

Justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

34/2012

Justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi

12.06.2012

Publikationens titel	Justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi		
Författare	Arbetsgruppens medlemmar: kanslichef Tiina Astola (ordförande), chef för informationstjänsten Aki Hietanen, lagstiftningsrådet Jyrki Jauhiainen, kommunikationsdirektör Pirkko Kauppinen, lagstiftningsrådet Ulla Mohell, regeringsrådet Merja Muilu, regeringsrådet Merja Norros, direktör Johanna Suurpää, lagstiftningsdirektör Asko Välimaa, planerare Riika Hagman (sekreterare), planerare Salla Tykkyläinen (sekreterare) specialplanerare Niklas Wilhelmsson (sekreterare)		
Justitieministeriets publikation	34/2012 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 3/012/2011	HARE nummer	OM016:00/2011
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-221-7		
URN	URN:ISBN:978-952-259-221-7		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-221-7		
Sak- och nyckelord	medborgarsamhället, transparens, växelverkan		
Referat	<p>I justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi strävar man efter att identifiera ministeriets viktigaste samarbetsformer med aktörerna inom medborgarsamhället och identifiera utmaningarna för samarbetet. Syftet är att kartlägga god praxis och utveckla ministeriets verksamhetssätt så att de blir öppnare för intressentgrupperna samt ge tjänstemännen praktiska verktyg för ett högklassigt samarbete med intressentgrupperna. Syftet med justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi är att göra justitieministeriet till ett genuint interaktivt ministerium som effektivt främjar sina intressentgruppers delaktighet. Målet med riktlinjerna är att få tjänstemännen att känna att kontakten med medborgarsamhället är en del av deras arbetsuppgift. Justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi gäller lagberedningen, utvecklingsprojekten och den övriga verksamheten vid justitieministeriet och inom förvaltningsområdet. Syftet med strategin är också att stöda iakttagandet av tidigare utgivna anvisningar som gäller lagberedningen och hörandet samt övriga allmänna anvisningar om förvaltning såsom anvisningar om hörande av medborgare.</p>		

INNEHÅLL

FÖRORD	8
1 Målet med medborgarsamhällsstrategin	10
1.1 Strategins mål och principer	10
1.2 Fördelarna med delaktighet och hörande	11
2 Medborgarorganisationernas, intressentgruppernas och medborgarnas deltagande	12
2.1 Kommunikation	12
2.2 Anvisningar om deltagande och hörande samt ministeriets synpunkter	14
2.3 Formerna för deltagande och hörande	16
2.3.1 Beredningsorgan	16
2.3.2 Medborgarpaneler och medborgarråd	16
2.3.3 Utlåtanden	17
2.3.4 Hörande	17
2.3.5 Webbdiskussioner och sociala medier	18
2.3.6 Enkäter	19
2.3.7 Direkt respons och initiativ	19
2.3.8 Projektsamarbete	20
2.4 Lagberedning som en inkluderande process	20
2.5 Stöd för deltagande och interaktion i utvecklingsprojekt	21
2.6 Den övriga förvaltningen	22
2.7 Konsekvensbedömning och uppföljning	23
3 Ansvarsfördelning och samordning vid ministeriet beträffande deltagande och hörande	24
3.1 Utveckling av tjänstemännens kompetens	24
4 Verkställande, bedömning och uppdatering av medborgarsamhällsstrategin	26
4.1 Verkställande av strategin och ansvariga parter	26
4.2 Utvärdering och uppdatering av strategin	27
KÄLLOR	28

FÖRORD

Rätten att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller en själv har tryggats i grundlagen som en grundläggande rättighet för var och en. Statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin år 2010 innehöll en åtgärdshelhet för att utveckla förvaltningen och demokratipolitiken. Justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi har utarbetats utifrån detta principbeslut och statsrådets tidigare riktlinjer.

Målinriktat arbete för att förbättra interaktionen mellan statsförvaltningen och medborgarorganisationerna har utförts som en del av den centraliserade utvecklingen av förvaltningen sedan början av 2000-talet. Finansministeriet inrättade 2001 projektet Hör medborgaren, där justitieministeriet var ett av pilotministerierna. År 2002 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp som hade till uppgift att bedöma ministeriets samarbete med medborgarorganisationerna och som utarbetade promemorian ”Medborgarnas möjligheter att delta i och påverka justitieministeriets verksamhet” (OMTH 2002:24).

Därefter har det i samband med flera projekt inom statsförvaltningen föreslagits att ministerierna ska utarbeta medborgarorganisationsstrategier. År 2007 fattade statsrådet ett principbeslut om att förbättra medborgarsamhällets verksamhetsförutsättningar. I principbeslutet ingår åtgärder för att stärka hörandet och delaktigheten (JM 2007:1). SAG-samarbetsgruppen som bildades av ministerierna och de svenskspråkiga medborgarorganisationerna hade till uppgift att främja hörandet av medborgarorganisationerna och förbättra samarbetet mellan medborgarorganisationerna och ministerierna. (FM 35a/2008). I samband med projektet för att förbättra interaktionspraxis inom statsförvaltningen (FM057:00/2008) uppstod bland annat en planeringsmodell för utarbetandet av medborgarorganisationsstrategin (FM 39/2008). Planeringsmodellen och rekommendationerna har följts när justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi har utarbetats.

I justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi strävar man efter att identifiera ministeriets viktigaste samarbetsformer med aktörerna inom medborgarsamhället och identifiera utmaningarna för samarbetet. Syftet är att kartlägga god praxis och utveckla ministeriets verksamhetssätt så att de blir öppnare för intressentgrupperna samt ge tjänstemännen praktiska verktyg för ett högklassigt samarbete med intressentgrupperna.

Syftet med justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi är att göra justitieministeriet till ett genuint interaktivt ministerium som effektivt främjar sina intressentgruppers delaktighet. Målet med strategin är att få tjänstemännen att känna att kontakten med medborgarsamhället är en del av deras arbetsuppgift.

Medborgarsamhällsstrategin gäller lagberedningen, utvecklingsprojekten och den övriga verksamheten vid justitieministeriet och inom förvaltningsområdet. Syftet med strategin är också att stöda iakttagandet av tidigare utgivna anvisningar som gäller lagberedningen och hörandet (JM 18/2010) samt övriga allmänna anvisningar om förvaltning såsom anvisningar om hörande av medborgare (FM 143:00/2001) och handboken Hör medborgaren – bered klokt! (FM 2005).



Justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi bereddes av en arbetsgrupp med kansli-
chef Tiina Astola som ordförande.

Arbetsgruppens medlemmar var:

Chef för informationstjänsten Aki Hietanen
Lagstiftningsrådet Jyrki Jauhiainen
Kommunikationsdirektör Pirkko Kauppinen
Lagstiftningsrådet Ulla Mohell
Regeringsrådet Merja Muilu
Regeringsrådet Merja Norros
Direktör Johanna Suurpää
Lagstiftningsdirektör Asko Välimaa

Planerare Saila Tykkyläinen var sekreterare för arbetsgruppen samt specialplanerare
Niklas Wilhelmsson och planerare Riika Hagman efter att Tykkyläinen övergått till
andra uppgifter.

Beredningen av strategin inleddes med intervjuer av tjänstemän vid justitieministeriet
och justitieministeriets viktigaste intressentgrupper inom medborgarsamhället. Ministe-
riets interna inledande utredning syftade till att utreda hurdana intressentgrupper mini-
steriets olika avdelningar och enheter har, genom vilka former för samarbete och delta-
gande samarbetet med intressentgrupperna utförs samt vilka utmaningar och fördelar
samarbetet medför. Dessutom strävade man efter att utreda vilka modeller, riktlinjer och
anvisningar tjänstemännen skulle kunna ha nytta av och på vilket sätt ministeriets funk-
tioner kunde göras öppnare.

Intressentgrupperna fick bland annat frågan på vilket sätt samarbetet med ministeriet har
fungerat och huruvida ministeriet förstår och kan beakta organisationernas heterogena
natur och deras verksamhetsförutsättningar. Man ville veta om de tillfrågade organisa-
tionerna ansåg att det är lätt att få information om justitieministeriets verksamhet och
om man upplevde ministeriets verksamhet som öppen. Sommaren 2011 och mellan den
21 februari och den 21 mars 2012 ordnades en öppen medborgardebatt om riktlinjerna
på diskussionsforumet Dinasikt.fi. Dessutom ordnades ett öppet hörande om riktlinjerna
den 5 mars 2012.

I utredningen kunde man konstatera att justitieministeriets kontakter med medborgaror-
ganisationsfältet är rätt omfattande och mångsidiga. Samarbetet och spridningen av sak-
kunskap konstaterades vara till nytta för såväl förvaltningen och medborgarorganisa-
tionerna som medborgarna.

Ett utkast till justitieministeriets medborgarsamhällsstrategi sändes på remiss mellan
den 15 februari och den 21 mars 2012. Totalt 31 utlåtanden inkom under denna tid.

1 Målet med medborgarsamhällsstrategin

1.1 Strategins mål och principer

Justitieministeriet upprätthåller och utvecklar rättsordningen och rätts säkerheten samt ansvarar för demokratins strukturer och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Ministeriet svarar för beredningen av de viktigaste lagarna, rättsväsendets funktion och verkställigheten av domar.

Justitieministeriets mål är ett öppet, aktivt och tryggt samhälle där människorna kan lita på att deras rättigheter respekteras. Justitieministeriet, som är en del av statsrådet, drar upp rättspolitiska riktlinjer, utvecklar författningspolitiken och styr sitt verksamhetsområde.

Till justitieministeriets uppgifter hör att bereda grundläggande lagstiftning i samhället som är av central betydelse för medborgarna. I detta arbete är det särskilt viktigt att ge medborgarna möjlighet att delta och påverka. Också när det gäller justitieministeriets andra uppgifter, såsom brottsbekämpning och utveckling av valsystemet, är det viktigt att höra olika medborgargrupper och ordna möjlighet till interaktion mellan ministeriet och medborgarna.

Vid justitieministeriet pågår just nu flera projekt för att förbättra interaktionen. Det viktigaste är statsrådets projekt Plattform för delaktighet, men även de nya webbsidorna och det nya publikationssystemet är till nytta för ministeriets intressentgrupper.

Projektet Plattform för delaktighet

Syftet med projektet Plattform för delaktighet är att förbättra medborgarnas möjligheter att delta och att främja interaktionen mellan olika aktörer i det samhälleliga beslutsfattandet. Tjänster som ska produceras inom projektet är bland annat olika discussionsforum på nätet och tjänster för enkäter, initiativ och utlåtanden. Dessutom tillhandahåller projektet information om medborgarnas möjligheter att påverka och om offentliga projekt.

Projektet sammanställer tjänster och elektroniska verktyg för deltagande för att underlätta beredningen och planeringen av interaktionsärenden. Tjänsterna och verktygen kan tas i bruk till exempel på kommunernas, medborgarorganisationernas eller riksdagens webbplatser.

Mer information om projektet:

<http://www.om.fi/sv/Etusivu/Valmisteilla/Osallistumisymparistoprojekti>

Justitieministeriet samordnar ministeriernas demokratinätverk och har tillsatt Delegationen för medborgarsamhällspolitik (KANE) som är ett interaktionsforum för förvaltningen och organisationerna.

