



**Tausta-aineisto: 1**

**24.8.2016**

## **TOIMINTAOJELMAN TOIMEENPANOJA TUKEVAT HANKKEET**

### 1. Hankekokonaisuudet

Tässä jaksossa esitellään hallituksen demokratiapoliittisen toimintaohjelman hankkeet vuosille 2016-2019. Toimintaohjelman hankkeiden valintaperusteina on käytetty eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan ja sivistysvaliokunnan lausunnoissa sekä perustuslakivaliokunnan mietinnössä demokratiapoliittisesta selonteosta (VNS 3/2014 vp) esille nostamia kehittämistarpeita. Lisäksi toimintaohjelmassa on pyritty huomioimaan demokratiapoliittisen selonteon jälkeen tapahtuneet toimintaympäristön muutokset, hallitusohjelman kirjaukset sekä valmistelumateriaalista esille nousseita teemoja. Hankkeilta on edellytetty riittävää käytännönläheisyyttä ja sitä, että se on toteutettavissa toimintaohjelmakaudella. Hankkeet on koottu temaattisiksi kokonaisuuksiksi valittujen aihealueiden ympärille. Esitystavan tarkoituksena on korostaa demokratiapolitiikan poikkihallinnollisuutta.

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa hallitus haluaa toimenpiteiden vaikuttavuuden takaamiseksi keskittyä suomalaiseen demokratiaan liittyviin keskeisiin kehittämiskohteisiin. Tämä ei vähennä muiden demokratian piiriin liittyvien aihealueiden tärkeyttä. Toimintaohjelmassa keskitytään kuuteen pääaihealueeseen, jotka nähdään keskeisinä suomalaisen demokratian tulevaisuuden kannalta:

- 1) yhdenvertainen osallistuminen ja uusien osallistumistapojen edistäminen vastaamaan tulevaisuuden demokratian haasteisiin
- 2) kunta- ja alueellisen demokratian tukeminen rakenneuudistuksessa
- 3) avoimen hallinnon ja säädösvalmistelun kuulemisen kehittäminen ja vuorovaikutteisen valmistelun lisääminen
- 4) järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistäminen ja esteiden purkaminen,
- 5) demokratiakasvatuksen kehittäminen
- 6) yhteiskunnallisen keskusteluilmapiirin parantaminen

Tarkemmat perustelut aihealueiden valinnasta löytyvät kunkin osion johdantokappaleesta. Kunkin jakson alussa on myös tarkemmin kuvattu teeman keskeiset haasteet, jonka jälkeen

toimintaohjelman teemaan liittyvät hankkeet on kuvattu. Hankkeet koostuvat sekä uusista käynnistettävistä hankkeista, että käynnissä olevista hankkeista. Nämä on havainnollisuuden vuoksi jaoteltu eri otsikoiden alle.

Hankekuvaukset on kirjoitettu noudattaen tiivistä esitystapaa, josta käy ilmi ainoastaan hankkeen keskeinen sisältö. Laajemmista hankkeista saa tarkempia tietoja vastuuministeriöstä tai valtioneuvoston hankeikkunasta. Kukin hankekuvaus sisältää a) hankkeen nimen ja tavoitteen, b) kuvauksen keskeisestä sisällöstä, c) aikataulun ja mahdolliset tiedossa olevat kustannukset sekä d) hankkeen vastuuministeriön tai -ministeriöt ja keskeiset sidosryhmät.

## 2. Yhdenvertainen osallistuminen

Demokratiapoliittisessa selonteossa todetaan, että suomalaisen demokratian suurimpia haasteita ovat äänestysaktiivisuuden laskeminen ja osallistumisen eriarvoistuminen. OECD-maiden vertailuissa Suomen yleisten vaalien äänestysprosentit ovat jo pitkään olleet keskitason alapuolella. Äänestysaktiivisuus jakautuu selvästi sosiaalisten ryhmien ja iän perusteella. Sosioekonomisella taustalla ja iällä on merkittävä vaikutus sekä äänestysaktiivisuuteen että muuhun poliittiseen osallistumiseen. Myös maahanmuuttajat ovat edelleen selkeästi aliedustettuja sekä ehdokkaina että luottamushenkilöinä.

