



OIKEUSMINISTERIÖ

RAPORTTI

Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö

14.11.2016

**RAPORTTI VALTIONEUVOSTON DEMOKRATIAPOLIITTISEN TOIMINTAOHJELMAN
TOISESTA KUULEMISTILAISUUDESTA 11.11.2016**

1 Johdanto

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman tarkoituksena on vahvistaa demokratian toimivuutta ja vastata demokratian uusiin haasteisiin. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Toimintaohjelman laatimista koordinoi oikeusministeriö yhdessä valtioneuvoston demokratiaverkoston kanssa. Vastuu yksittäisten hankkeiden toimeenpanosta ja seurannasta jakautuu eri ministeriöille.

Valtioneuvosto antoi demokratiapoliittisen selonteon eduskunnalle maaliskuussa 2014 (VNS 3/2014 vp.). Selonteon teemana oli avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Selonteossa nostetaan esiin demokratian kehittämisen ydinkohtia, jotka vaativat huomiota lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, sekä annetaan valtioneuvoston linjaukset demokratiapolitiikan tavoitteiksi 2010-luvulle. Selonteossa linjattiin, että valtioneuvosto valmistelee toimintaohjelman demokratian vahvistamiseksi, toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

Demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta järjestettiin seminaari- ja kuulemistilaisuus 16. syyskuuta Säätytalolla, jossa käsiteltiin muun muassa demokratian ja kansalaisvaikuttamisen haasteita, toimintaohjelman painopisteitä sekä siihen sisältyviä konkreettisia toimenpiteitä. Demokratiaverkosto on syksyn aikana jatkanut toimintaohjelman valmistelua.

Toimintaohjelmasta järjestettiin toinen kuulemistilaisuus 11. marraskuuta oikeusministeriössä, jossa käsitellyssä olivat toimintaohjelmaluonnoksen hankekokonaisuudet sekä niiden sisältämät konkreettiset hankkeet. Tilaisuuden puheenjohtajana toimi johtaja Johanna Suurpää ja toimintaohjelman esittelystä vastasi neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson yhdessä hankkeiden vastuuvirkamiesten kanssa.

2 Yhteenveto kuulemistilaisuudessa esitetyistä puheenvuoroista

Kuulemistilaisuudessa käsiteltiin ennakkoon pyydettyjen kohdennettujen puheenvuorojen ja avoimen keskustelun kautta demokratiapoliittisen toimintaohjelman luonnoksen hankekokonaisuuksia ja niiden yksityiskohtaisia hankesisältöjä.

Kuulemistilaisuudessa kuultiin seuraavia tahoja:

- Erikoistutkija Erkki Railo, Turun yliopisto
- Pääsihteeri Esa Ylikoski, Vapaa-ajattelijain Liitto ry.
- Lainsäädäntösihteeri Hanna Seppä, Ruotsalainen eduskuntaryhmä
- Erikoistutkija Anu Gretschel, Nuorisotutkimusverkosto
- Hallituksen jäsen Juha Järä, Isät lasten asialla ry.
- Asukasasiamies Maarit Alikoski, Rovaniemen kaupunki
- Puheenjohtaja Lari Karreinen, Deliberatiivisen demokratian instituutti
- Kaupunginvaltuutettu Yrjö Hakanen, Suomen kommunistinen puolue
- Erytisasiantuntija Ritva Pihlaja, Maaseutupolitiikan neuvosto MANE
- Erytisasiantuntija Päivi Kurikka, Suomen Kuntaliitto
- Järjestöpäällikkö Kiril Häyrinen, SOSTE ry.

