



## **Demokratiapoliittinen selonteko, arviointisuunnitelma**

### **1 Demokratiapoliittinen selonteko**

Hallitusohjelmassa linjataan, että äänestysaktiivisuutta ja kansalaisvaikuttamisen edellytyksiä kehitetään kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (2003–2007), demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen (VNP nro 17/2010) ja valmisteltavan demokratiapoliittisen selonteon pohjalta.

Selonteon tavoitteena on vahvistaa pitkäjänteistä, suunnitelmallista ja sitoutunutta demokratian edistämistä kaikilla hallinnon tasoilla. Selonteossa asetetaan demokratiapolitiikan tavoitteita ja tarkastellaan aikaisempien tavoitteiden toteutumista sekä osallistumismahdollisuuksien ja yhdenvertaisen osallistumisen kehitystä. Selonteko annetaan eduskunnalle keväällä 2014. Selonteon valmisteluprosessi tulee olemaan avoin ja osallistava.

#### **1.1 Selonteon rakenne**

Teeman laajuuden ja monimuotoisuuden vuoksi demokratiapoliittisen selonteon rakenne jaetaan yleiseen ja temaattiseen osaan.

##### **1.1.1 Yleinen osa**

Selonteon yleisessä osassa analysoidaan suomalaisen demokratian nykytilannetta, toimintaympäristön muutoksia ja valtiovallan toimenpiteitä demokratian edistämiseksi. Pohjana ovat valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoiminnan puitteissa kerättävät demokratiaindikaattorit. Selonteossa otetaan huomioon myös vuosittain julkaistava Nuorisobarometrin tulokset, joka mittaa suomalaisten nuorten arvoja ja asenteita.

Ministeriöt kokoavat katsauksen toteutetuista demokratian edistämistä koskevista toimenpiteistä. Jokaisessa ministeriössä tehdään hallinnon sisäinen arvio demokratiapolitiikan toteutuksesta ja ongelmakohtista. Arvioinnissa tarkastellaan aiemmin toteutettujen toimien vaikuttavuutta (mm. kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä, valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa ja ministeriöiden kansalaisyhteiskuntalinjaukset). Ministeriöiden itsearvioinnin, riippumattoman ulkopuolisen arvioinnin sekä kansalaiskuulemisten pohjalta tehdään selonteon toimenpide-ehdotukset. Oikeusministeriö koordinoi selontekoprosessia.

Prosessin tueksi kootaan asiantuntijapaneeli ja kansalaispaneeli, jotka tekevät arvion tutkijoiden ja hallinnon piirissä tehdyistä selvityksistä.

### **1.1.2 Temaattinen osa**

Viime vuosikymmenten aikana demokratian haasteita kaikissa vakiintuneissa demokratioissa ovat olleet kansalaisten poliittisen osallistumisen muutos, vaatimukset suorista vaikutuskanavista päätöksentekoon sekä luottamuksen rapautuminen demokraattisiin instituutioihin.

Suomi on kansainvälisissä demokratiavertailuissa, sotavuotia lukuun ottamatta, aina sijoittunut hyvin. Tuoreiden kansainvälisten tutkimusten mukaan suomalaisen demokratian ongelmakohtana pidetään osallistumisen eriarvoistumista. Äänestysaktiivisuus on Euroopassa yleisesti laskenut mutta Suomessa äänestysaktiivisuuden lasku on ollut nopeampaa kuin monessa muussa Euroopan maassa. Etenkin nuorten ja maahanmuuttajien alhainen osallistuminen asettavat uusia haasteita yhdenvertaisen osallistumisen toteutumiseksi.

Osallistuvassa demokratiassa äänestäminen on vain yksi, joskin tärkeä, kansanvallan toteutumisen muoto. Kansalaiset osallistuvat ja vaikuttavat myös vaalien välisenä aikana sekä suoraan yksilötasolla että toimimalla erilaisissa yhdistyksissä, etujärjestöissä ja kansalaisverkostoissa.

Kansalaisten vaatimukset uusista osallistumismuodoista, vaali- ja puolueosallistumisen hiipuminen sekä sähköisten osallistumiskanavien yleistymisen nostaneet edustuksellista demokratiaa täydentävän kansalaisosallistumisen keskeiseksi valtionhallinnon kehittämiskohteeksi jo 1990-luvun loppupuolella. Sisäasiainministeriön vuosina 1997-2000 koordinoima valtionhallinnon osallisuushanke antoi suositukset kansalaisten osallistamisesta eri hallinnonaloilla. Vuonna 2002 sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö luovuttivat eduskunnalle osallisuusselonteon, jossa esitettiin uudistuksia erityisesti kuntia koskevaan osallisuuslainsäädäntöön, osallistumisen edellytyksiin ja osallistumiskulttuuriin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman aikana vuosina 2003-2007 valtionhallinnossa kehitettiin muun muassa kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon vuorovaikutusmekanismeja, demokratiaindikaattoreita ja kunnanvaltuustojen toimintamahdollisuuksia. Poliitiikkaohjelman päätteeksi vuonna 2007 oikeusministeriöön perustettiin demokratian vastuualue, joka on myöhemmin tullut osaksi demokratia-, kieli ja perusoikeusasioiden yksikköä. Myös valtioneuvoston 4.2.2010 päivättyyn periaatepäätökseen on kirjattu tarve vahvistaa kansalaisten muodollisia ja epämuodollisia suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia. Uutena muodollisena suoran osallistumisen keinona Suomessa otettiin käyttöön sisällöllinen valtiollinen kansalaisaloite 1.3.2012. Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta pyrkii edistämään myös vuonna 2012 uudistettu valtionhallinnon Otakantaa.fi-verkkopalvelu.

