

*Sähköisen kuulemisen kehittäminen
valtionhallinnossa, II vaihe*

*Esite sähköisen vuorovaikutuksen kehittämisestä
kansalaisyhteiskunnan ja poliittis-hallinnollisten
toimijoiden välillä*

*Sähköisen kuulemisen kehittäminen
valtionhallinnossa, II vaihe*

*Esitys sähköisen vuorovaikutuksen kehittämisestä
kansalaisyhteiskunnan ja poliittis-hallinnollisten
toimijoiden välillä*

ISSN 1458-7149
ISBN 978-952-466-692-3 (nid.)
ISBN 978-952-466-693-0 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILELEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 20.3.2008

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmän mietintö	
Puheenjohtaja Sari Aalto-Matturi Sihteeri Oili Salminen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 21.3.2007	
Julkaisun nimi Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa II vaihe			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Oikeusministeriö asetti työryhmän toteuttamaan Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe -hanketta maaliskuussa 2007 osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Ohjelman päätyttyä kehittämistyö siirtyi 1. huhtikuuta 2007 oikeusministeriön demokratian vastuualueen johdettavaksi.</p> <p>Suomalaisessa tietoyhteiskuntakeskustelussa demokratian vahvistaminen uuden tieto- ja viestintätekniiikan avulla ei ole noussut kovin vahvasti esille. Kansainvälisissä vertailuissa nimenomaan kansalaisten osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet nousevat keskeiseksi hallinnon verkkokehitystyön haasteeksi Suomessa.</p> <p>Työryhmän esitys sähköisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden välille sisältää yleisellä tasolla sekä toimintakulttuuriin ja työtapoihin liittyviä uudistuksia että esityksiä internetin yhteisöllistä työtappaa tukevien sovellusten käyttöönotosta.</p> <p>Työryhmä näkee kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen mahdolliseksi päätöksentekoprosessien eri vaiheissa ja eri tasoilla. Yhteiskunnallisesti merkittävistä päätöksentekoprosesseista on tarpeen määritellä kohdat, joissa on välttämätöntä kuulla kansalaisyhteiskuntaa, ja varattava tähän toimintaan riittävästi aikaa ja resursseja. Osallistumismenetelmien käytön laajentamista tulee tarkastella sekä siitä saatavien hyötyjen että mahdollisten ongelmakohtien kautta. Sähköisen vuorovaikutuksen keinoja tulee käyttää demokraattisesti sovittujen pelisääntöjen mukaisesti perinteisten osallistumismuotojen rinnalla.</p> <p>Kehitystyö ehdotetaan toteutettavaksi vaiheittain yhteistyönä, jossa on mukana ministeriöiden, eduskunnan ja kuntien edustajien lisäksi myös kansalaisyhteiskunnan toimijoita.</p> <p>Työryhmä pitää hallintorakenteiden, toimintatapojen ja organisaatiokulttuurin uudistamista tärkeänä, jotta kansalaisosallistumisen edellytykset ja sen vaikuttavuus paranevat. Hallinnolta edellytetään, että se pystyy ennakoimaan toimintaympäristössä kehityskulkuja, jotka vaativat muuttamaan omia toimintatapoja.</p> <p>Esitys sisältää kymmenkohtaisen toimenpidelistauksen sekä esityksen sähköisen etä-äänestyksen käyttöönottomahdollisuuksien arvioinnista eduskuntavaaleissa 2011 ja sähköisen valtiollisen kansanaloitteen ottamisesta käyttöön.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) kansalaisosallistuminen, kuuleminen, verkko-osallistuminen, tietoyhteiskunta, sähköinen vuorovaikutus, hallinto, kansalaisyhteiskunta			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM6/021/2007			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:8		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-692-3 (nid.) 978-952-466-693-0 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 20.3.2008

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Ordförande: Sari Aalto-Matturi Sekreterare: Oili Salminen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 21.3.2007	
Publikation (även den finska titeln) Utveckling av elektroniskt hörande i statsförvaltningen Fas II			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Som ett led i politikprogrammet för medborgarinflytande tillsatte justitieministeriet i mars 2007 en arbetsgrupp för att genomföra fas II i projektet Utveckling av elektroniskt hörande i statsförvaltningen. När politikprogrammet avslutades överfördes utvecklingsarbetet till justitieministeriets ansvarområde för demokratifrågor fr.o.m. 1 april 2007.</p> <p>I den finländska debatten om informationssamhället har man inte i någon större utsträckning lyft fram frågan om hur man kan stärka demokratin genom ny informations- och kommunikationsteknologi. På basen av internationella jämförelser är det en central utmaning för myndigheter att utveckla nättjänster som ökar medborgarnas möjligheter att delta och påverka.</p> <p>I arbetsgruppens förslag till utveckling av elektronisk växelverkan mellan medborgarna, medborgarorganisationerna och politisk-administrativa aktörer föreslås på en allmän nivå både reformer som gäller verksamhetskulturen och arbetssätten och införande av internettillämpningar som stöder ett samverkande arbetssätt.</p> <p>Arbetsgruppen anser att medborgarna kan ges möjlighet att delta i och påverka beslutsfattandet i dess olika faser och nivåer. När det gäller beslutsprocesser som är viktiga för samhället är det skäl att definiera i vilka faser av processen det är nödvändigt att höra medborgarsamhället och det ska också reserveras tillräckligt med tid och resurser för detta. Möjligheterna att i större utsträckning utnyttja metoderna för deltagande bör utredas både med tanke på den nytta som kan dras av dem och eventuella problem. Olika metoder för elektronisk växelverkan ska utnyttjas på ett demokratiskt sätt enligt överenskomna regler vid sidan av traditionella former av deltagande.</p> <p>Det föreslås att utvecklingsarbetet genomförs stegvis i ett samarbete mellan ministerierna, riksdagen och kommunernas representanter samt aktörer inom medborgarsamhället.</p> <p>Arbetsgruppen anser att det är viktigt att förnya förvaltningsstrukturerna, handlingssätten och organisationskulturen för att förutsättningarna och genomslagskraften av medborgarnas deltagande kan förbättras. Förvaltningen ska kunna förutse verksamhetsområdets utvecklingstrender som kräver att handlingssätten ändras.</p> <p>I förslaget ingår en åtgärdsförteckning med tio punkter samt ett förslag om utredning av möjligheterna att införa elektronisk distansröstning vid riksdagsvalet 2011 och införande av ett elektroniskt statligt medborgarinitiativ.</p>			
Nyckelord deltagande, hörande, deltagande via nätet, informationssamhället, elektronisk växelverkan, förvaltning, medborgarsamhället			
Övriga uppgifter OM6/021/2007			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2008:8		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-692-3 (häft.) 978-952-466-693-0 (PDF)
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

1.	ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	4
2.	ESITYKSEN PERUSTELUT	7
2.1.	LÄHTÖKOHDAT SÄHKÖISEN OSALLISTUMISEN KEHITTÄMISELLE	7
2.2.	LAINSÄÄDÄNTÖ JA HALLITUKSEN LINJAUKSET	8
2.3.	KANSAINVÄLISET SUOSITUKSET JA HANKKEET	9
2.4.	OSALLISTUMISEEN LIITTYVÄT HALLINNON HANKKEET	10
3.	TYÖRYHMÄN TYÖSKENTELEY	13
4.	KÄSITTEET	17
5.	NYKYTILA	21
5.1.	DEMOKRATIAN TILA SUOMESSA	21
5.2.	VIKAMIESTEN ASEENTEET	24
5.3.	JULKISTEN VERKKOPALVELUJEN KÄYTTÖ	25
5.4.	KUULEMINEN HALLINNOSSA, EDUSKUNNASSA JA KUNNISSA	26
5.5.	KANSAINVÄLISIÄ KÄYTÄNTÖJÄ SÄHKÖISESSÄ OSALLISTUMISESSA	32
5.6.	NYKYTILAN ARVIOINTI	34
6.	NYKYTILASTA TULEVAISUUSKUVAN TOTEUTTAMISEEN	36
6.1.	TULEVAISUUSKUVA VUODELLE 2012	36
6.2.	MITEN TIETO- JA VIESTINTÄTEKNIKKAA TULISI SOVELTAA KANSALAISSALLISTUMISEEN?	36
6.3.	EDELITYKSIÄ JA VAATIMUKSIA SÄHKÖISEN OSALLISTUMISEN SOVELTAMISESTA	37
6.4.	KRIITTISET MENESTYSTEKIJÄT	43
7.	TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	44
7.1.	TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA NIIDEN TOTEUTTAMISESITYKSET	44
7.2.	SÄHKÖISEN OSALLISTUMISEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	51

LIITTEET

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti työryhmän toteuttamaan Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe -hanketta maaliskuussa 2007 osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Ohjelman päätyttyä kehittämistyö siirtyi 1. huhtikuuta 2007 oikeusministeriön demokratian vastualueen johdettavaksi.

Työryhmän toimeksiannon taustalla on hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta (2003-2007) periytyvä sähköisen kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen edistäminen. Toimeksiannon mukaan kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta tulee lisätä käyttämällä perinteisten osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien rinnalla sähköisiä menetelmiä ja kanavia.

Työryhmän tehtäväksi oli määritelty toteuttamiskelpoisen esityksen laatiminen sähköisen kuulemisen ja verkko-vaikuttamisen kehittämiseksi, jotta kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta voidaan lisätä päätöksenteon eri vaiheissa. Esityksessä on lisäksi huomioitava yhteentoimivuus julkisten verkkopalveluiden sekä valtion ja kuntien tietotekniikkainfrastruktuurien kanssa.

Työryhmän jäsenet edustivat eri ministeriöitä, eduskunnan kansliaa ja Suomen Kuntaliittoa. Laajapohjaisen edustuksen avulla voitiin hyödyntää monipuolinen näkemys ja kokemus esitysten valmistelussa sekä kansalaisten osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien arvioinnissa hallinnon näkökulmasta. Kansalaisnäkökulmaa työryhmä piti tärkeänä ja hankki eri tavoin tietoa ja kokemusta tästä suunnasta. Työryhmä järjesti kaksi keskustelua Otakantaa.fi-foorumilla, jolla saattoi ottaa kantaa ensin verkko-osallistumiseen yleisesti ja toisella kertaa työryhmän väliraporttiin. Lisäksi kansalaisnäkemystä työryhmän esitykseen on saatu tilaisuuksissa, joissa aihepiiriä on julkisesti käsitelty. Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen näkemyksiä on tullut esille myös työryhmän saamassa suorassa palautteessa. Työryhmän edustajat ovat lisäksi seuranneet aiheesta käytyä julkista kansalaiskeskustelua.

Perusta ja suuntaviivat työryhmän työlle on kirjattu keväällä 2006 julkaistuun raporttiin Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa: Otakantaa-palvelun uudistaminen ja kuulemisjärjestelmän laaja kehittäminen¹. Raportin esittämistä toimenpiteistä on tähän mennessä toteutettu Otakantaa.fi-foorumin avaaminen 31. tammikuuta 2007 ja tämä käsillä oleva II vaiheen kehittämisesitys.

Työryhmän toimikausi päättyi asettamiskirjeen mukaan 31.12.2007, mutta sitä jatkettiin 29.2.2008² asti työryhmän tilaamien selvitysten ja asiantuntijalausuntojen viivästymisen ja muiden kehittämisesitykseen liittyvien hankkeiden aikataulujen takia.

1 OM/Lausuntoja ja selvityksiä 2006:6

² Työryhmätöimeksiannon jatkaminen Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe (OM 6/021/2007)

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti loppuraporttinsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 29.helmikuuta 2008

Sari Aalto-Matturi
työryhmän puheenjohtaja

Työryhmän jäsenet:

Ville-Veikko Ahonen

Antti Holmroos

Jouni Kangasniemi

Jaana Korkiakoski

Pekka Kuittinen

Päivi Kurikka

Olli Mustajärvi

Arja Terho

Oili Salminen

Lea Vatanen

1. Esityksen pääasiallinen sisältö

Suomessa on toistaiseksi vain muutamia sähköisiä julkisia foorumeita kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Hallinnon eri tasoilla on tarkoitusta varten yksittäisiä foorumeita, mutta osallistumisesta kiinnostuneiden on vaikea löytää niitä. Osallistumismahdollisuudet ovat yleensä hyvin rajattuja ja tarkasti määriteltyjä aihepiiriltään.

Uusimmassa YK:n tutkimuksessa³ Suomi sijoittui sähköisen asioinnin osalta EU-maiden keskitasolle, mutta sähköisen osallistumisen osalta globaalissa vertailussa vasta sijalle 45⁴. YK:n tutkimuksessa menestyivät sellaiset maat, joissa sähköiseen osallistumiseen on tarjolla monia erilaisia menetelmiä ja kanavia ja joissa vuorovaikutuksellisiin palveluihin on kiinnitetty erityistä huomiota.

Työryhmän esitys sähköisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden välille sisältää yleisellä tasolla sekä toimintakulttuuriin ja työtapoihin liittyviä uudistuksia että esityksiä internetin yhteisöllistä työtapaa tukevien sovellusten käyttöönotosta.

Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä ehdotus sähköisen kuulemisen kehittämiseksi. Työryhmän jäsenet ovat tarkastelleet hallinnon sähköistä kuulemistä laajemmasta näkökulmasta ja päätyneet siihen, että tieto- ja viestintätekniikan avulla toteutettavat kuulemiset ja vuorovaikutussuhteet ovat etenkin jatkossa olennainen osa demokratian osallistumiskäytäntöjä.

Työryhmä näkee kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen mahdolliseksi päätöksentekoprosessien eri vaiheissa ja eri tasoilla. Yhteiskunnallisesti merkittävistä päätöksentekoprosessista on tarpeen määritellä kohdat, joissa on välttämätöntä kuulla kansalaisyhteiskuntaa, ja varattava tähän toimintaan riittävästi aikaa ja resursseja. Osallistumismenetelmien käytön laajentamista tulee tarkastella sekä siitä saatavien hyötyjen että mahdollisten ongelmakohtien kautta. Sähköisen vuorovaikutuksen keinoja tulee käyttää demokraattisesti sovittujen pelisääntöjen mukaan perinteisten osallistumismuotojen rinnalla.

Kehitystyö ehdotetaan toteutettavaksi vaiheittain yhteistyönä, jossa on mukana ministeriöiden, eduskunnan ja kuntien edustajien lisäksi myös kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

Työryhmä pitää hallintorakenteiden, toimintatapojen ja organisaatiokulttuurin uudistamista tärkeänä, jotta kansalaisosallistumisen edellytykset ja sen vaikuttavuus paranevat. Hallinnolta edellytetään, että se pystyy ennakoimaan toimintaympäristössä kehityskulkuja, jotka vaativat muuttamaan omia toimintatapoja.

³ UN E-Government Survey 2008, From E-Government to Connected governance, verkossa: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

⁴ YK:n tutkimuksessa tarkasteltiin ainoastaan kansallisia portaaleja tai verkkosivustoja ja valittujen ministeriöiden sivuja, joiden osana Suomen ainoa valtionhallinnon sähköinen foorumi Otakantaa.fi ei ole muuta kuin linkityksellä.

Sähköisten palvelujen ja tieto- ja viestintätekniiikan käyttö arjessa on lisääntynyt Suomessa viime vuosien aikana. Niiden katsotaan tässä esityksessä liittyvän arjen ja työelämän toimintatapoihin, joten niitä ei käsitellä erillisinä, vaan toiminnan apuvälineinä ja mahdollistajina.

Hallinnon vuorovaikutuksen lisääminen edellyttää monenlaisia ja -tasoisia toimenpiteitä, jotka liittyvät muun muassa hallinnon organisaatiokulttuuriin, toimintatapoihin, menettelyihin, opastukseen, koulutukseen, tiedottamiseen sekä uusien tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen käyttöönottoon. Muutos vaatii avainasemassa olevien poliittis-hallinnollisten toimijoiden yhteistä tavoite- ja tahtotilaa ja yhteistyötä sidosryhmiensä välillä.

Työryhmä esittää, että hallinnossa ryhdytään toteuttamaan seuraavia toimenpiteitä:

1. Perustetaan internetpohjainen vuorovaikutteinen, opastava ja tiedottava osallistumisympäristö, joka kokoaa yhteen eduskunnan, valtion- ja kunnallishallinnon osallistumispalvelut. Osallistumisympäristöä varten on tarpeen luoda osallistumisen tekninen arkkitehtuuri, jonka perusajatuksena on mahdollisimman avointen ja yhteensopivien ohjelmistojen käyttö. Osallistumisympäristön ensisijaisiksi vastuuorganisaatioiksi nimetään oikeusministeriö ja eduskunta. Hanke rahoitetaan yhteistyössä. Osallistumisympäristö integroidaan jo olemassa oleviin hallinnon asiointi- ja tiedon jakamisen verkkopalveluihin.
2. Perustetaan tukiyksikkö oikeusministeriön demokratian vastuualueen yhteyteen. Tukiyksikön tehtäviin kuuluu palvelujen, kumppanuuksien ja yhteistyön koordinointi, osallistumisympäristön perustamiseen ja ylläpitoon liittyvät tehtävät sekä opastus jo olemassa olevien välineiden ja palvelujen käytön lisäämiseksi. Tukiyksikön avuksi mukana olevat toimijat nimeävät kukin vuorovaikutussuunnittelijan⁵, jonka tehtävänä on toimia omassa organisaatiossaan osallistumismenetelmien tunnettuuden ja käytön edistäjänä.
3. Tutkitaan ja kokeillaan sähköisiä osallistumismenetelmiä ja niiden soveltuvuutta päätöksentekoprosessien eri vaiheisiin suullisten kuulemisten ja kirjallisten lausuntojen rinnalla. Hyvien käytäntöjen kokoamista ja levittämistä jatketaan.
4. Laajennetaan ja kehitetään hallinnon ja eduskunnan asiakirjojen julkaisemista sähköisessä muodossa noudattaen yhteistä asiasanastoa ja muita yhteisesti sovittuja metatietoja sekä standardeja. Julkishallinnon tietojärjestelmien informaation tulee olla mahdollisimman laajasti yhteiskunnan käytettävissä. Toteutuksissa huomioidaan yhteentoimivuus julkisten verkkopalveluiden sekä valtion ja kuntien tietotekniikkainfrastruktuurien kanssa. On tarpeen luoda osallistumisen tekninen arkkitehtuuri. Nykysuuntauksista ehdotettuun malliin sopisi perusajatuksiksi mahdollisimman avointen ja yhteensopivien ohjelmistojen käyttöönotto.

⁵ Vuorovaikutussuunnittelijoita työskentelee Helsingin kaupunginsuunnitteluvirastossa. Heidän toimenkuvaansa kuuluvat muun muassa viraston asiantuntijoiden konsultointi hankkeiden kuulemisessa, tiedottamisessa ja viestinnässä, hankkeista järjestettävien yleisötilaisuuksien järjestäminen ja johtaminen sekä hallinnon ja kaupunkilaisten vuorovaikutuksen kehittämistehtävät. Vuorovaikutussuunnittelijat toimivat myös viraston kontakteina kansalaisjärjestöille ja kaupunkilaisille.

5. Kehitetään asioiden valmistelun ja päätöksenteon seurantamahdollisuuksia ja tiedonvälitystä. Valtioneuvoston hankerekisteri HAREn käytettävyyttä ja sisältöä kehitetään kattamaan mahdollisimman laajasti kaikki käynnistyvät hankkeet. Painopisteenä on myös saada laajemmin hankkeiden asiakirjoja HAREen saataville. Osallistumisympäristön, hankerekisterin, eduskunnan asianhallintajärjestelmien ja muiden tähän kokonaisuuteen kuuluvien tietolähteiden yhteentoimivuutta viedään eteenpäin yhteistyössä. Toteutuksissa huomioidaan yhteentoimivuus julkisten verkkopalveluiden sekä valtion ja kuntien tietotekniikkainfrastruktuurien kanssa.
6. Lisätään hallituksen esityksen valmisteluohjeisiin (HELO-ohjeet) ja muihin soveltuviin ohjeisiin, kuten eduskunnan valiokuntaoppaaseen, ohjeistusta kuulemisen eri menetelmien käytöstä lainvalmistelun tukena.
7. Laaditaan sähköiseen osallistumiseen valmentavaa koulutusaineistoa sekä virkamiehille että kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Koulutuksessa ja opastuksessa käyttöön otetaan itseopiskeluun tarkoitettuja aineistoja ja niiden tuottamisessa hyödynnetään sosiaalisen median tarjoamia mahdollisuuksia, kuten wiki- ja blogi-sovelluksia.
8. Kehitetään malleja ja työvälineitä internetin keskustelupalstoilla käytyjen keskustelujen seurantaan ja niiden mahdolliseen hyödyntämiseen esimerkiksi tiedonlähteenä tai palautteena. Laaditaan pelisäännöt virkamiesten verkko-osallistumista varten internetin yhteisöllisillä ja median ylläpitämillä verkkofoorumeilla.
9. Laaditaan osallistumisen vaikuttavuutta ja vaikutusta kuvaavia mittareita ja menetelmiä, joiden avulla voidaan seurata osallistumisen vaikutusta hallinnon päätöksentekoon ja toimintaan.
10. Kehitetään ja toteutetaan kansalaisten kuulemiseen ja osallistumiseen liittyviä menetelmiä ja toimintatapoja yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Osallistumisympäristön osia tai esimerkiksi yksittäisiä kuulemisia tai osallistumishankkeita voidaan toteuttaa kumppanuusperiaatteella kansalaisyhteiskunnan ja esimerkiksi median organisaatioiden kanssa.

Työryhmä esittää lisäksi, että

11. Arvioidaan mahdollisimman pian mahdollisuudet verkkoäänestyksen käyttöönottoon eduskuntavaaleissa vuonna 2011 ja sen jälkeen myös muissa valtiollisissa ja kuntavaaleissa.
12. Otetaan käyttöön valtiolliset sähköiset kansanaloitteet.

2. Esityksen perustelut

2.1. Lähtökohdat sähköisen osallistumisen kehittämiseksi

Erityisesti internetin käytön lisääntyminen 1990-luvulta alkaen on muuttanut merkittävästi kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja liittyä mukaan muun muassa erilaisiin vetoomuksiin, kampanjoihin ja äänestyksiin, joilla halutaan julkisesti vaikuttaa politiikkaan, päätöksentekoon ja päätösten valmisteluun.

Suomessa on kehitetty asiakasnäkökulmaa korostavia julkisia palveluja jo vuosien ajan. Hallinnolta puuttuu kuitenkin toistaiseksi vakiintuneita toimintatapoja ja menetelmiä internetin osallistumismuotojen hyödyntämiseen. Hallinnolla on haasteita siirtymään sähköisestä hallinnosta verkostomaiseen hallintotapaan. Uusimmassa YK:n tutkimuksessa⁶ Suomi sijoittui sähköisen asioinnin osalta globaalissa vertailussa 15. sijalle, mutta sähköisen osallistumisen osalta vasta sijalle 45. Toisessa vertailevassa tutkimuksessa⁷ sähköisen asioinnin osalta Suomi on sijoittunut kärkikymmenikköön useiden vuosien ajan. Suomen sijoitusta ovat nostaneet erityisesti kehittyvä konsernitason tietotekniikan ohjaus sekä aktiivinen tietoyhteiskuntastrategiatyö. Suomen todetaan olevan maailman johtava maa sekä sähköisten julkisten palveluiden käytössä että myönteisessä asennoitumisessa niitä kohtaan. YK:n tutkimus antaa tukea sille näkemykselle, että tietoyhteiskuntakehityksen painopistettä olisi tarpeen siirtää demokratian ja aktiivisen kansalaisuuden tukemisen suuntaan.

Tietoyhteiskuntakehitys muuttaa hallinnon rakenteita ja toimintatapoja. Tarjottujen osallistumismahdollisuuksien olisi tuettava uutta tilannetta. Näin ei toistaiseksi ole tapahtunut, sillä Suomi on kansainvälisissä vertailuissa kaukana kärjestä ja naapurimaistaan sähköisen osallistumisen saralla. YK:n tutkimuksessa menestyivät sellaiset maat, joissa sähköiseen osallistumiseen on tarjolla monia erilaisia menetelmiä ja kanavia. Useimmissa kärkeen arvioituissa maissa osallistumista tuetaan laajalla tiedottamisella ja taustatiedon jakamisella niin tekstin, kuvan kuin äänen avulla. Niin ikään matkaviestinnän palveluja ja uusia tieto- ja viestintätekniikan sovelluksia, kuten blogeja, hyödynnetään kärkimaissa jo jonkin verran.

Valtionhallinnon ohella myös kuntahallinnossa on vain niukasti tarjolla sähköisen osallistumisen palveluja. Kuntaliiton keväällä 2007 tekemän kyselyn⁸ mukaan yli kahdella kolmasosalla kunnista on verkkosivuillaan palautemahdollisuus. Kaavoja valmisteluvaiheessa kommentoitavana internetissä on noin puolella kunnista. Noin viidesosa kunnista tarjoaa internet-sivuillaan kuntalaisaloitemahdollisuuden tai mielipidekyselyjä. Verkkokeskustelu ja tärkeimmät asiat valmisteluvaiheessa kommentoitavana löytyvät noin joka kymmenennen kunnan verkkosivuilta.

Kuntalaisille tarjolla oleva sähköinen vuorovaikutus ei ole lisääntynyt samassa suhteessa kuin kuntalaisille tarjottava tieto kuntien päätöksenteosta. Verkkokeskustelut ja -foorumit kunnissa

⁶ UN E-Government Survey 2008, From E-Government to Connected governance, verkossa: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

⁷ Accenture (2008) 2007 Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise Verkossa: http://www.accenture.com/Global/Services/By_Industry/Government_and_Public_Service/R_and_I/Delivering_on_the_Promise.htm

⁸ Kuntien verkkopalvelututkimus 2007, verkossa: <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;355;394;123284;124731&field=FileAttachment&version=1>

ovat vähentyneet noin puoleen 2000-luvulla. Sähköinen osallistuminen kunnissa on asettumassa yhdeksi osallistumismenetelmäksi muiden joukossa, ja tärkein osallistumiseen vaikuttava tekijä on itse asioiden ja teemojen kiinnostavuus. Tekniset rajoitteet ovat vähentyneet kotiyhteyksien lisääntyessä ja kuntien tarjotessa ilmaisia nettipisteitä.

Osallistumiseen ja vaikuttamiseen avointen verkkopalveluiden kautta eduskunnan ja kansanedustajien suuntaan on vähän mahdollisuuksia. Eduskunta on järjestänyt lähinnä kokeilumielessä muutamia osallistumiseen liittyviä tapahtumia verkossa, mutta mistään vakiintuneesta toiminnasta ei voida puhua. Käytännössä kansalaiset saavat asiansa esille eduskunnassa edustajiensa välityksellä. Kansalaisten yhteydenottojen perusteella kansanedustaja voi tehdä asiasta kirjallisen kysymyksen valtioneuvostolle tai jonkin asiaan liittyvän aloitteen. Kansanedustajien omat www-sivut tukevat tehdyn tutkimuksen mukaan kansalaisten osallistumista kuitenkin varsin vähän. Tilanne niiden suhteen on sama kuin poliittisten organisaatioiden internetin hyödyntämispolitiikka: Uusia välineitä käytetään olemassa olevien rakenteiden vahvistamiseen, ei niinkään niiden mahdollistamien uusien toimintatapojen kehittämiseen ja käyttöön.

Tietoyhteiskuntataidoiltaan suomalaiset ovat hyvällä tasolla⁹. Tieto- ja viestintäteknikan palveluja käytetään runsaasti, välineet ovat levinneet arkisiin käyttöyhteyksiin ja yhteydet ovat pääsääntöisesti kunnossa. Koko väestön osalta ilmenee kuitenkin puutteita muun muassa iän ja varallisuuden perusteella. Tietotekniikan käyttäjät voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: edistyksellisiin käyttäjiin, suureen enemmistöön ja tietotekniikkaa käyttämättömiin. Edistyksellisimpiä käyttäjiä ovat ns. varhaisten omaksujien joukko, joka koostuu innokkaista alan harrastajista ja alan yritysten työntekijöistä. He luovat ja muokkaavat uusia palveluja ja viitoittavat tietä uusille käyttäjille. Osa palveluista jää ajoittain hankalakäyttöisiksi ja siten vain pienen joukon hyödynnettäväksi. Aika ajoin koetut pettymykset suuriin odotuksiin nähden ruokkivat laajassa väestössä helposti yleistä pettymystä sähköisiin palveluihin. Osa uusista sovellutuksista kasvaa nopeasti yleisesti hyödynnettäväksi helppokäyttöisiksi ja joustaviksi palveluiksi ja vakiintuu laajaan käyttöön.

Suurimman enemmistön muodostavat normaalikäyttäjät. Suurin osa suomalaisista hallitsee tänä päivänä tieto- ja viestintäteknikan yleiset taidot ja käyttää tietokonetta ja internetiä eri tarkoituksissa. Tilastokeskuksen¹⁰ mukaan opiskelijaikään ehtineistä 99 prosenttia on käyttänyt tietokonetta ja internetiä viimeisen kolmen kuukauden aikana. Työelämässä toimivista henkilöistä vastaava osuus on 91 prosenttia.

Tilastokeskuksen mukaan ryhmä, joka ei osaa käyttää tietokonetta ja internetiä koostuu muun muassa eläkeläisistä. 64-74-vuotiaista vain 57 prosenttia ilmoittaa käyttäneensä tietokonetta joskus. Eläkeläisten tietokonekäyttö on pääosin kotikäyttöä. Internetiä käyttäneiden osuus on noin 37 prosenttia, eikä internetin käyttö yhteispalvelupisteissä ole yleistynyt, vaikka niissä olisi tarjolla käyttäjätukea ja opastusta.

2.2. Lainsäädäntö ja hallituksen linjaukset

Hallinnon ja poliittisten päättäjien tulee edistää demokratian toteutumista ja taata kansalaisten osallistumismahdollisuudet yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Tätä yleistä vaatimusta

⁹ Parjo, Sirkiä & Viherä (2008) Tieto- ja viestintäteknikka arjessa. Helsinki: Tilastokeskus Katsauksia 2008/1

¹⁰ emt.

täydentävät lakisäätteiset määräykset osallistumisen turvaamisesta tasapuolisesti kaikille kansalaisille. Suomalaisessa lainsäädännössä on useita lakeja ja säädöksiä, jotka liittyvät kansalaisten oikeuteen osallistua päätöksentekoon ja valvoa viranomaisten toimintaa.

Vanhasen II hallitus on sitoutunut toteuttamaan paremman sääntelyn toimintaohjelman, jonka tavoitteena on parantaa säädösympäristön selkeyttä ja edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Laaja ja monipuolinen kuuleminen säädösten valmisteluvaiheessa parantaa lainsäädännön laatua ja ennakoitavuutta, mikä edistää myös paremman sääntelyn tavoitteiden toteutumista.

Myös Vanhasen II hallituksen strategia-asiakirjassa¹¹ korostetaan kuulemis- ja osallistumismenettelyn kehittämistä sekä avoimuutta, vaihtoehtojen arviointia ja vaikutusten ennakkointia lainsäädännössä.

2.3. Kansainväliset suositukset ja hankkeet

Euroopan unionin jäsenmaat ovat sitoutuneet kehittämään tieto- ja viestintätekniiikan käyttöä hallinnossa ja edistämään sähköisten palvelujen tarjontaa ja saatavuutta, muun muassa i2010-strategian kautta. Keskeinen tavoite on myös osallistumisen edistäminen uuden teknologian avulla.

Euroopan neuvoston suosituksessa¹² mainitaan, että tieto- ja viestintätekniiikan käyttö osallistumisen, kansalaisten aloitteellisuuden ja päätöksentekoon sitoutumisen yhteydessä on tehokas väline kaikilla julkisen elämän tasoilla. Tieto- ja viestintätekniiikan käytöllä voidaan lisätä päätöksentekoprosessin avoimuutta, julkista keskustelua ja pääsyä tietolähteille sekä lisätä viestintää virkamiesten, luottamushenkilöiden ja kansalaisten välille. Suosituksessa on maininta myös vaalien ja kansanäänestysten yhteydessä mahdollisuuksien mukaan käytettävästä sähköisestä tavasta. Euroopan neuvosto on asettanut vuoden 2006 lopulla komitean ”Ad hoc committee on e-democracy” (CAHDE)¹³, joka kokoaa parhaillaan yhteen kokemuksia e-demokratian käytöstä neuvoston jäsenmaissa sekä työstää suosituksia demokratian sähköisten muotojen kehittämiseksi. Suomella on edustaja työryhmässä.

OECD:ssä on ollut monia kansalaisosallistumista edistäviä hankkeita ja tutkimuksia. Tällä hetkellä käynnissä on työ ”Open and Inclusive Policy-making”, jonka tarkoituksena on tukea jäsenmaita muun muassa tarjoamalla vertailutietoa ja hyviä käytäntöjä. Tämän OECD-työn loppuraportin on tarkoitus valmistua vuoden 2008 kuluessa. Työssä on kiinnitetty huomioita muun muassa osallisuuden merkitykseen ja sen tukemiseen hallinnossa ja päätöksentekoprosesseissa. Työhön liittyy myös kuulemisen ja osallistumisen kehittäminen.

¹¹ HSA2007

¹² Electronic governance , Recommendation REC (2004)1512 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing

¹³ Euroopan neuvoston asettama CAHDE-työryhmä, verkossa <http://www.bmeia.gv.at/index.php?id=70339&L=0>

2.4. Osallistumiseen liittyvät hallinnon hankkeet

Sähköisen kuulemisen kehittäminen liittyy useisiin jo valtioneuvoston päättämiin linjauksiin ja hallinnossa menossa oleviin kehittämishankkeisiin. Keskeisimmät hankkeet on kuvattu luvuissa 2.4.1 – 2.4.7.

2.4.1. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen asemasta

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä linjaa julkisen vallan toimintaa suhteessa kansalaisjärjestöihin ja niiden toiminnan kehittämiseen. Periaatepäätöksen linjauksia toteuttaa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, jossa ovat edustettuina kansalaisyhteiskunta, elinkeinoelämä, tutkimus ja viranomaistahot. Se toimii yhteistyöfoorumina ja luo pohjan osapuolten väliselle neuvottelumenettelylle.

Periaatepäätös nostaa erääksi keskeiseksi toimintalinjakseen osallisuuden parantamisen. Tähän liittyen periaatepäätös muun muassa toteaa, että järjestöjen osallistumista hallinnon valmisteluelimiin tehostetaan ja että järjestöjä kuullaan varhaisessa vaiheessa, jotta myös järjestöjen jäsenjärjestöjen kuuleminen on mahdollista. Lisäksi ministeriön hallinnon alan strategioiden osaksi linjataan otettavaksi järjestöjen asema ja niiden ajan tasalla pitämiseksi edellytetään yhteistoimintaa järjestöjen kanssa. Näissä molemmissa linjauksissa korostetaan edellä mainittujen toimenpiteiden tärkeyttä myös kuntatasolla ja yhteistyötä Suomen Kuntaliiton kanssa.

Hallituksen esityksen laatimisoheiden osalta periaatepäätös toteaa, että ohjeita täydennetään siten, että niissä huomioidaan myös vaikutukset järjestöihin ja järjestötalouteen. Periaatepäätös edellyttää myös, että järjestöt huomioidaan arvioitaessa hallinnon ohjausjärjestelmiä sekä lainsäädännön ja päätösten seurantajärjestelmiä.

2.4.2. Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista vuosille 2007 – 2011

Tietoyhteiskuntapolitiikka on periaatepäätöksen mukaan luonteeltaan horisontaalista ja se sisältyy kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan. Tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamiseksi tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä ja muutoksia toimintatavoissa. Tietoyhteiskunnan kehittäminen edellyttää julkishallinnon, yksityisen sektorin, järjestöjen sekä kansalaisten aktiivista osallistumista kehitystyöhön. Strategia linjaa tärkeimmät kehittämiskohteet. Pääpaino julkisella puolella on palveluiden asiakaslähtöinen uudistaminen.

Päätöksessä mainitaan, että julkishallinnon tietotekniikkaympäristöstä rakennetaan yhtenäinen ja turvallinen sekä teknisesti ja tietosisällöllisesti yhteen toimiva sekä luodaan edellytyksiä asiakaslähtöisten, vuorovaikutteisten ja ennakoivien sähköisten palveluiden tuottamiselle. Toimintamallissa tavoitteena on luoda yhteispalveluja, joita voidaan käyttää monikanavaisesti. Lisäksi hallintopalveluja sähköistetään edelleen ja välitetään niitä käyttäjille yhden keskitetyn verkkosivuston kautta. Periaatepäätöksessä on myös perustietovarantojen käytettävyyden ja tiedon yhteiskäytön edistäminen sekä maininta kansalaisten tietotarpeista huolehtimisesta.

Sähköisen tunnistamisen edistäminen sekä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen opetustoimen alueella ovat niin ikään tämän politiikan keskeisiä osia.

Kansalaisten osallistumisen kehittäminen on todettu valtion IT-strategiassa tärkeäksi alueeksi, muuta siitä ei vielä toistaiseksi ole käynnistetty kärkihankkeita.

Kansallista tietoyhteiskuntapolitiikkaa koordinoi liikenne- ja viestintäministeriön johtama Arjen tietoyhteiskunta -neuvottelukunta. Neuvottelukunnan toimintasuunnitelmaan on kirjattu myös tavoite aktiivisen kansalaisuuden edistämisestä.

2.4.3. Paremman sääntelyn toimintaohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma

Vanhasen II hallitus on sitoutunut toteuttamaan paremman sääntelyn toimintaohjelman¹⁴. Siinä todetaan, että vaikka valtioneuvostotasolla on viime vuosina kehitetty erilaisia hankkeiden julkisuutta lisääviä järjestelmiä (kuten Hankerekisteri HARE, ministeriöiden kotisivujen hanketiedottaminen ja hankeluetteloita), ei kaikista hallinnon ja hallituksen hankkeista tule tietoa julkisuuteen. Tähän vaikuttaa muun muassa se, että huomattava määrä hankkeista toteutetaan ilman toimeksiantoa. Merkittävä osa lainvalmistelusta toteutuu virkatyönä, jonka toimeksiantoja ja vaiheita ei erikseen dokumentoida.

Suomalaisen järjestelmän perustana oleva avoimuus ja mahdollisuus tulla kuulluiksi sääntelystä ovat järjestelmämme vahvuuksia. Valmistelun läpinäkyvyys ei kuitenkaan aina toteudu tyydyttävällä tavalla.

Toimenpidesuosituksina ohjelmassa mainitaan joukko toimenpiteitä, joita ovat muun muassa hallituksen lainsäädäntösuunnitelman käyttöönotto, huolellisen esivalmistelun ja vaihtoehtojen harkinta, valmistelun laajapohjaisuuden lisääminen, vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin parantaminen, laatujärjestelmän sekä valtioneuvoston sisäiseen käyttöön tarkoitetun tietokannan käyttöönotto.

Toimintaohjelman periaatteiden ja suositusten toimeenpanosta vastaa paremman sääntelyn neuvottelukunta. Yhtenä keskeisenä tehtävänä neuvottelukunnalla on etsiä keinoja lainvalmistelun avoimuuden parantamiseksi ja eri intressitahojen osallistumis- ja yhteistyömahdollisuuksien kehittämiseksi.

