

VNS 3/2014 vp

Avoim ja yhdenvertainen osallistuminen
Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014

Sisällys

1	Johdanto: edustuksellisuudesta kohti vuorovaikutteisempaa demokratiaa	1
2	Suomen demokratiapolitiikan muotoutuminen ja arviointi.....	6
2.1	Suomalainen demokratia kansainvälisessä vertailussa.....	8
2.2	Arvioita demokratian toimivuudesta ja valtioneuvoston demokratiapolitiikasta	10
2.3	Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä demokratian toimivuudesta	15
2.4	Linjaukset.....	16
3	Edustuksellinen demokratia ja toimenpiteitä sen käytäntöjen parantamiseksi	17
3.1	Vaalit ja äänestysaktiivisuus	17
3.1.1	Uudistuksia ja lainmuutoksia vaali- ja äänestystapoihin	22
3.1.2	Vaalitiedotus.....	23
3.2	Puolueet ja luottamushenkilöt.....	24
3.3	Linjaukset.....	30
4	Suoran demokratian muodot rikastuvat	33
4.1	Kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet	33
4.2	Linjaukset.....	37
5	Avoin hallinto ja vuorovaikutus	38
5.1	Viestintä.....	38
5.2	Vuorovaikutus valmistelussa	39
5.3	Avoin hallinto ja avoin tieto.....	43
5.4	Linjaukset.....	44
6	Aktiivista kansalais- ja järjestötoimintaa	47
6.1	Kansalaisjärjestöt ja kansalaistoiminnan tila.....	47
6.2	Ministeriöiden kansalaisjärjestöyhteistyö.....	50
6.3	Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten tukeminen	50
6.4	Epämuodollinen kansalaistoiminta	53
6.5	Linjaukset.....	53
7	Demokratiakasvatukseen monipuolisuutta.....	56
7.1	Linjaukset.....	58
8	Suomi ja kansainvälinen demokratiatyö	60
8.1	Linjaukset.....	62
	Taustamateriaali.....	64

1 Johdanto: edustuksellisuudesta kohti vuorovaikutteisempaa demokratiaa

Demokratiapoliittinen selonteko on valtioneuvoston eduskunnalle valmistelema asiakirja, joka kuvaa Suomen demokratian haasteita ja mahdollisuuksia.

Suomi sijoittuu kansainvälisissä vertailuissa poikkeuksetta maailman kärkidemokratioiden joukkoon. Suomen valttina ovat vakaa poliittinen järjestelmä sekä avoin ja korruptoitumaton hallinto. Erityisesti viime vuosikymmenten aikana poliittisen järjestelmän parlamentaarisuutta on lisätty ja kansalaisten yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia parannettu.

Suomalaisen demokratian suurimpana haasteena voidaan pitää äänestysaktiivisuuden laskemista ja osallistumisen eriarvoistumista. Vastaavanlainen kehitys on havaittavissa kaikissa läntisissä demokratioissa. Taustalla on yhteiskunnallinen muutos, jossa politiikan ja puolueiden roolit ovat muuttuneet, ihmisten käytös ja valinnat ovat yhä yksilökeskeisempiä ja jossa kansainvälistyminen ja talous vaikuttavat vahvemmin poliittiseen agendaan. Myös työ- ja sosiaalipoliittisten tekijöiden kuten työttömyyden, taloudellisen toimeentulon ja syrjäytymisen on osoitettu vaikuttavan kansalaisten osallistumisaktiivisuuteen.

Vaikka Suomessa kansalaisten tietämys politiikasta on kansainvälisessä vertailussa kohtuullisen korkealla tasolla, on suomalaisten usko omaan kansalaispätevyyteensä vähäistä. Tuoreet tutkimustulokset osoittavat kuitenkin, että kansalaisten tyytyväisyys demokratian toimivuuteen ja nuorten kiinnostus politiikkaan on kasvussa. Valitettavasti se ei välttämättä heijastu äänestysaktiivisuuden nousuun lyhyellä aikavälillä.

Valtioneuvosto on demokratiapolitiikallaan pyrkinyt vastaamaan demokratian uusiin haasteisiin. Demokratiapolitiikan tavoitteena on ollut se, että päätöksenteko perustuu kansalaisten laajaan osallistumiseen ja että siinä toteutuu osallistumisen yhdenvertaisuus. Keskeistä on ollut kehittää uusia kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja sekä lisätä hallinnon avoimuutta ja vuorovaikutusta sidosryhmien sekä kansalaisten kanssa.

Selonteossa nostetaan esiin demokratian kehittämisen ydinkohtia, jotka vaativat huomiota nyt ja pitkällä aikavälillä, sekä annetaan valtioneuvoston linjaukset demokratiapolitiikan tavoitteiksi 2010-

luvulle. Demokratiaa vahvistetaan seuraavasti:

- Edustuksellisen demokratian toimivuutta vahvistetaan selkeyttämällä vaalisykliä, lisäämällä äänestystapoja, kehittämällä vaalitiedotusta sekä parantamalla kunnallisten luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä ja vahvistamalla poliittista ohjausta kunnissa.
- Suoraa demokratiaa kehitetään mahdollistamalla kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen verkossa ja vaalien yhteydessä sekä edistämällä kuntalaisaloitteiden laajempaa käyttöä.
- Kansalais- ja kuntalaisaloitepalveluiden toimivuutta kehitetään edelleen.
- Hallinnon avoimuutta edistetään avaamalla hallinnon tietovarantoja, kehittämällä kuulemisprosesseja muun muassa ottamalla käyttöön sähköinen lausuntonmenettely sekä kouluttamalla virkamiehiä vuorovaikutteisempaan valmisteluun. Tiedotusta monipuolistetaan ja hallinto toimii jatkossa aktiivisemmin sosiaalisessa mediassa.
- Kehitetään hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä kumppanuusperiaatteella. Parannetaan järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä selkeyttämällä niitä koskevia prosesseja ja linjauksia.
- Demokratiakasvatus on keskeisessä asemassa yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta. Uusien demokratian toimintatapojen ja mallien käyttöönotossa on keskeistä, että niitä käsitellään kouluopetuksessa. Myös viranomaistiedotus ja viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyö on tässä tärkeässä asemassa.
- Suomi painottaa demokratian edistämistä kehittyvissä valtioissa. Korostetaan erityisesti naisten ja heikommassa asemassa olevien ryhmien oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia, sekä kansalaisyhteiskunnan roolia ja avoimuuden lisäämistä kansainvälisessä päätöksenteossa.
- Valtioneuvosto valmistelee toimintaohjelman demokratian vahvistamiseksi, toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

Selonteon taustaa

Perustuslain¹ mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Suomalaisen demokriatiapolitiikan tavoitteena on edistää kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja yhdenvertaista osallistumista. Hallitus voi tukea kansalaisten osallistumista luomalla toimivat hallinnolliset rakenteet ja päätöksenteon menettelytavat ja lisäämällä mahdollisuuksia vuorovaikutteiseen osallistumiseen. Hyviä toimintatapoja kehitetään yhteistyössä kansalaisten kanssa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma ”Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi” (2011) korostaa avointa hallintoa ja kansalaisten osallisuutta. Suomalaisen hallinnon keskeinen lähtökohta on julkisuusperiaate. Hallinnon avoimuuden edistämiseksi tärkeää on tiedon saatavuus ja prosessien läpinäkyvyys, selkeäkielisyys, virkamiesten osaamisen kehittäminen sekä ennakoiva ja aktiivinen viestintä. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko (VNS 7/2013) korostaa, että menestyksen ja hyvinvoinnin perustana on sivistys, yhteisöllisyys ja osallisuus. Joukkoistaminen² ja verkkopalvelut tarjoavat mahdollisuuksia entistä avoimmalle tavalle toteuttaa demokratiaa.

Demokratiapoliittinen selonteko tarjoaa eduskunnalle, yhteiskunnallisille toimijoille ja kansalaisille mahdollisuuden laaja-alaiseen keskusteluun demokratiaa koskevista tavoitteista ja keinoista. Hallitus on todennut tulevaisuusselonteossaan, että yhteisöllisyyden ja sivistyksen perustat ovat tulevana vuosikymmeninä muutosten edessä. Tuloksellinen demokratiapolitiikka edellyttää koko hallituksen vastuunottoa demokratian edistämiseksi ja tiivistä eri politiikka-alueiden välistä yhteistyötä sekä vuorovai- kutusta niin eduskunnassa, ministeriöissä kuin alue- ja kuntatasollakin. Koska demokratiapolitiikka on poikkihallinnollista ja kattaa laaja-alaisesti eri politiikka-alueet, selonteko rajataan tiettyihin teemoihin.

Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko on ensimmäinen laatuaan, joten aiheeseen liittyvien päämäärien ja toteutettujen toimenpiteiden tarkasteluväli on pidempi kuin nykyisen hallituksen toimikausi. Selonteossa käsitellään päämääriä ja toteutettuja toimenpiteitä runsaan kymmenen vuoden ajalta, mutta tarkastelun pääpaino keskittyy kuluvalle hallituskaudella tehtyihin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston tuo tämän selonteon ohella hallitusohjelman mukaisesti eduskunnan käsittelyyn erillisen ihmisoikeusselonteon, jossa käsitellään demokratian toteutumista perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanon kannalta.

¹ Suomen perustuslaki (731/1999) 14 §:n 4 momentti

² Joukkoistaminen on keino kerätä ihmisten tietoja, taitoja ja kokemusta. Näin ihmiskunnan joukkoälyä kanavoidaan erilaisiin tarkoituksiin. Joukkoistamiselle tyypillistä on selkeä tehtävänantajataho, joka voi olla esimerkiksi organisaatio, yritys tai ryhmä ihmisiä, jotka avaavat joukkoistamistehtävän internetissä.

Toimiva kansalaisyhteiskunta ja tiedostavat kansalaiset ovat tärkeä osa toimivaa demokratiaa. Selonteossa tarkastellaan sekä edustuksellisen demokratian toimivuutta että kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia vaalien välillä. Selonteossa arvioidaan hallinnon viestintä- ja vuorovaikutustoimia sekä kuulemiskäytäntöjä eli niitä mahdollisuuksia, joita kansalaisilla on seurata hallinnon toimintaa ja vaikuttaa valmisteluun. Lisäksi käsitellään hallinnon toimia kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten tukemiseksi sekä demokratiakasvatusta osana koulutusjärjestelmää ja kansansivistystä.

Selonteon taustaksi on tuotettu useita tausta-aineistoja: johtaja Sami Borgin toimittama Demokratiaindikaattori 2013 raporttiⁱ, katsaus ministeriöiden demokratiapolitiikan toteutuksiinⁱⁱ sekä emeritusprofessori Heikki Paloheimon ulkopuolinen asiantuntija-arvio valtioneuvoston demokratiapolitiikastaⁱⁱⁱ. Selonteon valmisteluprosessissa kuultiin laajasti sidosryhmiä ja kokeiltiin uusia menetelmiä kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemiseksi. Kuluttajatutkimuskeskus kokosi kansalaisraadien esitykset demokratian kehittämiseksi^{iv} ja kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE laati raportin demokratian kehittämiseksi järjestöjen näkökulmasta^v.³ Tämän lisäksi kuultiin kohdennetusti nuoria ja maahanmuuttajia sekä käytiin keskustelua demokratian ongelmista ja kehittämistarpeista valtioneuvoston otakantaa-palvelussa. Keskustelujen yhteenvedot löytyvät tausta-aineistosta.

Selontekoa on valmisteltu valtioneuvoston demokratiaverkostossa. Sitä on tehty yhteistyössä Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman⁴ kanssa, jonka tavoitteena on kansalaisten osallistumisen sekä hallinnon läpinäkyvyyden, vaikuttavuuden ja tuottavuuden sekä vastuullisuuden lisääminen. Selonteossa huomioidaan myös valtioneuvoston tulevaisuusselonteon (VNS 7/2013 vp) linjaukset demokratian kehittämiseksi ja perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013^{vi} esille nostamat tarpeet osallistumisoikeuksien edistämiseksi sekä valtion virkamiesehtisen toimikunnan suositukset hallinnon avoimuuden vahvistamiseksi. Kansalaisten yhdenvertainen osallisuus ja avoin hallinto ovat myös yksi keskeisen kehityksen ohjelman yhteiskuntasitoumuksista.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ja tasa-arvon edistäminen päätöksentekoprosessissa on kirjattu selonteon tavoitteeksi. Selonteko on mukana hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (2012–2015) sekä osana Suomen sitoumuksia Yhdysvaltojen aloittamassa Yhteisen tulevaisuuden kumppanuushankkeessa, jonka tavoitteena on edistää naisten poliittista ja taloudellista asemaa.

³ Demokratiapoliittisen selonteon valmistelun osana Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan demokratiapolitiikatyöryhmä järjesti oikeusministeriön ja ulkopuolisen fasilitaattorin kanssa demokratiakahvilan järjestöille ja verkostoille 4.10.2013. Demokratiakahvilan tarkoituksena oli tuottaa järjestökentän ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden näkemyksiä demokratian kehittämisestä vuonna 2014 valtioneuvostolle luovutettavan demokratiapoliittisen selonteon taustaksi.

⁴ Suomi liittyi 13.4.2013 kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (Open Government Partnership).

Demokratiaan liittyviä kysymyksiä käsitellään parhaillaan selonteon lisäksi kuntalain kokonaisuudistuksessa ja oikeusministeriön asettamissa työryhmissä. Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteeksi on asetettu kunnan poliittisen johdon päätöksentekokyvyn vahvistaminen sekä poliittisen että ammatillisen työnjaon selkeyttäminen. Lisäksi uudistuksella on tarkoitus lisätä kuntakonsernin johtamisen ja ohjauksen läpinäkyvyyttä. Demokratiaa vahvistettaisiin myös tekemällä järjestelmä toimivammaksi ja osallistuminen houkuttelevammaksi muun muassa alueellisen vaikuttamisen turvaamisella, kuntalais-ten ja päätöksentekijöiden vuorovaikutuksen lisäämisellä ja osallistumiskeinoja monipuolistamalla.

Demokratiapoliittinen selonteko koostuu johdannon ohella kuudesta temaattisesta luvusta. Selonteon toisessa luvussa käsitellään Suomen demokratiapolitiikkaa, miten Suomi sijoittuu kansainvälisissä demokratiavertailuissa ja miten demokratian arvioidaan toimivan. Selonteon kolmas luku käsittelee edustuksellista demokratiaa ja neljäs luku suoraa demokratiaa. Viidennen luvun teemana on kansalaisyhteiskunta ja vapaa kansalaistoiminta ja kuudennessa luvussa käsitellään demokratiakasvatusta. Selonteon viimeisessä luvussa käsitellään Suomen kansainvälisiä demokratiasitoumuksia. Jokaisessa luvussa annetaan yleisesitys aihealueen nykytilanteesta ja viime vuosien kehityksestä sekä valtioneuvoston kehittämislinjaukset kyseisestä teemasta.

2 Suomen demokratiapolitiikan muotoutuminen ja arviointi

Demokratiapolitiikalla tarkoitetaan julkisen sektorin, puolueiden, etujärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toimintaa, jolla pyritään lisäämään kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista, parantamaan osallistumismahdollisuuksia ja kehittämään erilaisia innovaatioita demokratian toimivuuden parantamiseksi oman aikamme vaatimuksia vastaavalle tasolle.

Tämän selonteon lähtökohtana ovat viimeisimpien hallitusohjelmien demokratiaa koskevat tavoitteet sekä hallitusten demokratiapoliittiset ohjelmat erityisesti kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003–2007) ja valtioneuvoston periaatepäätökset kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksistä (2007) sekä demokratian edistämisestä Suomessa (2010). Tavoitteiden lisäksi selonteossa tarkastellaan suomalaisen demokratiapolitiikan toimeenpanoa ja niitä keinoja, joilla demokratiaa on pyritty edistämään. Virkamiestasolla valtioneuvoston demokratiapolitiikkaa koordinoi oikeusministeriön asettama demokratiaverkosto.

Perustuslaissa säädetään julkiselle vallalle velvoite edistää aktiivisesti kansalaisten yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia. Perustuslaki asettaa julkiselle vallalle laajan vastuun perusoikeuksien edistämisessä. Kun eri väestöryhmien väliset erot poliittiseen järjestelmään kiinnittymisessä ja poliittisessa osallistumisessa ovat viime vuosikymmeninä selvästi kasvaneet, valtion demokratiapolitiikan haasteet perustuslain täytäntöönpanossa ovat kasvaneet aikaisempaa suuremmiksi.

EU:n perussopimuksen mukaan Euroopan unionin keskeisiä arvoja ovat demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion kunnioittaminen. Näiden keskeisten demokratian elementtien vahvistaminen niin jäsenvaltio- kuin unionitasolla vaatii aktiivisia toimia kansallisesti kaikissa jäsenvaltioissa sekä tiivistä yhteistyötä unionissa. Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen ja sen säännöllisen seurannan kehittäminen on yksi Suomen EU-politiikan prioriteetteja.

Toimiva demokratia perustuu muun muassa seuraaviin kriteereihin: todelliset vaikutusmahdollisuudet takaava osallistuminen, äänestämisen tasavertaisuus, politiikan ymmärtäminen sekä vaikutusvalta asialistan määrittelyyn ja asioiden esille nostamiseen.^{vii} Valtioneuvosto voi edistää demokratian ja perusoikeuksien toteutumista muun muassa kehittämällä lainsäädäntöä sekä laatimalla erityyppisiä suosituksia ja linjauksia. Oikeudellisen sääntelyn ohella ja paikoin sitä tärkeämpänä edellytyksenä demokratian kehittämiseksi voidaan pitää käytännön toimenpiteitä ja suhtautumista osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseen. Myös itsesääntelyllä, monipuolisella yhteistoiminnalla julkisten ja yksityis-

ten toimijoiden kesken, suuntaamalla julkisia varoja tiettyyn tarkoitukseen tai pidättäytymällä lainsäädäntötoimista voidaan vaikuttaa demokraattisten oikeuksien toteutumiseen.

Sananvapaus on avoimen yhteiskunnan elinehto, ja julkinen keskustelu käydään pääosin tiedotusvälineiden välityksellä. Tiedotusvälineet valvovat vallanpitäjiä, nostavat esiin yhteiskunnallisia epäkohtia ja esittävät uusia ja vaihtoehtoisia näkemyksiä. Kuluttajien muuttunut tapa käyttää mediaa ja taloudellinen tilanne ovat haastaneet journalismin. Toimivan demokratian edellytyksenä on riippumaton ja vapaa media, myös asiapitoiselle ja tutkivalle journalismille on edelleen paikkansa.

Valtioneuvoston demokrationpolitiikan lähtökohtana on avoin ja vuorovaikutteinen hallinto sekä yhdenvertaisen kansalaisvaikuttamisen edistäminen. Uusien osallistumismuotojen tai -kanavien lisäämiselle on selkeä tarve ja kysyntä kansalaisten keskuudessa. Uusia osallistumistapoja kehitettäessä on huomioitava kansalaisten yhdenvertaisuus ja päätöksenteon vastuullisuus.

Osallisuuden edistäminen on ollut näkyvästi esillä runsaan kymmenen viime vuoden ajan sekä Suomessa että kansainvälisesti. Moderni hallinto tekee yhteistyötä ja toimii yhdessä kansalaisten kanssa. Tämä lisää kansalaisten luottamusta hallintoon sekä poliittiseen järjestelmään ja tuottaa hyvin perusteltuja ja parempia päätöksiä. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyö ei kuitenkaan ole Suomessa uutta, sillä suomalainen järjestelmä on perustunut vahvaan järjestökentän ja hallinnon väliseen neuvottelu- ja sopimiskulttuuriin, josta yhtenä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää kolmikantayhteistyötä.

Suomessa avoimen hallinnon ja osallistumisen vahvistaminen aloitettiin 90-luvun puolivälissä yksittäisillä hankkeilla, 2000-luvun alussa se liittyi laajaan keskushallinnon uudistukseen ja 2003–2007 hallituskaudella siitä tuli tärkeä poikkihallinnollinen toimintatapa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman^{viii} koordinoimana. Viime hallituskauden merkkipaaluina avoimen hallinnon ja kansalaisten osallistumisen näkökulmasta voidaan pitää hallituksen tekemää periaatepäätöstä demokratian edistämisestä Suomessa (2010)^x. Tuolloin käynnistettiin myös sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe), jonka yksi osakokonaisuus on kansalaisen osallistumisympäristö -hanke, jossa on kehitetty muun muassa kansalais- ja kuntalaisaloitepalvelut.

Nykyisen hallituksen (2011–) ohjelman mukaan:

- Äänestysaktiivisuutta ja kansalaisvaikuttamista kehitetään kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman, demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen ja valmisteltavan demokrationpo-

liittisen selonteon pohjalta.

- Käynnistetään systemaattinen ja pitkäjänteinen demokratian ja kansalaisyhteiskunnan kehityksen seuranta.
- Kehitetään demokratiakasvatusta erityisesti oppilaitoksissa.
- Opetuksessa lisätään sisältöjä ja toiminta-tapoja, jotka tukevat osallistumista, vaikuttamismahdollisuuksia sekä politiikan ja yhteiskunnallisen lukutaidon kehittymistä.
- Säädetään peruskoulun ja toisen asteen oppilaskunnista ja sitä kautta vahvistetaan nuorten osallisuutta ja aktiiviseksi kansalaiseksi kasvamista.
- Kansalaisjärjestöille luodaan nykyistä avoimemmat mahdollisuudet esitellä toimintaansa kouluissa, oppilaitoksissa ja kirjastoissa.
- Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä vapaaehtois- ja vertaistuen, auttamistyön ja erityispalvelujen tuottajina vahvistetaan, resursointia parannetaan sekä varainhankintaa ja verovapautta selkeytetään.
- Järjestöjen toimintaa tuetaan myös avaamalla julkisia tiloja kansalaistoiminnan käyttöön. Erityisenä painopisteenä ovat sosiaalisista ongelmista kärsivät asuinalueet ja niiden paikallistoiminta.
- Vakiinnetaan oikeusministeriöön kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE.
- Hallitus edistää uudenlaisten osallistumismuotojen, kuten neuvoo-antavien kansalaispaneelien sekä muun osallistavan demokratian välineiden kehittämistä.
- Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.
- Työmarkkinoita, verotusta ja sosiaaliturvaa on kehitettävä osallisuuden ja työllisyyden näkökulmasta.

2.1 Suomalainen demokratia kansainvälisessä vertailussa

Suomi on sijoittunut historiansa aikana erilaisissa kansainvälisissä demokratiamittauksissa poikkeuksetta korkealle muiden edustuksellisten länsimaisten demokratioiden seurassa. Sijoitukset ovat vaihdelleet jonkin verran sen mukaan, mitä ominaisuuksia tutkimuksissa on painotettu, mutta Suomi on ollut mittauksissa aina vähintään kahdenkymmenen parhaan maan joukossa.⁵

⁵ Tarkempi katsaus kansainvälisiin demokratiavertailuihin löytyy taustamateriaaleista.

Varhaisissa, ennen 1970-lukua käytössä olleissa demokratiamittareissa tarkasteltiin lähinnä parlamenttien kokoonpanoa ja valintatapaa.^x Sittemmin on pyritty huomioimaan laajemmin kansalaisten poliittiset oikeudet ja kansalaisvapaudet, ja tarkasteluun on otettu mukaan esimerkiksi vaalien oikeudenmukaisuus, järjestäytymisen vapaus, sanan- ja julkaisunvapaus sekä mahdollisuus vaihtoehtoisii tietolähteisiin.^{xi}

Parlamentaarinen demokratia on vakiintunut ja vahvistunut asteittain satavuotisen itsenäisyytemme aikana. Nykyään Suomi sijoittuu länsimaisten demokratioiden kärkipäähän, esimerkiksi vaalijärjestelmä, kansalaisten perusoikeudet ja hallinnon toiminta ovat Suomessa huippuluokkaa. Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomi kuitenkin pärjää melko heikosti poliittisen osallistumiskulttuurin saralla. Demokratiaindikaattoreiden mukaan osallistuminen on Suomessa heikentynyt jo pitkään ja jakautunut sosiaalisten ryhmien mukaan. Suomen edustuksellisen demokratian suurimmat haasteet liittyvät vaaliosallistumiseen ja erityisesti eri sukupolvien hyvin eriasteiseen puoluekiinnittyneisyyteen ja äänestysaktiivisuuteen. OECD-maiden vertailuissa Suomen yleisten vaalien äänestysprosentit ovat olleet jo pitkään keskitason alapuolella.^{xii}

Kuva⁶ 1. Kärkimaat Democracy Index vertailussa 2011^{xiii}

Valtio	Yhteensä	Vaalit ja pluralismi	Hallinnon toiminta	Poliittinen osallistuminen	Poliittinen kulttuuri	Kansalaisoikeudet
Norja	9.80	10.00	9.64	10.00	9.83	10.00
Islanti	9.65	10.00	9.64	8.89	10.00	9.71
Tanska	9.52	10.00	9.64	8.89	9.38	9.71
Ruotsi	9.50	9.58	9.64	8.89	9.38	10.00
Uusi-Seelanti	9.26	10.00	9.29	8.89	8.13	10.00
Australia	9.22	10.00	8.93	7.78	9.38	10.00
Sveitsi	9.09	9.58	9.29	7.78	9.38	9.41
Kanada	9.08	9.58	9.29	7.78	8.75	10.00
Suomi	9.06	10.00	9.64	7.22	8.75	9.71
Hollanti	8.99	9.58	8.93	8.89	8.13	9.41

Suomi on monilla mittareilla hyvin tasa-arvoinen maa. Euroopan tasa-arvoinstituutin vuonna 2013 julkistamassa sukupuolten tasa-arvoa EU:ssa mittaavassa indeksissä Suomi sijoittui 27 jäsenmaan vertailussa kolmanneksi Ruotsin ja Tanskan jälkeen, mutta päätöksenteossa sukupuolten tasa-arvo on kaikissa EU-maissa heikkoa. Huonoimmillaan tilanne on taloudellisessa päätöksenteossa. Suomessa

⁶ Muut selonteossa esitetyt kuvat ovat teoksesta Demokratiaindikaattorit 2013, jos kuvan yhteydessä ei muuta lähdeviitettä mainita.

poliittinen päätöksenteko on indeksin mukaan jo kohtuullisen tasa-arvoista, mutta taloudellisessa päätöksenteossa on vielä paljon tehtävää.^{xiv}

Onnistunut maahanmuuttajien kotouttamispolitiikka voidaan nähdä myös eräänä osana hyvin toimivaa demokratiaa. Laissa kotoutumisen edistämiseksi asetetaan tavoitteeksi maahanmuuttajien osallistuminen kaikilla yhteiskunnan aloilla. Integraatiopolitiikkaa mittaavassa MIPEX-indeksivertailussa Suomi saa korkeat pisteet maahanmuuttajien osallistumis- ja koulutusoikeuksille, mm. vaalilainsäädännön johdosta. Todellisuudessa kuitenkin esimerkiksi maahanmuuttajien äänestysviikkaus on jäänyt alhaiseksi.^{xv}

2.2 Arvioita demokratian toimivuudesta ja valtioneuvoston demokratiapolitiikasta

Suomen demokratian tilaa ja valtioneuvoston demokratiapolitiikan toimia on arvioitu selonteon taustaksi tehdyissä asiantuntijaselvityksissä. Arviot ovat toimittaneet johtaja, dosentti Sami Borg Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellisestä tietoarkistosta (Demokratiaindikaattorit 2013) ja emeritusprofessori Heikki Paloheimo (Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi). Tässä alaluvussa esitetyt arviot ja johtopäätökset perustuvat edellä mainittuihin selvityksiin tai muihin tutkimustuloksiin.

Kuten edellä todettiin, kansainvälisissä demokratiavertailuissa Suomi menestyy hyvin. Poliittinen järjestelmä on avoin, vakaa ja korruptiota esiintyy vähän. Myös keskeisten poliittisten instituutioiden legitimeetti on varsin tyydyttävä verrattuna esimerkiksi muihin EU-maihin. Perinteinen kiinnittyminen politiikkaan on Suomessa kuitenkin heikentynyt edellisten vuosikymmenten aikana. Syy tähän on löydetävissä siitä, että hyvinvointivaltiossa väestöryhmien väliset vastakohtaisuudet ovat pienentyneet, ja politiikka on toisaalta aikaisempaa enemmän sidoksissa kansainväliseen vuorovaikutukseen. Samalla julkisen sektorin tehtäväkenttä on kasvanut, asiat ovat monimutkaistuneet ja päätöksenteko on ruuhkautunut.

Paloheimon arvion mukaan demokratia on tällä hetkellä jonkinlaisessa käännekohtassa. 1900-luvulla juurtuneen edustuksellisen demokratian ytimenä ovat olleet vaalit, joissa kansalaiset määräajoin valitsevat ja halutessaan voivat vaihtaa poliittiset johtajat jotka käyttävät (pääös)valtaa kansalaisten antaman mandaatin turvin. Puoluevetoiseen edustukselliseen demokratiaan kohdistuva kansalaisten tuki oli kehittyneissä demokratioissa vahvimmillaan 1950-luvulta 1970-luvulle, tuolloin puolueiden jäsenmäärät ja äänestysaktiivisuus vaaleissa nousivat Suomessa korkeimmilleen. 1980-luvulta alkaen ti-

lanne on muuttunut. Äänestysaktiivisuus valtiollisissa vaaleissa on viime vuosikymmeninä heikentynyt Suomen ohella myös monissa muissa läntisissä demokratioissa.

Luottamus demokraattiseen päätöksentekoon on viime vuosikymmeninä heikentynyt useimmissa läntisissä demokratioissa ja puolueiden jäsenmäärät ovat pienentyneet. Samalla tiedotusvälineiden merkitys poliitikkojen ja kansalaisten välisenä linkkinä on vahvistunut. 2000-luvulla vahvasti mukaan tullut sosiaalinen media tarjoaa uusia mahdollisuuksia poliitikkojen ja kansalaisten väliselle, niin puoluejärjestöistä kuin tiedotusvälineistä riippumattomalle viestinnälle ja vuorovaikutukselle. Tämä kehitys ei ole vain suomalainen ilmiö.

Myös EU:n demokraattista legitimitettä on kritisoitu viime vuosikymmenet. Se perustuu kahdentasoiseen edustuksellisuuteen, joka toteutuu toisaalta Eurooppa parlamentin ja toisaalta neuvostossa edustettuna olevien kansallisten hallitusten kautta. Demokratian vahvistamiseksi on kasvatettu Euroopan parlamentin valtaa, nostettu kansalliset parlamentit mukaan EU-tason valmisteluun sekä kehitetty järjestöjen ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia EU-tason päätöksentekoon ja lainsäädännön valmisteluun. Kansalaisten suhtautuminen EU:hun on hyvin samansuuntaista kuin kansallisesti: järjestelmä ja asiat koetaan vaikeiksi ja etäisiksi, järjestelmää arvostellaan läpinäkyvyyden puutteesta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vähäisyydestä. Vuoden 2013 eurobarometrin^{xvi} mukaan suomalaiset lisäksi valittavat EU:n byrokraattisuutta ja pitivät EU:ta vähemmän demokraattisena kuin EU-kansalaiset keskimäärin. EU mielletään ulkopuoliseksi päättäjäksi, eikä jäsenvaltioiden edustajien roolia päätöksenteossa ymmärretä. Legitimitettä ei myöskään vahvasta alhainen äänestysaktiivisuus Euroopan parlamentin vaaleissa (jäljempänä EP-vaalit), joka oli vuonna 2009 Suomessa 40,3 prosenttia ja koko EU:ssa 43 prosenttia.

Viime vuosien kehityspiirteistä päätellään usein virheellisesti, että kansalaisten kiinnostus politiikkaa ja yhteiskunnallisia asioita kohtaan olisi vähentynyt. Samalla, kun luottamus perinteistä päätöksentekoa kohtaan on heikentynyt ja kansalaisten sovinnainen osallistuminen politiikkaan vaali- ja puolueareenalla on vähentynyt, kansalaisten kiinnostus vaikuttaa politiikkaan uudentyypisillä tavoilla on kuitenkin lisääntynyt.

Monet eri tekijät ovat vaikuttaneet tähän kehitykseen. Yksi kehityssuunta liittyy kansainvälistymiseen ja sen aiheuttamiin, kansallista päätöksentekoa koskeviin rajoitteisiin. Samalla elintason nousu sekä ammatti- ja elinkeinorakenteen muutos on pienentänyt yhteiskuntaluokkien välisiä eroja tai ainakin yhteiskuntien jakaantumista selkeästi toisistaan erottuviin yhteiskuntaluokkiin tavalla, jossa kullakin luokalla oli sen intressejä ja arvoja selkeästi edustava puolue tai puolueita. Myös puolueiden väliset

aatteelliset erot – ainakin perinteisellä vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella – ovat viime vuosikymmeniä pienentyneet. Elintason yleiseen nousuun ja kansalaisten koulutustason kohentumiseen yhdistyneenä nämä tekijät ovat vahvistaneet yksilökeskeistä arvomaailmaa.

Edellä mainitut tekijät kuvaavat kehityspiirteitä, jotka näyttävät olevan yhteisiä useimmille läntisille demokratioille. Paloheimon mukaan Suomessa on niiden lisäksi joukko omintakeisia piirteitä, jotka selittävät niin äänestysaktiivisuuden laskua kuin kansalaisten vieraantumista poliittisesta toiminnasta.

Suomeen on viime vuosikymmeniä vakiintunut konsensuspolitiikan perinne, joka puolueiden välisessä kilpailussa on omiaan hillitsemään toisten puolueiden välistä haastamista. Tämä perinne on kehkeytynyt monista eri osatekijöistä. Niitä ovat muun muassa yksimielisyyttä korostava ulkopoliitiikka, ennen vuonna 2000 voimassa olleeseen valtiosääntöön sisältyneet määräänemmistösäädökset, jotka kannustivat etsimään laajoja enemmistöjä eduskunnan lainsäädäntötyössä tai esimerkiksi laajat tulopoliittiset sopimukset, jotka korostavat hallituksen ja työmarkkinoiden eri osapuolien konsensukseen perustuvaa yhteistyötä. Konsensuspolitiikalla on saatu aikaan monia hyödyllisiä tuloksia, mutta samalla se on kansan keskuudessa voimistanut ajatusta, että maamme poliittinen linja jatkuu melko samanalaisena, vaikka eduskunnan voimasuhteet ja hallituksen puoluepohja muuttuisivat.

Suomessa on ehdokaskeskeinen vaalijärjestelmä. Kun äänestäjät vaaleissa kiinnittyvät puolueisiin ja ehdokkaisiin pikemminkin asiakysymysten kuin yhteiskuntaluokkiin tai ryhmiin samastumisten pohjalta, puolueet yrittävät lisätä kannatustaan tarjoamalla listoillaan ehdokkaita monille erilaisille äänestäjäryhmille. Suomessa puolueet ovat avoimia hyvin erilaisille hallituskoalitiioille, mikä voi vaikeuttaa äänestäjän mahdollisuutta ennakoida tulevan hallituksen poliittista linjaa. Lisäksi tekniset vaaliliitot heikentävät vaalien ennakoitavuutta.

Paloheimo nostaa esille, että Suomessa hallitusohjelmat sitovat tiukasti hallituksen toimintaa. Tässä suhteessa Suomi on enemmistödemokratia, jonka toimintalogiikkaan kuuluu, että hallitus panee vaalikauden ajan määrätietoisesti täytäntöön omaa ohjelmaansa. Tämä vaikuttaa myös eduskunnan toimintamahdollisuuksiin. Ja toisaalta, jos vaalikauden aikana käytettävissä oleville uusille osallistumismuodoille halutaan antaa nykyistä suurempi paino, joudutaan samalla myös miettimään, pitäisikö hallitusohjelman statusta poliittista päätöksentekoa määräävänä asiakirjana keventää tai joustavoittaa.

Ongelmana nähdään myös se, että kuntalaisten näkökulmasta päätöksenteko on karannut yhä kauemmaksi. Kuntasektorin asioista monet ovat siirtyneet kunnan välittömästä päätöksenteosta erilaisille kuntayhtymille, kuntien yhteistyöorganisaatioille ja kunnallisille osakeyhtiöille. Kuntalaisen on äänestä-

jänä vaikea ymmärtää sitä, mitä vaihtoehtoja päätöksenteossa kulloinkin on ja ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta. Sekä kuntarakenneuudistuksessa että sosiaali- ja terveystalouden uudistamisessa tulisi demokratiapolitiikan näkökulmasta kiinnittää huomiota juuri 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. Kuntien lukumäärän vähentäminen pienentää demokratiavajetta, jos se olennaisesti vähentää monimutkaista ja sekavaa hallintorakennetta. Samalla se kuitenkin heikentää demokratian toteutumista lähidemokratiana.

Demokratiaindikaattoreiden mukaan lähes kaikki suomalaiset pitävät demokratiaa arvossa. Demokratian arvostus on noussut 1990-luvun jälkeen. Vaikka demokratiaa arvostetaan, sen toimivuus on ollut kritiikin kohteena. Juuri tämä onkin ollut virikkeenä erilaisille demokratian uudistamista koskeville hankkeille. Tilanne onkin Suomessa 2000-luvulla kohentunut. Vuoden 2003 eduskuntavaalitutkimuksessa^{xvii} kaksi kolmasosaa haastatelluista sanoi tuolloin olevansa joko erittäin tai melko tyytyväisiä demokratian toimivuuteen maassamme. Vuoden 2011 eduskuntavaalitutkimuksessa^{xviii} jo peräti kolme neljäsosaa oli tätä mieltä.

Demokratiaindikaattorien mukaan myös useat muut asennetason poliittisen kiinnostuksen ja kiinnittymisen mittarit osoittavat nykyisin myönteisiä kehityssuuntia ja että osallistumistavat muuttuvat. Äänestysaktiivisuus ja puolueosallistuminen eivät kuitenkaan näytä reagoivan samansuuntaisesti asennetta, seuraamista ja kiinnostusta koskevien mittareiden kanssa. Monet indikaattorihavainnot viittaavat siihen, että nuoret ja nuoret aikuiset ovat kiinnittymässä ehkä pysyvästi eri tavoin puolue- ja vaalidemokratiaan kuin heitä vanhemmat sukupolvet. Tähän suuntaan osoittavat ikäryhmien erot äänestysaktiivisuudessa, puolueosallistumisessa, ehdolle asettumisessa kuntavaaleissa sekä havainnot nuorimpien ikäryhmien erilaisesta tavasta hankkia tietoa vaaleissa äänestyspäätöstensä tueksi.

Kansalaisuuden yhtenä kriteerinä pidetään sitä, millä tavoin yksilö kokee kuuluvansa osaksi yhteiskuntaa. Hyvinvointivaltioiden kansalaiset luottavat yhteiskuntaan ja sen toimintaan. Demokratiaindikaattorien mukaan myös suomalaiset nuoret luottavat entistä vahvemmin poliittisiin instituutioihin ja ovat aiempaa kiinnostuneempia politiikasta, mutta varsinaiseen poliittiseen toimintaan osallistumisen kasvusta ei ole vastaavia merkkejä. Havainnot herättävät pohtimaan, missä määrin demokratiassa toimimisessa on kysymys tiedosta ja missä määrin motivaatiosta, halusta, kyvystä sekä kompetensseista.⁷

⁷ Tiedot perustuvat vuonna 2013 kerättyyn nuorisobarometri-aineistoon, jota käsitellään teoksessa Demokratiaindikaattorit 2013.

Politiikkaan osallistuvat eniten aktiiviset kansalaiset. Näin on myös politiikan uusien osallistumismuotojen kohdalla. Se asettaakin demokradiapolitiikalle erityisiä haasteita. On mahdollista, että uusien osallistumismuotojen käyttöön ottaminen lisää entisestään kiilua politiikkaan aktiivisesti osallistuvien ja passiivisten kansalaisten välillä sekä ennen muuta hyvän poliittisen lukutaidon omaavien ja huonon poliittisen lukutaidon omaavien välille. Demokradiapolitiikassa on siksi erityisesti panostettava kansalaiskasvatukseen niin kouluissa, aikuiskasvatuksessa kuin muussa järjestöelämässä. Tärkeätä on myös julkisen hallinnon palvelujen ja kansalaisten osallistumista varten kehitettävien sähköisten osallistumispalvelujen tutuksi tekeminen. Kansalaisten poliittisen lukutaidon parantaminen ja osallistumismotivaation vahvistaminen on tämän ajan merkittävä haaste, kun sekä kotien että poliittisten puolueiden rooli poliittisen lukutaidon opastajana ja poliittiseen osallistumiseen sosiaalistajana on aiempaa heikompi. Vaikka suomalaisten yhteiskunnalliset tiedot ovat kansainvälisessä vertailussa hyvät, monet kansalaiset eivät koe ymmärtävänsä politiikkaa riittävän hyvin voidakseen vaikuttaa siihen.

Avoimen hallinnon periaatteita ja kansalaisten osallisuutta korostava demokradiapolitiikka on Paloheimon arvion mukaan aikaamme hyvin sopiva vastaus demokratiaan kohdistuville muutostoi-veille ja -vaatimuksille. Siten valtioneuvoston demokradiapolitiikan yleinen linja on tässä suhteessa hyvä ja toimiva. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen lisäämiseen tähtäävä toiminta muuttaa kuitenkin demokraattisten prosessien luonnetta. Alue- ja puoluepohjaiseen edustukseen perustuvan edustuksellisen demokration rinnalle kehittyy toimintatapoja, jotka muuttavat poliittista päätöksentekoa asiakohtaisen edustautumisen ja päätöksenteon suuntaan.

Demokradiaindikaattorit 2013 julkaisun asiantuntija-arvioiden mukaan valtioneuvosto voi demokradiapolitiikallaan pyrkiä edistämään muun muassa julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelua sekä deliberaation eli puntaroinnin⁸ ja tietotekniikan hyödyntämistä viestinnässä ja päätöksenteossa. Samalla tulisi kuitenkin pohtia, miten suora demokratia olisi paremmin yhdistettävissä edustukselliseen demokratiaan. Avoimuuteen perustuvan puntaroivan päätöksenteon yhdistäminen strategiiseen päätöksentekoon ei ole ongelmantonta. Erilaiset sähköiset palvelut saattavat tuottaa myös osallistuvan demokration ja edustuksellisen demokration välisiä yhteentörmäyksiä, esimerkiksi sellainen kansalaisaloite, joka on selkeästi hallitusohjelman vastainen ja joka sen takia ei etene poliittisessa päätöksenteossa. Sellaisissa tilanteissa kansalaisosallistuminen uusilla osallistumisareenoilla ei ole vaikuttavaa, minkä seurauksena uuden osallistumisareenan käyttö voi entisestään lisätä kansalaisten tyytymättömyyttä demokration toimivuutta ja poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan.

⁸ Deliberatiivinen demokratia on keskusteluun ja harkintaan pohjautuvaa demokratiaa. Se on käsitys ideaalista hallintatavasta, jossa poliittisten päätösten oikeutus syntyy keskustelussa, jossa kansalaiset statukseen tai arvoasemaan katsomatta tuovat esiin ja kuuntelevat argumentteja sekä keskustelevat niistä tasa-arvoisesti.

Demokratiapolitiikalla voi vaikuttaa vaalien, puolueiden ja yleensä politiikan kiinnostavuuteen ja osallistumisen mielekkääksi kokemiseen vain osin. Demokratiapolitiikassa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa olisi hyvä löytää keinoja asiakeskeisen, kansalaisia kiinnostavan ja puoluevälitteisen verkko-demokratian tukemiseksi. Internetin potentiaalia tulisi jatkossa hyödyntää tehokkaammin myös puolue- ja vaalidemokratiaan osallistumisen tukena.

Vähän osallistuvien ryhmien, kuten nuorten, maahanmuuttajien ja vähävaraisimpien, osallistumiskynnyksiä voidaan madaltaa eri tavoin. Vaaliosallistumisen kannalta on olennaista, että ehdokkaiksi lähtee riittävästi mainittuihin ryhmiin kuuluvia henkilöitä tai sellaisia henkilöitä, joihin harvoin osallistuvien on helppoa samaistua. Vähän osallistuvien väestöryhmien osallistumisväyliä kannattaisi luoda myös sellaisiin asioihin, joissa mielipiteen muodostus ei ole tietovaatimuksiltaan niin laaja-alaista kuin yleisissä vaaleissa, mikä tarkoittaisi kansanäänestysten ja mielipidetiedustelujen lisäämistä. Samoin monissa kunnissa on luottamuselimiä, kuten nuorisovaltuustoja ja maahanmuutto- tai monikulttuurisuusasioiden neuvottelukuntia, joissa nuoret ja maahanmuuttajat voivat osallistua ja perehtyä kuntademokratiaan, ja näin löytää väylän poliittiseen osallistumiseen.

2.3 Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä demokratian toimivuudesta

Vuodesta 2007 toimineen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta edistävän kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANE⁹ mukaan demokratian kannalta ongelmallista on, että kansalaiset ja järjestöt eivät riittävästi tunne olemassa olevia vaikutuskanavia eikä kansalaisvaikuttamisen tuloksia ole selkeästi osoitettavissa. Ongelmana pidetään näennäistä vaikuttamista, jossa kansalaisia kuullaan, mutta näkemyksillä ei ole vaikutusta päätöksentekoon.

Lainsäädäntötyössä järjestöillä on perinteisesti ollut vahva rooli lausunnonantajina. Järjestöjen kuulemisen muotoja on kehitetty useassa valtionhallinnon hankkeessa, mutta kuulemismenettely ei kuitenkaan vielä käytännössä toimi järjestöjen mielestä riittävän hyvin. Ongelmana nähdään myös konsultti-demokratia, jossa valmistelu siirtyy yhä enemmän virkamiehiltä konsulteille ja kaupallisille toimijoille. Hallinnon käyttämä kieli koetaan monimutkaiseksi, mikä osaltaan luo esteitä osallistumiselle.

