

5/2014

Järjestöt demokratiaa kehittämässä

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan
raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Järjestöt demokratiaa kehittämässä

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan
raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista

18.2.2014

Julkaisun nimi	Järjestöt demokratiaa kehittämässä Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista
Tekijä	Maija Karjalainen, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta
Oikeusministeriön julkaisu	5/2014 Selvityksiä ja ohjeita
OSKARI numero	OM 7/021/2011
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-350-4
URN	URN:ISBN:978-952-259-350-4
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-350-4
Asia- ja avainsanat	demokratiapolitiikka, demokratiapoliittinen selonteko, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, kansalaisvaikuttaminen, perusoikeudet ja demokratia
Tiivistelmä	Demokratiapoliittisen selonteon valmistelun osana Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) demokratiapolitiikka-työryhmä järjesti demokratiakahvilan järjestöille ja verkostoille 4.10.2013 yhdessä oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön sekä ulkopuolisen fasilitaattorin kanssa. Järjestöt kansalaisyhteiskunnan eri sektoreilta kokoon tuivat tilaisuudessa keskustelemaan suomalaisen demokratian ongelmakohdista ja työstämään niihin ratkaisuja. Demokratiakahvilan tehtävänä oli tuottaa järjestökentän ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden näkemys suomalaisen demokratian kehittamisestä keväällä 2014 eduskunnalle luovutettavan demokratiapoliittisen selonteon taustaksi.

18.2.2014

Publikationens titel	Organisationernas synpunkter på utveckling av demokratin Rapport av delegationen för medborgarsamhällspolitik om utvecklingsbehoven inom den finska demokratin
Författare	Maija Karjalainen, delegationen för medborgarsamhällspolitik
Justitieministeriets publikation	5/2014 Utredningar och anvisningar
OSKARI nummer OM	7/021/2011
ISSN-L 17	98-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-350-4
URN	URN:ISBN:978-952-259-350-4
Permanent adress http://urn.fi/	URN:ISBN:978-952-259-350-4
Sak- och nyckelord	demokratipolitik, demokratipolitisk redogörelse, delegationen för medborgarsamhällspolitik, medborgarinflytande, grundläggande fri- och rättigheter och demokrati
Referat	Som ett led i beredningen av den demokratipolitiska redogörelsen ordnade den demokratipolitiska arbetsgruppen vid delegationen för medborgarsamhällspolitik (KANE) den 4 oktober 2013 ett demokratiförorganisationer och nätverk. Mötet ordnades tillsammans med justitieministeriets enhet för demokrati, språk och grundläggande rättigheter och en extern facilitator. Vid mötet diskuterade organisationer från medborgarsamhällets olika sektorer problemen inom den finska demokratin och eventuella lösningar på problemen. Syftet var att kartlägga organisationsfältets och medborgarsamhällets synpunkter på utvecklingen av den finska demokratin. Synpunkterna kommer att utnyttjas vid beredningen av den demokratipolitiska redogörelsen som ska överlämnas till riksdagen på våren 2014.

SISÄLLYS

1	Tausta	8
2	Demokratiakahvila järjestöjen kuulemisen menetelmänä	10
3	Järjestöjen näkemykset suomalaisen demokratian kehittämisestä	11
3.1	Osallisuus ja yhdenvertaisuus – näkökulmina mm. lapset, nuoret ja sukupuolten välinen tasa-arvo	11
3.1.1	Ongelmia	11
3.1.2	Visio	12
3.1.3	Ratkaisuja	13
3.2	Uusi tieto- ja viestintäteknikka – uusi väylä osallistumiseen ja vaikuttamiseen	13
3.2.1	Ongelmia	14
3.2.2	Visio	15
3.2.3	Ratkaisuja	15
3.3	Hallinnon ja järjestöjen vuorovaikutus	16
3.3.1	Ongelmia	16
3.3.2	Visio	17
3.3.3	Ratkaisuja	17
	LÄHTEITÄ	18

1 Tausta

Aktiivinen kansalaisyhteiskunta on demokratian perusta. Kansalaisjärjestöissä ja yhteiskunnallisissa liikkeissä kansalaiset ryhtyvät jonkin heille yhteisen asian taakse ja pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekijöihin.¹ Järjestöjä on pidetty erityisen tärkeinä sosiaalisen pääoman kannalta.² Sosiaalista pääomaa ovat esimerkiksi luottamus, vastavuoroisuus ja kansalaisten sosiaaliset verkostot. Näitä tarvitaan, jotta demokraattiset instituutiot ja hallinto toimisivat hyvin ja välttyttäisiin korruptiolta. Vapaaehtoisessa kansalaistoiminnassa kansalaiset oppivat myös poliittisessa osallistumisessa tarvittavia taitoja ja normeja. Tutkimus on osoittanut järjestötoiminnan lisäävän äänestysosallistumista ja muuta poliittista osallistumista Suomen kontekstissa. Vapaaehtoinen kansalaistoiminta synnyttää uusia ajatuksia ja toimintatapoja, jotka välittyvät ajan kanssa myös hallinnon ja politiikan toimintatapoihin.

Valtionhallinto on pyrkinyt vahvistamaan kansalaisyhteiskunnan roolia suomalaisessa demokratiassa aktiivisesti erilaisilla hankkeilla 2000-luvulta lähtien. Hallitus linjasi vuonna 2001, että ministeriöillä tulee olla yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa luotu kansalaisjärjestöstrategia. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma edisti aktiivista kansalaisuutta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa vuosina 2003–2007. Politiikkaohjelman aikana Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -työryhmä nosti esiin tarpeen turvata järjestöjen toiminnan edellytykset sekä esitti kansalaisyhteiskunnan toimijoiden muodostaman neuvottelukunnan perustamista. Professori Pentti Arajärvi valmisteli työryhmän työn pohjalta periaatepäätöksen, jossa linjataan kansalaisjärjestöjen ja valtionhallinnon suhteesta. Valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä 8.3.2007. Periaatepäätöksen mukaisesti maaliskuussa 2007 perustettiin Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE) valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunnan tehtäviksi määriteltiin muun muassa aloitteiden ja esitysten tekeminen sekä lausuntojen antaminen kansalaisyhteiskuntapolitiikan kannalta tärkeiden osa-alueiden kehittämiseksi.

Vuonna 2010 valtioneuvoston demokratiaverkoston valmistelemissa Demokratiapolitiikan suuntaviivat -keskusteluasiakirjassa koottiin yhteen kansalaisyhteiskunnan tilan tunnuslukuja ja tunnistettiin lähitulevaisuuden haasteita. Demokratiapolitiikan suuntaviivat -keskusteluasiakirjan pohjalta valtioneuvosto hyväksyi 4.2.2010 periaatepäätöksen demokratian edistämisestä Suomessa. KANE osallistui tiiviisti sekä keskusteluasiakirjan että periaatepäätöksen valmisteluun, jossa kuultiin laajasti eri järjestöjä. Periaatepäätöksessä tunnistettiin joitakin yhdistystoiminnan kehityssuuntia, jotka ovat huolestuttavia demokratian kannalta, kuten järjestötoiminnan ammatillistuminen ja yksittäisten ihmisten järjestötoiminnalle antaman ajan väheneminen. Järjestökentän todettiin myös jakautuvan toisaalta elinvoimaisiin harrastus- ja kulttuurijärjestöihin, ja toisaalta

¹ Helander 2006

² Grönlund & Setälä 2006

puolueisiin ja yhteiskunnallisia päämääriä ajaviin yhdistyksiin, joilla on vaikeuksia saada erityisesti nuoria jäseniä riveihinsä. Myös uusien epämuodollisten osallistumismuotojen merkitys kansalaisyhteiskunnassa nostettiin periaatepäätöksessä esille seurantaa vaativana asiana.

Periaatepäätöksen konkreettisten toimenpidekokonaisuuksien seuranta on ollut oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön vastuulla. Huhtikuussa 2012 julkistetun seurantaraportin mukaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä on turvattu hallitusohjelmakirjauksissa, ja kansalaisyhteiskuntastrategiat ovat käytössä tai valmisteilla seitsemässä ministeriössä. Eri väestöryhmien yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ovat myös olleet hallituksen painopisteenä, ja eri ministeriöiden hankkeilla ja toimintaohjelmilla on edistetty muiden muassa viittomakielisten, eri sukupuolten, näkövammaisten, nuorten, maahanmuuttajien ja kielivähemmistöjen osallistumismahdollisuuksia. Kansalaisyhteiskuntaa on tehty tunnetuksi myös vuodesta 2011 lähtien vuosittaisella demokratiapalkinnolla, joka myönnetään demokratiaa edistäneelle taholle.

Valtioneuvosto asetti KANEn toiselle toimikaudelle vuonna 2012. KANEen perustettiin työryhmiä ja verkostoja. Demokratiapolitiikka-työryhmä muun muassa seuraa valtioneuvoston demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen toimeenpanoa ja hallitusohjelman demokratiakirjausten toteutumista. Työryhmä osallistuu myös demokratiapoliittisen selonteon valmisteluun arvioimalla demokratiapolitiikan osa-alueita kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten lisäksi hallinnossa on seurattu järjestötoiminnan kehitystä yksilötasolla. Kansalaisten osallistumista järjestö- ja yhdistystoimintaan selvitettiin erilaisilla mittareilla vuoden 2006 ja 2013 demokratiaindikaattorijulkaisuissa. Järjestötoiminnan historiaa, kehitystä ja tulevaisuudennäkymiä selvitettiin osana vuonna 2009 julkaistua Suomalaiset osallistujina -kirjaa³.

³ Siisiäinen & Kankainen 2009

2 Demokratiakahvila järjestöjen kuulemisen menetelmänä

Demokratiapoliittisen selonteon valmistelun osana KANEn demokratiapoliittika-työryhmä järjesti demokratiakahvilan järjestöille ja verkostoille 4.10.2013 yhdessä oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön sekä ulkopuolisen fasilitaattorin kanssa. Runsas kaksikymmentä järjestöä kansalaisyhteiskunnan eri sektoreilta kokoontui tilaisuudessa keskustelemaan suomalaisen demokratian ongelmakohdista ja työstämään niihin ratkaisuja.

Demokratiakahvila toteutettiin Tanskan teknologianeuvoston kahviseminaaria muistuttavalla menetelmällä, jossa aiheen asiantuntijat kokoontuvat keskustelemaan ennalta määritellyistä teemoista tai kysymyksistä vapaamuotoiseen ja kahvilaympäristöä muistuttavaan tilaisuuteen. Seminaarin työskentelyssä olennaista on vuorovaikutus, erilaisten näkemysten kuunteleminen ja tasapuolinen keskustelu, jota edesauttavat koulutetut fasilitaattorit. Osallistujat kiertävät pienryhmissä keskustelemassa eri teemoista, ja keskustelussa syntyneet ajatukset esitellään seuraavan ryhmän keskustelujen pohjaksi. Menetelmän avulla voidaan tuoda lähemmäksi eri toimijoiden näkemyksiä aiheen tai ongelman lähtökohdista ja mahdollisista ratkaisuista menemättä kuitenkaan täysin konkreettiselle toimintasuunnitelman tasolle.

Järjestöt demokratiaa kehittämässä -raportin pohjana olleessa demokratiakahvilassa pienryhmien moderaattoreina toimivat KANEn demokratiapoliittika-työryhmän jäsenet, tilaisuuden käytännön järjestelyistä vastasi oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö ja tilaisuuden fasilitoinnista sekä tulosten työstämisestä raportiksi tohtorikoulutettava, VTM Maija Karjalainen Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitokselta.

Demokratiakahvilan tehtävänä oli tuottaa järjestökentän ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden näkemys suomalaisen demokratian kehittämistä keväällä 2014 eduskunnalle luovutettavan demokratiapoliittisen selonteon taustaksi. KANEn demokratiapoliittika-työryhmä oli määritellyt keskusteluteemoiksi 1) osallisuuden ja yhdenvertaisuuden, 2) verkkodemokratian sekä 3) hallinnon ja järjestöjen vuorovaikutuksen. Pienryhmissä keskusteltiin näiden kolmen teeman kautta ongelmista demokratian nykytilassa, visiosta eli tavoitetilasta, johon Suomessa tulisi pyrkiä sekä konkreettisista ratkaisuista. Järjestöjen esiin nostamista ratkaisuista järjestettiin lisäksi avoin kysely Otakantaa.fi-palvelussa 9.–25.10.2013. Raportti myös avattiin neuvottelukunnalle yhteiskirjoitettavaksi. KANE käsitteli Järjestöt demokratiaa kehittämässä -raporttia kokouksissaan 28.10. ja 9.12.2013.

3 Järjestöjen näkemykset suomalaisen demokratian kehittämisestä

3.1 Osallisuus ja yhdenvertaisuus – näkökulmina mm. lapset, nuoret ja sukupuolten välinen tasa-arvo

Osallisuus ja yhdenvertaisuus ovat teemoina hyvin laajoja, sillä kummallakin on useita eri määritelmiä. Suppeimmillaan osallisuudella voidaan viitata poliittiseen osallisuuteen, eli siihen, miten ja kuinka paljon yksilö pystyy vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Laajemmin määriteltynä osallisuus voidaan nähdä yksilön kuulumisena yhteiskuntaan ja erilaisiin muihin yhteisöihin, ja henkilökohtaisena kokemuksena näiden yhteisöjen täysivaltaisesta jäsenyydestä.

Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että kaikki ihmiset ovat samanarvoisia riippumatta heidän sukupuolestaan, iästään, etnisestä tai kansallisesta alkuperästään, kansalaisuudesta, kielestään, uskonnostaan ja vakaumuksestaan, mielipiteestään, vammastaan, terveydentilastaan, seksuaalisesta suuntautumisestaan tai muusta yksilöön liittyvästä syystä. Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta kaikkeen valmisteluun ja päätöksentekoon on sovittu hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2012–2015. Myös demokratiapolitiittiseen selontekoon sisällytetään sukupuolten tasa-arvo läpileikkaavana teemana. Sukupuolten välinen tasa-arvo on erottamaton osa demokratiaa ja demokratiapolitiikkaa. Kansalaisten osallistumista kehitettäessä tasa-arvonäkökulma on tärkeää pitää mukana ja varmistaa, että myös eri-ikäisten naisten ja miesten tasa-arvoinen osallistuminen toteutuu käytännössä. Naisten ja miesten osallistumismahdollisuudet ovat usein erilaiset esimerkiksi perhevastuiden epätasaisen jakautumisen vuoksi, ja tämä pitäisi ottaa huomioon sekä uusissa että olemassa olevissa osallistumisen tapoissa kehitettäessä.

3.1.1 Ongelmia

Osallisuus edellyttää tietoa omista oikeuksista ja vaikutusmahdollisuuksista, mutta kansalaiset saattavat olla tiedon saannissa asuinpaikan ja taloudellisen tilanteen suhteen eriarvoisessa asemassa. Tiedon puutetta on kahdenlaista: toisaalta ei tunneta nykyisiä vaikutuskanavia, toisaalta ei myöskään tiedetä, miten niistä voisi saada lisää tietoa. Ongelmana on myös vaikuttamiseen turhautuminen, jos tuloksia ei ole selkeästi nähtävillä.

Nykyiset demokraattisen päätöksenteon prosessit ovat piilossa kansalaisilta, ja niitä etsiessä kansalainen törmää usein kapulakieleen, jota on vaikea ymmärtää.

Yhteiskunnassa pääpaino on edelleen perinteisissä osallistumisinstituutioissa; epämuodollisempaa osallistumista ei osata ottaa huomioon hallinnon ja päätöksenteon prosesseissa. Toisaalta kansalaisetkaan eivät tunne kaikkia osallistumisen muotoja, vaan kokevat, että juhlallinen ja jähmeä vaaliosallistuminen on ainoa hyväksytty vaikutuskanava. Ongelmana on myös ns. näennäisvaikuttaminen, jossa kansalaisia kyllä kuullaan, mutta näkemyksillä ei ole vaikutusta päätösten sisältöön. Tällä voi olla hetkellisesti omaa osallisuuden kokemusta vahvistava vaikutus, mutta pidemmällä aikavälillä vaikutus on negatiivinen.

Demokratian yksi ongelma on ns. ”harmaantuminen”. Yhteiskunnan ikääntyminen ja suurten ikäluokkien korkea äänestysaktiivisuus voivat aiheuttaa sen, että nuorten ääni kuuluu yhteiskunnassa yhä vähemmän. Kaikkia keinoja ottaa nuoret mukaan yhteiseen päätöksentekoon ei ole vielä otettu käyttöön. Nuorten osallistuminen on tärkeää myös demokratian tulevaisuudelle. Nuorena saadut vaikuttamiskokemukset ovat tulevan yhteiskunnallisen aktiivisuuden ja äänestämiskäyttäytymisen kannalta ratkaisevan tärkeitä. Mitä kauemmin nuori joutuu odottamaan osallistumistaan poliittiseen päätöksentekoon, sitä vähemmän politiikka kiinnostaa aikuisiässä.

Myös miesten ja naisten välillä on eroja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksissa, mutta erot jäävät helposti tunnistamatta, koska osallistumista ei yleensä tarkastella sukupuolinäkökulmasta. Erityisen haasteen asettavat ryhmät, joilla on samaan aikaan monta syrjäytymisriskiä, kuten vammaisilla lapsilla ja toisaalta ikääntyneillä ihmisillä. Moninkertainen syrjäytymisriski koskee myös maahanmuuttajainaisia, joilla ei kulttuurisista syistä välttämättä ole samanlaisia mahdollisuuksia osallistua kodin ulkopuoliseen yhteiskunnalliseen toimintaan kuin maahanmuuttajamiehillä. Koska maahanmuuttajainaisia on työmarkkinoilla huomattavasti vähemmän kuin miehiä, heidän pääsynsä kielikoulutukseen ja suomalaisen yhteiskunnan toimintaan ja keskeisiin säädöksiin liittyvään koulutukseen on vähäisempää kuin miehillä. Koska maahanmuuttajainaiset jäävät miehiä useammin kokonaan koulutuksen ulkopuolelle, myös heidän osallistumismahdollisuutensa ovat vähäisemmät.

3.1.2 Visio

Demokratia ja vaikuttaminen ovat suomalaisessa yhteiskunnassa arkipäiväisiä ilmiöitä juhlallisuuden ja seremoniallisuuden sijaan. Kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus – mutta ei pakkoa – osallistua. Kansalaisuuden määritelmässä painopiste siirtyy kohti aktiivista kansalaisuutta, johon kasvetaan kaikilla yhteiskunnan tasoilla oppimalla muun muassa tiedonhankinnan taitoja, eri medioiden käyttöä ja keskustelutaitoja. Poliittiseen ja päätöksenteon kulttuuriin kuuluu vahva kansalaisvaikuttamisen eetos.

3.1.3 Ratkaisuja

- Demokratian ja ihmisoikeuksien arvostuksen lisääminen yhteiskunnassa
- Hallinnon sitoutuminen osallistumiseen
- Kodin, koulun ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön ja yhteisvastuun kehittäminen
- Yhdenvertaisen ja osallistuvan koulutusjärjestelmän kehittäminen
- Uusien ja epämuodollisten vaikutustapojen huomioon ottaminen ja myönteinen suhtautuminen niihin esimerkiksi eduskunnassa
- Osallistumisen tutkimus ja uusien osallistumismuotojen kehittäminen sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmista; moninaisuuden merkityksen tunnistaminen osallistumiseen liittyvissä kysymyksissä
- ”Tekemällä oppiminen” osallistumiskokemuksia lisäämällä
- Opettajankoulutuksen kehittäminen osallisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta ottamalla mm. demokratiakasvatus, sukupuolensensitiivisyys ja keskustelutaidot mukaan koulutukseen
- Vaikuttamisen seurausten esiin nostaminen, esimerkiksi saattamalla demokratiapoliittinen selonteko luettavaksi sen valmisteluun osallistuneille ja tuomalla esiin konkreettisia esimerkkejä siitä, mitkä esitykset ovat tulleet selontekoon ja miksi toiset eivät
- Poliittikkavastaisuuden häivyttäminen kouluista tutustumalla monipuolisesti edustukselliseen demokratiaan, puolueisiin sekä suoran demokratian instrumentteihin, ja avaamalla koulujen ovet myös järjestöille
- Nuorten yhteiskunnallisen aktiivisuuden lisääminen konkreettisilla keinoin, kuten laskemalla äänestysikäraja 16 vuoteen ja kansalaisaloitteen ikäraja 15 vuoteen

3.2 Uusi tieto- ja viestintäteknikka – uusi väylä osallistumiseen ja vaikuttamiseen

Uusi tieto- ja viestintäteknikka tarjoaa uudenlaisia vuorovaikutuskanavia päättäjien, järjestöjen ja kansalaisten välille. Monia perinteisiä poliittisen osallistumisen muotoja on mahdollista toteuttaa myös verkossa ajasta ja paikasta riippumatta, eikä osallistujien määrää tarvitse silloin välttämättä rajata. Internetin avulla kansalaisilla on ulottuvillaan yhtä paljon tai jopa enemmän taustatietoa päätöksenteon asialistalla olevista kysymyksistä kuin poliitikoilla. Verkossa myös kansalaisten ja etenkin vähemmistöryhmien omaehtoinen järjestäytyminen on entistä helpompaa ja välimatkoista riippumatonta. Toisaalta verkko-osallistuminen saattaa myös heikentää deliberaation – eli julkisen harkinnan ja puntaroivan keskustelun – laatua, jos asioista keskustelevat vain samanmieliset ja saman sosioekonomisen taustan omaavat kansalaiset kuulematta toisten väestöryhmien näkemyksiä.

3.2.1 Ongelmia

Internet-ajan Suomessa tietoa etsitään ja tulkitaan yhä useammasta mediasta ja lähteestä. Ongelmana on kuitenkin kansalaisten monilukutaidottomuus. Monilukutaito tarkoittaa kykyä omaksua uutta tietoa useista eri tekstityypeistä, kuten kirjoitetuista, puhutuisista, audiovisuaalisista ja digitaalisista teksteistä. Välitettävä tieto voi olla tekstin lisäksi myös kuvien tai numeroiden muodossa. Erilaisten tiedonlähteiden lisääntyessä myös tiedon tuottamisen tavat moninaistuvat perinteisen kirjoittamisen rinnalla. Eri väestöryhmät eivät myöskään välttämättä kohtaa verkossa tosiaan ja kuule toistensa mielipiteitä, vaan keskustelu tapahtuu useammin eriytyneillä, samanmielisten foorumeilla. Ajan ja paikan puute myös lisäävät lyhytjänteistä osallistumista.

Argumentaatio- ja keskustelutaitojen puute korostuu etenkin verkossa, jossa trollaaminen – eli provosoiva ilkeily – on valitettavan yleistä ja vihapuhe on huolestuttavasti lisääntynyt. Myös kansalaisyhteiskunnan toimijoiden omat verkkosivut ja keskusteluryhmät joutuvat yhä useammin trollaajien kohteiksi, jolloin aito ja deliberatiivinen keskustelu tyrehtyy.

Kaikilla ei ole tasapuolista pääsyä uuden tieto- ja viestintätekniiikan piiriin. Esimerkiksi yli 70-vuotiaista naisista vain 31 prosenttia käyttää internetiä, kun miesten kohdalla vastaava luku on 44 prosenttia.⁴ Verkkovälineiden käyttöä koskevissa valmiuksissa on havaittavissa myös sukupolvien välinen kuilu: Aikuisten – kuten vanhempien, kasvattajien, kouluttajien – taidot eivät aina riitä nuorten kasvattamiseen ja opastamiseen.

Verkkoa ei tulisikaan yliarvioida muiden osallistumismuotojen kustannuksella, sillä verkkosisällöt eivät ole ymmärrettäviä kaikille väestöryhmille esim. kielen suhteen. On huomioitava verkon eriarvoistava vaikutus: Verkossa luontevasti osallistuvista kasvaa verkkovaikuttajien eliitti, kun taas toiset väestöryhmät jäävät kokonaan verkkovälineiden ulkopuolelle.

Suurena ongelmana nähdään verkko-osallistumisen vaikutusten seuranta ja läpinäkyvyys: osallistumisen tuloksista on vaikea saada tietoa ja varmuutta. Verkkovaikuttamisen yhteydessä ei saada tietoa esimerkiksi siitä, mikä osuus osallistujista on naisia ja miehiä, eli kenen ääni verkossa oikeastaan kuuluu. Verkkopalvelujen saavutettavuudessa ja esteettömyydessä olisi myös parantamisen varaa: kaikki nykyiset sähköisen osallistumisen palvelut eivät esimerkiksi ole täysin esteettömiä. Verkko-osallistumisen agenda tulee lisäksi edelleen ylhäältä hallinnosta ja poliitikoilta, joten verkko-osallistuminen on toistaiseksi enemmän kuulemista ja yksisuuntaista tiedottamista kuin vaikuttamista tai aloitteen tekemistä. Kansalaisten sähköisen tunnistautumisen ja sähköisen identiteetin laajamittaiset ratkaisut ovat toistaiseksi vielä jääneet toteutumatta.

Verkkodemokratiaa kehittävien ihmisten joukko on Suomessa hyvin pieni. Suomen kehitys verkkodemokratian saralla onkin hidastunut 1990-luvun jälkeen, ja esimerkiksi Viro ajanut ohi sähköisten osallistumiskeinojen kehittämisessä.

⁴ Tilastokeskus 2013.

3.2.2 Visio

Kansalaiset osallistuvat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon siellä, missä he muutenkin ovat, esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Päätöksentekoon voi yhä osallistua sekä internetissä että fyysisesti reaaliworldissa. Verkko on luomassa uudenlaista deliberatiivista keskustelukulttuuria, ja päätöksenteossa on käytössä satojen tai tuhansien kansalaisten kokoisia “kansalaisvaltuustoja”, jotka muistuttavat antiikin Kreikan kansalaisneuvostoja. Verkkotyövälineiden mahdollistamana tulevaisuudessa käytössä on myös osallistuva budjetointi ja kansalaisten aloitteesta järjestettävä sähköinen kansanäänestys, jota edeltää puntaroiva kansalaiskeskustelu ja huolellinen taustoihin perehtyminen asiantuntijoiden avulla. Kansalaisten mielipiteitä kysytään nykyistä enemmän taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja moraalisesti merkittävistä kysymyksistä sekä valtiollisella että paikallisella tasolla.

Opettajankoulutuksessa kiinnitetään huomiota verkkovaikuttamisessa vaadittaviin taitoihin kuten monilukutaitoon ja lähdekritiikkiin. Päätöksenteon valmistelu on avoimesti verkossa esillä. Eri-ikäisten naisten ja miesten tasa-arvo toteutuu verkko-osallistumisessa ja esimerkiksi verkon kansalaisvaltuustoissa. Nuoret – sekä tytöt että pojat – osallistuvat päätöksentekoon aiempaa enemmän, kansalaiset kohtaavat toisiaan verkossa ja osallistuminen on nykyistä helpompaa. Verkko-osallistuminen liittyy myös kysymykseen kansalaisuudesta, sillä myös he, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta, voivat tuoda näkemyksiään esille verkkovälineiden avulla.

3.2.3 Ratkaisuja

- Vaikuttamisprosessit selkeiksi ja läpinäkyväksi: Tuotava esille, mihin verkossa osallistumalla voi vaikuttaa
- Sukupuoli- ja yhdenvertaisuusnäkökulma sisällytetään verkkodemokratian kehittämiseen
- Lainsäädäntöön (esim. uuteen kuntalakiin) velvoittavia säännöksiä verkkodemokratian käytöstä
- Laajempi joukko tahoja kehittämään verkkodemokratiaa Suomessa
- Verkkopalveluita suunnitteleville ja ostaville tahoille lisää tietoa ja koulutusta esteettömyys- ja saavutettavuusasioista.
- Koulut ja oppilaitokset mukaan kehittämään verkkodemokratiaa
- Media- ja kansalaiskasvatuksen vahvistaminen: Sisältöinä lähdekritiikki, keskustelutaidot, osallistumisvälineiden käyttö; lapset opettavat myös aikuisia
- Sähköisen tunnistautumisen järjestelmän kehittäminen ja laajamittainen käyttöönotto
- Erilaisten kyselykoneiden käytön lisääminen esim. julkisten tilojen käytöstä

3.3 Hallinnon ja järjestöjen vuorovaikutus

Suomalaisessa lainsäädäntötyössä järjestöillä on perinteisesti ollut vahva rooli lausunnonantajina. Järjestöt toimivat kaksoisroolissa sekä edunvalvojina että asiantuntijoina. Järjestöjen kuulemisen muotoja on kehitetty useilla erilaisilla valtionhallinnon hankkeilla. Silti järjestöt eivät välttämättä koe kuulemismenettelyjen olevan riittäviä. Uusien kuulemiskäytäntöjen lisäksi tulevaisuudessa haasteena on myös kuulemisen vaikutusten seuranta ja niistä tiedottaminen, eli muutos järjestöjen kuulemisesta kohti hallinnon ja järjestöjen aitoa vuorovaikutusta. Vaikutusten seuranta edellyttää entistä enemmän, että osallistumiseen ja kuulemiseen osoitetaan myös taloudellisia resursseja sekä hallinnossa että kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sisäisessä toiminnassa.

3.3.1 Ongelmia

Valtionhallinto on edelleen jäykkää ja raskasta; lisäksi eri ministeriöissä ja kunnissa hallintokulttuurit vaihtelevat paljon. Lausunto- ja kuulemispyynnöt tulevat järjestöille toisinaan hyvin lyhyellä varoitusaajalla, mikä vaikuttaa helposti näennäiskuulemiselta. Järjestöjen voidaan myös nähdä olevan eriarvoisessa asemassa eduskunnan muodollisissa kuulemisprosesseissa. Valiokunnissa kuullaan liikaa samoja asiantuntijoita: esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen asema on vahva, kun taas vähemmistöjä edustavia järjestöjä ja tasa-arvojärjestöjä kuullaan vain marginaalisesti.⁵ Järjestöillä ei myöskään välttämättä ole tietoa, mitä valiokunnissa on tapahtunut. Kertaluontoisesti järjestettyjen avointen kuulemistilaisuuksien tuloksia ei juurikaan seurata tai tiedoteta, ja järjestöjen on siten vaikea tietää, otettiin näkemykset huomioon päätöksentekoprosessissa.

Ongelmana nähdään myös konsulttidemokratia, joka muuttaa kansalaisjärjestöjen roolia päätöksenteossa. Järjestöjen näkökulmasta konsultit ohjaavat hallintoa liikaa ja tekevät nykyään usein sitä ajatustyötä, joka on järjestöjen tehtävä. Myös hallinnon usein vaikeaselkoinen kieli vaikeuttaa valmisteltavien hankkeiden seuranta ja vaikuttamista. Viestinnässä kansalaisyhteiskunnan suuntaan on parantamisen varaa; tällä hetkellä esimerkiksi monet järjestöt eivät tiedä ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden olemassaolosta.

⁵ Holli & Saari 2009

3.3.2 Visio

Tulevaisuudessa tavoitetilana on avoin, selkeä ja yhtenäinen rakenne vuorovaikutukselle hallinnon ja järjestöjen kanssa. Tämän tukena on hallinnon, puolueiden ja kansalaisjärjestöjen yhdessä tekemä kansalaisyhteiskuntasopimus, jossa linjataan keinoista, joilla kansalaisten osallisuus ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset turvataan Suomessa. Visiossa järjestöjen kuuleminen tapahtuu myös oikeaan aikaan, mieluummin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa valmistelua. Poliittisessa päätöksenteossa tulee kuulla heitä, joita asia koskee. Esimerkiksi nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöjä tulisi kuulla nykyistä useammin myös muissa kuin suoraan tasa-arvoon ja sukupuoleen liittyvissä kysymyksissä, kuten demokratia- ja kansalaisyhteiskuntapolitiikkaan liittyvissä politiikka- ja lainsäädäntöprosesseissa. Myös taloudellisen taantuman aikana hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutus on aitoa, ja jopa entistä vahvempaa, sillä niukkojen resurssien vallitessa yhteiskunnan eri toimijat ja sektorit ovat entistä riippuvaisempia toisistaan.

3.3.3 Ratkaisuja

- Laajempaa tiedottamista järjestöille osallistumismahdollisuuksista ja lainsäädäntöhankkeiden aikatauluista sekä riittävä aika lausunnon valmisteluun
- Lainsäädäntöhankkeiden ja päätösten deliberatiivinen työstäminen siten, että valmistelussa on esillä useita eri skenaarioita ja vaihtoehtoja, joita muokataan ja arvioidaan yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa
- Eri kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat työstämisessä tasapuolisesti mukana niin, että prosessissa toteutuu myös sukupuolten tasa-arvo
- Uuden tieto- ja viestintäteknikan hyödyntäminen järjestöjen kuulemisessa
- Koulutuksen kehittäminen siten, että osallisuuskoulutukset järjestetään yhdessä sekä hallinnon että järjestöjen edustajille
- Ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden päivittäminen 2.0-versioon sekä niistä tiedottaminen
- Tiedot ministeriöiden ja eduskunnan kuulemien tahojen ja asiantuntijoiden taustoista (sukupuoli, sektori ja organisaation nimi) kansalaisten ja tutkijoiden saataville sähköisesti
- Järjestöille ja muille asianosaisille toimitettavien tiedoksiantojen nykyistä laajempi käyttö kuntatasolla

LÄHTEITÄ

Borg, Sami 2006: *Demokratiaindikaattorit 2006*. Oikeusministeriön julkaisuja 1/2006.

Borg, Sami (toim.) 2013: *Demokratiaindikaattorit 2013*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2013.

Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010.

Grönlund, Kimmo ja Setälä, Maija. 2006: Sosiaalinen pääoma, teoksessa Sami Borg (toim.) *Suomen demokratiaindikaattorit 2006*, Oikeusministeriön julkaisuja 1/2006.

Helander, Voitto. 2006: Järjestödemokratian keskeiset mittarit, teoksessa Sami Borg (toim.) *Suomen demokratiaindikaattorit 2006*, Oikeusministeriön julkaisuja 1/2006.

Holli, Anne Maria ja Saari, Milja. 2009: *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa*. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, sosiaali- ja terveysministeriö. TANE-julkaisuja 11.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 20/2007.

Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2010.

Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa – seurantaraportti toteutetuista toimenpiteistä. Demokratia-, kieli ja perusoikeusasioiden yksikkö 8.4.2012.

Siisiäinen, Martti ja Kankainen, Tomi. 2009: Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa, teoksessa *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*, Oikeusministeriön julkaisuja 5/2009.

Teknologi-rådet, www.tekno.dk

Tilastokeskus. 2013: Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö [verkkojulkaisu]. ISSN=2341-8699. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 22.11.2013]. Saantitapa: <http://tilastokeskus.fi/til/sutivi/index.html>

Valtioneuvoston asetus kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta 269/2007 ja asetuksen muutos 1285/2011.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. Oikeusministeriön julkaisuja 4/2007.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-350-4 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi