

# Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asiakirjasta Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko 2014 (VNS 3/2014 vp)

11.4.2014

Heikki Paloheimo

Valtioneuvoston demokradiapoliittisen selonteon lähtökohtana on huoli demokradian toimivuudesta. Suomessa, niin kuin useimmissa muissakin kehittyneissä demokratioissa kansalaisyhteiskunnan luottamus edustuksellisen demokradian toimivuutta kohtaan on viime vuosikymmeninä heikentynyt. Vakiintuneiden kehittyneiden demokratioiden poliittiset instituutiot ja toimintaperiaatteet ovat muutosvaiheessa. Kansallisvaltiokohtaisesti toimivat instituutiot joutuvat sopeutumaan tilanteeseen, jossa päätöksiä tehdään yhä enemmän kansainvälisenä vuorovaikutuksena. Kansalaiset arvostavat demokradiaa ehkä enemmän kuin koskaan, mutta samalla on paljon tyytymättömyyttä demokradian toimivuutta kohtaan. Äänestysaktiivisuus ja puolueiden toimintaan osallistuminen on viime vuosikymmeninä vähentynyt useimmissa kehittyneissä demokratioissa, ei vain Suomessa. Puolueiden ulkopuolella esiintyvien uusien osallistumuotojen suosio taas on lisääntynyt ja niiden poliittinen painoarvo vahvistunut. Kansalaiset vaikuttavat poliittiseen toimintaan kansalaisjärjestöissä, internetissä tai muualla esitettävillä mielenilmauksilla, ottavat kantaa kuluttajina ja haluavat vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon usein vaali- ja puolueareenoiden ulkopuolella. Aikaisempaa useammin asioita politisoidaan ja nostetaan julkiseen keskusteluun pikemminkin uusien osallistumuotojen kuin perinteisen puolue toiminnan avulla.

Tämän kehityksen virittämänä niin kansainväliset järjestöt kuin monien maiden hallitukset ovat laatineet demokradian uudistamiseen ja vahvistamiseen tähtäviä ohjelmia. Suomessa tämä kehitys käynnistyi myöhemmin kuin useassa muussa Länsi-Euroopan maassa. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko pureutuu samanlaisiin ongelmiin ja haasteisiin kuin useiden muiden Länsi-Euroopan maiden vastaavat hankkeet. Lisäksi siinä on virikkeitä, jotka on saatu kansainvälisten järjestöjen, muun muassa OECD:n ja Euroopan Neuvoston demokradian vahvistamista ja kehittämistä koskevista raporteista. Demokradiapoliittinen selonteko jatkaa sitä kehitystyötä, joka käynnistyi 1990-luvulla muutamilla kansalaisyhteiskunnan osallisuutta ja kuulemistä käsittelevillä hankkeilla, jatkui sitten Matti Vanhasen I hallituksen toteuttamana kansalaisyhteiskunnan politiikkaohjelmalla ja sen jälkeen useina erillisinä kehittämishankkeina ja demokradia-asioita käsittelevän yksikön perustamisena oikeusministeriöön.

Valtioneuvoston demokradiapoliittisen selonteon tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset kohdistuvat yhteiskunnan monille eri alueille. Ne on selonteossa koottu seuraavia asioita koskeviksi teesinomaisiksi linjauksiksi.

1. Valtioneuvosto laatii toimintaohjelman demokradian vahvistamiseksi
2. Hallitus pyrkii edistämään yhteiskunnallista keskustelua
3. Parannetaan vaalijärjestelmän toimivuutta
4. Jatketaan vaalitiedotuksen kehittämistä
5. Parannetaan kunnallisten luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä
6. Edistetään sukupuolten tasapuolista edustusta päätöksentekokoelimityksissä
7. Lisätään alle 18-vuotiaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia
8. Edistetään toimenpiteitä maahanmuuttajien osallistumisen lisäämiseksi
9. Lisätään mahdollisuuksia kunnallisten kansanäänestysten järjestämiseen
10. Huolehditaan, että kansalais- ja kuntalaisaloitejärjestelmän toimivat hyvin
11. Lisätään julkisen hallinnon avoimuutta
12. Lisätään vuorovaikutuksellista viestintää valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa

13. Jatketaan hallinnon tietovarantojen avaamista paremmin ja helpommin hyödynnettävään muotoon
14. Lainsäädäntö- ja kehittämishankkeissa lisätään vuorovaikutteista valmistelua kansalaisyhteiskunnan erilaisten toimijoiden kanssa
15. Edistetään sukupuolten tasa-arvoa kuulemismenettelyissä
16. Toteutetaan hallituskausittain tulevaisuuskeskusteluja
17. Parannetaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä
18. Lisätään avoimuutta, vuorovaikutusta ja tasa-arvoa ministeriöiden kansalaisyhteiskuntasuhteissa
19. Kehitetään vapaaehtoistyön edellytyksiä
20. Lisätään demokratiakasvatuksella nuorten yhteiskunnallista osallistumista
21. Korostetaan erityisesti naisten sekä heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia
22. Tuetaan kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien parantamista kansainvälisessä päätöksenteossa
23. Suomen demokratiapolitiikkaa tehdään samansuuntaisesti kotimaassa ja kansainvälisesti