- Toiminnanjohtaja Janne Kosonen, Reserviupseeriliitto
- Toiminnanjohtaja Anitta Raitanen, Kansalaisareena ry
- Toiminnanjohtaja Sari Aalto-Matturi, Suomen Mielenterveysseura
- Asiantuntija Heli Markkula, Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry
- Johtaja Sami Borg, Yhteiskunnallinen tietoaarkisto FSD
- Tutkija, Outi Lepola, Tampereen yliopisto
- Toiminnanjohtaja Simo Grönroos, Suomen Perusta –ajatuspaja
- Pääsihteeri Verna Castrén, Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry.
- Projektitutkija Merja Jutila Roon, Kalevi Sorsa –säätio
- Professori Elina Kestilä-Kekkonen, Tampereen yliopisto
- Järjestöavustaja Ilkka Nygren, Autismi- ja Aspergerliitto ry.
- Puheenjohtaja Ilari Rantakari, FOKUS ry
- Neuvotteleva virkamies Pekka Harju-Autti, ympäristöministeriö
- Esittelijä Timo Tuurihalme, puolustusministeriö
- Maaseutuylitarkastaja Marianne Selkänaho, maa- ja metsätalousministeriö
- Ylitarkastaja Sini Lahdenperä, sisäministeriö
- Ihmisoikeussuurlähettiläs Rauno Merisaari, ulkoasiainministeriö

Kuulemistilaisuuteen osallistuneista tahoista puheenvuoron toimittivat myös kirjallisena Kansalaisareena ry, Vapaa-ajattelijain Liitto ry, Eduskuntatutkimuksen keskus, Suomen Perusta –ajatuspaja ja Maaseutupolitiikan neuvosto MANE.

3 Yleiset kommentit demokradiapoliittiseen toimintaohjelmaan

Toimintaohjelman luonnos ja sen sisältämät temaattiset kokonaisuudet koettiin yleisesti ottaen hyväksi, mutta osittain toimiltaan riittämättömiksi. Toimintaohjelmassa pyydettiin useammassa puheenvuorossa ottamaan paremmin huomioon lasten ja nuorten asema demokradiapolitiikassa ja sen kehittämisessä. Huomioon pyydettiin ottamaan paremmin myös sukupuolten tasa-arvonäkökohtia. Yleisemmin toivottiin hankkeiden osalta laajempaa analyysia niiden kohdennuksista ja vaikutuksista eri väestöryhmien kannalta. Keskustelua käytiin myös siitä, että missä määrin toimintaohjelman hankkeet vastaavat niin yksittäisten ihmisten kuin yleishyödyllisten yhdistysten huoliin demokradian tilasta. Ohjelmassa toivottiin tuotavan esille myös yhdistysten ja työelämän merkitystä osallistumisen, vaikuttamisen ja demokradian toteutumisen kannalta. Myös tutkimustiedon tuottamisen, arvioinnin ja seurannan merkitystä korostettiin suhteessa esimerkiksi maakuntauudistukseen ja uusien osallistumisoikeuksien toteutumiseen kunnissa.

4 Puheenvuorot hankekokonaisuuksittain

Tässä luvussa käsitellään kuulemistilaisuudessa pidettyjä puheenvuoroja hankekokonaisuuksittain. Keskustelu oli vilkasta ja erityisen paljon puheenvuoroja pidettiin kunta- ja alueellisen demokradian tukemisesta, järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistämisestä ja esteiden purkamisesta sekä demokradiakasvatuksesta. Jokaisen hankekokonaisuuden käsittelyn aluksi

toimintaohjelman valmistelijat esittelivät hankkeita sekä avasivat niiden taustoja ja muotoutumista valmisteluprosessissa.

4.1 Yhdenvertainen osallistuminen

Yhdenvertaisuuden todettiin olevan hyvin laaja yhteiskunnallinen kysymys, jonka edistämiseen liittyy demokraatiapolitiikan lisäksi olennaisesti myös esimerkiksi sosiaali- ja talouspoliittiset toimet. Maa- ja metsätalousministeriön edustaja esitteli kokonaisuuteen kuuluvaa maaseudun kehittämissuunnitelman laajakaistahanketta, jonka todettiin olevan keskeisessä asemassa maaseutuväestön yhdenvertaisten osallistumisoikeuksien turvaamisen kannalta.