Verksamheten vid justitieministeriet bygger på statsförvaltningens värdegrund:

- resultatinriktad verksamhet
- öppenhet
- kvalitet och stor sakkunskap
- förtroende
- serviceinriktning
- opartiskhet och oavhängighet
- jämlikhet
- ansvarsmedvetenhet

(FM 4/2007: Värdena i tjänstemannens vardag – en utredning om nuläget för tjänstemannaetiken)

1.2 Fördelarna med delaktighet och hörande

Det finns många orsaker till varför det är viktigt att förbättra medborgarnas möjligheter att delta och påverka. Hörande och delaktighet förbättrar:

- kvaliteten på beredningen och beslutsfattandet
- kvaliteten på servicen
- beslutens legitimitet

Dessutom gör de ministeriets verksamhet mer känd och kan göra medborgarna mer nöjda med besluten. För att öka medborgarnas möjligheter att delta behövs resurser, men samtidigt förbättras kvaliteten på beredningen och därmed kan antalet potentiella besvär och behovet av framtida ändringar minska. Genom att utöva rätten till deltagande stärks tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna.

2 Medborgarorganisationernas, intressentgruppernas och medborgarnas deltagande

2.1 Kommunikation

Kommunikation är en väsentlig del av alla processer där man vill höra allmänhetens, olika organisationers och övriga intressentgruppers åsikter vid beredningen. Dokumentering och öppenhet är viktiga element i beredningsprocessen. Tillgången till information är avgörande för deltagandet och hörandet. Beslutens, lagarnas och utvecklingsåtgärdernas berättigande bygger på att det finns tillräcklig information om de målsättningar och val som ligger till grund för besluten. Vad gäller öppenhet är det också viktigt att man berättar vems åsikter och synpunkter som har hörts och vilka slutsatser man har dragit på basis av dessa. Detta är syftet med remissförfarandet och sammandraget av det.

Att informera om ministeriets verksamhet är en viktig del av den offentliga servicen. Myndigheterna har en lagstadgad skyldighet att se till att rättigheter och skyldigheter gällande information tillgodoses. Förvaltningens kommunikationsuppgifter omfattar informationsspridning till medborgarna, rådgivning och främjande av möjligheterna att delta. I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) föreskrivs om myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter i ett ärende som ännu behandlas. Kommunikationen innebär mer arbete för tjänstemännen, men offentlig information som är lätt att hitta leder till färre frågor och till att färre tar kontakt.

Kommunikationen kring deltagande bör planeras med omsorg. Ett bra arbetssätt är att göra upp en kommunikationsplan där kommunikationsåtgärderna i fråga om deltagandet fastställs. I kommunikationsplaneringen beaktas målgrupperna för kommunikationen, nätverk, deltagare och deltagandeform. Därutöver fästs uppmärksamhet vid användargrupper, detaljerade kommunikationsbehov, standarder för kommunikationen och tidsplanering.

I kommunikationen och vid planeringen av den beaktas projektets omfattning och betydelse samt deltagandeformerna som ska användas inom projektet och de begränsningar som detta medför. Det viktiga är att informationen är lätt att hitta och att den är lättillgänglig.

Kommunikationsbehovet ska bedömas i samband med:

- planeringen av deltagandet
- planeringen av tillställningar/åtgärder för deltagande
- att en deltagandeform för olika tillställningar för deltagande införs
- själva deltagandet
- rapporteringen om deltagandet i omfattande projekt

Kommunikationen hör ihop med de olika skedena av deltagandet och användningen av deltagarformerna. Information om justitieministeriets projekt finns på justitieministeriets webbplats, på den övriga förvaltningens webbplatser samt i projektregistret HARE. Kommunikationen med medierna är också viktig. Vid behov används även andra kommunikationskanaler. Kommunikationskanalerna ska väljas med tanke på målgrupp och ärende. I kommunikationsplaneringen ska man komma ihåg att utnyttja de sociala medierna. Kommunikationsenheten stöder planeringen av den externa kommunikationen och gör upp pressmeddelanden. Ansvaret för innehållet ligger hos den avdelning eller enhet som ansvarar för frågan.

Mer information om justitieministeriets kommunikation i olika projekt, EU-ärenden och i förvaltningsområdets verksamhet samt om kommunikationsenhetens och beredarens roller i kommunikationen finns i justitieministeriets kommunikationsplan (JM 2007:16). Planen uppdateras som bäst.

I samband med projekt vid ministeriet ska man tänka på följande:

- Kommunikationen om att beredningen har inlett och om hur den framskrider samt om hörandet ska vara effektiv och tydlig. Tillräckliga resurser ska reserveras för planeringen och genomförandet av kommunikationen och hörandet. I början av mer omfattande projekt utarbetas en plan för kommunikation och hörande där man planerar hur och var kommunikationen om projektet ska ske och hur och när intressentgrupperna ska höras. I kommunikationsplanen läggs särskild vikt vid kommunikationens spelregler och praxis. Ansvar, målgrupper och kommunikationssätt fastställs. Dessutom planeras tidtabellen och informationskällorna för kommunikationen och man fokuserar på att inkludera deltagande som en viktig del av projektet.
- När planen för kommunikation och hörande görs upp kan man vända sig till projektet Plattform för delaktighets tjänst för planer för deltagande. Tjänsten är tillgänglig från och med sommaren 2012.
- Ministeriets webbplats utvecklas och dessutom införs ett nytt publikationssystem med tjänster som stöder interaktion samt en plattform för delaktighet som gör det möjligt för medborgarna att ännu aktivare delta och påverka i ärenden som är under beredning vid ministeriet.
- Informationen på webbplatsen och ministeriets ärendehanteringssystem ska vara aktuell. Beredningsmaterialet ska vara så tillgängligt som möjligt och dess form ska inte medföra hinder.

- De språkliga rättigheterna tillgodoses på båda nationalspråken och dessutom beaktas teckenspråk och samiska.
- Audiovisuella material används i mån av möjlighet för att stöda kommunikationen.
- De möjligheter som de sociala medierna medför utnyttjas i kommunikationen. Rekommendationer om sociala medier utarbetas vid justitieministeriet.

2.2 Anvisningar om deltagande och hörande samt ministeriets synpunkter


Med hörande avses insamling av de viktigaste intressentgruppernas synpunkter, uppgifter och erfarenheter beträffande ett ärende som är under beredning. Intressentgrupperna kan delta i lagberedningen eller så hörs deras synpunkter på annat sätt under beredningens gång, till exempel under remissbehandlingen, vid informationsmöten eller på diskussionsforum. Intressentgrupperna består av bland annat sakkunniga, organisationer, myndigheter, företag och medborgare.

Syftet med hörandet är att förvaltningen ska få tillgång till sakkunskap och erfarenheter. För en framgångsrik beredning och ett framgångsrikt beslutsfattande krävs att så många olika motiverade samhällsliga åsikter och synpunkter som möjligt kommer fram och utvärderas. För beredningens slutresultat är det viktigt att en tillräckligt bred grupp hörs och att inte antalet parter som hörs begränsas för mycket med hänvisning till en brådskande beredning eller någon annan orsak.

Hörandet syftar till att trygga öppenheten hos och förbättra kvaliteten på lagberedningen och den övriga beredningen. Genom att höra intressentgrupper och genom deras deltagande får beredarna och beslutsfattarna sakkunskap, erfarenheter och synpunkter på vilka konsekvenser ett ärende som är under beredning har för olika målgrupper. Ett väl planerat och genomfört hörandeförfarande främjar en effektiv beredning och ett effektivt beslutsfattande. Det underlättar också tillämpningen av lagarna, eftersom intressentgrupperna via hörandet får information om lagarna och deras syften. Med hjälp av hörandeförfarandet får man också information om eventuella problem som uppstått när lagen verkställts.

Medborgarnas deltagande i beredningen och hörandet av dem ska kunna genomföras så att det inte fordrar orimliga resurser eller belastar medborgarna, medborgarorganisationer eller förvaltningen. Däremot kan ett gott hörandeförfarande spara resurser eftersom kvaliteten på beredningen och beslutsfattandet blir bättre och verkställandet löper smidigare.

Hörandet av intressegrupperna och deras deltagande styrs av statsrådets anvisningar från mars 2010 om hörande vid författningsberedning (JM 18/2010). Anvisningen gäller beredning av lagar, förordningar och föreskrifter som innehåller rättsnormer. Anvisningen



om hörande vid författningsberedning kan även vara ett rättesnöre för hörandet i samband med den övriga beredningen. Vid hörandet ska dessutom bestämmelser om öppenhet i samband med beredning och om hörandeförfarandet iakttas (bl.a. grundlagen, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, förvaltningslagen och språklagen). Beredaren ska följa bestämmelserna om datasekretess och personuppgifter redan i det inledande skedet av hörandeförfarandet.

Syftet är att man när man hör intressentgrupperna och arbetar för att förbättra delaktigheten använder både traditionella metoder för hörande och webbaserade deltagandeformer.

Vid hörandet följs följande principer:

- Tillräckligt mångsidiga metoder utnyttjas vid hörandet: till exempel deltagande i beredningsorgan, skriftliga utlåtanden, diskussioner, konsultationer, inofficiella kontakter, enkäter och webbdiskussioner.
- Metoderna väljs utgående från projektets omfattning och mål samt de intressentgrupper som ska höras.
- Man följer principen att höra intressentgrupper med koppling till projektet som ska beredas i ett så tidigt skede som möjligt, gärna redan innan arbetsgrupperna tillsätts.
- Mindre medborgarorganisationers och fria folkrörelers möjlighet att delta i beredningsprocessen främjas. Man ger akt på regional rättvisa. Organisationerna reserveras möjlighet att även delta i beredningen av EU-ärenden. Man sörjer för bedömning och uppföljning av konsekvenser.
- De webbaserade arbetsredskapen inom projektet Plattform för delaktighet utnyttjas. Dessa införs stegvis från och med 2012. Inom projektet skapas en fungerande infrastruktur för deltagande och påverkan. Arbetsredskapen inom projektet Plattform för delaktighet ger medborgarna mångsidiga möjligheter att påverka beredningen och förvaltningen moderna verktyg och kanaler för hörande och interaktion med medborgarna och intressentgrupperna. Arbetsredskapen inom projektet Plattform för delaktighet tas stegvis i bruk från och med sommaren 2012 .

2.3 Formerna för deltagande och hörande

Deltagande och hörande kan genomföras på många olika sätt och i olika skeden av projektprocessen, till exempel i form av beredningsorgan, medborgarpaneler, medborgarråd och remissbehandlingar.

2.3.1 Beredningsorgan

Genom att delta i arbetsgruppernas arbete i samband med projektberedningen kan intressentgrupperna föra fram sina intressen, förmedla information till ministeriet om situationen i deras referensgrupper och bedöma konsekvenserna av olika alternativ.

- Man ser till att medborgarorganisationerna är tillräckligt välrepresenterade i arbetsgrupperna med beaktande av projektets tema och omfattning. För kvaliteten på dialogen är det viktigt att det finns mångsidig och orienterande sakkunskap. Organisationerna har praktisk erfarenhet från fältet som de kan dela med sig av.
- Arbetsgruppens sammansättning fastställs i beslutet att tillsätta en arbetsgrupp. När arbetsgruppen inleder sitt arbete ska arbetsgruppens ordförande redogöra för medlemmarna för de handlingssätt som tillämpas i arbetet och för de omständigheter som hänför sig till beredningshandlingarnas offentlighet.

