

Asia: VN/8051/2019

Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne ja yleiset kommenttinne demokratiapolitiikan tilasta, suunnasta ja seurannasta

Kuntoutussäätiö pitää valtioneuvoston periaatepäätöstä suomalaisesta demokratiapolitiikasta tärkeänä ja demokratian kehittämiseen liittyviä ehdotuksia pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisina. Kuntoutussäätiö kiinnittää lausunnossaan erityistä huomiota järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden rooliin, asemaan ja vaikutusmahdollisuuksiin, sekä näitä koskeviin kehittämismahdollisuuksiin.

Kuntoutussäätiö esittää kansalaisyhteiskuntaa koskevien ehdotusten vahvistamista ja sen tunnistamista, että kyseiset toimijat ovat keskeisessä asemassa erityisesti kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten tukemisessa, auttamisessa ja osallisuusmahdollisuuksien tarjoamisessa. Kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien osallisuuden tulisi kokonaisuudessaan näkyä periaatepäätöksessä nykyistä paremmin.

On tärkeää huomioida demokratian kehittämisessä se, etteivät kansalaisten ja päättäjien näkemykset välttämättä kohtaa toisiaan. Esimerkiksi Sitran vuonna 2022 toteuttaman kyselyn mukaan päättäjät painottavat ennen kaikkea kasvokkaisia kohtaamisia ja osallisuutta, kansalaiset taas haluavat erilaisia anonyymejä, helppoja ja digitaalisia osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa.

Kuvaavaa on, että Sitran teettämän kyselyn mukaan vain 15 prosenttia kuntien ja hyvinvointialueiden luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista haluaisi edistää kansalaisten osallistumista nettiadressien allekirjoittamiseen. Kansalaisista jopa 68 prosenttia harkitsisi osallistuvansa juuri tällä tavoin.

Kansainvälisesti tarkastelleen demokratian tila herättää huolta. Demokratian on katsottu heikentyneen viimeisten 15 vuoden aikana (ks. esim. Freedom House 2021). Idean (2019) laatiman raportin ”The Global State of Democracy: Building Resilience in a Pandemic Era” mukaan koronapandemia on laajentanut kuilua demokraattisten ja ei-demokraattisten järjestelmien välillä. Raportin mukaan myös monissa vakiintuneissa demokratioissa on otettu pandemian aikana käyttöön autoritaarisia toimintatapoja.

Samalla kun pandemia on tehnyt näkyväksi demokraattisten järjestelmien heikkouksia, on se nostanut esille myös niiden vahvuuksia. Vaikka koronarajoitukset ovat vaikuttaneet osallisuuteen ja osallistumisen tapoihin, on maailmalla edelleen vahvaa kansalaisliikehdintää. Nämä liittyvät esimerkiksi ilmastonmuutokseen ja ihmisten yhdenvertaisuuteen.

Suomessa kansalaisyhteiskunta on näyttänyt viimeisten vuosien aikana kykynsä nopeaan sosiaalisten innovaatioiden kehittämiseen, käyttöönottoon ja skaalaamiseen. Järjestöt ovat ottaneet käyttöön nopealla sykkeellä kohderyhmiensä tavoittamisessa uusia digitaalisia ratkaisuja, ja yhdistelleet tuloksellisesti digitaalisia ja kasvokkaisia kohtaamisia.

Järjestöt koetaan edelleen tärkeänä väylä vaikuttaa päätöksentekoon (maakuntatason yhteistutkimus 2020, Kantar TNS; julkaisematon). Noin kolmannes Kantar TNS:n kyselyyn vastanneista arvioi, että voi vaikuttaa päätöksentekoon järjestöissä. Järjestöjen kautta tapahtuva vaikuttaminen arvioitiin toiseksi merkittävämmäksi työpaikalla tapahtuvan vaikuttamisen jälkeen.

OECD:n (2019) arvion mukaan Suomessa vallitsee osallistumisen paradoksi. Samalla kun luottamus erilaisia instituutioita kohtaan on vahvaa, kokevat ihmiset omat vaikutusmahdollisuutensa varsin heikoiksi. 80 prosenttia suomalaisista on tyytyväisiä demokratian tilaan ja 74 prosenttia luottaa hallitukseen. Samalla kuitenkin vain 36 prosenttia suomalaisista kokee, että he voivat vaikuttaa valtiolliseen toimintapolitiikkaan.

Suomi on ollut demokratiakehityksessään vakaa maa. On kuitenkin selvää, että ylikansalliset muutokset heijastuvat myös Suomeen. Esimerkiksi erilaiset suoran demokratian liikehdinnät voivat kasvattaa painoarvoaan. Näillä on merkityksensä paitsi osallistumisen ja vaikuttamisen tapoihin myös niihin vaatimuksiin, joita kansalaiset esittävät osallistumismuotojen uudistamiseksi.

Vakaa demokratiakehitys ei ole taannut hyvinvoinnin tasavertaista jakautumista ja esimerkiksi köyhyyden vähentymistä. Hyvinvointieroja on edelleen, joskin suomalaisten yleinen tyytyväisyys elämäänsä ja elintaso ovat nousseet (ks. esim. Uusitalo ym. 2022). Hyvinvointi – kuten kokemukset ja näkemykset osallisuudesta ja vaikuttamisestakin – elävät ajassa, ja aika tuo mukanaan niihin uusia piirteitä ja painotuksia.

Linjaus 1: Vaalijärjestelmä on toimiva, turvallinen ja luotettava. Jokaisella on yhdenvertaiset mahdollisuudet ja riittävät valmiudet käyttää osallistumisoikeuksiaan

Toimenpide-ehdotusten teemat edustuksellisen demokratian toimivuuden parantamiseksi

- ***Vaalijärjestelmän uudistaminen***
- ***Vaalien turvallisuuden vahvistaminen***
- ***Äänestysmahdollisuuksien joustavoittaminen ja sähköisen äänioikeusrekisterin laajamittainen käyttöönotto***
- ***Äänestysaktiivisuuden ja monipuolisen ehdokasasettelun edistäminen***

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä vaalijärjestelmien jatkuvaa kehittämistä ja turvallisuuden vahvistamista eri keinoin vaalien ja ehdokasasettelujen yhteydessä.

Kuntaliiton ja Åbo Akademin keväällä 2021 toteuttaman kuntapäätäjäkyselyn mukaan noin joka toinen kuntapäätäjä arvioi, että häirintä vaikuttaa heidän halukkuutensa asettua ehdolle kuntavaaleissa. Erilaisen päätöksentekijöihin ja ehdokkaisiin kohdistuvan häirinnän ja suoranaisten kiusaamisen on arvioitu joissakin yhteyksissä lisääntyneen, erityisesti sosiaalisen median käytön myötä.

On tärkeää puuttua häirintään ja epäasialliseen käytökseen edustuksellisen demokratian toimivuuden varmistamiseksi. Ehdolle asettuminen valtiollisiin, alueellisiin tai kuntavaaleihin merkitsee uudentyyppiselle osallistumisen tasolle siirtymistä. Se edellyttää erilaista motivaatio- ja resurssirakennetta kuin esimerkiksi äänestäminen. (Ks. Kuitunen 2000) Toimiva demokratia edellyttää paitsi riittävää äänestysaktiivisuutta myös riittävää ehdolle pyrkivien määrää.

Linjaus 2: Suomessa on käytössä monipuoliset osallistumismahdollisuudet ja yhä useampi käyttää poliittisia- ja kansalaisoikeuksiaan

Toimenpide-ehdotusten teemat edustuksellisen demokratian toimivuuden parantamiseksi

- ***Yhdenvertaisen osallistumisen edistämien ja kytkeminen vahvemmin osaksi päätöksentekoa ja valmistelua.***
- ***Osallisuusjärjestelmien kehittäminen sekä arviointi kunnissa ja hyvinvointialueilla.***
- ***Aloite-instrumenttien tarkastelu sekä erilaisten osallistumis- ja vaikuttamismenetelmien laajamittainen hyödyntäminen. Digitaalisen osallistumisen ja verkkodemokratiapalvelujen kehittäminen.***
- ***Osallistumistoimien arviointi ja mittaaminen sekä yhdenvertaisen osallistumisen kehittäminen.***

Kuntoutussäätiö pitää erittäin tärkeänä yhteiskunta- ja demokrationpoliittisena tavoitteena sitä, että ihmisillä on yhdenvertaiset ja tasavertaiset osallistumismahdollisuudet.

Osallistumismahdollisuuksien kehittämisessä on ymmärrettävä kansalaisten preferenssejä ja niitä merkityksiä, joita he liittävät erilaisiin osallistumismuotoihin. Kansalaisten ja päättäjien näkemyksissä on tässä suhteessa havaittu olevan isoja eroja.

Osallistamisen sijaan on tärkeää kehittää ja käyttöönottaa sellaisia osallisuuden tapoja, joissa kansalaiset kokevat tulleen kuulluiksi ja ymmärretyiksi.

Osallisuusmahdollisuudet ja niiden käyttö eivät jakaudu tasaisesti eri väestöryhmissä, mikä näkyy muun muassa äänestyskäyttäytymisessä, ehdolle asettumisessa vaaleihin ja myös järjestöjen toimintaan osallistumisessa. Kuntoutussäätiö haluaa kiinnittää erityistä huomiota maahan muuttaneisiin, syrjäytymisriskissä oleviin ihmisiin sekä ihmisiin, joilla on moninaisia toimintakyvyn pulmia. Näiden ihmisten osallisuusmahdollisuuksien lisääminen heille itselleen sopivilla ja tarkoituksenmukaisilla tavoilla on tärkeä demokrationpoliittinen tavoite.

Kuntoutussäätiö kannattaa erilaisten dialogisten ja kokeilevien demokrationmallien pilotointia ja kehittämistä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Esimerkiksi erilaiset deliberatiiviset mielipidetutkimukset, kansalaisraadit ja kansalaisjärjestöjen kuuleminen ennen päätöksentekoa ovat toimenpiteitä, joiden käytön laajentamista on syytä harkita ja käytäntöjä kehittää (ks. Setälä 2003).

Suomessa tarvitaan lisää tutkimustietoa aliedustettujen väestöryhmien osallisuudesta päätöksentekoon sekä näitä edistävästä keinoista. Kuntoutussäätiö katsoo, että asiaa voitaisiin selvittää esimerkiksi erillisellä asiaa koskevalla ohjelmalla ja myös valtioneuvoston tutkimusrahoituksella (VN-Teas). Kuntoutussäätiö painottaa, että tutkimuksissa tulisi kattavasti huomioida kansalaisyhteiskunnan kautta kanavoituva vaikuttaminen ja osallisuus sekä sitä koskevat muutostrendit ja kehittämismahdollisuudet.

Linjaus 3: Demokration-, ihmisoikeus- ja mediakasvatus sekä jatkuva oppiminen tukevat osallistumisoikeuksien toteutumista

Toimenpide-ehdotusten teemat demokration-, ihmisoikeus- ja mediakasvatuksen tukemiseksi

- ***Nuorten koulutuspolkujen eriytymiseen puuttuminen varhaisessa vaiheessa. Osallistumista tukevan tietopohjan ja valmiuksien varmistaminen.***
- ***Ajantasaisten koulutus- ja oppimateriaalien saatavuuden parantaminen (demokration- ja ihmisoikeuskysymyksistä). Valtakunnallisen demokration- ja ihmisoikeuskasvatuksen***

osaamiskeskuksen perustamisen selvittäminen sekä ajankohtaisten pilottihankkeiden tulosten valtakunnallinen jalkauttaminen.

- ***Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen pitkäjänteinen kehittäminen demokratia- ja ihmisoikeusasioissa.***
- ***Kansalaistaitojen sekä avoimen keskustelun vahvistaminen disinformaation tunnistamiseksi ja torjumiseksi (ml. digitaalinen- ja mediakasvatus).***
- ***Yleisten kirjastojen ja museoiden verkoston roolin vahvistaminen yhteiskunnallisen osallistumisen ja medialukutaidon vahvistamisessa.***
- ***Demokratiaa, ihmisoikeuksia ja medialukutaitoa koskevan osaamisen vahvistaminen ja painoarvon lisääminen kotoutumiskoulutuksessa sekä monikielisessä yhteiskuntaorientaatiossa.***
- ***Riittävien resurssien turvaaminen kansalaisyhteiskunnan toimijoille demokratiaa, ihmisoikeuksia ja medialukutaitoa koskevan koulutuksen tarjoamiseen.***

Kuntoutussäätiö pitää demokratia-, ihmisoikeus- ja mediakasvatuksen painotuksia hyvinä ja kannatettavina. Kun toimenpiteitä suunnitellaan, tulee aina huomioida niiden kohdentuminen. Tavoittavatko ne mahdollisimman laajasti eri kansalaiset ja väestöryhmät, erityisesti ne, jotka ovat aliedustettuina päätöksenteossa ja päätöksenteon eri foorumeilla?

Kuntoutussäätiö pitää erityisen merkittävänä kansalaisyhteiskunnan resurssien huomioimista koulutusta ja mediataitoja koskevassa kokonaisuudessa. On selvää, että järjestöillä ja muilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on nykyistä paljon enemmän annettavaa kansalaisille suunnattuun koulutukseen ja myös mediakasvatuksen toteuttamiseen.

On tärkeää tunnistaa ennakoluulottomasti näitä resursseja ja kyvykkyyksiä. Järjestöillä on tiiviit, arkiset yhteydet haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, ja tätä ymmärrystä ja tuntemusta on tärkeää hyödyntää myös kansalaistaitojen vahvistamisessa.

Kansalaisyhteiskunnan moniulotteinen rooli ja resurssit olisi tärkeää analysoida kokonaisvaltaisesti. On todennäköistä, että tämä analyysi toisi esille myös entuudestaan tunnistamattomia voimavaroja.

Linjaus 4: Avoin, läpinäkyvä ja vuorovaikutteinen hallinto vahvistaa luottamusta. Päätöksenteko on tietoperusteista

Toimenpide-ehdotusten teemat, joilla hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä voidaan edistää

- ***Julkisen hallinnon viestinnän kehittäminen yhteiskunnan toimintaan liittyvissä asioissa.***

- ***Julkisuuslain uudistuksen loppuunsaattaminen. Avoimuusrekisterin saattaminen voimaan, seuranta sekä kehittämistarpeiden arviointi.***
- ***Lainsäädäntäprosessin avoimuuden ja osallistavuuden parantaminen sekä virkamiesten osaamisen kehittäminen.***

Kuntoutussäätiö kannattaa julkisuuslain uudistuksen loppuunsaattamista. Nykyinen lakikokonaisuus on sekava.

Kuntoutussäätiö haluaa painottaa, että kuulemisten ja muiden osallistavien toimintatapojen vaikutukset todelliseen osallisuuteen jäävät usein rajallisiksi. Usein kuulemiset toteutetaan päätöksentekoprosessien myöhäisissä vaiheissa, jolloin niillä ei ole todellista vaikutusta.

Osallisuusmahdollisuuksia tarjottaessa tulisi tuoda selkeästi esille se, mikä osallisuuden potentiaalinen vaikutus on ja toisaalta mihin asioihin osallistumisella ei voida vaikuttaa. Kansalaisten motivaation kannalta tärkeää on, että heillä on realistinen käsitys oman osallistumisensa tosiasiallisesta vaikutuksesta ja ymmärrys osallisuuden roolista päätöksenteon kokonaisuudessa.

Kuntoutussäätiö kannattaa ajatusta viranhaltijoiden menetelmäosaamisen lisäämisestä. On tärkeää kohdentaa tätä koskevaa koulutusta laajasti virkakuntaan niin, että osaaminen vahvistuu kollektiivisesti, ei pelkästään yksittäisillä ihmisillä.

Kuntoutussäätiö haluaa tuoda esille tältä osin järjestöjen resurssit. Niillä on paljon kokemusta osallisuudesta, erilaisista osallisuuden toimintamalleista ja osallisuuden kehittämisestä. Järjestöillä on paljon osallisuutta koskevia sosiaalisia innovaatioita, joita voitaisiin skaalata ja levittää yhteistyössä julkisen sektorin kanssa.

Linjaus 5: Yhteiskunnallinen keskustelukulttuuri on rakentava, moniarvoinen ja syrjimätön sekä mahdollistaa eri väestöryhmien osallistumisen

Toimenpide-ehtotusten teemat, joilla keskustelukulttuuria voidaan parantaa

- ***(Puolueiden välisen) dialogin ja yhteistyön tunnistaminen keskeiseksi elementiksi rakentavassa yhteiskunnallisessa keskustelukulttuurissa.***
- ***Hyvien väestösuhteiden edistäminen dialogin keinoin.***
- ***Oikeiden osallistumisinstrumenttien valinta osallistumisen eriytymisen vähentämiseksi.***
- ***Viranomaistoimien jatkaminen ja osaamisen kehittäminen vihapuheeseen ja häirintään puuttumiseksi.***
- ***Vihapuheen ehkäisy sekä tietoisuuden lisääminen vihapuheen ja häirinnän kohtaamisesta sekä sananvapauden rajoista.***

Kuntoutussäätiö katsoo, että linjaus viisi on erityisen ajankohtainen tässä ajassa. Erilaisen vihapuheen kasvusta ja moninaistumisesta on esimerkkejä Suomessa ja maailmalla.

Järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osaamista tulee ehdottomasti hyödyntää myös yhteiskunnallisen keskustelukulttuurin kehittämisessä.

Linjaus 6: Aktiivinen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on keskeinen osa toimivaa demokratiaa
Toimenpide-ehdotusten teemat, joilla voidaan tukea kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja osallistumista

- *Autonomisen ja elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan merkityksen tunnistaminen sekä kumppanuuteen perustuvan sektorien välisen yhteistyön edistäminen.*
- *Kansalaisyhteiskuntaan liittyvien muutosten ja niiden vaikutusten pitkäjänteinen arviointi ja seuranta.*
- *Kansalaistoiminnan rahoitus- ja varainhankintatietoisuuden ja osaamisen tukeminen sekä varainhankintainnovaatioiden kehittäminen.*
- *Nuorten vapaaehtoistoiminnan tukeminen koulujen ja oppilaitosten avulla.*
- *Kansalaisyhteiskuntatutkimuksen edistäminen ja tutkimustiedon parempi hyödyntäminen. Virkahenkilöiden kansalaisyhteiskuntaosaamisen ja –tietämyksen vahvistaminen.*
- *Kulttuurilaitosten roolin ja toiminnan vahvistaminen kotouttamisessa ja sosiaalisessa yhteenkuuluvuudessa sekä kulttuurin nostaminen kestävän kaupunkikehityksen keskiöön.*

Kuntoutussäätiö pitää erinomaisena kansalaisyhteiskunnan roolin huomioimista osana toimivaa demokratiaa. Kuntoutussäätiö katsoo, että tässä on paljon kehitettävää. Kansalaisyhteiskuntaa ja järjestötoimijoita arvostetaan, mutta niiden rahoitus on pirstaleista ja epävarmaa. Järjestöiltä vaaditaan yhä enemmän näyttöön perustuvaa tuloksellisuutta ja suoritteita, mikä voi heikentää niiden mahdollisuuksia kokeiluihin ja riskinottoon. Rahoituksessa tulisi nähdä riskinottoa osana innovaatiotoimintaa ja myös epäonnistumisen mahdollisuus.

Kuntoutussäätiö haluaa painottaa rakenteellisten esteiden purkamista, jotta sektoreiden välistä yhteistyötä voitaisiin laajamittaisemmin toteuttaa. Nyt monet rahoituslähteet eivät mahdollista esimerkiksi järjestöjen ja yritysten välistä innovaatiokumppanuutta. Rahoitusmekanismi voi estää myös järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyötä hankkeissa. Olisi tärkeää saada Suomeen rahoitusinstrumentteja, joissa edellytetään yhteistyötä ja yhteiskehittämistä yritysten, järjestöjen ja julkishallinnon kesken.

Kansalaisyhteiskunta tulee huomioida tki-rahoituksessa ja politiikassa, ja Suomeen tarvitaan myös sosiaalisten innovaatioiden poikkisektoraalinen rahoitusohjelma. Ns. transformatiivisen innovaatiopolitiikan (ks. esim. Schot & Steinmueller 2018; Lemola 2021) lähtökohtina on irtaantuminen teknologia- ja yrityskeskeisyydestä, kestävän kehityksen periaatteet ja niiden edistäminen sekä kaikkien yhteiskunnan toimijoiden mukaan saaminen, mukaan lukien kansalaisyhteiskunta.

Sosiaaliset innovaatiot, esimerkiksi demokratia- ja osallisuusinnovaatiot, edellyttävät lähtökohtaisesti poikkisektoraalista yhteistyötä ja kumppanuutta julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kesken. Demokratiainnovaatioiden skaalaminen voi edellyttää systeemistä muutosta, eli muutoksia lainsäädäntöön, hallintorakenteisiin jne., jolloin sektorien välinen yhteistyö on myös tässä mielessä välttämätöntä.

Kuntoutussäätiö painottaa, että kansalaisyhteiskuntaan ja sosiaaliin innovaatioihin liittyvää tutkimustietoa tarvitaan lisää, ja tätä varten voitaisiin käynnistää tutkimusohjelma.

Kuntoutussäätiö pitää erinomaisena kulttuurialan monipuolista huomioimista, myös sosiaalisesti, ympäristöllisesti ja taloudellisesti kestävässä kaupunkikehityksessä.

Linjaus 7: Suomi tukee demokratiakehitystä kansainvälisesti

Toimenpide-ehdotusten teemat, joilla voidaan tukea kansainvälistä demokratiakehitystä

- *Toimijoiden yhteydenpidon lisääminen kansallisella tasolla ja Suomen kansainvälisen demokratiatyön kehittäminen kokonaisuutena. Suomalaisen demokratia-, ihmisoikeus- ja oikeusvaltioalan asiantuntemuksen hyödyntäminen kansainvälisessä yhteistyössä.*
- *Politiikassa aliedustettujen ryhmien poliittisen osallistumisen vahvistaminen tukemalla kansainvälisesti puolueita ja parlamentteja. Erilaisten tapojen kehittäminen tukemaan eri toimijoiden osallistumisoikeuksien toteutumista sekä mediavapautta.*
- *Valtioneuvoston tutkimustoiminnan kehittäminen sekä seuranta kansainvälisen demokratiatyön vaikuttavuudesta ja kehittämistarpeista.*
- *Suomen aktiivinen toiminta Euroopan Unionin Team Europe Democracy–aloitteessa ja hallitusten välisissä demokratiajärjestöissä. Suomen tuki Kansainväliselle demokratia- ja vaaliapuinstituutille (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA).*

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä Suomen mukanaoloa kansainvälisen demokratiakehityksen edistämisessä. Myös tässä kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat toimia merkittävinä kumppaneina, yli kansallisvaltioiden rajojen.

Kuitunen Soile
Kuntoutussäätiö