

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2014 vp

### Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonte- ko 2014 Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 18 päivänä maaliskuuta 2014 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistele-  
vasti käsiteltäväksi valtioneuvoston demokra-  
tiapoliittisen selonteon 2014 Avoin ja yhdenver-  
tainen osallistuminen (VNS 3/2014 vp) sekä sa-  
malla määrännyt, että tulevaisuusvaliokunnan  
on annettava asiasta lausunto perustuslakivalio-  
kunnalle.

Perustuslakivaliokunta on 23 päivänä huhti-  
kuuta 2014 päättänyt pyytää selonteosta sivistysvaliokunnalta lausunnon selonteon demokra-  
tiakasvatusta koskevien linjaustan osalta.

##### *Lausunnot*

Sivistysvaliokunta ja tulevaisuusvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (SiVL 7/2014 vp ja TuVL 1/2014 vp), jotka on otettu tämän mietin-  
nön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Kirsi Pimiä ja erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Inga Nyholm ja neuvotteleva virkamies Arja Terho, valtiovarainministeriö
- johtaja Erkkä Railo, Eduskuntatutkimuksen keskus
- erityisasiantuntija Päivi Kurikka, Suomen Kuntaliitto
- pääsihteeri Taru Anttonen, Ajatuspaja Visio
- johtaja Karina Jutila, Ajatuspaja e2

- osaamisdemokratian teema-alueen johtaja Juha Leppänen, Demos Helsinki
- PhD, projektitutkija Merja Jutila Roon, Kalevi Sorsa -säätiö
- neuvottelukunnan jäsen, HM Leo Stranius, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE
- asiantuntija Heli Markkula, Suomen Nuorisoyhteistyö — Allianssi ry
- toiminnanjohtaja Simo Grönroos, Suomen Perusta -ajatuspaja
- toiminnanjohtaja Markku Pyykkölä, Suomen Toivo -ajatuspaja
- johtava asiantuntija Eeva Hellström, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- politiskt sakkunnig Andreas Elfving, Svenska Bildningsförbundet r.f.
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- professori Kimmo Grönlund
- emeritusprofessori Heikki Paloheimo
- professori Kari Palonen
- professori Ilkka Ruostetsaari
- professori Jan Sundberg
- akatemiattutkija Hanna Wass
- johtaja Sami Borg, Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— Vasemmistofoorumi.

##### *Viitetiedot*

Perustuslakivaliokunta järjesti asiasta julkisen kuulemisen 8 päivänä toukokuuta 2014.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Eduskunnan käsiteltävänä oleva valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko on ensimmäinen laatuaan. Se sisältää valtioneuvoston arvion Suomen demokradian tilasta, kehittämistarpeista ja toteutetuista toimenpiteistä. Siinä esitetään valtioneuvoston demokradiapoliittikan kehittämislinjaukset ja niihin liittyvät toimenpideehdotukset. Selonteon taustaksi on tuotettu useita tärkeitä tausta-aineistoja.

Perustuslakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä Suomen demokradian tilasta ja kehittämistarpeista käytävää laaja-alaista keskustelua. Valiokunta katsoo, että demokradiapoliittisen selonteon antaminen eduskunnalle tarjoaa hyviä aineksia keskustelulle ja sen pohtimiselle, millaisia kehittämistarpeita suomalaisessa demokradiassa on ja mitä demokradiamme kehittämiseksi tulee tehdä. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle myös jatkossa demokradiapoliittisia selontekoja, jotta eduskunnassa voidaan käydä säännöllisin väliajoin keskustelua demokradiapoliittikan sisällöstä ja kehittämistarpeista.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksessä ei ole täsmennetty keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismelvoitteensa täyttää. Säännöksen perustelujen mukaan (HE 309/1993 vp, s. 62/I) keino voi olla esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen ja yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua vapaana kansalaistoimintana tai nimenomaisten mekanismien, kuten kansanaloitteen, kautta. Perusteluissa korostetaan säännöksen yhdessä perustuslain 6 §:n 3 momentin kanssa edellyttävän vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista myös lapsille heitä itseään koskevissa asioissa kehitystään vastaavasti.

### **Demokratian tila Suomessa**

#### *Yleistä*

Selonteon mukaan Suomi sijoittuu kansainvälisissä vertailuissa maailman kärkidemokradioiden joukkoon. Suomen valttina ovat vakaa poliittinen järjestelmä sekä avoin ja korruptoitumaton hallinto. Erityisesti viime vuosikymmenten aikana poliittisen järjestelmän parlamentaarisuutta on lisätty ja kansalaisten yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia parannettu.

Tulevaisuusvaliokunnan lausunnossa katsotaan, että demokradia on ymmärretty selonteossa kapeasti. Lausunnossa nostetaan esiin demokradian monitasoisuus (globaali, eurooppalainen, valtakunnallinen, alueellinen, maakunnallinen ja paikallinen), ulottuminen erityyppisiin instituutioihin (valtio, kunta, hallinto, järjestöt, työmarkkinat, yritykset, virastot, koulut, yliopistot, laitokset, taloyhtiöt ja perheet) sekä poliittinen, sosiaalinen ja taloudellinen sisältö. Lausunnossa katsotaan, että kasvava demokradiavaje on esimerkiksi globaalidemokradiassa, EU-demokradiassa, väliportaana demokradiassa, yritys- ja virastodemokradiassa, koulu- ja oppilaitosdemokradiassa sekä talouden demokradiassa.

Tulevaisuusvaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä demokradiapoliittikan toiminta-alan laajentamista ja korostaa tarvetta tarkastella demokradian toteutumista kaikissa keskeisissä yhteiskunnan instituutioissa ja kaikilla hallinnon tasoilla.

Erityistä huomiota tulee valiokunnan mielestä kiinnittää alueellisen, maakunnallisen ja paikallisen demokradian tilanteeseen, jossa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestämisen ja kuntarakenteen uudistumisen myötä. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksissa vahvistetaan edustuksellista demokradiaa ja turvataan todelliset vaikutusmahdollisuudet niin kuntalaisille kuin palvelujen käyttäjillekin.

Euroopan unionin päätöksentekomenettelyt ja suomalaisten mahdollisuudet vaikuttaa esimer-

kiksi eduskunnan kautta unionissa tehtäviin päätöksiin ovat jääneet monille vieraisiksi. Myös kouluissa perehtyminen EU:n päätöksentekoon jää usein vähälle huomiolle. Valiokunta pitää tärkeänä, että opettajien perus- ja jatkokoulutuksessa kiinnitetään erityistä huomiota opettajien asiantuntemuksen lisäämiseen EU:n päätöksentekomenettelyistä ja vaikutusmahdollisuuksista sekä EU-lainsäädännön ja muun kansainvälisen normiston vaikutuksista suomalaiseen yhteiskuntaan.

#### *Äänestysaktiivisuuden nostaminen ja osallistumisen eriarvoisuuden vähentäminen*

Selonteossa todetaan suomalaisen demokratian suurimmiksi haasteiksi äänestysaktiivisuuden laskeminen ja osallistumisen eriarvoistuminen. OECD-maiden vertailuissa Suomen yleisten vaalien äänestysprosentit ovat olleet jo pitkään keskitason alapuolella. Äänestysaktiivisuus jakautuu selvästi sosiaalisten ryhmien ja iän perusteella. Alempien sosiaaliryhmien ja nuorten äänestysaktiivisuus ja osallistuminen puolueiden toimintaan on huomattavasti muuta väestöä vähäisempää. Myös maahanmuuttajat ovat edelleen selkeästi aliedustettuja sekä ehdokkaina että luottamushenkilöinä.

Ero Suomen ja Ruotsin äänestysaktiivisuuden välillä ylittää jo 15 prosenttiyksikköä. Suomessa äänesti vuoden 2011 eduskuntavaaleissa 70,5 prosenttia äänioikeutetuista. Ruotsissa syksyn 2014 valtiopäivävaaleissa äänestysprosentti oli 85,8, joka on 1,25 prosenttiyksikköä suurempi kuin edellisissä valtiopäivävaaleissa 2010. Äänestysaktiivisuus Ruotsin valtiopäivävaaleissa on kasvanut jatkuvasti vuodesta 2002 alkaen. Tämän syksyn vaaleissa äänestysprosentti oli korkein sitten vuoden 1994. Suomessa äänestysprosentti on ollut yli 80 prosenttia viimeksi vuoden 1983 eduskuntavaaleissa eli reilut 30 vuotta sitten. Vuoden 2012 kunnallisvaaleissa äänestysprosentti koko maassa oli 58,2 % ja vuoden 2014 Europarlamenttivaaleissa 41 %.

