Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta

LAUSUNTO OM 25/021/2016

Perustuslakivaliokunnalle Helsingissä 25.9.2017

ASIA: Valtioneuvoston demokratiapoliittinen toimintaohjelma 2017-2019

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE kiittää perustuslakivaliokuntaa lausuntomahdollisuudesta. KANE pitää demokratiapoliittista toimintaohjelmaa tarpeellisena osana suomalaisen demokratian pitkäjänteistä ja suunnitelmallista kehittämistä. KANEn mielestä jatkossakin tarvitaan selontekoja ja toimintaohjelmia demokratiapolitiikasta. On lisäksi tärkeää seurata ja arvioida niiden toteutumista ja vaikuttavuutta.

Vuosille 2017-2019 laaditussa demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa konkretisoidaan ja seurataan vuoden 2014 demokratiapoliittisessa selonteossa linjattujen toimenpiteiden toteutumista sekä asetetaan Suomen demokratiapolitiikan painopisteet kuluvalle hallituskaudelle. KANE näkee hyvänä, että toimintaohjelmaa valmistellut valtioneuvoston demokratiaverkosto on ottanut huomioon useita selonteon valmisteluprosessissa esille tulleita kysymyksiä. Lisäksi se on kuullut valmisteluprosessissa kansalaisyhteiskuntaa sekä tutkimusyhteisöä, ja monia kuulemisissa esille nousseita asioita on käsitelty toimintaohjelmassa.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta haluaa korostaa seuraavia seikkoja

Vapaa kansalaisyhteiskunta on demokratian ja oikeusvaltion kulmakivi. Kansalaisyhteiskunta lisää osallisuutta, luottamusta, yhteisöllisyyttä, hyvinvointia sekä yhteiskuntarauhaa ja vakautta.

Kansalaisyhteiskunnan taloudellisten ja hallinnollisten toimintaedellytysten turvaaminen, tasa-arvoisten kumppanuuksien kehittäminen sekä toimivan hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelun merkitys on entistä tärkeämpää, jotta kansalaisyhteiskunta olisi tulevaisuudessa elinvoimainen ja autonominen. Keskinäisriippuvuuksien maailmassa myös globaalien trendien vaikutukset kansalaisyhteiskuntaan on tunnistettava.

Hankekokonaisuudet

Kokonaisuutena demokratiapoliittinen toimintaohjelma on kiitettävän laaja-alainen ja hyvä esitys. Laaja-alaisuus on myös toimintaohjelman haaste: syntyy helposti mielikuva fragmentaarisesta kokonaisuudesta. Tulevaisuuteen on hyvä nostaa pohdittavaksi, voisiko strategisempi poikkihallinnollinen kokonaisuus tuottaa paremmin arvioitavaa tuloista.

Yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet

Toimintaohjelman kärkiajatus – yhdenvertaisuuden edistäminen demokratiapolitiikan kaikilla tasoilla – luo toimintaohjelmalle tärkeän poikkihallinnollisen näkökulman, jossa mikään politiikan, hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan taho tai toimija ei voi jäävätä itseään yhdenvertaisuuden edistämisestä. Usein haasteena on poikkihallinnollisen eetoksen vieminen menestyksellisesti käytäntöön. Samalla tähän liittyy peruskysymys – mistä varmistetaan resurssit näiden esitysten eteenpäinviemiseksi, ja kuka viime kädessä kantaa vastuun toteuttamisesta.

Erityisen merkittävää toimintaohjelmassa on se, että demokratiapolitiikka on sidottu vahvasti ja ohjelmaa läpileikkaavasti hyvinvointipolitiikkaan. Tämän perustelemiseksi ohjelmassa on runsaasti taustatietoa, jossa yhteiskunnan eriytymistä tarkastellaan tarpeellisella tavalla yksilöiden arjesta ja kokemuksista yhteiskunnan rakenteisiin ja asenneilmapiiriin saakka. Toimintaohjelma on tältä osin informatiivinen ja seikkaperäinen.