2.3.2 Medborgarpaneler och medborgarråd

Med hjälp av ett råd eller en panel som består av medborgare kan man få information om medborgarnas synpunkter och åsikter. Ett medborgarråd gör det möjligt att öka medborgarnas kunskap, att höra olika gruppers åsikter samtidigt och att skapa en genuin upplevelse av delaktighet. Med hjälp av ett medborgarråd kan man göra projektet mer öppet och sprida information om projektet via medlemmarna i rådet. Medborgarrådet kan sättas samman till exempel genom en öppen utlysning. Utgående från ansökningarna kan medlemmar till rådet utses så att sammansättningen är så representativ som möjligt. Rådets sammansättning kan även avgöras genom lottdragning.

Utöver ett medborgarråd kan en professionell medborgarpanel vara ett bra sätt att höra olika praktiska erfarenheter och åsikter. Personer som arbetar inom ämnesområdet eller som på annat sätt är intresserade av det kan bjudas in till panelen för att utbyta tankar och ta ställning till ärendet. Medborgarpaneler är också ett bra sätt att höra till exempel ungdomar.

2.3.3 Utlåtanden

Förfarandet att begära utlåtanden kan användas mer mångsidigt än i dagsläget. Med hjälp av utlåtanden får beredarna en översikt över situationen i samhället och behovet av förändring. Hörandet i det inledande skedet är viktigt så att de olika alternativen övervägs av en bredare grupp. Utlåtanden om till exempel bedömningspromemorior kan begäras redan i ett tidigt utkastskede. En begäran om utlåtande kan även riktas och man kan be till exempel sakkunniga i en viss bransch kommentera vissa ärenden. Om de som ombes yttra sig i ett ärende har hela materialet till sitt förfogande, begränsar inte formuleringen av begäran om utlåtande eller de önskemål som framställts dessa parter möjligheter att även framföra sin ståndpunkt om annat material.

- I samband med planeringen av projektberedningen bör man kartlägga de olika intressegrupper som kan ha behov av att påverka projektberedningen.
- I ett skriftligt utlåtandeförfarande följer man anvisningarna om hörande vid författningsberedning (JM 18/2010).
- Begäran om utlåtande skickas i regel elektroniskt. Om mottagaren inte har en e-postadress, skickas begäran om utlåtande som brevpост. Själva begäran om utlåtande skickas i ett elektroniskt format som även kan öppnas med hjälpmedel för synskadade (t.ex. text-pdf-fil).
- Projektet Plattform för delaktighets tjänst för utlåtanden tas i bruk under 2013.

2.3.4 Hörande

Ett tillfälle till hörande eller ett diskussionsmöte kan vara ett bra sätt att inleda ett projekt. Som metod kan hörande jämföras med utlåtanden, medan diskussionsmöten är ett mer informellt tillfälle för idéer och dialog.

Det är ofta bra att kombinera tillfället till hörande med en remissbehandling. Först skickas en begäran om utlåtande och bakgrundsmaterialet. I samband med begäran om utlåtande kan man skicka frågor som man särskilt önskar få svar på. Tillsammans med begäran om utlåtande skickas också en inbjudan till tillfället till hörande. I inbjudan kan man ge möjlighet att anhålla om ordet på förhand. De ståndpunkter som framförs i mötet ska dokumenteras. För att trygga att den regionala rättvisan tillgodoses är det bra att göra det möjligt att delta i möten på distans.

Det är också bra att ordna diskussionsmöten om läget för projektberedningen som är öppna för organisationer, intressentgrupper och enskilda medborgare. Synpunkterna som kommer fram under diskussionen antecknas i en beredningshandling. Det ska finnas en genuin chans till diskussion så att tillställningen inte enbart handlar om att sprida information.

- Tillfällen till hörande ska planeras omsorgsfullt på förhand och vara tillräckligt omfattande i förhållande till projektet. Tillställningar som inte har tydliga mål och där deltagarna inte ger respons efteråt tjänar sällan sitt syfte.

2.3.5 Webbdiskussioner och sociala medier

Utöver organisationer och andra intressentgrupper bör även allmänheten höras under beredningen. Diskussioner som ordnas på statsförvaltningens forum Dinasikt.fi lämpar sig väl för det inledande skedet av ett projekt. Genom webbdiskussioner kan man samla in åsikter och främja de enskilda medborgarnas möjligheter att påverka.

Olika diskussionsmöten och diskussioner som förs på nätet ger även medborgarna en möjlighet att utbyta tankar sinsemellan – så kallad allmän prövning – och medborgarna kan bedöma betydelsen och viktningen av olika synpunkter.

- Statsförvaltningens diskussionsforum Dinasikt.fi utnyttjas och likaså projektet Plattform för delaktighets diskussionsforum när det blir klart.

Justitieministeriets webbplats om.fi förnyas under 2012 och de möjligheter till interaktiv kommunikation som webbplatsen tillhandahåller utnyttjas.

De sociala mediernas olika kanaler kan utnyttjas i kommunikationen. Kommunikationskanalerna ska väljas enligt situationen så att de motsvarar behovet och så att man via dem på bästa sätt kan nå ut till målgruppen. Man kan till exempel skapa en blogg för ett visst projekt och via den kan allmänheten följa aktuella nyheter om projektet och kommentera dem. Genom de sociala medierna kan man nå ut till olika slags målgrupper (t.ex. språkgrupper).

I bästa fall kan de sociala medierna ge användbar information om människors vardag, tips om vilka slags oklarheter det finns kring olika frågor samt hitta smärtpunkter i till exempel tillämpningen av lagstiftningen. Myndigheter kan använda sociala medier för bland annat kommunikation och för att sprida information, marknadsföra tjänster, ta emot respons, främja delaktigheten samt för att pejla allmänhetens åsikter.

- Med hjälp av sociala medier kan man sprida information och främja medborgarnas möjligheter att sköta sina ärenden. När en tjänsteman använder sig av de sociala medierna ska han eller hon emellertid tänka på sin roll som tjänsteman. En anvisning om användningen av sociala medier är under beredning.

2.3.6 Enkäter

En enkät kan vara ett effektivt sätt att kartlägga olika ståndpunkter om det ärende som ska beredas. Med hjälp av enkäter kan man få fram medborgarnas, organisationers och andra aktörers åsikt eller satsning på ärendehantering eller beslutsfattande. Enkäter kan utföras på olika sätt. De kan riktas till en viss grupp eller vara diskussioner som är öppna för alla. Att genomföra en enkät förutsätter dock att man är medveten om vilken svarsprocent man kan vänta sig.

- En enkät som kartlägger intressentgruppernas synpunkter eller en utredning om projektets tema kan utföras i olika skeden av projektet. Resultatet av enkäten kan användas som hjälp vid beredningen av projektet.
- När projektet planeras går man igenom målen (varför utförs enkäten, vilka resultat vill man uppnå genom den, vem är enkäten riktad till, vilka metoder används) och fastställer de egentliga frågorna.
- Enkäten eller utredningen kan till exempel genomföras med hjälp av diskussionsforumet Dinasikt.fi. Projektet Plattform för delaktighets enkättjänst tas i bruk när den blir klar.

2.3.7 Direkt respons och initiativ

Kontakt med medborgarna fås på många olika sätt och via olika kanaler. Det är viktigt att man besvarar begäranden om handlingar, initiativ och respons.

- Begäran om handlingar, initiativ och respons samt svar på dessa ska föras in i justitieministeriets ärendehanteringssystem Oskari om det är fråga om annan efterfrågning än sådan som kan jämföras med rådgivning över telefon. Man ska gå till väga på detta sätt så att fortsatt behandling av ärendet och kontroll av svaren är möjlig även i framtiden.
- Respons via e-post införs såsom pappershandlingar som skickats per post. En elektronisk handling registreras och sparas i ärendehanteringssystemet. E-postmeddelanden sparas som filer i ärendehanteringssystemet. Ärendets ansvarsperson svarar för att en pappersutskrift av e-postmeddelanden och handlingar i dessa som ska förvaras varaktigt sänds till ministeriets arkiv.

2.3.8 Projektsamarbete

Ett projektsamarbete är i bästa fall till nytta för alla parter. Tjänstemän kan delta i organisationers projekt till exempel i egenskap av sakkunniga. Förvaltningen drar nytta av organisationernas sakkunskap, potentiella nya samarbetspartner och eventuellt av projektets övriga resultat. Deltagande kan rekommenderas om ett projekt har omedelbar anknytning till ministeriets verksamhetsområde, främjar dess mål, skapar nya samarbetsmönster och om deltagandet förväntas innebära ett mervärde för alla parter.

Det lönar sig att utnyttja organisationernas sakkunskap och kompetens när utbildning och seminarier ordnas (t.ex. för det egna förvaltningsområdet och i samband med ovan nämnda projekt). Organisationerna kan dela med sig av sina erfarenheter och tillföra praktisk information som ministeriet inte besitter. Representanter för organisationerna kan också bjudas in som utbildare till olika evenemang.

2.4 Lagberedning som en inkluderande process

I en god och öppen lagberedning hörs intressentgrupperna under beredningen. Syftet är att hörandet av intressentgrupperna och deras deltagande i beredningen ska vara så omfattande som möjligt. Intressentgrupper kan också vara representerade i den arbetsgrupp som ansvarar för beredningen. I planeringen av hörandet fastställs vilka projektets centrala intressentgrupper är och på vilket sätt man ska höra medborgarna och andra intressentgrupper än dem man känner till.

Då beredningen inleds ska man också planera vilka förfaranden för hörande och deltagande som ska tillämpas samt de resurser och den tidsplan som hörandet förutsätter. Valet av metoderna för hörandet, tidsplaneringen och intressentgrupperna påverkas främst av syftet med och omfattningen av den reform som är under beredning.

Hörandet bör inledas tillräckligt tidigt så att intressentgrupperna har bättre möjligheter att framföra sina synpunkter och beredaren får väsentlig information och synpunkter som stöd för beredningen. Hörandet ska inte begränsas till endast slutskedet av beredningen av en regeringsproposition, utan intressentgruppernas sakkunskap och synpunkter bör utnyttjas under hela beredningen.

Kommunikationen är av central betydelse då hörandet genomförs. I kommunikationen ska man se till att såväl de intressentgrupper som man känner till på förhand som alla medborgare som är intresserade av de pågående projekten får kännedom om dem.

Det bör finnas information om lagberedningsprojekt genast då de inleds och om möjligt redan i planeringsskedet. Medan beredningen framskrider informeras hela tiden om projektets olika skeden, intressentgruppernas möjligheter att delta och påverka samt om reformens konsekvenser.

Myndigheterna ska tillhandahålla uppgifter om lagstiftning som är under beredning och om andra ärenden som är under beredning och som gäller allmänt betydelsefulla frågor (lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet). Information om pågående projekt finns till exempel på ministeriets webbplats och i statsrådets projektregister (HARE).

- Statsrådets anvisningar om hörande vid författningsberedning ska följas.
- Hörandet ska planeras på förhand och genomföras i ett tillräckligt tidigt skede så att responsen är av verklig betydelse. I planeringen fastställs projektets intressentgrupper och på vilket sätt medborgarna och andra intressentgrupper än de man känner till ska höras. Samtidigt planeras hörandeförfarandet, de resurser som behövs och tidtabellen.
- Allmänheten hörs i projekt som berör en bred grupp av medborgare. Hörande kan behövas i fråga om till exempel utredningar som blir klara, inledande av projekt, alternativa lösningsmodeller, konsekvensbedömningar eller lagförslag

2.5 Stöd för deltagande och interaktion i utvecklingsprojekt

För att man ska lyckas utveckla tjänster som motsvarar behoven är det av central betydelse att man i samband med utvecklingsprojekt hör de intressentgrupper som ärendet gäller och erbjuder dem möjlighet att delta.

Anvisningarna om hörande vid lagberedning kan också användas i samband med utvecklingsprojekt. I utvecklingsprojekt kan man planera hörandet och interaktionen friare, men dock ska man följa grundprincipen om god förvaltning.

I samband med större reformer ska organisationernas deltagande i utvecklingsarbetet säkerställas från och med att utvecklingsåtgärderna inleds samt tillräcklig tid tryggas för en inkluderande behandling av ärendena. Särskilda gruppers möjlighet att delta och föra fram sina synpunkter bör beaktas. Detta förutsätter ofta ordnande av stödåtgärder som svarar mot målgruppens behov så att de blir hörda och deras deltagande stöds.

Följande metoder kan användas:

- möten, konsultationer, seminarier
- workshoppar
- begäran om utlåtande
- hörande och interaktion; vanliga möten, tillställningar och webbdiskussioner
- webbenkäter
- webbaserade arbetsredskap bl.a. för att följa en medborgardebatt

Exempel från justitieministeriet

Medborgarnas deltagande utgör en viktig del i bland annat de projekt som pågår vid rådet för brottsförebyggande. Justitieministeriet har på rådets rekommendation understött trygghetspromenader och rådet har publicerat en handbok för trygghetspromenader och en motsvarande webbhelhet. På trygghetspromenader kartlägger invånarna och representanter för myndigheterna tillsammans platser som är problematiska eller upplevs som farliga i det egna området och planerar hur de kan åtgärdas. Under 2012 bedrivs ett pilotprojekt för lokala trygghetspromenader. Genom projektet kan kommunerna kartlägga säkerhetsproblem och samla in förslag på hur de kan åtgärdas.

Vid brainstormingen, planeringen och genomförandet i samband med det nationella projektet Plattform för delaktighet har man på ett mångsidigt sätt använt olika metoder för att höra medborgarsamhällets aktörer, intressentgrupper och samarbetspartner och beakta deras synpunkter redan i det inledande skedet av projektet. Målet har varit att förutom representanterna från de redan etablerade stora medborgarorganisationerna få med representanter för olika stora aktörsgrupper av olika slag.

2.6 Den övriga förvaltningen

I justitieministeriets verksamhet framhävs sakkunnigarbete och öppenhetsprincipen. Även i förvaltningens processer måste kunderna och medborgarsamhället garanteras tillräckliga möjligheter att delta. Formerna för hörande och deltagande som presenterats i kapitel 2.3 kan även användas i förvaltningsområdets verksamhet.

Exempel på samarbete

En viktig del av verksamheten som rådet för brottsförebyggande bedriver är samarbetet med lokalförvaltningen och medborgarorganisationerna. Statsrådet fattade ett principbeslut 1999 om ett nationellt brottsförebyggande program. Syftet är att göra brottsförebyggandet till en gemensam fråga.

Rådet för brottsförebyggande har årligen gett en rekommendation till justitieministeriet om fördelningen av finansieringen för att stöda brottsförebyggande projekt samt göra utvärderingar av den brottsförebyggande verksamheten. De projekt som understöds strävar ofta efter att aktivera medborgarna i verksamhet som förebygger brott eller på annat sätt främjar säkerheten.

2.7 Konsekvensbedömning och uppföljning

Hörande hör även ihop med konsekvensbedömning. År 2007 utfärdade statsrådet anvisningar för bedömning av konsekvenserna av lagar och andra författningar (JM 6/2007). Anvisningarna bereddes vid justitieministeriet. De ersatte de tidigare anvisningarna, utfärdade genom statsrådets principbeslut, om bedömningen av ekonomiska konsekvenser (1998), miljökonsekvensbedömning (1998), bedömningen av konsekvenserna för företagen (1999) och bedömningen av regionutvecklingens konsekvenser (2003).

Konsekvensbedömning är en viktig del av lagberedningsprocessen. Bedömningen ger information till beredarna, beslutsfattarna och intressentgrupperna om den planerade lagstiftningens konsekvenser och betydelse samt om eventuella möjligheter att lindra negativa verkningar. De viktigaste resultaten av konsekvensbedömningen beskrivs i motiveringen i regeringspropositionen.

Ansvar för innehållet i och bedömningen av konsekvenserna av föreslagna lagar ligger hos beredaren och det ministerium som svarar för beredningen. Både när ett projekt inrättas och i början av beredningen är det viktigt att identifiera de viktigaste verkningsområdena och konsekvenserna. När beredningen framskrider ska bedömningen av konsekvenserna av olika alternativa lösningar fördjupas. Till konsekvensbedömningen hör också uppföljning av effekterna av genomförda reformer.


- Man sörjer för konsekvensbedömning och uppföljning, även i fråga om språkliga konsekvenser. Till exempel i ärenden som gäller samerna ger man akt på åtgärdernas och lagstiftningens konsekvenser för samernas ställning som ursprungsbefolkning.
- I samband med konsekvensbedömningen är det bra om beredaren hör olika intressentgrupper i så stor omfattning som möjligt. Vid konsekvensbedömningen ska man i synnerhet beakta den grupp för vars liv åtgärderna medför indirekta eller direkta konsekvenser. Till exempel ska barnets synpunkt beaktas när det gäller åtgärder som berör barn.
- Verkställandet av nya lagar ska följas upp. Efter verkställandet av omfattande lagprojekt ska man vid behov göra en enkät om hur lagen har fungerat som riktar sig till organisationer och andra centrala aktörer.
- Enkätverktygen i projektet Plattform för delaktighet används för uppföljningen av konsekvenser.

3 Ansvarsfördelning och samordning vid ministeriet beträffande deltagande och hörande

3.1 Utveckling av tjänstemännens kompetens

Att medborgarsamhället och deltagandet blir mer mångsidigt, att nya kanaler och förfaranden för deltagande och påverkan uppkommer och att kravet på interaktion ökar är inga enkla frågor ur beredningssynpunkt. Planeringen och genomförandet av interaktionen i projekten kräver att beredaren mångsidigt behärskar metoderna och principerna för hörande och interaktion.

- Avdelnings- eller enhetsspecifik utbildning ordnas vid justitieministeriet om användningen av verktygen inom projektet Plattform för delaktighet. Utbildningen införs i ministeriets utbildningsplan. Enheten för demokrati, språk och grundläggande rättigheter svarar i samarbete med förvaltningsenhetens ansvarsområde för personalärenden för arrangemangen kring utbildningen i användningen av verktygen.
- Ett avsnitt om temat delaktighet läggs till i utbildningen för nya tjänstemän vid ministeriet. Interaktionen med medborgarsamhället görs till en del av personalutbildningen vid ministeriet.
- Deltagande i ”en dag i organisationen” uppmuntras. Under denna introduktionsdag kan en tjänsteman bekanta sig med en organisations arbete under en arbetsdag per år. Organisationerna kan förbereda dagen på förhand (arbetsuppgifter, tidpunkt), varvid det blir lättare för tjänstemannen att välja en lämplig tid och plats. Det kunde finnas ett register som uppdateras åtminstone en gång per år över de mottagande organisationerna. I registret beskrivs arbetsuppgifter och lämpliga tidpunkter.
- En gemensam postlista för organisationerna inrättas vid justitieministeriet. I synnerhet små medborgarorganisationers möjligheter att delta i lagberedningen och projektberedningen främjas när deras kunskaper om aktuella projekt inom lagberedningen förbättras, bland annat genom att publicera



begäran om utlåtanden inom projektet Plattform för delaktighet och genom att utnyttja projektets kommunikationsverktyg. Beredningen av postlistan för organisationer samordnas i samband med underhållet av ministeriets gemensamma adressbok som används i utlåtandeärenden. Underhållet av adressboken samordnas av ministeriets förvaltningsenhet. Adresslistan underhålls senare via Plattform för delaktighet.

4 Verkställande, bedömning och uppdatering av medborgarsamhällsstrategin

4.1 Verkställande av strategin och ansvariga parter

För att garantera att medborgarsamhällsstrategin verkställs framgångsrikt är det viktigt att dra upp riktlinjer för de viktigaste ansvariga parterna.

- En interaktionsplanerare utses (vid sidan av den egna tjänsten) till enheten för demokrati, språk och grundläggande rättigheter. Interaktionsplanerarens uppgift är att vara sakkunnig i frågor om interaktion. Interaktionsplaneraren stöder avdelningarna och enheterna i utvecklingen av hörandeförfarandet och följer upp hur medborgarsamhällsstrategin genomförs och sammanställer en årlig rapport om detta till kanslichefen.
- Avdelningarna och enheterna ansvarar för att medborgarsamhällsstrategin efterlevs och genomförs.
- Den avdelning eller enhet som ansvarar för projektet planerar och sköter kommunikationen i samarbete med kommunikationsenheten.
- Enheten för demokrati, språk och grundläggande rättigheter stöder användningen av projektet Plattform för delaktighets verktyg för deltagande och ordnar utbildning för tjänstemän och övriga intressentgrupper. Utbildningen införs i ministeriets utbildningsplan.
- Delegationen för medborgarsamhällspolitik (KANE) följer från organisationernas perspektiv upp hur riktlinjerna för medborgarsamhället genomförs.
- Justitieministeriets personalförvaltning ordnar utbildning och orientering för nya tjänstemän om hörande och interaktion.



4.2 Utvärdering och uppdatering av strategin

Det är viktigt att inkludera utvärderingen av delaktigheten i planeringen och utvärderingen av organisationens verksamhet.

- Interaktionsplaneraren följer upp genomförandet av medborgarsamhällsstrategin. Avdelningar och enheter rapporterar om genomförandet av hörande och interaktion. På basis av rapporteringen utvärderas utvecklingen av hörandet och interaktionen samt behovet av att uppdatera medborgarsamhällsstrategin.
- Nya metoder och god praxis för hörandet av och interaktionen med medborgarorganisationerna sammanställs.

KÄLLOR

Värdena i tjänstemannens vardag. En utredning om nuläget för tjänstemannaetiken. FM 4/2007.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinlaitos/20070614Arvotv/Arvot_virkamiehen_arjessa.pdf

Hörande vid författningsberedning. Anvisning. JM 18/2010.

http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIpptype=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;filename=OMSO182010Kuuleminen_saadösvalmiste-lussa30s..pdf&SSURIsscontext=SatelliteServer&blobwhere=1266335635425&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf

Bedömning av konsekvenserna av lagar och andra författningar. Anvisning. JM 2007:6.

http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIpptype=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;filename=OM_saados_netti.pdf&SSURIsscontext=SatelliteServer&blobwhere=1243790097681&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf

Bättre samarbete – Bättre beredning. FM 35a/2008.

Så utarbetar du en strategi för medborgarorganisationer. FM 39/2008.

Statsrådets principbeslut som tryggar medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar. JM 2007:1.

Statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin i Finland. JM, betänkanden och utlåtanden 17/2010.

Medborgarnas möjligheter att delta i och påverka justitieministeriets verksamhet. JM, verksamhet och förvaltning OMTM 2002:24.

Hör medborgaren – bered klokt! – Handbok för tjänstemän och tjänsteinnehavare. Finansministeriet 2005.

Hörande och deltagande i datanät. Finansministeriets arbetsgruppspromemoria 2/2005.

Anvisningar för bedömning av konsekvenserna av lagar och andra författningar. JM 2007:6.

Justitieministeriets kommunikationsplan JM 2007:16.

Övrigt

Mer information om projektet Plattform för delaktighet: <http://www.osallistumisymparisto.fi/>

Bättre lagstiftning: <http://www.om.fi/sv/Etusivu/Parempisaantely>



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-221-7 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi