

VNS 16/2022 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa

Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen

Lausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Markku Jokisipilä, johtaja, eduskuntatutkimuksen keskus, Turun yliopisto

jokisip@utu.fi, +358 40 7494 255

Kiitän tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta. Keskityn lausunnossani tulevaisuusselonteon kahteen kohtaan, alaosiin *3.1.4 Demokratian ja vaikuttamistapojen muutos* ja *11 Lainsäädäntö on yksi keskeisimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista*.

3.1.4 Demokratian ja vaikuttamistapojen muutos

Selonteosta on havaittavissa jossain määrin ristiriitainen ja sisäisesti jännitteinen suhtautuminen teknologian kehittymisen ja leviämisen mahdollistamiin uudenlaisiin poliittisen osallistumisen muotoihin. Selonteossa todetaan poliittisen osallistumisen muotojen monipuolistuneen, kun ihmiset ovat yhä suuremmassa määrin siirtyneet käyttämään erilaisia yksilöllisiä osallistumismuotoja ilmaistakseen poliittisia mielipiteitään, asenteitaan ja arvojaan. Selonteko toteaa, että teknologia mahdollistaa uusia, ajasta ja paikasta riippumattomia osallistumiskanavia. Positiivisena asiana selonteko tuo esiin sen, että sosiaalinen media ja digitaaliset alustat ovat tarjonneet mahdollisuuden suoraan vaikuttamiseen ja avoimeen yhteiskunnalliseen debattiin.

Samalla selonteossa kuitenkin kiinnitetään runsaasti huomiota erityisesti sosiaalisessa mediassa käydyn yhteiskunnallisen ja poliittisen keskustelun varjopuoliin. Selonteko toteaa, että ”vihapuheen ja ns. maalittamisen riski voi heikentää esimerkiksi vähemmistöryhmiin kuuluvien ja naisten halukkuutta osallistua ja vaikuttaa”. Meidän on totta kai kannettava huolta yhteiskunnallisen keskustelun ilmapiiristä ja pohdittava keinoja rakentavan keskustelun edistämiseksi. Samalla on kuitenkin huomattava, että termeillä ”vihapuhe” ja ”maalittaminen” ei ole mitään yhteisesti hyväksyttyä, kiistatonta ja juridisesti selkeää määritelmää. Julkisessa keskustelussa niihin liittyy usein myös voimakkaita poliittisia latauksia ja vahvoja subjektiivisen kokemuksen elementtejä.

Selonteon mukaan ”viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin kohdistuva vihapuhe on kasvava ongelma”. Lisäksi todetaan, että keskusteluilmapiiri ”erityisesti sosiaalisessa mediassa on osin kärkevää ja syyttelevää”. Vaikka epäasiallinen ja kärkevydessään liiallinen some-kirjoittelu tosiasiallinen ja ikävä ilmiö onkin, ei sen suhteellista laajuutta ja yhteiskunnallista merkitystä tulisi kuitenkaan liioitella. Sosiaalisessa mediassa julkaistaan joka päivä valtava määrä uutta sisältöä, josta yksittäisen henkilön on mahdollista lukea vain häviävän pieni murto-osa, vaikka hän viettäisi kaiken valvellaoloaikansa some-sisältöjä tutkimalla. Tämän sisällön virrasta on edistyneillä

hakutyökaluilla mahdollista löytää lähes mitä tahansa. Jos vihapuhetta lähdetään etsimään, sitä on helppo löytää, mutta aivan yhtä helppoa on löytää erittäin korkeatasoista yhteiskunnallista keskustelua ja kaikkea muuta siltä väliltä.

Sosiaalinen media on tehnyt näkyväksi sellaisen ajattelun ja käytöksen, joka aiemmassa informaatioteknologisessa todellisuudessamme jäi vain pienen piirin, usein jopa pelkästään henkilön itsensä, tietoon. Sosiaalisessa mediassa julkaistaan paljon viestejä, joita voisi verrata yleisten wc-tilojen seinäkirjoituksiin tai olutkuppilan kulmapöydässä kymmenennen tuopin jälkeen ilmaistuihin näkemyksiin. Nämä edustavat kuitenkin vain osaa sosiaalisen median kaikesta sisällöstä.

