eri yhteiskuntaryhmät edustettuina, koska muuten kansalaisraatiin osallistuvien näkemykset eivät välttämättä heijastele yleisiä mielipiteitä, mikä saattaa puolestaan johtaa legitimizeetin ongelmiin (Smith 2009, 187). Yhtenä tällaisena väestöä jakavana teemana voidaan pitää keskusta-periferia -jakoa. Berenguerin ym. tutkimuksen mukaan kaupungeissa asuvat ihmiset ovat enemmän huolissaan ympäristöstä ja sen tuhoutumisesta kuin maaseudulla asuvat ihmiset (Berenguer et al. 2005, 135).

Osallistumisen ja deliberaation normit havainnollistuvat Harrisin mukaan legitimizeetin kolmeen osa-alueeseen, jotka ovat sisäinen legitimizeetti sekä prosessi- ja tuotoslegitimeetti. Sisäisen legitimizeetin määrittävät deliberaatioon osallistujat eli se mistä ja miten he deliberoivat. (Harris 2019, 48.) Sisäisen legitimizeetin kannalta on siis tärkeä arvioida, miten osallistujat on valittu ja onko valittu otos edustava populaatioon nähden. Sisäisen legitimizeetin kannalta on myös tärkeä tarkastella, että kaikilla osallistujilla on mahdollisuus puhua, kuunnella ja perustella omia kantojaan. (Harris 2019, 49.) Smithin inklusion hyveen avulla arvioidaan ihmisten tasavertaista mahdollisuutta osallistua innovaatioon ja sen toimintaan sekä mielipiteensä ilmaisemiseen keskusteluissa (Smith 2009, 21). Täten Smithin inklusion hyve tarkastelee sisäistä legitimizeettiä.



Harrisin toisena legitimiteetin osa-alueena on prosessilegitimiteetti. Sen arviointiin vaikuttavat osallistumisen prosessi, päätöksenteon säännöt ja kontekstisidonnainen riippumattomuus (Harris 2019, 48). Prosessilegitimiteetillä pyritään varmistamaan, että osallistujilla on mahdollisimman hyvät valmiudet tehdä päätöstä. On tärkeää, että kansalaisraadin osallistujat kuulevat laajasti erilaisia asiantuntijoita, jotta kilpailevat argumentit tulevat kuulluksi (Harris 2019, 51). Smithin harkintaan perustuvan arvioinnin hyveen täyttääkseen innovaation tulee laajentaa osallistujien tietopohjaa ja lisätä muiden ihmisten arvojen ja näkemysten huomioimista (Smith 2009, 24–25). Täten harkintaan perustuvan arvioinnin hyve arvioi prosessilegitimiteettiä.

Viimeisenä Harrisin legitimiteetin osa-alueena on tuotoslegitimiteetti. Tuotoslegitimiteettiin vaikuttaa se, mikä on kansalaisraadin tuotoksen seuraus tehtyihin päätöksiin (Harris 2019, 48). Harrisin (2019) mukaan legitimiteettiä arvioidessa tulee siis myös arvioida sitä, kenen järjestämä kansalaisraati on ja miten raadissa tuotettu tieto leviää laajemmin kansalaisille (Harris 2019, 52–53). Smithin läpinäkyvyyden hyveessä kiinnitetään huomiota siihen, miten avoimesti prosessin järjestäjä on tiedossa. Läpinäkyvyyden kannalta on myös tärkeää, että innovaation tuotoksista ja prosesseista informoidaan avoimesti. (Smith 2009, 25–26.) Smithin läpinäkyvyyden hyve tarkastelee siis tuotoslegitimiteettiä. Tutkielman kannalta on siis relevanttia käyttää legitimiteetin tarkasteluun Smithin demokraattisia hyveitä, koska niiden avulla voidaan tarkastella Harrisin määrittelemiä kansalaisraadin legitimiteetin osa-alueita (Harris 2019, 48).

#### 4. Tapaustutkimus Uudenmaan liikeneraadista

Tässä luvussa esitellään tarkemmin tutkielman tapausta eli Uudenmaan liikeneraattia ja tutkimusmenetelmää eli tapaustutkimusta. Luvussa käydään läpi sitä, miksi raati ylipäänsä perustettiin, ketkä raadin järjestivät ja ketkä siihen osallistuivat. Käydään myös tarkemmin läpi, millaisesta kansalaisraadista on kyse ja miten raati käytännössä toimi.

Vuonna 2021 Uudellemaalle asetettiin tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2030 mennessä, ja Uudenmaan liitto halusi kuulla Uudenmaan asukkaiden näkemyksiä vähähiilisten liikeneratkaisujen kehittämiseksi. Kansalaisten kuulemiseksi Uudenmaan liitto yhdessä tutkijoiden kanssa kutsui koolle kansalaisraadin. Uudenmaan liikeneraati oli siis vuonna 2022 toteutettu kansalaisraati, jonka kutsui koolle Uudenmaan liitto, mutta raadin toteutuksesta vastasivat

Suomen ympäristökeskuksen ja Turun yliopiston tutkijat osana FACTOR-tutkimushanketta. (Uudenmaan liikenne-raati 2022b.)

Kutsu mahdollisuudesta osallistua Uudenmaan liikenne-raatiin lähetettiin 6000 satunnaisesti valitulle Uudenmaan asukkaalle. Näistä noin 400 ilmoittautui vapaaehtoiseksi osallistumaan raatiin. Tutkijat valitsivat vapaaehtoisista 40 osallistujaa varmistuen, että osallistuen joukko olisi mahdollisimman edustava suhteessa Uudenmaan väestöön nähden. Vapaaehtoisista lopulta 32 osallistui raadin työskentelyyn alusta loppuun. (Uudenmaan liikenne-raati 2022b.)

Osallistujien valinnassa tulee myös huomioida, että yhtenä merkittävänä jakajana Uudenmaan väestössä on asumistiheys. Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla asuu yli 200 000 asukasta kaupunkia kohden. Itä-Uudellamaalla sijaitsevilla Askolan, Lapinjärven, Loviisan, Myrskylän, Porvoon, Pukkilan ja Sipoon kunnissa on taas yhteensä hieman alle 100 000 asukasta. Samoin Länsi-Uudellamaalla sijaitsevilla Hangon, Inkoon, Karkkilan, Lohjan, Raaseporin, Siuntion ja Vihdin kunnissa on yhteensä noin 150 000 asukasta. (Uudenmaan liitto 2023.) Tätä jakoa voidaan pitää merkittävänä osallistujien valitsemisen kannalta. Aineiston perusteella liikenne-raadin osallistujista 27 prosenttia eli hieman yli neljännes tuli Itä- tai Länsi-Uudeltamaalta (Saarikoski *et al.* 2023, 5).

Raadin tehtävänä oli keskustella liikenteen päästövähennystoimenpiteistä, jotka ovat osa Hiilineutraali Uusimaa -tiekartan toimeenpanoa. Kansalaisraati kokoontui huhtikuussa neljänä päivänä kuulemaan asiantuntijoita sekä keskustelemaan toimenpiteiden vaikutuksista, sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja toimenpiteiden reunaehdoista. Raati tarkasteli keskustelussaan neljää toimenpidekokonaisuutta, jotka ovat osa Hiilineutraali Uusimaa -tiekartan toimeenpanoa. Raati antoi näihin toimenpidekokonaisuuksiin omat kannanottonsa. (Uudenmaan liikenne-raati 2022a.)

Raati antoi julkilausumassaan toimenpide-ehdotuksen neljään kokonaisuuteen, jotka olivat henkilöautojen liikennesuoritteiden vähentäminen, liikenteen käyttövoiman muutokset, joukko-liikenteen edistäminen sekä kävelyn ja pyöräilyn edistäminen. Näiden lisäksi julkilausumassa oli kohta muille esille tulleille ehdotuksille. (Uudenmaan liikenne-raati, 2022a.) Käydään läpi raadin toimenpide-ehdotukset. Henkilöautojen liikennesuoritteiden vähentämiseksi raati ehdotti pääkaupunkiseudun ruuhkamaksuja, pysäköintipolitiikan kehittämistä kestäviä kulkutapoja

suosivaan suuntaan, yhteiskäyttöautojen lisäämisen edistämistä ja työpaikkojen kannustavia toimia henkilöautoilun vähentämiseksi. (Uudenmaan liikenne- ja ympäristökeskus, 2022a.)

Liikenteen käyttövoiman muuttamiseksi raati ehdotti liikenteen päästökauppaa, sähköautojen lastauspaikkojen lisäämistä ja sähköauton hankintatukea. Joukkoliikenteen edistämiseksi raati ehdotti joukkoliikennekatujen lisäämistä, autojen liityntäpysäköinnin lisäämistä, joukkoliikennettä nopeuttavia toimia ja kutsupohjaisen joukkoliikenteen sekä yhdistettyjen kuljetusten edistämistä. Kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi raati puolestaan ehdotti ympärivuotisen pyöräilyn mahdollisuuksien parantamista, laadukkaan pyöräpysäköinnin lisäämistä sekä kävelyn ja pyöräilyn mahdollisuuksien parantamista. Raadin julkilausumassaan esille tuomat kokonaisuudet olivat kuitenkin vain toimenpidesuosituksia, eivätkä ne velvoittaneet Uudenmaan liittoa toimenpiteisiin ehdotusten edistämiseksi. (Uudenmaan liikenne- ja ympäristökeskus 2022a.)