Useimmat edellä mainitun listan linjauksista ovat julkishallintolähtöisiä. Niissä tehdään ohjelmaa siitä, miten julkisen sektorin toimintoja tulisi kehittää, että demokratia toimisi paremmin ja vastaisi oman aikamme kansalaisyhteiskunnan vaatimuksia. Demokratiapoliittisen selonteossa ei mielestäni kiinnitetä riittävästi huomiota siihen, mitkä eri tekijät ovat vaikuttaneet kansalaisten vieraantumiseen politiikasta ja tavanomaisen vaali- ja puolueosallistumisen aktiiviteetin pienenemiseen. Suomalalaisessa demokratiapolitiikassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, miksi yhteiskunnallinen osallistuminen on Suomessa eriytynyt väestöryhmittäin enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Miksi poliittiseen toimintaan osallistuvien ja osallistumisesta vieraantuneiden välinen kuilu on Suomessa kasvanut suuremmaksi kuin muissa Pohjoismaissa? Miksi Suomessa on suhteellisesti muita Pohjoismaita enemmän niitä, joiden mielestä politiikka on liian vaikeata ja monimutkaista ymmärrettäväksi? Miksi Suomessa on suhteellisesti muita Pohjoismaita enemmän kansalaisia, jotka katsovat ettei heillä ole mitään mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin?

### *Kansalaiskasvatus*

Näihin kysymyksiin on tutkijoillakin vain epävarmoja vastauksia – mutta vastauksia kuitenkin. Ratkaisun hakeminen näihin ongelmiin edellyttää, että kansalaiskasvatus erilaisissa muodoissaan nostetaan demokratiapolitiikan tärkeimmäksi teemaksi. Katset on tällöin kohdistettava kouluihin, järjestöihin, puolueisiin, viestimiin, erilaisiin harrastustoimintoihin. Valtionhallinnon demokratiapoliittisessa päätöksenteossa se edellyttää oikeusministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön vahvaa – nykyistä vahvempaa – yhteistyötä.

Jos politiikkaa koskevan kiinnostuksen ja poliittisen lukutaidon tasoon perustuvaa kuilua eri väestöryhmien välillä ei pystytä kuroma nykyistä pienemmäksi, olemme menossa yhä vahvemmin kohti meritokraattista yhteiskuntaa, jossa hyvän poliittisen lukutaidon omaavat kansalaiset osallistuvat politiikkaan niin vanhoilla kuin uusilla osallistumistavoilla ja politiikan uusia osallistumismuotoja käyttävät ensisijaisesti vain ne, jotka muutenkin osallistuvat poliittiseen toimintaan. Tällaisessa tilanteessa avoimuuden lisääminen julkisessa hallinnossa sekä julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuoropuhelun lisääminen voi entisestään jyrkentää kuilua politiikkaan osallistuvien ja siitä vieraantuneiden välillä. Poliitiikan uusien osallistumismuotojen hyödyntäminen edellyttää näet kansalaiselta useimmiten ainakin kohtalaisen hyvää poliittista lukutaitoa.

### *Demokratian toteutuminen kunta- ja aluetason päätöksenteossa*

Toinen asia, jonka haluan nostaa esille valtioneuvoston demokratiapoliittisessa selonteossa, liittyy demokratian toteutumiseen kuntasektorin päätöksenteossa. Vuosikymmenien mittaan valtio on lainsäädännöllään jatkuvasti lisännyt kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Kuntien tehtävien lisääntyessä yhä suurempi osa niistä on siirretty erilaisten kuntayhtymien, liikelaitosten tai yhtiöiden hoidettavaksi. Tämä on heikentänyt demokratian toimivuutta. Kuntalaisten on vaikea hahmottaa, ketkä ovat vastuussa tehdyistä poliittisista päätöksistä ja minkälaisia vaihtoehtoja erilaisissa poliittisissa ratkaisuisissa on olemassa. Jos poliittisen päätöksenteon vastuista ja vaihtoehtoista ei voi saada selvää kuvaa, demokratia toimii huonosti.

Kuntasektorin tehtävien nykyisessä organisointitavassa on myös fiskaalinen, julkisen sektorin menojen kasvuun liittyvä ongelma. Organisaatioteoreettisesta tutkimuksesta tiedämme, että jos jokin viranomainen pystyy tekemään menopäätöksiä jättäen vastuun menojen rahoittamisesta jollekin toiselle viranomaiselle, olemme synnyttäneet menojen kasvun automaatin. Menopäätöksiä tekevällä viranomaisella kun ei ole erityisiä kannustimia hillitä menojen jatkuvaa kasvua. Tämän kaltaisia menojen kasvuautomaatteja on nykyisessä kuntayhtymähallinnossamme. Suuret kuntayhtymät pystyvät tekemään menopäätöksiä, joissa jäsenkunnille jää maksumiehen rooli.

Hallituspuolueiden oppositiopuolueiden kanssa maaliskuussa tekemä sopimus sosiaali- ja terveystalouden uudistamisesta ei poista kuntasektorin päätöksenteosta sen enempää yllä kuvattua demokratiavajetta kuin fiskaalista ongelmaakaan. Hallituksen tarkoituksena on järjestää kaikki sote-palvelut viiden alueellisen järjestäjän toimesta. Alueet rakentuvat nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta ja ne tukeutuvat olemassa oleviin toimiviin rakenteisiin. Yksittäisten kuntien ja kuntalaisten kannalta tämä tarkoittaa sitä, että päätöksenteko karkaa entistä etäämmälle. Valtioneuvoston demokratiapoliittista selontekoa ja vireillä olevaa sote-uudistusta on valmisteltu samaan aikaan. On hämmästyttävää, kuinka vähän demokratian toimivuuden näkökulma on ollut esillä soteuudistuksen valmistelussa.

Demokratiapolitiikassa keskeisiä responsiivisuuden ja vastuunalaisuuden periaatteita voitaisiin kunta- ja aluetasolla edistää siirtämällä osa kunnille nyt asetetuista tehtävistä maakuntien vastuulle ja valitsemalla niiden valtuustot vaaleilla kunnallisvaltuustojen tapaan. Maakuntien itsehallinto antaisi lohkoutunutta kuntayhtymähallintoa paremmat mahdollisuudet yhtenäisemmän maakuntapolitiikan kehittämiseen. Kunnallispoliitikoista erottuvat maakuntapolitiikot profiloituisivat nimenomaan maakuntien asioiden hoitamiseen ja esittäisivät kansalaisille maakuntavaaleissa vaihtoehtoisia linjoja maakunnan kehittämiseksi. Kansalaiset voisivat nykyistä luontevammin ottaa kantaa oman maakuntansa kehittämiseen. Maakuntiin kehittyisi todellista maakuntapolitiikkaa, jossa kansalaiset ja poliitikot ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Nykyinen kuntayhtymien himmelihallinto ei anna tähän mahdollisuuksia.

Demokratian toimivuutta parantaisi tällöin myös se, että maakunnilla olisi oma verotusoikeus. Tällöin maakuntien asukkaat joutuisivat vaaleissa punnitsemaan sekä sitä, minkälaisia palveluita he haluavat maakunnan heille tarjoavat että sitä, kuinka paljon he ovat valmiita veroina maksamaan maakunnan tarjoamista palveluista.

*Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välinen vuorovaikutus muuttaa edustuksellisen demokratian toimintalogiikkaa*

Avoimen hallinnon periaatteita ja kansalaisten osallisuutta korostava demokraatiapolitiikka on aikaamme hyvin sopiva vastaus demokratiaan kohdistuville muutostoiveille ja -vaatimuksille. Valtioneuvoston demokraatiapolitiikan yleinen linja on tässä suhteessa hyvä ja toimiva. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen lisäämiseen tähtäävä toiminta muuttaa kuitenkin demokraattisten prosessien luonnetta. Alue- ja puoluepohjaiseen edustukseen perustuvan edustuksellisen demokratian rinnalle kehittyi toimintatapoja, jotka muuttavat poliittista päätöksentekoa funktionaalisen, asiakohdaisen edustautumisen ja päätöksenteon suuntaan.

Tähän kehitykseen saattaa liittyä ongelmia. Puolueet ovat viime vuosikymmeninä menettäneet asemiaan yhteiskunnallisten uudistusten innovoijina ja asioiden politisoijina, kun ihmiset ottavat kantaa asioihin muilla kuin puolueareenoilla. On syytä pohtia sitä, voiko hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen lisääminen entisestään vähentää kansalaisten kiinnostusta puolueiden toimintaan osallistumisesta ja ehkä myös vaaleissa äänestämistä kohtaan, kun kansalaiset voivat vaikuttaa asioihin asiakohdaisesti juuri niissä asioissa, joita itse kukin pitää tärkeänä. Valtion demokraatiapolitiikan mahdollisuudet puolueiden toiminnan elvyttämiseen ovat kuitenkin niukat. Puolueilla onkin paljon haasteita, joihin niiden on itse etsittävä vastauksia. Miten niiden organisaatioita tulisi uudistaa, että ne vastaisivat erilaisten uusien osallistumismuotojen asettamiin haasteisiin? Miten puolueiden tulisi uudistaa toimintatapojaan esimerkiksi sähköisiä etä-äänestyksiä tai joukkoistamisen menetelmiä käyttämällä? Miten puolueiden tulisi uudistaa vaaleihin liittyvää toimintaansa, että kansalaiset olisivat nykyistä paremmin perillä siitä, ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta ja mitkä kulloinkin ovat vaalien todellisia vaihtoehtoja. Puoluetukea koskevassa lainsäädännössä voitaisiin harkita sitä, tulisiko puoluetukea myöntää vaaleissa saadun kannatusosuuden mukaisesti jakaa myös niille puolueille, jotka äänimäärät eivät riittäneet eduskuntapaikan saamiseen.

*Lausuntoni lopuksi toistan samat toimenpide-ehdotukset, jotka esitin joulukuussa oikeusministeriölle jättämässäni valtioneuvoston demokraatiapolitiikan ulkoisessa arvioinnissa<sup>1</sup>*

1. Suomalaisen demokraatiapolitiikan tärkein tehtäväalue on kansalaisten poliittisen lukutaidon ja subjektiivisen kansalaispätevyyden vahvistaminen monipuolisen kansalaiskasvatuksen avulla.
  - a. Oppilaitoksien vastuuta kansalaiskasvatuksessa on vahvistettava. Yhteisten asioiden hoitoon liittyvää keskustelua ja päätöksentekoa on läpäisyperiaatteella otettava mukaan eri oppiaineiden opetuksessa
  - b. Kiinnitetään kansalaiskasvatuksessa erityistä huomiota huono-osaisten ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ja aikuisten poliittisen lukutaidon ja subjektiivisen kansalaispätevyyden vahvistamiseen. Tavoitteen edistämiseksi on tuettava kansalaisjärjestöissä ja vapaan sivistystyön oppilaitoksissa tehtävää kansalaiskasvatustyötä.
2. Kansalaisten vaalivalintojen selkiinnyttämiseksi eduskunta- ja kunnallisvaalien vaalijärjestelmää tulisi uudistaa niin, että puolueiden väliset vaaliliitot kielletään.

<sup>1</sup> Demokraatiapolitiikan ulkoinen arviointi 2013. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 4/2014.

3. Äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi vaalien järjestämistä uudistetaan niin, että äänestäminen on mahdollista myös sähköisenä etä-äänestämisenä.
4. Muutetaan puoluetukilainsäädäntöä niin, että puoluetukea voivat saada myös puolueet, jotka eduskuntavaaleissa ovat saaneet vähintään yhden prosentin hyväksytyistä äänistä.
5. Muutetaan lainsäädäntöä niin, että sähköinen etä-äänestäminen on mahdollista myös puoluejärjestöjen toiminnassa.
6. Lisätään hallitusohjelman joustavuutta niin, että taloudellisten tai muiden yhteiskunnallisten olojen muutos voidaan vaalikauden aikana nykyistä joustavammin ottaa huomioon hallitusohjelmassa.
7. Lisätään tieteellisiin selvityksiin ja erilaisten vaihtoehtojen vertailuun perustuvaa komiteatyötä merkittävien yhteiskunnallisten uudistusten valmistelussa.
8. Lisätään avoimien kuulemistilaisuuksien käyttöä eduskunnan valiokuntatyössä.
9. Parannetaan kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan väliseen vuorovaikutukseen selkeitä ja helppokäyttöisiä sähköisiä käyttöliittymiä.
10. Uudistetaan kuntasektorin vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden tuotantoa niin, että kansalaiset voivat saada nykyistä selkeämmän kuvan siitä, ketkä ovat vastuussa kulloinkin harjoitetusta politiikasta ja minkälaisia kulloinkin ovat päätöksenteon vaihtoehdot. Uudistuksessa on vältettävä sellaisia hierarkkisia organisaatorakenteita, jotka vaikeuttavat kansalaisten edellytyksiä saada kuvaa siitä, missä asioita koskevat päätökset lopulta tehdään.
11. Kuntasektorin demokratiapoliittista työtä varten kootaan eri maista kokemuksia osallistuvan demokratian uusien muotojen sovelluksista paikallisessa päätöksenteossa. Mielenkiinnon kohteena ovat muun muassa deliberatiivista budjetointia, deliberatiivisia kyselyjä ja deliberatiivisia kansalaisraateja koskevat toimintaperiaatteet ja kokemukset.
12. Lisätään kuntien tärkeimpien luottamustehtävien hoitamisessa mahdollisuutta hoitaa kyseisiä tehtäviä kokopäivätoimisesti tai puolipäivätoimisesti.