Yksi runsaasti keskustelua herättäneistä hankkeista oli nettiäänestys, jonka käyttöönoton esiselvitystä ollaan käynnistämässä valtioneuvoston strategiaistunnossa tehtyjen linjausten mukaisesti. Useassa puheenvuorossa nostettiin esille vaalituloksen luotettavuuteen ja vaalisalaisuuden säilyttämiseen liittyviä näkökohtia, jotka on syytä huomioida myös selvityksessä. Toisaalta sähköiseen äänestykseen siirtymisessä nähtiin paljon mahdollisuuksia. Puheenjohtaja korosti, että sähköisestä äänestyksestä ollaan vasta käynnistämässä esiselvitystä, johon kuuluu myös siihen sisältyvien riskien kartoittaminen.

Vaalijärjestelmää koskevassa puheenvuorossa korostettiin vaalirahoituksen roolia demokratian ja vaalien yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Huomiota kiinnitettiin kasvaneisiin ehdokaskohtaisiin vaalibudjetteihin. Erityisen suuria vaalibudjetit ovat jo aiemmin kansanedustajaksi valituilla ja tiettyihin puolueisiin kuuluvilla ehdokkailla. Myös miesten henkilökohtaiset vaalibudjetit ovat keskimäärin 20% naisten budjetteja suuremmat. Tämänhetkisen järjestelmän nähtiinkin asettavan ehdokkaat epätasa-arvoiseen asemaan ehdolle asettumisen ja valituksi tulemisen kannalta, mikä pitkällä aikavälillä saattaa vaikuttaa kansalaisten demokratiaa kohtaan kokemaan luottamukseen. Toimenpiteinä esitettiin pohdittavaksi vaalijärjestelmän muuttamista listavaaliin, vaalirahakaton asettamista sekä VTV:n vaalirahoitusvalvonnan parempaa resursointia.

Viestinnän merkitystä kuntavaaleissa korostettiin puheenvuoroissa politiikan ja demokratian lähestyttävyyden kannalta. Kuntavaalit nähtiin kansalaisen kannalta usein valtakunnallisia vaaleja läheisempinä ja sisällöltään helpommin hahmotettavana, joten onnistuneella viestinnällä äänestämisen kynnyksestä on mahdollista madaltaa. Erityisesti huomiota kiinnitettiin politiikassa ja vaaliviestinnässä käytettävään kieleen ja sen kansantajuisuuden edistämiseen.

Yhdessä puheenvuorossa kiinnitettiin huomiota uskonnottomien asemaan ja yksityisyyden suojaan yhteiskunnassa ja erityisesti kouluissa. Toimenpiteinä esitettiin, että uskonnollisten yhdyskuntien sijaan koulut tekisivät enemmän yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa muun muassa päivänavauksissa.

Toivottiin kaikkien hankkeiden yhteyteen taulukkomuotoinen esitys hankkeen vaikutuksista eri väestöryhmiin yhdenvertaisuusnäkökulman paremmaksi esiintuomiseksi.

4.2 Kunta- ja alueellisen demokratian tukeminen rakenneuudistuksessa

Kunta- ja alueellista demokratiaa koskevassa keskustelussa kiinnitettiin runsaasti huomiota uuden maakunnallisen hallinnontason vaikutuksiin kunnallisen päätöksenteon valtasuhteisiin ja dynamiikkaan. Erityisesti keskusteluun nousi SOTE-uudistuksen vaikutukset kunnalliseen palveluntuotantoon ja kunnallisten päättäjien mahdollisuuksiin vaikuttaa esimerkiksi terveyspalveluita järjestäviin yhtiöihin. Päättäjien ja asukkaiden välisen suhteen tulisi perustua läheisyysperiaatteeseen ja avoimuuteen. Maakuntauudistuksen riskinä nähtiin kuntien taloudellisen itsemääräämisoikeuden mahdollinen kaventuminen. Maakuntauudistuksessa tulee arvioida myös lasten ja nuorten asema.