Raadin osallistujia haastateltiin raadin aluksi ja lopuksi. Tätä kyselyä käytetään anonymisoituna aineistona tässä tutkielmassa. Tutkielmassa käytetyt kysymykset ovat raadin lopuksi kysytyjä kysymyksiä poikkeuksena kysymys 14, joka on kysytty ennen raatia. Suurin osa kysymyksistä on raadin jälkeen kysyttyjä, koska niiden avulla on pyritty arviomaan raadin vaikutusta osallistujiin. Osallistujilla oli kysymyksissä viisi vastausvaihtoehtoa, jotka olivat ”täysin samaa mieltä”, ”jokseenkin samaa mieltä”, ”jokseenkin eri mieltä”, ”täysin eri mieltä” ja ”en osaa sanoa”. Osassa kysymyksistä ”en osaa sanoa” vastauksen tilalla on käytetty ”ei samaa eikä eri mieltä”. Tässä tutkielmassa nämä vastausvaihtoehdot on kuitenkin liitetty yhteen.

Tutkielmassa käytetyt kysymykset on koottu tutkielmassa esitettyihin taulukoihin 1–5. Kysymykset on taulukoissa numeroitu tätä tutkielmaa varten, jotta niihin viittaaminen on selkeää. Tutkielman aineistona on siis raadin aikana tehty kysely, raadin julkilausuma sekä niiden saamat vastaukset Uudenmaan liitolta ja ympäristöministeriöstä. Näiden lisäksi tutkielmassa käytetään aineistona myös Saarikoski ym. artikkelia kansalaisraadista (Saarikoski et al. 2023).

Julien Talpin tuo esille, että demokraattisten innovaatioiden tutkimuksessa määrälliset tutkimukset ovat enemmistössä deliberaation laadun ja vaikutusten arvioinnissa, mutta laadulliset tutkimukset ovat yleisempiä demokraattisten innovaatioiden vaikutusten analysoinnissa. (Talpin 2019, 495.) Mark Bevir ja Quinlan Bowman kommentoivat jakoa määrällisen ja laadullisen tutkimuksen välillä, koska heidän mukaansa laadulliset ja määrälliset tutkimukset ovat osaltaan riippuvaisia toisistaan eikä niitä voida täysin erottaa toisistaan (Bever & Bowman 2018, 679.)

Sekä Talpin että Bevir ja Bowman tuovat luvuissaan esille tapaustutkimuksen yhtenä demokraattisten innovaatioiden tutkimuksen muotona (Bevir & Bowman 2018, 689; Talpin 2019, 497).

Tapaustutkimuksessa kerätään tutkimuksen kohteesta monipuolinen aineisto, jonka pohjalta voidaan analysoida tapausta mahdollisimman laajasti. Tapaustutkimuksen kohde on tapaus, joka määritellään yleensä joksikin tapahtumaketjuksi tai ilmiöksi. Tapaustutkimuksessa arvioidaan tutkimuksen mukaan joko yhtä tai useampaa tapausta. Sen perimmäinen tarkoitus on selvittää tapauksesta jotain sellaista, joka ei ole entuudestaan tiedossa. Tapaustutkimus ei itsessään ole tutkimusmenetelmä, vaan se on pikemminkin tutkimusstrategia, joka pitää sisällä joukon erilaisia tutkimusmenetelmiä. (Laine et al. 2007, 9–10).

Tutkielman tapauksena on Uudenmaan liikenneraati ja selvitettävänä asiana on demokraattisen legitimitetin toteutuminen kansalaisraadissa. Tapaustutkimuksessa teorian ja aineiston suhde voi olla hyvinkin vaihteleva. Teorian avulla voidaan tapaustutkimuksessa esimerkiksi rajata aineiston keräämistä ja analysointia (Laine *et al.* 2007, 38). Tässä tutkielmassa on siten rajattu aineiston keruu Smithin demokraattisten hyveiden perusteella sellaisiin aineistoihin, joista saadaan analyysin kannalta relevanttia tietoa kansalaisraadista ja sen osallistujista. Aineistot ovat yksittäisenä rajallisia, mutta niitä yhdistämällä saadaan tarkasteltua tutkimuskysymystä monimenetelmäisesti eri näkökulmista. Tässä tutkielmassa on sovellettu erilaisia aineistoja monimenetelmällisestä (engl. mixed method research) demokraattisten hyveiden arviontiin. Tällaista tutkimusmenetelmää voidaan soveltaa, kun tutkimuksessa käytetään sekä määrällistä että laadullisia aineistoja (Tashakkori & Creswell 2007, 4).

Tarkemmin tutkielmassa on hyödynnetty yksittäistapaustutkimusta, jonka tarkoituksena on syventyä tarkemmin yksittäiseen tapaukseen. Yksittäistapaustutkimusta voidaan pitää perusteltuna silloin, jos kyseistä tapausta ei olla aiemmin tutkittu (Piekkari & Welch 2009, 212). Uudenmaan liikenneraati täyttää tällaisen tapauksen kriteerit, koska sitä ei olla aikaisemmin tutkittu demokraattisten innovaatioiden arvioinnin näkökulmasta. Mattijssen ym. arvioivat kahta Alankomaissa järjestettyä alueellista komiteaa ja hyödyntävä tutkimuksessa tapaustutkimusta ja Smithin kriteereitä komiteoiden analysoimisessa (Mattijssen *et al.* 2015, 1001–1002). Tapaustutkimuksen valintaa tukee siis myös aiempi tutkimus, jossa on hyödynnetty tapaustutkimusta ja Smithin kriteerejä kansalaisraatien analysoinnissa.

Tutkimuksessa on siis päädytty käyttämään tutkimusstrategiana tapaustutkimusta, tarkemmin yksittäistapaustutkimusta. Kansalaisraadit ovat Suomessa verrattain uusi ilmiö, eikä Uudenmaan liikenneraatia ole tutkittu aikaisemmin suoraan demokraattisen legitimitetin näkökulmasta. Talpin (2019) toteaa, että demokraattisten innovaatioiden tutkimuksessa tapaustutkimusten tulisi keskittyä sellaisiin innovaatioihin, joita on tutkittu vähemmän (Talpin 2019, 497). Yksittäistapaustutkimus mahdollistaa tarkemman syventymisen yksittäiseen kansalaisraatiin. Tutkielman aihe tukee siis tapaustutkimuksen käyttöä tutkimusmenetelmänä, koska yksittäinen kansalaisraati on selkeästi rajattu kokonaisuus, jota voidaan tutkia tapaustutkimuksen teorian avulla.

## 5. Smithin demokraattiset hyveet

Smithin demokraattiset hyveet ovat yksi monista demokraattisten innovaatioiden kriteeristöistä. Tuleekin siis huomioida, ettei tutkielmassa käytetty Smithin kriteeristö ole vakiintunut tai läheskään ainut tapa arvioida kansalaisraateja (ks. esim. Geissel & Newton 2012). Birgitte Geissel huomauttaa, että vaikka hänen teoksensa kirjoittajilla on erilaisia näkemyksiä demokraattisten innovaatioiden arvioinnista, löytyy myös toistuvia kriteerejä. Näitä kriteerejä ovat Geisselin mukaan inkluusio, kansalaisten demokraattisten taitojen parantaminen ja vaikutus politiikkaan. (Geissel 2012, 210.)

Tutkielman tarkoituksena on arvioida nimenomaan liikenneraadin demokraattista legitimitettiä, minkä vuoksi tarkastelussa on käytetty Smithin hyveistä vain neljää. Tätä rajausta tukee myös aiempi tutkimus, jossa Mattijssen ym. ovat päätyneet tekemään samanlaisen rajauksen tutkiessaan kahden aluekomitean demokraattista legitimitettiä (Mattijssen et al. 2015, 1000). Seuraavaksi käsitellään tarkemmin Smithin demokraattiset hyveet sekä miten niitä tutkitaan tässä tutkielmassa. Hyveiden esittelyn yhteydessä käydään läpi, mitä aikaisemmassa tutkimuksessa Mattijssen ym. (2015) havaittiin, kun tutkittiin aluekomiteoita Smithin hyveillä (Mattijssen et al. 2015).

Inkluusion hyveen avulla arvioidaan ihmisten tasavertaista mahdollisuutta osallistua innovaatioon ja sen toimintaan. Innovaation tulee mahdollistaa kaikille tasavertaiset mahdollisuudet tulla kuulluiksi käsiteltävässä asiassa ja vaikuttaa innovaation tuotokseen (Smith 2009, 21). Smith pitää inkluusion kriteerille tärkeänä, että kaikilla on tasapuolinen mahdollisuus päästä osallistumaan (Smith 2009, 21). Aikaisemmassa tutkimuksessa Mattijssen ym. tutkijat

huomasivat, että erityisesti sellaiset ryhmät, jotka eivät päässeet osallistumaan alueellista komiteaa kyseenalaistivat sen legitimitettiin (Mattijsen *et al.* 2015, 1005).

