

Muistio

19.5.2023
VN/12056/2023

Hallitusohjelmaneuvottelut 2023

Asia: Pyydetty lisäaineisto kuulemisessa 15.5 (päivämäärä päivitetty 24.5); Demokratiaohjelma

Vastuuvirkamies: yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson, +358 295 150 348

Oikeusministeriön HO kortit 2.5 ja 2.7

OSA I: Demokratiaohjelma

Ehdotus linjaukseksi: Laaditaan poikkihallinnollinen toimintaohjelma edistämään yhteiskunnallista osallistumista, avointa ja vuorovaikutteista valmistelua sekä kaikkien ikä- ja väestöryhmien demokratiataitoja. Arvioidaan, miten kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä voidaan tukea byrokratiaa purkamalla.

Valtioneuvoston marraskuussa 2022 tekemässä periaatepäätöksessä linjataan suomalaisen demokratiapolitiikan tavoitteista 2020-luvulla¹. Suomessa demokratian perinne on vahva, mutta epävakaa maailmantilanteessa on entistä tärkeämpää puolustaa toimivaa demokraattista järjestelmää kansallisella ja kansainväliselläkin tasolla. Suomessa osallistumisen rapautuminen ja voimakas eriytyminen vaatii erityisesti demokratiapoliittisia toimenpiteitä kehityksen korjaamiseksi.

Periaatepäätöksessä tehtiin seuraavat linjaukset:

1. Vaalijärjestelmä on toimiva, turvallinen ja luotettava. Jokaisella on yhdenvertaiset mahdollisuudet ja riittävät valmiudet käyttää vaalioikeuksiaan.
2. Suomessa on käytössä monipuoliset osallistumismahdollisuudet ja yhä useampi käyttää osallistumisoikeuksiaan. Hallinto toimii avoimesti ja vuorovaikutteisesti mikä vahvistaa luottamusta. Päätöksenteko on tietoperusteista.
3. Demokratia-, ihmisoikeus- ja mediakasvatus sekä jatkuva oppiminen tukevat osallistumisoikeuksien toteutumista.

¹ [Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla](#). Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:40.

4. Mediaympäristö on moniääninen, moninainen ja yhteiskunnallinen keskustelukulttuuri mahdollistaa kaikkien osallistumisen.
5. Aktiivinen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on keskeinen osa toimivaa demokratiaa.
6. Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n demokratiatyöhön ja tukee kansainvälistä demokratiakehitystä

OSA II: TARKEMMAT SISÄLLÖT JA RATKAISUKEINOJA

TAVOITE: Suomessa on käytössä monipuoliset osallistumismahdollisuudet ja yhä useampi käyttää osallistumisoikeuksiaan. Hallinto toimii avoimesti ja vuorovaikutteisesti, mikä vahvistaa luottamusta. Päätöksenteko on tietoperusteista.

RATKAISUKEINOJA OSALLISTUMISOIKEUKSIEN VAHVISTAMISEKSI:

- Lisätään panostuksia osallisuuden eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi ja toimia kansalaisten äänestysaktiivisuuden edistämiseksi ja osallistumisen lisäämiseksi vaalien välillä. Panostetaan ymmärrettävään kansalaisviestintään, jatketaan toimia luottamuksen vaalimiseksi kansalaisten, julkisen hallinnon ja päätöksentekijöiden välillä. (Voidaan osittain tehdä virkatyönä, vaati lisäresursointia)
- Demokratiapalveluita kehitetään kokoamalla ja yhdistämällä olemassa olevia palveluita yhdeksi kokonaisuudeksi. Demokratiapalvelut mahdollistavat ihmisten osallistumisen yhteisten asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon nykyistä paremmin. (Vaati lisäresursointia)
- Digitalisoimalla lainsäädäntöprosessia voidaan myös sujuvoittaa ja tehostaa toimintaa sekä parantaa lainsäädännön laatua. (Vaati lisäresursointia)
- Tehdään vaikuttavaa ja kokonaistaloudellisesti järkevää demokratian edistämistyötä hyödyntämällä ja skaalaamalla aikaisemmin toimiviksi havaittuja toimenpiteitä ja demokratiakokeiluja. Arvioidaan, mitataan ja seurataan toimenpiteiden vaikuttavuutta. (Voidaan osittain tehdä virkatyönä, vaati lisäresursointia)

