

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**

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto koskien luonnosta valtioneuvoston periaatepäätökseksi kansallisesta ohjelmasta demokratian ja osallistumisen edistämiseksi. Luonnoksessa esitetyt tavoitelinjaukset ja keskeiset toimenpiteet ovat pääsääntöisesti oikeansuuntaisia. Esitämme lausunnossamme joitakin tutkimustietoon perustuvia täsmentäviä huomioita, jotka toivomme otettavan huomioon periaatepäätöksen jatkovalmistelussa. Huomiomme koskevat erityisesti demokraattisten yhteiskuntien keskeisten perusedellytysten turvaamista, demokraattista tasa-arvoa sekä kansalaisosallistumisen vaikuttavuutta.

### LUKU 3.1 Edistämme äänestysaktiivisuutta

#### **Yleiset huomiot**

-

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

Nuorten osalta matala äänestysaktiivisuus näkyy etenkin matalammin koulutetuissa nuorissa, ja vähemmän korkeasti koulutettujen keskuudessa. Tutkimus osoittaa äänestysvarmuuden eriytyneen jo peruskoulussa niiden välillä, jotka myöhemmin menevät lukioon ja ammatilliseen koulutukseen (Kestilä-Kekkonen, Sipinen, Söderlund, arvioitavana). Toisin sanoen asenteet poliittista osallistumista kohtaan muotoutuvat jo varhain, ja siten toimet nuorten äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi ovat vaikuttavampia, kun ne kohdistuvat nuoriin riittävän aikaisessa ikävaiheessa. Tässä mainitut toimenpiteet ovat kannatettavia, mutta tärkeintä on ajoissa vahvistaa nuorten sisäistä kansalaispätevyyttä eli uskoa heidän omiin kykyihinsä ymmärtää politiikkaa ja osallistua siihen tarjoamalla nuorille merkityksellisiä kokemuksia oman osallistumisen vaikuttavuudesta ja tärkeydestä. Koululla on tärkeä rooli perhetaustasta kumpuavien osallistumiserojen mahdollisena tasoittajana, koska se on käytännössä ainoa julkinen instituutio, joka kokoaa yhteen nuoria erilaisista taustoista ja voi tarjota osallistumisen eväitä myös niille, jotka eivät saa niitä kotoaan tai muualta lähipiiristään.

”Muita heikommassa asemassa oleviin äänioikeutettuihin” lukeutuvat esimerkiksi vieraskieliset äänioikeutetut, joiden äänestysaktiivisuus on merkittävästi matalampi kuin valtaväestön. Rekisteriaineistoihin pohjautuvat alustavat analyysit (Sipinen, Lahtinen ja Martikainen, tulossa) osoittavat, että äänestysaktiivisuus on keskimääräistä selvästi matalampaa myös maahanmuuttaneiden Suomessa syntyneillä jälkeläisillä, eli toisin sanoen kyse ei ole pelkästään esimerkiksi puuttuvasta kielitaidosta vaan vastaanottavasta yhteiskunnasta laajemmin. Syrjinnän ehkäisemiseen tulee siten panostaa. Myös ymmärrettävä ja saavutettava vaalitiedotus ja -viestintä ovat tärkeässä asemassa vieraskielisen väestön osallistumisen edistämässä, ja myös ”viestin viejällä on väliä”. Viestinnässä ja kaikessa toiminnassa tulisi siis huomioida monenlaisten representaatioiden merkitys.

Norjalaistutkimuksessa (Ferwerda ym. 2020) on havaittu, että äänioikeuden saaminen mahdollisimman pian maahan muuton jälkeen edistää etenkin ei-demokraattisista maista muuttaneiden myöhempää poliittista kiinnittymistä. Suomessa ns. kolmansien maiden kansalaiset saavat äänioikeuden kunta- ja aluevaaleissa asuttuaan maassa kaksi vuotta. Siten myös näiden ensi kertaa äänestävien henkilöiden tavoittamiseen ymmärrettävästi ja saavutettavasti tulisi panostaa, koska kiinnittyminen poliittiseen yhteisöön jo varhaisessa vaiheessa voi edistää kotoutumista myös laajemmin.

Tutkijat ovat lisäksi esittäneet uudistuksia vaalijärjestelmään äänestysaktiivisuuden nostamiseksi. Ehdotuksista ensimmäinen liittyy mahdollisuuteen äänestää halutessaan pelkkää puoluetta ilman pakkoa valita samalla myös ehdokasta. Tällainen uudistus voisi madaltaa äänestämiseen liittyviä informaatiokustannuksia niiden äänioikeutettujen osalta, joiden politiikkaa koskeva tietotaso on matala (esim. nuoret, maahanmuuttaneet). Toinen uudistamisesitys liittyy ennakkoäänestämisen ja varsinaisen vaalipäivän väliin jäävään ”joutoaikaan” eli ajanjaksoon, jolloin ei voi käydä äänestämässä. Ennakkoäänestämisen jatkaminen keskeytyksettä aina varsinaiseen vaalipäivään asti saattaisi nostaa äänestysaktiivisuutta, jos vaalien alla olisi mahdollista äänestää joka päivä.

Perustuslakiin pohjautuen julkisen vallan keskeinen tehtävä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Erilaiset länsimaisten demokratioiden haasteet sivuutetaan usein ”kysyntään” liittyvinä ongelmina. Selityksiksi esitetään esimerkiksi kansalaisvelvollisuuden kokemuksen laskua (Putnam 2000), kansalaisten kasvanutta kriittisyyttä (Norris 2002) tai, näiden rajallista sosiaalista kapasiteettia osallistua politiikkaan (Putnam 2000). Näillä selitysmalleilla on oma empiirinen pohjansa ja ne todennäköisesti osallistuvat demokraattisen kiinnittymisen haasteisiin.

