dos. Sami Borg, TaY/JKK , asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

22.9.2017

Asia: O 18/2017 vp **Demokratiapoliittinen toimintaohjelma**

Tiivistelmä lausunnosta (erityisesti äänestysaktiivisuuteen liittyvät toimet)

- Toimenpideohjelma on kattava ja tarkoituksenmukainen ja se edistää monipuolisesti kansalaisten osallistumisoikeuksien toteutumista.
- Äänestysaktiivisuuteen vaikuttavien keinojen osalta toimintaohjelma on puutteellinen.
- Äänestysaktiivisuuden nostaminen edellyttää merkittäviä uusia toimia, jotka helpottaisivat kansalaisten äänestyspäätöksiä ja tulevaisuudessa myös vaalien samanaikaista toimittamista.
- Ehdokaskeskeistä vaalijärjestelmää tulee avata sallimalla mahdollisuus pelkästään puolueen äänestämiseen vaaleissa. Ehdokkaiden läpimenojärjestys määräytyisi edelleen ehdokkaiden henkilökohtaisten äänimäärien perusteella. Puolueäänet vaikuttaisivat vain listan yhteisäänimäärään, jonka perusteella ehdokaskohtaiset vertausluvut lasketaan.
- Vaalikampanjoiden ja äänestämässä käynnin ajoittumista tulee hienosäätää ja synkronoida. Nykyisin kampanjointi hiipuu silloin, kun epävarmimmat valitsijat alkavat harkita kantojaan ja äänestämään lähtemistä. Varsinaisen vaalipäivän kampanjointia ja muuta vaalinäkyvyyttä tulee tehostaa merkittävästi.
- Koululaisvaalien asemaa ja yhteiskunnallista näkyvyyttä tulisi vahvistaa.
- Tulevaisuudessa kehitettäviä nettiäänestysjärjestelmiä tulisi käyttää kunnallisten kansanäänestysten ohella koululaisvaaleissa sekä muulla tavoin kouluissa ja oppilaitoksissa.
- Vaalien samanaikaista toimittamista koskevan päätöksenteon tueksi tulisi toteuttaa perusteellinen tutkimus vaalien samanaikaisen toimittamisen hyödyistä ja haitoista sekä kotimaisten että kansainvälisten kokemusten perusteella.

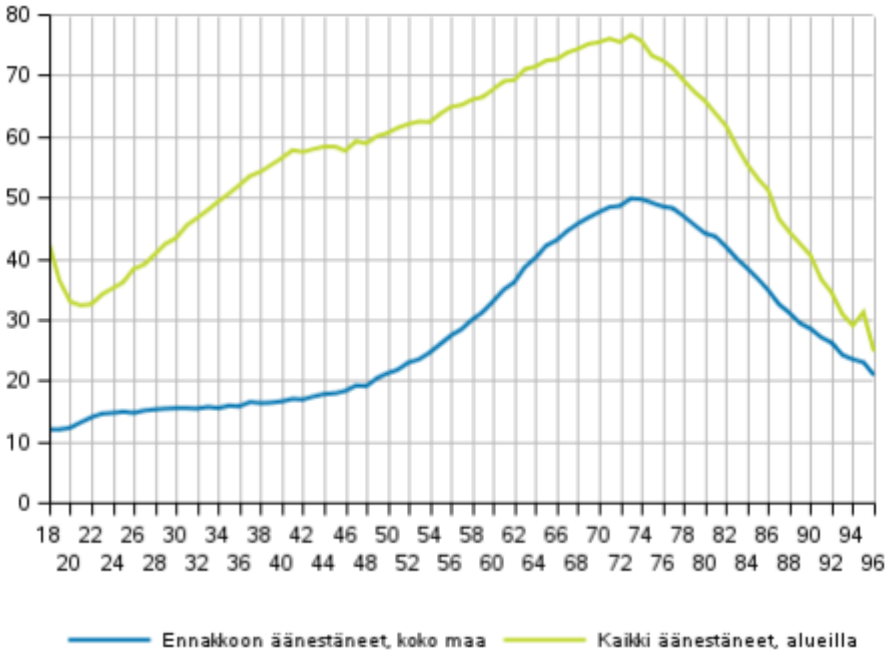
Asiantuntijalausunnon kohteena on oikeusministeriön helmikuussa 2017 julkaisema demokratiapoliittinen toimintaohjelma vuosille 2017–2019. Lisäksi asiantuntijoille toimitetun materiaalin yhteyteen oli liitetty toimintaohjelmaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös sekä perustuslakivaliokunnan mietintö 3/2014 vp valtioneuvoston aiemmasta demokratiapoliittisesta selonteosta vuodelta 2014 (Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen).

***

Toimintaohjelman tavoitteena on ”vastata demokratiaan liittyviin haasteisiin sekä edistää ja konkretisoida kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti”. Toimintaohjelman tavoitteet, analyysi demokratiapoliittisen selonteon toteutuksen seurannasta ja kuva demokratian tilasta ovat yleensä ottaen kohdallaan. Demokratian tilan SWOT-analyysi perustuu tutkimustietoon ja ehdotetut toimenpiteet kattavat melko laaja-alaisesti tunnistettuja uhkia ja korjausta vaativia asioita. Arvioin seuraavassa selonteon seurantaa ja ehdotettuja tukitoimia painottuen muutamiin aihealueisiin.