Sosiaalinen media ei ole kuin tietyllä sivumäärällä varustettu sanomalehti, jota lukevat kymmenet tuhannet ihmiset, tai rajallisen lähetysajan sitoma televisiokanava, jota katsovat sadat tuhannet. Sitä ei siksi myöskään ole mielekasta pyrkiä samoilla kriteereillä arvioimaan. Some-kirjoittelun yhteiskunnallista painoarvoa pohdittaessa olisi hyvä pitää mielessä, että sosiaalisen median viestien ylivoimainen enemmistö saavuttaa vain hyvin pienen yleisön ja jää elinkaareltaan lyhyeksi. Suurimpaan osaan näistä viesteistä ei liity minkäänlaisia yhteiskunnallisen tai poliittisen vaikuttamisen pyrkimyksiä, vaan ne ovat kirjoittajilleen lähinnä kevyttä itseilmaisua ja harmitonta ajanvietettä.

Selonteko toteaa, että vihapuheen kohtaaminen viranomaisten ja päättäjien sekä monien muiden julkisissa tehtävissä toimivien keskuudessa on yleistä. Selonteon mukaan vihapuheen kohtaaminen ”vaikuttaa päätöksentekoon vaientamalla sen kohteen”. Selonteon mukaan ”vihapuhe ja äärimielipiteet lisääntyvät”. Tämä toteamus epäilemättä pitää paikkansa, jos mittarina käytetään sosiaalisessa mediassa julkaistun vihapuheeksi tulkittujen ja äärimmäisiä mielipiteitä sisältävien viestien absoluuttista määrää. Yksinään Facebookilla on Suomessa 2,9 miljoonaa käyttäjää, mikä tarkoittaa kymmeniä miljoonia viestejä päivässä.

Informaation määrä sosiaalisessa mediassa on niin valtava ja monenkirjava, että tämän informaatiovirran keskimääräisestä sisällöstä on hyvin vaikeaa tehdä minkäänlaisia mielekkäitä yleistyksiä. Sosiaalisessa mediassa on päivä päivältä yhä enemmän mitä tahansa viestejä, esimerkiksi vaikkapa kissavideoita. Väitteisiin tietynkaltaisen sisällön suhteellisesta lisääntymisestä sosiaalisessa mediassa on siksi syytä suhtautua kriittisesti. Vielä suurempaa varovaisuutta on syytä noudattaa, kun esitetään väitteitä, joiden mukaan tietynlaisen sisällön löytyminen sosiaalisesta mediasta heijastaa yhteiskuntaamme ja siellä vallitsevia näkemyksiä jollain laajemmalla ja yleisemmällä tasolla.

Selonteon toteamukseen siitä, että tulevaisuuden kannalta keskeistä on, miten voidaan käydä rakentavaa yhteiskunnallista keskustelua, on helppo yhtyä. Samalla kuitenkin on todettava myös se, että vihapuhe-käsitteen epätarkkuus, määrittelemättömyys ja kiistanalaisuus pitää sananvapauden ja varsinkin poliittisten mielipiteiden ilmaisun näkökulmasta sisällään ilmiselviä riskejä. Esimerkiksi selonteossa mainittu ”viranomaisten vastatoimien tehokkuus esimerkiksi liittyen propagandan ja vihapuheen levittämiseen verkossa” herättää kysymyksiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on todennut, että sananvapauden suoja ulottuu myös sellaisiin ilmaisuihin, jotka ovat luonteeltaan loukkaavia, järkyttäviä ja häiritseviä. Vihapuheesta käydyssä julkisessa keskustelussa ja myös sitä koskevassa tutkimuksessa osa termiä käyttävistä ilmiselvästi

kuitenkin ulottaa sen koskemaan myös tällaisia ilmaisia. Jos loukkaaviksi, järkyttäviksi ja häiritseviksi koettujen mielipiteiden ilmaisu määritellään yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, johon tulisi lainsäädännöllä tai muilla julkisilla toimilla puuttua, kavennetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Sananvapauden tulee olla laajimmillaan nimenomaan poliittisten kysymysten yhteydessä. Vallankäyttöä ja politiikkaa tulee voida kovasanaisestikin arvostella. Ajatus siitä, että tiettyjen julkisuudessa esiintyvien ihmisryhmien tulisi nauttia jonkinlaista erityissuojaa heihin kohdistuvalta kritiikiltä, on vaikeasti yhdistettävissä vapaan demokraattisen keskustelun ja sananvapauden ideaaleihin. Voi nähdä, että sosiaalisessa mediassa politiikasta ja yhteiskunnasta käytävät keskustelut ovat juuri sellaista ”laajasti yhteiskuntaa osallistavaa dialogia Suomen tulevaisuudesta”, jota selonteon esipuheessakin peräänkuulutetaan.

