

31.8.2022

Lausunto valtioneuvoston periaatepäätökseen suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/8051/2019

Lausunnonantaja: Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta/Yhteiskuntatutkimuksen yksikkö, Anni Jäntti (kunta- ja aluejohtamisen yliopistonlehtori) & Pauliina Lehtonen (sosiaalipolitiikan yliopistotutkija)

Lausunto ja yleiset kommentit demokratiapolitiikan tilasta, suunnasta ja seurannasta

Luonnos valtioneuvoston periaatepäätöksestä koskien suomalaista demokratiapolitiikkaa kattaa pääosin aihepiirin keskeiset näkökulmat. Luonnoksessa esitetyt tavoitteet ovat oikeansuuntaisia, mutta suomalainen demokratiapolitiikka ja sen käytännöt kaipaavat myös kriittistä tarkastelua. Lausunnossamme luonnokseen periaatepäätöksestä nostamme esiin *kolme näkökulmaa, joihin olisi tärkeää kiinnittää huomiota periaatepäätöksen jatkotyöstämisessä ja suomalaisen demokratiapolitiikan linjaamisessa.*

1. Demokratian läpileikkaavuus yhteiskunnassa ja julkishallinnossa

Periaatepäätöksessä olisi hyvä tuoda vielä selkeämmin esille näkemys demokratiasta ja demokratiapolitiikasta laajasti koko yhteiskuntaa, yhteiskuntajärjestystä ja -rauhaa koskevin asioina. Demokratia on kytköksissä erilaisten osallistumiskanavien ja toimenpiteiden lisäksi laajasti yhteiskunnan ja julkishallinnon peruspilareihin: kyse on hallinnon legitimitetistä, tiedonkäytöstä päätöksenteossa, sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja kansalaisten perusoikeuksista. Näin ollen suomalainen demokratia ja demokratiapolitiikka edellyttävät *laaja-alaista tarkastelua julkishallinnon kontekstissa.*

Valtioneuvoston periaatepäätösluonnoksessa demokratiapolitiikasta korostuu vahvasti tukeutuminen erityisesti määrälliseen tutkimukseen demokratiasta sekä politiikan tutkimuksen lähteistöön. Korostamme, että *demokratiapolitiikka ja sen muotoilu tarvitsevat tuekseen monialaista tutkimusta*, esimerkiksi hallintotieteellistä, kasvatustieteellistä, yhteiskuntatieteellistä, oikeustieteellistä, humanistista ja politiikan tutkimusta sekä eri alojen tutkijoiden yhteistyössä tuottamaa monipuolista laadullista ja määrällistä tietoa.

Demokraattisen yhteiskuntakehityksen vahvistaminen edellyttää *niin yksilöiden kuin yhteiskunnan instituutioiden tukemista*. Yksilöiden osalta demokratiakasvatuksella ja julkishallinnon toiminnalla on keskeinen merkitys kansalaisten osallistumisvalmiuksien tukemisessa.

Periaatepäätöksessä korostuu nyt kansalaisosallistumisen ymmärtäminen julkisena vaikuttamisena yhteiskunnan toimintaan, erityisesti edustuksellisen demokratian tarjoamin välinein. Tärkeää on kuitenkin *tunnistaa demokratiaan kiinnittyvä kansalaisosallistuminen myös sosiaalisena osallisuutena, yhteiskuntaan ja yhteisöihin kuulumisena*. Osallisuus on vaikuttamista omaan elämäänsä, siihen liittyviin mahdollisuuksiin, toimintoihin, palveluihin sekä yhteisiin asioihin (Isola ym. 2017). Osallisuuden näkökulma nostaa esiin osallisuuden kokemuksellista luonnetta, joka muodostuu arjen sosiaalisissa ja tilallisissa käytännöissä. Tällöin osallisuus ymmärretään yksilön omakohtaiseksi tunteeksi yhteisöön tai yhteiskuntaan kuulumisesta (Leeman & Hämäläinen 2016). Keskeistä on tunnistaa paitsi yksilön toimijuus eli se, mitä yksilö tekee tullakseen osalliseksi, myös se, millaisia mahdollisuuksia ympäristö ja ympäröivä yhteiskunta yksilölle tarjoaa: esimerkiksi miten hänet otetaan osaksi erilaisia

yhteisöjä tai saako hän mahdollisuuksia osallistua merkityksellisten asioiden käsittelyyn (Salminen ym. 2021). Demokraattisiin yhteiskuntiin kuuluu olennaisena osana *hallintolähtöisen institutionaalisen osallistumisen lisäksi kansalaisten omaehtoinen, ruohonjuuritasolla syntyvä osallistuminen, vaikuttaminen ja aktiivisuus.*

2. Demokratian muutospaineet eri hallinnontasoilla

Demokraattinen yhteiskunta rakentuu eri hallinnontasoilla. Suomalaisessa yhteiskunnassa kunta on lähimpänä kansalaisia oleva hallinnontaso. Kunnilla on keskeinen merkitys demokraattisen yhteiskunnan perustan luomisessa, ja ne tarjoavat monenlaisia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia kuntalaisille. (Jäntti 2016; Kurkela 2022.) Osa vaikuttamiskanavista on lakisääteisyys perusteella tarjolla kaikissa kunnissa, mutta *kuntien väliset erot esimerkiksi niiden resursseissa vaikuttavat siihen, minkälaisia mahdollisuuksia kuntalaisilla on osallistua ja vaikuttaa* asuinkuntansa toimintaan.

