

Asia: VN/8051/2019

Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne ja yleiset kommenttinne demokratiapolitiikan tilasta, suunnasta ja seurannasta

Lappeenrannan kaupunginhallitus kiittää oikeusministeriötä lausuntomahdollisuudesta ja lausuu valtioneuvoston periaatepäätöksestä seuraavaa:

Valtioneuvoston periaatepäätösluonnos pohjautuu visioon, joka painottaa kansallisella tasolla demokratian ohella perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion tärkeyttä. Kaupunginhallitus toteaa, että visio on erittäin hyvä ja kannatettava. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on korostanut entisestään demokraattisten arvojen, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen merkitystä.

Kaupunginhallitus yhtyy valtioneuvoston periaatepäätösluonnoksessa esitettyyn kantaan, että demokratiaa, päätöksentekoa ja hallintoa on kehitettävä strategisesti ja ylivaalikautisesti. Lappeenranta pyrkii olemaan Suomen kuntakentällä yksi johtavimmista kaungeista osallisuuden, vuorovaikutuksen ja vaikuttamisen toteuttamisessa ja sen edelleen kehittämisessä: kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen näkyy muun muassa kaupungin strategiassa ja muussa lakisääteisessä suunnittelussa. Lappeenranta on strategiansa mukaisesti laajentanut ennakkoluulottomasti asukkaidensa osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi ottamalla käyttöön monikanavaisia työpajoja ja sähköisiä kyselyitä sekä toteuttamalla asukkaille mahdollisuuksia tavata kaupungin edustajia mm. yleisötapatumien yhteydessä.

Kaupunginhallitus vahvistaa luonnoksessa esitetyn kannan, että koronaviruspandemia on viime vuosina osaltaan edistänyt demokratian taantumistrendejä, joilla on rajoitettu yksilön demokraattisia oikeuksia ja vapauksia (luonnos, s. 10). Viranomaistoiminnasta eräänä ennakkotapauksena Vaasan hallinto-oikeus piti Ilmajoen kunnanhallituksen tekemää päätöstä erityistoimivallan antamisesta kunnanjohtajalle koronaviruspandemian aikana lainvastaisena. Turun hallinto-oikeus kumosi puolestaan ratkaisuisaan Lounais-Suomen aluehallintoviranomaisen tekemiä

päätöksiä koskien kuntosalirajoituksia, sillä rajoitukset eivät olleet oikeudellisella tavalla välttämättömiä. Tämän tyyppiset ratkaisut voivat murentaa oikeusvaltioperiaatetta ja kansalaisten yleistä luottamusta valtiovaltaan, mikä ei missään tilanteessa voi olla hyväksyttävää.

Kansanvalta-asioissa on tärkeää nostaa esille myös läheisyysperiaatteen toteutuminen. Läheisyysperiaate korostaa sitä, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia ja avoimesti. Tämän periaatteen mukainen hallinnon desentralisaatio, päätöksenteon ja hallinnon hajauttaminen lähemmäksi kansalaisia, laajentaa kansalaisten enemmistön poliittisen osallistumisen kenttää. Läheisyysperiaatteen toteutumisella on selkeää vaikutusta äänestysaktiivisuuteen.

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*

Lappeenrannan kaupunki pitää ehdottoman tärkeänä äänestysaktiivisuuden edistämistä. Lappeenrannassa äänestysprosentti jäi edellisissä kuntavaaleissa historiallisen alhaiseksi – 49,4%, ja esimerkiksi vuoden 2017 kuntavaaleissa äänestysprosentti oli vain 54,4%. Samanlainen ilmiö on ollut esillä muissakin kunnissa. Koronapandemian tuomat haasteet ja vaalien siirtyminen etäännyttivät osaltaan kuntien asukkaita julkisesta vallasta, millä on vaikutusta äänestysaktiivisuuteen.

Lisääntyneiden kuntaliitosten myötä on käyty paljon keskustelua, miten hyvin demokratia ja kansalaisvaikuttaminen toteutuvat suuremmissa kuntayksiköissä; reuna-alueiden asukkaiden on vaikeaa saada ääntään kuuluviin, sillä nykyinen vaalijärjestelmä ei toteuta riittävän hyvin alueellista edustavuutta. Lappeenrannan kaupunginhallitus tukee periaatepäätösluonnoksessa esitettyä kirjausta selvittää laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmän toimivuutta, nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta ja alueellista edustavuutta.

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.***

Kuntalaki (410/2015) on mahdollistanut, että kunnissa on kehitetty erilaisia johtamismalleja. Vaihtoehtoisilla malleilla on erilaisia vaikutuksia toimielinten välisen vallan ja vastuun jakautumiseen. Hallinnon johtamisjärjestelmillä voidaan joko tukea tai vaikeuttaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia: esimerkiksi kuntalain mukainen valiokuntamalli lisää valtuuston tosiasiallista päätösvaltaa, kun taas puheenjohtajamalli korostaa kunnanhallituksen jäsenten vastuuta kunnan hallinnosta ja kokonaisuudesta.

Lappeenrannan kaupunginhallitus ehdottaa, että periaatepäätösluonnoksessa huomioitaisiin paikallisdemokratian yhteydessä myös vaihtoehtoisten johtamismallien merkitys, sillä kunnan toimielimissä vaihtoehtoisilla johtamismalleilla voi olla erilaisia vaikutuksia kuntalaisten poliittisten ja kansalaisoikeuksien toteutumiseen. Ihanteellisin tilanne olisi, että edustuksellinen ja suora demokratia täydentäisivät toisiaan. Laadukkaasti toteutetulla demokratia-alustalla voidaan lisätä kunnan asukkaiden luottamusta paitsi kuntaan itsessään, mutta myös valtiovaltaan ja julkishallintoon.

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.***

Lappeenrannan kaupunginhallitus vahvistaa luonnoksessa esitetyn näkemyksen, että koulutusjärjestelmällä on merkittävä rooli osallisuuden erojen tasoittamisessa. Peruskoulussa on viitteitä siitä, että koulutuksellinen tasa-arvo ei toteudu samaan tapaan kuin aiemmin, minkä ohella suomalaisten nuorten Pisa-tulokset ovat tasaisesti heikentyneet vuodesta 2006 lähtien. Etenkin tyttöjen ja poikien väliset erot osaamisessa ovat kasvaneet. Koulutustaso on selkeästi yhteydessä äänestysaktiivisuuteen.

Kaupunginhallitus yhtyy niin ikään tietosuojavaltuutetun Anu Taluksen näkemykseen, että medialukutaidon yhtenä keskeisenä elementtinä on tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyden vaatimien. Opetuksen digitalisaatio koskettaa kaikkia kuntia ja kouluja. Opetuksen järjestäjät ovat rekisterinpitäjän roolissa velvoitettuna muun muassa varmistamaan oppilaiden henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden, asianmukaisuuden ja läpinäkyvyyden.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (2014) velvoittavat Lappeenrannan kaupunkia sekä hyödyntämään että opettamaan tieto- ja viestintäteknologiaa osana perusopetusta.

Eri kunnilla on erilaiset mahdollisuudet tietosuojan laadukkaaseen toteuttamiseen; pienissä kunnissa ei useinkaan ole täysipäiväistä tietosuojavastaavan virkaa, mikä vaikuttaa automaattisesti tietosuojavelvoitteiden täyttämismahdollisuuksiin. Kuntien kasvavan resurssipulan vuoksi tietyt kunnat ovat kokonaan luopuneet sähköisten opetusohjelmien käyttämisestä osana opetusta: tällaisilla kunnilla ei yksinkertaisesti ole varaa ja aikaa selvittää usean kymmenen opetusohjelman henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä. Kyseisen menettelyn voidaan katsoa altistavan ihmisiä hybridivaikuttamiselle, eriarvoistavan koulutusta sekä heikentävän oppilaiden medialukutaidon kehittymistä tietosuojavaltuutetun kuvailemalla tavalla.

Lappeenrannan kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että jokaisen kunnan ja koulun ei tarvitse ratkaista tietosuojalainsäädännön edellyttämiä vaatimuksia itsenäisesti. Koulutuksen digitalisaatiolla pitää olla ennen muuta yhteinen suunta.

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.*

Lappeenrannan kaupunginhallitus katsoo, että julkisuuslakia on uudistettava nykyajan tietoyhteiskunnan tarpeita palvelevaksi yleislaiksi. Teknologia ei ole enää pelkkä väline, vaan se on osa ihmisten arkielämää. Avoin hallinto vahvistaa kansalaisten luottamusta ja uskoa viranomaisiin. Kaupunginhallitus pitää avoimen hallinnon strategiaa onnistuneena, sillä se täsmentää hallintolain mukaisia hyvän hallinnon perusteita.

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.*

Lappeenrannan kaupunki yhtyy linjaukseen ja pitää sitä erittäin tärkeänä. Sananvapaus on sekä perusoikeus että demokratian kulmakivi. Vaihtoehtoisilla johtamismalleilla esimerkiksi valiokuntamallilla voidaan saavuttaa avoimempaa keskustelukulttuuria jo asian valmisteluvaiheessa, mikä olisi sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden edun mukaista. Näin myös monipuoluedialogi ja puoluerajat ylittävä yhteistyö kehittyy, mikä puolestaan vahvistaa viranomaisluottamusta ja rakentavaa keskustelukulttuuria.

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.*

Laadukkaan kuntajohtamisen merkitys korostuu jatkuvasti nykyaikana. Sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle, minkä vuoksi kuntien tehtävät vähenevät merkittävästi. Samalla kuntien verotulot ja valtionosuudet vähenevät noin puoleen. Muutos koskettaa kaikkia kuntia, mutta sen vaikutukset ovat erilaajuisia: merkittävin vaikutus kohdistuu kuntiin, joissa sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestetty aiemmin omassa organisaatiossa. Lisäksi työvoimapalvelut siirtyvät kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2024 aikana. Nämä uudistukset lisäävät kuntakonsernin kokonaisvaikutusta organisaatioon, kun pääosin kuntien tytär- ja osakkuusyhtiöt jäävät osaksi pienemmän kunnan toimintaa.

Kunnan aktiivisuus ja elinvoimaisuus perustuvat ennen muuta kunnan asukkaiden osaamiseen, ahkeruuteen ja yrittäjyyteen. Kunnan päätöksentekijöiltä ja viranhaltijoilta vaaditaan erityistä kykyä laadukkaaseen kuntajohtamiseen, jonka avulla motivoidaan ja aktivoidaan kunnan asukkaita rohkeasti, yhdessä ja eteenpäin katsoen. Motivointi ja aktivointi tapahtuu ennen kaikkea avoimen, aktiivisen ja selkeän viestinnän sekä vuorovaikutuksen avulla, mikä on demokratian ja avoimuuden edellytys. Se on myös välttämätöntä kaikessa uudistamisessa.

Viestintä ymmärretään edelleen strategian toissijaisena työvälineenä, vaikka sen kautta vaikutetaan erityisesti kunnan asukkaiden innostamiseen ja motivointiin. Lappeenrannan kaupunginhallitus katsoo, että avoimella ja osallistavalla viestinnällä vahvistetaan ihmisten kiinnittymistä demokraattiseen järjestelmään, pidetään koossa yhteisöjä sekä vahvistetaan yhteisöllisyyttä ja osallisuutta.

Lappeenrannan kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että kansalaisyhteiskunnan autonomian, yhdenvertaisuuden ja autonomian takaamiseksi tulee kansalaistoimijoiden riippuvuutta vähentää julkisen rahoittajan strategisista tavoitteista. Lisäksi näiden kahden toimijan välistä yhteistyötä tulee lisätä ottamalla kansalaistoimijoita nykyistä enemmän ja monipuolisemmin mukaan avustuslinjausten suunnitteluun sekä lainvalmisteluprosesseihin. Lainvalmistelun pitkäaikaisena tavoitteena on ollutkin lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen.

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).*

Lappeenrannan kaupunginhallitus toteaa, että monet maat voisivat ottaa mallia suomalaisesta demokraattisesta ja ihmisoikeuksia kunnioittavasta yhteiskuntarakenteesta. Kaupunginhallitus pitää yhtäältä tärkeänä kansainvälisen demokratiakehityksen tukemista: kuntien tulee tehdä enemmän tiivistä yhteistyötä ja jatkaa yhteydenpitoa eri maiden paikallishallintojen kanssa vastavuoroisen oppimisen ja kansanvallan prosessien kehittämiseksi.

Mela Anna
Lappeenrannan kaupunki