

Demokratiapoliittinen toimintaohjelma

Oikeusministeriön julkaisu 7/2017

Demokratiapoliittinen toimintaohjelma



Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-560-7 nid.

978-952-259-561-4 PDF

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Tietotuki- ja julkaisuyksikkö, Anne-Marie Paakkari

Helsingfors 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	16.2.2017	
Tekijät	Valtioneuvoston demokratiaverkosto		
Julkaisun nimi	Demokratiapoliittinen toimintaohjelma		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 7/2017		
Diaari/hankenumero	OM/24/021/2015	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-560-7	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-561-4	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	URN:ISBN:978-952-259-561-4		
Sivumäärä	110	Kieli	suomi
Asiasanat	Demokratia, kansalaisvaikuttaminen		
Tiivistelmä	<p>Valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamassa demokratiapoliittisessa selonteossa linjattiin, että valtioneuvosto laatii seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman demokratian edistämiseksi Suomessa. Toimintaohjelman tavoitteena on vastata demokratiaan liittyviin haasteisiin sekä edistää ja konkretisoida kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti. Toimintaohjelma on laadittu vuosiksi 2017–2019. Demokratiapoliittinen toimintaohjelma hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017.</p> <p>Toimintaohjelmassa seurataan demokratiapoliittisessa selonteossa linjattujen toimenpiteiden toteutumista, asetetaan Suomen demokratiapolitiikan painopisteet tälle hallituskaudelle ja määritetään konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä demokratian toteutumisen edistämiseksi eri hallinnonaloilla. Toimintaohjelmassa tarkastellaan myös eri viranomaisten roolia kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisessa.</p> <p>Toimintaohjelman painopistealueina ovat yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja uudet osallistumistavat, kunta- ja aluedemokratia, avoin hallinto ja kuuleminen, järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytykset, demokratiakasvatus sekä yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiri.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, Helsinki 2017		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	16 Februari 2017	
Författare	Statsrådets demokratinätverk		
Publikationens titel	Demokratipolitiskt handlingsprogram		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 7/2017		
Diarie-/ projektnummer	OM/24/021/2015	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-560-7	ISSN tryckt	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-561-4	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	URN:ISBN:978-952-259-561-4		
Sidantal	110	Språk	finska
Nyckelord	demokrati, medborgarinflytande		
Referat	<p>I den demokratipolitiska redogörelse som statsrådet lämnade till riksdagen 2014 förutsattes att statsrådet i början av följande regeringsperiod utarbetar ett nationellt handlingsprogram för att stärka demokratin i Finland. Syftet med handlingsprogrammet är att svara på de utmaningar som anknyter till demokrati och att i enlighet med 14 § 4 mom. i grundlagen främja och konkretisera förverkligandet av medborgarnas möjligheter att delta och påverka. Handlingsprogrammet har utarbetats för 2017–2019. Det demokratipolitiska handlingsprogrammet godkändes som statsrådets principbeslut 16.2.2017.</p> <p>I handlingsprogrammet följs upp hur de åtgärder som fastställts i den demokratipolitiska redogörelsen har genomförts, anges prioriteringarna för Finlands demokratipolitik under denna regeringsperiod och fastställs konkreta mål och åtgärder för att främja att demokrati förverkligas inom olika förvaltningsområden. I handlingsprogrammet granskas också vilken roll olika myndigheter har när det gäller att trygga medborgarnas möjligheter att delta och påverka.</p> <p>I handlingsprogrammet prioriteras likvärdiga möjligheter att delta och nya sätt att delta, region- och kommundemokrati, öppen förvaltning och öppet samråd, verksamhetsförutsättningar för organisations- och frivilligarbete, demokratifostran samt den samhälleliga verksamhetsmiljön och det samhälleliga samtalsklimatet.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, Helsingfors 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Justice, Finland		16 February 2017
Authors	Government's Democracy Network		
Title of publication	Action plan on democracy policy		
Series and publication number	Publication of the Ministry of Justice 7/2017		
Register number	OM/24/021/2015	Subject	Memorandums and statements
ISBN (printed)	978-952-259-560-7	ISSN (printed)	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-561-4	ISSN PDF	1798-7105
Website address (URN)	URN:ISBN:978-952-259-561-4		
Pages	110	Language	Finnish
Keywords	Democracy, civic participation		
<p>Abstract</p> <p>In the Government Report on Democracy Policy submitted to the Parliament in 2014, the Government pledged to prepare a national action plan on promoting democracy in Finland at the beginning of the following government term. The objective of the action plan is to respond to challenges related to democracy and to promote and find concrete expressions for the citizens' possibilities of participating and exerting influence in compliance with section 14(4) of the Constitution. The action plan covers the years 2017–2019. The action plan for democracy policy was adopted as a government resolution on 16 February 2017.</p> <p>The plan monitors the implementation of the actions set out in the report on democracy policy, outlines the priorities of Finland's democracy policy during this government term, and specifies concrete goals and actions aiming to promote the implementation of democracy in different administrative branches. The action plan also examines the roles of different authorities in safeguarding the citizens' possibilities for participating and exerting influence.</p> <p>The priority areas of the action plan are equal possibilities for and new modes of participation, municipal and regional democracy, open governance and consultation, operating conditions of NGO and voluntary activities, democracy education as well as the societal operating environment and discussion climate.</p>			
Publisher	Ministry of Justice, Finland		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, Helsinki 2017		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe	11
----------------------	----

TOIMINTAOHJELMAN TAVOITTEET, TAUSTA JA SUHDE MUIHIN OHJELMIIN

1. Toimintaohjelman tavoitteet	15
2. Toimintaohjelman valmistelu	17
2.1 Toimintaohjelman toimeenpano, seuranta ja arviointi.....	17
3. Osallistumisoikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia tukevat rakenteet	19
3.1 Osallistumisoikeuksia tukevat rakenteet.....	20
3.2 Toimintaohjelman suhde muihin valtioneuvoston ohjelmiin.....	23

TILANNEKUVA: DEMOKRATIA INDIKAATTOREIDEN VALOSSA

1. Tilannekuva	27
2. Tilannekuvan tarkennus	31
2.1 Äänestysaktiivisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen.....	31
2.2 Uudet osallistumisen muodot.....	34
2.3 Avoin hallinto: kuuleminen säädösvalmistelussa ja järjestöyhteistyö.....	36

VALTIONEUVOSTON DEMOKRATIAPOLIITTISEN SELONTEON TOTEUTUKSEN SEURANTA

1 Demokratiapoliittinen selonteko	41
2 Selonteon linjaukset vaaleista ja äänestysaktiivisuudesta	43
2.1 Toteutetut toimenpiteet.....	44
3 Puolueet, luottamushenkilöt ja vaikuttamiselimet	47
3.1 Toteutetut toimenpiteet.....	47
4 Suora demokratia	50
4.1 Toteutetut toimenpiteet.....	50
5 Vuorovaikutus valmistelussa	52
5.1 Toteutetut toimenpiteet.....	52
6 Viestintä ja avoin tieto	55
6.1 Toteutetut toimenpiteet.....	55
7 Aktiivista kansalaistoimintaa: kansalaisjärjestöyhteistyö ja epämuodollinen kansalaistoiminta	60
7.1 Toteutetut toimenpiteet.....	60

8. Demokratiakasvatus ja nuorten osallistuminen	63
8.1 Toteutetut toimenpiteet.....	64
9 Suomi ja kansainvälinen demokratiatyö	67
9.1 Toteutetut toimenpiteet.....	67
TOIMINTAOHJELMAN TOIMEENPANOJA TUKEVAT HANKKEET	70
1. Hankekokonaisuudet	71
2. Yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet	73
2.1 Uudet käynnistyvät hankkeet.....	74
2.2 Käynnissä olevat hankkeet.....	78
3. Kunta- ja alueellisen demokratian tukeminen rakenneuudistuksessa	80
3.1 Uudet käynnistyvät hankkeet.....	81
3.2 Käynnissä olevat hankkeet.....	83
4. Kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun lisääminen	85
4.1 Uudet käynnistyvät hankkeet.....	85
4.2 Käynnissä olevat hankkeet.....	89
5. Järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistäminen ja esteiden purkaminen	91
5.1 Uudet käynnistyvät hankkeet.....	92
5.2 Käynnissä olevat hankkeet.....	94
6. Demokratiakasvatus	96
6.1 Uudet käynnistyvät hankkeet.....	97
6.2 Käynnissä olevat hankkeet.....	98
7. Yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiri	100
7.1 Uudet käynnistyvät hankkeet.....	101
7.2 Käynnissä olevat hankkeet.....	102
Valtioneuvoston tuottamat dokumentit.....	104
Hallituksen esitykset ja valiokunta-aineistot.....	105
Lait ja asetukset.....	105
Tutkimuskirjallisuus.....	106

ESIPUHE

Viime aikoina on kansainvälisesti käyty runsaasti keskustelua liberaalin demokratian kriisistä. Suurena haasteena on nähty eriarvoistumisen kasvaminen sekä päättäjien etäännyminen kansalaisten arjesta. Tutkimusten mukaan suomalainen demokratia nauttii kuitenkin edelleen korkeaa arvostusta kansalaisten keskuudessa. Suomi sijoittuuikin kansainvälisissä demokratiavertailuissa maailman kärkimaiden joukkoon. Demokratiaa tukevia tekijöitä ovat Suomessa vapaa kansalaisyhteiskunta, korkea sivistystaso, epähierarkkisuus, matala korruption taso sekä sukupuolten välinen tasa-arvo. Suomalaisen demokratian heikkoutena voidaan kuitenkin pitää yhteiskunnallisen osallistumisen polarisoitumista muun muassa iän, koulutuksen, sosioekonomisen aseman ja asuinpaikan mukaan. Nämä tekijät voivat pitkällä aikavälillä heikentää kansanvallan uskottavuutta ja päätöksenteon legitimitettä. Tiivistetysti kyse on siitä, että hyvin toimeentulevien, aktiivisesti äänestävien kansalaisten intressit tulevat paremmin edustetuiksi poliittisessa päätöksenteossa.

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. Pelkät muodolliset osallistumisoikeudet eivät kuitenkaan takaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia, vaan osallistumiskäytäntöjen tulisi myös olla mahdollisimman suotuisia erilaisista lähtökohdista tuleville kansalaisille.

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa asetetaan suomalaisen demokratiapolitiikan painopisteet kuluvalle hallituskaudelle. Samalla määritetään konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä demokratiantoteutumisen edistämiseksi eri hallinnonaloilla. Toimintaohjelman painopistealueina ovat yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja uudet osallistumistavat. Toimintaohjelmalle on tällä hetkellä erityinen tilaus, kun yleisesti käydään keskustelua länsimaisen demokratian toimivuudesta. Suomessa on tällä hetkellä käynnissä historiallisen suuria hallinnollisia uudistuksia ja yleinen keskusteluilmapiiri on kiristynyt muun muassa pakolaiskriisin myötä. Suomalainen demokratia on kansainvälisten vertailujen

valossa yksi maamme vahvuuksista, ja tavoitteena on nähdä se sellaisena tulevaisuudessa-kin. Tämä vaatii demokratian kehittämistä ja päivittämistä vastaamaan nykyajan vaatimuksia, muun muassa lisäämällä osallistumismahdollisuuksia ja kehittämällä palveluja kansalaislähtöisesti.

Demokratiapoliittinen toimintaohjelma linkittyy erityisesti seuraaviin hallitusohjelman painopistealueisiin: hyvinvointi- ja terveys, digitalisaatio ja normien purku sekä rakennepoliittiset uudistukset. Toimintaohjelman toimeenpanoa tullaan tekemään vuorovaikutteisesti ja kansalaisyhteiskuntaa osallistaen. Tässä hyödynnetään muiden muassa oikeusministeriön yhteydessä toimivaa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEa.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman hankkeet tukevat uuden kuntalain toimeenpanoa ja kuntien tulevaa roolia. Maakuntien perustamisen myötä kunnan elinympäristörooli, kehittäjä- ja kumppanuusrooli sekä osallisuus- ja yhteisörooli tulevat korostumaan. Uuden kuntalain tavoitteena on entistä paremmin edistää kuntademokratian toteutumista ja kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen. Toimintaohjelma sisältää hankkeita, joissa kehitetään osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmiä muun muassa digitalisaation avulla sekä kuntalaislähtöistä palveluiden suunnittelua. Tarkoituksena on aikaansaada kustannussäästöjä samalla kun kuntalaisten palvelukokemus ja vuorovaikutus kunnan ja kuntalaisten välillä parantuu.

Myös tulevan maakuntalain tarkoituksena on luoda hyvät edellytykset maakunnan asukkaiden osallistumiselle, sekä hallinnon avoimuuden, vuorovaikutteisuuden ja kansalaislähtöisyyden edistämiseksi. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan maakuntiin tulee vastavanhaiset osallistumismahdollisuudet kuin kuntiin. Demokratiapoliittisen toimintaohjelman hankkeet tukevat kansalaisten laajaa tiedonsaantia tulevista uudistuksista, uudistusten toimeenpanon arviointia sekä virkamiesten koulutusta. Koulutusten tavoitteena on käsitellä demokratian ja osallisuuden kysymyksiä, rakenteita ja menettelytapoja jo maakuntien perustamisvaiheessa sekä toimintaa käynnistettäessä. Lisäksi halutaan varmistaa, että maakunnissa on osallistumis- ja vaikuttamismenetelmien syvempää asiantuntemusta ja osaamista.

Toimintaohjelma sisältää myös selvityshankkeen nettiäänestyksen käyttöönotosta yleisissä vaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä. Hallitus haluaa huolellisesti selvittää nettiäänestyksen käyttöönottoa yleisissä vaaleissa, koska asiaan liittyy sekä etuja että riskejä. Selvityksessä arvioidaan nettiäänestyksen käyttöönottoa, teknisiä toteuttamisvaihtoehtoja, tietoturvakysymyksiä, kustannuksia ja vaikutuksia vaalijärjestelmään. Nettiäänestys tukee hallituksen kärkihanketta, jonka tavoitteena on julkisten palveluiden digitalisointi.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman hankkeiden avulla pyritään myös parantamaan säädösvalmistelun avoimuutta ja kuulemiskäytäntöjä. Esimerkiksi hankeklinalinikatoiminnan

tehtävänä on tukea säädösvalmistelijoita sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi toimintaohjelman tavoitteena on jalkauttaa kaikkiin ministeriöihin sähköiset demokratiapalvelut kouluttamalla virkamiehiä ja tarjoamalla tukea palvelujen käyttöönottoon.

Luottamus, kansalaisten keskinäinen kunnioitus sekä niitä ylläpitävät instituutiot ovat olleet Suomen hyvinvoinnin perustekijöitä. Luottamus on myös demokratian keskeinen ainesosa. Vihapuheesta ja rasismista seuraa, että tietyt ihmisryhmät joutuvat elämään ilmapiirissä, jossa avoimesti kiistetään ryhmän jäsenten asema tasavertaisina yhteisön jäseninä. Vihapuhe loukkaa yksilön arvoa. Lisäksi se rajoittaa oikeutta itsemääräämiseen, mahdollisuutta kehittyä ja elää täysipanoista elämää yhdessä muiden kanssa. Vihapuheiden taustalla voi myös olla epäoikeudenmukaisuuden, ulkopuolisuuden, merkityksettömyyden ja joskus kiusaamisen kokemuksia ja tunteita. Sen vuoksi on tärkeää lisätä osallistumista ja vuorovaikutusta, vahvistaa tietopohjaa ja kykyä asettua toisen asemaan. Toimintaohjelman hankkeiden avulla pyritään puuttumaan vihapuheeseen nopeasti vaikuttavin keinoin sekä toimin, joilla vaikutetaan ennaltaehkäisevästi kielteisten ilmiöiden syntyyn. Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus ovat tässä tärkeässä asemassa.

Jari Lindström
Oikeus- ja työministeri

**TOIMINTAOHJELMAN
TAVOITTEET,
TAUSTA JA SUHDE
MUIHIN OHJELMIIN**

1. Toimintaohjelman tavoitteet

Valtioneuvoston vuonna 2014 eduskunnalle antamassa demokratiapoliittisessa selonteossa linjattiin, että valtioneuvosto laatii seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman demokratian edistämiseksi Suomessa. Toimintaohjelman tavoitteena on vastata demokratiaan liittyviin haasteisiin sekä edistää ja konkretisoida kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti.

Toimintaohjelmassa seurataan demokratiapoliittisessa selonteossa linjattujen toimenpiteiden toteutumista, asetetaan Suomen demokratiapoliitiikan painopisteet tälle hallituskaudelle ja määritetään konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä demokratian toteutumisen edistämiseksi eri hallinnonaloilla. Toimintaohjelmassa tarkastellaan myös eri viranomais-ten roolia kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisessa.

Toimintaohjelmassa on johdantoluvun lisäksi kolme erillistä osiota:

- a) tiivis tilannekuva suomalaisen demokratian tilasta
- b) katsaus demokratiapoliittisen selonteon toimeenpanon toteutumisesta
- c) demokratiapoliittisen toimintaohjelman hankkeet

Toimintaohjelman ensimmäinen osio sisältää tiiviin kuvauksen suomalaisen demokratian vahvuuksista, haasteista, heikkouksista ja uhista. Toinen osio puolestaan sisältää katsauksen demokratiapoliittisen selonteon linjausten toimeenpanosta. Kolmas osio sisältää tiiviin luettelon tämän toimintaohjelman hankkeista. Toimintaohjelma sisältää yhteensä 37 hanketta, jotka jakautuvat kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille.

Toimintaohjelman painopistealueina ovat yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja uudet osallistumistavat, kunta- ja aluedemokratia, avoin hallinto ja kuuleminen, järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytykset, demokratiakasvatus sekä yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiri. Toimintaohjelmalla on useita yhtymäkohtia hallitusohjelmaan ja sen sisältämiin painopistealueisiin: Hyvinvointi- ja terveys (6); Digitalisaatio ja normien purku (8) sekä Rakennepoliittiset uudistukset (9).

Toimintaohjelma on laadittu vuosiksi 2017–2019. Useiden ministeriöiden yhteistyöhankkeissa on yksi päävastuullinen ministeriö, jolle muut raportoivat. Kansalaisyhteiskunnan osallistumisessa toimintaohjelmaan hyödynnetään kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEa.

2. Toimintaohjelman valmistelu

Toimintaohjelman valmistelu käynnistyi keväällä 2016. Oikeusministeriö asetti 10.3.2016 kaikkien ministeriöiden edustajista koostuvan demokratiaverkoston, jonka yhtenä tehtävänä oli valmistella ehdotus demokratiapoliittiseksi toimintaohjelmaksi. Verkosto kokoon-tui valmistelun yhteydessä yhteensä kuusi kertaa.

Toimintaohjelman valmistelun aikana järjestettiin 16.9.2016 laaja ja avoin kuulemistilaisuus, johon osallistui yhteensä noin 80 tutkijaa ja kansalaisyhteiskunnan edustajaa. Tilaisuuden järjestämisellä toimintaohjelmaa valmisteleva verkosto halusi kuulla eri toimijoi-ta näiden näkemysten selvittämiseksi toimintaohjelmaan sisällytettävistä konkreettisista tavoitteista ja toimenpide-ehdotuksista sekä tarjota tilaisuuden avoimeen keskusteluun Suomen keskeisistä demokratiaan ja kansalaisvaikuttamiseen liittyvistä haasteista. Toi-nen avoin kuulemistilaisuus, jonka keskiössä oli toimintaohjelman hankeosio, järjestettiin 11.11.2016.

Toimintaohjelmaa esiteltiin valmistelun aikana muun muassa Suomen Nuorisovaltuusto-
jen Liiton huipputapaamisessa Kuopiossa 8.10.2016 sekä Avoimen hallinnon virkamies-
verkoston kokouksessa 13.10.2016.

Kuulemistilaisuuksien yhteenvedot ovat luettavissa oikeusministeriön hankesivuilla ja oikeusministeriölle tilaisuuksissa osoitetut kirjalliset lausunnot ovat luettavissa valtioneu-
voston hankkeet -verkkosivulla.

2.1 Toimintaohjelman toimeenpano, seuranta ja arviointi

Toimintaohjelman toimeenpano ja seuranta voidaan jakaa sekä yleiseen että yksittäisten toimintaohjelmahankkeiden toimeenpanoon ja seurantaan. Vaikka toimintaohjelman to-
teutumisen seurannasta vastaa valtioneuvoston demokratiaverkosto, jakautuu vastuu yk-
sittäisten hankkeiden toimeenpanosta ja seurannasta eri ministeriöille.

Toimintaohjelman hankkeiden etenemisen seurannassa käytetään yksinkertaisia seuranta-indikaattoreita: 1) toimenpide toteutettu, 2) toimenpide valmisteilla ja valmistelu etenee suunnitelmien mukaan, 3) toimenpide valmisteilla mutta keskeneräinen/viivästynyt ja 4) toimenpiteen valmistelu ei ole käynnistynyt.

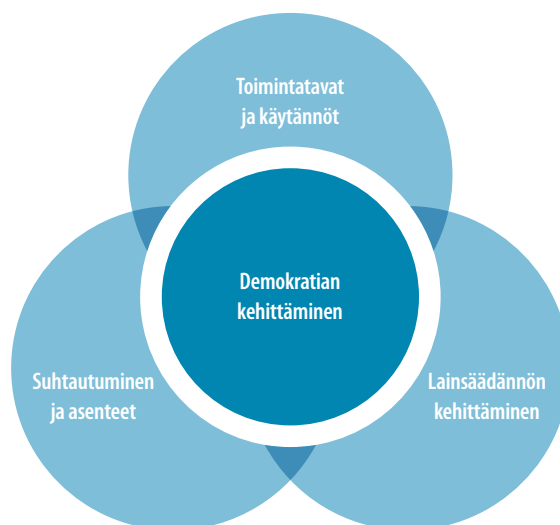
Ministeriöt raportoivat hankkeiden etenemisestä valtioneuvoston demokratiaverkostolle. Hallituskauden lopussa valtioneuvoston demokratiaverkosto tekee yhteenvedon toimintaohjelman toteutumisesta. Seuraavan hallituskauden alussa tehdään ulkoinen arviointi toimintaohjelmasta ja laaditaan suositukset jatkovalmistelulle.

3. Osallistumisoikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia tukevat rakenteet

Kansanvaltaisuudesta ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain 14 §:ssa, jonka 4 momentti edellyttää valtiovallalta aktiivisia toimia kansalaisten osallistumisen edistämiseksi.

Kansalaisten osallistumista voidaan edistää lainsäädäntötoimilla, jotka luovat edellytyksiä osallistumiselle sekä edistämällä toivottujen toimintatapojen käyttöönottoa hallinnon eri tasoilla. Hyviä käytäntöjä ja sopivia toimintatapoja tulisi kehittää yhteistyössä kansalaisten kanssa. Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen tulisi nähdä voimavarana.

Kuva 1: Osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien edistämisen keinot



3.1 Osallistumisoikeuksia tukevat rakenteet

Demokratiapolitiikka on lähtökohdiltaan poikkihallinnollista ja sen tavoitteena on edistää yhteistyötä ja koordinaatiota eri toimijoiden välillä.

Osallistumisoikeuksia tukevilla rakenteilla tarkoitetaan tässä osiossa kaikkia niitä toimijoita, jotka osallistuvat demokratian ja osallistumisoikeuksien toteutumisen edistämiseen valtioneuvoston piirissä sekä valtioneuvoston asettamia neuvottelukuntia ja erilaisia yhteistyöverkostoja.

Valtioneuvostossa toimii useita poikkihallinnollisia yhteistyöverkostoja ja neuvottelukuntia, joiden tehtävät linkittyvät demokratian ja kansalaisvaikuttamisen edistämiseen. Taulukossa 1 esitetään ne demokratiapolitiikan kannalta keskeisimmät verkostot ja neuvottelukunnat, joiden tehtäviin kuuluvat demokratiaan liittyvät teemakokonaisuudet. Taulukon alla olevassa tekstissä nostetaan esille myös sellaisia verkostoja ja neuvottelukuntia, joiden tehtäviin kuuluvat muiden tehtävien lisäksi myös demokratiaan ja osallisuuden tukemiseen liittyviä kokonaisuuksia.

Taulukko 1: Keskeisiä demokratiapolitiikkaan liittyviä toimijoita

Oikeusministeriö	Valtioneuvoston demokratiaverkosto Valtioneuvoston demokratiaverkoston tehtävänä on koordinoida valtioneuvoston demokratiapolitiikkaa, seurata hallitusohjelman demokratiaan liittyviä kirjauksia sekä koordinoida valtioneuvoston demokratiapoliittisen toimintaohjelman valmistelua. Lisäksi verkoston tehtävänä on koordinoida ja seurata vapaaehtoistyön toimintaedellytysten kehittämistä valtioneuvoston piirissä. Oikeusministeriö vastaa verkoston toiminnasta.
	Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta Oikeusministeriön yhteydessä toimii kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE, jonka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. KANEn tehtävänä on hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen lisääminen sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten edistäminen. KANE tuo kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä demokratiapolitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon.
Valtiovarainministeriö	Avoimen hallinnon tukiryhmä Työryhmän tehtävänä on tukea avoimen hallinnon toimintasuunnitelman toimeenpanoa ja aktivoida hallinnon toimijoita avoimen hallinnon edistämiseen.
	Avoimen hallinnon virkamiesverkosto Avoimen hallinnon virkamiesverkosto koostuu eri virastojen yhteyshenkilöistä, jotka edistävät osallistumista ja avointa hallintoa omista virastoissaan.
Suomen Kuntaliitto	Kuntademokratiaverkosto Kuntademokratiaverkosto on Suomen Kuntaliiton yhteistyöverkosto, jonka toimintaan osallistuvat aktiivisesti valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö. Verkoston tehtävänä on kehittää ja vahvistaa kuntademokratiaa sekä tarjota väylä eri toimijoiden vertaisoppimiselle. Verkoston toiminta on suunnattu kuntapäätäjille ja kuntien virkamiehille.

Oikeusministeriö on asettanut 10.3.2016 valtioneuvoston demokratiaverkoston, jonka tehtävänä on koordinoida valtioneuvoston demokratiapolitiikkaa, seurata hallitusohjelman demokratiaan liittyviä kirjauksia ja koordinoida valtioneuvoston demokratiapoliitti-

sen toimintaohjelman valmistelua. Verkoston tehtävänä on lisäksi koordinoita ja seurata vapaaehtoistyön toimintaedellytysten kehittämistä valtioneuvoston piirissä. Valtioneuvoston demokratiaverkosto tekee läheisesti yhteistyötä muun muassa valtiovarainministeriön asettaman Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman tukiryhmän kanssa sekä kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan kanssa.

Oikeusministeriön yhteydessä toimii kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE, jonka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. KANEn tehtävänä on hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen lisääminen sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten edistäminen. KANE tuo kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä demokratiapolitiikan valmisteluun.

Valtiovarainministeriö koordinoi Suomen Avoimen hallinnon toimintaohjelmaa. Suomi hyväksyttiin 23.4.2013 kansainväliseen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (Open Government Partnership, OGP) Lontoossa pidetyssä kumppanuusohjelman ohjausryhmän kokouksessa, jossa esiteltiin Suomen ensimmäinen Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma. Valtiovarainministeriö on 2014 asettanut avoimen hallinnon virkamiesverkoston. Verkoston tehtävänä on edistää avointa hallintoa, osallistumista ja avointa valmistelua. Verkostoon on nimetty jäsenet lähes kaikista ministeriöistä ja virastoista. Avoimen hallinnon virkamiesverkoston työvaliokunta perustettiin syksyllä 2015. Työvaliokunta tekee yhteistyötä kuntien demokratiaverkoston kanssa, suunnittelee Avoimen hallinnon virkamiesverkoston tilaisuudet ja muut verkostotilaisuudet. Lisäksi avoimen hallinnon työvaliokunta edistää hyvien käytäntöjen ja vertaisoppimisen jakamista avoimen hallinnon virkamiesverkostossa.

Valtioneuvosto tekee yhteistyötä ja tukee paikallisdemokratian kehittämistä ja koordinoitua muun muassa Suomen Kuntaliiton Kuntademokratiaverkoston kautta. Suomen Kuntaliiton demokratiatyöllä tähdätään kuntien edustuksellisen demokratian ja kuntalaisten suoran osallistumisen edellytysten vahvistamiseen ja kehittämiseen. Tavoitteena on luottamushenkilötyön menetelmien kehittäminen ja luottamustoimielinten aseman vahvistaminen sekä kuntalaisten osallisuutta ja aktiivisuutta lisäävien ja täydentävien toimintamuotojen tukeminen. Avoimen Kuntademokratiaverkoston toimintaan osallistuu kuntien, valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Verkosto kehittää ja vahvistaa kuntademokratiaa sekä tarjoaa väylän eri toimijoiden vertaisoppimiselle. Verkosto tarjoaa muun muassa tiedon ja kokemusten vaihtoa, hyviä käytäntöjä, kehittämisideoita ja kehittämistukea verkostotapaamisten ja sähköisen verkossa toimivan kehittämisalustan Innokylän avulla. Verkosto tekee tiivistä yhteistyötä valtioneuvoston demokratiaverkoston sihteeristön kanssa.

Oikeusministeriö on asettanut valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston toimikaudeksi 8.10.2015–31.12.2019. Verkoston tehtävänä on: 1) seurata valtio-

neuvoston perus- ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa valtioneuvoston hyväksytyissä perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa asiakirjoissa linjatulla tavalla; 2) vahvistaa valtioneuvoston sisäistä koordinaatiota ja vuoropuhelua perus- ja ihmisoikeusasioissa; 3) valmistella kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma ja seurata sen toimeenpanoa; 4) seurata Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta kansainvälisten sopimusvalvontaelinten, Euroopan unionin, ylimpien laillisuusvalvojen, erityisvaltuutettujen, eduskunnan perustuslakivaliokunnan, kansallisten tuomioistuinten ja keskeisten perus- ja ihmisoikeusjärjestöjen tuottaman tiedon pohjalta; 5) seurata Suomen ihmisoikeusveloitteiden ja -sitoumusten kansallista täytäntöönpanoa; 6) käynnistää selvitys- ja kehittämishankkeita, joiden tarkoituksena on tuottaa tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa sekä edistää näiden oikeuksien toteutumista; 7) seurata perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen järjestämistä valtioneuvostossa. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuspolitiikan piirissä käsitellään myös osallistumisoikeuksia. Näiden osalta työ on sovitettu yhteen valtioneuvoston demokraatiapolitiikan kanssa.

Ulkoministeriön yhteydessä toimii ihmisoikeudet ulkopoliitikassa -verkosto. Ulkoministerin asettama elin koostuu eduskuntapuolueiden, ihmisoikeusjärjestöjen ja uskontokuntien edustajista sekä alan tutkijoista. Verkosto käsittelee ulkopoliikkaan liittyviä ihmisoikeus- ja demokraatikysymyksiä. Ulkoministeriön yhteydessä toimii myös Kehityspoliittinen toimikunta. Valtioneuvoston asettama neuvoo-antava elin koostuu eduskuntapuolueiden sekä kansalaisjärjestöjen edustajista. Eri ministeriöiden edustajia kutsutaan kokouksiin kuultavaksi. Kehityspoliittinen toimikunta seuraa ja arvioi Suomen toimintaa kehitysmaiden tilanteeseen vaikuttavilla toimilla eri politiikkalohkoilla. Kehityspoliittisen toimintaohjelman yhtenä painopisteenä on demokratian edistäminen. Ulkoasianministeriön asettama Vammaispolitiikan verkosto koostuu ministeriöiden sekä vammaisjärjestöjen edustajista. Se käsittelee kansainvälistä vammaispolitiikkaa sekä kansainvälisten vammais-oikeuksien täytäntöönpanoa Suomessa. Ministeriö on edustettuna hallitusten välisissä demokraatiajärjestöissä sekä edistää muiden ministeriöiden ja kansalaisyhteiskunnan osallisuutta kansainvälisiin kokouksiin muun muassa säännönmukaisin valmistelutapaamisin.

Oikeusministeriön koordinoiman korruption vastaisen yhteistyöverkoston tavoitteena on myötävaikuttaa siihen, että korruptiota esiintyy Suomessa mahdollisimman vähän. Oikeusministeri asetti uuden yhteistyöverkoston toimikaudelle 16.2.2016–31.12.2018. Yhteistyöverkoston yhtenä tehtävänä on suunnitella Suomelle korruption vastainen strategia ja toimintasuunnitelma.

Valtioneuvostossa toimii useita neuvottelukuntia, joiden tehtäviin nivoutuu demokratiaan ja osallistumisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Näistä voidaan esimerkkeinä nostaa etnisten suhteiden neuvottelukunta (OM), nuorisoasiain neuvottelukunta (OKM), lapsiasiain neuvottelukunta (STM), tasa-arvoasiain neuvottelukunta (STM), valtakunnallinen vammaisneuvosto (STM) sekä maaseutupolitiikan neuvosto (MMM).

Valtioneuvosto on asettanut etnisten suhteiden neuvottelukunnan ajalle 11.2.2016–10.2.2020. Neuvottelukunta toimii oikeusministeriön yhteydessä. Neuvottelukunta käy keskustelua maahanmuuttajien, etnisten, kulttuuristen ja uskonnollisten vähemmistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä. Tekemällä ja keskustelemalla yhdessä rakennetaan luottamusta ja avointa Suomea. Neuvottelukunta kokoaa yhteen valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason maahanmuuttopolitiikan asiantuntijoita viranomaisista järjestöihin. Neuvottelukunta toimii asiantuntijaverkostona maahanmuuttoon, kotoutumiseen, yhdenvertaisuuteen ja eri väestöryhmien väliseen vuoropuheluun liittyvissä kysymyksissä. Neuvottelukunnan yhtenä pääteemana on yhdenvertaisen osallistumisen edistäminen.

Valtioneuvoston asettama nuorisiasiain neuvottelukunta ja lapsiasiain neuvottelukunta ovat työssään käsitelleet erityisesti lasten ja nuorten osallistumisoikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttää, että lapsia kuullaan heitä koskevissa asioissa. Nuorisolaissa¹ säädetään nuorten osallistumismahdollisuuksista.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto on käsitellyt vammaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, erityisesti palveluiden esteettömyyden ja saavutettavuuden näkökulmasta.

Maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimivan Maaseutupolitiikan neuvoston ja sen laajan yhteistyöverkoston tehtäviin kuuluu demokratiaan ja osallistumisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluvan Metsähallituksen yhteyteen asetetaan lisäksi kuntakohtaiset neuvottelukunnat saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvissa kunnissa. Kuntakohtaiset neuvottelukunnat vahvistavat saamelaisten osallistumisoikeuksia.

3.2 Toimintaohjelman suhde muihin valtioneuvoston ohjelmiin

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman valmistelussa on huomioitu valtioneuvoston muut toimintaohjelmat ja strategiat, jotka omalta osaltaan edistävät vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumista.

Valtiovarainministeriö koordinoi Suomen Avoimen hallinnon toimintasuunnitelmaa² (ks. kohta 3.1). Demokratiapoliittisen toimintaohjelman puitteissa toteutetaan osa Suomen Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman sitoumuksista. Suomen Avoimen hallinnon

¹ 1285/2016

² <http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoim-hallinto>

kumppanuusohjelman toisessa toimintasuunnitelmassa on neljä sitoumusta: selkeä hallinto, hallinto mahdollistajana, avoin toiminta ja lasten ja nuorten sekä ikääntyvien osallisuus.

Oikeusministeriössä on valmisteltu demokratiapoliittisen toimintaohjelman lisäksi kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa. Syksyllä 2014 annetussa ihmisoikeusselonteossa³⁴ tehtiin kehittämislinjaus siitä, että seuraavalla hallituskaudella tulisi valmistella Suomen toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma. Sekä demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa käsitellään yhteiskunnallista keskusteluilmapiiriä sekä demokrati- ja ihmisoikeuskasvatusta. Toimintaohjelmissa on pyritty sovittamaan yhteen ohjelmien sisältämiä hankkeita, jotta ne tukisivat toisiaan ja muodostaisivat selkeän kokonaisuuden.

Tässä toimintaohjelmassa käsitellään Suomen kansallisia demokratian kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä. Suomen kansainväliset demokratian edistämistoimet sisältyvät ulkoministeriön koordinoimaan Kehityspoliittiseen toimenpideohjelmaan⁵ ja ne ovat osa Kehityspoliittisen toimikunnan tehtäväkenttää.

Valtiovarainministeriö on asettanut Tulevaisuuden kunta -hankkeen kaudelle 1.1.2016–31.3.2019. Tulevaisuuden kunta -hankkeessa määritellään hallitusohjelman mukaisesti parlamentaarisen työn pohjalta visio tulevaisuuden kunnalle vuonna 2030, kuntien roolin ja aseman muutos sekä kuntien tehtävät suhteessa maakuntiin. Hallitus edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttumista peruspalvelujen järjestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, työllisyyden ja yrittäjyyden edistäjäksi sekä lisää kuntien päätösvaltaa erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa. Hankkeen painopisteitä ovat kunnan rooli elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä sekä kuntademokratian edistäminen. Hankkeessa kartoitetaan ja valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset sekä tarkastellaan pitkän aikavälin kuntapolitiikan muutostrendejä.

Korruptionvastaista työtä käsitellään oikeusministeriön laatimassa korruptionvastaisessa strategiassa. Strategian tavoitteena on viranomaisrakenteiden selkiinnyttäminen ja vahvistaminen korruption torjunnassa ja ennaltaehkäisyssä sekä koordinoinnin ja toimijoiden välisen yhteistyön parantaminen; korruptiotietoisuuden lisääminen; läpinäkyvyyden lisääminen; korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen; lahjusrikoksiin liittyvän lainsäädännön kehittäminen ja korruptioon liittyvän tutkimuksen edistäminen.

3 VNS 6/2014 vp

4 <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=136941&GUID=%7B7E6D44FB-6F31-4BFA-A521-F5C-CAC509B24>

5 <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=241944>

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen päätöksenteossa on ollut usean hallituksen tasa-arvo-ohjelman sekä viime hallituksen tasa-arvoselonteon tavoitteena. Se oli lähtökohtana myös demokratiapoliittisessa selonteossa ja kansallisissa demokratian tilaa arvioivissa indikaattoreissa. Tasa-arvoasian neuvottelukuntaa kuultiin demokratiapoliittisen selonteon valmistelun yhteydessä. Hallituksen tasa-arvo ohjelmassa 2016–2019 linjataan muun muassa, että keskeiset valtioneuvoston prosessit kuten budjetointi ja hallituksen esitysten valmistelu tukevat tasa-arvon edistämistä. Hallituksen esitysten sukupuolivaikutukset arvioidaan aiempaa useammin ja perusteellisemmin. Budjetin sukupuolivaikutusten arviointia kehitetään ja se on osa budjetin valmisteluprosessia.

Oikeusministeriö on pyrkinyt nostamaan esille demokratiaan liittyviä tutkimuskysymyksiä Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoiminnassa, jonka puitteissa onkin rahoitettu useampia demokratiaan liittyviä tutkimushankkeita. Strategisen tutkimuksen neuvoston esityksen mukaan valtioneuvoston vuoden 2017 strategiset tutkimusmäärärahat suunnataan demokratian tutkimukseen globaalissa murroksessa.

**TILANNEKUVA:
DEMOKRATIA
INDIKAATTOREIDEN
VALOSSA**

1. Tilannekuva

Viime aikoina on käyty julkisuudessa runsaasti keskustelua liberaalin demokratian kriisistä. Suurena ongelmana on nähty eriarvoistumisen kasvaminen ja päättäjien etäännyminen kansalaisten arjesta. Myös suomalaisen demokratian heikkoutena voidaan pitää yhteiskunnallisen osallistumisen polarisoitumista, muun muassa sukupuolen, iän, etnisen taustan, koulutuksen, sosioekonomisen aseman ja asuinpaikan mukaan. Tämä voi pitkässä juoksussa heikentää kansanvallan uskottavuutta sekä päätöksenteon legitimitettä.

Kansainvälisten vertailevien tutkimusten mukaan suomalainen demokratia nauttii kuitenkin edelleen korkeaa arvostusta kansalaisten keskuudessa, ja sillä on vahvat yhteiskunnalliset perinteet. Marraskuussa 2016 julkaistun Legatum Institutin toteuttaman kansainvälisen vertailevan tutkimuksen mukaan Suomen julkishallinto on maailman paras ja suomalainen demokratia sijoittuu vertailumaiden kärkeen⁶. Rohkaisevista tutkimustuloksista huolimatta ei ole syytä tyytyä nykytilaan, vaan demokratiaa on kehitettävä vastamaan tulevaisuuden tarpeisiin.

SWOT-analyysissä (taulukko 2), tarkastellaan suomalaisen demokratian vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia.

6 <http://www.prosperity.com/>

Taulukko 2: Suomalaisen demokratian tila – SWOT-analyysi

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demokratian perinne • Yhteiskunnallinen vakaus • Vahva kansalaisyhteiskunta ja yhdistystoiminnan perinne • Yhdessä sopimisen kulttuuri • Epähierarkkinen yhteiskunta • Äänestämisen normi edelleen melko vahva etenkin vanhemmissa ikäryhmissä • Demokratian arvostus korkealla • Kansalaisten korkea sivistystaso ja koulujärjestelmä antavat hyvät tiedolliset valmiudet kansalaisille • Yhteiskunnallinen eriarvoisuus vähäistä • Sukupuolten välinen tasa-arvo korkealla tasolla • Kansalaisten luottamus instituutioita kohtaan ja sosiaalinen pääoma korkealla tasolla • Matala korruption taso • Vapaa media • Toimiva monipuoluejärjestelmä • Suomi menestyy hyvin kansainvälisissä demokratia-vertailuissa 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Osallistumisen ja yhteiskunnallisen kiinnostuksen vahva polarisoituminen muun muassa iän, koulutuksen, sosioekonomisen aseman ja asuinpaikan mukaan • Äänestysaktiivisuuden trendi laskeva jo pitkään, äänestysaktiivisuus Suomessa eurooppalaisittain melko heikkoa • Nuoremmissa ikäryhmissä vähäinen äänestysinto jäämässä pysyväksi, äänestysaktiivisuuden lasku edelleen näyttää väistämättömältä • Suomalaisilla on melko heikko sisäisen kansalaispätevyyden tunne
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Äänestysaktiivisuuden lasku vaaleissa näyttää pysähtyneen • Suoran demokratian vahvistaminen edustuksellisen demokratian menettelytapojen rinnalla • Tietoyhteiskuntakehitys mahdollistaa uusien osallistumiskanavien ja -mahdollisuuksien kehittämisen • Uudentyyppistä epämuodollista ja verkostoituvaa kansalais-toimintaa kehittyä perinteisten osallistumismuotojen rinnalle ja yhteyteen • Lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksien ja demokratiakasvatuksen kehittäminen • Monimuotoisuus tuo demokratiaan uutta elinvoimaa 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Äänestysaktiivisuuden lasku jatkuu ja voi ikärakenteen muutoksen ja äänestämisen ”normin” murtuessa jopa nopeutua • Kiinnostus kansalaistoimintaan hiipuu, uudet osallistumismuodot jäävät suppealukuisen aktiivisten ryhmän varaan, eriarvoisuus kasvaa • Kolmannen sektorin erityispiirteiden ja itsenäisyyden vaarantuminen, järjestöjen roolin kaventuminen palveluntuottajiksi • Äänestysaktiivisuuden lasku ja yhteiskunnallisen osallistumisen hiipuminen heikentää kansanvallan uskottavuutta ja päätöksenteon legitimitettä • Kansalaisten osallistumisen hiipussa kehitysuuntana virkamies-/asiantuntijavalta • Erityisesti heikommin koulutetut nuoret ja maahanmuuttajat ovat vaarassa syrjäytyä yhteiskunnallisesta osallistumisesta • Polarisoituminen, vihapuhe ja yhteiskunnallinen turhautuminen voivat johtaa myös esimerkiksi väkivaltaisiin purkauksiin • Taitoerojen kasvu koulutuksessa muun muassa sukupuolen ja etnisen taustan mukaan

Kansainvälisessä vertailussa suomalainen demokratia nauttii korkeaa arvostusta kansalaisten keskuudessa, ja sillä on vahvat yhteiskunnalliset perinteet. Demokratiaa tukevia yhteiskunnallisia tekijöitä ovat analyysin mukaan esimerkiksi vahva kansalaisyhteiskunta, korkea sivistystaso, epähierarkkisuus, matala korruption taso sekä sukupuolten välinen tasa-arvo. Suomalainen yhteiskunta on vakaa ja kansalaisten luottamus instituutioita kohtaan on suurta.

Suomalaisen demokratian heikkoutena voidaan pitää yhteiskunnallisen osallistumisen ja kiinnostumisen polarisoitumista muun muassa sukupuolen, iän, koulutuksen, sosio-

ekonomisen aseman ja asuinpaikan mukaan. Vaikka äänestysnormi on suhteellisen vahva etenkin vanhemmissa ikäryhmissä, on äänestysaktiivisuus kokonaisuudessaan eurooppalaisessa vertailussa jo melko heikkoa. Myös sisäisen kansalaispätevyyden tunne on melko heikko. Toisaalta äänestysaktiivisuuden lasku vaaleissa näyttää pysähtyneen ja perinteiset demokratian muodot ovat saaneet rinnalleen uusia epämuodollisia ja verkostoituvia kansalaistoiminnan muotoja.

Tutkimusten perusteella⁷ naiset ovat hieman miehiä aktiivisempia vaaliosallistujia, mutta toisaalta eduskunnassa naiset ovat miehiin nähden aliedustettuina. Myös ehdokkaiden saama vaalirahoitus on sukupuolten kannalta miesten eduksi vinoutunut. Tarkasteltaessa yksilötasolla äänestämistä sukupuolen mukaan voidaan havaita, että miehet äänestävät selkeästi useammin miehiä, kun taas naiset äänestävät tasaisesti mies- ja naisehdokkaita. Sukupuolella ei ole äänestyspäätöksen kannalta olennaista merkitystä suurelle osalle äänestäjistä, mutta silti näyttäisi, että miehen äänestäminen nähdään ”sukupuolineutraalina” valintana. Akateeminen koulutus, aktiivinen poliittinen osallistuminen ja tietyt puoluevalinnat lisäävät todennäköisyyttä naisehdokkaan äänestämiseen⁸.

Nuorten keskuudessa vaaliosallistuminen on perinteisesti suhteellisen matalaa, mutta elinkaarimallin mukaisesti äänestysaktiivisuus nousee iän myötä pysyen keski-ikässä suhteellisen vakaana, kunnes lopulta kääntyy iän tuomien rasitusten myötä laskuun. Toisaalta elinkaarimallin ohella on havaittu sukupolviefekti, jossa osallistuminen pysyy muita ikäluokkia matalampana myös iän karttuessa. Syiksi on arvioitu esimerkiksi äänestysnormin heikkenemistä ja alhaista kansalaispätevyyden tunnetta, vaikka nuorten politiikkaa ja yhteiskuntaa koskevat tiedot ovatkin hyvällä tasolla. Myös nuoruuden pitkittymisestä seuraava esimerkiksi myöhäisempi työelämään siirtyminen vaikuttaa äänestysaktiivisuuden taustalla oleviin sosioekonomisiin tekijöihin. Nuorten osallistumista tarkastellessa on syytä ottaa huomioon iän lisäksi myös muiden taustatekijöiden, kuten koulutuksen ja vanhempien koulutustason vaikutus.

Tietoyhteiskunnan kehitys avaa myös ovia uusien osallistumiskanavien ja -mahdollisuuksien kehittämiseen. Lisäksi suoran demokratian vahvistaminen edustuksellisen demokratian rinnalla antaa uusia osallistumismahdollisuuksia. Kokonaisuudessaan osallistumisen monimuotoisuus voi tuoda demokratiaan uutta elinvoimaa.

Demokratian monimuotoistumisesta huolimatta suomalaisen demokratian tilaan liittyy myös uhkia. Kiinnostus kansalaistoimintaan voi hiipua, jolloin uudet osallistumismuodot jäävät ainoastaan harvojen aktiivisten kansalaisten varaan. Jos äänestysaktiivisuus jat-

7 Esim. Grönlund & Wass (toim.): Eduskuntavaalitutkimus 2015

8 Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimuksen (s. 258) mukaan kristillisdemokraatteja, vasemmistopuolueita ja vihreitä kannattavat äänestävät keskimääräistä useammin naisehdokasta.

kaa edelleen hiipumistaan ja kansalaistoiminta jää vain harvojen tehtäväksi, on uhkana kansanvallan uskottavuuden heikentyminen ja päätöksenteon legitimitiikkriisi. Yhtenä mahdollisena kehityssuuntana on tällöin esimerkiksi virkamies- ja asiantuntijavallan vahvistuminen. Vaikka suomalainen yhteiskunta on ollut perinteisesti suhteellisen vakaa, tasarvoinen ja epähierarkkinen, ovat erityisesti heikosti koulutetut nuoret ja maahanmuuttajat vaarassa syrjäytyä yhteiskunnallisesta osallistumisesta. Polarisoituminen ja yhteiskunnallinen turhautuminen kasvattavat myös väkivaltaiseen toimintaan osallistumisen riskiä.

Kokonaisuudessaan suomalaisen demokratian tilaa voidaan SWOT-analyysin perusteella luonnehtia vakaaksi ja kehittyneeksi. Vaikka uudet demokratian ja kansalaisosallistumisen muodot tuovat mahdollisuuksia kansanvallan syventymiselle ja monimuotoistumiselle, luovat myös päinvastaiset trendit, kuten äänestysaktiivisuuden heikentyminen ja osallistumisen polarisoituminen uhkia suomalaiselle demokratialle.

2 Tilannekuvan tarkennus⁹

2.1 Äänestysaktiivisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen

Eriarvoistumiskehitys ja sen moninaiset seuraukset on vähitellen tunnistettu yhdeksi nyky-yhteiskuntien keskeisimmistä ongelmista. Suomi on pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta, jossa kansalaisten taloudellisia resursseja tasataan progressiivisen verotuksen ja runsaiden tulonsiirtojen kautta. Tästä syystä eriarvoistuminen ei meillä perinteisesti ole ollut yhtä suuri ongelma kuin markkinaliberalistisissa yhteiskunnissa. Pitkään jatkuneen taloudellisen taantumun ja julkisen talouden leikkausten myötä keskustelu eriarvoistumisesta on kuitenkin voimistunut myös Suomessa. Hiljattain julkaistujen tutkimustulosten mukaan väestöryhmien välillä on havaittavissa selviä eroja niin tuloissa ja varallisuudessa¹⁰, tyourissa¹¹, asumisessa¹², terveydessä ja sosiaalisissa suhteissa¹³ kuin kuolleisuudessa¹⁴. Sosioekonominen hyvä- ja huono-osaisuus myös siirtyy ylisukupolisesti¹⁵. Perhe- tausta vaikuttaa voimakkaasti esimerkiksi nuorten hakeutumiseen toisen asteen koulutukseen¹⁶. Eriarvoistumiskehitys kilpistyy haavoittuvaisimmassa asemassa olevien kohdalla, kuten maahanmuuttotautaisissa ryhmissä¹⁷. Myös eriarvoisuustietoisuus on lisääntynyt sekä päättäjien että kansalaisten keskuudessa.

9 Tilannekuvan tarkentamiseksi valtioneuvoston demokratiaverkosto pyysi akatemiatutkija Hanna Wassilta (Helsingin yliopisto), professori Maija Setälältä (Turun yliopisto), sekä VTT Juho Vesalta (Helsingin yliopisto) tiiviit esitykset keskeisiksi nousseista teemoista 1) osallistumisen eriarvoistuminen, 2) uudet osallistumistavat ja 3) kuuleminen ja valmisteluprosessin avoimuus. Tämän kohdan tekstit ovat tiivistyksiä em. asiantuntijoiden tuottamista esityksistä.

10 OECD 2015

11 Järnefelt 2014

12 Kytö ja Kral-Leszczynska 2013, Kytö ym. 2016

13 Vaarama ym. 2014, yhteenvetona ks. Maunu ym. 2016

14 Polvinen 2016; Tarkiainen 2016

15 Sirniö 2016

16 Kallio ym. 2016

17 Castaneda ym. toim. 2012

Yleinen eriarvoistumiskehitys säteilee suoraan kansalaisten poliittisen toiminnan edellytyksiin ja sitä kautta yhteiskunnallisen aktiivisuuden eriytymiseen. Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimuksen tulokset osoittavat selvästi, miten monenlaiset yksilön hyvinvoinnin mittarit ovat nivoutuneet poliittisen kiinnittymisen eri ulottuvuuksiin. Etenkin koulutuksella on voimakas eriyttävä vaikutus¹⁸. Korkeakoulututkinnon suorittaneiden äänestysprosentti oli keskimäärin 27 prosenttiyksikköä perusasteen koulutuksen saaneita korkeampi. Nuorten aikuisten (25–34-vuotiaat) ryhmässä vastaava ero tiivistyi lähes draamattiseksi: korkeakoulutettujen osallistumisaste oli 2,5-kertainen ainoastaan perusasteen koulutuksen suorittaneisiin nähden. Havainto on erityisen huomionarvoinen Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa, jossa koulutus on maksutonta ja keskeinen sosiaalista liikkuvuutta edesauttava tekijä¹⁹.

Yksilön omat sosioekonomiset resurssit ja verkostot eivät kuitenkaan ole ainoita osallistumisen kannalta keskeisiä resursseja, vaan myös lapsuudenkodin tarjoamilla lähtökohdilla on merkitystä. Kuten koulutus tai varallisuus, myös äänestäminen ja puoluekanta siirtyvät sukupolvelta toiselle²⁰. 18–40-vuotiaiden kohdalla todennäköisyys äänestää vuoden 2015 eduskuntavaaleissa oli 30 prosenttiyksikköä suurempi, mikäli toinen tai molemmat vanhemmat ovat suorittaneet korkeakoulututkinnon verrattuna vain perusasteen koulutuksen saaneiden vanhempien lapsiin (43 % vs. 73 %)²¹. Osallistumiserot ovat samaa suuruusluokkaa kun tarkastellaan vanhemmilta saadun toimintamallin vaikutusta äänestämiseen. On myös kiinnostavaa, että vanhemmilta saadun toimintamallin vaikutus ei juuri heikkene iän myötä vaan näyttäytyy vahvana vielä 40-vuotiaillakin.

Myös terveydellä on tiivis sidos poliittiseen osallistumiseen. Heikko terveys voi nakertaa aktiivisuuteen vaadittavia kognitiivisia taitoja ja motivaatiota, esimerkiksi madaltuneen kansalaispätevyyden tunteen kautta sekä kaventaa sosiaalisia verkostoja²². Heikko terveys on myös yhteydessä heikompaan luottamukseen toisia ihmisiä kohtaan, mitä usein pidetään vähäisen sosiaalisen pääoman merkinä. Samoin luottamus politiikan keskeisiin instituutioihin on matalampi terveysongelmista kärsivillä ihmisillä.²³

Poliittisen osallistumisen eriytymisen kannalta maahanmuuttotausta on eräs olennainen tekijä. Eri kansalaisuuksien vaaliosallistumisessa on myös huomattavaa sisäistä vaihtelua.

18 Wass ja Borg 2016, 184–185

19 mt. 189

20 Tiihonen ym. 2016; Wass ja Borg 2016

21 Wass ja Borg 2016, 188

22 Denny ja Doyle 2007a, b; Mattila ym. 2013

23 Lahtinen ym. 2015, 175

Maahanmuuttotaustaisten äänioikeutettujen syntyperäisiä kansalaisia matalampi osallistumistaso johtuu osin taloudellisten resurssien puutteesta²⁴.