Perustuslakivaliokunta pitää äänestysaktiivisuuden alhaisuutta ja osallistumisen eriarvoistumista erittäin vakavina ongelmina, jotka uhkaavat suomalaisen demokratian legitimitettiä. Valiokunta katsoi mietinnössään (PeVM 3/2014 vp), että kehityssuunnan kääntämiseksi tarvitaan ennakkoluulotonta ja rohkeaa uudelleen ajattelua ja tehokkaita toimenpiteitä. Tavoitteiksi tulee perustuslakivaliokunnan mukaan asettaa eri väestöryhmien välillä olevien osallistumiserojen tasoittuminen ja äänestysaktiivisuuden nostaminen muiden Pohjoismaiden tasolle. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuolto ja maakuntauudistus asettavat paineita myös äänestysaktiivisuuden näkökulmasta. Uudistus on tuomassa mukanaan uudet maakuntavaalit ja samalla kuntien rooli muuttuu sote-palveluiden siirtyessä maakuntatasolle. Tilanteessa on tärkeitä informoida äänestäjiä siitä mitä uudistus tarkoittaa ja mistä maakunta- ja kuntavaaleissa äänestetään ja päätetään. Samanaikaiset vaalit tuovat mukanaan myös vaalitekniisiä haasteita, ja riski virheellisten äänen kasvamiseen on ilmeinen. Näin ollen on ensisijaisen tärkeitä, että vaaleista ja äänestämisestä viestitään riittävän kattavasti.

Äänestysaktiivisuuden nostamiselle ei kuitenkaan ole olemassa yksikertaisia ja suoraviivaisia keinoja. Kokonaisuus on sidottu sekä poliittisen järjestelmän rakenteisiin liittyviin tekijöihin, jotka liittyvät esimerkiksi poliittiseen kulttuuriin että vaalien läheisyyteen, kuten vaalikampanjaan, ja puolueiden kykyyn mobilisoida äänestäjät uurnille. Lisäksi tutkimukset osoittavat että taustatekijöillä kuten vähävaraisuudella, työttömyydellä ja huonolla terveydentilalla on merkittävä vaikutus ihmisten osallistumishalukkuuteen.

Toimintaohjelman hankkeiden tavoitteena on edistää äänestysaktiivisuuden nousua sekä äänioikeuden yhdenvertaista käyttämistä, erityisenä fokuksena vähemmän osallistuvat ryhmät.

Hankkeiden tavoitteena on myös tukea äänestysaktiivisuutta alue- ja maakuntauudistuksessa informoimalla kansalaisia äänioikeudesta ja eri hallinnontasojen merkityksestä.

Demokratia on tällä hetkellä jonkinlaisessa käännepisteessä. Samalla kun äänestysaktiivisuus on laskenut ja osallistuminen puolue toimintaan on vähentynyt, on kansalaisten kiinnostus vaikuttaa politiikkaan erilaisilla uuden tyyppisillä tavoilla lisääntynyt. Kansalaisten usko omien poliittisten tekojen vaikuttavuuteen on Suomessa melko hyvällä tasolla. Tuoreiden tutkimustulosten valossa kuntalaisten usko suorien osallistumistapojen vaikuttavuuteen on vahvistunut. Sosiaalisten ryhmien väliset erot eri osallistumisoikeuksien käytössä ovat kuitenkin edelleen melko suuret. Yhdenvertaisen osallistumisen tukemiseksi on tärkeää lisätä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja huolehtia siitä että suoran osallistumisen menetelmät ovat vaikuttavia.

Toimintaohjelman hankkeet tukevat kansalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja niiden käyttöönottoa myös kunnissa ja maakunnissa.

### 3. Kunta- ja alueellisen demokratian tukeminen rakenneuudistuksessa

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 3/2014 vp) erityistä huomiota tulee kiinnittää alueellisen, maakunnallisen ja paikallisen demokratian tilanteeseen, jossa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestämisen ja kuntarakenteen uudistumisen myötä. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksissa vahvistetaan edustuksellista demokratiaa ja turvataan todelliset vaikutusmahdollisuudet niin kuntalaisille kuin palvelujen käyttäjillekin.

Eräiden arvioiden mukaan kuntalaisten näkökulmasta päätöksenteko on karannut yhä kauemmaksi. Kuntasektorin asioista monet ovat siirtyneet kunnan välittömästä päätöksenteosta erilaisille kuntayhtymille, kuntien yhteistyöorganisaatioille ja kunnallisille osakeyhtiöille. Kuntalaisen on äänestäjänä vaikea ymmärtää sitä, mitä vaihtoehtoja päätöksenteossa kulloinkin on ja ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta. Demokratiapolitiikan näkökulmasta tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten päätöksentekoa voitaisiin uudistaa, jotta se demokratian toimivuuden kannalta olisi nykyistä läpinäkyvämpää. Kansalaisilla tulisi olla paremmat edellytykset saada kuvaa siitä, ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta ja minkälaisia vaihtoehtoja päätöksenteossa on tarjolla. Tutkimusten mukaan alueellisen vaikuttamisen ja lähidemokratian toimintamalleissa on myös parantamisen varaa.

Uuden kuntalain (410/2015) tavoitteena on edistää kuntademokratian toteutumista. Lain demokratiapykälät astuvat voimaan seuraavan valtuustokauden alussa 30.6.2017. Parhailaan valmisteilla on maakuntauudistus ja uusi maakuntalaki. Hallituksen esitysluonnos maakuntalaiksi sisältää pykälät vaaleista ja osallistumisoikeuksista maakunnan tasolla. Tavoitteena on että laki tulee voimaan 1.1.2019.

Toimintaohjelman hankkeiden tavoitteena on konkreettisella tasolla tukea osallistumisoikeuksien toteutumista ja osallistumismahdollisuuksien käyttöönottoa ja hyvien käytäntöjen levittämistä maakunnissa ja kunnissa.

## 4. Kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun lisääminen

OECD:n tekemän lainvalmistelua ja vaikutusten arviointia koskevan selvityksen tulosten mukaan<sup>1</sup> kuuleminen säädösvalmistelussa toteutuu Suomessa hieman OECD-maiden keskiarvoa paremmin. Suomi jää kuitenkin säädösvalmistelun kuulemisessa jonkin verran jälkeen OECD:n kärkimaista.

OECD:n selvityksen mukaan Suomi sijoittuu säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnin osalta selkeästi OECD-maiden keskiarvon alapuolelle. Etenkin alempitasoisten säädösten vaikutusten arvioinnissa ja lakien sekä alempitasoisten säädösten vaikutusten jälkiarvioinnissa Suomi on OECD-maiden heikoimpien joukossa. Suomen tavoitteena on säädösvalmistelun poikkihallinnollisen yhteistyön ja koordinaation sekä seurannan vahvistaminen, kuten OECD:n Regulatory Policy Outlook 2015 –raportissa esitetään.

Toimintaohjelman toimenpiteet tukevat hallitusohjelman tavoitteita vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta sekä hyödyntää kokeiluja ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja. Lisäksi toimenpiteet noudattavat valtioneuvoston pitkän aikavälin demokraatioliittisiä avoimen hallinnon tavoitteita, joista linjattiin vuonna 2014 eduskunnalle annetussa valtioneuvoston demokraatioliittisessä selonteossa.

## 5. Järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistäminen ja esteiden purkaminen

Kansalaisyhteiskunnalla viitataan yhteiskunnan niin sanottuun kolmanteen sektoriin, joka toimii valtion ja markkinoiden rinnalla. Kansalaisyhteiskunnalle on tyypillistä toimijoiden vapaaehtoisuus ja toiminnan oma-aloitteisuus ja yleishyödyllisyys. Toimiva ja moniääninen kansalaisyhteiskunta on osa demokratiaa, sillä se vahvistaa kansalaisten osallistumista, tuottaa uusia toiminnan tapoja ja vahvistaa luottamusta ja vastavuoroisuutta. Kansalaisyhteiskunta lisää hyvinvointia sekä tuottamalla palveluita että antamalla ihmisille osallistumisen kokemuksia. Järjestöt tuottavat niin suoraa kuin epäsuoraa yhteiskunnallista hyötyä, muun muassa aineellista, henkistä ja sosiaalista pääomaa ja täydentävät elinkeinotoimintaa esimerkiksi erilaisilla erityis- ja vertaispalvelujen katvealueilla.

Kansalaisyhteiskunta tulee tulevaisuudessa todennäköisesti olemaan yhä tärkeämpi yhteistyökumppani. Kolmannen sektorin toimintakenttä saattaa merkittävästikin muuttua hallituksen valmisteleman sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen yhteydessä, sillä tiedossa olevissa linjauksissa korostetaan valinnanvapautta ja monituottajuutta, jolloin kolmas sektori voi osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamiseen yksityisen ja julkisen sektorin lisäksi.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä on parannettava muun muassa keventämällä järjestöjä ja vapaaehtoistoimijoita koskevia hallinnollisia menettelyjä, ja tukemalla niiden yleisiä toimintamahdollisuuksia. Tästä on linjattu hallitusohjelmassa.