RATKAISUKEINOJA HALLINNON AVOIMUUDEN LISÄÄMISEKSI:

- Uudistetaan lainvalmistelun kuulemisohje tukemaan nykyistä paremmin osallistumista koko lainvalmisteluhankkeen elinkaaren ajan, esivalmistelusta toimeenpanoon ja seurantaan. (Voidaan tehdä virkatyönä)
- Laaditaan hyvän käytännön mallit osallistavasta EU-valmistelusta ja lisätään EU-hankkeet osaksi valtioneuvoston hanketietojärjestelmää. (Voidaan tehdä virkatyönä)
- Selvitetään avoimuusrekisterin soveltamisalan laajentamista ja arvioidaan avoimuusrekisterilain toimeenpanoa (Eduskunnan lausuma). (OM HO-kortti 2.2). (Voidaan tehdä virkatyönä)

- Uudistetaan sähköinen lausuntomenettely (lausuntopalvelu.fi) hyödyntämällä nykYTEknologian luomia mahdollisuuksia (tekninen käyttöikä ja sopimus lopussa). (Vaatii lisäresursointia)

RATKAISUKEINOJA LASTEN JA NUORTEN OSALLISUUDEN LISÄÄMISEKSI:²

- Tarjotaan erityisesti säädösvalmistelijoille ja muille viranomaisille kohdennettua tukea lapsi- ja nuorisovaikutusten arviointiin ja lasten ja nuorten kuulemiseen (mm. hankeklinit, osaamiskeskustoiminta, koulutus- ja tukimateriaalit, viestintä, lapsia ja nuoria koskevan tietoperustan hyödyntäminen). (Voidaan toteuttaa suurelta osin virkatyönä)
- Parannetaan digitaalisten vaikuttamiskanavien (esim. Digiraati.fi ja muut demokratia.fi-palvelut) lapsi- ja nuorisoystävällisyyttä sekä lisätään niiden tunnettuutta kohdennetun, selkeän ja saavutettavan viestinnän avulla. Kokeillaan uudenlaisia, valtakunnallisia osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja (esim. lasten ja nuorten kansalaispaneelit, demokratiadelegaatit, deliberatiiviset keskustelut, laajasti lapsia ja nuoria tavoittavat mielipidekyselyt). Vahvistetaan erilaisten osallistumistapojen tulosten kytkentää hallinnon päätöksentekoprosesseihin ja lisätään viestintää osallistumisen tulosten vaikuttavuudesta. (Voidaan toteuttaa osittain virkatyönä mutta edellyttää myös lisäresursointia)
- Lisätään mahdollisuuksien mukaan edustuksellisten toimielinten, kuten oppilas- tai opiskelijakuntien ja nuorisovaltuustojen sisäistä inklusiivisuutta ja vuorovaikutusta haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten kanssa. Tuetaan myös muilla tavoin kaikkien lasten ja nuorten yhdenvertaisia mahdollisuuksia kasvaa vaikuttajiksi (esim. tuki, koulutus ja sparraus kuntien, hyvinvointialueiden ja oppilaitosten henkilöstölle, jotka ovat vastuussa oppilas- ja opiskelijakuntien tai nuorisovaltuustojen toiminnasta). (Voidaan toteuttaa osittain virkatyönä mutta edellyttää myös lisäresursointia)
- Vahvistetaan hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan/järjestösektorin kumppanuutta erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten tavoittamiseksi sekä vuoropuhelun lisäämiseksi lapsia ja nuoria koskevassa päätöksenteossa (mm. Digiraati.fi). (Voidaan toteuttaa osittain virkatyönä mutta edellyttää myös lisäresursointia)
- Lisätään kuntalain (ja hyvinvointialuelain) velvoittavuutta nuorisovaltuustojen puhe- ja läsnäolo-oikeuden osalta sekä selvitetään edellytyksiä laskea kansalaisaloitteen allekirjoittamisen ikäraja (Virkatyönä).

² Esitetty keinovalikoima perustuu mm. [kansallisen lapsistrategian seurantakertomuksessa](#), [kansallisen demokraatiapolitiikan](#) ja [Avoimen hallinnon toimintaohjelman](#) toimeenpanon yhteydessä esiin tuotuihin kehittämistarpeisiin.

TAVOITE: Demokratia-, ihmisoikeus- ja mediakasvatus sekä jatkuva oppiminen tukevat osallistumisoikeuksien toteutumista.

RATKAISUKEINOJA DEMOKRATIATAITOJEN LISÄÄMISEKSI:³

- Käynnistetään valtakunnallinen kehittämishanke, jolla levitetään demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen hyviä käytäntöjä varhaiskasvatuksessa, kaikilla kouluasteilla, vapaassa sivistystyössä ja kotoutumiskoulutuksessa. (Edellyttää lisäresursointia)
- Laaditaan demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kansallisen tason linjaukset, joiden avulla vahvistetaan kansallisen kehittämistyön koordinoitua ja seurantaa. (Voidaan toteuttaa virkатыönä)
- Tuotetaan ajantasaisia, selko- ja monikielisiä ja saavutettavia demokratia-, media- ja informaatiolukutaitoa käsitteleviä oppimateriaaleja eri kohderyhmille ja vahvistetaan opetushenkilöstön osaamista näiden teemojen käsittelyssä. (Edellyttää lisäresursointia)

TAVOITE: Aktiivinen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on keskeinen osa toimivaa demokratiaa

RATKAISUKEINOJA KANSALAISSYHTEISKUNNAN OSALLISUUDEN JA TOIMINTAMAHDOLLISUUKSIEN LISÄÄMISEKSI

- Kevennetään järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa koskevaa ylimääräistä sääntelyä. (Voidaan tehdä virkатыönä)
- Vakiinnutetaan valtakunnallisen vapaaehtoistyön verkoston toiminta ja valtakunnallisen vapaaehtoistoiminnan koulutuksen koordinoitua⁴. (Voidaan tehdä virkатыönä)
- Jatketaan kansalaisjärjestöjen oman varainhankinnan kehittämistä⁵. (Voidaan tehdä virkатыönä)
- Tuetaan virkahenkilöiden parempaa kansalaisyhteiskuntaosaamista muun muassa kansalaisyhteiskunnan kuulemisessa ja osallistumisessa sekä kumppanuudessa. (Voidaan tehdä virkатыönä)
- Laaditaan kansalaisyhteiskuntastrategia, jossa tunnistetaan kansalaisyhteiskunnan haasteita, rahoitus mukaan lukien, luodaan visio sekä toimintasuunnitelma tulevaisuudesta ja varmistetaan edellytykset strategian jalkauttamiselle (vaatii lisäresursointia).

³ Esitetty keinovalikoima perustuu vuosina 2020–2023 toimineen [demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämisen ohjausryhmän suosituksiin](#) sekä aihepiiriä koskeviin tutkimustuloksiin (mm. Borg & al. (2022). [Nuoret kansalaiset: Tilastollinen tutkimus yhdeksäsluokkalaisten kansalaispätevydestä](#)).

⁴ Vapaaehtoistoiminnan kehittäminen ikääntyvässä yhteiskunnassa (Vapaa!-Fri! –hanke)

⁵ [Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustustoiminnassa](#)

LIITE: Taustaa demokratiataidoista sekä lasten ja nuorten osallisuudesta

Demokratian toimivuuden kannalta merkittäviä tekijöitä ovat ihmisten kokemana yhteiskunnallinen osallisuus, kiinnostus osallistumista ja vaikuttamista kohtaan sekä sisäinen kansalaispätevyys eli koettu kyky vaikuttaa yhteiskuntaan ja ymmärtää sen toimintaa.

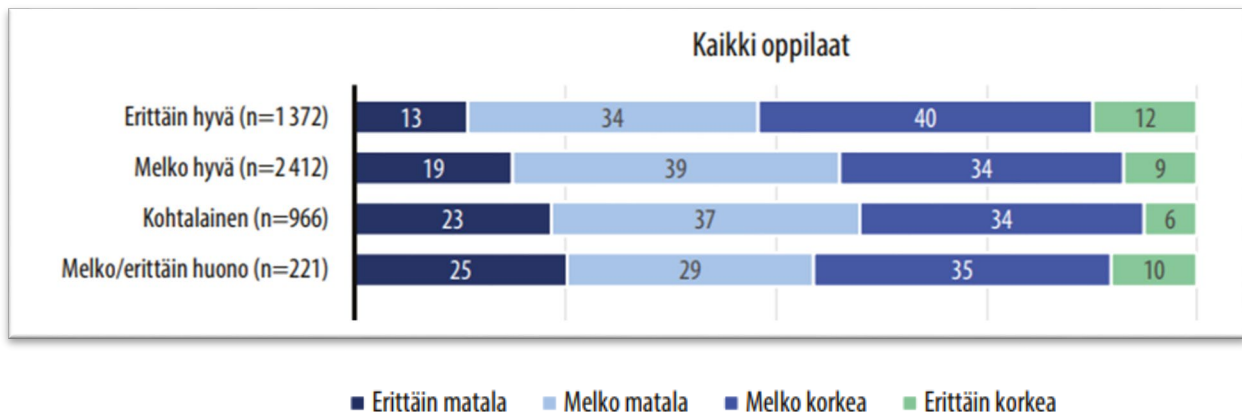
Sukupuoli, äidinkieli, perheen koettu taloudellinen tilanne sekä vanhempien koulutustaso ja ammatti vaikuttavat siihen, millaisiksi ihminen arvioi omat kykynsä vaikuttaa yhteiskuntaan (kuvio 1). Sisäinen kansalaispätevyys muotoutuu hyvin varhaisessa vaiheessa ja on yhteydessä muun muassa aikuisiän äänestysaktiivisuuteen ja muuhun yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

Nuorten arviot omista kyvyistään eroavat jo 15-vuotiaana. Koulujen demokratiakasvatus tasoittaa jonkin verran perhetaustasta johtuvia eroja nuorten sisäisessä kansalaispätevyydessä.

Kuvio 1. Kansalaispätevyyden taso sen mukaan, millaisiksi nuori arvioi perheensä taloudellisen tilanteen (% vastaajista). Lähde: Borg & al. (2022).

Sisäinen kansalaispätevyys

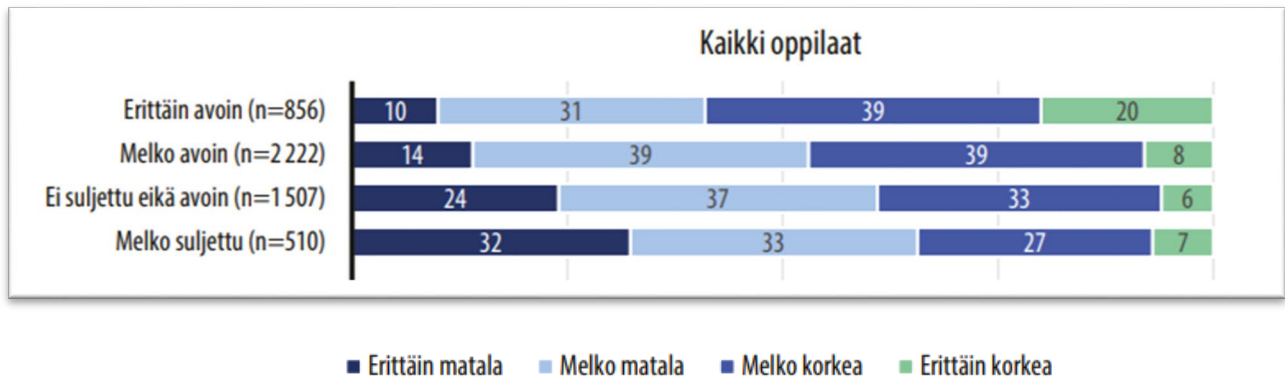
- Sisäinen kansalaispätevyys tarkoittaa kansalaisen arvioita omista kyvyistään osallistua politiikkaan ja ymmärtää poliittisia prosesseja.
- Sisäisellä kansalaispätevyydellä on vahva yhteys poliittiseen osallistumiseen ja poliittisen kiinnostuneisuuteen.
- Suomalaisten aikuisten keskimääräinen sisäinen kansalaispätevyys on eurooppalaisen vertailun heikoimpia.
- Naisilla ja matalasti koulutetuilla aikuisilla on huomattavasti miehiä ja korkeakoulutettuja aikuisia alhaisempi sisäinen kansalaispätevyys.
- Yhdeksäsluokkalaisista yli puolella on melko tai erittäin matala sisäinen kansalaispätevyys.
- Ruotsinkielisessä opetuksessa olevien kansalaispätevyys on suomenkielisessä opetuksessa olevien kansalaispätevyyttä korkeampaa.



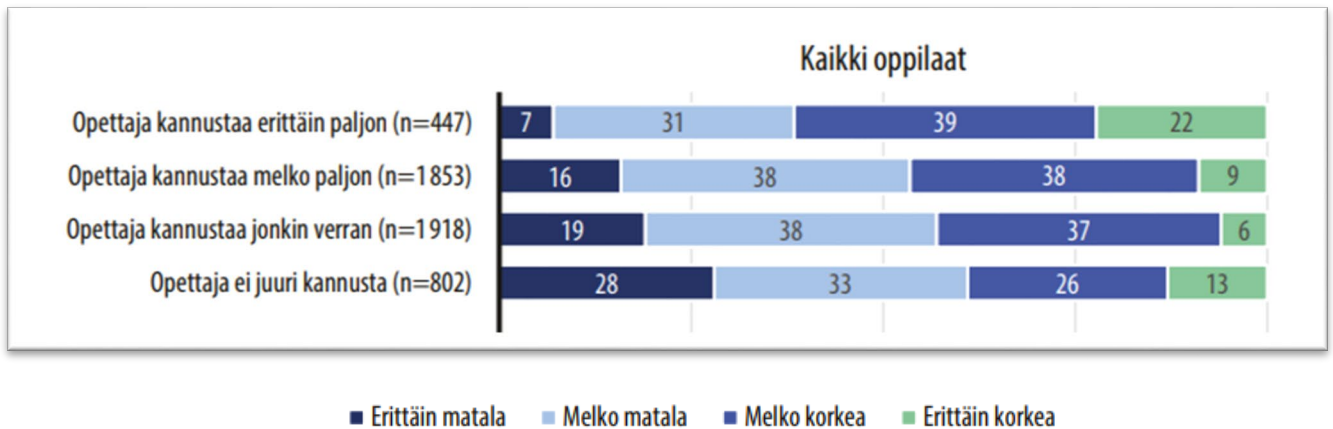
Osallistumisen eriytyminen on ilmiö, joka voi pitkällä aikavälillä rapauttaa yhteiskunnallista luottamusta. Hyväosaiset osallistuvat keskimääräistä aktiivisemmin. He myös arvioivat muita myönteisemmin omia vaikutusmahdollisuuksiaan.

Luokassa koettu avoimempi yhteiskunnallinen keskusteluilmapiiri ja opettajien vahvempi positiivinen malli ja kannustus ovat yhteydessä korkeampaan kansalaispätevyyteen (kuviot 2 ja 3). Luokan avoimella yhteiskunnallisella keskustelulla ja opettajan mallilla ja kannustuksella on merkitystä erityisesti niille oppilaille, jotka keskustelelevat politiikasta vanhempiensa kanssa harvoin.

Kuvio 2. Luokan yhteiskunnallisen keskusteluilmapiirin yhteys kansalaispätevyyteen (% vastaajista). Lähde: Borg & al. (2022).



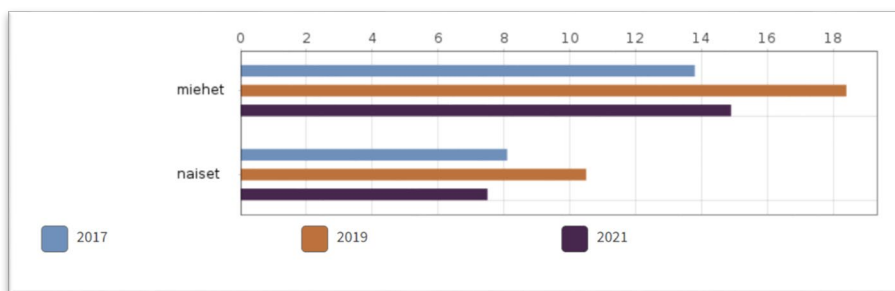
Kuvio 3. Opettajan kannustuksen ja mallin yhteys kansalaispätevyyteen (% vastaajista). Lähde: Borg & al. (2022).



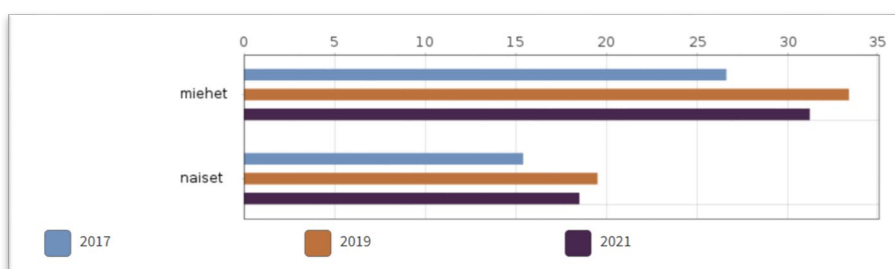
Varhaiskasvatussuunnitelman ja opetussuunnitelmien perusteissa kaikilla koulutusasteilla tavoitteena on osallisuus ja laaja-alainen osaaminen, jonka arvopohjana ovat oikeusvaltion ja demokraattisen yhteiskunnan peruseriaatteet. Media- ja informaatiolukutaitoon sekä demokratiataitoihin liittyvä osaamistaso opettajien keskuudessa varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa on kuitenkin vaihtelevaa ja teemojen opetus yksittäisten opettajien aktiivisuuden varassa.

Toisen asteen (lukio, ammatillinen koulutus) opiskelijoiden kokemukset omista vaikutusmahdollisuuksistaan koulussa vaihtelevat sukupuolen ja koulutusalan mukaan (kuviot 4 ja 5). Miehet kokevat omat vaikutusmahdollisuutensa koulussa naisia paremmiksi ja ammatillisen koulutuksen opiskelijat arvioivat omat vaikutusmahdollisuutensa paremmiksi kuin lukio-opiskelijat.

Kuvio 4. Hyvät vaikutusmahdollisuudet koulussa, % lukion 1. ja 2. vuoden opiskelijoista. Lähde: Sotkanet.



Kuvio 5. Hyvät vaikutusmahdollisuudet koulussa, % ammatillisen oppilaitoksen 1. ja 2. vuoden opiskelijoista. Lähde: Sotkanet.



Media- ja informaatiolukutaidon merkitys on viime vuosina noussut entistä tärkeämpään asemaan yhteiskunnallisten uhkien, kuten disinformaation, vihapuheen ja median välityksellä tapahtuvan häirinnän sekä yksityisyyden ja tietosuojan loukkausten yhteydessä.

Medialukutaitoisten ihmisten on huomattu pystyvän paremmin suojaamaan itseään edellä mainituilta uhkilta.

Lasten ja nuorten lisäksi on tärkeää vahvistaa myös aikuisväestön demokratiataitoja sekä kriittistä media- ja informaatiolukutaitoa. Erityisesti ikääntyneen ja maahan muuttaneen aikuisväestön osalta on tärkeää vahvistaa digitaalisen osallisuuden edellyttämiä valmiuksia. Aikuisväestön puutteellisiin taitoihin liittyy riskejä demokratian ja luottamusyhteiskunnan toimivuudelle. Koska heitä ei kouluja koskevilla kehittämistoimilla enää tavoiteta, tarvitaan muita kumppaneita, kuten kansalaisjärjestöjä. Huomiota tulee kiinnittää myös kotoutumiskoulutuksen ja monikielisen yhteiskuntaorientaation opettajien osaamiseen ja opetusmateriaaleihin.

Lapsilla ja nuorilla on oikeus olla aktiivisia demokraattisen yhteiskuntamme jäseniä. Suomen perustuslaki turvaa lapselle oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi nuorisolaki velvoittaa kuulemaan nuoria kaikissa heitä koskevissa asioissa. Vaikka edistymistä lasten ja nuorten kuulemisessa on tapahtunut, se on edelleen hajanaista ja satunnaista, eikä lapsia ja nuoria kuulla systemaattisesti heitä koskevassa päätöksenteossa. Ongelmana on myös se, että osallisuus kasautuu ja osa lapsista ja nuorista jää toistuvasti huomiotta ja kuulematta.⁶

⁶ Ks. esim. [Pääministeri Sanna Marinin hallituksen \(2019-2023\) seurantakertomus kansallisen lapsistrategian toimeenpanosta](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2023:23.