Sosioekonomisen aseman vaikutus poliittiseen kiinnittymiseen näkyy äänestämisen ohella esimerkiksi ulkoparlamentaarisessa poliittisessa osallistumisessa ja kansalaisaloitteiden allekirjoittamisessa²⁵, sisäisessä ja ulkoisessa kansalaispätevyudessa, poliittisessa kiinnostuksessa ja tietämyksessä, puoluesamaistumisen tasossa²⁶, vaalien seuraamisessa eri tiedotusvälineistä²⁷, poliittisessa luottamuksessa²⁸ ja tuomioistuimiin kohdistetussa luottamuksen asteessa²⁹.

Tiivistetysti kyse on siitä, että hyvin toimeentulevien, aktiivisesti äänestävien kansalaisten intressit näkyvät selvemmin poliittisen päätöksentekoprossin tuotoksissa. Tällainen kierre syntyy paitsi osallistumisen myös edustuksen epätasa-arvoisuudesta. Lisäksi ehdokkaat ja erityisesti valitut kansanedustajat ovat Suomessa äänestäjiä korkeammin koulutettuja, ylemmistä ammattiluokista ja suurempituloisia. Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa korkeasti koulutettujen ehdokkaiden osuus kasvoi entisestään ja vastaavasti nuorimmat ikäluokat ja etniset vähemmistöt olivat aliedustettuina sekä ehdokkaissa että valituissa³⁰. Edustuksellisen demokratian vakavin haaste liittyykin nykyisin siihen, miten välttää poliittisen vaikuttamisen keskittyminen hyväosaisen ja liian pienen eliitin käsiin.

Poliittisen osallistumisen eriytyminen voidaan nähdä rinnakkaisena kehityskulkuna yleisen eriarvoistumiskehityksen kanssa. Poliittinen osallistuminen ei tapahdu tyhjiössä vaan se on heijastuma yksilön yleisestä hyvinvoinnista, kuten taloudellisesta asemasta, terveydentilasta ja sosiaalisista verkostoista, ja siten vahvasti yhteydessä erilaisiin yhteiskunnallisen eriarvoisuuden indikaattoreihin. Inklusiivisen demokratian ideaalin toteutumisen kannalta pelkkä muodollinen äänioikeus ei kuitenkaan ole riittävä ehto, vaan osallistumiskäytännöjen tulisi olla mahdollisimman suotuisia erilaisista lähtökohdista tuleville kansalaisille³¹. Tältä kannalta on tärkeää pyrkiä hahmottamaan syitä ja tuottamaan lisää tietoa niistä olosuhteista, jotka toimivat esimerkiksi väkivaltaisen radikalisoitumisen kasvualustana.

24 Pirkkalainen 2016

25 Christensen ym. 2016

26 Borg ym. 2015; Rapeli ja Borg 2016; Rapeli 2014

27 Grönlund 2016

28 Bäck ym. 2016

29 Kivivuori ym. 2016

30 Tilastokeskus 2015

31 Young 2000

Poliittisen yhdenvertaisuuden parantamisen kannalta tehokkain ja haastavin tavoite on yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kaventaminen, jota voidaan edistää paitsi demokratia-poliittisilla niin myös esimerkiksi talous- ja sosiaalipoliittisilla toimenpiteillä.

2.2 Uudet osallistumisen muodot

Suomessa on erilaisia kansalaisosallistumisen instituutioita ja käytäntöjä sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla, ja vuodesta 2018 alkaen myös maakunnallisella tasolla. Tutkimuskirjallisuudessa tällaisista instituutioista ja käytäntöistä kutsutaan myös demokraattisiksi innovaatioiksi erotuksena vaaleihin liittyvästä osallistumisesta³². Kansalaisosallistumisen muodoista on säädelty erityisesti perustuslaissa, kuntalaissa sekä kansalaisaloitetta käsittelevässä laissa. Perustuslain 53 §:ssä määritellään valtiollisen tason neuvoo-antava kansanäänestys ja kansalaisaloite (vuodesta 2012). Kansallisen tason osallistumisväylistä mainittakoon myös oikeusministeriön demokriatportaali³³, jonka alla on erilaisia osallistumispalveluja. Lisäksi portaalin kautta voi tehdä kuntalaisaloitteita sekä kunnallisia kansanäänestysaloitteita. Valtiollisella tasolla on myös toteutettu kokeiluja esimerkiksi joukkoistamisesta lainvalmistelun osana sekä deliberatiivisesta kansalaisosallistumisesta.

Oikeusministeriön sähköisessä kansalaisaloitepalvelussa on pantu vireille yli 550 kansalaisaloitetta. Hallinnon tarjoama verkkoalusta kannatusilmoitusten keräämiselle on ainutlaatuinen maailmassa, ja se mahdollistaa kansalaisaloitteiden tekemisen myös vähemmän resursoituille ryhmittymille. Palvelun kautta vireille tulleista kansalaisaloitteista eduskuntakäsittelyyn on päätyneet 14 aloitetta. Näistä ainoastaan yksi kansalaisaloite, aloite tasa-arvoisesta avioliittolaista, on hyväksytty eduskunnassa. Tosin kolmen muunkin kansalaisaloitteen tapauksessa eduskunta on suosittelut hallituksen ryhtyvän joihinkin aloitteen sisältämien tavoitteiden suuntaisiin toimiin.

Valtakunnan tason kansalaisaloite on osoittautunut erityisen suosituksi ja laajasti käytetyksi osallistumiskanavaksi. Keväällä 2015 tehdyn kansallisen vaalitutkimuksen mukaan peräti 83 prosenttia vastaajista oli täysin (32.7 %) tai jokseenkin (50.3 %) sitä mieltä, että kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa. Samaisen kyselytutkimuksen mukaan 35 prosenttia vastaajista on allekirjoittanut yhden tai useamman kansalaisaloitteen. 45 prosenttia vastaajista voisi allekirjoittaa kansalaisaloitteen jatkossa, vaikka ei toistaiseksi olekaan näin tehnyt. Ainoastaan 20 prosenttia kansalaisista ei ole allekirjoittanut kansalais-

32 Smith 2009

33 <http://www.demokratia.fi/>

aloitteita, eikä tekisi niin jatkossakaan. Kansalaisaloite on aktivoanut erityisesti nuoria kansalaisia, mikä on poikkeuksellista verrattuna esimerkiksi vaaliosallistumiseen³⁴.

Kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyyn on alusta alkaen liittynyt ristiriitaisia odotuksia. Erityisen selkeästi tämä oli nähtävissä keskustelussa, jota käytiin vuonna 2013, kun ensimmäinen, turkistarhauksen kieltämisestä koskeva, kansalaisaloite tuli eduskuntakäsittelyyn. Kansanedustajat ovat kuitenkin periaatteessa suhtautuneet myönteisesti kansalaisaloitteisiin, ja toistaiseksi tehdyistä aloitteista on laadittu valiokuntamietinnöt, joista on pääsääntöisesti äänestetty täysistunnoissa. Kansalaisaloitteet ovat lisänneet paineita lisätä valiokuntakäsittelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Jossain määrin kansalaisaloitteet ovat myös korostaneet yksittäisten kansanedustajien roolia, koska kansalaisaloitteista päätettäessä ei ole noudatettu ryhmäkuria.

Kuntalaissa säädetään neuvoo-antavasta kunnallisesta kansanäänestyksestä, jonka järjestämisestä päättää kunnan valtuusto³⁵. Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Vastaavasti kaksi prosenttia kunnan asukkaista voi tehdä valtuuston käsiteltäväksi tulevan aloitteen. Tutkimusten mukaan vuosina 1991–2012 on järjestetty yhteensä 60 kunnallista kansanäänestystä ja tehty 59 kansanäänestysaloitetta. Peräti 55 kaikista kunnallisista kansanäänestyksistä (92 %) on koskenut kuntaliitoksia. Kunnallisista kansanäänestysaloitteistakin suuri osa (40 %) on koskenut kuntaliitoksia, mutta myös liikennejärjestelyjä ja kouluverkkoa koskevat aloitteet ovat olleet yleisiä. Kansanäänestysaloitteista vain kahdeksan on johtanut kansanäänestykseen, eli valtuustot ovat hylänneet valtaosan (86 %) aloitteista. Kunnallisten kansanäänestysten tuloksia valtuustot ovat noudattaneet noin 80 prosentissa tapauksista, joten niitä ei pidetä aina poliittisesti sitovina.

Kuntalain demokratiaa ja osallisuutta koskevat pykälät, jotka tulevat sovellettavaksi 1.6.2017, edellyttävät, että kunnissa on nuorisovaltuusto sekä vanhus- ja vammaisneuvostot. Jatkossa nämä toimisivat myös maakuntien tasolla. Laki mahdollistaa myös alueellisten toimielinten perustamisen edistämään kunnan osa-alueiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Näiden osallistumismuotojen lisäksi laki kannustaa kuntia soveltamaan erilaisia osallistumismuotoja. Suomen kunnissa onkin ollut käytössä muun muassa erilaisia kuntalais- ja käyttäjäkyselyjä, kuntalais- ja käyttäjäraateja sekä osallistuvaa budjetointia. Esimerkiksi asiakasraadit näyttäisivät yleistyneen viime vuosien aikana, ja niitä on käytetty sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen. Tällaiset osallistumismuodot eroavat toisistaan sen suhteen, ovatko ne pysyviä vai kertaluonteisia, ja miten paljon niihin liittyy kansa-

34 Christensen ym. 2016

35 Uuden kuntalain demokratiapykälät tulevat sovellettavaksi 1.6.2017

laisten välistä puntaroivaa keskustelua eli deliberaatiota vai rekisteröidäänkö niissä ainoastaan yksittäisten kuntalaisten mielipiteitä.

Suomessa kansalaisosallistumisen muodot ovat neuvoa-antavia, toisin sanoen lopullinen päätösvalta säilyy aina vaaleilla valituilla edustajilla. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, miten uudet osallistumismuodot suhteutuvat päätöksentekoon. Erityisesti kansalaisaloitteet ja kansanäänestykset ovat osallistumismuotoja, jotka vaaleilla valittujen edustajien on lain mukaan käsiteltävä. Neuvoa-antavien osallistumismuotojen vaikutukset päätösten sisältöihin jäävätkin helposti olemattomiksi, jos kansalaismielipiteen käsittelystä ei ole erillistä sääntelyä tai siitä ei ole sovittu muulla tavalla etukäteen päättäjien ja viranhaltijoiden kanssa.

Osallistuvat kansalaiset saattavat hyvinkin turhautua, mikäli päätöksentekijät jättävät heidän näkemyksensä huomioimatta. Yllä esitettyjen havaintojen valossa tämä näyttäisi olevan riskinä erityisesti kunnallisissa kansanäänestysaloitteissa, jotka ovat varsin harvoin johtaneet kansanäänestyksiin. Toisaalta valtiollisen tason kansalaisaloitetta koskeva tutkimus³⁶ osoittaa, että aloitteiden käsittelytavalla voidaan vähentää tällaista turhautumista. Se, että aloitteen kannattajat kokevat menettelytapojen olevan reiluja, estää poliittisiin päättäjiin kohdistuvan luottamuksen vähenemistä silloinkin, kun aloite hylätään.

Uusien osallistumismuotojen käyttö on selvästikin lisääntynyt Suomessa viime vuosien aikana, ja erityisesti kansalaisaloite on osoittautunut suosituksi vaikutuskanavaksi. Tästä huolimatta Suomi on edelleen edustuksellinen demokratia, jossa poliittisista päätöksistä vastaavat viime kädessä vaaleilla valitut edustajat. Tässä suhteessa uudet osallistumismuodot eivät ole aiheuttaneet ratkaisevia muutoksia poliittisen järjestelmämme perusluonteeseen. Uusia osallistumismuotoja kuitenkin tarvitaan lisäämään kansalaisten ja päätöksentekijöiden välistä vuorovaikutusta vaalien välillä. Niiden vaikutukset päätöksenteon laatuun ja kansalaisten käsitykseen poliittisesta järjestelmästä riippuvat kuitenkin siitä, miten avointa ja selkeää tämä vuorovaikutus on.

2.3 Avoin hallinto: kuuleminen säädösvalmistelussa ja järjestöyhteistyö

Lakeja ja muita poliittisia päätöksiä valmistelevien virkamiesten ja päättäjien vuorovaikutus yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa on demokratian kannalta tärkeä kysymys. Päätöksiä valmisteltaessa virkamiehet ja poliitikot kuulevat kansalaisia ja sidosryhmiä ku-

³⁶ Christensen ym. 2015

ten järjestöjä, asiantuntijoita ja yrityksiä selvittääkseen erilaisia näkemyksiä ja saadakseen tietoa esimerkiksi lakien vaikutuksista. Se, keitä virkamiehet kuulevat ja millä tavoin, voi vaikuttaa lakien laatuun, lainvalmistelun sujuvuuteen sekä esimerkiksi valmiiden lakien toimeenpanoon.

Kuulemista säädösten eli lakien ja asetusten valmistelussa on pyritty kehittämään monella tavalla viime vuosina. 2000-luvulla on toteutettu useita kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun kehittämishankkeita³⁷. Säädösvalmistelun kuulemisohje annettiin vuonna 2010 ja se päivitettiin vuonna 2016 valtioneuvoston periaatepäätöksellä.³⁸ Demokratia-poliittinen selonteko linjasi, että valmistelun vuorovaikutteisuuden ja tasavertaisuuden kuulemismahdollisuuksiin tulee kiinnittää huomiota³⁹. Suomi myös hyväksyttiin vuonna 2013 kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan, jonka tavoitteena on edistää hallinnon avoimuutta.⁴⁰

Sidosryhmien kuten järjestöjen osallistuminen valmisteluun oli Suomessa pitkään melko yhdenmukaista. Sidosryhmät olivat edustettuina valmisteluelimissä kuten valtioneuvoston asettamissa komiteoissa, jotka valmistelivat päätöksiä kuten lakimuutoksia⁴¹. Valtioneuvoston asettamien komiteoiden määrä väheni huomattavasti 1990-luvun alkuun mennessä, ja valmistelun ja kuulemisen organisointi siirtyi enemmän yksittäisen ministeriön vastuulle⁴². Samalla internet on tehnyt mahdolliseksi uusia kuulemisen muotoja, joita on kehitetty erityisesti 2000-luvulla. Näiden muutosten seurauksena sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen lainvalmistelussa on muuttunut aiempaa monimuotoisemmaksi.

Säädösvalmistelussa on nykyään käytössä monenlaisia kuulemismenetelmiä, kuten esimerkiksi työryhmiä, lausuntopyyntöjä, kuulemistilaisuuksia, työpajoja, kyselyjä, epävirallisia keskusteluja ja verkkokeskusteluja. Tuoreiden tutkimustulosten⁴³ mukaan tilannetta voi tulkita niin, että säädösvalmistelussa kuuleminen on kirjavampaa ja monimuotoisempaa kuin aikaisemmin. Näistä kuulemismenetelmistä lausuntopyyntöjä, työryhmiä ja epävirallisia keskusteluja käytetään kyselyn tulosten perusteella eniten ja virkamiehet pitävät niitä hyödyllisimpinä.⁴⁴ Kyselyn ja virkamiesten haastattelujen⁴⁵ perusteella erilaisia virallisia ja

37 esim. OM 2008; VM 2008; OM 2009

38 <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/>

39 OM 2014

40 Ks. vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto

41 esim. Tuori 1983; Helander & Johansson 1998

42 Helander & Johansson 1998: 36; vrt. Temmes 2001: 15

43 Tieto perustuu Kaikki mukaan? Avoin hallinto ja uudet osallistumismuodot (KAMU) -projektin tekemään virkamieskyselyyn. Kyselyyn vastasi 256 säädösvalmisteluun osallistuvaa virkamiestä eri ministeriöistä vuoden vaihteissa 2015–2016.

44 Kaikki mukaan? -hankkeen kysely virkamiehille.

45 Kaikki mukaan? -hankkeessa haastateltiin 20 virkamiestä kymmenestä eri ministeriöstä vuonna 2016.

epävirallisia työryhmiä käytetään valmistelussa melko paljon, ja valmistelua tehdään myös verkostomaisessa yhteistyössä tärkeimmiksi koettujen sidosryhmien kuten kattojärjestöjen kanssa⁴⁶.

Järjestöjen osallistumismahdollisuuksissa näyttäisi edelleen olevan puutteita. Valtioneuvoston demokraatiopoliittinen selonteko linjasi, että kuulemisen ja osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuuteen on kiinnitettävä huomiota⁴⁷. Järjestöille tehdyn laajan kyselyn⁴⁸ perusteella moni järjestö koki jäävänsä välillä esimerkiksi niitä kiinnostavien lausuntopyyntöjen ulkopuolelle.⁴⁹ Resursseiltaan suuremmat järjestöt kokivat usein tulevana paremmin kuulluiksi kuin pienemmät.⁵⁰ Lisäksi monet erityisesti julkisten instituutioiden (kuten oppilaitosten), yritysten ja osin myös työntekijöiden etuja ajavat järjestöt kokivat pääsevänsä yleensä paremmin valmisteluun mukaan kuin monet muun tyyppisiä intressejä ajavat kansalaisjärjestöt.⁵¹ Säädosvalmisteluun osallistuville virkamiehille tehty kysely osoitti myös, että säädöksiä valmisteltaessa ennen lausuntokierrosta kuullaan useimmiten vain tiettyjä, valikoituja eturyhmiä ja asiantuntijoita. Kaikille kansalaisille ja eturyhmille avointa kuulemista käytetään ennen lausuntokierrosta vähemmän.

Verkkokuulemista käytetään säädösten valmistelussa edelleen melko vähän⁵². Verkkokuuleminen saattaa kuitenkin parantaa erityisesti joidenkin heikommin resursoitujen ja valmisteluun muutoin huonommin mukaan pääsevien järjestöjen mahdollisuuksia osallistua valmisteluun.⁵³

46 ks. myös Slant & Rantala 2013: 20

47 OM 2014: 49

48 Kaikki mukaan? -hanke toteutti kyselyn suomalaisille järjestöille vuoden vaihteessa 2015–2016. Kysely lähetettiin yli 3300 järjestölle, ja siihen vastasi 1509 valtakunnallista järjestöä, jotka tekevät yhteiskunnallista vaikuttamista.

49 Vain alle kymmenesosa kyselyyn vastanneista järjestöistä oli täysin sitä mieltä, että niiltä pyydetään yleensä lausunto kaikista sellaisista laki- tai asetusluonnoksista, joista ne haluavatkin antaa lausunnon.

50 Tulokset perustuvat järjestökyselyn aineistolla tehtyihin regressioanalyysiin.

51 Järjestökyselyssä esimerkiksi julkisia instituutioita (kuten oppilaitoksia) edustavista järjestöistä 60 prosenttia oli melko tai täysin samaa mieltä siitä, että ne saavat lausuntopyynnön kaikista sellaisista asioista, joista ne haluavatkin antaa lausunnon. Sen sijaan esimerkiksi ei-ammattillisia ihmisryhmiä (kuten opiskelijoita, eläkeläisiä tai potilaita) edustavista järjestöistä vain hieman yli neljännes oli tätä mieltä.

52 Niistä kyselyyn vastanneista virkamiehistä, joilla oli edes vähän kokemusta otakantaa.fi-palvelusta, vain 13 prosenttia koki, että otakantaa.fi-palvelun avulla tehdyt kyselyt olivat hyödyttäneet valmistelua paljon tai melko paljon. Vain kymmenesosa koki otakantaa.fi-palvelun avulla tehtyjen verkkokeskustelujen hyödyttäneen paljon valmistelua.

53 Havainto perustuu järjestökyselyaineistolla tehtyihin regressioanalyysiin. Esimerkiksi järjestöjen resurssien (eli vaikuttamistyöhön osallistuvien työntekijöiden) määrä näyttäisi vaikuttavan vain vähän siihen, miten usein ne osallistuvat verkkokuulemisiin ja miten tärkeinä ne niitä pitävät. Sen sijaan resurssit vaikuttavat melko vahvasti siihen, mikä merkitys perinteisillä osallistumismuodoilla kuten virkamieskontakteilla on järjestöille. Samoin avoimiin verkkokuulemisiin osallistuminen on suhteessa tärkeämpi strategia esimerkiksi ei-ammattillisia ihmisryhmiä (kuten opiskelijoita, eläkeläisiä tai potilaita) edustaville järjestöille, jotka ovat usein muuten tyytymättömämpiä siihen, miten niitä kuullaan valmistelussa.

Valtionhallinnossa on kehitetty viime vuosina erilaisia verkkokuulemisen muotoja. Verkon avulla voidaan ainakin teoriassa tavoittaa laajempi joukko kansalaisia ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita kuin monilla perinteisillä kuulemismuodoilla. Esimerkiksi otakantaa.fi -palvelussa virkamiehet voivat kuulla kansalaisia ja sidosryhmiä verkkokeskustelujen ja -kyselyjen avulla. Uuden sähköisen lausuntopalvelun kautta viranomaiset voivat pyytää lausuntoja.

Moni virkamies kokee, että säädösvalmistelun tiukat aikataulut ja kiire kaventavat mahdollisuuksia kuulla laajasti kansalaisia ja sidosryhmiä ja vaikeuttavat esimerkiksi ohjeellisten lausuntoaikojen noudattamista^{54 55}. Varsin moni virkamies on myös sitä mieltä, että säädösvalmisteluun ei ole ylipäätään varattu ministeriöissä riittävästi resursseja. Myös Säädospolitiikan yhteistyöryhmä on kiinnittänyt huomiota säädösvalmistelun resursseihin⁵⁶. Kiire ja koettu resurssipula hidastanee myös uusien, esimerkiksi verkkoa hyödyntävien kuulemismenetelmien omaksumista. Myös prosessissa saadun palautteen käsitteleminen voi olla työlästä ja aikaa vievää.⁵⁷

54 Noin puolet kyselyyn vastanneista virkamiehistä oli samaa mieltä siitä, että valmistelun aikataulut ovat usein niin tiukkoja, että sidosryhmiä ei ehditä kuulla kovin laajasti. Asia nousi esille myös säädösvalmistelua tekevien virkamiesten haastatteluissa.

55 vrt. myös OM 2015: 14

56 OM 2015

57 Virkamieshaastattelut

**VALTIONEUVOSTON
DEMOKRATIAPOLIITTISEN
SELONTEON TOTEUTUKSEN
SEURANTA**

1 Demokratiapoliittinen selonteko

Valtioneuvosto antoi demokratiapoliittisen selonteon eduskunnalle maaliskuussa 2014⁵⁸. Selonteon teemana oli avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Selonteossa nostetaan esiin demokratian kehittämisen ydinkohtia, jotka vaativat huomiota lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, sekä annetaan valtioneuvoston linjaukset demokratiapolitiikan tavoitteiksi 2010-luvulle.

Perustuslakivaliokunta totesi selontekoa koskevassa mietinnössään⁵⁹, että perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen perustelujen mukaan tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi kehittämällä osallistumisjärjestelmiä koskevaa lainsäädäntöä. Yksilön osallistuminen voi toteutua vapaan kansalaistoiminnan tai nimenomaisten mekanismien, kuten kansalaisaloitteen kautta. Vaikutusmahdollisuudet on turvattava myös lapsille heitä itseään koskevissa asioissa. Valiokunta korosti, että julkisen vallan tehtävänä on luoda edellytyksiä osallistumiselle.

Demokratiapoliittisen selonteon päälinjausten mukaan demokratiaa vahvistetaan seuraavin toimin:

- Edustuksellisen demokratian toimivuutta vahvistetaan selkeyttämällä vaalisykliä, lisäämällä äänestystapoja, kehittämällä vaalitiedotusta sekä parantamalla kunnallisten luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä ja vahvistamalla poliittista ohjausta kunnissa.
- Suoraa demokratiaa kehitetään mahdollistamalla kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen verkossa ja vaalien yhteydessä sekä edistämällä kuntalaisaloitteiden laajempaa käyttöä. Kansalais- ja kuntalaisaloitepalveluiden toimivuutta kehitetään edelleen.

58 VNS 3/2014 vp.

59 PeVM 3/2014 vp.

- Hallinnon avoimuutta edistetään avaamalla hallinnon tietovarantoja, kehittämällä kuulemisprosesseja muun muassa ottamalla käyttöön sähköinen lausuntomenettely sekä kouluttamalla virkamiehiä vuorovaikutteisempaan valmisteluun. Tiedotusta monipuolistetaan ja hallinto toimii jatkossa aktiivisemmin sosiaalisessa mediassa.
- Kehitetään hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä kumppanuusperiaatteella. Parannetaan järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä selkeyttämällä niitä koskevia prosesseja ja linjauksia.
- Demokratiakasvatus on keskeisessä asemassa yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta. Uusien demokratian toimintatapojen ja mallien käyttöönotossa on keskeistä, että niitä käsitellään kouluopetuksessa. Myös viranomaistiedotus ja viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyö on tässä tärkeässä asemassa.
- Suomi painottaa demokratian edistämistä kehittyvissä valtioissa. Korostetaan erityisesti naisten ja heikommassa asemassa olevien ryhmien oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia sekä kansalaisyhteiskunnan roolia ja avoimuuden lisäämistä kansainvälisessä päätöksenteossa.
- Valtioneuvosto valmistelee toimintaohjelman demokratian vahvistamiseksi, toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

2 Selonteon linjaukset vaaleista ja äänestysaktiivisuudesta

Valtioneuvoston demokradiapoliittisessa selonteossa⁶⁰ linjattiin tavoitteiksi vaalijärjestelmän parantaminen ja äänestysaktiivisuuden nostaminen. Siihen ei kuitenkaan löydy helppoa ja nopeaa ratkaisua.

Selonteossa linjattiin vaalisyklin selkeyttämisestä, jonka tavoitteena on vähentää vaaliväsymystä ja parantaa puolueiden aktiivista vaalikampanjointia. Kirje- ja nettiäänestyksen käyttöönottoa selvitetään ja kuntia kannustetaan lisäämään äänestyspaikkoja. Vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia matkustaa äänestyspaikalle parannetaan. Panostetaan aikaisempaa selkeämpään ja oikein kohdennettuun vaalitiedotukseen, joka kohdennetaan erityisesti nuorille, maahanmuuttajille ja muille vähän osallistuville ryhmille. Monikielistä viestintää ja yhteistyötä maahanmuuttajajärjestöjen kanssa lisätään. Ensimmäistä kertaa äänestäville lähetetään kirje vaaleista ja äänioikeudesta. Lisäksi eduskuntavaalien yhteydessä toteutetaan tutkimus äänestysaktiivisuudesta, kansalaisten osallistumisesta ja vaalijärjestelmän toimivuudesta.

Perustuslakivaliokunta nosti selontekoa koskevassa⁶¹ mietinnössään esiin erityisen huolen koulutus- ja tulotason vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen. Alhaisen äänestysaktiivisuuden ja osallistumisen eriarvoistumisen nähdään uhkaavan demokratian legitimitettä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että puolueet eivät Suomessa sovi hallitusvaihtoehtoista etukäteen ennen vaaleja, jolloin äänestäjän on vaikea tietää, millaiselle hallituspolitiikalle antaa äänensä. Myös ehdokaskeskeisyys voi mietinnön mukaan nostaa äänestyskynnystä, kun puolueen lisäksi äänestäjän pitäisi osata valita sopiva ehdokas. Perustuslakivaliokunnan mukaan äänestysaktiivisuuden nostaminen tulisi olla toimintaohjelman keskeinen tavoite.

60 VNS 3/2014 vp. 36–37

61 PeVM 3/2014 vp.

2.1 Toteutetut toimenpiteet

Oikeusministeriön asettama vaaleja käsittelevä parlamentaarinen työryhmä sai mietintönsä valmiiksi 30.5.2014. Siinä ehdotettiin kuntavaalien siirtämistä huhtikuulle ja mahdollisuutta järjestää kunnallinen kansanäänestys kuntavaalien yhteydessä. Kuntavaalien siirtäminen huhtikuulle toteutuu vaalilakiin tehdyn muutosten⁶² turvin ja seuraavat kuntavaalit järjestetään huhtikuussa 2017. Kuntavaalien ajankohdan siirrosta johtuen samana vuonna pidettävien vaalien määrä vähenee, jolloin puolueilla on paremmat mahdollisuudet tehdä vaalikampanjaa ja riski äänestäjien vaaliväsymyksestä on pienempi. Vaalien siirtyminen kevääseen voi myös parantaa kampanjointimahdollisuuksia ulkona ja vaalien näkyvyyttä kaupunkikuvassa, mikä osaltaan voi aktivoida äänestäjiä. Vuoden 2019 eduskuntavaalien ja europarlamenttivaalien yhdistämistä selvitetään parhaillaan⁶³.