Selonteossa esitetään joitakin näkökohtia siitä, mistä Suomen muita Pohjoismaita selvästi alhaisempi äänestysprosentti voisi johtua. Tällaisiksi seikoiksi todetaan muun muassa usein tois-

tuvista vaaleista johtuva vaaliväsymys, pienten vaalipiirien piilevä äänikynnys, puolueiden jäsenmäärän lasku ja ehdokasrekrytoinnin vaikeutuminen sekä vaikeudet tavoittaa vaalitiedotuksella vähemmän osallistuvia ryhmiä.

Selonteon toimenpidelinjauksilla 3—8 pyritään vaikuttamaan eri tavoin äänestysaktiivisuutta ja osallistumista lisäävästi muun muassa jatkovalmistelemalla puoluesihteeritoimikunnan esitystä vaalisyklin kehittämisestä, selvittämällä kirje- ja nettiäänestyksen käyttöönottoa, lisäämällä äänestyspaikkoja ja parantamalla niiden esteettömyyttä sekä lisäämällä vaalitiedotusta nuorille ja muille vähän osallistuville ryhmille.

Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti äänestysaktiivisuuden jyrkkään jakautumiseen koulutustason ja sosiaalisen aseman mukaan. Vuoden 2011 eduskuntavaaleista Helsingin kaupungissa tehdyssä tutkimuksessa todetaan, että äänestysalueittain tarkasteltuna korkeimman ja matalimman äänestysprosentin ero oli 32,5 prosenttiyksikköä (Paloheinä 88,1 % ja Jakomäki A 55,6 %). Vuoden 2007 vaaleissa ero oli vielä suurempi (35,6 prosenttiyksikköä). Korkean äänestysaktiivisuuden alueilla oli keskimääräistä enemmän korkea-asteen koulutuksen saaneita, korkeammat tulot ja pienempi työttömyysaste. Vastaavasti niillä alueilla, joilla äänestysaktiivisuus on matala, oli vähemmän korkea-asteen koulutuksen saaneita, pienemmät keskitulot ja suurempi työttömyysaste. Kaikilla yli 80 %:n äänestysprosenttiin vuoden 2011 vaaleissa ylittäneillä asuinalueilla (13 peruspiiriä) oli ollut vuonna 2009 korkea-asteen koulutuksen saaneita yli 41 %, keskitulo vähintään 29 000 euroa ja työttömyysaste enintään 7,1 %. Jakomäessä korkea-asteen koulutuksen saaneita oli 11,4 %, keskitulo 19 000 euroa ja työttömyysaste 15,5 % vuonna 2009. (Tyyne Hakkarainen: Eduskuntavaalit Helsingissä 2011, Tutkimuskatsauksia 2011:3.)

Valiokunta pitää äänestysaktiivisuuden alhaisuutta ja osallistumisen eriarvoistumista erittäin vakavina ongelmina, jotka uhkaavat suomalaisen demokratian legitimitettiin. Valiokunta kannattaa linjaukseen 3 sisältyvää ehdotusta toteut-

taa asiaa koskeva tutkimus vuoden 2015 eduskuntavaalien yhteydessä, jotta toimenpiteitä voidaan paremmin suunnata tutkimustiedon pohjalta. Valiokunta katsoo, että demokratiapolitiikan kehittämiseksi olisi tärkeää tutkia äänestämistä säännöllisesti ja rekisteripohjaisesti niin kuntavaaleissa, valtiollisissa vaaleissa kuin EU-vaaleissakin. Myös Tilastokeskuksen vaalitulastoja tarvitaan jatkossakin, ja niiden tekeminen tulee turvata taloudellisesti vaikeinakin aikoina. Valiokunta korostaa tutkimusten merkitystä muun muassa sen selvittämisessä, miksi Suomessa kiulu osallistuvien ja osallistumattomien väestöryhmien välillä on merkittävästi suurempi ja politiikka koetaan monimutkaisemmaksi ja vaikeammaksi ymmärtää kuin muissa Pohjoismaissa.