Keskeiseksi nähtiin poliitikkojen, virkamiesten ja henkilöstön kouluttaminen muutoksista. Uuden kuntalain tuomat uudet demokraattiset osallistumismuodot on implementoitava kuntien johto- ja hallintosääntöihin vaikuttavasti. Yleisesti ottaen demokratian ja kansalaisten osallisuuden edistäminen ja turvaaminen muutoksissa nähtiin äärimmäisen tärkeäksi. Muutoksista ja maakuntavaaleista viestiminen on keskeistä kansalaisten demokraattisten oikeuksien parhaan mahdollisen toteutumisen kannalta.

Yhdessä puheenvuorossa korostettiin päätöksenteon dialogisuutta, jonka kautta voidaan käydä puntaroivaa kansalaiskeskustelua monimutkaisista ja vaikeista asioista – kansalaiskeskustelu tulisi nähdä inspiraationa ja tukena hallintouudistusten toteuttamisessa. Keskustelua käytiin esimerkiksi kuulemisten ja osallistuvan budjetoinnin hyödyntämisestä myös maakunnallisessa päätöksenteossa.

Suorien osallistumistapojen käyttöönottoa on seurattava ja edistettävä – kansallisten toimijoiden tulisi kerätä kunnilta ja maakunnilta tietoa ohjausta kaksisuuntaisesti hyvien muotojen ja käytäntöjen levittämiseksi. Laissa normiohjaus ei velvoita kuntia/maakuntia uusien osallistumismuotojen käyttöönottoon, joten informaatio-ohjauksen määrää ja laatua on kehitettävä paremmalla viestinnällä, tutkimustiedolla sekä kunnille/maakunnille suunnatulla käytännönläheisellä muutostuella.

4.3 Kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun lisääminen

Ympäristöministeriön edustaja esitteli kansalaisdemokratiaan ja kulttuuriympäristöön sekä maisemienhoitoon liittyviä toimintaohjelmahankkeita. Puolustusministeriön edustaja kertoi suunnitelmasta hyödyntää säädösvalmistelun hankeklonnikkaa ministeriössä vapaaehtoista maanpuolustusta koskevassa lakihankkeessa.

Yleisesti ottaen keskustelussa todettiin, että kansalaisten ja järjestöjen hyödyntäminen valmisteluvaiheessa on erittäin tärkeää ja kehityssuunta on ollut hyvä. Yhä aikaisempi kuuleminen on keskeistä motivoinnin, sitouttamisen ja potentiaalın hyödyntämisen kannalta. Myös järjestöt voisivat laajemmin hyödyntää Demokratia.fi-palveluita viestintä- ja vaikuttamistyössään. Päätöksenteon joukkoistaminen ja sosiaalisen median hyödyntäminen nähtiin niin ikään tärkeäksi. EU-päätöksentekojärjestelmään vaikuttaminen nähtiin tärkeäksi, mutta puutteelliseksi kaikilla tasoilla. Tämä vaatisi omaa osaamistaan.

4.4 Järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistäminen ja esteiden purkaminen

Maa- ja metsätalousministeriön edustaja esitteli maahanmuuttajien kotouttamiseen maaseudulla tähtäävää Leader-toimintaa, jolla pyritään asennevaikuttamiseen ja toimintatapojen muuttamiseen. Sisäministeriön edustaja esitteli rahankeräyslain uudistamisen esiselvitystä ja kertoi, kuinka tavoitteena on päästä pelkästä kuulemisesta kohti vuorovaikutteista yhteistyötä järjestöjen kanssa. Esiselvitys on yksi säädösvalmistelun hankeklinkan hankkeista.

Yleisesti ottaen todettiin kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoistyön toimintaedellytysten olevan keskeisessä roolissa yhteiskunnallisessa kehittämistyössä ja vakaudessa. Huomautettiin, että järjestöjen toiminnan aatteellista ulottuvuutta ei pidä unohtaa. Järjestöillä on suuri rooli osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisessä, ja tämän tulisi käydä ilmi toimintaohjelmassakin. Tulevaisuudessa kunta- ja aluehallinnon uudistukset vaikuttavat todennäköisesti myös järjestöjen asemaan niin palveluntuottajina kuin vertaistoiminnassa esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla. Kuulemisessa peräänkuulutettiin järjestöjen aseman turvaamista ja toiminnan tunnistamista sekä seurantaakin myös uusissa maakunnissa.

Keskustelussa tuotiin esille myös huoli rahapelifuusion ja avustuskäytäntöjen tulevaisuudesta – tällä on suuri merkitys järjestöjen taloudellisille toimintaedellytyksille. Tilaisuudessa esitettiin esimerkiksi huoli sote-järjestöjen avustuskäytäntöjen ja vaikutusmahdollisuuksien heikennyksistä RAY:n ja sen käytänteiden poistuessa. Toimintaohjelmaan esitettiin hanketta, jossa valmistellaan avustuskäytäntöjen yhtenäistämistä sekä puretaan byrokratiaa.

Selkeytettävää on myös vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytyksissä. Yhdenvertaisuus vapaaehtoisten välillä ei erään kuultavan tahon mukaan toteudu, esimerkiksi kulukorvausten verotuksen suhteen. Henkilöverotukseen esitettiin lainsäädäntömuutosta, joka puuttuisi eriarvoisuuteen. Esitettiin myös yhtenäisyyttä TE-toimistojen käytäntöihin tulkittaessa työttömän oikeutta vapaaehtoistyöhön. Esiin nostettiin myös julkisen rahoituksen puutteen negatiivisia vaikutuksia järjestötoimintaan ja sen jatkuvuuteen sekä kehittämiseen. Esimerkiksi mies- ja isäjärjestöille tulisi taata naisjärjestöjen kaltainen tuki. Toimintaohjelman valmistelussa on kiinnitetty huomiota osallistumisen eriytymiseen myös sosioekonomisten syiden kautta. Pidettiin tärkeänä, että eriarvoistumiseen puututaan, mutta samalla tiedostettiin, ettei asia ole vain demokratia- vaan myös talouspoliittinen kysymys. Kysyttiinkin, miten asia saadaan nostettua oikealle areenalle käsiteltäväksi.

4.5 Demokratiakasvatus

Keskusteluun nousi lasten ja nuorten demokratiakasvatukseen liittyviä näkökohtia. Erityisesti nuorten äänestysaktiivisuuteen tulee kiinnittää huomiota. Käytiin keskustelua nuorisovaaleista ja niistä saaduista hyvistä kokemuksista. Pohdittiin tulevan nettiäänestyksen pilotointia koulujen nuorisovaaleissa. Keskustelussa nousi esille myös äänestysikärajan laskeminen 16 vuoteen nuorten aktivoimiseksi. Käytiin keskustelua myös siitä, että nuortenkin keskuudessa on ryhmiä, joiden osallistuminen on muita vähäisempää. Näitä ryhmiä ovat esimerkiksi ammattikoulussa opiskelevat ja maahanmuuttajataustaiset nuoret – näihin eroihin olisi syytä erityisesti puuttua.

Opettajille kaivataan täydennyskoulutusta sähköisten palveluiden ja demokratian edistämisen/uusien opetussuunnitelman perusteiden jalkauttamiseksi kouluissa. Myös koulujen digitaaliset infrastruktuurit tulisi saada laajasti riittävälle tasolle digitaalisten palveluiden ja ympäristöjen käyttämiseksi.

4.6 Yhteiskunnallinen keskusteluilmapiiri

Ulkoministeriön edustaja esitteli hanketta kehitysyhteistyön demokratiatuesta.

Esille nousi keskustelussa kuinka hankkeet kohdistuvat lähinnä lapsiin ja nuoriin, kun yhteiskunnassa vihapuhetta tuottavat muun ikäiset ja muusta taustasta tulevat ihmiset – miten heidän osaltaan voisi paremmin tarttua yhteiskunnallisen keskusteluilmapiirin kehittämiseen? Tähän liittyen nostettiin esille muun muassa samaan aikaan valmisteltavan kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman sisällöt sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hankkeet vihapuheeseen liittyen.