---

<sup>1</sup> OECD 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance

Järjestöt yleisesti kokevat toimintaympäristönsä vaikeutuneen (uhat ja riskit liittyvät mm. yhdistyksen toiminnan inhimillisiin ja aineellisiin resursseihin). Keskeinen muutossuunta liittyy julkisen vallan, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin rooleihin ja keskinäiseen asemaan. Kehityksen seurauksena kansalaisyhteiskunta joutuu yhä useammin sovittamaan toimintaansa yhteiskunnan muiden osa-alueiden toimintalogiikkaan ja pelisääntöihin. Tämä edellyttää järjestöiltä yhä enenevässä määrin hankinta- ja juridista osaamista, mikä on haaste yhdenvertaisuuden kannalta varsinkin pienille järjestöille. Esimerkiksi vapaaehtoistoimintaan liittyvä lainsäädäntö ja toimintatavat ovat monille vapaaehtoistoimijoille ongelmallisia.

Kansalaisyhteiskunnan taloudellisten toimintaedellytysten kannalta ajankohtaisia prosesseja ovat mm. rahapelifuusion eteneminen, hankintalain uudistaminen, sote-uudistus sekä säätiöiden ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen selvittäminen sekä rahankeräyslain esiselvitys.

Toimintaohjelmassa nostetaan esille kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistämistä tukevia hankkeita.

## 6. Demokratiakasvatus

Poliittinen osallistuminen ja sisäinen kansalaispätevyys ovat poliittisen järjestelmän legitimitetin kannalta keskeisiä. Koulutuksen keskeisiä tehtäviä demokratian näkökulmasta on antaa kaikille kansalaisille toimintavalmiudet yhteiskunnalliseen ja poliittiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Tämä tehtävä kytkeytyy läheisesti koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen. Sen vuoksi koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisessa kotimaisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa havaitut huolenaiheet koskevat myös demokratiaa. Suomalainen koulutusjärjestelmä on tunnettu korkeatasoisen osaamisen, tasa-arvon ja tehokkuuden onnistuneesta yhdistämisestä. Suomen mallilla on ollut vaikutusta kansainväliseen koulutuspolitiikkaan. Suomalaisten oppilaiden lukutaito sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen on edelleen OECD:n PISA-tutkimuksessa huippuluokkaa. Eritasoisesti menestyvien oppilasryhmien pistemäärien ero kertoo koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta. Suomi on edelleen maailman tasa-arvoisimpia maita. Uusimmat tutkimushavainnot osoittavat, että olemme menettämässä koulutukselliseen tasa-arvoon perustunutta vahvuuttamme. Sosio-ekonominen tausta vaikuttaa aiempaa enemmän nuorten osaamiseen. Suomessa poikien ja tyttöjen väliset erot ovat edelleen poikkeuksellisen isot. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen haastaa suomalaisen koulun tasa-arvotavoitteen. Suomalaisessa yhteiskunnassa yleisemmin ja myös koulutuksessa havaittu eriarvoistumiskehitys on yhdenvertaisten osallistumisedellytysten, yhteiskunnallisen toimijuuden ja siten myös toimivan demokratian kannalta keskeisiä haasteita. Huono-osaisuuden ylisukupolvisella kasautumisella on suora yhteys esimerkiksi äänestämiseen. Koulutuksen ja varallisuuden tavoin myös äänestämisen periytyy.

Perustuslakivaliokunta (PeVM 3/2014 vp) korostaa demokratiakasvatuksen lisäämisen ja kehittämisen merkitystä pyrittäessä vahvistamaan demokratiaa, nostamaan äänestysaktiivisuutta ja vähentämään osallistumisen eriarvoisuutta. Perustuslakivaliokunta yhtyy lausunnossa sivistysvaliokunnan lausunnossa (SiVL 7/2014 vp) esitettyihin näkemyksiin ja kehittämis ehdotuksiin ja kiirehtii ehdotusten toteuttamista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen,

että monet suomalaiset kokevat oman kansalaispätevyytensä puutteelliseksi. Vaikka Suomessa kansalaisten tietämys politiikasta on kansainvälisesti vertaillen kohtuullisen korkealla tasolla, on suomalaisten usko omaan kansalaispätevyyteensä vähäistä.

Erityistä huomiota perustuslakivaliokunta kiinnittää käytännön kokemuksen ja harjoittelun merkitykseen. Demokratian ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen menettelytapoja ja pelisääntöjä oppii parhaiten harjoittelemalla omassa arjessaan erilaisissa käytännön tilanteissa. Tärkeää on, että lapset ja nuoret pääsevät kehitystään vastaavasti vaikuttamaan itseään ja ympäristöönsä koskeviin ratkaisuihin muun muassa kodeissa, päiväkodeissa, kouluissa ja harrastuksissa ja saavat tällä tavoin myönteisiä kokemuksia, jotka rohkaisevat heitä jatkossakin toimimaan yhteisön aktiivisina jäseninä. Olennaista on, että vaikuttaminen on todellista ja kyse on oikeista päätöksistä, joilla on merkitystä lasten ja nuorten arjessa.

Toimintaohjelman hankkeet tukevat demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen toteutumista koulutuksessa ja nuorten mahdollisuuksia saada harjoittelun kautta osallistumiskokemuksia.

## 7. Yhteiskunnallinen keskusteluilmapiiri

Hallituksen tavoitteena on, että Suomi on vuonna 2025 avoin ja kansainvälinen, kieliltään ja kulttuuriltaan rikas, hyvä maa, jossa positiivinen asenne toisiimme sekä ympäröivään maailmaan tekee Suomesta ainutlaatuisen. Vaikea taloudellinen tilanne, yhteiskunnan nopeaan muutokseen liittyvät epävarmuudet ja pakolaiskriisi ovat kuitenkin luoneet Suomessa ja muualla Euroopassa kasvualustaa vihamieliselle kielenkäytölle, ääriasenteille ja jyrkille vastakkainasetteluille. Yhteiskunnallinen keskusteluilmapiiri on viime aikoina kiristynyt. Vihapuhe kohdistuu erilaisiin kansalaisryhmiin, vähemmistöihin ja yksilöihin. Se horjuttaa luottamuksen ja turvallisuuden tunteen perusteita. Vihapuhe ja uhan kokeminen ovat jo johtaneet kielteiseen käyttäytymiseen maahanmuuttajia ja yleisemminkin erilaisuutta kohtaan.

On tärkeä nähdä, että kieli on itsessään tärkeä poliittisen muutoksen väline. Se määrittelee ajatus- ja toimintahorisontin, jonka puitteissa toimimme. Sen vuoksi poliittisessa ja yhteiskunnallisessa kielenkäytössä tapahtuneet muutokset ovat merkittävä haaste toimivalle demokratialle.

Julkisen vallan tehtävänä on turvata oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Luottamus ja kansalaisten keskinäinen kunnioitus ja niitä ylläpitävät instituutiot ovat olleet Suomen hyvinvoinnin perustekijöitä. Luottamus on demokratian keskeinen ainesosa. Vihapuhe ja rasismi merkitsevät, että tietyt ihmisryhmät joutuvat elämään ilmapiirissä, jossa avoimesti kiistetään ryhmän jäsenten asema tasavertaisina yhteisön jäseninä. Vihapuhe loukkaa yksilön arvoa ja rajoittaa oikeutta itsemääräämiseen, mahdollisuuksiemme kehittyä ja elää täysipanoista elämää yhdessä toisten kanssa. Jokaiselle taattava ihmisarvoinen elämä edellyttää, ettei kenenkään tarvitse kohdata väkivaltaa, uhkaa tai vihamielisyyttä.

Suomeen on lyhyellä aikavälillä tullut suuri määrä maahanmuuttajia. Useimmilla suomalaisilla on vain vähän kokemusta vuorovaikutuksesta maahanmuuttajien kanssa. Vihapuheiden ja rassistisen käytöksen taustalla voi olla myös epäoikeudenmukaisuuden, ulkupuolisuuden,

merkityksettömyyden ja joskus kiusaamisen kokemuksia ja tunteita. Sen vuoksi on tärkeää lisätä osallistumista ja vuorovaikutusta, vahvistaa tietopohjaa ja kykyä asettua toisen asemaan. Vihapuheeseen ja rasismiin on puututtava sekä nopeasti vaikuttavin toimin että toimin, joilla vaikutetaan ennaltaehkäisevästi kielteisten ilmiöiden syntyyn.

Oikeusministeriö julkaisi maaliskuussa 2016 selvityksen eri vähemmistöryhmiin kohdistuvasta vihapuheesta. Selvityksen mukaan toimenpiteiden häirinnän ja vihapuheen ennaltaehkäisemiseksi ja puuttumiseksi tulee näkyä kansalaisten tasolla ja arjen toiminnassa. Tämä vaatii kansalaisten aktiivisuuden ja tietoisuuden lisäämistä ja rohkeutta puuttua asiaan esimerkiksi erilaisin kampanjoin. Järjestösektorin roolin tulee olla vahva ihmisoikeuksien puolustamisen ja matalan kynnyksen palveluiden tuottamisessa.