

# Demokratiapoliittisen toimintaohjelman loppuraportti





Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:25

# Demokratiapoliittisen toimintaohjelman loppuraportti

Oikeusministeriö Helsinki 2019

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-763-2

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	10.6.2019	
<b>Tekijät</b>	Valtioneuvoston demokratiaverkosto: Johanna Suurpää (OM, pj.), Leena Aaltonen (OKM), Jenni Ala-Peijari, Eeva Attila (TEM), Sarita Friman-Korpela (STM), Pekka Harju-Autti (YM), Sirpa Kekkonen (VNK), Rauno Merisaari (UM), Markku Mölläri (VM), Tommi Nieppola (LVM), Kaisa Oksanen (VNK), Teija Pellikainen (PLM), Leena Seitovirta (SM), Timo Tuurihalme (PLM), Annamari Tornikoski (UM), Vesa Vuorimaa (MMM), Pekka Väisänen (MMM), Maria Wakeham-Hartonen (OM, siht.), Niklas Wilhelmsson (OM, siht.)		
<b>Julkaisun nimi</b>	Demokratiapoliittisen toimintaohjelman loppuraportti		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:25		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/868/2018	<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-763-2	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-763-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-763-2</a>		
<b>Sivumäärä</b>	60	<b>Kieli</b>	Suomi
<b>Asiasanat</b>	Demokratia, osallistuminen, kansalaisvaikuttaminen		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamassa demokratiapoliittisessa selonteossa linjattiin, että valtioneuvosto seuraavan vaalikauden aikana laatii kansallisen toimintaohjelman demokratian edistämisestä Suomessa. Toimintaohjelman tavoitteena oli vastata suomalaiseen demokratiaan liittyviin ajankohtaisiin haasteisiin sekä edistää kansalaisten osallistumisoikeuksia ja niiden käyttöä perustuslain 14 § 4 momentin mukaisesti.</p> <p>Perustuslain 14 § 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkinen valta voi edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kehittämällä lainsäädäntöä (ml. osallistumisoikeudet), informaatio-ohjauksella ja ohjeistuksella, viestinnällä sekä ohjaamalla resursseja demokratian kehittämiseen ja kansalaisvaikuttamisen edistämiseen. Demokratiapoliittinen toimintaohjelma vuosille 2017–2019 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017.</p> <p>Tämä on virkatyönä laadittu loppuraportti valtioneuvoston demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta (2017–2019). Raportissa kuvaillaan, miten toimintaohjelman hankkeet ovat toteutuneet. Hankekuvausten ohella raportissa on mahdollisuuksien mukaan pyritty myös nostamaan esille hankkeiden vaikuttavuutta ja raportoimaan yleisestä kehityksestä toimintaohjelman eri sektoreilla. Lopuksi raportissa esitetään virkamiesnäkökulmasta jatkokehitysehdotuksia seuraavaa hallituskautta silmällä pitäen.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet		10.6.2019
<b>Författare</b>	Statsrådets demokratinätverk: Johanna Suurpää (OM, ordförande), Leena Aaltonen (OKM), Jenni Ala-Peijari, Eeva Attila (TEM), Sarita Friman-Korpela (STM), Pekka Harju-Autti (YM), Sirpa Kekkonen (VNK), Rauno Merisaari (UM), Markku Mölläri (VM), Tommi Nieppola (LVM), Kaisa Oksanen (VNK), Teija Pellikainen (PLM), Leena Seitovirta (SM), Timo Tuurihalme (PLM), Annamari Tornikoski (UM), Vesa Vuorimaa (MMM), Pekka Väisänen (MMM), Maria Wakeham-Hartonen (OM, sekreterare), Niklas Wilhelmsson (OM, sekreterare)		
<b>Publikationens titel</b>	Slutrapport för det demokratipolitiska handlingsprogrammet		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:25		
<b>Diarie-/projektnummer</b>	VN/868/2018	<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-763-2	<b>ISSN PDF</b>	2490-0672
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-763-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-763-2</a>		
<b>Sidantal</b>	60	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	demokrati, medborgarinflytande, deltagande		
<b>Referat</b>	<p>I statsrådets demokratipolitiska redogörelse till riksdagen 2014 förutsattes att statsrådet under följande regeringsperiod utarbetar ett nationellt handlingsprogram för att stärka demokratin i Finland. Syftet med handlingsprogrammet var att svara på aktuella utmaningar inom den finländska demokratin och främja medborgarnas rätt och möjligheter att delta enligt 14 § 4 mom. i grundlagen.</p> <p>Enligt 14 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna att främja den enskildes möjligheter att delta i samhälllig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Det allmänna kan främja medborgarnas möjligheter att delta genom lagstiftning (bl.a. om rätten till inflytande), informationsstyrning, anvisningar och kommunikation samt genom att rikta resurser till att utveckla demokratin och främja medborgarinflytande. Det demokratipolitiska handlingsprogrammet för 2017–2019 godkändes som statsrådets principbeslut den 16 februari 2017.</p> <p>Denna slutrapport för statsrådets demokratipolitiska handlingsprogram (2017–2019) har utarbetats som tjänsteuppdrag. I rapporten beskrivs hur projekten som ingår i handlingsprogrammet har genomförts. Vid sidan om att beskriva projekten har man även lyft fram projektens effekter och rapporterat om den allmänna utvecklingen inom de olika sektorerna som omfattas av handlingsprogrammet. Rapporten avslutas med förslag till vidare utveckling under den följande regeringsperioden ur en tjänstemannasyvinkel.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Justice		10.6.2019
<b>Authors</b>	Government's Democracy Network: Johanna Suurpää (OM, chair), Leena Aaltonen (OKM), Jenni Ala-Peijari, Eeva Attila (TEM), Sarita Friman-Korpela (STM), Pekka Harju-Autti (YM), Sirpa Kekkonen (VNK), Rauno Merisaari (UM), Markku Mölläri (VM), Tommi Nieppola (LVM), Kaisa Oksanen (VNK), Teija Pellikainen (PLM), Leena Seitovirta (SM), Timo Tuurihalme (PLM), Annamari Tomikoski (UM), Vesa Vuorimaa (MMM), Pekka Väisänen (MMM), Maria Wakeham-Hartonen (OM, secretary), Niklas Wilhelmsson (OM, secretary)		
<b>Title of publication</b>	Final Report on the Implementation of the Action Plan on Democracy Policy		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2019:25		
<b>Register number</b>	VN/868/2018	<b>Subject</b>	Memorandums and statements
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-763-2	<b>ISSN PDF</b>	2490-0672
<b>Website address URN</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-763-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-763-2</a>		
<b>Pages</b>	60	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	democracy, civic activity, participation		
<p><b>Abstract</b></p> <p>In the Government Report on Democracy Policy submitted to Parliament in 2014, the Government pledged to draw up a national action plan on promoting democracy in Finland during the next government term. The objective of the action plan was to respond to challenges related to democracy in Finland and to promote citizens' participatory rights and the exercise of these rights in compliance with section 14, subsection 4 of the Constitution.</p> <p>Under section 14, subsection 4 of the Constitution, the public authorities shall promote the opportunities for the individual to participate in societal activity and to influence the decisions that concern him or her. The public authorities can promote citizens' opportunities to participate by developing the legislation (incl. participatory rights), through guidance by information and by issuing instructions, through communication, and by allocating resources for the development of democracy and promotion of civic activities. The Action Plan on Democracy Policy for 2017–2019 was adopted as a government resolution on 16 February 2017.</p> <p>This publication, drawn up by public officials, is a final report on the implementation of the Action Plan on Democracy Policy for 2017–2019. The report describes how the projects set out in the Action Plan have been implemented. In addition to describing the projects, the report aims to highlight the impacts of the projects and to report on the general development in the different sectors of the Action Plan. Finally, the report presents public officials' proposals for further development in this area during the next government term.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Demokratian tila Suomessa</b> .....	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Demokratiapoliittisen toimintaohjelman aihealueiden valinta</b> .....	<b>12</b>
3.1	Perustuslakivaliokunnan lausunto demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta .....	13
<b>4</b>	<b>Toimintaohjelman painopistealueet ja hankkeet</b> .....	<b>16</b>
4.1	Yhdenvertainen osallistuminen .....	16
4.2	Edustuksellinen demokratia .....	16
4.3	Vaaliviestintä ja vaalivaikuttamiseen varautuminen .....	17
4.4	Suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttöönotto .....	19
4.4.1	Sähköiset demokratiapalvelut.....	19
4.4.2	Kansalaisaloite .....	20
4.4.3	Kuntalaisaloite .....	22
4.4.4	Maakunta-aloite.....	22
4.5	Kokeilun paikka mahdollistaa yhteisen kehittämisen .....	22
4.6	Televisiosisältöjen esteettömyys .....	23
4.7	Laajakaistahankkeet .....	23
4.8	Suomi100-demokratiaviikot ja oikeusministeriön demokratiapalkinto .....	24
4.9	Demokratian kohtalo -hanke .....	26
4.10	Strateginen tutkimus: Muuttuva yhteiskunta ja kansalaisuus globaalissa murroksessa.....	27
<b>5</b>	<b>Kunnallisen ja alueellisen demokratian tukeminen rakenneuudistuksessa</b> .....	<b>29</b>
5.1	Tulevaisuuden kunta -hanke .....	29
5.1.1	Digikuntakokeilut osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien ja kuntalaislähtöisen palveluiden suunnittelun edistämiseksi .....	30



5.2	Maakuntauudistuksen liittyvät hankkeet.....	31
5.2.1	Maakunta- ja sote-uudistuksen muutoksentuki ja kansalaisviestintä .....	31
5.2.2	Asukkaat maakuntauudistuksen keskiöön (AKE) -projekti .....	33
<b>6</b>	<b>Kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun lisääminen.....</b>	<b>35</b>
6.1	Säädösvalmistelun hankeklippikokeilu .....	35
6.2	Sähköisen lausuntomenettelyn jalkauttaminen ministeriöihin .....	36
6.3	Avoin hallinto ja selkeä viestintä.....	37
6.4	Kansalaisvaikuttaminen maisemanhoidossa ja kulttuuriympäristössä .....	39
<b>7</b>	<b>Järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistäminen ja esteiden purkaminen.....</b>	<b>41</b>
7.1	Vapaaehtois- ja kansalaistoiminnan säädösten sujuvoittaminen ja informaation parantaminen.....	41
7.2	Rahankeräyslain uudistus .....	42
7.3	Arpajaislain uudistus .....	43
7.4	Tuloverolain muutokset .....	44
7.5	Vapaaehtoinen-hanke .....	44
7.6	Maahanmuuttajat maaseudun arjessa .....	44
<b>8</b>	<b>Demokratiakasvatus .....</b>	<b>46</b>
8.1	Yhdenvertaiseen osallistumiseen oppiminen – osallisuuden edistäminen kouluissa osana demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämistä ja uusien opetussuunnitelmien toimeenpanoa .....	47
8.1.1	Opettajien täydennyskoulutus .....	49
8.2	Valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen .....	49
8.3	Demokratiakasvatus maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksessa .....	50
<b>9</b>	<b>Yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiri .....</b>	<b>51</b>
9.1	Demokraattisen kehityksen seurantanhanke kehitysyhteistyössä .....	51
9.2	Vihapuhe .....	52
9.2.1	Vapaaksi vihapuheesta -erityisavustus ja monikielinen kirjasto .....	52
<b>10</b>	<b>Kohti toimivaa, vakaata demokratiaa ja luottamusyhteiskuntaa.....</b>	<b>54</b>
	<b>Lähteet:.....</b>	<b>57</b>

# 1 Johdanto

Valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamassa demokratiapoliittisessa selonteossa<sup>1</sup> linjattiin, että valtioneuvosto seuraavan vaalikauden aikana laatii kansallisen toimintaohjelman demokratian edistämisestä Suomessa. Toimintaohjelman tavoitteena oli vastata suomalaiseen demokratiaan liittyviin ajankohtaisiin haasteisiin sekä edistää kansalaisten osallistumisoikeuksia ja niiden käyttöä perustuslain 14 § 4 momentin mukaisesti.

Perustuslain 14 § 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkinen valta voi edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kehittämällä lainsäädäntöä (ml. osallistumisoikeudet), informaatio-ohjauksella ja ohjeistuksella, viestinnällä sekä ohjaamalla resursseja demokratian kehittämiseen ja kansalaisvaikuttamisen edistämiseen. Demokratiapoliittinen toimintaohjelma vuosille 2017–2019 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017<sup>2</sup>.

Valtioneuvoston demokratiaverkosto<sup>3</sup> on oikeusministeriön johdolla vastannut demokratiapoliittisen toimintaohjelman valmistelusta, ohjelman hankkeiden toimeenpanosta ja seurannasta sekä loppuraportin koostamisesta).

Tämä on virkatyönä laadittu loppuraportti valtioneuvoston demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta (2017–2019). Raportissa kuvaillaan, miten toimintaohjelman hankkeet ovat toteutuneet. Hankekuvausten ohella raportissa on mahdollisuuksien mukaan pyritty myös nostamaan esille hankkeiden vaikuttavuutta ja raportoimaan yleisestä kehityksestä toimintaohjelman eri sektoreilla. Lopuksi raportissa esitetään virkamiesnäkökulmasta jatkokehitysehdotuksia seuraavaa hallituskautta silmällä pitäen.

---

<sup>1</sup> VNS 3/2014 vp

<sup>2</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 7/2017.

<sup>3</sup> Asettamis päätös ja tiedot: <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/hanke/21585/kuvaukset>

## 2 Demokratian tila Suomessa

Viime aikoina on kansainvälisesti käyty runsaasti keskustelua liberaalin demokratian kriisistä. Erityisenä haasteena on nähty osallistumisen eriarvoistumisen kasvaminen sekä päättäjien etäännyminen kansalaisten arjesta. Suomi on toistuvasti pärjännyt hyvin kansainvälisten järjestöjen julkaisemissa demokratiaa, ihmisoikeuksia, lehdistönvapautta, korruptoitumattomuutta ja hallinnon toimivuutta mittaavissa vertailuissa. Useiden kansainvälisten mittausten mukaan demokratian taso on heikentynyt kymmenissä maissa viimeisen vuosikymmenen aikana<sup>4</sup> ja demokratian tilan heikkeneminen vaikuttaa jo kolmasosaan maailman ihmisistä<sup>5</sup>. Tosin heikkenevän kehityksen on nähty myös pysähtyneen<sup>6</sup>. Eri maiden välillä esiintyy demokratiankehityksessä merkitäviä eroja. Tutkimusten mukaan suomalainen demokratia nauttii kuitenkin edelleen korkeaa arvostusta kansalaisten keskuudessa<sup>7</sup>.

### Suomalainen demokratia on vertailuissa kärkiryhässä

Vuonna 2018 Suomi sai täydet pisteet koskien poliittisia ja sosiaalisia oikeuksia ja sijoittui Freedom Housen tekemässä maavertailussa ensimmäiselle sijalle<sup>8</sup>. Suomi on vertailun mukaan maailman vapain maa Norjan ja Ruotsin ohella.

Freedom House julkaisee vuosittain Freedom in the World -raportin, joka mittaa poliittisia oikeuksia ja kansalaisvapauksia<sup>9</sup>. Pisteytys perustuu kymmeneen poliittista oikeutta ja viiteentoista kansalaisvapautta mittaavaan indikaattoriin. Poliittisia oikeuksia koskeva mittari kattaa seuraavat osa-alueet: vaalit, poliittinen pluralismi ja poliittinen osallistuminen sekä toimiva hallitus. Kansalaisvapaudet koostuvat neljästä kategoriasta: sananvapaus, järjestö ja järjestäytymisvapaudet, laillisuusperiaate sekä henkilökohtainen autonomia ja yksilön oikeudet.

Kansainvälisten tutkimusten mukaan Suomen vaalit ovat Tanskan ohella maailman vapaimmat ja luotettavimmat. Harvardin ja Sydneyn yliopistojen The Electoral Integrity Project (EIP) -indeksi<sup>10</sup> arvioi Suomen vaalit erittäin luotettaviksi (86/100 pistettä).

<sup>4</sup> Muun muassa: Freedom in the World 2019 <https://freedomhouse.org/report/freedomworld/freedom-world-2019>; International IDEA The Global State of Democracy <https://www.idea.int/god/>

<sup>5</sup> <https://www.v-dem.net/en/news/democracy-all-v-dem-annual-democracy-report-2018/>

<sup>6</sup> Alaviite: The Economist Intelligence Unit Democracy Index 2018 <http://www.eiu.com/topic/democracyindex>

<sup>7</sup> [https://www.vaalitutkimus.fi/documents/Eduskuntavaalitutkimus\\_2015.pdf](https://www.vaalitutkimus.fi/documents/Eduskuntavaalitutkimus_2015.pdf)

<sup>8</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/finland>

<sup>9</sup> Vuoden 2018 raportti kattaa 195 maata. Indeksilienee tunnetuin ja laajimmin käytetty demokraatiaindeksi maailmassa. Sitä on julkaistu erilaisissa muodoissa 1950-luvulta lähtien.

<sup>10</sup> <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Laajemmassa vaalien kokonaistarkastelussa Suomi sijoittuu kolmanneksi. EIP-indeksillä arvioidaan vaalilainsäädäntöä, vaalimenetelmää, vaalipiirinjakoa, äänestäjäksi rekisteröitymisprosessia, puolueräkisteröintiä, vaalien medianäkyvyyttä, vaalirahoitusta, äänestysprosessia, äänenlaskuprosessia ja vaaliviranomaisten toimintaa<sup>11</sup>.

Myös muissa demokratiaan ja hallinnon avoimuuteen liittyvissä kansainvälisissä vertailuissa Suomi sijoittuu erinomaisesti. Suomessa on The Legatum Prosperity -indeksin<sup>12</sup> mukaan maailman parhaiten toimiva hallinto. Toiset vertailevat tutkimukset ovat tuoneet esille, että Suomessa on maailman riippumattomin oikeuslaitos<sup>13</sup>, ja että Suomi on maailman kolmanneksi korruptoitumattomin<sup>14</sup> maa. Suomi sijoittuu kolmanneksi lehdistönvapausindeksillä<sup>15</sup> ja 113 vertailumaan joukossa kolmanneksi laillisuusperiaatteen noudattamisessa<sup>16</sup>.

Tutkimukset<sup>17</sup> osoittavat Suomen olevan lähes kaikilla sosiaalisen ja poliittisen luottamuksen mittareilla kärjessä yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, luottamus eri instituutioihin vaihtelee. Luottamuksen yksilötason vaihtelu Suomessa näyttää linkittyvän kiinnostukseen politiikasta, sisäiseen ja ulkoiseen kansalaispätevyyteen ja puoluesamaistumiseen. Nämä ovat vahvasti yhteydessä henkilön sosioekonomiseen asemaan ja koulutustasoon.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että demokratiaa tukevia tekijöitä Suomessa ovat laajat osallistumisoikeudet, vakaa ja laillisuusperiaatteeseen nojautuva hallinto, vapaa kansalaisyhteiskunta, korkea sivistystaso, hallinnon epähierarkkisuus, vähäinen korruptio sekä sukupuolten välinen tasa-arvo.

## Kotimaisen demokratian haasteita

Suomalaisen demokratian heikkoutena voidaan pitää yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistumista muun muassa iän, koulutuksen, sosioekonomisen aseman ja asuinpaikan mukaan. Nämä tekijät voivat pitkällä aikavälillä heikentää kansanvallan uskot-

---

<sup>11</sup> Suomi saa äänestysprosessin osalta (98/100 pistettä), äänestäjäksi rekisteröitymisen osalta (95 pistettä), puolueräkisteröinnin osalta (93/100 pistettä), äänenlaskennan osalta (99/100 pistettä), vaalituloksen vahvistamisen osalta (96 pistettä) ja vaaliviranomaisten toiminnan (96/100 pistettä) osalta lähes maksimipisteet. Vaalipiirijaon osalta (72/100 pistettä), vaalien medianäkyvyyden osalta (70/100 pistettä) ja vaalirahoituksen osalta (70/100 pistettä) Suomi pärjää suhteessa heikommin, joskin kyseisetkin tulokset ovat hyviä moniin vertailumaihin nähden.

<sup>12</sup> The Legatum Prosperity Index 2017

<sup>13</sup> The Global Competitiveness Report 2017–2018

<sup>14</sup> Corruption Perceptions Index 2017

<sup>15</sup> 2017 World Press Freedom Index: Ranking

<sup>16</sup> Rule of Law Index 2017–2018.

<sup>17</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31

tavuutta ja päätöksenteon legitimiteettiä. Tiivistetysti kyse on siitä, että hyvin toimeentulevien, aktiivisesti äänestävien kansalaisten intressit tulevat muita paremmin edustetuiksi poliittisessa päätöksenteossa. Viimeisten vuosikymmenten aikana äänestysaktiivisuus on laskenut muutaman prosenttiyksikön verran miltei kaikissa läntisissä demokratioissa. Suomessa se on laskenut hieman keskimääräistä nopeammin. Äänestysaktiivisuus laski nopeasti erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla. 2000-luvulla se on pysynyt melko tasaisena.<sup>18</sup> Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa äänestysaktiivisuus nousi 72 prosenttiin ja oli korkeammillaan sitten vuoden 1991 eduskuntavaalien.

Uusina haasteina demokratiaa kohtaan ovat viimeisten vuosien aikana kansainvälisesti nousseet kyberuhat, disinformaation vaikutukset sekä mm. epädemokraattinen, vaaleihin kohdistuva häirintä.

Äänestysaktiivisuuden nostamiseksi ei ole mitään yksittäistä tai helppoa keinoa. Usein esitetyt toimenpiteet demokratian toimivuuden parantamiseksi liittyvät hallinnon avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden lisäämiseen sekä uusien osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen. Uudet, suoraan vaikuttamiseen tähtäävät osallistumismuodot, kuten kansalaisaloite, ovatkin tutkimusten mukaan lisänneet kiinnostusta yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja tyytyväisyyttä demokratian toimivuuteen<sup>19</sup>. Pelkät muodolliset osallistumisoikeudet eivät kuitenkaan takaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia, vaan osallistumiskäytäntöjen tulisi myös olla mahdollisimman suotuisia erilaisista lähtökohdista tuleville kansalaisille.

Tutkimusten<sup>20</sup> mukaan useimmat kansalaiset vaikuttavat olevan yksimielisiä siitä, että demokratia itsessään on hyvä asia. Kansalaisilla on sen sijaan erilaisia mielipiteitä sen suhteen, kuinka poliittinen päätöksenteko pitäisi organisoida ja millä toimijoilla pitäisi olla eniten vaikutusvaltaa. Tutkimus myös tukee tulkintaa, jonka mukaan kansalaisten suuremmalle roolille poliittisessa päätöksenteossa on vahvaa tukea. Ihmiset eivät kuitenkaan ole yksimielisiä siitä, kuinka tämä pitäisi tehdä.

---

<sup>18</sup> Grönlund & Wass (2016)

<sup>19</sup> Christensen et. al. (2017); Jäske (2018)

<sup>20</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31

### 3 Demokratiapoliittisen toimintaohjelman aihealueiden valinta

Demokratiapoliittista toimintaohjelmaa laadittaessa tunnistettiin kuusi aihealuetta, jotka nähtiin keskeisinä suomalaisen demokratian tulevaisuuden kannalta:

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

Toimintaohjelman painopistealueissa on korostettu hankkeita, joilla pyritään pureutumaan suomalaisen demokratian keskeisiin ongelmiin. Toimintaohjelman hankkeilla on ennen kaikkea pyritty tukemaan aihealueeseen liittyvän lainsäädännön toimeenpanoa ja hyvien käytäntöjen sekä toimintatapojen käyttöönottoa.

Tutkimusten mukaan suomalaisen demokratian suurimpia ongelmia on osallistumisen eriarvoistuminen<sup>21</sup>. Toisaalta kansalaiset kaipaavat uusia osallistumisen mahdollisuuksia vaalien välillä. Toimintaohjelman hankkeissa on siksi pyritty edistämään uusien osallistumistapojen käyttöönottoa sekä yhdenvertaista osallistumista muun muassa viestinnän ja koulutuksen keinoin.

Toimintaohjelmaa laadittaessa ja toimeenpantaessa maakuntauudistus oli vielä viireillä. Toteutuessaan se olisi ollut Suomen historian suurin hallinnollinen uudistus<sup>22</sup>. Vuonna 2015 voimaan tullut uusi kuntalaki<sup>23</sup> tarjoaa kuntalaisille entistä monipuolisempia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia paikallisella tasolla. Lainsäädäntö ei kuitenkaan yksin takaa yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista. Toimintaohjelman hankkeissa on pyritty edistämään uusien toimintatapojen

---

<sup>21</sup> Grönlund & Wass (2016)

<sup>22</sup><https://alueuudistus.fi/soteuudistus/selvitykset-ja-arvioinnit>

<sup>23</sup> Uuden kuntalain (410/2015) 4. luku, demokratia ja osallistumisoikeudet tuli sovellettavaksi 1.6.2017.

käyttöönottoa kunnissa ja maakuntien suunnittelussa sekä tekemään niitä kansalaisille tutuiksi. Tuore tutkimus osoittaa, että kuntalaisten arviot päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta ovat korkeampia niissä kunnissa, jotka tarjoavat kuntalaisille keskusteluun pohjautuvia osallistumismahdollisuuksia<sup>24</sup>.

Modernin demokratian kannalta on keskeistä, että hallinto toimii avoimesti ja vuorovai-  
kutteisesti. Toimintaohjelman hankkeiden tavoitteena on edistää hallinnon ja säädös-  
valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien osallistumista jo valmistelun alkuvai-  
heessa. Vapaa ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on tärkeä osa demokratiaa.  
Suomea on kuvattu järjestöjen luvatuksi maaksi. Järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa on  
kuitenkin kuormittanut hallinnollinen taakka ja byrokratia, jota toimintaohjelman hank-  
keiden avulla on pyritty keventämään. Toimiva demokratia edellyttää avointa ja raken-  
tavaa vuoropuhelua eri väestöryhmien välillä sekä kriittistä medialukutaitoa. Tähän on  
panostettu kehittämällä demokratiakasvatusta ja käynnistämällä hankkeita rakentavan  
keskustelukulttuurin edistämiseksi.

### 3.1 Perustuslakivaliokunnan lausunto demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta

Perustuslakivaliokunta antoi toimintaohjelmasta lausunnon<sup>25</sup>, jossa se katsoi, että toi-  
mintaohjelman painopistealueet ovat perusteltuja. Valiokunta piti ohjelmassa esitettyjä  
toimenpiteitä ja hankkeita tarpeellisina. Valiokunta korosti lausunnossaan valtioneu-  
voston demokratiaverkoston merkitystä demokratiapoliitiikan edistämisen välineenä ja  
painotti demokratiapoliitiikan tehokasta toimeenpanoa kaikilla hallinnonaloilla. Perus-  
tuslakivaliokunta esitti lausunnossaan huolensa siitä, että monet suomalaisen demo-  
kratian perinteiset vahvuudet, kuten yhdessä sopimisen kulttuuri, äänestämisen  
normi, vapaa media ja demokratian arvostus, ovat heikentyneet tai vaarassa heiken-  
tyä edelleen. Erityisen vakavasti demokratiamme legitimiyyttä uhkaavat yhteiskunnalli-  
nen jakautuminen ja vastakkainasettelu sekä yhteiskunnallisen osallistumisen eriar-  
voistuminen. Perustuslakivaliokunta piti keskusteluilmapiiirin kiristymistä ja erityisesti  
sosiaalisessa mediassa esiintyvää vihamielistä ja uhkaavaa kielenkäyttöä hyvin hu-  
olestuttavana. Valiokunta kannatti ohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä vihapuheen ja ra-  
sismin vähentämiseksi sekä keskusteluilmapiiirin parantamiseksi. Valiokunta piti tär-  
keänä, että syrjivä ja uhkaava vihapuhe erotetaan kärkevästä kritiikistä ja sellaisesta  
ilmaisusta, joka on pikemminkin oire yhteiskunnallisen luottamuksen horjumisesta  
kuin itsessään syy tämän luottamuksen horjumiseen.

<sup>24</sup> Jäske (2018)

<sup>25</sup> PeVL 46 2017 vp O 18/2017 vp

Perustuslakivaliokunta kiirehti tehokkaita toimenpiteitä, joilla suomalaista demokratiaa uhkaava kehitys saataisiin käännettyä. Valiokunta katsoi äänestysaktiivisuuden alhaisuuden ja osallistumisen eriarvoistumisen uhkaavan suomalaisen demokratian legitimitettä. Valiokunta käsitteli aikaisemmin demokradiapoliittisen toimintaohjelman pohjana olleesta demokradiapoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä<sup>26</sup> laajasti äänestysaktiivisuuden laskua ja osallistumisen eriarvoistumista, jotka oli todettu myös selonteossa suomalaisen demokratian suurimmiksi haasteiksi. Valiokunta katsoi, että selonteossa ehdotetut toimenpiteet eivät ole riittäviä äänestysaktiivisuuden parantamiseksi ja osallistumisen eriarvoisuuden vähentämiseksi, vaan kehityssuunnan kääntämiseksi tarvitaan ennakkoluulotonta ja rohkeaa uudelleen ajattelua ja tehokkaita toimenpiteitä. Tavoitteiksi tulisi asettaa eri väestöryhmien välillä olevien osallistumiserojen tasoittuminen ja äänestysaktiivisuuden nostaminen muiden Pohjoismaiden tasolle.

Valiokunta käsitteli demokradiapoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä suomalaisen vaalijärjestelmän ja politiikan käytäntöjen erityispiirteitä, jotka voisivat olla vaikuttamassa osallistumisen eriarvoistumiseen ja äänestyshalukkuuden laskuun, ja pyrki löytämään keinoja, joilla äänestysaktiivisuutta voitaisiin lisätä. Mietinnössä tuotiin esiin vaalijärjestelmän uudistamistarve, josta eduskunta on perustuslakivaliokunnan ehdotusten pohjalta hyväksynyt useita lausumia. Myös tämän vaalikauden alussa on hyväksytty vaalijärjestelmän uudistamista koskeva eduskunnan lausuma<sup>27</sup> jossa edellytetään parlamentaarisen valmistelun käynnistämistä vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi. Valmistelun tulisi olla avointa ja siinä tulisi laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmän toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynnystä ja turvata alueellinen edustavuus.

Valiokunta piti suoran demokratian muotojen kehittämistä tärkeänä. Valiokunta totesi kuitenkin, että suoran osallistumisen vahvistaminen ei ole toistaiseksi lisännyt merkittävästi politiikasta kiinnostuneiden määrää, vaan myös suoran osallistumisen keinoja käyttävät pääasiassa ne, jotka muutenkin osallistuvat yhteiskunnallisesti sekä välillisen että välittömän demokratian keinoin.

Perustuslakivaliokunta korosti myös demokradiapoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä demokradiakasvatuksen lisäämisen ja kehittämisen merkitystä pyrittäessä vahvistamaan demokratiaa, nostamaan äänestysaktiivisuutta ja vähentämään osallistumisen eriarvoisuutta. Valiokunta kiinnitti huomiota suomalaisten heikkoon luottamukseen omaan kansalaispätevyyteensä ja pohti, onko luottamuksen heikentymiseen

---

<sup>26</sup> PeVM 3/2014 vp, s. 4–5

<sup>27</sup> EK 14/2015 vp



voinut vaikuttaa esimerkiksi kunnallisten luottamustehtävien vähentyminen, jonka seurauksena aiempaa harvempi voi saada kokemusta kunnalliseen päätöksentekoon osallistumisesta. Valiokunta katsoi, että tämä kehitys korostaa entisestään kouluissa annettavan demokratiakasvatuksen tarvetta.<sup>28</sup>

Seuraavissa kappaleissa kuvaillaan tarkemmin, mitä toimintaohjelman kauden aikana on tehty edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

---

<sup>28</sup> PeVM 3/2014 vp, s. 6

## 4 Toimintaohjelman painopistealueet ja hankkeet

Tässä luvussa kuvaillaan demokraatiopoliittisen toimintaohjelman hankkeiden toteutusta aihealueittain.

### 4.1 Yhdenvertainen osallistuminen

Demokraatiopoliittisessa toimintaohjelmassa yhdenvertaisiin osallistumismahdollisuuksiin liittyvien hankkeiden tavoitteena oli edistää äänestysaktiivisuuden nousua sekä äänioikeuden yhdenvertaista käyttämistä sekä tukea kansalaisten suoria osallistumisia ja vaikuttamismahdollisuuksia ja niiden käyttöönottoa kunnissa ja maakunnissa.

### 4.2 Edustuksellinen demokratia

Demokraatiopoliittisen toimintaohjelman hankkeissa asetettiin yhdeksi tavoitteeksi yhdenvertaisen osallistumisen edistäminen vaaleissa. Äänestysviikkkauden nostamiseksi ei kuitenkaan löydy nopeita ja yksinkertaisia ratkaisuja<sup>29</sup>.

Demokraatiopoliittisen toimintaohjelman mukaisesti selvitettiin mahdollisuutta siirtyä nettiäänestämiseen, joka helpottaisi äänestämistä. Oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan esiselvitystä nettiäänestyksen toteuttamisesta. Työryhmä laati esiselvityksen<sup>30</sup> yleisissä vaaleissa ja neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä käytettävästä nettiäänestysjärjestelmästä sekä loppuraportin, joka julkaistiin 2018. Loppuraportissa<sup>31</sup> käsitellään nettiäänestyksen edellytyksiä ja mahdollisuuksia yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Työryhmä ja sen parlamentaarinen seurantaryhmä eivät suosittelleet nettiäänestyksen käyttöönottoa, koska ne arvioivat siihen liittyvien riskien olevan tällä hetkellä hyötyjä suuremmat. Haasteita, kuten matala äänestysaktiivisuus, ei ratkaista nettiäänestyksellä. Muun muassa Virossa nettiäänestys on ollut käytössä jo

<sup>29</sup> Tutkimusten mukaan tiedetään, että liian tiheään osuvat vaalit usein heikentävät äänestysviikkautta, sillä puolueilla on rajalliset mahdollisuudet panostaa vaalikampanjointiin ja vaaliväsymyksen riski äänestäjien joukossa kasvaa. Vaalisykliä on muutettu, niin että kuntavaalit on siirretty 2017 alkaen syksystä kevääseen vaalisuman ja vaaliväsymyksen välttämiseksi. Toisaalta vuonna 2019 vaalisumasta ei välttyä, sillä eduskuntavaalit ja europarlamenttivaalien väliin jää ainoastaan reilu kuukausi aikaa.

<sup>30</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 59/2017.

<sup>31</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 60/2017.

jonkin aikaa. Virossakaan ei kuitenkaan ole pystytty osoittamaan, että nettiäänestyskellä olisi merkittävää vaikutusta äänestysvilkkautteen. Erilaiset kyberuhkat ovat viime vuosien aikana lisääntyneet, ja riskinä nettiäänestämisen käyttöönotossa olisi se, että luottamus Suomen vaalijärjestelmään rapautuisi<sup>32</sup>.

Eri väestöryhmien yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia on pyritty lisäämään muilla keinoilla. Esimerkiksi ulkosuomalaisten äänestysmahdollisuuksia on edistetty kirjeäänestyksen avulla. Vaalilain muutos (939/2017), jossa mahdollistetaan kirjeäänestys ulkosuomalaisille ja muille vaalien ajan ulkomailla oleville, vahvistettiin 14.12.2017 ja se tuli voimaan 1.11.2018. Kirjeäänestys oli käytössä ensimmäistä kertaa vuoden 2019 eduskuntavaaleissa.

Toimintaohjelmassa asetettiin myös tavoitteeksi puolueen perustamisen hallinnollisen taakan keventäminen. Tarkoitus oli tarjota kansalaisille osana oikeusministeriön demokraatiaverkkopalveluja mahdollisuus sähköisesti allekirjoittaa puolueen rekisteröimistä koskevaan hakemukseen liitettävä ns. kannattajakortti ja vaalien ehdokasasettelua varten perustettavan valitsijayhdistyksen perustamisasiakirjaan liitettävä jäsenen ilmoitus. Hallituskauden aikana järjestelmää on valmisteltu, mutta sähköisen järjestelmän käyttöönoton edellyttämä hallituksen esitys puoluelain muuttamiseksi ei edennyt kuluneella hallituskaudella.

### 4.3 Vaaliviestintä ja vaalivaikuttamiseen varautuminen

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa linjattiin, että vaalitiedotusta lisätään ja kohdistetaan vähiten äänestäville ryhmille. Oikeusministeriö on viimeisen vuosikymmenen aikana kehittänyt laajan vaalitiedotuskokonaisuuden, johon kuuluvat muun muassa TV-mainonta, kirje ensi kertaa äänestäville nuorille, kirje äänioikeuden saaneille maahan muuttaneille (kansalaisuuden saaneet ja ulkomaalaiset), verkkoviestintää (vaalit.fi, Facebook ja Twitter), vaalitietoa noin kahdellakymmenellä yleisimmällä kielellä, selkokieliset vaaliesitteet ja uudistetut vaalivideot selkokielellä, viittomakielinen materiaali ja materiaalit näkövammaisille. Perinteisen vaalipalvelupuhelimen rinnalle on otettu käyttöön WhatsApp-palvelu. Uudistettu vaalit.fi-sivusto on jo varsin tunnettu vaaliviestinnän kanava, ja se kerää vaalien alla noin puoli miljoonaa kävijää päivittäin.

---

<sup>32</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 60/2017.

Toimintaohjelman linjausten mukaisesti vaalitiedotusta on lisätty ja monipuolistettu. Viestintää on entistä paremmin pyritty kohdentamaan sidosryhmille tekemällä yhteistyötä mm. kansalaisjärjestöjen kanssa. Oikeusministeriö toteutti viestintäkampanjat kuntavaalien 2017 uudesta ajankohdasta ja vaali- ja osallistumisoikeuksista uudessa kuntalaissa. Oikeusministeriö toteutti myös Kaikkien vaalit -kampanjan yhteistyössä Moniheli ry:n kanssa. Hanke toteutti vaalipaneeleja yli 20 paikkakunnalla. Hankearvioinnin mukaan hanke onnistui hyvin tavoittamaan oikeat kohderyhmät ja kohderyhmät pitivät sisältöjä tarpeellisena ja vaikuttavina. Oikeusministeriö osallistui lisäksi Suomen nuorisovaltuustojen kattojärjestö Allianssi ry:n kuntavaaleihin liittyvään viestintä- ja koulustoimintaan sekä nuorisovaalien toteuttamiseen. Lisäksi viestittiin uuden kuntalain keskeisistä muutoksista sekä kunnan roolin muutoksesta. Viestintätoimet oli suunnattu kunnille, kuntalaisille ja tuleville luottamushenkilöille. Tavoitteena oli viestiä erityisesti uuden kuntalain tarjoamista vaikutusmahdollisuuksista. Valtiovarainministeriö tuotti videoita ja kirjallista aineistoa kuntalain ja kunnan roolin keskeisistä muutoksista.

Eduskuntavaaleissa 2019 kerättiin pilotin avulla kokemuksia selkovaaliesitteiden jakamisesta eräisiin pääkaupunkiseudun kirjastoihin. Vuoden 2019 europarlamenttivaaleissa pilottia laajennettiin koskemaan alueellisia kehittämiskirjastoja. Kevään 2019 europarlamenttivaalien yhteydessä selvitettiin mahdollisuutta lähettää vaalitietoa tekstiviestillä uusille äänestäjille.

Oikeusministeriö asetti kesäkuussa 2018 työryhmän valmistelemaan koulutusohjelmaa vaalivaikuttamiseen varautumisesta viranomaisille ja puolueille<sup>33</sup>. Koulutus toteutettiin talven aikana eri puolilla Suomea osana oikeusministeriön järjestämää virallista vaalikoulutusta. Työryhmä on valmistellut laaja-alaisesti materiaalia ja koulutustapah- tumia vaalivirkailijoiden, muiden virkamiesten, puolueiden ja median käyttöön. Viranomaiset ovat myös käyneet sosiaalisen median yritysten, kuten Facebookin, Twitterin ja Googlen kanssa keskusteluja siitä, miten ne varautuvat toiminnassaan vaaleihin kohdistuviin vaikuttamisyhteyksiin. Oikeusministeriön asettama vaalivaikuttamisen va- rautumisen työryhmä on vuoden 2019 eduskuntavaalien yhteydessä valmistellut laa- jan viestintäkampanjan, jonka päätehtävänä on tukea vaalien toimittamista, eli kan- nustaa ja muistuttaa kansalaisia käyttämään äänioikeuttaan, muistuttaa kriittisyydestä sekä kertoa mistä vaaleihin liittyvää luotettavaa viranomaistietoa löytyy. Samalla sillä on myös laajempikin tehtävä, tukea yhteiskunnan turvallisuutta ja vastuullista sanan- vapautta.

---

<sup>33</sup> [https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/koulutushanke-vaalivaikuttamisesta-puolueille-ja-viranomaisille](https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/koulutushanke-vaalivaikuttamisesta-puolueille-ja-viranomaisille)

## 4.4 Suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttöönotto

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa linjattiin, että demokratia.fi verkkodemokratiapalveluiden tunnettuutta ja saavutettavuutta lisätään.

### 4.4.1 Sähköiset demokratiapalvelut

Oikeusministeriö ylläpitää sähköisiä demokratiapalveluja, joita ovat kansalaisaloite.fi, kuntalaisaloite.fi, nuortenideat.fi, otakantaa.fi ja lausuntopalvelu.fi. Palveluiden tavoitteena on lisätä hallinnon avoimuutta sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Palvelut on koottu demokratia.fi-sivuston alle. Suomi on selvitysten<sup>34</sup>mukaan muihin Pohjoismaihin nähden ollut edelläkävijä verkkodemokratian kehittämisen suhteen, ja palvelut ovat saavuttaneet myös laajempaa kansainvälistä kiinnostusta. OECD on myös nostanut esille palvelut hyvänä käytäntönä.

Demokratia.fi-sivusto toimii demokratiapalveluiden etusivuna ja kokoaa tietoa palveluiden tarjoamista osallistumismahdollisuuksista, minkä lisäksi palvelussa on yleistä tietoa osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Sivusto uudistettiin vuonna 2018. Uudistuksen tavoitteena oli tuoda eri hallinnontasoihin liittyvät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä niiden taustalla olevat osallistumisoikeudet nykyistä informatiivisemmin esille. Sivustolle myös lisättiin tietoa EU-kansalaisaloitteesta ja EU:n muista sähköisistä osallistumiskanavista. Sivuston osallistumisoikeuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vapaaehtoistoimintaa käsittelevät tietopaketit puolestaan siirrettiin Suomi.fi-palveluun.

Oikeusministeriön aloitepalvelut (kansalaisaloite.fi ja kuntalaisaloite.fi) tarjoavat mahdollisuuden tehdä ja kannattaa kansalaisaloitelain ja kuntalain mukaisia kansalais- ja kuntalaisaloitteita. Oikeusministeriöllä on lakisääteinen velvollisuus tarjota kansalaisaloite.fi-palvelun kaltainen verkkopalvelu kannatusilmoitusten keräämiseen (kansalaisaloitelaki 8 §).

Lausuntopalvelu.fi tarjoaa julkishallinnolle tavan toteuttaa sähköinen lausuntomenetely avoimesti ja tehokkaasti (asiasta tarkemmin kohdassa 6.2). Otakantaa.fi on kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten keskinäistä vuoropuhelua ja osallistumista tehostava verkkopalvelu. Palvelussa on mahdollista luoda kyselyitä ja keskusteluita ha-

---

<sup>34</sup> ELF (2017) eDemocracy and eParticipation. The precious first steps and the way forward.

luamistaan aiheista. Varsinkin eri kunnat ovat hyödyntäneet palvelua omassa valmistelussaan. Palveluun on vuonna 2019 suunniteltu lisättävän mahdollisuus vahaan tunnistautumiseen sekä muita palvelun tietoturvaa lisääviä ominaisuuksia.

Nuortenideat.fi on valtakunnallinen nuorten vaikuttamispalvelu, jonka avulla nuoret voivat helposti tehdä ehdotuksia, osallistua ja vaikuttaa heitä koskeviin asioihin. Palvelun tuottavat yhteistyössä Oulun kaupungin Osaamiskeskus Koordinaatti (ylläpito ja käyttäjätuki), oikeusministeriö (koordinaatio ja kehitys) ja opetus- ja kulttuuriministeriö (rahoitus). Kesän ja syksyn 2018 aikana toteutettiin palvelun nykytilan kartoitus sekä palvelumuotoiluprosessi, joiden tavoitteena oli selvittää eri käyttäjäryhmien kokemuksia palvelun käytöstä ja kartoittaa vaihtoehtoja palvelun jatkokehittämiseen.

Verkkodemokratiapalvelut on toimintaohjelman linjausten mukaisesti soveltuvin osin liitetty kansalliseen palveluväylään (KAPA) ja Suomi.fi palveluun. Palveluiden löydettävyyden ja saavutettavuuden parantamiseksi ne on lisätty osaksi Suomi.fi-palveluita. Suomi.fi-tunnistautuminen on toteutettu demokratiaverkkopalveluihin. Kaikki demokratia-palveluiden tiedot on viety palvelutietovarantoihin. Kansalaisaloite.fi ja kuntalaisaloite.fi on lisäksi viety Suomi.fi rekisteripalveluun. Lisäksi palveluille on tehty tietosuoja- ja saavutettavuus selvitykset ja palveluihin on tehty tai tehdään parhaillaan tarvittavat korjaukset löydösten perusteella.

#### 4.4.2 Kansalaisaloite

Vuoden 2012 maaliskuussa voimaan astuneen perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Aloitteen muotovaatimuksista ja sen tekemiseen liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin erillisessä kansalaisaloitelaisissa (12/2012), joka astui voimaan samanaikaisesti perustuslakiuudistuksen kanssa 1.3.2012. Kansalaisaloite on otettu Suomessa hyvin vastaan. Kansalaisaloitelain voimaantulon jälkeen on avattu lähes 1000 kansalaisaloitetta. Kansalaisaloite.fi-palvelulla on satojatuhansia käyntikertoja kuukaudessa ja kävijämäärät ovat vuositasolla liikkuneet 2–3 miljoonaan välillä. Yhteensä 25 aloitetta on onnistunut ylittämään eduskuntakäsittelyn edellyttämän 50 000 kannattajan rajan. Yksi eduskunnan käsittelemistä aloitteista on suoraan hyväksytty, yksi aloite on hyväksytty muutoksin ja osalla muista eduskunnan käsittelemistä aloitteista Eduskunta on edellyttänyt hallitukselta toimenpiteitä tai aloitteella on ollut muita välillisiä vaikutuksia.

Kyselytutkimukset osoittavat<sup>35</sup>, että merkittävä enemmistö suomalaisista katsoo kansalaisaloitteen parantaneen demokratiaa Suomessa. Kansalaisaloite on myös hyvin tavoittanut ne väestöryhmät, joiden äänestysaktiivisuus jää keskimääräistä alhaisemmaksi. Tutkimusten mukaan kansalaisaloite on hieman suosituampi vaikuttamiskanava nuorten keskuudessa ja myös työttömät ovat aktiivisesti allekirjoittaneet kansalaisaloitteita.

Oikeusministeriö hankki vuonna 2016 Turun yliopistolta ulkopuolisen selvityksen kansalaisaloitteen toimivuudesta<sup>36</sup>. Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa linjattiin, että oikeusministeriö käynnistää tutkimuksen valmistuttua kansalaisaloitejärjestelmän toimivuuden laajemman arvioinnin saatujen kokemusten ja tutkimustulosten pohjalta. Hankkeessa arvioitiin kansalaisaloitelain ja keräysjärjestelmän toimivuutta. Arviomuitiossa<sup>37</sup> kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017 käydään läpi kansalaisaloitemenettelyä, kokemuksia kansalaisaloitteista sekä nykyiseen aloitemenettelyyn tehtyjä muutosehdotuksia. Tehdyn arvioinnin mukaan kansalaisaloitteen käyttöönotto on ollut onnistunut uudistus, eikä menettelyn keskeisissä periaatteissa ole tarvetta muutoksille. Kansalaisaloitteiden muotoon tai aloitteiden kohdentumiseen lainsäädäntöasioihin ei arvioinnin mukaan tarvitsisi tehdä muutoksia. Myös laissa säädetyt edellytykset kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten keräämiselle ja aloitteen kannattamiselle sekä kannatusilmoitusten lukumäärälle olisi perusteltua säilyttää nykyisellään. Sen sijaan kansalaisaloitteiden vireillepanoprosessiin ja kannatusilmoitusten luovuttamiseen on nähty muutostarpeita.

Joulukuussa 2018 annetussa hallituksen esityksessä (HE 251/2018) kansalaisaloittelakia ehdotettiin muutettavaksi. Kansalaisaloitemenettelyä on tarkoitus sujuvoittaa ja selkiyttää muun muassa aloitteen vireillepanoprosessin ja kannatusilmoitusten julkisuuden osalta teknisluonteisilla muutoksilla. Ehdotuksen mukaan aloitteen kannatusilmoitukset olisi toimitettava Väestörekisterikeskuksen tarkastettavaksi vuoden kuluessa siitä, kun tarvittavat 50 000 kannatusilmoitusta on kerätty. Tällä hetkellä määräaika on kuusi kuukautta. Myös määräaika, jona aloite tulee toimittaa eduskunnalle, piteneisi nykyisestä puolesta vuodesta vuoteen. Esitetyillä muutoksilla halutaan selkiyttää kansalaisaloitteen tekemistä ja auttaa välttämään aloitteen raukeamista vaalikauden päättyessä lisäämällä aloitteentekijöiden mahdollisuuksia valita, milloin he tuovat aloitteen eduskunnan käsittelyyn. Laki tulee voimaan 1.6.2019.

---

<sup>35</sup> Christensen et. al. (2017)

<sup>36</sup> Christensen et. al. (2017)

<sup>37</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2017

### 4.4.3 Kuntalaisaloite

Kuntalaisaloitteiden tekemiseen ja osallistujien keräämiseen tarkoitettu verkkopalvelu avattiin vuonna 2014. Kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikäraja alennettiin 15 vuoteen kuntalain uudistuksen yhteydessä. Laki (410/2015) tuli sovellettavaksi 1.6.2017. Demokratiapoliittisen toimintaohjelman linjausten mukaisesti kuntalaisaloite.fi-palvelun tiedot on viety Suomi.fi:n palvelutietovarantoon ja rekisteripalveluun, jolloin palvelu on suoraan saavutettavissa kansalaisen asioidessa julkishallinnon yhteisessä sähköisessä Suomi.fi-palveluportaalissa. Valtaosa Suomen kunnista on ottanut kuntalaisaloite.fi-palvelun käyttöön. Kuntalaisaloite.fi-palvelulla on kymmeniätuhansia käyttäjiä kuukaudessa ja kuntalaisaloitteita on palvelussa tehty noin 3 500 kappaletta.

### 4.4.4 Maakunta-aloite

Maakuntalakiesitys (HE 15/2017) sisälsi säännöksen koskien maakunnallista aloiteoikeutta. Oikeusministeriö teki IT-toimittajan kanssa aiesopimuksen aloitejärjestelmän hankinnasta ja sen toteuttaminen oli tarkoitus käynnistää heti kun maakuntalaki hyväksytään eduskunnassa. Koska maakunta- ja soteuudistus ei edennyt eduskunnassa, hanketta ei toteuteta.

## 4.5 Kokeilun paikka mahdollistaa yhteisen kehittämisen

Valtioneuvoston kanslian kokeilukulttuurihanke<sup>38</sup> on ollut yksi Sipilän hallituksen kärkihankkeista. Sen tavoitteena on ollut löytää innovatiivisia ratkaisuja yhteiskunnan ja palveluiden kehittämiseen. Kokeilukulttuurissa laajat ja monimutkaiset haasteet pilkotaan kokeiltaviksi kokonaisuuksiksi. Samalla autetaan ruohonjuuritason kokeiluja uudistamaan koko yhteiskuntaa. Kokeilukulttuuri on siis yksi toimintatapojen ja osallistumismahdollisuuksien uudistamisen kulmakivistä. Kokeilukulttuurin edistämisen keskeisiksi haasteiksi on tunnistettu joustavan pienrahoituksen puute, kentän pirstaleisuus sekä tiedon puute toimivista ratkaisuista. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi on pystytetty digitaalinen alusta Kokeilunpaikka.fi. Sen merkittävimmiksi toiminnallisuuksiksi on tunnistettu erilaisia yhteiskunnallisia haasteita, ideoita, kokeiluja ja ratkaisuja koskevan tiedon keruu ja luokittelu, kokeilujen rahoituksen joukkoistamisen ratkaisut sekä verkostoitumisen ja vuorovaikutuksen mahdollistavat työvälineet. Kokeilun paikka on alusta, jonka tavoitteena on auttaa synnyttämään ideoista konkreettisia kokeiluja. Yh-

---

<sup>38</sup> [www.kokeilunpaikka.fi](http://www.kokeilunpaikka.fi)



teisöllinen Kokeilun paikka yhdistää ideoijat, kokeilijat, sparraajat, rahoittajat ja käyttäjät. Osallistua voi myös jättämällä haasteen eli ratkaistavan ongelman yhteisön pureskeltavaksi. Kokeilun paikan kautta on mahdollista löytää sopivat kumppanit kokeilun toteuttamiseksi. Kokeilun paikassa voi myös kommentoida muiden ideoita, vastata haasteeseen, löytää tietoa, keskustella ja jakaa osaamista.

## 4.6 Televisiosisältöjen esteettömyys

Toimintaohjelmassa on linjattu, että televisiosisältöjen esteettömyyttä ylläpidetään ja kehitetään kiinnittämällä huomiota myös uusiin mediankäyttötottumuksiin ja AV-tekniikan tuomiin haasteisiin, selkeyttämällä sääntelyä ja tiedottamalla esteettömistä palveluista entistä paremmin (muun muassa selkokieli, viittomakieliset sisällöt, erikielisiä uutisia). Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee muun muassa tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia, kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen-, romani- ja viittomakielillä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielillä, tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille.

Liikenne- ja viestintäministeriön esteettömyysohjelmaan<sup>39</sup> sisältyy toimenpide, jonka mukaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa on erityisen tärkeää suunnata mm. tutkimukseen, jonka tavoitteena on kehittää ja ottaa käyttöön myös Suomessa uusia, kustannustehokkaita ääni- ja tekstityspalvelumenetelmiä kuten puheentunnistusteknologiaa, joka mahdollistaa myös suorien lähetysten, kuten keskusteluohjelmien, tekstittämisen. Tammikuussa 2018 on aloitettu EU:n rahoittama hanke, jossa kehitetään Aalto-yliopiston uusimpiin kuvan- ja äänenkäsittelyn tutkimustuloksiin perustuvaa menetelmää audiovisuaalisen aineiston kuvailuun ja luokitteluun. Hankkeen avulla on tarkoitus edistää myös tekstityspalvelujen kehittämistä. Yleisradio osallistuu hankkeeseen.

## 4.7 Laajakaistahankkeet

Ilman tietoliikenneyhteyksiä on hankala toimia modernissa yhteiskunnassa. Silloin myös verkkodemokratiapalvelut ja informaatio eivät ole kaikkien saavutettavissa. Toi-

---

<sup>39</sup> <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79917>

mivat tietoliikenneyhteydet tarjoavat asukkaille osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia, lisäävät elämismukavuutta ja tuovat kuntalaiset osaksi tietoyhteiskuntaa. Maaseudun kehittämisohjelmasta<sup>40</sup> rahoitetaan sekä maaseudun laajakaistainvestointeja että kehittämishankkeita, joilla parannetaan sähköisten palvelujen sisältöä ja saatavuutta. Rahoitusta haetaan alueellisesti ELY-keskuksesta tai paikallisesta Leader-ryhmästä. Rahoitusta laajakaistahankkeisiin on noin 30 miljoonaa euroa. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta tuettavat laajakaistahankkeet kuuluvat maa ja metsätalousministeriön ja Mavin vastuulle. Liikenne ja viestintäministeriö ja Viestintävirasto puolestaan vastaavat Nopea laajakaista -tukiohjelmasta.

Maaseudun laajakaistayhteyksiä on parannettu yli 80 kyläverkkohankkeella, jotka on pääasiassa rakennettu kylien omilla voimilla. Kun kylä saa aikaan huippunopeat ja toimivat laajakaistayhteydet, kylän elinvoimaisuus ja osallisuus paranevat ja yritysten (ml. maatilojen) tulevaisuuden näkymät paranevat. Samaan teeman liittyen on lähtenyt käyntiin Suomen älykkäimmän kylän kilpailu, jossa on mukana 33 kylää eri puolilta Suomea<sup>41</sup>. Nopea laajakaista -tukiohjelma<sup>42</sup> on Viestintäviraston arvioiden mukaan saavuttamassa tavoitteensa. Valtaosa haja-asutusalueille rakennetusta kiinteästä laajakaistasta on rakennettu tukiohjelman tuen avulla. Ohjelman tavoitteena on ollut ulottaa laajakaistayhteys 130 000 talouden saataville. Tällä hetkellä yhteys on saatavilla 83 000 taloudessa.

## 4.8 Suomi100-demokratiaviikot ja oikeusministeriön demokratiapalkinto

Maaliskuussa 2017 osana Suomi100-juhlavuotta toteutettujen Demokratiaviikkojen tavoitteena oli nostaa esille keskustelua suomalaisen demokratian historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta. Demokratiaviikot toimivat samalla johdatuksena oikeusministeriön kuntavaalien viestintäkampanjalle. Demokratiaviikkojen ohjelma koostui erilaisista keskustelutilaisuuksista, seminaareista ja tietoiskuista, jotka koskivat demokratian tilaa, tulevaisuutta sekä osallistumisoikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia. Demokratiaviikkojen aikana järjestettiin kansalaisraateja demokratian tulevaisuudesta. Niiden tuloksia voidaan hyödyntää myöhemmin demokratiapolitiikan valmistelussa. De-

<sup>40</sup> <https://mmm.fi/maaseutu/manner-suomen-maaseudun-kehittamisohjelma-2014-2020>

<sup>41</sup> Lisätietoa älykkäistä kylistä: <https://www.maaseutu.fi/maaseutuverkosto/uutiset/uutiset-2018/suomen-alykkaimmaksi-haluaa-nyt-32-kylaa/>

<sup>42</sup> <https://www.traficom.fi/fi/nopea-laajakaista>

mokradiaviikkojen teemoja käsiteltiin muun muassa viidessä Ylen Aamu-TV-lähetyksessä sekä Yle Puheen radiokeskustelussa. Demokratiaviikkojen päätösseminaarissa oli vajaa 200 osallistujaa.

Päätösseminaarissa jaettiin myös oikeusministeriön 10 000 euron arvoinen Demokratiapalkinto sekä Suomen Avoimen Hallinnon Demokratiatunnustus. Vuonna 2017 Demokratiapalkinnolla haluttiin palkita kumppanuutta vahvistavia toimintatapoja, kokeiluja tai innovaatiota, joka edistävät kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä. Palkinnolla haluttiin samalla kiittää kaikkia suomalaisia yhdenvertaisuutta, vuorovaikutusta ja niiden kehittämistä edistäneitä. Palkintoraadin jäseniä olivat jääkiekkovalmentaja Jukka Jalonen ja näyttelijä, professori Elina Knihtilä, ja yksi palkittavista valittiin yleisöäänestyksellä verkossa. Palkinnon saivat DaisyLadies ry ja sen Muistojen koti -toiminta, Kumppanuuskeskus sekä Yhteistyökumppanuus ikääntyneitä opastavien tietotekniikkatoimijoiden välillä -toimintamalli. Lisäksi demokratiapalkinnon kunniamaininnan sai Oulun omaishoidon vuorovaikutteinen toimintatapa. Taideyliopiston ArtsEqual-hankkeelle myönnettiin Demokratiapalkinnon ja Avoimen Hallinnon Demokratiatunnustuksen yhteinen kunniamaininta. Vuonna 2017 oikeusministeriön yhteistyökumppaneita Demokratiapalkintoprosessissa olivat valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto, Ylen Aamu-tv, Suomen Yrittäjät ja Maaseutupolitiikan neuvosto. Kaikki toimijat viestivät aktiivisesti verkossa ja sosiaalisessa mediassa. Demokratiaviikkoja ennen ja niiden aikana esitettiin demokratia- ja kumppanuusteemoihin liittyen kaikkiaan viisi Aamu-tv -lähetystä, joissa kerrottiin myös Demokratiapalkinnosta ja siihen liittyvistä tavoitteista. Lisäksi Demokratiapalkinnosta uutisoitiin laajasti mediassa.

Suomi 100 -juhlavuoden avainviesti oli "Suomi on hyvä maa. Juhlitaan satavuotiasta yhdessä". Juhlavuoden loppuhuipennuksena suomalaista arvoyhteisöä ja toimivaa demokratiaa haluttiin näkyvästi juhlistaa, ja yhdessä-teeman mukaisesti kansalaisille haluttiin luoda mahdollisuus osallistua Suomi 100 -juhlavuoteen. Valtioneuvosto päätti juhlaistunnossaan Porvoossa 4. toukokuuta 2017 tiivistää toimiaan suomalaisen demokratian toimintamuotojen kehittämiseksi ja vuorovaikutteisen kansalaiskeskustelun edistämiseksi antamalla tukensa demokratian edistämishakkeelle. Suomalaisen demokratian tulevaisuuskeskustelut -hanke<sup>43</sup> toteutettiin 1.6.–31.12.2017. Hankkeen koordinoinnista vastasi oikeusministeriö ja hankekumppaneina olivat Sitra, valtioneuvoston kanslian Suomi 100 -sihteeristö ja valtiovarainministeriö. Hanke muodosti jatkeen maaliskuussa 2017 toteutetuille Suomi 100 -demokratiaviikoille ja niiden käynnistämälle, demokratiaa koskevalle aktiiviselle keskustelulle. Hankkeen päätavoitteena oli osana Suomi 100 -juhlavuotta tuoda esiin dialogisuutta toimivan demokratian

---

<sup>43</sup> <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM066:00/2017>

perusedellytyksenä. Hankkeen myötä keskeisten toimijoiden ymmärrys, tieto ja osaminen kasvoivat siitä, miten kansalaiskeskusteluja voidaan hyödyntää paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla.

Hankkeessa toteutettiin viestintäkampanja, joka koostui blogisarjasta, pamfletista ja nuorille suunnatusta sosiaalisen median kampanjasta. Eri puolilla Suomea järjestettiin kuusi paikallista demokratiatapahtumaa ja Helsingin Sanomien verkkosivuilla kaikille avoin verkkokeskustelu, jotka yhdessä muodostivat Suomi 100 -keskustelutarjan. Hanke huipentui Tulevaisuuden kyselytuntiin eduskunnan Pikkuparlamentissa 27.11.2017. Osallistujapalautteiden perusteella tapahtumien voidaan arvioida onnistuneen järjestelyiden, sisältöjen, ennakkotiedotuksen ja rakenteen osalta erinomaisesti (yhteenlaskettu keskiarvo 4,11 asteikolla 1–5). Palautteen perusteella tapahtumien voidaan arvioida saavuttaneen niille asetetut tavoitteet hyvin.

Hankkeen tuotoksina syntyi pamfletti Demokratiassa kuplii. Dialogin mahdollisuus suomalaisessa digiyhteiskunnassa<sup>44</sup>, päätöksentekijöille ja viranomaisille suunnattavaa opas-/tukimateriaalia dialogisten keskustelujen hyödyntämiseksi paikallisessa, alueellisessa ja valtiollisessa päätöksenteossa, ensimmäinen versio rakentavan yhteiskunnallisen keskustelutavan konseptista, sekä viestintämateriaaleja (mm. blogisarja ja Youtube-sketsi).<sup>45</sup> Oikeusministeriö ja Sitra ovat jatkaneet hankkeessa kehitettyjen mallien käyttöönottoa. Sitra julkaisi Erätauko-materiaalinsa<sup>46</sup> keväällä 2018 ja on sen jälkeen ansiokkaasti jalkauttanut hankkeen tuotoksia kunnissa ja maakunnissa.

## 4.9 Demokratian kohtalo -hanke

Demokratian kohtalo -hankkeen<sup>47</sup> tavoitteena oli uudella otteella selvittää sekä kerätä kokemuksia ja toiveita siitä, mitä demokratialle kuuluu tämän päivän Suomessa, mitkä ovat sen edellytykset ja muodot tulevaisuudessa, ja miten taataan toimiva demokratia kaikille kansalaisille.

Hanke käynnisti vuoden 2017 aikana kansalaisfoorumeja demokratiasta ympäri Suomen. Hanke tuotti muun muassa tutkimuksen demokratian tilasta Suomessa. Tutkimuksen mukaan suomalainen demokratia toimii pääosin hyvin, mutta etenkin nuoret toivovat enemmän suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia ja osallistuvaa demokratiaa.

<sup>44</sup> Männistö & Wilhelmsson (2018)

<sup>45</sup> Suomi 100 – Suomalaisen demokratian tulevaisuuskeskustelut – loppuraportti, Oikeusministeriö

<sup>46</sup> <https://www.sitra.fi/eratauko/>

<sup>47</sup> <http://magma.fi/post/2017/9/19/demokratins-ode-bjuder-pa-historisk-analys-och-pa-framtidsvisioner>

Hankkeessa julkaistiin myös antologia, jossa yhdeksän kirjoittajaa lähestyy demokratiaa ja sen tulevaisuutta eri näkökulmista. Keskeistä on, että satavuotiaassa Suomessa demokratia on ollut valtiorakennuksen kulmakivi, myös sodan ja epävarmuuden aikoina. *Demokratian kohtalo -julkaisu* tarjoaa historiallista analyysia ja tulevaisuuden visioita. Tarkoitus on herättää ajatuksia ja keskustelua tämän päivän ja tulevaisuuden demokratiasta.

## 4.10 Strateginen tutkimus: Muuttuva yhteiskunta ja kansalaisuus globaalissa murroksessa

Tutkimustieto on tärkeässä asemassa myös demokratian kehittämisen kannalta. Suomen akatemian STN-ohjelma Muuttuvat hallinnan tavat ja aktiivinen kansalaisuus (CITIZEN)<sup>48</sup> valaisee tietotarpeita ja haasteita, joita globaalit muutokset aiheuttavat suomalaisen poliittisen järjestelmän toimivuuteen ja vakauteen. Ihmisten mahdollisuudet osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa heitä itseään koskevaan päätöksentekoon ovat muuttuneet. Uudet hallinnan tavat ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien muutokset nostavat esille tarpeen arvioida, miten ja missä ihmiset pystyvät vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin. Arvioinnin tueksi tarvitaan poliittisten järjestelmien laaja-alaista tuntemusta ja ymmärrystä globaalissa toimintaympäristössä. Tiedon määrä ja luonne muuttuvat, ja samalla ihmisten tietopohja erilaistuu ja eriytyy, mistä voi seurata yksipuolistumista ja pois sulkemista.

Tutkimuskokonaisuuksilta odotetaan vastauksia ja ratkaisuja tarpeeseen lisätä poliittisten järjestelmien tuntemusta toimintaympäristön kansainvälistyessä. Lisäksi tutkimusohjelma ennakoii muutoksia tavalla, joka antaa paremmat valmiudet lähentää instituutioita ja kansalaisia toisiinsa, vahvistaa kansalaisten osallistumista sekä luottamusta eri väestöryhmien välillä ja myös suhteessa julkiseen valtaan. Tutkimusryhmät tunnistavat ja kehittävät toimintatapoja, joilla voidaan sovittaa yhteen politiikanteon nopeatahtisuus ja yhteiskunnallisten uudistusten vaatima pitkäjänteisyys. Suomen akatemia rahoitti kolmen tutkimuskonsortion hankkeet vuosiksi 2018–2021.

---

<sup>48</sup> <https://www.aka.fi/fi/strategisen-tutkimuksen-rahoitus2/ohjelmat-ja-hankkeet/muuttuvat-hallinnan-tavat-ja-aktiivinen-kansalaisuus2/>

Konsortio Kansalaisuuden Kuilut ja Kuplat (BIBU) selvittää, kuinka globaalit muutokset – talouden rakennemuutos, kaupungistuminen ja muuttoliike – muuttavat kansalaisten toimintakykyä, poliittisia tunteita ja intressejä sekä kuinka poliittinen päätöksenteko vastaa niihin.

Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa PALO-hanke tutkii lyhytjänteisyyden ongelmaa julkisessa päätöksenteossa ja hallinnossa. Ratkaisuksi PALO pyrkii kehittämään pitkän aikavälin vaikutukset paremmin huomioivia, deliberatiivisia osallistumisen ja päätöksenteon käytäntöjä. Lähtökohtana on, että politiikan käytäntöjä uudistamalla voidaan myös tulevien sukupolvien intressejä ottaa paremmin huomioon.

Konsortiohanke ”Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa” (CORE) tutkii ja kehittää julkisen vallan, kansalaisten ja yritysten välistä yhteistoimintaa ympäristösuunnittelussa ja -päätöksenteossa.

ALL-YOUTH on monitieteinen hanke, joka tutkii 16–25-vuotiaiden nuorten yhteiskunnallisen osallistumisen kykyjä ja esteitä sekä nuorten käsityksiä kestävästä kehityksestä, kasvusta ja hyvinvoinnista. Hanke tuottaa uusia ratkaisuja nuorten aktiivisempaan kansalaisuuteen vuorovaikutteisen hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen, digitaalisten innovaatioiden sekä kestävästä kehityksestä ja biotalouden näkökulmista.

## 5 Kunnallisen ja alueellisen demokratian tukeminen rakenneuudistuksessa

Suomessa on laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet kuntatasolla. Uusi kuntalaki (410/2015) tuli voimaan 1.1.2015. Uuden kuntalain 4. luku, joka käsittelee paikallisdemokratiaa ja kuntalaisten osallistumisoikeuksia tuli sovellettavaksi 1.6.2017. Kuntalain uudistamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli kuntalaisten osallisuuden ja kunnallisen demokratian vahvistaminen uusissa rakenteissa ja muuttuvassa toimintaympäristössä. Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä on vahvistettu, osallistumistapoja on lisätty, kuntademokratia ja osallisuus on nostettu keskeisenä teemana osaksi kuntastrategiaa, kuntien tiedotus- ja viestintävelvollisuutta on laajennettu ja nuorisovaltuustot sekä vammais- ja vanhusneuvostot ovat tulleet lakisääteisiksi. Koska kunnilla on Suomessa laaja itsehallinto, muun muassa kuntalain 22 §:ssä mainittujen osallistumistapojen käyttöönotto on kuntien omassa harkintavallassa. Uutena tapana laissa on maininta kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien mahdollisuudesta osallistua talouden suunnitteluun. Esimerkiksi osallistava budjetointi on yleistymässä.

Jotta kuntalain mahdollistamat osallistumistavat otettaisiin mahdollisimman kattavasti ja toimivasti käyttöön vaatii se koulutusta, viestintää ja menettelytapojen kehittämistä sekä kuntapäätäjien, virkamiesten että kuntalaisten parissa. Toimintaohjelman hankkeiden tavoitteena on konkreettisella tasolla ollut tukea osallistumisoikeuksien toteuttamiseksi ja osallistumismahdollisuuksien käyttöönottoa ja hyvien käytäntöjen levittämistä kunnissa.

### 5.1 Tulevaisuuden kunta -hanke

Valtiovarainministeriön asettamassa Tulevaisuuden kunta -hankkeessa on parlamentaarisen työn pohjalta määritelty visio tulevaisuuden kunnalle vuonna 2030, kuntien roolin ja aseman muutos sekä kuntien tehtävät suhteessa maakuntiin maakuntauudistuksen ollessa vielä vireillä<sup>49</sup>. Hankkeen painopisteenä on ollut kunnan rooli elinvoiman, yrittäjyyden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä sekä kuntademokratian

---

<sup>49</sup> Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017

näkökulma. Hankkeessa kartoitettiin tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja pitkän aikavälin kuntapolitiikan muutostarpeet.

Virkamiestyöryhmä teki selvityksen maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksista kuntiin ja kuntademokratiaan<sup>50</sup>. Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta ja monipaikkaisuudesta ja sen vaikutuksista muun muassa kuntademokratiaan julkaistiin tammikuussa 2018<sup>51</sup>. Hankkeen pohjalta kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaa sääntelyä ehdotettiin muutettavaksi kunnassa eri syistä säännöllisesti oleskelevien henkilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi. Kuntalain 22 §:ssä, joka sisältää luettelon osallistumisen keinoista, ehdotetaan muutettavaksi huomioimaan monipaikkaisuus ja monipuoliset vaikuttamisen menetelmät. Muutokset tulivat voimaan 2019 keväällä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että myös kesäasukkaille tai muutoin kahdessa paikassa asuville avautuu paremmat osallistumismahdollisuudet kunnassa, jossa vietetään paljon aikaa, mutta joka ei ole rekisteröity kotikunnaksi. Monipuolisilla vaikuttamismenetelmillä on tarkoitus huomioida erityisesti digitaaliset osallistumis- ja vaikuttamismenetelmät.

### 5.1.1 Digikuntakokeilut osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien ja kuntalaislähtöisen palveluiden suunnittelun edistämiseksi

Valtiovarainministeriön digikuntakokeilussa (2016–2019) kehitettiin osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmiä sekä kuntalaislähtöistä palveluiden suunnittelua. Kokeilut lähtivät kuntien tarpeista ja niissä voitiin hyödyntää uuden kuntalain tarjoamia osallistumismahdollisuuksia. Tavoitteena oli edistää kuntien toimintatapojen sekä palveluiden tuotantotapojen ennakkoluulotonta, kuntalaisten hyvinvointia parantavaa ja tulevaisuussuuntautunutta kehittämistä sekä parantaa muutoksen johtamisen edellytyksiä. Kunnissa toteutettavien kokeilujen kautta oli myös tarkoituksena lisätä kuntien palveluprosessien kustannustietoisuutta sekä sitä, miten digitalisaatiota hyödyntämällä voidaan aikaansaada säästöä tai hillitä kuntien kustannusten kasvua samalla kun kuntalaisten palvelukokemus ja vuorovaikutus kunnan ja kuntalaisten välillä parantuu. Kokeiluihin sisältyi mm. osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien kehittämistä.

Hankkeeseen ilmoittautui 67 kuntaa, joista osan kokeiluissa kehitettiin mm. osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien kehittämistä kokeilukunnissa. Näitä olivat mm.

<sup>50</sup> Valtiovarainministeriön julkaisu 11a/2017

<sup>51</sup> Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018



Tuusulan uusi osallisuusmalli, alueelliset kehittämisverkostot ja lähivaikuttamisen malli, Varkauden eBudjetti-työkalu ja Janakkalan sähköinen osallisuustyökalu kunnan viranhaltijoille. Valtakunnallisina tukivälineinä hankkeessa luotiin mm. kuntien digitalisaatioasteen arviointityökaluja (digitaalinenkunta.fi), opas kuntien sähköisiin kokouksiin ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn, selvitys kuntien digitalisaation säästöpotentiaalista, Digikompassi-peli sekä Käsikirja tulevaisuuden kuntien digitalisaatioon.

## 5.2 Maakuntaudistuksen liittyvät hankkeet

Maakuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan maakuntavaltuuston tehtävänä on vastata siitä, että asukkailla on käytössään monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia (HE 15/2017). Lain tarkoituksena on luoda edellytykset maakunnan asukkaiden osallistumiselle, maakunnan ja sen asukkaiden väliselle vuorovaikutukselle sekä hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden edistämiseksi. Demokratia- ja poliittisen toimintaohjelman hankkeiden puitteissa on valmisteltu maakunta- ja sote-uudistuksen osallisuutta tukevia tukimateriaaleja ja koulutuksia sekä kansalaisviestinnän toimenpiteitä. Koska uudistus ei edennyt eduskunnassa, toteutetut materiaalit kootaan yhteen, ja arvioidaan miten niitä jatkossa voidaan hyödyntää<sup>52</sup>.

### 5.2.1 Maakunta- ja sote-uudistuksen muutoksetuki ja kansalaisviestintä

Demokratia- ja poliittisessä toimintaohjelmassa linjattiin, että osana maakunta- ja sote-uudistuksen muutostukea valmistellaan demokratiaan liittyvä muutostuki ja kansalaisviestinnän toimenpiteet.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö ja Suomen Kuntaliitto tukivat yhdessä maakuntien perustamista ja alueellista valmistelua maakuntavaalien sekä osallistumisen osalta. Toimenpiteet muodostavat kokonaisuuden, jonka tavoitteena on tarjota tukea ja tietopaketteja maakuntavaalien järjestämisen ja maakunnan osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmän kehittämiseksi. Erilliset tukitoimenpiteet kohdentuvat konkreettiseen tekemiseen ja lainsäädännön toimeenpanoon sekä toimeenpanon suunnitteluun uudistuksen eri vaiheissa. Tiedot löytyvät keskitetysti alueuudistus.fi-sivustolta<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> <https://alueuudistus.fi/soteuudistus/selvitykset-ja-arvioinnit>

<sup>53</sup> <https://alueuudistus.fi/tiekartta/tuki-osallistumiseen-ja-vaaleihin>

Tietoa löytyy vaaleista, verkko-osallistumisesta ja käytössä olevista kanavista ja välineistä, oppaita nuorisovaltuuston, vammaisneuvoston ja vanhusneuvoston, kielivähemmistön vaikuttamistoimielinten ja alueellisten etnisten suhteiden neuvottelukuntien asettamisesta. Materiaaleihin sisältyy myös oppaita ja ohjeita maakunnan osallistumisjärjestelmän ja osallistumista koskevien strategisten tavoitteiden sekä viestinnän ja vuorovaikutuksen suunnitteluun sekä järjestöyhteistyön kehittämiseen. Lisäksi valtiovarainministeriön koordinoimassa Avoimen hallinnon ohjelmassa on valmistunut tukipaketti, joka sisältää tietoa avoimen hallinnon yhteisistä periaatteista ja ohjeita keskeisiin toimenpiteisiin sekä esimerkkejä hyvistä käytännöistä. Paketti sisältää lyhyesti kirjoitettuja kortteja avoimeen hallintoon liittyvistä aiheista periaatteella ”tee ainakin nämä asiat”.

Keväällä 2018 Suomen Kuntaliitto ja eri ministeriöt käynnistivät AKE-projektin (ks. luku 5.2.2) pilottimaakunnissa koulutuspilotteja. Erityisenä fokuksena ovat olleet käytäjälähtöiset osallistumisen menetelmät, osallisuussuunnitelman tekeminen ja maakuntalain osallisuutta koskevien säännösten toimeenpano. Uudistuksesta ja maakuntien toiminnasta viestimiseen on luotu sivusto [www.omamaakunta.fi](http://www.omamaakunta.fi).

Erilliskoulutuksen sijasta osallisuutta on edistetty osana maakunta- ja sote-uudistuksen valtakunnallista toimeenpanoa, johon perustettiin oma verkosto kaikkien maakuntien osallisuusvalmistelijoille. Verkoston toiminta käynnistyi keväällä 2018. Sen tavoitteina oli tukea maakuntien osallisuus- ja demokratiavalmistelua, koota muutostuen tarpeita ja sopia käytännön toimenpiteiden valmistelusta ja vastuuttamisesta, tuottaa konkreettista materiaalia maakuntien tueksi, jakaa esimerkkejä maakunnista, kunnista, tutkimuksesta, järjestöiltä yms. sekä nostaa keskusteluun osallisuuden parantamisen osalta keskeisiä teemoja ja kysymyksiä. Verkoston kautta on tuotettu uudistuksen projektinjohdolle tilannekuva maakuntien osallisuusvalmistelun etenemisestä ja toimenpiteistä. Verkoston toiminta on lakannut uudistuksen päättyessä 8.3.2019. Hankkeessa tuotetut aineistot kerätään yhteen ja arvioidaan, miten niitä voidaan hyödyntää seuraavan hallituskauden aikana toteutettavan valmistelun tukena.

Lähes kaikki maakunnat olivat aloittaneet osallisuussuunnitelman tai -ohjelman valmistelun, mitä on pidettävä keskeisimpänä demokratia- ja osallisuusvalmistelun onnistumisena. Niissä määriteltiin osallistumisen periaatteita ja päämenetelmiä. Useimmat maakunnat ovat keskittyneet suunnitelmissa etenkin vuorovaikutuskanaviin, asiakasprosesseihin ja erityisryhmiin. Suunnitelmia leimaa kumppanuusajattelu ja yhteistyö eri sidosryhmien kanssa. Pari maakuntaa on kuvannut osallisuuden näkökulmia esimerkillisen laajasti, sisällyttäen niihin asiakasnäkökulman lisäksi edustuksellisen osallisuuden, suoran osallisuuden sekä tieto-osallisuuden elementtejä.

Kaikki maakunnat ovat tehneet osallisuuden valmistelussa yhteistyötä paikallisen järjestökentän kanssa, osa oli perustanut järjestöasiain neuvottelukuntia tai kumppanuuspöytiä rakenteelliseksi tueksi. Moni oli rakentanut yhteyksiä osallisuusvalmistelun ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimenpiteiden välille.

Useimmat maakunnat olivat joko perustaneet tai valmistelleet erityisryhmien vaikuttamistoimielinten perustamista: nuorisovaltuustoja, vammaisneuvostoja ja vanhusneuvostoja. Osassa maakuntia tällaisia toimi jo entuudestaan vaihtelevin muodostamistavoin ja toimintatavoin. Vuorovaikutteisia osallisuusrakenteita oli luotu tai suunniteltu myös monikulttuurisuusasioiden, lasten tai opiskelijoiden vaikuttamismahdollisuuksien ja liikunnan edistämisen eteen. Monessa maakunnassa jo perustetut nuorisovaltuustot, vammais- ja vanhusneuvostot, sekä järjestöneuvottelukunnat jatkavat toimintansa maakunnan liiton tai kuntayhtymän alaisuudessa. Myös tehtyjä osallistumissuunnitelmia hyödynnetään tässä yhteydessä.

Maakuntien osallisuuden valmistelussa oli ehditty tehdä paljon asiakasosallisuuden valmistelua. Tämä selittyy osaksi sillä, että etenkin sote-palveluiden osalta uudistuksessa on tehty paljon asiakaslähtöisyyttä painottavaa valmistelu ja kehittämistyötä. Myös osallisuutta on maakunnissa ollut valmistelemassa iso joukko sote-palveluiden kehittäjiä.

Vähemmän oli ehditty valmistella perinteisempää demokratiaulottuvuutta, asukasnäkökulmaa tai edustuksellisen demokratian prosessien ja menetelmien kehittämistä. Tämä näkökulma olisi noussut kaikkialla esiin, jos uudistusta koskeva lainsäädäntö olisi hyväksytty ja maakuntavaalit olisi järjestetty. Vuorovaikutus maakuntavaltuutettujen kanssa ja heidän kouluttamisensa eri näkökulmista olisi ollut tärkeä tehtävä vuosina 2019–2020.

Edustuksellisen demokratian rakenteiden valmistelua on kuitenkin tehty maakuntien hallinnon ja päätöksenteon valmistelussa. Päättäjien ja kansalaisten vuorovaikutusprosessien suunnittelu sen sijaan ei vielä tässä vaiheessa valmistelua ollut korostunut.

## 5.2.2 Asukkaat maakuntaudistuksen keskiöön (AKE) -projekti

Maakuntaudistus olisi ollut mittavimpia kunta-alaa koskevia hallinnollisia uudistuksia, jonka toteutuksen tueksi olisi tarvittu laaja-alaista muutostukea. Suomen Kuntaliiton vetämän ja oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön rahoittaman projektin tavoitteina on ollut lisätä tietoa siitä, millä tavoin asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmah-

dollisuudet toteutuvat sote-palveluissa ja maakuntien toiminnan valmistelussa ja toteutuksessa. Hanke on levittänyt tietoa ja toimintatapoja, joilla asukkaiden käyttäjälähtöinen osallisuus sote-palvelujen suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin sote- ja maakuntauudistuksessa varmistetaan. Hanke on antanut tukea siihen, miten voidaan edistää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä rakentaa kumppanuuksia alueellisten demokratiaprojektien, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kuntien, maakuntien, Suomen Kuntaliiton, valtion toimijoiden sekä median edustajien ja demokratiakehittäjien kanssa.

Projektin pilottimaakuntia ovat olleet Etelä-Karjala, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Lappi, Pirkanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo ja Satakunta. Pilottimaakunnissa on projektin aikana toteutettu työpajoja ja koulutuksia. Projekti on tuottanut mm. oppaita, koulutusmateriaalia ja videoita maakuntien osallisuustyön edistämiseksi<sup>54</sup>, sekä osallisuuspelin, joka on konkreettinen työkalu asukaslähtöisen työtteen edistämiseksi kunnissa ja maakunnissa<sup>55</sup>. Lisäksi hanke on tehnyt yhteistyötä kuntademokratiaverkoston kanssa. Kyseessä on avoin verkosto, johon voivat osallistua kuntien, valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan toimijat. Verkosto on kehittänyt ja vahvistanut kuntademokratiaa sekä tarjonnut väylän eri toimijoiden vertaisoppimiselle<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/projektin-tuotokset>

<sup>55</sup> <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2018/osallisuuspele-ja-valmis-kaikkien-kuntien-ja-maakuntien-kayttoon>

<sup>56</sup> <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/demokratia-ja-osallisuus/kuntademokratiaverkosto>

## 6 Kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun lisääminen

Toimintaohjelman toimenpiteiden tavoitteena on ollut vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta sekä hyödyntää kokeiluja ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja.

### 6.1 Säädosvalmistelun hankeklippakokeilu

Uudet säädosvalmistelun kuulemisohjeet valmistuivat vuonna 2016<sup>57</sup>. Oikeusministeriön asettama kuulemisen asiantuntijaryhmä (OM 8/41/2016) toteutti hankeklippakokeilun, jossa säädöshankkeille tarjottiin konkreettista apua sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Kokeilulla pyrittiin vastaamaan tutkimuksissa ja selvityksissä havaittuihin haasteisiin, kuten kuulemisen yksipuolisuuteen, kuulemisen sijoittumiseen valmisteluprosessin loppuun sekä sen kohdentumiseen tiettyihin sidosryhmiin.

Kokeiluun osallistui neljä säädöshanketta: sisäministeriön rahankeräyslain esiselvitys, oikeusministeriön kansalaisaloitejärjestelmän arviointi, valtiovarainministeriön tiedonhallinnan kokonaisuudistus ja työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamislain muuttaminen. Hankeklippakatoiminnan tuloksena jokaiselle hankkeelle luotiin yksityiskohtainen kuulemissuunnitelma. Kuulemissuunnitelma sisälsi suunnitelman sidosryhmistä, kuulemismenetelmistä, kuulemisten aikataulusta sekä hankkeen viestinnästä. Suunnitelmien laadinnassa hyödynnettiin säädosvalmistelun kuulemisoppaassa olevia työkaluja kuulemissuunnitelman ja sidosryhmäkartoituksen tekemiseen. Suunnittelun lisäksi hankeklippakassa tarjottiin apua myös kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön toteuttamisessa.

Kuulemisen asiantuntijaryhmän arvion mukaan hankeklippakokeilua oli onnistunut. Hankeklippaka sopii hyvin ainakin hankkeisiin, joissa sidosryhmiä on paljon kolmannella sektorilla. Kokeilu osoitti selvästi sen, että valmisteluhankkeissa on tarve asiantuntijatuella sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Samalla se osoitti, että hankeklippakan kaltainen tukimuoto, jossa hankkeet pääsevät keskustelemaan edellä mainituista kysymyksistä asiantuntijoiden kanssa sekä saavat tukea

---

<sup>57</sup> [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

kuulemisten järjestämisessä, on tehokas keino parantaa kuulemisten laatua ja niistä saatavaa hyötyä valmistelussa.

Hankeklinnakkokeilun loppuraportin<sup>58</sup> mukaan kokeiluun osallistuneet hankkeet kokivat hyötynsä hankeklinnikkaan osallistumisesta. Hankeklinnikkaan osallistumiselta haettiin ennen kaikkea tukea (laajojen) sidosryhmien osallistamiseen ja hedelmällisen vuoropuhelun rakentamiseen. Osa myös toivoi oppivansa uusia hyviä käytäntöjä sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisten järjestämiseksi. Hankeklinnikasta saadun tuen ansiosta hankkeet kokivat pystyvänsä kiteyttämään kuulemistarpeensa ja saavansa tarvittavan avun kuulemisten suunnittelussa ja niiden toteuttamisessa. Erityisesti koettiin, että osallistuminen hankeklinnikkaan toi hetkellisesti tarvittavaa lisäresurssia, joka mahdollisti laadukkaiden työpajamuotoisten kuulemisten järjestämisen. Työpajamuotoisia kuulemisia pidettiin myös uutena ja hyvänä keinona saada sidosryhmiltä (ensivaiheen) perusteellisia kommentteja lainvalmisteluun liittyen ja päästä heidän kanssaan syvällisempään vuoropuheluun. Työpajamuotoista kuulemisista pidettiin huomattavasti rakentavampana kuulemismenetelmänä kuin perinteistä kuulemistilaisuutta, jossa kuultavat esittävät ainoastaan ennalta valmisteleman lausunnon.

Hankeklinnikkokeilun aikana huomattiin, ettei kokeilun keskitetty hankeklinnikkamalli nykyresurssien kykene kattamaan ministeriössä olevia tukitarpeita, eikä sitä näin ollen voida kasvattaa. Samalla haasteeksi muodostui keskitetty hankeklinnikkatoimintaan liittyvä substanssiosaamisen puute, joka näkyi muun muassa haasteina ymmärtää hankkeiden tarpeita, tavoitteita ja sidosryhmäkenttää. Nämä asiat vaikuttavat merkittävästi onnistuneen sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnitteluun. Siten hankeklinnikkokeilusta saatujen hyvien käytäntöjen mallintaminen ja vieminen ministeriöihin on ensisijaisen tärkeää. Näin tuki ja rohkaisu tulisi ministeriöistä ja lisäksi samalla valmistelijoiden sitoutumista laadukkaaseen kuulemiseen. Samalla voitaisiin kehittää ministeriöiden sisäistä ja ulkoista yhteistyötä eri toimijoiden välillä, ja luoda näin uusia ja erilaisia muotoja sidosryhmäyhteistyöhön.

## 6.2 Sähköisen lausuntomenettelyn jalkauttaminen ministeriöihin

Oikeusministeriö avasi lausuntopalvelu.fi:n pilottikäyttöön vuonna 2014 tarkoitukseen tarjota ministeriöille yhteinen palvelu sähköiseen lausuntomenettelyyn. Palvelun tavoitteena oli yhdenmukaistaa, tehostaa ja avata ministeriöiden lausuntomenettelyä,

---

<sup>58</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 1/2018.

jotta se toteutuisi asiasta ja lausuntokierroksesta riippumatta aina hyvän hallintotavan mukaisesti.

Palvelun käyttöönotto ministeriöissä on ollut asteittaista. Vuosien 2014–2016 aikana kaikki ministeriöt kokeilivat palvelua ainakin jossain lausuntokierroksessa. Palvelun saama vastaanotto oli ristiriitaista, mikä johtui osaltaan toimintakulttuurin muuttumisesta syntyneenä vastareaktion ja toisaalta myös palvelun käyttöön liittyvistä teknisistä haasteista, jotka saatiin korjattua vuosien 2015–2016 aikana. Jatkokehittämisen lisäksi keskeisenä toimenpiteenä on ollut koulutuksen ja ohjeistuksen tarjoaminen ministeriölle, mikä on osaltaan edesauttanut toimintakulttuurin muuttumista.

Yksittäisten ministeriöiden sitoutuminen palvelun käyttöön on lisännyt palvelun käyttöastetta merkittävästi ja luonut palvelulle tunnettuutta eri sidosryhmien keskuudessa, mikä on osaltaan edistänyt muiden ministeriöiden käyttöönottohalukkuutta. Palvelussa olevien lausuntopyyntöjen määrä onkin noussut merkittävästi vuosien 2017 ja 2018 aikana. Pelkästään vuonna 2018 palvelussa järjestettiin yli 200 lausuntokierrosta, mikä on yli puolet kaikista palvelussa julkaistuista lausuntokierroksista. Ne myös keräsivät yhteensä noin 5 500 lausuntoa eri toimijoilta. Palveluun vuoden 2019 alkuun mennessä rekisteröitynyt lähes 9000 käyttäjää ja 2900 organisaatiosta.

Lausuntopalvelu.fi:n käyttöaste on kasvanut voimakkaasti vuoden 2018 aikana. Sähköisen lausuntomenettelyn laajemmalle käyttöönotolle ja toimintakulttuurin muutokselle koko valtioneuvostossa näyttäisi olevan kysyntää. Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia valmistelevat parhaillaan sähköistä lausuntomenettelyä valtioneuvoston yhteisen asianhallintajärjestelmän (VAHVA) yhteyteen.

## 6.3 Avoin hallinto ja selkeä viestintä

Suomi liittyi kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (OGP Open Government Partnership) vuonna 2013. Kumppanuusohjelman tavoitteena on läpinäkyvämmän, tuloksellisemman ja vastuullisemman hallinnon edistäminen. Hallinnon toiminnan ja tiedon avaamisella varmistetaan kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen ja torjutaan korruptiota.

Suomen Avoimen hallinnon toimintaohjelman<sup>59</sup> hankkeet on toteutettu yhteistyössä demokratiapoliittisen toimintaohjelman toimeenpanon kanssa. Avoimen ja läpinäkyvän päätöksenteon turvaamiseksi yhtenä toimenpiteenä on ollut selvittää mahdollisuuksia

---

<sup>59</sup> <https://avoinhallinto.fi/toimintaohjelmat/>

laajentaa julkisuusperiaate koskemaan myös yhtiömuodossa tuotettavia julkisia palveluja. Oikeusministeriö on käynnistänyt selvityksen siitä, onko julkisuusperiaate nykyisessä muodossaan riittävän laaja ja tulkinta ulotettavissa myös yhtiömuodossa tuotettaviin palveluihin. Oikeusministeriö järjesti yhdessä HAUS:in kanssa julkisuuslaista kaksi valtion viranhaltijoille suunnattua kurssia. Näiden lisäksi talvella 2017–2018 järjestettiin valtioneuvoston ja Helsingin yliopiston yhteistyönä kaikille avointa julkisuuslakikoulutusta, jota oli mahdollisuus seurata myös verkon kautta. Uusi valtion digitaalinen oppimisympäristö eOppiva tarjoaa jatkossa mahdollisuuden laajentaa verkon kautta viranhaltijoille tarjolla olevaa koulutusta.

Toimintaohjelman tavoitteiden mukaisesti valtion hankintatiedot julkaistaan nyt avoimena datana.

Palvelussa julkaistaan valtion hankintojen julkiset tiedot, joista käy ilmi, mitä valtion organisaatiot hankkivat ja mistä hankinnat tehdään. Palvelu ([tutkihankintoja.fi](http://tutkihankintoja.fi)) avattiin syyskuussa 2017 ja sitä on kehitetty edelleen saadun palautteen avulla. Vuoden 2017 lopussa palveluun lisättiin kieliversiot (ruotsi ja englanti), uudenlaisia valmiita havainnollistettuja raportteja ja avoimen rajapinnan luonti hankintatietoon. Lisäksi selvitetään mahdollisuuksia lisätä palvelussa olevaa tietoa sekä mahdollisuutta julkaista myös kilpailutusta koskevat tiedot tässä palvelussa.

Avoimen hallinnon kokonaisuudesta laadittiin tiivis tukipaketti, jonka yhtenä tavoitteena on nostaa esille eri osallisuusmuotoja, mikä on muun muassa OECD:ssä nostettu esiin yhtenä avoimen hallinnon hyvänä käytäntönä. Kotus ja HAUS ovat laatineet selkeästä virkakielestä tunnin mittaisen kurssin uuteen eOppiva-oppimisympäristöön ([www.eoppiva.fi](http://www.eoppiva.fi)). Kurssi on kaikkien julkisen sektorin toimijoiden hyödynnettävissä ajasta ja paikasta riippumatta. Sivusto [www.saavutettavasti.fi](http://www.saavutettavasti.fi) julkaistiin beta-versiona kesäkuussa 2018. Saavutettavasti.fi-sivusto on suunnattu julkisen sektorin viestijöille ja muille, jotka tekevät tai suunnittelevat verkkopalvelujen sisältöjä. Sivustolla on kattavia käytännön ohjeita siihen, miten verkkosisältöjen saavutettavuutta voi parantaa helposti.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman tavoitteena on myös ollut lisätä lasten ja nuorten osallisuutta päätöksenteon valmistelussa ministeriöissä sekä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten osallisuutta. Osa tämän tavoitteen toimeenpanoa on lasten oikeuksien päivän edelleen kehittäminen. Marraskuussa 2018 Lapsen oikeuksien ajankohtaispäivä järjestettiin teemalla lapsistrategia, lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi. Osana avoimen hallinnon viikkoja järjestettiin 7. maaliskuuta 2018 työpaja maahanmuuttajien osallisuuden edistämisestä. Marraskuussa 2018 järjestetyn vanhusneuvostopäivän aiheina olivat maakunta- ja sote-uudistus sekä vanhuuteen varau-



tuminen. Päivässä kuultiin hyvistä käytännöistä, ideoitii ja innovoitiin vanhusneuvostojen toimintaa ja vaikuttavuutta. Vanhusneuvostopäivään kutsuttiin edustajat kaikkien kuntien ja maakuntien vanhusneuvostoista.

## 6.4 Kansalaisvaikuttaminen maisemanhoidossa ja kulttuuriympäristössä

Kansalaisvaikuttamisen paikallisessa edistämässä eräänä merkittävänä tekijänä on luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla perustettavat maisemanhoitoalueet, joita perustetaan tiiviissä yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa. Maisemanhoitoalueet vastaavat eurooppalaisessa maisemayleissopimuksessa esitettyjä tavoitteita vuorovaikutteisesta maisemanhoidosta ja maiseman kautta rakentuvasta positiivisesta yhteisöllisyydestä. Perustamisprosesseja on kehitetty yhä enemmän paikallisen valmistelun suuntaan siten, että perustamisen aloite tulee paikallisilta kyläyhdistyksiltä. Koska maisemien hoito on vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa, ovat kansalaislähtöisyys ja osallistaminen alueiden perustamisen tärkeitä edellytyksiä.

Lähtökohtana maisemanhoitoalueen suunnittelulle on kansalaisista ja paikkakunnalta kumpuava motiivi, joka voi liittyä kyläympäristöjen arvojen tiedostamiseen, kotiseutuhenkkeen, maatalouselinkeinojen turvaamiseen, maaseutumatkailun kehittämiseen tai muihin kulttuurimaiseman arvojen vaalimisen perusteisiin. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman Leader-rahoituksella on edistetty maisemanhoitoa esimerkiksi kyläyhdistysten tai muiden yhdistysten toimesta.

Kyläyhdistysten, asukkaiden ja hallinnon yhteistyönä on valmisteltu neljää maisemanhoitoaluetta, joille on laadittu myös suunnitelmat paikallisten kulttuurimaisemien hoidon edistämiseksi. Hankkeet ovat Kiteen Totkunniemi, Juvan Kaskii, Säskylän Köyliö ja Sotkamon Naapurinvaara. Köyliössä ja Naapurinvaaralla hankkeen tiimoilta on tehty lisäksi paikallinen lausunto- ja kuulemiskierros, joiden tuloksien perusteella päätetään maisemanhoitoalueiden perustamisesta. Totkunniemessä hoitosuunnitelmaa valmistellaan edelleen. Kaskiin maisemanhoitosuunnitelma valmistui, mutta kyläyhdistys on päättänyt, että suunnitelmaa toteutetaan kylän omin voimin, mutta toistaiseksi ei esitetä maisemanhoitoalueen perustamista virallisesti. Näiden lisäksi Utsjoen Tenolla on maisemanhoitoa edistetty paikallisesti ELYn vetämien kunnostus- ja hoitohankkeiden muodossa. Maisemanhoitosuunnitelmaa on luonnosteltu, ja jatkosta päätetään myöhemmin.

Demokratiaulottuvuus on myös olennainen osa valtioneuvoston periaatepäätöksellään hyväksymää Kulttuuriympäristöstrategiaa 2014–2020<sup>60</sup>. Eräänä strategian tavoitteena on saada ihmiset yhteisöllisen tekemisen ja osallistumisen kautta tunnistamaan kulttuuriympäristönsä arvot sekä huolehtimaan niiden säilyttämisestä ja vahvistamisesta. Strategian visiona on, että 1) ihmiset arvostavat kulttuuriympäristöä ja toimivat aktiivisesti sen hyväksi; 2) hyvin hoidettu kulttuuriympäristö elää ajassa ominaispiirteensä säilyttäen; 3) julkishallinnon voimavarat on suunnattu ohjaamaan kulttuuriympäristön hallittua muutosta ja 4) kulttuuriympäristön monimuotoisuus avaa elinkeinoelämälle menestymisen mahdollisuuksia.

Ympäristöministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettama Kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanon koordinaatioryhmä (2016–2020) on seurannut ja koordinoitunut Kulttuuriympäristöstrategian toteutumista ja sitä edistäviä hankkeita. Kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten demokraattiset mahdollisuudet nauttia kulttuuriympäristöstään ja myös kantaa siitä vastuuta ovat olleet toiminnassa keskeisiä. Ministeriöt ovat parantaneet kansalaisten toimintamahdollisuuksia esimerkiksi paremman tietotarjonnan kautta. Ministeriöt ovat myös tehneet yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten kanssa Kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanossa ja tukeneet kulttuuriympäristötyötä esim. kulttuuriympäristösitoumusten kautta. Sosiaalisen median kampanjat (esim. Instagram-kilpailut #suojelentätä ja #arkimaisema) ovat tarjonneet ihmisille mahdollisuuden kertoa mitä he ympäristössään arvostavat ja pitävät säilyttämisen arvoisena. Kansainvälisen European Heritage Days (EHD) -ohjelman Kulttuuriympäristöpäivien nimellä Suomessa toteutettava kokonaisuus on tarjonnut kaikille mahdollisuuden järjestää kulttuuriympäristöön liittyviä tapahtumia tai osallistua muiden järjestämiin yleisötapahtumiin. Lapset ja nuoret ovat voineet Kulttuuriympäristön tekijät -kilpailussa tuoda esiin itselleen tärkeää kulttuuriympäristöä.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta on rahoitettu yli 250 hanketta, joiden tavoitteena on ollut edistää kulttuuriympäristön teemoja. Erityisesti paikalliset Leader-ryhmät ovat onnistuneet aktivoimaan paikallisia toimijoita yhteistyöhön ja parantamaan kulttuuriympäristön tilaa.

---

<sup>60</sup> <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/43197>

## 7 Järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistäminen ja esteiden purkaminen

Vapaa ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta muodostaa tärkeän osan toimivaa demokratiaa. Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa 2017–2019 linjattiin, että järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytyksiä edistetään ja puretaan kansalais-toimintaa haittaavia esteitä.

### 7.1 Vapaaehtois- ja kansalaistoiminnan säädösten sujuvoittaminen ja informaation parantaminen

Oikeusministeriö asetti maaliskuussa 2016 valtioneuvoston demokratiaverkoston<sup>61</sup>, jonka yhtenä tehtävänä on vapaaehtoistoimintaan liittyvien kehitystoimenpiteiden koordinoiminen valtioneuvoston piirissä. Tavoitteena oli muun muassa vapaaehtoistoimintaan liittyvien säädösten ja ohjeiden saavutettavuuden parantaminen. Organisoiville tahoille on hyödyksi, jos vapaaehtoistoiminnan organisointiin liittyviä säädöksiä ja ohjeita, kuten tietoa vakuutuksista sekä vero- ja lupa-asioista, kootaan yhteen paikkaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 1.10.2015 toimeenpanoryhmän säädösten sujuvoittamiselle<sup>62</sup>. Sille asetettiin 2017 oikeusministeriön koordinoima alatyöryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää kansalaisyhteiskuntaan ja vapaaehtoistoimintaan liittyviä hallinnollisia esteitä. Alatyöryhmä keskittyi tarkastelussaan verotukseen, työttömyysturvaan, tapahtumien turvallisuuteen, lupa- ja ilmoitusmenettelyihin, terveydensuojeluun ja elintarvikehygieniaan, sekä valtionavustusjärjestelmään liittyviin kysymyksiin vapaaehtoistyön ja kansalaistoiminnan näkökulmasta. Lisäksi alatyöryhmä sivusi rahanke-räystä ja arpajaisia koskevia kysymyksiä. Työryhmä havaitsi, että kansalaisyhteiskun-taan ja vapaaehtoistoimintaan liittyvä ohjeistus on koettu osittain epäselväksi ja haas-tavaksi. Toimintaohjelman linjausten mukaisesti vapaaehtoistoimintaan liittyviä esteitä

<sup>61</sup> <https://oikeusministerio.fi/hanke?id=f32160e4-940b-466a-ab9c-e7127b18ae82>

<sup>62</sup> <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM062:00/2015>

on selvitetty ja vapaaehtoistoiminnasta on tuotettu laaja tietopaketti ja sähköiset asiointikanavat Suomi.fi-palveluun<sup>63</sup>. Lupaprosesseja on selkeytetty ja muun muassa tienvarsi-ilmoittelun luvanvaraisuutta on poistettu.

## 7.2 Rahankeräyslain uudistus

Hallituskauden aikana on sisäministeriön johdolla valmisteltu esitys uudeksi rahankeräyslaiksi (HE 214/2018 vp), joka annettiin eduskunnalle 25.10.2018. Eduskunta hyväksyi uuden rahankeräyslain 7.3.2019. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2020, tietojärjestelmämuutoksista riippuen. Uudistuksen tavoitteena on sujuvoittaa rahankeräysmenettelyä ja edistää kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Uusi laki korvaa nykyiset määräaikaikaiset keräyskohtaiset rahankeräysluvut toistaiseksi voimassa olevilla luvilla ja mahdollistaa ilmoituksenvaraisesti järjestettävät pienimuotoiset rahankeräykset (pienkeräykset). Jatkossa rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä on joko Poliisihallituksen myöntämä toistaiseksi voimassa oleva rahankeräyslupa tai poliisilaitokselle tehtävä pienkeräysilmoitus. Luvanvaraisissa keräyksissä lain pääsääntönä on rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen sekä keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Toimivaltaisena viranomaisena on Poliisihallitus. Lupamenettelyä kevennetään esimerkiksi siten, ettei viranomaiselle tarvitse ilmoittaa keräystapoja ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Myös toiminnan vakiintuneisuuden ja keräyksen yleisen edun mukaisuuden arvioimisesta luovutaan. Rahankeräyksen järjestäjä tekee vuosittain Poliisihallitukselle vuosi-ilmoituksen rahankeräysten järjestämisestä, keräystuotosta ja tuoton käyttämisestä. Tulevan tilikauden keräyksistä ilmoitetaan suuntaa-antavalla vuosisuunnitelmalla.

Pienkeräyksiä voi järjestää kalenterivuosittain enintään kaksi eikä yksittäisen pienkeräyksen tuotto saa ylittää 10 000 euroa. Keräyksen kesto voi olla enintään kolme kuukautta. Pienkeräyksiä voisivat järjestää Suomessa esimerkiksi rekisteröity yhdistys, säätiö, uskonnollinen yhdyskunta sekä puolerekisteriin merkitty puolue. Lisäksi pienkeräyksen voi järjestää rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, jonka jäsenistä vähintään yksi on täysivaltainen ja muut ovat täyttäneet 15 vuotta ja joilla kaikilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Pienkeräyksen järjestäjältä ja keräystarkoitukselta ei edellytetäisi yleishyödyllisyyttä. Pienkeräystä ei kuitenkaan saisi järjestää elinkeinotoiminnan tukemiseksi tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseksi. Pienkeräyksestä tulee tehdä ilmoitus vähintään viisi

---

<sup>63</sup> <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/perusoikeudet-ja-vaikuttamisen/opas/vapaaehtoistyö>

arkipäivää ennen pienkeräyksen aloittamista. Toimivaltaisena viranomaisena ovat poliisilaitokset. Pienkeräyksestä tulee tehdä tilitys poliisilaitokselle kaksi kuukautta keräyksen loppumisesta.

Laissa säilytetään edelleen mahdollisuus järjestää rahankeräys joko luvanvaraisena tai pienkeräyksenä myös taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi. Varojen hankkiminen myös päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastetoiminnan edistämiseen on edelleen mahdollista ilman lupaa.

## 7.3 Arpajaislain uudistus

Sisäministeriön valmistelemassa arpajaislain (HE 213/218 vp) uudistuksessa tavara-arpajaisten, bingopelin ja tavaravoittoautomaattien sekä eräiden muiden peliautomaattien ja -laitteiden lupamenettelyä kevennetään laissa säädettyä luvan enimmäispituutta pidentämällä. Lisäksi bingopelin toimeenpanemisesta annettavan tilityksen tilityskauden enimmäispituus pidennetään kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen ja ilman tavara-arpajaislupaa järjestettävien pienarpajaisten arpojen yhteenlaskettua myyntihintaa koskeva raja nostetaan 2 000 eurosta 3 000 euroon. Lisäksi esityksen johdosta Veikkaus Oy:n pelipisteisiin sijoitetuissa raha-automaateissa otetaan käyttöön pakollinen tunnistauminen.

Eduskunta hyväksyi lainmuutokset 19.2.2019. Arpajaislain muutokset tulevat voimaan porrastetusti siten, että laki tulee voimaan 1.10.2019 muita arpajaisia kuin rahapelejä koskevien muutosten osalta ja 1.1.2022 pakolliseen tunnistaumiseen liittyvien muutosten osalta. Viimeksi mainitun muutoksen tarkoituksena on rahapelihaittojen ehkäisyn tehostaminen, mutta sillä saattaa myös olla vaikutuksia rahapeliuottoihin ja näin ollen järjestöille jaettavien avustusten määrään.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on toukokuussa 2018 linjannut, että avustusjärjestelmien yhtenäistäminen soveltuvin osin on tarkoituksenmukaista tehdä erillisenä prosessina arpajaislain uudistuksesta. Ensiksi mainittu on tarkoitus toteuttaa valtiovarainministeriön koordinoiman Valtionavustusten kehittämis- ja digitalisointihankkeen (2019–2023) yhteydessä. Hanke asetettiin 8.3.2019.

## 7.4 Tuloverolain muutokset

Hallitus antoi esityksen eduskunnalle laiksi vuoden 2019 tuloveroasteikosta ja laeiksi tuloverolain sekä perintö- ja lahjaverolain 7 a §:n muuttamisesta (HE 124/2018 vp). Tuloverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vapaaehtoistyöntekijöille maksettavien verovapaiden kilometrikorvausten enimmäismäärää korotettaisiin nykyisestä 2 000 eurosta 3 000 euroon kalenterivuodessa. Samalla vapaaehtoistyöntekijöille maksettavien verovapaiden matkakustannusten korvausten soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös muun muassa valtiolta, kunnalta tai seurakunnalta saatuja matkakustannusten korvauksia. Lait tulivat voimaan vuoden 2019 alusta.

## 7.5 Vapaaehtoinen-hanke

Osana Suomi 100-juhlavuoden ohjelmaa toteutettiin vapaaehtoimintaan liittyvä hanke. Hankkeen tavoitteena oli tuoda esille vapaaehtoistyön monet muodot ja kannustaa ihmisiä tekemään vapaaehtoistyötä. Hanke sisälsi radio-ohjelmasarjan vapaaehtoistyöstä, artikkeleita vapaaehtoistoinnasta, asiantuntijakeskusteluja, paikallisia tapahtumia kirjastoissa ympäri Suomen sekä valokuva-, video- ja multimediateosnäytelyn Helsingissä ja Turussa.

## 7.6 Maahanmuuttajat maaseudun arjessa

Maahanmuuttajat maaseudun arjessa -hankkeen<sup>64</sup> tavoitteena on integroida maahanmuuttajat saattamalla heidät mahdollisimman nopeasti kielikoulutukseen, työkokeiluun tai opiskelemaan sekä yhteyteen kantaväestön kanssa esimerkiksi erilaisten harrastusten ja tapahtumien kautta. Tällaiset arjen mallit on tarkoitus konseptoida ja raportoida hankkeen yhteydessä. Hanke on saanut Leader-rahoitusta EU:n maaseuturahastosta. Maahanmuuttajat maaseudun arjessa -hanke on levittänyt käytännössä toimiviksi koettuja kotoutumisen malleja. Maaseudun kehittämissuunnitelman toimijat alkoivat toimia nopeasti vuoden 2015 pakolaiskriisin yhteydessä. Maahanmuuttajien kotoittamishankkeita on rahoitettu tähän mennessä noin 40 eri puolilla maata, myös kansainvälistä yhteistyötä tehden. Eri rahoituslähteiden (esim. ESR ja AMIF) kanssa on tehty yhteistyötä ja yhteensovitusta. Hanke osallistui eri rahoittajien ja toimijoiden

---

<sup>64</sup> Esite: [https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-eafrd-brochure-03-en\\_2016.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-eafrd-brochure-03-en_2016.pdf)

kanssa Integration 2018 tilaisuuden järjestelyyn. Tilaisuus saavutti suuren osallistujajoukon.

## 8 Demokratiakasvatus

Vuonna 2016 voimaan tulleet uudet perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelman perusteet sisältävät (628/1998) aiempaa vahvemmin demokratia- ja mediakasvatusta sekä uusia toimintatapoja niiden opettamiseen. Yhteiskuntaopin oppiaineen aloitus varhennettiin 4. vuosiluokalle ja siihen osoitettiin valtioneuvoston tuntijakoasetuksessa kahden vuosiviikkotunnin lisäresurssi. Lisäksi lukion kaikille yhteiseen yhteiskuntaopin oppiaineeseen lisättiin kolmas pakollinen yhteiskuntaopin kurssi, jossa nostetaan erityisesti globaalin vaikuttamisen ja kriittisen medialukutaidon teemoja. Perusopetuslakiin lisättiin vuonna 2013 osallisuutta ja oppilaskuntia koskeva pykälä, joka velvoittaa opetuksen järjestäjän edistämään oppilaiden vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta koulun toimintaan ja siihen liittyvään päätöksentekoon.

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa asetettiin tavoitteeksi opetusmateriaalien löydettävyyden parantaminen ja kerätä yhteen nykyiset demokratia- ja ihmisoikeuskasvatukseen liittyvät materiaalit ja sähköiset osallistumiskanavat. Tarkoituksena oli myös ottaa käyttöön toiminnallisia malleja, kuten koululaisvaalit, järjestövierailut ja erilaiset teemapäivät, joita voidaan hyödyntää kouluissa ja oppilaitoksissa.

Toimintaohjelmassa tavoitteeksi asetettiin tehdä kokeilu siitä, miten koulujen ja järjestöjen yhteistyötä kansalaistoiminnan ja vapaaehtoistoiminnan opettamiseen ja kannustamiseen voitaisiin vahvistaa. Lisäksi haluttiin kokeilla sähköisten demokratiapalveluiden käyttöönottoa opetuksessa sekä oppilaskuntatoiminnassa ja luoda malli kouluille. Tarkoituksena oli myös viestiä ja markkinoida aineistoja opettajille, jotta heillä olisi paremmat välineet toteuttaa uusissa opetussuunnitelmissa demokratiakasvatuksesta linjattuja tavoitteita.

Toimintaohjelmassa linjattiin myös, että opetushenkilöstölle tarjotaan täydennyskoulutusta, jolla annetaan konkreettisia työkaluja monimuotoisessa työympäristössä toimimiseen, vaikeiden keskusteluiden käymiseen sekä jokaisen nuoren kohtaamiseen. Tavoitteena oli vahvistaa opetushenkilöstön osaamista puuttua muun muassa vihapuheeseen tai rasistiseen käytökseen, seksuaaliseen häirintään sekä tunnistaa väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyviä prosesseja ja signaaleja. Koulutuksella oli tarkoitus varmistaa, että lasten ja nuorten parissa työskentelevillä on valmiudet toimia työssään siten, että demokraattiset arvot, tietoisuus perus- ja ihmisoikeuksista ja osallisuuden tunne lapsilla ja nuorilla vahvistuvat.



## 8.1 Yhdenvertaiseen osallistumiseen oppiminen – osallisuuden edistäminen kouluissa osana demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämistä ja uusien opetussuunnitelmien toimeenpanoa

Ihmisoikeuskeskus, Helsingin yliopisto ja oikeusministeriö yhteistyössä rahoittavat ja toteuttavat arvoihin, dialogiin, demokratiaan ja ihmisoikeuksiin keskittyvän, Helsingin yliopiston UNESCO-professuuriin kytkeytyvän tutkimus- ja pilotoitinhankkeen 1.8.2018–31.7.2019. Hankkeessa on kehitetty ja pilotoitu demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen opintokokonaisuus (Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus opetus- ja kasvatustyössä, 5 op) opettajankoulutukseen. Lisäksi hanke tuottaa Helsingin yliopiston kaikille opettajaksi opiskeleville pakollisen Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki -kurssin osaksi demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuluennon ja ohjeistetun ryhmätehtävän teemalla "Perus- ja ihmisoikeudet koulun arjessa". Hankkeessa on myös kartoitettu verkko-oppimisympäristön kehittämismahdollisuutta Helsingin yliopiston koordinoimana. Hankkeessa kartoitettiin syksyllä 2018 olemassa olevia demokratia- ja ihmisoikeuskasvatukseen soveltuvia verkkomateriaaleja. Kartoituksen perusteella materiaalit priorisoidaan ja viedään opetushallituksen edu.fi-sivustolle sekä tunnistetaan mahdolliset lisämateriaalitarpeet. Hankkeen lopputuotoksena syntyy raportti, jonka tarkoitus on a) selkeyttää demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen nykyistä tilaa opettajankoulutuksessa kansallisesta näkökulmasta, b) tarkentaa sisällöllisesti opettajankoulutuksen tarpeita demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksesta ja c) selkeyttää rakenteita asian edistämisen suhteen. Konkreettisenä lopputuloksena muodostuu perusta kansalliselle verkkokurssialustalle ja yliopistojen väliselle yhteistyölle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittaman nuorisovaltakunnan osaamiskeskustoiminnan puitteissa Suomen Nuorisovaltakunnan kattojärjestö Allianssi ry on luonut uusia vaikuttamisen tapoja (mm. politiikkaviikko kouluissa viikolla 44/2018), aktivoinut nuoria vaikuttamaan seurakuntavaaleissa (some-päivystys, tietoa vaaleista, vaalikoneen ja ennakoäänessä markkinointi) sekä järjestäneet nuorisovaalit kevään 2019 eduskuntavaalien yhteydessä. Allianssi ry tuottaa oikeusministeriön nuorille äänestäjille lähettämään kirjeeseen liitemateriaalia, jolla pyritään kannustamaan nuoria äänestämään. Poliittika-viikon, työpajojen osallisuuskuukauden, AVI:en alueellisten nuorisotyöpäivien sekä kirjastolakiertueen kautta Allianssi on myös lisännyt vaikuttamis- ja osallisuusmallien käyttöä oppilaitoksissa ja nuorten parissa tehtävässä työssä.

Oulun kaupungin nuorisoalan osaamiskeskus Koordinaatin tehtäväksi on asetettu nuorten tieto- ja neuvontatyöhön liittyvät koulutus- ja tukipalvelut sekä mm. Nuortenideat.fi-verkkopalvelun koordinointi, sisällöntuotanto ja viestintä. Koordinaatti on tuottanut Nuortenideat.fi-materiaaleja (suomeksi ja ruotsiksi) hyödynnettäväksi kouluille muun muassa osana Allianssin Poliittikkaviikkoa, kouluttanut nuorten parissa toimivia ammattilaisia palvelun käytössä sekä markkinoinut palvelua kunnille, kouluille, järjestöille ja muille nuorten parissa toimiville organisaatioille. Vuonna 2018 Koordinaatti toteutti Nuortenideat.fi-verkkopalvelun käyttöä koskevan valtakunnallisen arvioinnin (nykytilan kuvaus ja palvelumuotoiluprosessi tulevaisuuden visioista). Arvioinnin pohjalta palvelua on tarkoitus kehittää vuonna 2019. Osana jatkokehitystä on tarkoitus koota koulujen hyviä käytäntöjä demokratiapalveluiden ja verkkosovellusten hyödyntämisestä opetuksessa ja oppilas-/opiskelijakuntatyöskentelyssä sekä kehittää uusia toimintamalleja ja viestiä kehitetyistä malleista ja aiemmin tuotetuista materiaaleista tehostetusti kouluille/opettajille.

Föreningen Luckan rf:n yhteenliittymän osaamiskeskuksen tehtävänä on mm. ruotsinkielisten nuorisoalan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden tuottaminen, kehittäminen ja ylläpito sekä verkostotyö ja viestintä. Luckan on tuottanut digitaalisia tieto- ja neuvontapalveluita (chat, mobiilisovellus) ruotsin kielellä yhteistyössä Koordinaatin ja Kohtaamon kanssa sekä kehittänyt ja vahvistanut ruotsinkielisen nuorisotyön verkostoitumista ja viestintää (mm. uutiskirje, koulutukset).

Opetushallitus järjesti osallisuus- ja oppilaskuntafoorumin (10.–12.9.2018), jossa suunniteltiin yhdessä seuraavia askeleita koulujen osallisuuden ja osallisuutta edistävän toimintakulttuurin vahvistamiseksi sekä koottiin tukiaineistoa opettajille julkaistavaksi [www.edu.fi](http://www.edu.fi):ssä. Foorumissa syntyneitä ideoita jatkotyöstettiin artikkeleiksi *Kohti parempaa demokratiaa: Euroopan neuvoston demokratiakulttuurin kompetenssit kasvatuksessa ja opetuksessa* -julkaisuun<sup>65</sup>.

Vuonna 2018 oikeusministeriön Demokratiapalkinnon tavoitteena oli palkita hyväksi koettuja toimintatapoja demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen saralla ja kannustaa toimijoita jatkamaan työtään tämän tärkeän teeman parissa. Oikeusministeriön yhteistyökumppaneita prosessissa olivat opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Valtion nuorisoneuvosto, Historian ja yhteiskuntaopin opettajien liitto HYOL ry ja Ihmisoikeuskeskus. Valitsijaraati koostui kahdesta henkilöstö, jotka olivat presidentti Tarja Halonen ja professori Arto Kallioniemi. Raati päätti, että 10 000 euron arvoinen palkinto jaetaan Ihmisoikeusliitto ry:n ja Naistoimittajat ry:n kesken. Ihmisoikeusliitto palkittiin Ihmisoikeudet.net-sivuston uudistustyöstä yhdessä opettajien ja opettajaopiskelijoiden kanssa. Naistoimittajat ry palkittiin Learning together -hankkeen ja sen myötä syntyneen Learning together -verkoston työn perusteella. Demokratiapalkinto jaettiin

<sup>65</sup> Rautiainen (2018)

Suomen Kuntaliiton ja oikeusministeriön järjestämän Demokratiapäivän yhteydessä 9.10.2018. Demokratiapäivään osallistui toistasataa henkilöä, ja lisäksi tilaisuus striimattiin Kunta.tv:n kautta. Oikeusministeriö ja yhteistyökumppanit viestivät palkinnosta laajasti verkossa ja sosiaalisessa mediassa. Lisäksi Ylen Aamu-tv:n lähetyksessä olivat vieraina Ihmisoikeusliiton ja Learning together -verkoston edustajat.

### 8.1.1 Opettajien täydennyskoulutus

Opetushallitus järjesti vuosina 2017–2018 useita opettajille ja muulle oppilaitosten henkilökunnalle suunnattuja tilaisuuksia, joilla on pyritty lisäämään tietoisuutta sekä vahvistamaan osaamista ristiriitaa herättävien aiheiden esille nostamisessa ja keskustelujen käymisessä väkivaltaiseen radikalisoitumiseen sekä vihapuheeseen tai rasistiseen käytökseen liittyen. Opetushallitus on myös myöntänyt Helsingin yliopiston täydennyskoulutusyksikölle erillistä valtionavustusta laajan koulutuksen toteuttamiseen vuosina 2017–2018.

Vuonna 2018 Ihmisoikeuskeskus, AVI:t ja Opetushallitus järjestivät yhteistyössä koulutuskierroksen usealla Suomen paikkakunnalla.

Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen teemoja on ollut myös painopisteinä Opetushallituksen (OPH) hallinnoimissa, erillisellä valtionavustuksella toteutettavissa opettajien täydennyskoulutushankkeissa vuonna 2018. OPH on tehnyt yhteistyötä pohjoismaisen DIS-verkoston kanssa ja suomalaisia opettajia on osallistunut useaan yhteis-pohjoismaiseen opetuksen kehittämishankkeeseen, joissa on pohdittu keinoja demokratiakasvatuksen tehostamiseksi sekä väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyä.

Palaute kaikista koulutuksista on ollut hyvää. Koulutus jatkuu, uusina alueina ovat jatkossa varhaiskasvatus ja ammatillinen koulutus.

## 8.2 Valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen

Oikeusministeriö järjesti yhdessä valtioneuvoston kanslian ja valtioneuvoston hallintoyksikön kanssa perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvostossa kurssikokonaisuuden. Valtioneuvoston intraan Senaattorin luotiin Perus- ja ihmisoikeudet -sivu ja kurssi videoitiin. Kurssilla järjestettiin neljä lähiopetuspäivää maaliskuussa 2017. Sisällön suunnittelussa otettiin lähtökohdaksi se, mitä jokaisen valtioneuvoston virkamiehen tulisi tietää perus- ja ihmisoikeuksista. Perus- ja ihmisoikeuksien perusteiden, valtioneuvoston

perus- ja ihmisoikeuspolitiikan sekä lainvalmistelun lisäksi kurssilla käsiteltiin myös läpileikkaavia teemoja, joita useimmat virkamiehet kohtaavat työssään jossain vaiheessa. Näitä teemoja olivat kuuleminen ja osallistumisoikeudet, tasa-arvo ja naisten oikeudet, yhdenvertaisuus, vammaisten henkilöiden oikeudet, lapsen oikeudet, kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana. Ajankohtaisista teemoista mukaan otettiin sananvapaus ja vihapuhe.

### **8.3 Demokratiakasvatus maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksessa**

Syksyllä 2019 on tarkoitus päivittää kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita yhteistyössä opetus- ja kulttuurinministeriön ja Opetushallituksen kanssa jottuen hallituksen sopimista ulkomaalaistaustaisten rikollisuuden ehkäisyn toimista, joista opetussuunnitelman päivitys mm. sukupuolten tasa-arvon osalta on yksi. Samassa yhteydessä voidaan tarkastella muita, demokriatiapoliittisen toimintaohjelman mukaisia päivitystarpeita.

## 9 Yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiri

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman hankkeilla on pyritty edistämään dialogia eri väestöryhmien välillä ja vahvistamaan opettajien kompetenssia ja tietoisuutta siitä, miten voidaan rakentavasti käsitellä myös ristiriitoja herättäviä aiheita. Demokratian vahvistaminen on myös osa kansainvälisesti sovittua kestävän kehityksen tavoitteistoa.

### 9.1 Demokraattisen kehityksen seurantahanke kehitysyhteistyössä

Yhteiskuntien demokraattisuus ja toimintakyky on yksi Suomen kehityspoliittisen selonteon<sup>66</sup> neljästä painopisteestä. Ulkoministeriön uudistettu suunnittelu- ja raportointijärjestelmä seuraa, mitä painopistettä eri ohjelmat tukevat. Painopistekohtainen tieto on käytettävissä kaikista nykyisen hallituksen kaudella tehdyistä uusista rahoituspäätöksistä. Marraskuussa 2018 ulkoministeriö antoi eduskunnalle raportin kehityspoliittisen selonteon toimeenpanosta ja kehityspolitiikan ja -yhteistyön tuloksista. Raportti perustuu ulkoministeriön keräämiin tietoihin muun muassa yhteiskuntien demokraattisuudesta ja toimintakykyä kehittävien ohjelmien tuloksista.

Painopistekohtaisen seurantatiedon lisäksi, tietoa kerätään Suomen tuesta demokratian eri osa-alueille Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD:n) kehitysyhteistyökomiteassa (DAC) määriteltyjen toimialojen mukaisesti (ml. vaalit, lain ja oikeuden kehittäminen, kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, desentralisaatio, lainsäädäntöelimet ja poliittiset puolueet, ja tuki maansisäiselle hallinnolle).

Myös kehitysyhteistyön tuloksia seurataan entistä kokonaisvaltaisemmin. Suomen kehityspolitiikalle on sovittu vuosina 2016–2018 12 ns. aggregaatti-indikaattoria, joita hyödynnettiin vuoden 2018 kehityspolitiikan tulosraportissa. Näistä kaksi (Indikaattori 3.1: Maiden lukumäärä, joissa on tuettu parlamenttien, puolueiden tai paikallistason poliittisten päätöksentekojen demokratisoitumista; ja Indikaattori 3.4. Tuettujen

---

<sup>66</sup> <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM062:00/2015>

kansalaisyhteiskuntatoimijoiden määrä) keräävät tietoa suoraan demokratiatuen vaikutuksista läpi Suomen kehitysyhteistyön.

Indikaattoreita kehitetään edelleen, jotta ne vastaavat yhä tarkemmin globaalin kestävä kehityksen toimintaohjelman tavoitteita ja tukevat entistä tehokkaammin tietoperustaista hankehallintaa myös demokratiatuen vaikuttavuuden lisäämiseksi.

## 9.2 Vihapuhe

Oikeusministeriön Against Hate -hankkeen<sup>67</sup> tavoitteena on viharikosten ja vihapuheen vastaisen työn kehittäminen. Hankkeen toiminta keskittyy viharikosraportoinnin kehittämiseen sekä viranomaisten, erityisesti poliisin, syyttäjän, tuomareiden viharikosten ja vihapuheen vastaisten toimintavalmiuksien vahvistamiseen sekä viharikosten uhrien tukemisen kehittäminen. Hanke on keväällä 2019 järjestänyt laajan mediakampanjan vihapuheen kitkemiseksi.

### 9.2.1 Vapaaksi vihapuheesta -erityisavustus ja monikielinen kirjasto

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt erityisavustusta neljälletoista hankkeelle, joissa ehkäistään vihapuhetta ja edistetään yhdenvertaisuutta kuntien nuorisotyössä. Avustuksilla toteutetaan osaltaan opetus- ja kulttuuriministeriön Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelmaa<sup>68</sup> vihapuheen ja rasismien torjumiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi. Avustetuissa hankkeissa on järjestetty ohjattua toimintaa ja kohtaamisia eri ryhmiin kuuluvien nuorten välillä, sekä pyritty antamaan nuorille valmiuksia keskustella yhdenvertaisuudesta ja ihmisoikeuksista mm. tapahtumien ja kampanjoiden kautta. Hankkeissa on tehty yhteistyötä mm. koulujen, järjestöjen ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten kanssa sekä hyödynnetty Euroopan neuvoston "Ei vihapuheelle"-nuorisokampanjan materiaalia. Nuoret itse ovat olleet tiiviisti mukana toiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa.

Hankkeiden toteutumista koskevien raporttien perusteella voidaan todeta, että suurin osa hankkeista on toteutunut hyvin tai melko hyvin. Hankkeissa on mm. järjestetty nuorille tilaisuuksia ja toimintaa sekä tehty materiaaleja sekä nuorille että heidän kanssaan työskenteleville. Hankkeiden nuorilta keräämien palautteiden perusteella on

<sup>67</sup> <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM005:00/2018>

<sup>68</sup> <https://valtioneuvosto.fi/julkaisut/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-263-404-7>

pääteltävissä, että nuoret ovat pitäneet toimintaa tärkeänä ja että hankkeissa on monissa tapauksissa onnistuttu levittämään tärkeää tietoa vihapuheen vaaroista ja keinoista toimia vihapuhetta vastaan.

Uusi kirjastolaki (1492/2016) tuli voimaan 2017 alussa. Tarkoituksena on, että yleinen kirjasto on kaikille avoin paikka, joka tarjoaa monipuolista tietoa ja joka tukee yksilön ja yhteisöjen toimintaa kansalaisyhteiskunnassa. Lain mukaan yleisen kirjaston tulee olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa, ja toiminnan järjestämisessä tulee huomioida paikallisten kieliryhmien tarpeet.

Monikielinen kirjasto tarjoaa keskitetysti muille Suomen yleisille kirjastoille aineistoa sellaisilla kielillä, joiden puhujia on Suomessa vähän. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää Monikielisen kirjaston toimintaan vuosittaisen valtionavustuksen. Avustussumma vuodelle 2019 on 240 000 euroa.

Monikielinen kirjasto on viime aikoina keskittynyt erityisesti lapsille ja nuorille suunnatun aineiston hankintaan. Aineistosta noin puolet on lapsille ja nuorille tarkoitettua, ja lainauksista yli puolet kohdistuu lasten ja nuorten aineistoon. Monikielinen kirjasto on edistänyt tehokkaasti monikielisyttä ja mahdollisuutta lukea ja kehittää lukutaitoa omalla äidinkiellillä. Monikielinen kirjasto palkittiin vuonna 2018 Vuoden kieliteko -palkinnolla monikielisuuden ja lukutaidon edistämistyöstä.

## 10 Kohti toimivaa, vakaata demokratiaa ja luottamusyhteiskuntaa

Demokratiapolitiikan tarkoituksena on pitkäjänteinen ja systemaattinen demokratian kehittäminen. Monet demokratiaan liittyvistä haasteista ovat osin samoja, jota demokratiapoliittisessa selonteossa ja -toimintaohjelmassa on identifioitu (mm. osallistumisen eriytyminen) ja osin uudempia ilmiöitä kuten kyberuhat vaaleissa, epädemokraattisten liikkeiden näkyvyyden lisääntyminen ja hyvien väestösuhteiden painotus. Tulevaa kehittämistyötä ei ole tarkoituksenmukaista aloittaa alusta, vaan jo tehtyä työtä arvioidaan ja hyödynnetään soveltuvin osin. Tavoitteena on löytää uusia keinoja ja kumppanuuksia sekä lisätä yhteistyötä ja entistä tehokkaampaa sidosryhmien osallistumista, jotta asetettuja tavoitteita pystyttäisiin saavuttamaan entistä paremmin.

Toimiva demokratia ja vakaa oikeusvaltio edellyttävät osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien yhdenvertaista toteutumista. Poistamalla osallistumisen esteitä ja vahvistamalla kaikkien väestöryhmien osallisuutta voidaan vähentää eriarvoisuutta ja vahvistaa yhteiskunnallista luottamusta.

Luottamus on yksi demokratian ja oikeusvaltion perustekijöitä, joka kytkeytyy läheisesti myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Luottamus on keskeinen yhteiskuntaa koossa pitävä voima. Edistyksellinen demokratia ja hallinto toimivat avoimesti ja yhdessä kansalaisten kanssa. Kyberuhat, vaalihäirintä, valeuutiset ja epädemokraattiset liikkeet asettavat globaalisti haasteita demokratian toimivuudelle. Demokratiaan ja oikeusvaltiokehitykseen on tärkeää vaikuttaa Euroopan unionin sisällä ja kansainvälisessä yhteistyössä. Demokratian perusteiden vahvistaminen on myös tärkeä osa YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030-ohjelman toimeenpanoa, johon Suomi on sitoutunut.

Tavoitteiden toteuttaminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, esimerkiksi kansallisen demokratiaohjelman käynnistämistä. Ohjelman tavoitteena olisi vaalien luotettavuuden turvaaminen, yhdenvertaisen osallistumisen edistäminen, hallinnon avoimuuden lisääminen ja kansalaisten luottamuksen vahvistaminen.



Ohjelma rakentuisi seuraavista toimenpiteistä:

- Selvitetään vaalijärjestelmän kehittämistä ja vahvistetaan tiedotusta vaali- ja demokratia-asioista. Tavoitteena on, että vaalit koetaan oikeudenmukaisiksi ja äänestäjät saavat oikeaa sekä kohdennettua tietoa vaaleista ja osallistumisoi-keuksista.
- Turvataan vaalien turvallisuus ja luotettavuus uudistamalla vaalitietojärjes-telmä sekä kouluttamalla vaaliviranomaisia kyberuhkista ja vaalihäirinnästä.
- Tehokas keino väärän tiedon tai valeutisten leviämisen ehkäisemiseksi on demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja medialukutaidon edistäminen. Luo-daan edellytyksiä demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen toteuttamiseen li-säämällä aihepiirin toimijoiden välistä koordinoitua ja kehittämällä demokra-tia- ja ihmisoikeuskasvatusta opettajakoulutuksessa, kouluissa ja nuoriso-työssä.
- Pidetään huolta, että oikeusministeriön sähköiset demokratiapalvelut tukevat hallinnon avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta sekä kansalaisten osallisuutta.
- Varmistetaan vaalien ja osallistumiskanavien saavutettavuus ja esteettömyys.
- Tuetaan kuntia ottamaan käyttöön kuntalain osallistumiskeinot tuottamalla in-formaatiota, tarjoamalla koulutusta ja rakentamalla sähköisiä osallistumispal-veluita.
- Edistetään kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon vuorovaikutusta ja tuetaan kansalaisyhteiskuntaa koskevien säädösten sujuvoittamista sekä vahviste-taan vapaan ja yhdistysmuotoisen toiminnan edellytyksiä.
- Rahoitusta suunnata demokratiaa vahvistaviin innovatiivisiin ja sektorirajat ylittäviin yhteishankkeisiin tai ohjelmiin, joilla edistetään nuorten ja haavoittu-vassa asemassa olevien ryhmien osallistumista, kansalaispätevyyttä ja vuoro-puhelua päättäjien kanssa.
- Monipuolistetaan ja yhdenmukaistetaan valtioneuvoston kuulemismenettelyjä ja varmistetaan, että valmistelijoilla on riittävä osaaminen sidosryhmäyhteis-työstä ja kuulemisesta muun muassa tarkentamalla ohjeistusta, luomalla säh-köisiä menettelyitä (mm. sähköinen lausuntomenettely) ja lisäämällä koulu-tusta. Kehitetään säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen seu-rantaa.

- Hallinnon avoimuutta parannetaan valmistelemalla kansallinen lobbarirekisteri.
- Kehitetään demokratiavaikuttamista ja -tukea osana Suomen ulko- ja kehityspolitiikkaa.

## Lähteet:

### Valtioneuvoston tuottamat dokumentit

Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selon-  
teko. VNS 3/2014. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 14/2014.

Demokratiapoliittinen toimintaohjelma. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja  
7/2017.

Suomi 100 – Suomalaisen demokratian tulevaisuuskeskustelut – loppuraportti, Oi-  
keusministeriö

Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa. Nettiäänestystyöryhmän loppuraportti. Oi-  
keusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 60/2017.

Arviomuistio kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta 2012–2017. Oikeusministeriön  
mietintöjä ja lausuntoja 45/2017.

Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelma: Ohjelma vihapuheen ja rasismien estä-  
miseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiova-  
rainministeriön julkaisu 3/2018.

Tukea ja suunnitelmallisuutta säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemi-  
seen. Raportti kuulemisen asiantuntijaryhmän hankeklonikkakokeilusta. Oikeusministe-  
riön mietintöjä ja lausuntoja 1/2018.

Tulevaisuuden kunnan skenaarit ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän välira-  
portti Tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017.

Nettiäänestys Suomessa – esiselvitys. Oikeusministerin mietintöjä ja lausuntoja  
59/2017.

Tulevaisuuden kunta – asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vai-  
kutuksista kuntiin. Valtiovarainministeriön julkaisu 11a/2017.

Suomi 100 – Suomalaisen demokratian tulevaisuuskeskustelut – loppuraportti, Oi-  
keusministeriö.

## Tutkimuskirjallisuus

Bäck, Maria, Kestilä-Kekkonen, Elina (toim.) Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: polut, trendit ja kuilut. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31

Christensen, Henrik Serup, Jäske, Maija, Setälä, Maija & Laitinen Elias (2017) Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016.

Rautiainen, Matti (toim.) Kohti parempaa demokratiaa: Euroopan neuvoston demokraatiakulttuurin kompetenssit kasvatuksessa ja opetuksessa. Jyväskylän yliopisto 2018.

Jäske, Maija (2018) Democracy innovations in Finnish local politics. Essays on the Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation. University of Turku 2018.

Grönlund, Kimmo & Wass, Hanna (toim.) Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 28/2016.

Männistö, Liisa & Wilhelmsson, Niklas (2018) Demokratiassa kuplii. Dialogin mahdollisuus suomalaisessa digiyhteiskunnassa. Julkaisija oikeusministeriö.

ELF (2017) eDemocracy and e Participation. The precious first steps and the way forward.

## Lainsäädäntö ja hallituksen esitykset

Kirjastolaki 1492/2016

Kuntalaki 410/2015

Vaalilaki 939/2017

Kansalaisaloitelaki 12/2012

Perustuslaki 731/1999

Nuorisolaki 1285/2016

HE 55/2014 vp

HE 280/2018 vp

HE 15/2017 vp

HE 213/2018 vp

HE 124/2018 vp

## Eduskunnan mietinnöt ja lausunnot

PeVM 3/2014 vp, s. 4—5 vp

PeVM 3/2014 vp, s. 6 vp

PeVL 46 2017 vp O 18/2017 vp

EK 14/2015 vp

## Verkkolähteet

<https://avoinhallinto.fi/toimintaohjelmat/>

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/finland>

<https://www.v-dem.net/en/news/democracy-all-v-dem-annual-democracy-report-2018/>

<https://www.maaseutu.fi/maaseutuverkosto/uutiset/uutiset-2018/suomen-alykkaimmaksi-haluaa-nyt-32-kylaa/>

<https://www.sitra.fi/eratauko/>

<https://alueuudistus.fi/tiekartta/tuki-osallistumiseen-ja-vaaleihin>

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/projektin-tuotokset>

<https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2018/osallisuuspeleja-valmis-kaikkien-kuntien-ja-maakuntien-kayttoon>

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/demokratia-ja-osallisuus/kuntademokratiaverkosto>

<https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/perusoikeudet-ja-vaikuttaminen/opus/vapaaehtoistyö>

LVM esteettömyys toimenpideohjelma: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79917>

Maaseudun kehittämissuunnitelma <https://mmm.fi/maaseutu/manner-suomen-maaseudun-kehittämissuunnitelma-2014-2020>

Nopea laajakaista- tukiohjelma <https://www.traficom.fi/fi/nopea-laajakaista>

Maahanmuuttajat osana maaseudun arkea -hankkeeseen liittyvä esite:  
[https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-eafrd-brochure-03-en\\_2016.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-eafrd-brochure-03-en_2016.pdf)

Suomalaisen demokratian tulevaisuuskeskustelut <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM066:00/2017>

Demokratian kohtalo: Hanke ajatushautomo Magman verkkosivulla  
<http://magma.fi/post/2017/9/19/demokratins-ode-bjuder-pa-historisk-analys-och-pa-framtidsvisioner>

Sami Borgin tutkimus hankkeen osana. <https://services.fsd.uta.fi/catalogue/FSD3192>

Suomen akatemian STN ohjelma Muuttuvat hallinnan tavat ja aktiivinen kansalaisuus <https://www.aka.fi/fi/strategisen-tutkimuksen-rahoitus2/ohjelmat-ja-hankkeet/muuttuvat-hallinnan-tavat-ja-aktiivinen-kansalaisuus2/>

Maakunta- ja sote raportit/arviot <https://alueuudistus.fi/soteuudistus/selvitykset-ja-arvioinnit>

Kulttuuriympäristöstrategia <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/43197>

Against Hate hanke <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM005:00/2018>

## Indeksit

The Global Competitiveness Report 2017-2018

The Legatum Prosperity Index 2017

The Economist Intelligence Unit Democracy Index 2018 <http://www.eiu.com/topic/democracyindex>

Rule of Law Index 2017–2018.

2017 World Press Freedom Index: Ranking

Corruption Perceptions Index 2017

Freedom in the World 2019 <https://freedomhouse.org/report/freedomworld/freedom-world-2019>; International IDEA The Global State of Democracy <https://www.idea.int/gsod/>



Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-259-763-2 (PDF)