Koska kansalaisraadien osallistujamäärä on varsin rajallinen, täytyy tasapuolinen osallistuminen korvata satunnaisotannalla. Käytännössä satunnaisotanta harvoin kuitenkaan toteutuu täydellisesti. Smith tuo esiin kolme syytä, miksi satunnaisotanta ei koskaan ole täydellinen. Ensimmäiseksi syyksi muodostuu satunnaisotannan aineiston epätäydellisyys, koska harvoin löytyy täydellistä tietokantaa, josta raadin osallistujat voisi valita. Toisena syynä on osallistujien itsevalikoituminen. Koska osallistuminen on aina vapaaehtoista, johtaa tämä Smithin mukaan siihen, että poliittisesti aktiivisemmat ja paremmin koulutetut osallistuvat pyydettyä todennäköisemmin kansalaisraatiin. Kolmas syy eli ositettu otanta oikeastaan ratkaisee kaksi edellistä ongelmaa. Käytännössä siis kansalaisraadien osallistujia valittaessa ei pyritä täysin satunnaiseen otantaan, vaan pyritään varmistamaan, että raadissa on osallistujia mahdollisimman monesta väestöryhmästä. (Smith 2009, 79–81.) Mattijsen ym. huomauttavat, että heidän tutkimuksensa komitean rajallinen määrä rajoitti inklusion toteutumista. Tutkijat toisaalta myös huomauttavat, että osallistujien määrän lisäämisen koettiin hankaloittavan komitean toimintaa. (Mattijsen *et al.* 2015, 1005.)

Toinen inklusion osa-alue onkin Smithin mukaan keskustelujen sisäinen järjestys. Kansalaisraatien keskusteluissa tulisi tarjota kaikille mahdollisimman tasaiset mahdollisuudet osallistua keskusteluun. Tässä vaiheessa keskustelufasilitaattorit ovat todella tärkeässä roolissa, koska heidän tehtävänä on varmistaa, ettei kukaan dominoi raadissa käytäviä keskusteluja liikaa. (Smith 2009, 85–88.) Mattijsen ym. tutkimuksessa haastatellut osallistujat kokivat, että heillä oli mahdollisuus puhua ja vaikuttaa komitean tulokseen. Tutkimuksessa todettiin, että tiettyjen osallistujien aikaisempi tietämys aiheesta lisäsi heidän vaikutusvaltaansa komiteassa (Mattijsen *et al.* 2015, 1005.)

Inklusion hyvettä arvioidessa huomioidaan kansalaisraadien osallistujien valikoitumista raatiin sekä sitä, millaiset mahdollisuudet heillä on ollut osallistua keskusteluun. Tässä tutkielmassa tutkitaan inklusion toteutumista raadin kyselyaineiston perusteella. Aineistosta on valittu kysymykset, jotka parhaiten kuvaavat raadin osallistujien inklusion osa-alueita. Nämä kysymykset on koottu myöhemmin esiteltävään taulukkoon 1.

Toisena hyveenä on kansalaisten kontrolli, jolla arvioidaan sitä, kuinka paljon innovaation osallistujilla on oikeasti vaikutusvaltaa käsiteltävässä asiassa. Demokraattinen innovaatio noudattaa hyvettä, jos kansalaisilla on valtaa vaikuttaa käsiteltävän asian agendan määrittämiseen, käsiteltäviin ongelmiin ja niiden ratkaisemiseen. (Smith 2009, 22–23). Kansalaisraadit tarkoitusena on mahdollistaa kansalaisten päätöksentekoa kahdella tavalla. Ensinnäkin kansalaiset saavat vapaasti muodostaa mielipiteensä ilman muilta tulevia paineita ja vaikutteita. Toisekseen kansalaisraadit rajoittavat asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia. Kansalaisraadit kuulevat asiantuntijoita ja raadin osallistujien on mahdollista esittää asiantuntijoille kysymyksiä. Näin kansalaisraadit pyrkivät rajaamaan asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia raadin päätöksentekoon. (Smith 2009, 88)

Tässä tutkielmassa kansalaisten kontrollia tutkitaan tarkastelemalla kyselyaineiston perusteella, miten osallistujat itse kokivat raadissa käydyt keskustelut ja kokivatko he pystyvänsä vaikuttamaan raadin kannanottoon. Nämä kysymykset ja vastaukset on koottu taulukkoon 2. Tämän lisäksi analysoidaan raadin julkilausuman vaikutuksia tarkastelemalla, millaiset vastaukset raadin julkilausuma sai Uudenmaan liitolta ja ympäristöministeriöltä.

Kolmantena hyveenä Smith tuo esille harkintaan perustuvan arvioinnin. Täyttääkseen tämän hyveen demokraattisen innovaation tulee laajentaa kansalaisten faktapohjaista tietämystä ja muiden ihmisten arvojen ja näkemysten huomioimista (Smith 2009, 24–25). Kansalaisraadeilla on Smithin mukaan kolme ominaisuutta, jotka korostavat harkintaan perustuvaa arviointia. Ensimmäisenä ominaisuutena Smith tuo asiantuntijoiden kuulemiset, joissa raadin osallistujilla on mahdollisuus kysyä kysymyksiä. Toinen ominaisuus on Smithin mukaan keskustelut muiden raadin osallistujien kanssa, jotka tarjoavat oman näkökulmansa keskusteluihin. Kolmas ominaisuus on otanta, jonka seurauksena raadin osallistujat pyrkivät Smithin mukaan enemmän yhteiseen hyvään kuin oman edun tavoitteluun. (Smith 2009, 94.)

Smithin mukaan pelkästään mielipiteiden muuttuminen kansalaisraadissa ei kuitenkaan suoraan kerro harkintaan perustuvasta arvioinnista. Sen lisäksi täytyy myös tarkastella kansalaisten käsitystä heidän tietonsa lisääntymisestä sekä siitä, oliko mielipiteen vaihtumisen taustalla jokin perusteltavissa oleva syy. (Smith 2009, 95–97.) Mattijssen ym. tutkimuksessa molemmissa aluekomiteoissa osallistujat ovat sitä mieltä, että he olivat saaneet aiheesta enemmän tietoa komitean aikana. Komiteoiden osallistujat myös pyysivät kunnalta tarkempia tietoja

päätöksenteon tueksi, kun he kokivat kunnan tuottamat tiedot puutteellisiksi. (Mattijssen *et al.* 2015, 1007.)

Tutkielmassa harkintaan perustuvaa arviointia arvioidaan raadin aineiston kysymysten perusteella, joilla kartoitetaan raatilaisten omaa käsitystä tiedon lisääntymisestä raadin aikana ja sitä, miten osallistujien mielipiteet muuttuivat raadin aikana. Nämä kysymykset on koottu myöhemmin esiteltäviin taulukkoihin 3 ja 4. Lisäksi hyödynnetään myös Saarikoski ym. artikkelia raatilaisten mielipiteiden muutosten syiden arviointiin.

Smithin neljäs hyve on läpinäkyvyys, jonka arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, miten avoimesti prosessin järjestäjä on tiedossa. Läpinäkyvyyden kannalta on myös tärkeää, että kansalaisraadin tuotoksista ja prosesseista informoidaan avoimesti myös ulospäin muille siihen osallistumattomille kansalaisille (Smith 2009, 25–26). Smithin mukaan läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää, että raadin osallistujat tietävät, mitä he ovat tekemässä. Mattijssen ym. tutkimuksessa aluekomiteoissa tämä puoli läpinäkyvyydestä toteutui heikosti, kun moni komitean toiminnan osa-alue ei ollut osallistujille selkeä. Tutkimuksessa kävi ilmi, että osa osallistujista turhautui, kun komitean roolit ja vastuut olivat epäselviä. Tilanne kuitenkin parani komitean edetessä. (Mattijssen *et al.* 2015, 1008–1009.)

Toinen Smithin mielestä tärkeä tekijä läpinäkyvyyden hyveessä on raadin tuotoksen julkisuus. Smithin mukaan lähes kaikki kansalaisraadit tuottavat julkisen lauselman raadin päätteeksi, mutta nämä harvoin saavat merkittävästi medianäkyvyyttä. Smith toteaa tämän kuitenkin olevan hankalaa, koska vaikka kansalaisraadit tarvitsevat julkisuutta, toteutetaan itse raati kuitenkin lähes aina suljettujen ovien takana. Tätä yksityisyyttä tarvitaan, jotta raadin osallistujat saavat tehdä pohdintojaan ilman ulkoisia paineita. (Smith 2009, 101–105) Läpinäkyvyyttä arvioi-  
dessa siis tarkastellaan sitä, miten hyvin raadista tiedotetaan ja onko prosessi läpinäkyvä niin raatiin osallistujille kuin myös ulkopuolisille. Mattijssen ym. toteavat, että osaltaan on vaikea arvioida, kuinka moni tiesi komiteoista. Tutkijoiden mukaan komiteat olivat kuitenkin paikallisesti tunnettuja. (Mattijssen *et al.* 2015, 1008.)

Tässä tutkielmassa läpinäkyvyyden hyvettä tutkitaan arvioimalla ensin kyselyaineiston perusteella, miten hyvin raadin osallistujat itse kokivat raadin aiheen riittävän selkeyden. On myös tärkeä huomioda, miten hyvin osallistujat kokivat raadin onnistuneen puntaroinnissa. Osittain tällainen kysymys liittyy myös harkintaan perustuvan arvioinnin hyveen tarkasteluun, mutta



koska aineistossa ei olla suoraan kysytty olivatko raadin järjestelyt tarpeeksi selkeät pyritään kysymyksen avulla kartoittamaan läpinäkyvyyden hyvettä. Smith toteaa, että läpinäkyvyyden hyveeseen liittyy osallistujien selkeä kuva raadin toiminnasta ja järjestelyistä (Smith 2009, 102–103). Puutteelliset tiedot järjestelystä todennäköisesti heijastuisivat raadin mielipiteisiin siinä, miten hyvin raati onnistui puntaroimaan monipuolisesti aihetta. Nämä kysymykset on koottu tutkielmassa taulukkoon 5. Arvioidaan myös raadin saamaa julkisuutta tutkimalla raadista julkaistuja uutisia.

## 6. Uudenmaan liikenneraadin arviointi

Tutkielmassa arvioidaan Uudenmaan liikenneraatia yllä esiteltyjen Smithin demokraattisten hyveiden perusteella. Kuten aikaisemmin todettiin, yhtenä jakolinjana Uudenmaan väestön keskuudessa on jakolinja keskusta-periferia -jaon välillä. Voidaan olettaa, että ero keskusta-periferia -jaossa alueiden välillä on korostuneesti esillä osallistujien liikkumismuodoissa. Aineiston perusteella 44 prosenttia raatilaista sanoi auton olevan heidän ensisijainen kulkuvälineensä ja 56 prosenttia puolestaan käytti liikkumiseen pääasiallisesti jotakin muuta tapaa (Saarikoski *et al.* 2023, 5). Voidaan olettaa Berenguer ym. tutkimuksen perusteella, että kaupungissa ja harvaan asuttujen alueiden asukkailla ilmenee raadissa jonkinlaisia näkemyseroja (Berenguer *et al.* 2005, 135).

Tutkielmassa käytetty kyselyaineistoa ei ollut tarkoitettu alun perin suoraan Smithin demokraattisten hyveiden arviointiin, joten sen soveltaminen tällaiseen tutkimuksessa edellyttää tutkimuksen tekijältä tulkintoja. Tutkielmassa siis arvioidaan käytettävissä olevan aineiston perusteella Uudenmaan liikenneraatia käyttäen Smithin luomia hyveitä kriteeristönä.

### 6.1. Inklusion hyve

Smithin mukaan inklusion hyvettä arvioidessa tulee huomioida, että raadin osallistujia valitessa on käytetty sellaista otantaa, joka mahdollisimman hyvin edustaa koko populaatiota. Raadissa tulee myös huolehtia, että kaikilla osallistujilla on tasapuolinen mahdollisuus osallistua keskusteluun. (Smith 2009, 80–88)

Taulukko 1

	Täysin samaa	Jokseenkin samaa	En osaa sanoa	Jokseenkin eri	Täysin eri
Kysymys 1. Keskusteluissa kunnioitettiin ja kuunneltiin toisten mielipiteitä	21	11	0	0	0
Kysymys 2. Jotkut osallistujat hallitsivat liikaa keskustelua	2	10	3	13	4
Kysymys 3. Ketään ei jätetty keskustelun ulkopuolelle	17	11	2	0	2
Kysymys 4. Kansalaisraadın julkilausuma antaa tasapuolisen kuvan raadissa käydyistä keskusteluista	19	12	0	1	0
Kysymys 5. Muut osallistujat ottivat mielipiteeni huomioon keskustelun aikana	19	13	0	0	0

Inklusion ensimmäisenä osa-alueensa arvioidaan kansalaisten valikoitumista. Uudenmaan liikenneraadissa päädyttiin käyttämään ositettua otantaa. Raadin osallistujat valittiin lähettämällä kutsu 6 000 Uudenmaan täysi-ikäiselle asukkaalle Digi- ja väestötietoviraston suorittamalla satunnaisotannalla. 440 ihmistä ilmoitti vapaaehtoisuudestaan osallistua raatiin, minkä jälkeen tutkijat valitsivat 40 ihmistä ositetun otannan Monte Carlo -simulaation avulla. (Saarikoski *et al.* 2023, 4.) Ositetun otannan käyttöä tukee raadin osallistujien pieni määrä suhteessa koko populaatioon. Tutkijat päätyivätkin käyttämään ositettua otantaa saadakseen mahdollisimman edustavan otoksen Uudenmaan väestöstä huomioiden osallistujien sukupuolen, iän, maantieteellisen jakautumisen ja koulutustason. Näiden lisäksi otoksen valinnassa käytettiin osallistujan pääsääntöistä kulkuneuvoa ja vastausta alkukyselyn kysymykseen ”Vähähiilisen energian käyttöä on Suomessa lisättävä energian hintaan kohdistuvista vaikutuksista riippumatta”. (Saarikoski *et al.* 2023, 4.) Raadissa käytetty ositettu otanta palvelee hyvin raadin tarkoitusta, koska pelkällä satunnaisotannalla raatiin ei olisi todennäköisesti saatu kovinkaan kattavaa otantaa Uudenmaan väestöstä raadin pienen osallistujamäärän vuoksi.

Tarkasteltuna keskusta-periferia asetelmassa raadin osallistujista 27 prosenttia tuli Itä- tai Länsi-Uudeltamaalta. Näiden alueiden yhteenlaskettu väestömäärä vastaa kuitenkin vain noin 14 prosenttia koko Uudenmaan väestömäärästä. Täten Itä- tai Länsi-Uudenmaan asukkaat olivat jopa yliedustettuina raadissa. Tulee kuitenkin huomioida, että maantieteellinen sijainti oli vain yksi raadin osallistujien valikoinnissa käytetty kriteeri (Uudenmaan liikenneraati 2022a).

Tarkastellaan inklusion toista osa-aluetta eli miten hyvin raadin osallistujat pystyivät osallistumaan keskusteluun. Arvioidaan tätä tutkimalla raadin kyselyn kysymyksiä 1-5, joka koskivat raadissa käytyjä keskusteluita. Kysymyksessä 1 kaikki vastaukset olivat joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Kansalaisraadissa valitsi siis yhtenäinen käsitys siitä, että keskusteluissa kuunneltiin toisten mielipiteitä. Tämä on olennaista raadin deliberaation kannalta, koska se on Setälän (2005) mukaan lähtökohta deliberaatiolle (Setälä 2003, 172). Kysymyksessä 2 oli selkeästi enemmän hajontaa. Yhteensä 12 raadin jäsentä olivat täysin tai jokseenkin samaa mieltä kysymyksen kanssa, kun taas 17 vastaajaa oli puolestaan jokseenkin tai täysin eri mieltä kysymyksen kanssa. Raadissa ei siis ollut selkeää yhtenäistä näkemystä siitä, hallitsivatko jotkin raadin osallistujat liikaa keskustelua.

Kysymyksessä 3 vain kaksi vastaajaa oli jokseenkin eri mieltä väitteen kanssa ja kaksi vastaajista ei osannut sanoa, mutta loput vastaajista olivat joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa. Raadissa siis enemmistön mielestä kaikki pääsivät osallistumaan keskusteluun. Tämä on erityisen hyvä raadin inklusion suhteen, koska Smithin mukaan on tärkeää kansalaisraatien deliberaation kannalta, että kaikki pääsevät osallistumaan keskusteluun (Smith 2009, 87).

Kysymyksessä 4 vain yksi vastaajista oli jokseenkin eri mieltä väitteen kanssa ja loput vastaajista olivat joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteestä. Viidennessä kysymyksessä kaikki raadin osallistujat olivat joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa. Raadissa olikin siis vahva konsensus siitä, että raadin osallistujat ottivat toistensa mielipiteet huomioon. Kysymyksiä 4 ja 5 voidaan analysoida lisäksi keskusta-periferia -jaon kautta. Kummallekaan osapuolelle ei kysymysten perusteella jäänyt vaikutelmaa, etteikö toinen puoli kuuntelisi tai että raadin lopputulema heijastelisi vain osan mielipidettä.

Raadin kyselyaineistossa kaikissa muissa paitsi kysymyksessä 2 selkeä enemmistö raadin osallistujista oli sitä mieltä, että raadissa käyty keskustelu oli tasapuolista ja julkilausuma kuvasi hyvin raadissa käytyjä keskusteluita. Toisaalta kysymyksessä 2 nousi selkeästi esille, että jotkut osallistujat hallitsivat liikaa keskustelua. Kuitenkin vastausten perusteella raadissa käydyt keskustelut ovat olleet kokonaisuutena arvioiden tasapuolisia.

## 6.2. Kansalaisten kontrollin hyve

Kansalaisten kontrolli koostuu Smithin mukaan kolmesta osasta: asialistan valitsemisesta, osallistujien mahdollisuudesta muodostaa mielipiteensä ilman muiden painetta ja julkilausuman vaikutuksista politiikkaan (Smith 2009, 88–92). Arvioidaan ensin liikeneraadin mahdollisuuksia vaikuttaa asialistaan, jonka jälkeen arvioidaan osallistujien mahdollisuutta muodostaa asiasta oma mielipide kysymysten 6–8 kautta, jotka on esitelty taulukossa 2. Viimeiseksi arvioidaan, millaisia vaikutuksia kansalaisraadun julkilausumalla on ollut analysoimalla julkilausuman saamia vastauksia.

Uudenmaan liikeneraadin tehtävänä oli tarjota Uudenmaan liitolle suosituksia siitä, mitkä vähähiilisen liikenteen toimenpiteitä ovat tavallisten kansalaisten näkökulmasta hyviä ja miten niitä voitaisiin toteuttaa hyväksyttävästi ja oikeudenmukaisesti (Uudenmaan liikeneraati 2022b). Kansalaisraadilla ei siis ollut valtaa siihen, mistä asioista sen asialista muodostui. Smith kuitenkin toteaa tämän olevan ymmärrettävä kansalaisraatien heikkous. Setälän (2021) mukaan kansalaisraatien yleisin tehtävä onkin toimia neuvoa-antavana elimenä vaaleilla valituille edustajilla (Setälä 2021, 5). Kansalaisraadit kootaan tarkastelemaan jotain ongelmaa, ja aiheen muuttuminen voisi saada kansalaisraatien järjestäjät kyseenalaistamaan kansalaisraadun järjestämisen hyödyn. Toisaalta osallistujat eivät myöskään välttämättä tiedä raadun aiheesta sen alussa tarpeeksi tehdäkseen asialistaan koskevia muutoksia. (Smith 2009, 89.)