Äänioikeus kuntavaaleissa on laajennettu kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä koskemaan myös Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen ja EU:n palveluksessa olevia henkilöitä ja heidän perheenjäseniään, vaikka heillä ei olisi kotikuntaa Suomessa⁶⁴.

Demokratiapoliittisen selonteon linjauksen mukaisesti oikeusministeriö lähettää ennen vaaleja kunnille kirjeen⁶⁵, jossa suositellaan äänestysalueiden ja äänestyspaikkojen määrän lisäämistä.

Nettiäänestystä on selvitetty oikeusministeriön asettamassa nettiäänestystyöryhmässä. Työryhmä ehdotti⁶⁶, että nettiäänestystä kokeiltaisiin kunnallisten neuvola-antavien kansanäänestysten ennakoöänestyksessä neljän vuoden aikana määräaikaisen kokeilulainsäädännön nojalla. Hallitus linjasi strategiaistunnossaan 24.10.2016, että Suomessa siirrytään sähköiseen äänestykseen perinteisen äänestyksen rinnalla kaikissa vaaleissa. Asiaa tarkastellaan tämän toimintaohjelman hankeosiossa.

Oikeusministeriössä valmistellaan myös kirjeäänestyksen sallimista ulkosuomalaisille ääni-oikeutetuille. Monien ulkosuomalaisten äänestysmatkat ovat nykyisin hyvin pitkiä ja mahdollisuus äänestää kirjeitse helpottaisi heidän äänestämistään.

Hallitusohjelman ja hallituksen tekemien linjausten mukaisesti Suomeen perustetaan nykyisen maakuntajaon pohjalta 18 itsehallintoaluetta eli maakuntaa, joiden ylin päätöksentekoeelin maakuntavaltuusto valitaan suorilla vaaleilla. Maakuntavaalit järjestettäisiin vuo-

62 563/2015

63 OM 20/021/2016

64 410/2015

65 esim. OM 27/51/2014

66 OM 28/2015

desta 2021 alkaen kuntavaalien yhteydessä ja maakuntavaltuuston toimikausi olisi neljä vuotta. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin tästä poiketen vuoden 2018 presidentinvaalien yhteydessä. Maakunnille siirtyy järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä ja tulevaisuudessa maakunnat vastaavat myös pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä, elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta, maakunnallisen identiteetin ja kulttuuriin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Asiaa koskeva lainsäädäntö on tarkoitus antaa eduskunnalle 2017. Maakuntien toiminnan on tarkoitus käynnistyä täysimääräisesti 1.1.2019.⁶⁷

Tarkoitus on, että maakunnan hallinnon ja talouden yleislakina olisi jatkossa maakuntalaki. Siinä säädettäisiin muun muassa äänioikeudesta sekä muista maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista. Maakuntavaaleissa äänioikeuden edellytykset olisivat yhtäläiset kuntavaalien äänioikeuden edellytysten kanssa ja maakuntalaissa säädettäisiin myös vaalikelpoisuudesta. Tässä yhteydessä uudistettaisiin myös kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettua lakia siten, että kunnallisen ja maakunnan kansanäänestyksen järjestäminen olisi mahdollista kunta- ja maakuntavaalien yhteydessä. Uudet vaalit ja erityisesti ensimmäistä kertaa vuonna 2018 järjestettävät maakuntavaalit tulevat edellyttämään erityisiä vaalitiedotustoimenpiteitä sekä ministeriöiden että muun muassa puolueiden taholta. Ehdokasasettelu ja kampanjointi merkitsevät puolueille uudenlaisia haasteita.

Vaalilain esteellisyysääntelyä tarkennettiin 1. kesäkuuta 2016 alkaen. Vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö ei jatkossa voi enää toimia vaalilautakunnan varsinaisena jäsenenä eikä varajäsenenä. Vaalilautakunta huolehtii muun muassa alustavasta ääntenlaskennasta äänestyspaikassa. Uusia säännöksiä sovelletaan kevään 2017 kuntavaaleissa. Laissa korostetaan vaaliviranomaisen velvollisuutta toimia tehtävässään puolueettomasti ja mainitaan nykyistä laajemmin ne henkilöt, jotka eivät saa toimia tietyissä vaalien viranomaistehtävissä. Ehdokas tai hänen puolionsa, lapsensa, sisaruksensa tai vanhempansa ei voi toimia ennakoäänestyspaikassa tai kotiaäänestyksessä vaalitoimitsijana eikä laitosäänestyksistä huolehtivan vaalitoimikunnan jäsenenä tai varajäsenenä. Ehdokas tai ehdokkaan lähisukulainen eivät myöskään voi toimia äänestäjän avustajana äänestettäessä. Vaalipiirilautakunnassa ja kunnan keskusvaalilautakunnassa esteellisyyskysymykset ratkaistaan hallintolain perusteella. Vaalipiirilautakunta ja kunnan keskusvaalilautakunta vastaavat muun muassa vaalien ääntenlaskennasta ja tuloksen vahvistamisesta. Muutosten tarkoituksena on selkeyttää esteellisyystilanteiden arvioimista ja turvata äänestäjien luottamus vaalijärjestelmää kohtaan.

⁶⁷ <http://alueuudistus.fi/lakiluonnokset>

Oikeusministeriö on lisännyt vaalitiedotustoimenpiteitä kevään 2015 eduskuntavaalien yhteydessä lähettämällä kaikille Suomen kansalaisuuden saaneille uusille äänioikeutetuille kirjeen eduskuntavaaleista ja äänestämisestä. Lisäksi oikeusministeriön yhteydessä toimiva etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO toteutti vuoden 2015 eduskuntavaalien alla erillisen maahanmuuttajille suunnatun viestintäkampanjan, jonka tulokset olivat myönteiset.

Oikeusministeriö ja kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE järjestivät vuonna 2014 keskustelutilaisuuksia järjestöjen, puolueiden ja median kanssa. Tämän lisäksi on jatkettu ja tehostettu oikeusministeriön perinteistä vaalitiedotustoimintaa. Siihen kuuluvat kirje, joka lähetetään kaikille ensimmäistä kertaa äänioikeutetuille nuorille, viestintä sosiaalisessa mediassa, selkokieliset vaalitiedotusmateriaalit ja vaalivideot, vieraskieliset tiedotteet (16 yleisintä vierasta kieltä saamen, romanin, karjalan kielen, suomen ja ruotsin kielen lisäksi), viittomakieliset vaalivideot, vaalipalvelupuhelin sekä vaalitietoa tarjoava vaalit.fi -verkkosivusto.

Oikeusministeriön rahoittama eduskuntavaalitutkimus tehtiin vuoden 2015 eduskuntavaalien yhteydessä neljättä kertaa. Tutkimus toteutetaan nykyään budjettirahoitteisena. Eduskuntavaalitutkimus muodostaa myös Tampereen yliopiston Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston ylläpitämien Suomen demokratiaindikaattoreiden perusaineiston. Indikaattoreiden valossa voidaan seurata suomalaisen demokratian kehitystä. Demokratiaindikaattorit 2015 -raportti päivittää ja uudistaa sisällöllisesti kahta oikeusministeriön julkaisuarjassa aiemmin julkaistua demokratiaindikaattoriteosta⁶⁸. Lisäksi eduskuntavaaleista on julkaistu erilliset pääraportit.

Perustuslakivaliokunta nosti selontekoa koskevassa mietinnössään⁶⁹ esiin myös Ylen roolin kansanvallan ja osallistumismahdollisuuksien edistäjänä. Ylen tehtävänä on tarjota monipuolista tietoa ja vuorovaikutusmahdollisuuksia, ja sillä nähdään olevan suuri rooli asiallisten vaaliohjelmien tuottamisessa. Yle on muun muassa toteuttanut vuoden 2015 eduskuntavaalien yhteydessä laajan ehdokasgallerian, jossa kaikista ehdokkaista tehtiin lyhyt haastattelu verkkosivuille. Toteutus vastaa pitkälti oikeusministeriön asettaman selvityshenkilön esitystä ehdokkaiden yhdenvertaisempien vaalitiedotuksen mahdollisuuksien edistämiseksi⁷⁰.

68 2006 & 2013

69 PeVM 3/2014 vp.

70 Oikeusministeriö selvityksiä ja ohjeita 33/2010

3 Puolueet, luottamushenkilöt ja vaikuttamiselimet

Demokratiapoliittisessa selonteossa linjattiin, että kuntalain uudistuksessa pyritään helpottamaan työssäkäyvien kuntalaisten osallistumista luottamustoimien hoitoon. Kunnanhallituksen puheenjohtajan asema ja tehtävät määritellään nykyistä tarkemmin ja valmistellaan mahdollisuus pormestarivaaleihin ja alueellisten toimielinten vaaleihin. Selonteossa linjattiin lisäksi, että kuntalain uudistuksen yhteydessä parannetaan luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä ja näiden vaikutusmahdollisuuksia kunnallisessa päätöksenteossa. Sukupuolten tasa-arvoa edustuksellisissa päätöksentekokelemissä edistetään ja lapset ja nuoret otetaan aiempaa paremmin mukaan päätöksentekoon. Kunnat veloitetaan asettamaan nuorisovaltuusto. Maahanmuuttajien osallistumismahdollisuuksia parannetaan ja puolueita kannustetaan huomioimaan myös maahanmuuttajat ehdokkaiden rekrytoinnissa ja luottamustoimien täyttämässä.⁷¹

Perustuslakivaliokunta korosti selontekoa koskevassa mietinnössään⁷² demokratian tärkeyttä kaikissa yhteiskunnan keskeisissä instituutioissa ja kaikilla hallinnon tasoilla. Valiokunta halusi kiinnittää erityistä huomiota alueellisen, maakunnallisen ja paikallisen demokratian tilanteeseen, jossa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja kuntauudistuksen vuoksi.

3.1 Toteutetut toimenpiteet

Uusi kuntalaki tuli voimaan vuoden 2016 alusta. Uuden kuntalain paikallisdemokratiaa ja kuntalaisten osallistumisoikeuksia käsittelevä 4. luku tulee sovellettavaksi seuraavan valtuustokauden alussa 1.6.2017. Kuntalain uudistamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli

⁷¹ VNS 3/2014 vp. 33–37

⁷² PeVM 3/2014 vp.

kuntalaisten osallisuuden ja kunnallisen demokratian vahvistaminen uusissa rakenteissa ja muuttuvassa toimintaympäristössä. Uuden kuntalain mukaan kunnan on asetettava nuorisovaltuusto (tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä) sekä vanhus- ja vammaisneuvosto. Näistä vanhusneuvoston asettaminen on ollut lakisääteinen niin kutsutun vanhuspalvelulain myötä vuoden 2014 alusta lukien. Alueellisen demokratian edellytyksiä selkeytettiin täsmentämällä kuntalakiin kunnan sisäisiä alueellisia toimielimiä koskevaa sääntelyä. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tuetaan säätämällä viestintää ja tietojen saatavuutta koskevia velvoitteita. Uudessa kuntalaissa on pyritty parantamaan luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä. Oikeutta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamiseksi on tarkennettu samoin kuin päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaa. Päätoimisella luottamushenkilöllä on lain myötä oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Lisäksi demokratia ja kansalaisvaikuttaminen on nostettu yhdeksi alueeksi, jonka tulee sisältyä kuntastrategiaan. Laki velvoittaa myös kuntia aikaisempaa laajemmin tiedottamaan valmisteilla olevista asioista sähköisesti.

Kuntalain uudistuksen tueksi ja lain jalkauttamiseen Suomen Kuntaliitto perusti Kuntalaiset keskiöön (Kuke) -hankkeen, jonka rahoitukseen osallistuivat oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö. Hanke toteutti kuntalain valmistelun yhteydessä lain vaikutusten etukäteisarviointia kansalaisten ja kansalaisryhmien näkökulmasta. Hanke nosti myös esille ja tuki uudenlaisten lähivaikuttamisen toimintamallien käyttöönottoa kunnissa. Hanke muun muassa tuotti koulutusohjelman kuntapäätäjille sekä sähköisen verkkotyökälypakkin osallisuuden menetelmistä kunnallisen päätöksentekoprosessin tueksi. Hankkeen jälkeen Suomen Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön toimesta on käynnistetty kaikille toimijoille avoin Kuntademokratiaverkosto. Sen tavoitteena on lisätä ymmärrystä monipuolisen kuntademokratian ja kansalaisyhteiskunnan tärkeydestä sekä vahvistaa kuntademokratiaa levittämällä hyviä käytäntöjä, tarjoamalla vertaistukea ja -oppimista, tiedottamalla ja tarjoamalla erilaisia vuorovaikutuksen kanavia. Verkosto toimii myös alustana kuntalain osallisuussäännösten toimeenpanossa ja tuessa kunnille sekä Avoimen hallinnon toimintaohjelman kuntaverkostona.

Valtiovarainministeriö on selonteon linjausten mukaisesti valmistellut hallituksen esitysluonnoksen⁷³ kunnallisvaalien yhteydessä järjestettävistä pormestarin ja alueellisten toimielinten vaaleista. Lausunnolla olleiden lakimuutosten tarvetta arvioidaan Tulevaisuuden kunta -hankkeessa. Lakimuutosten jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, maakuntien perustaminen ja aluehallintouudistusta koskeva kokonaisuus. Tämän perusteella on mahdollista arvioida suoria vaaleja koskevien lakimuutosten tarvetta suhteessa kunnan rooliin, asemaan, tehtäviin, johtamiseen sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuuteen.

73 Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2015

Edellä mainitulla sote-uudistuksella sekä maakuntien perustamisella on merkittäviä vaikutuksia myös puolueiden, luottamushenkilöiden ja yleisesti asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Maakuntalakiä koskevassa lainvalmistelussa on tarkasteltu, miten asukkaiden muut oikeudet osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon toteutetaan ja turvataan itsehallintoalueen tasolla. Koska maakunta on uusi, olisi selkeää ja tarkoituksenmukaista, että osallistumisesta ja vaikuttamisesta koskevat säännökset koottaisiin kuntalain tapaan maakuntalain yhteen lukuun. Luku sisältäisi tarvittavat säännökset niin ääni- ja äänestyoikeudesta kuin muista osallistumisoikeuksista. Luku sisältäisi nykyisen kuntalain 22 §:n tapaan myös yleisen säännöksen siitä, miten maakunnan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista sekä erityisesti palveluiden käyttäjien vaikuttamismahdollisuuksia voidaan maakunnassa edistää. Sääntely olisi pääsääntöisesti mahdollistavaa eli laki edellyttäisi maakunnan järjestävän osallistumismahdollisuudet ja sisältäisi esimerkkejä mahdollisista vaikuttamiskeinoista. Kukin maakunta itse päättäisi tarkemmin käytettävistä menettelytavoista. Maakunnassa olisi käytössä myös aloiteoikeus ja maakunnan kansanäänestys. Maakuntalakiin sisältyisi oma säännöksensä maakunnallisista vaikuttamistoimielimistä (maakunnan nuorisovaltuusto, vammaisneuvosto ja vanhusneuvosto), joiden jäsenet valittaisiin kuntien vastaavien vaikuttamistoimielimien jäsenistä. Maakuntalaki sisältäisi myös tarvittavat säännökset kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

Puoluelakiin on tehty muutoksia, jotka tulivat voimaan vuoden 2016 alussa. Uudistusten myötä eduskuntapuolueille kohdennettua puoluetukea ei muuteta, vaikka esimerkiksi puolet puolueen kansanedustajista luopuisi edustamasta puoluetta eduskunnassa. Käytännössä puoluetuen maksamista jatketaan puolueen eduskuntaryhmän muutoksista riippumatta, ja tuki on samansuuruinen koko vaalikauden ajan. Puoluetuki jaetaan puolueille niiden eduskuntavaaleissa saamien kansanedustajapaikkojen mukaisesti. Myös muut kuin eduskuntapuolueet voivat saada puoluetukea. Puoluetukea saavat puolueet, jotka ovat saaneet vähintään kahden prosentin kannatuksen eduskuntavaaleissa. Puoluetukea saavaa puoluetta ei enää poisteta puolerekisteristä, vaikka se jäisi ilman kansanedustajapaikkaa kaksissa peräkkäisissä eduskuntavaaleissa. Puoluetuen käytön valvonta siirtyy oikeusministeriöltä Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Presidentinvaaleissa myös tukiyhdistyksillä on velvollisuus toimittaa tiedot rahoituksestaan. Ilmoitusvelvollisuus vaalirahoituksesta europarlamenttivaaleissa laajenee koskemaan valituksi tulleen ja ensimmäisen varaedustajan ohella myös toista varaedustajaa.

4 Suora demokratia

Suoran demokratian keskeisiä muotoja ovat kansanäänestykset sekä kansalais- ja kuntalaisaloitteet. Kansalaisten kiinnostus suoraa osallistumista kohtaan on ollut myönteistä ja kiinnostus on kasvanut entisestään. Eurooppalainen kansalaisaloite on ollut käytössä vuodesta 2012 ja Suomessa laki kansalaisaloitteesta tuli voimaan samana vuonna. Oikeus tehdä kansalaisaloite on Suomessa sidottu äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen.

Valtioneuvoston demokriapoliittisessa selonteossa linjattiin, että kuntalain kokonaisuudistuksessa tulisi tavoitella kuntalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien vahvistamista. Uuden teknologian nähdään mahdollistavan kuntalaisten laajempaa ja säännöllisempää kuulemistä ja helpottavan kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä. Selonteossa linjattiin, että kunnallisia kansanäänestyksiä lisätään mahdollistamalla niiden järjestäminen verkossa ja vaalien yhteydessä. Demokriapoliittisessa selonteossa⁷⁴ linjattiin lisäksi, että seuraavan hallituskauden aikana arvioidaan kansalaisaloitelain ja sähköisten osallistumispalveluiden toimintaa.

4.1 Toteutetut toimenpiteet

Kansalaisten ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteutuvat joko edustuksellisuuden kautta (ääni- ja äänestys-oikeus) tai suoran osallistumisen avulla. Suoraan osallistumiseen on viime vuosikymmeninä kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota sekä lainsäädännössä että toimintatavoissa. Uusi kuntalaki⁷⁵ korostaa erityisesti suoraa osallistumista ja kannustaa kuntia ottamaan käyttöön uusia ja monipuolisia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia. Tällä on pyritty vastaamaan kansalaisten muuttuneisiin tarpeisiin ja haluun vaikuttaa enenevässä määrin myös vaalien välillä.

74 Valtioneuvoston demokriapoliittinen selonteko 2014, 40- 42

75 410/2015

Uudessa kuntalaissa⁷⁶ kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikäraja on alennettu 15-vuoteen. Tavoitteena on parantaa alle 18-vuotiaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään sekä lähiympäristöään koskevaan kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnallisen kansanäänestysaloitteen tekijöiden vähimmäismäärää on lisäksi alennettu vähintään viidestä prosentista äänioikeutetuista kunnan asukkaista vähintään neljään prosenttiin kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Perustettavissa maakunnissa tulee myös käyttöön kansanäänestysmenettely ja vastaavasti maakunnan 15 vuotta täyttäneille asukkaille oikeus tehdä aloite maakunnan kansanäänestyksen järjestämiseksi.

Maakuntaudistuksen yhteydessä uudistetaan kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annettua lakia⁷⁷ niin, että kunnallisia kansanäänestyksiä sekä maakunnan kansanäänestyksiä voitaisiin toteuttaa kunta- ja maakuntavaalien yhteydessä.

Nettiäänestystä kunnallisissa kansanäänestyksissä on selvitetty oikeusministeriön asettamassa nettiäänestystyöryhmässä. Työryhmä esittää mietinnössään⁷⁸, että nettiäänestystä tulisi ensiksi kokeilla neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä.

Kansalaisaloitelain toimivuutta on kuvattu oikeusministeriön marraskuussa 2015 laittamassa muistiossa. Laajempi selvitys kansalaisaloitteen toimivuudesta tullaan käynnistämään oikeusministeriössä vuonna 2017 sen jälkeen kun Turun yliopiston valtioneuvoston tutkimus-, arviointi-, ja seurantatoiminnan puitteissa laadittu tutkimus kansalaisaloitteesta valmistuu.

Oikeusministeriön kehittämät verkkopalvelut kansalaisaloite.fi ja kuntalaisaloite.fi on otettu hyvin vastaan, ja ne ovat osoittaneet tarpeellisuutensa. Aloitepalvelut ovat lisänneet aktiivista yhteiskunnallista keskustelua sekä parantaneet ihmisten mahdollisuuksia aloitteen laatimiseen. Kansalaisaloite.fi -palvelu on ollut käytössä joulukuusta 2012 ja siinä on tehty yli 550 kansalaisaloitetta ja annettu noin puolitoistamiljoonaa kappaletta kannatusilmoituksia. Palvelussa on keskimäärin 200 000 käyntikertaa kuukaudessa. Kuntalaisaloite.fi -palvelu avattiin syyskuussa 2013 ja siihen on liittynyt yli 210 kuntaa. Palvelussa on tehty yli 1700 kuntalaisaloitetta, joista suurin osa on niin sanottuja "tavallisia" kuntalaisaloitteita. Noin kymmenesosa palvelussa tehdyistä aloitteista on valtuustokäsittelyyn tähtäviä aloitteita. Vähiten on tehty aloitteita kunnallisesta kansanäänestyksestä. Palvelussa on noin 20 000 käyntikertaa kuukaudessa. Maakuntien perustamisen yhteydessä verkkopalvelua on tarkoitus laajentaa maakunnan asukkaiden aloitteiden tekoon.

76 410/2015

77 656/1990

78 Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 28/2015

5 Vuorovaikutus valmistelussa

Demokratiapoliittisessa selonteossa⁷⁹ linjataan, että Suomi on mukana kansainvälisessä yhteistyössä uusien osallistumisen ja kansalaisten kuulemisen toimintamallien kehittämiseksi. Demokratian kannalta on olennaista, että kuuleminen toteutetaan jo valmisteluvaiheessa niin, että sillä voi olla todellista merkitystä päätösten kannalta⁸⁰.

Demokratiapoliittisessa selonteossa⁸¹ linjataan, että säädösvalmistelun kuulemisohjeet päivitetään. Samoin linjataan, että lainvalmistelu- ja kehittämishankkeissa tulee huomioida sidosryhmien esteetön ja yhdenvertainen osallistuminen. Keskeisimmille säädöshankkeille laaditaan sidosryhmäsuunnitelma, jonka avulla kartoitetaan hankkeelle keskeisimmät sidosryhmät ja suunnitellaan toimenpiteet. Ministeriöt käyttävät valmistelussa otakantaa.fi:tä ja lausuntopalvelu.fi:tä, joiden käytössä tarjotaan koulutusta myös kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Myös eduskuntaa kannustetaan ottamaan sähköisiä palveluja käyttöön valiokuntakuulemisten avaamiseksi. Maahanmuuttajayhteisöjen kuulemista pyritään parantamaan. Kuulemisissa ja työryhmien asettamisessa kiinnitetään huomiota sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Tulevaisuusselonteon valmistelun yhteydessä käydään tulevaisuuskeskustelu kansalaisyhteiskunnan kanssa tulevaisuuden kehittämistarpeista. Valtioneuvosto on lisäksi linjannut EU-selonteossa 2013⁸², että kuulemista on lisättävä myös EU-asioiden kansallisessa valmistelussa.

5.1 Toteutetut toimenpiteet

Lainvalmistelun avoimuus on pyritty ottamaan huomioon kaikessa lainvalmisteluun kohdistuvassa ohjauksessa ja ohjeistuksessa. Lainvalmistelun prosessioppaassa⁸³ korostetaan

79 Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014, 43–49

80 mt., 44–48

81 mt., 44–50

82 Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2013

83 <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

sidosryhmien kuulemisen ja heidän näkemystensä huomioon ottamisen suurta merkitystä valmistelun alkuvaiheista valmistelun loppuun, samoin kuulemisten sisällön saattamista julkiseksi⁸⁴. Edellä mainittujen ohjeiden noudattamisessa on käytännössä havaittu puutteita. Hallituksen esityksistä ei aina ilmene keitä asian valmistelun aikana on kuultu, miten heitä on kuultu, mitä kuulemisessa on tullut esiin tai onko esitystä muutettu saatujen kannanottojen johdosta. Näihin puutteisiin on viitattu muun muassa joissakin lausunnoissa, joita hiljattain pyydettiin oikeusministeriössä laaditusta, hallituksen esitysten laatimisohjeiden uudistamista koskevasta arviomuistiosta⁸⁵. Muistiosta itsessään on pohdittu, kuinka valmistelun avoimuutta voitaisiin parantaa ohjeita kehittämällä. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden uudistamiseksi on vuonna 2016 asetettu työryhmä. Työryhmä tulee työssään ottamaan huomioon avoimuuden hyvän lainvalmistelun edellytyksenä.

Valtioneuvoston yhteyteen on perustettu hallituksen esitysten vaikutusarviointeja arvioiva elin. Säädösvalmistelun arviointineuvoston tekemä tarkastelu lisää esitysten vaikutusten arvioinnin avoimuutta, sillä sen arviointi kohdistuu vaikutusarviointien perustelujen kestävyYTEEN. Lausunnoissaan elin ottaa kantaa siihen, ovatko säädösehdotuksen vaikutusarviointit olleet riittäviä. Tarvittaessa se antaa ohjeita vaikutusarviointien kehittämiseksi jatkovalmistelussa. Esitysten perusteluissa on otettava kantaa siihen, miten elimen kannanotot on otettu huomioon jatkovalmistelun aikana.

Oikeusministeriössä on valmisteltu uusi säädösvalmistelun kuulemisohje⁸⁶, jota sovelletaan kaikissa lainvalmisteluhankkeissa. Valtioneuvosto hyväksyi ohjeen periaatepäätöksensä 4.2.2016. Säädösvalmistelun kuulemisohjeet eivät sisällä sitovia säännöksiä, mutta niillä on vaikutusta edellä mainittujen osallistumismahdollisuuksien edistämiseen. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kuulemisohjeita voidaan käyttää apuna arvioitaessa, miten osallistumismahdollisuuksia yksittäisissä säädösvalmisteluhankkeissa on edistetty. Ohje velvoittaa ministeriöitä suunnittelemaan lainvalmisteluhankkeiden kuulemiset ja ajoittamaan ne siten, että sidosryhmillä ja kansalaisilla on riittävät mahdollisuudet tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan. Ohjeen toimenpanon tukemiseksi on myös laadittu laaja kuulemiseen liittyvä tukiaineisto, joka löytyy [finlex.fi](http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/)-palvelusta.

Oikeusministeriössä on lisäksi kehitetty sähköisiä demokratiapalveluja, joiden avulla kansalaisten osallistumismahdollisuuksia voidaan lisätä kaikessa päätöksenteossa. Otakantaa.fi on kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten keskinäistä vuoropuhelua ja osallistumista tehostava verkkopalvelu. Palvelu helpottaa kansalaisvaikuttamista ja tiedon-saantia sekä lisää päätösten valmistelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja parantaa nii-

84 Oikeusministeriön julkaisu 2004:4

85 OM 14/41/2015

86 <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/>

den laatua. Otakantaa.fi -palvelua on uudistettu ja uusi palvelu on otettu käyttöön tammi-kuussa 2016. Palvelussa on vierailtu sen uudistamisesta lähtien (kesä 2012) 15 000–20 000 kertaa kuukaudessa ja palveluun on avattu noin 400 kuulemiseen liittyvää hanketta. Käyttöastetta voidaan pitää suhteellisen hyvänä tämänkaltaiselle palvelulle ottaen huomioon, että hallinnon toimintatavat ovat vasta muutoksessa. Palvelu on herättänyt myös kansainvälistä kiinnostusta, ja muun muassa OECD on listannut palvelun yhdeksi hyvistä säädösvalmistelun kuulemiskäytännöistä.

Vuonna 2014 valmistunut lausuntopalvelu.fi otetaan vaiheittain käyttöön ministeriöissä. Palvelu tarjoaa työvälineitä julkishallinnon avoimeen lausuntomenettelyyn. Palvelussa julkaistut pyynnöt ovat julkisesti kaikkien saatavilla ja niihin voivat antaa lausuntonsa kaikki lausuttavasta asiasta kiinnostuneet tahot. Lausunnon pyytäjille on tarjolla raportointityökaluja aineistojen jatkokäsittelyä varten. Palvelu tehostaa lausuntomenettelyä tarjoamalla yhdenmukaisen verkkopalvelun, jossa voidaan julkaista lausuntopyyntöjä, antaa lausuntoja ja hallinnoida annettuja lausuntoja. Palvelu lisää lausuntojen käsittelyn läpinäkyvyyttä. Lausuntopalvelu.fi tullaan liittämään valtioneuvoston uuteen VAHVA-asianhallintajärjestelmään ja sen lisäksi on selvitetty mahdollisuuksia liittää palvelu kansalliseen palveluvalvontaan (KAPA), jonka myötä voidaan hyödyntää KAPA:n tarjoamia palvelunäkymiä, tunnistus- sekä rooli- ja valtuutuspalvelua.

Oikeusministeriö osallistui HAUS kehittämiskeskukseen järjestämään lainvalmistelijoiden koulutusohjelmaan, jonka yksi osio käsitteli kuulemista ja vuorovaikutusta säädösvalmistelussa. Ohjelman tavoitteena on muun muassa lisätä lainvalmistelijoiden osaamista kuulemisesta ja vaikutusten arvioinnista. Oikeusministeriö käynnisti alkuvuodesta 2016 ministeriökohtaisen koulutuskierroksen lainvalmistelun kuulemisohjeen jalkauttamiseksi. Tämän lisäksi uusia lainvalmistelun avoimuus- ja osallistumiskäytäntöjä kehitetään hallituksen kokeilukulttuurihankkeen puitteissa.

6 Viestintä ja avoin tieto

Julkishallinto perustuu Suomessa viranomaistoiminnan julkisuuteen ja julkisten asiakirjojen saatavuuteen. Avoin valmistelu, riittävä viestintä ja kansalaisten kuuleminen ovat keskeisiä asioita demokratian toimivuuden kannalta. Suomessa julkisuuslaki⁸⁷, kielilaki⁸⁸ ja saamen kielilaki⁸⁹ takaavat perustan avoimelle ja yhdenvertaiselle viestinnälle.

Demokratiapoliittisessa selonteossa linjattiin, että tehdään hallitusohjelman toimeenpanon seuranta ja arviointi avoimeksi verkossa. Lisäksi uudistetaan valtioneuvoston sähköinen hankerekisteri HARE käyttäjäystävällisemmäksi, jotta se palvelisi paremmin myös kansalaisten tiedonsaantia. Uudistuksessa huomioidaan myös sen yhteentoimivuus hallinnon kuulemis- ja osallistumispalvelujen kanssa. Kehitetään valtionhallinnon viestintää vuorovaikutteisemmaksi ja selkeäkielisemmäksi sekä esteettömämmäksi. Tehdään selvitys valtionhallinnon toimintaperiaatteista sosiaalisessa mediassa. Vahvistetaan viestintää ja vuorovaikutusta kunnissa lisäämällä uuteen kuntalakiin verkkoviestintää koskevia säännöksiä.

6.1 Toteutetut toimenpiteet

Valtioneuvoston kanslian johdolla on valmistelu uusi Valtionhallinnon viestintäsuositus: Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä. Suositus tuli voimaan 28.11.2016. Siinä linjataan valtionhallinnon viestintää ohjaavat arvot sekä kuvataan viestinnän asema ja tehtävät nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Viestintäsuosituksen tehtävänä on toimia perustana ja selkänä organisaatioiden omille tarkemmille viestintäohjeille. Suositus on tarkoitettu palvelemaan koko valtionhallintoa.

87 621/1999

88 423/2003

89 1086/2003

Suositus korostaa hallinnon avoimuuden toteutumista viranomaisten työssä sekä kansalaisten ja muiden sidosryhmien odotusten tuntemista. Viestintä on organisaation päivittäistä strategista toimintaa, jota johdetaan, suunnitellaan, arvioidaan ja kehitetään. Viestintä on keskeinen osa organisaatioiden johtamista. Viestintä kuuluu kaikkien valtionhallinnossa työskentelevien työhön. Viestinnän ammattilaisten rooli organisaation viestinnän konsultteina ja valmentajina korostuu.

Suosituksessa tuodaan esiin viestinnän suunnittelun merkitys. Sääöstasolla on määrätty, että viranomaisen on suunniteltava viestintäänsä. Suosituksessa todetaan, että viranomaisen viestinnän suunnittelulla pyritään ennakoitavuuteen ja siihen, että tietoa tarvitsevat voivat luottaa viestinnän säännöllisyyteen, tasapuolisuuteen ja johdonmukaisuuteen. Viestintä kuuluu keskeisesti hyvään hallintoon. Laaja-alainen yhteistyö on tärkeä osa päivittäistä viestintää.

Kuntalain kokonaisuudistuksessa painotettiin kunnan roolia viestinnässä, avoimen hallinnon edistämistä sekä kuntalaisten ja luottamushenkilöiden tiedonsaantia. Uusi kuntalaki⁹⁰ velvoittaa kuntia aikaisempaa laajemmin tiedottamaan valmisteilla olevista asioista sähköisesti ja korostaa tietojen saatavuutta yleisessä tietoverkossa. Lain 29 §:ssä kiinnitetään huomiota myös viestinnän selkeään ja ymmärrettävään kieleen sekä siihen, että viestinnässä on huomioitava eri kieliryhmien tarpeet. Lain 109 §:ssä todetaan, että kunnan palveluja ja toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa.

Merkittävänä uudistuksena tiedon saatavuuden kannalta voidaan myös pitää Kansallisessa palveluarkkitehtuuriohjelmassa (KAPA) kehitettävää palveluväylää. Kansallinen palveluväylä on tiedonvälityskonsepti, jonka tehtävänä on toimia viestien välitysalustana siihen liittyneiden järjestelmien välillä. Väylä on tiedonvälityspalvelu, jonka avulla julkinen hallinto ja yritykset voivat hyödyntää muita väylään liittyneitä palveluita ja tietovarantoja. Palveluväylä toteutetaan teknisesti Virossa käytössä olevan X-Road -tiedonvälitysalustan pohjalta ja samoilla periaatteilla.

Palveluväylä on muutakin kuin tekniikkaa, sillä sen tarkoituksena on:

- mahdollistaa palvelujen ja tietovarantojen yhtenäinen kokonaisuus
- mahdollistaa standardoitu, turvallinen ja hallittu ympäristö
- madaltaa tiedonvaihdon kynnyksiä
- mahdollistaa uudenlaisia toiminta- ja toteutusmalleja.

90 410/2015

Hallitus antoi 14.4.2016 eduskunnalle esityksen laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Lain keskeinen tavoite on mahdollistaa Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelmassa rakennettujen palvelujen laaja käyttö koko yhteiskunnassa. Laki tuli voimaan 1.7.2016.

Kansallisessa palveluarkkitehtuuriohjelmassa kehitettävään Kansalaisen palvelunäkymään tulevat saataville kaikki julkishallinnon palvelut. Jo nyt käyttäjien kokeiltavana on palvelunäkymän kehitysversio beta.suomi.fi. Viranomaisten lisäksi myös yritykset ja yhteisöt voivat tuoda palvelutietonsa kaikkien saataville samaan paikkaan. Lukuosat eri elämän- ja yritysten tilanteisiin liittyvät oppaat antavat vinkkejä asioiden hoitamiseen. Lisäksi palveluun tunnustautunut käyttäjä pääsee katsomaan omia tietojaan eri rekistereistä ja voi ottaa vastaan viranomaisten viestejä ja herätteitä.

Palveluarkkitehtuuriohjelman yhteydessä toteutetaan parhaillaan kansallista palvelutietovarantoa. Se yhdenmukaistaa julkisten palvelujen kuvaamisen käyttäjäystävällisessä muodossa ja kokoaa ne kaikki yhteen paikkaan. Palvelutietovarannosta tieto on jaettavissa useampaan kanavaan standardoidun rajapinnan kautta sen sijaan, että tiedot pitäisi päivittää jokaiseen kanavaan erikseen.

Linjaus hallitusohjelman avoimesta seurannasta ja valtion hankerekisterin uudistamisesta toteutetaan 2014–2016. Hallitusohjelman toimeenpanon avoimesta seurannasta verkossa on toteutettu syyskuussa 2014. Linjaus valtioneuvoston hankerekisteri HARE:n uudistamisesta on edennyt ja sitä valmistellut työryhmä on tehnyt esityksen uudesta konseptista. HARE:n korvaavan hankeikkunan julkinen käyttöliittymä julkaistaan keväällä 2017.

Suomi liittyi kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013. Valtiovarainministeriön koordinoiman Avoimen hallinnon toimintaohjelman toinen kausi käynnistyi kesäkuussa 2015. Toimintasuunnitelmassa keskitytään kansalaisten osallistumisen edistämiseen. Painopisteinä ovat selkeä hallinto, hallinto mahdollistajana, avoin toiminta ja lasten ja nuorten sekä ikääntyvien osallisuus. Avoin toiminta viittaa muun muassa valmistelun avoimuuteen. Hallinnon rooli mahdollistajana tarkoittaa kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan esteiden purkamista sekä osallistumistyökalujen ja koulutuksen tarjoamista.

Valtiovarainministeriön asettama Avoimen tiedon ohjelma toteutettiin 17.5.2013–30.6.2015. Hallinnon tietovarantoja on avattu monipuolisesti ja tiedot avatuista tietovarannoista julkaistaan netissä avoimen tiedon ja yhteentoimivuuden palvelu Avoindata.fi:ssä. Tavoitteena on, että kaikki merkittävät tietovarannot ovat vuosikymmenen loppuun mennessä maksutta ja koneluettavina mahdollisimman laajasti yhteiskunnan käytössä. Tietovarantojen avaamisen lisäksi tarvitaan toimenpiteitä, jotka edistävät tietojen hyödyntämistä. Avoimen tiedon ohjelman yhteydessä on kehitetty tiedon periaatteita,

palveluja, käytäntöjä ja menetelmiä. Vuonna 2016 on Avoindata.fi:n yhteydessä julkaistu Avoimen datan opas.

Valtiovarainministeriön kuntatieto-ohjelmassa valmistellaan kuntien toiminta- ja taloustietojen saatavuuden tekniset suositukset esimerkiksi talousarvioiden ja tilinpäätösten osalta.

Oikeusministeriön Finlex-tietopankin avoimen datan palvelu avattiin 10. maaliskuuta 2016. Aiemmin Finlex on ollut tarjolla vain verkkosivustona. Avoimen datan palvelussa Finlexin keskeiset aineistot ovat koneluettavassa muodossa, jota muut sovellukset ja tietojärjestelmät voivat hyödyntää. Finlexin laajentaminen avoimen datan palveluksi voi parantaa kansalaisille, hallinnolle ja yrityksille tarjottavia palveluja. Finlexin säädös- ja oikeustapaustietokantoihin sisältyvää tietoa saadaan tarjolle entistä monipuolisemmilla jakelukanavilla, esimerkiksi erilaisiin mobiilipalveluihin, personoituihin tiedonhakupalveluihin ja hakuportaaleihin.

Valtioneuvoston demokratiapoliittiset linjaukset edellyttävät pääsyä myös verovarilla tuotettuun tutkimustietoon. Opetus- ja kulttuuriministeriön vuosille 2014–2017 asettaman poikkihallinnollisen Avoin tiede ja tutkimus -hankkeen (ATT) tarkoituksena on tutkimustulosten, tutkimusdatan ja tutkimuksessa käytettyjen menetelmien julkaiseminen siten, että ne ovat kaikkien halukkaiden tarkasteltavissa sekä käytettävissä. Avoin tiede ja tutkimus voi merkittävästi kohentaa Suomen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän kilpailukykyä ja laatua. Lisäämällä tutkimuksen avoimuutta parannetaan samalla tieteen luotettavuutta, läpinäkyvyyttä ja vaikuttavuutta. Avoimuus myös lisää mahdollisuuksia olla osallisena tieteen edistämisessä, esimerkiksi ns. kansalaistieteen kautta, ja mahdollistaa tutkimustulosten tehokkaamman ja helpomman hyödyntämisen. Avoimen tieteen ja tutkimuksen edistämiseen tarvitaan paitsi tutkijayhteisön laajaa osallistumista, myös tutkimusympäristöjen, tutkijapalveluiden ja tutkimusinfrastruktuurien kehittämistä, yhteistyötä ja koordinaatiota sekä uusien toimintatapojen omaksumista.

Osana ATT-hanketta on julkaistu 3. helmikuuta 2016 arkkitehtuurikuvaus, joka kuvaa ja ohjaa kansallisesti tieteen ja tutkimuksen tietojen ja palvelujen avoimuuden periaatteita, tietojenvaihtoa sekä avoimuuden sähköisten palvelujen kehittämistä. Avoimen tieteen ja tutkimuksen viitearkkitehtuuri liittyy olennaisesti korkeakoulujen ja tutkimusorganisaatioiden kokonaisarkkitehtuuriin ja se kytkeytyy osittain myös julkisen hallinnon yhteiseen kokonaisarkkitehtuuriin.

Linjausta hallinnon viestinnän selkeäkielisyydestä on edistetty virkakielityöryhmän ja virkakielikampanjan avulla 13.10.2014–31.12.2015. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen (Kotus) toteuttamalla virkakielikampanjalla kannustetaan valtion ja kuntien viranomaisia parantamaan kielenkäyttöään ja muistutetaan selkokielen käytön tarpeesta. Kampanjalla

oli seitsemän pilottia, jotka ensimmäisinä soveltavat hyvän virkakielen toimintaohjelman suosituksia. Kampanjasivuilla on testejä ja muuta aineistoa virkakielestä ja nimistöstä. Ne auttavat viranomaisia arvioimaan tekstejään ja kirjoitusolosuhteitaan. Lisäksi viranomaiset voivat tilata kirjoittamiskoulutusta Kotimaisten kielten keskukselta tai muilta virkakielikoulutusta tarjoavilta.

7 Aktiivista kansalaistoimintaa: kansalaisjärjestöyhteistyö ja epämuodollinen kansalaistoiminta

Valtioneuvoston demokatiapoliittisessa selonteossa linjataan⁹¹, että kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä pyritään parantamaan selkeyttämällä järjestöille myönnettävien avustusten hakuprosesseja ja lisäämällä niihin liittyvää neuvontaa. Hakumenettely sähköistetään. Yleishyödyllisyyden kriteereitä tarkennetaan ja lainsäädäntöä kehitetään muutenkin vapaaehtoistyön näkökulmasta. Lisäksi varmistetaan, että ministeriöillä on niiden kansalaisyhteiskuntasuhteeseen liittyvä strategia. Vapaaehtoistoiminnan koordinoituvastuu valtioneuvostotasolla selvitetään.

7.1 Toteutetut toimenpiteet

Yhdistyksen purkamista ja rekisteristä poistamista koskevia yhdistyslain säännöksiä⁹² on muutettu siten, että yhdistysrekisterin ajantasaisuutta voidaan jatkossa ylläpitää nykyistä paremmin. Rekisteriviranomainen voi oma-aloitteisesti käynnistää toimintansa lopettaneiden yhdistysten poistamisen yhdistysrekisteristä. Yhdistyksen perustamisen ja toiminnan helpottamiseksi yhdistyslain säännöksiä yhdistyksen kokouksen päätöksen pätemättömyydestä on selvennetty ja säännöksiä rekisteri-ilmoitusten tekemisestä helpotettu. Oikeusministeriössä valmistellut lainmuutokset tulivat voimaan 1.7.2016.

Yhdistyslain toimeenpanoa tukeva yhdistysten hyvä hallintotapa -suositusprosessi lähti liikkeelle oikeusministeriön ja järjestöjen yhteistyöstä. Järjestöjen laatima suositus julkaistiin vuonna 2015.⁹³

91 Valtioneuvoston demokatiapoliittinen selonteko 2014, 56–57

92 503/1989

93 [Yhdistysten hyvä hallintotapa -suositus](#) (SOSTE, Valo, Allianssi 2015)

Sisäministeriössä oli käynnissä selvityshanke, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus suomalaisen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Virkamiestyöryhmän selvitys⁹⁴ julkaistiin 13.3.2015. Talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 17.9.2015 linjaukset kaikkien kolmen rahapeliyhteisön rahapelitoimintojen yhdistämiseksi, mikä tarkoittaa, että Suomen rahapelijärjestelmä perustuu jatkossakin yksinoikeusjärjestelmään. Sisäministeriö käynnisti 14.10.2015 hankkeen, jossa valmisteltiin lainsäädäntöä nykyisten kolmen rahapeliyhteisön rahapelitoimintojen yhdistämiseksi yhteen uuteen rahapeliyhtiöön. Uusi rahapeliyhtiö Veikkaus Oy aloitti toimintansa 1.1.2017.

Sisäministeriö on myös asettanut esiselvityshankkeen, jonka tehtävänä on kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää vaihtoehtoiset toteutusvaihtoehdot rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi pitäen kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Esiselvityksessä arvioidaan myös nykyistä sääntelyä laajemmin julkisyhteisöjen asemaa rahankeräysten toimeenpanijoina. Esiselvityshankkeen toimikausi on 8.8.2016–31.5.2017.

Hankintalakia on uudistettu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena on muun muassa yksinkertaistaa hankintamenettelyjä. Uudistuksessa kehitetään sitä, että esimerkiksi työllisyyteen, terveyteen ja sosiaalisiin näkökohtiin liittyvät tekijät otetaan paremmin hankinnoissa huomioon. Lisäksi tarkoituksena on parantaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista tarjouskilpailuun, tarkastella kansallisia kynnysarvoja sekä luoda hankinnoille valvontamekanismi. Uudistuksen taustalla ovat huhtikuussa 2014 annetut EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit. Kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat tuoneet esille hankintalain uudistukseen liittyvinä tarpeina muun muassa laadun huomioimisen ja kansallisten kynnysarvojen nostamisen. Pienillä järjestöillä haasteet liittyvät erityisesti byrokratian purkamiseen ja hankintaosaamiseen. Hallituksen esitys hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi annettiin eduskunnalle 22.6.2016. Uusi hankintalaki tuli voimaan 1.1.2017.

Valtiovarainministeriö asetti 9.2–30.10.2015 työryhmän selvittämään vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämistarpeita ja ohjeistuksen täsmentämistä sekä ministeriöiden koordinoitavastuita vapaaehtoistoimintaa koskevan lainvalmistelun ja vapaaehtoistoiminnan yleisten edellytysten luomisen osalta. Työryhmä havaitsi työskentelynsä aikana, että monet vapaaehtoistyön esteiksi koetuista ongelmista johtuvat tiedon puutteesta. Työryhmä muun muassa esitti⁹⁵, että vapaaehtoistyön koordinoinnille tulisi määritellä vastuuministeriö. Lisäksi vapaaehtoistoimintaa koskevat ohjeet järjestöille ja vapaaehtoisille tulisi esittää selkeällä kielellä, ja niiden tulisi löytyä kootusti. Oikeusministeriö on ottanut

94 Sisäministeriön julkaisu 12/2015

95 VM005:00/2015

koordinointivastuun valtioneuvostotasoisesta vapaaehtoistoiminnan edellytysten kehittämisestä. Ohjeita on koottu demokratia.fi-sivustolle, ja ne on jatkossa tarkoitus viedä osaksi suomi.fi-portaalia.

Opetus ja kulttuuriministeriön lokakuussa 2015 asettama työryhmä on kartoittanut taide- ja kulttuuritapahtumien järjestämiseen liittyvää sääntelyä sekä lupa- ja ilmoitusmenettelyjä.

8. Demokratiakasvatus ja nuorten osallistuminen

Tutkimusten mukaan suomalaisnuorilla on hyvät tiedot politiikasta, mutta kiinnostus sitä kohtaan on vähäistä ja osallistumisen ja vaikuttamisen taidot heikolla tasolla. Yhteiskunnallinen tietämys ja vaikuttamisenhalu myös eriytyvät koulutuksen mukaan. Demokratiapoliittisessa selonteossa linjataan⁹⁶, että demokratiakasvatuksella pyritään saamaan nuoret osallistumaan aktiivisemmin esimerkiksi kehittämällä koulujen toimintakulttuuria osallistavaan suuntaan. Demokratiakasvatusta kehitetään oppilaitoksissa ja opettajankoulutuksessa. Vuonna 2014 vakiinnutettiin oppilaskunnat kaikkiin peruskouluihin muuttamalla perusopetuslakia. Lukiolaisten ja ammattiin opiskelevien vaikutusmahdollisuuksia lisätään. Kodin, koulun ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta lisätään ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia esitellä toimintaansa kouluissa parannetaan. Laaditaan lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma (LANUKE), jonka päätavoite on nuorten aktiivisen kansalaisuuden edistäminen. Nuorisolakia uudistetaan nuorten osallistumismahdollisuudet huomioiden.

Perustuslakivaliokunta toteaa mietinnössään⁹⁷ että julkisen vallan velvoite on edistää yksilön osallistumismahdollisuuksia, mikä koskee myös lasten ja nuorten osallistumista. Valiokunta korostaakin demokratiakasvatuksen merkitystä demokratian vahvistamisessa, äänestysaktiivisuuden nostamisessa ja osallistumisen eriarvoisuuden vähentämisessä. Valiokunta huomauttaa myös, että suomalaiset kokevat oman kansalaispätevyytensä heikoksi. Mietinnössä pidetään tärkeänä, että lapset pääsevät oman kehitystasonsa mukaisesti vaikuttamaan itseään koskeviin päätöksiin, koska se tuo heille myönteisiä osallistumiskokemuksia. Osallistumisen pitäisi jatkua läpi kaikkien elämänvaiheiden. Valiokunta on huolissaan siitä, että selonteossa ei kiinnitetä erityistä huomiota ammattiin opiskelevien demokratiakasvatukseen, vaikka heidän yhteiskunnallinen osallistumisensa on muita

96 Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014, 60–61

97 PeVM 3/2014 vp.

alhaisempaa. Valiokunta toivoo myös, että poliitikot voisivat vieraila kouluissa nykyistä enemmän.

Tulevaisuusvaliokunta huomauttaa demokrationpoliittista selontekoa koskevassa lausunnossaan⁹⁸, että Suomi ei ole edistynyt riittävästi koulujen ja oppilaitosten demokrationassa. Sivistysvaliokunta yhtyy lausunnossaan⁹⁹ valtioneuvoston demokrationpoliittisen selonteon näkemyksiin siitä, että demokrationakasvatus on keskeistä demokration vahvistamisen ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta. Valiokunta haluaa kiinnittää erityistä huomiota eri sosioekonomisista ja etnisistä taustoista tulevien nuorten tasavertaisiin osallistumismahdollisuuksiin. Lausunnon mukaan kotien ja puolueiden rooli demokrationkasvatuksen antajina on vähentynyt, mikä lisää koulun antaman kasvatuksen tärkeyttä. Valiokunnan mukaan nuorten osallistumisessa on hyvä ottaa käyttöön uusia toimintamalleja, kuten verkkovaikuttamisen palveluita. Yhteiskuntaopin opetusta valiokunta pitää liian tieto- ja järjestelmakeskeisenä. Lausunnossa kannatetaan valtioneuvoston mietinnön linjausta siitä, että opetussuunnitelmia uudistettaessa kehitetään koulujen toimintakulttuuria oppilaiden osallistumista edistäväksi. Osallistumista tulee vahvistaa kaikissa oppiaineissa. Valiokunta kannattaa myös oppilaskuntien toiminnan kehittämistä. Toisaalta lausunnossa pidetään tärkeänä kaikkien oppilaiden osallistumista, ei vain oppilaskunnan hallituksen aktiivisuutta. Valiokunta toivoo koulujen lisäksi muun muassa kirjastojen, liikuntatyön ja nuorisotoimen osallistuvan demokrationkasvatukseen. Lausunnossa toivotaan myös, että poliitikot ja virkamiehet voisivat tehdä enemmän kouluvierailuja.

8.1 Toteutetut toimenpiteet

Perusopetuksen ja lukion uudet opetussuunnitelmien perusteet¹⁰⁰ otettiin käyttöön 1.8.2016 lukien. Myös kaikkien ammatillisten perustutkintojen muodostumista muutettiin 1.8.2015 voimaan tulleella lainsäädännöllä.

Uusissa perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelman perusteissa pyritään monin tavoin edistämään demokrationkasvatuksen toteutumista muun muassa seuraavin keinoin:

1. lisäresurssin kautta (toiminnalliseksi ja osallistavaksi tarkoitettu yhteiskuntaopin opetus alkaa jo 4. luokalla kahdella lisätunnilla). Lukion yhteiskuntaoppiin tulee yksi kaikille pakollinen YH3 -kurssi lisää; aktiivisen kansalaisen taitoja painotetaan entistä enemmän

98 TuVL 1/2014 vp.

99 SiVL 7/2014 vp.

100 <http://www.oph.fi/ops2016/perusteet> (esi-, perus- ja lisäopetuksen opetussuunnitelmien perusteet)

2. perusopetuksen uusien laaja-alaisten osaamisalueiden kautta¹⁰¹
3. osallisuutta edistävän yhteisöllisen toimintakulttuurin kautta, joka on peruslähtökohta uusissa opetussuunnitelmissa ja niiden jalkauttamisessa
4. opetussuunnitelmissa korostetaan yhteistyön laajentamista ja syventämistä lähiympäristön, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja muiden toimijoiden kanssa

Ammatillisten perustutkintojen perusteet on uudistettu vastaamaan uudistettua tutkinnon muodostumista ja otettu käyttöön 1.8.2015. Uudistuksen yhteydessä tutkintojen perusteissa vahvistettiin työelämän pelisääntöjen tuntemusta ja yhteiskunnallista vaikuttamista koskevaa osaamista. Kaikkiin ammatillisiin perustutkintoihin sisältyy pakollisena yhteisenä tutkinnon osana yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavaa osaamista 8 osaamispistettä. Lisäksi ammatillisten tutkintojen ammatillisiin tutkinnon osiin ja niiden ammattitaitovaatimuksiin on integroitu osaamistavoitteita, jotka tukevat demokraatiakasvatusta. Tavoitteena on, että opiskelija tuntee opiskelijan, kansalaisen ja työntekijän keskeiset vaikuttamismahdollisuudet, oikeudet, edut ja velvollisuudet, osallistuu oppilaitoksessa, työssä oppimispaikassa ja muutoinkin yhteiskunnassa yhteisten asioiden hoitamiseen sekä osaa käyttää yhteiskunnan tarjoamia palveluja. Myös ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan koulutuksen sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen perusteissa korostuu opiskelijan yhdenvertainen osallistuminen, täysivaltaisena kansalaisena toimiminen sekä osallistuminen oman lähiyhteisönsä toimintaan. Lisäksi osaamistavoitteisiin on integroitu elinikäisen oppimisen tavoitteina aktiivinen kansalaisuus, jonka mukaan opiskelija käyttää hyödykseen tietoa yhteiskunnan perusrakenteista ja toimintavoista sekä osallistuu rakentavalla tavalla yhteisön toimintaan ja päätöksentekoon. Hän toimii oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa mukaisesti sekä työssä että arkielämässä. Hän pyrkii aktiivisella toiminnalla vaikuttamaan epäkohtien poistamiseen.

Oppilaskunnista tuli peruskouluissa pakollisia perusopetuslain muutoksen myötä 2014. Lain mukaan opetuksen järjestäjän tulee edistää kaikkien oppilaiden osallisuutta ja huolehtia siitä, että kaikilla oppilailla on mahdollisuus osallistua koulun toimintaan ja kehittämiseen sekä ilmaista mielipiteensä oppilaiden asemaan liittyvistä asioista. Oppilaille tulee järjestää mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman ja siihen liittyvien suunnitelmien sekä koulun järjestyssäännön valmisteluun. Myös lukioissa ja ammattikouluissa tulee olla opiskelijakunta.

Uusi nuorisolaki 1285/2016 tuli voimaan 1.1.2017.¹⁰² Lain tavoitteena on: 1) edistää nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kykyä ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa, 2) tukea nuorten kasvua, itsenäistymistä, yhteisöllisyyttä sekä niihin liittyvää tieto-

101 Seitsemän kompetenssia, joiden joukossa on muun muassa osallistuminen ja vaikuttaminen sekä työelämätaidot ja yrittäjyys.

102 Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:16

jen ja taitojen oppimista, 3) tukea nuorten harrastamista ja toimintaa kansalaisyhteiskunnassa, 4) edistää nuorten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja oikeuksien toteutumista sekä 5) parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Tavoitteiden lähtökohtina on yhteisvastuuta, monikulttuurisuutta ja kansainvälisyyttä, terveitä elämäntapoja, ympäristön ja elämän kunnioittamista sekä monialaista yhteistyötä.

9 Suomi ja kansainvälinen demokratiatyö

Demokratiapoliittisessa selonteossa¹⁰³ linjataan, että Suomi korostaa erityisesti naisten ja heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien osallistumisoikeuksia. Lisäksi Suomi tukee kansalaisyhteiskunnan roolia sekä avoimuuden lisäämistä kansainvälisessä päätöksenteossa. Kolmannen linjauksen mukaan Suomen demokratiapolitiikka on samansuuntaista kotimaassa ja kansainvälisessä politiikassa.

9.1 Toteutetut toimenpiteet

Merkittävä osa Suomen kansainvälisestä demokratiatoiminnasta tapahtuu Euroopan unionin puitteissa. Suomi vaikuttaa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan jäsenmaiden yhteistyön vahvistumiseksi ihmisoikeuksien ja demokratian kysymyksissä. EU:n toimintaa ulkosuhteissa ohjaa erityinen demokratia- ja ihmisoikeusstrategia. EU:n demokratiatukea kehitetään useassa maassa toimeenpantavassa pilottihankkeessa.

Suomi on edistänyt ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa Yhdistyneiden kansakuntien sekä Euroopan neuvoston ja ETYJ:n toiminnassa.

Useat ministeriöt osallistuvat Euroopan neuvoston (EN) eri työmuotoihin. Esimerkiksi valtiovarainministeriö osallistuu Euroopan neuvoston demokratia- ja hallintokomitean (European Committee on Democracy and Governance, CDDG) työhön. Komitean toimikaudella 2016 – 2017 painottuvat muun muassa kansalaisten osallistumiskäytäntöjen ja niitä koskevien suositusten ja ohjeiden kehittäminen. Tarkoitus on muun muassa luoda jäsenmaille ohjeistus ja koota esimerkkejä ja käytänteitä siitä, miten kansalaisyhteiskunnan osallistumista poliittiseen päätöksentekoon voitaisiin kehittää.

103 Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014, 62–64

Ulkoasiainministeriö on tukenut ETYJ:n demokratia- ja ihmisoikeustoimiston (ODHIR) sekä muiden itsenäisten instituutioiden toimintaedellytyksiä.

Ulkoasiainministeriö osallistuu monipuoluedemokratiaan perustuvien maiden muodostamien erityisten kansainvälisten demokratiajärjestöjen toimintaan. Suomi on toiminut Kansainvälisen demokratia- ja vaaliapuinstituutin (IDEA) johtoryhmän jäsenenä. Järjestö tarjoaa tietoa ja teknistä apua muun muassa vaaliviranomaisille, perustuslakiprosesseihin sekä puoluejärjestelmän demokratisointiin. Demokratioiden yhteisö -järjestö (Community of Democracies) edistää hallitusten ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelua. Suomi on osallistunut työryhmiin, joissa on edistetty naisten osallistumista, demokratiakasvatusta sekä demokratian kehittämistä torjumaan ääriliikkeiden toimintaa.

Suomi panostaa voimavaroja rauhanomaisten ratkaisujen ja kansallisten rauhandialogien edistämiseen, oikeusvaltion vahvistamiseen sekä tuki- ja neuvonantotoimintaan yhteiskunnan toimivuuden ja hyvän hallinnon kehittämiseksi. Naisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen on toiminnan keskeinen tavoite.

Suomen kehityspoliittisen ohjelman 2015–2019 yhdeksi päätavoitteeksi on asetettu yhteiskuntien demokraattisuus ja toimintakyvyn vahvistaminen. Kansanvalta sekä avoin, toimintakykyinen ja tilivelvollinen julkinen hallinto, toimiva oikeusjärjestelmä ja aktiivinen kansalaisyhteiskunta ovat kehityksen ja rauhan perusedellytyksiä. Ne mahdollistavat ihmisoikeuksien ja naisten aseman vahvistumisen. Ne auttavat kehittämään liiketoimintaa, vähentämään korruptiota sekä parantamaan kehitysmaiden verotuskäytäntöjä niin, että kehitysmaat kykenevät ajan myötä itse kattamaan menonsa. Tavoitteen saavuttamiseksi Suomi edistää omalla toiminnallaan sitä, että:

- poliittisten instituutioiden demokraattisuus vahvistuu;
- hallinto ja oikeuslaitos tuottavat parempia julkisia palveluja;
- verotus toimii tehokkaammin julkisten palveluiden rahoittamiseksi;
- kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset vahvistuvat.

Suomi panostaa kehitysmaiden julkisen taloushallinnon kehittämiseen. Suomi tukee kehitysmaita niiden verotuskyvyn vahvistamisessa ja osallistuu maailmanlaajuiseen työhön uusien, oikeudenmukaisempien verotussääntöjen ja yritys vastuun aikaansaamiseksi. Suomen yhteistyökumppaneita ovat kansainväliset järjestöt, kansainväliset, suomalaiset ja kehitysmaiden kansalaisjärjestöt sekä kehitysmaat itse tai niiden yhteistyöjärjestöt.

Kehitysyhteistyövaroin tuetaan demokratiaa ja hyvää hallintoa, kansainvälisten järjestöjen kautta, useilla Suomen omilla hankkeilla kehittyvissä maissa sekä kansalaisjärjestöjen avulla. Suomi on YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin suurrahoittaja ja merkittävä tukija YK:n vammaistoiminnassa. Ulkoasiainministeriö tukee parlamenttien vahvistamista muun

muassa Mosambikissa ja Myanmarissa, ja naisten poliittisen osallistumisen lisäämistä Tansaniassa ja Keniassa. Demo ry:n toiminnan avulla parannetaan kehitysmaiden puolueiden toimintakykyä. Myös suomalaisviranomaisten yhteistyöllä on tärkeä merkitys. Esimerkiksi UM:n rahoittamassa ja HAUSin koordinoimassa Participatory Democracy, Open Governance & Efficient eGovernment Services (PADOS) in EU Eastern Partnership Countries -hankkeessa on tuettu demokratian ja hallinnon kehittämistä EU:n itäisissä kumppanusmaissa.

**TOIMINTAOHJELMAN
TOIMEENPANOJA
TUKEVAT HANKKEET**

1. Hankekokonaisuudet

Tässä osiossa esitellään hallituksen demokratiapoliittisen toimintaohjelman hankkeet vuosille 2017–2019. Toimintaohjelman hankkeiden valintaperusteina on käytetty eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan ja sivistysvaliokunnan lausunnoissa sekä perustuslakivaliokunnan mietinnössä demokratiapoliittisesta selonteosta¹⁰⁴ esille nostamia kehittämistarpeita. Lisäksi toimintaohjelmassa on pyritty huomioimaan demokratiapoliittisen selonteon jälkeen tapahtuneet toimintaympäristön muutokset, hallitusohjelman kirjaukset sekä valmistelumateriaalista esille nousseet teemat. Hankkeilta on edellytetty riittävää käytännönläheisyyttä ja sitä, että ne ovat toteutettavissa toimintaohjelmakaudella. Hankkeet on koottu temaattisiksi kokonaisuuksiksi valittujen aihealueiden ympärille. Esitystavan tarkoituksena on korostaa demokratiapolitiikan poikkihallinnollisuutta. Ohjelman hankkeet sekä kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman hankkeet täydentävät toisiaan hallituksen demokratiapoliittisessa toiminnassa.

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

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

104 VNS 3/2014 vp

Toimintaohjelman hankkeiden toimeenpanossa ja arvioinnissa pyritään huomioimaan läpileikkaavana periaatteena sukupuolten välinen tasa-arvo sekä eri ikäryhmien yhdenvertaisuus. Hankkeita toteuttaville tahoille järjestetään koulutusta näiden periaatteiden toteuttamiseksi hankkeissa.

Tarkemmat perustelut aihealueiden valinnasta löytyvät kunkin osion johdantokappaleesta. Jokaisen jakson alussa on myös tarkemmin kuvattu teeman keskeiset haasteet ja niihin kohdistetut hankkeet. Toimintaohjelma koostuu sekä uusista käynnistettävistä hankkeista että jo käynnissä olevista hankkeista. Nämä ovat havainnollisuuden vuoksi jaoteltu eri otsikoiden alle.

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

2. Yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet

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

Perustuslakivaliokunta pitää äänestysaktiivisuuden alhaisuutta ja osallistumisen eriarvoistumista erittäin vakavina ongelmina, jotka uhkaavat suomalaisen demokratian legitimitettä. Valiokunta katsoi mietinnössään¹⁰⁵, että kehityssuunnan kääntämiseksi tarvitaan ennakkoluulotonta ja rohkeaa uudelleen ajattelua ja tehokkaita toimenpiteitä. Tavoitteiksi tulee perustuslakivaliokunnan mukaan asettaa eri väestöryhmien välillä olevien osallistumiserojen tasoittuminen ja äänestysaktiivisuuden nostaminen muiden Pohjoismaiden tasolle. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuolto ja maakuntauudistus asettavat paineita myös äänestysaktiivisuuden näkökulmasta. Uudistus on tuomassa mukanaan uudet maakuntavaalit ja samalla kuntien rooli muuttuu sote-palveluiden siirtyessä maakuntatasolle. Tilanteessa on tärkeitä informoida äänestäjiä siitä mitä uudistus tarkoittaa ja mistä maakunta- ja kuntavaaleissa äänestetään ja päätetään. Samanaikaiset vaalit tuovat mukanaan myös vaalitekniisiä haasteita, ja riski virheellisten äänten kasvamiseen on ilmeinen. Näin ollen on ensisijaisen tärkeitä, että vaaleista ja äänestämisestä viestitään riittävän kattavasti.

Äänestysaktiivisuuden nostamiselle ei kuitenkaan ole olemassa yksikertaisia ja suoraviivaisia keinoja. Kokonaisuus on sidottu sekä poliittisen järjestelmän rakenteisiin liittyviin tekijöihin ja poliittiseen kulttuuriin, sekä vaalien läheisyyteen liittyviin tekijöihin, kuten vaalikampanjaan, ja puolueiden kykyyn mobilisoida äänestäjät urnille. Lisäksi tutkimuk-

105 PeVM 3/2014 vp

set osoittavat että taustatekijöillä kuten vähävaraisuudella, työttömyydellä ja huonolla terveydentilalla on merkittävä vaikutus ihmisten osallistumishalukkuuteen.

Toimintaohjelman hankkeiden tavoitteena on edistää äänestysaktiivisuuden nousua sekä äänioikeuden yhdenvertaista käyttämistä, erityisenä fokuksena vähemmän osallistuvat ryhmät. Hankkeiden tavoitteena on myös tukea äänestysaktiivisuutta maakuntauudistuksessa informoimalla kansalaisia äänioikeudesta ja eri hallinnontasojen merkityksestä.

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

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

2.1 Uudet käynnistyvät hankkeet

2.1.1 Nettiäänestys

- a) Oikeusministeriö käynnistää hallituksen linjauksen mukaisen selvityksen nettiäänestyksen käyttöönotosta yleisissä vaaleissa. Oikeusministeriö asettaa työryhmän, joka valmistelee selvityksen nettiäänestyksen toteuttamisesta pohjatuena aiempiin selvityksiin. Työryhmään tulee myös parlamentaarinen edustus. Hallitus haluaa selvittää nettiäänestyksen käyttöönottoa yleisissä vaaleissa huolellisesti. Asiaan liittyy sekä etuja että erityisesti tietoturvariskejä.
- b) Selvityksessä arvioidaan nettiäänestyksen käyttöönottoa, teknisiä toteuttamisvaihtoehtoja, kustannuksia ja vaikutuksia vaalijärjestelmään. Selvitys pyrittään saamaan valmiiksi vuoden 2017 aikana. Nettiäänestyksen käyttöönottoa yleisissä vaaleissa ei ole aiemmin tarkalla tasolla valmisteltu. Yleisillä vaaleilla tarkoitetaan eduskunta-, kunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleja sekä valmistelussa olevia maakuntavaaleja. Nettiäänestystä voidaan käyttää myös neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä. Nettiäänestys tukee hallituksen kärkihanketta, jonka tavoitteena on julkisten palveluiden digitalisointi.
- c) Aikataulu 2017–
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö

2.1.2 Verkkopalvelu ”perustapuolue.fi”

- e) Tarkoitus on tarjota kansalaisille osana oikeusministeriön demokratiaverkkopalveluja mahdollisuus sähköisesti allekirjoittaa puolueen rekisteröimistä koskevaan hakemukseen liitettävä ns. kannattajakortti ja vaalien ehdokasasettelua varten perustettavan valitsijayhdistyksen perustamisasiakirjaan liitettävä jäsenen ilmoitus.
- f) Hankkeessa tehdään tarvittavat puolue- ja vaalilainsäädännön muutokset sekä rakennetaan sähköinen keräysjärjestelmä. Julkisen hallinnon osallistumis-ympäristössä olisi tekninen mahdollisuus allekirjoittaa sähköisesti myös puolueen kannattajakortti ja valitsijayhdistyksen perustamisasiakirja samalla tavoin kuin esimerkiksi jo käytössä olevassa, kansalaisaloitelain mukaisessa kansalaisaloitejärjestelmässä. Tämä helpottaisi teknisesti puolueen ja valitsijayhdistyksen perustamisen kannattamista. Allekirjoitus tulisi tehdä vahvaa tunnistusta käyttäen. Lakimuutosesityksen valmistelun ja käsittelyn yhteydessä tulisi arvioida muutoksen vaikutuksia puolueiden ja valitsijayhdistysten perustamiseen laajemminkin kuin vain pelkästään tietoteknisestä näkökulmasta.
- g) Aikataulu: Järjestelmän rakentaminen puolueen kannattajakortin ja valitsijayhdistyksen sähköistä täyttämistä varten aiheuttaisi noin 150 000 euron kertakustannuksen sekä lisäksi vuosittaisia ylläpito- ja kehittämiskustannuksia noin 10 000 euroa. Hanke toteutetaan vuosina 2017–2018.
- h) Vastuutaho: oikeusministeriö

2.1.3 Kansalaisaloitelain ja keräysjärjestelmän arviointi

- a) Oikeusministeriö on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa tilannut Turun yliopistolta ulkopuolisen selvityksen kansalaisaloitteen toimivuudesta. Selvitys valmistui joulukuussa 2016¹⁰⁶. Oikeusministeriön on tutkimuksen valmistuttua tarkoitus käynnistää kansalaisaloitejärjestelmän toimivuuden laajempi arviointi saatujen kokemusten ja tutkimustulosten pohjalta.
- b) Hankkeessa arvioidaan kansalaisaloitelain ja keräysjärjestelmän toimivuus.
- c) Aikataulu: Toteutetaan 2017
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö

2.1.4 Kuntavaalien viestintäkampanjat

- a) Toteutetaan viestintäkampanjat kuntavaalien uudesta ajankohdasta ja vaali- ja osallistumisoikeuksista sekä uuden kuntalain ja kunnan roolin muutoksista.

106 Christensen ym. (2016).

- b) Järjestetään viestintäkampanja kuntavaalien uudesta ajankohdasta ja äänestämisen tärkeydestä osana toimivaa demokratiaa. Oikeusministeriö toteuttaa myös Kaikkien vaalit -kampanjan tulevien kuntavaalien yhteydessä yhteistyössä monikulttuurisuusjärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry:n kanssa. Kampanja on suunnattu maahanmuuttaneille ja uusille äänioikeutetuille. Tavoitteena on viestiä suomalaisesta demokratiasta, vaaleista ja äänestämisestä. Lisäksi oikeusministeriö tukee nuorille suunnattuja viestintätoimenpiteitä kuntavaaleista ja osallistumisoikeuksista, jonka toteuttaa Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry. Toteutetaan lisäksi viestintätoimet uuden kuntalain keskeisistä muutoksista sekä kunnan roolin muutoksesta. Toimet on suunnattu kunnille, kuntalaisille ja tuleville luottamushenkilöille. Tavoitteena on viestiä erityisesti uuden kuntalain tarjoamista vaikuttamismahdollisuuksista sekä maakunta-uudistuksen myötä tapahtuvasta kunnan roolin muutoksesta valtuustokaudella 2017–2021.
- c) Aikataulu: kevät 2017
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö. Yhteistyö: Suomen Kuntaliitto, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry. ja Moniheli ry.

2.1.5 Suomi100-demokratiaviikot ja demokratiapalkinto

- a) Demokratiaviikkojen tavoitteena on nostaa esille keskustelua suomalaisen demokratian historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta. Demokratiaviikot toimivat samalla johdatuksena oikeusministeriön kuntavaalien viestintäkampanjalle. Demokratiaviikolla jaetaan oikeusministeriön demokratiapalkinto, joka myönnetään nyt neljättä kertaa.
- b) Demokratiaviikot toteutetaan osana Suomi100–juhlavuotta. Demokratiaviikon ohjelma koostuu erilaisista keskustelutilaisuuksista, seminaareista ja tietoisuuksista, jotka koskevat demokratian tilaa, tulevaisuutta sekä osallistumisoikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia. Demokratiaviikon aikana järjestetään kansalaisraateja demokratian tulevaisuudesta. Niiden tuloksia voidaan hyödyntää myöhemmin demokratiapolitiikan valmistelussa.
- c) Aikataulu: maaliskuu 2017
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö. Yhteistyö: valtiovarainministeriö

2.1.6 Demokratian kohtalo -hanke

- a) Demokratia Suomessa on näyttää hyvin erilaiselta tänään kuin itsenäisen Suomen alkuaikoina, ja sitä koettelevat tulevaisuudessa monet haasteet ja ristiriidat. Hankkeen tavoitteena on 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.

- b) Hanke käynnistää vuoden 2017 aikana kansalaisfoorumeja demokratiasta ympäri Suomen. Kansalaisfoorumeista tehdään yhteenveto, jota voidaan hyödyntää valtioneuvoston demokratiapoliittisen toimintaohjelman toimeenpanossa. Hanke tuottaa demokratia-aiheisen TV-dokumentin. Ohjelma voidaan myöhemmin hyödyntää videoesityksenä demokratiapoliittisen toimintaohjelman jalkauttamisessa muun muassa yhteiskuntaopin tunneilla kouluissa.
- c) Aikataulu: 2017
- d) Vastuutaho: valtioneuvoston kanslia (Suomi100). Toteuttajat: Ajatushautomo Magma, Demos Helsinki, Kalevi Sorsa -säätiö, Franck Media ja Kansalliskielten tukiyhdistys

2.1.7 Televisiosisältöjen esteettömyys

- a) Ylläpidetään ja kehitetään televisiosisältöjen esteettömyyttä kiinnittämällä huomiota myös uusiin mediankäyttötottumuksiin ja AV-tekniikan tuomiin haasteisiin, selkeyttämällä sääntelyä ja tiedottamalla esteettömistä palveluista entistä paremmin (muun muassa selkokieli, viittomakieliset sisällöt, eri-kielisiä uutisia).
- b) Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee muun muassa tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielihiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia; kohdella ohjelmatoinnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä; tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille.
- c) Aikataulu: 2017–2019
- d) Vastuuministeriö: liikenne- ja viestintäministeriö

2.1.8 Kokeilun paikka mahdollistaa yhteisen kehittämisen

- a) Kokeilukulttuurin vahvistaminen on yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista. Sen tavoitteena on löytää innovatiivisia ratkaisuja yhteiskunnan ja palveluiden kehittämiseen. Kärkihanke on osa Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkamisen -painopistealuetta. Kokeilukulttuurissa laajat ja monimutkaiset haasteet pilkotaan kokeiltaviksi kokonaisuuksiksi. Samalla autetaan ruohonjuuritason kokeiluja uudistamaan koko yhteiskuntaa. Kokeilukulttuuri on siis yksi toimintatapojen ja osallistumismahdollisuuksien uudistamisen kulmakivistä.
- b) Kokeilukulttuurin edistämisen keskeisiksi haasteiksi on tunnistettu joustavan pienrahoituksen puute, kentän pirstaleisuus sekä tiedon puute toimivista ratkaisuista. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi on tarkoitus pystyttää digitaalinen

alusta, Kokeilun paikka. Sen merkittävimmiä 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.

Palvelu tuotetaan avoimella lähdekoodilla, koska tavoitteena on mahdollistaa palvelu, jota voidaan laajasti ylläpitää ja kehittää edelleen.

- c) Aikataulu: Digitaalinen alusta julkaistaan 2017, kärkihanke jatkuu vaalikauden ajan.
- d) Vastuutaho: valtioneuvoston kanslia, toteutetaan osana "Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri" kärkihanketta. Yhteistyö: yhteiskunnassa vaikuttavat tahot, kuten julkishallinto, oppilaitokset, yritykset, järjestöt ja kansalaisyhteiskunta.

2.2 Käynnissä olevat hankkeet

2.2.1 Demokratia.fi -palvelujen toimivuuden ja saavutettavuuden lisääminen

- a) Oikeusministeriö kehittää ja ylläpitää sähköisiä demokratiapalveluja, joita ovat kansalaisaloite.fi, kuntalaisaloite.fi, lausuntopalvelu.fi, nuortenideat.fi ja otakantaa.fi. Palvelut ovat maksuttomia ja kaikkien käytettävissä. Palveluiden tavoitteena on lisätä hallinnon avoimuutta sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Palvelut on koottu demokratia.fi -sivuston alle.
- b) Palvelut liitetään 2016–2017 aikana kansalliseen palveluväylään (KAPA). Tarkoituksena on ottaa vaiheittain käyttöön KAPA:n tarjoamat palvelutietovaranto, palvelunäkymät ja tunnistuspalvelu sekä selvittää rooli- ja valtuutuspalvelun käyttöönottoa. Lausuntopalvelu.fi tullaan lisäksi liittämään valtioneuvoston uuteen VAHVA-asianhallintajärjestelmään (arvioitu ajankohta 2018), joka mahdollistaa lausuntojen näkymisen uudessa valtioneuvoston hankerekisterissä. Palvelut integroidaan osaksi suomi.fi:tä, jolla pyritään parantamaan niiden löydettävyyttä ja saavutettavuutta.
- c) Aikataulu: 2016–2018
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö

2.2.2 Strateginen tutkimus: Muuttuva yhteiskunta ja kansalaisuus globaalissa murroksessa (2017 teema)

- a) Suomen akatemian Strategisen tutkimuksen tutkimusteemana tulee 2017 olemaan "Muuttuva yhteiskunta ja kansalaisuus globaalissa murroksessa". Kansallisen ja eurooppalaisen tason vuorovaikutukset muovaavat kansalaisuutta, demokraattista osallistumista sekä hallinto- ja politiikkarakenteita.

- b) Tutkimus etsii vastauksia ja ratkaisuja tarpeeseen lisätä poliittisten järjestelmien tuntemusta toimintaympäristön kansainvälistyessä. Tavoitteena on ennakoida muutoksia tavalla, joka antaa paremmat valmiudet lähentää instituutioita ja kansalaisia toisiinsa, vahvistaa kansalaisten osallistumista sekä luottamusta eri väestöryhmien välillä ja myös suhteessa julkiseen valtaan. Tutkimuksen avulla tunnistetaan ja kehitetään toimintatapoja, joilla voidaan sovittaa yhteen politiikanteon nopeatahtisuus ja yhteiskunnallisten uudistusten vaatima pitkäjänteisyys. Teemassa voidaan tutkia esimerkiksi hallintotavan ja politiikan vaikuttavuutta ja vuorovaikutusta ja kansalaisuuden muutoksien vaikutusta yhteisöllisyyteen, sen kokemiseen, osallistumiseen ja keskustelukulttuuriin.
- c) Aikataulu: rahoituksen haku vuonna 2017
- d) Vastuutaho: Strategisen tutkimuksen neuvosto, Suomen Akatemia ja valtioneuvoston kanslia

2.2.3 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman laajakaistahankkeet

- a) Ilman tietoliikenneyhteyksiä ei voi toimia modernissa yhteiskunnassa. Toimiva laajakaista on edellytys maaseudun yritystoiminnalle ja sille, että maaseudulla voi asua. Maaseudun tietoliikenneyhteydet ovat tällä hetkellä erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa selvästi heikommat kuin taajamissa. Vuonna 2014 käynnistyneen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kautta on tähän mennessä myönnetty tukea 17 laajakaistahankkeelle. Laajakaistahankkeita on toteutettu osuuskuntamallilla alueilla, joilla operaattoreilla ei ole ollut intressejä tuottaa kaupallisia palveluja. Toimivat tietoliikenneyhteydet lisäävät kunnan elinvoimaa, tarjoavat asukkaille osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia, lisäävät elämismukavuutta ja tuovat kuntalaiset osaksi tietoyhteiskuntaa. Kuntien palvelurakenne on Suomessa uudistumassa ja huippunopeat laajakaistayhteydet tarjoavat palvelujen saavutettavuuteen merkittäviä mahdollisuuksia.
- b) Maaseudun kehittämisohjelmasta rahoitetaan sekä maaseudun laajakaistainvestointeja, että kehittämishankkeita, joilla parannetaan sähköisten palvelujen sisältöä ja saavutettavuutta. Rahoitusta haetaan alueellisesta ELY-keskuksesta tai paikallisesta Leader-ryhmästä.
- c) Aikataulu: Maaseutuohjelmaa toteutetaan vuosina 2014–2020. Rahoitusta laajakaistahankkeisiin on n. 30 miljoonaa euroa.
- d) Vastuutaho: maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Viestintävirasto, Maaseutuvirasto

3. Kunta- ja alueellisen demokratian tukeminen rakenneuudistuksessa

Perustuslakivaliokunnan mukaan¹⁰⁷ erityistä huomiota tulee kiinnittää alueellisen, maakunnallisen ja paikallisen demokratian tilanteessa, jossa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestämisen myötä. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksissa vahvistetaan edustuksellista demokratiaa ja turvataan todelliset vaikutusmahdollisuudet niin kuntalaisille kuin palvelujen käyttäjillekin.

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

Uuden kuntalain (410/2015) tavoitteena on edistää kuntademokratian toteutumista. Lain osallistumista koskeva luku 5 tulee sovellettavaksi seuraavan valtuustokauden alussa 1.6.2017. Parhailaan valmisteilla on sote- ja maakuntauudistus sekä näitä koskeva lainsäädäntö, mukaan lukien maakuntalaki. Hallituksen esitysluonnos maakuntalaiksi sisältää pykälät vaaleista ja osallistumisoikeuksista maakunnan tasolla. Tavoitteena on, että maakuntia koskeva lainsäädäntö, mukaan lukien maakuntalaki, tulee porrastetusti voimaan 1.7.2017–1.1.2019.

107 PeVM 3/2014 vp

Toimintaohjelman hankkeiden tavoitteena on konkreettisella tasolla tukea osallistumis-oikeuksien toteutumista ja osallistumismahdollisuuksien käyttöönottoa ja hyvien käytäntöjen levittämistä niin kunnissa kuin perustettavissa maakunnissa.

3.1 Uudet käynnistyvät hankkeet

3.1.1 Sähköinen järjestelmä maakunta-aloitteiden tekemiseksi

- a) Lakisääteisistä suoran demokratian keinoista keskeisiä kuntien osalta ovat kuntalaisten aloiteoikeus sekä kunnallinen kansanäänestys. Maakuntalakiesityksen mukaan maakuntalakiin tulisi sisällyttää aloiteoikeutta koskeva säännös. Aloiteoikeus koskisi kaikkea maakunnan toimintaa ja tehtäviä.
- b) Hankkeessa toteutetaan kansalaisaloitetta ja kuntalaisaloitetta vastaava maakunnan asukkaiden aloitteiden tekemistä tukeva tietojärjestelmä (maakunta-aloitejärjestelmä).
- c) Aikataulu: 2017–2018
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö

3.1.2 Digikuntakokeilut osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien ja kuntalaislähtöisen palveluiden suunnittelun edistämiseksi

- a) Digikuntakokeiluissa kehitetään osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmiä sekä kuntalaislähtöistä palveluiden suunnittelua. Kokeilut lähtevät kuntien tarpeista ja niissä voidaan hyödyntää uuden kuntalain tarjoamia osallistumismahdollisuuksia. Tavoitteena on edistää kuntien toimintatapojen sekä palveluiden tuotantotapojen ennakkoluulotonta, kuntalaisten hyvinvointia parantavaa ja tulevaisuussuuntautunutta kehittämistä sekä parantaa muutoksen johtamisen edellytyksiä. Kunnissa toteutettavien kokeilujen kautta on tarkoitus aikaansaada näyttöön perustuvaa säästöä ja/tai hillitä kuntien kustannusten kasvua digitalisaatiota hyödyntämällä sekä aikaansaada kustannussäästöjä samalla kun kuntalaisten palvelukokemus ja vuorovaikutus kunnan ja kuntalaisten välillä parantuu.
- b) Kokeiluihin sisältyy osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien kehittämistä. Tarkoitus on luoda hyviä käytäntöjä, joita myös muut kunnat voivat hyödyntää.
- c) Aikataulu: 2016–2017 (jatkuu mahdollisesti pidemmällekin)
- d) Vastuutaho: valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja Suomen Kuntaliitto

3.1.3 Sote- ja maakuntaudistuksen kansalaisviestintä, tiedotuskampanja maakuntavaaleista ja niiden funktiosta sekä viestiminen uusista osallistumismahdollisuuksista sekä uudistuksen arviointi

- a) Uuden hallinnontason perustaminen vaikuttaa monin tavoin kansalaisten arkeen ja demokratiaan. Osa kansalaisten tarvitsemista palveluista siirtyy mm. kunnista maakuntien järjestämisvastuulle ja osallistuminen kanavoituu jatkossa niin kuntiin kuin maakuntiinkin. Maakuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset maakunnan asukkaiden osallistumiselle, maakunnan ja sen asukkaiden väliselle vuorovaikutukselle sekä hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden edistämiseksi. Maakuntademokratian toimivuus riippuu merkittävästi siitä, missä määrin maakunnan asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua maakunnan toimintaan ja siitä, missä määrin maakunnissa otetaan käyttöön maakuntalain mahdollistamia vaikuttamisen ja osallistumisen tapoja. Kansalaisten laajan tiedonsaannin turvaaminen tulevista muutoksista on tärkeää jo uudistusten valmisteluvaiheessa. Kansalaisten tarpeista ja näkemyksistä ja niiden huomioimisesta valmisteluvaiheessa tarvitaan myös tietoa ja arviointia uudistuksen toimeenpanon tueksi.
- b) Valmistellaan sote- ja maakuntaudistuksen kansalaisviestinnän toimenpiteet osana uudistusten muutostukea. Toimenpiteet pitävät sisällään mm. tiedotuskampanjan maakuntavaaleista ja maakunnallisista osallistumisoikeuksista. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeessa (sote- ja maakuntaudistuksen toteutuksen tuki) arvioidaan muun muassa sitä, miten eri asukasryhmät on otettu mukaan uudistuksen valmisteluun sekä selvitetään asukkaiden näkemyksiä ja kokemuksia uudistuksesta. Myös THL:n on tarkoitus toteuttaa vuodesta 2018 lukien neljän vuoden välein laaja kyselytutkimus väestölle, jossa selvitetään kansalaisten näkemyksiä sote-uudistuksesta, sosiaali- ja terveyspalveluista ja uudistuksen vaikutuksista.
- c) Aikataulu: 2017-2019
- d) Vastuutaho: valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö

3.1.4 Osallistumisen perusteet erityiskoulutus osaksi sote- ja maakuntaudistuksen muutosvalmennusta

- a) Mahdollinen erityiskoulutus kansalaisten osallistumisesta, joka järjestetään osana sote- ja maakuntaudistuksen muutosvalmennusta. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö suunnittelevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja koko aluehallinnon uudistuksen tueksi valmentavaa koulutusta, joka antaa muutoksen alueellisille valmistelijoille ja päätöksentekijöille valmiuksia muutoksen toteuttamisessa. Valmennusohjelmalla halutaan vahvistaa muutoksen tekijöiden valmiuksia strategisten, järjestelmätason muutosten toteut-

tamisessa. Koulutus toteutettaisiin vaiheittain syksystä 2017 alkaen. Osana koulutusta tai sote- ja maakuntauudistuksen valtakunnallista muutosohjelmaa voitaisiin toteuttaa erityinen kansalaisten osallistumisen koulutus. Siihen osallistuvat saavat tietoa, käytännön työkaluja ja menetelmällistä osaamista kansalaisten tarpeita vastaavien osallistumistapojen käyttöön ottoon ja hyödyntämiseen omassa työssään ja organisaatiossaan. Koulutus pyrki vahvistamaan julkisen sektorin, erityisesti tulevien maakuntien työntekijöiden osaamista ja antamaan koulutukseen osallistuville työkaluja toteuttaa osallistumisprosesseja ja hyödyntää niiden tuloksia.

- b) Koulutuksen tavoitteena on edistää sitä, että jo maakuntien perustamisvaiheessa sekä toimintaa käynnistettäessä otettaisiin huomioon demokratian ja osallisuuden kysymykset, rakenteet ja menettelytavat. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että maakunnissa on osallistumis- ja vaikuttamismenetelmien syvempää asiantuntemusta ja osaamista.
- c) Aikataulu: 2017 -
- d) Vastuutaho: valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö ja Suomen Kuntaliitto

3.2 Käynnissä olevat hankkeet

3.2.1 Tulevaisuuden kunta -hanke

- a) Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen myötä kuntien rooli muuttuu merkittävästi. Tulevaisuuden kunta -hankkeessa määritellään hallitusohjelman mukaisesti parlamentaarisen työn pohjalta visio tulevaisuuden kunnalle vuonna 2030, kuntien roolin ja aseman muutos sekä kuntien tehtävät suhteessa maakuntiin. Hallitus edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttamista peruspalvelujen järjestäjäksi yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, työllisyyden ja yrittäjyyden edistäjäksi ja lisää kuntien päätösvaltaa erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa.
- b) Hankkeen painopisteenä on kunnan rooli elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä sekä kuntademokratian näkökulma. Hankkeessa kartoitetaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja pitkän aikavälin kuntapolitiikan tarpeet ja valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Hankkeessa tarkastellaan myös muun muassa järjestöjen roolia tulevaisuuden kunnassa.
- c) Aikataulu: 1.1.2016–31.3.2019
- d) Vastuutaho: valtiovarainministeriö. Yhteistyö: ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö,

oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä Suomen Kuntaliitto

3.2.2 Asukkaat maakuntaudistuksen keskiöön -projekti

- a) Maakuntaudistus on mittavimpia kunta-alaa koskevia hallinnollisia uudistuksia, jonka toteutuksen tueksi tarvitaan laaja-alaista muutostukea. Projektin tavoitteena on lisätä vuoropuhelua kuntien, alueiden ja valtion välillä.
- b) Projekti tukee maakunnan toiminnan suunnittelusta vastaavia organisaatioita kansalaisten osallistumiseen, erityisesti käyttäjälähtöisyyden huomioimiseen alueiden suunnitteluvaiheessa ja myöhemmin käyttäjälähtöisyyden vakiinnuttamiseksi osaksi alueiden pysyviä toimintatapoja vaikuttamalla näkemyksiin ja lisäämällä ymmärrystä kuntademokratian monipuolistamisen tärkeydestä. Projektin toimintatapoja ovat tiedonvälitys, materiaalityönto, koulutus ja verkostotoiminta.
- c) Aikataulu: syksy 2016–2017
- d) Vastuutaho: Suomen Kuntaliitto. Yhteistyö: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö

4. Kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun lisääminen

OECD:n tekemän lainvalmistelua ja vaikutusten arviointia koskevan selvityksen tulosten mukaan¹⁰⁸ kuuleminen säädösvalmistelussa toteutuu Suomessa hieman OECD-maiden keskiarvoa paremmin. Suomi jää kuitenkin säädösvalmistelun kuulemisessa jonkin verran jälkeen OECD:n kärkimaista.

OECD:n selvityksen mukaan Suomi sijoittuu säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnin osalta selkeästi OECD-maiden keskiarvon alapuolelle. Etenkin alemmpitasoisten säädösten vaikutusten arvioinnissa ja lakien sekä alemmpitasoisten säädösten vaikutusten jälkiarvioinnissa Suomi on OECD-maiden heikoimpien joukossa. Suomen tavoitteena on säädösvalmistelun poikkihallinnollisen yhteistyön ja koordinaation sekä seurannan vahvistaminen.

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

4.1 Uudet käynnistyvät hankkeet

4.1.1 Lainvalmistelun kuulemiseen liittyvä hankeklina

- a) Oikeusministeriö on asettanut lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän jatkamaan ministeriöiden välistä yhteistyötä lainvalmistelun kehittämiseksi. Sen yhtenä tehtävänä on edistää hyvän lainvalmistelumenettelyn noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa. Lisäksi asetettiin alatyöryhmä ajalle 1.7.2016–31.3.2019. Alatyöryhmän tehtävänä on tukea sää-

108 OECD 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance

dösvalmistelun sidosryhmäyhteistyötä ja suunnitelmallista kuulemista. Tässä yhteydessä erityisesti huomioidaan eri väestöryhmien, kuten lasten ja nuorten kuulemista.

- b) Alatyöryhmän toimeksiantona on perustaa hankeklonikka, jonka tehtävänä on tukea säädösvalmistelijoita sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Työryhmän tehtävänä on lisäksi kehittämiskohteiden arviointi ja toimenpiteiden ehdottaminen yhteistyöryhmälle muun muassa hankeklonikkas- ta saatujen kokemusten perusteella.
- c) Aikataulu: 2016–2019
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö. Yhteistyö: valtioneuvoston kanslia, ulkoasiain- ministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsä- talousministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö

4.1.2 Vuorovaikutteinen valmistelu: sähköisen lausuntomenettelyn ja kuulemisen jalkauttaminen hallinnossa

- a) Suomi on sitoutunut edistämään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja pääsyä julkisiin palveluihin digitalisaation avulla.
- b) Hankkeen tavoitteena on jalkauttaa sähköiset kuulemisen välineet lausunto- palvelu.fi ja otakantaa.fi ministeriöissä kouluttamalla virkamiehiä ja tarjoamalla tukea palvelujen käyttöönottoon.
- c) Aikataulu: 2017–2019
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö. Yhteistyö: kaikki ministeriöt

4.1.3 Kansalaisvaikuttaminen maisemien hoidossa

- a) Kansalaisvaikuttamisen paikallisessa edistämisessä eräänä merkittävänä tekijänä tulevat olemaan luonnonsuojelulain nojalla perustettavat maiseman- hoitoalueet, joita perustetaan tiiviissä yhteistyössä paikallisten toimijoiden, kuten kyläyhdistysten ja kuntien kanssa. Maisemanhoitoalueet vastaavat Eurooppalaisessa maisemayleissopimuksessa esitettyjä tavoitteita vuorovai- kutteisesta maisemanhoidosta ja maiseman kautta rakentuvasta positiivisesta yhteisöllisyydestä. Perustamisprosesseja on kehitetty yhä enemmän paikal- lisen valmistelun suuntaan siten, että perustamisen aloite tulee paikallisilta kyläyhdistyksiltä. Koska maisemien hoito on vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa, ovat kansalaislähtöisyys ja osallistaminen alueiden perustamisen tärkeitä edellytyksiä.
- b) Lähtökohtana maisemanhoitoalueen suunnittelulle on kansalaisista ja paikka- kunnalta kumpuava motiivi, joka voi liittyä kyläympäristöjen arvojen tiedosta- miseen, kotiseutuhengen, maatalouselinkeinojen turvaamiseen, maaseutu- matkailun kehittämiseen tai muihin kulttuurimaiseman arvojen vaalimisen

perusteisiin. Maisemanhoitoalueesta laaditaan perustamispäätös ja sen liitteenä oleva hoito- ja käyttösuunnitelma, joka laaditaan kiinteässä yhteistyössä paikallisten asukkaiden, maanomistajien ja yhdistysten kanssa. Käytännössä ELY-keskus auttaa työn koordinoinnissa ja hoitosuunnitelmasta tehtävän julkaisun valmistelussa, mutta maisemanhoidon periaatteet ja tavoitteet valmistellaan kansalaislähtöisesti. Käytännössä se tapahtuu kokoontumalla karttojen ympärille sekä tekemällä yhteisiä kyläkävelyitä. Kun maisemanhoidon kannalta tärkeät kohteet ovat löytyneet, niin viranomaisten työn ja neuvonnan avulla hahmotellaan eri kohteisiin sopivat hoitotavoitteet ja -menetelmät sekä tehdään selkoa käytössä olevista tukimuodoista. Hoitosuunnitelmaa valmisteltaessa pohditaan myös maisemanhoitoalueen perustamisen tarve ja päätösoasiakirjan sisältö. Osallistava suunnittelu edellyttää, että hankkeelle varataan riittävästi aikaa. Aluetta ei perusteta jos paikkakunnalla sille ei lopulta koeta tarvetta. Maisemanhoitoalueen perustamisen jälkeen kootaan kyläyhdistyksiä, paikallisia ja alueellisia viranomaisia ja muita sidosryhmiä edustava neuvottelukunta, joka toimii foorumina maisemanhoidon kehittämisestä ja käytännön toimenpiteistä käytävälle keskustelulle.

- c) Aikataulu: Uusin maisemanhoitoalue on valmisteilla Kiteelle, Kesälahden Totkunniemeen. Valmistelua hoidetaan paikallislähtöisesti. Aikataulu täsmenyy hankkeen etenemisen mukaan. Perustamisen alustava tavoite on vuosien 2017–2018 aikana. Muita maisemanhoitoalueita aletaan valmistella sitä mukaa kuin niistä tulee aloitteita. Hankkeiden aloittaminen edellyttää myös ELY-keskuksilta valmistelu- ja ohjausresursseja, jotka saattavat olla joissain tapauksissa pullonkaula.
- d) Vastuutaho: ympäristöministeriö

4.1.4 Kansalaisvaikuttaminen ja kulttuuriympäristö

- a) Demokratiaulottuvuus on olennainen osa valtioneuvoston periaatepäätöksellään hyväksymää Kulttuuriympäristöstrategiaa 2014–2020. Eräänä strategian tavoitteena on saada ihmiset yhteisöllisen tekemisen ja osallistumisen kautta tunnistamaan kulttuuriympäristönsä arvot sekä huolehtimaan niiden säilymisestä ja vahvistumisesta. 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. Kansalaisdemokratian merkitys korostuu erityisesti ensin mainitussa vision kohdassa.
- b) Eräs keskeinen väline kansalaisjärjestöjen ja eri tahojen aktivoimiseksi strategian tavoitteiden saavuttamisessa on kestävän kehityksen yhteiskunta-

sitoumuksen sivustolla¹⁰⁹ ko. ministeriöiden vuonna 2015 liikkeelle laittama kulttuuriympäristösitoumus. Ministeriöt sitoutuivat toteuttamaan omalta osaltaan Kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanosuunnitelmaa ja haastoivat samalla muun muassa järjestöt ja kansalaiset toteuttamaan kulttuuriympäristöstrategiaa ja tekemään sen edistämiseksi kestävän kehityksen toimenpiteiden sitoumuksen sitoumus2050.fi-sivustolle. Syyskuuhun 2016 mennessä kulttuuriympäristösitoumuksia on tehty yhteensä yhdeksän kappaletta. Ministeriöiden tavoitteena on 100 sitoumusta vuoden 2020 loppuun mennessä. Ympäristöministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettama kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanon koordinaatioryhmä (2016–2020) seuraa ja koordinoi Kulttuuriympäristöstrategian toteutumista ja sitä edistäviä hankkeita. Strategiaan liittyen ministeriöt pyrkivät parantamaan kansalaisten toimintamahdollisuuksia myös esimerkiksi paremman tietotarjonnan kautta. Kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten demokraattiset mahdollisuudet nauttia kulttuuriympäristöstään ja myös kantaa siitä vastuuta ovat toiminnassa keskeistä. Ministeriöt jatkavat yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten kanssa Kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanossa ja kulttuuriympäristötyön tukemisessa. Erityisenä yhteistyön välineenä käytetään kulttuuriympäristösitoumuksia ja siihen liittyvää viestintää. Kulttuuriympäristöstrategiaa toteutetaan myös osallistamalla Euroopan neuvoston ja Euroopan komission European Heritage Days -ohjelmaan. Kulttuuriympäristöpäivien nimellä Suomessa toteutettava kokonaisuus tarjoaa kaikille mahdollisuuden järjestää kulttuuriympäristöön liittyviä tapahtumia tai osallistua muiden järjestämiin yleisötapahtumiin. Lapsille ja nuorille järjestetään Kulttuuriympäristön tekijät -kilpailu. Yhtenä Kulttuuriympäristöstrategian toteuttamisvälineenä käytetään Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman hankerahoitusta.

- c) Kulttuuriympäristöstrategian kohdevuosi on 2020, mihin saakka strategia ohjaa ympäristöministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriympäristötyötä. Tarpeen mukaan järjestetään tilaisuuksia yhteistoiminnan lisäämiseksi ja kehittämiseksi.
- d) Vastuutaho: ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö. Yhteistyö maa- ja metsätalousministeriö

4.1.5 Avoin hallinto ja selkeä viestintä

- a) Suomi liittyi Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (OGP Open Government Partnership) vuonna 2013. Kumppanuusohjelman tavoitteena on läpinäkyvämmän, tuloksellisemman ja vastuullisemman hallinnon edistäminen.

109 <http://sitoumus2050.fi>

Hallinnon toiminnan ja tiedon avaamisella varmistetaan kansalaisen ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen ja torjutaan korruptiota. Kolmannen toimintasuunnitelman toimeenpano alkaa 1.7.2017.

- b) Avoin hallinto tekee työtä julkisen hallinnon toiminnan ja tiedon avaamiseksi yhdessä ministeriöiden, virastojen ja kuntien kanssa. Avoimen hallinnon kolmannen toimintasuunnitelman yhtenä painopisteenä tulee todennäköisesti olemaan avoin maakuntahallinto ja sen erilaisten rakenteiden ja päätöksentekomallien selkeä viestintä ja kommunikointi eli ymmärrettävyys. On tärkeää, että maakuntahallinto on heti alusta alkaen myös käytännön tason toiminnassa ja asenteessa mahdollisimman avoin. Tätä tavoitetta voisi tukea esimerkiksi maakuntajohtajien koulutuksen osana.
- c) Kolmannen Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman laatiminen hallinnon, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä on meneillään ja sen toimeenpano tapahtuu 1.7.2017–30.6.2019.
- d) Vastuutaho: valtiovarainministeriö. Yhteistyö: muut ministeriöt, kansalaisjärjestöt ja kunnat

4.2 Käynnissä olevat hankkeet

4.2.1 Osallisuusleiri ja demokratiatunnustus

- a) Parhailaan on käynnissä Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan toisen toimintasuunnitelman toimeenpano. Toimintasuunnitelman sitoumukset ovat: selkeä hallinto, hallinto mahdollistajana, avoin toiminta ja lasten ja nuorten sekä ikääntyvien osallisuus.
- b) Avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmä tukee toimintasuunnitelman toimeenpanoa ja aktivoi hallinnon toimijoita avoimen hallinnon edistämiseen. Tukiryhmässä on mukana edustajia valtionhallinnosta, kunnista ja kansalaisjärjestöistä. Hankkeessa on runsaasti yhteistyötä muidenkin tahojen kanssa julkisesta hallinnosta ja kansalaisjärjestöistä toimintasuunnitelman toimenpiteisiin ja tilaisuuksiin liittyen. Lapsille, nuorille ja ikäihmisille järjestetään osallisuusleiripäivä 27.4.2017. Osallisuusleiripäivä vahvistaa sukupolvien välistä kommunikaatiota osallistumisen kysymyksissä ja lisää ymmärrystä mielekkäistä osallistumisen tavoista. Leiripäivässä on mukana valtion virkamiehiä ja kuntien viranhaltijoita. Leiripäivässä lapset, nuoret ja ikääntyvät suunnittelevat yhdessä tulevaisuuden ikääntymistä. Osallistujamäärä on noin 60 henkilöä. Demos Helsinki vastaa osallisuusleiripäivän suunnittelusta ja fasilitoinnista. Valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja Suomen Kuntaliitto myöntävät demokratiatunnustuksen toimijoille tai organisaatioille, jotka ovat edistäneet avointa hallintoa ja osallistumista sekä demokratiaa. Vuonna 2017 tunnustuksen teemana on

yhdessä tekeminen ja kumppanuus. Tunnustus jaetaan yhdelle kuntaedustajalle ja yhdelle valtionhallinnon edustajalle.

- c) Aikataulu: kevät 2017
- d) Vastuutaho: valtiovarainministeriö. Yhteistyö: oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, Mannerheimin lasten suojeluliitto, Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry, Enter ry, Itä-Lapin Kuntayhtymä, Lapsiasiainvaltuutetun toimisto, Kotimaisten kielten keskus, Riihimäen kaupunki, Helsingin kaupunki ja Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry.

5. Järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistäminen ja esteiden purkaminen

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

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

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

Järjestöt yleisesti kokevat toimintaympäristönsä vaikeutuneen (uhat ja riskit liittyvät muun muassa yhdistyksen toiminnan inhimillisiin ja aineellisiin resursseihin). Keskeinen muutossuunta liittyy julkisen vallan, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin rooleihin ja keskinäiseen asemaan. Kehityksen seurauksena kansalaisyhteiskunta joutuu yhä useammin sovitamaan toimintaansa yhteiskunnan muiden osa-alueiden toimintalogiikkaan ja pelisääntöihin. Tämä edellyttää järjestöiltä yhä enenevässä määrin hankinta- ja juridista osaamis-

ta, mikä on haaste yhdenvertaisuuden kannalta varsinkin pienille järjestöille. Esimerkiksi vapaaehtoistoimintaan liittyvä lainsäädäntö ja toimintatavat ovat monille vapaaehtois-toimijoille ja toimintaa organisoiville tahoille ongelmallisia.

Kansalaisyhteiskunnan taloudellisten toimintaedellytysten kannalta ajankohtaisia prosesseja ovat lisäksi muun muassa rahapelifuusion eteneminen, hankintalain soveltaminen, säätiöiden ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen selvittäminen (ns. II-vaihe) sekä rahankeräyslain uudistaminen.

Hallitusohjelman mukaan Suomi vuonna 2025 on uudistuva, välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen meistä voi kokea olevansa tärkeä. Yhteiskunnassamme vallitsee luottamus. Järjestötyö ja vapaaehtoistoiminta ovat helpottuneet ja yhteisöllisyys lisääntynyt normeja purkamalla. Valtioneuvoston demokradiapoliittisen selonteon mukaan kolmannen sektorin merkitys tulee yleisesti kasvamaan. Kansalaisyhteiskunta tulee olemaan tulevaisuudessa yhä tärkeämpi yhteistyökumppani. Kansalaisyhteiskunnan toiminta muuttaa muotoaan nopeasti digitaaliajassa ja julkisen sektorin on pysyttävä tässä muutoksessa mukana. Uudenlaiselle vuoropuhelulle ja yhdessä tekemiselle on selkeä tarve. Tarvitaan julkisen sektorin, järjestöjen ja yksityisen sektorin yhteistä sopimista rooleista, uusien toimintamallien kokeilemisestä käytännössä sekä resurssien jakamista uusilla tavoilla tämän mahdollistamiseksi.

Toimintaohjelmassa nostetaan esille kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistämistä tukevia hankkeita.

5.1 Uudet käynnistyvät hankkeet

5.1.1 Vapaaehtoistoiminnan edellytysten kehittäminen ja koordinointi valtioneuvostotasolla

- a) Valtioneuvosto asetti maaliskuussa 2016 demokradiaverkoston, jonka yhtenä tehtävänä on vapaaehtoistoimintaan liittyvien kehitystoimenpiteiden koordinoiminen valtioneuvoston piirissä. Tavoitteena on muun muassa vapaaehtois-toimintaan liittyvien säädösten ja ohjeiden saavutettavuuden parantaminen. Organisoiville tahoille on hyödyksi, jos vapaaehtoistoiminnan organisointiin liittyviä säädöksiä ja ohjeita, kuten tietoa vakuutuksista sekä vero- ja lupasioista, kootaan yhteen paikkaan. Maakuntauudistuksen myötä työvoimapaalvelut muuttuvat ja on tärkeää, että muutoksessa informoidaan viranomaisia työttömän oikeuksista tehdä vapaaehtoistyötä.
- b) Koordinoidaan vapaaehtoistoimintaan liittyvien toimintaedellytysten kehittämistä, seurataan aiheeseen liittyviä prosesseja ja informoidaan vapaaehtois-

toimintaan liittyvistä säännöistä ja käytännöistä. Valmistellaan vapaaehtoistointa koskeva tietopaketti uuteen suomi.fi-palveluun.

- c) Aikataulu: 2017-2018
- d) Vastuutaho: oikeusministeriö. Yhteistyö: muut ministeriöt

5.1.2 Vapaaehtoistyön edistäminen – vapaaehtoinen 2017

- a) Hankkeen tavoitteena on tuoda esille vapaaehtoistyön monet muodot ja kannustaa ihmisiä tekemään vapaaehtoistyötä.
- b) Hanke sisältää radio-ohjelmasarjan vapaaehtoistyöstä, artikkeleita vapaaehtoistoinnasta, asiantuntijakeskusteluja, paikallisia tapahtumia kirjastoissa ympäri Suomen sekä valokuva-, video- ja multimediateosnäyttelyn Helsingissä ja Turussa.
- c) Aikataulu: 2017
- d) Vastuutaho: valtioneuvoston kanslia (Suomi100-rahoitus). Toteutus: tiedeviestintätoimisto Kaskas Media ja kansainvälinen designsäätiö.

5.1.2 Säätiöiden ja yhdistysten verokohtelua koskeva selvitys

- a) Säätiöiden ja yhdistysten verokohtelua tullaan hallitusohjelman mukaisesti selvittämään.
- b) Osana selvitystä arvioidaan verovapaiden kustannusten korvausten soveltamisalan laajuutta sekä matkakustannusten enimmäismäärän riittävyyttä.
- c) Aikataulu: hallituskauden aikana.
- d) Vastuutaho: valtiovarainministeriö

5.1.3 Maahanmuuttajat maaseudun arjessa

- a) Maahanmuuttajat maaseudun arjessa -hankkeen 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 levittää käytännössä toimiviksi koettuja kotoutumisen malleja. Jakamalla tietoa erilaisissa seminaareissa, palaverissa, esittelytilaisuuksissa ja koulutuksissa, voidaan kehittää ja jalostaa tuloksellisia kokemuksia sekä säästää muiden alueiden toimijoiden työtä.
- b) Leader-toimintatapa on ollut osa EU:n maaseuturahaston työkaluja jo usean rahoituskauden ajan. Rahoituskaudella 2014–2020 Leader sisältyy Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan. Maahanmuuttajat maaseudun

arjessa -hankkeen on rahoittanut Punkalaitumen paikallinen kehittämissyhdystys eli Leader-ryhmä. Leader on ruohonjuuritason kehittämistä, johon kenen tahansa on helppo osallistua. Kantavana ajatuksena on paikallisen asiantuntemuksen ja osaamisen hyödyntäminen kehittämisessä. Suomessa on 54 Leader-ryhmää (+1 Ahvenanmaalla), jotka tekevät omat kehittämissuunnitelmansa ja valitsevat toteutettavat hankkeet. Leader-ryhmän hallituksen on noudatettava ns. ”kolmikantaperiaatetta”. Leader-ryhmän hallituksen pitää koostua tasapuolisesti seuraavien tahojen edustajista 1) paikallinen julkinen taho, 2) yhteisöt (järjestöt, yhdistykset ja suuret yritykset) ja 3) maaseudun asukkaat.

- c) Aikataulu: Leader-ryhmä Joutsenen reitti ry:n rahoittaman hankkeen kesto on kaksi vuotta, 2016–2018, kustannukset ovat arviolta 84 000 euroa. Hankkeen rahoitus tulee Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmasta vuosille 2014–2020. Leaderiin on ohjelmassa varattu noin 300 miljoonaa euroa julkisia varoja.
- d) Vastuutaho: maa- ja metsätalousministeriö, Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020, Suomen Leader-ryhmät, Maaseutupolitiikan neuvosto, Punkalaitumen kunta.

5.2 Käynnissä olevat hankkeet

5.2.1 Uudistetaan lupa- ja valitusprosesseja ja kehitetään niitä koskevia sähköisiä palveluja.

- a) Hallitusohjelman mukaisen säädösten sujuvoittamista ja norminpurkua koskevan kärkihankkeen yhteydessä käsitellään lupa- ja valitusprosesseja.
- b) Ministeriöiden tehtäväksi on annettu näiden prosessien sujuvoittaminen ja siirtyminen ilmoitusmenettelyyn tilanteissa, joissa se on EU-lainsäädännön mukaan mahdollista. Liikenne- ja viestintäministeri Bernerin syksyllä 2015 asettama säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmä seuraa lainsäädännön edistymistä ja toimenpiteitä kärkihankkeen toteuttamiseksi.
- c) Aikataulu: Uudistukset pyritään saamaan valmiiksi vuoden 2018 loppuun mennessä. Maakuntauudistuksella on vaikutusta asiaan, sillä nykyiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot lakkaavat toimimasta 31.12.2018 ja niiden tehtävät siirtyvät pääasiassa maakunnille (18), valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle tai muille keskusvirastoille.
- d) Vastuutaho: kaikki ministeriöt

5.2.2 Rahankeräyslain uudistamisen esiselvitys

- a) Sisäministeriö on 18.8.2016 asettanut esiselvityshankkeen, jonka tehtävänä on kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi pitäen kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Esiselvityksessä arvioidaan myös nykyistä sääntelyä laajemmin julkisyhteisöjen asemaa rahankeräysten toimeenpanijoina.
- b) Esiselvityksen tehtävänä on kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi pitäen kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Esiselvityksessä arvioidaan myös nykyistä sääntelyä laajemmin julkisyhteisöjen asemaa rahankeräysten toimeenpanijoina.
- c) Aikataulu: Esiselvityshankkeen toimikausi on 18.8.2016–31.5.2017
- d) Vastuutaho: sisäministeriö

6. Demokratiakasvatus

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

Perustuslakivaliokunta¹¹⁰ korostaa demokratiakasvatuksen lisäämisen ja kehittämisen merkitystä pyrittäessä vahvistamaan demokratiaa, nostamaan äänestysaktiivisuutta ja vähentämään osallistumisen eriarvoisuutta. Perustuslakivaliokunta yhtyy sivistysvaliokunnan lausunnossa¹¹¹ esitettyihin näkemyksiin ja kehittämis ehdotuksiin ja kiirehtii ehdotusten toteuttamista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että monet suomalaiset kokevat

110 PeVM 3/2014 vp

111 SiVL 7/2014 vp

oman kansalaispätevyytensä puutteelliseksi. Vaikka Suomessa kansalaisten tietämys politiikasta on kansainvälisesti vertaillen kohtuullisen korkealla tasolla, on suomalaisten usko omaan kansalaispävyteensä vähäistä.

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

Demokratiakasvatus ja ihmisoikeuskasvatus eivät ole identtisiä, mutta kuitenkin samansuuntaisia toisiaan tukevia käsitteitä. Demokratiakasvatuksen ytimessä ovat yksilön demokraattiset oikeudet ja vastuut. Tällöin korostuvat aktiivisen ja demokraattisen kansalaisuuden edellyttämät valmiudet kuten yhteiskunnan ja politiikan ymmärtäminen, kriittinen ajattelu, kommunikaatiotaidot ja kansalaispävyys. Demokratiakasvatuksen ydin on mahdollistaa lapsille ja nuorille osallistuminen yhteisölliseen toimintaan demokratian arvoihanteiden hengessä. Yksinkertaisimmillaan ihmisoikeuskasvatus on toisen huomioivaa käyttäytymistä, varsinaisesti se on kasvatusta ihmisoikeuksien ymmärtämiseen kunnioittamiseen ja turvaamiseen. Siihen sisältyy valmius puolustaa ja seurata ihmisoikeusnormeja arkielämässä. Ihmisoikeuskasvatuksen ydin on jokaisen ihmisen jakamaton ihmisarvo ja oikeudenmukainen sekä tasavertainen kohtelu.

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

6.1 Uudet käynnistyvät hankkeet

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

- a) 2016 voimaan tulleet uudet perusopetuksen opetussuunnitelmat sisältävät demokratia- ja mediakasvatusta sekä uusia toimintatapoja niiden opettamiseen. Perusopetuslakiin on 2013 lisätty osallisuutta ja oppilaskuntia koskeva pykälä. Pykälä velvoittaa opetuksen järjestäjän edistämään oppilaiden vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta koulun toimintaan ja siihen liittyvään päätöksent-

tekoon. Löydettävyyden parantamiseksi kerätään yhteen nykyiset demokra-
tia- ja ihmisoikeuskasvatukseen liittyvät materiaalit ja sähköiset osallistumis-
kanavat. Otetaan käyttöön toiminnallisia malleja, kuten koululaisvaalit,
järjestövierailut ja erilaiset teemapäivät, joita voidaan hyödyntää kouluissa ja
oppilaitoksissa.

- b) Tehdään kokeilu, siitä miten koulujen ja järjestöjen yhteistyö kansalaistoimin-
nan ja vapaaehtoistoiminnan opettamiseen ja kannustamiseen voitaisiin vah-
vistaa. Kokeillaan sähköisten demokratiapalveluiden käyttöönottoa opetukses-
sa sekä oppilaskuntatoiminnassa ja luodaan malli kouluille. Viestitään ja mark-
kinoidaan aineistoja opettajille, jotta heillä olisi paremmat välineet toteuttaa
uusissa opetussuunnitelmissa demokratiakasvatuksesta linjattuja tavoitteita.
- c) Aikataulu: 2017–2018.
- d) Vastuutaho: opetus- ja kulttuuriministeriö ja oikeusministeriö. Yhteistyö:
Opetushallitus

6.1.2 Valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen

- a) Valtioneuvoston virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamista vahvistetaan ke-
hittämällä verkkomateriaalia ja koulutusta perus- ja ihmisoikeusaiheista muun
muassa osana uusien virkamiesten perehdyttämisohjelmaa sekä säädöskoulu-
tusta. Hanke toteutetaan valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjel-
man ja valtioneuvoston demokratiapoliittisen toimintaohjelman yhteistyönä.
- b) Pilotoidaan valtioneuvoston virkamiehille suunnattu kurssi perus- ja ihmis-
oikeuksista. Kurssiin liittyvä verkkomateriaali sekä muuta perus- ja ihmis-
oikeusaineistoa kootaan valtioneuvoston intranettiin kaikkien valtioneuvoston
virkamiesten saataville. Tarjotaan lisäksi virkamiehille koulutusta tietosuojaan
liittyvistä kysymyksistä, ja koulutuksen yhteydessä kiinnitetään huomiota yksi-
tyisyyden ja henkilötietojen suojan toteuttamiseen käytännössä.
- c) Aikataulu: 2017–
- d) Vastuutaho: valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston hallintoyksikkö, oikeus-
ministeriö

6.2 Käynnissä olevat hankkeet

6.2.1 Opettajien täydennyskoulutus

- a) Opetushenkilöstölle tarjotaan täydennyskoulutusta, jolla annetaan konkreet-
tisia työkaluja monimuotoisessa työympäristössä toimimiseen, vaikeiden kes-
kusteluiden käymiseen sekä jokaisen nuoren kohtaamiseen.

- b) Opetushenkilöstön osaamista puuttua muun muassa vihapuheeseen tai rassistiseen käytökseen, seksuaaliseen häirintään sekä väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvien prosessien ja signaalien tunnistamiseen, vahvistetaan. Koulutuksella varmistetaan, 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.
- c) Aikataulu: 2016–2017.
- d) Vastuutaho: opetus- ja kulttuuriministeriö. Yhteistyö: Opetushallitus, aluehallintovirastot

6.2.2 Demokratiakasvatus maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksessa

- a) 2012 voimaan tulleessa opetushallituksen määräyksessä aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteista¹¹² määritellään yhteiskunnan perusrakenteiden tuntemus ja maantuntemus osaksi kotoutumiskoulutusta. Kotoutumiskoulutuksessa keskeisinä sisältöinä demokratiakasvatuksen kannalta ovat muun muassa Suomen historian sekä yhteiskunta- ja talousjärjestelmän tuntemus, kansalaisen perusoikeudet ja velvollisuudet, nuorten, lasten ja perheen asema sekä sukupuolten välinen tasa-arvo.
- b) Kotoutumiskoulutuksen sisältöjä käsitellään ja arvioidaan vastuutahojen kesken.
- c) Aikataulu: 2016–
- d) Vastuutaho: työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö

112 Opetushallitus 2012

7. Yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiri

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

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

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

Suomeen on lyhyellä aikavälillä tullut suuri määrä maahanmuuttajia. Useimmilla suomalaisilla on vain vähän kokemusta vuorovaikutuksesta maahanmuuttajien kanssa. Viha-
puheiden ja rasisen käytöksen taustalla voi olla myös epäoikeudenmukaisuuden, ulko-

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

Oikeusministeriö julkaisi maaliskuussa 2016 selvityksen eri vähemmistöryhmiin kohdistuvasta vihapuheesta¹¹³. Selvityksen mukaan toimenpiteiden häirinnän ja vihapuheen ennaltaehkäisemiseksi ja puuttumiseksi tulee näkyä kansalaisten tasolla ja arjen toiminnassa. Tämä vaatii kansalaisten aktiivisuuden ja tietoisuuden lisäämistä ja rohkeutta puuttua asiaan esimerkiksi erilaisin kampanjoin. Järjestösektorin roolin tulee olla vahva ihmisoikeuksien puolustamisen ja matalan kynnyksen palveluiden tuottamisessa.

Kansainvälinen demokratiatilanne on heikentynyt useissa maissa johtuen alueellisista konflikteista, talouden taantumasta sekä kansalaisyhteiskunnan ja median toimintamahdollisuuksien rajoittamisesta vedoten ääri liikkeiden tukahduttamiseen. Toisaalta kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet vaikuttaa ovat lisääntyneet muun muassa internetin jakaman tiedon ja sosiaalisen median leviämisen myötä. Demokratian vahvistaminen on osa kansainvälisesti sovittua kestävä kehityksen tavoitteistoa.

7.1 Uudet käynnistyvät hankkeet

7.1.1 Kehitysyhteistyön demokratiatuen seuranta- ja raportointihanke

- a) Demokratian vahvistaminen on kestävä kehityksen tärkeä osatekijä ja yksi Suomen kehityspoliittisen selonteon ja toimintaohjelman painopisteistä. Demokratiaan liittyvät toiminnot jakaantuvat Suomen kehitysyhteistyössä useisiin ohjelmiin ja hankkeisiin. Kokonaiskuvan saamiseksi on välttämätöntä kehittää seurantamalli, jolla tavoitteiden toteutumista voidaan seurata ja toimintoja kehittää edelleen.
- b) Hankkeessa seurataan erityisesti poliittisten instituutioiden demokraattisuuden, kansalaisten poliittisten vaikuttamismahdollisuuksien, kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten ja sananvapauden tukitoimintojen kehittämistä sekä luodaan kehittämishankkeena tuloraportointimenetelmä em. tukitoimintojen toimeenpanon seuraamiseksi.
- c) Aikataulu 2017–2018
- d) Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

113 OM 7/2016

7.2 Käynnissä olevat hankkeet

7.2.1 Opettajien täydennyskoulutus monimuotoisessa työympäristössä toimimiseen

- a) Opetushenkilöstölle tarjotaan täydennyskoulutusta, jolla annetaan konkreettisia työkaluja monimuotoisessa työympäristössä toimimiseen, epämukavienkin keskusteluiden käymiseen sekä jokaisen nuoren kohtaamiseen. Opetushenkilöstön osaamista puuttua muun muassa vihapuheeseen tai rasistiseen käytökseen, sekä väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvien prosessien ja signaalien tunnistamiseen, vahvistetaan. Koulutuksella varmistetaan, että lasten ja nuorten parissa työskentelevillä on valmiudet toimia työssään siten, että demokraattiset arvot, tietoisuus ihmisoikeuksista ja osallisuuden tunne lapsilla ja nuorilla vahvistuvat.
- b) Täydennyskoulutuksia järjestetään pyytämällä eri asiantuntijoita kouluttajiksi. Täydennyskoulutuksen sisältöä kehitetään sekä kansallisesti että yhteistyössä muiden pohjoismaiden kanssa hyödyntämällä mm. Euroopan neuvoston ja UNESCO:n tuottamia koulutusmateriaaleja.
- c) Aikataulu: Koulutus on käynnistetty yhteistyössä Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa keväällä 2016. Koulutukset jatkuvat yhteistyössä muiden aluehallintovirastojen kanssa syksyllä 2016 sekä vuoden 2017 aikana.
- d) Vastuutaho: opetus- ja kulttuuriministeriö. Yhteistyö: Opetushallitus, aluehallintovirastot

7.2.2 Vapaaksi vihapuheesta -kuntien nuorisotoimille suunnattu erityisavustushaku

- a) Nuorisotoimille suunnattu erityisavustushaku, jonka tavoitteena on ennaltaehkäistä vihapuhetta ja edistää osallisuutta ja yhdenvertaisuutta. Avustettavat hankkeet kohdistuvat kaikkiin nuoriin. Avustuksissa painotetaan eri ryhmiin kuuluvien nuorten välistä ohjattua vuorovaikutusta ja yhteisöllistä toimintaa nuorisotyön menetelmin. Hankkeet voivat sisältää tapahtumia, koulutusta sekä materiaalien tuottamista ja levittämistä tai niissä voidaan järjestää eri alkuperää olevien nuorten yhteistä vapaa-ajantoimintaa.
- b) Valtionavustuksia voidaan myöntää hankkeisiin, joissa lisätään nuorten tietoa ja ymmärrystä yhdenvertaisuudesta ja ihmisoikeuksista sekä vahvistetaan nuorten valmiuksia toimia vihapuhetta ja syrjintää vastaan niiden kaikissa ilmenemismuodoissa. Hankkeiden päämääränä tulee olla nuorten yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen riippumatta heidän etnisestä alkuperästään, kielestään, iästään, sukupuolestaan, uskonnostaan tai terveydentilastaan. Hankkeet voivat sisältää esimerkiksi tapahtumia, koulutusta sekä asiaa koskevien materiaalien tuottamista ja levittämistä. Järjestetään eri ryhmiin kuuluvien nuorten

suunnitelmallista yhteistoimintaa heidän vapaa-aikanaan. Toiminnan tavoitteena on eri alkuperää olevien nuorten vihapuheesta vapaan vuorovaikutuksen lisääminen siten, että nuorten keskinäinen ymmärrys vahvistuu ja ennakkoluulot vähenevät. Hankkeen käytännön toimintamuodot voivat vaihdella.

- c) Aikataulu: 2016–
- d) Vastuutaho: opetus- ja kulttuuriministeriö sekä kunnat

7.2.3 Yleinen kirjasto maahanmuuttajien tiedon saavutettavuuden ja kulttuurisen osallisuuden edistäjänä

- a) Kirjastoja koskeva uusi lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2017 alkaen. Uudistettu laki korostaa yleisen kirjaston yhteiskunnallista tehtävää ja toimintaa etenkin aktiivisen kansalaisuuden, demokratian ja sananvapauden sekä elinikäisen oppimisen edistäjänä.
- b) Tarkoituksena on, että yleinen kirjasto olisi jokaisen saavutettavissa ja jokaiselle avoin paikka ja tila, joka sekä tarjoaisi pääsyn monipuoliseen tietoon ja kulttuurisisältöihin että tukisi yksilöiden ja yhteisöjen toimimista kansalaisyhteiskunnassa. Tavoitteena on, että yleinen kirjasto osaltaan edistäisi väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä osallistua omaehtoisesti kulttuurielämään ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Erilaisuuden kunnioittamista, kulttuurienvälistä vuoropuhelua sekä kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia yleinen kirjasto toteuttaa etenkin monipuolisella, monikielisellä ja moniarvoisella aineistokokoelmalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee yleisten kirjastojen monikielisen aineiston hankintaa myöntämällä Helsingin kaupunginkirjaston yhteydessä toimivalle Monikieliselle kirjastolle erillisen vuosittaisen valtionavustuksen. Saamallaan valtionavustuksella Monikielinen kirjasto hankkii kaikkien suomalaisten yleisten kirjastojen yhteiskäyttöön aineistoa sellaisilla kielillä, jotka ovat meillä harvinaisia tai joiden käyttäjiä on Suomessa vähän (ns. maahanmuuttajakielet). Vuonna 2016 avustussumma on 190 000 euroa. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi Monikieliselle kirjastolle joulukuussa 2015 erillisen valtionavustuksen turvapaikanhakijoiden palvelutarpeiden kartoittamiseen.
- c) Aikataulu: Valtionavustus Monikielisen kirjaston toimintaan myönnetään vuosittain helmi-maaliskuussa. Turvapaikanhakijoiden palvelutarvekartoitus valmistuu marraskuussa 2016
- d) Vastuutaho: opetus- ja kulttuuriministeriö ja Helsingin kaupunginkirjasto

Valtioneuvoston tuottamat dokumentit

- *Arviomuistio hallituksen esitysten laatimishjeiden (HELO) uudistamisesta*. Oikeusministeriö OM 14/41/2015.
- *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokraatiopoliittinen selonteko 2014*. VNS 3/2014 vp.
- *Hallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen parantaminen (HAVU) -hanke. Loppuraportti 4.6.2009*. Helsinki: oikeusministeriö.
- *Hallituksen esitysten laatimishjeet*. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki: oikeusministeriö.
- *Nettiäänestystyöryhmän loppuraportti*. Mietintöjä ja lausuntoja 28/2015. Helsinki: oikeusministeriö.
- *Nuorisolain uudistaminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:16. Helsinki: opetus- ja kulttuuriministeriö.
- *Parempaa vuorovaikutusta – Parempaa valmistelua*. Valtiovarainministeriön julkaisu 35a/2008. Helsinki: valtiovarainministeriö.
- *Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit*. Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2015. Helsinki: valtiovarainministeriö.
- *Selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista*. Sisäministeriön julkaisu 12/2015. Helsinki: sisäministeriö.
- *Vapaaehtoistyön koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän raportti*. VM005:00/2015. Helsinki: valtiovarainministeriö.
- *Suomen kehityspoliittinen toimintaohjelma 2012*. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012.
- *Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe*. Lausuntoja ja selvityksiä 2008:8. Helsinki: oikeusministeriö.
- *Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän loppuraportti*. Mietintöjä ja lausuntoja 27/2015. Helsinki: oikeusministeriö.
- *Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko*. VNS 6/2014 vp.
- *Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2013. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.
- *Vuoden 2019 eduskunta- ja europarlamenttivaalien yhdistämistä selvittävän työryhmän asettaminen*. Asettamispäätös OM 20/021/2016.
- *Vuoden 2015 eduskuntavaalit: äänestyspaikkojen määrääminen ja niistä ilmoittaminen, vaalimateriaali, vaalitietojärjestelmän käyttö, vaalikoulutus ym.* Oikeusministeriön kirje OM 27/51/2014.

Hallituksen esitykset ja valiokunta-aineistot

- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 132/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö. PeVM 3/2014 vp.
- Tulevaisuusvaliokunnan lausunto. TuVL 1/2014 vp.
- Sivistysvaliokunnan lausunto. SiVL 7/2014 vp.

Lait ja asetukset

- Suomen perustuslaki 731/1999
- Yhdistyslaki 503/1989
- Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä 656/1990
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
- Kielilaki 423/2003
- Saamen kielilaki 1086/2003
- Nuorisolaki 1285/2016
- Laki perusopetuslain muuttamisesta 1267/2013
- Laki vaalilain muuttamisesta 563/2015
- Kuntalaki 410/2015
- Kansalaisaloitelaki 12/2012

Tutkimuskirjallisuus

- Arndt, C. ym. (2015). *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results*. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, Pariisi: OECD Publishing.
- Borg, Sami (toim.) (2006). *Suomen demokraatiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1*. Helsinki: oikeusministeriö.
- Borg, Sami (toim.) (2013). *Demokraatiaindikaattorit 2013. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013*. Helsinki: oikeusministeriö.
- Borg, Sami & Kestilä-Kekkonen, Elina & Westinen, Jussi (2015). *Demokraatiaindikaattorit 2015. Selvityksiä ja ohjeita 56/2015*. Helsinki: oikeusministeriö.
- Bäck, Maria & Kestilä-Kekkonen, Elina & Söderlund, Peter (2016). *Suomalaisten poliittinen luottamus ja siihen vaikuttavat tekijät*. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: oikeusministeriö, 379–397.
- Castaneda, Anu E. & Rask, Shadia & Koponen, Päivikki & Mölsä, Mulki & Koskinen, Seppo (toim.) (2012). *Maa-hanmuuttajien terveys ja hyvinvointi – Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa. Raportti 61/2012*. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Christensen, Henrik Serup & Karjalainen, Maija & Setälä, Maija (2016). *Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta*. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: oikeusministeriö, 435–456.
- Christensen, Henrik Serup & Jäske, Maija & Setälä, Maija & Laitinen, Elias (2016). *Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.
- Denny, Kenny & Doyle, Orla (2007a). *Analysing the relationship between voter turnout and health in Ireland*. *Irish Medical Journal* 100(8), 56–58.
- Denny, Kevin & Doyle, Orla (2007b). *“...Take up thy bed, and vote”: Measuring the relationship between voting behavior and indicators of health*. *European Journal of Public Health* 17(4), 400–401.
- Grönlund, Kimmo (2016). *Eduskuntavaalit 2015*. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: oikeusministeriö, 58–75.
- Helander, Voitto & Johansson, Jan (1998). *Det statliga kommittéväsendet: en jämförelse mellan Sverige och Finland*. Turku: Åbo Akademi.
- Järnefelt, Noora & Nivalainen, Satu & Salokangas, Sampsa & Uusitalo, Hannu (2014). *Sosioekonomiset erot: työurat, eläkkeelle siirtyminen ja eläkejärjestelmä*. Eläketurvakeskuksen raportteja 01/2014. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Kallio, Johanna & Kauppinen, Timo & Erola, Jani (2016). *Cumulative socioeconomic disadvantage and secondary education in Finland*. *European Sociological Review* 32 (5): 649–661
- Kivivuori, Janne & Kuitunen, Laura & Lehti, Martti (2016). *Sosioekonominen asema ja suhtautuminen tuomioistuimiin: onko väestöryhmien välillä eroja? Lakimies* 114(3–4), 428–459.
- Korhonen, Johanna (2010). *Ehdokkaat esiin! Miten julkinen valta voi tukea vaaliehdokkaiden maksutonta näkyvyyttä ja äänestäjien tiedonsaantia*. Selvityksiä ja ohjeita 33/2010. Helsinki: oikeusministeriö.
- Korhonen, Nita & Jauhola, Laura & Oosi, Olli & Hannu-Pekka Huttunen (2016). *“Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä” Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin*. Oikeusministeriön julkaisu 7/2016. Helsinki: oikeusministeriö.
- Kytö, Hannu & Kral-Leszczynska, Monika (2015). *Muuttoliikkeen voittajat ja häviäjät – Tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämiskeskus.
- Kytö, Hannu & Kral-Leszczynska, Monika & Koistinen, Katri & Peura-Kapanen, Liisa (2016). *Muuttovirtojen vaikutus alueelliseen eriytymiseen pääkaupunkiseudulla. Tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista. Kuttajatutkimuskeskus 2016:1*. Helsinki: Helsingin yliopisto, politiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja.

- Lahtinen, Hannu & Wass, Hanna & Sund, Reijo (2015). *Terveyden vaikutus nuorten vaaliosallistumiseen ja näkemyksiin perusturvasta. Teoksessa Sami Myllyniemi (toim.), Ihmisarvoinen nuoruus. Nuorisobarometri 2014. Nuorisoasiain neuvottelukunnan julkaisuja, 51.* Helsinki: opetus ja kulttuuriministeriö, 171–183.
- Mattila, Miko & Söderlund, Peter & Wass, Hanna & Rapeli, Lauri (2013). *Healthy voting: the effect of self-reported health on turnout in 30 countries. Electoral Studies 32(4), 886–891.*
- Maunu, Antti & Katainen, Anu & Perälä, Riikka & Ojajärvi, Anni (2016). *Terveys ja sosiaaliset erot: mitä on tutkittu ja mitä tarvitsee vielä tutkia? Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 53(3), 189–201.*
- OECD (2015). *In it together: Why less inequality benefits all.* Pariisi: OECD Publishing.
- Opetushallitus (2012). *Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2012. Määräykset ja ohjeet 2012:1.* Helsinki: Opetushallitus.
- Pirkkalainen, Päivi & Wass, Hanna & Weide, Marjukka (2016). *Suomen somalit osallistuvina kansalaisina. Yhteiskuntapolitiikka 81(1), 69–77.*
- Polvinen, Anu (2016). *Socioeconomic status and disability retirement in Finland: Causes, changes over time and mortality. Studies 05/2016.* Helsinki: Finnish Centre for Pensions.
- Rapeli, Lauri (2014). *Comparing local, national and EU knowledge: The ignorant public reassessed. Scandinavian Political Studies 37(4), 428–446.*
- Rapeli, Lauri & Borg, Sami (2016). *Kiinnostavaa mutta monimutkaista: tiedot, osallistuminen ja suhtautuminen vaikuttamiseen. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.): Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016.* Helsinki: oikeusministeriö, 358–378
- Sirniö, Outi (2016). *Constrained life chances: Intergenerational transmission of income in Finland.* Publications of the Faculty of Social Sciences 16 (2016), Sociology. Helsinki: University of Helsinki.
- Slant, Outi & Kati Rantala (2013). *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. OPTL:n tutkimustiedonantoja 122*
- Suomen nuorisoyhteistyö – Allianssi ry. & SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. & Valo, valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry. (2015). *Yhdistysten hyvä hallintotapa –suositus.*
- Tarkiainen, Lasse (2016). *Income and mortality – The dynamics of disparity: A study on the changing association between income and mortality in Finland.* Publications of the Faculty of Social Sciences 16 (2016), Sociology. Helsinki: University of Helsinki.
- Temmes, Markku (2001). *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001.* Helsinki: valtiovarainministeriö
- Tiihonen, Aino & Kestilä-Kekkonen, Elina & Westinen, Jussi & Rapeli, Jussi (2016). *Puoluekannan periytyminen vanhemmilta lapsille. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.): Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016.* Helsinki: oikeusministeriö, 298–321.
- Tilastokeskus (2015). *Ehdokkaiden ja valittujen tausta-analyysi eduskuntavaaleissa 2015.*
- Tuori, Kaarlo (1983). *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyöppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta.* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 159.
- Vaarama, Marja & Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura & Moisio, Pasi & Muuri, Anu (2014). *Suomalaisten hyvinvointi 2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.*
- Wass, Hanna & Borg, Sami (2016). *Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.): Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016.* Helsinki: oikeusministeriö, 177–199.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and democracy.* Oxford: Oxford University Press.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)
ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-560-7 (nid.)
ISBN 978-952-259-561-4 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi