

Asia: VN/25525/2023

Luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi kansallisesta ohjelmasta demokratian ja osallistumisen edistämiseksi (demokratiaohjelma)

Lausunnonantajan lausunto

Saate lausunnolle ja/tai koko periaatepäätösluonnosta koskevat yleiset huomiot

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että suomalaisen demokratian toimivuuteen ja kansalaisten luottamukseen demokraattista järjestelmää kohtaan kiinnitetään erityistä huomiota. Yhdymme periaatepäätösluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan juuri nyt on tärkeää turvata ja kehittää demokratiaa, päätöksentekoa ja hallintoa strategisesti ja ylivaalikautisesti.

Kunnat tarjoavat kuntalaisille monipuolisia osallistumis- ja vaikuttamistapoja, ja viime vuosina kunnat ovat kehittäneet ja ottaneet käyttöön uudenlaisia osallistumiskeinoja. Kuntien tarjoamat suorat osallistumistavat kuntalaisille vaihtelevat kunnittain.

Tärkeää on, että kunnat ja kaupungit itse voivat jatkossakin valita ja kehittää johtamisjärjestelmäänsä ja toimintakulttuuriinsa sopivimmat osallistumistavat. Kuntaliitto painottaa, että paikallisen tason osallistumista kehitetään parhaiten jakamalla käytäntöjä kuntien kesken, yhteiskehittämällä uusia osallistumiskeinoja sekä tukemalla kuntien päättäjiä kuntalaisten osallistumisen johtamisessa. Kuntia ei saa velvoittaa käyttämään lainsäädännössä asetettuja osallistumistapoja. Suoran demokratian osalta lainsäädännön on oltava mahdollistavaa, ja uusia velvoitteita kunnille ei saa asettaa hallitusohjelmaan kirjatun normien keventämisen tavoitteen vuoksi.

Kuntien ja kaupunkien tehtävät tulevaisuudessa keskittyvät etenkin osaamisen, kulttuurin, hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämiseen sekä elinympäristön, demokratian ja paikallisuuden kehittämiseen. On muistettava, että toimiva demokratia on myös paikallishallinnon toiminnan edellytys. Suomalaiset kunnat ja kaupungit tekevät demokratiatyötä poikkihallinnollisesti ja kaikilla kunnan toimialoilla. Kuntaliitto toteaa, että luonnoksessa mainitut toimenpiteet ovat monipuolisia ja kannustavia. Ne voisivat kuitenkin huomioida kuntien toimintaa laaja-alaisemmin. Esimerkiksi toimenpiteissä ei tunnisteta riittävästi yleisten kirjastojen lakisääteistä perustoimintaa, toiminalle asetettuja tavoitteita ja laajaa palveluverkkoa. Kirjastoissa on tehty pitkäjänteisesti demokratian edistämistyötä, edistetty yhteiskunnallista vuoropuhelua ja hyviä väestösuhteita.

Kuntaliitto painottaa, että tällä hetkellä suurin haaste paikallisdemokratian toimivuudessa on huono keskustelu- ja päätöksentekokulttuuri kunnan luottamushenkilöiden keskuudessa. Tämä johtaa

kuntalaisten epäluottamukseen luottamushenkilöitä ja kunnan päätöksentekoa kohtaan. Paikallisen tason keskustelukulttuuri on riippuvainen kansallisen tason vastakkainasettelua korostavasta keskustelukulttuurista. Kuntaliitto toivoo, että tähän haasteeseen tartutaan myös kansallisella tasolla.

Kunnat ja kaupungit ovat kansallisen demokratian kulmakiviä rakentaen, kasvattaen ja mahdollistaen demokratian toimintaedellytyksiä yhdessä kuntalaisten kanssa. Tulevaisuudessa kunnat ovat yhä vahvemmin alustoja kuntalaisten aktiiviselle osallistumiselle oman alueen elinvoiman ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Paikallisen tason kehittämistoimenpiteiden tarkemmassa suunnittelussa on syytä tukeutua Kuntaliiton laajaan ja monipuoliseen tutkimustietoon.

LUKU 3.1 Edistämme äänestysaktiivisuutta

Yleiset huomiot

Äänestysaktiivisuuden merkityksen korostaminen sekä sen seuranta ja sen kehittäminen on aina ollut Kuntaliitolle erittäin tärkeä asia. Kuntaliitto seuraa äänestysaktiivisuutta ja sen kehitystä erikokoisissa ja -tyyppisissä kunnissa ja eri väestöryhmien välillä, mukaan lukien nuoret äänestäjät, erityisesti kuntavaaleissa, mutta myös muissa valtiollisissa vaaleissa. Kuntaliitto selvittää myös valtuustokausittain kuntalaisten ja kuntapäättäjien näkemyksiä äänestämisestä osana kuntien toiminnan tukemista ja kehittämistä. Tällä tavoin Kuntaliitto haluaa tehdä näkyväksi äänestysaktiivisuudessa näkyviä vaihteluita, haasteita ja kehittämiskohteita kunnissa.

Tavoitelinjaus 1: Etsimme keinoja lisätä erityisesti nuorten äänestysaktiivisuutta sekä tasoittaa väestöryhmien ja alueiden välillä havaittuja eroja äänestysaktiivisuudessa ja pysäyttää eriytymiskehitys.

Nuorten äänestysaktiivisuus on myös Kuntaliiton kyselytutkimusten valossa etenemässä huolestuttavaan suuntaan. Kuntaliitto korostaa, että tavoitteen tueksi tarvitaan riittävästi ajantasaista tietoa erilaisten nuorten osallistumisesta vaaleissa. Nuorten äänestysaktiivisuuden lisäämiseen tulee keskittyä kaikissa kansallisissa vaaleissa ja kuntia tulee tukea tässä työssä.

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **ymmärrettävä ja saavutettava vaalitiedotus ja -viestintä,**
- **äänestyspaikkojen saavutettavuuden ja esteettömyyden varmistaminen,**
- **kuntien kannustaminen kuulemaan nuoria ja huomioimaan eri ikäryhmiä äänestyspaikkojen sijoittelussa,**
- **yhteistyö kansalaisjärjestöjen ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa erityisesti ensi kertaa äänestävien nuorten aikuisten ja muita heikommassa asemassa olevien äänioikeutettujen tavoittamiseksi.**

Nuoret tulee huomioida eri ikäryhmien lisäksi myös muiden erottavien tekijöiden näkökulmasta. Nuorten äänestysaktiivisuuden sukupuolten välisten erojen kasvun olisi myös tärkeää ehkäistä. Kuntaliitto arvostaa toimenpiteiden kannustavuutta mutta muistuttaa samalla myös kuntien rajallisista resursseista. Kunnille on myös tärkeää koota erilaisia hyviä toimintamalleja.

Kuntaliitto haluaa muistuttaa, että Kuntaliitto on kaikkien kuntavaalien edellä tuottanut kattavaa tietoa ja kampanja-aineistoa kunnille ja kaupungeille, ehdokkaille, äänestäjille ja julkiseen keskusteluun. Kuntaliitto laatii myös ohjeistusta kunnille ja kaupungeille kaikkien vaalien edellä, koska kunnat ja kaupungit vastaavat ei vain kuntavaalien vaan kaikkien valtiollisten vaalien järjestämisestä.

Toimenpiteissä olisi syytä huomioida myös kirjastot keskeisenä kuntien tuottamana palveluna, joka tukee ja mahdollistaa aktiivista osallistumista yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kirjastot tarjoavat tilojaan kansalaistoimintaan ja järjestävät vuosittain itse tai yhdessä kumppaneiden kanssa lukuisia tilaisuuksia, joilla edistetään yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua. Nuorten äänestysaktiivisuuden lisääminen tuleekin nähdä yhteistyötä ja monipuolisia keinoja vaativana tavoitteena.

Tavoitelinjaus 2: Lisäämme lasten ja nuorten mahdollisuuksia saada tietoa vapaiden vaalien merkityksestä ja harjoitella äänestämistä.

Kuntaliitto kantaa huolta lasten ja nuorten demokratiakasvatuksen kehittamisestä. On tärkeää huomioida, että kunnat ovat merkittävässä roolissa demokratiakasvatuksessa ja kunnissa tehdään jo nyt paljon toimia tavoitelinjauksen toteutumiseksi.

Kunnissa on taitoa ja tahto edistää lasten ja nuorten tietoisuutta vaalien merkityksestä ja harjoitella äänestämistä. Kuntaliitto muistuttaa, että monissa kunnissa on jo järjestetty lasten vaaleja sekä monien kuntien kouluissa erilaisia varjovaaleja, joissa lapset ja nuoret ovat päässeet harjoittelemaan äänestämistä. Äänestämistä harjoitellaan ja harjoitetaan myös jo nuorisovaltuustojen ja vastaavien vaaleissa. Samalla on kuitenkin muistettava, että lisätoimet vaativat myös lisäresursseja.

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **yhteistyö ja vuorovaikutus valtioneuvoston, hyvinvointialueiden ja kuntien, kirjastojen, koulujen, oppilaitosten ja kolmannen sektorin toimijoiden kesken,**
- **lapsi- ja nuoriystävällisen, saavutettavan, ymmärrettävän ja puoluepoliittisesti neutraalin tiedon tuottaminen ja viestintä vaaleista, eri hallintotasojen tehtävistä, puolueiden arvoista ja äänestämisestä niissä kanavissa missä lapset ja nuoret viettävät aikaansa ja osana demokratiakasvatusta.**

Kuntaliitto toivoo kansallista materiaalipankkia neutraalien aineistojen jakamiseksi erilaisissa lasten ja nuorten palveluissa. Materiaalien tuottamisessa tulisi yhdenvertaisesti huomioida kansalliskielet. Lisäksi materiaalitarvetta on myös vieraskielisen väestön huomioimiseksi. Lisäksi kansalliset koulutuskokonaisuudet edistäisivät tätä asiaa kunnissa ja kaupungeissa. Kunnallinen nuorisotyö eri toimintamuotoineen olisi hyvä huomioida toimenpiteitä kohdennettaessa. Kuntaliitto muistuttaa, että toimenpiteissä tulisi muistaa myös kirjastot, jotka ovat yksi eniten käytettyjä palveluja kunnissa. Ne ovat kaikille tarkoitettuja julkisia olohuoneita. Kirjastojen lukemisen edistämistyö koskee eri-ikäisiä ja -kielisiä väestöryhmiä ja tukee mm. kouluissa ja oppilaitoksissa sekä kotouttamisessa tehtävää työtä.

LUKU 3.2 Vahvistamme lasten ja nuorten osallisuutta

Yleiset huomiot

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lasten ja nuorten osallistumista halutaan tukea ja edistää. Kunnat ja kaupungit ovat jo pitkään kehittäneet monipuolisia osallistumisen tapoja lapsille ja nuorille. Kunnissa erityisesti nuorisotyön keinoin on pystytty kuulemaan ja osallistamaan lapsia ja nuoria. Kunnallisessa nuorisotyössä tavoitteena on luoda nuorille myös vapaita tiloja, joissa nuoret pääsevät itse vaikuttamaan. Nuorisotyössä nuoret pääsevät sanoittamaan toimintaa ja tekemistä ilman aikuisten määritelmää siitä, mihin pitää osallistua. Monissa kunnissa hyödynnetään myös lapsivaikutusten arviointia, jotta lasten oikeudet ja lasten sekä nuorten ääni kuuluisi paremmin asioiden valmistelussa ja poliittisessa päätöksenteossa.

Tavoitelinjalus 3: Vahvistamme kuntien ja hyvinvointialueiden nuorisovaltuustojen asemaa sekä yhteistyötä ja vuorovaikutusta muiden lapsia ja nuoria edustavien toimielinten, kuten oppilas- ja opiskelijakuntien, ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten parissa työskentelevien toimijoiden kanssa.

Kunnat ja kaupungit ovat jo pitkään tukeneet nuorisovaltuustojen toimintaa ja kehittäneet yhteistyötä päätöksenteon kanssa. Kuntien ja kaupunkien hyviä toimintatapoja on tärkeää jakaa edelleen myös muille julkisen toiminnan osapuolille. Nuorisovaltuustojen tehtävänä on edustaa paikallisia nuoria ja myös he ovat pyrkineet kuulemaan toiminnassa kaikkia alueensa nuoria. Nuorisovaltuustot ovat järjestäytyneet lähes jokaisessa kunnassa ja niiden toiminta on tunnistettua monessa kunnassa ja kaupungissa osaksi päätöksenteon prosesseja.

Nuorisovaltuustojen asemaa vahvistettaessa on huomioitava myös nuorisovaltuustojen mahdollisimman suuri edustavuus sekä muut toimet eri nuorisoryhmien osallisuuden vahvistamiseksi.

Kuntaliitto korostaa kuitenkin, että nuorisovaltuustojen aseman vahvistamista tulee tehdä yhdessä kuntien ja kaupunkien kanssa. Kuntalain kirjauksia ei tule tiukentaa eikä normitusta aiheeseen liittyen lisätä. Kuntien ja kaupunkien tulee voida sovittaa johtamis- ja toimielinrakenteensa huomioiden nuorisovaltuustot luontevaksi osaksi päätöksentekoa.

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **kuntalain ja hyvinvointialuelain toimivuuden arviointi nuorisovaltuustoja koskevien säännösten osalta,**
- **tuki ja koulutus kuntien, hyvinvointialueiden sekä koulujen ja oppilaitosten henkilöstölle niin yleissivistävässä kuin ammatillisessa koulutuksessa.**

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kuntalain mahdollistavasta muotoilusta pidetään kiinni ja kuntalain joustavuutta lisätään kunnissa. Nuorisovaltuustojen toimintaedellytyksiä tulee lisätä hyviä toimintatapoja levittämällä ja kehittäväällä keskustelulla. Koulutukset ja koulutusmateriaali kunnille ja kaupungeille on erittäin tervetullutta.

Tavoitelinjaus 4: Vahvistamme lapsi- ja nuoriystävällistä osallistumista ja kuulemista heitä itseään koskevilla asioilla.

Kunnat ja kaupungit ovat jo pitkään kehittäneet monipuolisia osallistumisen tapoja lapsille ja nuorille. Monissa kunnissa hyödynnetään myös lapsivaikutusten arviointia, jotta lasten oikeudet ja lasten sekä nuorten ääni kuuluisi paremmin poliittisessa päätöksenteossa. Tässäkin kokonaisuudessa hyvien toimintatapojen kansallinen levittäminen ja esiin nostaminen on tärkeä toimenpide.

Kuntia koskevassa lainsäädännössä on laajasti veloitettu kuntalaisten monipuoliseen osallistamiseen esimerkiksi kuntalaissa ja varhaiskasvatuslaissa (20 §). Kuntaliitto katsoo, että myös lainsäädännön valmistelussa voitaisiin ottaa oppia kuntien ja kaupunkien lasten ja nuorten osallistamisen ja kuulemisen käytännöistä.

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **lasten ja nuorten kuulemisen ja osallistumisen merkityksen painottaminen avoimen lainvalmisteluprosessin kehittämisessä,**
- **viranhaltijoiden tukeminen ja kuulemis- ja vuorovaikutusosaamisen lisääminen,**
- **jo olemassa olevien lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen rakenteiden tehokkaampi hyödyntäminen valmistelussa ja päätöksenteossa,**
- **hyvien käytänteiden kokoaminen ja levittäminen,**
- **osallistumis- ja kuulemistoimien vaikuttavuuden arvioinnin, mittaamisen ja seurannan kehittäminen sekä sidosryhmäviestintä osallistumisen tuloksista.**

-

LUKU 3.3 Kehitämme demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen hyviä käytäntöjä

Yleiset huomiot

Kuntaliitto pitää tärkeänä painotusta demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen vahvistamiseksi. Kuntaliitto muistuttaa, että työ yhteisen painopisteen eteen vaatii kunnissa osaamista ja resursseja, mikä on tärkeää huomioida keskushallinnon toimijoiden periaatepäätöksen toimeenpanossa.

Tavoitteissa ja toimenpiteissä olisi tärkeä huomioida monipuolisemmin kuntien palvelutarjontaa. Esimerkiksi kirjastotoiminnan peruseriaatteisiin kuuluu yhteisöllisyys, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus. Tavoitteena on kirjastotoiminnan avulla edistää mm. aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa ja sananvapautta. Kirjastoille on erikseen laissa annettu tehtäväksi tilojen tarjoaminen kansalaistoimintaan. Tämän lisäksi kirjastojen tehtävänä on tarjota vapaasti pääsy tietoon, edistää lukemista ja lukutaitoa, tarjota opastusta ja ohjausta, tietopalvelua esimerkiksi verkkopalveluissa ja digitaalisten välineiden käytössä sekä edistää yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua.

Tavoitelinjaus 5: Vahvistamme demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen jatkumoa eri kouluasteiden välillä varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle ja tiivistämme demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kansallisen tason yhteistyötä, koordinointia ja seurantaa.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kansallisen kehittämisen koordinoinnin ja seurannan kehittämistyö yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa keskeisten toimijoiden, kuten Opettajankoulutusfoorumin, yliopistojen ja korkeakoulujen, Opetushallituksen sekä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa,**
- **mitattavissa olevan seurantatiedon kehittäminen demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta koskevien, opetussuunnitelmien ja tutkinnon perusteissa määriteltyjen oppimistavoitteiden toteutumisesta varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja toisen asteen opetuksessa.**

Kuntaliitto korostaa, ettei kunnille ja kaupungeille tule asettaa lisää raportointivelvoitteita, jotka kasvattavat niiden työtaakkaa. Seurantaa tulee kehittää olemassa olevien tietojärjestelmien pohjalta ja automaattisesti kertyvien tietojen avulla.

Tavoitelinjaus 6: Parannamme demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen hyvien käytäntöjen sekä opetusmateriaalien ja -menetelmien laatua ja saatavuutta kansallisesti.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **jo olemassa olevien hyvien käytäntöjen, materiaalien ja menetelmien skaalaaminen ja levittäminen valtakunnallisesti varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle**
- **demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen käytännön toteuttamisvaihtoehtojen ja ratkaisumallien kehittäminen yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa keskeisten sidosryhmien, kuten kolmannen sektorin toimijoiden, vanhempien ja muiden lähiyhteisötoimijoiden kanssa.**

-

Tavoitelinjaus 7: Vahvistamme siviilipalveluskoulutukseen, kotoutumiskoulutukseen, monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon sekä varusmiespalvelukseen osallistuvien tietämystä ja osaamista demokratiasta.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **siviilipalveluskoulutuksen, kotoutumiskoulutuksen ja monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä varusmiespalveluksen opetussuunnitelmien ja -sisältöjen tarkastelu demokratia- ja osallisuusteemojen näkökulmista.**

Kotoutumiskoulutuksen ja monikielisen yhteiskuntaorientaation sisältöjen tarkastelu demokratia- ja osallisuusteemojen näkökulmista on Kuntaliiton näkemyksen mukaan kannatettavaa. Maahanmuuttajien tietämys demokratiasta on tärkeää, koska se edistää heidän osallisuuttaan yhteiskunnassa, vahvistaa tasa-arvoa ja lisää luottamusta instituutioihin. Demokratian periaatteiden tunteminen auttaa maahanmuuttajia osallistumaan päätöksentekoon.

Kotoutumiskoulutusten ja monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöissä on jo nykyisellään huomioitu demokratiaosaaminen. On kuitenkin huomioitava, että kotoutumiskoulutuksessa maahanmuuttajat oppivat demokratiasta vieraalla kielellä, mikä tekee aiheesta kielellisesti haastavan. Monikielisessä yhteiskuntaorientaatiossa teemat käsitellään oppijan omalla äidinkielellä tai hyvin osaamalla kielellä, mikä helpottaa aiheen ymmärtämistä. Kuitenkin monikielisen yhteiskuntaorientaation kouluttajilta ei vaadita pedagogista pätevyyttä kuten kotoutumiskoulutuksessa. Tämän vuoksi tarkastelussa olisikin tärkeää kiinnittää huomiota sisältöjen lisäksi siihen, miten aihe opetetaan, ei vain siihen, mitä opetetaan. Demokratiaan liittyvien sisältöjen opettamisessa maahanmuuttajille olisi oleellista, että opettajilla ja kouluttajilla on riittävä tietämys demokratiasta sekä opetusmenetelmät, jotta he pystyvät tarjoamaan opetusta, joka tukee oppijoiden moninaisia taustoja ja oppimistarpeita.

LUKU 3.4 Vahvistamme hyvän keskustelun ja mielipiteen vaihtamisen kulttuuria yhteiskunnassa

Yleiset huomiot

Kuntaliitto pitää tavoitteita tärkeänä. Keskustelukulttuurin osalta on tärkeää tukea myös edustuksellisen demokratian keskustelukulttuurin kehittämistä niin kunnissa kuin myös kansallisella sekä alueellisella tasolla. Näin vahvistetaan kuntalaisten kokemaa luottamusta paikalliseen sekä alueelliseen päätöksentekoon ja lisään kansalaisten aktiivisuutta demokraattisina toimijoina. Samalla vahvistetaan myös yhteiskunnan resilienssiä ja yhteisöllisyyttä.

Rakentavan keskustelukulttuurin kehittäminen ja vahvistamisesta on tullut yksi tärkeimmistä kehittämistarpeista ja koskee kaikkia yhteiskunnan tasoja ja toimijoita kunnista kansalliselle tasolle. Myös Kuntaliitossa kannetaan huolta keskustelukulttuurin heikentymisestä ja kovenemisestä ja siten elintärkeän luottamuksen rapautumisen uhasta. Kuntaliitossa jo 1990-luvulta lähtien toteutetuissa kuntalais- ja kuntapäätäjätutkimuksissa on voitu havaita merkitsevää yhteyttä kuntalaisten ja kansalaisten luottamuksen ja kunnan keskustelu- ja päätöksentekokulttuurin välillä. Kuntalaistutkimusten tulokset kertovat myös luottamuksen merkittävästä yhteydestä kuntalaisten palveluarvioihin, äänestämiseen sekä arvioihin suorien osallistumis- ja vaikuttamistapojen vaikuttavuudesta. Näistä havainnoista olemme välittäneet tietoa kunnille ja laajemmin julkiseen keskusteluun sekä nostaneet esille hyviä esimerkkejä. Tämä aihe on myös yksi Kuntaliiton strateginen painopistealue, keskeinen kuntavaalikampanjan teema ja sisältyy myös kevään 2025 kuntavaaleissa valittavien uusien valtuutettujen perehdyttämiseen ja koulutukseen. Tämä työ ei kuitenkaan ole koskaan valmis ja vaatii ponnisteluja yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Tavoitelinjaus 8: Parannamme monikanavaisia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia erilaisten alueiden ja eri väestöryhmien, erityisesti lasten ja nuorten erilaiset osallistumisen edellytykset sekä haavoittuvassa asemassa olevat lapset ja nuoret huomioon ottaen.

Kunnissa ja kaupungeissa on kehitetty, kokeiltu ja hyödynnetty monipuolisesti erilaisia osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia. Yksittäisten päätösten lisäksi tulisi nostaa esille hyviä toimintatapoja osallistua erilaisiin kansallisten sekä paikallisten strategioiden sekä suunnitelmien valmisteluun.

Kuntaliitolla on pitkä traditio seurata ja välittää tietoa kunnissa ja kaupungeissa käyttöön otetuista ja vakiintuneista erilaisista osallistumis- ja vaikuttamiskanavista, niiden käytöstä ja vaikuttavuudesta. Kuntaliitto ja monet kunnat ja kaupungit ovat osallistuneet myös muiden toimijoiden, erityisesti Sitran käynnistämiin projekteihin ja kannattaa vastaavien uudenlaisten keinojen ja rakenteiden kehittämistä ja testaamista edelleen. Kuntaliitto näkee, että hyviä uusia avauksia tulisi ja voidaan saavuttaa jatkossakin eri toimijoiden välisessä yhteistyössä, jossa myös Kuntaliitto on mukana.

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **uudenlaisten, valtakunnallisten osallistumisen ja vaikuttamisen keinojen ja rakenteiden kehittäminen ja testaaminen,**
- **jo olemassa olevien osallistumisen rakenteiden vakiinnuttaminen,**
- **digitaalisten vaikuttamiskanavien lapsi- ja nuorisoystävällisyyden parantaminen ja niiden tunnettuuden lisääminen,**
- **hallinnon ja kansalaistoimijoiden ratkaisukeskeisen kumppanuuden vahvistaminen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien tavoittamiseksi sekä vuoropuhelun lisäämiseksi heitä koskevassa päätöksenteossa.**

Digitaalisten vaikuttamiskanavien osalta osaamisen ja valmiuksien kehittäminen on tärkeää mahdollistaa riittäväillä resursseilla. Digitaalisessa osallistumisessa on myös tärkeää tunnistaa ja ehkäistä sen katvealueita ja ennaltaehkäistä digisyrjäytymistä.

Tavoitelinjaus 9: Tuemme suoran kansalaisosallistumisen mallien kehittämistä ja dialogisten menetelmien käyttöönottoa päätöksentekoprosesseissa eri hallinnontasoilla.

Kuntaliitto pitää aiheellisena tukea suoran kansalaisosallistumisen mallien kehittämistä ja dialogisten menetelmien käyttöönottoa. Niitä ei tule kuitenkaan pitää ainoana tai velvoittavina toimenpiteinä, vaan kunnilla ja kaupungeilla on oltava mahdollisuus itse valita, missä prosessissa malleja on syytä hyödyntää. Kunnissa on esimerkiksi Sitran toteuttamien pilottien myötä saatu hyviä kokemuksia talouden suunnittelussa satunnaisotannalla muodostetun kuntalaispaneelin käytöstä. On kuitenkin muistettava, että kuntalaispaneelien toteuttaminen on ollut varsinkin pienille kunnille merkittävä kustannus.

Kuntaliitto kannustaa myös kansallisessa päätöksenteossa mahdollisimman varhaiseen osallistamiseen päätöksenteon prosessien näkökulmasta. Kunnissa ja kaupungeissa on jo nyt useita hyviä esimerkkejä eri sidosryhmien kanssa käytävästä kumppanuuteen pohjautuvasta vuorovaikutuksesta ja osallistamisesta. Näissä prosesseissa on tärkeää varmistaa myös Kuntaliiton mukanaolo, koska Kuntaliitolla on parhaat edellytykset välittää tietoja ja esimerkkejä laajalti koko kuntakentälle.

Keskeisiä toimenpiteitä:

- niin sanotun puntaroivan demokratian menetelmien, kuten kansalaisraatien tai -paneelien, sekä dialogisten menetelmien käyttöönotto valtioneuvoston strategisten linjausten valmistelussa ja osana olemassa olevia kuulemisen ja osallistumisen kanavia,
- kansallisten dialogien mallin jatkokehittäminen, dialogien toteuttaminen ja niiden tulosten parempi hyödyntäminen,
- paikallisesti ja alueellisesti kehitettyjen hyvien dialogikäytäntöjen ja -mallien levittäminen valtakunnallisesti,
- eduskunnan, hyvinvointialueiden ja kuntien kannustaminen puntaroivan keskustelun käyttämiseksi päätöksentekonsa tukena.

Erilaisten osallistumisen mallien kehittäminen ja kokeileminen on kunnille tuttua ja tämän työn tukeminen on olennainen osa demokratian kehittämistä kansallisella tasolla. Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä ja tulevaisuusorientoituneena, että toimenpiteet keskittyvät julkisten toimijoiden kannustamiseen. Tämä kuitenkin edellyttää myös kannustavia toimenpiteitä, ja keskushallinnon konkreettisia toimia, joita on syytä kehittää yhdessä Kuntaliiton, kuntien ja kaupunkien kanssa.

LUKU 3.5 Kehitämme paikallishallintoa ja varmistamme lähidemokratian toteutumisen

Yleiset huomiot

Osallistumismahdollisuuksien lisääminen ja päätöksentekoprosessien avaaminen ja vaikuttamisen merkityksen korostaminen on Kuntaliiton mielestä merkittävä demokratiaa vahvistava tavoite. Kunnissa on hyödynnetty monipuolisesti erilaisia osallistumisen tapoja ja kehitetty myös digitaalisia osallistumisen menetelmiä. Kuntaliitto muistuttaa kuitenkin, että osallistumisen perusteisiin kuuluu vapaus valita itse, osallistuuko päätöksentekoon. Lisäksi digitaaliset vaikuttamisen mallit eivät sovellu kaikille kohderyhmille. Aidosti monipuolinen osallistaminen vaatii kunnissa ja kaupungeissa johtamista, resursseja sekä osaamista. On tärkeää, että osallistumisen johtaminen onkin huomioitu monipuolisesti tavoitteissa. Tästä on suotavaa jatkossa keskustella demokratiatoimijoiden kesken laajemmin.

Kuntaliitto haluaa myös muistuttaa osallistumisen osalta mahdollisimman joustavan lainsäädännön säilyttämisen tärkeydestä, jotta erilaiset kuntien hallinnon ja päätöksentekomallit voivat kehittää asukkaidensa tarpeisiin nojaavia osallistamisen tapoja.

Kuntaliitto on osana Kuntapäätäjätutkimuksia selvittänyt kuntapäätäjien suhtautumista erilaisiin edustukselliseen ja suoraan demokratiaan liittyviin kehittämistoimenpiteisiin ja toimintatapoihin. Vuoden 2020 tutkimuksesta (Sandberg 2022) selviää, että kuntapäätäjät suhtautuvat myönteisesti moniin tässä demokraatiohjelmaluonnoksessa esitettyihin toimenpiteisiin.

Suoraan demokratiaan liittyvien toimenpiteiden osalta mainittakoon myönteinen suhtautuminen esimerkiksi nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston vaikutusmahdollisuuksien

lisäämiseen, kuntalaisista koottujen raatien ja paneelien käyttöön isojen kokonaisuuksien valmistelussa, kuntalaisaloitteiden painoarvon lisäämiseen sekä palvelujen käyttäjien edustajien ottamiseen mukaan kunnan toimielimiin. Toisaalta kunnallisten neuvoo-antavien kansanäänestysten käyttö jakaa kuntapäätäjien mielipiteet. Edustukselliseen demokratiaan liittyen kuntapäätäjät ovat suhtautuneet pikemmin kielteisesti äänestysikärajan laskemiseen 16 vuoteen kuntavaaleissa. (Vastaavia tutkimustietoja tänä syksynä toteutetusta Kuntapäätäjätutkimuksesta julkaistaan alkuvuonna 2025).

Kuntaliiton laajoista Kuntalaistutkimuksista, viimeksi vuonna 2020, on selvinnyt muun muassa, etteivät kuntalaiset, edes nuorinta ikäryhmää edustavat 18-29-vuotiaat, kannata kuntavaalien äänestysikärajan laskemista 16 vuoteen. Toisaalta lähes puolet kuntalaisista ja yli puolet alle 60-vuotiaiden ikäryhmistä kannattavat internetin välityksellä äänestämistä kuntavaaleissa. (Vastaavia tutkimustietoja tänä vuonna toteutetusta Kuntalaistutkimuksesta julkaistaan alkuvuonna 2025).

Tavoitelinjaus 10: Seuraamme ja edistämme asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista hyvinvointialueilla ja kunnissa.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **hyvinvointialueuudistuksen vaikutusten arviointi asukkaiden ja palvelunkäyttäjien tosiasiallisiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin kunnissa ja hyvinvointialueilla sekä alueelliseen yhdenvertaisuuteen,**
- **alueellisen ja paikallisen demokratian kehittäminen ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.**

Kuntien ja hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielinten ja muiden molempien vastuulla olevien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yhteistyö ja yhteydenpito hyvä huomioida, koska muutoin on vaarana tarpeeton toiminnan eriytyminen. Kuntaliitolla on pitkä traditio seurata ja välittää tietoa kunnissa ja kaupungeissa käyttöön otetuista ja vakiintuneista erilaisista osallistumis- ja vaikuttamiskanavista, niiden käytöstä ja vaikuttavuudesta.

Tavoitelinjaus 11: Tuemme demokratian ja osallistumisen näkökulmaa osana alue- ja paikallishallinnon johtamista ja päätöksentekoa.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **hyvinvointialueiden ja kuntien välisen rajapinnan sekä ministeriöiden välisen työnjaon selkeyttäminen alueellisen ja paikallisen demokratian ja osallistumisen edistämiseen liittyen,**
- **asukkaiden osallistumisen tarkasteleminen johtamisen ja hallinnon kysymyksenä ja osana päätöksentekoa,**
- **tietopyynnön sekä kuntalais- ja hyvinvointialuealoitteen tunnettuuden, käytön ja kehittämisen selvittäminen,**

- **demokratiaosaamisen lisääminen julkisissa palveluissa.**

Kuntaliitto on keskittynyt viimeisten vuosien aikana tarkastelemaan osallistumisen johtamisen kysymyksiä ja pitääkin keskustelun luomista aiheesta tärkeänä. Kuntien erilaisuus ja päätöksentekorakenteiden erilaisuus vaatii kuitenkin, että kunnille tarjotaan keskustelussa eväitä löytää itse paikallisesti parhaat tavat kehittää osallistumisen johtamista. Kuntaliitto suosittelee myös kuntien ja hyvinvointialueiden rajapinnasta käytettävän termiä yhdyspinnat, jossa ilmenee vahvemmin kuntien ja alueiden yhteistyö.

LUKU 3.6 Kehitämme kansallista demokratiapolitiikkaa

Yleiset huomiot

-

Tavoitelinjaus 12: Jatkamme kansallisen demokratiapolitiikan johdonmukaista kehittämistä perustuen demokratianäkemykseen, jossa perusoikeudet, sananvapaus, oikeusvaltioperiaate, hyvä hallinto, kansalaisten osallistuminen ja korruption kitkeminen nähdään tärkeinä, toisistaan riippuvaisina demokratian elementteinä.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **demokratiapolitiikan nykyistä tiiviimpi ja systemaattisempi koordinaatio suhteessa esimerkiksi hallinto-, tieto-, media- ja teknologiapolitiikkatoimiin,**
- **yhteistyö akateemisen tutkimuksen kanssa demokratiapolitiikan tietoperustan ja tietoperusteisen päätöksenteon vahvistamiseksi.**

Kuntaliitto korostaa, että demokratiaan liittyvien toimenpiteiden osalta kuntavaikutusten arviointi ja kuntien edustuksen huomioiminen toimenpiteitä tehtäessä on tärkeää.

Tavoitelinjaus 13: Vahvistamme kansallisen demokratiapolitiikan ja demokratian edistämistoimien vaikuttavuuden arviointia, seurantaa ja läpinäkyvyyttä.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- **kansallisen demokratiaindikaattorityön kehittäminen,**
- **osallistuminen Suomen demokratian tilan arviointi- tai auditointityöhön yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa,**
- **hallituksen demokratiapoliittisista toimenpiteistä ja niiden vaikuttavuudesta viestiminen avoimesti, saavutettavasti ja läpinäkyvästi.**

Kuntaliitto pitää esitettyjä toimenpiteitä hyvänä, mutta muistuttaa samalla, että on kuntien ja kaupunkien näkökulman huomioiminen on keskeinen osa demokratiaindikaattorityötä ja Suomen demokratian arviointi- ja auditointityötä, ja siksi on erittäin tärkeää kytkeä Kuntaliitto sekä kunnat ja kaupungit mukaan jo valmisteluvaiheessa.

LUKU 3.7 Edistämme demokratiaa Euroopan unionissa ja kansainvälisesti

Yleiset huomiot

Euroopan neuvosto toimii demokratian vahvistajana 46 jäsenmaassaan. Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin työ vahvistaa demokratian periaatteiden toteutumista paikallistason kautta jäsenvaltioissa. Kuntaliitto näkee, että kongressin monitorointi- ja vaalitarkkailutyötä tulee vahvistaa. Euroopan neuvosto toimii myös Euroopan unionin jäsenyyden pohjustajana ja yhteisten eurooppalaisten arvojen aktiivisena keskustelualustana. Euroopan neuvosto toimii myös aktiivisesti Ukrainan tukena.

Paikallis- ja aluehallintojen edustajan Euroopan alueiden komitean yksi tärkeimmistä tavoitteista on tuoda Euroopan unioni lähemmäs kansalaisia ja vahvistaa demokratiaa kaikilla hallinnontasoilla. Euroopan alueiden komitean roolia demokratian vahvistajana tulee tukea.

Tavoitelinjaus 14: Edistämme demokratiaa ja ihmisoikeuksien toteutumista Euroopan unionissa ja kansainvälisesti, ja vahvistamme näin myös turvallisuutta, vakautta ja kriisinkestävyyttä.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- demokratiatoimien jatkumon, hyvän hallinnon ja avoimuuden kehittämisen sekä vaaliturvallisuustyön syventämisen edistäminen EU:ssa,
- tietoisuuden lisääminen demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tukemiseen suunnatuista EU-rahoituslähteistä kansallisesti,
- aktiivinen vaikuttaminen Euroopan neuvoston roolin kehittämiseen demokratiakysymyksissä,
- osallistuminen Team Europe Democracy -aloitteeseen,
- kehitysyhteistyömäärärahan kohdentaminen strategisesti demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja kansalaisyhteiskuntien vapaan toimitilan tukemiseksi huomioiden erityisesti niin kutsuttujen tasapainottavien tai vastapainojen instituutioiden toimintaa.

-

Tavoitelinjaus 15: Tiivistämme Suomen kansainvälisen demokratiatyön koordinoitua ja kansainvälisten demokratiasuosituksen toimeenpanon seurantaan kansallisella tasolla.

-

Keskeisiä toimenpiteitä:

- valtioneuvoston kansainvälisten demokratia-asioiden koordinaatiojärjestelmän perustaminen,
- kansainvälisten valvontaelinten ja järjestöjen suositusten kansalliseen toimeenpanoon panostaminen.

-

1 Tilannekuva: Demokratian tila kansainvälisesti ja Suomessa

Yleiset huomiot

Kuntaliitto pitää tilannekuvaan kansainvälisen ja Suomen demokratian tilasta realistisena ja oikeasuuntaisena. Kansainvälinen demokratian tila on kehittynyt heikompaan suuntaan ja tähän kehitykseen verrattuna suomalainen ja pohjoismainen demokratia näyttävät vahvana.

On kuitenkin tärkeää tunnistaa ja tunnustaa, että kansainvälisesti vahvasta demokratiasta huolimatta myös meillä on demokratiahaasteita, joita tilannekuvassa on onnistuneesti listattu.

Kuntaliitto haluaa korostaa myös ylisukupolvisen demokratiavajeen olemassaoloa ja sen haasteisiin vastaamisen tarvetta. Lisäksi sukupuolten välillä on tunnistettu eroja vaikuttamisessa, jotka jäävät liian pienelle huomiolle. Tilannekuvan tueksi olisi tärkeää myös tehdä vahvempaa ennakkointia tulevaisuuden haasteista.

Kuntaliitto muistuttaa, että tarkastellessa kansallisia tilastoja taustalla on merkittäviä kuntakohtaisia eroja. Keskiarvojen tarkastelu ei esimerkiksi kouluterveyskyselyn osalta anna riittävää kuvaa tilanteesta.

Eryteisesti paikallisdemokratian osalta voidaan kuitenkin nähdä myös merkkejä positiivisesta kehityksestä. Eryteisesti kriisien hoidossa kansalaisyhteiskunnan ja kuntien sekä asukkaiden yhteistyö on ollut toimivaa ja yhteiskunta on nivoutunut paremmin yhteen. Kuntaliitto pitäisi hyvänä jatkossa myös kansallisen resilienssin tarkastelua osana demokratian tilannekuvaan.

Kuntaliitto muistuttaa, että luottamus valtakunnan tason päättäjiin on Kuntaliiton Kuntalaistutkimuksen tulosten mukaan vähäisempää kuin kuntapäättäjiin. Kuntalaisista vain 16 prosenttia on samaa mieltä siitä, että valtakunnan tason päättäjät pitävät hyvin huolta elämisen edellytyksistä asuinseudullani ja peräti 46 prosenttia on eri mieltä.

Osana tilannekuvaan haluamme myös huomioida, että käsitys ja demokratian muodot ovat myös muutoksessa, mikä ei ole huono asia, vaan kuvaa demokratian kehitystä aikojen muuttuessa. Kuntalaisten vaikuttaminen on tästä muutoksesta hyvä esimerkki, jossa painoarvoa annetaan yhä enemmän suoralle osallistumiselle. Tämä vaatii kunnilta, alueilta kuin myös keskushallinnolta toimintatapojen kehittämistä. Lainsäädännön sijaan kunnat ja kaupungit ovat aktiivisesti itse kehittäneet ja monipuolistaneet osallistumisen malleja ja tapoja.

Kuntaliiton jo 1990-luvulta asti toteuttamat laajat Kuntalaistutkimukset osoittavat, että äänestäminen on kuntalaisten mielestä edelleenkin tärkein tapa vaikuttaa. Tästä syystä Kuntaliitto haluaisi lisätä tilannekuvaan huolen poliittisten puolueiden haasteista esimerkiksi ehdokasrekrytoinnissa. Mahdollisimman laaja ja moninainen ehdokasasetanta ovat demokratian toteutumisen edellytyksiä.

Kuntaliitto allekirjoittaa tilannekuvassa mainitun keskustelukulttuurin heikon tilan. Tämä näkyy myös paikallishallinnossa ja paikallispolitiikassa. Pidämme tätä haastetta yhtenä suurimmista kehityskohteista, johon kuntien ja kaupunkien tulee tarttua yhdessä keskushallinnon tuella. Erityisesti valtuutettujen perehdyttäminen vaatii kunnilta ja kaupungeilta resursseja. On kuitenkin muistettava, että keskustelukulttuurista on olemassa myös hyviä esimerkkejä ja sitä on onnistuttu kehittämään erikokoisissa kunnissa ja kaupungeissa.

Kuntaliitto pyytää myös, että tilannekuvan lähdeviittaukset täydennetään asianmukaisesti ennen lausunnoille lähettämistä.

Esitetty tilannekuva on ajantasainen, perustuu tutkittuun tietoon ja antaa kattavan kuvan demokratian tilasta kansainvälisesti ja Suomessa

3

Tilannekuva toimii hyvänä taustoituksena periaatepäätöksessä esitettyihin linjauksiin

3

2 Demokratiapolitiikka Suomessa ja Euroopan unionissa

Yleiset huomiot

-

3 Suomen osallistuminen kansainväliseen demokratiayhteistyöhön

Yleiset huomiot

-

Pauni Markus
Suomen Kuntaliitto ry

Nieminen Ville
Suomen Kuntaliitto