Sote-uudistus tuo suomalaiseen järjestelmään uuden demokraattisessa ohjauksessa olevan hallinnontason, hyvinvointialueet. Äänestysvoikeuden lisäksi kansalaiset saavat mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueiden toimintaan myös vaalien välillä, mikä laajentaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. *Toimivan osallistumisjärjestelmän luominen ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen on uuden hallinnontason legitimiteetin rakentumisen näkökulmasta välttämätöntä.* Uusi hallinnontaso myös tuottaa uudenlaista aluetason demokraattista kansalaisuutta. (Jäntti, Airaksinen, Haveri 2017; Kallio; Häkli, Ruokolainen 2022.)

Sote-uudistus tuo muutoksia myös kuntatason demokratiaan, kun kunnan tehtäväkenttä kapenee ja osa niiden päätösvallassa olleista tehtävistä siirtyy hyvinvointialueille. Kunnille jää kuitenkin edelleen tärkeä tehtävä toimia kuntalaisten äänitorvina ja demokratiakanavina myös sote-asioissa, sillä kuntalaiset voivat edelleen kääntyä kuntajohdon ja kuntapäätäjien puoleen myös niissä asioissa, jotka eivät enää ole suoraan kunnan päätösvallassa, mikä on näkynyt jo aiemmin maakunnallista palvelujenjärjestämistä kokeilleissa kunnissa (Jäntti 2016).

Valtion tasolla kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat Suomessa olleet vaalien ohella toistaiseksi vielä varsin vähäiset, joskin joitakin kiinnostavia esimerkkejä, kuten ilmastotoimia pohtiva kansalaisraati, on viime vuosina nähty. Jatkossa on *tarpeen tarkastella laajemmin myös valtakunnan tason osallistumismahdollisuuksien kehittämistä.*

3. Demokraattinen hallinta ja tiedonkäyttö

Demokratian edistämisessä huomio keskittyy usein erilaisten osallistumiskanavien ja demokratiainnovaatioiden kehittämiseen. Osallistumiskanavien toimivuuden ja vaikuttavuuden kannalta keskeisintä on kuitenkin *osallistumiskanavien kytkös johtamiseen ja päätöksentekoon; demokratia on johtamisen ja hallinnan kysymys.* Mikäli osallistuminen jää irralliseksi päätöksenteosta ja johtamisesta, osallistumisprosessit voivat tavoitteensa vastaisesti turhauttaa kansalaisia ja heikentää hallinnon legitimiteettiä. (Jäntti & Kurkela 2021; Jäntti ym. 2021; Värttö ym. 2021.)

Kansalaisosallistumisen kasautuminen ja sosio-ekonominen eriytyminen uhkaavat demokraattisen tasa-arvon toteutumista (Wass & Grönlund 2016) ja edellyttävät monenlaisia toimia päätöksenteossa hiljaisempien äänen vahvistamiseksi. Eriytyminen näkyy niin yksilöiden kuin yhteiskunnan instituutioiden tasolla: *kuntien ja kansalaisten erilaiset resurssit eriyttävät demokraattisen osallistumisen mahdollisuuksia.*

Sosio-ekonomisia eroja voidaan jonkin verran paikata osallistumisen välineitä kehittämällä, mutta tässä osallistumisinstrumenttien mahdollisuudet ovat rajalliset. Kun

taustalla on laajoja, syvästi eriarvoistavia kehityskulkuja, *huomio tulee kiinnittää laajemmin yhteiskunnan rakenteisiin ja käytäntöihin, jotka tuottavat demokraattista eriarvoisuutta kansalaisten välillä*. Kuntien tarjoamissa osallistumiskanavissa voidaan pyrkiä mahdollistamaan paremmin esimerkiksi nuorten osallistuminen ja osallistumiskanavien helppokäyttöisyys, mutta *huomion kiinnittäminen pelkästään osallistumisen instrumentteihin ei riitä*. (Jäntti & Kurkela 2021.) Tarvitaan monipuolisemmin kansalaisten osallistumisvalmiuksiin vaikuttavia keinoja, kuten koulujen demokratiakasvatusta (Piattoeva & Tomperi 2005; Harju 2013; Helkala & Tomperi 2021).

Korostamme, että on tärkeää kehittää suomalaista demokratiaa monipuolisten osallistumisen menetelmien sekä demokratiainnovaatioiden avulla. Tällöin on kuitenkin huomattava, että *erilaisten menetelmien tai välineiden käyttö ei sellaisenaan vahvista demokratiaa*. Niiden käyttöönotossa on kiinnitettävä huomiota myös osallistumisen yhdenvertaisuuteen sekä *osallistumisessa muodostuvaan tietoon, sen muodostumiseen sekä hyödyntämiseen* liittyviin käytäntöihin (Lehtonen 2013). Julkishallinnon toimintaympäristön muutos nostaa tiedonmuodostuksessa entistä keskeisemmäksi tarpeen erilaisten toimijoiden asiantuntemuksen arvon ymmärtämiseksi (Tuurnas ym. 2022). Tämä edellyttää toimijoiden tiedon ymmärtämisen tilanteisena, erityisessä kulttuurisessa, sosiaalisessa ja yhteiskunnallisessa kontekstissa muodostuvana tietona. Tiedon tilannesidonnaisuuden näkökulmasta esimerkiksi erilaisten osallistumismenetelmien monistamisen haasteet juontavat erilaisiin kulttuurisiin, sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin konteksteihin, joissa menetelmät on kehitetty (Lehtonen 2021).