2.4.4. HAVU-hanke valtionhallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen parantamiseksi

Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat maaliskuussa 2008 asettaneet hankkeen valtionhallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämiseksi suhteessa kansalaisyhteiskuntaan. Hankkeessa kehitetään em. ministeriöiden omia toimintatapoja kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemisessa ja osallistamisessa. Hanke päättyy helmikuun lopussa 2009.

Hankkeen tavoitteena on sekä käytäntöjen kehittymisen yleinen edistäminen että konkreettisten toimenpiteiden toteuttaminen kummankin ministeriön omassa kansalaisjärjestöstrategiatyössä.

2.4.5. Samarbetsgruppen SAG-työryhmä

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa aloitettiin ns. SAG-hanke. SAG-työryhmä edistää kansalaisjärjestöjen kuulemista valmisteluprosessin eri vaiheissa. Erityisesti kiinnitetään huomiota kuulemismahdollisuuksiin valmistelun aloite- ja alkuvaiheessa. Osana

¹⁴ VNK:n julkaisuja 8-10/2006

työryhmän työtä on pohdittu erityisesti ruotsinkielisten kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia. Työryhmän toimikausi jatkuu syyskuuhun 2008.

2.4.6. Hankerekisteri HAREn uudistaminen

HAREn uudistamishanke "Valtioneuvoston hanketyön tietojärjestelmätuen kehittäminen - HAREn uudistaminen" käynnistyi helmikuussa 2008. HAREn tavoitteena on tukea hallitusohjelman toteuttamisen seurannassa, tukea lainvalmistelun kehittämisohjelman toteuttamisessa, lisätä hallinnon avoimuutta sekä valtioneuvoston sisällä että kansalaisiin päin, helpottaa ministeriöiden työtä hallinnon vaatimien raporttien laadinnassa ja poistaa päällekkäisyyksiä rekisteröinnissä.

Uudistamishankkeen tavoitteena on tarkistaa prosessien omistajien tarpeet, tavoitteet ja niiden toteutuminen ja sitä kautta sitouttaa HARE:en. Prosesseja ovat esimerkiksi hallitusohjelman seuranta (Valtioneuvoston kanslia), säädösvalmistelu (Valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö), hanketyön seuranta (ministeriöt), kansalaisten kuuleminen ja kansalaisille tiedottaminen (oikeusministeriö, muut ministeriöt). Samoin selvitetään lainsäädäntöprosessin tietotuen kehittämisen ja kansalaisten kuulemisen konkreettiset tarpeet sekä uudenlaisen kansalais-HARE:n tarve. Sitoutumisen parantamisella tähdätään ylläpidon luotettavuuteen. Informaatioprosessien tarkistamisella pyritään päällekkäisen työn vähentämiseen. Uudistamishankkeen esiselvitysprojekti kestää vuoden 2008 loppuun ja sen tuloksena on HARE:n tulevaisuuden linjaus, jota voidaan käyttää pohjana vaatimusmäärittelylle.

2.4.7. Suomi.fi

Julkishallinnon palvelujen yhteisen portaalin Suomi.fi:n uusi strategia valmistui vuoden alkupuolella. Vision mukaan se on vuonna 2011 julkishallinnon yhdessä tuottama portaali, joka palvelee kansalaisia ja hallintoa kokoamalla keskeiset tiedot ja asiointipalvelut käyttäjäystävällisesti, luotettavasti ja turvallisesti. Suomi.fi pyrkii strategiakautena lisäämään vuorovaikutusta niin käyttäjien kuin yhteistyökumppaneidenkin kanssa. Tavoitteena on parantaa portaalin tunnettuutta sekä kansalaisten että viranomaisten keskuudessa. Asiointimahdollisuuksien tulee olla keskeisiltä osiltaan kattavasti sen kautta löydettävissä, opittavissa ja käytettävissä.

3. Työryhmän työskentely

Oikeusministeriö asetti työryhmän toteuttamaan Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe -hanketta maaliskuussa 2007 osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Ohjelman päätyttyä kehittämistyö siirtyi 1. huhtikuuta 2007 oikeusministeriön demokratian vastuualueen johdettavaksi.

Työryhmä on lähestynyt sähköisen vuorovaikutuksen aihepiiriä useista näkökulmista. Kysymyksen asetteluja ovat olleet erityisesti 1) minkälaista internetiä hyödyntävää kansalais- ja hallintolähtöistä toimintaa on meneillään Suomessa ja muissa maissa? 2) kuinka hallinto ja kansalaiset voivat ottaa hyviksi arvioituja toimintatapoja käyttöön ja hyödyntää tarjolla olevaa informaatiota, jalostaa sitä ja käyttää sitä uudelleen? ja 3) kuinka hallinto ja poliittiset päättäjät voisivat kehittää omia toimintatapojaan ja lisätä sähköistä vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa?

Työryhmä on hahmotellut kokonaiskuvaa suomalaisen sähköisen kuulemisen tilasta 2000-luvulla tutustumalla runsaaseen lähdeaineistoon ja koonnut kokemuksia aiemmista hankkeista esityksensä tueksi. Lisäksi työhön on hankittu keskustelujen, kokousten ja julkaistun kirjallisuuden avulla informaatiota ajankohtaisista kansallisista ja kansainvälisistä e-demokratiaan liittyvistä hankkeista.

Työryhmän kokoonpano

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut Sari Aalto-Matturi (oikeusministeriö) ja jäseninä ovat olleet Ville-Veikko Ahonen (valtioeuvoston kanslia/ sisäasiainministeriö/ valtiovarainministeriö KuntaIT 1.1.2008 alkaen), Antti Holmroos (sisäasiainministeriö/ valtiovarainministeriö KuntaIT 1.1.2008 alkaen), Jouni Kangasniemi (opetusministeriö), Jaana Korkiakoski (oikeusministeriö 1.8.2007 alkaen), Pekka Kuittinen (valtiovarainministeriö/ valtioeuvoston kanslia 1.1.2008 alkaen), Päivi Kurikka (Suomen Kuntaliitto), Olli Mustajärvi (eduskunta), Oili Salminen (oikeusministeriö, työryhmän sihteeri), Arja Terho (valtiovarainministeriö), Lea Vatanen (oikeusministeriö) ja Maria Wakeham (oikeusministeriö 23.3.-31.7.2008).

Työryhmän kokoukset ja vierailut

Työryhmällä on ollut yhdeksän kokousta. Tutustumiskäyntejä järjestettiin kahteen maahan, jotka ennakkoon tiedettiin korkeatasoisiksi ja monenlaisia sähköisen osallistumisen menetelmiä käyttäviksi. Vierailut olivat: e-demokratiahankkeisiin tutustuminen ja yhteisseminaari virolaisten kanssa Tallinnassa marraskuussa 2007 ja tutustuminen Iso-Britannian e-demokratiahankkeisiin Lontoossa helmikuussa 2008.

Kommentoinnit

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on järjestänyt kansalais- ja asiantuntijakeskustelua sekä työpajatyöskentelyä verkko-osallistumisen nykytilasta ja kehitysnäkökulmista. Keskusteluissa ja kommentoinneissa esille tulleet ehdotukset, näkökulmat ja mielipiteet on huomioitu tätä esitystä valmisteltaessa.

- **Otakantaa.fi-keskustelut**

Otakantaa.fi-foorumilla on ollut työryhmän työskentelyn aikana kaksi keskustelua, joista ensimmäisessä kesällä 2007 pyydettiin ideoita ja mielipiteitä verkkovaikuttamisesta ja toisessa marraskuussa 2007 kommentteja työryhmän väliraportista. Nämä tarjosivat asiasta kiinnostuneilla henkilöillä mahdollisuuden osallistua esityksen valmisteluun. Keskusteluissa julkaistiin yhteensä 62 viestiä.

Keskusteluissa tulivat selvästi esille verkko-osallistumisen puolesta ja vastaan -väittelyt, yleinen keskustelu osallistumisen kiinnostavuudesta sekä verkko-osallistumiseen liittyvät järjestelyt, käsiteltävien aiheiden valintaan liittyvä hallintokeskeisyys, taustatiedon ja vaihtoehtoisten esitysten niukkuus, vähäinen osallistumistilaisuuksien tarjonta ja virkamiesten näkymättömyys osallistumisfoorumeilla. Hallintoa moitittiin siitä, ettei se ole joustava ottamaan käyttöön uusia menetelmiä, mutta nähtiin myös, että virkamiesten toiminnalla on reunaehjoja, jotka vaikuttavat käyttäytymiseen.

Keskusteluissa pidettiin uhkana, että osa ihmisistä syrjäytyy osallistumisesta, mikäli tilaisuuksia siihen on tarjolla yhä enemmän ainoastaan verkon kautta. Ratkaisuna tarjottiin muun muassa ilmaista nettiyhteyttä kaikille kansalaisille, tietotekniikkataitojen kohentamista ja ikääntyneille suunnatun tuen lisäämistä. Viesteissä kysyttiin, mikä on verkko-osallistumisen suhde perinteisiin kansalaiskuulemisen muotoihin. Yhteiskuntatiedon taitoja ja tietoja pidettiin erityisesti nuorison keskuudessa vähäisenä ja tätä puutetta haluttiin korjata demokratiaoppimateriaalin käsittelemisellä kouluissa ja oppilaitoksissa.

- **Asiantuntijakomentointi**

Väliraporttia kommentoivat työryhmän pyynnöstä kansanedustaja **Jyrki J. Kasvi**, projektipäällikkö **Sinikka Sassi** (Helsingin yliopisto) ja tutkija **Leo Stranius**. Lähtökohdiltaan väliraportti oli heidän mielestään hallinnollinen ja viranomaislähtöinen, joskin työryhmällä on ollut ennakkoluuloton asenne, joka on mahdollistanut tarttumisen valtionhallinnon kulttuurin ja asenteiden kansalaisosallistumiselle asettamiin esteisiin. He katsoivat, että ensisijainen haaste hallinnolla on muuttaa toimintatapojaan ja vasta toissijaisesti teknisten ratkaisujen kehittäminen.

Loppuraportissa oli heidän mielestään tarpeen korostaa kansalaisnäkökulmaa viranomaisnäkökulman rinnalla, eri demokratiamuotojen erilaisia toimintatapoja sekä selvittää valtiollisen ja kunnallisen sekä valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen toiminnan eroja. Lisäksi he kiinnittivät huomiota kansalaiskeskustelujen tausta-aineistojen toimittamiseen, koska hallinnon kieli ja sanasto eivät avaudu tavalliselle kansalaiselle. Päätöksentekoon osallistuminen vaatii tiedonsaantia, opastamista ja neuvontaa. Kommentoijat toivat esille tarpeen käsitellä eroja, joita syntyy verkko-osallistumisen yhteydessä taitojen, resurssien, mielenkiinnon tai muiden tekijöiden vuoksi. Erityistarpeita on otettava huomioon muun muassa maahanmuuttajien osalta. Huomiota tulee kiinnittää osallistujien edustavuuteen, sillä todennäköisesti äänekkäimmät ja aktiivisimmat ottavat tilan haltuunsa.

- **Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan kommentointi**

Oikeusministeriön yhteydessä toimiva kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta käsitteli loppuraporttiluonnokseen sisältyviä toimenpide-esityksiä 12.2.2008 kokouksessaan. Neuvottelukunta koostuu kansalaisjärjestöjen, hallinnon, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen edustajista. Neuvottelukunnan kokouksessa käydyssä keskustelussa pidettiin tärkeänä, että työryhmän työssä on perinteisen asiakasnäkökulman tilalle valittu kansalais- ja demokratianäkökulma. Uusien viestintäpalvelujen, -kanavien ja -sovellusten mukaanottoa pidettiin hyvänä ja toivottiin, että tekniikan uusia mahdollisuuksia käytettäisiin aitojen kansalaiskeskustelujen aikaansaamiseen. Keskustelussa toivottiin, että myös työryhmään olisi alusta asti otettu mukaan kansalaisyhteiskunnan edustajia, mutta toisaalta todettiin, että kansalaisyhteiskunnan ääni oli kiitettävällä tavalla saatu kuuluviin työryhmän osallistavien työskentelymenetelmien kautta. Keskustelussa pidettiin tärkeänä, että kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus osallistua myös osallistumisympäristön ja muiden esitettyjen toimenpiteiden jatkovalmisteluun. Kommenteissa korostui, että osallistumisympäristöstä on tehtävä helppokäyttöinen, vuorovaikutteinen, arkisiin toimiin sopiva ja avoin, ja myös palvelun käyttäjien on voitava vaikuttaa sen sisältöön. Erityisesti hallinnon edustajat olivat kommentoissaan kiinnostuneita uuden osallistumisympäristön ja sen ylläpidon kustannuksista, ja pitivät tärkeänä uuden verkkopalvelun yhteensovittamista olemassa oleviin verkkopalveluihin ja -sivustoihin (muun muassa suomi.fi).

Seminaarit ja työpajat osallistuvasta ennakkoinnista

- **Osallistuva ennakointi -seminaari**

Työryhmän tilaama ja m-cultin järjestämä Osallistuva ennakointi -seminaari 8. kesäkuuta 2007 oli asiantuntijatapaaminen, jonka aiheina olivat osallistuvan arvioinnin käytännöt ja osallistumista tukevat verkkomenetelmät. Osallistujia seminaarissa oli noin 80 ja työpajassa noin 35 henkeä. Seminaarin tavoitteena oli etsiä uusia menetelmiä ja näkökulmia hallinnon ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi ja samalla kartoittaa kotimaisia toimijoita, joilla on kiinnostusta tämänkaltaiseen kehittämistyöhön. Kansainvälisinä asiantuntijoina seminaariin osallistuivat Lars Klüver Tanskan Teknologianeuvostosta ja Richard Rogers Amsterdamin yliopistosta.

- **Kuinka kuulla mielipideilmastoa ilmastonmuutoksesta?**

Työpajaan 4.joulukuuta 2007 Helsingissä osallistui noin 30 kutsuttua henkilöä. Työpaja käsitteli osallistuvien menetelmien hyödyntämistä ilmastonmuutospolitiikassa, ja se oli jatkoa osallistuvan ennakkoinnin seminaarille. Tarkoituksena oli erillisaiheen käsittelyllä saada esiin yleisesti sovellettavia kansalaisosallistumisen menetelmiä hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen lisäämiseksi.

Työpajaan osallistuneet pitivät tärkeänä, että

- osallistumis- ja kuulemismenetelmiin resurssoidaan riittävästi,
- keskusteluilmastoa kehitetään konflikteja sietäväksi ja
- päätöksentekoprosesseja mallinnetaan kansalaisosallistumisen näkökulmasta.

Työpajaan osallistuneet pitivät tärkeänä, että osallistumisesta on runsaasti tiedottamista ja viestintää, jotta kiinnostuneet löytävät tilaisuudet. Niin ikään tiedon selkeä taustoittaminen ja argumentointi, tiedon tuottaminen kokemukselliseksi audiovisuaalisen ja vuorovaikutteisen

median keinoin ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen ja yritysten kanssa nousivat suosituksiksi. Konsultaation parhaita käytäntöjä (kuten kansalaisfoorumit, -raadit ja -paneelit) on kehitettävä ja vahvistettava ja luotava malleja, joilla voidaan antaa ja saada palautetta osallistumisesta. Työkalujen tarjontaa ja valmisteluasiakirjojen tuomista yhteisölliseen muokkaukseen pidettiin tärkeinä.

Selvitykset ja pilotoinnit

- **Selvitys kansainvälisistä käytännöistä**

Esitysten taustaksi osa työryhmästä kokosi ja analysoi kansainvälisiä esimerkkejä hyvistä ja toimivista ratkaisuista. Esimerkkejä eri maissa toteutetuista toimintatavoista löytyy luvusta 4.5. Kaikki tutkitut mallit ovat liitteessä 1.

- **Tutkimus virkamiehistön asenteista verkko-osallistumiseen**

Virkamiesten asenteista kansalaisosallistumiseen työryhmä tilasi tutkimuksen VTT Janne Matikaiselta Helsingin yliopistolta. Ministeriöille tehtyyn tutkimukseen vastasi liki 1 700 henkilöä. Tuloksista ilmenee, että virkamiehet suhtautuvat yleisellä tasolla myönteisesti verkko-osallistumiseen. Tutkimuksen tuloksia on hyödynnetty esitysten tekemisessä ja niistä kerrotaan tarkemmin luvussa 4.2. Tutkimusraportti on liitteenä 2.

- **Pilotointi kansalaisfoorumien keskustelujen sisältöanalyysistä**

Kansalaisfoorumien ja -blogien sisältöjä työryhmän tilauksesta analysoi M-Brain lokamarraskuun ajan 2007. Seurantajaksolla löytyi runsaasti aineistoa osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvistä keskusteluista. Työryhmä piti kansalaiskeskustelujen analysointia tarpeellisenä ajankohtaisten aiheiden ja mielipideilmaston selville saamiseksi sekä ennakoivan tiedon hankkimiseksi. Ongelmalliseksi muodostui hakusanojen laadinta sellaiseksi, että niiden avulla voitiin löytää tilaajalle olennaisia tuloksia useiden satojen seurannasta olleiden verkkokeskustelufoorumien sisällöistä. Verkkosisältöjen seuraaminen ja analysointi ovat työryhmän mielestä tärkeitä ja jatkotyön yhdeksi teemaksi esitetään tähän tarkoitukseen sopivien menetelmien ja sovellusten käyttöönottoa.

4. Käsitteet

Uuden tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntäminen ja palvelujen sähköiset toteutukset ovat tuoneet kieleen useita e-alkuisia sanoja, kuten e-hallinto, e-demokratia, e-osallistuminen jne. Työryhmän näkemys on, että tieto- ja viestintätekniiikan palvelujen yleistyttyä e-etuliite väistyy sanojen edestä. Tässä raportissa e-alkuisuutta käytetään niissä yhteyksissä, joissa lähteissä on käytössä tämä tapa ja kun halutaan erityisesti korostaa tietoverkkojen kautta tapahtuvaa (sähköistä) toimintaa.

Hallinto ja hyvä hallintotapa

Hallinto-käsite kattaa yhteisnimityksenä valtion, kunnallis- ja eduskunnan hallinnot. Eduskunta on erityisen kiinnostava yhteiskunnan toimija, koska siinä esiintyy monia hallinnon toimintoja: demokratiaan liittyvät prosessit (esim. kansalaisten osallistuminen), palvelut ja asiointi (esim. oikeusasiamiehelle lähetetyt kantelut), eduskunnan sisäiset prosessit (esim. dokumenttien hallinta, hallinnon prosessit) sekä eduskunnan ja hallituksen väliset prosessit (esim. yhteiset tietojärjestelmät ja tiedon siirto). Eduskunnan käsitteleminen tässä samassa yhteydessä antaa mahdollisuuden tarkastella myös parlamentaarista toimintaa ja sähköisten menetelmien vaikutusta demokratiaprosesseihin.

Sähköinen kuuleminen

Kuuleminen on vakiintunut menetelmä kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä osallistavissa hallintokäytännöissä. Kuulemista harjoitetaan lakien määräämänä muun muassa ympäristövaikutusten arvioinneissa, mutta myös ilman lakisääteisyttä hankkeissa, joissa kuuleminen koetaan hyväksi tavaksi hankkia valmisteluun sidosryhmien ja kansalaisten mielipiteitä ja uusia näkökulmia. Esimerkkejä kuulemisesta ovat muun muassa vapaaehtoiset lausuntopyyntöt, gallup-kyselyt, foorumit, keskustelutilaisuudet, kunnallisvalitus sekä ehdotus osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta.

Sähköinen kuuleminen ei eroa huomattavasti ns. perinteisestä kuulemisesta tavoitteiltaan ja menetelmiltään, vaan tärkeimpänä erottavana tekijänä on tieto- ja viestintätekniiikan käyttö kuulemisen toteuttamisessa. Verkossa kuulemiseen voidaan lisätä taustoittavaa materiaalia ja linkkejä tärkeisiin käsiteltävään asiaan liittyviin aineistoihin sekä esittää asiaa audiovisuaalisesti. Sähköisen kuulemisen menetelmiä ovat muun muassa verkkokeskustelut, lomake- ja muut kyselyt, paneelit ja sähköposti.

Työryhmä on sisällyttänyt sähköisen kuulemisen käsitteeseen osallistumisulottuvuuden ja ymmärtää sen Ann Macintosh'in (2006)¹⁵ e-participation-käsitteen mukaisesti toiminnaksi, jossa tieto- ja viestintätekniiikkaa apuna käyttäen poliittista osallistumista sekä laajennetaan että syvennetään mahdollistamalla a) kansalaisten yhteydet toisiinsa ja b) edustajiinsa ja hallintoihin.

Kuulemistilanteita ja -menetelmiä voidaan luonnehtia suhteeksi, jossa osapuolet ovat keskenään vuorovaikutuksessa.

¹⁵ Macintosh, Ann. Challenges and barriers of eParticipation in Europe? verkossa: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/49/42/9d411e53.pdf>

Kansalainen

Kansalainen-termi on moniulotteinen ja usein hyvin erilaisia sisältöjä saava käsite. Työryhmä on lähtenyt siitä, että kansalainen on yhteiskunnallinen toimija ja osallinen päätöksenteossa. Kansalaisella on oikeuksia ja vapauksia, mutta myös vastuita ja velvollisuuksia. Kansalaisuuttaan ihminen voi toteuttaa suhteessa muihin toimijoihin, yhteisöihin, instituutioihin ja organisaatioihin. Osallisuuttaan yhteiskunnassa kansalainen ilmentää osallistumalla ja vaikuttamalla.

Osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen

Osallisuus liittyy käsitteenä kiinteästi demokratiaan. Nykyaikaisten valtioyhteisöjen kansalaisilleen tarjoama pääasiallinen vaikuttamismenetelmä on edustuksellinen demokratia, minkä rinnalla ja sen täydentämiseksi sovelletaan ja kehitetään suoran osallisuuden muotoja. Osallisuus on laaja-alaisempi käsite kuin osallistuminen. Osallistumiseen sisältyy ajatus kansalaisesta aktiivisena subjektina, joka haluaa, osaa ja saa toimia välittömänä vaikuttajana itselleen tärkeissä yhteiskunnallisissa asioissa. Osallisuus liittyy myös edustuksellisen demokratian kehittämiseen tai se voi olla laissa sääntelemätöntä omaehtoista kansalaistoimintaa, kansalaisaktivismia tai järjestöosallisuutta.¹⁶

Osallisuuden muodot voidaan määritellä ja jäsenellä monella eri tavalla. Osallisuushankkeessa osallisuus luokiteltiin seuraavasti: tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätösosallisuus ja toimintaosallisuus.

Selonteossa käsitellään sellaista kansalaisten suoraa osallistumista, jonka tarkoitus on julkisen vallan ratkaisuihin vaikuttaminen. Kansalaisten osallistuminen asioiden ratkaisemiseen voidaan toteuttaa sekä välillisin että välittömin keinoin. Ratkaisuihin liittyvä päätösvalta on kuitenkin oltava joko suoralla tai edustuksellisella kansanvallalla, taikka päätösvalta on järjestettävä niin, että toinen näistä kansanvallan muodoista on alistettu toiseen nähden neuvoo-antavaan asemaan. Keskinäisestä riippuvuudestaan johtuen suoran ja edustuksellisen osallistumisen sovellutusten muodostama kokonaisuus toimii sitä paremmin mitä yhteensopivampia sovellutukset ovat.

Epäsuorasti osallisuus lisää kansalaisten tietoja ja osaamista yhteisistä asioista sekä edistää hallinnon ja poliittisten päättäjien tilivelvollisuuden toteutumista. Suoremmin se vahvistaa päätöksenteon valmistelun tietopohjaa. Huonosti hoidettuna se kuitenkin vähentää luottamusta hallintoon ja päätöksentekijöihin.

Osallistumisessa on kyse kollektiivisesta ihmisten välisestä vuorovaikutuksellisesta toiminnasta. Sen tarkoituksena on tuoda julki asianomaisille tärkeitä asioita, tukea tai vastustaa vallitsevaa tilannetta tai tehdä uusia avauksia. Osallistumiskertojen määrä voi vaihdella yhdestä kerrasta jatkuvaan osallistumiseen. Osallistumisen muotona voi olla aktiivinen kannanottojen esittäminen, mutta osallistua voi myös hiljaisella mukanaololla. Esimerkkejä osallistumisesta ovat muun muassa hankkeiden ja valmisteluelinten jäsenyys ja keskustelutilaisuudet. Osallistumisjärjestelmiä voidaan jakaa ryhmä- ja yksilöpohjaisiin.

Vaikuttaminen on osallistumista vahvempaa toimintaa, joka tähtää muutosten aikaansaamiseen tai tilanteen pysymiseksi ennallaan. Kyseessä voi myös olla taistelu vallasta,

¹⁶ Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä VNS 3/2002 vp

sen uudelleen jakamisesta ja oikeudesta nostaa esiin puheenaiheita esimerkiksi poliittisessa päätöksentekoprosessissa, vaikuttaa luottamushenkilöiden käytökseen äänestyksissä, esittää vaihtoehtoja menettelyihin jne. Vaikuttaminen voi olla asioiden ja esitysten vastustamista tai kannattamista, ja sitä voidaan harrastaa julkisesti tai salassa. Vaikuttamisen tarkoituksena on saada vaikuttavuutta aikaan. Vaikuttaminen vaatii tekijöiltään kansalaistaitojen hallintaa kohteiden ja toimintamuotojen valinnassa.

Osallistuva ennakointi

Osallistuva ennakointi liittyy menetelmiin, joilla halutaan saada selville uusia heikosti näkyviä merkkejä muutoksista, uusista kehityskaarista, ihmisten suhtautumista muun muassa yhteiskunnallisiin ja eettisiin asioihin, jolloin niihin voidaan varautua ja valmistautua. Osallistuvan ennakoinnin menetelmissä kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon ja yhteiskuntapolitiikan ennakointiin. Ennakointimenetelmien kautta voidaan huomioida proaktiivisuus, jolloin asioihin ei pelkästään reagoida, vaan niitä varten tehdään vaihtoehtoisia kehityslinjauksia. Tietoisella vuorovaikutusprosessilla voidaan luoda tilaa uudenlaisen, nykyistä avoimemman ja monipuolisemman päätöksentekomenettelyn käyttöönotolle. Esimerkkejä osallistuvan ennakoinnin menetelmistä ovat muun muassa kansalaispaneelit, konsensuskonferenssit, tulevaisuusverstaat sekä skenaariotyöpajat ja muut tulevaisuustutkimuksen menetelmät.

Edustuksellisella demokratiolla viitataan usein vaalidemokratiaan. On kuitenkin perusteltua erottaa käsitteet toisistaan. Puhdasoppisella vaalidemokratiolla tarkoitetaan järjestelmää jossa kansalaiset osallistuvat politiikkaan äänestämällä puolueita ja poliitikkoja. Vaalien välissä edustajat hoitavat päätöksenteon ilman kansalaisten väliintuloa. Kansalaiset joko etu- tai jälkikäteisarvioiden perusteella arvioivat miten puolueet ja edustajat ovat pärjänneet ja valitsevat edustajansa tämän arvion perusteella. Näin ollen kansalaisten vaikutusmahdollisuudet rajautuvat tiukasti vaaleihin. Edustuksellista demokratiaa tulisi ymmärtää laajempänä käsitteenä, johon yleensä sisältyy myös muita vaikutuskanavia kuten kansanäänestykset ja erilaisia osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian elementtejä.

Osallistuva demokratia viittaa sellaisiin hallinnon ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, jonka puitteissa yhteiskunnallista valtaa jaetaan erilaisten yhteisömuotojen kautta. Osallistuvan demokratian ihanteiden mukaan kansalaisten tulisi olla poliittisesti aktiivisia ja osallistua politiikkaan myös muuten kun äänestämällä. Kansalaisille tulisi myös taata mahdollisimman laajat ja monipuoliset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Osallistuvan demokratian menetelmiä jaetaan usein suoran vaikuttamisen menetelmiin ja suoran osallistumisen menetelmiin.

Suoralla vaikuttamisella viitataan toimintamuotoihin, joiden avulla kansalaiset tuovat esille omia mielipiteitään päätöksentekijöille. Nämä voivat olla muun muassa nimenkeräykset, vetoamukset ja mielenosoitukset.

Suoralla osallistumisella viitataan osallistumismenetelmiin, joiden avulla kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus osallistua ilman edustajia. Kyseeseen tulevat muun muassa kansanäänestykset, erilaiset yhteisöt, verkkokeskustelut ja työpaikkademokratia. Osallistuva demokratia nähdään harvoin korvikkeena edustukselliselle demokratiolle, pikemmin edustuksellisen demokratian lisänä. Osallistuvan demokratian menetelmien avulla kansalaisille taataan mahdollisuus tuoda esille omia mielipiteitään ja ajatuksiaan, mikä vahvistaa ja täydentää edustuksellista demokratiaa.

Deliberaatio on osallistuvan demokratian toimintamalli, jossa keskustelun ja mielipiteiden muodostuksen tärkeyttä nostetaan esille. Keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää ajatusta siitä että ihmiset keskustelun avulla pyrkivät ratkaisemaan ongelmia ja ymmärtämään toisiaan. Näin ollen keskustelun avulla hyvin erilaiset näkökulmat ja intressit voidaan käsitellä ja lopputuloksena saadaan yhteisesti hyväksyttäväksi sopiva näkökanta ja mielipide¹⁷.

e-demokratia (verkkodemokratia) nousi julkiseksi keskusteluaiheeksi 1980-1990-luvuilla. Sillä ymmärretään kansanvaltaan liittyvien päätöksentekoprosessien, vaalien ja äänestysten, osallistumisen ja vaikuttamisen ja muiden demokratiakäytäntöjen hoitamista tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä.

Seuraavassa kaaviossa on esitetty eri demokratiamuotojen ja osallistumisen suhdetta menetelmien, toimijoiden, osallistumisasteen ja verkkodemokratian keinojen kautta. Tässä työryhmän esityksessä käsitellään verkkodemokratian muodoista edustuksellista ja osallistuvaa demokratiaa ja niihin sopivia sähköisen osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Demokratian muodot ja osallistuminen¹⁸

	Edustuksellinen demokratia	Suora demokratia	Osallistuva demokratia
Tärkein mekanismi	Edustukselliset elimet	Kansanäänestykset	Julkinen keskustelu, osallistuminen poliittisiin prosesseihin
Tärkeimmät toimijat	Poliittiset edustajat	Kansanäänestyksiin osallistujat	Aktiiviset kansalaiset
Osallistumisen aste	Matala	Matala/korkea	Korkea
Verkkodemokratian mahdollisuudet	Responsiivinen edustuksellinen demokratia	Etäkansanäänestys	Aitoon kansalaisuuteen perustuva osallistuminen, proaktiivisuus

¹⁷ Giljam, M. & J. Hermansson (2003) Demokratins ideal möter verkligheten. Teoksessa: Giljam & Hermansson (toim.) Demokratins mekanismer. Liber: Malmö.

¹⁸ Seppälä, Jari (2000). Verkkomedia osallistumisen välineenä - case Tampereen kaupunkisuunnittelupeli. Tiedotusopin pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.

5. Nykytila

5.1. Demokratian tila Suomessa

5.1.1. Suomalaisen suhde politiikkaan, demokratiaan ja vaaleihin

Suomessa demokratiaa arvostetaan korkealle. Noin 90 prosenttia kansalaisista pitää demokratiaa muita hallitsemisen muotoja parempana. Vähemmän uskoa on demokratian toimivuuteen.

Poliitikkoihin ja virkamiehiin Suomessa pidetään yhteyttä enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Selitystä tähän voitaneen etsiä ainakin vaalijärjestelmästä, jossa kansalaiset äänestävät vaaleissa suoraan ehdokasta. Tämä luo mahdollisuuden henkilökohtaiseksi koettuun äänestäjä-edustajasuhteeseen. Suorat yhteydenotot poliittisen osallistumisen muotona eivät ole kovin yleisiä Euroopassa. Suomalaiset pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon erityisesti vetoomuksin, yleisönosastokirjoituksin ja suoraan kontaktein poliitikkoihin. Myös boikotit, maksu- ja ostolakot sekä rauhanomaiset mielenosoitukset ovat osallistumismuotoja, joihin vähintään puolet suomalaisista on joko osallistunut tai on valmis osallistumaan. Eurooppalaisittain tarkasteltuna suomalaiset osallistuvat kuitenkin heikosti laillisiin mielenosoituksiin. Osallistuminen tai valmius väkivaltaisiin osallistumismuotoihin ovat todellinen marginaali-ilmiö Suomessa.

Viimeisten parin vuosikymmenen aikana internetin käyttö ja erilaisten verkkopalveluiden hyödyntäminen sekä sosiaalisen median suosio ovat kasvaneet. Yhteiskunnallisten instituutioiden ja teknologian muuttuessa myös kansalaistoiminta saa uudenlaisia muotoja perinteisen poliittisen ja järjestötoiminnan rinnalle. Internet tuottaa aivan uudenlaisia poliittisen vaikuttamisen ja yhteisöllisyyden muotoja, jotka haastavat perinteistä kansalaistoimintaa mutta myös hallintoa vastaamaan tähän kehitykseen. Internet tarjoaa laajasti erilaisille yhteisöille mahdollisuuden ajaa omia intressejään yhteisesti ja muodostaa ryhmiä toiminnan avuksi.

Suomalaisten subjektiivinen kiinnostus politiikkaan on samalla tasolla kuin poliittisesti hyvin aktiivisina vuosikymmeninä 1960-1970-luvuilla. Tutkimuksen mukaan noin puolet suomalaisista on hyvin kiinnostuneita tai jonkin verran kiinnostuneita politiikasta, toinen puolisko taas vähän tai ei lainkaan. Nuorten kiinnostus politiikkaan sen sijaan on heikkoa. Kansainvälisissä vertailuissa suomalaisnuorten kiinnostus politiikkaan sijoittuu alhaiselle tasolle.¹⁹

Yleinen kehitystrendi läntisissä demokratioissa on, että äänestysaktiivisuus on laskenut viimeisten vuosikymmenten aikana. Suomessa äänestysvilkkkaus on laskenut jyrkemmin kuin monissa muissa läntisissä demokratioissa. Tutkijoiden mukaan syy äänestysvilkkauksen laskemiseen on löydettävissä monen tekijän yhteisvaikutuksesta. Esille on nostettu muun muassa elinkeinorakenteen muutos ja elintason nousu, jotka ovat pienentäneet yhteiskuntaluokkien välisiä eroja.

¹⁹ Grönlund, Kimmo, Paloheimo Heikki & Hanna Wass (2005) Äänestysosallistuminen. Teoksessa: Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. WSOY: Helsinki.

Julkinen hallinto on vastannut käynnissä olevaan muutokseen muun muassa siirtämällä palveluja verkkoon. Näin se on voinut tehostaa palvelutuotantoaan mutta myös palvella kansalaisiaan paremmin. Kansalaisten asema hallinnon asiakkaina ja palvelujen kuluttajina ovat nykyisessä kehityksessä korostuneet.

Poliittiset asiat ovat samaan aikaan monimutkaistuneet ja ne ovat yhä suuremmassa määrin sidoksissa kansainvälisiin tapahtumiin. Samaan aikaan puolueiden ja poliittisten yhdistysten jäsenmäärät ovat pienentyneet. Monet kansalaiset arvioivat, että poliittiset päätöksentekijät ovat etäänntyneet kansalaisista ja että vaaleilla on verrattain vähän merkitystä politiikan suuntaan ja sisältöön. Subjektiivinen kansalaispätevyyden tunne on myös Suomessa heikompaa kuin muissa Länsi-Euroopan demokratioissa keskimäärin²⁰.

Äänestysaktiivisuus sekä kansallisissa että kunnallisvaaleissa on pitkään ollut laskussa. Edellisten eduskunta- ja kunnallisvaalien perusteella kyseinen kehitys näyttää kuitenkin hidastuneen.

Kunnallisen demokratian kehityspiirteet ja rakennusaineet ovat pääosin samat kuin valtiollisen tason demokratiatarkastelussa. Äänestysaktiivisuuden lasku on kunnallisvaaleissa ollut voimakkaampaa kuin valtiollisissa vaaleissa. Vuoden 1996 kunnallisvaaleissa koettiin liki kymmenen prosenttiyksikön romahdus äänestysaktiivisuudessa. Kuntien väliset erot äänestysaktiivisuudessa ovat suuria. Mitä suurempi ja tiheämmin asuttu kunta sitä laiskemmin kuntalaiset äänestävät. Vuoden 2004 kuntatutkimus osoitti, että kuntalaisten luottamus kuntansa päätöksentekoon vaikuttaa vaaliosallistumiseen, toisin sanoen mitä vahvempaa kiinnittyminen omaan kuntaan on, sitä vilkkaammin kunnassa äänestetään. Vastaavasti tyytymättömyys kunnallispolitiikkoihin passivoi kansalaisia²¹.

5.1.2. Kansalaistoiminnan murros

Yleiskuvaltaan suomalainen kansalaistoiminta on vireää. Järjestöosallistuminen on viime vuosikymmenten aikana pysynyt jokseenkin ennallaan, joten yhdistysjäsenyyksien määrä ja yhdistysliityntään pohjautuva verkottuminen eivät ole Suomessa olennaisessa mitassa rapautumassa. Yhdistysten lukumäärä on kasvanut uusien yhdistysten syntyessä ennätystahtia, ja samalla kansalaisten yhdistysjäsenyydet ovat lisääntyneet. Kokonaan järjestötoiminnan ulkopuolelle jääneen aikuisväestön osuus on vähentynyt. Suomessa yhdistysaktiivisuus on kuitenkin jonkin verran alhaisempaa kuin muissa pohjoismaissa mutta korkeaa Euroopan mittakaavassa ja yhdistyskentän jakautuminen toisaalta elinvoimaisiin ja toisaalta hiipuviin. Erityisesti monet vaikuttamaan pyrkivät järjestöt ovat huolissaan tulevaisuudestaan.²²

Selkeä enemmistö suomalaisista on jonkun yhdistyksen jäsen. Vain noin 16 prosenttia aikuisväestöstä ei vuonna 2000 osallistunut yhdenkään yhdistyksen toimintaan. Vastaavasti noin 40 prosenttia oli viimeksi kuluneen vuoden aikana osallistunut yhden yhdistyksen toimintaan ja hieman enemmän kuin yksi kolmesta oli osallistunut useamman yhdistyksen toimintaan. Yhdistysosallistumista selittäviä tekijöitä ovat muun muassa ikä, koulutus ja kieli.

²⁰ Paloheimo, Heikki (2006) Teoksessa: Esitys Suomen demokratioindikaattoreiden perusaineistojen kokoamiseksi

²¹ Pikkala, Sari (2006) Suomen demokratioindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006

²² Helander, Voitto (2006) Yhdistyskiinnittyminen sosiaalisen pääoman näkökulmasta. Teoksessa: Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander & Stefan Sjöblom (toim.) Kuntalainen – kansalainen. Kuntatalon paino: Helsinki.

Yhdistysjäsenten keski-ikä on varsin korkea. Nuorimpien ikäryhmien osalta ilmassa on merkkejä muodollisen yhdistysjäsenyyden vähenemisestä. Tällä saattaa olla vaikutuksia tulevaisuuden järjestötoimintaan.

