

Luonnos 15.8.2012

1 Demokratiaselonteko

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 ja suunnitelmallista demokratian edistämistä ja sitoutumista demokratiapolitiikan toimeenpanoon kaikilla hallinnon tasoilla. Selonteossa tarkastellaan harjoitetun demokratiapolitiikan tavoitteita ja niiden toteutumista sekä osallistumismahdollisuuksien ja yhdenvertaisen osallistumisen kehitystä viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Selonteko annetaan eduskunnalle keväällä 2014. Selonteon valmisteluprosessi tulee olemaan avoin ja osallistava.

1.1 Selonteon rakenne

Demokratia ja demokratiapolitiikka ovat laajoja temaattisia alueita. Teeman laajuuden ja monimuotoisuuden vuoksi demokratiapoliittisen selonteon rakenne jaetaan yleiseen ja temaattiseen osaan.

1.1.1 Yleinen osa

Selonteon yleisessä osassa kuvataan suomalaisen demokratian nykytilannetta, toimintaympäristön muutoksia ja valtiiovallan toimenpiteitä demokratian edistämiseksi. Pohjana ovat valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoiminnan puitteissa kerättävät demokratiaindikaattorit (liite 1). Tämä indikaattoriselvitys valmistuu helmikuun 2013 hallituksen strategia-ihkeen.

Ministeriöt kokoavat katsauksen toimintaympäristössä tapahtuneista demokratiaan liittyvistä muutoksista ja toteutetuista demokratian edistämistä koskevista toimenpiteistä omilla hallinnonaloillaan. Jokaisessa ministeriössä tehdään hallinnon sisäinen arvio demokratiapolitiikan toteutuksesta ja ongelmakohtista. Arvio noudattaa selonteolle suunniteltua rakennetta. 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 demokratiaselonteon toimenpide-ehdotukset. Oikeusministeriö koordinoi demokratiaselontekoprosessia.

Hanketta varten kootaan asiantuntijapaneeli ja kansalaispaneeli, jotka mm. arvioivat tutkijoiden ja hallinnon piirissä tehtyjen selvityksistä.

1.1.2 Temaattinen osa

Kansanvallan tulevaisuudesta kannetaan yleisesti huolta vakiintuneissa demokratioissa. Viime vuosikymmenten aikana demokratian haasteita kaikissa vakiintuneissa demokratioissa ovat olleet kansalaisten poliittinen osallistumisen muutos, vaatimukset suorista vaikutuskanavista päätöksentekoon sekä luottamuksen rapautuminen demokraattisiin instituutioihin.

Suomi on kansainvälisissä demokratiavertailuissa, sotavuosia lukuun ottamatta, aina sijoittunut hyvin. Tuoreiden kansainvälisten tutkimusten mukaan suomalaisen demokratian ongelmakohtana pidetään osallistumisen eriarvoistumista. Äänestysaktiivisuus on Euroopassa yleisesti vähentynyt mutta Suomessa äänestysaktiivisuuden lasku on ollut vielä nopeampaa kuin monessa muussa Euroopan maassa.

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 ovat 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 materiaaliin edellytyksiin ja osallistumiskulttuuriin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman aikana vuosina 2003-2007 valtionhallinnossa kehitettiin muun muassa kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon vuorovaikutusmekanismeja, demokratiaindikaattoreita ja kunnanvaltuustojen toimintamahdollisuuksia. Politiikkaohjelman päätteeksi vuonna 2007 oikeusministeriöön perustettiin demokratian vastuualue, joka on myöhemmin laajentunut demokratia-, kieli ja perusoikeusasioiden yksiköksi. 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 kesällä 2012 avattu 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 verkko-demokratiasuosituksessa vuodelta 2009 tunnistetaan 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 toisen osan teemoja ovat edellä esitetyn johdosta alustavasti:

- Yhdenvertainen osallistuminen
- Hallinnon avoimuus ja 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 tar-
kentua vielä syksyllä 2012 toteutettavan kuulemis- ja arviointikierroksen jälkeen.

2 Ministeriöiden itsearviointi

Demokratiaselonteon työohjelman mukaan ministeriöt toteuttavat itsearvioinnin syksyllä 2012.

Demokratiaverkoston 16.5.2012 pidetyn kokouksen pohjalta ministeriöiden itsearvioinnin raken-
teeksi esitetään seuraavaa:

1. Kuvaa demokratiaan ja osallisuuteen liittyvä yleis- ja erityislainsäädäntö omalla hallin-
nonalalla, erityisesti hallinnon avoimuuteen, vuorovaikutukseen, kansalaisten kuulemiseen
ja yhdenvertaiseen osallistumiseen liittyvät säädökset.
 - Katso esimerkkejä VN:n osallisuusselonteosta (2002) s. 7
2. Kuvaa toimintaympäristössä tapahtuneet demokratiaan, kansalaisten osallistumiseen, vaikut-
tamiseen ja kansalaisten ja hallinnon väliseen vuorovaikutukseen liittyvät muutokset viimei-
sen kymmenen vuoden aikana
 - Tiedonlähteenä esim. asiakirjat, kansliapäälliköiden tai muiden relevanttien henkilöiden haastattelut
 - Lisäksi voidaan järjestää hallinnonalan sisäinen, fasilitoitu verkkokeskustelu suljetussa ryhmässä Otakantaa.fi:ssä relevanttien osa-alueiden tunnistamisesta
3. Demokratiapolitiikan toteutus käytännössä
 - a. hallinnon alalla toteutetut demokratian edistämiseen ja erityisesti hallinnon avoimuus-
teen ja kansalaisten kuulemiseen ja yhdenvertaiseen osallistumiseen tähtääviä hank-
keita
 - kuka on tehnyt?
 - mitä on tehty?
 - milloin on tehty?
 - kenelle suunnattu?

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

- b. Arvioi omalla hallinnon alalla aiemmin toteutettujen toimien vaikuttavuutta ja on-
gelmakoh tia, erityisesti kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen ja kan-
salaisten yhdenvertaisen osallistumisen suhteen. Toimia on linjattu mm. seuraavissa:

- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003-2007),
- Valtioneuvoston periaatepäättös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä (4/2007),
- Valtioneuvoston periaatepäättös demokratian edistämisestä Suomessa (17/2010),
- Ministeriöiden kansalaisyhteiskuntalinjaukset,
- Lainvalmistelun kuulemisohjeet (2010)
- Muut

c. Mitkä ovat eniten käytetyt menetelmät kansalaisten/kansalaisjärjestöjen ja hallinnon vuorovaikutuksen turvaamiseksi (tähän indikaattoreita OM:ltä; lausuntojen, kuulemisten, kyselyiden määrä yms.)?

d. mitkä ovat parhaat käytänteet hallinnon ja päättäjien vuorovaikutuksen tukemiseksi?

e. Miten demokratiapolitiikan toteutus ja kansalaisten osallistaminen on resursoitu?

4. Yhdenvertaisuusnäkökulma

- a. minkälaisia osallistumisen yhdenvertaiseen toteutumiseen liittyviä haasteita on ministeriön alalla noussut esiin?
- b. miten demokratiapolitiikan alaan kuuluvat toimet ovat edistäneet yhdenvertaisuutta?

5. Toimenpide ehdotuksia

- a. Kirjaa arvioinnin pohjalta tunnistetut ongelmakohdat ja toimenpide-ehdotukset omalla hallinnonalalla

Oikeusministeriö kokoaa edellä esitellyn rakenteen ja vastaavien kansainvälisten arviointikyselyjen pohjalta lomakkeen, jonka ministeriöt täyttävät syksyn 2012 aikana käyttäen apunaan demokraatiaverkoston suljettua verkkokeskustelualuetta Otakantaa.fi:ssä sekä verkoston kokouksia.

3 Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutus demokratiaselontekoprosessissa

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

Tiedotus

- Hankkeen pysyvä internetsivu OM.fi:ssä
- Usein päivitettävä hankesivu Otakantaa.fi:ssä (ks. kohta 3.1)

Selonteon teemojen kehittäminen

- Avoin kansalaiskeskustelu Kansalaisyhteiskuntafoorumi 2012 -tapahtumassa ja mahdollisesti vastaavissa alueellisissa tilaisuuksissa (ollut Otakantaa.fi:ssä alkuvuonna 2012)
- Kansalaiset nostavat esiin demokratian ongelmakohtia (eli demokratiaselonteon teemoja) ja mahdollisesti valitsevat lopuksi äänestämällä viisi tärkeintä teemaa, jotka muodostavat selonteon rungon -> Demokratiaverkosto hyväksyy teemat
- Mahdollisesti yhteistyötä Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan ja OPG:n (Open Government Partnership) kanssa

Demokratian ongelmakohtien työstäminen konkreettisiksi toimenpide-ehdotuksiksi

- Satunnaisotannalla muodostettu koko maan kattava noin 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 valmiiksi konkreettiset toimenpide-ehdotuksensa itsearviointin ja kansalaisfoorumin ja asiantuntijapaneelin julkilausuman pohjalta
- Ministeriöiltä kirjallinen vastine kansalaisfoorumille tai yhteinen palautetilaisuus

Selontekoluonnoksen kommentointi ja yhteiskirjoittaminen

- Selonteon luonnos kansalaisten avoimesti kommentoitavaksi Otakantaa.fi:hin
- Edellä mainitun edustavan kansalaisfoorumin jäsenillä mahdollisuus yhteiskirjoittaa ja kommentoida luonnosta; keskustelussa mukana demokratiaverkoston virkamiehet.

3.1 Otakantaa.fi

Ehdotus, miten Otakantaa.fi:n hanketyökalua voi hyödyntää selonteon valmistelussa, kyselyissä jne

- 1) avataan hanke Demokratiaselonteko
- 2) luodaan selonteosta lyhyt esittely, joka kertoo miksi, mihin tarkoituksiin, milloin yms. selonteko tehdään, viitataan liittyviin dokumentteihin ja päätöksiin
- 3) luodaan demokratiaverkostolle suljettu valmisteluosio mm. ministeriöiden vastuulla olevaa itsearviointia varten
- 4) julkaistaan aikataulu, milloin verkossa ja IRL (tilaisuudet, tapahtumat, kokoukset jne) on aiheiston hankintaa keskustelun avulla, yhteiskirjoittamista, kansalaisraatia, yhteenvetoja...
- 5) ryhdytään toimenpiteisiin aikataulun mukaan

Verkkotoiminta vaatii resursseiksi ainakin yhden fasilitoijan (edellytysten luoja ja innostajan) sekä innostuneet ihmiset, jotka tuottavat sisältöä ja vievät selontekoa eteenpäin. Moderointi keskusteluihin saadaan palveluna OSY-hankkeesta.

Lähdeluettelo:

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003–2007)

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

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Oikeusministeriö, lausuntoja ja mietintöjä 17/2010

4 Aikataulu, vastuut ja resurssit

Oikeus- ministe- riö	Rakenne- ministe- riöiden itsearvi- oinnin toteut- tamiseen	Ulkoisen arvi- oinnin ja demo- kratiaselvityksen toimeksiannon valmistelu, kuu- lemisen valmiste- lu	Ulkoisen arviointi	Kansalaisfoorumin fasilitointi	Selonteon kokoaminen		Kommenttien yhteensovittaminen ja selonteon viimeistely
Muut ministe- riöt		Itsearviointi		Osallistuminen asiantuntijana omaa hallin- nonalaa koske- vista esityksis- tä käytyihin keskusteluihin	Konkreet- tisten toi- menpitei- den muo- toilu ja vastaus kansalais- foorumille	Selontekoluon- noksen kom- mentointi ja verkkokeskuste- luun osallistu- minen	
Kansalai- set		Avoin kansalais- keskustelu (Ota- kantaa.fi:ssä ja) KYF:ssä demo- kratian tilasta ja ongelmakohtista		Deliberatiivi- nen kansalais- foorumi -> julkilausuma		Selontekoluon- noksen avoin kommentointi Otakantaa.fi:ssä ja yhteiskirjoit- taminen sulje- tussa ryhmässä	
	Kesä 2012	Syksy 2012	Talvi 2012- 2013	Kevät 2013	Kesä 2013	Alkusyksy 2013	Loppusyksy 2013