Selonteossa todetaan myös, että ”vastakkainasetteluun perustuvan populismin vahvistuminen” lisää demokratian epävakautta. Toteamus on melko yksinkertaistava ja turhan yleistävä jo alkaen siitä, että koska politiikka on kamppailua vallasta, erilaiset vastakkainasettelut ovat aina osa sitä. Jos populististen liikkeiden nousu tapahtuu demokraattisissa vaaleissa kannatusta hankkimalla ja vaikutuspyrkimykset kanavoituvat parlamentaarisiin väyliin, on niiden mahdollista pikemminkin nähdä tekevän demokratialle palveluksen tarjoamalla perinteisten puolueiden politiikkaan tyytymättömille äänestäjille uusia vaihtoehtoja. Sitoutuessaan demokratiaan ja laillisuuteen niillä on yhtäläinen oikeus osallistua poliittisesta vallasta käytävään kilpailuun. Jos ja kun populististen liikkeiden menestys pakottaa perinteiset puolueet pohtimaan omaa viestiään ja aatettaan aiempaa tarkemmin, niillä voi katsoa olevan myös demokratiaa kokonaisuudessaan elävöittävä vaikutus.

11 Lainsäädäntö on yksi keskeisimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista

Selonteossa esitetty lainvalmistelun prosessikaavio (311-314) jättää huomiotta lakialoitteen syntyä edeltävän politisoimisprosessin. Jos ja kun tavoitteena on laadukkaampi lainsäädäntö, myös tähän tulisi kiinnittää huomiota. Kaipaisimme lisää tutkimustietoa siitä, minkälaista reittiä ja minkälaisilla mekanismeilla yhteiskunnalliset kysymykset meillä politisoituvat ja nousevat poliittisen keskustelun agendalle. Nyt esitetty prosessikuvaus on varsin virkamieslähtöinen todetessaan, että lainvalmistelua koskevan aloitteen syötteenä voi olla ”valtioneuvoston poikkihallinnollinen tai ministeriökohtainen ennakointityö”. Lainsäädännön synnyssä painavimpia asiakirjoja ovat hallitusohjelma ja sen pohjalta laadittava keskeisimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävä lainsäädäntöohjelma.

Vaikka varsinainen lainvalmistelutyö tehdään ministeriöissä tämän jälkeen, ehdollistavat ja rajaavat tätä valmisteluprosessia monet jo ennen hallitusohjelman kirjoittamista tehdyt valinnat. Nämä valinnat vaikuttavat myös siihen, kuinka laadukasta valmis lainsäädäntö lopulta on. Nyt selonteossa tyydytään toteamaan vain hyvän lainvalmistelun periaatteisiin kuuluvan, että ”valmistelutyön poliittinen ohjaus on oikea-aikaista”. Tätä poliittista ohjausta ei kuitenkaan kuvata sen tarkemmin eikä esitetä kriteerejä sille, milloin se on oikea-aikaista. Tosiasiassa lainvalmistelun poliittisen ohjauksen alkupiste on mahdollista ulottaa aina niihin puolueiden sisäisissä elimissä käytäviin keskusteluihin, jossa päätetään eduskuntavaalien tärkeimmät kampanjateemat ja

vaaliohjelmien keskeiset tavoitteet. Jos puolue pääsee vaalien jälkeen hallitukseen, muuttuvat nämä vaaliteemat ja ohjelmakohdat ensin hallitusohjelmakirjauksiksi ja sitten yksittäisiksi lainsäädäntöhankkeiksi.

Jotta myös tämä lainsäädännön poliittinen esivaihe palvelisi laadukkaan ja ennakointitietoon perustuvan lainsäädännön tavoitetta, meillä tulisi olla tarkempaa tietoa siitä, millä tavoin yhteiskunnalliset kysymykset Suomessa politisoituvat ja nousevat puolueiden agendalle. Mihin puolueet yhteiskuntapoliittiset tilannekuvansa perustavat, miten niiden poliittiset tavoitteet muotoutuvat ja mistä ne ottavat syötteensä vaalikampanjoissa esittämilleen yhteiskunnallisille muutostavoitteille? Tässä prosessissa myös medialla, sosiaalinen media mukaan lukien, on roolinsa (ns. *agenda-setting*), mutta siitä, miten tämä prosessi meillä tarkalleen ottaen etenee, on vähemmän tietoa. Myös puolueiden noudattamat käytännöt eroavat osin suurestikin toisistaan.

Virkamiesvalmistelijoilla on tukenaan mm. *Lainvalmistelu prosessiopas* ja *Lainkirjoittajan opas*. Lainvalmistelun kokonaislaadukkuuden näkökulmasta voisi olla perusteltua laatia lainsäädännön poliittista esivaihetta varten vastaavat oppaat hallitusohjelman kirjoittajalle ja jopa vaaliohjelman kirjoittajalle. Valmisteluvaiheessa tarvetta saattaisiin puolestaan olla *Oikea-aikaisen poliittisen ohjauksen oppaalle*.