Etenkin nuoret osallistuvat vapaaehtoiseen yhteiskunnalliseen toimintaan aikaisempaa laajemmin järjestöjen ulkopuolella ilman liittymistä jäseneksi. Koulutus on myös merkittävä yhdistystoimintaan osallistumista selittävä tekijä, korkeasti koulutetut osallistuvat yhdistykseen enemmän kuin muut väestöryhmät. Lisäksi ruotsinkieliset ja kaksikieliset osallistuvat muita ahkerammin yhdistystoimintaan.

Osallistuminen järjestäytyneeseen kansalaistoimintaan on jakautunut epätasaisesti väestöryhmissä. Järjestöjen kautta yhteiskuntaan kiinnittymättömien osuus on Suomessa suurempi kuin muissa Pohjoismaissa. Huolimatta siitä, että yhdistystoiminta on edelleen vireää, näyttää kansalaistoiminta kuitenkin olevan keskittyneyttä muun muassa hyvinvoinnin, koulutuksen ja asuinpaikan mukaan.

Näyttää siltä, että uuden suomalaisen yhdistystoiminnan painopiste on siirtymässä laajasta yleisestä yhteiskunnallisesta toiminnasta erilaisten elämäntapa- ja elämäntyyliyhdistysten suuntaan. Tähän liittyy kevyt ja usein projektiluonteinen sitoutuminen. Perinteinen järjestötoiminta elää murroskautta. Monet järjestöistä ja yhdistyksistä pohtivat tällä hetkellä menestymisensä tekijöitä. Järjestöjen aktiivijäsenet ikääntyvät. Maksulliset vapaa-ajan palvelut ovat tulleet kilpailemaan ihmisten ajasta vapaaehtoistyön kanssa. Moni on halukas kuluttamaan palveluja, mutta osallistuminen toimintaan laajemmin ei välttämättä herätä kiinnostusta. Vapaaehtoistyölle pohjautuvissa järjestöissä ja yhdistyksissä on yhä enemmän tarvetta kehittää toiminnan harjoittamista ammattimaisempaan suuntaan. Tarvetta on toiminnan organisoinnin, johtamisen, taloushallinnon ja viestinnän taitojen kehittämiseksi.

5.1.3. Poliittinen toiminta ja puolueet

Myös poliittinen toiminta on saanut uusia muotoja eli poliittinen toiminta on liukunut perinteiseltä organisaatio- ja instituutiopohjaiselta sektoriltaan vapaamuotoisempaan ja verkostomaisempaan suuntaan.

Puolueiden jäsenmäärät ovat viimeisen parin vuosikymmenen aikana laskeneet merkittävästi, mikä kertoo siitä, että äänestäjien valmius sitoutua puolueeseen on heikkenemässä. Puolueiden yhteenlaskettu jäsenmäärä oli Suomessa suurimmillaan 1980-luvulla. Silloin jäseniä oli yhteensä noin 600 000. Sen jälkeen kaikkien eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden jäsenmäärät ovat pienentyneet.²³

Nuorten tiedot ja taidot kanavoituvat kuitenkin heikosti aktiiviseksi kansalaistoiminnaksi, kuten äänestämiseksi vaaleissa, poliittisista kysymyksistä käytäväksi keskusteluksi tai kuulumiseksi puolueisiin.

Pelkkien yhteiskunnallisten tietojen ja taitojen omaksuminen ei siis ole riittävästi, jotta nuoret oppisivat ja kasvaisivat aktiivisiksi kansalaisiksi. Niin nuoret kuin aikuisetkin tarvitsevat aitoja osallistumisen kokemuksia tullakseen ja toimiakseen aktiivisen kansalaisuuden

²³ Sundberg, Jan (1996). Partier och partisystem i Finland. Esbo: Schildts, s. 88–89. Nousiainen, Jaakko (1998). Suomen poliittinen järjestelmä. Kymmenes, uudistettu laitos. Helsinki: WSOY. s. 61. Puoluetoimistoista saadut ilmoitukset (vuoden 2004 tiedot).

edellyttämällä tavalla. Osallistumisen kokemuksia tarjoavat monipuolinen kansalaistoiminta, koulut, sivistysjärjestöt jne.

Kaikki huomiot tukevat tulkintaa siitä, että poliittisen osallistumisen kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota poliittisen aktiivisuuden rohkaisemisen lisäämiseksi kulttuurisen muutoksen haltuunottoon. On selvää, että demokratia tai sen muodot eivät voi pysyä samoina läpi aikojen – ne eivät ole pysyneet sellaisina aiemminkaan. Erityisesti nykyajan nuoret ovat löytämässä uudenlaisia yhteisöllisyyden ja olemisen muotoja, jotka eivät ole järjestelmäkokeskeisiä. Samalla nuoret ovat vieraantuneet kansallisvaltioyhteisöstä ja valtiokansalaisuudesta, joka ei enää tarjoa riittävää samaistumisen kohdetta. Poliittisella järjestelmällä on liittymäpinta kansallisvaltioon, jonka painoarvosta keskustellaan runsaasti.

5.2. Virkamiesten asenteet

VTT Janne Matikainen Helsingin yliopistolta teki työryhmän tilauksesta verkkokyselyn avulla asennetutkimuksen²⁴ marraskuussa 2007. Tutkimuksessa haluttiin selvittää, mitkä ovat virkamiesten asenteet verkko-osallistumista kohtaan. Ministeriöille tehtyyn tutkimukseen vastasi liki 1 700 henkilöä.

Virkamiehet käyttävät työssään paljon verkkoa ja sen erilaisia mahdollisuuksia. Kyselyn mukaan suurin osa kertoi käyttävänsä sähköpostia, internetiä, intranetiä ja hakukoneita. Moni kertoi käyttävänsä myös erilaisia yritysten verkkopalveluita. Sisällöntuottaminen verkossa oli virkamiesten keskuudessa kuitenkin vähäistä. Harva vastaaja ilmoitti esimerkiksi kirjoittavansa blogiin tai keskustelupalstalle tai lukevansa niitä.

Verkkoviestintävälineiden käytön yleistyminen on tulosten mukaan lisännyt erityisesti yksittäisten kansalaisten hallintoon suunnattuja yhteydenottoja. Esimerkiksi sähköpostin käytön yleistyminen on madaltanut monen kansalaisen kynnystä ottaa yhteyttä suoraan virkamieheen. Tämä on vastaajien mielestä lisännyt osaltaan kansalaisjärjestöjen ja erilaisten kansalaistoimijoiden rinnalla myös yksittäisten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Kyselyn tulosten mukaan virkamiehet suhtautuvat myönteisesti kansalaisten yhteydenottoihin ja kokevat, että verkko on hyvä viestintäväline kansalaisten ja hallinnon välisessä vuorovaikutuksessa. Erityisesti hallinnon asiantuntijat ja avustavissa tehtävissä olevat suhtautuvat verkko-osallistumiseen myönteisesti, johtosemassa olevien suhtautuminen oli jonkin verran muita kielteisempää. Havainto on siinä mielessä tärkeä, että johdon sitoutumisella kansalaisten osallistumisen tukemiseen on oleellisesti merkitystä asioiden eteenpäin viemisessä ja kehittämisessä hallinnon sisällä. Tällä hetkellä esimerkiksi suurin osa vastaajista koki, että kansalaisten lisääntynyttä verkon yli tapahtuvaa yhteydenpitoa ei ole riittävän hyvin huomioitu virkamiesten nykyisissä työnkuissa joten parannettavaa tässä suhteessa olisi. Vastaajien mukaan hallinnon toimintatavat ja käytännöt ovat pysyneet likipitään ennallaan, vaikka toimintaympäristö on viime vuosikymmenten aikana muuttunut. Esimerkiksi sähköpostitse tulevien aloitteiden tai vetoomusten käsittelylle ei tällä hetkellä ole olemassa yhdessä sovittuja käytäntöjä ja selkeitä toimintamalleja.

²⁴ Matikainen, Janne (2007). Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan. Julkaisematon raportti.

Verkkoon ja sen monipuolisiin mahdollisuuksiin välineenä virkamiehet suhtautuivat myönteisesti. Sitä pidettiin sekä nopeana että tehokkaana työvälineenä, jonka avulla on mahdollista nopeasti hoitaa asioita.

Virkamiehet suhtautuivat yleisesti siis varsin myönteisesti kansalaisten yhteydenottoihin ja lisääntyneeseen hallinnon ja kansalaisten väliseen vuorovaikutukseen, koettiin osapuolten välillä kuitenkin olevan jonkin asteisen kuilun. Kyselyyn vastanneet virkamiehet olivat sitä mieltä, että kansalaiset eivät kovinkaan hyvin hahmota hallinnon työnjakoa ja /tai valmistelun etenemistä, ja siitä syystä kansalaisten yhteydenotot menevät helposti väärään paikkaan. Hallinnon ja kansalaisten käyttämän kielen koettiin myös eroavan toisistaan, minkä vuoksi yhteisen ymmärryksen löytyminen voi olla toisinaan hankalaa. Toisaalta kuilun olemassa oloon vaikuttavana tekijänä pidettiin myös sitä, että Suomesta puuttuu hallinnon ja kansalaisten välinen keskustelemaan kulttuurin perinne.

Valtionhallinnon yhteinen vuonna 2000 käyttöön otettu verkkofoorumi Otakantaa.fi tunnettiin virkamiesten keskuudessa yllättävän huonosti. Vain 12 prosenttia oli tutustunut tai hyödyntänyt palvelua, 68 prosenttia kyselyyn vastanneista ei ollut kuullutkaan siitä. Asiantuntijoiden ja lainvalmistelijoiden keskuudessa palvelu tunnettiin keskiarvoa paremmin. Ne, jotka kyselyyn vastanneista olivat hyödyntäneet Otakantaa.fi:tä työssään, pitivät palvelua kuitenkin hyvänä. Otakantaa-keskustelufoorumin huonoon tunnettuuteen voidaan hakea selitystä useasta tekijästä. Kuitenkin tärkeimpänä voidaan mainita se, että sähköisen kuulemisen kehittämiseen on osoitettu heikosti resursseja viime vuosien aikana. Käytännön tasolla valtionhallinnolta on puuttunut yhteinen tahtotila kehittää ja edistää hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä internet-pohjaista vuoropuhelua.

Kyselyyn vastanneiden virkamiesten mukaan jatkossa kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen kehittämiseen tulisi panostaa entistä paremmin. Tarvetta vastaajien mukaan olisi muun muassa sille, että verkko-osallistumiselle laadittaisiin selkeä kokonaisstrategia. Valtionhallinnon yhteisen osallistumispalvelun perustamista pidettiin kyselyyn vastanneiden virkamiesten keskuudessa myös tärkeänä.

5.3. Julkisten verkkopalvelujen käyttö

Helmikuussa 2008 ilmestyi valtiovarainministeriön teettämä Julkishallinnon verkkopalvelut - tutkimus, joka toteutettiin yhdeksännen kerran. Tutkimusta varten haastateltiin valtakunnallisesti tuhatta 15-79 -vuotiasta suomalaista.

Tulosten mukaan kuntien verkkosivut ovat käytetyin julkisen hallinnon verkkopalvelu. Viimeisen kolmen kuukauden aikana 43 prosenttia vastaajista oli käynyt oman asuinkuntansa verkkosivuilla. Kuntien verkkosivujen jälkeen suosittuja julkisen sektorin verkkopalveluja ovat mol.fi, kela.fi, vero.fi, kirjastot.fi ja finlex.fi.

Vastaajan sukupuolen mukaan tarkasteltuna tuloksissa on selviä eroja muiden julkisten verkkopalveluiden kuin oman asuinkunnan www-sivujen käytön suhteen. Miehet ovat käyneet naisia todennäköisemmin verottajan sivuilla, kansalaisen karttapaikassa, Ilmatieteenlaitoksen sivuilla ja suomi.fi:ssä. Naiset ovat puolestaan suosineet miehiä useammin mol.fi, kela.fi ja kirjastot.fi -sivustoja.

Lähes 70 prosenttia suomalaisista löytää tarvitsemansa julkishallinnon verkkopalvelun hakukoneen, esimerkiksi Googlen avulla.

Tutkimuksen mukaan yhä useampi suomalainen haluaa asioida julkishallinnon kanssa sähköisesti. Internetin välityksellä saatava palvelu on paikoin noussut puhelinasioinnin ja virastokäyntien ohi suosituimmaksi kanavaksi julkishallinnon palveluissa. Esimerkiksi 48 prosenttia tutkimukseen vastaajista piti internetiä parhaana asiointikanavana erilaisten sosiaalietuuksien hakemisessa.

Julkisen sektorin verkkopalveluja haluttaisiin käyttää laajemminkin. Vähäinen tietoisuus palvelutarjonnasta ja palvelujen löytämisen vaikeus mainitaan julkisten verkkopalvelujen käyttöä vaikeuttavina tekijöinä. Monet virastot kannustavat asiakkaitaan asioimaan verkossa, mutta virastojen palvelujen ja niiden palvelusisältöjen tunteminen on tutkimuksen mukaan edelleen ongelma.

Suomalaiset toivovat julkisen hallinnon parantavan palveluitaan yksinkertaistamalla viranomaisten toimintatapoja ja palveluita, tiedottamalla avoimemmin olemassa olevista palveluista ja etuuksista sekä kokoamalla palveluita useiden viranomaisten yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ja verkkoportaalieihin.

5.4. Kuuleminen hallinnossa, eduskunnassa ja kunnissa

5.4.1. Kuulemisen kehittämishankkeet valtionhallinnossa

Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen tärkeitä hankkeita on ollut käynnissä jo 1990-luvun lopulta sekä valtionhallinnossa että kunnissa. Kuule kansalaista -hankkeet käynnistyivät osana valtioneuvoston kesäkuussa 2000 asettamaa keskushallintohanketta. Valtiovarainministeriön Kuule kansalaista -työ jatkui toimeenpanohankkeella, jossa mukana olleet ministeriöt (ulkoasiainministeriö, opetusministeriö, oikeusministeriö ja työministeriö) kävivät kukin läpi omat toimintatapansa kansalaisten kuulemisesta. Tämän työn pohjalta etsittiin parantamiskohteita ja hyviä käytäntöjä, joita myös muut ministeriöt voisivat mahdollisuuksien mukaan soveltaa. Hankkeessa laadittiin myös ministeriöille yhteinen ”ohje kansalaisten kuulemisesta”. Samaan aikaan kun Kuule kansalaista -toimeenpanohanke oli käynnissä, tehtiin tärkeitä linjauksia osallisuuden edistämiseksi. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle osallisuusselonteon. Hallintovaliokunta antoi asiantuntijoita kuultuaan lokakuussa 2002 oman mietintönsä²⁵ hallituksen selonteosta. Hallintovaliokunta totesi pitävänsä välttämättömänä, että osallisuuden periaatteet kytetään kaikkeen kuntien ja valtion toimintaan.

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa nostettiin kansalaisvaikuttaminen yhdeksi horisontaaliseksi politiikkaohjelmaksi. Osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2004 jatkohankkeen Kuule kansalaista - valmistele viisaasti. Tässä hankkeessa oli mukana valtionhallinnon lisäksi myös kunnallishallinnon edustajia. Hankkeen tavoitteena oli varmistaa hallinnon sitoutumista yhteisiin periaatteisiin kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemisessa sekä edistää yhtenäisen virkamiehille laaditun ohjeistuksen käyttöönottoa. Hankkeessa laadittiin hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen. Kaikkien

²⁵ Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002 vp

ministeriöiden kansliapäälliköt allekirjoittivat nämä periaatteet sitoutuen näin niiden edistämiseen. Myös mukana olleiden kuntien sekä Suomen Kuntaliiton edustaja allekirjoittivat periaatteet. Hankkeessa laadittiin myös erilliset ohjeet sähköiseen kuulemiseen sekä molemmat periaatteet, ohjeet ja käytännön esimerkkejä sisältänyt käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille kansalaisten kuulemisesta.

Valtiovarainministeriössä asetettiin vuonna 2004 myös Kansalaisvaikuttaminen tietoverkoissa -hanke, jossa selvitettiin miten ja missä asioissa kansalaiset haluaisivat tulla kuulluiksi sekä miten kansalaisia kuullaan tietoverkoissa eri maissa, hallinnonaloilla ja hallinnon tasoilla. Hanke julkaisi raportin ”Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa - selvitys kansalaisvaikuttamisen kanavista tietoverkoissa”.

Toukokuussa 2005 valtiovarainministeriö käynnisti esiselvityshankkeen siitä, miten kansalaisjärjestöryhmien kuulemista voitaisiin edistää valtionhallinnossa. Esiselvitys johti nyt käynnissä olevaan kolmivuotiseen pilottiprojektiin SAG, jossa suomenruotsalaisten kansalaisjärjestöjen ja hallinnon yhteistoimintaryhmä kartoittaa kehittämismahdollisuuksia.

Hallitus kiinnitti huomioita - viimeksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä maaliskuussa 2007 - siihen, että ministeriöillä tulee olla strategiat kansalaisten kuulemiseen ja kuulemisen edistämiseen.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman osana toteutettiin ns. valtionhallinnon sähköisen kuulemisen kehittämisen ensimmäinen vaihe, jonka aikana uudistettiin Otakantaa.fi-foorumi ja luotiin suuntaviivoja laajemmalle jatkokehitystyölle, jota tässä raportissa ehdotetaan.

Valtiovarainministeriö tutki syksyllä 2005, miten ministeriöt ovat toimineet kansalaisten kuulemisen edistämiseksi. Kyselyyn syksyllä 2005 vastasi yhdeksän ministeriötä ja vastauksista selvisi, että tietoa ministeriöiden lähes kaikista hankkeista on julkaistu hankerekisterissä, minkä lisäksi käynnissä olevista hankkeista löytyi tietoa ministeriöiden kotisivuilta, tiedotteista ja suurissa hankkeissa erityisiltä hankesivuilta. Lausuntokierroksia ministeriöt olivat järjestäneet vaihtelevassa määrin, useissa ministeriöissä kuitenkin kymmeniä. Vain oikeusministeriössä päästiin kuulemisen pituuden osalta suositeltuun aikaan, 8-12 viikkoon. Lausuntoyhteenvetoja julkaistiin hankerekisterissä ja ministeriöiden verkkosivuilla. Kuulemisten onnistumisen arviointia ei juuri ollut. Henkilöstön koulutusta kansalaisten kuulemiseen oli joillain ministeriöillä säädösvalmistelukoulutuksen yhteydessä. Muutoin asiasta oli tiedotettu henkilöstölle ministeriöissä kansalaisjärjestö- ja sidosryhmästrategioiden laatimisen yhteydessä.

Kysely uusittiin vuoden 2007 kesällä. Selvitys²⁶ kertoo, että järjestökuulemisessa on edetty parempaan suuntaan, mutta ministeriöiden kuulemiskäytännöissä on edelleen parantamisen varaa. Kuulemista suurempana haasteena on lisäksi aidon vuorovaikutuksen aikaansaaminen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välille. Tuloksista selviää, että kaikilla ministeriöillä ei ole vielä kansalaisjärjestöstrategiaa. Avoimuus ja tiedon saanti on ministeriöissä kohtuullisen hyvällä mallilla. Esimerkiksi hankerekisteristä ja ministeriöiden kotisivuilta tietoja löytyy kattavasti. Kuuleminen myös mielletään ministeriöissä selkeästi osaksi hankevalmistelua ja kuulemiseen käytetään erilaisia tapoja ja muotoja. Myös alueellisia kuulemisia sekä ministeriöiden yhteisiä kuulemisia on järjestetty. Lausuntoaajat ovat hieman pidentyneet, niin että aika on nykyään useimmiten 4 ja 8 viikon väliltä (tavoite on 8-12 viikkoa). Käytännössä

²⁶ Yhteenveto ministeriöiden vastauksista kansalaisten kuulemisesta koskeneeseen kyselyyn, VM

yksittäiset kuulemisajat voivat ”parhaissakin” ministeriöissä jäädä hyvin lyhyiksi. Henkilöstön koulutus on edelleen kohtuullisen vähäistä.

5.4.2. Sähköinen kuuleminen Otakantaa.fi-foorumilla

Valtionhallinnolla on yksi keskitetty sähköisen kuulemisen foorumi Otakantaa.fi. Jotkut ministeriöistä järjestävät verkkosivustoillaan tai muutoin organisoituna kyselyjä ja keskusteluja ajankohtaisista hankkeista ja ohjelmista. Omaa toimintaa on ollut muun muassa sisäasianministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, ulkoasiainministeriöllä ja ympäristöministeriöllä.

Kaksikielinen Otakantaa.fi-foorumi avattiin nykyisenmuotoisena 31. tammikuuta 2007 osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Aikaisempi valtiovarainministeriön ylläpitämä foorumi oli käytössä vuosina 2000-2005. Uudelleen avaamisen yhteydessä ylläpito- ja kehitysvastuu siirtyi oikeusministeriölle ja palvelussa otettiin käyttöön muun muassa keskustelujen etukäteisvalvonta, graafinen esitys käsiteltävänä olevan hankkeen kulusta, nimimerkin rekisteröintimahdollisuus ja uutiskirjeen tilaaminen. Foorumin toimintaa ja periaatteita linjaa toimitusneuvosto, jota johtaa oikeusministeriön kansliapäällikkö ja jonka jäsenet edustavat eri ministeriöitä. Foorumia toimittaa oikeusministeriössä verkkosuunnittelija. Foorumin viestien tarkastamisesta vastaa Verkkotie Oy, jolta oikeusministeriö ostaa palvelun. Foorumin kehittäminen on sidoksissa Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe -hankkeen ehdotusten toteuttamispäätöksiin.

Otakantaa.fi-foorumin tavoitteiksi on sen uudelleen avaamisen yhteydessä määritelty kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen valtionhallinnon toiminnassa, lainsäädännön ja hankkeiden laadun parantaminen sekä valmistelun avoimuuden lisääminen. Lisäksi tavoitteena on ollut lisätä foorumin tunnettuutta suuren yleisön keskuudessa sekä virkamiehistöön parissa, viime mainitussa tapauksessa erityisesti keskusteluavausten saamiseksi foorumille.

Foorumia on tehty tunnetuksi verkkomainoksilla suomi24.fi:ssä, googlen hakukonemarkkinoinnilla ja postikorttikampanjalla niukan markkinointibudjetin sallimassa laajuudessa. Lisäksi foorumista on ollut sisäistä ja ulkoista tiedottamista, ja sitä on markkinoitu mediassa ja tapahtumissa. Jokaisesta avattavasta keskustelusta lähetetään mediatiedote, uutiskirje ja verkostotiedotteita.

Luonteeltaan foorumi on ylhäältä-alas-periaatteella toimiva, sillä keskusteluaiheet ovat ministeriöiden päättämiä. Foorumin yhteydessä voidaan puhua myös aihepiiriltään rajatusta palvelusta, joka on suurimmalle osalle internetin käyttäjistä varsin vieras ja irrallaan varsinaisesta päätöksentekoprosessista. Otakantaa.fi:n irrallisuus päätöksentekoprosesseista tulee hyvin esille valtiovarainministeriön kyselyn ja virkamiehistölle tehdyn asennetutkimuksen tuloksista.

Keskusteluaiheiden valinta tapahtuu verkkosuunnittelijan ja ministeriöiden hankevastaavien yhteistyöllä. Uusia aiheita otetaan vastaan palautteen kautta, ja muutamat tätä kautta tulleista ehdotuksista ovat toteutuneet foorumikeskusteluina.

Foorumilla on ollut 31.1.2007-23.2.2008 välisenä aikana 32 keskustelua, joista 13:een on liittynyt ministerichat.²⁷ Keskustelut ovat liittyneet lainvalmisteluhankkeisiin, kampanjoihin sekä raporttien, mietintöjen ja ohjelmien kommentointiin. Laajinta kiinnostusta tähänastisista keskusteluista ovat herättäneet sosiaaliturvan uudistaminen, ilmastopoliittinen tulevaisuusselonteko, kaupunkielämää ilman autoa ja toteutumattomat oikeudet -teemat.

Otakantaa.fi:ssä on ollut vierailuja sen avaamisen jälkeen 79 580²⁸. Julkaistuja viestejä on ollut vuoden aikana runsaat 1 700 kappaletta. Onko kävijämäärä vähän vai paljon? Vastausta on vaikea antaa, sillä Suomessa ei ole verrattavissa olevaa sivustoa. Otakantaa.fi:n kävijämäärä suhteutettuna väkilukuun noudattaa esimerkiksi Viron osallistumisfoorumin määriä.

Otakantaa.fi-foorumi liittyy valtionhallinnon verkkopalveluista kiinteimmin www.kansanvalta.fi-sivustoon, joka myös on toteutettu kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhteydessä. Oikeusministeriön demokratian vastuualue hoitaa molempien sivustojen ylläpidon ja kehittämisen. Valtioneuvoston hankerekisteri HARE ja valtiovarainministeriön ylläpitämä www.suomi.fi-portaali ovat niin ikään Otakantaa.fi-foorumille läheisiä palveluja tiedon etsinnän ja jakamisen, tiedottamisen ja markkinoinnin näkökulmasta.

Kansanvalta.fi-sivuston ideana on toimia kansalaisten tietopankkina osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Sivustolla on demokratiaa koskevan perustiedon lisäksi uutisia, ajankohtaisartikkeleita, tutkimustietoa ja linkityksiä Kansanvalta.fi:n sidosryhmien lähteisiin.

Johtopäätöksenä Otakantaa.fi:n ensimmäisestä toimintavuodesta voidaan todeta, että foorumin aiheista kiinnostavimmat ovat sellaisia, jotka liittyvät läheisesti ihmisten elämään. Foorumi ei ole vielä lunastanut odotuksia hyvästä tunnettuudesta suuren yleisön ja virkamiesten keskuudessa. Ainoana kansallisena hallinnon asioita esille tuovana keskusteluforumina Otakantaa.fi:llä on itseisarvoa kansalaisosallistumisen kanavana. Lisähaasteita foorumin toiminnalle tällä hetkellä asettaa siinä käytössä oleva vanhanaikainen tekniikka, jonka ylläpito on päättymässä. Uudistamistarve tulee ajankohtaiseksi vielä kuluvan vuoden aikana.

5.4.3. Eduskunnan sähköinen tiedontarjonta ja osallistuminen

Eduskunta tiedottaa nettisivuillaan (www.eduskunta.fi) kattavasti asioiden käsittelystä eduskunnassa. Käsittelyyn liittyvät valtiopäiväasiakirjat ovat niin ikään saatavilla eduskunnan www-palvelusta. Valiokuntakäsittelyn yhtenä keskeisenä osana on asiantuntijoiden kuuleminen. Asiantuntijoita kuullaan valiokunnissa runsaasti, yhden asian osalta usein kymmeniä, joskus jopa satoja asiantuntijoita. Kuultavat asiantuntijat ovat usein käsiteltävää asiaa valmistelleita virkamiehiä, mutta myös muita asiantuntijoita ja esimerkiksi kansalaisjärjestöjen edustajia kuullaan säännöllisesti. Ongelmaksi on koettu se, että asiantuntijakuulemisten tuloksia ei yleensä esitetä valiokuntien pöytäkirjoissa eikä

²⁷ Tunnin mittaisia ministerichatteja järjestettiin yhteistyössä valtioneuvoston kanslian EU-tiedotuksen kanssa syyskaudella 2007 yhteensä 12 kertaa. Suosituimmaksi keskusteluista nousi pääministeri Matti Vanhasen chat, johon osallistui yli 100 henkilöä. Mukana olleet ministerit keskustelivat chateissa oman ministeriönsä aihepiiriin kuuluvista EU-asioista. Arkistoidut chat keskustelut ovat Otakantaassa osoitteessa www.otakantaa.fi/chat

²⁸ Otakantaa.fi:n kävijätilastointi ajalta 31.1.2007-23.2.2008

mietinnöissä. Siten ne eivät ole saatavissa www-palvelun kautta ja käytännössä kansalaiset eivät siis saa tietoa kuulemisten sisällöstä ja vaikutuksesta.

Eduskunta on järjestänyt lähinnä kokeilumielessä muutamia osallistumiseen liittyviä tapahtumia verkossa, mutta mistään vakiintuneesta toiminnasta ei voida puhua. Käytännössä kansalaiset saavat asiansa esille eduskunnassa edustajiensa välityksellä. Kansalaisten yhteydenottojen perusteella kansanedustaja voi tehdä asiasta kirjallisen kysymyksen valtioneuvostolle tai jonkin asiaan liittyvän aloitteen. Kansanedustajien omat www-sivut tukevat tehdyn tutkimuksen mukaan kansalaisten osallistumista kuitenkin varsin vähän. Tilanne niiden suhteen on sama kuin poliittisten organisaatioiden internetin hyödyntämispolitiikka: Uusia välineitä käytetään olemassa olevien rakenteiden vahvistamiseen, ei niinkään niiden mahdollistamien uusien toimintatapojen kehittämiseen ja käyttöön.

5.4.4. Kunnallishallinnon sähköisiä osallistumispalveluja

Kuntaliiton keväällä 2007 tekemän kyselyn²⁹ mukaan yli kahdella kolmasosalla kunnista on verkkosivuillaan palautemahdollisuus. Kaavoja valmisteluvaiheessa kommentoitavana internetissä on noin puolella kunnista. Noin viidesosa kunnista tarjoaa internet-sivuillaan kuntalaisaloitemahdollisuuden tai mielipidekyselyjä. Verkkokeskustelu ja tärkeimmät asiat valmisteluvaiheessa kommentoitavana löytyvät noin joka kymmenennen kunnan verkkosivuilta.

Kuntalaisten sähköinen vuorovaikutus ei ole lisääntynyt samassa suhteessa kuin kuntalaisille tarjottava tieto kuntien päätöksenteosta. Verkkokeskustelut ja -foorumit kunnissa ovat vähentyneet noin puoleen kuluvalle 2000-luvulla. Sähköinen osallistuminen kunnissa on asettumassa yhdeksi osallistumismenetelmäksi muiden joukossa, ja tärkein osallistumiseen vaikuttava tekijä on itse asioiden ja teemojen kiinnostavuus. Tekniset rajoitteet ovat vähentyneet kotiyhteyksien lisääntyessä ja kuntien tarjotessa ilmaisia nettipisteitä.

Vallakas on Suomen Kuntaliiton sähköinen kuntalaisille suunnattu osallistumisen käsikirja, joka julkaistiin vuonna 2003. Sen ideana on opastaa kuntalaisia vaikuttamaan kotikuntansa asioihin, kertoa keinoista, kuinka kuntalainen voi osallistua oman asuinympäristönsä ja käyttämiensä palveluiden kehittämiseen sekä esitellä viranhaltijoille ja luottamushenkilöille tapoja ottaa kuntalaiset yhä paremmin mukaan kunnan päätöksentekoon. Käsikirjaan tutustuu noin 300-400 kävijää kuukaudessa.

www.kunnat.net/vallakas

Hämeenlinnan verkkovaltuusto aloitti toimintansa vuonna 2005. Verkkosivuilla mukaan ilmoittautuneet asukkaat voivat arvioida kaupungin kehittämistä valittujen teemojen mukaan. Verkkovaltuusto toimii vain internetissä, ja sen toimintaan osallistumiseksi tarvitaan lisäksi matkapuhelin. Verkkovaltuuston omille verkkosivuille kerätään tietoa kaupungin kehittämisestä. Verkkovaltuustossa on 170 jäsentä, jotka edustavat melko kattavasti kaikkia ikäryhmiä ja asuinpaikaltaan lähes kaikkia kaupunginosia. Toiminta tapahtuu anonyymisti. Verkkosivuille on pääsy vain verkkovaltuuston jäsenillä. Arvioinnin tuloksista tehdään aina

²⁹ Kuntien verkkopalvelututkimus, 2007

(<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;355;394;123284;124731&field=FileAttachment&version=1>)

yhteenvedo kaupunginvaltuuston ja virkamiesten käyttöön ja tulokset esitellään kaupungin verkkosivuilla. Mikäli verkkovaltuusto ottaa voimakkaasti kantaa jonkun asian puolesta tai vastaan, jatketaan asian käsittelyä järjestämällä siitä keskustelutilaisuuksia ja tuomalla asia selkeästi poliittisten päättäjien tietoon. Verkkovaltuusto ei ole päätöksiä tekevä elin.

www.hameenlinna.fi/verkkovaltuusto/index.php?id=7427

Avoin Espoo -sivuilla voi seurata Espoossa vireillä olevien asioiden etenemistä. Vireillä olevat asiat on ryhmitelty aihepiireittäin. Sivulla on myös kuvattu asioiden eteneminen vaiheittain ja se, miten voi antaa palautetta tai muutoin vaikuttaa niiden valmisteluun. Johonkin kunnan päätökseen tyytymätön henkilö voi tehdä oikaisuvaatimuksen tai valituksen sivulla sähköisellä asian vireillepanolomakkeella.

www.espoo.fi/avoinespoo

Valma-valmistelufoorumion tamperelaisten verkko-osallistumisen väline. Sen perustaminen lähti liikkeelle Kaikem paree Tampere -kaupunkistrategian valmistelun yhteydessä, jolloin kaupungin yhdeksi menestystekijäksi määriteltiin toimivan päätöksenteon tamperelaisen mallin kehittäminen. Tavoitetta on toteutettu uudistamalla kaupungin toimintamalli ja johtamisjärjestelmä. Tamperelaisten osallistumismahdollisuuksien parantamista pohtineen työryhmän teettämään kuntalaiskyselyyn vastanneet pitivät parhaana vaikuttamisen keinona suoraa yhteyttä päättäjiin ja viranhaltijoihin.

Valma tuo asiat verkkoon kommentoitavaksi, näyttää asioiden käsittelyjärjestyksen ja sen, milloin on oikea aika vaikuttaa, näyttää asiaan liittyvät asiakirjat, käsittelytiedot ja paikkatiedot, lähettää käyttäjän mielipiteen suoraan asian valmistelijalle, julkaisee käyttäjien lähettämät mielipiteet, jos käyttäjä niin haluaa, näyttää asiat aihepiireittäin, näyttää uusimmat asiat ja mielipiteet etusivulla ja lähettää käyttäjien sähköpostiin tiedon kiinnostavasta asiasta rekisteröityneiden käyttäjien niin halutessa.

Foorumin kehittämistä on tukenut EU-rahoitteinen Interreg IIIC-ohjelmaan kuuluva eCitizen-hanke.

valma.tampere.fi/selaus

Aloitekanava.fi perustettiin vuonna 2007 osana opetusministeriön Nuorten mediakasvatus -hanketta. Portaalissa on mahdollisuus jättää aloite palvelussa mukana olevien kuntien nuorten keskusteltavaksi ja allekirjoitettavaksi. Prosessin jälkeen aloite lähtee hallintoelimille, päättäjille tai mediaan. Idean ja aloitteen kulkua sekä tuloksia seurataan palvelun seurantaosiossa. Mukana aloitekanava.fi:ssä ovat tällä hetkellä Espoo, Joensuu ja Lapin lääni. Aloitepalvelun lisäksi portaalissa on mediapainotteinen nuorille suunnattu Vaikuttamistaidot-opas. Käsiteltäviä aiheita ovat media, demokratia ja lobbaus.

www.aloitekanava.fi/

5.5. Kansainvälisiä käytäntöjä sähköisessä osallistumisessa

Sähköisen kuulemisen ja vuorovaikutuksen menetelmät ovat voimakkaasti kehittymässä eri maissa. On yleisesti tunnustettu, että uutta tieto- ja viestintäteknikkaa käyttävät menetelmät voivat lisätä kansalaisten osallistumista valmisteluprosessiin. Monissa maissa ja kansainvälisiä organisaatioissa on vireillä kehityshankkeita ja uudistuksia, ja kokemusten vaihtoa edistetään monin tavoin. (Katso liite 1)

Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja OECD:n tukemina on toteutettu useita hankkeita, joissa keskitytään kansalaisyhteiskunnan toiminnan ja kansalaisten osallisuuden edistämiseen. Niiden tarkoituksena on juurruttaa hyvän hallintotavan (good governance) periaatteita: päätöksenteon avoimuuden, tiedon saatavuuden, vuorovaikutuksen ja dialogisuuden lisäämistä.

(Sähköisen) kuulemisen ja osallistumisen kehittämisellä on liittymäkohtia useisiin EU:n hankkeisiin, kuten parempaan sääntelyyn ja sähköiseen hallintoon, joita EU:n jäsenmaat ovat sitoutuneet edistämään.

Kansainvälisistä organisaatioista muun muassa OECD:ssä ja Euroopan neuvostossa tehdään kuulemisen ja osallistumisen parantamiseen tähtäävää analyttistä ja vertailevaa työtä. Suomi osallistuu molempien organisaatioiden työhön.

OECD on arvioinut jäsenmaiden käytäntöjä Tiedonvälitys, kuuleminen ja osallistuminen päätöksentekoprosessissa -hankkeessa³⁰ (ns. Citizens as partners -hanke vuosina 1999-2003). Selvitys osoitti, että jäsenmaiden avoimuus vaihtelee, kuuleminen ja osallistuminen ovat kehittymässä mutta näiden prosessien arviointi on heikkoa. Työn tuloksena syntyivät muun muassa hyvän (sähköisen) kuulemisen periaatteet ja käsikirja. Jatkona aiemmalle työlle OECD on vuonna 2007 käynnistänyt Open and inclusive policy making -hankkeen, jonka tarkoitus on selvittää kuulemisessa ja osallistumisessa tapahtunutta kehitystä ja antaa jatkosuosituksia.

Euroopan neuvosto on ollut aloitteellinen hallinnon ja demokratian sähköisten palvelujen edistäjänä vuodesta 2004 lähtien. Ministerineuvosto hyväksyi tuolloin suositukset e-äänestämisen lainsäädännöllisistä, toiminnallisista ja teknisistä standardeista ja on sittemmin jatkanut työtään e-demokratian hankkeissa. Neuvosto tekee yhteistyötä e-demokratiaa kehittävien kansainvälisten organisaatioiden (EU, YK, OECD) kanssa välttääkseen päällekkäisiä hankkeita ja toimintaa. Euroopan neuvoston työssä pääpaino on demokratian, ihmisoikeuksien ja laillisuuden näkökulmissa. Neuvoston komitea *Ad Hoc Committee on e-democracy* (CAHDE) kerää e-demokratiahankkeiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä jäsenmaista, tutkii e-demokratian mitattavuutta, välineistöä ja vajeita. Se tekee vuoden 2008 lopulla suosituksia ministerineuvoston päätettäväksi.

Euroopan komissio on myös kehittänyt omia kansalaisten ja eturyhmien kuulemis- ja osallistumismenetelmiään viime vuosina ja lisännyt niiden avoimuutta. Komission ns. 'K-suunnitelma' tähtää EU:n kansalaisviestinnän tehostamiseen ja 'avoimuusaloite' avoimuuden lisäämiseen muun muassa etujärjestöjen toiminnassa ja komission kuulemismenettelyissä.

³⁰ Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making sekä siihen liittyvä 'Handbook'. 2001 OECD Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement. 2004: OECD

Lisäksi komissio kannustaa sähköisten palvelujen ja osallistumismenetelmien kehittämistä jäsenmaissa. Komissio on muun muassa järjestänyt jo kolme kertaa kilpailun jäsenmaiden hyvistä sähköisistä käytännöistä (e-government awards). i2010 Government Action Planin tavoitteena on parantaa julkisia palveluja ja demokraattisia prosesseja tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä. Toimintasuunnitelmaan kuuluvan e-participation -hankkeen tarkoitus on parantaa kansalaisten osallistumista ja edistää parempaa lainsäädäntöä.

EU:lle on myös tulossa kansalaisaloite. Vastaisuudessa miljoona allekirjoittajaa useasta EU-maasta voi pyytää komissiota ottamaan jonkin asian käsiteltäväkseen. Tavoitteena on, että kansalaisaloitteen mahdollistava Lissabonin sopimus tulee voimaan vuoden 2009 alusta.

Monet maat ovat käynnistäneet hankkeita, joilla pyritään edistämään eri osapuolten osallistumista ja yleisesti tiedonkulkua sekä sähköisiä palveluja. Alla esitellään lyhyesti muutamia käytäntöjä.

Tiedonvälitys ja päätöksentekoprosessin avoimuus ovat edellytyksiä toimivalle vuorovaikutukselle ja kuulemiselle. Keskitettyjä tietoa ja palveluita kokoavia internet-portaaleja on Suomen lisäksi (suomi.fi) monissa muissakin maissa, kuten esimerkiksi Norjassa, Belgiassa ja Italiassa. Portaaleja on sekä keskushallinnon että kunta/aluehallinnon tasolla. Tanskassa on vuonna 2008 tarkoitettu ottaa käyttöön uudistettu Min borger.dk-sivusto, jonka näkymän ja palvelut käyttäjä voi personoida itselleen sopiviksi.

Hallinnon (lainsäädäntö)hankkeet yhteen paikkaan kokoava internetsivusto erilaisine teknisine mahdollisuuksineen on käytössä muutamissa maissa, kuten Yhdysvalloissa, Australian Queenslandissa ja Kanadassa sekä Euroopan komissiossa. Keskitetyt internetsivustot selkeyttävät konsultaatioprosessia, edesauttavat kuulemisten löytämistä monimutkaisessa hallinnossa ja helpottavat niihin vastaamista. Kuulemisprosesseja varten on myös laadittu sitovia sisäisiä periaatteita ja arviointimenetelmiä muun muassa Iso-Britannian keskushallinnossa.

Tyypillistä kuulemisprosesseissa on, että vuorovaikutteiset 'perinteiset' kuulemisen menettelyt, kuten kokoukset ja seminaarit, ja sähköisen kuulemisen muodot täydentävät toisiaan.

Erilaisia on-line-keskustelufoorumeita on useissa maissa. Foorumeilla voidaan antaa keskusteluaiheet valmiiksi tai kansalaiset voivat itse ehdottaa aiheita. Myös molempien tapojen yhdistelmiä esiintyy. Esimerkiksi Euroopan komission Debate Europe -sivustolla on annettu muutama laaja keskusteluaihe (esim. Euroopan tulevaisuus), joista ihmiset voivat aloittaa uusia aiheeseen liittyviä keskusteluja. Virossa kansalaiset voivat tehdä on-line-keskustelufoorumin kautta myös aloitteita. Yleisesti ottaen hallinnon ylläpitämät keskustelufooromit eivät kuitenkaan näytä alkuinnostuksen jälkeen jääneen pysyvästi suosituiksi keskustelupaikoiksi.

Sähköinen vetoisuus on käytössä erityisesti parlamenteissa, esim. Uudessa Seelannissa ja Euroopan parlamentissa. Vetoimuksen tai aloitteen teko parantaa alhaalta ylöspäin suuntautuvaa vaikuttamista, ja niiden käytöllä voi olla osallisuuden kokemuksiä synnyttävä vaikutus. Osallisuuden kokemuksen syntyminen edellyttää hallinnolta hyvää palautekäytäntöä ja mahdollisuutta seurata vetoisuusprosessia. Skotlannin aluehallinnon parlamentissa sähköisen vetoimuksen voi allekirjoittaa sähköisesti ja verkosta löytyy tietoa, miten vetoimuksen käsittely on edennyt ja mitä sen suhteen on päätetty.

Myös wikiin osallistuminen voi luoda yhteisöllisyyttä. Uuden Seelannin hallinto on avannut wiki-tyyppisen sovelluksen, jossa osallistumisen kehittämistä kiinnostuneet ihmiset voivat osallistua ideointiin ja yhteisten sääntöjen luomiseen.

Australian hallitus on selvittämässä, miten hallinto voisi parantaa kansalaisten osallistumista uusien internet-tekniikoiden, kuten blogien, avulla. Hallitus julkisti syksyllä 2007 keskustelupaperin, jossa pyydettiin kommentteja suunnitteilla olevasta hallituksen konsultaatioblogista. Se kokoaisi kaikki hallinnon kuulemiset yhteen paikkaan, jossa niitä voisi kommentoida.

Useissa maissa on kansalaisyhteiskunnasta kumpuavaa toimintaa sähköisen kuulemisen ja vuorovaikutuksen kehittämiseksi. Verkossa on esimerkiksi wiki-alustalla toimiva väittelysivusto, joka perustuu asiantuntija-artikkeleihin ja näiden pohjalta alustettuihin väittelyihin, joita rekisteröityneet käyttäjät voivat jatkaa.

5.6. Nykytilan arviointi

Vaikka demokraattinen järjestelmä on suomalaisista yli 90 prosentin mielestä paras hallintotapa, demokratian toimivuuteen tyytyväisiä on tätä huomattavasti vähemmän. Suomalaisen heikko luottamus hallintoa ja politiikan toimijoita kohtaan alentaa kansalaisten kiinnostusta toimia yhteiskunnallisissa tehtävissä. Äänestäminen vaaleissa kiinnostaa enää kahta kolmasosaa äänioikeutetuista. Nuorten kiinnostus vaaleihin on erittäin vähäistä. Tämän rinnalla on nähtävissä toinen kehityssuunta, jossa politiikka kiinnostaa edelleen paljon suomalaisia, mutta siihen osallistutaan puolue- ja kansalaisjärjestöjen ulkopuolelta. Ns. naulakkoyhteisöt, jotka muodostuvat lyhyeksi ajaksi tiettyä asiaa edistämään, ovat monen kohdalla puolueita ja järjestöjä suosituimpia osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja. Suora yhteydenpito päättäjiin ja hallinnon edustajiin on Suomessa tavallisempaa kuin monissa muissa Euroopan maissa.

Uusien osallistumismuotojen kehittämiseksi on tarvetta. Kansalaisten kuuleminen on vielä kovin vähäistä Suomessa siitä huolimatta, että kuulemisella sekä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välisellä yhteistyöllä on vahvat historialliset perinteet. Yksi ratkaistavista asioista on toimintatapojen ja menettelyjen luominen kansalaisten palautteiden ja kysymysten vastaanottamiseen, niiden käsittelemiseen ja niihin vastaamiseen. Kuulemisten ja lausuntojen rinnalle on tarpeen luoda uusia kanavia ja tapoja, joiden avulla kansalaispalautetta voidaan hyödyntää virkamiesvalmistelun, poliittiseen päätöksenteon, päätösten toimeenpanon ja seurannan vaiheissa.

Vaikka hallinnolla on yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen, ei näitä periaatteita ole kyllin vahvasti saatu jalkautettua ministeriöissä. Virkamiesten valmius kansalaisten kuulemiseen ei myöskään ole parhaalla mahdollisella tasolla, sillä koulutusta asiaan on ollut ministeriöissä hyvin vähän ja parhaiden käytäntöjen hyödyntämistä ei ole riittävästi.

Ministeriöiden kohdalla luottamuksen ja osallisuuden yksi keskeinen ongelma on, että kansalaiset kokevat ministeriöt hyvin kaukaisiksi. Vaikka ministeriöissä on hyvin vakiintuneita kuulemiskäytäntöjä, usein kuitenkin kuulemisessa yhteyttä pidetään samoihin suuriin kansalaisjärjestöihin. Tämän yhteydenpidon lisäksi on nähty tärkeäksi, että ministeriöt

jatkossa pyrkisivät kuulemaan myös pienempiä ja uudempia järjestöjä. Myös kuulemisten maantieteelliseen kattavuuteen on tarpeen kiinnittää huomiota.

Nykyisin haasteita syntyy erityisesti siitä syystä, että tieto- ja viestintätekniiikan kehittyminen ja laajentunut käyttö nostaa kansalaisten odotuksia hallinnon ja poliittisten päättäjien toiminnalle. Kansalaiset odottavat, että he voivat olla suoraan osallisia esimerkiksi hallitusten toimintaohjelmien ja erilaisten palvelujen suunnittelussa. Suomessa on selvästi tarvetta sähköisten osallistumispalvelujen ja -kanavien kehittämiseen. Kokeiluja ja projekteja on ollut runsaasti, mutta jatkuvaan ja pitkäjänteiseen toimintaan ei ole panostettu.

Niissä maissa, joissa on tapahtunut merkittävää edistystä kuulemisten ja osallistumisen kehittämisessä, poliittinen ja hallinnollinen johto on selkeästi sitoutunut siihen. Kuuleminen on tällöin kiinteä osa hallinnon toimintaa ja muita hankkeita, esimerkiksi parempaa sääntelyä, ja sitä kehitetään systemaattisesti ja pitkäjänteisesti. Kuulemiskäytäntöjä myös arvioidaan.

Erityisesti Euroopan neuvoston ja OECD:n puitteissa tehtävä analyttinen ja arvioiva työ ja komission hankkeet voivat antaa ideoita myös kotimaisten käytäntöjen edelleen kehittämiseksi ja huonojen käytäntöjen välttämiseksi. Kansainvälisessä yhteistyössä tulee olla aktiivisesti mukana myös jatkossa.

Suomen tietoyhteiskuntakehityksessä osallistuva kansalaisuus ja demokratia ovat tällä vuosikymmenellä jääneet verraten vähälle huomiolle. Sähköisen kuulemisen kehittämistä suunnitellaan hyvään aikaan. Samanaikaisesti on menossa monia siihen liittyviä ja sitä tukevia kansallisia ja kansainvälisiä toimia, ohjelmia ja hankkeita. Niiden kaikkien linjanvedoista ja toimenpiteistä saadaan tukea tämän työryhmän esitykselle.

Huomionarvoista on myös tiedotusvälineiden verkkopalvelujen runsaslukuisuus ja suosio. Niissä voi nykyisin osallistua hyvin monella tavalla yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttamiseen. Perinteisten tiedotusvälineiden rinnalla toimivat kansalaisten omat keskustelupalstat, blogit ja esimerkiksi vaikuttamista tukevat opastus- ja vetoomussivustot.

Suomalaisten hyvät tietoyhteiskuntavalmiudet ja myönteiset asenteet tieto- ja viestintätekniiikan käyttöön tukevat työryhmän ajatusta lisätä sähköisiä osallistumispalveluja yhteiskunnallisesti tärkeiden hankkeiden valmisteluun, päätöksentekoon ja vuorovaikutukseen kansalaisten ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden välille.

Työryhmä katsoo kuitenkin, että vaikka internetin ja matkaviestinnän avulla voidaan tuottaa osallistumispalveluja nykyisin melko helposti ja edullisesti, sähköisen vuorovaikutuksen keinoja tulee käyttää demokraattisesti sovittujen pelisääntöjen mukaan perinteisten osallistamismuotojen rinnalla. Tällöin tulee ottaa huomioon erilaisten palvelujen sopivuus käsillä olevaan tilanteeseen ja kansalaisten käyttötarpeisiin, tietoturvasuus, lainsäädännön puitteet ja luottamuksen säilyttäminen sähköisiä menettelytapoja kohtaan. Tarpeen on myös huomioida erilaisten kansalaisryhmien edellytykset ja mahdollisuudet sähköiseen vuorovaikutukseen ja etsiä ratkaisuja ongelmakohtiin.

6. Nykytilasta tulevaisuuskuvan toteuttamiseen

6.1. Tulevaisuuskuva vuodelle 2012

Kansalaisten ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden välinen vuorovaikutus on vuonna 2012 jatkuvaa, luonnollista ja arvostettua kanssakäymistä yhteiskunnallisten asioiden käsittelemiseksi ja päätösten tekemiseksi. Vuorovaikutus, viestintä ja yhteydenpito tapahtuvat luontevasti eri välinein, tavoin ja menetelmin arkisissa yhteyksissä.

Tulevaisuuskuvan tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että kansalaisten osallisuus koetaan hallinnossa ja poliittisessä toiminnassa luontevaksi ja hyödylliseksi. Osallisuuden takaamiseksi on luotava yhteisesti hyväksytyjä menettelytapoja, joita voidaan tukea sähköisillä palveluilla. Palvelujen tulee olla helppo käyttää ja niissä pitäisi olla mahdollisuus nostaa julkiseen keskusteluun uusia aiheita aloite- ja vetoomustyypisesti.

Tavoitetilan toteuduttua poliittis-hallinnolliset toimijat käyttävät erilaisia menetelmiä ja kanavia, joiden avulla voidaan helposti järjestää erimuotoisia vuorovaikutustilanteita kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja sidosryhmien kanssa. Organisaatioiden tulossuunnitelmiin kirjataan ne yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet ja muut toimenpiteet, joissa em. mahdollisuuksia käytetään. Osallistumiselle hallinto on luonut omissa hankeprosesseissaan vaihteita, joissa vuorovaikutuskeinoja käytetään. Ministeriöt, virastot ja poliittiset tahot tekevät aktiivista yhteistyötä kuulemisen ja osallistumisen kehittämiseksi ja näistä saatuja kokemuksia jaetaan laajasti muiden tietoon verkostojen avulla. Virkamiehille annettava kuulemisen ja osallistumisen koulutus on kiinteä osa muuta lainsäädännön ja hankkeiden valmisteluun liittyvää koulutusta.

6.2. Miten tieto- ja viestintätekniikkaa tulisi soveltaa kansalaisosallistumiseen?

Tunnistettujen demokratiaongelmien ratkaisemiseen on usein haettu apua tietoverkkopalvelujen hyödyntämisestä. Tietoverkkoa on myös käytetty mahdollistamaan erilaisia toimintoja, jotta kustannustehokkuutta saataisiin lisättyä. Kansalaisosallistumisessa tietoverkkotoiminnan avulla etsitään keinoja ja menetelmiä, miten osallistumista lisättäisiin, miten hallinnon ja demokratian prosesseja avattaisiin aikaisempaa enemmän osallistumisen mahdollistamiseksi ja miten saataisiin mukaan niitä ryhmiä, joita perinteinen toiminta ei kiinnosta. Koska uudenlaiset toimintatavat on otettu käyttöön vain vähän aikaa sitten, niiden vaikuttavuudesta ei ole yksiselitteisesti tulkittavia tuloksia käytettävissä.³¹

Uutta tekniikkaa hyödynnetään hallinnossa kansalaisosallistumisen yhteydessä enimmäkseen viestintään, kuulemiseen ja kansalaiskeskustelujen järjestämiseen. Samaan aikaan kansalaiset järjestäytyvät tietoverkon avulla laajasti ja käyvät kampanjoita ja julkista keskustelua yhteiskunnallista aiheista tuodakseen esille omaa asialistaa politiikkaan ja päätöksentekoon. Internetissä (muun muassa tiedotusvälineillä ja internetin muilla foorumeilla) on runsaasti tarjolla tiloja keskusteluihin ja yhteisölliseen toimintaan.

³¹ Pratchett, Lawrence (2006) Understanding e-democracy developments in Europe. Scoping paper prepared for the CAHDE. CAHDE(2006) 2 E

Verkkodemokratian (e-demokratian) menetelmiä otetaan usein käyttöön huomioimatta niiden soveltuvuutta juuri kyseiseen hankkeeseen tai toimenpiteeseen. Parhaimmillaan e-demokratiapalvelujen tarjonta vastaa siihen kysyntään, joka ilmenee kansalaisten keskuudessa. Kysyntää ja käyttöä lisäävät palvelujen laatu ja helppokäyttöisyys sekä se, että palvelut vakiintuvat jolloin niiden tunnettuutta voidaan lisätä. Tällä hetkellä varsin monet palveluista tuotetaan projektien avulla, jolloin on vaarana, että projektin päätyttyä osaaminen ja hyvät käytännöt jäävät hyödyntämättä seuraavissa projekteissa. Lisäksi projektiluonteisuus hankaloittaa sähköisten menetelmien käyttämistä päätöksentekoprosesseissa, koska esimerkiksi valmistelijoilla ei ole riittävästi tietoa ja osaamista kulloinkin käytössä olevan sovelluksen tai menetelmän käytöstä.

6.3. Edellytyksiä ja vaatimuksia sähköisen osallistumisen soveltamisesta

6.3.1. Yleisiä edellytyksiä ja vaatimuksia osallistumismenettelylle

Sähköisen kuulemisen kehittämistyöryhmä on saanut keskusteluista, kommentoinneista ja työpajoista suosituksia ja ehdotuksia siitä, miten kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja poliittis-hallinnolliset tahojen välistä vuorovaikutusta lisättäisiin. Niissä kaikissa on tullut esille, että sähköisillä työkaluilla ja menetelmille olisi tilausta. Huomiota kommentoinnissa on kiinnitetty siihen, että kaikkia suomalaisia verkon kautta tapahtuva toiminta ei kiinnosta tai ei ole kaikille mahdollista.

Suomen heikkoutena toistaiseksi on se, ettei tarjolla ole juurikaan poliittis-hallinnollisten toimijoiden ja kansalaisten vuorovaikutukseen sopivia vakiintuneita sähköisiä palveluja. Kansalaisten osallistuminen esimerkiksi tiedotusvälineiden ja kansalaisfoorumien keskusteluihin osoittaa, että kysyntää ja kiinnostusta on jo runsaasti.

Käytössä voi olla erilaisia menetelmiä ja palveluja, kuten aloitteita, kyselyjä, äänestyksiä, keskusteluja, kommentointia, dokumenttien yhteistä luomista, palautteen antamista jne. Näitä voidaan toteuttaa eri tahojen yksin järjestäminä tai kumppanuusperiaatteella esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja tiedotusvälineiden kanssa. Vuorovaikutteiset kansalaisfoorumit ovat muun muassa Tanskassa ja Iso-Britanniassa kytketty valtakunnalliseen ja aluetason päätöksentekoon. Kansalaisfoorumit valitaan edustamaan kansaa sosiaalisin ja alueellisin, ei poliittisin perustein. Aktiivisten verkkoyhteisöjen kytkeminen yhteiskuntapoliittiseen työhön on vielä alkuvaiheessaan. Tästä on olemassa esimerkki Iso-Britanniasta, jossa hallitus kommentoi kansalaisyhteiskunnan edustajilta tilaamansa Power of Information -raporttia (Mayo & Steinberg 2007)³². (Raportin kirjoittajista Tom Steinberg on tunnettu kansalaislähtöisten verkkopalvelujen kehittäjä³³.) Hallitus myös kertoi vastauksessaan, mitä toimenpiteitä se on valmis toteuttamaan raportin esityksistä.

Päätöksenteon eri vaiheita on voitava seurata, jotta osallistuminen tapahtuu oikeaan aikaan ja oikeassa vaiheessa. Tämä vaatii tiedottamisen lisäämistä ja verkkoviestinnän tehokasta käyttöä, ja lisäksi erityyppisiä tietopalveluja, joiden tarjonnan avulla voidaan parantaa valmistelun laatua.

³² Mayo, Ed & Steinberg, Tom (2007). The Power of Information: An independent review.

³³ Steinberg on mySociety-yhteisön perustajia. Yhteisö on toteuttanut hallituksen tilauksesta muun muassa Britannian pääministerille sähköisen vetoituksen palvelun.

Uudenlainen toimintatapa edellyttää resursseja ja kulttuurisia muutoksia. Ennen kaikkea uudenlainen tapa toimia vaatii poliittisten ja hallinnon johtohenkilöiden henkilökohtaista sitoutumista ja esimerkin näyttämistä.

Ilmastopoliittisen tulevaisuusselonteon hankkeessa järjestettiin työpaja³⁴, jonka loppuraportissa on suosituksia jotka kuvastavat hyvin muutakin työryhmän saamaa palautetta ja kommentointia. Keskeisiä suosituksia niistä ovat seuraavat:

Tieto ja viestintä

Selkeästi esitetty ja havainnollinen informaatio muodostaa perustan kaikelle osallistumiselle. Se edellyttää, että käsiteltävänä olevasta asiasta tiedotetaan kaikille niille, joita asia koskee. Tiedottaminen ja viestintä osapuolten välillä ovat jatkuvaa. Päätöksentekoprosessien eri vaiheissa tulee turvata avoin ja kriittinen julkinen keskustelu eri vaihtoehtojen välillä. Erimuotoisten osallistumismenetelmien tulokset on koottava yhteen ja niistä muodostunut julkinen mielipideilmasto on saatettava päättäjien käsiteltäväksi. Päätöksenteon jälkeen on julkistettava tehdyt päätökset ja seurattava ja tiedotettava päätösten toimeenpanosta ja sen seurauksista.

Tiedottamisessa ja viestinnässä on tarjolla laaja valikoima erilaisia keinoja ja välineitä. Uusia viestintäpalveluja on hyödynnettävä, jotta tieto kulkee kattavasti kiinnostuneiden tietoon. Audiovisuaalisen ja vuorovaikutteisen median keinoja tulisi hyödyntää entistä tehokkaammin näkökulmien esiin tuomiseksi, koska suuri osa kohdeyleisöistä ei halua käyttää aikaansa laajojen dokumenttien selaamiseen, joten osallistumisvajetta syntyy jo tästä syystä. Lisäapuja voisivat monissa tapauksissa olla simulaatiot ja laskentamallit, joiden avulla saa konkreettista tietoa eri vaihtoehtoista. Ymmärrettävän kielen käyttäminen hanketiedottamisessa ja keskustelujen avaamisessa osattava nostaa esille keskeiset asiat sekä eri vaihtoehdot.

Osallistumisen järjestäminen

Osallistumismenettelyillä on oltava tilaajataho ja resurssit. Osallistumiskeinojen ja ajankohtien huomioiminen on erittäin tärkeää. Käsiteltävänä olevan hankkeen/ohjelman tms. prosessi on mallinnettava ja aikataulutettava, jotta siihen voidaan sijoittaa osallistumisen kohdat. Hyvin järjestetty osallistuminen lisää luotettavuutta.

Asiantuntijatiedon kansantajuistaminen

Asiantuntijatiedon kansantajuistaminen sekä tiedon siirtäminen ovat lähtökohtana tiedon jalkauttamiselle sinne, missä ihmiset jo ovat, ts. viestinnän ulottamista eri kohderyhmiin ja eri tilanteisiin.

Hallinto voi myös toimia hyvien käytäntöjen kokoajana tuomalla eri toimijoiden, kuten järjestöjen ja yritysten tuottamia palveluja yhteen. Kansalaisjärjestöt ja yritykset ovat

³⁴ Miten kuunnella mielipideilmastoa ilmastonmuutoksessa? loppuraportti, verkossa: <http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Seminaarit/Taustaaineistoa>

aihepiirinsä asiantuntijoita, jotka toteuttavat viestinnän ja kampanjoiden lisäksi myös omia tutkimus- ja seurantahankkeitaan.

6.3.2. Internet ja sosiaalinen media

Oleellinen osa internetin palveluista välittyy käyttäjille www (World Wide Web)-sivustojen kautta. Muita palveluja ovat muun muassa sähköposti, postituslistat, uutisryhmät, pikaviestintä (chat, IRC), tiedostojen siirtäminen (FTP-protokolla), puhelu ja haku. Viime vuosina internetistä on tullut myös televisio-ohjelmien jakelukanava, jolloin myös tämä ns. nettitelevisio voidaan luokitella tässä yhteydessä internet-palveluksi.

Mobiiliviestinnän palveluja ovat muun muassa puhelu, tekstiviesti, ryhmätekstiviesti, kuvaviesti, videokuvan siirto, datasiirto, tilaaminen, paikannus ja sähköposti. Mobiiliviestinnän laitteisiin kuuluvat muun muassa matkapuhelin, älypuhelin, kämmentietokone, kannettava tietokone jne.

Digitaalisessa mediassa on mahdollisuus lisätä osallistumis- ja vaikuttamisfoorumeihin niitä tukevia palveluja ja sisältöjä, kuten esimerkiksi hallinnon pöytäkirjoja, suunnitelmia, tilastoja, lisäinformaatiota luottamushenkilöiden käyttämistä puheenvuoroista ja käyttäytymisestä äänestyksissä. Hallinnon päätöksentekoprosessien visualisointi on mahdollisuus, jonka avulla voidaan hahmottaa päätettävää asiaa helposti ja kommentoida esimerkiksi tekstiviestein ja internetissä lomakkeilla. Näillä turvataan kansalaisten tiedonsaantioikeutta ja tarjotaan taustaineistoa näkemysten muodostamiseksi kussakin käsiteltävässä asiassa.

Sosiaalisen median käsite on nopeasti yleistynyt parin viime vuoden aikana. Sillä tarkoitetaan yleisesti ottaen verkossa jaettava mediasisältöä, joka tuotetaan ja jaetaan yhteisöllisesti. Sosiaalinen media liittyy termiin Web 2.0, joka puolestaan on hyvin moniulotteinen, koska se ei tarkoita yksiselitteisesti määriteltävää mallia tai tekniikkaa³⁵. Se on enemmänkin kooste uusista ideoista, vanhoista tekniikoista sekä ilmaantuneista ominaisuuksista ja piirteistä, joilla ei välttämättä ole mitään tekemistä toistensa kanssa. Web 2.0:aan liittyy erilaisia sovellustapoja, kun uutissyötteen (RSS), blogi (verkkopäiväkirja), tuotantoresurssien jakamiseen wiki, YouTuben kaltaiset sovellukset omien sisältöjen ja palvelujen jakamiseksi maksutta muille, sosiaalisten verkostojen käytössä olevat Facebook-tyyppiset sovellukset, yhteisöllisesti koottavat kirjanmerkit mielenkiintoisille sivustoille yms.

6.3.3. Osallistumismallinnusta säädösvalmisteluprosessiin

Yksi paremman sääntelyn kehittämisen (ks. luku 2.4.2) tavoitteista on lisätä kansalaisten ja sidosryhmien kuulemista säädösvalmistelun eri vaiheissa. Kaaviokuvassa seuraavalla sivulla on kuvattu säädösvalmisteluprosessi, johon on alustavasti merkitty kohtia, joissa kuulemista tulisi toteuttaa.

Tavoitteena on saada aikaan vuorovaikutteinen prosessi, jossa halutaan saada valmistelua ja päätöksentekoa varten tärkeitä kansalaisnäkökulmia ja -kokemuksia käsiteltävästä asiasta. Kansalaisten panoksesta viestitään prosessin vaiheissa ja osallistujille tulee antaa palautetta siitä, miten näkemykset on pyritty ottamaan huomioon. Prosessin aikana päätöksentekijöille annetaan säännöllisesti väliaikatietoja siitä, missä vaiheessa hanke on.

³⁵ Hintikka, Kari A. (2007) Web 2.0 - johdatus internetin uusiin liiketoimintamahdollisuuksiin. TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry:n julkaisusarja TIEKE 28.

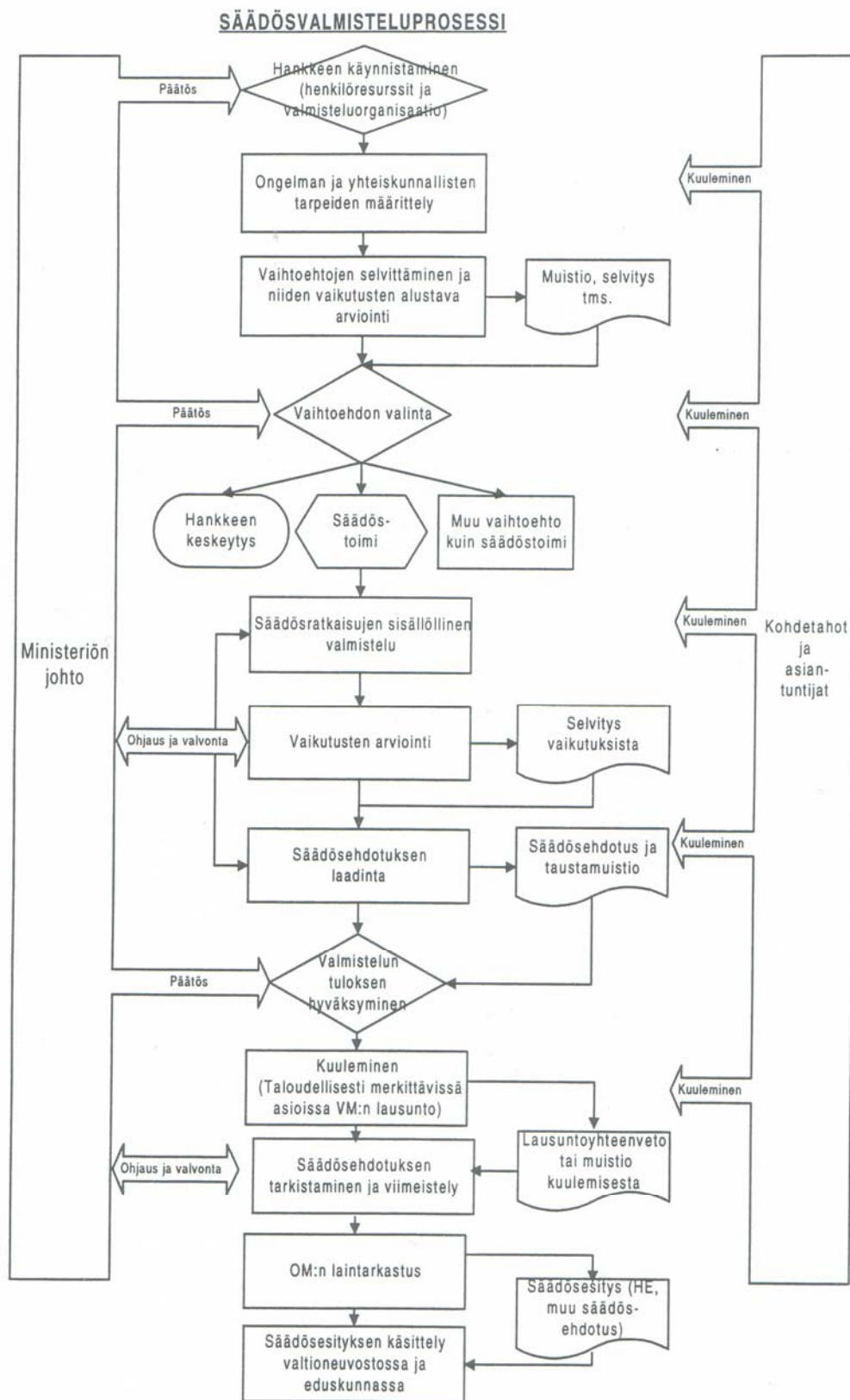
Vuorovaikutuksen lisäämiseksi ja mahdollistamiseksi osallistumiskäytännöissä ja -menetelmissä tulee suosia sellaisia tapoja, joissa käsittelyyn otettavien asioiden esiin nostaminen on mahdollista eri tavoin. Aloitteet ja vetoomukset lisäävät kansalaisten oikeuksia olla luomassa asialistaa käsiteltävistä asioista.

Hallinnollisen valmistelun rinnalla poliittinen päätöksenteko olisi kyettävä nivomaan yleiseen malliin osallistumisen yhteyteen kuten myös paikallinen, alueellinen ja valtakunnallinen käsittelytaso. Niihin tässä esityksessä ei paneuduta, vaan yleisen mallin luominen kuuluu jatkohankkeelle.

Lainsäädäntöön liittyvät hankkeet ovat pitkäkestoisia ja monivaiheisia. Tämän takia niiden mallintamisessa on katsottava kokonaisuutta, joka kuitenkin olisi pystyttävä pilkkomaan hallittaviin osiin ja vaiheisiin jotta siihen voitaisiin sijoittaa osallistumismenettelyjä.

Internetin palveluilla voidaan muuttaa käytäntöä, jossa tietoa niin sanotusti työnnetään vastaanottajille. Käyttäjät voivat päättää, mitä sisältöjä he haluavat vastaanottaa, joten tämäkin puoli verkkosovelluksissa on otettava huomioon kuten myös erityisryhmät, joiden tarpeisiin vastaaminen vaatii sisältöjen ja palvelujen suunnittelussa esteettömyyden periaatteiden huomioimista.

Verkon käyttäjille tietoturvallisuuden takaaminen on ensiarvoista. Palveluissa on huolehdittava, että tietoturva on luotettavasti hoidettu.



Säädösvalmisteluprosessin kuvaus paremman sääntelyn ohjelman mukaan³⁶

³⁶ Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksista. VM:n työryhmämuistioita 31/97.

Minkälaisia osallistumiskeinoja ja -kanavia voitaisiin toteuttaa säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa? Seuraavaksi esitetään luonnostelmaa, miten hanketyössä voidaan hyödyntää erilaisia menetelmiä.

- Hankkeen käynnistämisvaiheessa tiedotus ja viestintä ovat ensimmäisiä toimenpiteitä. Tietoja tulee syöttää hankerekisteri HAREen ja lisäksi tiedottaa siitä käytössä olevilla keinoilla, kuten media- ja verkostotiedotteilla, uutiskirjeillä ja verkkosivustojen uutisiosiossa. Yhteistyö joukkoviestintävälineiden ja kansalaisjärjestöjen ja -verkostojen kanssa edistää tietoisuutta aiheesta. Verkon rinnalla aiheesta on hyvä saada välitettyä tietoa myös sanomalehdissä, jotta myös ne, jotka eivät käytä internetiä, ovat tietoisia asiasta.
- Hanke on tarpeen kuvata selkokielellisesti ja siinä olevat aiheet on purettava kysymyksiksi, joihin haetaan vastauksia sidosryhmäorganisaatioiden ohella myös kaikilta asiasta kiinnostuneilta kansalaisilta. Hankkeen esittelyssä voidaan käyttää tekstin lisäksi audiovisuaalista aineistoa, kuten videokuvaa ja äänitallenteita.
- Osallistaminen tulee suunnitella hyvin ja aikatauluttaa. Se edellyttää riittäviä resursseja.
- Prosessin osallistumiskäytännöissä voidaan verkossa tarjota tietoa muun muassa usein kysyttyä -palstoilla, blogeissa, uutiskirjeillä, uutissyötteillä (RSS), peleillä, simulaatioilla ja verkkolähetysillä (video ja äänitallenteet). Prosessin alkupäästä seurantavaiheeseen asti tiedon tarjonta on useimmiten yksisuuntaista, ellei käyttöön oteta yhteisöllisiä toimintatapoja, jotka mahdollistavat muun muassa sisältöjen muokkauksen ja kommentoinnin sekä kyselyjen tekemisen ja äänestämisen ongelmien ratkaisemisessa. Neuvonpitoa ja kuulemista kaikissa vaiheissa voidaan toteuttaa esimerkiksi keskustelufoorumeilla ja chat-kanavilla sekä muodostamalla raateja ja paneeleja, jotka voivat kokoontua perinteisesti fyysisessä tilassa tai/ja verkossa. Palautteen anto ja siihen vastaaminen toimivat hyvin tässä yhteydessä.³⁷
- Työssä tulee tunnistaa keskeiset kohderyhmät ja valita työkalut niiden perusteella. Verkkotyökaluista sopivat keskustelut, kyselyt ja äänestykset ja reaaliaikaiset verkkokeskustelut valmistelijoiden kanssa. Keskusteluissa voidaan käyttää erityyppisiä foorumeita ja huomioida niiden ominaisuuksista muun muassa jonkin jo esitetyn kannattaminen tai vastustaminen. Kyselyihin sopivat standardoidut verkkolomakkeet tai yksinkertaiset kyllä/ei-vastaukset mahdollistavat äänestyspainikkeet. Mikäli hankkeessa on mahdollista työstää asiakirjoja yhteisesti, sosiaalisen median sovelluksista esimerkiksi wiki ja blogi sopisivat siihen tarkoitukseen. Rinnalla voidaan käyttää muita osallistumisen menetelmiä, kuten esimerkiksi sidosryhmäpaneeleja ja kansalaisfoorumeja sekä alueellisia tilaisuuksia.
- Osallisuuden kokeminen ja osallistumisen vaikuttavuus nostavat kansalaisten halua olla mukana päätöksenteossa. Päätöksenteossa on osattava kertoa osallistujille, miten eri kantoja ja mielipiteitä on huomioitu ja kuinka ne ovat vaikuttaneet päätökseen/suunnitelmaan jne.

³⁷ Macintosh, Ann. eParticipation: from e-enabling to e-empowerment, verkossa: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN024626.pdf>

6.4. Kriittiset menestystekijät

Edellisissä luvuissa on esitetty monia uudenlaisia tapoja ja keinoja lisätä sähköistä vuorovaikutusta. Jotta tehtävässä onnistuttaisiin, työryhmässä on listattu tekijöitä, joiden tulee toteutua. Vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden välillä onnistuu, jos

- osallistumispalvelut tunnetaan ja niitä käytetään,
- osapuolet ovat sitoutuneet uuteen toimintatapaan,
- poliittis-hallinnollinen johto on mukana ja osallistuu vuorovaikutuksen kehittämiseen,
- vuorovaikutuksen toteuttamiseksi on varattu riittävät resurssit,
- käyttäjät luottavat osallistumispalveluihin,
- palvelut ovat helppokäyttöisiä, opittavia ja esteettömiä
- palveluissa on laadukas sisältö ja
- palvelu tarjoaa päätöksenteon seuranta- ja arviointimahdollisuudet.

7. Toimenpide-ehdotukset

Toimenpide-ehdotuksina tulevaisuuskuvan toteuttamiseksi työryhmä esittää monivaiheista poikkihallinnollista työskentelyä ja vaiheittaista etenemistä vuoden 2012 tulevaisuuskuvan tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpide-ehdotukset, jotka on listattu tämän raportin lukuun 1 ”Esityksen pääasiallinen sisältö”, esitellään tässä luvussa laajempina ja vastuutettuina.

7.1. Toimenpide-ehdotukset ja niiden toteuttamisesitykset

7.1.1. Internetpohjainen osallistumisympäristö

Tavoitteena on luoda joustava, monia erilaisia osallistumisen tapoja mahdollistava sähköinen työväline, jossa uudenlaisten poliittisen päätöksenteon ja osallistuvan hallinnon tapoja voidaan toteuttaa. Työvälineen käyttöönotolla edistetään näitä tavoitteita hyödyntämällä sosiaalista mediaa ja vuorovaikutteisten palveluelementtejä. Tässä esityksessä kokonaisuutta kutsutaan internetpohjaiseksi osallistumisympäristöksi.

Osallistumisympäristö tarjotaan julkishallinnon organisaatioille palveluna. Tämän ”sähköisen kuulemisen ja kansalaisvaikuttamisen palvelun” kautta julkishallinnon eri organisaatiot voisivat ottaa käyttöön valmistelu- ja päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin kulloinkin parhaiten sopivia vuorovaikutteisia palveluja sekä integroida niiden sisältöä ja toiminnallisuutta organisaation omiin sähköisiin ja toiminnallisiin palveluihin.

Pitkällä tähtäyksellä osallistumisympäristön tulisi mahdollistaa se, että kukin käyttäjä voisi personoida sisällön. Tämä tavoite edellyttää, että palvelun kytkennät asiointitilihankkeisiin selvitetään.

1) Sisällöt ja palvelut

Osallistumisympäristö pitää sisällään vuorovaikutuksen ja kuulemisen ylläpidetyn sähköisen työpöydän sisällöt ja välineet sekä käytön tuen.

Kokoavalla sivustolla olisi myös käyttöön houkuttelevia sovelmia, kuten pelejä, tietokilpailuja, videoita ja muuta viihteellis-asiallista sisältöä esimerkiksi julkishallinnon ja sen päätöksentekojärjestelmän toiminnasta ja osallistumisen merkityksestä.

Internetpohjaisen osallistumisympäristön käyttöönoton myötä kuulemisen palvelut tarjotaan kansalaisille kokoavan verkkosivun kautta. Sen sisällöt ja palvelut on koottu yhteen näkymään, mikä mahdollistaa yhteisten työkalujen käytön, sekä muodostaisi ”tarjottimen” yhteisistä palveluista. Olemassa oleva osallistumiseen liittyvä informaatio kerättäisiin sivustolle näkyviin sovellusten avulla. Vastaavasti palvelukeskeisen arkkitehtuurirakenteen avulla kunnat ja valtion virastot voivat sijoittaa näitä palveluita omille verkkosivustoilleen tai yleiskäyttöisiin porttipalveluihin, kuten kunnan oma verkkosivu ja suomi.fi. Informaation eheys ja vaikuttamisyötteet sekä palautteet hallitaan kehittyneen sanomanvälitysjärjestelmän avulla järjestelmien välillä.

Ohjeistusta ja neuvontaa (niin sähköisenä kuin henkilöavusteisena palveluna) olisi sivuston kautta tarjolla.

2) Tekninen alusta

Osallistumisen mahdollistavien työkalujen ja palvelujen valinnassa työryhmä suosittaa joustavuutta ja monipuolisuutta, jotta julkishallinnon organisaatiot voivat käyttää päätöksenteon valmistelussa ja päätöksenteossa eri sektoreilla ja tasoilla, muun muassa tiedon jakamiseen ja keräämiseen, neuvotteluihin, kuulemisiin, yhteistyön tekemiseen, asialistan laadintaan jne.

Osallistumista edistävien verkkopalveluiden kehittämisessä huomioidaan niiden soveltuvuus käyttäjille työkaluna, kanavana ja yhteisöllisenä toiminta-alustana ja eri tarkoituksiin muunneltavina ja käyttöön otettavina sovelluksina. Palveluiden käytettävyyttä suunniteltaessa on otettava huomioon päätelaitteiden kirjo ja vaihtelevat tavat kytkeytyä palvelujen käyttöön mobiileilla ja kiinteillä päätelaitteilla niin kotoa, työpaikoilta, oppilaitoksista kuin yleisistä palvelupisteistä. Palvelujen tulee näin ollen perustua mahdollisimman avoimeen toteutusarkkitehtuuriin ja kyetä mukautumaan käyttötilannekohtaisesti päätelaitteelle ja käyttökielelle sopiviksi (kotimaiset kielet, pistekirjoitus jne). Sisältöä tulee voida saada tai tilata järjestelmästä erilaisissa muodoissa (sisällön esittäminen toisessa järjestelmässä, uutissyötteenä, uutiskirjeinä, tekstiviesteinä jne.).

Vaatimuksia tekniselle alustalle

- **Toiminnalliset ja sisällölliset vaatimukset**

Osallistumisympäristön ylläpitoon ja siihen liittyvien palvelujen suunnittelu, toteuttaminen ja käyttö on jatkuvaluonteinen prosessi, joka tarvitsee tuekseen "osallistumisympäristön ylläpitopalvelut". Vastuut palveluihin liittyvistä oikeuksista, vapauksista ja velvollisuuksista on määriteltävä tarkasti. Keskeinen suunnitteluperiaate tulisi olla, että järjestelmän palvelut ja toiminnallisuudet on laadittu laajan, yksilöittäin vaihtelevilla tiedoilla ja taidoilla varustetun yleisön käyttöön. Käytön ja sisällön selkeyteen tulee niin ollen kiinnittää suurta huomiota.

- **Tekniikkaa koskevat vaatimukset**

Osallistumisympäristö tulee toteuttaa hyvin suunnitellulle ja ylläpidettävälle tietotekniselle alustalle (palvelinympäristö). Tietoturvallisuuteen ja hyvään tiedonhallintatapaan on kyettävä kiinnittämään suurta huomiota. Tietoturvan osalta ainakin seuraavat osa-alueet korostuvat: pääsynhallinta (access control), eheys (luotettavuus ja kiistämättömyys), käytettävyyss (jatkuvakäyttöisyys, saavutettavuus ja "accessibility")

Järjestelmän tekninen ympäristö on toteutettava laadultaan korkeatasoiseen käyttökeskukseen, jonka osalta järjestelmän korkean käytettävyyden ja tietoturvan vaatimukset tulee sopimuksellisesti ja siihen liittyvin auditointikäytännöin varmistaa.

Työryhmän esitys 1

Perustetaan internetpohjainen vuorovaikutteinen, opastava ja tiedottava osallistumisympäristö, joka kokoaa yhteen eduskunnan, valtion- ja kunnallishallinnon osallistumispalvelut. Osallistumisympäristöä varten on tarpeen luoda osallistumisen tekninen arkkitehtuuri, jonka perusajatuksena on mahdollisimman avointen ja yhteensopivien ohjelmistojen käyttö. Osallistumisympäristön ensisijaisiksi vastuuorganisaatioiksi nimetään oikeusministeriö ja eduskunta. Hanke rahoitetaan yhteistyössä. Osallistumisympäristö integroidaan jo olemassa oleviin hallinnon asiointi- ja tiedon jakamisen verkkopalveluihin.

vastuu: koordinoija: OM, vastuutahoja ministeriöt, eduskunta

omistajuus: OM/demokratian vastuualue; hanke rakennetaan osaksi julkishallinnon yhteistä IT-palvelukokonaisuutta

budjetointi: 900 000 euroa perustaminen (alustava arvio), 180 000 e/vuosi käyttömeno, IT-palvelukeskus vastaa ympäristön ylläpidosta, mihin tulee olla varattuna 1-2 henkilön resurssointi

aikataulu: projektoidaan omaksi hankkeeksi vuoden 2008 aikana, projektiin mukaan hallinnon ja eduskunnan lisäksi Suomen Kuntaliitto ja kansalaisyhteiskunnan edustus, toiminta vuosina 2009-2010, kuntien kokeilut vuonna 2010 (pilottikunnista tehdään päätökset erikseen vuoden 2009 aikana)

7.1.2. Tukiyksikkö ja vuorovaikutussuunnittelijat

Osallistumisympäristön perustamiseen ja ylläpitoon liittyy tehtäviä, joiden hoitaminen on mahdollista suurimmaksi osaksi nykyisiä resursseja uudelleen järjestämällä. Osallistumisympäristön tukiyksikön, jonka henkilömäärä on suunnitelmien mukaan 2-3 henkilöä, tehtävänä ylläpitää ja kehittää osallistumisympäristöä ja huolehtia koulutuksen järjestämisestä. Hallinnon sisällä tarvitaan vuorovaikutussuunnittelijoita, jotka vastaavat omassa organisaatiossaan osallistumiseen ja kuulemiseen liittyvästä tiedottamisesta, koulutuksesta ja kehittämisestä yhteistyössä tukiyksikön kanssa.

Työryhmän esitys 2

Perustetaan tukiyksikkö oikeusministeriön demokratian vastuualueen yhteyteen. Tukiyksikön tehtäviin kuuluu palvelujen, kumppanuuksien ja yhteistyön koordinointi, osallistumisympäristön perustamiseen ja ylläpitoon liittyviä tehtäviä sekä opastus jo olemassa olevien välineiden ja palvelujen käytön lisäämiseksi. Tukiyksikön avuksi mukana olevat toimijat nimeävät kukin vuorovaikutussuunnittelijan, jonka tehtävänä on toimia omassa organisaatiossaan osallistumismenetelmien tunnettuuden ja käytön edistäjänä.

Vastuuorganisaatiot: ministeriöt, eduskunta, koordinoitivastuu OM
omistajuus: OM

budjetointi: tukiyksikkö 160 000 e/vuosi, ministeriöiden osalta mahdollista hoitaa nykyisiä työtehtäviä uudelleen järjestämällä
aikataulu: aloitus 2008 HAVU-hankkeessa

7.1.3. Pilotoinnit ja hyvät käytännöt

Uuden toimintatavan mukaisia palveluja on tarpeen testata ennen kuin se otetaan käyttöön laajasti. Uudistukset on hyvä aloittaa vaiheittain ja pilotointien avulla. Saaduista kokemuksista voidaan kehittää hyviä käytäntöjä, joita viedään eteenpäin uusiin kohteisiin ja organisaatioihin. Käyttöönoton yhteydessä voidaan huomioida kansainvälisiä uusia menetelmiä ja soveltaa niitä omaan palveluun.

Työryhmän esitys 3

Tutkitaan ja kokeillaan sähköisiä osallistumismenetelmiä ja niiden soveltuvuutta päätöksentekoprosessien eri vaiheisiin suullisten kuulemisten ja kirjallisten lausuntojen rinnalla. Hyvien käytäntöjen kokoamista ja levittämistä jatketaan.

vastuu: OM, VM, demokratiaverkosto
omistajuus: VM:n ja OM:n yhteishanke HAVU
budjetointi: VM ja kukin ministeriö
aikataulu: 2008-2009

7.1.4. Hankerekisterin kehittäminen ja asianhallintajärjestelmien yhteentoimivuus

Työryhmän esitys 4

Laajennetaan ja kehitetään hallinnon ja eduskunnan asiakirjojen julkaisemista sähköisessä muodossa noudattaen yhteistä asiasanastoa ja muita yhteisesti sovittuja metatietoja sekä standardeja. Julkishallinnon tietojärjestelmien informaation tulee olla mahdollisimman laajasti yhteiskunnan käytettävissä. Toteutuksissa huomioidaan yhteentoimivuus julkisten verkkopalveluiden sekä valtion ja kuntien tietotekniikkainfrastruktuurien kanssa. On tarpeen luoda osallistumisen tekninen arkkitehtuuri. Nykysuuntauksista ehdotettuun malliin sopisi perusajatuksiksi mahdollisimman avointen ja yhteensopivien ohjelmistojen käyttöönotto.

vastuu: ministeriöt ja eduskunta

Työryhmän esitys 5

Kehitetään valmistelussa ja päätettävänä olevien asioiden seurantamahdollisuuksia ja tiedon tarjoamista niistä. Valtioneuvoston hankerekisterin HAREn käytettävyyttä ja sisältöä kehitetään kattamaan mahdollisimman laajasti kaikki käynnistyvät hankkeet. Painopisteenä on myös saada laajemmin hankkeiden asiakirjoja HAREen saataville. Osallistumisympäristön, hankerekisterin, eduskunnan asianhallintajärjestelmien ja muiden tähän kokonaisuuteen kuuluvien tietolähteiden yhteentoimivuutta viedään eteenpäin yhteistyössä. Toteutuksissa huomioidaan yhteentoimivuus julkisten verkkopalveluiden sekä valtion ja kuntien tietotekniikkainfrastruktuurien kanssa.

vastuu: VM + muut ministeriöt, hankeryhmä

omistajuus: VM

budjetointi: VM / VNTHY budjetoi Hare:n kehittämistä

7.1.5. Ohjeistusta ja koulutusaineistoja

Kuulemista ja osallistumista käsitellään nykyisissä lainvalmisteluoppaissa (esim. Helo-ohjeet) hyvin niukasti, ja niissä keskitytään lausuntokierroksen raportointiin. Kuuleminen on tärkeä osa lainvalmisteluhankkeiden valmistelua. Jo aikataulun suunnittelussa tulisi ottaa huomioon erilaiset mahdollisuudet kuulla sidosryhmiä ja kansalaisia, jotta kuulemiset voidaan oikea-aikaisesti kytkeä valmisteluprosessiin. Valmisteluohjeissa tulisi esitellä kattavammin eri kuulemismahdollisuuksia.

Työryhmän esitys 6

Lisätään hallituksen esityksen valmisteluohjeisiin (HELO-ohjeet) ja muihin soveltuviin ohjeisiin, kuten eduskunnan valiokuntaoppaaseen, ohjeistusta kuulemisen eri menetelmien käytöstä lainvalmistelun tukena.

vastuu OM, VM, eduskunta

omistajuus HAVU, Paremman sääntelyn ohjelma

budjetointi VM/HAVU

aikataulu 2008-2009

Työryhmän esitys 7

Laaditaan sähköiseen osallistumiseen valmentavaa koulutusaineistoa sekä virkamiehille että kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Koulutuksessa ja opastuksessa käyttöön otetaan itseopiskeluun tarkoitettuja aineistoja ja niiden tuottamisessa hyödynnetään sosiaalisen median tarjoamia mahdollisuuksia, kuten wiki- ja blogi-sovelluksia.

vastuu: HAVU, Paremman sääntelyn ohjelma, SAG

omistajuus: OM/Tukiyksikkö

budjetointi VM/HAVU, ministeriöt, eduskunta

aikataulu 2008-2009

7.1.6. Kansalaiskeskustelujen seuranta ja hyödyntäminen ja niihin osallistuminen

Internetissä käydään jatkuvasti keskusteluja yhteiskunnallisista ja poliittisista aiheista joukko- viestintävälineiden ja muun muassa kansalaisverkostojen ylläpitämällä foorumeilla ja keskustelupalstoilla. Niiden seuraaminen ei ole vielä järjestelmällistä. Poliittis-hallinnollisten toimijoiden olisi kuitenkin hyvä tietää, minkälaisia kantoja ja mielipiteitä edellä mainituilla foorumeilla nousee esiin. Tavoitteena ei ole kartoittaa mielipideilmastoa, vaan hankkia tietoa ajan- kohtaisista aiheista valmistelua ja päätöksentekoa varten. Virkamiesten esiintymiseen foorumeilla ei ole ohjeistusta, vaikka välillä ilmenee tarpeita kommentoida käynnissä olevia keskusteluja ja osallistua niihin viran puolesta.

Työryhmän esitys 8

Kehitetään malleja ja työvälineitä internetin keskustelupalstoilla käytyjen keskustelujen seurantaan ja niiden mahdolliseen hyödyntämiseen esimerkiksi tiedonlähteenä tai palautteena. Laaditaan pelisäännöt virkamiesten verkko-osallistumista varten internetin yhteisöllisillä ja median ylläpitämällä verkkofoorumeilla.

vastuu: ministeriöt, viestintäjohtajien verkosto

omistajuus HAVU-projekti

aikataulu 2008-

7.1.7. Osallistumisen vaikuttavuuden arviointi

Työryhmän esitys 9

Laaditaan osallistumisen vaikuttavuutta ja vaikutusta kuvaavia mittareita ja menetelmiä, joiden avulla voidaan seurata osallistumisen vaikutusta hallinnon päätöksentekoon ja toimintaan.

vastuu: HAVU, Paremman sääntelyn ohjelma, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, SAG, SÄKE
omistajuus OM, HAVU-projekti
budjetointi VM/HAVU
aikataulu 2008-2009

7.1.8. Kumppanuusajattelu ja yhteistyö

Kumppanuus ja yhteistyö osallistumisen toteuttamisessa ovat tärkeitä ja lisäarvoa tuottavia toimintatapoja. Sivustolle saadaan lisää sisältöä yhteistyön avulla. Jo olemassa olevia rekisteröitymisen vaativia verkkoyhteisöjä on tarpeen innostaa mukaan uuteen osallistumisympäristöön.

Työryhmän esitys 10

Kehitetään ja toteutetaan kansalaisten kuulemiseen ja osallistumiseen liittyviä menetelmiä ja toimintatapoja yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Osallistumisympäristön osia tai esimerkiksi yksittäisiä kuulemisia tai osallistumishankkeita voidaan toteuttaa kumppanuusperiaatteella kansalaisyhteiskunnan ja esimerkiksi median organisaatioiden kanssa.

7.1.9. Verkköäänestys ja valtiollinen kansanaloite

Työryhmä esittää lisäksi, että Suomessa arvioidaan mahdollisimman pian mahdollisuudet verkköäänestyksen käyttöönottoon eduskuntavaaleissa vuonna 2011 ja sen jälkeen myös muissa valtiollisissa ja kuntavaaleissa. Tämän katsotaan edistävän suomalaisten mahdollisuuksia hyödyntää tieto- ja viestintätekniikkaa demokratiaan liittyvässä toiminnassa. Virosta saatujen hyvien kokemusten perusteella voidaan nähdä, että vaikka sähköinen etääänestäminen internetin kautta ei välttämättä lisää äänestäjien määrää, se kuitenkin tarjoaa luontevan tavan äänestää niiden keskuudessa, jotka jo muutoinkin käyttävät verkkoa erilaisten asioiden hoitamiseen. Sähköinen etääänestys on nykyaikainen tapa ja muun muassa Sveitsissä sähköinen äänestäminen on käytössä kansanäänestyksissä.

Valtiollista kansanaloitetta ei ole Suomessa. Kysymys kansanaloitteesta kytkeytyy läheisesti kansanäänestysjärjestelmään, sillä kansanaloite on käytössä useissa maissa juuri kansanäänestyksen järjestämiseen liittyen. Suomessa valtiollisen kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään tapauskohtaisesti lailla. Äänestäjät eivät pääse vaikuttamaan siihen, mistä asiasta kansanäänestys järjestetään. Kansalaisten aloitteellisuuden lisäämiseksi työryhmä esittää sähköisten valtiollisten kansanaloitteiden käyttöönottoa. Kansanaloitetta käsitellään osana Suomen perustuslain toimivuutta selvittävää valmistelutyötä.

Lisäksi tulisi arvioida kuntien neuvoo-antavien kansalaiskyselyjen mahdollistaminen ja toteutus uuden osallistumisympäristön kautta.

7.2. Sähköisen osallistumisen vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointimenetelmien yksityiskohtaisen käsittelyn työryhmä on siirtänyt jatkotyöhön.

Sähköisen osallistumisen arviointimenetelmät ovat samoja kuin yleensä demokratian ja osallistumisen tason mittaristot vaikkakaan yleisiä ja yhteisesti hyväksytyjä mittaristoja ei ole olemassa. Koska sähköisessä osallistumisessa jokainen hanke ja tapaus ovat keskenään erilaisia, arviointimenetelmissä mieluiten korostetaan vertailevaa ja kuvailevaa tutkimusotetta.

Arvioinnissa voidaan kysyä muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- miten e-osallistuminen on vaikuttanut demokratiaan yleisesti ja tiettyyn demokratia-asiaan erityisesti?
- mitä vaikutuksia sillä on edustukselliseen demokratiaan?
- mitä vaikutuksia sillä on politiikan muotoilun prosesseihin?
- parantaako e-osallistuminen demokratiaa ja miten voi parantaa?
- kuinka e-osallistumisen odotukset ovat täyttyneet?
- minkälaisia normeja ja arvoja on noudatettu?

Yleisiä arviointitapoja ovat muun muassa saavutettujen tulosten arviointi tavoitteisiin nähden.

Arvioinnin lisäksi sähköisestä osallistumisesta voidaan tuottaa esimerkiksi Hollannin hallinnon tapaan vuosittainen raportti, jossa kerrotaan esimerkiksi minkälaisia menetelmiä ja minkälaisella menestyksellä sähköistä osallistumista on toteutettu.

Lähteet

Council of Europe, Electronic governance , Recommendation REC (2004)15 and explanatory memorandum, Council of Europe PublishingSuomen

Giljam, M. & J. Hermansson (2003) Demokratins ideal möter verkligheten. Teoksessa: Giljam & Hermanson (toim.) Demokratins mekanismer. Liber: Malmö.

Grönlund, Kimmo, Paloheimo Heikki & Hanna Wass (2005) Äänestysosallistuminen. Teoksessa: Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. WSOY: Helsinki.

Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002 vp

Helander, Voitto (2006) Yhdistyskiinnittyminen sosiaalisen pääoman näkökulmasta. Teoksessa: Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander & Stefan Sjöblom (toim.) Kuntalainen – kansalainen. Kuntatalon paino: Helsinki.

Hintikka, Kari A. (2007) Web 2.0 - johdatus internetin uusiin liiketoimintamahdollisuuksiin. TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry:n julkaisusarja TIEKE 28.

HSA2007

Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksista. VM:n työryhmämuistioita 31/97

Matikainen, Janne (2007). Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan. Julkaisematon raportti.

Mayo, Ed & Steinberg, Tom (2007). The Power of Information: An independent review.

OECD. Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making ja 'Handbook'. 2001 OECD Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement. 2004: OECDOM/Lausuntoja ja selvityksiä 2006:6

OM/Lausuntoja ja selvityksiä 2006:6

Paloheimo, Heikki (2006). Teoksessa: Esitys Suomen demokratiaindikaattoreiden perusaineistojen kokoamiseksi

Parjo, Lea, Sirkiä, Timo & Viherä, Marja-Liisa (2008) Tieto- ja viestintäteknikka arjessa. Helsinki: Tilastokeskus Katsauksia 2008/1

Pikkala, Sari (2006). Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006

Pratchett, Lawrence (2006). Understanding e-democracy developments in Europe. Scoping paper prepared for the CAHDE. CAHDE(2006) 2 E

Seppälä, Jari (2000). Verkkomedia osallistumisen välineenä - case Tampereen kaupunkisuunnittelupeli. Tiedotusopin pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.

Sundberg, Jan (1996). Partier och partisystem i Finland. Esbo: Schildts, s. 88–89. Nousiainen, Jaakko (1998). Suomen poliittinen järjestelmä. Kymmenes, uudistettu laitos. Helsinki: WSOY. s. 61. Puoluetoimistoista saadut ilmoitukset (vuoden 2004 tiedot).

Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä VNS 3/2002 vp VNK:n julkaisuja 8-10/2006

Valtiovarainministeriö (2007), Yhteenveto ministeriöiden vastauksista kansalaisten kuulemista koskeneeseen kyselyyn, VM, julkaisematon raportti

Verkkolähteet

Accenture (2008). 2007 Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise verkossa:
http://www.accenture.com/Global/Services/By_Industry/Government_and_Public_Service/R_and_I/DeliveringonthePromise.htm

CAHDE Ad Hoc Committee on E-Democracy of the Council of Europe,
verkossa: <http://www.bmeia.gv.at/index.php?id=70339&L=0>

Kuntaliitto, Kuntien verkkopalvelututkimus 2007
verkossa:
<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;355;394;123284;124731&field=FileAttachment&version=1>

Macintosh, Ann. Challenges and barriers of eParticipation in Europe? verkossa:
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/49/42/9d411e53.pdf>

Työryhmän väliraportti (2007). Kansalaisosallistumisen edistäminen tieto- ja viestintäteknikan avulla
verkossa: <http://www.otakantaa.fi/resourcedisplay.cfm?resfile=2915aa78-0d4d-40c1-804e-6e3fa6c13a00>

UN E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected governance,
verkossa: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

Tarkka, Minna (toim.) (2007). Seminaariraportti Osallistuva ennakointi -seminaari ja työpaja 8.6.2007.

Tarkka, Minna (toim.) (2007) Kohti osallistuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa. Raportti työpajasta Kuinka kuulla mielipideilmastoa ilmastonmuutoksesta? 4.12.2007 Kuntatalo, Helsinki.

Liite 1

Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe, alatyöryhmän raportti
29.11.2007 (Päivitetty 29.2.2008)

Kansainvälisiä esimerkkejä sähköisestä kuulemisesta ja hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksesta

Toimittanut: Jaakko Taipale, oikeusministeriön demokratian vastuualue

Alatyöryhmän jäsenet: Päivi Kurikka, Olli Mustajärvi, Lea Vatanen (pj.) ja Oili Salminen

Kansainväliset esimerkit on valittu niiden kiinnostavuuden ja niiden edustamien hyvien käytäntöjen perusteella. Esimerkkitapaukset kuvastavat hyvin sähköisen kuulemisen ja osallistumisen kehityshankkeiden monimuotoisuutta. Valitut esimerkit eivät ole kattava lista eri maiden tai ylikansallisten toimijoiden hankkeista.³⁸ Huomio on kiinnittynyt sellaisiin esimerkkeihin, jotka ovat mielenkiintoisia pohdittaessa sähköisen kuulemisen kehittämistä Suomessa. Esimerkit on ryhmitelty seuraavasti:

- I. Ensiksi huomio kiinnittyy keskitettyihin tieto- ja palveluportaaleihin,
- II. jonka jälkeen esitellään sähköisen kuulemisen ja osallistumisen esimerkkejä maittain. Tämä kappale pitää sisällään
 - a. perinteisiä kuulemismenetelmiä, joita sovelletaan tieto- ja viestintätekniikan keinoin.
 - b. kappaleessa 1.3 esitellään parlamenttien sähköisen vetoomuksen käytäntöjä.
 - c. uudempia, vuorovaikutuksellisempia sähköisen kuulemisen menetelmiä jotka hyödyntävät monipuolisemmin tietoverkkojen kykyä helpottaa ja tehostaa eri toimijoiden yhteistyötä.
- III. Sitten käsitellään kansalaisyhteiskunnan toimijoiden roolia sähköisen kuulemisen kehittämisessä ja
- IV. lopuksi tarkastellaan Euroopan komission sähköiseen kuulemiseen liittyviä hankkeita.

1. Tapausesimerkit maittain

1.1. Keskitettyjä tieto- ja palveluportaaleja

Tietoa ja palveluita kokoavia portaaleja käsitellään liitteessä siksi, että ne lisäävät hallinnon avoimuutta. Tiedon parempi saatavuus edistää julkista kriittistä keskustelua ja parantaa sen laatua. Tietoportaaleilla on siten positiivisia vaikutuksia poliittiselle osallistumiselle. Lisäksi sivustoilla on yleensä jonkinlainen suora yhteys hallintoon esimerkiksi sähköpostiosoitteiden välityksellä.

³⁸ Mm. verkkosivustot, kansainvälisten organisaatioiden selvitykset ja hankkeet ja VM:n muistio 2/2005
Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa ovat toimineet tiedonlähteinä erilaisista käytännöistä.

Norjan MinSide on jokaiselle norjalaiselle suunnattu keskitetty ja muokattava henkilökohtainen portaali hallinnon palveluihin ja viestintään hallinnon ja kansalaisten välillä. Portaali parantaa tiedon laatua, helpottaa sen saamista ja parantaa läpinäkyvyyttä. Tavoitteena on yksinkertainen ja tehokas yhteistyö ja vuorovaikutus hallinnon ja kansalaisten kuin myös eri hallinnon sektoreiden välillä. Sivustolla ei ole varsinaista kuulemistarkoitusta. Portaali on kokoava: Tietoa on tarjolla hallinnon järjestelyistä, vastuualueista ja palveluista hallinnon kaikilla tasoilla. Kansalaisilla on myös pääsy omiin rekisteritietoihinsa. Lisäksi on tarjolla sähköpostiyhteys hallintoon. Tietoa portaalista ja tunnukset on lähetetty 4 miljoonalle norjalaiselle veroilmoituksen yhteydessä. Ylläpitäjä on Norjan hallinto; Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Hanke on käynnistetty 2006, kaikki keskeinen tieto hallinnosta löytyy portaalista vuoteen 2009 mennessä. Ensimmäisten neljän kuukauden aikana sivustolle rekisteröityi 200 000 käyttäjää, mutta tämänhetkisistä käyttäjämääristä ei ole tietoa. MinSide on yksi vuoden 2007 eAwards³⁹-voittajista.

www.norway.no/minside/

Esittely: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/pressesenter/pressemeldinger/2006/Citizen-Portal-My-page-launched-2.html?id=440091>

Belgiassa vastaavan kaikkia belgian kansalaisia palvelevan sivuston nimi on My File. Myös **Kreikka** (CSC-KEP) ja **Italia** (VASSI) ovat kehittäneet kansallisia tieto- ja palveluportaaleja. Paikallistasolla esimerkiksi **Espanjassa** Valencian kaupunki on avannut sivuston nimeltä SIMAC. Sivusto tarjoaa palveluita ja informaatiota, ja pyrkii näin parantamaan läpinäkyvyyttä sekä vuorovaikutusta kansalaisten kanssa.

Italian Online Police Station (OLPS) on EU:n komission toimesta valittu vuoden 2007 inspiroivimmaksi sähköisen palvelun hankkeeksi. (eAwards.) Sivusto tarjoaa tietoa, neuvoja ja lomakkeita sekä valitus- ja ilmoitusmahdollisuuden kaikista webissä esiintyvistä ongelmista tai rikollisesta toiminnasta. OLPSin innovaatio on sen tavanomaista poliisiasemaa jäljittelevä graafinen käyttöliittymä. Käyttöliittymä on helppokäyttöinen ja havainnollinen. Siten se palvelee hyvin huonot internet-käyttötaidot omaavia asiakkaita. Käyttöliittymä on kuitenkin rakennettu niin, että myös tottunut käyttäjä saa haluamansa tiedon tai palvelun nopeasti. Hyvän käyttöliittymän lisäksi OLPSin suosion takeena on ollut sen markkinointi. Näkyvyyttä on luotu sopimuksin useiden suurten web-portaalien kanssa (Adnkronos, Virgilio, Kataweb, Libero, Tiscali, Diritto and Diritti, MSN, Google, Yahoo) jotka linkittivät oman sivustonsa OLPSiin. OLPS on vähentänyt tavanomaisten poliisiasemien työtaakkaa ja tehostanut erityisesti internet-rikollisuuden valvontaa. Tietoturva on kehitetty kansalaisten tuella. Helmikuun 2006 ja Kesäkuun 2007 välillä sivustolla on vierailut 760 000 ihmistä. Erilaisia ilmoituksia tai valituksia on tehty muutama kymmenen tuhatta.

Italialaisten kehittäjien mukaan positiivinen tahtotila on ollut keskeistä projektin onnistumiselle. Kansalaisten osallistuminen on tuonut monia mielenkiintoisia havaintoja liittyen internetissä esiintyviin ilmiöihin. OLPSin tapauksessa kyse on ollut rikollisuudesta ja sen torjumisesta, mutta tämä kansalaisten muodostaman potentiaalinen merkitys on varmasti siirrettävissä poliittisen osallistumisen ja yhteisönmuodostuksen alueelle. OLPSin kehittäjät

³⁹ eAwards on EU:n komission vuosittainen kilpailu, jonka avulla pyritään löytämään parhaita käytäntöjä eri maiden sähköisen hallinnon ja vaikuttamisen hankkeista. Katso <http://www.epractice.eu/awards>, myös alla kohdassa Euroopan komissio.

painottavat sisällön ja teknisen toteutuksen jatkuvaa kehittämistä kansalaispalautteen mukaan. Uusista palveluista pitää myös tehdä teknisesti joustavia ja sisällöllisesti helppotajuisia.

www.commissariatodips.it
<http://www.epractice.eu/cases/olps>

DirectGov on **Iso-Britannian** projekti, jonka puitteissa hallinto pyrkii yhdistämään kaikki hallinnon sivustot ja online-palvelut (yhteensä 550 sivustoa) yhdelle sivustolle vuoteen 2011 mennessä. Portaali tulee sisältämään kaikki hallinnon kansalaisille tarjoamat palvelut. Sivusto on monikanavainen: Käyttökanavina ovat digiTV, matkapuhelin ja web. Sivuilla on myös konsultaatioita lyhyesti esittelevä osa (enemmän alla).

www.direct.gov.uk/en/index.htm

Seattlen kaupungin vuodesta 2001 ylläpitämä demokratiaportaali Seattlechannel on myös webissä näkyvä kaapelikanava joka keskittyy kaupunkiyhteisön asioihin. Tavoitteena on parantaa yleistä tietoisuutta hallinnon toiminnasta ja edesauttaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua. Seattlechannel on yleinen informaatiokanava jolla on myös viihteellinen puolensa. Kanavalla tiedotetaan kuitenkin monipuolisesti kaupungin hankkeista, toiminnasta ja päätöksenteosta. Kanavalta voi katsoa esimerkiksi pormestarin puheita, kaupunginvaltuuston kokoukset reaaliaikaisina, vaaliväittelyitä, ja niin edelleen. Tavoitteena on parantaa läpinäkyvyyttä ja yhteisöllisyyttä, ja siten tukea Seattlelaisten poliittista osallistumista. Kohderyhmiä ovat kaupunkilaiset, työntekijät ja viranomaiset. Palvelun tarjoaa Seattlen kaupunki.

www.seattlechannel.org/ Liittyen osallistumiseen:
www.seattlechannel.org/news/getInvolved.htm

1.2. Kuuleminen ja osallistuminen

- **Australia**

Australian Queenslandin hallinto tarjoaa mahdollisuuden sähköiseen konsultaatioon. Get involved -sivustoa ylläpitää Queenslandin hallinnon Community Engagement & Development Policy Unit of the Department of Communities. Sivuston kautta voi kommentoida sekä ehdotettuja lainsäädännöllisiä hankkeita (Queensland regulations) että yksittäisiä asiakysymyksiä (ConsultQLD). Konsultaation kohteeksi sivustolla nostetut asiakysymykset on hyvin taustoitettu ja linkitetty lisätietoon. Sivustolla on myös mahdollisuus edelleen lähettää tieto konsultaatiosta kiinnostuneille tahoille. Lisäksi nuorille on luotu oma mielipidekanava GENERATE jolle voi jättää aloitteita ja kommentteja sekä osallistua nuorten asioita käsitteleville keskustelufoorumeille.

Yhteys hallintoon toimii sähköisen -lomakkeen muodossa, jota täyttäessä voi esimerkiksi valita kysytyistä politiikkavaihtoehdoista sekä jättää omat kommenttinsa. Valinnan ja kommentin lisäksi on jätettävä oma postinumero. Kuulemisen jälkeen vastaukset puretaan ja analysoidaan. Käyttäjien kommentit ovat myöhemmin luettavissa sivustolla. Myös vastauksista tehty analyysi julkaistaan sivustolla. Sivuston yleinen ilme ja tietosisällöt pyrkivät aktivoimaan kansalaisia niin hallinnon kuin myös oman yhteisön suuntaan.

Australian hallitus on selvittämässä, miten hallinto voisi parantaa kansalaisten osallistumista uusien internet-tekniikoiden, kuten blogien, avulla. Hallitus julkisti syksyllä 2007 keskustelupaperin, jossa pyydettiin kommentteja suunnitteilla olevasta hallituksen konsultaatioblogista (Australian Government Consultation Blog). Konsultaatioblogi kokoaisi kaikki hallinnon kuulemiset yhteen paikkaan, jossa niitä voisi kommentoida. Keskustelupaperin ja sen kommentoinnin avulla Australian hallinto haluaa osallistaa kansalaisia jo suunnitteluvaiheessa uusien web-pohjaisten ja vuorovaikutteisten konsultaatiomuotojen suunnitteluun.

www.agimo.gov.au/consultationblog

<http://www.qld.gov.au/>
www.getinvolved.qld.gov.au/get_involved/government/haveyoursay.html
<http://www.getinvolved.qld.gov.au/>

- **Iso-Britannia**

Iso-Britannian keskushallinnossa on käytössä poikkihallinnollinen internet-foorumi DirectGov, jonka yhteydessä on valikoituja kansallisen tason, Skotlannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin avoimia ja päättyneitä kuulemisia. Jokainen virasto vastaa kuulemisen avaamisesta, analysoinnista ja tulosten raportoinnista itse ja pitää yllä omaa konsultaatiosivustoaan.

<http://bre.berr.gov.uk/regulation/consultation/>

ja

www.direct.gov.uk/en/D11/Directories/PublicConsultations/index.htm

DirectGov sisältää valikoiman avoimia konsultaatioita ja ohjaa tutustumaan muihin kuulemisiin Cabinet Officen konsultaatiosivuilla. Sivustolla julkaistaan lyhyt selostus konsultaatiosta ja konsultaatiodokumentti internetissä. Vastaukset pyydetään sähköpostilla, vastauslomakkeella tai postilla. Myös lyhyttä palaute-kommenttilomaketta käytetään virallisen kuulemisen ohella. (<http://haveyoursay.cabinetoffice.gov.uk/regulation/>) Yhteenveto vastauksista julkaistaan nettisivuilla.

Kirjallisia kuulemisia koskeva ohje (2000, uusittiin 2004) asettaa kuulemisen peruseriaatteen. Kaikista uusista hankkeista pitää järjestää kirjallinen vähintään 12 viikkoa kestävä virallinen kuuleminen. Sen lisäksi suositellaan epävirallista ennakkokuulemistä kiinnostuneiden osapuolten kanssa.

Tarjolla on myös kuulemisen käytännön opas kuulemisen tueksi. Kuulemisten yhteensopivuutta ohjeiden kanssa arvioidaan vuosittain. Vuosiraportti julkaistaan nettisivuilla. Vuonna 2007 Cabinet Officen Better Regulation Executive järjesti julkisen kuulemisen konsultaatiopolitiikasta.

http://bre.berr.gov.uk/regulation/consultation/policy_review/index.asp

Pääministerin sivustolla on ollut mahdollisuus jättää e-vetoisuus vuodesta 2006. Kansalaiset voivat jättää vetoituksen pääministerille mistä tahansa asiasta. Lokakuusta 2006 Marraskuuhun 2007 sivustolle on jätetty 29 000 vetoamista, joista puolet on hyväksytyt

jatkotoimenpiteitä varten. Allekirjoituksia vetoomukset ovat keränneet 5,8 miljoonaa. Pääministerin sivuston vetoomusosan rakensi pääministerin toimiston aloitteesta brittiläinen kansalaisjärjestö mySociety.org, ja projektille budjetoitiin 300 000 euroa. Tavoitteena on parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia tarjoamalla suora vaikutuskanava hallituksen ja kansalaisten välille.

<http://petitions.pm.gov.uk/>

Iso-Britanniassa toimiva International Centre of Excellence for Local eDemocracy (ICELE) on paikallisen sähköisen demokratian ja osallistumisen edistämiseen erikoistunut keskus. ICELE perustettiin 2006, ja se on jatkoa vuoden 2005 eDemocracy National –projektille. ICELE:n rahoitus jatkuu vuoteen 2008. Rahoittajana toimii Department of Communities and Local Government.

ICELE:tä edeltänyt projekti kartoitti uuden teknologian mahdollisuuksia parantaa paikallishallinnon ja kansalaisten yhteistoimintaa ja keräsi parhaita käytäntöjä. ICELE:n tehtävänä on jakaa ja kehittää edelleen näitä käytäntöjä. Keskus tarjoaa muun muassa tietotaitoa ja sovelluksia (pääosin kaupallisia) konsultaation järjestämiseen. ICELE tarjoaa käyttöön esimerkiksi vapaan lisenssin acknowledge-ohjelmistoa, jonka käyttökustannukset rajoittuvat ainoastaan ohjelmiston asentamiseen, mukauttamiseen palveluntarjoajan tarpeisiin sekä käytön tukeen.

www.icele.org

http://www.icele.org/site/scripts/documents_info.php?categoryID=7&documentID=419

Wiltshire & Swindon Intelligence Network on keskitetty paikallistiedon foorumi ("one-stop shop") jonka yhteydessä on vapaan lisenssin acknowledge-ohjelmistoon perustuva sähköisen konsultaation menetelmä. Konsultaatiomenetelmä on tarkoitettu Wiltshiren alueella asuvien ja työskentelevien käyttöön. Ohjelmisto mahdollistaa sähköisen kuulemisen kaikissa politiikkaprosessin vaiheissa valmistelusta täytäntöönpanoon. Kommentoinnin lisäksi rekisteröityneet käyttäjät voivat avata keskusteluja koskien paikallisia hankkeita. Käsitellyt hankkeet ovat koskeneet esimerkiksi vanhusten päivähoitoa ja paikallisia tiehankkeita. Tiedon itselleen mielenkiintoisista hankkeista käyttäjät saavat uutiskirjeen välityksellä.

<http://wilts.rol.co.uk/cei/turbine/> (poimittu: ICELE)

Smart|connect oli Sheffieldin kaupungin ja Connexions Cardin vuonna 2004 toteuttama kokeilu, joka oli suunnattu nuorille. Tarkoituksena oli saada aikaan valistunut ja harkittu (deliberatiivinen) konsultaatio liittyen sosiaaliin ja poliittisiin kysymyksiin jotka olivat lähellä nuorten omaa kokemusmaailmaa. Osallistaminen toteutettiin kahdessa vaiheessa: Ensimmäinen vaihe oli tiedon kerääminen ”syötteiksi” poliittikalinjausten laatijoille. Toinen vaihe oli äänestys ratkaisuehdotuksista. Kokeilu yhdisteli online-kyselyjä, keskusteluja ja äänestämistä. Koko projekti oli myös osa National Smart Card –projektia: Oppilaat käyttivät smart cardia ja henkilökohtaista tunnusta rekisteröityäkseen palveluun. Konsultaatio oli yhdistetty luokkahuoneprosessiin ja kansaliskasvatukseen kouluissa. Projektiin osallistuneet 4 koulua kilpailivat osallistumisen aktiivisuudessa. Projekti keskittyi vaikuttavuuden ja osallistumisen vaikutusten arviointiin kerätyn palautteen avulla.

www.baltic.org/mp/db/file_library/x/IMG/14234/file/eGovernmentactionsinEurope-e-Citizenreport.pdf (Sivu 53.)

Myös kansalaispaneelia käytetään Iso-Britanniassa. Esimerkiksi kansallisella tasolla toteutettiin vuosien 1998 ja 2002 välillä mittava kansalaispaneeli-kokeilu, johon osallistui 5000 ihmisen edustava otos Iso-Britannian väestöstä. Johtoajatuksena oli kuulla kansalaisia ja kuulemisista saadun tiedon myötä kyetä tarjoamaan parempia palvelua kansalaisille.

<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/panel/summary.htm>

Tällaisen paneelin järjestäminen sähköisesti ei ole kovin vaikeaa, ja vastaavanlaisia kokeiluja on toteutettu myös Suomessa. Iso-Britanniassa on kokeiltu laajasti sähköistä paneelia paikallisella tasolla. Bristolissa käytetään sähköistä paneelia konsultaatiomenetelmänä. Sadat bristolilaiset ovat ottaneet osaa näihin konsultaatioihin, joiden tarkoituksena on luoda kumppanuutta hallinnon ja paikallisyhteisön välille. Sivustolla www.askbristol.com käytetään surveyya, keskustelufoorumeja ja chatteja. Sähköisen paneelin jäsenet ovat vuorovaikutuksessa asiantuntijoiden ja toistensa kanssa, ennen kuin panelistit äänestävät keskustelun kohteena olleesta asiakysymyksestä. Keskusteltavat asiakysymykset ovat vaihdelleet isoista kaupunkisuunnittelun kysymyksistä loppukannan kokoon.

<http://www.askbristol.com/askbristol.php>

Jo mainittu ICELE on julkaissut opaskirjan sähköisen paneelin järjestämiseksi. Opas kokoaa yhteen ne opetukset joita saatiin seuraavien instanssien toteuttamissa sähköisten paneelien kokeiluissa: Bristol City Council, Wolverhampton Borough Council, St Albans District Council ja the Black Country Knowledge Society.

http://www.icele.org/downloads/ePanelhow_to.pdf

Katso myös Iso-Britannian Oikeusministeriön julkaisema Digital Dialogues, riippumaton tutkimus erilaisista tavoista käyttää sähköisiä menetelmiä osallistumisen lisäämiseksi. Alle listattu sivusto sisältää runsaasti tapaustutkimuksia erilaisten kuulemismenetelmien käytöstä.

<http://www.digitaldialogues.org.uk/>

- **Kanada**

Consulting With Canadians –verkkosivusto on Kanadan liittohallituksen ylläpitämä keskitetty internetsivusto, joka on suunnattu kansalaisille ja eturyhmille. Hallitus on sitoutunut parantamaan kansalaisten osallistumista.

Sivustolta löytyy luetteloja hallituksen osastojen ja virastojen sähköisistä ja muista konsultaatioista (on- and off-line consultations). Sivustolla huomautetaan, että se ei ole kattava luettelo kaikista konsultaatioista.

Sivustolla olevia konsultaatioita voi hakea usealla tavalla: otsikon, asian ja osaston mukaan. Sivustolla on myös on-line keskusteluja, joihin voi rekisteröityä (esim. Rural dialogue. Vain osallistujat näkevät viestit ja kuka on mukana). Sivustoilla on myös hieman ylimalkainen kalenteri tulevista konsultaatioista.

Sivustoilla on myös tietoa eturyhmille ja muille osapuolille (stakeholders) järjestettävistä kokouksista tai kuulemistilaisuuksista.

Kuulemismenetelmä on seuraavanlainen: Sivustolla julkaistaan konsultaatiodokumentti (joka voi sisältää kysymyksiä) ja pyydetään palautetta sähköpostilla, postilla, faksilla tai lomakkeella. Lisäksi rekisteröityneet käyttäjät voivat käydä on-line keskusteluja. Vastausten yhteenvetoraportti julkaistaan netissä.

Uudet säädösehdotukset esijulkaistaan Canada Gazetteissa ennen kuin ne hyväksytään lopullisessa muodossaan. Esijulkaisu antaa eturyhmille ja kansalaisille viimeisen mahdollisuuden nähdä ja kommentoida ehdotettua lainsäädäntöä. Esijulkaisun ansiosta konsultoidut osapuolet voivat nähdä, miten lopullinen säädösehdotus poikkeaa aikaisemmista konsultaatioluonnoksista.

<http://www.consultingcanadians.gc.ca/cpcPubHome.jsp?lang=en>

http://www.canada.gc.ca/main_e.html

<http://canadagazette.gc.ca/consultation-e.html>

- **Slovenia**

Citizens' forum on vuonna 2006 perustettu vuoropuheluun perustuva online-foorumi Slovenian kansalaisille ja MEPeille. Koko foorumin ja myös foorumilla käytyjen keskustelujen pääasiallinen järjestäjä on Ljubljanassa toimiva Centre of Electronic democracy/Institute of Ecology yhteistyössä Ljubljanan yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan sekä Euroopan parlamentin Slovenian tietotoimiston kanssa. Euroopan parlamentin Slovenian tietotoimisto vastaa projektin rahoituksesta. Projektin on tarkoitus jatkaa vuoteen 2012.

Citizens' forum on mukautettu foorumi. Keskustelujen osallistujat valikoituvat aihealueiden perusteella keskustelemaan esimerkiksi elinkeinoaan koskevasta EU-lainsäädännöstä. Keskustelijoiden valinnan tekee slovenialainen Centre of Electronic Democracy, joka myös moderoi keskusteluja ja tiedottaa niistä. Foorumin kohderyhmiä ovat Slovenian kansalaiset ja kansalaisjärjestöt. Tavoitteena on helpottaa demokratiavajetta paikallisen ja eurooppalaisen tason välillä tarjoamalla suora vuorovaikutuskanava euroedustajien ja kansalaisten välille.

Arvion mukaan projekti selkeästi herättää kiinnostusta euroedustajien parissa. Projekti sai MEPit aloittamaan keskusteluja, kysymään mielipidettä ja laajemmin pyytämään syötteitä laki- tai policy-ehdotusten muotoiluun. Ongelmina nähdään muun muassa osallistujien puutteellinen tieto EU-tason päätöksentekojärjestelmästä. Oli myös epäilyä, että osallistumisella foorumiin on vain vähän vaikutusta, ja että poliitikot käyttävät sitä legitimitietin hankkimiseen todellisen kansalaisvaikuttavuuden jäädessä vähäiseksi.

www.e-participacija.si

www.e-participacija.si/forum_EU/

www.epractice.eu/cases/citizensforum07

- **Tanska**

Borger.dk on kansalaisportaali, josta löytyy tietoa kunnan, alueiden ja valtion toiminnasta ja palveluista. Sivustolla on myös keskustelufoorumi ja kuulemisportaali. Sivusto on kehitetty

yhteistyössä kahden organisaation kanssa: KL (Kommunernes Landsforening) ja Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

Keskustelufoorumilla voi rekisteröityä (käytössä on digitaalinen allekirjoitus) ja osallistua meneillään oleviin keskusteluihin. Kuulemisportaalissa (Høringsportal) julkaistaan kaikki kuultaviksi tulevat lakiesitykset niihin liittyvine dokumentteineen yhtenäisen mallin mukaan. Tarkoituksena on kuultavien tahojen näkökulmien tarkastelun mahdollistaminen ja siten päätöksenteon perustelujen avaaminen. Sivustolle suunnitellaan myös järjestettäväksi äänestyksiä, jonka toteutuksen kannalta digitaalinen allekirjoitus on keskeinen teknologia. Osallistumisaktiivisuuden kasvamisen kannalta ongelmallista on digitaalisen allekirjoituksen heikko tunnettuus.

Vuonna 2008 on tarkoitus ottaa käyttöön uusittu Min borger.dk –sivusto, jonka näkymän ja palvelut käyttäjä voi personoida haluamansa kaltaiseksi. Borger.dk:lla pitäisi olla kaikki kansalaisen tarvitsema tieto ja palvelut vuoteen 2012 mennessä. Keskustelijoiden määrä sekä vanhalla että uudella foorumilla näyttää olevan vähäinen (6000 kuukaudessa). Konsultaatioiden ja keskustelujen järjestäminen sekä äänestysten avaaminen ja konsultaatioista raportoiminen on pitkälti konsultaation avanneen tahon vastuulla. Kaikkien ministeriöiden tulee silti julkaista Borger.dk:lla lait ja esitykset laeiksi sekä lista tahoista jotka ovat vaikuttaneet tai ovat mukana kuulemisissa.

DanmarksDebatten-foorumi (nykyisin borger.dk) <http://borger.dk/>

Afstemning og debat -osio:

<http://e-demokrati.borger.dk/app/DDMain.page>

Kuulemisportaali:

<http://www.borger.dk/forside/lovgivning/hoeringsportalen>

- **Uusi Seelanti**

Uusi Seelanti on avannut sivuston, joka on suunnattu hallinnon toimijoille. Sivusto tarjoaa monipuolisesti tietoa sähköisen hallinnon mahdollisuuksista ja asiakirjoista joiden kautta sitä pyritään kehittämään ja hallinnoimaan. Sähköisen hallinnon kehittämisen strategia ja tavoitteet on listattu selkeästi. Uuden Seelannin hallinto on myös avannut wiki-tyyppisen sovelluksen, jolla osallistumisen kehittämisestä kiinnostuneet ihmiset voivat osallistua ideointiin ja yhteisten sääntöjen luomiseen. Hallinto yrittää yhteistoiminnallisen oppimis- ja kirjoitusprosessin kautta luoda osallistumisopasta. Samalla wikiin osallistuminen luo yhteisöllisyyttä, joka on tärkeää ajatellen ihmisten sitouttamista palveluihin.

<http://www.e.govt.nz/policy/participation/>

http://wiki.participation.e.govt.nz/wiki/Main_Page

- **Viro**

Osalusveeb

www.osale.ee –nettisivuston tavoitteena on, että Viron asukkaat, kansalaisten yhteisöt ja intressiryhmät voisivat keskustella keskenään valtionhallintoon liittyvistä asioista. Sivustolla voi ilmaista käsityksiään hallituksen virastojen esittämistä lakiehdotuksista. Valtion virastot julkaisevat siinä ehdotuksia toivotusta politiikasta, kehityssuunnitelman tai muun asiakirjan, jota voi kommentoida. Myös yksittäisten ministeriöiden nettisivuilla on tarjolla tietoa hankkeista ja siitä miten niihin voi osallistua. Osalusveeb on Viron Riigikantselein vastuulla.

Konsultoinnin perusteena ovat osallistumisen hyvän tavan periaatteet, joiden pohjalta kansalaisten yhteisöt, intressiryhmät, julkisuus ja julkinen sektori tekevät yhteistyötä. Osallistumisen hyvän tavan määrittävät yhteisesti kansalaisten yhteisöjen ja julkisen sektorin edustajat vuonna 2005. Vuonna 2002 Riigikogu (parlamentti) hyväksyi Viron kansalaisyhteiskunnan kehityskonseptin. Sillä Viro asetti kansalaisten edustuselimen tarkoitukseksi kansalaisten ja heidän yhteisöjensä laajemman osallistumisen politiikan ja säädösten valmisteluun.

Osallistumisen tavoitteena on antaa kansalaisille tai heitä edustaville yhteisöille mahdollisuus osallistua heihin vaikuttavien päätösten tekemiseen ja siten auttaa nostamaan hallituksen päätösten laatua ja yhteiskunnallista legitimitettä.

Kuulemisiin osallistuminen edellyttää rekisteröitymistä www.osale.ee käyttäjäksi. Suositellaan, että organisaatiot valitsevat yhden henkilön, joka esittää organisaation nimissä yhdessä pohditun mielipiteen. Kaikki kannanilmaisut julkaistaan sivulla.

Konsultaatiot on ryhmitelty aiheittain. Osallistuja voi merkitä, mistä aiheesta haluaa keskustella. Tämän jälkeen hän saa sähköpostiinsa tietoja, jos valtion virasto on aloittanut uuden konsultaation tällä teemalla. Kiinnostavia konsultaatioita voi etsiä myös sanahaulilla.

Sivuston kohderyhmiä ovat Viron asukkaat, kansalaisten yhteisöt ja intressiryhmät. Konsultaation lopuksi konsultoinnin aloittanut valtion virasto julkaisee yhteisen vastauksen kaikille mielipiteenilmaisuille sekä katsauksen niihin muutoksiin, joita vastaanotettujen mielipiteiden johdosta tehtiin. Samoin selvitetään, millaisia ehdotuksia ei otettu huomioon ja miksi ei.

<http://www.osale.ee/>

e-demokratiaportaali TOM – Täna Otsustan Mina

Täna Otsustan Mina (Tänään päätän minä) (TOM) on vuonna 2001 perustettu keskustelufoorumi, jossa ihmiset voivat tehdä ehdotuksia ja kommentoida käynnissä olevia hankkeita.

TOMin tavoitteena on, että kaikki Viron asukkaat saisivat helposti ja avoimesti keskustella keskenään yhteiskunnallisista asioista. TOMille jokainen voi esittää ideoita kuinka muuttaa elämä Virossa paremmaksi sekä esittää mielipiteitä yhteiskunnallisista asioista. Päämääränä on edistää eri intressiryhmien keskustelua hallituksen politiikasta, päätöksistä ja toiminnasta sekä säädöksistä, tarpeista tai muista päivän aiheista.

TOMin vahvuutena voi pitää sen avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta. Keskustelijat pääsevät luomaan asialistaa. Jotta voisi esittää ideoitaan tai ehdotuksiaan TOMissa sekä olla kanssakäymisissä toisten kansalaisten ja valtion virastojen kanssa, on rekisteröidyttävä käyttäjäksi. Mielipiteitä ja ehdotuksia saavat lukea kaikki nettisivua lukevat. TOMin rekisteröityneet käyttäjät äänestävät itse, millaiset ehdotukset ja ideat ovat jatkopohdinnan arvoisia. Kaikkia ääniä pidetään samanarvoisina. Äänestämässä on määritelty puoltavien äänen minimimäärä – tällä hetkellä se on 1 puolesta annettu ääni. Tämän jälkeen muut saavat kommentoida ideaa ja äänestää sen puolesta tai sitä vastaan. Äänestäminen on samanarvoinen kuin allekirjoitus: kaikkien äänestäjien nimet ja mielipiteet julkaistaan sivulla. On myös mahdollista esittää yhteisiä julkilausumia tai julkisia vetoamuksia ja koota niille tukea. Palveluun oli rekisteröitynyt 6845 käyttäjää Heinäkuuhun 2007 mennessä.

Hallinnon vastaukset julkaistaan sivustolla. Kaikki TOMin käyttäjiltä tukea saaneet ehdotukset lähetetään ministeriöihin vastattavaksi. TOMin käyttäjien ehdotusten ei tarvitse johtaa suoraan lainsäädännöllisiin muutoksiin, mutta syntynyt keskustelu antaa valtionjohdolle niin lisätietoa kuin täysin uusia ideoita, kuinka ratkaista jokin ongelma. Kansalaisella on mahdollisuus ilmaista oma kantansa ja saada konkreettisista asioista hallitukselta julkista palautetta.

Vuoden 2006 puoliväliin mennessä hallintoon oli lähetetty yli 600 ideaa (äänestämiskäytännöllä hyväksytyä). Kesäkuuhun 2006 mennessä 20-25% sivustolle lähetetyistä äänestämällä hyväksytyistä ehdotuksista oli lähetetty edelleen ministeriöihin, näistä taas 3% päätyy lainsäädäntöön tai on osa jo olemassa olevia lakeja. TOM on saanut kritiikkiä siitä, että se on keskitetty (monopolinomainen) valtiollinen palvelu. Ilmeisesti hajauttamista ja suurempaa kansalaislähtöisyyttä pidetään toivottavana, mihin ollaankin pyrkimässä edellä käsitellyn osalusveebin avulla. Yksi ongelmista portaalien osalta on ministeriöiden perinteiset toimintatavat, ja haluttomuus ottaa käyttöön uutta teknologiaa. Myös kansalaisten mielenkiinto on alkunnostuksen jälkeen laskenut.

Suunnitelmissa on yhdistää Osalusveeb-sivusto ja e-demokratiaportaali TOM.

www.eesti.ee/tom

<https://www.eesti.ee/tom/ideas.py/avaleht>

- **Yhdysvallat**

Regulations.gov on Yhdysvaltain liittovaltiohallinnon ministeriöiden ja virastojen (yhteensä noin 155 instanssia) lainsäädäntöhankkeet yhteen paikkaan kokoava sivusto. Sivustoa ylläpitävät Government Printing Office (GPO) ja Environmental Protection Agency (EPA). Sivustojen avulla voi etsiä, tarkastella ja kommentoida valmisteilla olevia lainsäädäntöhankkeita. Hankkeita voi hakea asiasanahauulla sekä ministeriön tai viraston nimellä, päivämäärän mukaan tai tunnistenumeraalilla. Regulations.gov –sivustolla on sähköinen lomake kommentin jättämistä varten, ja lomake pitää joko printata ja lähettää allekirjoitettuna postitse tai sen voi lähettää sähköisenä. Kuulemiskäytäntö on riippuvainen kunkin hallinnon tahon omista käytännöistä. Yleensä lainsäädäntöhankkeelle keskeiset asiakirjat löytyvät myös sivustolta. Kuulemisen avaa lainsäädäntöhankkeesta vastuussa oleva ministeriö tai virasto itse.

<http://www.regulations.gov/fdmspublic/component/main>

Listening to the City Online Dialogues oli asiasisällöltään keskitetty keskustelufoorumi, joka järjestettiin vuonna 2002. Keskustelua käytiin alemman Manhattanin jälleenrakentamisesta. Keskustelujen järjestävinä tahoina olivat The Civic Alliance to Rebuild Downtown New York, the Port Authority of New York and New Jersey ja kansalaisjärjestöt Web Lab ja America Speaks.

Tavoitteena oli tarjota kaupunkilaisille mahdollisuus vaikuttaa keskustan jälleenrakentamiseen, joten kohderyhmänä olivat kaupunkilaiset ja kansalaiset yleensä. Kuulemismenetelminä olivat deliberaatio ja online-keskustelu hankkeen valmistelu- ja päätöksentekovaiheessa. Tehtävänä oli esimerkiksi valita kuudesta eri kehitysskenaariosta WTC:n tontin paikalle (jotka ilmeisesti kaikki hylättiin).

Online-keskustelut täydensivät 5000 ihmisen konsultaatiota joka oli järjestetty hieman aiemmin (America Speaks –järjestön 21st century town meeting -konseptilla). Ajatuksena oli, että (5000 ihmisen) perinteinen ja sähköinen konsultaatio tukisivat toisiaan. Online-keskustelufoorumille osallistui 808 keskustelijaa jotka muodostivat 26 keskusteluryhmää. Osallistujat lähettivät yli 10 000 viestiä ja pitivät 32 äänestystä. Koko vuoropuhelun järjestäminen tuli maksamaan 60 000 dollaria. Arvioiden mukaan keskustelulla oli vaikutusta yleisiin suunnittelun suuntalinjoihin, arkkitehtivalintoihin ja lopulliseen suunnittelutulokseen. Prosessia käsittelevään kyselyyn vastanneista 84 % ilmaisi olleensa tyytyväisiä dialogiin, jolla ilmeisesti oli myös deliberatiivisia vaikutuksia (preferenssien muutos, kantojen lähentyminen, oppiminen).

<http://dialogues.listeningtothecity.org/> Loppuraportti:
http://www.weblab.org/ltc/LTC_Report.pdf

1.3. Parlamentit ja sähköinen vetoamus

Sähköinen vetoamus ja kansalaisaloite ovat käytössä monen maan hallinnossa ja parlamenteissa. Myös EU:lle on tulossa kansalaisaloite. Kappaleessa käsitellään Australian Queenslandin, Skotlannin, Uuden Seelannin ja Euroopan parlamenttien sähköisen vetoamuksen käytäntöjä. Myös esimerkiksi Iso-Britannian pääministerin toimiston sivuilla on mahdollisuus jättää sähköinen vetoamus (mainittu yllä). Vetoamuksen ja kansalaisaloitteen mahdollistaminen ovat lähtökohtaisesti hyviä käytäntöjä, sillä ne lisäävät kansalaisten osallistumista. Lisäksi suoran vaikuttamisen kanavat saattavat päätöksentekijöiden tietoon näkökulmia ja ajatuksia, jotka auttavat hankkeiden valmistelussa. Vetoamukset ja kansalaisaloitteet ovatkin alhaalta ylös –osallistamista, ja siten vetoamusmahdollisuuden tarjoaminen on kansalaisten valtaistamisen muoto. Kansalaisten valtaistaminen merkitsee kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksien parantamista.

Sähköisellä vetoamuksella voi olla osallisuuden kokemuksia synnyttävä vaikutus. Vetoamuksen kohdalla osallisuuden kokemuksen syntyminen kuitenkin edellyttää hallinnolta hyvää palautekäytäntöä ja mahdollisuutta seurata vetoamusprosessia. Jotta kansalaiset kokisivat oman toimintansa merkitykselliseksi, kansalaisten täytyy lähettämällä vetoamuksia kokea voivansa vaikuttaa.

EU:ssa kansalaisaloitteen tekeminen on tulossa mahdolliseksi: EU:n jäsenmaiden joulukuussa 2007 allekirjoittaman Lissabonin sopimuksen mukaan vähintään miljoona kansalaista useasta EU:n jäsenvaltiosta voi tehdä kansalaisaloitteen, jossa komissiota kehoitetaan esittämään lainsäädäntöehdotus. Tavoitteena on, että sopimus tulee voimaan 1.1.2009, jonka jälkeen annetaan tarkemmat käytännön säädökset aloitteen tekemisestä.

- **Australian Queenslandin parlamentti**

Koko Australian parlamentti tarjoaa parlamentin istunnot reaaliaikaisina ja myös RSS-informaatiota parlamentin toiminnasta. Varsinaista sähköisen kuulemisen mahdollisuutta ei Australian parlamentin sivuilla ole.

Australian Queenslandin parlamentti sen sijaan tarjoaa mahdollisuuden sähköisen vetoomuksen jättämiseen. Queenslandin parlamentille voi jättää vetoomuksen ainoastaan jos kansanedustaja tukee vetoomusta. Kansanedustaja voi tukensa ehtona vaatia vetoomustekstiin muutoksia. Lisäksi vetoomuksen jättäjän ja tukijan tulee olla Queenslandin kansalaisia, asua Queenslandissa tai olla muuten äänioikeutettuja Queenslandissa.

Vetoamus voi olla auki parlamentin sivustoilla viikosta kuuteen kuukauteen vetoomuksen lähettäjän ja kansanedustajan päätöksen mukaan. Vetoomuksen voi allekirjoittaa sähköisesti hyväksytyään sivuston käyttöehdot. Hyväksymisen jälkeen allekirjoittaja saa tunnuksen jonka avulla hän voi allekirjoittaa vetoomuksen omalla nimellään. Allekirjoittajia on vetoomusta kohti muutamista kymmenistä aina useisiin tuhansiin.

Vetoamus esitellään parlamentissa vetoomusta tukevan kansanedustajan nimissä. Vetoamus voidaan lähettää asiaankuuluvalla ministerille konsultaatiota varten, jonka ei kuitenkaan tarvitse vastata. Vastaaminen näyttää kuitenkin olevan vallitseva käytäntö. Vastaus julkaistaan parlamentin vetoomuksia käsittelevällä sivulla, jolla on kattavasti tietoa niin avoinna olevista vetoomuksista kuin myös suljetuista vetoomuksista sekä niiden tämän hetkisestä statuksesta. Vetoomuksen kannalta keskeinen tieto esitellään ytimekkäästi, ja vetoomuksen linkin voi helposti lähettää edelleen kolmannelle osapuolelle. Sivusto mahdollistaa vetoomuksen käsittelyn etenemisen seuraamisen, mutta esimerkiksi työryhmien tai komiteoiden kokousmuistioita ei ole saatavilla.

Vetoomukset löytyvät osoitteesta:

<http://www.parliament.qld.gov.au/view/EPetitions%5FQLD/Default.aspx?LIndex=0>

Queenslandin parlamentin sivuilla on yksityiskohtaiset ohjeet ja kaavakkeet vetoomuksen jättämistä varten:

<http://www.parliament.qld.gov.au/view/EPetitions%5FQLD/forms/InformationBrochure.pdf>

- **Euroopan parlamentti**

Euroopan parlamentin komitealle, Committee on Petitions (PETI), voi lähettää vetoomuksen. Vetoomuksen lähettäjän tulee olla Euroopan unionin kansalainen, asukas tai sellaisen organisaation/yhteisön/yrityksen jäsen jonka pääkonttori sijaitsee Euroopan unionin alueella. Lisäksi vetoomuksen kohteena olevan asian pitää kuulua Euroopan unionin toimialaan. Vetoomuksen voi lähettää sähköisesti, mutta vetoomussivusto ei kykene käsittelemään massavetoomuksia, ja nämä pyydetään lähettämään postitse allekirjoituksineen. Vetoomuksen lähettäjä saa elektronisen varmistuksen vetoomuksen menemisestä perille. Vetoomuksen

yhteydessä ei ole mahdollisuutta avata asiaa keskusteltavaksi, eikä siis myöskään mahdollisuutta allekirjoittaa vetoomusta. Lähetetyistä ja käsitellyistä vetoomuksista saa tietoa lähinnä PETI:n kokousten asialistojen avulla. PETI voi kutsua erityisen tärkeinä pitämissään asioissa vetoomuksen lähettäjän kuultavaksi.

Vetoomuksen lähettäjän nimi ja vetoomuksen numero julkaistaan Euroopan parlamentin kokousmuistioissa ja virallisessa ajankohtaisjulkaisussa internetissä. Vetoomusten perusteella kirjoitetut raportit ovat listattuina, ja listaukseen pääsee PETI:n sivujen kautta. PETI ilmoittaa postitse vetoomuksen tekijälle vetoomuksen käsittelyn tuloksesta.

PETI voi vetoomuksen perusteella lähettää komissiolle tutkintapyynnön, siirtää vetoomuksen muiden asiantuntevampien komiteoiden tarkasteltavaksi, tehdä raportin parlamentille ja järjestää siitä äänestyksen tai tehdä vierailuja tiedon saamiseksi. Vetoomuksia on tullut reilut 1000 vuotta kohden. Näistä noin kaksi kolmasosaa otetaan käsittelyyn.

PETI: http://www.europarl.europa.eu/committees/peti_home_en.htm

PETI:n kokousten kokousmuistiot ovat saatavissa osoitteessa:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/peti/peti_meetinglist.htm

- **Skotlannin aluehallinnon parlamentti**

Skotlannin aluehallinnon parlamentille voi jättää sähköisen vetoomuksen. Vetoomuksen voi jättää suoraan ilman parlamentin jäsenen sponsorointia, mikä on merkittävä ero esimerkiksi Australian Queenslandin parlamentin käytäntöön. Tarkoituksena on tarjota suora vaikutuskanava ja näin jakaa valtaa, parantaa tilivelvollisuutta, edistää avoimuutta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia sekä kehittää yleistä tietoisuutta asiakysymyksistä. Vetoomuksen voi myös jättää lain muuttamiseksi. Vetoomukset käsittelee Public Petitions Committee (PPC). PPC kerää lisätietoa aiheesta kuulemalla eri tahoja ja tarvittaessa vie vetoomuksen eteenpäin esimerkiksi parlamentin keskusteltavaksi tai antaa sen toisen komitean harkittavaksi. Komitea tiedottaa aina vetoomuksen käsittelystä ja sen seurauksena tehdyistä toimenpiteistä vetoomuksen lähettäjälle.

Skotlannin parlamentille on voinut jättää sähköisen vetoomuksen vuodesta 1999. Kaikkiaan on listattu yli tuhat vetoomusta. Suositus on, että vetoomus olisi auki 4-6 viikkoa parlamentin sivuilla, jolloin sen kommentointi ja allekirjoittaminen on mahdollista. Yksi allekirjoitus riittää vetoomuksen käsittelyyn. Vetoomuksen kannattaja voidaan myös kutsua kuultavaksi PPC:hen.

Vetoomusten yhteydessä on erittäin selkeä lyhyt kuvaus ja linkitys jatkotietoon. Suljettujen vetoomusten alla on aina koonti, jossa kerrotaan mitä vetoomukselle on tehty, missä elimissä sitä on käsitelty ja mitä parlamentti tai sen elimet ovat päättäneet vetoomuksen suhteen. Lisäksi avoimien ja suljettujen vetoomusten käsittelyn kokousmuistiot ovat nähtävissä sivuilla. Vetoomuksen tietojen yhteydessä on myös vetoomuksen kommentoinnin ja keskustelun avaamisen mahdollisuus. Sivustolle jätetyt kommentit asettuvat ketjuksi, joka helposti kääntyy keskusteluksi. Vetoomuskäytännön arviointia varten vetoomuksen allekirjoittajalta kysytään lupa yhteydenottoon. Allekirjoittajia vetoomusta kohti on muutamasta kymmenestä muutamaa tuhandeen.

Nopean tarkastelun pohjalta menetelmän voi arvioida hyvin toimivaksi. Vetoimuksen vaikuttavuus on hyvin esillä, samoin sen käsittelytapa sekä vaikutukset. Järjestelmän on kehittänyt Teledemocracy Centre (ITC) at Napier University yhteistyössä BT:n (British Telecom Scotland) kanssa.

<http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/index.htm>

Ohjeet vetoimuksen jättämiseksi:

<http://www.scottish.parliament.uk/vli/publicInfo/documents/Howtosubmitapublicpetition.pdf>

Esimerkki täytetystä vetoimuskaavakkeesta:

<http://www.scottish.parliament.uk/business/petitions/pdfs/PE1029.pdf>

- **Uuden Seelannin parlamentti**

Myös Uuden Seelannin parlamentille voi jättää vetoimuksen. Varsinaista sähköisen vetoimuksen mahdollisuutta ei ole, mutta vetoimuksista tiedotetaan sähköisesti. Vetoimus tarvitsee tukijakseen parlamentin jäsenen, mutta parlamentin jäsenen ei tarvitse olla samaa mieltä. Kun vetoimus on muodon puolesta ja sisällöllisesti tarkastettu ja hyväksytty edustajainhuoneen sihteeristön toimesta, vetoimus siirretään asiaankuuluvan komitean käsiteltäväksi. Komitea päättää kuulemisista ja jatkotoimista sekä raportoi vuorostaan edustajainhuoneelle. Edustajainhuoneen sihteeristö ilmoittaa päätöksestä ja jatkotoimenpiteistä vetoimuksen jättäjälle. Vetoimuksen käsitellyt komitea voi suositella toimenpiteitä hallitukselle. Hallituksen tulee vastata parlamentissa 90 päivän kuluessa. Vastaus julkaistaan parlamentin sivustolla.

Uuden Seelannin kohdalla vetoimusprosessin sähköinen seurattavuus ei ole erityisen hyvä. Sivustolla julkaistaan vetoimuksen nimi, allekirjoittajien määrä, vetoimuksen lähettäjän nimi, esittelypäivämäärä ja komitea johon vetoimus on lähetetty. Mitään sähköistä kommentointi- tai allekirjoitusmahdollisuutta ei ole. Sivusto siis luettelee suljetut vetoemukset, eikä vetoimuksista tarjota mitään lisätietoa. Vetoimuksia käytetään kuitenkin paljon ja ne näyttävät olevan suosittuja. Allekirjoittajien määrä vaihtelee sadoista muutamiin kymmeneen tuhansiin.

<http://www.parliament.nz/en-NZ>

<http://www.parliament.nz/en-NZ/PB/Presented/Petitions/Default.htm>

Ohje vetoimuksen kirjoittamiseksi.

<http://www.parliament.nz/NR/ronlyres/C96D4327-21CD-4605-974B-55D7B2C413AB/26782/petitioningthehouse20097.pdf>

Sivulla 16 on selkeä kaavio vetoimusprosessin etenemisestä ja mahdollisuuksista.

<http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hpw/petitions.html>

2. Kansalaistoimintaa sähköisen kuulemisen kehittämiseksi

Useissa maissa on kansalaisyhteiskunnasta kumpuavaa toimintaa sähköisen kuulemisen ja vuorovaikutuksen kehittämiseksi. Tässä liitteessä käsitellään näistä muutamaa. Kansalaisjärjestöjen tai muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden mainitseminen erikseen on perusteltua. Ensiksikin, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden (kansalaisten ja järjestöjen) tehtävänä – vaalien ja muiden vastaavien mekanismien avulla – on päätöksentekijöiden tai edustajien valitseminen, sekä osaltaan myös valittujen edustajien kriittinen valvominen. On varsin luonnollista, että kansalaisyhteiskunta käyttää sähköisiä menetelmiä myös tähän tarkoitukseen. Valvonta on kansalaisten osallistumisen tärkeimpiä funktioita, mutta toteutuakseen se edellyttää mahdollisimman suurta avoimuutta. Koska valtionhallinto on velvoitettu ja haluaa kehittää kansalaisten kuulemista, on perusteltua että se on myös mahdollisimman avoin tiedon tarjoamisen saralla ja tukee kansalaisten omaehtoista järjestäytymistä sähköisin keinoin.

Toiseksi, kansalaisjärjestöt ja muut vastaavat toimijat toimivat sillä kentällä, joka halutaan aktivoida käyttämään vuorovaikutteisia ja avoimuutta lisääviä hallinnon tai muiden valtiollisten instituutioiden palveluja. Jotta kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toimintapotentiaali voitaisiin hyödyntää sähköisen osallistumisen kehittämishankkeissa, on tärkeää osallistaa kansalaisjärjestöt jo palveluiden kehittämissä vaiheissa, ei ainoastaan valmiiden palveluiden käyttäjinä. Vaikuttavuuden kokemus synnyttää osallisuuden kokemuksen. Mitä aiemmin saadaan osallisuuden kokemus, sitä vahvemmin syntyy tunne, että osallistumisella ja vaikuttamisella on jokin merkitys. Kansalaisjärjestöjen resurssit, tietotaito ja organisaatioiden sisäinen viestintä ovat todennäköisesti ensisijaisen tärkeitä myös palveluiden käyttöönotossa. Siksi järjestöjä pitäisi kuunnella myös uusien kommunikaatio- ja yhteistyömuotojen kehittämisessä. Järjestöjen teknistä tietämystä tulisi myös hyödyntää luomalla yhteistyöelimiä, jotka tuottaisivat ja ylläpitäisivät kuulemis- ja vuorovaikutuskanavia. Kansalaisjärjestöjen osallistaminen ja järjestöjen tietotaidon hyödyntäminen voisi tulla kyseeseen myös Suomessa, ja erityisesti ajatellen sähköisen kuulemisen kehittämiseen käytettävissä olevia resursseja.

Iso-Britanniassa toimiva MySociety on kansalaisjärjestö, joka pyrkii toteuttamaan web-sivustoja jotka kehittävät yhteisöllisyyttä. Järjestön toinen tavoite on näyttää, kuinka internetiä voidaan käyttää parantamaan ihmisten elämänlaatua. MySocietyn osalta on tullut jo käsiteltyä Iso-Britannian pääministeriön sivuilla oleva vetoomuksenteon mahdollisuus, jonka järjestö toteutti pääministerin toimiston tuella. Palvelu on ollut hyvin suosittu (katso yllä). Toinen mielenkiintoinen hanke on They work for you. Tämä palvelu listaa postinumeron mukaan tiedot omasta (tai kenestä tahansa) parlamentin jäsenestä. Listattuna on muun muassa edustajan komiteajäsenyydet, äänestystehistoria ja niin edelleen. Muita projekteja ovat WriteToThem, PledgeBank ja FixMyStreet. MySociety rahoittaa toimintansa osittain hallinnon, osittain yksityisellä tuella.

<http://www.mysociety.org/>

Involve on niin ikään Iso-Britanniassa toimiva kansalaisjärjestö, joka keskittyy yleisen poliittisen osallistumisen kehittämiseen. Sen tavoitteena on näyttää, kuinka osallistuminen voi muuttaa ihmisten elämiä, jakaa neuvontaa, toimia verkostointikeskuksena, edistää uutta ajattelua ja ymmärtämystä toimivasta osallistumisesta sekä kehittää parhaita käytäntöjä.

Sähköisen kuulemisen osalta Involve on pystyttänyt sivuston peopleandparticipation.net, joka esimerkillisesti esittelee kuulemisen käytäntöjä sekä niiden hyviä ja huonoja puolia erilaisten kuulemistarpeiden näkökulmasta. Sivuston tarkoitus on siis auttaa kuulemisen suunnittelussa. Sivusto myös listaa useita tapaustutkimuksia, joiden tiedoista voi olla hyötyä oman kuulemisen suunnittelussa.

Involve.org.uk

<http://www.peopleandparticipation.net/display/Involve/Home>

The International Debate Education Association (IDEA) on Yhdysvalloista alkunsa saanut, kansainvälinen kansalaisjärjestö. Sähköisen kuulemisen raportille järjestö on kiinnostava sen vuoksi, että se on juuri avannut palvelun Debatepedia.org. Se on wiki-alustalle toteutettu väittelysivusto. Debatepedia perustuu asiantuntija-artikkeleihin sekä näiden pohjalta alustettuihin väittelyihin, joita rekisteröityneet käyttäjät voivat jatkaa. Väittelylle tarjotaan siten raamit, mutta alkuperäisen kysymyksenasettelun jälkeen sana on vapaa. Väittelyyn luodaan konflikti esittämällä kannat liioitellun vastakkaisina. Toisaalta esimerkiksi keskusteltaessa abortista konfliktia ei tarvitse luoda keinotekoisesti. Väittely esitetään ”logiikkapuun” muodossa. Debatepedian kehittäjät toivovat saavansa aikaan aktiivisten editoijien yhteisön wikipedian tyyliin. Laajemmin tarkoituksena on kehittää käyttäjien argumentaatiota, tarjota tietoa ja vaikuttaa käsityksiin asioista, joista sivustolla väitellään. Debatepedia.org on ennen kaikkea hyvä esimerkki siitä miten verkkoon voidaan luoda sivusto, jolla voidaan luoda asialistaa ja harjoittaa deliberaatiota.

<http://www.idebate.org>

http://wiki.idebate.org/index.php/Welcome_to_Debatepedia%21

3. Euroopan komissio

3.1. Kuuleminen säädös- ja muista uudistushankkeista

Kuuleminen on kiinteä osa komission säädös- ja muiden hankkeiden valmistelua. Komissio on kehittänyt kansalaisten ja eturyhmien kuulemis- ja osallistumismenetelmiään viime vuosina ja lisännyt niiden avoimuutta. Kuulemisen tavoitteena on parantaa kiinnostuneiden osapuolten (kansalaiset, eturyhmät, kansalaisyhteiskunta, yritykset jne.) mahdollisuutta sanoa mielipiteensä komission uudistushankkeista. Kuuleminen parantaa säädösvalmisteluprosessin avoimuutta ja säädösten laatua. Komissio kuulee osapuolia monin tavoin: kuulemistilaisuudet, kokoukset, seminaarit ja työryhmät ovat yleisiä menetelmiä, joita käytetään prosessin eri vaiheissa ja jotka täydentävät toisiaan.

"Sinun äänesi Euroopassa" on Euroopan komission yhteinen aloitussivu erilaisia kuulemismenettelyjä, keskusteluja ja muita sellaisia välineitä varten, joiden avulla kansalaiset voivat osallistua aktiivisesti Euroopan unionin politiikan suunnitteluprosessiin. Kuulemismenettely-osiossa on luettelo komission avoimista ja päättyneistä konsultaatioista liittyen erilaisiin kehittämis- ja säädöshankkeisiin. Your Voice in Europe perustettiin 2003. Komission pääosastot avaavat kuulemiset itse ja vastaavat vastausten analysoinnista ja julkaisusta. Kuulemisen minimistandardit määrittävät säännöt komission keskeisten hankkeiden kuulemisprosesseihin (esim. minimikuulemisaika 8 viikkoa)

Sivustolla julkaistaan konsultaatiodokumentteja (esim. vihreä kirja), joista pyydetään palautetta sähköpostilla tai postilla. Dokumentit voivat myös sisältää kysymyksiä. Kuulemiseen osallistuminen ei edellytä rekisteröitymistä.

Myös lomakepohjaista (IPM) kuulemista kehittämis- ja lainsäädäntöhankkeissa käytetään. Ns. IPM-lomake voi sisältää suljettuja vaihtoehtokysymyksiä ja/tai sisältää myös avointa tekstiä vastauksia varten. European Business Test Panel – menetelmässä kuuleminen tapahtuu myös sähköisellä lomakkeella, mutta tällöin kuulemiskierros on kohdistettu rajatulle mutta edustavalle yritysjoukolla kaikissa EU:n jäsenmaissa. Paneelin tehtävänä on kommentoida yrityksiä koskevia lainsäädäntöhankkeita. Vuosittain järjestetään muutama EBTP-kuuleminen.

Tärkeä osa konsultaatioista tapahtuu kuulemalla eri osapuolia kuulemistilaisuuksien, seminaarien, kokousten ja erilaisten työryhmien avulla. Komissiota avustaa yli 1200 asiantuntijatyöryhmää (expert groups) kun se valmistelelee säädöshankkeita ja muita aloitteita. Asiantuntijaryhmät ovat nähtävillä internetissä.

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

Yleensä julkisen kuulemisen tuloksista julkaistaan raportti internetissä. Säädösehdotusten perusteluosassa annetaan tietoa kuulemisprosessista kokonaisuudessaan ja siitä, miten kommentit otettiin huomioon ehdotuksessa. Kuulemista arvioidaan vuosittain Better Regulation vuosiraportin yhteydessä.

Vuonna 2006 komissio järjesti avoimen julkisen kuulemisen minimisääntöjen noudattamisesta niin sanotun Euroopan avoimuusaloitteen yhteydessä. Kuulemiskierros osoitti, että komission kuulemiskäytännöissä oli tapahtunut huomattavaa edistystä mutta että parannettavaa vielä oli, esim. kuulemisten minimiaikojen noudattamisessa, yleisen palautteen antamisessa kuulluille osapuolille ja sähköisten lomakkeiden kysymyksenasetteluissa. Jotkut eturyhmittymät toivat esiin pelkonsa, että heidän sähköisellä lomakkeella annetut kommenttinsa käsitellään samanarvoisena kuin yksittäisen kansalaisen. Erityisen positiivista palautetta sai lisääntynyt kuulemisen avoimuus.

Euroopan avoimuusaloitteen jatkotoimena komissio aikoo edelleen vahvistaa kuulemisen minimisääntöjen noudattamista pääosastoilla, laatia avointen julkisten kuulemisten yhteisen mallin ja luoda uuden vapaaehtoisen edunvalvojien rekisterin. Rekisteröityneille lähetettäisiin tietoja uusista kuulemisista.

Your Voice in Europe http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

On-line lomakkeet (IPM) (Your Voice in Europe -portaalilla)

European Business Test Panel <http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/>

Komission vuosittaisen työohjelman nettisivuilla nähtävillä suunnitelmat miten keskeisistä uudistushankkeista on tarkoitus kuulla eturyhmiä (Roadmaps)

http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm

Kuuleminen komission kuulemiskäytännöistä v. 2006 Euroopan avoimuusaloitteen yhteydessä http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm

3.2. On-line keskustelufoorumit ja muita vuoropuhelun tyyppisiä menetelmiä

Komission Debate Europe –keskustelufoorumi käynnistettiin vuonna 2006 osana EU:n kansalaisviestinnän tehostamiseen tähtäävää ”K-suunnitelmaa” (kansanvalta – kuunteleminen – keskustelu). Vuoden 2008 alussa julkistettiin uudistettu versio foorumista, joka on nyt entistä interaktiivisempi. Foorumilla on annettu muutama laaja keskusteluaihe (Euroopan tulevaisuus, ilmastonmuutos ja energia, kulttuurienvälinen kanssakäyminen), joista ihmiset voivat aloittaa uusia aiheeseen liittyviä keskusteluja. Tarkoitus on, että myös virkamiehet osallistuvat keskusteluihin tarpeen mukaan. Foorumi toimii kaikilla EU:n virallisilla kielillä, ja erikielisten foorumeiden keskustelut toimivat itsenäisesti. Foorumien moderaattorit toimivat linkkeinä eri kieliversioiden välillä ja välittävät mielenkiintoisia keskusteluaiheita ja viestejä muunkielisille foorumeille. Foorumilla ei ole ennakkomoderointia.

Niin sanottuja Eurooppa-keskusteluja (Europa chats) järjestettiin vuosina 1997-2005 (vajaan 20 yhteensä) komission jäsenten tai korkeiden virkamiesten kanssa. Vuoden 2005 jälkeen vanhamuotoisia chatteja ei ole järjestetty. Debate European keskusteluissa on ollut mukana komission jäseniä.

Viidellä komission jäsenellä on blogit, joista neljässä voi myös lähettää kommentteja. Myös muutamassa jäsenmaassa komission edustuston päälliköllä on eu-aiheiset blogit.

Komission internet-sivujen etusivulla on EU Tube -osio ”Sharing the sights and sounds of Europe”. Sivustolle voi lähettää videoita ja kommentteja. Pääsivulla on myös lyhyt vaihtuva mielipidekysymys, josta voi äänestää. Kerro mielipiteesi (Have Your Say) - kysymyksenä on esim. ollut: ”Pitäisikö EU:n edistää tehokkaammin kulttuurienvälistä vuoropuhelua?” Kysymys liittyy eurooppalaiseen merkkivuoteen 2008 kulttuurien kanssakäymisestä:

Keskustelu EU:n tulevaisuudesta Debate Europe http://europa.eu/debateeurope/index_en.htm. Sivustolla myös muun muassa Eurooppa-tietokilpailuja ja pelejä

<http://europa.eu/europago/welcome.jsp>

On-line keskustelut (EU Chats) http://ec.europa.eu/chat/index_en.htm (ei keskusteluja 2005 jälkeen).

Äänestyskysymys komission aloitussivustolla (Have your say:

http://ec.europa.eu/index_en.htm)

Muutamien komissäärien blogit <http://blogs.ec.europa.eu/>

EU Tube ‘Sharing the sights and sounds of Europe.’ Sivulla on videoita ja

kommentinantomahdollisuus. <http://uk.youtube.com/eutube>

3.3. Käynnissä olevia komission hankkeita

Komissio on myös käynnistänyt sähköiseen osallistumiseen liittyviä hankkeita. Sähköinen osallistuminen (E-participation) -aloite on komission vuonna 2006 käynnistämä projekti, jolla edistetään tieto- ja viestintäteknologian käyttöä lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosessissa parlamentissa ja hallinnossa. Hankkeen tavoitteena on parantaa kansalaisten osallistumista ja edistää parempaa lainsäädäntöä. Hanke käynnistettiin Euroopan parlamentin ja EU:n neuvoston tuella ja se liittyy laajempaan ’i2010 eGovernment Action Plan’ -toimintaohjelmaan, joka edistää julkisten palvelujen saatavuutta ja demokraattisia prosesseja tieto- ja viestintäteknikan avulla,

Vuoden 2007 e-participation -työohjelman tavoitteena on löytää konkreettisia tapauksia, joissa sähköisillä työkaluilla ja sovelluksilla voidaan parantaa lainsäädäntöprosessia ja edistää yleisön (kansalaiset, yritykset, kansalaisyhteiskunta, sosio-ekonomiset ja poliittiset ryhmät jne.) osallistumista päätöksentekoprosesseihin.

Hankkeen tarkoituksena on myös levittää hyviä käytäntöjä ja tukea kokemusten vaihtoa, jotka ovat tärkeitä tekijöitä sähköisen osallistumisen kehittämisessä. Joitakin jäsenmaiden hyviä käytäntöjä on esitelty nettisivulla.

e-government –sivut (mm. e-participation –hanke)

<http://ec.europa.eu/egovernment>

i2010-sivusto

<http://europa.eu/i2010>

Euroopan sähköinen hallinto -palkinnot (European e-government awards) on Euroopan komission rahoittama projekti, jonka tavoitteena on edistää informaatio- ja kommunikaatioteknologiaan liittyvien hyvien konseptien ja ideoiden leviämistä.

Vuonna 2007 järjestettiin kolmas kilpailu. Yksi kilpailuteemoista oli osallistumisen ja avoimuuden lisäämiseen liittyvät teknologiset ratkaisut.

<http://www.epractice.eu/awards>

Finalistien esittely

<http://www.megovconf-lisbon.gov.pt/index.php?option=content&task=view&id=20>

Voittajat

http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=3639

Liite 2

Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan

Janne Matikainen

7.1.2008

1. Johdanto

Kansalaisten osallistuminen hallinnon työskentelyyn ja lainvalmisteluun on toimivan demokratian ja kansalaisyhteiskunnan piirre. Aina käytäntö ei kuitenkaan ole yhtä toimiva kuin periaatteet: kansalaiset osallistuvat käytännössä melko vähän hallinnon toimintaan. Tieto- ja viestintätekniiikan kehitys on herättänyt toiveita siitä, että teknologia madaltaisi kynnyistä kansalaisten osallistumiseen. Useita hankkeita onkin toteutettu verkossa tapahtuvaan kansalaisosallistumiseen. Tulokset ovat olleet vaihtelevia ja ongelmana on ollut toiminnan projektiluontoisuus, eikä pysyviä toimintamalleja ole syntynyt.

Huomiota on monessa hankkeessa kiinnitetty melko vähän itse hallintoon ja virkamiehiin. Eräs tärkeä tekijä on kuitenkin se, miten virkamiehet asennoituvat verkko-osallistumista kohtaan. Tämän tutkimuksen tavoite on tarkastella virkamiesten asenteita kansalaisia, kansalaisten verkko-osallistumista ja verkkoa kohtaan sekä kartoittaa virkamiesten verkon käyttöä. Aloitteen hankkeesta teki oikeusministeriön demokratian vastuualue.

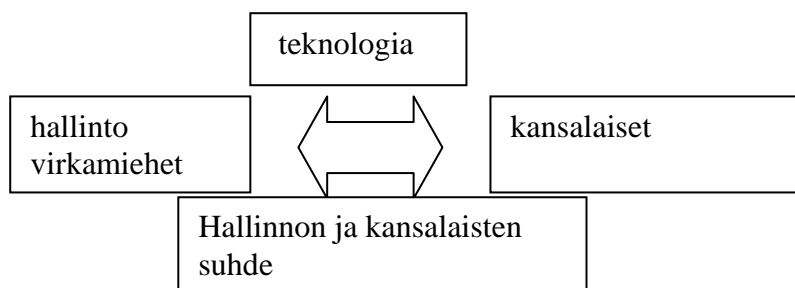
Tutkimuksen kokonaisuudesta vastasi Janne Matikainen Helsingin yliopistosta. Oikeusministeriön edustajina hankkeessa olivat Oili Salminen ja Jaana Korkiakoski, jotka paitsi antoivat sisällöllisen panoksensa myös huolehtivat käytännön asioiden sujumisesta. Juha Nurmela Tilastokeskuksesta kommentoi kyselylomaketta. Tilastotieteen opiskelija Heikki Kunnas teki tilastolliset analyysit.

1.1 Tutkimusasetelma ja -kysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on hakea vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Miten virkamiehet suhtautuvat verkkoon viestintä- ja osallistumisvälineenä?
- Miten virkamiehet suhtautuvat kansalaisiin?
- Millaisena virkamiehet näkevät kansalaisten ja hallinnon välisen suhteen?
- Miten virkamiehet suhtautuvat hallinto-organisaatioihin verkko-osallistumisen järjestäjinä?
- Miten virkamiehet käyttävät verkkoa?

Tutkimuksen kokonaisuutta voidaan hahmottaa seuraavan kuvion avulla, joka kuvaa hallinnon ja kansalaisten välistä suhdetta ja internetin käyttöä. Esitetyt neljä tekijää voidaan nähdä hallinnon ja virkamiesten vuorovaikutuksen osatekijöinä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan näihin neljään tekijään liittyviä asenteita.



Kuvio 1: Tutkimuksen viitekehys.

Kutakin osa-aluetta tai teemaa voidaan avata seuraavien kysymysten kautta:

I Teknologia

- Millaista nykyteknologia on?
- Teknologian toimivuus ja käyttökelpoisuus?
- Onko käytetyt järjestelmät toimivia?

II Hallinto ja virkamiehet

- Millaisia ovat virkamiesten valmiudet ja osaaminen?
- Ovatko organisaation prosessit toimivia?
- Millainen on toimintakulttuurin luonne?
- Miten kansalaisia kohtaan suhtaudutaan?

III Hallinnon ja kansalaisten suhde

- Millainen on hallinnon ja kansalaisten suhde?
- Voiko hallinnon ja kansalaisten välille syntyä vuorovaikutusta?
- Miten kansalaiset suhtautuvat hallinnon monimutkaisuuteen?
- Onko hallinnolla ja kansalaisilla kielieroja (virkamieskieli vs. ”kansankieli”)?

IV Kansalaiset

- Millaisia ovat kansalaisten osallistumiseen vaadittavat valmiudet ja osaaminen?
- Miten kansalaiset suhtautuvat hallintoa kohtaan?

1.2 Asenteiden tutkiminen

Asenteiden tutkimuksessa on syytä lähteä liikkeelle käsitelmäärittelystä, koska asenne on hyvin yleinen käsite niin tutkimuksellisesti kuin arkisessa kielenkäytössä. Vuonna 1972 oli löydettävissä 500 erilaista asenteen määritelmää (McGuire 1985, 239). Onkin selvää, että asenteiden määritelmien lukuisuuden vuoksi on tyydyttävä muutamaan esimerkkimääritelmään. Tavallisesti määritelmät korostavat jonkin kohteen arviointia ja arvottamista. Perinteisesti asenne on määritelty yksilön myönteiseksi tai kielteiseksi suhtautumistavaksi, joka koostuu kolmesta komponentista (Rainio & Helkama 1974, 117): (1.) kognitiivisesta, (2.) affektiivisesta ja (3.) toiminnallisesta. Eagly & Chaiken (1993, 1) puolestaan määrittelevät asenteen ”psykologiseksi tendenssiksi, joka ilmaistaan, kun jotain kokonaisuutta arvioidaan myönteisesti tai kielteisesti”. McGuire (1985, 239) luonnehtii asenteita responsseiksi, joissa kohteita asetetaan arvioinnin ulottuvuuksille.

Useimpia asennemääritelmiä yhdistää kohteellisuus ja arvottavuus (vrt. Vesala ja Rantanen 1999, 10–11). Asenne suuntautuu jonkin kohteen (ilmiöt, asiat, ihmiset, organisaatiot tms.)

arvioimiseen. Toinen asenneteorioiden yhdistävä piirre on arvottavuus. Tavallisesti kohdetta arvotetaan ulottuvuudella positiivinen–negatiivinen. Monet sosiaalipsykologit pitävät tätä arvottavaa näkökulmaa asenteen tärkeimpänä ominaisuutena (Billig 1996; McGuire 1985).

Keskeinen ongelma asennetutkimuksessa on ollut asenteen ja käyttäytymisen välinen yhteys (Billig 1993; Potter 1996). Käyttäytymistä on yritetty liittää asenteeseen monella tavalla. Tunnetuin lienee Fisbeinin ja Ajzenin (1975) malli, jossa asenne on yksi käyttäytymistä säätelevä tekijä. Asenteen ja käyttäytymisen välinen suhde on kuitenkin jäänyt epäselväksi. Asenteen ja käyttäytymisen välistä suhdetta on yritetty selittää Fisbeinin ja Ajzenin mallin lisäksi monilla tavoilla, mutta tulokset eivät yleisellä tasolla ole olleet juurikaan parempia (Eagly & Chaiken 1993). Eri tilanteet ylittävää yhtäpitävyyttä asenteiden ja käyttäytymisen välillä ei välttämättä voida edes olettaa (Fazio & Zanna 1981, 197). Tietystä asenteista ei siis voida vetää suoraa johtopäätöstä käyttäytymisen tai toiminnan suhteen. Jokin asenne ei suoraan ennusta vastaavaa käyttäytymistä.

Perinteisesti asenteita on tutkittu kyselylomakkeilla, joissa on viisiportainen asteikko eli ns. Liket-asteikko. Asenteiden mittaamiseen liittyy kuitenkin monia ongelmia (ks. esim. Potter 1996, Potter & Wetherell 1987). Asennemittareissa oleville käsitteille annetaan erilaisia merkityksiä. Vastaajat eivät todennäköisesti tulkitse esimerkiksi ”pakolaista”, ”ulkomaalaista” tai ”luonnonsuojelua” samalla tavalla. Vastaukset eivät välttämättä asetu tutkijan asettamiin luokkiin, kuten Likert-asteikolle. Kolmas ja edellisiin liittyvä ongelma on se, miten tiettyihin luokkiin pakotetuista vastauksista voidaan muotoilla asenne. Asenteet eivät välttämättä ole yhtä yhdenmukaisia kuin asteikot.

Esitetystä kritiikistä johtuen asenteiden tutkimukseen on ehdotettu laadullisia menetelmiä (Vesala & Rantanen 2007). Tässä tutkimuksessa kuitenkin päädyttiin määrälliseen tutkimusmenetelmään kolmesta syystä. Ensinnäkin kohdejoukko on suuri ja kyselyyn haluttiin kohtalaisen paljon vastaajia. Toiseksi aikataulu oli tiivis ja määrällinen tutkimusmenetelmä oli mahdollista toteuttaa nopeasti. Erityisesti aineiston keruu verkkolomakkeella oli nopeaa. Kolmanneksi on muistettava, että määrällinen tutkimusote on edelleen pätevä tapa tehdä tutkimusta, joskin on tärkeää pitää mielessä siihen liittyvät rajoitukset.

1.3 Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen aluksi tehtiin fokusryhmähaastattelu, jonka tavoitteena oli avata kansalaisosallistumisen problematiikkaa virkamiesten näkökulmasta. Haastattelun tarkoituksena oli pohjustaa lomakkeen tekemistä. Haastatteluun osallistui kuusi virkamiestä eri ministeriöistä. Haastattelu jäsenyi kuvion 1 pohjalta ja teemat noudattivat kuvion pohjalta luotua teemalistaa. Toki haastattelutilannetta hyödynnettiin joustavasti, jotta erilaiset asiat ja näkökulmat tulisivat esille. Haastattelu nauhoitettiin, minkä pohjalta tehtiin kyselylomake.

Kyselylomake laitettiin usean arviointikierroksen jälkeen verkkoon Webropol-kyselytyökalulla. Kysely suoritettiin 26.10-9.11.2007 välisenä aikana.

Vastauksia kertyi kaikkiaan 1658, mitä voidaan varsin hyvänä määränä.

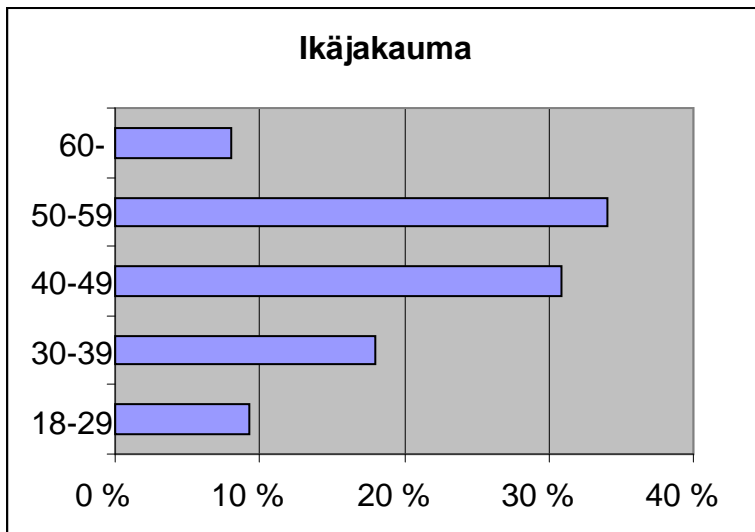
Aineiston analyysissä lähdettiin liikkeelle jakaumista, ja varsinaisina tilastomenetelminä käytettiin yksittäisten muuttujien ja summamuuttujien pohjalta tehtyjä ristiintaulukointeja. Monin paikoin aineistossa oli vastaajien kesken yllättävän vähän vaihtelua. Tuloksissa on

tuotu esille vaihtelut aina kun olivat tutkimuksen kannalta olennaisia ja tilastollisesti merkitseviä.

2. Tulokset

2.1 Vastaajien tiedot

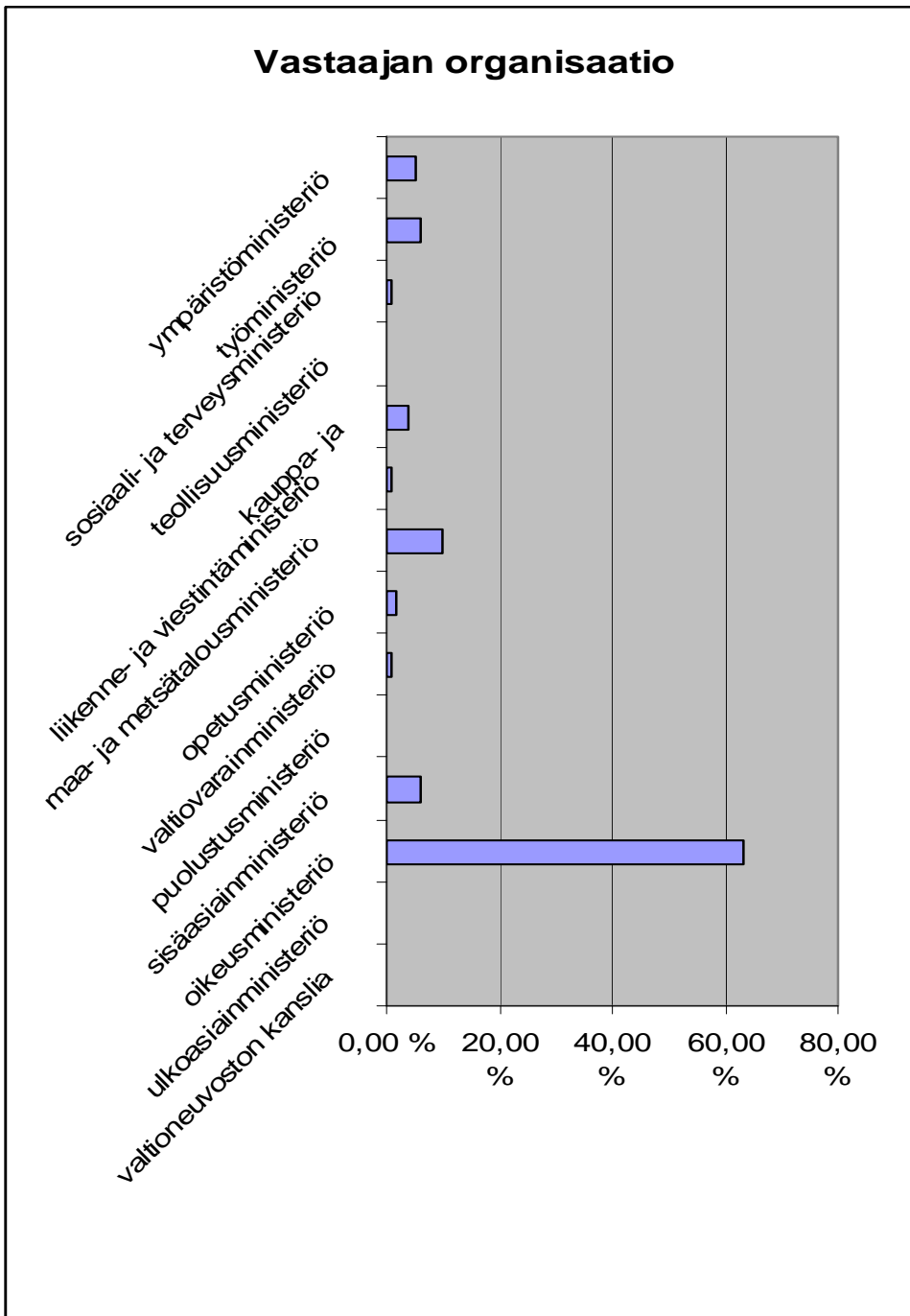
Kyselyyn vastanneista 64 % (n=1047) oli naisia ja miehiä 36 % (n=594). Ikäjakauma oli seuraavanlainen:



Kuvio 2: Vastaajien ikäjakauma.

Vastaajien ikä painottui välille 40-59 (65%), mikä vastaa melko hyvin virkamiesten yleistä ikäjakaumaa, joskin tässä tutkimuksessa hieman painottui vanhemmat ikäluokat (vrt. Valtion työmarkkinalaitos 2006).

Vastaajat jakautuivat hyvinkin epätasaisesti eri ministeriöiden kesken (kuvio 3):



Kuvio 3: Vastaajien jakautuminen eri ministeriöiden kesken.

Yliedustettuna oli oikeusministeriö, jonka osuus vastaajista on 63,4 %. Tämä johtune siitä, että käytössä oli hyvät väylät tavoittaa oikeusministeriön henkilöstö, mm. suorien sähköpostilistojen avulla. Osassa ministeriöissä asiasta tiedotettiin vain intrassa, mikä oletettavasti vähensi vastaamista. Vähiten vastauksia tuli puolustusministeriöstä, vain yksi. Hyvä määrä vastauksia tuli sisäasiainministeriöstä (99 kpl), ma- ja metsätalousministeriöstä (164 kpl), kauppa- ja teollisuusministeriöstä (63 kpl), työministeriöstä (101 kpl) sekä ympäristöministeriöstä (84 kpl). Epätasaisesta jakautumisesta huolimatta vastaukset edustanevat kohtuullisesti koko virkamieskuntaa, joskin on pidettävä mielessä, että muista kuin oikeusministeriöstä vastaajiksi saattoi valikoitua ne, jotka ovat kiinnostuneita verkko-osallistumisesta. Tässä mielessä otos saattaa olla vinoutunut.

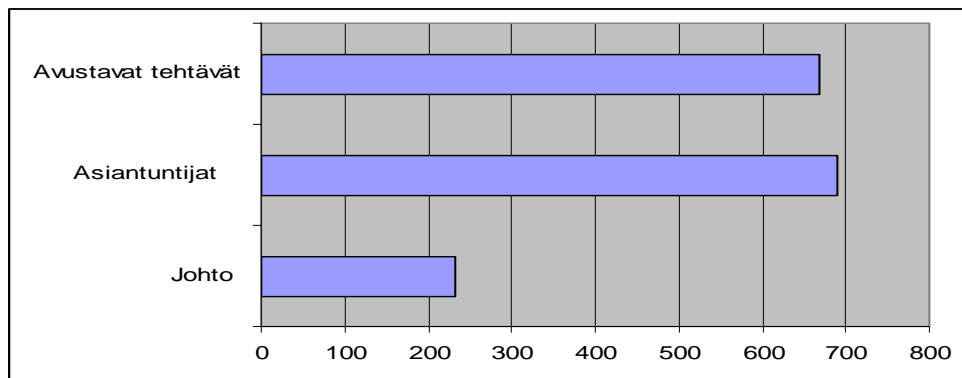
Epätasaista jakaumaa voidaan kontrolloida keskittymällä vastaajien asemaan organisaatiossa. Avustavien tehtävien tekijät olivat painokkaasti mukana aineistossa eli kaikkiaan 42 % vastaajista. Näistä huomattava osa oli nimenomaan oikeusministeriöstä. Kun tarkastellaan muiden kuin avustavien tehtävien tekijöitä, vastaajien määrä jakautui huomattavasti tasaisemmin eri ministeriöiden kesken. Aineisto muokattiin kolmeen ryhmään seuraavasti:

Johto (sis. ylin johto ja keskijohto): 233 vastaajaa

Asiantuntijat (sis. lainvalmistelijat/esittelijät, tutkijat, tiedottajat): 689 vastaajaa

Avustavat tehtävät: 669 vastaajaa

Vastaukset jakautuivat näiden luokkien mukaan seuraavasti (kuvio 3):



Kuvio 4: Vastaajien määrä aseman mukaisesti jaoteltuna.

2.2 Verkon käyttö ja kansalaisvuorovaikutus

Vastaajat ilmoittavat käyttävänsä verkkoa paljon. Noin 78 % (n=1275) kertoi käyttävänsä verkkoa päivittäin työhön liittyvissä asioissa ja 18 % (n=299) useana päivänä viikossa. Lähes kaikki vastaajat siten käyttivät verkkoa vähintään useana päivänä viikossa työhön liittyvissä asioissa.

Vastaajat käyttivät runsaasti sähköpostia ja internetiä yleisesti (taulukko 1).

	usein	Joskus	ei lainkaan
Käyttää sähköpostia	95,5	4,5	0,1
Käyttää internetiä	92,5	7,4	0,1
Käyttää intranetia	60,7	29	10,4
Käyttää ekstranetia	12,8	28,9	58,2
Käyttää hakukoneita	73,7	22,9	3,4
lukee blogeja	4,6	48	47,4
kirjoittaa blogiin	1	5,7	93,3
lukee keskustelupalstoja	13,1	64,4	22,6
kirjoittaa keskustelupalstoille	2,8	23	74,3
hyödyntää wikipediaa	16,9	55,2	27,9
hyödyntää yritysten verkkopalveluita (esim. pankki, tilaukset, varaukset, nettikauppa)	74,8	21,8	3,4

Taulukko 1: Verkon eri muotojen käyttö työssä ja vapaa-aikana (%)

Verkon käyttö on siis runsasta, mutta huomattava on, että varsinainen sisällöntuotanto on vähäistä. Vain 1 % (n=16) kirjoittaa usein blogiin ja noin 3 % (n=45) kirjoittaa usein keskustelupalstalle. Virkamiehet käyttävät verkkoa kuten suomalaiset muutenkin (Tilastokeskus 2007): verkosta haetaan tietoa, hoidetaan arkisia asioita ja käytetään sähköpostia, mutta verkkoon kirjoittaminen ja muu sisällöntuotanto on vähäisempää.

Vastaajista 60 % (n=971) on kansalaisten kanssa vuorovaikutuksessa useana päivänä viikossa eli melko paljon. Toisaalta 27 % (n=437) ilmoitti olevansa kansalaisten kanssa vuorovaikutuksessa muutaman kerran kuukaudessa tai harvemmin.

Kansalaisten kanssa käytävästä vuorovaikutuksesta kysyttiin avokysymyksellä, millä tavoin vastaajat ovat yhteydessä kansalaisten kanssa. Tähän vastattiin pääasiassa välineiden muodossa ja ylivoimaisesti eniten käytössä olivat puhelin ja sähköposti. Huomattavaa on, joskaan ei yllättävää, ettei kansalaisten kanssa juurikaan oltu tekemisissä verkkokeskusteluiden kautta.

2.3 Otakantaa.fi-palvelu

Nykyinen palvelu otakantaa.fi tunnetaan huonosti, sillä lähes 68 % ilmoitti, ettei ollut kuullutkaan ko. palvelusta ja vain 12 % oli tutustunut tai hyödyntänyt palvelua.

Tässä kohdin oli erityisen kiinnostavaa tarkastella niitä vastaajia, jotka ovat tutustuneet tai hyödyntäneet otakantaa.fi-palvelua. Taulukossa 2 on esitetty otakantaa.fi-palveluun palveluun tutustuneiden tai sitä hyödyntäneiden suhtautuminen palvelua kohtaan.

	Samaa mieltä				Eri mieltä
Otakantaa.fi-palvelu sopii hyvin hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutukseen	19,7	39,9	28,0	9,8	2,6
Otakantaa.fi on helppokäyttöinen	19,7	49,7	22,8	6,7	1,0
Otakantaa.fi-palvelulla pitäisi olla selvempi ja hyväksytympi asema hankevalmistelussa	22,3	32,6	33,7	8,8	2,6
Otakantaa.fi-palvelu voisi tuoda lisäarvoa työlleni	11,9	31,6	41,5	10,9	4,1

Taulukko 2: Otakantaa.fi-palveluun suhtautuminen palveluun tutustuneiden tai sitä hyödyntäneiden keskuudessa (%).

Suhtautuminen palvelua kohtaan on positiivista. Otakantaa.fi-palvelua koskevista väittämistä muodostettiin myös summamuuttuja, johon kuului seuraavat väittämät:

- Otakantaa.fi-palvelu sopii hyvin hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutukseen
- Otakantaa.fi-palvelulla pitäisi olla selvempi ja hyväksytympi asema hankevalmistelussa
- Otakantaa.fi-palvelu voisi tuoda lisäarvoa työlleni

Taulukossa 3 on esitetty summamuuttujan jakautuminen luokiteltuna palveluun tutustuneiden tai sitä hyödyntäneiden vastaajien joukossa:

1 - 1,99	2 - 2,99	3 - 3,99	4 - 5
20,2 %	49,7 %	25,4 %	4,7 %

Taulukko 3: Otakantaa.fi-palvelua koskevan summamuuttujan jakauma.

Summamuuttujan jakaumasta voidaan päätellä, että vastaajat suhtautuivat otakantaa-palveluun hyvin myönteisesti, sillä suurin osa (n. 70 %) on väittämien kanssa samaa mieltä. Tässä voidaan siis johtaa asenne: ”**Otakantaa.fi on hyödyllinen**”.

Tässä summamuuttujassa oli vaihtelua sukupuolen mukaan, mikä käy ilmi taulukosta 4.

Sukupuoli	Summamuuttujan keskiarvo
nainen	2,8356
mies	2,9096

Taulukko 4: Otakantaa.fi-palvelua koskevan summamuuttujan keskiarvot sukupuolen mukaan.

Naiset siis suhtautuvat otakantaa.fi-palveluun myönteisemmin ja ero on tilastollisesti merkitsevä⁴⁰.

2.4 Kansalaiseen asennoituminen

Kansalaiseen suhtautuminen on pääasiallisesti myönteistä. Kansalaisia pidetään paitsi asiakkaina myös osallisina. Kansalaisten mielipiteillä on arvoa ja kansalaisilla on myös oikeuksia yhteydenottonsa suhteen. Nämä vastaukset käyvät ilmi seuraavista jakaumista:

	Samaa mieltä				Eri mieltä
Kansalaisten yksittäisillä mielipiteillä voi olla arvoa	30,5	47,7	13,9	5,8	2,1
Kansalaiset ovat hallinnon asiakkaita	50,2	33	11,6	3,2	2,1
Kansalaiset tulisi nähdä myös osallisina, ei vain asiakkaina	22,9	48,8	12,2	4,3	0,9
Kansalaisella on oikeus saada tietoa siitä, mihin hänen yhteydenottonsa on johtanut	55,1	35,1	6,4	2,3	1,2

Taulukko 5: Kansalaiseen suhtautumista koskevien väittämien jakaumia (%).

Näistä väittämistä voidaan muodostaa suhtautumistapaa kuvaava asenne: ”**Kansalaiset ovat hallinnon asiakkaita ja myös osallisia, joilla on arvoa ja oikeuksia.**”

Tämän osion muuttumista muodostettiin kaksi muuttujaryhmää. Ensimmäinen ryhmä kuvaa virkamiesten suhtautumista kansalaiseen. Ryhmään kuuluivat seuraavat väittämät:

⁴⁰ Tilastollista merkitsevyyttä osoittaa ns. t-testi, jonka avulla voidaan päätellä, ovatko erot (kuten tässä sukupuolten välinen) todellisia vai vain otantaan liittyvää satunnaisvaihtelua. Ero on tilastollisesti merkitsevä, jos arvo >0.05. Tässä tapauksessa merkitsevyyttä ilmoittava p-arvo on 0,009 eli sukupuolten välinen ero on tilastollisesti merkitsevä.

- Hallinnon ja kansalaisten välille tarvitaan aitoa osallistumista, ei vain kuulemista
- Kansalaiset tulisi ottaa mukaan jo valmisteluvaiheessa
- Kansalaisten yksittäisillä mielipiteillä voi olla arvoa

Summamuuttujan jakauma on taulukossa 6.

1 - 1,99	2 - 2,99	3 - 3,99	4 - 5
37,6 %	48,6 %	11,6 %	2,2 %

Taulukko 6: Kansalaisten osallistumista koskevan summamuuttujan jakauma.

Taulukosta voidaan päätellä, että kansalaisten osallistumiseen suhtaudutaan positiivisesti, sillä noin 86 % oli väittämien kanssa samaa mieltä. Tämä summamuuttuja voidaan tiivistää asenteeksi: **”Kansalaiset tulisi ottaa enemmän mukaan valmisteluun ja päätöksentekoon.”**

Tässä summamuuttujassa oli eroa ikäryhmien, aseman ja sukupuolen välillä (taulukot 7, 8 ja 9).

Vastaajan ikä	Summamuuttujan keskiarvo
18-29	2,1267
30-39	2,1208
40-49	2,0451
50-59	2,0216
60-	1,9552

Taulukko 7: Kansalaisia koskevan summamuuttujan keskiarvot iän mukaan (18-39-vuotiaiden ryhmän ja yli 39-vuotiaiden ryhmän välillä p-arvo on 0,016).

Vastaajan asema	Summamuuttujan keskiarvo
Johto	2,1414
Asiantuntijat	2,0449
Avustavat tehtävät	2,022

Taulukko 8: Kansalaisia koskevan summamuuttujan keskiarvot aseman mukaan (johdon ja avustavien tehtävien välinen p-arvo on 0,030).

Sukupuoli	Summamuuttujan keskiarvo
Nainen	2,0166
Mies	2,1092

Taulukko 9: Kansalaisia koskevan summamuuttujan keskiarvot sukupuolen mukaan (p-arvo 0,018).

Taulukoista voidaan päätellä, että mitä vanhempi vastaaja on, sitä myönteisemmin hän suhtautuu kansalaisten osallistumiseen. Erot iän suhteen ovat tilastollisesti merkitseviä. Tulosta voidaan pitää jossain määrin yllättävänä. Avustavissa tehtävissä olevat suhtautuivat

kaikkein myönteisimmin ja johto puolestaan kielteisimmin. Vaikka erot ovat kohtalaisen pieniä, ovat ne tilastollisesti merkitseviä. Taulukoista käy myös ilmi, että naiset suhtautuvat miehiä myönteisemmin kansalaisten osallistumiseen

Virkamiesten ja kansalaisten välillä sen sijaan nähdään juopa. Vastaajien mukaan kansalaisten ja hallinnon on vaikea ymmärtää toisiaan, johtuen yhteisen kielen puutteesta. Kansalaiset eivät myöskään hahmota hallinnon työnjakoa, ja yhteydenotot menevät usein väärään paikkaan. Tähän teemaan liittyvistä muuttujista muodostettiin summamuuttuja, joka kuvaa, miten virkamiehet näkevät kansalaisten ja hallinnon välisen suhteen ja summamuuttuja koostuu seuraavista väittämistä:

- Kansalaisten ymmärrys hallinnon valmistelun etenemisestä on puutteellista
 - Hallinnon ja kansalaisten on vaikea ymmärtää toisiaan
 - Kansalaisten ja hallinnon käyttämä kieli eroavat liikaa toisistaan
 - Suomesta puuttuu hallinnon ja kansalaisten välinen keskustelukulttuuri
 - Kansalaiset eivät hahmota hallinnon työnjakoa ja yhteydenotot menevät väärään paikkaan
- Summamuuttujan jakauma on taulukossa 10.

1 - 1,99	2 - 2,99	3 - 3,99	4 - 5
26,9 %	60,8 %	11,6 %	0,7 %

Taulukko 10: Kansalaisten ja hallinnon välistä suhdetta koskevan summamuuttujan jakauma.

Tässä summamuuttujassa korostui hallinnon ja kansalaisten välinen eroavuus, sillä noin 88 % oli väittämien kanssa samaa mieltä. Tästä voidaankin johtaa asenne: ”**Hallinnon ja kansalaisten välillä on kuilu.**” Kuilu viittaa tässä yhteydessä hallinnon ja kansalaisten välisiin eroihin ja kuilu-sana saattaa olla hieman kärjistetty, mutta samalla asennoitumista hyvin kuvaava ilmaisu.

Myös tässä asenteessa eli summamuuttujassa oli eroja ikäryhmien, aseman ja sukupuolen kesken (taulukot 11, 12 ja 13).

Vastaajan ikä	Summamuuttujan keskiarvo
18-29	2,28
30-39	2,3054
40-49	2,2108
50-59	2,2217
60-	2,1545

Taulukko 11: Kansalaisten ja hallinnon välistä kuilua koskevan summamuuttujan keskiarvot iän mukaan (p-arvo 18-39 ja yli 39v välillä 0,007).

Sukupuoli	Summamuuttujan keskiarvo
nainen	2,1987
mies	2,2971

Taulukko 12: Kansalaisten ja hallinnon välistä kuilua koskevan summamuuttujan keskiarvot sukupuolen mukaan (p-arvo 0,001).

Vastaajan asema	Summamuuttujan keskiarvo
Johto	2,2866
Asiantuntijat	2,2572
Avustavat tehtävät	2,1934

Taulukko 13: Kansalaisten ja hallinnon välistä kuilua koskevan summamuuttujan keskiarvot aseman mukaan (p-arvo johdon ja avustavien tehtävien välillä 0,040).

Taulukoista käy ilmi, että mitä vanhempi vastaaja on, sitä suurempana hän pitää kuilua. Naiset pitävät kuilua suurempana kuin miehet. Johto puolestaan pitää kuilua pienempänä kuin asiantuntijat ja avustavissa tehtävissä olevat, joiden mielestä kuilu on suurin.

2.5 Verkkoon ja verkko-osallistumiseen asennoituminen

Verkkoon suhtaudutaan hyvin myönteisesti. Verkkoa pidetään nopeana ja hyvänä viestintävälineenä, joka sopii hyvin kansalaisten kanssa vuorovaikutukseen. Seuraavat jakaumat osoittavat tätä asennoitumista:

	Samaa mieltä				Eri mieltä
verkko on tehokas ja nopea viestintäväline	54,5	37,8	4,1	2,8	0,9
verkkokeskustelu sopii vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa	14,2	50,4	22,6	11	1,8
sähköposti sopii vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa	24,8	49,7	13,4	10,1	2

Taulukko 14: Verkkoon suhtautuminen osoittavien väittämien jakaumia (%).

Verkko pidetään siis hyvä välineenä ja sopivana kansalaisten kanssa kommunikointiin. Asenteena tämä voidaan ilmaista seuraavasti: **”Verkko on hyvä viestintäväline, myös kansalaisten kanssa.”**

Myös verkko-osallistumiseen suhtaudutaan hyvin myönteisesti. Verkon katsottiin lisäävän kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja alentavan osallistumiskynnystä. Vastaajien mukaan verkon hyödyntämiseen pitäisi panostaa entistä enemmän. Seuraavat jakaumat osoittavat tämän asennoitumistavan:

	Samaa mieltä				Eri mieltä
verkon avulla saadaan kansalaisilta lisäideoita	20,2	58,6	16,2	4,1	0,8
verkko lisää yksittäisen kansalaisen vaikutusmahdollisuuksia	20,9	48,7	20,1	8,7	1,5
verkon avulla kansalaiset osallistuvat aktiivisemmin	14,3	46,5	28	9,5	1,6

Taulukko 15: Verkkoon ja kansalaisosallistumiseen osoittavien väittämien jakaumia (%).

- Tähän teemaan liittyen muodostettiin summamuuttuja, johon kuului seuraavat väittämät:
- Verkko-osallistumisen välineet sopivat hyvin hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutukseen
 - Verkkokeskustelu sopii vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa
 - Kansalaisvaikuttamiseen tulisi kehittää valtionhallinnon yhteinen verkkopalvelu
 - Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutukseen verkossa tulisi panostaa entistä enemmän
 - Virkamiesten tulisi osallistua omaa valmistelutyötään koskeviin verkkokeskusteluihin

Summamuuttujan jakauma on seuraavanlainen:

1 - 1,99	2 - 2,99	3 - 3,99	4 - 5
21,9 %	60,0 %	15,7 %	2,4 %

Taulukko 16: Verkko-osallistumista koskevan summamuuttujan jakauma.

Suhtautuminen summamuuttujan väittämiin oli myönteistä, koska noin 82 % oli samaa mieltä. Tästä muuttujaryhmästä voidaan muodostaa seuraava asenne: ”**Hallinto-organisaatioiden järjestämä verkko-osallistuminen on hyödyllistä ja tärkeää.**”

Tämän summamuuttujan kohdalla oli hienoisia eroja vastaajien aseman ja sukupuolen välillä (taulukot 17 ja 18).

Vastaajan asema	Summamuuttujan keskiarvo
Johto	2,4722
Asiantuntijat	2,3599
Avustavat tehtävät	2,3026

Taulukko 17: Verkko-osallistumisen summamuuttujan keskiarvot aseman mukaan (p-arvo johdon ja asiantuntijoiden välillä 0,023, johdon ja avustavien tehtävien välillä 0,001).

Sukupuoli	Summamuuttujan keskiarvo
nainen	2,3089
mies	2,4555

Taulukko 18: Verkko-osallistumisen summamuuttujan keskiarvot sukupuolen mukaan (p-arvo 0,000).

Taulukoista on nähtävissä, että avustavien tehtävien suorittajat pitävät verkko-osallistumista kaikkein tärkeimpänä ja johto vähiten tärkeänä. Vaikka erot ovat kohtalaisen pieniä, varsinkin asiantuntijoiden ja avustavien tehtävien välillä, niin ne ovat tilastollisesti merkitseviä. Naiset suhtautuvat jälleen myönteisemmin ja ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä.

Hallinto-organisaation nykyistä tilannetta verkkopohjaista osallistumista järjestäjänä pidettiin jossain määrin vajavaisena. Vastaajien mukaan verkossa osallistumista ei ole huomioitu työkuivissa. Lisäksi verkko-osallistumisesta puuttuu vastaajien mukaan kokonaisstrategia. Hieman ristiriitainen tulos on, että vastaajien mukaan pitäisi kehittää sekä valtionhallinnon yhteinen kansalaisvaikuttamisen verkkopalvelu että kunkin ministeriön oma palvelu. Nämä päätelmät käyvät ilmi seuraavista muuttujien jakaumista:

	Samaa mieltä				Eri mieltä
Kansalaisvaikuttamiseen tulisi kehittää valtionhallinnon yhteinen verkkopalvelu	15,4	43,3	30,7	8,4	2,1
Kullakin ministeriöllä pitäisi olla oma kansalaisvaikuttamisen verkkopalvelu	15,2	43,6	26,2	11,1	3,9
Verkossa osallistumista ei ole huomioitu virkamiesten työnkuviissa	30	44	22,2	2,9	0,9
Verkko-osallistumisesta puuttuu valtionhallinnon kokonaisstrategia	24,1	35,8	36,8	2,6	0,7
Toimintakulttuuri ja perinteet haittaavat verkko-osallistumista	10,7	45,9	31,2	10,6	1,6
Lainsäädäntö rajoittaa liikaa virkamiesten osallistumista verkkokeskusteluihin	3,2	18,6	56,4	17,7	4

Taulukko 19: Hallinto-organisaation suhtautuminen kansalaisosallistumisen kehittäjänä (%)

Kaksi viimeistä väittämää osoittavat, että toimintakulttuuri ja perinteet sekä lainsäädäntö nähdään jossain määrin rajoittavina, mutta ei kovin vahvasti. Tästä on pääteltävissä, että vastaajien mukaan organisaation historia ja tehtävä eivät rajoita verkko-osallistumisen kehittämistä, vaan nykytilanteesta puuttuvat strategiat ja käytännöt. Asenteena ilmaistuna tämä voidaan muotoilla seuraavasti: **”Verkko-osallistumiseen vaatisi kokonaisstrategian ja toimivia käytäntöjä.”**

Verkkoa koskevissa osuudessa kolmen yksittäisen väittämän kohdalla on havaittavissa kiinnostavaa eroa aseman mukaan. Seuraavissa taulukoissa (20, 21 ja 22) on esitetty kyseisten väittämien erot vastaajien aseman mukaan jaoteltuna.

Vastaajan asema	samaa mieltä				eri mieltä
Johto	15,20 %	58,40 %	16,00 %	9,10 %	1,30 %
Asiantuntijat	23,80 %	49,60 %	18,10 %	7,10 %	1,30 %
Avustavat tehtävät	20,90 %	44,90 %	23,10 %	9,30 %	1,80 %

Taulukko 20: Väittämän "verkko lisää yksittäisen kansalaisen vaikutusmahdollisuuksia" vastausten jakautuminen vastaajan aseman mukaan (p-arvo 0,005).

Vastaajan asema	samaa mieltä				eri mieltä
Johto	1,70 %	8,60 %	34,50 %	36,60 %	18,50 %
Asiantuntijat	2,30 %	9,00 %	35,00 %	37,20 %	16,40 %
Avustavat tehtävät	4,50 %	8,60 %	41,90 %	32,80 %	12,20 %

Taulukko 21: Väittämän "kansalaisten yhteydenottojen siirto sähköiseksi lisää virkamiesten valtaa" vastausten jakautuminen vastaajan aseman mukaan (p-arvo 0,010).

Vastaja-an asema	samaa mieltä				eri mieltä
Johto	19,40 %	23,30 %	24,10 %	29,70 %	3,40 %
Asiantuntijat	10,10 %	27,40 %	24,60 %	30,70 %	7,20 %
Avustavat tehtävät	11,20 %	27,10 %	26,30 %	28,30 %	7,10 %

Taulukko 22: Väittämän "sähköposti lisää kansalaisten turhia yhteydenottoja" vastausten jakautuminen vastaajan aseman mukaan (p-arvo 0,012).

Taulukoista on nähtävissä, että johto pitää verkon mahdollistamia kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia pienempänä kuin asiantuntijat ja avustavissa tehtävissä olevat. Johdon mukaan verkko ei lisää virkamiesten valtaa, mutta lisää kansalaisten turhia yhteydenottoja. Johdon suhtautuminen on siis kielteisempää verkon suomien mahdollisuuksien suhteen - tai sitten kyse on realismista.

2.6 Yhteenveto

Tuloksista on tehtävissä asenteiden muodossa seuraavanlainen yhteenveto:

”Kansalaiset ovat hallinnon asiakkaita ja myös osallisia, joilla on arvoa ja oikeuksia.”

”Kansalaiset tulisi ottaa enemmän mukaan valmisteluun ja päätöksentekoon.”

”Hallinnon ja kansalaisten välillä on kuilu.”

”Verkko on hyvä viestintäväline, myös kansalaisten kanssa.”

”Otakantaa.fi on hyödyllinen”.

”Hallinto-organisaatioiden järjestämä verkko-osallistuminen on hyödyllistä ja tärkeää.”

”Verkko-osallistumiseen vaatisi kokonaisstrategian ja toimivia käytäntöjä.”

Näiden tulosten valossa asennoituminen kansalaisiin ja kansalaisten verkko-osallistumista kohtaan on positiivista. Ryhmien väliset erot olivat kohtalaisen pieniä, mitä voidaan pitää yllättävänä. Eroja tarkasteltiin aseman, sukupuolen ja iän mukaisesti. Eri ministeriöiden välillä ei eroja juurikaan ollut. Lisäksi oikeusministeriön painottuminen aineistossa vaikeutti ministeriöiden erojen tutkimista. Keskeinen ero oli se, että avustavissa tehtävissä olevat sekä asiantuntijat suhtautuivat johtoa myönteisemmin kansalaisten verkko-osallistumiseen. Myös naiset suhtautuivat miehiä myönteisemmin. Hiukan yllättävää oli, että vanhemmat suhtautuivat kansalaisten verkko-osallistumiseen myönteisemmin kuin nuoremmat. Korostettakoon, että monien muuttujien kohdalla eroja ei ollut, joten nämä erot koskevat vain niitä muuttujia, jotka on tuotu tässä raportissa esille.

3. Johtopäätökset ja suositukset

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että kyselystä saatujen tulosten valossa kansalaisvaikuttamisen verkkopalvelussa tulisi jatkossa panostaa kahteen asiaan. Ensinnäkin kansalaisten ja hallinnon välisiä eroja tulisi jollain keinoin lievittää ja pienentää. Olisi syytä pohtia sitä, voisiko hallinnon organisointia ja työnjakoa pyrkiä esittämään kansalaisille selvemmin, jotta kansalaisten ymmärrys hallinnosta lisääntyisi. Mikään verkkopalvelu ei tietystikään yksistään poistaa hallinnon ja kansalaisten välisiä eroja, mutta verkkopalvelun avulla hallinto voidaan tuoda lähemmäksi kansalaisia.

Toiseksi huomiota tulisi kiinnittää hallinto-organisaatioiden sisäisiin tekijöihin. Erityisen keskeisiä ovat seuraavat asiat:

- Luoda kansalaisvaikuttamisen kokonaisstrategia ja viedä strategia käytäntöön.

- Kehittää verkkopohjaisia kansalaisvaikuttamisen prosesseja niin, että ne tulevat osaksi organisaatioiden toimintaa ja ihmisten työtä.
- Luoda konkreettisia verkko-osallistumisen menetelmiä ja ohjeita.
- Kehittää verkkopalvelusta entistä helppokäyttöisempi ja hyödyntää mahdollisuuksien mukaan verkon käyttäjälähtöisiä toimintamalleja.
- Markkinoida Otakantaa-palvelua niin sisäisesti ja ulkoisesti eli hallinnon sisällä ja kansalaisille sekä pyrkiä juurruttamaan verkko-osallistumisen mallit osaksi toimintakulttuuria.

Näiden tekijöiden pohjalta keskeiseen asemaan nousee johdon sitoutuminen eli johdon tuki on keskeinen verkko-osallistumisen kehittämiseksi. Erityinen haaste näyttää olevan se, että johto suhtautui muita vastaajaryhmiä kielteisemmin kansalaisten verkko-osallistumiseen.

On hyvä muistaa, että niin kansalaiset kuin virkamiehet ovat aktiivisia verkon käyttäjiä. Verkko olisi siis luonteva vuorovaikutuksen väline tai areena, koska useimmat osaavat sitä hyvin käyttää.

Asenteita tutkittaessa on hyvä palauttaa mieleen se, ettei asenteista voidaan suoraan johtaa päätelmiä toiminnasta. Niinpä tässä kyselyssä saadut tulokset eivät välttämättä kuvaa suoraan sitä, miten virkamiehet toimivat kansalaisten kanssa. Vastauksissa saattaa myös olla ns. sosiaalista suotavuutta eli vastaajat ottavat huomioon yleisen mielipiteen. Toisin sanoen niin verkkoon kuin kansalaisiin tulee tänä päivänä suhtautua myönteisesti, joten myös yksittäisen vastaajan asenteet saattavat muokkautua tämän yleisen asenneilmaston mukaisesti. Lisäksi on tärkeä muistaa, että vastaajiksi saattoi valikoitua verkkoon positiivisesti asennoituvia. Toisin sanoen vastaajat saattoivat olla ns. nettiaktiivisia, mikä saattoi hieman vääristää tuloksia. Verkkolomakkeen käyttö saattoi osaltaan edistää tätä valikoitumista.

Kaikesta huolimatta virkamiesten asenneilmasto vaikuttaisi varsin suopealta verkko-osallistumisen kehittämistä kohtaan. Kansalaisten näkökulmasta kiinnostava kysymys on se, minkä tahon kanssa he ovat vuorovaikutuksessa. Tässäkin kyselyssä huomio kohdistui hallintoon. Varsinaisia päätöksentekijöitä kuitenkin ovat vaaleilla valitut poliitikot. Voidaankin kysyä, pitäisikö kansalaisosallistumisen muotoja kehittää myös poliitikkojen suuntaan?

Lähteet

Billig, M. 1993. Studying the thinking society: social representations, rhetoric, and attitudes. In Breakwell G. M. & Canter, D.V. (eds.): Empirical Approaches to Social Representations. Oxford: Clarendon Press.

Billig, M. 1996. Arguing and Thinkig: A Rhetorical Approach to Social Psychology. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Eagly, A. H. & Chaiken, S. 1993. The Psychology of Attitudes. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.

Fazio, R.H & Zanna, M.P. 1981. Direct Experience and Attitude-Behaviour Consistency. In Berkowitz, L. (eds.) Advances in Experimental Social Psychology. New York: Academic Press.

Fishbein, M. & Ajzen, I. 1975. *Belief, Attitude, Intention and Behaviour: An Introduction to Theory and Research*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Helkama, K., Myllyniemi, R. & Liebkind, K. 1998. *Johdatus sosiaalipsykologiaan*. Helsinki: Edita.

McGuire, W. J. 1985. Attitudes and Attitude Change. In Lindzey, G. & Aronson, E. (eds.) *Handbook of Social Psychology. Volume II. Special Fields and Applications*. New York: Random House, 233-304.

Potter, J. & Wetherell, M. 1987. *Discourse and social psychology*. London: Sage.

Potter, J. 1996. Attitudes, social representations and discursive psychology. In Wetherell, M. (eds.) *Identities, Groups and Social Issues*. London: Sage & The Open University, 119-173.

Rainio, K. & Helkama K. 1974. *Sosiaalipsykologian oppikirja*. Helsinki: WSOY.

Valtion työmarkkinalaitos 2006. Taskutilasto marraskuussa 2005.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20062806_Taskut/Taskutilasto_fin_06_597.pdf. Luettu 7.1.2008.

Tilastokeskus 2007. Internetin käyttötarkoitukset keväällä 2007.
http://www.stat.fi/til/sutivi/2007/sutivi_2007_2007-09-28_tau_001.html. Luettu 17.12.07.

Vesala, K. M. & Rantanen, T. 1999. Pelkkä puhe ei riitä. Maanviljelijän yrittäjäidentiteetin rakentumisen sosiaalipsykologisia ehtoja. Helsinki: Yliopistopaino.

Vesala, K.M. & Rantanen, T. 2007. Laadullinen asennetutkimus: lähtökohtia, periaatteita, mahdollisuuksia. Teoksessa Vesala, K.M. & Rantanen, T. (toim.) *Argumentaatio ja tulkinta. Laadullinen asennetutkimus lähestymistapana*. Helsinki: Gaudeamus.

Liite 3

Valtiovarainministeriö
Hallinnon kehittämisosasto

25.9.2007

Yhteenveto ministeriöiden vastauksista kansalaisten kuulemista koskeneeseen kyselyyn

Valtiovarainministeriö selvitti kesällä 2007 toteutetulla kyselyllä nyt toista kertaa, miten kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemisen kehittäminen ministeriöissä on edennyt. Edellisen kerran asiaa kysyttiin ministeriöiltä vuoden 2005 lopussa. Tällä kertaa lähetettiin ministeriöiden lisäksi myös kansalaisjärjestöjä, joille lähti oma kyselynsä.

Valtioneuvoston 8. maaliskuuta 2007 tekemässä periaatepäätöksessä todetaan, että ministeriöiden hallinnonalan strategioiden osaksi otetaan järjestöjen asema ja strategiat pidetään ajan tasalla yhteistoiminnassa järjestöjen kanssa. Lisäksi periaatepäätöksessä linjataan, että osallistumismenettelyjä tulee kehittää niin, että keskusjärjestöillä on mahdollisuus kuulla jäsenjärjestöjään lausuntoaan antaessaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tehostetaan järjestöjen osallistumista valmisteluelimiin ja järjestöjä kuullaan niin varhaisessa vaiheessa, että järjestöjen jäsenjärjestöjen kuuleminen on mahdollista. Hallitus päätti aiemmin iltakoulussaan lokakuussa 2005, että ministeriöillä on oltava kansalaisjärjestöstrategiat valmiina vuoden 2006 loppuun mennessä.

Ministeriöitä pyydettiin nyt toimittamaan valtiovarainministeriölle kansalaisjärjestöstrategiansa ja vastaukset kyselyyn 15. kesäkuuta 2007 mennessä. Kyselyyn saatiin vastaukset 12 ministeriöltä. Kansalaisjärjestöjen vastauksia oli pyydetty 30.6.2007 mennessä. Vastauksia tuli 59 kappaletta.

Kansalaisjärjestöstrategioita osalla ministeriöistä

Ministeriöistä kansalaisjärjestöstrategia tai sitä vastaava on viidellä ministeriöllä (SM, TM, UM, STM ja OM).

Ympäristöministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä strategia on osana viestintästrategiaa. Puolustusministeriö ilmoittaa, että heillä strategia ei ole varsinaiseen asiakirjaan kirjoitettuna, mutta asia on mukana muissa strategioissa (henkilöstö-, viestintä-). Lisäksi yhteiskunnallinen vuorovaikutus on mukana sotilasalueiden toiminta- ja kehittämissuunnitelmissa.

Suurin osa hankkeista hankerekisterissä (www.hare.vn.fi)

Suurin osa ministeriöistä ilmoitti, että niiden kaikki tai lähes kaikki käynnistyneet hankkeet löytyvät internetistä valtioneuvoston hankerekisteristä (www.hare.vn.fi) (VNK, OM, OPM, YM, VM, LVM, STM). Sisäasiainministeriön hankkeista Haressa on yli 60 prosenttia ja Hare-koulutus on käynnissä, jotta hankkeet saataisiin kattavammin hankerekisteriin. Kauppa- ja teollisuusministeriön vastauksessa ei ole prosenttilukua, mutta rekisterissä oli heidän hankkeitaan 48 kappaletta. Työministeriön ja puolustusministeriön hankkeista rekisterissä on vajaa puolet. Hankkeet, joita työministeriöstä ei ole Hareen laitettu ovat kyselyvastauksen mukaan pääsoin sisäisiä hankkeita. Ulkoasiainministeriöllä hankkeita on hankerekisterissä vain hyvin rajoitetusti.

Kansalaisjärjestöistä noin puolelle Hare-hankerekisteri oli tuttu. rekisteriä käyttäneet pitivät sitä hyvänä tietolähteenä. Rekisterin hakutoiminnot saivat kuitenkin kritiikkiä. Niiden osalta todettiin, että tietoa on vaikea löytää, jos ei tarkkaan tiedä, mitä etsii. Tiedon ryhmittelyä teemoittain toivottiin. Esille nousi myös kysymys siitä, että rekisteri on vain suomenkielisenä eikä ollenkaan ruotsinkielisenä. Ongelma on myös rekisterissä olevien tietojen päivitys. Kun hanke käynnistyy, siitä tulee useimmiten hankerekisteriin hyvin tietoa välittömästi. Hankkeen etenemistä on rekisteristä kuitenkin vaikea seurata sillä rekisterin päivittäminen on puutteellista.

Käynnistyneistä hankkeista löytyy tietoa

Kaikki vastanneet ministeriöt totesivat, että heidän nettisivuiltaan löytyy tietoa käynnissä olevista hankkeista. Osalla ministeriöistä on myös suuremmille hankkeille omia hankesivustoja. Monilla ministeriöillä on myös palautekanavia nettisivuillaan. Opetusministeriöllä on myös oma keskustelufoorumi. Sisäasiainministeriö ilmoittaa pyrkimyksenään olevan laittaa nettisivuille jo käynnistyneiden hankkeiden lisäksi tietoa myös tulevista, vasta käynnistymässä olevista hankkeista.

Kansalaisjärjestöille ministeriöiden nettisivut ovat tärkeä tiedonlähde. Se, miten helppoa tai vaikeaa on sivuilta löytää tärkeää tai ajankohtaista asiaa vaihtelee suuresti ministeriöittäin. Tiedonhankintaa hankaloittaa myös suuresti se, että jokaisen ministeriön nettisivut on rakennettu eri tavalla. Ajankohtaiset asiat ovat hyvin esillä ministeriöiden nettisivuilla, mutta kansalaisjärjestöille on ongelma se, että asiat poistuvat etusivuilta hyvin nopeaan tahtiin.

Kuuleminen nähdään osana normaalia hankevalmistelua

Ministeriöt ilmoittavat, että kuuleminen on kiinteä osa hankevalmistelua.

Oikeusministeriö toteaa, että kuuleminen on olennainen osa hankevalmistelua ja se toteutetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kuulemista myös hyödynnetään oikeusministeriössä koko valmistelun ajan ja tulokset huomioidaan jatkovalmistelussa. Niistä myös laaditaan aina kattava yhteenveto, joka on julkinen.

Sisäasiainministeriössä on säädösvalmisteluohjeessa todettu, että osallisuus ja kuuleminen tulee suunnitella ja toteuttaa huolella sekä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Säädösehdotuksista järjestetään lausuntokierros tai useampi mahdollisimman laajasti. Jos kritiikki esitystä kohtaan on huomattavaa käynnistetään neuvottelut ja jos muutoksia tulee järjestetään uusi kuuleminen.

Liikenne- ja viestintäministeriössä lausunto- ja kuulemismenettely on ohjeistettu säädösvalmisteluohjeessa ja ne suunnitellaan ja toteutetaan huolellisesti. Kuulemistilaisuuksista on usein myös tieto nettisivuilla ja ne ovat silloin avoimia kaikille.

Puolustusministeriössä kuuleminen on myös hankevalmistelussa oleellinen osa valmistelua. Samoin on PLM:ssä ympäristö - ja yhdyskuntatoimialalla merkittäville sotilasalueilla perustettu yhteistoimintaryhmiä. Niissä on pyritty ottamaan mukaan kaikki intressitahot (maakunta, kunta, kyläyhdistys, maanomistajat).

Opetusministeriö järjestää hankkeiden työskentelyn aikana kuulemisia ja lausuntokierroksia kun se on tarkoituksenmukaista. Nuorisolain 4 §:n kehittämisohjelman tueksi on lisäksi 50 järjestöä edustava verkosto.

Ministeriöissä vuodessa kymmeniä lausuntokierroksia

Ministeriöillä on keskimäärin kymmeniä lausuntokierroksia useimmat jäävät reilusti alle sadan. Kuulemistilaisuuksia on 10–20, muutamilla ministeriöillä tätäkin enemmän.

Ulkoasiainministeriö poikkeaa täysin muista ministeriöistä siinä, että sillä on tuhansia kuulemisia. Ministeriö järjestää myös kaksi kertaa vuodessa kokopäiväisen kansalaisjärjestöseminaarin. Ministeriöllä on myös kumppanuussopimukset kymmenen ison järjestön kanssa.

Myös valtioneuvoston kanslia on järjestänyt kaksi kansalaisfoorumia EU-puheenjohtajuuskaudesta. Oikeusministeriö on kuulemisten ja lausuntokierrosten ohella järjestänyt sidosryhmäseminaareja. Opetusministeriö on laajojen kuulemisten lisäksi järjestänyt muun muassa aamukahvitilaisuuksia SLU:n (Suomen liikunta ja urheilu) kanssa sekä järjestöpäivät.

Lausunnon antoon varatut ajat pidentyneet

Ministeriöistä oikeusministeriö on ainoa, joka lähes saavuttaa ohjeen lausuntoajan (8-12 viikkoa). Oikeusministeriöllä aika on lainvalmisteluhankkeissa 7-10 viikkoa ja muissa 4-10 viikkoa. Oikeusministeriö on huomionnut myös ohjeen lomakausien muita pidemmistä lausuntoajoista.

Monen ministeriön lausuntoajan pituus sijoittuu välillä 4 - 8 viikkoa (SM, TM, YM, LVM, STM). Kolmella ministeriöllä (VM; VNK, PLM) aika on välillä 3-4 viikkoa.

Osalla ministeriöistä vaihteluväli on huomattava. Ulkoasiainministeriöllä aika voi olla päivistä kuukausiin. Myös opetusministeriöllä aika vaihtelee 2,5 viikosta 3,5 kuukauteen. Kauppa- ja teollisuusministeriön aika on kolmesta päivästä kuukausiin.

Kansalaisjärjestöjen vastauksissa todetaan, että lausuntoajat ovat pidentyneet aikaisemmasta. Edelleenkin lausuntoajat kuitenkin sijoittuvat liian myöhäiseen kohtaan valmisteluprosessia ja samoin ne ajoittuvat liian usein kesäkauteen.

Lista järjestöistä usein osastokohtaisia

Useimmissa ministeriöissä ei ole keskitetysti listaa kansalaisjärjestöistä, joille lausuntopyynnöt tai vastaavat aina lähtevät. Osassa ministeriöitä listoja on osastoilla. Sisäasiainministeriöissä tällainen ministeriön yhteinen lista on kansalaisjärjestöstrategian liitteenä. Opetusministeriöllä on lista valtionavustuskelpoisista liikuntajärjestöistä.

Puolustusministeriöllä on yhteystietorekisteri, jonka päivitys on parhaillaan käynnissä.

Ministeriöillä yhteisiä ja alueellisia kuulemisia

Useilla ministeriöillä on ollut yhteisiä kuulemisia (SM, OM, YM, UM, STM, OPM, VNK). Valtioneuvoston kanslialla on ollut laajoja kuulemisia yhteistyössä muiden tahojen esimerkiksi Eurooppa-tiedotuksen, eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan, kaupunkien ja maakunnan liittojen kanssa. Sisäministeriöllä yhteisiä kuulemisia on ollut myös maakuntaliittojen ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Ulkoasiainministeriölle yhteiset kuulemiset ovat luonnollinen osa ja niitä on järjestetty muun muassa yhdessä Maailmanpankin kanssa.

Alueellisia kuulemisia on ollut useilla ministeriöillä ja niistä on saatu hyviä kokemuksia. Oikeusministeriöllä on kehitteillä malleja paikallisiin ja alueellisiin kuulemisiin.

Kuulemisissa käytössä eri tapoja

Pääasiallisesti ministeriöissä järjestetään lausuntokierroksia ja kuulemistilaisuuksia, mutta myös hankekohtaisia tilaisuuksia, pyöreän pöydän keskusteluja, seminaareja, palavereja, asiakohtaisia tapaamisia, otakantaa -keskusteluja ja verkostokyselyjä.

Kansalaisjärjestöt pitävät erityisesti ministeriöiden työryhmätyöskentelyyn osallistumista hyvänä tapana päästä vaikuttamaan ja työryhmiin osallistutaan mielellään. Suurimmilla järjestöillä on vakiintuneet yhteydet ministeriöihin ja useimmiten hyvin luonteva keskusteluyhteys ministeriöiden virkamiehiin.

Kansalaisjärjestöillä on kuulemistilaisuuksista pääosin myönteisiä kokemuksia, mutta tilaisuudet saavat myös kritiikkiä. Vastauksissa on useita mainintoja siitä, että ne ovat osallistujajoukoltaan liian suuria ja/tai aikaa keskusteluun on käytettävissä liian vähän. Lisäksi oli useita kokemuksia myös siitä, että keskustelutilaisuuden jälkeen ei informoida hankkeen jatkovalmistelusta tai -vaiheista. Muutamia kommentteja oli myös ”seremoniaalisista” kuulemisista, joissa tilaisuudessa näkee, että mitään muutoksia ei aiota tehdä, mutta tilaisuus on järjestetty, koska niin kuuluu tehdä. Kansalaisjärjestöjen mukaan joskus poliittinen korrektius estää tehokkaan kommunikoinnin kuulemistilaisuuksissa, kun kritiikki halutaan pukea pitkiin sanankäänteisiin tai asia halutaan esitellä mahdollisimman neutraalisti. Myös kuulemistilaisuuksien ajoitusta voisi kansalaisjärjestöjen mukaan miettiä entistä tarkemmin.

Otakantaa - keskusteluja muutamilla ministeriöillä

Oikeusministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut vuoden 2007 puolella otakantaa -keskusteluja ja ministeriöillä on tarkoitus myös vielä järjestää tänä vuonna keskusteluja. Ympäristöministeriöllä on ollut keskustelu, mutta jatkosta ei ole tietoa. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ja opetusministeriöllä on tulossa keskustelu. Useammassa ministeriössä asia on ollut harkittavana (TM, PLM, UM, STM).

Lausuntoyhteenvedot julkaistaan useimmiten

Useat ministeriöt (OM, TM, PLM, SM, UM, LVM, OPM) ilmoittavat, että yhteenvedot julkaistaan nettisivuilla ja/tai paperilla ja hyödynnetään jatkovalmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisee merkittävimmät. Valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia ja ympäristöministeriö ilmoittavat hyödyntävänsä yhteenvedot jatkovalmistelussa. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei julkaise yhteenvedoja, mutta ne ovat saatavilla kirjaamosta.

Kansalaisjärjestöjen arvion mukaan lausuntoyhteenvetoja tehdään, mutta asiassa on edelleen parantamisen varaa ja olisi varmistettava, että yhteenveto tehdään joka ainoa kerta. Lisäksi toivottiin, että myös yhteenvetoja olisi mahdollisuus kommentoida.

Ministeriöissä kuulemisen arviointia vain osana muuta seurantaa

Työministeriössä ja sisäasiainministeriössä kuulemisen arviointia tehdään osana säädösvalmistelun laadunseurantaa. Sisäministeriössä myös arviointi ja raportointi ovat osa säädösvalmistelun laadun seurantaa, sitä seurataan säännöllisesti ministerin johtamassa johtoryhmässä ja hankekohtaisissa (kansliapäällikön johdolla) seurantakokouksissa (isot hankkeet). Merkittävässä hankkeissa on myös jälkikäteen arviointikokouksia. Kuulemiseen kiinnitetään huomiota myös raportoinnissa. Säädösvalmistelutyöryhmä laatii vuosittaisen raportin osastopäälliköiden ja kansliapäällikön välisiin tuloskeskusteluihin.

Puolustusministeriössä arviointi on osana viestinnän arviointia. Oikeusministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittavat, että keskitettyä arviointia ei ole, mutta osastoilla ja yksiköissä arvioidaan. Valtiovarainministeriön ilmoituksen mukaan arviointi tapahtuu tuloskeskusteluissa ja kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että arviointi toteutuu normaalin esimiesvalvonnan kautta.

Henkilöstölle ei erillistä koulutusta kansalaisten kuulemisesta

Useat ministeriöt vastaavat, etteivät ole järjestäneet erillistä koulutusta kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemisesta (UM, OPM, KTM, YM, PLM, OM). Valtioneuvoston kanslia on järjestänyt koulutusta julkisuuslakiin liittyen ja sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäasiainministeriö säädösvalmistelukoulutuksen yhteydessä ja valtiovarainministeriö osana hankehallintakoulutusta.

Tietoa siitä, kuka vastaa mistäkin asiasta löytyy nettisivuilta

Ministeriöillä on nettisivuillaan vastuualueittaisia luetteloita (tehtäväpohjainen luettelointi) virkamiehistä.

Kansalaisjärjestöiltä ja kansalaisilta tulleet aloitteet käsitellään kuin tavalliset kansalaiskirjeet

Aloitteet käsitellään lähes kaikissa ministeriöissä kuin kansalaiskirjeet. Ne ohjataan kirjaamosta asiasta vastaavalle osastolle ja niihin vastataan. Ympäristöministeriössä vastaamista seurataan ja asiasta raportoidaan vuosittain johdolle. Sisäasiainministeriössä vastauksessa kerrotaan, että asia viedään ministeriön johtoon asti, jos se on merkittävä.

Lisäksi ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen vastauksissa tuli esille hyviä käytäntöjä ja uusia ideoita. Esille tulleita hyviä käytäntöjä pyritään mallintamaan jatkotyössä, jossa myös huomioidaan esille tulleet uudet ideat kuulemisen kehittämiseksi. .