Järjestöt kannustavat hallintoa edelleen kehittämään demokratiakasvatusta ja hyödyntämään verkkoa viestinnän ja vaikuttamisen kanavana. Sähköisiä vuorovaikutus- ja vaikuttamiskanavia tulisi edelleen

⁹ Valtioneuvosto on asettanut kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANE toimikaudeksi 20.6.2012–19.6.2016. Neuvottelukunnan toiminnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta (267/2007). Neuvottelukunnan tarkoituksena on kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välisen yhteistyön edistäminen.

kehittää ja niiden esteettömyyttä ja saavutettavuutta parantaa. Järjestöt toivovat laajempaa ja monikanavaisempaa viestintää valmisteilla olevista hankkeista ja osallistumismahdollisuuksista sekä osallisuuskoulutuksen järjestämistä yhdessä hallinnon ja järjestökentän kanssa.

Osana selonteon valmistelua kokeiltiin uudenlaisia osallistumisen muotoja. Yksi tällainen oli kansalaisraati¹⁰, joka arvioi demokratian toimivuutta kansalaisten näkökulmasta. Merkittävimpana ongelmana demokratian toimivuudessa raati piti suorien osallistumismahdollisuuksien vähäisyyttä. Ratkaisuksi esitettiin aloitteiden ja kansanäänestyksen laajempaa ja monipuolisempaa käyttöä niin kunta-, valtiokuin EU-tasolla. Raati toivoi myös lisää tietoa kunnissa ja eduskunnassa valmisteilla olevista asioista, hallitusohjelmien väljentämistä, selkokielistä politiikkaa ja päätöksentekoa sekä lainvalmistelun avoimuuden lisäämistä. Lisäksi raati näki tarpeelliseksi lisätä demokratiakasvatusta kouluissa.

KANEn ja kansalaisraadien ehdotuksia käsitellään tarkemmin myöhemmissä luvuissa.

2.4 Linjaukset

Linjaus 1: Toimintaohjelma demokratiaa vahvistamaan

Valtioneuvosto laatii selonteon linjausten pohjalta toimintaohjelman demokratian vahvistamiseksi, toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Tavoitteena on tukea valtioneuvoston demokratiapoliittista työtä myös tutkimuksen keinoin.

Linjaus 2: Yhteiskunnallista keskustelua ja aktiivista vuoropuhelua

Hallitus pyrkii edistämään demokratiasta käytävää yhteiskunnallista keskustelua ja aktiivista vuoropuhelua eri toimijoiden välillä, media mukaan lukien.

¹⁰ Oikeusministeriön tilauksesta Kuluttajatutkimuskeskus ja SKAF kokosivat kansalaisraadien pohtimaan demokratian ongelmia ja etsimään ratkaisuehdotuksia esille nostettuihin ongelmiin. Kansalaisraadien osallistujat valittiin satunnaisotannalla väestörekisteristä. Kansalaisraati kokoontui 2013 aikana kaksi kertaa ja työskenteli myös verkon välityksellä. Kansalaisraadissa mukana olleet kansalaiset pitivät osallistumistaan myönteisenä ja hyödyllisenä kokemuksena. Taustalla oli halu tutustua uuteen osallistumismenetelmään ja vaikuttaa demokratian kehittämiseen. Kansalaisraadien nähtiin soveltuvan erityisesti paikallistasolla vaikuttavien kysymysten käsittelyyn, mutta myös laajemmin poliittisten linjausten tekemiseen ja arvioimiseen kansallisella tasolla. Hankkeesta saadut kokemukset osoittavat, että kansalaisraadeilla on selvä funktio poliittisen kiinnostuksen herättäjänä ja kansalaisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien lisääjänä (Lisätietoja tausta-aineistossa).

3 Edustuksellinen demokratia ja toimenpiteitä sen käytäntöjen parantamiseksi

Edustuksellinen demokratia lähtee perustuslain kansanvaltaisuudesta. Edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset valitsevat vapailla vaaleilla päätöksentekijät keskuudestaan. Valitut edustajat ovat vastuussa äänestäjille siitä, että he tekevät kansalaisten kannalta onnistuneita, punnittuja päätöksiä.

Jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä sekä asettua ehdolle vaaleissa. Jokaisella kahdeksantoista vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

Puolueet ovat aatteellisia yhdistyksiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnallisiin asioihin, ja siten edustuksellisen demokratian keskeisiä poliittisia toimijoita. Puolueet organisoivat ja jäsentävät poliittista elämää ja toimivat kansalaisten poliittisten mielipiteiden ja tahdonilmaisujen välittäjinä. Puolueiden toiminnasta säädetään puoluelaisissa.

3.1 Vaalit ja äänestysaktiivisuus

Kaikkien yleisten vaaliemme äänestysprosentit ovat matalia tai matalahkoja. Eduskuntavaaleissa kaikkien äänioikeutettujen äänestysprosentti on ollut jo 1990-luvulta lähtien keskimäärin alle 70 prosenttia. Myös presidentinvaaleissa äänestysaktiivisuus on merkittävästi alentunut. Useimmissa länsimaissa äänestysaktiivisuus on selvästi laskenut viimeisten vuosikymmenten aikana. Kansalaisten vähenevässä osallistumisessa puoluepolitiikkaan ja äänestysaktiivisuuden laskussa ei tutkijoiden mukaan kuitenkaan ole kyse demokratian yleisestä kriisistä. Kansalaisten kiinnostus politiikka kohtaan välittyy entistä useammin muiden osallistumis- ja vaikuttamisväylien kuin puoluepolitiikan tai vaalien kautta.

Suomi sijoittuu länsimaiden parlamenttivaalien äänestysaktiivisuusvertailussa selvästi keskitason alapuolelle. Yhteensä 23 maan tarkastelussa Suomen järjestysija oli 2000-luvun vaaleissa 16. Demokraatiaindikaattoreiden mukaan äänestysaktiivisuus on viimeisten vuosikymmenten aikana Suomessa laskenut enemmän kuin Länsi-Euroopan maissa keskimäärin¹¹. Äänestysaktiivisuustilastoja vertailtaessa

¹¹ Äänestystiedot perustuvat rekisteröityihin äänestäjiin muiden maiden paitsi Yhdysvaltojen osalta, jossa äänestysprosentti on laskettu koko äänestysikäisestä väestöstä. Myös Suomen osalta kyse on kaikkien äänioikeutettujen äänestysprosentista. Äänestysprosenttien tilastointitapa aiheuttaa pieniä eroavaisuuksia raportoidussa äänestysaktiivisuudessa eri maiden välillä.

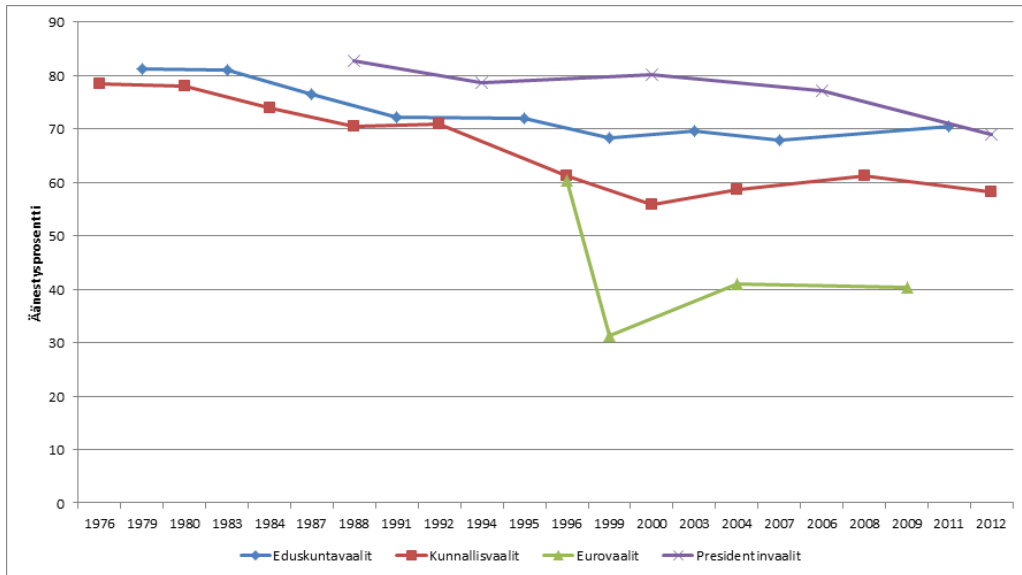
on syytä huomioida, että eri mailla on käytössä erilaiset vaalijärjestelmät, joilla on vaikutusta äänestysaktiivisuuteen. Esimerkiksi korkeimman äänestysaktiivisuuden maissa Australiassa, Luxemburgissa ja Belgiassa on käytössä äänestyspakko. Huomioitavaa on, että Suomessa äänestysaktiivisuus on merkittävästi alhaisempaa kuin muissa Pohjoismaissa, ja äänestysaktiivisuus on laskenut muita nopeammin.

Kuva 2. Äänestysaktiivisuus parlamenttivaaleissa 23 länsimaassa 1950–2013 (%)

Maa	1950-luku	1960-luku	1970-luku	1980-luku	1990-luku	2000-luku	2011-
Australia	91.9	95.3	95.3	94.3	95.5	94.8	93.2
Malta	78.0	90.2	94.0	95.4	96.2	94.5	93.0
Luxemburg	91.9	89.6	89.5	88.1	87.4	91.3	91.2
Belgia	93.1	91.3	93.0	93.8	91.5	91.4	89.2
Tanska	82.1	87.3	87.7	87.2	84.3	86.1	87.7
Ruotsi	78.7	86.4	90.4	89.1	85.0	81.0	84.6
Islanti	90.9	91.3	90.4	89.4	86.4	85.5	82.3
Norja	78.8	82.8	81.6	83.1	77.1	76.4	78.2
Italia	93.8	92.8	92.3	88.9	85.5	81.9	75.2
Alankomaat	95.4	95.0	83.5	83.5	76.0	79.8	75.0
Itävalta	95.3	93.8	92.3	91.5	83.7	81.5	74.4
Uusi-Seelanti	94.7	89.1	86.0	91.4	85.9	78.9	74.2
Saksa	86.9	87.1	90.9	87.3	79.6	75.8	71.5
Irlanti	74.3	74.2	76.5	72.7	67.2	64.8	70.0
Espanja	.	.	72.5	73.4	77.6	73.5	68.9
Suomi	76.5	85.0	78.2	73.9	67.4	65.9	67.4
Iso-Britannia	80.2	76.6	75.7	74.1	74.6	60.4	65.8
Kreikka	75.8	82.2	80.3	83.3	79.6	74.2	62.5
Kanada	74.5	78.0	74.6	73.3	68.3	61.6	61.4
Portugali	.	.	87.5	78.0	65.2	62.3	58.0
Ranska	80.0	76.6	76.5	71.8	68.4	60.1	55.4
Sveitsi	69.0	64.1	52.3	48.2	43.8	46.8	49.1
Yhdysvallat	49.0	56.3	46.2	46.4	42.8	46.6	46.3

Tärkeimpiä yleisiä syitä äänestysprosenttien laskuun lienevät kansalaisten puoluekiinnittyneisyyden sekä äänestämiseen liittyvän velvollisuudentunnon heikentyminen. Tutkimustulokset osoittavat, että äänestämisen kokeminen ehdottomaksi kansalaisvelvollisuudeksi on 2000- ja 2010-lukujen taitteessa huomattavasti harvinaisempaa kuin 1970-luvun lopulla.

Kuva 3. Äänestysaktiivisuus vaaleissa 1976–2012



Äänestysprosenttien kehityssuunta 2000-luvulla ei ole enää ollut niin selvästi laskeva kuin 1980- ja 1990-luvuilla. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa tapahtui jopa muutaman prosenttiyksikön käänne ylöspäin, mutta kuntavaaleissa 2012 äänestysprosentti laski verrattuna vuoden 2008 kuntavaaleihin. Vaalipiirien väliset erot äänestysaktiivisuudessa ovat suuria.

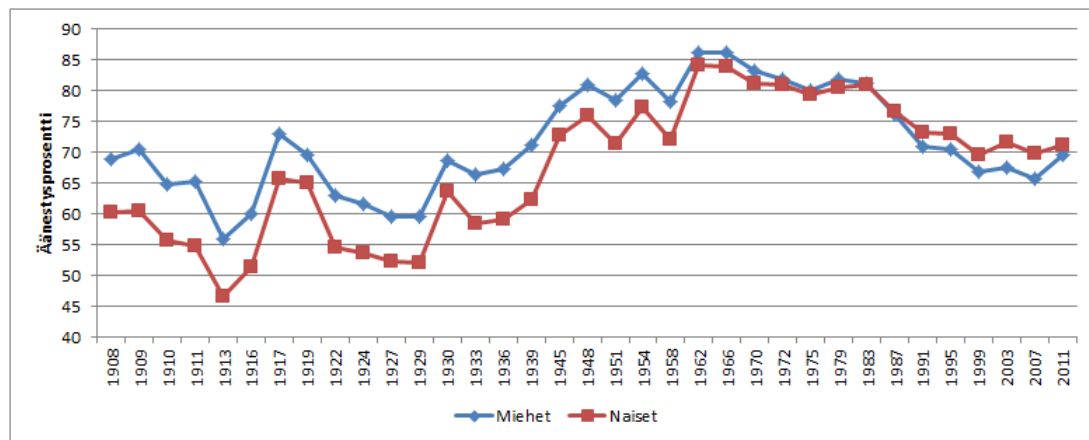
Presidentinvaalissa äänestysaktiivisuus on laskenut 2000-luvulta alkaen kaikista vaaleista eniten. Vuoden 2012 vaalien toisen kierroksen äänestysprosentti putosi jo 68,9 prosenttiin.

EP-vaalien suhteen Suomi sijoittuu äänestysaktiivisuudessa keskitason alapuolelle. Äänestysprosentti on jäänyt noin 40 prosenttiin. EP-vaalien lisäksi kuluvan vuosituhannen kunnallisvaaleista löytyy runsaasti kuntia ja äänestysalueita, joissa enemmistö äänioikeutetuista jätti äänestämättä. Manner-Suomessa vuoden 2012 kunnallisvaaleissa 58 prosenttia äänioikeutetuista kävi äänestämässä. Osuus on 20 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuonna 1980. Varsinainen romahdus koettiin vuoden 1996 kunnallisvaaleissa ja lasku jatkui voimakkaana vielä vuonna 2000. Ero eduskuntavaalien hyväksi on suurempi asukasluvultaan suurissa kunnissa. Äänestysaktiivisuuden erot ovat suuria sekä kuntien välillä että suurten kuntien sisällä, mikä kertoo muun muassa alueiden sosioekonomisesta eriytymisestä.

Kuntatason vaaliosallistumisen pitkän aikavälin suunta on muissakin Pohjoismaissa ollut laskeva, mutta Suomen kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus on selvästi matalampi kuin muualla. Äänestysaktiivisuuden lasku ei kuitenkaan näytä selittyvän sillä, että kuntalaisten kokemus kunnallisvaaleissa äänestämisestä tärkeimpänä vaikutuskeinona oman kunnan asioihin olisi heikentynyt. Päinvastoin, äänestämisen tärkeys on jopa korostunut 2000-luvun alusta lukien.

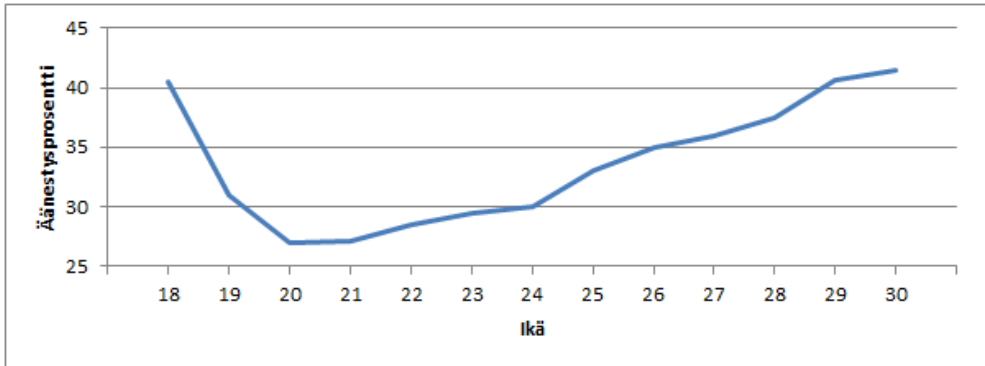
Naiset ovat äänestäneet eduskuntavaaleissa miehiä ahkerammin 1980-luvun lopulta alkaen. Vuoden 2011 vaaleissa ero tasoittui, mutta ei poistunut. Äänestysaktiivisuus on matalinta nuorten miesten joukossa. Demokratiaindikaattorit osoittavat kuitenkin, että keskimääräisesti miehet ovat naisia useammin kiinnostuneita politiikasta, seuraavat politiikkaa naisia tiiviimmin ja tietävät oikeita vastauksia edustuksellista demokratiaa koskeviin faktakysymyksiin todennäköisemmin. Erot eivät kuitenkaan ole suuria. Suomalaisen vaalijärjestelmän toimivuutta sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta ei ole arvioitu. Suhteellinen vaalitapa, avoin lista ja vaalipiirin koko ovat yleisesti arvioiden tärkeitä naisten tasa-arvoisen poliittisen edustuksen kannalta. Suomen vaalijärjestelmä näyttää tältä osin toimivan hyvin tasa-arvon näkökulmasta.

Kuva 4. Äänestysaktiivisuus naisten ja miesten osalta eduskuntavaaleissa 1908–2011



Eri-ikäisten ja eri alueiden äänestysprosentteissa on havaittavissa osallistumisaktiivisuuden eriytymistä. Ero aktiivisimman ja passiivisimman ikäryhmän äänestysprosentteissa 2000-luvun eduskuntavaaleissa oli noin 35–40 prosenttiyksikköä. Vielä 1980- ja 1990-luvun vaaleissa ero oli noin 25 prosenttiyksikköä.

Kuva 5. Nuorten äänestysaktiivisuus



Nuorten äänestysaktiivisuus on vanhempia ikäryhmiä selkeästi alhaisempaa. Enemmistö alle 25-vuotiaista äänioikeutetuista on jättänyt äänestämättä muutamissa viimeisimmissä eduskuntavaaleissa. Kuitenkin myös nuoret kokevat äänestämisen edelleen parhaaksi vaikuttamisen tavaksi. Kyse lienee luottamuksesta nykyiseen päätöksentekojärjestelmään.

Kuva 6. Suomen kansalaisten ja ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa 1980–2012 (%)

Vuosi	Suomen kansalaiset	Ulkomaan kansalaiset yhteensä	Muiden EU-maiden, Islannin ja Norjan kansalaiset	Muut ulkomaan kansalaiset
2012	59,5	19,6	19,1	20
2008	62,2	19,6	20,9	18,6
2004	59,4	15,3	17,9	13,5
2000	56,4	20,8	30,4	17,7
1996	61,8	20,7	32	16,7

Lähde: Weide (2011, 56) ja Tilastokeskuksen vaalitulostat.

EU-maiden kansalaisilla ja Norjan ja Islannin kansalaisilla on äänioikeus kunnallisvaaleissa, jos heidän kotikuntansa on Suomessa 51 päivää ennen vaalipäivää. Muiden ulkomaalaisten äänioikeus kunnallisvaaleissa edellyttää kahden vuoden yhtäjaksoista asumista Suomessa. Kaikkien ulkomaan kansalaisten äänestysprosentti Suomen kunnallisvaaleissa on vaihdellut noin 15–20 prosentin välillä. Edellisissä kunnallisvaaleissa kaikkien ulkomaan kansalaisten väliset erot äänestysaktiivisuudessa ovat tasoituneet ja jopa hieman kohonneet. Suomen kansalaisuuden saaneiden maahanmuuttajien äänestysak-

tiivisuutta ei pystytä tilastoimaan. Osallistumisen vahvistumiseen ovat saattaneet vaikuttaa viranomaislähtöiset aktivointikampanjat, samoin yleinen sosioekonomisen aseman kohentuminen ja integroituminen yhteiskuntaan lisäävät hyvin todennäköisesti maahanmuuttajien äänestysaktiivisuutta.

3.1.1 Uudistuksia ja lainmuutoksia vaali- ja äänestystapoihin

Selontekoa varten arvioitiin demokratiapolitiikan toteutusta viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Tänä aikana on toteutettu useita poikkihallinnollisia demokratian kehittämiseen tähtääviä ohjelmia ja hankkeita. Toimenpiteet ulottuvat rakenteiden muuttamisesta konkreettisiin toimenpiteisiin esimerkiksi äänestysaktiivisuuden tukemiseen monikanavaisen vaalitiedotuksen keinoin.

Viime vuosien aikana on toteutettu myös useita lainsäädäntömuutoksia, jotka ovat olleet merkittäviä edustuksellisen demokratian kannalta. Uudistuksilla on pyritty selkeyttämään poliittista järjestelmää, parantamaan vaalien oikeudenmukaisuutta ja lisäämään äänestysaktiivisuutta. Maaliskuussa 2012 voimaan astunut uusittu perustuslaki korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja vahvistaa eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa. Tavoitteena on ollut selkeyttää ylimpien valtioelinten valta- ja vastuusuhteita ja siten poistaa perustuslain tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä.

Periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä Suomessa (2010) kannustetaan kuntia huolehtimaan siitä, että äänestysmahdollisuudet kunnan alueella ovat hyvät ja monipuoliset. Äänestyspaikkoja on lisätty ja niitä on pyritty avaamaan sellaisissa paikoissa, joissa ihmiset muutenkin liikkuvat.

ETYJ:n demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ETYJ/ODIHR) tarkkaili vuoden 2011 eduskuntavaaleja. ETYJ:n mukaan eduskuntavaalien hallinnointi oli ammattimaista, ja sidosryhmät tunsivat sitä kohtaan suurta luottamusta. Vaalikampanja oli dynaaminen, ja sen toteuttamisessa kunnioitettiin täysimääräisesti perusvapauksia. Myös uusi vaali- ja puoluerahoitusta koskeva lainsäädäntö sai ETYJ:ltä kiitosta.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että pienten vaalipiirien piilevä äänikynnys voi laskea joidenkin osallistumishalukkuutta. Vaalitavan uudistaminen siten, että suhteellisuus toteutuu nykyistä paremmin, saattaa lisätä pienten vaalipiirien asukkaiden luottamusta demokratian toimivuuteen. Oikeusministeriössä valmistellun vaalilain uudistuksen tavoitteena on parantaa eduskuntavaalien suhteellisuutta järjestämällä vaalipiirejä tasaisemmiksi. Muutoksia sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Vaalilakia on uudistettu myös ennakoöänestämisen helpottamiseksi. Tammi-kuussa 2014 astui voimaan lainmuutos, jonka mukaan Suomessa asuvat EU:n tai muiden kansainvä-

listen järjestöjen palveluksessa olevat EU-kansalaiset saavat äänioikeuden Suomessa toimitettavissa EP-vaaleissa.