Taulukko 2

	Täysin samaa	Jokseenkin samaa	En osaa sanoa	Jokseenkin eri	Täysin eri
Kysymys 6. Keskustelujen aikana tunsin painetta olla samaa mieltä muiden kanssa jostain sellaisesta, mistä en ollut itse aivan varma	0	1	2	9	19
Kysymys 7. Pystyin vaikuttamaan raadun kannanoton sisältöön.	17	14	1	0	0
Kysymys 8. Kansalaisraati onnistui puntaroimaan liikenteen päästövähennystoimia monipuolisesti.	15	16	0	1	0

Kysymyksessä 6 osallistujista yksi vastaajista oli jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa, kaksi ei osannut sanoa, yksi ei vastannut ja loput 28 olivat joko täysin tai jokseenkin eri mieltä. Osallistujista siis merkittävä osa ei kokenut painetta olla samaa mieltä muiden kanssa.

Kysymyksessä 7 osallistujista yksi ei osannut sanoa ja loput olivat joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Osallistujat siis kokivat, että heillä oli mahdollisuus mielipiteillään vaikuttaa raadin lopputuloksen. Smithin mukaan kansalaisten kontrollin kannalta on tärkeää, että raadin osallistujilla ovat hyvät mahdollisuudet muodostaa itsenäinen mielipide raadin aikana (Smith 2009, 88–91).

Kysymyksessä 8 yksi vastaajista vastasi jokseenkin eri mieltä ja loput vastaajista olivat joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa. Lähes kaikki raadin osallistujat olivat siis sitä mieltä, että raati onnistui tehtävässään eli puntaroimaan liikenteen päästövähennystoimia. Smith huomauttaa, että kansalaisraadeissa osa osallistujista saattaa vieraantua muusta joukosta (Smith 2009, 91). Kysymyksen 8 vastaukset kuitenkin viittaavat, että suurin osa osallistujista oli tyytyväisiä raadin toimintaan.

Kysymysten 6–8 perusteella osallistujilla oli mahdollisuus muodostaa itsenäinen mielipide, jolla oli vaikutusta raadin lopputulokseen. Keskusta-periferia asetelman kautta tarkasteltuna kysymykset 6–8 antavat hyvän kuvan raadissa tapahtuneesta deliberaatiosta. Vastausten perusteella osallistujien kesken vallitsi kysymyksissä selkeä konsensus. Raadissa ei siis näiden kysymysten osalta ole havaittavissa selkeää jakoa keskustan ja periferian välillä. Tältä osin raati siis toteutti kansalaisten kontrollin hyvettä.

Uudenmaan liikenneraati järjestettiin alun perin Uudenmaan liiton aloitteesta (Uudenmaan liikenneraati, 2022b). Uudenmaan liitto myös teki vastauksen raadille (Uudenmaan liitto 2022). Lisäksi raati sai vastauksen ympäristöministeriöstä (Cederlöf 2022). Uudenmaan liiton vastauksessa käy ilmi, että raadin kannanotto on huomioitu osana Uudenmaan liikennesuunnittelua. Toisaalta vastauksessa on myös huomio siitä, että liikenneratkaisujen suunnitellussa tulee huomioida laajempi kokonaisuus, josta Uusimaa ei ole irrallaan. Raadin julkilausuma ei siis johtanut suoraan politiikkatoimiin, vaan toimi vain päätöksenteon tukena. (Uudenmaan liitto 2022)

Ympäristöministeriön vastauksessa Uudenmaan liikenneraadille käy ilmi, että liikenneraadin suositukset ovat linjassa ympäristöministeriön keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman kanssa. Ympäristöministeriön vastauksessa nostetaan esille erityisesti se, että keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmana ja liikenneraadin kantavana teemana on ollut kulluttajien ohjaaminen kannustimilla. Molemmissa on ollut myös ehdotettujen toimien oikeudenmukaisuuden arviointi keskeisenä osana. Ympäristöministeriö oli myös toteuttanut oman

kansalaisraadin keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman arviointia varten. (Cederlöf 2022.) Raadin julkilausuma ei siis johtanut suoriin politiikkatoimiin ympäristöministeriön osalta, vaan sitä peilattiin ympäristöministeriön keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan. Liikenne- ja rakennusministeriön julkilausuma ei täten johtanut suoriin politiikkatoimiin, vaan se tarjosi toimenpide-ehdotuksia Uudenmaan liitolle.

Vaikka raadin julkilausumalla olikin vain neuvoo-antava rooli, on tämä kuitenkin tyypillistä kansalaisraadeille. Smith toteaa, ettei legitimitietin kannalta olisi välttämättä hyvä, että kansalaisraadin ehdotukset toteutettaisiin sellaisenaan. Smithin viittaa tällä kansalaisraatien tilivelvollisuuden puutteeseen. Smith toteaaakin, että kansalaisraatien on parempi toimia vain neuvoo-antavina eliminä. (Smith 2009, 92.) Ei voida siis yksiselitteisesti todeta, mikä vaikutus legitimitettiin on raadin ehdotusten jäämisellä neuvoo-antavalle tasolle.

### 6.3. Harkintaan perustuva arvioinnin hyve

Smithin mukaan harkintaan perustuvaa arviointia voidaan analysoida tarkastelemalla kansalaisten käsitystä heidän tietopohjansa muutoksesta ja osallistujien mielipiteiden muuttumisesta raadin aikana. Smithin mukaan tulee myös huomioida, mistä mielipiteiden muutokset johtuvat. (Smith 2009, 94–97.) Arvioidaan harkintaan perustuva arvioinnin hyvettä taulukon 3 ja 4 kysymysten sekä Saarikoski ym. artikkelin perusteella.

Taulukko 3

	Täysin samaa	Jokseenkin samaa	En osaa sanoa	Jokseenkin eri	Täysin eri
Kysymys 9. Kansalaisraadin keskustelut osoittivat, että myös omistamani poikkeavat mielipiteet voivat olla perusteltuja.	22	9	1	0	0
Kysymys 10. Liikenteen päästövähennystoimia koskevat tiedot lisääntyivät kansalaisraadin aikana.	22	10	0	0	0
Kysymys 11. Kuuntelin tarkkaavaisesti muita osallistujia ja asiantuntijoita, vaikka tunsin olevani eri mieltä heidän kanssaan	19	10	0	2	0
Kysymys 12. Asiantuntijat olivat puolueettomia.	12	9	3	5	1
Kysymys 13. Opin raadin aikana tarpeeksi muodostaakseni harkitun näkemyksen raadin käsittelemistä aiheista	10	17	2	0	2

Kysymyksessä 9 vastaajista 31 oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä ja yksi vastaajista ei osannut sanoa. Lähes kaikki osallistujat siis kokivat, että muiden näkökulmat voivat olla perusteltuja. Kysymyksessä 10 arvioitiin suoraan kansalaisten omaa mielipidettä tiedon lisääntymisestä raadin aikana, ja vastaajista kaikki olivat joko täysin tai osittain samaa mieltä. Kysymyksissä 9 ja 10 tulee siten selkeästi esille, että osallistujat olivat keskustelleet ja oppineet raadin aikana. Nämä ominaisuudet ovat Smithin mukaan olennaisia harkintaa perustuvassa arvioinnissa (Smith 2009, 96).

Kysymyksessä 11 vastaajista 29 oli joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa. Kaksi vastaajista oli jokseenkin eri mieltä ja yksi raatilainen ei vastannut. Voidaan siis kysymysten pohjalta todeta, että kansalaisraadin harkintaan perustuva arviointi toteutui ainakin osallistujien halussa kuunnella muita mielipiteitä sekä raatilaisten lisääntyneen tietopohjan osalta. Tarkastellessa keskusta-periferia -jaon kautta kysymyksissä 9 ja 11 tulee esille, ettei mitään huomattavaa jakoa näiden ryhmien mielipiteiden välillä ole havaittavissa. Täten voidaan todeta, että keskusta-periferia -jaossa osallistujat ainakin omasta mielestään kuuntelivat ja ymmärsivät myös muiden ryhmien näkökulmia.

Kysymyksessä 12 vastaajista 21 oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että asiantuntijat olivat puolueettomia. 6 vastaajista oli joko täysin tai jokseenkin eri mieltä ja kolme vastaajaa ei osannut sanoa. Raadin osallistujat eivät siis olleet täysin samaa mieltä asiantuntijoiden puolueettomuudesta. Smithin mukaan harkintaa perustuvan arvioinnin kannalta on tärkeää, että raadin osallistujat kuulevat asiantuntijoita laajasti ja pystyvät kysymään näiltä kysymyksiä (Smith 2009, 94).

Kysymyksessä 13 vastaajista 27 oli joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa. Kaksi vastaajista oli täysin eri mieltä ja kaksi ei osannut sanoa. Osallistujien keskuudessa siis vahva enemmistö oli sitä mieltä, että heillä oli tarpeeksi tietoa raadin aiheesta, jotta he pystyivät muodostamaan harkitun mielipiteen. Smithin mukaan legitimitetin kannalta on tärkeää, että kansalaisilla on riittävät tiedot päästöstä tehdessä (Smith 2009, 24). Kysymyksen 13 perusteella merkittävä osa osallistujista ainakin itse koki, että heillä oli riittävät tiedot.