Äänestysaktiivisuus

Vaalisyklin muuttaminen oli mitä ilmeisimmin kuntavaalien osalta toimiva ratkaisu, vaikka vaalien siirrolla keväälle ei näytä olleen merkittävää vaikutusta kuntavaalien äänestysaktiivisuuteen. Tilastokeskuksen tuore tilastokatsaus kuntavaalien äänestysaktiivisuudesta on osoittanut, että äänestysaktiivisuuden erot ikäryhmien ja eritasoisesti koulutettujen kansalaisten välillä ovat hyvin jyrkkiä (ks. kuvio 1 ja taulukko 1).



Kuvio 1 Äänestysprosentti ja ennakkoon äänestäneiden osuus kaikista sähköisen äänioikeusrekisterin äänestäneistä ikäryhmittäin kuntavaaleissa 2017 (%)

Lähde: Tilastokeskus 2017. Kunnallisvaalit 2017, Katsaus äänestämiseen kunnallisvaaleissa. SVT, Vaalit 2017. Tulokset perustuvat sähköisen äänioikeusrekisterin tietoihin 1377311 äänioikeutetun äänestämässä käynnistä.

Taulukko 1.

Kuntavaalien 2017 äänestysprosentit äänioikeutettujen iän ja koulutusasteen mukaan (%)

Koulutusaste	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75-	Kaikki
Perusaste	32,1	19,6	27,5	36,2	51,4	66,0	53,5	45,6
Keskiaste	36,7	38,4	48,7	55,1	64,7	74,5	65,6	53,2
Alin korkea-aste [b]	..	25,1	64,5	69,9	77,3	84,2	75,9	75,2
Alempi korkea-aste	58,2	60,6	67,1	72,1	80,3	87,8	78,9	69,6
Ylempi korkea-aste [c]	..	72,1	77,7	81,8	85,8	89,8	84,0	80,9
Kaikki	35,0	42,9	55,3	60,4	67,5	74,6	60,3	57,5

[a] Lähde: Tilastokeskus 2017. Tiedot perustuvat kuntavaalien sähköiseen äänioikeusrekisteriin, johon kuului 31,4 prosenttia äänioikeutetuista (yht. 1377311 äänioikeutettua). Koko Manner-Suomessa rekisteriin kuuluvien äänestysprosentin ero kaikkien kuntavaaleissa äänestäneiden äänestysaktiivisuuteen on -1,5 prosenttiyksikköä.
[b] Alimman korkea-asteen ryhmään kuuluu 2–3 -vuotisia, ”vanhanmallisia” perusasteen jälkeisiä tutkintoja (sairaanhoitaja, merkonomi). Ryhmään ei tule Suomesta enää uusia tutkintoja. Siksi koulutusasteryhmän ikärakenne poikkeaa merkittävästi muista ryhmistä. (Tilastokeskus 2017)
[c] Sisältää tutkijakoulutuksen saaneet.

Äänestysaktiivisuuden nostamiseksi tulisi ryhtyä tehostettuihin toimenpiteisiin. Vaalijärjestelmän uudistaminen voidaan nähdä jo arvona sinänsä, koska se herättäisi tarpeellista yhteiskunnallista keskustelua vaalien ja äänestämisen perustavoitteista. Vaalien samanaikaisen toimittamista koskevan päätöksenteon tueksi kannattaisi toteuttaa tutkimus vaalien samanaikaisen toimittamisen hyödyistä ja haitoista kotimaisen tilanteen ja kansainvälisten kokemusten perusteella.

Toimintaohjelman toimenpide-ehdotuksiin ei ole sisällytetty perustuslakivaliokunnan mietinnön 3/2014 ajatusta avata pakollisen ehdokkaan äänestämisen rinnalle mahdollisuus äänestää vaaleissa pelkästään puoluetta. Tämä olisi toteutettavissa yksinkertaisesti ja uudistus vähentäisi tarpeellisella tavalla vaalijärjestelmämme nykyistä vahvaa ehdokaskeskeisyyttä.

Oletettavasti uudistus helpottaisi esimerkiksi nuorten äänestysvalintoja vaaleissa ja se olisi erityisen tärkeä, mikäli vaaleja halutaan tulevaisuudessa toimittaa samanaikaisesti. Puolue- ja ehdokasvalintoihin liittyvät vaikeudet on tutkimuksissa todettu nuorten äänestämättömyyden keskeisiksi syiksi, ja ne moninkertaistuvat toimitettaessa vaaleja samanaikaisesti.

Äänestämässä käynti ja vaalikampanjointi eivät ajoitu vaaleissamme optimaalisesti, varsinkaan nuorten äänestysaktivoinnin kannalta. On perin vanhanaikaista ja nykytilanteessa jopa haitallista rauhoittaa vaalipäivä ja sen aluspäivät kampanjoilta ja sallia valitsijoiden keskittyä äänestysratkaisujen harkintaan maltillisessa mediahiljaisuudessa. Myös kampanjointi äänestyspaikkojen läheisyydessä tulisi sallia sitten, että se ei häiritse äänestämistä vaalihuoneistoissa.

Toimintaohjelma ei sisällä merkittäviä uusia avauksia vastatoimiksi sille, että kansalaisten poliittisen osallistuminen eriytyy yhä enemmän sosioekonomisen aseman ja yleisen yhteiskunnallisen

kiinnittymisen mukaan. Tässä asiassa nuorten syrjäytymistä yleisesti estävät toimet sekä yhteiskunnallisten asioiden vieminen yhä vahvemmin ammatillisen koulutuksen opetukseen lienevät avainasemassa.

Toimintaohjelman puolueita, luottamushenkilöiden asemaa ja vaikuttamiselimiä koskevat toimet ovat hyviä, ja kuntademokratian osallistumiskanavien monipuolistuminen on tervetullut kehityssuunta. On valitettavaa, että maakuntademokratian toteuttamista ei ole voitu ottaa huomioon toimintaohjelmassa laajasti, vaikkakin asiaa käsitellään. Maakuntademokratian toteutumista tulee seurata alkumetreiltä lähtien riittävästi myös tutkimuksen keinoin.

Suoraa demokratiaa koskevat uudistukset ovat osoittautuneet toimiviksi. Etenkin kansalaisaloite on tuonut demokratia-asioille yleistä valtakunnallista näkyvyyttä, mikä on hyödyllistä kansalaisten poliittiselle kiinnittymiselle. Luultavasti suoran osallistumisen vahvistaminen ei ole kuitenkaan lisännyt merkittävästi politiikasta kiinnostuneiden määrää, vaan osallistuminen on enemmänkin kasautunut niille, jotka osallistuvat jo nyt yhteiskunnallisesti sekä välillisen että välittömän demokratian keinoin.

Suoran demokratian kehittämistoimissa oikeusministeriön verkkopalvelujen kehittäminen on ollut tuloksellista. Uusien verkko-osallistumismuotojen mahdollistuminen (esim. kansalaisaloite) on ollut olennaista kansalaisten osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Demokratian kehittämisen kannalta olennaista uudistusten valmistelussa on kiinnitetty hyvin perustein huomiota vuorovaikutukseen kansalaisten ja hallinnon välillä. Vuorovaikutuksen kehittämiseksi on toteutettu useita projekteja, mutta valmistelun vakavimpaan demokratiaongelmaan eli valmistelun aika- ja työvoimaresurssien riittävyyteen ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Riittävää ja vaikuttavaa vuorovaikutusta on mahdotonta saada aikaan, jos suuri määrä keskisistä hankkeista on erittäin kiireellisiä.

Mainitut viestintään ja avoimeen tietoon liittyvät hankkeet eivät vaikuta kovin kansalaislähtöisiltä, vaan kyse näyttää enemmänkin olevan ministeriöiden avoimen tiedon hankkeista, osin jopa IT-painotteisesti. Niitäkin tarvitaan, mutta nyt aihealueen toimenpidevalikoima kattaa aika niukasti tavallisen kansalaisen kannalta olennaisimpia demokratiaviestinnän kysymyksiä, kuten:

-Miten kansalaiset voivat saada nykyistä helpommin tietoa heitä koskevista olennaisista päätöksistä?

-Millaisia vaikutuksia niillä on heidän elämäänsä?

Selkeämpää kieltä tukevat kampanjat ovat erittäin tervetulleita. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota sellaisiin hankkeisiin, jotka tukevat yhteiskunnallisia asioita koskevan tiedon ajantasaisuutta ja sen luotettavuuden arviointia.

***

Demokratiapoliittiseen toimintaohjelmaan kuuluvien hankkeiden pääaihealueet on valittu tarkoituksenmukaisesti. Yhdenvertaisten osallistumisen piiriin kuuluvat uudet ja vireillä olevat hankkeet ovat sinänsä kaikki olennaisia. Nettiäänestyksen osalta järjestelmän kehittäminen ja testaaminen kunnallisten kansanäänestysten yhteydessä on perusteltua. Kehitettäviä sovelluksia pitäisi testata myös koululaisvaalien yhteydessä ja käyttää muutoinkin koulujen ja oppilaitosten opetuksessa.

Kaikkiaan käynnissä olevat ja kaavaillut toimet eivät kuitenkaan vaikuttane riittävän vahvasti ja nopeasti äänestysaktiivisuuden kohottamiseen ja äänestysprosenttien väestöryhmittäisten erojen tasoittamiseen. Viittaan edellä esittämiini lisätoimiin.

Demokratiakasvatukseen liittyvien käynnissä olevien ja uusien hankkeiden lista on valitettavan lyhyt ajatellen osallistumishaasteiden määrää ja laatua. Varsinkin vaalien, puolueiden ja muiden järjestöjen näkyvyyttä kouluissa tulisi lisätä paljon nykyistä määrätietoisemmin ja isommin projektein, joita olisi hyvä suunnitella yhdessä YH-alan opettajien sekä koululaisten ja opiskelijoiden kanssa.