Tutkimusten mukaan myös tiheään osuvat vaalit aiheuttavat vaaliväsymystä ja heikentävät äänestysaktiivisuutta. Eduskuntapuolueiden puoluesihteeistä koostuva toimikunta selvitti kunnallisvaaleihin liittyviä uudistamistarpeita syksyllä 2013. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää kuntavaalien ajankohdan muutostarvetta, valtuuston toimikauden aikaistamista sekä mahdollista kuntavaalien äänestysikärajan alentamista 16-vuoteen.¹² Toimikunta esitti, että perustettaisiin kansanvallan viikonloppu, jolloin kaikki kansalliset vaalit pidettäisiin aina huhtikuun kolmantena sunnuntaina. Eduskuntavaalit ja kunnallisvaalit toimitettaisiin vuorotellen kahden vuoden välein parittomina vuosina. Toimikunta esitti, että myös presidentinvaali siirrettäisiin pidettäväksi huhtikuun kolmantena viikonloppuna. Toimikunnan ehdotuksia jatkovalmistellaan kuntalain kokonaisuudistuksessa ja oikeusministeriön asettamassa parlamentaarisessa työryhmässä.

Valtiovarainministeriössä valmistella oleva kuntalain kokonaisuudistus on tarkoitus saada voimaan vuoden 2015 alusta. Uudistuksessa kiinnitetään erityisesti huomiota kunnalliselle itsehallinnolle ja demokratialle perustuslaissa asetettujen vaatimusten toteutumiseen sekä kuntien velvoitteisiin, jotka liittyvät perusoikeuksien turvaamiseen.

Edustuksellisen demokratian ja vaalien kehittämisen kannalta on olennaista että vaaleista ja vaalien toimivuuteen vaikuttavista prosesseista on riittävästi tietoa saatavissa. Valtioneuvoston esityksestä eduskunta päätti vuonna 2011 vakinaistaa eduskuntavaalitutkimuksen osaksi demokratian seurantaa.

3.1.2 Vaalitiedotus

Vaalijärjestelmän kehittämisen lisäksi äänestysaktiivisuutta on pyritty lisäämään tiedotuksella ja erilaisilla aktivointitoimilla. Tavoitteena on edelleen lisätä kansalaisten tietämystä demokratiasta, sen toimijoista, vaalijärjestelmästä ja äänestämisen merkityksestä sekä kehittää konkreettista vaaleihin liittyvää tiedottamista.

Laajojen, erillisten äänestyskampanjoiden sijasta vaalitiedotuksessa on nyt panostettu selkeäkielisyyteen, monikanavaisuuteen ja esteettömyyteen. Erityisenä kohderyhmänä ovat valtioneuvoston demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen (2010) mukaisesti olleet nuoret ja maahanmuuttajat uuden informaatioteknologian mahdollisuuksia hyödyntäen. Kirje ensi kertaa äänestäville toteutetaan

¹² Puoluesihteeritoimikunta teki ehdotuksensa 25.10.2013.

nykyään kaikissa vaaleissa. Kunnallisvaaleissa 2008 vaalitiedotusta tehtiin ensimmäistä kertaa suomen, ruotsin ja saamen kielen lisäksi yhteensä yhdellätoista kielellä. Myös tiedotusta äänestyspaikoista on tehostettu. Myös selkokielinen tiedostus on tärkeä osa vaalitiedottamista. Pääkohderyhminä ovat eri vammaisryhmät, maahanmuuttajat ja henkilöt, joille kieli, lukivaikeudet tai korkea ikä aiheuttavat ymmärtämisvaikeuksia. Oikeusministeriön vaalitiedotus palkittiin Selkokeskuksen Vuoden selväsanaisten -palkinnolla vuonna 2012.

Kevään 2014 EP-vaalien osalta valtioneuvosto on sopinut, että eurovaaleihin liittyvää tietoa niin Euroopan parlamentista kuin Euroopan tason puolueista ja kotimaisista vaaleihin osallistuvista puolueista sekä näiden mahdollisista keskinäisistä kytköksistä esitellään kattavasti muun muassa oikeusministeriön vaalisivuston kautta.

Oikeusministeriö on pyrkinyt tehostamaan erityisesti nuorille suunnattua vaalitiedotusta, nuorten äänestysaktiivisuuden laskettua muita väestöryhmiä voimakkaammin. Oikeusministeriön Vaalit-sivusto uudistettiin ennen vuoden 2011 eduskuntavaaleja. Oikeusministeriö avasi vaaleja koskevan Facebook-ryhmän vuonna 2011 ja vuoden 2014 EP-vaaleissa kokeillaan Twitteriä vaalitiedotuksen välineenä. Ilmoituskorttiin on lisätty QR-koodi, jolla äänestäjä löytää lisätietoa vaaleista ja ehdokkaista.

Oikeusministeriö on eri yhteistyökumppaneiden kanssa myös tuottanut nuorille ja maahanmuuttajille osallistumista ja vaikuttamista tukevia aineistoja. Lisäksi on järjestetty koulutustilaisuuksia ja työpaja-toimintaa vaaleista ja demokratiasta yhteistyössä nuoriso- ja maahanmuuttajajärjestöjen kanssa. Kuntavaaleja 2012 edeltäneessä ja järjestöjen kanssa toteutetussa demokratialähtettiläs-projektissa oli mukana virkamiehiä, maahanmuuttajajärjestöjä ja maahanmuuttajia keskustelemassa poliittisista oikeuksista ja osallistumisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee Valtikka-palvelua, joka tarjoaa monenlaista materiaalia koulujen käyttöön.

3.2 Puolueet ja luottamushenkilöt

Poliittisilla puolueilla on Suomessa ollut pitkään vakiintunut lainsäädännöllä vahvistettu asema parlamentaarisen päätöksenteon mahdollistajina. Myös puoluekenttä ja esimerkiksi puolueiden toiminnan rahoituspohja ovat olleet jo pitkään varsin vakaita. Puolueiden toiminnasta säädetään puoluelaisa. Suomen puoluejärjestelmää voidaan pitää vakiintuneena. Kaikki kahdeksan eduskuntapuoluetta ovat toimineet eduskunnassa jo pitkään – kun niiden edeltäjien toiminta otetaan huomioon. Muita rekisteröityjä puolueita on suurin piirtein saman verran. Niiden kannatus vaaleissa on yleensä ollut vähäistä. Eduskunnan ulkopuolisilla puolueilla ei ole ollut suurta menestystä myöskään viime vuosikymmenten

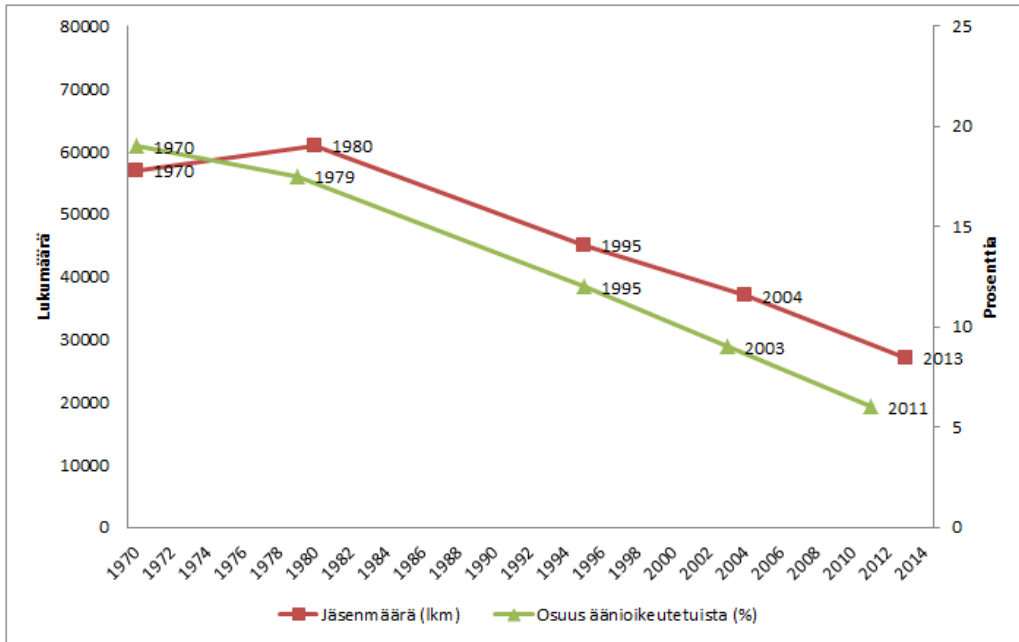
kunnallisvaaleissa. Eduskuntapuolueiden ehdokkaat keräsivät kunnallisvaaleissa 2012 yli 97 prosenttia kaikista hyväksytyistä äänistä ja paikoista.

Demokratiaindikaattoreiden mukaan puolueiden jäsenmäärät ovat romahtaneet 1970-luvun jälkeen. Puolueisiin kuuluu vuonna 2013 jäsenenä enää kuusi prosenttia äänioikeutetuista. Osuus oli kolminkertainen 1970-luvun alussa. On perusteltua otaksua, että vaalien madaltuneet äänestysprosentit heijastavat kansalaisten haluttomuutta tai vaikeutta puoluevalintaan vaaleissa tai niiden ulkopuolella. Matalat äänestysprosentit kertovat myös puolueiden mobilisointivoiman hiipumisesta. Puolueiden perinteinen rooli järjestö- ja vaalityöhön perustuvassa puoluevetoisessa demokratiassa on muuttunut samalla kun median poliittinen merkitys on kasvanut. Erityisesti nuorimmat ikäryhmät ovat aliedustettuina puolueissa. Alle 40-vuotiaita puoluejäsenistä oli vuonna 2013 vain 19 prosenttia, vaikka äänioikeutetuista heitä on kolmannes.

Kuva 7. Eduskunta puolueiden jäsenistön ikärakenne vuosina 1995, 2003 ja 2013 (%)

Ikä	Jäsenrekisteritietoihin perustuva osuus 1995	Jäsenrekisteritietoihin perustuva arvio 2003	Jäsenrekisteritietoihin perustuva osuus 2013
-29	8	7	9
30-39	12	10	10
40-49	21	16	13
50-59	27	28	17
60-	32	41	51
Yhteensä	100	100	100

Kuva 8. Eduskuntapuolueiden jäsenmäärien kehitys ja osuus (%) vaalien äänioikeutetuista 1970–2013



Vaali- ja puoluerahoitukseen kohdistuneet epäselvyydet vuoden 2007 eduskuntavaalirahoitukseen alensivat demokratiaindikaattoreiden mukaan ainakin hetkellisesti kansalaisten luottamusta poliittisiin puolueisiin ja poliittikkoihin. Puoluerahoituksen avoimuutta parannettiin Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n antamien suositusten mukaisesti vuosina 2009–2010. Uudistukset koskivat puoluelakia ja lakia ehdokkaan vaalirahoituksesta. Uudistusten tavoitteena oli parantaa puolueiden mahdollisten sidonnaisuuksien arviointia ja lisätä kansalaisten luottamusta poliittiseen toimintaan. Osaa säännöksistä alettiin soveltaa vuodesta 2011 lähtien. Muutosten tultua voimaan vaalirahoituslainsäädäntö on kokonaan uudistettu sekä puolueiden että ehdokkaiden osalta. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo nykyisin vaalirahoitusta. Ajantasaiset vaalirahoitusilmoitukset ja puolueiden tilinpäätökset löytyvät viraston verkkopalvelusta.

Tarkastusvaliokunta on esittänyt puoluerahoituksen valvontaa koskevassa mietinnössään (TrVM 9/2013 vp), että vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön muutostarpeita tulee selvittää. Keskeiset kehittämistarpeet liittyvät vaalirahoituksen kirjallisen seurannan kehittämiseen, ehdokkaiden ja puolueiden välisen rahoituksen selkeyttämiseen sekä valtion tarkastusviraston valvontatehtävän tarkentamiseen. Esille on nostettu myös kysymykset kampanjan ja käteissuoritusten ylärajasta sekä julkisen ja ulkomaisen tuen kiellosta.

Eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostuva toimikunta pitää nykyistä luottamushenkilömaksuihin perustuvaa puolerahoituksen järjestelmää toimivana. Rahoituksen läpinäkyvyyttä tulisi toimikunnan mielestä silti parantaa. Toimikunta ehdotti joulukuussa 2013, että kuntalakiin otettaisiin säännös, joka velvoittaa kunnan ilmoittamaan valtuustoryhmille ja puolueille maksettujen vuosittaisten luottamushenkilömaksujen määrän. Samalla tulisi ilmoittaa valtuustoryhmille annetusta suorasta tuesta.

Puolueiden ehdokasrekrytoinnin haasteet ovat näkyneet muun muassa kunnallisvaalien ehdokasmäärien laskuna. Tähän on olemassa useita syitä. Yksi kuntademokratian keskeisistä kehityspiirteistä viime vuosikymmenten aikana on toimielinten, luottamustehtävien ja niissä toimivien luottamushenkilöiden väheneminen. Yhä harvempi kuntalainen on mukana kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallispolitiikkaan osallistuvien joukon harvetessa myös kuntalaisten ja kuntapäätäjien kontaktipinta ohenee. Edustuksellista demokratiaa kehitettäessä joudutaan tasapainoilemaan demokratian vahvistamisen ja vastuun laajemman jakamisen välillä.

Kuva 9. Kuntien toimielinten ja niiden jäsenmäärän kehitys 1989–2013¹³

Vuosi	Kuntia	Lautakuntia		Valtuutettuja	Kunnan hallitusten jäseniä	Lautakuntien jäseniä	Luottamushenkilöpaikkoja yhteensä
		Lautakuntia	per kunta				
1989	444	5 800*	13,1	12 842	3 919	38 074	54 836
1993	439	3 105	7,1	12 571	3 783	22 597	38 951
1997	436	2 723	6,2	12 482	3 763	20 665	36 910
2001	432	2 539	5,9	12 278	3 747	19 921	35 946
2005	416	2 242	5,4	11 966	3 633	17 958	33 557
2009	332	1 624	4,9	10 412	3 026	14 063	27 501
2013	304	1 460	4,8*	9 674	2 736*	13 140*	25 550*

Lähde: Pekola-Sjöblom 2003, Jäntti & Pekola-Sjöblom toim. 2009 ja Piipponen 2013. *Arvioita

Luottamushenkilöiden määrä on puolittunut 1990-luvun vaihteen jälkeen. Kuntakoon kasvamisen myötä luottamushenkilöiden ajankäyttö ja osaamisvaatimukset ovat kasvaneet. Luottamustoimien kasaantumista ja niihin käytettävän ajan lisääntymistä ajatellen nykymuotoiseen vapaaehtoistyöhön pohjautuva luottamushenkilöjärjestelmä on kestänyt rajilla. Tavallisten työssäkäyvien kuntalaisten mahdollisuudet painavampien kunnallispoliittisten tehtävien hoitoon ovat haaste, johon etsitään ratkaisuja kuntalakeja uudistettaessa.

Ajankäyttöä ja luottamushenkilötyön edellytyksiä koskeva keskustelu kytkeytyy laajempaan, politiikan ja hallinnon rooleja koskevaan aihekokonaisuuteen. Suomessa virkamiesjohdon rooli on selvästi ko-

¹³ Lakisääteiset vaali-, keskusvaali- ja tarkastuslautakunnat eivät sisälly taulukon lautakuntia koskeviin lukuihin.

rostuneempi kuin muissa Pohjoismaissa, ja paine poliittisen johtamisen vahvistamiseen on ilmeinen. Kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman ja tehtävien aiempaa tarkempi määrittely sekä poliittisen ja ammattijohtamisen työnjaon selkiyttäminen kuuluvat kuntalain uudistustyön tavoitteisiin.

Kuntalain kokonaisuudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota lähidemokratian vahvistamiseen ja uusien osallistumismuotojen kehittämiseen. Kunnan hallituksen puheenjohtajan asema ja tehtävät on tarkoitus määritellä nykyistä tarkemmin, vaihtoehtona on esitetty myös ammattimaista kokopäivätoimista kunnanhallituksen puheenjohtaja. Lähidemokratian vahvistamista valmistellaan alueellisten toimielinten mallin pohjalta. Valtiovarainministeriön johdolla käynnistetään valmistelu pormestarin suorasta vaalista ja alueellisen toimielimen valinnasta vaalein. Kuntalakiin on tarkoitus sisällyttää säännöksiä, jotka mahdollistavat erilaisia kuntalaisten vuorovaikutus- ja osallistumiskeinoja. Luottamus henkilöiden toimintaedellytyksiä on suunniteltu parannettavan muun muassa laajemmalla oikeudella saada virka- ja työvapaata. Nuorisovaltuustot tai vastaavat vaikuttajaryhmät on tarkoitus tehdä kunnissa lakisääteiseksi.

EU:n perustamissopimukseen on kirjattu Euroopan tason poliittisten puolueiden tehtäväksi myötävaihtaminen eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen. Valtaosa jäsenvaltioissa toimivista kansallisista puolueista on niiden jäseniä. Euroopan tason puolueet ovat voineet saada vuosittaista toiminta-avustusta Euroopan parlamentilta vuodesta 2004 lähtien ja niiden toiminta keskittyy Euroopan parlamenttiin, jossa kustakin jäsenvaltiosta valitut Euroopan parlamentin edustajat (mepit) toimivat eurooppalaisissa parlamenttiryhmissä ja myös äänestävät pääosin niiden linjausten mukaisesti eivät kansallisuuksittain. Suomessa esimerkiksi hallituspuolueita edustavat mepit saattavat olla hyvinkin eri mieltä kuin hallitus asiasta.

Euroopan tason puolueiden aseman vahvistamisen on ajateltu myös vahvistavan demokratiaa. Komissio antoi syyskuussa 2012 ehdotuksen asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta, joka korvaisi voimassa olevan asetuksen. Yleisenä tavoitteena on lisätä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden näkyvyyttä, tunnettuutta, tehokkuutta, avoimuutta ja vastuuvellisuutta. Puolueiden asemasta säänneltäisiin nykyistä merkittävästi täsmällisemmin, mikä on omiaan vahvistamaan niiden asemaa eurooppalaisessa poliittisessä keskustelussa ja tuomaan Euroopan tason poliittista toimintaa lähemmäs kansalaisia. Neuvottelut asetuksesta ovat edelleen kesken ja ne saadaan todennäköisesti päätökseen kevään 2014 aikana. Suomi on suhtautunut myönteisesti tavoitteeseen vahvistaa Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden asemaa.

Vuonna 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella korostetaan EP-vaalien poliittisen tuloksen näkyvyyttä myös komission ja sen puheenjohtajan nimittämisessä. Vuoden 2014 EP-vaaleihin Euroopan tason puolueilla on tarkoitus nimetä ns. kärkiehdokkaat, jotka kampanjoivat puolueiden nimissä kaikissa jäsenvaltioissa ja jotka olisivat myös ehdokkaina komission johtoon tai muihin EU:n johtotehtäviin.

Puolueiden naisjärjestöjen vaikutusvallasta ja sen muutoksista ei ole kattavaa tutkimusta. Siksi päätelmiä näiden vaikutuksesta suomalaisen demokratian kehitykseen on vaikea tehdä. Valtioneuvoston selonteossa miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (2010) todetaan, että viime vuosikymmeninä naisten osuus on kasvanut erityisesti vaaleilla valittavissa poliittisen päätöksenteon elimissä ja hallituksen kokoonpanossa. Hallituksessa naisten osuus on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut vähintään yli 40 prosentin, viime hallituskaudella jonkin aikaa yli puolet. Demokratiaindikaattorien mukaan naiset ovat kuitenkin edelleen aliedustettuja eduskunnan valiokuntien puheenjohtajina.

Demokratiaindikaattorit osoittavat myös, että kuntatasollakin naiset ovat aliedustettuja ehdokkaiden ja valtuutettujen joukossa. Vuoden 2012 vaaleissa valtuustoihin valittujen naisten osuus laski edellisiin vaaleihin verrattuna. Tasa-arvoselonteon mukaan tasa-arvolain kiintiösäännös on edistänyt sukupuolten tasapuolista edustusta erityisesti kunnanhallituksissa ja kunnallisissa lautakunnissa. Naiset ovat kuitenkin edelleen vähemmistönä kunnallisen päätöksenteon ylimmässä johdossa, kuten toimielimien puheenjohtajina ja kunnanjohtajina, joihin säännöstä ei sovelleta.

Nuoret ovat edelleen selkeästi aliedustettuina, sekä ehdokkaiden ja valtuutettujen joukossa. Alle 25-vuotiaat ovat valtuustoissa selvimmin aliedustettuja. Vuonna 2012 yli puolessa kaikista kunnista valtuustoon päässeiden joukossa ei ollut lainkaan alle 25-vuotiaita. 30-vuotiaat puuttuvat noin joka kauden kunnan valtuustosta. Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen päätöksenteossa on tärkeää sukupolvien välisen tasavertaisen kohtelun kannalta.

Myös maahanmuuttajat ovat edelleen selkeästi aliedustettuja sekä ehdokkaina että luottamushenkilöinä. Tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen Suomen muuttuvan väestörakenteen tulisi näkyä myös demokraattisissa päätöksentekoeleimissä. Ilman maahanmuuttajien edustusta on hankala löytää toimivia keinoja monikulttuurisuuden haasteisiin vastaamiseksi. Avoin ja vastavuoroinen poliittinen järjestelmä on myös keino estää poliittista radikalisoitumista. Hallituskauden aikana puoluelakia muutettiin avoimemmaksi siten, että puolerekisteröinnissä puolueen kannattajiksi voidaan hyväksyä myös ne ulkomaan kansalaiset, joilla on Suomessa äänioikeus kunnallisvaaleissa tai Euroopan parlamentin vaaleissa. Uudistus tuli voimaan syyskuussa 2012.

3.3 Linjaukset

Suomalaisen demokratian ongelmat näyttäisivät olevan säädösten sijaan toiminnan sekä asenteiden ja osallistumisen tasolla. Suomen etuna on lainsäädännöllisestä ja oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna vahva edustuksellinen järjestelmä ja yleisesti kattava ja osallistumista tukeva lainsäädäntö. Demokratiapolitiikan tulee tähdätä aidosti vuorovaikutukselliseen päätöksentekokulttuuriin, jossa kaikki väestöryhmät voisivat osallistua kykyjensä ja halujensa mukaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Edustuksellisen demokratian osalta ajankohtaisia kehittämistarpeita liittyy vaalien järjestämisen kehittämiseen.

Demokratiapolitiikalla voidaan vaikuttaa vaalien, puolueiden ja yleensä politiikan kiinnostavuuteen ja osallistumisen mielekkääksi kokemiseen vain osin. Sillä voidaan vahvistaa erityisesti vähiten osallistuvien ryhmien osallistumisen mahdollisuuksia ja tietoja politiikasta. Demokratiaindikaattoreiden mukaan nuoret hakevat tietoa ensisijaisesti internetistä ja sosiaalisesta mediasta. Tiedotusta vaaleista ja osallistumisoikeuksista verkossa ja sosiaalisessa mediassakin tulisi edelleen lisätä. Maahanmuuttajien osallistumiseen kiinnitetään niin ikään huomiota. Kuntatasolla tutkimukset osoittavat, että luottamushenkilöiden määrä on puolittunut viimeisen kahdenkymmen vuoden aikana. Luottamushenkilöjärjestelmän kehittämiseen kiinnitetään huomiota kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Tiheään järjestettävät vaalit aiheuttavat vaaliväsymystä puolueissa ja äänestäjissä. Mikäli vaalien ajankohtia ei muuteta, eduskunta-, Euroopan parlamentin- ja kunnallisvaalit järjestetään kaikki vuonna 2024. Vaalien harveneminen vaaliajankohtien muuttamisen myötä lisäisi kampanjoinnilta rauhoitettua aikaa poliittisessa päätöksenteossa ja ehkäisi vaaliväsymystä. Puoluesihteerien esittämä yhtenäinen vaalipäivä lisäisi vaalien ajankohdan tunnettavuutta. Erityistä huomiota tulee myös kiinnittää siihen, että yleisiä ennakoäänestyspaikkoja lisätään, jotta äänestäminen olisi äänestäjille mahdollisimman vaivatonta.

Äänestystapojen monipuolistaminen voisi osaltaan lisätä äänestysaktiivisuutta. Nettiäänestys helpottaisi äänestämistä ja nykyaikaisempaan menettelyyn saattaisi lisätä nuorten osallistumista vaaleihin. Nettiäänestyksen ohella selvitetään myös kirjeäänestyksen käyttöönottoa. Molemmat äänestystavat parantaisivat erityisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia äänestää itsenäisesti ja lisäisivät ulkosuomalaisten ja muiden ulkomailla oleskelevien äänestysmahdollisuuksia vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Pitkällä aikavälillä nettiäänestyksen laajamittainen käyttö vähentäisi vaalien viranomaisyhtöä, ja sitä kautta voitaisiin saavuttaa säästöjä vaalien kustannuksissa. Epäselvien äänestysmerkintöjen tulkintaongelmat vähenisivät, ennakoäänenten toimittaminen laskentaan yksinkertaisiksi ja vaali-

en tuloslaskenta edelleen nopeutuisi. Nettiäänestämisen toteuttamisessa on kuitenkin sekä vaalisalaisuuteen että turvallisuuteen liittyviä teknisiä haasteita. Ratkaisun nettiäänestyksen käyttöönotosta tulee perustua keskeisesti hyötyjen ja mahdollisten riskien vaikutusten arviointiin.

Linjaus 3: Toimivampi vaalijärjestelmä ja äänestysaktiivisuus nousuun

Jatkovalmistellaan eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostuvan toimikunnan esitystä kehittää vaalisykliä.

Selvitetään mahdollisuuksia kirje- ja nettiäänestyksen käyttöönottoon. Ratkaisun nettiäänestyksen käyttöönotosta tulee perustua keskeisesti hyötyjen ja mahdollisten riskien vaikutusten arviointiin. Valmistelussa huomioidaan tietoturvakysymykset.

Kannustetaan kuntia lisäämään äänestyspaikkoja ja perustamaan niitä sellaisiin paikkoihin, joissa ihmiset muutenkin liikkuvat.

Parannetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia matkustaa äänestyspaikalle ja huolehditaan siitä, että äänestyspaikat ovat esteettömiä.

Toteutetaan eduskuntavaalien yhteydessä tutkimus, jossa selvitetään äänestysaktiivisuutta, kansalaisten osallistumista ja vaalijärjestelmän toimivuutta. Sen tuloksia hyödynnetään edustuksellisen demokratian tilaa arvioitaessa. On tärkeää, että demokratiaindikaattoreihin pohjautuvissa analyyseissa arvioidaan demokratian toimivuutta sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Linjaus 4: Selkeää ja oikein kohdennettua vaalitiedotusta

Jatketaan vaalitiedotuksen kehittämistä erityisenä kohderyhmänä nuoret ja muut vähän osallistuvat ryhmät. Lisätään monikielistä viestintää ja jatketaan maahanmuuttajajärjestöjen ja -toimijoiden välistä yhteistyötä.

Kevään 2014 eurovaaleihin liittyvää viestintää lisätään niin Euroopan parlamentista kuin myös Euroopan tason puolueista ja kotimaisista vaaleihin osallistuvista puolueista sekä näiden mahdollisista keskinäisistä kytköksistä.

Parannetaan vaalitiedotuksen ja puolueiden vaalimainonnan esteettömyyttä.

Linjaus 5: Toimiva luottamushenkilöjärjestelmä ja tehokas paikallisvaikuttaminen

Tuetaan kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä. Edistetään tässä yhteydessä luottamushenkilöinä toimivien naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luottamustehtävien, työn ja perhe-elämän yhdistämiseen.

Linjaus 6: Tasa-arvoista päätöksentekoa

Edistetään sukupuolten tasapuolista edustusta edustuksellisissa päätöksentekoeleimissä sekä valtiollisella että kunnallisella tasolla. Kannustetaan puolueita edistämään sukupuolten tasa-arvoa ehdokasrekrytoinneissa ja luottamustoimia täytettäessä.

Linjaus 7: Lapset ja nuoret mukaan päätöksentekoon

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtyjen linjausten mukaistesti kuntien tulisi jatkossa laatia kuntastrategia, jossa kiinnitetään huomioita osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä myös alle 18-vuotiaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen. Kunnat veloitetaan asettamaan nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä. Lisäksi puoluesihteereiden toimikunnan linjausten mukaisesti selvitetään kunnallisen kansanäänestysaloitteen ja kansalaisaloitteen ikärajan alentamista 15-vuoteen.

Linjaus 8: Osallistuvia maahanmuuttajia

Kannustetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä kuntia tehostamaan toimenpiteitään maahanmuuttajien osallistumisen edistämiseksi, osana kotoutumislain toimeenpanoa. Maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuustyötä tekevät kansalaisyhteiskunnan toimijat on tärkeä ottaa mukaan tähän työhön.

Kannustetaan puolueita kiinnittämään huomiota maahanmuuttajien asemaan ehdokasrekrytoinnissa ja luottamustoimia täytettäessä.

4 Suoran demokratian muodot rikastuvat

Kansalaisilla on yhteiskunnallisia vaikuttamiskeinoja vaalien, puolueiden ja järjestöjen ulkopuolella. Suoran demokratian keskeisiä vaikutuskeinoja ovat kansanäänestykset, kansalaisaloitteet sekä kuntalaisaloitteet, joissa kansalaiset voivat parhaimmillaan itse suoraan osallistua päätöksentekoon.

Demokratiaindikaattoreiden mukaan kansalaisten kiinnostus suoraa osallistumista kohtaan on vahvaa ja kasvanut selkeästi viime aikoina. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on lisätty lainsäädäntömuutoksien viime vuosina muun muassa kansalaisaloitteella sekä EU:n että kansallisella tasolla.

4.1 Kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet

Suomessa sekä valtiolliset että kunnalliset kansanäänestykset ovat neuvoa-antavia. Päätökset kansanäänestysten kysymyksistä ja vaihtoehdoista sekä lopulliset päätökset tehdään poliittisten päätöksentekijöiden toimesta. Suomi on käyttänyt valtiollista neuvoa-antavaa kansanäänestystä vain kahdesti. Vuonna 1931 äänestettiin kieltolain kumoamisesta ja vuonna 1994 Euroopan unioniin liittymisestä.

Kansanäänestyksiä paljon näkyvämmiin ovat viime aikojen julkisessa keskustelussa olleet kansalaisaloitteet. Kansalaisaloite on uusi edustuksellista demokratiaa täydentävä kansalaisten vaikuttamiskeino, joka tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi. Kansalaisaloitteella on joitakin yhtymäkohtia kansanäänestykseen. Yhteistä on keskittyminen yksittäisiin teemoihin ja julkisen keskustelun synnyttäminen tärkeiksi koetuista aiheista.

Eurooppalaisen kansalaisaloitteen tekeminen tuli mahdolliseksi vuonna 2012. Eurooppalaisen kansalaisaloitteen avulla EU-kansalaiset voivat yhdessä pyytää komissiota tekemään säädösehdotuksen tärkeänä pitämästään aiheesta alalla, jossa komissiolla on toimivaltaa tehdä ehdotus, ja olla siten mukana EU-politiikan kehittämisessä. EU-kansalaisaloitteen järjestämistä varten on perustettava kansalaistoimikunta. Aloitteen tekemiseen tarvitaan vähintään miljoona EU-kansalaista vähintään seitsemästä EU-maasta. Tuenilmauksia voi kerätä verkossa tai kirjallisesti Komission on annettava vastauksensa 3 kuukauden kuluessa. Ensimmäinen eurooppalainen kansalaisaloite, jolle oli kerätty riittävä määrä tuenilmauksia, toimitettiin joulukuussa 2013 komissiolle. Aloite käsittelee oikeutta veteen ja sanitaatioon. Myös aloitteet sikiötutkimuksen rahoittamisen lopettamiseksi ja eläinkokeiden kieltämiseksi ovat keränneet vaadittavat miljoona tuenilmausta.

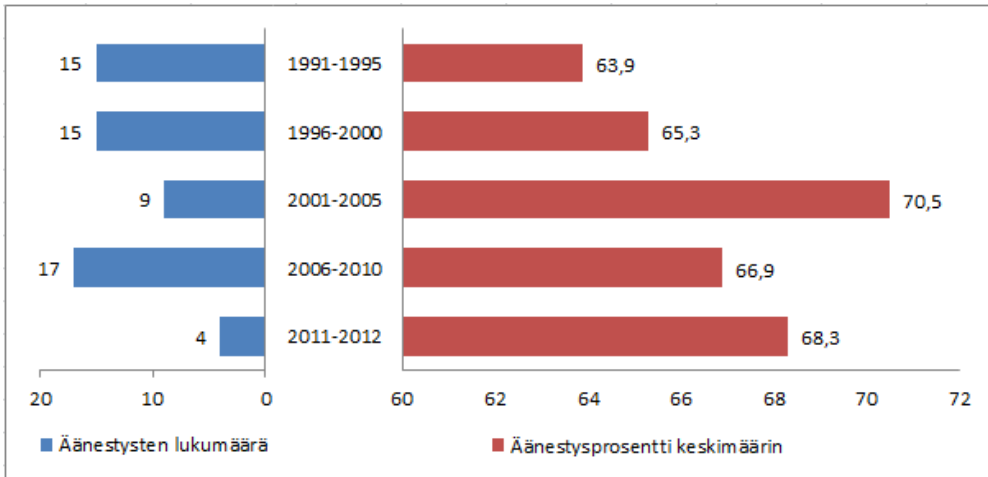
Suomessa laki kansalaisaloitteesta tuli voimaan vuonna 2012. Vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Kansalaisaloite voi sisältää joko lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloite voi koskea myös voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista. Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa. Ne voidaan kerätä paperilla, sähköisissä palveluissa verkossa tai edellä mainittuja tapoja yhdistellen. Aloiteoikeus on nykyisellään sidottu äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen. Ratkaisu on sittemmin kyseenalaistettu puoluesihteeritoimikunnan esityksessä. Tähän mennessä kuusi kansalaisaloitetta on kerännyt tarvittavan määrän kannattajia. Aloitteet käsittelevät turkistarhausta, tekijänoikeuslakia, tasa-arvoista avioliittoa, ruotsin kielen valinnaisuutta koulussa, energiatodistuslakia ja rattijuopumusta koskevia rangaistuksia.

Aloitteen tekemistä helpottava oikeusministeriön ylläpitämä, internetissä toimiva kansalaisaloite - palvelu otettiin käyttöön joulukuussa 2012. Palvelu on osoittautunut toimivaksi. Kansalaisaloite - palvelussa on tähän mennessä kerätty kannatusilmoituksia yli 200 aloitteeseen. Palvelussa on keskimäärin ollut noin 10 000 kävijää päivässä, ja allekirjoituksia on palvelun avulla kerätty yli 650 000.

Neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen toimeenpanosta päättää valtuusto. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Kansanäänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta koskevana.

Vuosien 1991–2012 aikana on järjestetty yhteensä 60 kunnallista kansanäänestystä. Niistä valtaosa on koskenut kuntaliitoksia. Myös kunnalliset kansanäänestykset ovat luonteeltaan neuvoa-antavia. Valtuuston päätös on ollut kansanäänestyksen tuloksen vastainen joka viidennessä tapauksessa. Kunnallisissa kansanäänestyksissä äänestysaktiivisuus on ollut kunnallisvaalien tasolla.

Kuva 10. Kunnalliset kansanäänestykset 1991–2012



Demokratiaindikaattoreiden mukaan yli 50 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että tärkeistä asioista päätettäessä tulisi järjestää kunnallinen kansanäänestys. Kuntien luottamushenkilöt suhtautuvat kansanäänestyksiin selvästi varauksellisemmin kuin kuntalaiset; kannatus oli vuosina 2003 ja 2010 neljänneksen luokkaa. Kuntien johtavista viranhaltijoista vain harvat kannattavat kunnallisia kansanäänestyksiä.

Aloiteoikeudesta säädettiin ensi kerran jo vuoden 1976 kunnallislaisissa. Kuntalaisaloitetta on perinteisesti pidetty suomalaisena erikoisuutena, ja sitä on kutsuttu taannoisessa Euroopan komission eurooppalaisista paikallisista hallinnon innovaatioista koskevassa luettelossa jopa ”suomalaiseksi innovaatioksi”. Ruotsissa kunnat ovat voineet ottaa käyttöön kuntalaisten aloiteoikeuden vuodesta 2002 ja Norjassa vuodesta 2003 lähtien. Tanskan kuntalaki ei sen sijaan sisällä vastaavaa aloiteoikeutta.

Kuntaliiton viimeisimmän, vuotta 2011 koskevan tiedon mukaan kunnissa tehdään keskimäärin yhdeksän aloitetta vuodessa, kun vielä vuonna 2005 aloitteita tehtiin keskimäärin seitsemän. Suhteellisesti eniten aloitteita tehdään asukasmäärältään suuremmissa kunnissa. Kuntakohtaiset aloitemäärät vaihtelevat suuresti, myös samankokoisten kuntien välillä. Kuntien erilaiset käytännöt aloitteiden kirjaamisessa vaikuttavat tilastoitujen aloitteiden lukumäärän seurantaan. Kaikissa kunnissa kuntalaisten ehdotuksia ei kirjata virallisiksi kuntalaisaloitteiksi.

Arviot kuntalaisaloitteen vaikuttavuudesta jakaantuvat selvästi; noin neljännes kuntalaisista pitää sitä hyvänä vaikuttamistapana, runsas neljännes huonona. Kuntalaisaloitteen tehneet pitivät aloitteen

tekemistä parempana vaikuttamistapana kuin ne, joilla ei ole omakohtaista kokemusta aloitteen tekemisestä. Vaikuttavuusarviot vaihtelevat jonkin verran vastaajan taustan mukaan. Kuntalaisaloitetta hyvänä vaikuttamistapana pitäviä ovat erityisesti naiset, alle 30-vuotiaat, suomenkieliset, vähän koulutetut, opiskelijat, lapsia/omaista hoitavat, kunnassa tai kuntataustaisessa organisaatiossa työskentelevät sekä lapsiperheelliset kuntalaiset.

Kuntalaisaloitteen tekemistä helpottava oikeusministeriön kuntalaisaloitepalvelu julkaistiin syyskuussa 2013. Kuntalaisaloitepalvelu on otettu hyvin vastaan, ja palveluun on liittynyt jo yli puolet Suomen kunnista. Aloitteita on tehty puolen vuoden aikana lähes 300. Tavallisen aloitteen voi tehdä yksittäinen kunnan jäsen tai useampi jäsen yhdessä, eikä äänioikeus ole edellytyksenä osallistumiselle.

Valmisteilla olevassa kuntalain kokonaisuudistuksessa tavoitteena on myös kuntalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen. Uuden teknologian avulla olisi mahdollista kuulla laajemmin ja useammin kansalaisia paitsi erilaisten verkkoon avattavien kuulemis- ja osallistumiskanavien kautta, myös järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. Nykyisen kuntalain mukaan kunnallista kansanäänestystä ei voida järjestää kunnallisten, valtiollisten vaalien eikä valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä. Kansanäänestys vastaa menettelytavaltaan kunnallisvaaleja, mikä tekee järjestelmästä kalliin ja hankalan toteuttaa.

Kuntalain uudistuksen yhteydessä toiminut puoluesihteeritoimikunta esitti välimietinnössään lokakuussa 2013, että kansalaisaloitteen allekirjoittamisraja laskettaisiin 15 vuoteen ja kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikäraja laskettaisiin 15 vuoteen. Oikeusministeriö on loppuvuodesta 2013 asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotukset kunnallisen neuvonantajan kansanäänestyksen järjestämisestä verkossa ja nettiäänestyksen käyttöönottamiseksi. Lisäksi on asetettu parlamentaarinen työryhmä valmistelemaan puoluesihteeritoimikunnan ehdotuksia ja kunnallisen kansanäänestyksen järjestämistä kunnallisvaalien yhteydessä.

Nuorisolaki velvoittaa kuntia kuulemaan nuoria ja mahdollistamaan nuorten vaikuttaminen paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Nuorisolain uudistus käynnistyy vuonna 2014. Valtakunnallinen Aloitekanava -palvelu on kunnille vapaaehtoinen verkkodemokratiapalvelu, jossa lapset ja nuoret voivat vaikuttaa kotikuntansa asioihin. Oikeusministeriön demokratiapalvelujen yhteyteen avataan oikeusministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla uudistettu aloitekanava vuonna 2014.

4.2 Linjaukset

Demokratiaindikaattoreiden ja Kuluttajatutkimuskeskuksen kokoaman kansalaisraadın mukaan kansalaisilla on halua osallistua päätöksentekoon nykyistä enemmän suoran demokratian keinoin, ja esimerkiksi kansanäänestysten käyttöä toivotaan lisäävän. Kansalaisaloitteen käyttö on ollut vilkasta, ja se on saanut osakseen laajaa julkista näkyvyyttä. Kansalaisaloite voi vilkastuttaa poliittista keskustelua, lisätä kiinnostusta politiikkaa kohtaan ja nostaa äänestysaktiivisuutta.

Kuntalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia kehitetään kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kunnallisten neuvoo-antavien kansanäänestysten järjestäminen verkossa ja vaalien yhteydessä on kustannustehokasta ja voi nostaa myös kunnallisvaalien kiinnostavuutta ja äänestysaktiivisuutta.

Linjaus 9: Enemmän kunnallisia kansanäänestyksiä

Mahdollistetaan kunnallisten neuvoo-antavien kansanäänestysten toteuttaminen vaalien yhteydessä.

Valmistellaan hallinnon ja aluekehityksen ministeriyöryhmän linjauksen pohjalta kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen verkossa. Valmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota tietoturvakysymyksiin.

Linjaus 10: Parempia kansalais- ja kuntalaisaloitepalveluita

Seuraavan hallituskauden aikana tehdään arvio kansalaisaloitelain toteutumisesta ja menettelystä sekä sähköisten osallistumispalvelujen toiminnasta, samalla palvelujen jatkuvan kehittämisen resurssit turvataan.

5 Avoin hallinto ja vuorovaikutus

Julkishallinto Suomessa perustuu viranomaistoiminnan julkisuuteen ja julkisten asiakirjojen saatavuuteen. Toimiva demokratia edellyttääkin avointa valmistelua, riittävää viestintää sekä kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemista valmistelun aikana.

Suomessa vallitsevat vahvat avoimen hallinnon perinteet. Julkisuuslaki takaa hyvän perustan avoimelle viestinnälle. Kielilaissa ja saamen kielilaissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta antaa kansalaisille olennaista tietoa toiminnastaan molemmilla kansalliskielillä sekä saameksi saamelaisten kotiseutualueella. Kielilain mukaan viranomaisen voi tiedottaa myös muilla kielillä.

Avoimen hallinnon periaatteita ja kansalaisten osallisuutta korostava demokratiapolitiikka on aikaamme hyvin sopiva vastaus demokratiaan kohdistuville muutostoiveille ja -vaatimuksille, toteaa Paloheimo arviossaan. Valtioneuvoston demokratiapolitiikan yleinen linja on tässä suhteessa hyvä ja toimiva.

5.1 Viestintä

Tiedotus niin perinteisesti (tiedotteet) kuin verkon välitykselläkin (verkkosivusto) on ministeriöiden vaikiintunut toimintatapa. Hallinto on Suomessa toiminut verkossa jo pitkään monin tavoin. Ministeriöissä on otettu laajasti käyttöön erilaisia verkkopalveluja ja sosiaalisen median sovelluksia yhteydenpitoon ja viestintään kansalaisten, järjestöjen ja yritysten kanssa. Niitä käytetään informointiin, kuulemiseen ja osallistumisen edistämiseen. Osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta olennaisen tiedon, jota ministeriöt ja muut kaksikieliset viranomaiset julkaisevat esimerkiksi verkkosivuillaan ja muissa medioissa, tulisi olla molemmilla kansalliskielillä.

Jokaisen ministeriön verkkosivulta käy ilmi parhaillaan valmistelussa oleva lainsäädäntö. Viestinnän tavallisin keino on lähettää tiedotteita ja uutiskirjeitä sekä julkaista uutissyötteitä (RSS). Ministeriöt jakavat tiedotteitaan ja uutisiaan myös sosiaalisessa mediassa, kuten Twitterissä ja Facebookissa. Sosiaalinen media on vallannut alaa tiedon hankinnan, jakamisen ja jalostamisen väylänä. Tämä kehityssuunta on huomioitu hallinnossa ja siihen liittyviä ohjeita on kirjattu Valtioneuvoston viestintäsuositukseen (2010). Sosiaalista mediaa hyödynnetään ministeriöissä monin eri tavoin muun muassa säädösvalmistelussa, erilaisissa kehittämishankkeissa ja ulkoisessa viestinnässä. Yhtenäisten toimintaperiaatteiden valmistelua ollaan käynnistämässä.

Varsinaista hankeviestintää löytyy myös valtioneuvoston yhteisestä sähköisestä hankerekisteristä (www.hare.fi). Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toimintasuunnitelmassa esitetään hankerekisterin uudistamista, jotta se palvelisi paremmin myös kansalaisten tiedonsaantia.

Osa ministeriöistä on käyttänyt tapahtumissa ja seminaareissa mediaseinää, joka on uudehko tapa jakaa informaatiota ja kommentointeja tapahtuman kanssa samanaikaisesti. Informointiin voidaan luokitella myös audiovisuaaliset tilaisuuksista tehdyt tallenteet, joita jaetaan verkon kautta katsottaviksi tai kuunneltaviksi (podcast).

Ministeriöt tuottavat lehtiä, esitteitä, mainoksia ja kampanjoita, joiden tarkoituksena on jakaa tietoa valituista teemoista. Lisäksi luennot, vierailut ja osallistuminen erilaisiin tapahtumiin ovat tiedotustointia, jotka avaavat hallintoa ja palvelevat kansalaisten tiedonsaantia. Samoin toimivat esimerkiksi ulkoasiainministeriön hallinnonalalla maatiedostot, edustustojen katsaukset ja matkustustiedotteet.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE näkee tieto- ja viestintäteknikassa uudenlaisia vuorovaikutusmahdollisuuksia päättäjien ja kansalaisten välillä sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kesken. Nykyisin aloitteet verkko-osallistumiseen tulevat pääosin hallinnosta tai poliitikoilta ja vain hyvin vähäisessä määrin suoraan kansalaisilta. Myös osallistumisen vaikutuksista on vaikea saada tietoa ja varmuutta.

5.2 Vuorovaikutus valmistelussa

Demokratian hyvän toimivuuden kannalta on olennaista, että viranomaiset kuulevat valmistellessaan olennaisia tahoja sellaisella tavalla, joka mahdollistaa aidon vaikuttamisen asioiden kulkuun. Lisäksi monet lait ja hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät viranomaisilta kansalaisten kuulemista. Määrällisesti ajateltuna suurin osa viranomaiskuulemisesta tapahtuu kuntatasolla. Asianosaisia ei ole aina helppoa tunnistaa, ja kun heidän määränsä kasvaa suureksi, on kuulemiselle löydettävä tarkoituksenmukaisia muotoja. On erityisen tärkeää huolehtia siitä, että eri kansalais- ja kieliryhmiä kuullaan heitä koskevissa asioissa.

EU:n päätöksenteossa kuulemisilla, konsultoinnilla ja lobbauksella on merkittävä rooli. Euroopan komission on pyrkinyt kehittämään omia kuulemismenettelyjään. Nykyisin komission verkkosivuilla on oma Sinun äänesi -sivusto, josta löytyvät kaikki tiedot käynnissä olevista tai tulevista kuulemisista. Komission kuulemisiin voivat osallistua niin jäsenvaltioiden edustajat, kansalaiset, yritykset kuin järjestökkin. On tärkeätä, että suomalaisella järjestökentällä on riittävä osaaminen EU-tasolla toimimisesta

kansallisten näkökohtien esilletuomiseksi. Lisäksi komissio on toteuttanut joitakin deliberatiivisia kansalaisraateja ja avannut nettifoorumeja EU:ta koskevaa kansalaiskeskustelua varten. EU myös rahoittaa kansalaisten vuorovaikutuksen edistämistä ja siten EU:n legitimitettiin vahvistamista erillisellä kansalaisten Eurooppa -ohjelmalla.

OECD toteutti 2010 maa-arvioinnin^{xix}, jossa tarkasteltiin Suomen julkisen hallinnon kykyä toteuttaa hallituksen tavoitteita sekä sen valmiutta vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin. Arvioinnissa tarkasteltiin Suomen koko julkista hallintoa ja sen tekemiä kehittämistoimenpiteitä. OECD:n arvion mukaan hallinnon ja kansalaisten aktiivinen yhteydenpito on lisääntynyt OECD-maissa, kansalaisten toimiessa hallinnon kumppaneina julkisten palvelujen suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa.

OECD:n maa-arvion mukaan kansalaisten kuulemista koskeva toimintapolitiikka on pysynyt Suomessa heikkona hyvästä tahdosta ja monista eri puolilla hallintoa tehdyistä parannuksista riippumatta. Ydinkysymys hallinnon ja kansalaisten välisessä etäisyydessä on kansalaisten kuulemisen vähyys poliittisessa valmistelussa ja valtionhallinnossa. Kansainvälisten tutkimusten mukaan ongelmia on aiheuttanut toimintaympäristön hidas muuttuminen asetettuihin tavoitteisiin nähden. Hallinnon avoimuutta ja osallistumista kehittävät hankkeet ovat usein olleet projektimaisia, mikä on hankaloittanut pysyvien tulosten aikaansaamista. Ministeriöiltä vaadittava uudenlainen proaktiivinen ote sekä hallinnon sisälle että ulkomaailmaan ja toisaalta ehtyvistä resursseista syntyvät paineet tehostaa toimintaa ovat osittain ristiriitaisia.

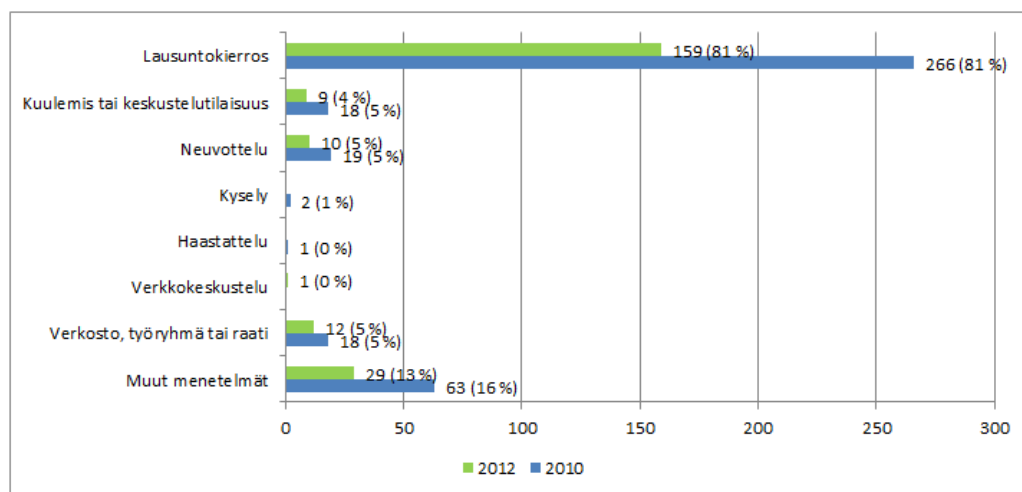
OECD:n arvion mukaan hallinnon ja kansalaisten aktiivista yhteyttä lisää kansalaisten ottaminen hallinnon kumppaneiksi julkisten palvelujen suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Eräiden kansainvälisten selvitysten mukaan kansalaisten osallisuus julkisten palveluiden muotoilussa lisää jo sinänsä luottamusta yhteiskunnassa ja on joskus jopa tärkeämpää kuin palvelujen määrä ja laatu.

Myös vastikään päättyneessä, Suomen aloitteesta toteutetussa viiden hallinnon (Suomi, Ruotsi, Itävalta, Iso-Britannia, Skotlanti) tulevaisuuden hallitusten yhteishankkeessa hahmotettiin hallinnon ja kansalaisten keskinäissuhteiden muutosta yhtenä tulevaisuuden politiikanteon merkittävänä haasteena. Hankkeen eräänä johtopäätöksenä oli, että politiikan vaikuttavuus edellyttää ihmisten ottamista mukaan päätöksenteon valmistelun aikaisessa vaiheessa ja jo poliittista agendaa ja sen etusijajärjestyksiä suunniteltaessa. Design-ajattelu vahvistuu poliittis-hallinnollisessa toiminnassa ja se tarkoittaa jatkossa muutakin kuin ylhäältä alaspäin suuntautuvaa kuulemista. Luottamus yhteiskunnan sisällä ja hallintojen välillä on edellytys hyvinvointiin ja kehitykseen.

Oikeusministeriö on selvittänyt ministeriöissä viime vuosina valmisteltujen hallituksen esitysten valmistelutapaa ja kuulemisen laajuutta.^{xx} Selvitykset ovat osoittaneet, että lausuntomenettely on vakiintunut olennaiseksi osaksi lainsäädännön valmistelua.

Vuonna 2010 61 prosenttia hallituksen esityksistä oli valmisteltu virkатыönä. Vuonna 2012 virkатыönä valmisteltujen esitysten osuus oli 76 prosenttia. Monijäsenisissä valmisteluelimissä valmisteltiin vuonna 2010 37 ja vuonna 2012 19 prosenttia annetuista hallituksen esityksistä. Monijäsenisiksi valmisteluelimiksi on luettu esimerkiksi työryhmät, komiteat tai toimikunnat, joihin osallistui valmistelevan ministeriön lisäksi jonkun toisen ministeriön, viranomaisen tai järjestön edustaja.

Kuva 11. Vuosien 2010 ja 2012 hallituksen esityksissä mainitut kuulemisen menetelmät¹⁴



Käytetyin kuulemisen muoto oli säädösehdotuksesta pyydetty kirjalliset lausunnot. Tätä menetelmää käytettiin kuulemisessa noin 80 prosentissa hallituksen esityksistä molempina tarkasteluvuosina. Lopullisissa hallituksen esityksissä kirjallisesta lausuntokierroksesta oli kerrottu usein ainoastaan, että valmistelun aikana oli kuultu keskeisiä sidosryhmiä tai että keskeisiltä sidosryhmiltä oli pyydetty lausuntoa. Toisinaan hallituksen esityksessä oli kerrottu keiltä lausunto oli pyydetty. Selvästi harvemmin tuotiin esiin se, ketkä palautetta olivat antaneet. Myös lausuntopalautteen keskeisestä sisällöstä ja etenkin sen vaikutusta esityksen sisältöön oli selostettu hyvin harvassa hallituksen esityksessä. Vaikka tarkasteluvuodet olivat annettujen hallituksen esitysten määrän ja laajuuden osalta erilaisia, hallituksen esitysten valmistelutavan tai kuulemisen menetelmien käytössä ei ollut havaittavissa suuria

¹⁴ Tämä kuva on otettu teoksesta Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013).

eroja. Tietyt menettelytavat, kuten perinteinen lausuntokierros, näyttävät tältä osin vakiintuneen sekä valmistelun että sidosryhmien kuulemisen osalta. Vain muutamassa tapauksessa oli käytetty kyselyä, haastattelua tai verkkokeskustelua, esimerkiksi otakantaa-palvelua.

Sukupuolten yhtäläiseen osallistumiseen ei oltu kiinnitetty tietoisesti huomiota esimerkiksi kuulemisia järjestettäessä. Hankkeissa ei myöskään ollut vielä tehty sellaisia arviointoja, jotka olisivat paljastaneet mahdolliset sukupuoliset vinoumat tilaisuuksien järjestämisessä ja toimenpiteitä, joissa on pyritty parantamaan sukupuolten tasa-arvoa.

Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää laajemminkin syrjintäkieltoa sekä eri väestöryhmien oikeuksien toteutumista. Kansainväliseen vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen liittyminen merkitsee velvoitetta kuulla vammaisia henkilöitä heitä koskevassa päätöksenteossa. Kansainvälisen lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan lasten ja nuorten näkemykset otettava huomioon heidän ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Lainvalmistelun parempaa laatua ja säädösympäristön ja lakien selkeyttä on edistetty valtioneuvostossa 2000-luvulla useassa oikeusministeriön koordinoimassa hankkeessa. Säädösten määrän ja yksityiskohtaisuuden jatkuva kasvu antaa tälle työlle oman haasteensa. Valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen on ollut yksi keskeinen tavoite.

Kansalliset paremman sääntelyn tavoitteet on kirjattu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan. Yksi säädöspoliittinen tavoite on, että avointa vuorovaikutusta tehostetaan. Hallitus on lisäksi laatinut lainsäädäntösuunnitelman, joka sisältää luettelon hallituskauden merkittävimmistä lainsäädäntöhankkeista.

Oikeusministeriön ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran vuonna 2013 toteutettaman Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tavoitteena on ollut parantaa lainvalmistelun laatua ja tuottavuutta. Hankkeen lopputuloksena on valmisteltu lainvalmistelun prosessiopas^{xxi}, joka on kuvaus lainvalmistelun työvaiheista. Lisäksi on uudistettu lainvalmistelijoiden koulutusohjelma, jonka yksi moduuli koskee lainvalmistelun viestintä- ja yhteistyötaitoja.

Valtioneuvosto teki 2010 periaatepäätöksen säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. Ohjeet koskevat kuulemista eli sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista oikeussääntöjen valmistelussa. Ohjeet kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Ohjeiden tavoitteena on edistää kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmukaista käyttöä sää-

dösvalmistelussa ja tukea ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä. Oikeusministeriön on tarkoitus päivittää ohjeet vuoden 2014 aikana. Ohjeisiin lisätään muun muassa tietoa sähköisten työkalujen käytöstä kuulemisessa.

Valtioneuvosto linjasi EU-selonteossaan 2013, että myös EU-asioiden kansalliseen valmisteluun on liitettävä aiempaa läheisemmin erilaisten sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan kuuleminen asioiden valmistelun eri vaiheissa, mukaan lukien jaostoissa. Näin saadaan laaja-alaisesti tietoa erilaisten lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden vaikutuksista kansalaisiin, yrityksiin ja muihin toimijoihin Suomessa.

5.3 Avoin hallinto ja avoin tieto

Suomi on tämän hallituskauden aikana sitoutunut erityisesti avoimeen hallintoon. Hallitusohjelman tavoitteita tuki päätös liittyä kansainväliseen avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013. Suomen toimintasuunnitelmassa keskitytään kansalaisten osallisuuden edistämiseen. Työtä tehdään neljällä osa-alueella, joita ovat avoin toiminta, selkeä kieli, avoin tieto ja hallinto mahdollistajana. Avoimen toiminnan alueella toimenpiteet keskittyvät muun muassa hallinnon valmisteluprosessin avoimuuteen, virkamiesten ja viranhaltijoiden vuorovaikutusosaamiseen ja ennakoivaan viestintään. Selkeän kielen osalta huomiota kiinnitetään paitsi puhutun ja kirjoitetun kielen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen, myös päätösten visualisointiin. Hallinto mahdollistajana osa-alueella keskitytään kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan esteiden purkamiseen ja osallistumistyökalujen ja koulutuksen järjestämiseen.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on avata julkisin varoin tuotettuja tietovarantoja helposti uudelleenkäytettävässä muodossa kansalaisten ja yritysten hyödynnettäväksi. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2011) esitetään linjaukset ja toimenpiteet julkisen sektorin hallinnoimien digitaalisten tietoaisteistojen saattamiseksi laajasti koko yhteiskunnan käyttöön tiedonsaanti-, käyttöoikeus- ja maksuperustepoliittikkaa sekä niitä koskevaa lainsäädäntöä ja toimintamalleja kehittämällä sekä yhdistämällä. Valtiovarainministeriön Avoimen tiedon ohjelmalla (2013–2015) vauhditetaan julkisen hallinnon tiedon avaamista ja käytön lisäämistä sekä puretaan tiedon käytön esteitä luomalla kannustimia ja edellytyksiä tiedon avaamiselle sekä sisältöjen ja palvelujen kehittämiseksi. Avoimen tiedon ohjelman yhteydessä toteutetaan kansallinen tietoportaali, jonka kautta avatut tietovarannot ovat jatkossa keskitetysti löydettävissä ja saatavissa. Tietovarantojen avaamisessa tulee ottaa huomioon lainsäädännön rajoitukset, tietosuoja ja tietoturvallisuus.

5.4 Linjaukset

Selonteon tausta-aineistoissa kartoitettiin demokratian ajankohtaisia haasteita ja kiinnitettiin huomiota kehittämistä vaativiin alueisiin. Raportissaan kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE esitti, että hallinnon hankeprosesseja tulisi tehdä läpinäkyvämmäksi ja kansalaisten osallistumisen vaikuttavuuden osoittamista parantaa. Kansalaisyhteiskunnan tulisi voida täysimittaisesti hyödyntää hallinnon tuottamia tietoja ja avoimia rajapintoja. Jos esteettömiä osallistumiskanavia ei kehitetä tai niiden käyttöön ei ole tarpeeksi koulutusta, tämä johtaa eri väestöryhmien osallistumisen eriarvoistumiseen. Hallinnon prosesseihin ja päätöksentekoon tulisi voida osallistua verkossa ja reaaliaikaisesti. Näiden tueksi tarvitaan kannustavia toimia sekä tietojärjestelmien että tieto-osallisuuden kehittämisen osalta. Uusien menetelmien ja työkalujen käyttö vaatii koulutusta.

Otakantaa-palvelu otettiin käyttöön vuonna 2000. Sen tarkoituksena on avata kansalaisille osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia päätöksenteossa. Otakantaa-palvelua on uudistettu edelleen vuosina 2006 kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa sekä 2011–2013 Sähköinen asiointi ja demokratia (SADe) -ohjelman Kansalaisen osallistumisympäristö-hankkeessa. Nykyään otakantaa toimii itsepalveluna, jossa julkishallinto, järjestöt ja kansalaiset voivat avata keskusteluja ja erilaisia osallistumistoimintoja. Osallistumisympäristö-hankkeessa kehitetään myös uutta sähköistä lausuntopalvelua, joka valmistuu kevään 2014 aikana. Lausuntopalvelun avulla virkamiehet voivat lähettää lausuntopyyntöjä, seurata lausuntokierroksen tilannetta sekä koostaa yhteenvetoja. Virastot, järjestöt ja kansalaiset voivat puolestaan antaa lausuntoja sekä selata ja kommentoida muiden antamia lausuntoja ilman erillistä, suunnattua lausuntopyyntöä.

Myös kuntalain kokonaisuudistuksessa on kiinnitetty huomiota viestintään ja vuorovaikutukseen. Uuteen kuntalakiin on tarkoitus sisällyttää kunnan sähköiseen viestintään velvoittavia säännöksiä muun muassa kunnan verkkosivustoon liittyen. Säännökset koskisivat esimerkiksi päätösasiakirjojen nähtävillä pitämistä sekä julkisten kuulutusten julkaisemista verkossa. Lisäksi kuntalakiin voitaisiin ottaa kunnan verkkosivujen vähimmäisisältöä koskevaa sääntelyä. Riittävä tiedonsaanti kunnan asioista on osallistumisen ja vaikuttamisen keskeinen edellytys.

Linjaus 11: Avoimempaa hallintoa

Tehdään hallitusohjelman toimeenpanon seuranta ja arviointi avoimeksi verkossa.

Uudistetaan valtioneuvoston sähköinen hankerekisteri HARE käyttäjäystävällisemmäksi, jotta se paremmin palvelisi myös kansalaisten tiedonsaantia ja huomioidaan yhteentoimivuus hallinnon kuulemis- ja osallistumispalvelujen kanssa.

Ollaan aktiivisesti mukana kansainvälisessä yhteistyössä uusien toimintamallien kehittämiseksi niin että kansalaiset saadaan jatkossa aidosti mukaan hallinnon ja sen toiminnan suunnitteluun.

Linjaus 12: Vuorovaikutuksellista viestintää

Kehitetään valtionhallinnon viestintää vuorovaikutteisemmaksi ja selkeäkielisemmäksi sekä esteettömämmäksi. Tehdään selvitys valtionhallinnon toimintaperiaatteista sosiaalisessa mediassa.

Vahvistetaan viestintää ja vuorovaikutusta kunnissa lisäämällä uuteen kuntalakiin verkkoviestintää koskevia säännöksiä.

Linjaus 13: Avoimemmat hallinnon tietovarannot

Jatketaan hallinnon tietovarantojen avaamista koneluettavaan muotoon. Perusrekistereissä tähdätään tietojen maksuttomaan saatavuuteen. Tietovarantojen avaamisen lisäksi tarvitaan toimenpiteitä, jotka edistävät tietojen hyödyntämistä. Avoimen tiedon ohjelman yhteydessä kehitetään tiedon periaatteita, palveluja, käytäntöjä ja menetelmiä.

Linjaus 14: Vuorovaikutteiset valmistelumenettelyt

Lainvalmistelu- ja kehittämishankkeissa sidosryhmien yhdenvertainen ja esteetön osallistuminen ja kuuleminen on otettava huomioon. Keskeisimmille säädöshankkeille laaditaan sidosryhmäsuunnitelma, jonka avulla kartoitetaan hankkeen kannalta keskeisimmät sidosryhmät ja suunnitellaan toimenpiteet.

Kuuleminen otetaan osaksi ministeriöiden ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä. Käynnistetään seurantaohjelma, jossa arvioidaan valtioneuvoston kuulemiskäytäntöjen kehitystä ja uusien kuulemis- ja osallistumisvälineiden käyttöä. Kehitetään kuulemiseen liittyviä tukipalveluja.

Ministeriöiden vuorovaikutteisessa valmistelussa käytetään otakantaa- ja lausuntopalveluja. Palvelujen käytössä tarjotaan neuvontaa ja koulutusta myös kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Kannustetaan myös eduskuntaa ottamaan edellä mainittuja työkaluja käyttöön valiokuntakuulemisten avaamiseksi.

Kehitetään järjestöjen ja sidosryhmien kuulemista myös EU-asioiden kansallisessa valmistelussa.

Varmistetaan, että maahanmuuttajayhteisöjen näkemykset saadaan osaksi valmistelua erityisesti näiden elinoloja koskevilla asioilla.

Linjaus 15: Tasa-arvoinen valmistelu ja kuuleminen

Ministeriöt edistävät sukupuolten tasa-arvoa kuulemisten järjestämisessä muun muassa kutsumalla kuulemisiin tasa-arvoasiantuntemusta omaavia järjestöjä ja muita sidosryhmiä. Työryhmiä asettaessa kiinnitetään erityistä huomiota tasa-arvoalain kiintiösäännöksen noudattamiseen.

Linjaus 16: Hallituksen tulevaisuuskeskustelu

Otetaan käyttöön hallituskausittain toteutettavat deliberatiiviset tulevaisuuskeskustelut, jotka käydään tulevaisuusselonteon valmistelun yhteydessä. Tulevaisuuskeskusteluissa kansalaiset ja kansalaisjärjestöt pääsevät keskustelemaan tulevaisuuden haasteista ja kehittämistarpeista.

6 Aktiivista kansalais- ja järjestötoimintaa

Kansalaisyhteiskunta muodostuu muodollisista yhdistyksistä että epämuodollisista yhteiskunnallisista liikkeistä ja kansalaistoiminnasta. Erilaiset löyhästi organisoituneet sosiaaliset verkostot, ryhmät ja yhteisöt ovat yleistyneet erityisesti internetin käytön lisääntymisen myötä. Yleisimmin kansalaisyhteiskunta-käsitteellä viitataan ”kolmanteen” yhteiskunnallisen elämän alueeseen valtioiden ja markkinoiden rinnalla. Kansalaisjärjestöt tarjoavat organisoidun areenan kansalaisten vaikuttamiselle ja osallistumiselle ja ovat täten ehkä helpoiten identifioitavissa oleva kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

Yksi järjestöjen keskeinen tehtävä on yhteiskunnallinen vaikuttaminen, jäsenten tarpeiden ja asiantuntemuksen välittäminen valmisteluun ja päätöksentekoon. Toisaalta myös toimimalla esimerkiksi harrastusjärjestöissä ja vapaaehtoistyössä lapset, nuoret ja aikuiset saavat yleisemminkin valmiuksia yhteisten asioiden hoitamiseen, osallistumiseen ja vaikuttamiseen.

Vapaaehtoistoiminta on yhteiskuntapoliittisesti ja kansantaloudellisesti merkittävää toimintaa. Lähes puolet suomalaisista tekee vapaaehtoistyötä. Vapaaehtoistyö luo hyvinvointia yhteiskuntaan ja ylläpitää yhteisöllisyyttä. Vahva kansalaisyhteiskunta luo edellytyksiä sosiaalisen pääoman ja luottamuksen rakentumiselle ja sitä kautta myös yhteiskuntarauhalle.

Kansalaistoiminta koettelee myös aika ajoin lain rajoja. Vihapuhetta, väkivaltaa ja pelkoa hyödyntävät ääriliikkeet ovat viimeaikoina herättäneet huolta ja ehkäisyohjelmia on laadittu useissa Euroopan maissa vuodesta 2005 lähtien. Suomessa ei ole merkittäviä viitteitä poliittisesta radikalisoitumisesta. Keskeisimmät kotimaiset haasteet ovat syrjäytyminen ja yhteiskunnan jakautuminen. Väkivaltainen ääriajattelu ei ole saanut Suomessa merkittävää jalansijaa, mutta ilmassa on merkkejä ääriryhmien aktivoitumisesta. Vuonna 2012 hyväksytyin sisäisen turvallisuuden ohjelman sisältö muodostuu arjen turvallisuuden ongelmien ennaltaehkäisystä ja ratkaisusta.

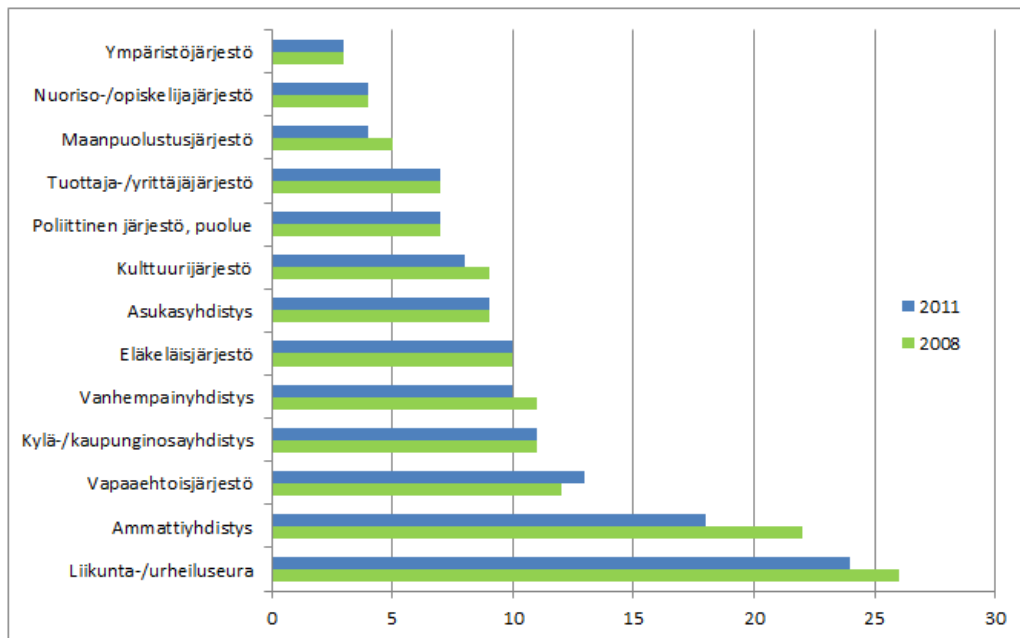
6.1 Kansalaisjärjestöt ja kansalaistoiminnan tila

Demokratiaindikaattoreiden mukaan noin 60 prosenttia täysikäisistä on osallistunut jonkin yhdistyksen tai järjestön toimintaan viimeksi kuluneen vuoden aikana. Tilastollisesti luku on jonkin verran kasvanut. Näiden tietojen valossa nykyisin ainakin noin joka toinen suomalainen lapsi, nuori tai aikuinen osallistuu vähintään yhden yhdistyksen tai järjestön toimintaan. Huippuaktiivien, eli vähintään neljän yhdistyksen toimintaan osallistuvien, osuuden arvioidaan jäävän alle kymmeneen prosenttiin aikuisväestöstä.

Indikaattorien mukaan vain kaksi prosenttia vastanneista oli osallistunut puoluetoimintaan viimeisen vuoden aikana. Aikuisväestössä määrä on hieman suurempi. Myös ammattiyhdistysten toimintaan osallistuminen on vähentynyt merkittävästi aina 1980-luvun alusta lähtien 2000-luvulle. Nousevan trendin yhdistystyyppiä edustivat tällä aikavälillä erityisesti urheilu- ja liikuntasektori. Urheiluseurojen toiminta on edelleen suosituinta yhdistysosallistumista. Urheilu- ja liikuntaseurojen toimintaan osallistuu nykyisin aikuisväestöstä noin joka neljäs.

Yleensä ottaen yhdistysosallistuminen hajaantuu monille aloille.^{xxii} Aikaisemmissa demokratiapolitiikkaa koskevissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota juuri tähän yhdistystoiminnan suureen trendiin. Painopiste on siirtynyt yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen liittyvästä yhdistystoiminnasta elämäntapa- ja elämäntyyliyhdistysten suuntaan.

Kuva 12. Eri yhdistyksiin osallistumisen yleisyys Arttu-tutkimuskunnissa vuosina 2008 ja 2011 (%)



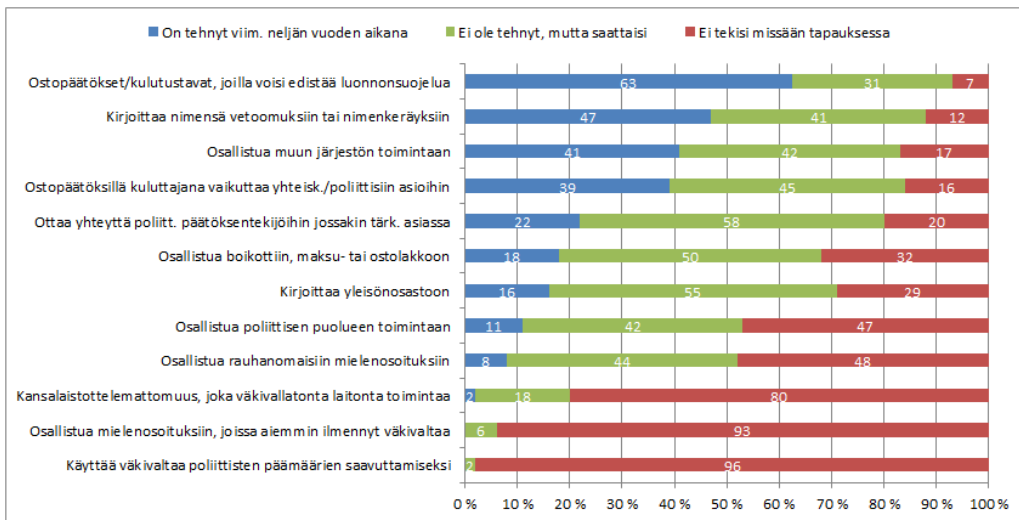
Kansalaisosallistuminen on viimeisten vuosikymmenten aikana monimuotoistunut. Vetoomusten allekirjoittaminen on ollut pitkään yksi yleisimmistä kansalaisten poliittisen vaikuttamisen muodoista. Noin joka toinen äänioikeutettu sanoo kirjoittaneensa nimensä vetoomuksiin tai nimenkeräyksiin. Osallistumistavan suosio ei näytä muuttuneen merkittävästi 2000-luvulla. Lähelle vetoomusten allekirjoittami-

sen suosiota nousee vaikuttamiskeinona niin ikään yhteiskunnallisesti suuntautunut ostokäyttäytyminen.

Erilaisiin boikotteihin sekä maksu- tai ostolakkoihin osallistuminen näyttää lisänneen melko tasaisesti suosiotaan 1990-luvun alusta tähän päivään. Näin osallistuneita oli vuonna 1991 kuusi prosenttia aikuisväestöstä, vuonna 2011 jo 18 prosenttia vastaajista.

Kansalaisten valmius osallistua laillisiin ja rauhanomaisiin mielenosoituksiin ei ole muuttunut merkittävästi 2000-luvulla. Niukka enemmistö kansalaisista on joko osallistunut tai voisi osallistua tällä tavoin. Osallistumisen yleisyyteen vaikuttaa luonnollisesti se, kuinka paljon mielenosoituksia organisoidaan.

Kuva 13. Poliittinen osallistuminen ja osallistumisvalmiudet Suomessa 2011



Vuoden 2011 eduskuntavaalitutkimuksen kyselyssä kolme prosenttia vastaajista sanoi osoittaneensa kansalaistottelemattomuutta osallistumalla väkivallattomaan laittomaan toimintaan. Valmiutta kansalaistottelemattomuuteen on yhteensä runsaalla viidenneksellä aikuisväestöön kuuluvalla. Pari prosenttia äänioikeutetuista saattaisi olla valmis käyttämään väkivaltaa poliittisten päämäärien saavuttamiseksi.

Paikallisista osallistumistavoista asiakas- tai käyttäjäkyselyyn vastaaminen, koulun tai päiväkodin vanhempainiltaan osallistuminen sekä talkootyöt ovat yleisimpiä osallistumisen keinoja.

Yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle ja poliittiselle osallistumiselle on viime vuosina tullut uusia areenoita. Näistä merkittävin on internetin pohjalle rakentuva sosiaalinen media eli sellaiset verkkoviestintäympäristöt, joissa jokaisella käyttäjällä on mahdollisuus olla sisällön tuottaja, ja jossa puuttuu perinteiselle medialle ominainen viestin lähettäjän ja vastaanottajan ero.¹⁵ Tämä kehitys muuttaa kansalaisten keskinäisen vuorovaikutuksen, kansalaisten ja poliitikkojen välisen vuorovaikutuksen sekä kansalaisten ja julkisen sektorin viranomaisten välisen vuorovaikutuksen tapoja.

6.2 Ministeriöiden kansalaisjärjestöyhteistyö

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa linjaa, että kullakin ministeriöllä tulee olla voimassa oleva kansalaisjärjestöstrategia. Hallinnon ja sidosryhmien vuorovaikutusta ja strategioiden toteutumista edistää muun muassa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE. Suurimmalla osalla ministeriöistä on linjauksia ja toimintamalleja kansalaisyhteiskunnan kanssa toimimiseen. Näiden sisällöt ja jalkauttamisen tavat vaihtelevat. Ministeriöissä vuorovaikutukselliset menetelmät ja niiden käytännön toteuttamiset on vastuutettu virkamiehille, joiden tehtäviin kuuleminen ja yhteydenpito kansalaisiin ja järjestöihin kuuluu muutoinkin viran puolesta.

Kansalaisjärjestöstrategioiden laadinnan yhteydessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota nais- ja tasa-arvojärjestöjen asemaan. Ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategian laatimista tulisi ohjeistaa siten, että kukin ministeriö sisällyttää strategiaan myös keskeiset sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja tasa-arvon edistämisen liittyvät tavoitteensa kansalaisjärjestöyhteistyössä.

6.3 Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten tukeminen

Kansalaisjärjestöjen toiminta perustuu niiden yleishyödylliseen, voittoa tavoittelemattomaan luonteeseen. Järjestöjen palvelutoiminnan tarkoitus nousee järjestön aatteellisesta perustasta. Järjestöt tuottavat niin suoraa kuin epäsuoraa yhteiskunnallista hyötyä, muun muassa aineellista, henkistä ja sosiaalista pääomaa ja täydentävät elinkeinotoimintaa esimerkiksi erilaisilla erityis- ja vertaispalvelujen katvealueilla.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksen edistämisestä^{xxiii} käsitteli järjestöjen asemaa yhteiskunnallisina toimijoina ja vaikuttajina sekä yleishyödyllisten palvelujen tuotta-

¹⁵ Tietokoneiden, älypuhelimien ja internetin käyttö onkin viime aikoina huikasti lisääntynyt. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2011 jo 85 prosentissa kotitalouksista oli tietokone. Vuonna 2010 neljässä kotitaloudessa viidestä oli käytössään internetliittymä. Noin 70 prosenttia Tilastokeskuksen tutkimusaineiston vastaajista ilmoitti käyttävänsä internetiä päivittäin. (Paloheimo 2013)

jina. Seurannan mukaan järjestöjen toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia, joiden ansiosta järjestöt ovat yleisesti kokeneet toimintaedellytystensä jopa heikentyneen. Taloudellisella taantumalla on ollut vaikutuksia myös järjestöjen talouteen, ja toisaalta järjestölähtöisen auttamistyön merkitys on taantumien olosuhteissa korostunut.

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa linjasi edelleen kansalaisyhteiskunnan vahvistamisesta. Sen mukaisesti oikeusministeriö teetti vuonna 2011 selvityksen järjestöjen taloudellisista toimintaedellytyksistä^{xxiv}. Selvitysmiehet tekivät kehittämissuhteita muun muassa järjestöjen rahoituksesta ja avustuksista, palvelutoiminnan selkiyttämistä, työllistämiseen liittyvistä kysymyksistä, verotuksesta ja varainhankinnasta sekä rahapeliyhtiöiden asemasta. Lisäksi esityksissä käsiteltiin avustusneuvontaa ja tukipalveluita sekä toimintaedellytysten säännöllistä seurantaa. Esityksiä on käytetty muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön työn tukena.

Nykyinen hallitus on sitoutunut tukemaan kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Hallitusohjelman mukaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä vapaaehtois- ja vertaistuen, auttamistyön ja erityispalvelujen tuottajina vahvistetaan, resursointia parannetaan sekä varainhankintaa ja verovapautta selkeytetään. Yhdistyslaki uudistettiin 2011, jotta se vastaisi paremmin erimuotoisten yhdistysten tarpeita ja nykyaikaisen kansalais- ja järjestötoiminnan vaatimuksia. Uudistus teki mahdolliseksi muun muassa etäosallistumisen yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukseen postitse tai tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen avulla, jos yhdistyksen säännöt sen sallivat. Kansalaisjärjestöille annettavia rahallisia toiminta-avustuksia on valtion talousarviossa useilla ministeriöillä, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriöllä, ulkoasiainministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja ympäristöministeriöllä. Ministeriöt ovat hallituskauden aikana pyrkineet selkeyttämään rahoitusohjelmiansa hakukriteerejä ja ottamaan käyttöön sähköisiä hakujärjestelmiä. Hankerahoituksessa on pyritty laaja-alaisiin kokonaisuuksiin ja ohjelmiin. Neuvontaa on kehitetty RAY:n liittyvissä avustuksissa. Avustuslakia (2001/1056) on uudistettu 2013 ja järjestöjen asiointia on pyritty helpottamaan yhden luukun periaatetta noudattaen. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma vaikuttaa osaltaan avustusten jakamiseen. Järjestöjä koskevia vero-ohjeita on uudistettu ja selkeytetty.

KANE on korostanut suomalaisen rahapelijärjestelmän monopolin säilyttämisen tärkeyttä ja tukien kohdentamista kansalaisjärjestöjen yleishyödylliseen työhön, muun muassa taiteen, liikunnan, urheilun, nuorisotyön ja tieteen sekä sosiaali- ja terveysalan sektoreilla. KANE:n mukaan järjestöt ovat erityisesti kokeneet haasteiksi hankintoihin, kilpailuttamiseen, verotukseen ja neuvontaan liittyvät käytännöt sekä rahoituksen lyhytjänteisyyden.

SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:n julkaiseman vuoden 2013 Järjestöbarometrin^{xxv} mukaan sosiaali- ja terveysalan järjestöjen yleisimmät huolenaiheet ovat niiden toiminnan kannalta keskeisten ihmisryhmien hyvinvointi, palvelujen ja tuen saatavuus ja laatu sekä järjestöjen toiminnan voimavarojen riittävyys. Järjestöt kannattavat laajasti kansallisen hankintalain uudistamista sosiaali- ja terveyspalvelujen erityisluonteen ottamiseksi huomioon: esimerkiksi laadun painottamista hinnan sijaan, pienten toimijoiden huomioimista tarjouskilpailuissa ja kansallisen kynnysarvon nostoa direktiivin mahdollistamalle tasolle.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä ehdotti raportissaan^{xxvi} sosiaali- ja terveysjärjestöjen asemaa otettavaksi huomioon erityisesti kansallisen hankintalain uudistamisessa sekä sosiaali- ja terveyshuollon järjestämislain valmistelussa sote-uudistukseen liittyen. Lisäksi tarvitaan eri osapuolten yhteistyötä ohjeistuksen kehittämisessä, kilpailutilanteen ja markkinavaikutusten analysoinnissa sekä sosiaali- ja terveysjärjestöille suunnattujen tukien suuntaamisessa. Viranomaisten tulisi myös varmistaa, että julkisten palveluvelvoitteiden antamiseen on selkeät toimintaohjeet yleisen edun palveluiden (SGEI) turvaamiseksi. Valtiontukien myöntämisen ja niiden käytön seuranta tulisi parantaa rekistereiden, tilastotuotannon ja tiedonvaihdon avulla.

EU-lainsäädäntö ja sen kansallinen toimeenpano on joissakin tapauksissa nähty byrokratian lisääntymisenä ja yleishyödyllisen toimintatilan kaventumisena erityisesti palvelumarkkinoilla. Tiukentuneiden seuranta- ja arviointivaatimusten taustalla on taloudellisten väärinkäytösten ja kilpailun vääristymisen pelko, ja samoja sääntöjä sovelletaan yhtenäisesti koko EU:n alueella. Kansallisesti tähän kehitykseen on vaikea vaikuttaa. Toisaalta tiukentuneet menettelytapavaatimukset tekevät järjestöjen toimintaa entistä läpinäkyvämmäksi ja järjestöt voisivat hyödyntää tätä omien vahvuksiensa tunnetuksi tekemisessä. Palvelutoimintaa rahoitetaan kuntien ostopalveluina eikä enää suorina avustuksina, joten suoria avustuksia on voitu suunnata muuhun kansalaislähtöiseen järjestötoimintaan.

Kuntalain kokonaisuudistuksessa järjestöjen roolia on käsitelty erityisesti kunnat ja markkinat jaostossa. Jaoston tehtävänä on valmistella tarvittavat säännökset, joilla selkeytetään EU-kilpailuoikeuden vaikutuksia kuntien toimintaan, erityisesti kuntien yhteistoimintaan.

6.4 Epämuodollinen kansalaistoiminta

Perinteisten järjestöjen rinnalle on viimeisen vuosikymmenen aikana noussut yhä enemmän epämuodollista, usein verkostojen ja verkon kautta tapahtuvaa kansalaistoimintaa. Oikeusministeriö on tehnyt vuonna 2011 selvityksen vapaamuotoisen kansalaistoiminnan toimintaedellytyksistä^{xxvii}. Selvitysmiesten ehdotuksen pohjalta on pyritty edistämään vapaamuotoisen kansalaistoiminnan mahdollistamia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja muun muassa ottamalla käyttöön uusia sähköisiä osallistumispalveluja ja lisäämällä verkkoviestintää erilaisilla foorumeilla. Keväällä 2014 käyttöön otettava sähköinen lausuntomenettely tulee tarjoamaan erilaisille toimijaryhmille entistä paremmat mahdollisuudet osallistua valmisteluun.

Vapaaehtoistoiminnan erityisenä haasteena on nähty sääntelyn epäselvyys. Eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmä jätti kesäkuussa 2013 keskustelualoitteen vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämisestä. Keskustelualoitteen tavoitteena on lainsäädännössä olevien vaikeasti hahmottuvien reunaehtojen selkeyttäminen ja tulkinnanvaraisten kohtien auki kirjoittaminen, jotta vapaaehtoiset ja vapaaehtoistoimintaa organisoivat eivät joudu tahtomattaan toimimaan lain harmaalla alueella. Vapaaehtoistoiminnan lainsäädännön ja toimintatapojen kehittämistä on pohdittu tämän jälkeen myös oikeusministerin, eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmän ja KANE:n järjestämässä pyöreän pöydän keskustelussa, jossa sovittiin vapaaehtoistoimintaan liittyvien asioiden koordinoinnin kehittämisestä valtioneuvostossa.

Epämuodollisen kansalaistoiminnan rahoitus koetaan edelleen haasteelliseksi ja huolia on esitetty esimerkiksi rahankeräyslain säännösten toimivuudesta muuttuvassa kansalaisyhteiskunnassa, jonka uusiin toimintatapoihin kuuluvat sosiaalisen median hyödyntäminen, verkostot, vapaat kansalaisliikkeet ja nopeus toiminnassa. KANEn työryhmä pohti rahankeräyslain uudistamista keväällä 2013 ja päätyi raportissaan^{xxviii} esittämään rahankeräyslain laajempaa uudistamista kuin sisäasiainministeriön valmisteleva, keväällä 2014 eduskunnalle annettu hallituksen esitys. KANEn ehdotukset koskivat muun muassa rahankeräysten viranomaisvalvonnan siirtämistä etukäteiskontrollista ajantasaisvalvontaan, avoimen ja keskitetyn rahankeräysrekisterin perustamista, lupa-aikojen pidennystä sekä luopumista lain vaatimuksesta, jonka mukaan luvanhakijan toiminnan tulee olla yksinomaan yleishyödyllistä.

6.5 Linjaukset

Selonteon tausta-aineistojen ja valtioneuvoston tulevaisuusselonteon (VNS 7/2013 vnp) arvion mukaan erilaiset lähidemokratian muodot ja paikallisvaikuttaminen tulevat kasvattamaan merkitystään.

Samalla kolmannen sektorin merkitys tulee yleisesti kasvamaan. Erilaiset vaikuttamisen ja osallisuuden muodot monipuolistuvat, jos niille annetaan tilaa samalla, kun uusia vaikuttamisen muotoja myös hyödynnetään.

Kansalaisyhteiskunta tulee olemaan tulevaisuudessa yhä tärkeämpi yhteistyökumppani. Kansalaisyhteiskunnan toiminta muuttuu nopeasti digitaaliajassa ja julkisen sektorin on pysyttävä tässä muutoksessa mukana. Kansalaisyhteiskunnalla voi myös olla suuri merkitys esimerkiksi maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen, vertaistuen ja verkostoitumisen kanavana.

Uudenlaiselle vuoropuhelulle ja yhdessä tekemiselle on selkeä tarve. Tarvitaan julkisen sektorin, järjestöjen ja yksityisen sektorin yhteistä sopimista rooleista, uusien toimintamallien kokeilemisestä käytännössä sekä resurssien jakamista uusilla tavoilla tämän mahdollistamiseksi.

Linjaus 17: Paremmat toimintaedellytykset kansalaisyhteiskunnalle

Parannetaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä selkeyttämällä ja yhtenäistämällä järjestöille myönnettävien tukien hakuprosesseja ja lisäämällä niihin liittyvää neuvontaa. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä tukevan resursoinnin riittävyttä arvioidaan.

Toimintaedellytyksiä tuetaan sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän esitysten pohjalta muun muassa suuntaamalla RAY:n rahoitusta enemmän laajoihin avustusohjelmiin, siirtymällä sähköiseen hakumenettelyyn, perustamalla de-minimistukien kansallinen rekisteri ja kirjaamalla yleishyödyllisen ja voittoa tavoittelemattoman taloudellisen toiminnan kriteerit hankintalakiin.

Linjaus 18: Lisää avoimuutta, vuorovaikutusta ja tasa-arvoa kansalaisyhteiskuntasuhteisiin

Varmistetaan, että ministeriöillä on niiden kansalaisyhteiskuntasuhteeseen liittyvä strategia, joka voi koskea pelkästään kansalaisjärjestöjä tai sisältää kansalaisjärjestöt ja muun kansalaisyhteiskunnan toiminnan. Ministeriöt lisäävät strategiaansa myös yhteistyöhön liittyvät, keskeiset sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja tasa-arvon edistämiseen liittyvät tavoitteensa.

Linjaus 19: Vapaaehtoistyön edellytysten kehittäminen

Asetetaan työryhmä selvittämään vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämistarpeita Suomessa ja ohjeistuksen täsmentämistä. Työryhmä selvittää myös ministeriöiden koordinoitavastuita vapaaehtoistoimintaa koskevan lainvalmistelun sekä vapaaehtoistoiminnan yleisten edellytysten luomisen osalta.

7 Demokratiakasvatukseen monipuolisuutta

Yleiskuva 2000-luvulta alkaen tehdyistä tutkimuksista on, että suomalaisten yleinen poliittinen tietämys vaaleista ja poliittisista instituutioista on kohtuullisella tasolla.

Kansainvälisen ICCS 2009 -tutkimuksen^{xxix} mukaan 14-vuotiaat suomalaisnuoret menestyivät hyvin tiedollisessa kokeessa maakoltaisten keskiarvojen perusteella parhaiten mukana olleista 38 maasta. Oppilailla oli hyvät tiedot ja valmiudet yhteiskunnalliseen osallistumiseen, mutta kiinnostus puuttui. Suomalaisoppilaat olivat selvästi sisäistäneet vapauden, veljeyden ja tasa-arvon hyvän yhteiskunnan peruspilareiksi. Valtaosa suomalaisista 14-vuotiaista ei ollut kuitenkaan henkilökohtaisesti kiinnostunut politiikasta tai yhteiskunnallisista kysymyksistä eikä seurannut aktiivisesti näitä aiheita mediasta, keskustelut niistä ystäviensä tai vanhempiensa kanssa tai osallistunut poliittiseen tai yhteiskunnalliseen toimintaan. Huomioitavaa tuloksissa on myös se, että tytöt saivat poikia paremmat pistemäärät.

Aikuisväestökyselyissä helppoihin politiikkaa koskeviin kysymyksiin suurimmista puolueista tai näkyvimmistä ministereistä on yleensä osannut vastata äänioikeutettujen suuri enemmistö, jopa yli 90 prosenttia. Vaikeimmissa kysymyksissä ratkaisuprosentit ovat jääneet kolmannekseen tai sen alle. Miehet ovat yleensä valinneet hieman naisia useammin oikean vastausvaihtoehdon esitettyihin tietokysymyksiin. Koulutustason vaikutus on puolestaan näkynyt odotetun suuntaisesti erityisesti vaikeimpien kysymysten ratkaisuprosenteissa. Kohtuullisen tasoisesta tietämyksestä ja kohonneesta poliittisesta kiinnostuksesta huolimatta suurin osa äänioikeutetuista pitää politiikkaa monimutkaisena.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä Suomessa (2010) edellytettiin selvitystä demokratiakasvatuksen toteutumisesta esi- ja kouluopetuksessa, koulujen kerhotoiminnassa sekä opettajankoulutuksessa. Opetushallitus toteutti opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta kaikkia maan perusopetuksen kouluja, nuorten lukiokoulutusta antavia oppilaitoksia sekä ammattikoulutuksen oppilaitoksia koskevan selvityksen demokratiakasvatuksen toteutumisesta syyskuussa 2011. Selvityksen mukaan nuorten vuorovaikutus- ja yhteistyötaitoja sekä osallistumisen ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen taitoja pidetään opiskelutaitojen ohella tärkeimpinä kansalaistaitoina, jotka nuorten tulisi hallita siirtyessään kouluasteelta toiselle ja koulun päätyttyä. Yhteiskunnallinen osaaminen, ymmärrys ja kyky toimia yhteiskunnassa nähdään myös tärkeäksi. Selvityksen mukaan lasten osallistumista edistäviin asenteisiin ja toimintatapoihin voidaan vaikuttaa sitä paremmin, mitä varhemmin asioita opetetaan. Suurimmat kehittämistarpeet kohdentuvatkin perusopetuksen 1–6-vuosiluokille ja ammatilliseen peruskoulutukseen. Parhaiten demokratiakasvatus on toteutunut lukiokoulutuksessa.

Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2012 asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta. Sen mukaisesti opetuksella tuetaan oppilaan kasvua aktiiviseksi yhteiskunnan jäseneksi sekä luodaan edellytyksiä toimia demokraattisessa ja tasa-arvoisessa yhteiskunnassa. Nykyistä nuoremmat oppilaat saavat uuden tuntijaon tultua voimaan opetusta yhteiskunnallisen vaikuttamisen periaatteista ja osallistumaan ja vaikuttamaan oppimisesta muun muassa draamaan keinoin. Uudistuksella vastataan suomalaisten nuorten heikkoon kiinnostukseen yhteiskunnallisista asioista, tarpeeseen vahvistaa yhteiskunnallista ja arvokasvatusta sekä käytännön taloustiedossa ilmenneisiin puutteisiin.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2011–2016 mukaisesti kuluvalla hallituskaudella kehitetään demokratiakasvatusta oppilaitoksissa. Opetukseen lisätään sisältöjä ja toimintatapoja, jotka tukevat osallistumista, vaikutusmahdollisuuksia sekä politiikan ja yhteiskunnallisen lukutaidon kehittymistä. Vuonna 2014 vakiinnutetaan oppilaskunnat kaikkiin peruskouluihin tekemällä tarvittavat lisäykset perusopetuslakiin. Lukioiden ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan. Oppilaita, opiskelijoita ja opettajia osallistetaan kaikessa koulutuksen kehittämisessä. Kansalaisjärjestöille ja yhteiskunnallisille liikkeille luodaan nykyistä avoimemmat mahdollisuudet esitellä toimintaansa kouluissa ja oppilaitoksissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt lukiokoulutuksen tavoitteiden ja tuntijaon uudistamisen. Tavoitteena on, että valtioneuvoston antaman asetuksen pohjalta uudistetut opetussuunnitelman perusteet voitaisiin ottaa käyttöön syksyllä 2016. Lukiokoulutuksen opetussuunnitelmia uudistettaessa arvioidaan myös keinoja demokratiakasvatuksen vahvistamiseen. Ministeriö on myös käynnistänyt ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämisen. Ammatillista tutkintojärjestelmää uudistetaan siten, että se muodostaa työelämän osaamistarpeiden näkökulmasta selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Tutkintojen perusteet uudistetaan vahvistamaan työelämän pelisääntöjen tuntemusta ja yhteiskunnallista vaikuttamista koskevaa osaamista. Tavoitteena on, että uudistetut säännökset ja määräykset tulevat voimaan viimeistään 2015.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti syksyllä 2013 opettajankoulutuksen selvitystyön, joka koskee ihmisoikeus- ja demokratiakasvatuksen asemaa ja sisältöjä. Selvitys tehdään sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen opettajankoulutuksessa. Se valmistuu toukokuun 2014 loppuun mennessä.

Aikuisille demokratiakasvatusta tarjotaan kansalaisopistoissa, kansanopistoissa, kesäyliopistoissa ja opintokeskuksissa vapaana sivistystyönä. Kasvatuksen tarkoituksiksi on säädetty elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevan koulu-

tuksen järjestäminen. Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmä mahdollistaa rahoituksen kohdentamisen toiminnan laatuun ja kehittämiseen. Rahoituksen yhtenä käyttökohteena on aktiivista kansalaisuutta sekä kansalais- ja järjestötoimintaa edistävän koulutuksen kehittäminen.

Nuorisolain (72/2006) mukaisesti nuorisotyön ja -politiikan tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Nuorisolain 8 § mukaan "nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn". Nuorisolakiin perustuva, valtioneuvoston päätöksellä hyväksyttävä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma laaditaan neljän vuoden välein. Vuosina 2012–2015 Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman (LANUKE) yhtenä päätavoitteena on nuorten aktiivisen ja yhteisvastuullisen kansalaisuuden edistäminen informaatio- ja resurssiohjauksella. Edellä mainittuihin toimiin kuuluu myös globaaliin vastuuseen liittyviä toimia, mukaan lukien demokratia-, globaali- ja ympäristökasvatuskasvatus.

7.1 Linjaukset

Tausta-aineistoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että suomalaisten nuorten politiikkatiedot ovat verrattain hyvällä tasolla. Osallistumisen ja vaikuttamisen taidot sen sijaan ovat verrattain heikolla tasolla. Tutkimukset myös osoittavat, että nuorten yhteiskunnalliset tietotaidot ja vaikuttamisen halu eriytyvät koulutuksen mukaan.

Parhaiten demokratiakasvatus on toteutettu lukiokoulutuksessa, ja suurimmat kehittämistarpeet kohdentuvat perusopetuksen 1–6-luokille ja ammatilliseen peruskoulutukseen. Selvitysten mukaan lasten ja nuorten osallistumista edistäviin asenteisiin ja toimintatapoihin voidaan vaikuttaa paremmin, mitä varhemmin asioita opetetaan. Arvioiden mukaan oppilaiden tulisi saada enemmän osallistumisen ja vaikuttamisen kokemuksia koulussa.

Linjaus 20: Demokratiakasvatuksella nuoret osallistumaan ja vaikuttamaan

Opetussuunnitelmia uudistettaessa kehitetään toimintakulttuuria kouluissa oppilaiden ja opiskelijoiden osallistamista ja osallistumista vahvistavaksi.

Kehitetään edelleen oppilaskuntien toimintaa. Vahvistetaan kodin, koulun ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä demokratiakasvatuksessa luomalla nykyistä avoimempia ja toimivampia yhteistyöverkostot.

Kehitetään demokratiakasvatusta ja osallistumismenetelmien sisältöjä opettajankoulutuksessa ja opettajien täydennyskoulutuksessa.

Koulujen ja päättäjien välistä vuorovaikutusta tulee lisätä osana demokratiakasvatusta. On toivottavaa, että poliittiset päättäjät ja virkamiehet niin kunnallisella kuin valtiollisella tasolla voisivat käydä yhä aktiivisemmin kouluissa kertomassa yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja osallistumisesta.

Käynnistetään nuorisolain uudistus, jossa arvioidaan nuorten osallisuutta koskevien säännösten toimivuutta.

8 Suomi ja kansainvälinen demokratiatyö

Ulkoasiainministeriö vastaa osallistumisesta kansainväliseen demokratiayhteistyöhön sekä kansainvälisille demokratiajärjestöille ja -ohjelmille annetusta tuesta. Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian tavoitteena on syrjinnän poistamisen ohella avoimuuden ja osallistumisoikeuksien lisääminen. Strategiaan liittyvän ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) mukaan Suomi painottaa naisten osallistumisoikeuksia, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien merkitystä demokratian toimivuudessa sekä kansalaisyhteiskunnan osallistumisen ja avoimuuden lisäämistä niin kansainvälisissä järjestöissä kuin ministeriön omassa toiminnassa. Vahvistuva teema on demokratia- ja ihmisoikeuspuolustajien toiminnan tukeminen ja suojeleminen. Suomi merkittävää taloudellista tukea demokratiaa valvoville ja edistäville kansalaisjärjestöille sekä tukee näiden mahdollisuutta osallistua hallitusten välisiin kokouksiin osana yhteiskuntien ja kansainvälisen päätöksenteon avoimuuden lisäämistä.

Valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman painopisteiden mukaisesti Suomi tukee ihmisoikeuksia edistävien, demokraattisten ja vastuullisten yhteiskuntien kehittymistä erityisesti pitkäaikaisissa kumppanimaissaan. Tähän pyritään sekä vahvistamalla demokraattisia instituutioita, että kansalaisyhteiskunnan toimintavalmiuksia ja kansalaisten kykyä puolustaa oikeuksiaan.

Vuonna 2013 hyväksytyssä ulkoasiainministeriön demokratiatukilinjauksessa pyritään vähentämään tuen pirstaleisuutta ja lisäämään näin pidempikestoista vaikuttavuutta.

Demokratiatuki ja poliittinen vuoropuhelu demokratian edistämisestä on – maaerot huomioiden – yhtenä painopisteenä Suomen seitsemän pitkäaikaisen kumppanimaan kanssa laadituissa maaohjelmissä sekä Suomen toiminnassa hauraissa valtioissa. Suomen edustustot kehittyvissä maissa myöntävät paikallisen yhteistyön määrärahaa heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien, kuten naisten, lasten, vammaisten henkilöiden tai erilaisten vähemmistöjen oikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi.

Ulkoasiainministeriö on valmistelemassa osana avoimen hallinnon kehittämistyötä internet-pohjaista ilmoitus- ja arkistointijärjestelmää, jossa kuka tahansa voi ilmoittaa kehitysyhteistyövaroihin kohdistuvista väärinkäytösepäilyistä ja saada tietoa käsitellyistä tapauksista.

Kansainvälisellä tasolla Suomi tukee kansainvälisiä demokratia- ja ihmisoikeustyötä tekeviä kansalaisjärjestöjä (INGO), muun muassa korruption poiskittämiseen tähtäävän Transparency International-

järjestön toimintaa. Ulkoministeriö tukee myös eduskuntapuolueiden Demo ry:n, erityisesti naisten ja nuorten mahdollisuuksia lisääviä demokratiahankkeita kehittyvissä maissa.

YK:ssa Suomi korostaa demokratia- ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokysymysten merkitystä ja keskinäistä yhteyttä sekä naisten osallistumisoikeuksien vahvistamista. YK:n kehitysrahasto (UNDP), jota Suomi-kin tukee merkittäväällä panoksella, ohjaa varoja kehittyvien maiden hallinnon vahvistamiseen. YK:n demokratia-rahasto (UNDEF) rahoittaa ennen kaikkea paikallistason demokratiahankkeita. Suomi on lisännyt merkittävästi tukeaan YK:n tasa-arvojärjestölle UNWomenille sekä vammaisten henkilöiden oikeuksia vahvistavaan toimintaan.

Suomi toimii aktiivisesti YK:ssa oikeusvaltiokehitystä tukevassa ystäväryhmässä. Kahdenkeskisesti Suomi on tukenut oikeusvaltiohankeita sekä antanut asiantuntija-apua useissa monipuoluedemokratiaan siirtyvissä maissa. Suomi korostaa naisten ja ns. haavoittuvimpien ryhmien, kuten vammaisten henkilöiden tai alkuperäiskansojen, aseman parantamista oikeusvaltiokehityksen keinoin. Konflikteista tai yksinvallasta vapautuvissa yhteiskunnissa Suomi tukee siirtymäkauden oikeuden periaatteiden, kuten totuuskomissioiden tai uhrien hyvitysjärjestelmien, kehittämistä.

EU:n ulkosuhdetoiminnassa Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n demokratia- ja ihmisoikeusinstrumentin (EDIHR) toimeenpanossa ihmisoikeus- ja demokratia- kysymysten välistä yhteyttä ja alkupe- räiskansojen oikeuksia sekä ohjata tukea ihmisoikeuspuolustajille. Instrumentin kautta siinä myös ra- hoitetaan EU:n vaalitarkkailumissioita, joihin osallistuu säännönmukaisesti suomalaisia tarkkailijoita. Lisäksi Eurooppalainen demokratia-rahasto edistää eurooppalaisten demokratia- arvojen vahvistumista erityisesti EU:n naapuruusalueilla.

Demokratian kysymykset ovat olleet keskeisesti esillä myös Euroopan neuvoston toiminnassa. Neu- voston toiminnassa demokratiateemat painottuvat kahdelle erilaiselle alueelle. Itä-Euroopan suuntaan neuvosto yrittää toimia tavalla, jolla pyritään vakiinnuttamaan demokratian periaatteita autoritääristen yksipuoluejärjestelmien romahduksen jälkeisissä olosuhteissa. Länsi-Euroopan suunnalla huolenai- heet ovat samanlaisia kuin Euroopan unionillakin, äänestysaktiivisuuden lasku, kansalaisten heikenty- nyt luottamus poliittisia instituutioita ja poliitikkoja kohtaan sekä sellainen nationalismi, jolla pyritään rajoittamaan yhteiskunnallisten vähemmistöjen kansalaisoikeuksia. Euroopan neuvosto on perustanut demokratian tulevaisuusfoorumin. Se on vuosittain kokoontuva foorumi, jolla parlamentaarikot, paikal- lis- ja aluehallinnon vaaleilla valitut poliitikot, virkamiehet, kansalaisyhteiskunnan edustajat ja asiantun- tijat keskustelevat demokratian ajankohtaisista haasteista.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) on merkittävä kansainvälinen toimija demokratian edistämässä ja mm. vaalien valvonnassa. Järjestön keskeisenä tavoitteena on oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, joka nähdään erottamattomana osana demokratian sekä ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. Suomi tukee kansalaisjärjestön vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä ETYJ:n toiminnassa.

8.1 Linjaukset

Demokratia toteutuu edelleen pääosassa maailmaa hyvin vaillinaisesti, sanan- ja kokoontumisvapaus joutuu monasti koitteille ja taloudelliset-sosiaaliset erot vaikutusmahdollisuuksissa tai demokratian hyötyjen saatavuudessa ovat edelleen merkittäviä.

Kansakuntien välisen keskinäisriippuvuuden kasvu on lisännyt myös eri maiden demokratiakehityksen kansainvälistä merkitystä. Sekä perinteinen että uusi sosiaalinen media ovat lisänneet vallankäytön seurantaan sekä kansalaisyhteiskunnan kansainvälistä verkottumista.

Linjaus 21: Suomi korostaa erityisesti naisten sekä heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia

Suomi painottaa syrjinnän poistamiseen liittyviä kysymyksiä niin kansainvälisissä politiikkalinjauksissaan kuin antamallaan kehitysyhteistyö- ja muulla taloudellisella tuellaan. Demokratiaan kuuluvat myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ilman syrjintää.

Linjaus 22: Suomi tukee kansalaisyhteiskunnan roolia sekä avoimuuden lisäämistä kansainvälisissä päätöksenteoissa

Suomi toimii kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi sekä nykyistä avoimempien valmistelu- ja päätöksentekomuotojen kehittämiseksi kansainvälisissä järjestöissä. Sananvapaus ja itsenäinen media ovat keskeinen osa demokratian kansainvälistä vahvistumista.

Linjaus 23: Suomen demokratiapolitiikkaa tehdään samansuuntaisesti kotimaassa ja kansainvälisesti

Suomen demokratiapolitiikkaa tehdään samansuuntaisesti kotimaassa ja kansainvälisesti. Sekä kotimaisen demokratiapolitiikan että Suomen kansainvälisen demokratiatoiminnan perustana ovat kan-

sainvälisen normiston ohella omaan perustuslakiimme ja lainsäädäntöömme sisältyvä demokrationäkemus. Kotimaisen ja kansainvälisen toiminnan keskinäistä täydentävyyttä käsitellään kiinteänä osana eri ministeriöiden välistä yhteistyötä.

Taustamateriaali

Demokratiaindikaattorit

Ministeriöiden itsearviointi

Paloheimon demokratia-arviointi

KANEn demokratia-arviointi

Kansalaisraadin raportti

Viitteet

- ⁱ Borg, Sami toim. (2013) Demokratiaindikaattorit 2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2013.
- ⁱⁱ Salminen, Olli & Wilhelmsson, Niklas (2013) Valtioneuvoston demokratiapolitiikka 2002-2013: katsaus ministeriöiden demokratiapolitiikan toteutuksiin. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 53/2013.
- ⁱⁱⁱ Paloheimo, Heikki (2014) Demokratian politiikan ulkoinen arviointi 2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 4/2014.
- ^{iv} Peura-Kapanen, Liisa, Rask, Mikko, Saastamoinen, Mika, Tuorila, Helena & Harju, Aaro (2013) Kansalaisraati suomalaista demokratiaa kehittämässä. Kuluttajatutkimuskeskus työselosteita ja esitelmää 147/2013.
- ^v Karjalainen, Maija (2014) Järjestöt demokratiaa kehittämässä: kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 5/2014.
- ^{vi} Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2013.
- ^{vii} Dahl, Robert A. (1998): On Democracy. New Haven: Yale University press.
- ^{viii} Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20.
- ^{ix} Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2010.
- ^x Muun muassa Cutright 1963, Neubauer 1967, Smith 1969
- ^{xi} Muun muassa Bollen 1980, Vanhanen 1980, Coppedge & Reinicke 1990
- ^{xii} OECD (2010): Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success.
- ^{xiii} Democracy index 2011: democracy under stress. Economist Intelligence Unit.
- ^{xiv} Euroopan tasa-arvoinstituutin tasa-arvoindeksi: <http://eige.europa.eu/content/gender-equality-index>
- ^{xv} Migrant Integration Policy Index (2011)
- ^{xvi} Eurobarometri (2013) Suomen kansallinen raportti: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_fi_fi_nat.pdf
- ^{xvii} Paloheimo, Heikki toim. (2005) Vaalit ja demokratia Suomessa. WSOY.
- ^{xviii} Borg, Sami toim. (2012) Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012.
- ^{xix} OECD (2010): Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success. Assessment and recommendations.
- ^{xx} Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013.
- ^{xxi} Lainvalmistelun prosessiopas: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>
- ^{xxii} Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010.
- ^{xxiii} Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:4
- ^{xxiv} Harju Aaro ja Niemelä Jorma (2011). Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2/2011.
- ^{xxv} Järjestöbarometri 2013: Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Soste Suomen sosiaali ja terveys ry:n julkaisu: http://www.soste.fi/media/pdf/julkaisut/jarjestobarometri_2013.pdf
- ^{xxvi} Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4. http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/_julkaisu/1874993#fi
- ^{xxvii} Stranius, Leo & Laaksonen, Lasse (2011) Verkkovaikuttamista 2010-luvulla. Selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 1/2011.
- ^{xxviii} KANE:n rahankeräyslaki -työryhmän raportti OM005:00/2012
- ^{xxix} Suoninen, Annikka, Kupari, Pekka & Törmäkangas, Kari (2010) Nuorten yhteiskunnalliset tiedot, osallistuminen ja asenteet. Kansainvälisen ICCS 2009 -tutkimuksen päätulokset.