Valiokunta katsoo, että selonteossa ehdotetut toimenpiteet eivät ole riittäviä äänestysaktiivisuuden parantamiseksi ja osallistumisen eriarvoisuuden vähentämiseksi, vaan kehityssuunnan kääntämiseksi tarvitaan ennakkoluulotonta ja rohkeaa uudelleen ajattelua ja tehokkaita toimenpiteitä. Tavoitteiksi tulee asettaa eri väestöryhmien välillä olevien osallistumiserojen taasoittuminen ja äänestysaktiivisuuden nostaminen muiden Pohjoismaiden tasolle.

#### *Demokratian toteutumisen haasteita*

Valiokunta katsoo, että suomalaisen edustuksellisen demokratian kriisiytymiseen on useita syitä. Osa niistä on syvällä suomalaisen yhteiskunnan ja vaalijärjestelmän rakenteissa, ja osa liittyy politiikassa omaksuttuihin menettelytapoihin.

Suomessa ei ole ollut tapana vaalien alla muodostaa selkeitä puolueryhmittymiä, neuvotella niille yhteisiä hallitusohjelmatavoitteita ja käydä sitten vaalikampanjaa tarjoten äänestäjille selkeitä politiikka- ja hallitusvaihtoehtoja samalla tavoin kuin esimerkiksi Ruotsissa. Näin ollen äänestäjän on Suomessa hyvin vaikea tietää, millaista vaalien jälkeistä politiikkaa hän on äänellään tukemassa.

Viime vuosikymmeninä on vaalien jälkeen muodostettu vahvoja enemmistöhallituksia, jotka ovat suomalaisen puoluekentän pirstoutuneis-

suuden vuoksi olleet varsin heterogeenisiä. Hallitukseen on kuulunut hyvin erilaisin, jopa vastakkaisin tavoittein vaalikampanjaa käyneitä puolueita. Tämän seurauksena hallitusohjelmat on kirjoitettu hyvin pikkutarkasti, mikä on korostanut puolueiden taustavaikuttajina toimineissa etujärjestöissä ja virkakoneistossa valmisteltujen pohjapaperien merkitystä. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmat ovat rajoittaneet hallituksen työtä ja osaksi myös avointa keskustelua ja tavoitteiden uudelleenarviointia hallituksen sisällä ja eduskunnassa. Hallitusohjelman tarkka toimeenpano huolimatta muuttuneista olosuhteista on saattanut johtaa jopa esityksiin, joita hallituspuolueiden piirissäkin on pidetty epä-tarkoituksenmukaisina mutta jotka eduskunnan enemmistö on hallitussovun nimissä hyväksynyt.

Valtiosääntöä on viime vuosikymmeninä kehitetty siten, että valtioneuvoston valtaa on lisätty ja pääministeristä on tullut entistä keskeisempi toimija, samalla kun tasavallan presidentin valtaoikeuksia on kavennettu. Valtasuhteiden muutos ei ole kuitenkaan heijastunut pääministerin ja tasavallan presidentin valintatapoihin, vaan tasavallan presidentti valitaan edelleen suoralla kansanvaalilla, kun taas pääministeriksi voi tulla kesken vaalikautta suoraan puoluekokouksessa suoritettun äänestyksen pohjalta.

Suomalaisen järjestelmän erityispiirteisiin kuuluu ns. kolmikantainen lainvalmistelu ja työmarkkinajärjestöjen suuri vaikutusvalta paitsi työelämään suoraan liittyviin kysymyksiin myös eräisiin keskeisiin poliittisiin päätöksiin, jotka voivat koskea niin valtion talousarviota kuin eri sektorien lainsäädäntöäkin, kuten esimerkiksi eläkejärjestelmän uudistuksia. Kolmikantaisesti valmistellut kompromissit tulee arvioida huolellisesti varsinaisessa lainvalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä, jotta isoja ratkaisuja ei sanella ulkoapäin eikä siten rapauteta eduskunnan ja koko poliittisen päätöksentekojärjestelmän arvostusta kansalaisten silmissä.

*Suomalainen vaalijärjestelmä.* Suomalainen vaalijärjestelmä huolehtii kohtuudella alueellisesta edustavuudesta, mutta ei nyky muodossaan

toteuta kovin hyvin suhteellisuutta, ja ns. piilevässä äänikynnyksessä vaalipiirien välillä oleva ero on kasvanut 1970-luvulta lähtien vaalipiirien kokoerojen suurentuessa. Suhteellisuuden toteutumiseen ja piilevään äänikynnykseen liittyvät ongelmat ovat olleet tiedossa jo parin vuosikymmenen ajan, mutta tehokkaista toimenpiteistä niiden korjaamiseksi ei ole päästy riittäväen yksimielisyyteen puolueiden kesken. Maaliskuussa 2013 hyväksyttiin kuitenkin vaalilain muutos, jolla nykyiset Kymen ja Etelä-Savon vaalipiirit yhdistetään uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi sekä Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirit uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi. Uutta vaalipiirijakoa on tarkoitus soveltaa ensimmäisen kerran vuoden 2015 eduskuntavaaleissa.

Perustuslain esitöiden mukaan lähtökohtana on sellainen vaalipiirijako, joka kokonaisuutena täyttää perustuslaissa asetetun vaalien suhteellisuuden vaatimukset ja takaa vaalijärjestelmän samankaltaisen toiminnan koko maassa. Lisäksi vaalipiirijaon tulee turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutumisen (HE 1/1998 vp, s. 81/II).

Myös perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen kiinnittänyt asiaan huomiota. Vuonna 1998 eduskunta edellytti perustuslakivaliokunnan lausumaehdotuksen pohjalta (PeVM 5/1998 vp, PeVM 10/1998 vp) kahteen otteeseen, että hallitus selvittää suhteellisuuden toteutumisessa eduskuntavaaleissa olevat ongelmat ja tarvittaessa valmistelelee vaalilainsäädännön muutokset suhteellisuuden vahvistamiseksi ja toisaalta poliittisen kentän pirstoutumisen ehkäisemiseksi (EV 89/1998 vp ja EV 262/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut poliittisen ja alueellisen suhteellisuuden toteutumista eduskuntavaaleissa ja katsonut, että suhteellisuuden entistä parempi toteutuminen voi osaltaan parantaa myös politiikan uskottavuutta ja lisätä kansalaisten kiinnostusta vaaleja kohtaan (PeVM 5/1998 vp, s. 3/II, ks. myös PeVM 10/1998 vp ja PeVM 11/2010 vp).

Tutkimusten mukaan vaalipiirien paikkamäärillä on vaikutusta puolueiden ehdokasasetteluun ja kansalaisten äänestyskäyttäytymiseen.

Vuoden 2007 eduskuntavaalitutkimuksen mukaan pienissä vaalipiireissä on vähemmän puolueita ehdolla ja äänestysaktiivisuus matalampi kuin suurissa vaalipiireissä. Lisäksi pienissä vaalipiireissä on enemmän taktista äänestämistä: äänestetään puoluetta ja ehdokasta, jolla arvioidaan olevan hyvät läpimenomahdollisuudet. Pienissä vaalipiireissä on enemmän puolueita, jotka eivät saa vaaleissa yhtään paikkaa, ja suurten puolueiden osuus paikoista on paljon suurempi kuin niiden osuus äänistä, joten suhteellisuus toteutuu niissä tältäkin osin huonommin.

Yhtenä äänestysaktiivisuutta mahdollisesti alentavana tekijänä pidetään suomalaisen vaalijärjestelmän ehdokaskeskeisyyttä ja äänestäjälle jäävää velvollisuutta valita sopiva henkilö ehdokkaiden joukosta. Muiden Pohjoismaiden korkeampien äänestysprosenttien on katsottu selittyvän muun muassa äänestäjälle tarjottujen vaihtoehtojen selkeydellä ja listavaaleilla, joissa äänestäjän ei välttämättä tarvitse ottaa kantaa ehdokkaaseen, vaan pelkkä puoluevalinta riittää.

Valiokunta katsoo, että Suomessa voitaisiin selvittää mahdollisuuksia henkilövaalijärjestelmän täydentämiseen. Yksi vaihtoehto voisi olla tietynlainen sekamalli, jossa äänestäjä voisi äänestää joko henkilöä tai puoluetta mutta jossa puolue-elimet eivät asettaisi ehdokkaita järjestykseen, vaan valituiksi tulisivat eniten henkilökohtaisia ääniä saaneet ehdokkaat kuten nytkin. Puolueelle annettu ääni vaikuttaisi siten vain listan kokonaisäänimäärään, muttei ehdokkaiden keskinäiseen asemaan listan sisällä. Tällainen järjestelmä voisi nostaa puolueet ja niiden väliset erot nykyistä selkeämmin vaalien keskiöön ja korostaa, että olennainen vaikutus yhteiskuntakehitykseen tulee vaaleilla määräytyvistä puolueiden paikkamäärien muutoksista, vaikka äänestäjä äänestäisikin henkilöä.

Vaalimainonta on jatkuvasti lisännyt merkitystään ja tullut yhä kalliimmaksi. Myös kampanjoiden rahoitus perustuu aikaisempaa enemmän ehdokkaiden omalle panostukselle, mikä vaikeuttaa ehdokkaiden hankintaa ja heikentää muiden kuin varakkaiden mahdollisuutta tulla valituiksi. Havaituista ongelmista huolimatta

ehdotukset esimerkiksi vaalibudjettien rajoittamisesta eivät ole toistaiseksi johtaneet tuloksiin.

### *Politiikan kieli*

Valiokunta kiinnittää huomiota myös politiikan kieleen ja politiikkaa koskevaan uutisointiin tiedotusvälineissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että politiikasta käydään asiallista, monipuolista ja eri mielipidesuuntia edustavia näkemyksiä huomioon ottavaa keskustelua sekä käytetään sellaisia käsitteitä, jotka mahdollisimman moni ymmärtää. Valiokunta katsoo, että politiikassa käytetty kieli voi vieraannuttaa ihmisiä politiikasta, jos poliitikot käyttävät kansalaisille vieraita käsitteitä ja puhuvat tavalla, josta kansalaisen on vaikea hahmottaa viestin sisältöä.

Vaalien alla huomio tulisi kohdentaa valittavana olevan toimielimen valtaoikeuksiin ja asiakysymyksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan olisi hyvä, jos myös tiedotusvälineet pyrkisivät tuomaan esiin puolueiden välisiä linjaeroavuuksia sen sijaan, että annetaan kuva kaikkien puolueiden politiikan samankaltaisuudesta. Äänestämättä jättäminen voi muodostua houkuttelevaksi vaihtoehdoksi, jos äänestäjälle muodostuu käsitys, että puolueella ei ole merkitystä, vaan kaikki toimivat kuitenkin samalla tavoin.

Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia. Valiokunta korostaa edellä mainitun tehtävän tärkeyttä julkisen palvelun ohjelmatoimintaa järjestettäessä ja painottaa Yleisradion vastuuta ja merkitystä varsinkin asiantuntevien ja asiallisten vaaliohjelmien tuottamisessa sekä yhteiskunnallisia kysymyksiä ja politiikkaa koskevan monipuolisen, analyttisen ja puolueettoman tiedon välittämisessä.

Vastuu puolueiden välisten linjaeroavuuksien esille tuomisesta ei voi kuitenkaan olla vain tai edes pääasiassa tiedotusvälineillä, vaan myös puolueiden tulisi omassa tiedotustoiminnassaan ja vaalimainonnassaan tuoda aidosti esiin omia tavoitteitaan ja linjauksiaan sekä niiden taustal-

la olevia ohjelmallisia tai ideologioihin perustuvia valintoja. Samalla valiokunta toteaa olevansa huolestunut sellaisesta kielteisestä suhtautumisesta politiikkaan ja poliitikkoihin, joka ilmenee muun muassa vihapuheena ja uhkauksina ja voi johtaa henkilöiden kieltäytymiseen ehdokkuudesta vaaleissa tai vetäytymiseen pois politiikasta.

### *Demokratiakasvatus ja kansalaispätevyyden vahvistaminen*

Perustuslakivaliokunta korostaa demokratiakasvatuksen lisäämisen ja kehittämisen merkitystä pyrittäessä vahvistamaan demokratiaa, nostaamaan äänestysaktiivisuutta ja vähentämään osallistumisen eriarvoisuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan sivistysvaliokunnan lausunnossa on käsitelty hyvin ja kattavasti demokratiakasvatuksen nykytilaa ja kehittämistarpeita. Perustuslakivaliokunta yhtyy lausunnossa esitettyihin näkemyksiin ja kehittämisehdotuksiin ja kiirehtii ehdotusten toteuttamista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että monet suomalaiset kokevat oman kansalaispätevyytensä puutteelliseksi. Vaikka Suomessa kansalaisten tietämys politiikasta on kansainvälisesti vertaillen kohtuullisen korkealla tasolla, on suomalaisten usko omaan kansalaispätevyyteensä vähäistä.

Aiempiä vuosikymmeniä vaikuttamisen muotoja ja kokoustekniikkaa opittiin usein esimerkiksi nuoris- ja maamiesseurojen, työväenyhdistysten ja erilaisten harrastusjärjestöjen toiminnassa ja niihin liittyneissä opintopiireissä. Myös kuntia oli paljon ja niissä runsaasti erilaisia kunnallisia luottamustehtäviä, joissa monet saivat kokemusta kunnallisiin asioihin vaikuttamisesta. Kunnallisten luottamustehtävien vähentyessä myös nämä mahdollisuudet ovat merkittävästi kaventuneet. Yhteiskunnan muutosten seurauksena entistä harvempi hankkii vaikuttamisessa tarvittavat tiedot ja taidot vapaan kansalaistoiminnan ja kunnallisten luottamustehtävien hoidon avulla. Tämä kehitys korostaa entisestään kouluissa annettavan demokratiakasvatuksen tarvetta.

Erityistä 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 jatkossakin toimimaan yhteisön aktiivisina jäseninä. Olennaista on, että vaikuttaminen on todellista ja kyse on oikeista päätöksistä, joilla on merkitystä lasten ja nuorten arjessa. Valiokunta korostaa, että kyseessä tulee olla jatkumo ja todelliset vaikutusmahdollisuudet tulee turvata myös aikuisiällä muun muassa asuin- ja työyhteisöissä ja sen jälkeenkin esimerkiksi järjestettäessä kulttuuri- ja liikunta- sekä terveys- ja sosiaalipalveluja vanhuk- sille.

Sivistysvaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota ammatillisen perusopetuksen opiskelijoiden äänestys- ja osallistumisinnokkuuden alhaisuuteen ja todetaan, että ammatillisen koulutuksen osalta ei selonteossa esitetä eri-

tyistoimenpiteitä. Perustuslakivaliokunta yhtyy sivistysvaliokunnan näkemykseen demokratiakasvatuksen kehittämisen välttämättömyydestä ammatillista perusopetusta antavissa oppilaitoksissa ja kiirehtii nopeita ja vaikuttavia toimia ammatillisessa koulutuksessa olevien nuorten demokratiakasvatuksen tehostamiseksi.

Valiokunta katsoo, että esimerkiksi puolueiden ja poliittisten nuorisojärjestöjen edustajilla, kansanedustajilla, EU-parlamentin suomalaisjäsenillä ja kunnanvaltuutetuilla tulisi olla nykyistä enemmän mahdollisuuksia käydä oppilaitoksissa kertomassa yhteiskunnallisen vaikuttamisen tärkeydestä ja keskustelemassa nuorten kanssa ajankohtaisista yhteiskunnallista kysymyksistä. Tärkeää tietysti on, että tämä toteutetaan tasapuolisesti ja puolueettomasti erilaisia näkemyksiä kunnioittaen.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

*että eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.*

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
vpj. Anu Urpalainen /kok  
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok  
Anna Kontula /vas  
Elina Lepomäki /kok (osittain)

Markus Lohi /kesk  
Elisabeth Naucélér /r  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Kimmo Sasi /kok (osittain)  
Harry Wallin /sd (osittain)  
vjäs. Lea Mäkipää /ps (osittain)  
Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.