Paljon pienemmälle huomiolle jäävät ns. ”tarjontaan” liittyvät haasteet, jotka osaltaan johtavat politiikasta vieraantumiseen. Yksi perinteinen esimerkki tästä on riippuvuus kansainvälisistä markkinoista, jonka nähdä heikentävän kansallisten toimijoiden kyvykkyyttä itsenäisesti edistää kansalaisten asioita (Franklin 2004; Katzenstein 2000). Poliittinen luottamus on edelleen Suomessa kohtuullisen korkealla tasolla. Luottamus ei silti välttämättä kohdistu politiikkaan ylipäätään tai

politiikan kykyyn tuottaa toivottuja tuloksia. Esimerkiksi hyvinvointialuepolitiikkaan liittyen aluevaaleissa vuonna 2022 äänestäneistä kyselyyn vastanneista puolet (50 %) oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väittämästä, että ”aluevaltuustot olisi pitänyt muodostaa sote-asiantuntijoista, eikä valita vaaleilla” (von Schoultz, Rapeli & Söderlund 2022). Toisaalta, kun toisessa kyselyssä kysyttiin kansalaisilta ”mihin asioihin haluaisit itse vaikuttaa”, vastaukset painottivat nimenomaan sosiaali- ja terveyspalvelujen merkitystä. Eniten vastauksia keräsivät ”julkisten terveyspalvelujen turvaaminen” (68 %) ja ”lasten ja lapsiperheiden olojen parantaminen” (63 %) ja neljänneksi ”vanhusten olojen parantaminen” (60 %) (Sitra & Taloustutkimus 2022). Toisin sanoen, kansalaiset haluaisivat vaikuttaa lain mukaan hyvinvointialueilla tehtävään päätöksentekoon sosiaali- ja terveyspalveluista, mutta samanaikaisesti eivät myöskään täysin luota politiikan kykyyn tuottaa heille toivottuja tuloksia. Erilaisia vaikutussuhteita on hankala piirtää esiin, mutta kansalaisten kyky vaikuttaa heille tärkeisiin asioihin on monellakin tapaa merkittävä asia. Terveystieteiden osalta asiasta tekee yhä akuuttimman suomalaisten murentunut luottamus terveydenhuoltoon, kun vain vähän terveydenhuoltojärjestelmään luottavien osuus on nelinkertaistunut neljästä prosentista 17 prosenttiin vuosina 2021–2024.

Havaintojen taustalla ei siis vaikuta ensisijaisesti kansalaisten apaattisuus, epäkiinnostus ja tietämättömyys. Taustalla saattaa olla kotimainen ilmiö, joka yhdistää matalan kansalaispätevyyden ja korkean poliittisen luottamuksen (Bäck et al. 2024). Epäluottamusta politiikan toivottuun ”tulokkyvykkyteen” on havaittu laajasti kansainvälisessä tutkimuksessa, korkeasta poliittisesta kiinnittymisestä huolimatta. Esimerkiksi Ruotsissa 90-luvulla noin 70 % vastaajista oli samaa mieltä väitteen kanssa, jossa todettiin, että ”poliitikot eivät juurikaan välitä minunkaltaisistani ihmisistä”, vaikka samanaikaisesti äänestysprosentti parlamenttivaaleissa oli lähes 90 % (Hay 2008).

Yksi olennainen tapa lähestyä tätä asetelmaa on löytää korjattavaa politiikan vastaanottokkykydestä ja ”tarjonnan” vastaavuudesta kansalaisten tarpeisiin.

Tarjonnasta voidaan huolehtia välttämällä politiikan hälventämiseen pyrkiviä diskursseja ja perusteluja, jotka eivät kuitenkaan tosiasiansa poista niiden poliittista luonnetta. Välttämättömyys, pakko, väistämättömyys ja vaihtoehtottomuus ovat esimerkkejä tällaisista diskursseista. Poliitiikan avoimuus ja julkinen keskustelu ovat keskeisiä elementtejä, joihin politiikan tarjonnassa voi keskittyä. Näiden merkitys korostuu myös suhteessa päätöksenteossa käytettyyn asiantuntijatietoon sekä virkamiestyöhön. Näiden roolia olisi hyvä selvittää, jotta vaihtoehtoista, perusteluista ja politiikan tekemistä valinnoista jää myös laajemmalle yleisölle selkeämpi kokonaiskuva. Tämä olisi merkityksellistä myös siitä syystä, että politiikka näyttyy kansalaisille eurooppalaisella mittapuulla monimutkaisena ja hankalasti hahmotettavana.

Keskeisiä toimia tämän lähestymistavan haltuun ottamisessa voisi olla osallisuustoiminnan vaikuttavuusmahdollisuuksien vahvistaminen niin, että erilaisten osallisuuselinten ja vaikuttamiseen tähtävien järjestöjen ja lautakuntien linjaukset velvoittaisivat myös muita politiikan ja hallinnon tasoja reagoimaan. Samalla myös motivaatio poliittiselle kiinnittymiselle kasvaa.

### **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.**

-

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

Kuten tavoitelinjauksen 1 osalta mainitsimme, nuorten matala äänestysaktiivisuus näkyy etenkin matalammin koulutetuissa nuorissa. Tutkimus osoittaa äänestysvarmuuden eriytyneen jo peruskoulussa niiden välillä, jotka myöhemmin menevät lukioon ja ammatilliseen koulutukseen (Kestilä-Kekkonen, Sipilinen, Söderlund, arvioitavana), mikä heijastaa perhetaustoista juontuvia eroja niin koulutusvalinnoissa kuin poliittisessa kiinnittymisessä. Toisella asteella tarjottava laadukas demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus on keskeinen työkalu osallistumista edistävien asenteiden vahvistamiseksi, mutta ammatillisen puolen suppea demokratiakasvatus ei ole omiaan kaventamaan matalasti ja korkeasti koulutettujen välistä osallistumiskuilua.

Nuoret tarvitsevat äänestyspäätöstensä tekemiseen myös konkreettista tietoa poliittisesta järjestelmästä ja sen toiminnasta käytännössä. Nuorten tulee saada koulusta riittävä tieto siitä, miten Suomessa käytetään (poliittista) valtaa ja millaisten poliittisten ristiriitautottuvuuksien pohjalle puoluejärjestelmämme pohjautuu. Vain siten nuoret voivat tehdä merkityksellisiä valintoja äänestäjinä. Toisin sanoen ”puoluepoliittisesti neutraali” tieto ei saa tarkoittaa ristiriitautottuvuuksien liiallista häivyttämistä vaan aitoa keskustelua siitä, millaisia erilaisia näkemyksiä hyvästä yhteiskunnasta puolueilla on ja miten nämä näkemykset ohjaavat niiden toimintaa.

### **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.**

## LUKU 3.2 Vahvistamme lasten ja nuorten osallisuutta

### Yleiset huomiot

**Tavoitelinjalause 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.**

Tavoitelinjauksessa 3 esitetään kunnallisten ja alueellisten nuorisovaltuustojen aseman vahvistamista. Tavoite on sinänsä kannatettava, mutta sen tulisi olla linjakas suhteessa muiden lakisääteisten vaikuttamistoimielinten, eli vanhus- ja vammaisneuvostojen asemaan. Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että jo nyt nuorisovaltuustoilla on muita vaikuttamistoimielimiä vahvemmat institutionaaliset toimintaedellytykset niin hyvinvointialueilla kuin kunnissa (ks. esim. Tiensuu & Jäntti 2023; Henriksson & Huttunen 2022; Rappe ym. 2023). Vaikuttamistoimielinten keskenään erilainen kohtelu esim. läsnäolo- ja puheoikeuksien osalta eriarvoistaa niiden keskinäistä asemaa ja aiheuttaa jännitteitä vaikuttamistoimielinten välille. Tällaiset eriarvoistavat käytännöt voivat heikentää myös julkisiin organisaatioihin kohdistuvaa luottamusta. Kuntalain ja hyvinvointialuelain toimivuuden arviointia pitäisikin suorittaa kaikkia vaikuttamistoimielimiä koskevien säännösten osalta, ei vain nuorisovaltuustojen osalta.

### 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.**

**Tavoitelinjalause 4: Vahvistamme lapsi- ja nuoriystävällistä osallistumista ja kuulemista heitä itseään koskevissa asioissa.**

Lapsi- ja nuoriystävällisen osallistumisen tavoite on kannatettava ja tärkeä. Siihen liittyy kuitenkin erilaisia nuorten sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin asemointeihin kytkeytyviä jännitteitä. Kun lasten ja nuorten osallistumistoimia pohditaan, on tärkeää tiedostaa, minkälaisia rooleja heille näiden toimien puitteissa tarjotaan ja millaisiin asioihin nuorten halutaan vaikuttavan. Tutkimuksessa on osoitettu, että alaikäiset nuoret nähdään usein kansalaisyhteiskunnan kohteina, sen sijaan, että heidät ymmärrettäisiin yhteiskunnan täysivaltaisina jäseniä (Kiili 2006) ja päätöksenteossa aktiivisina subjekteina (Lehtonen & Radzik-Maruszak 2023). Tämä ymmärrys nuorista luonnollisesti vaikuttaa myös siihen, millaisia osallistumisen mahdollisuuksia heille tarjotaan, ja miten heidän näkemyksensä otetaan suunnittelussa ja päätöksenteossa huomioon.

Nykyisin laajalti käytössä olevat poliittiset vaikuttamiselimet kuten nuorisovaltuustot tai oppilas- ja opiskelijakuntatoiminta pohjautuvat edustuksellisen vaikuttamisen järjestelmään ja houkuttelevat

mukaan tällaisesta toiminnasta kiinnostuneita nuoria. Esimerkiksi nuorisovaltuustojen toimintatavan on tutkimuksessa huomattu rajaavan ulkopuolelle sellaisia nuoria, jotka eivät ole kiinnostuneita puoluepolitiikasta tai parlamentaarista toimintatavoista (Boldt 2021). Oppilas- ja opiskelijakuntatoiminta on kouluissa laajasti tarjolla oleva osallistumiskanava, mutta sen vaikutusmahdollisuudet ovat lopulta suhteellisen kapeat kohdistuen tiettyihin aikuisten määrittelemiin aiheisiin ja kohteisiin (Boldt 2021; Suomen nuorisotyön tilastot 2020; ks. myös Lehtonen & Radzik-Maruszak 2023). Kunnissa nuorten osallistumismahdollisuudet myös rajautuvat usein nuoriso- ja opetustoimen alueille (Eskelinen ym. 2012). Tutkimuksen mukaan varhaiskasvatuksessa lapsen ja aikuisen roolit ovat olleet perinteisesti hyvin hierarkkisia, mikä on vaikuttanut vahvasti siihen, millaiseksi lasten osallisuus on muotoutunut. (Kiili 2006; Turja 2010).

Lapsi- ja nuorisoystävällisten keinojen ja rakenteiden kehittämisessä tuleekin ottaa huomioon se, miten näillä eri käytännöillä nuorten osallistamiseksi on rajallinen kyky huomioida nuorten moninaisuutta ja eriäviä toiveita ja tarpeita. Onkin tärkeää huomioida se, millaiset vaikuttamisen väylät ovat nuorille mielekkäitä ja osallistaa heitä niiden kehittämiseen myös perinteisten nuorten vaikuttamiselinten ulkopuolelta. Aikuisten toiminta lasten ja nuorten osallisuuden portinvartijoina joko edistää tai estää lasten ja nuorten osallisuutta.

Erilaiset päätöksentekijöitä ja nuoria yhteen tuovat toimintatavat, kuten kummivaltuutetut, mentoroinnit, koulu- ja päiväkotivierailut, vaikuttamispäivät tai osallistuva budjetointi, voivat toimia väylinä lähentää päätöksentekijöiden ja nuorten ja lasten vuorovaikutusta. Tosin myös tällaiset toimintatavat sisältävät yhä haasteen eri toimijoiden, kuten päätöksentekijöiden sitouttamisessa toimintatapojen käyttöön ja lasten ja nuorten näkemysten tosiasialliseen huomiointiin päätöksenteon tukena. Lasten ja nuorten osallistumisen käytäntöjä luotaessa on huomiota kiinnitettävä käytäntöjen moninaisuuteen; on tärkeää huomioida heidän ikänsä ja kehitystasonsa suhteessa heille tarjolla oleviin vaikuttamisen keinoihin. Lasten ja nuorten osallisuuden tukeminen vaatii erityistä herkkyyttä ja menetelmällistä moninaisuutta, kuten visuaalisten, kehollisten, pelillisten tai draamallisten menetelmien käyttöä. Esimerkiksi lainvalmisteluprosessien kehittämisessä esimerkiksi lasten ja nuorten kuulemisessa draaman keinojen käyttäminen (legislative theatre) voisi auttaa perinteisten kuulemisen keinojen sijaan moniäänisyyden esiin saamisessa.

#### **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 kuulemistoiimien vaikuttavuuden arvioinnin, mittaamisen ja seurannan kehittäminen sekä sidosryhmäviestintä osallistumisen tuloksista.**

## LUKU 3.3 Kehitämme demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen hyviä käytäntöjä

### Yleiset huomiot

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

Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus toteutuvat koulutusjärjestelmän ja laajemman yhteiskunnallisen kontekstin rajaamissa puitteissa. Tällöin koulutusjärjestelmän tasa-arvoa koskevat ongelmat (esim. koulujen segregaatio) vaikuttavat siihen, millaista demokraattista kansalaisuutta koulut osaltaan rakentavat. Mikäli koulutusjärjestelmä tuottaa rakenteellista epäoikeudenmukaisuutta, ovat vaarassa etenkin marginalisoituihin ryhmiin kuuluvien oppilaiden demokraattiseen kansalaisuuden liittyvien valmiuksien kehittyminen ja konkreettiset mahdollisuudet demokraattiseen vaikuttamiseen. (Leiviskä 2021.) Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta ei siis voi tarkastella irrallaan koulutusjärjestelmään liittyvästä laajemmasta rakenteellisesta ja sosiaalisesta epäoikeudenmukaisuudesta, vaan oikeudenmukaisen ja tasa-arvoisen koulutusjärjestelmän kehittäminen on keskeinen osa demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta kaikilla kouluasteilla.

Monet koulutuspolitiikan tämänhetkiset painotukset ja muutokset aiheuttavat käytännön tasolla myös ei-toivottuja seurauksia demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksessa eri koulutusasteilla. Esimerkiksi opintojen yksilöllistäminen, osaamisperustaisuus, läsnäolo-opetuksen väheneminen tai muut tehokkuutta tavoittelevat koulutuspoliittiset toimet voivat vaikuttaa osaltaan siihen, että yhteiskunnallista keskustelua ei ole kouluissa aikaa tai mahdollisuuksia harjoitella opetussuunnitelman velvoittamalla tavalla. Mikäli koulujen demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen edistäminen nostetaan keskeiseksi tavoitteeksi, tulee koulutuspoliittisten uudistusten vaikutuksia arvioida toisaalta laajemmassa koulutusjärjestelmän demokratiaa, oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa koskevassa kontekstissa ja toisaalta demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen käytännön järjestämisen ja toteuttamisen kontekstissa.

Samalla, kun nostetaan esille demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen oppimistavoitteita koskevan seurantatiedon kehittäminen, on myös hyvä huomioida, että demokratia- ja ihmisoikeuskasvatukseen sisältyy myös ulottuvuuksia, jotka eivät ole helposti käännettävissä mitattavissa olevaksi seurantatiedoksi. Esimerkiksi yhteiskunnallisen keskustelun harjoittelu koulussa vaatii aikaa, mutta tämän harjoittelun myötä syntyneet tärkeät kokemukset eivät välttämättä tule näkyviin, kun oppimistavoitteiden toteutumista pyritään mittaamaan ja seuraamaan. Laajemmin demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksessa on kyse paitsi tiedoista ja taidoista, myös kokemuksista ja tunteista, sekä perusopetuksen opetussuunnitelman arvoperustassakin keskeisenä huomioidusta kokonaisvaltaisesta kasvusta ihmisyyteen, jota “kuvaava pyrkimys totuuteen, hyvyyteen ja kauneuteen sekä oikeudenmukaisuuteen ja rauhaan” (POPS 2014). Tämä kokonaisvaltainen ymmärrys kasvatuksesta on tärkeä huomioida, kun demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen jatkumoa eri koulutusasteiden välillä pyritään vahvistamaan.

## 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.**

-

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

Tällä hetkellä voimassa olevassa perusopetuksen opetussuunnitelmassa demokratiakasvatusta toimii ikään kuin sateenvarjona kaikelle koulun toiminnalle (Kaihari ym. 2023). Demokraattisen toimintakulttuurin tulisi opetussuunnitelman mukaan ulottua kaikkeen koulun toimintaan, ja kouluopetuksen tulisi edistää kasvua demokraattisen yhteiskunnan jäsenyyteen (Opetushallitus 2014). Koulut voivat kuitenkin itse päättää, miten demokraattinen toimintakulttuuri näkyy niiden arjessa. Rehtoreilla sekä opettajilla on tässä suhteessa suuri vastuu. He voivat määritellä koulunsa toimintatapoja ja vastuita.

On tärkeää tunnistaa, että opettajien toisistaan eroavat näkemykset demokratiakasvatuksesta sekä kokemukset siitä, millaiset resurssit heillä on toteuttaa demokratiakasvatusta omassa opetustyössään. Education, Political Efficacy and Informed Citizenship (EPIC) -tutkimushankkeen keväällä 2023 keräämän yläkoulun opettajille suunnatun opettajakyselyn (n=299) mukaan opettajat suhtautuvat myönteisesti demokratiakasvatukseen mahdollisuuksiin tukea nuorten yhteiskunnallisista osallistumisista. Kyselyaineiston pohjalta on kirjoitettu tutkimusraportti ”Yläkoulun opettajat ja demokratiakasvatusta: Käsitteet, resurssit ja toteuttamismahdollisuudet” (Kestilä-Kekkonen, Sipinen ja Tiihonen 2024) ja se on julkaistu opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisusarjassa. Opettajat myös ovat valmiita ja motivoituneita ottamaan vastuuta demokratiakasvatuksesta ja pääasiallisesti he kokevat roolinsa tärkeinä demokratiakasvatuksessa. Opettajien välillä havaitaan kuitenkin tilastollisesti merkitseviä eroja siinä, miten hyväksi he kokevat omat resurssinsa toteuttaa demokratiakasvatusta. Kokeneilla ja uransa keskivaiheilla olevat opettajat kokevat, että heillä on paremmat tiedot demokratiakasvatuksesta kuin noviiseilla. Erityisesti muiden kuin yhteiskuntaoppia opettavien opettajien demokratiakasvatusta käsittelevään opettajankoulutukseen ja täydennyskoulutukseen olisi suositeltavaa lisätä panostuksia (ks. Korventausta 2024).

Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen hyvien käytäntöjen sekä opetusmateriaalien ja -menetelmien laadun ja saatavuuden vahvistamisen osalta on tärkeää tunnistaa, että opettajat eivät koe korkeakouluopintojensa antaneen heille tarvittavia työkaluja toteuttaa demokratiakasvatusta



omassa työssään. Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen opetustarjonta vaihtelee yliopistoittain, ja opettajankoulutusyksiköiden välillä on eroja siinä, kuinka demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta toteutetaan. Yleisesti sisällöt kyseiset ovat vähäisiä ja/tai valinnaisia, mikä tuottaa merkittäviä eroja opettajaksi valmistuvien välillä siinä, kuinka he ovat opinnoissaan perehtyneet demokratia- ja ihmisoikeuskasvatukseen.

EPIC-tutkimushankkeen keräämän opettajakyselyn mukaan ainoastaan vain joka neljäs opettaja kokee saneensa työkaluja demokratiakasvatukseen omista opettajaopinnoistaan. Vastavalmistuneiden osalta havaitaan, että heidän kohdalla tilanne on hieman parempi: heistä noin kolmannes oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väittämän ”opettajaopinnot ovat antaneet minulle työkaluja toteuttaa demokratiakasvatusta” kanssa (ks. Tiihonen & Vadén 2024). Tämä on mahdollista tulkita positiiviseksi signaaliksi opettajaopintojen antamien demokratiakasvatuksen valmiuksien osalta viime vuosina.

Oppiaineiden välillä havaitaan myös suuri ero siinä, miten hyviksi opettajat arvioivat omasta koulutuksestaan saamansa valmiudet. Yhteiskuntaopin opettajat arvioivat saneensa muiden aineiden opettajia huomattavasti enemmän työkaluja demokratiakasvatukseen opettajaopinnoista ja muista korkeakouluopinnoista. Tämä saattaa selittyä yhteiskuntaopin opettajien mahdollisesti laajemmalla yhteiskunnallisella kiinnostuksella, mikä voi ohjata heitä kiinnittämään huomiota demokratiakasvatukseen liittyviin kysymyksiin omista pedagogisissa opinnoissaan.

Koska opettajien autonomian tukeminen on tärkeä osa demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen käytäntöjä, on ensiarvoisen tärkeää tunnistaa opettajien kokemukset yhteiskunnallisesta keskusteluilmapiiiristä ja mahdollisuuksista osallistua itse yhteiskunnalliseen keskusteluun. Merkittävän suuri osa EPIC-tutkimushankkeen opettajakyselyyn vastanneista opettajista kokee yhteiskunnallisen keskusteluilmapiiirin kiristyneen viime vuosina ja tahallisen provosoinnin lisääntyneen. Kaikkein kokeneimpien opettajien osalta havaitaan, että suhtautuminen yhteiskunnallisen keskusteluilmapiiirin kiristymiseen ja provosoinnin lisääntymiseen on vähemmän kokeneita kollegoita maltillisempaa. Opettajat kokevat kyselytutkimuksen mukaan eniten paineita oppilaiden vanhempien sekä yleisesti yhteiskunnan taholta välttää yhteiskunnallisesti arkojen aiheiden käsittelyä omassa työssään. Sen sijaan paineet oman koulu- ja paikallisyhteisön tahoilta koetaan huomattavasti maltillisemmiksi. Kaikkiaan kolmasosa opettajista on huolissaan seurauksista, joita heidän omien poliittisten ja yhteiskunnallisten mielipiteidensä ilmaisemisesta julkisesti voi mahdollisesti seurata. Tutkimustulokset nostavat esiin kysynnän tuelle, jota opettajat voisivat saada yhteiskunnallisesti arkojen aiheiden käsittelyyn. Mikäli opettajat kokevat, että heidän mielipiteensä julkinen ilmaiseminen voi johtaa ei-toivottuihin seurauksiin, se voi kaventaa heidän ammatillista toimintavapauttaan ja heikentää heidän halukkuuttaan käsitellä haastavia aiheita luokassa, mikä itsessään on tärkeä osa laadukasta demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta.

#### **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.**

Kannatamme tavoitelinjausta 7.

**Keskeisiä toimenpiteitä:**

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

-

**LUKU 3.4 Vahvistamme hyvän keskustelun ja mielipiteen vaihtamisen kulttuuria yhteiskunnassa**

**Yleiset huomiot**

-

**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.**

Tavoitelinjaus 8 monikanavaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien kehittämisestä kattavasti erilaiset alueet ja väestöryhmät huomioiden on kannatettava. Vaikka tavoitteena on parantaa osallistumisen edellytyksiä eri väestöryhmille, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville lapsille ja nuorille, on tärkeää huomioida, että pelkkä rakenteiden kehittäminen ei riitä. On mietittävä, miten nämä keinot todella tavoittavat kohderyhmät. Kehitystyössä on huomattava, että kuten tutkimuksessa on tunnistettu, osallistumisen ja vaikuttamisen välineiden merkitys linkittyy kansalaisten näkökulmasta vahvasti paikallisiin konteksteihin ja tarpeisiin (Häikiö, Lehtonen & Salminen 2016; Lehtonen 2013), mikä tekee yleisten kaikkia ryhmiä palvelevien osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien ja välineiden kehittämisestä haastavaa. Osallistumisen menetelmien monistamisen haasteet juontavat erilaisista sosiaalisista, kulttuurisista, organisatorisista ja yhteiskunnallisista konteksteista. Kehittämistyötä varten tulisi tehdä huolellista taustaselvitystä osallistumisen ja vaikuttamisen esteistä ja haasteista erilaisten alueiden ja väestöryhmien näkökulmasta sekä kutsua kehittämistyöhön mukaan niin eri alueita kuin väestöryhmiä edustavia kansalaisyhteiskunnan toimijoita sekä jättää kehitettäviin keinoihin ja rakenteisiin mahdollisuuksia muokata niitä paikalliset kontekstit ja ympäristöt huomioivalla tavalla.

Tärkeää on pohtia, miten varmistetaan, että kehitettävät keinot ja mahdollisuudet tavoittavat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmät, joiden tavoittaminen on toistuvasti tutkimuksissa todettu haasteelliseksi. Lasten ja nuorten kohdalla perusopetuksella ja varhaiskasvatuksella on tässä eri ikäryhmät tavoittavana julkisena instituutiona merkityksellinen rooli. Myös hyvän keskustelukulttuurin ja mielipiteen vaihtamisen kulttuurin vahvistamisessa – ja opettelussa – keskeisessä roolissa perusopetus ja varhaiskasvatus ovat ensiarvoisina mahdollistamassa demokratiakasvatusta ja toisia kunnioittavan keskustelun ja muiden näkemysten ymmärtämisen taitojen harjoittelua jo koulu- ja päiväkotitasolta lähtien.

### **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.**

-

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

Tavoitelinjauksessa 9 mainitut suoran kansalaisosallistumisen mallien kehittäminen ja dialogisten menetelmien käyttöönotto päätöksentekoprosesseissa eri hallinnontasoilla ovat tärkeitä pyrkimyksiä moniääniselle demokratialle. Samalla tämä tavoite sisältää haasteita, joista yksi tärkeimmistä liittyy erilaisten osallistumisen keinojen, erityisesti puntaroivan demokratian menetelmien vaatimiin resursseihin ja kyvykkyyksiin kansalaisilta, mutta myös julkisilta organisaatioilta. Esimerkiksi kansalaisraadit vaativat osallistujilta intensiivistä osallistumista ja kykyjä omien näkemysten julkiseen esittämiseen ja argumentointiin, jolloin keskeiseksi kysymykseksi nousee, miten varmistetaan, että tällaiset osallistumisen keinot eivät houkuttele mukaan vain jo nämä kyvyt ja taidot hallitsevia, esimerkiksi verbaalisesti taitavia ja rohkeita kansalaisia. Miten varmistetaan, että niiden ryhmien ja toimijoiden, joiden on toistuvasti huomattu jäävän syrjään hallintolähtöisistä ja -vetoisista osallistumisen mahdollisuuksista, saavat tiedon tällaisista osallistumisen keinoista sekä osaavat ja haluavat osallistua niihin?

Tässä tiedon yhteistuottamisen fasilitointi erilaisia metodeja, materiaaleja ja viestinnällisiä alustoja käyttäen on olennaista inklusiivisen yhteiskunnallisen keskustelun ja tiedontuottamisen kannalta (esim. Lehtonen & Tuurnas 2021). Esimerkiksi teknologisilla ratkaisuilla tai keskustelun moderoinnilla voidaan vaikuttaa muodostuvan keskustelun kulkuun ja siihen, millaiset äänet pääsevät yhteiskunnallisessa keskustelussa esiin.

Suoran kansalaisosallistumisen mallien ja dialogisten mallien kehittämisessä tulee muistaa, että yksi keskeinen kansalaisten osallistumista heikentävistä tekijöistä liittyy heidän osallistumisessaan kokemuksiinsa pettymyksiin, jotka usein liittyvät oman osallistumisen vaikuttavuuteen. Miten varmistetaan, että kehitettävät keinot ja niissä kansalaisilta kerätty tieto ovat aidosti vaikuttavia? Yksi vaikuttavuuden haasteista on tutkimuksessa tunnistettu liittyvän osallistumisessa syntyvän tiedon hyödyntämiseen. Erityisesti kansalaisten kokemustiedon hyödyntäminen julkishallinnossa on tutkimusten mukaan ollut haastavaa muun muassa siksi, että se laajentaa tulkintakenttää, jonka perusteella hallinnossa tehdään päätöksiä. (Ks. Lehtonen 2013; Bäcklund 2007; Bamberg 2012; Jäntti, Paananen, Kork & Kurkela 2023; Tuurnas, Jäntti, Kalliomäki, Kurkela & Lehtonen 2022). Kansalaistiedon ja ylipäätään kansalaisten vaikutusvallan kasvu suunnittelussa ja päätöksenteossa on myös luonut suunnittelijoille epäilystä professionsa kyseenalaistamisesta, mikä on hidastanut kansalaislähtöisen tiedon hyödyntämistä hallinnossa.

Tutkimuksessa on myös nostettu esiin tarve erilaisten osallistumisen menetelmien vaikuttavuuden arvioinnille ja seurannalle, mikä tulisi sisällyttää keskeisenä osana kehittämisprosessin osaksi. Organisaation näkökulmasta kansalaisosallistumisen vahvistamisessa on kyse ennen kaikkea kansalaisten vahvistuneeseen rooliin liittyvistä asenteista ja organisaation toimintakulttuuriin liittyvistä tekijöistä. Kuten tutkimuksessa (esim. Lehtonen 2022; Kurkela 2022; Tuurnas, Jäntti, Kalliomäki, Kurkela & Lehtonen 2022; Jäntti, Paananen, Kork & Kurkela 2023) on tuotu esiin, kansalaisten osallistumisen tukeminen edellyttää rakenteita ja resursseja sekä toimivia prosesseja niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla. Osallistumisen mahdollistaminen ei voi olla vain osallisuustyötä tekevien viranhaltijoiden tehtävä, vaan sen on läpileikattava organisaatiota. Paikallisesti ja alueellisesti on turvattava resurssit menetelmien kehittämiseen ja käyttämiseen, missä voi piillä riski alueelliseen eriarvoistumiseen suhteessa hyvinvointialueiden ja kuntien tarjoamiin osallistumis- ja vaikuttamiskeinoihin (Lehtonen, Kurkela, Jäntti & Sinervo (tulossa)).

#### **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.**

## **LUKU 3.5 Kehitämme paikallishallintoa ja varmistamme lähidemokratian toteutumisen**

### **Yleiset huomiot**

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

Tavoitelinjauksessa 10 esitetyt huomiot asukkaiden kunta- ja aluetason osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen seurannasta ja edistämisestä ovat kannatettavia. Aiheesta on jo jonkin verran tutkimustietoa (esim. Jäntti 2016; Paananen, Jäntti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024; Sinkkonen, Jäntti, Kurkela & Tiensuu 2024; Tiensuu & Jäntti 2023). Hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin on arvioitu ja arvioidaan parhaillaan eri tutkimushankkeissa (esim. HALKO-hanke (VN TEAS) ja Kuntien demokratiarooli muutoksessa -hanke (KAKS)) ja aihepiiriin (arviointi)tutkimukselle on tarvetta myös jatkossa. Erityisesti hyvinvointialueiden osalta esiin on jo noussut huolestuttavia piirteitä kansalaisten, mutta myös aluevaltuutettujen heikoiksi koetuista vallankäytön ja vaikuttamisen mahdollisuuksista (esim. Paananen, Heikkilä, Jäntti & Haveri 2024; Paananen, Jäntti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024) sekä vaikuttamistoimielinten heikosta asemasta (Sinkkonen, Jäntti, Kurkela & Tiensuu 2024; Tiensuu & Jäntti 2023). Esimerkiksi aluevaltuutetuille tehdyn kyselyn vastaajista 60 % piti aluevaltuutettujen vallankäytön mahdollisuuksia hyvinvointialueilla heikkoina ja 81 % vastaajista arvioi hyvinvointialueen asukkaiden vallankäytön mahdollisuudet heikoiksi (Paananen, Jäntti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024). Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi, edistämiseksi ja arvioinnille on ehdottomasti tarvetta.

### **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.**

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

Pidämme erittäin tärkeänä ja kannatettavana tavoitelinjauksen 11 kirjausta demokratian ja osallistumisen tukemisesta osana alue- ja paikallishallinnon johtamista ja päätöksentekoa. Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että kuntatasolla demokratia ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet jäävät usein irrallisiksi varsinaisesta päätöksenteosta ja johtamisesta (esim. Jäntti & Kurkela 2021; Jäntti, Kork, Kurkela, Leponiemi, Paananen & Sinervo 2021; Jäntti, Paananen, Kork & Kurkela 2023; Kurkela 2022; Kurkela, Kork, Jäntti & Paananen 2024), mikä on omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta julkisiin organisaatioihin. Sama suuntaus on näkyvissä myös hyvinvointialueiden osalta. Kansalaisosallistuminen näyttäytyy monin paikoin irrallisena hyvinvointialueiden päätöksenteosta ja johtamisesta. (Paananen, Jäntti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024; Sinkkonen, Jäntti, Kurkela & Tiensuu 2024; Tiensuu & Jäntti 2023). Yhtenä keinona irrallisuuden vähentämiseen voidaan nähdä tavoitelinjauksen 11 toimenpiteeksi kirjattua demokratiaosaamisen lisäämistä paitsi julkisissa palveluissa, myös laajemmin julkisten organisaatioiden toiminnassa, johtamisessa ja päätöksenteossa. Pelkkä palveluihin keskittyminen voi

johtaa demokratiakysymysten tyvistymiseksi palveluihin liittyväksi asiakasosallistumiseksi. Siinä kansalaisille tarjotaan lähinnä omaan tai läheisensä palveluun liittyvää asiakasroolia laajemman palvelujärjestelmään ja julkisten organisaatioiden toimintaan kytkeytyvän kansalaisroolin sijasta.

#### **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.**

-

## **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.**

Kansallisen demokratiapolitiikan keskiössä tulee olla yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kysymys. Kansalaispätevyys ja poliittinen luottamus, sekä poliittinen osallistuminen, kuten äänestysaktiivisuus eivät esiinny täysin itsenäisesti, vaan niillä on yhteys sosioekonomiseen asemaan ja sen kehittymiseen. Demokratiapolitiikka ei ole muista politiikan lohkoista irrallinen politiikan haara, vaan se on mitä suurimmassa määrin myös esimerkiksi sosiaali- ja talouspolitiikkaa.

Periaatepäätöksen luonnoksen kohdassa 3.6. erityisesti nostetaan esiin kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaation vaikuttava osallisuus julkisen päätöksenteon prosesseihin. Tässä suhteessa voidaan pitää haasteellisena, ellei ongelmallisena hallituksen nykyistä linjaa leikata näiden toimijoiden taloudellisia toimintaedellytyksiä, mikä voi vaikeuttaa niiden kykyä osallistua laajasti ja asiantuntevasti prosesseihin. Muutoin esitetty tavoitelinjaus on erinomainen, joskin sen käytännön toteutus vaikuttaa synnyttäneen poliittisia ristiriitoja.

Elinvoimaisen ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan tukeminen edellyttää myös taloudellisia resursseja, mikä voi ajaa talouspoliittiset tavoitteet ristiriitaan merkityksellisen demokratiapolitiikan kanssa (Eskelinen 2019). Demokratiapolitiikalla on oltava arvoa itsessään; se ei voi olla vain välineellinen

työkalu tai retorinen väline, jolla ilmaistaan sinänsä positiivista tahtotilaa, jota ei kuitenkaan tueta materiaalisesti käytännössä.

Lisäksi ja erityisesti keskeisten toimenpiteiden osalta ilmaisemme akateemisen yhteisön puolesta vakavan huolemme siitä, että tutkimustieto on ajautunut aiempaa jännitteisempään suhteeseen politiikan kanssa. Tarkoitamme tällä sitä, että vahvistuva poliittinen ohjaus vaikuttaa tieteen itseohjautuvuuteen ja yhteistyöhön. Esimerkkeinä tästä mainittakoon poliittisella päätöksellä lykätty Strategisen Tutkimuksen Neuvoston (STN) maahanmuuttoon liittyvä tematiikka sekä sisäministeriön päätös marraskuussa 2024 olla julkaisematta siltä tilattua tutkimusraporttia. Pidämme tällaisia ratkaisuja ongelmallisina itsessään, mutta korostamme myös niiden vaikutusta nimenomaan demokriatpolitiikan yhteistyölle tutkimusyhteisön kanssa. Mikäli esimerkiksi ministeriöiden tilaamat tutkimusraportit voidaan jättää julkaisematta - ja siten tutkimus vaille sen virallisten yhteistyökumppaneiden tukea - poliittisesti tulkinnallisten varauksien vuoksi, molemminpuolinen sitoutuminen yhteistyössä tuotettuun tietoperustaan - tietoperusteisen päätöksenteon vahvistamiseksi - muuttuu kyseenalaiseksi. Tutkimuksen ja tieteen vapautta koskevasta ohjauksesta on varoittavia esimerkkejä muista maista, ja ilmaisemme huolemme vastaavan ohjauksen laskeneesta kynnyksestä myös Suomessa. Lisäksi VN-TEAS -tutkimusrahoituksen lakkauttaminen joulukuussa 2023 osoitti näiden tutkimuksellisten yhteistyöinstrumenttien epävarmuuden, vaikka sen tehtävä nimenomaan on kohdan 3.6. kuvaama tietoperusteisen tutkimuslähtöisen, hallinnonalojen rajat ylittävän päätöksenteon vahvistaminen. Tuoreessa tutkimuksessa (Eskelinen & Ylönen 2024) on myös huomioitu kasvavat haasteet kriittisen tiedontuotannon järjestämisessä, seurannassa ja soveltamisessa suomalaisessa yhteiskunnassa.

#### **Keskeisiä toimenpiteitä:**

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

-

#### **Tavoitelinjaus 13: Vahvistamme kansallisen demokriatpolitiikan ja demokriatian edistämistoimien vaikuttavuuden arviointia, seurantaa ja läpinäkyvyyttä.**

Edellytämme, että tässä suhteessa demokriatpolitiikan arvo nähdään itsessään. Demokriatiaan sisältyy myös eriävien mielipiteiden ja kritiikin hyväksyminen ja salliminen. Tutkimuksen tietopohjaa hyödynnetään demokriatpolitiikassa ja demokriatian edistämistoimissa tutkimuksen omin ehdoin ja sen omista lähtökohdista.

Keskeisten toimenpiteiden osalta pidämme demokriatindikaattorina tärkeänä kehitettävänä työkaluna, mutta samaan aikaan nostamme esiin ongelman "kvantifikaation" suhteen, eli monimuotoisten ja moninaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ja toimijoiden pelkistämistä

yksiselitteiseen numeromuotoon, jonka seuraamisesta itsestään tulee keskeinen kysymys. Tällöin seuraamme numeron kehitystä, emmekä sinänsä sen taustatekijöitä. Kvantifikaation etiikasta on nostettu useita kysymyksiä yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen piirissä, emmekä siksi voi suositella yksinomaan demokratiaindikaattoriin nojaamista, vaikka se täyttääkin houkuttelevasti hallinnon kannalta tärkeät kriteerit. Demokratiaindikaattorin ohelle voitaisiin tuoda myös muita kriteereitä ja seurantaa. Esimerkiksi THL:n määritelmä yhteiskunnallisesta osallisuudesta ja sen edistämisestä sekä aiemmassa tutkimuksessa tuotettu jäsenyys osallisuuden kehistä (Salminen ym. 2021) on tärkeää huomioida osana demokratiapolitiikkaa.

Kuten esim. Isola ym. (2017) ja Salminen ym. (2021) ovat tuoneet esiin, osallisuuden näkökulma nostaa esiin osallisuuden kokemuksellisen luonteen, joka muodostuu arjen sosiaalisissa ja tilallisissa käytännöissä. Tällöin osallisuus ymmärretään yksilön omakohtaiseksi tunteeksi yhteisöön tai yhteiskuntaan kuulumisesta (Leeman & Hämäläinen 2016). Demokratiaindikaattorien kehittämistyössä tuleekin huolellisesti pohtia, miten demokratiaa numeerisesti arvioiva työkalu tavoittaa kokemuksellisen osallisuuden osana demokratialle keskeisiä taustatekijöitä.

Samaan aikaan on syytä miettiä missä määrin rahoituksen ja resursoinnin mahdollistaminen edellyttää kansalaisyhteiskunnan toimijoilta erityistä taloustieteellistä osaamista ja mittavaa byrokraattista raportointia, joka kasvattaa toiminnan muodollisia kuluja, ja siten ohjaa resursseja pois toiminnan substanssista. Niin ikään jatkuvan projektipohjaisen rahoitushakemisen kuluttavaa ja kestävän, pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen toiminnan epävarmuutta ylläpitävää vaikutusta täytyy pohtia vakavasti. Tutkimuksessa on kriittisesti kirjoitettu jatkuvasti laajenevasta ”auditointikulttuurista”, joka synnyttää jatkuvan seurannan kautta jäsenyvästä seurannan ja valvonnan kulttuuria, mikä voi kääntyä toiminnan alkuperäisen henkeä vastaan. Läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus ovat tärkeitä periaatteita, mutta niiden käänttöpuolena syntyy uudenlaisia hallinnan toimitapoja.

#### **Keskeisiä toimenpiteitä:**

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

-

### **LUKU 3.7 Edistämme demokratiaa Euroopan unionissa ja kansainvälisesti**

#### **Yleiset huomiot**

-

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



Demokratia nojaa oikeusvaltion periaatteeseen paitsi kansallisesti myös ylikansallisella tasolla. Näin ollen tavoitelinjaus on keskeinen ja sen keskeiset toimenpiteet kannatettavia. Demokratia rakentaminen onnistuu parhaiten alhaalta ylöspäin, jolloin demokratia-aloitteiden keskeisin tavoite on järjestää käytännön arjen rakentumisen ja kasvun edulliset olosuhteet riittävällä resursoinnilla ja muulla tuella. Tämä edellyttää myös sen, että demokratiatoimet otetaan vakavasti sitovina tavoitteina, joilla on materiaalisia vaatimuksia, joiden turvaamista valmistellaan, toteutetaan ja seurataan. Tämän vuoksi EU-tason toimet osoittavat suuntaa ylimmällä tasolla, mikä mahdollistaa alempien tasojen järjestäytymistä. Demokratiaa ei voida jättää periaatteelliseksi korulauseeksi, vaan miettiä miten sitä "eletään todeksi käytännössä".

Nostamme tässä esiin uudelleen edellä mainitun kohdan 3.6. yhteydessä, tavoitelinjaus 13 kohdalla mainitusta ylätasoin ylikansallisen tason läpinäkyvyyden edellytysten ja seurantaraporttien potentiaalisen kasvun merkitystä kansalaisyhteiskunnalle ja sen toimijoille: byrokraattinen raportointi, kvantifioitun tiedon ylikorostuminen ja talouspohjaisesti määritelty vaikuttavuus ovat aitoja haasteita demokratiatoimenpiteiden toteutumiselle. Niin ikään jatkuvan projektipohjaisen rahoitushakemisen kuluttavaa ja kestävän, pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen toiminnan epävarmuutta ylläpitävää vaikutusta täytyy pohtia vakavasti.

Suomen kaltaisen pienen maan kannalta on hyvä huomata, että demokratian edistäminen soveltuu myös subsidiariteetti-ajattelun piiriin, eli sitä jalkautetaan alemmas ylätasolta. Tällöin EU-tasolla tapahtuvat illiberaalin demokratian oikeusvaltiota haastava kehitys on erityisen huolestuttavaa. Samoin on varauduttava siihen, että EU-tason demokratiatoimet voivat olla ristiriidassa kansallisen tason kulloisenkin hallituksen omien tavoitteiden kanssa. Suosittelemme, että demokratia hahmotetaan nimenomaisesti liberaalin oikeusvaltioperinteen kontekstissa, joka sulki ulos kehityskulut, jossa demokratia nimissä edistetään yhteiskunnallisen moninaisuuden, moniäänisyyden ja oikeusvaltioperiaatteen rapauttamista. Muistutamme, että demokratian instituutiot eivät omaa mitään taianomaista pysyvyyttä, joka kestäisi sitä, että puolueet, ryhmät ja yksilöt alkavat aktiivisesti kaivaa maata niiden alta. Tämä uhka tulee ottaa vakavasti. EU:n tasolla Unkari on tästä varoittava esimerkki.

Lopuksi vielä huomautamme, että moninapainen sääntöpohjainen kansainvälinen järjestys on pienten valtioiden, kuten Suomen etu. EU itsessään on tällaisen kehityksen tulos. Näin ollen Suomen kannattaa aktiivisesti toimia osana EU:n instituutioita ja edistää sääntöpohjaista demokraattista järjestystä ja oikeusvaltioperiaatetta kotimaassa, EU:n tasolla, ja osana EU:n politiikkaa myös sen ulkopuolella.

#### **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.**

Kannatamme tavoitelinjausta 15.

**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**

-

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

-

Tilannekuva toimii hyvänä taustoitukseksi periaatepäätöksessä esitettyihin linjauksiin

-

## 2 Demokratiapolitiikka Suomessa ja Euroopan unionissa

**Yleiset huomiot**

-

## 3 Suomen osallistuminen kansainväliseen demokratiayhteistyöhön

**Yleiset huomiot**

-

Jäntti Anni

Tampereen yliopisto, Demokratiatutkimusverkosto - Lausunnon laatijat:

Anni Jäntti, Matias Heikkilä, Sonja Helkala, Pauliina Lehtonen, Mikko

Poutanen, Anniriikka Rantala, Josefina Sipinen, Aino Tiihonen