

Asia: VN/8051/2019

Valtioneuvoston periaatepäättös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne ja yleiset kommenttinne demokratiapolitiikan tilasta, suunnasta ja seurannasta

Yleisiä huomioita suomalaisen demokratian tilasta

Olemme pääosin samaa mieltä valtioneuvoston periaatepäättöksen analyysistä suomalaisen demokratian tilasta. Periaatepäättöksessä suomalaisen demokratian tila kuvataan vakaaksi. Suomessa ei ole havaittavissa demokratian murenemistä, demokraattiset instituutiot ovat vahvoja, kansalaisten luottamus instituutioihin ja tyytyväisyys demokraattiseen järjestelmään ovat eurooppalaisessa vertailussa korkeita (Rapeli & Koskimaa 2020; Bäck & Kestilä-Kekkonen 2019).

Suomalaisessa demokratiassa on kuitenkin joitakin huolta herättäviä piirteitä.

Äänestysosallistuminen ei ole erityisen korkea, mutta ehkä huolestuttavampaa on äänestämisen epätasainen jakautuminen. Koulutetut äänestävät vähemmän koulutettuja aktiivisemmin ja vanhemmat ikäryhmät enemmän kuin nuoret (Wass ja Grönlund 2016, Bäck ja Christensen 2020). Äänestysosallistuminen kertoo myös kuilusta hyvä- ja huonompiosaisten suomalaisten välillä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös maahanmuuttajavanhempien Suomessa syntyneisiin lapsiin, joiden äänestysaktiivisuus on ollut varsin matalaa (Kestilä-Kekkonen ym. 2018).

Äänestysaktiivisuuden ja poliittisen luottamuksen lisäksi on tärkeää tarkastella myös muita yhteiskunnallisen osallistumisen mittareita ja erityisesti sen taustalla olevia tekijöitä. Suomalaisten sisäisen kansalaispätevyyden tunne, kokemus omista kyvyistä osallistua politiikkaan ja vaikuttaa siihen, on myös eurooppalaisessa vertailussa matala: erityisesti Suomi jää jälkeen muista pohjoismaista (Rapeli & Koskimaa 2020). Monet uudet poliittisen osallistumisen muodot, kuten poliittinen kuluttaminen ja mielenosoituksiin osallistuminen, ovat kuitenkin lisänneet suosiotaan (Bäck ja Christensen 2020), mikä kertonee kiinnostuksesta politiikkaa kohtaan. Osallistuminen tapaa

kuitenkin kumuloitua: ne, jotka äänestävät, osallistuvat todennäköisemmin myös muilla keinoilla (esim. Myllyniemi 2014).

Vaikka demokratiamme pärjää kansainvälisessä vertailussa melko hyvin, meillä ei ole varaa olla vaalimatta hyviä demokraattisia käytäntöjä tai jättää huolehtimatta demokratian rapautumisen ennaltaehkäisystä. Demokraattisten instituutioiden kehittäminen, demokratiakasvatus ja kansalaisten tasavertaisen osallisuuden vahvistaminen ovat keskeisiä demokratiapoliittisia tavoitteita.

Esitämme alla olevat ehdotukset liittyen periaatepäätöksen linjauksiin numerot 2 ja 3.

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*

-

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.*

Toimenpiteitä yhteiskunnallisen osallistumisen tukemiseksi:

Kansalaisaloitteiden raukeamista tarkastellaan seuraavan perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Lisäksi selvitetään mahdollisuus ottaa kansalaisaloitteen rinnalle käyttöön uusi kevyempi aloitemuoto. Kansalaisraatien, yhteistoimintamenetelmien ja joukkoistamisen käyttöä osana valmisteluprosesseja lisätään. Parhaiten toimivat osallistumismenetelmät hyödynnetään ja levitetään laajemmalle. Digitaalisiin osallistumisen muotoihin panostamista jatketaan. Verkkodemokratiapalveluiden päivittämiseen ja kehittämiseen panostetaan.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä tunnistetaan se, että kansalaisten vaikuttaminen politiikkaan vaalien välillä ei ole erityisen aktiivista. Vaikka Suomessa on erilaisia suoran vaikuttamisen kanavia, (kansalaisaloitteet, kansanäänestykset ja monenlaiset vaikuttamistavat kuntatasolla), vaikuttamistavat eivät ole kovin yleisesti tai systemaattisesti käytössä, kansalaisaloitetta lukuun ottamatta.

Periaatepäätöksessä todetaan, että demokratian tilaa tutkiva Varieties of Democracy ja OECD ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että erityyppiset puntaroivan demokratian mallit, joissa kansalaiset keskustelevalt tietoperusteisesti ja toisiaan kunnioittavasti sekä tekevät päätöksiä, ilmaisevat mielipiteitään tai kartoittavat perusteluja, vahvistaisivat suomalaista demokratiaa. Myös monet demokratian tutkijat ajattelevat, että erilaisten demokraattisten innovaatioiden, uusien suoran kansalaisosallistumisen tapojen, avulla voidaan lisätä ja syventää poliittista osallistumista (Smith 2009).

Uusia osallistumisen malleja on runsaasti, esimerkkeinä voidaan mainita osallistuva budjetointi, kansalaisaloitteet, puntaroivat kansalaispaneelit, kansalaisraadit, kansalaisjuryt, konsensuskonferenssit ja puntaroivat mielipidemittaukset. Suora osallistuminen vahvistaa demokratiaa – kun kansalaiset osallistuvat, heidän osallistumistaitonsa kasvavat ja he kiinnittyvät paremmin poliittiseen järjestelmään (Grönlund ym. 2010). Samalla kun osallistumisen taidot kasvavat, myös kuilu kansalaisten ja poliittisten päättäjien välillä pienenee.

Pidämme tärkeänä sitä, että suomalaista demokratiaa vahvistetaan demokraattisten innovaatioiden avulla. Samalla haluamme korostaa, että ne eivät automaattisesti vahvista demokratiaa, vaan että niiden käytössä on kiinnitettävä huomiota muutamaan seikkaan.

Mikäli osallistuminen perustuu puhtaasti itsevalikoitumiseen, osallistujat ovat todennäköisesti muutenkin aktiivisia kansalaisia. Osallistujajoukon monipuolistamiseksi onkin ehdotettu satunnaisotantaan perustuvia menettelyjä. Kansalaisia ei siis kutsuta osallistumaan erilaisilla tiedotuskanavoilla, vaan satunnaisotokseen valikoituneita henkilöitä lähestytään suoraan. Satunnaisotoksen perusteella muodostetun osallistujajoukon odotetaan edustavan tasaisesti kaikenlaisia väestöryhmiä. Satunnaisotoksella voidaankin saavuttaa monipuolinen osallistujajoukko,

mutta koska osallistuminen on joka tapauksessa vapaaehtoista, ei satunnaisotoskaan takaa täysin edustavaa osallistujajoukkoa.

Demokraattiset innovaatiot ovat usein olleet etenkin kuntatasolla kertaluonteisia kokeiluja, joiden kytkös edustukselliseen päätöksentekoon on löyhä. Jos osallistaminen jää näennäiseksi, demokraattiset innovaatiot voivat turhauttaa kansalaisia. Demokraattiset innovaatiot pitäisikin kytkeä edustukselliseen järjestelmään ja vakiinnuttaa sen osaksi (Värttö ym. 2021). Tällöin kansalaisosallistumisen hyödyntäminen ei olisi tarkoitushakuista, esimerkiksi asiallisesti jo tehtyjen päätösten oikeuttamista tai päätöksenteon siirtämistä kansalaisille silloin, kun poliitikot eivät halua ottaa vastuuta ikävistä päätöksistä.

On myös oleellista pohtia edustuksellisen järjestelmän ja kansalaisosallistamisen välistä suhdetta. Demokraattisten innovaatioiden rooli edustuksellisen päätöksenteon ja myös kansalaisten päätöksenteon tukena pitäisi perustua harkittuun ja vakiintuneeseen malliin, jolloin kansalaisilla on selkeä käsitys siitä, mitä vaikutusta osallistumisella on ja jolloin myös edustajat voivat tunnistaa kansalaisten suoran osallistumisen hyödyt päätöksentekijän kannalta.

On myös todettava, että siinä missä erilaiset demokraattiset innovaatiot näkyvät kuntatasolla jo kohtuullisen hyvin, valtakunnallisella tasolla ne ovat käytössä heikosti kansalaisaloitetta lukuun ottamatta. Valtakunnan tasolla kannattaisikin pohtia, miten edustuksellista järjestelmää voitaisiin täydentää kansalaisia aktivoiden ja edustajien päätöksentekoa tukien. On myös tärkeää, että uudella aluetasolla demokraattiset innovaatiot ovat alusta alkaen oleellinen osa demokraattista päätöksentekoa.

Vaikka joissain kunnissa demokraattiset innovaatiot ovat jo suhteellisen aktiivisessa käytössä, on huomattava, että paikallisesti osallistumismahdollisuuksissa on suuria eroja, mikä asettaa kansalaiset epätasa-arvoiseen asemaan ja saattaa luoda vaihtelevia käsityksiä demokratian toteutumisesta. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisessä sekä tasavertaisuuden edistämässä uusilla hyvinvointialueilla voi olla merkittävä rooli. Tämän takia osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen aluetasolla tulee kiinnittää huomiota.

Jotta myös pienten paikkakuntien asukkailla olisi mahdollisuus saada äänensä kuuluviin päätöksenteossa, on tärkeää, etteivät hyvinvointialueet kuitenkaan vähennä kuntien velvollisuutta osallistumismahdollisuuksien toteuttamisessa. Alueellisten ja paikallisten osallistumisjärjestelmien kehittämisessä tuleekin kiinnittää huomiota järjestelmien yhteensovittamiseen.

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

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

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

Toimenpiteitä demokratia-, ihmisoikeus- ja mediakasvatuksen tukemiseksi:

Nuorten kansalaispätevyyden kokemuksessa havaittuun eriytymiskehitykseen on tartuttava vakavasti riittävän varhaisessa vaiheessa ennen koulutuspolkujen eriytymistä toiselle asteelle siirryttäessä. Lisäksi tulee varmistaa, että niin yleissivistävässä kuin ammatillisessa koulutuksessa annetaan riittävä tietopohja demokratiasta ja ihmisoikeuksista sekä riittävät valmiudet demokraattiseen osallistumiseen.

Koululla on tärkeä tehtävä opettaa nuorille, mitä politiikka on, sekä rohkaista ja antaa valmiuksia osallistua poliittiseen keskusteluun ja kriittiseen ajatteluun. Paitsi poliittisen luottamuksen tasoon, sisäisen kansalaispätevyyden tunteella on vahva yhteys myös poliittiseen osallistumiseen. Opettajien resursseihin ja mahdollisuuksiin antaa laadukasta demokratiakasvatusta on siksi kiinnitettävä erityistä huomiota, ja tunnistettava demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen rooli osana muidenkin kuin yhteiskuntaopin opettajien työtä. Erityisesti ammatillisessa koulutuksessa näitä resursseja tulee huomattavasti parantaa, jotta eriytymiskehitystä voidaan hidastaa toisella asteella.

Periaatepäätöksessä mainitaan sisäisen kansalaispätevyyden sukupuolikuilu: miesten usko omiin kykyihinsä ymmärtää politiikkaa ja vaikuttaa siihen on huomattavasti vahvempi kuin naisten. Sukupuolikuilu on yleiseurooppalainen ilmiö aikuisväestössä, ja Suomessa se näkyy jo 15–16-vuotiaiden nuorten keskuudessa (Kestilä-Kekkonen & Sipinen 2022). Osittain kuilu selittyy sukupuolirooleihin liittyvän sosialisoinnin ja poliittisen sosialisoinnin rinnakkaisuudella, ja demokratiakasvatuksella voi olla merkittävä rooli tämän ajattelun rikkomisessa. Demokratiakasvatuksessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että eri sukupuolet saavat tasapuolista rohkaisua ja kannustusta, ja vältetään luomasta sukupuolisidonnaisia osallistumisrooleja. Demokratiakasvatuksessa tulisi painottaa poliittisen järjestelmän tutuksi tekemisen ohella erilaisia osallistumistapoja ja myös oman osallistumistavan löytämistä. Luokan yhteiskunnallisen keskusteluilmapiirin merkitys kansalaispätevyyden kannalta on merkittävä (esim. Hannuksela ym. 2022): koulut tarjoavat oppilaille demokraattisen ympäristön, jossa on mahdollista harjoitella politiikassa tarvittavia taitoja. Tämän keskusteluilmapiirin tulisi olla turvallinen sukupuolesta, etnisestä taustasta, toimintarajoitteesta tms. riippumatta.

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.*
- *Lainsäädäntöprosessin avoimuuden ja osallistavuuden parantaminen sekä virkamiesten osaamisen kehittäminen.*

-

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

Toimenpide-ehdotusten 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.*

-

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.*

-

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).*

Auranen Joel

Tampereen yliopisto, johtamisen ja talouden tiedekunta - Kaisa Herne
(valtio-opin professori), Elina Kestilä-Kekkonen (valtio-opin Tenure Track -
professori), Mikko Värttö (valtio-opin post doc tutkija)