Taulukko 4

	Täysin samaa	Jokseenkin samaa	Ei osaa sanoa	Jokseenkin eri	Täysin eri
Kysymys 14 Henkilöautojen osuus Suomen hiilipäästöistä on huomattava, ja siksi henkilöautoilua pitää vähentää merkittävästi.	+7	+4	-4	-6	-2
Kysymys 15 Pysäköintipaikkojen määrän vähentäminen ja pysäköintimaksujen korottaminen kaupunkien keskustoissa ei lisää joukko- ja kevyen liikenteen käyttöä vaan ainoastaan lisää autoilijoiden kustannuksia.	-7	-1	+4	+1	+2
Kysymys 16 Kevyttä liikennettä edistävät toimet, jotka ottavat tilaa pyöräilylle ja jalankululle autoliikennekaistoilta, lisäävät kaupunkiympäristön turvallisuutta ja viihtyisyyttä.	+5	+2	-1	-3	-1

Taulukon 4 kysymyksissä 14–16 kysyttiin sama kysymys ennen raatia ja raadin jälkeen. Taulukkoon 4 on merkitty + ja – merkeillä, miten raatilaisten mielipiteet muuttuivat raadin aikana. Mielipiteiden muutosten + ja – eivät täysin ole yhteneväiset, koska raadin alkukyselyyn vastasi 33 osallistujaa, mutta raadin toimintaa osallistui vain 32. Taulukossa 4 ei myöskään ole huomiota osallistujia, jotka jättivät vastaamatta kysymykseen ennen tai jälkeen. Kysymyksissä 14–16 huomataan, että raadin aikana on havaittavissa selkeää muutosta osallistujien mielipiteissä. Kysymysten 14-16 vastaukset ennen ja jälkeen raadin on lisätty tutkielman loppuun liitteeksi 1.

Kysymyksessä 14 osallistujista 13 oli raadin jälkeen muuttanut näkemyksensä ollen ainakin jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa. Kysymyksessä 15 on huomioitavaa, että suurin muutos mielipiteiden kasvussa tapahtui epävarmojen kategoriassa, kun taas eniten väheni täysin samaa mieltä olevien mielipiteet. Raadin aikana osallistujat alkoivat epäröidä kantaansa väitteeseen mahdollisesti ymmärtäen, että tilanne ei ole mustavalkoinen. Kysymyksessä 16 huomataan, että vastaajista 7 muutti raadin aikana mieltään ollen raadin jälkeen ainakin jokseenkin samaa mieltä väittämän kanssa. Osallistujien mielipiteet olivat siis muuttuneet selvästi raadin aikana.

Pelkästään mielipiteen muutokset eivät yksinään kuitenkaan kerro harkintaa perustuvasta arvioinnista (Smith 2009, 95). Artikkelissaan Saarikoski ym. esittävät, että raatilaisten mielipiteet muuttuivat raadin aikana raadin lisääntyneen tiedon seurauksena. Raadin osallistujat saivat asiantuntijakuulemisista ja raadin keskusteluista laajempaa ymmärrystä erilaisista keinoista vähentää päästöjä. (Saarikoski et al. 2023, 6–9.) Ei voida kuitenkaan olla varmoja, mistä raadin



osallistujien mielipidemuutokset johtuvat, mutta Saarikoski ym. väitettä tukee raatilaisten vastaukset kysymykseen 10.

#### 6.4. Läpinäkyvyyden hyve

Smithin mukaan läpinäkyvyyttä voidaan arvioida kansalaisraadissa sen perusteella, ovatko raadin osallistajat tietoisia raadin aiheesta ja miten laajalle raadin tulokset leviävät. (Smith 2009, 101–103). Taulukon 5 kysymykset 17 ja 8 antavat kuvan siitä, oliko raadin aihe tarpeeksi selkeä ja oliko raatilaisten tarpeeksi tietoa aiheesta harkitun näkemyksen muodostamiseen. Raadin tulosten leviämistä arvioidaan tarkastelemalla raadin saamaa mediahuomiota.

Taulukko 5

	Täysin samaa	Jokseenkin samaa	En osaa sanoa	Jokseenkin eri	Täysin eri
Kysymys 17 Kansalaisraadın aihe – Uudenmaan liikenteen päästövähennystoimet - oli riittävän tarkasti määriteltty.	12	18	1	1	0
Kysymys 8 Kansalaisraati onnistui puntaroimaan liikenteen päästövähennystoimia monipuolisesti.	15	16	0	1	0

Kysymyksessä 17 vastaajista 30 oli väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä, yksi vastaajista oli jokseenkin eri mieltä ja yksi vastaaja ei osannut sanoa. Osallistujien keskuudessa siis vahva enemmistö oli sitä mieltä, että heillä oli tarpeeksi selkeä kuva raadin aiheesta. Osallistujien selkeä kuva raadin aiheesta tukee Smithin läpinäkyvyyden toteutumista (Smith 2009, 101). Kysymystä 8 käytettiin myös kansalaisten kontrollin hyveen arvioinnissa, mutta sitä voidaan pitää myös läpinäkyvyyden hyveen kannalta merkittävänä. Kysymyksen perusteella kaikki paitsi yksi vastaajista koki raadin onnistuneen puntaroinnissa. Osallistujien selkeä kuva raadin aiheesta tukee Smithin läpinäkyvyyden toteutumista (Smith 2009, 101). Myös keskustajaotellulla ei ole havaittavissa minkäänlaista selkeää erottumista raatilaisten välillä. Tämä tukee läpinäkyvyyden hyveen toteutumista liikenneraadissa.

Seuraavaksi arvioidaan raadin tulosten leviämistä. Liikenneraati julkaisi julkilausuman, joka on avoimesti luettavissa verkossa. Julkilausuman julkaisemista pidetään tärkeänä osana läpinäkyvyyttä, koska näin saadaan jaettua osallistujien raadin aikana kokoamaa tietoa (Smith 2009, 102). Julkilausuman leviämistä laajemmin voidaan arvioida tarkastelemalla raadista julkaistuja uutisia. Käydään siis vielä läpi raadin saamaa mediajulkisuutta.

Raadin omien verkkosivujen mukaan raatia on käsitelty neljässä lehtiartikkelissa, joista kaksi on julkaistu ennen kansalaisraadin järjestämistä ja kaksi raadin julkilausuman julkaisemisen jälkeen. Uudenmaan liikenneeraatia käsiteltiin ennen raadin kokoontumista Ykköslohjan uutisessa *Uusimaalaiset mukaan pohtimaan liikenteen tulevaisuutta* (14.2.2022) ja Itäväylän uutisessa *Uusimaalaisia kutsutaan puntaroimaan liikenteen tulevaisuutta – Kansalaisraatiin valitaan 35 asukasta*. (17.2.2022). Raadin kokoontumisen jälkeen Uudenmaan liikenneeraatia käsiteltiin raadin omien nettisivujen mukaan (06.05.2022) Luoteis-Uusimaan uutisessa *Kansalaisraati: Joukkoliikenne kuntoon Uudellamaalla, jotta päästöt vähenevät* ja Helsingin Uutisten uutisessa *Kansalaisraati: Joukkoliikenne kuntoon Uudellamaalla, jotta päästöt vähenevät*. (Uudenmaan liikenneeraati, 2022b.)

Raadista on julkaistu yhteensä vain neljä uutista, joista kaksi julkaistiin ennen raadin kokoontumista. Raatia on siis käsitelty ainoastaan kahdessa uutisessa sen päättymisen jälkeen. Smith huomauttaa, että vaikka kansalaisraadit lähes aina tuottavat julkisen raportin, media harvoin on kiinnostunut niistä. Smith myös toteaa raadin saaman mediahuomion olevan riippuvainen raadin aiheen merkittävyydestä, vaikka merkittäväkään aihe ei takaa kansalaisraadille suurta mediahuomiota. Arvioidaan tarkemmin raadin jälkeisiä uutisia, koska Smithin mukaan läpinäkyvyyden hyveen kannalta on tärkeää raadin tulosten leviäminen. (Smith 2009, 102.)

Tutkielman tekohetkellä Luoteis-Uusimaa lehden uutista ei kuitenkaan enää ollut saatavilla, koska lehti lopetettiin vuonna 2022 (Vihdin Uutiset, 27.9.2022). Arvioidaan siis pelkästään Helsingin Uutisten uutista Uudenmaan liikenneeraadista ja sen tuloksista (Helsingin Uutiset, 6.5.2022). Uutisessa esiteltiin lyhyesti raadin perustiedot, jonka jälkeen siinä käytiin läpi raadin julkilausuman toimenpide-ehdotuksia (Helsingin Uutiset, 6.5.2022). Raadin ei siis voida katsoa saaneen merkittävää mediahuomiota. Tämä on kansalaisraatien legitimitietin kannalta haitallista, koska jos kuilu raadin ja julkisen mielipiteen välillä eroaa liikaa, raati menettää legitimitettiin (Smith 2009, 187).

## 7. Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena on vastata johdannossa esitettyyn tutkimuskysymykseen siitä, toteuttiko Uudenmaan liikenneeraati demokraattista legitimitettiin. Kootaan tässä luvussa

yhteen aiempien lukujen demokraattisten hyveiden yksittäiset analyysit kokonaisuudeksi, jonka perusteella voidaan arvioida demokraattisen legitimitetin toteutumista Uudenmaan liikenne-  
raadissa.

Aikaisemmissa luvuissa tehnyt yksittäisten hyveiden arviot on koottu taulukkoon 6 ja niille on annettu numeroarvosanat. Arvosanat on annettu asteikolla 0–5, jossa 0 tarkoittaa, että hyve ei toteutunut ollenkaan ja 5 tarkoittaa hyveen toteutuneen erinomaisesti. Tutkimuksessa esitetyt arviot ovat subjektiivisia, eikä arvosana kuvaa laajasti hyveen eri osa-alueiden toteutumista. Arvosana antaa kuitenkin mahdollisuuden kiinnittää huomiota, miten hyveet toteutuvat suhteessa toisiinsa.

Liikenneraadissa käytettiin Smithin suosittelemaa ositettua otantaan. Ositetulla otannalla varmistetaan kansalaisraadin osallistujissa mahdollisimman edustava otos halutusta populaatiosta (Smith 2009, 81). Kysymysten perusteella raadissa käydyt keskustelut ovat olleet kokonaisuutena arvioiden tasapuolisia. Kokonaisuudessaan liikenneraati toteutti siis inklusion hyvettä varsin hyvin.

Liikenneraadilla ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa raadissa käsiteltävien asioiden esityslistaan, mutta liikenneraati mahdollisti kuitenkin kansalaisille hyvät edellytyksen mielipiteen muodostukseen. Raadin todelliset vaikutukset politiikkaan jäivät ehdotusten tasolle, mutta tämä voidaan nähdä myös hyvänä legitimitetin kannalta. Huomioidaan myös, että raadin tehtävänä oli tarjota toimenpide-ehdotuksia, joita se myös tarjosi. Kokonaisuudessaan Uudenmaan liikenne-  
raati toteutti kansalaisten kontrollia hyvin.

Aineiston perusteella voidaan todeta, että liikenneraadin osallistajat ainakin omasta mielestään saivat raadin aikana lisää tietoa, jota oli suuren osan mielestä riittävästi harkitun päätöksen tekemiseksi. Raatilaisten mielipiteen muutosta tukee myös kysymysten 14–16 mielipiteen muutokset. Kokonaisuudessa voidaan todeta Uudenmaan liikenneraadin toteuttaneen kiitettävästi harkintaan perustuvan arvioinnin hyvettä.

Läpinäkyvyyden hyveen osalta raatilaiset olivat itse tietoisia kansalaisraadin aiheesta. Tämä tukee läpinäkyvyyden hyveen toteutumista. Tietoisuus raadista sen osallistujien ulkopuolelle ei levinnyt kovinkaan laajalle, mikä on haitaksi kansalaisraadin legitimitetille (Smith 2009, 187).

Näillä perusteilla voidaan todeta, että Uudenmaan liikenneraati toteutti läpinäkyvyyden hyvettä vain kohtalaisesti.

Taulukko 6

	Uudenmaan liikenneraati
Inklusio	4 (kiitettävä)
Kansalaisten kontrolli	3 (hyvä)
Harkintaan perustuva arviointi	4 (kiitettävä)
Läpinäkyvyys	2 (kohtalainen)

Demokraattisten innovaatioiden legitimiteetti perustuu Smithin mukaan tapaan, jolla innovaatio toteuttaa yhdistelmää demokraattisen legitimiteetin hyveistä. Smithin mukaan on tärkeä tarkastella, miten hyveitä painotetaan suhteessa toisiinsa. (Smith 2009, 185–186.) Uudenmaan liikenneraadissa toteutuivat aineiston perusteella kiitettävästi inklusion ja harkintaan perustuvan arvioinnin hyveet. Inklusion hyveen kannalta erityisen hyvää oli raadissa käytetty ositettu otanta, jonka avulla saatiin varmistettua raatiin edustava otos. Harkintaan perustuvan arvioinnin hyveessä huomiota herätti osallistujien oma mielipide kansalaisraadın aiheeseen liittyvän ymmärryksensä lisääntymisestä.

Smith mukaan kansalaisraadın vahvuus on vaihtoehtojen analysointivaiheessa sekä eri toimintavaihtoehtojen arvioinnissa ja priorisoinnissa. Smithin mielestä kansalaisraadın vahvuus on myös inklusion hyveeseen kuuluva erilaisten otantamenetelmien käyttö. Otannan avulla kansalaisraadın osallistujat voidaan valita siten, että varmistetaan kriittinen massa kansalaisia tai jopa koko raati tietystä väestöryhmästä. (Smith 2009, 187.) Tähän perustuen ei siis ole yllättävää, että liikenneraati toteutti parhaiten juuri inklusion ja harkintaan perustuvan arvioinnin hyvettä.

Näiden kahden hyveen lisäksi raati toteutti aineiston perusteella hyvin kansalaisten kontrollin hyvettä ja kohtalaisesti läpinäkyvyyden hyvettä. Kansalaisten kontrollin hyveessä huomioitavaa on, että raati tarjosi hyvät edellytykset mielipiteen muodostukseen, mutta raadın ehdotukset jäivät suositusten tasolle. Läpinäkyvyyden hyveestä voidaan todeta, että raatilaiset olivat itse tietoisia kansalaisraadın aiheesta, mutta tietoisuus raadista ei ollut levinnyt kovinkaan laajalle. Smithin mukaan kansalaisraadit ovat heikoimmillaan siinä, miten ne toteuttavat kansalaisten kontrollia ja läpinäkyvyyden hyvettä. Smithin mukaan aina ei ole läpinäkyvää, miten

kansalaisraadit ovat vaikuttaneet laajempaan poliittiseen päätöksentekoon tai onko niillä ylipäätään ollut vaikutusta päätöksentekoprosessiin. Läpinäkyvyyden kannalta Smithin mukaan ongelmana on myös se, että muut kuin osallistujat eivät ole aina tietoisia raadin suosituksista tai edes niiden olemassaolosta. (Smith 2009, 110.)

Kaupunkien ja harvaan asuttujen alueiden väliltä ei löytynyt tutkimuksessa käytössä olleen aineiston perusteella selkeää jakoa. Aiemman tutkimuksen pohjalta voitiin olettaa, että raadin aiheena olleet ympäristötoimet olisivat voineet aiheuttaa raadin osallistujissa selkeää jakoa (Benguer *et al.* 2005, 135). Tällaista jakoa ei kuitenkaan löytynyt. Erityisen tärkeänä legitimiteetin kannalta voidaan pitää sitä, että kumpikin ryhmä koki, että heidän mielipiteensä tulivat kuuluksi. Smithin mukaan tämä on tärkeää, koska se liittyy inklusion, kansalaisten kontrollin ja harkintaan perustuvan arvioinnin hyveiden toteutumiseen (Smith 2009, 163, 169, 174).

Kokonaisuutena arvioiden Uudenmaan liikenneraati toteutti aineiston perusteella Smithin demokraattisia hyveitä varsin hyvin inklusion ja harkintaan perustuvan arvioinnin osalta, mutta siinä törmättiin Smithin nimeämiin ongelmiin kansalaisten kontrollin ja läpinäkyvyyden hyveissä (Smith 2009, 110). Legitimiteetin toteutumisen kannalta tuleekin arvioida, missä määrin näiden hyveiden osittainen toteutumatta jääminen vaikuttaa legitimiteetin toteutumiseen. Smithin mukaan kansalaisraatien valintamekanismi vaikuttaa olennaisesti siihen, missä määrin kansalaisraateja voidaan pitää legitimeinä toimijoina. Smithin mukaan kansalaisraatien on kiinnitettävä erityistä huomiota läpinäkyvyyden hyveeseen, sillä muuten kansalaisraatiin osallistuvien mieltymysten ja yleisen mielipiteen välinen kuilu voi johtaa legitimiteettiongelmiin. (Smith 2009, 186–187.)

Tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että kokonaisuutena Uudenmaan liikenneraati toteutti demokraattista legitimiteettiä. Vaikka liikenneraati ei toteuttanutkaan kaikki Smithin hyveitä täysin, tulee Smithin mukaan legitimiteetin arvioinnissa huomioida nimenomaan hyveiden toteuttamisen yhdistelmä ja hyveiden välinen painotus (Smith 2009, 185–186). Smith myös tiedostaa, että kansalaisraatien heikkoutena on nimenomaan läpinäkyvyyden ja kansalaisten kontrollin hyveet. (Smith 2009, 110)

Kuten aikaisemmin todettiin, tutkielmassa käytetty Smithin demokraattisten hyveiden kriteeristö on vain yksi monista demokraattisten innovaatioiden arviointikriteeristöistä. Tutkielman tulokset ovat siis sidottu nimenomaan Smithin kriteeristöön. Tutkielman kannalta onkin siis

todettava, että ei voida tietää, mitkä asiat todellisuudessa ovat vaikuttaneet kansalaisraadin osallistujien vastauksiin. Voidaan ainoastaan tehdä tulkintoja aineiston perusteella.

Mahdollisena jatkotutkimuksena voisi olla mielenkiintoista nähdä vertailevaa tapaustutkimusta useamman kansalaisraadin välillä esimerkiksi Suomessa. Tällaisia tutkimuskohteita voisivat olla esimerkiksi vuonna 2019 Palo-tutkimushankeen järjestämä Mustasaaren kansalaisraati tai Turun yliopiston tutkijoiden vuonna 2021 toteuttama Ilmastotoimia arvioiva kansalaisraati (Leino *et al.* 2019; Kulha *et al.* 2021). Arvioimalla kahta tai useampaa kansalaisraatia samalla kriteeristöllä niitä voisi vertailla keskenään.

## Lähdeluettelo

### Tutkimusaineisto

Cederlöf, Magnus. 2022. Liikenteen kansalaisraati Uudellamaalla vs. Kaisun liikennelinjaukset. Ympäristöministeriö. Viitattu: 9.2.2024. URL: [https://sites.utu.fi/factor/wp-content/uploads/sites/948/2022/05/Ymparistoministerio\\_kommentit-liikenneraadin-julkilausuman.pdf](https://sites.utu.fi/factor/wp-content/uploads/sites/948/2022/05/Ymparistoministerio_kommentit-liikenneraadin-julkilausuman.pdf).

Nurmi, Teemu. 2022. Kansalaisraati: Joukkoliikenne kuntoon Uudellamaalla, jotta päästöt vähenyvät. Helsingin Uutiset 6.5.2022. Online. Viitattu 16.3.2024. URL: <https://www.helsingin uutiset.fi/paikalliset/4586298>.

Saarikoski, Heli; Huttunen, Suvi ja Mela, Hanna. 2023. Deliberating just transition: lessons from a citizens' jury on carbon-neutral transport, *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 19(1), 2261341. URL: <https://doi.org/10.1080/15487733.2023.2261341>.

Uudenmaan liikenneraati. 2022a. Kansalaisraadin kannanotto liikenteen päästövähennystoimiin Uudellamaalla. Viitattu 23.9.2023. URL: [https://sites.utu.fi/factor/wp-content/uploads/sites/948/2022/05/Julkilausuma\\_Ilmastotoimia-arvioiva-kansalaisraati\\_2022\\_saavutettava.pdf](https://sites.utu.fi/factor/wp-content/uploads/sites/948/2022/05/Julkilausuma_Ilmastotoimia-arvioiva-kansalaisraati_2022_saavutettava.pdf).

Uudenmaan liikenneraati. 2022b. Ilmastotoimet puntarissa. Viitattu 9.2.2024 URL: <https://sites.utu.fi/factor/kansalaiskeskustelut/uudenmaan-liikenneraati/>.

Uudenmaan liitto. 2022. Hiilineutraali Uusimaa 2030. Viitattu 9.2.2024. URL:  
[https://sites.utu.fi/factor/wp-content/uploads/sites/948/2022/05/Uudenmaan-liitto\\_vastaus-raadin-kannanottoon-05052022.pdf](https://sites.utu.fi/factor/wp-content/uploads/sites/948/2022/05/Uudenmaan-liitto_vastaus-raadin-kannanottoon-05052022.pdf).

#### Tutkimuskirjallisuus

Berenguer, Jaime; Corraliza, José ja Rocío, Martin. 2005. Rural-Urban differences in environmental concern, attitudes, and actions, *European journal of psychological assessment*, 21(2), 128–138. Online. URL: <https://doi.org/10.1027/1015-5759.21.2.128>.

Bevir, Mark ja Bowman, Quinlan. 2018. Qualitative Assessment of Deliberation. Teoksessa Bächtiger, Andre; Dryzek, John S.; Mansbridge, Jane ja Warren, Mark (toim.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. Online. URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.34>.

Dahl, Robert Alan. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.  
Dryzek, John S. 2000. *Deliberative democracy and beyond : liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Elstub, Stephen ja Escobar, Oliver. 2019. Defining and typologizing democratic innovations. Teoksessa *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Geissel, Brigitte ja Newton, Kenneth. 2012. *Evaluating democratic innovations : curing the democratic malaise?*. Abingdon, Oxon: Routledge. Online. URL: <https://doi.org/10.4324/9780203155196>.

Harris, Clodagh. 2019. Mini-publics: design choices and legitimacy. Teoksessa Elstub, Stephen ja Escobar, Oliver (toim.) *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Herne, Kaisa ja Setälä, Maija. 2005. Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut, *Poliitikka: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu*, 47(3), 175–188.

Irvin, Renée A. ja Stansbury, John. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?. *Public administration review*, 64(1), 55–65. Online. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>.

Keski-Luopa, Marja. 2022. Vihdin alueen uutiset jatkossa Länsi-Uusimaassa, Vihdin Uutiset, 27.9.2022. Online. Viitattu 18.3.2024. URL: <https://www.vihdinuutiset.fi/paikalliset/5369551>.

Kulha, Katariina; Sormunen, Hilma; Leino, Mikko; Setälä, Maija; Taskinen, Mari ja Jäske, Maija. 2021. Ilmastotoimia arvioivan kansalaisraadin loppuraportti. 21. Helsinki: Ympäristöministeriö. Online. Viitattu 24.2.2024. URL: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163372/YM\\_2021\\_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163372/YM_2021_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Laine, Markus; Bamberg, Jarkko ja Jokinen, Pekka. 2007. *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.

Lapin metsäraati. 2022. Ilmastotoimet puntarissa. Online. Viitattu 24.2.2024. URL: <https://sites.utu.fi/factor/kansalaiskeskustelut/metsaraati/>.

Leino, Mikko; Oskari, Bäck; Maria, Christensen; Henrik Serup; Kulha, Katariina; Setälä, Maija; Strandberg, Kim ja Taskinen, Mari. 2019. Puntaroituja äänestyspäätöksiä?: Kuntaliitoskysymyksen käsittely Mustasaaren kansalaisraadissa, *Politiikka: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu*, 61(1–4), 331.

Mattijssen, Thomas J.M.; Behagel, Jelle H. ja Buijs, Arjen E. 2015. How democratic innovations realise democratic goods. Two case studies of area committees in the Netherlands, *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(6), 997–1014. Online. URL: <https://doi.org/10.1080/09640568.2014.905460>.

Piekkari, Rebecca ja Welch, Catherine. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6. laitos. Teoksessa Tuomi, Jouni ja Sarajarvi, Anneli (toim.). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.



Plato. 2015. *The republic*. Jowett, Benjamin (kääntäjä) Minneapolis, Minnesota: First Avenue Editions.

Schumpeter, Joseph A. 2015. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Georgetown: Routledge, Chapman & Hall, Incorporated (Routledge Classics). Online. URL: <https://doi.org/10.4324/9780203857090>.

Setälä, Maija. 2003. *Demokratian arvo: teorian, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudamus.

Setälä, Maija. 2021. Advisory, Collaborative and Scrutinizing Roles of Deliberative Mini-Publics, *Frontiers in political science*, 2(591844). Online. URL: <https://doi.org/10.3389/fpos.2020.591844>.

Setälä, Maija; Serup, Christensen Henrik; Leino, Mikko ja Strandberg, Kim. 2023. Beyond polarization and selective trust: A Citizens' Jury as a trusted source of information, *Politics* (Manchester, England), 43(4), 472–488. Online. URL: <https://doi.org/10.1177/02633957211024474>.

Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press

Smith, Graham. 2019. Enhancing the Legitimacy of Offices for Future Generations: The Case for Public Participation, *Political studies*, 68(4), 996–1013. Online. URL: <https://doi.org/10.1177/0032321719885100>.

Smith, Graham & Setälä, Maija. 2018. Mini-Publics and Deliberative Democracy, Teoksessa Bächtiger, Andre; Dryzek, John S.; Mansbridge, Jane ja Warren, Mark (toim.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. Online. URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.34>.

Talpin, Julien. 2019. Qualitative approaches to democratic innovation, Teoksessa Elstub, Stephen ja Escobar, Oliver (toim.) *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tashakkori, Abbas ja Creswell, John W. 2007. Editorial: The New Era of Mixed Methods, *Journal of mixed methods research*, 1(1), 3–7. Online. URL: <https://doi.org/10.1177/2345678906293042>.

Uudenmaan liitto. 2023. Tilastoja väestöstä. Online, Viitattu. 6.3.2024. URL: <https://uudenmaanliitto.fi/tietoa-uudestamaasta/tilastot/vaesto/>.

## Liitteet

### Liite 1

	Täysin samaa	Jokseenkin samaa	Ei osaa sanoa	Jokseenkin eri	Täysin eri
Kysymys 14 ennen raatia Henkilöautojen osuus Suomen hiilipäästöistä on huomattava, ja siksi henkilöautoilua pitää vähentää merkittävästi	2	10	6	11	3
Kysymys 14 raadin jälkeen Henkilöautojen osuus Suomen hiilipäästöistä on huomattava, ja siksi henkilöautoilua pitää vähentää merkittävästi.	9	14	2	5	1
Kysymys 15 ennen raatia Pysäköintipaikkojen määrän vähentäminen ja pysäköintimaksujen korottaminen kaupunkien keskustoissa ei lisää joukko- ja kevyen liikenteen käyttöä vaan ainoastaan lisää autoilijoiden kustannuksia.	7	11	2	8	5
Kysymys 15 raadin jälkeen Pysäköintipaikkojen määrän vähentäminen ja pysäköintimaksujen korottaminen kaupunkien keskustoissa ei lisää joukko- ja kevyen liikenteen käyttöä vaan ainoastaan lisää autoilijoiden kustannuksia.	0	10	6	9	7
Kysymys 16 ennen raatia Kevyttä liikennettä edistävät toimet, jotka ottavat tilaa pyöräilylle ja jalankululle autoliikennekaistoilta, lisäävät kaupunkiympäristön turvallisuutta ja viihtyisyyttä.	8	10	6	4	1
Kysymys 16 raadin jälkeen Kevyttä liikennettä edistävät toimet, jotka ottavat tilaa pyöräilylle ja jalankululle autoliikennekaistoilta, lisäävät kaupunkiympäristön turvallisuutta ja viihtyisyyttä.	13	12	5	1	0