Johtopäätöksissä hyvinvointi- ja koulutuspolitiikan vaikutus osallisuuden ja demokratian vahvistamiseen voisi tulla selvemminkin esille. Tähän liittyy tietenkin ohjelman ongelmallisuuskin: modernit osallisuuden menetelmät vahvistat jo mukana olevien valmiutta osallistua ja ottaa kantaa. Oleellista kansalaistoiminnan näkökulmasta, että ihmiset kiinnittyvät asioihin ja merkityksiin, ja siten ohjelma muodostaa hyvin hallintokeskeisen näkemyksen osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksien edistämisestä.

KANE esittää lisäksi toimintaohjelman hankekokonaisuuksiin eräitä yksityiskohtaisia huomioita.

Avoin hallinto ja kansalaisten kuuleminen

Hallinnon avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta on kehitetty erityisesti 2000-luvun taitteesta. Silti osa varsinkin pienistä järjestöistä, ammattikunnista ja vapaa-ajan toimijoista kokee, ettei niiden ääntä kuulla riittävästi valmistelussa.

Toimintaohjelman toimenpiteet hallinnon ja päätöksenteon avoimuuden lisäämiseksi ja valmistelupohjan laajentamiseksi ovat oikeansuuntaisia. On tärkeä havainto, että päätöksenteon avoimuus tarkoittaa myös sitä, että tiedämme keitä valmisteluun osallistuu.

Moderni säädösvalmistelu on pitkä prosessi ja kuulemisen sijoittaminen päätöksenteon loppuvaiheeseen ei anna riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa esitysten sisältöihin. KANE kannustaa hallintoa ottamaan kansalaisyhteiskunta mukaan valmisteluun jo nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Myös uusia osallistumisen muotoja tulisi rohkeasti kokeilla hallinnossa (esim. deliberatiiviset kansalaiskeskustelut, aloitteet).

Toimintaohjelma korostaa oikein tunnistettua tarvetta parantaa päätöksenteon vaikutusten arviointia. Kansalais- ja järjestötoiminnan näkökulmasta on korostettu arviointikriteereiden läpinäkyvyyttä. Myös kansainvälisessä vertailussa on havaittu Suomen osalta erityistä kehitettävää lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa.

Valmistelulle pitää varata riittävästi aikaa ja resursseja – suurten uudistusten kiireinen aikataulu heikentää lainvalmistelun laatua. Viestintää on lisättävä suunnitteilla tai valmisteilla olevista asioista – ja niistä pitäisi löytyä selkeäkielistä tietoa monissa kanavissa.

Vaikka säädösvalmistelun kuulemiseen on kiinnitetty huomiota, sitä on tarpeen kehittää niin, että myös pienemmät ja vähemmän etabloituneet järjestöt kokisivat tulleensa kuulluksi.

Sähköisten demokratiapalvelujen, kuten otakantaa.fi:n ja lausuntopalvelu.fi:n käytettävyyttä ja saavutettavuutta tulisi parantaa, käyttäjäkokemukset huomioiden. Lisäksi tulisi lisätä ministeriöiden sitoutumista sähköiseen menettelyyn perinteisten menetelmien rinnalla, sekä arvioida, onko palvelun käyttö lisääntynyt toimintaohjelmassa esitetyllä tavalla ja toimilla.

Digitaalisten osallistumis- ja vaikuttamismuotojen yleistyessä on myös kiinnitettävä huomiota niihin ryhmiin, joiden mahdollisuudet saattavat olla rajalliset esimerkiksi uuden teknologian käyttöön liittyen. Internetin käyttö yleistyy vanhimmissa ikäryhmissä kaikkein hitaimmin, ja käyttöön vaikuttavat niin tulot kuin terveyskin. Digisyrjäytymisen vaara on todellinen. Myös kielivalinnat voivat asettaa rajoitteita tietoon pääsyyn tai osallistumiseen.

Yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta ministeriöiden kansalaisyhteiskuntaan liittyviä strategioita olisi hyvä tarkastella valtioneuvostotasolla**.**

Kunta- ja alueellisen demokratian tukeminen rakenneuudistuksessa

Kansalaisten ja järjestöjen osallisuuden edistäminen ja turvaaminen sote- ja maakuntauudistuksessa on erittäin tärkeää. Muutoksista viestiminen on keskeistä kansalaisten demokraattisten oikeuksien parhaan mahdollisen toteutumisen kannalta. Tähän tulee erityisesti panostaa, ja asia resursoida.

Suorien osallistumistapojen käyttöönottoa on seurattava ja edistettävä – maakunta-aloite ja sen sähköinen keräysjärjestelmä ovat kannatettavia. Maakuntavaaleissa keskeinen kysymys on se, miten kansalaisille onnistutaan viestimään maakunnan roolista ja tehtävistä. Tämä on keskeinen asia demokratian toteutumisen kannalta.

Maakuntauudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenjärjestämisellä on merkitystä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä edustuksellisen demokratian, suoran demokratian, kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten että epämuodollisen kansalaistoiminnan näkökulmasta. KANEn järjestöt ovat tuoneet esille huolen kansalaisjärjestöjen aseman ja järjestöjen erityisosaamisen tulevaisuudesta. Valmisteluun on esitetty huomioitavaksi kokonaisvaltaisempi näkemys järjestöjen roolista kansalaistoiminnan sekä järjestölähtöisen auttamistyön organisoijana sekä vaikuttajana. Järjestöjä ei tule uudistuksessa nähdä vain palveluntuottajina.

Lisäksi kansalaisyhteiskunnan rooliin, asemaan ja kumppanuuksiin kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon siirryttyä maakuntiin on kiinnitettävä huomiota.

Järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten edistäminen

Julkisella rahoituksella on väistämättä ulottuvuus, joka liittyy kansalaisyhteiskunnan autonomiaan. Julkinen rahoitus mahdollistaa elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan ja sitä kautta vahvistaa suomalaista demokratiaa ja osallisuutta. Toisaalta rahoituksen kautta julkinen valta ohjaa kansalaisyhteiskuntaa. Järjestöjen taloudellisten ja hallinnollisten toimintaedellytysten näkökulmasta on pidetty tärkeänä rahapelipolitiikan johdonmukaisuutta ja mm. avustusjärjestelmien kehittämistä tavalla, joka yhdenmukaistaisi tarvittavilta osin eri

ministeriöiden avustuskäytäntöjä, lisäisi avoimuutta ja rahoituksen pitkäjänteisyyttä, vahvistaisi järjestöjen autonomiaa ja keventäisi byrokratiaa.

Rahapeliyhteisöjen fuusion ja arpajaislain uudistamisen yhteydessä esillä ollut avustusjärjestelmien kehittäminen on käynnistynyt ainoastaan avustusmenettelyjen sähköisen toteutuksen osalta. Digitalisointi ei kuitenkaan yksin ratkaise avustuskäytäntöjen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Vaikka rahapelifuusiouudistuksen seuraavia askeleita tai seurantaa koskevaa hanketta ei ole sisällytetty demokratiapoliittiseen toimintaohjelmaan, se on erityisen tärkeä kysymys järjestöjen toimintaedellytyksille ja voisi luontevasti toteutua esimerkiksi oikeusministeriön tai kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn koordinaatiovastuulla. KANE muistuttaa, että kansalaisyhteiskunta tulee ottaa mukaan tähän työhön.

Kansalaisyhteiskuntaa ja vapaaehtoistoimintaa koskevia säädöksiä ja käytäntöjä tulee edelleen sujuvoittaa, kuten hallitusohjelmakin edellyttää. Esimerkiksi rahankeräyslain uudistuksessa KANEn tavoitteena on turvata yleishyödyllisten yhdistysten taloudelliset toimintaedellytykset ja samalla mahdollistaa kevyempää kansalaistoimintaa niin, ettei lahjoittajien luottamus rahankeräyksiin kuitenkaan vahingoitu. Erityisen kannatettavaa on, että hankkeen valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota sidosryhmäkuulemiseen.

Vapaaehtoistoiminnan osalta KANE korostaa, että kyse on nimenomaan kansalaisten omaehtoista toiminnasta**.** KANE pitää hyvänä, että vapaaehtoistoiminnan valtioneuvostotason koordinointi on annettu valtioneuvoston demokratiaverkostolle. Kansalaisyhteiskuntaan ja vapaaehtoistoimintaan liittyvä ohjeistus on kentällä koettu osittain epäselväksi ja haastavaksi. Ohjeiden päivittämistä, selkeyttämistä, tarkentamista ja erityisesti tietoa yhteneväisistä tulkinnoista kaivataan useammalla sektorilla, muun muassa liittyen verotukseen sekä työttömän oikeuteen tehdä vapaaehtoistyötä.

Demokratiapolitiikka voi haastaa myös järjestöjä ja kansalaistoimintaa. KANEn järjestöt tunnistavat, että yhdenvertaisuuden toteutumiseksi myös järjestöjen on arvioitava kriittisesti oman toimintansa avoimuutta ja muuntumiskykyä. Sektoroituneisuus ja siiloutuneisuus koskee myös järjestöjä, ei vain hallintoa tai julkista sektoria. Osallisuuden näkökulmasta on hyvä keskustella myös siitä, kuka edustaa ketä ja millä äänellä esimerkiksi kansalaistoimijat puhuvat. Pitkäjänteinen järjestötoiminta ja muuntuva, omaehtoinen kansalaistoiminta eivät sulje toisiaan pois. Vapaamuotoiseen kansalaistoimintaan perustuvia toimintamuotoja tarvitaan myös järjestöjen sisään, etabloituneen kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan ohelle (kolmas ja neljäs sektori dialogissa).

Demokratiakasvatus

Suomalainen erityispiirre nuorten kohdalla on se, että nuorten tietotaito on maailman huippuluokkaa, samaten luottamus poliittiseen järjestelmään on kansainvälisesti suhteellisen hyvä. Silti tutkimusten mukaan nykyinen demokratiakasvatus ei tutkimusten mukaan onnistu nostamaan nuorten tosiasiallista osallistumista poliittiseen toimintaan. Tieto ja luottamus eivät tutkimusten mukaan riitä luomaan pohjaa aktiiviselle yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle.

Nuorisotutkimusten tulokset pakottavat arvioimaan kriittisesti suomalaista demokratian tilaa sukupolvinäkökulmasta. Tarpeellisia ovat kaikki ne toimintaohjelman hankkeet, jotka pureutuvat paitsi nuorten tietotaitoon, myös nuorten resursseihin, asenteisiin ja motivaatioon. Kyse ei ole vain nuorten yksilöiden kompetensseista ja motivaatiosta vaan uusien

yhteiskunnallisten toimintamuotojen legitimiteetin vahvistamisen tarpeesta ja aikuisten asenteista nuoria yhteiskunnallisia toimijoita kohtaan.

Nuorten yhteiskunnallisen osallisuuden tärkeimmiksi kannustimiksi nousevat nuorisotutkimusten mukaan konkreettiset mahdollisuudet edistää itselle tärkeitä asioita ja yhteistä hyvää (auttaminen, ystävyyssuhteet ja kuuluminen, tasa-arvo, hyvinvointi). Aatteiden tai muodollisten järjestöroolien merkitys on selvästi vähäisempi. Omaehtoinen toiminta korreloi vahvasti nuorten vapaa-aikaa koskevan tyytyväisyyden kanssa. Omaehtoinen nuorisotoiminta on käsitteenä otettu mukaan uuteen nuorisolakiin. Kriittinen kysymys on, miten järjestöissä voidaan vastata nuorten toiveisiin nykyistä monimuotoisemmasta kansalaistoiminnasta.

Toimintaohjelman nykyhankkeissa KANE kannustaa koulujen, oppilaitosten ja järjestöjen yhteistyön kehittämistä niin, että siihen liittyisi sekä keskustelu-ulottuvuus että toiminnallisia kokonaisuuksia.

Kokonaisuudessaan nuorten äänestysaktiivisuus on alemmalla tasolla kuin muun väestön. Lisäksi sekä äänestysaktiivisuuden että muun osallisuuden kannalta nuortenkin keskuudessa on ryhmiä, joiden osallistuminen on muita vähäisempää. Näitä ryhmiä ovat esimerkiksi ammattikoulussa opiskelevat ja maahanmuuttajataustaiset nuoret – ja erojen syihin olisi syytä erityisesti paneutua.

Opetuksen edellytysten parantamiseksi KANE pitää tärkeänä opettajien täydennyskoulutusta ja työkaluja sähköisten palveluiden ja demokratian edistämisen. Tämä tukee myös uusien opetussuunnitelman perusteiden jalkauttamiseksi kouluissa. Lisäksi koulujen digitaaliset infrastruktuurit tulisi saada laajasti riittävälle tasolle.

Lisäksi demokratiakasvatusta tulisi kasvatella elinikäisen oppimisen näkökulmasta. Myös muut ikäryhmät nuorien lisäksi tarvitsevat sitä. Tässä yhteistyö esimerkiksi järjestöjen kanssa olisi erityisen hyödyllistä.

Yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiri

Toimintaohjelma kytkeytyy etenkin suomalaisen yhteiskunnan demokratian tilan kohentamiseen. Globaalistuvassa yhteiskunnassa sekä hyvinvoinnin että demokratiakehityksen vahvistaminen on yhä ylirajaisempaa. Kansainväliset kytkökset ilmenevät toimintaohjelmassa pääasiassa EU:n suuntaan, ja globaalimpi demokratiakehityksen käsittely jää tässä ohueksi. Tässä mielessä tärkeäksi nousee Suomen Akatemian ”Muuttuva yhteiskunta ja kansalaisuus globaalissa murroksessa hanke”, jonka kehys on toivottavasti laajempi kuin eurooppalainen näkökulma.

Globaalista näkökulmasta nuoret ovat maapallon enemmistö, joista 90 prosenttia elää sellaisissa globaalin etelän maissa, joissa edellytykset yhdenvertaiseen osallistumiseen demokratiakehitykseen ovat kansalaisille – etenkin nuorille – olemattomat, jopa hengenvaaralliset. Demokratiapolitiikka on toimintakenttä ja poliittinen näkökulma, jossa globaalit kytkökset ovat erityisen relevantteja, katsottiinpa demokratiakasvatuksen, ihmisoikeuskasvatuksen ja globaalikasvatuksen kytköksiä tai jatkuvasti voimistuvaa globaalia muuttoliikettä, jonka kärjessä ovat lapset, nuoret ja perheet. Demokratia- ja kehityspolitiikka ovat yhä vahvemmin myös nuorisopolitiikkaa – ja toisin päin. Suomalainen demokratia vahvistaa ja vahvistuu globaalin osallisuuden kautta.

Toimintaohjelman hankkeet kohdistuvat suurelta osin lapsiin ja nuoriin, mutta vihapuhetta tuottavat yhteiskunnassa myös muun ikäiset ja muusta taustasta tulevat ihmiset. KANE kannustaa pohtimaan, miten yhteiskunnallisen keskusteluilmapiirin kehittämiseen voisi tarttua kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Toiminnallista synergiaa on syytä lisätä eri sektorien sekä toimintaohjelmien – kuten perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kanssa. KANE lisäksi huomauttaa, että toimintaympäristön muutos ja keskusteluilmapiirin kiristyminen sekä polarisoituminen ovat ylikansallisia ilmiöitä. Siksi toimenpiteissä pitäisi paremmin ottaa huomioon niiden globaali ulottuvuus.

Kristiina Kumpula
puheenjohtaja
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta

Lisätietoja:

kristiina.kumpula@redcross.fi
+ 358207012010
+ 358405886248