Kansainvälisellä tasolla sekä Euroopan unioni että Euroopan neuvosto ovat korostaneet viime vuosina kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä. Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa vuodelta 2001 nostetaan esiin tarve kehittää kansalaisten suoraa osallistumista paikallistason päätöksentekoon hyödyntämällä erityisesti uutta tieto- ja viestintäteknologiaa sekä deliberatiivisia päätöksentekomalleja. Myös Euroopan neuvoston verkkodemokratiasuosituksessa vuodelta 2009 tunnustetaan demokratiavaje ja korostetaan tarvetta kehittää demokraattisia instituutioita ja prosesseja. Euroopan komissio käynnisti vuonna 2005 ”Plan D for Democracy, Dialogue and Debate” -hankkeen, jonka tarkoituksena oli avata keskustelua EU:n demokraattisista instituutioista ja vahvistaa kansalaisten luottamusta niihin. Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen myötä otettiin käyttöön myös eurooppalainen kansalaisaloite EU-kansalaisten suoran osallistumisen instrumenttina

Selonteon temaattisen osan teemoja ovat edellä esitetyn johdosta:

- Osallisuus
- Yhdenvertaisuus
- Hallinnon avoimuus huomioiden erityisesti kansalaisten/kansalaisjärjestöjen ja hallinnon vuorovaikutus sekä kuulemiskäytännöt

Selonteossa arvioidaan osallistumismenetelmien ja vuorovaikutuskäytäntöjen vaikuttavuutta. Edellä mainitut teemat ovat keskeisesti esillä myös pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa. Demokratiapoliittisen selonteon temaattisen osion teemat ja aihepiirit voivat tarkentua vielä kuulemis- ja arviointikierrosten jälkeen.

## 2 Ministeriöiden itsearviointi

Valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteon työohjelman mukaan ministeriöt toteuttavat itsearvioinnin syksyllä 2012. Valtioneuvoston demokratiaverkosto on käsitellyt asiaa kokouksissaan 16.5.2012, 22.8.2012 ja 15.10.2012.

**Yleisenä vastausohjeena:** Kysymykset ovat apuvälineitä demokratiapoliittisen selonteon teemojen *analyyttiseen pohdintaan*. Itsearvioinnin tarkoituksena ei ole kirjoittaa pitkiä toimenpidelistoja, vaan keskittyä ajankohtaisiin ja mielenkiintoisiin esimerkkeihin. Ministeriöitä pyydetään keskittymään vastauksissaan erityisesti oman ministeriönsä keskeisiin toimenpiteisiin, mutta halutessaan voivat avata oman hallinnonalansa kysymyksiä myös laajemmin. Vastauksissa tulisi huomioida esim. nuoret, sukupuolinäkökulma ja relevantit vähemmistökysymykset läpileikkaavasti.

1. Kuvatkaa lainsäädäntötyötä omalla hallinnonalalla, jossa on myös demokratiaan ja osallisuuteen liittyvää sisältöä, keskittyen erityisesti mielenkiintoisiin, uusiin tai innovatiivisiin prosesseihin, jotka linkittyvät omalla hallinnonalalla / ministeriössä erityisiin kysymyksiin ja lainsäädäntötyöhön.
  - VN:n osallisuusselonteon (2002) s. 7 katsausta voi hyödyntää pohjana.
2. Arvioikaa toimintaympäristömuutosten vaikutuksia ministeriön omaan toimintaan. Kuvatkaa miten osallistavia käytänteitä on hyödynnetty onnistuneesti valmisteluprosessissa. Mitä uutta on vuorovaikutusrintamalla, käytettyjä menetelmiä, kokemuksia niistä, näkemyksiä?
3. Demokratiapolitiikan toteutus käytännössä
  - a. ministeriössä/hallinnonalalla toteutetut demokratian edistämiseen ja erityisesti hallinnon avoimuuteen ja kansalaisten kuulemiseen ja osallisuuteen tähtääviä hankkeita
    - kuka on tehnyt?
    - mitä on tehty?
    - milloin on tehty?
    - kenelle suunnattu?

- b. Mitkä ovat eniten käytetyt menetelmät kansalaisten/kansalaisjärjestöjen ja hallinnon vuorovaikutuksen turvaamiseksi?
- c. Mitkä ovat parhaat käytänteet hallinnon ja päättäjien vuorovaikutuksen tukemiseksi?
- d. Mitkä ovat parhaat käytänteet kansalaisten osallistumismahdollisuuksien tukemiseksi?
- e. Miten demokratiapolitiikan toteutus ja kansalaisten osallistaminen on resursoitu?
- f. Omalla hallinnonalalla aiemmin toteutettujen toimien vaikuttavuutta ja ongelma-kohtia, erityisesti kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen ja kansalaisten yhdenvertaisen osallistumisen suhteen. Toimia on linjattu mm. seuraavissa:

ks. kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003-2007), valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä (4/2007), valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (17/2010), ministeriöiden kansalaisyhteiskuntalinjaukset, lainvalmistelun kuulemisohjeet (2010)

#### 4. Toimenpide ehdotuksia

- a. Arvioinnin pohjalta tunnistetut ongelma-kohtat ja toimenpide-ehdotukset hallinnonalalla.

### 3 Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutus valmisteluprosessissa

Demokratiapoliittisen selonteon valmistelu on avoin ja kansalaisia osallistava prosessi, jossa pyritään hyödyntämään keskusteluun ja harkintaan perustuvia osallistumismenetelmiä sekä verkko-osallistumista. Seuraavassa esitellään mahdollisuuksia vuorovaikutuksen toteuttamiseksi selontekoprosessin eri vaiheissa.

#### Tiedotus

- hankkeen pysyvä internetsivu OM.fi:ssä
- hankesivu Otakantaa.fi:ssä (ks. kohta 3.1)

#### Selonteon teemojen kehittäminen

- teemaseminaari selonteon aiheista – kevät 2013
- yhteistyötä Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan ja OGP:n (Open Government Partnership) kanssa

#### Demokratian ongelma-kohtien työstäminen konkreettisiksi toimenpide-ehdotuksiksi

- 20–50 henkilön deliberatiivinen kansalaisfoorumi ja asiantuntijapaneeli keskustelevat erikseen jokaisesta teemasta ja työstää eteenpäin ministeriöiden esityksiä konkreettisiksi toimenpiteiksi eri hallinnonaloille
- keskusteluissa paikalla asiantuntijoina ko. hallinnonalan virkamiehiä
- tuottaa julkilausuman toimenpiteistä demokratian kehittämiseksi

- ministeriöt työstävät ehdotusta konkreettiset toimenpide-ehdotuksensa itsearviointiin ja kansalaisfoorumin ja asiantuntijapaneelin julkilausuman pohjalta
- demokratiaverkostolta kirjallinen vastine kansalaisfoorumille tai yhteinen palautetilaisuus

Selontekoluonnoksen kommentointi

- Selonteon luonnos kansalaisten avoimesti kommentoitavaksi Otakantaa.fi:hin

### **3.1 Otakantaa.fi**

Otakantaa.fi:n hanketyökalua voi hyödyntää selonteon valmistelussa seuraavasti:

- 1) Avataan hanke Demokratiaselonteko.
- 2) Luodaan selonteosta lyhyt esittely, joka kertoo miksi, mihin tarkoituksiin, milloin yms. selonteko tehdään, viitataan liittyviin dokumentteihin ja päätöksiin.
- 3) Julkaistaan aikataulu (tilaisuudet, tapahtumat, kokoukset jne) ja aineiston hankintaa keskustelun avulla, yhteiskirjoittamista, kansalaisraatia, yhteenvetoja.

## 5. Aikataulu ja vastuut

	<b>Kansalaiset</b>	<b>Muut ministeriöt</b>	<b>Oilkeusministeriö</b>
Kesä 2012	Alustava teema keskustelu		Rakenne ministeriöiden itsearviointiin toteuttamiseen
Syky 2012		Itsearviointi	Ulkoisen arvioinnin ja demokratia selvityksen toimeksiannon valmistelu, kuuleminen valmistelu
Talvi 2012-2013			Ulkoisen arviointi
Kevät 2013	Deliberatiivinen kansalaisfoorumi julkilausuma	Osallistuminen asiantuntijana esityksistä käytyihin keskusteluihin	Kansalaisfoorumin fasilitointi
Kesä 2013		Konkreettisten toimenpiteiden muotoilu ja vastaus kansalaisfoorumille	Selonteon kokoaminen
Alkusyky 2013	Selonteko luonnoksen avoin kommentointi Otakantaa.fi:ss	Selontekoluonnoksen kommentointi ja verkkokeskustelu	
2013- 2014			Kommenttien yhteensovittaminen ja selonteon viimeistely