

*Kansalaisten osallistumis- ja
vaikutusmahdollisuudet
oikeusministeriön toiminnassa*

*Kansalaisten osallistumis- ja
vaikutusmahdollisuudet
oikeusministeriön toiminnassa*

Työryhmän muistio

ISSN 1458-6436
ISBN 952-466-108-X
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
21.11.2002

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Muistio	
Työryhmä Puheenjohtaja: lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri Sihteeri: tutkija Marietta Keravuori		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 6.3.2002	
Julkaisun nimi KANSALAISTEN OSALLISTUMIS- JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINNASSA			
Julkaisun osat			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Johdanto 2. Nykytilan kuvaus 3. Kansalaisjärjestöjen näkemyksiä 4. Nykytilan arviointi 5. Työryhmän ehdotus: oikeusministeriön toimintaperiaatteet kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi valmistelussa 6. Liite: Yhteenvedo annetuista lausunnoista 			
Tiivistelmä			
<p>Oikeusministeriö asetti 6.3.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella toimintaperiaatteet kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi oikeusministeriön toiminnassa. Työryhmä oli toimeksiantonsa mukaisesti työssään yhteydessä Kuule kansalaista –hankkeeseen sekä toimi yhteistyössä oikeusministeriön toimialan kannalta keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 30.9.2002 mennessä.</p> <p>Työryhmän ehdotus valmistui 7.10.2002. Ehdotuksesta pyydettiin vielä kansalaisjärjestöjen lausunnot, joista saadun palautteen pohjalta työryhmä viimeisteli muistionsa. Ehdotus oli kommentoitavana myös oikeusministeriön verkkosivuilla.</p> <p>Julkaisussa on selvitetty oikeusministeriön nykyisiä käytäntöjä kansalaisten osallisuuden turvaamisessa sekä arvioitu niiden riittävyttä ja mahdollisia kehittämistarpeita. Julkaisuun sisältyy myös työryhmän ehdotus oikeusministeriön toimintaperiaatteiksi kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi valmistelussa. Toimintaperiaatteiden tavoitteena on varmistaa, että lainsäädäntö- ja muiden suunnitteluhankkeiden valmistelussa oikeusministeriössä huolehditaan kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumisesta.</p>			
Avainsanat: (asiasanat)			
kansalainen, osallistuminen, vaikuttaminen, kuuleminen, lausunnot, viestintä, hyvä hallinto			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Toiminta ja hallinto 2002:24		ISSN 1458-6436	ISBN 952-466-108-X
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
21.11.2002

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Arbetsgrupp Ordförande: lagstiftningsrådet Tuula Majuri Sekreterare: forskaren Marietta Keravuori</p>	<p>Typ av publikation Promemoria</p>		
	<p>Uppdragsgivare Justitieministeriet</p>		
	<p>Datum då organet tillsattes 6.3.2002</p>		
<p>Publikation (även den finska titeln) Medborgarnas möjligheter att delta i och påverka justitieministeriets verksamhet (Kansalaisten osallistumis - ja vaikutusmahdollisuudet oikeusministeriön toiminnassa)</p>			
<p>Publikationens delar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inledning 2. Beskrivning av nuläget 3. Medborgarorganisationernas synpunkter 4. Bedömning av nuläget 5. Arbetsgruppens förslag: justitieministeriets verksamhetsprinciper för att trygga medborgarnas delaktighet i beredningen 6. Bilaga: sammandrag av utlåtandena 			
<p>Referat</p> <p>Justitieministeriet tillsatte den 6 mars 2002 en arbetsgrupp som hade till uppgift att bereda verksamhetsprinciperna för att trygga medborgarnas delaktighet i justitieministeriets verksamhet. Arbetsgruppen var enligt sitt uppdrag i kontakt med Hör på medborgaren-projektet och samarbetade med de medborgarorganisationer som var av central betydelse med tanke på justitieministeriets ansvarsområde. Arbetsgruppen skulle få sitt arbete slutfört senast den 30 september 2002.</p> <p>Arbetsgruppens förslag blev färdigt den 7 oktober 2002. Av förslaget begärdes utlåtanden av medborgarorganisationerna. Utifrån denna respons finslipade arbetsgruppen sin promemoria. Förslaget var tillgängligt också på justitieministeriets webbsidor för kommentarer.</p> <p>I publikationen har redogjorts för den nuvarande praxis som syftar till att trygga medborgarnas delaktighet samt utvärderats om den är tillräcklig och om det eventuellt finns utvecklingsbehov. I publikationen ingår också arbetsgruppens förslag till justitieministeriets verksamhetsprinciper för att trygga medborgarnas delaktighet i beredningen. Målet med verksamhetsprinciperna är att säkerställa att det vid justitieministeriet ses till att medborgarnas möjligheter till deltagande och påverkande verkställs vid beredningen av lagstiftnings- och andra planeringsprojekt.</p>			
<p>Nyckelord Medborgare, deltagande, påverkande, hörande, remissförfarande, kommunikation, god förvaltning</p>			
<p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren)</p>			
<p>Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Verksamhet och förvaltning 2002:24</p>		<p>ISSN 1458-6436</p>	<p>ISBN 952-466-108-X</p>
<p>Sidoantal 49</p>	<p>Språk finska</p>	<p>Pris</p>	<p>Sekreteressgrad offentlig</p>
<p>Distribution Justitieministeriet</p>		<p>Förlag Justitieministeriet</p>	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 6.3.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella oikeusministeriön toimintaperiaatteet kansalaisten osallistumisen turvaamiseksi. Toimintaperiaatteiden tavoitteena on varmistaa, että lainsäädäntö- ja muiden suunnitteluhankkeiden valmistelussa oikeusministeriössä huolehditaan kansalaisten osallisuuden toteutumisesta. Työryhmän tuli arvioida oikeusministeriön nykyisiä käytäntöjä kansalaisten osallisuuden turvaamisessa, niiden riittävyyttä ja kehittämistarpeita.

Työryhmän tuli työssään olla yhteydessä valtiovarainministeriön 20.11.2001 asettamaan Kuule kansalaista –toimeenpanohankkeeseen ja välittää tietoa oikeusministeriön toiminnasta hankkeen pilottiministeriönä. Työryhmän tuli myös tehtävänsä suorittaessaan olla yhteistyössä oikeusministeriön toimialan kannalta keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 30.9.2002 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri lainvalmisteluosastolta ja jäseniksi erikoissuunnittelija Mervi Hyvärinen kriminaalipoliittiselta osastolta, kehittämispäällikkö Arto Jääskeläinen yleiseltä osastolta, tiedotuspäällikkö Pirkko Kauppinen tiedotusyksiköstä, tiedottaja Sinikka Koskela-Suo oikeushallinto-osastolta ja lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin lainvalmisteluosastolta. Työryhmän sihteerinä on toiminut erityisasiantuntija Marietta Keravuori lainvalmisteluosastolta.

Työryhmä laati kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien nykytilaa oikeusministeriössä selvittävän muistion ja järjesti 4.6.2002 keskustelutilaisuuden, johon kutsuttiin kaikkiaan 55 oikeusministeriön toimialan kannalta keskeistä kansalaisjärjestöä. Tilaisuudessa järjestöt esittivät käsityksiään nykytilasta ja mahdollisista kehittämistarpeista oikeusministeriön toiminnassa. Lisäksi työryhmä toimitti muistion tiedoksi

ammattillisille keskusjärjestöille ja rekisteröidyille puolueille kirjallisen lausunnon antamista varten. Saadun palautteen pohjalta työryhmä laati ehdotuksen oikeusministeriön toimintaperiaatteiksi kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi. Työryhmän ehdotus valmistui 7.10.2002. Ehdotuksesta pyydettiin vielä kansalaisjärjestöjen lausunnot, jonka jälkeen työryhmä viimeisteli muistionsa. Työryhmän ehdotus on ollut kommentoitavana myös oikeusministeriön verkkosivuilla. Yhteenveto annetuista lausunnoista on työryhmän muistion liitteenä.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti muistionsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2002

Tuula Majuri

Mervi Hyvärinen

Arto Jääskeläinen

Pirkko Kauppinen

Sinikka Koskela-Suo

Anna-Riitta Wallin

Marietta Keravuori

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	6
2. NYKYTILAN KUVAUS	8
2.1. Oikeusministeriön tehtävät ja toimialaan liittyvä kansalais- ja järjestötoiminta	8
2.1.1. Yleinen osasto	8
2.1.2. Oikeushallinto-osasto	9
2.1.3. Lainvalmisteluosasto	9
2.1.4. Kriminaalipoliittinen osasto	10
2.1.5. Tiedotusyksikkö	11
2.2. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia koskeva lainsäädäntö	11
2.3. Vuorovaikutuksen muodot oikeusministeriön valmistelutyössä	14
2.3.1. Työryhmät, toimikunnat, komiteat ja neuvottelukunnat	14
2.3.2. Kuuleminen perusvalmistelussa	15
2.3.3. Lausuntomenettely	15
2.3.4. Suullinen kuuleminen.....	16
2.3.5. Suora kansalaispalaute.....	17
2.3.6. Kyselyt ja tutkimukset	17
2.3.7. Seuranta	17
2.3.8. Viestintä ja julkaisutoiminta	18
2.4. Oikeusministeriön koulu yhteistyöhanke	19
3. KANSALAI SJÄRJESTÖJEN NÄKEMYKSIÄ.....	21
3.1. Kansalaisjärjestöjen kuuleminen.....	21
3.2. Suullinen kuulemistilaisuus	21
3.3. Lausunnot	25
3.3.1. Järjestöt.....	25
3.3.2. Puolueet	27
4. NYKYTILAN ARVIOINTI.....	29
4.1. Yleinen arvio vuorovaikutuksesta oikeusministeriön toiminnassa	29
4.2. Osallisuuden toteutuminen valmistelun eri vaiheissa.....	30
4.2.1. Osallistuminen esi- ja perusvalmisteluun.....	30
4.2.2. Lausuntomenettely	31
4.2.3. Suulliset vuorovaikutuskeinot	32
4.2.4. Suora kansalaispalaute.....	33
4.2.5. Seuranta	33
4.2.6. Internetin hyödyntäminen.....	33
4.2.7. Viestintä.....	34
5. TYÖRYHMÄN EHDOTUS: OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINTAPERIAATTEET KANSALAISTEN OSALLISUUDEN TURVAAMISEKSI VALMISTELUSSA.....	36
Hankesuunnittelu	36
Osallisuus esi- ja perusvalmistelussa.....	36
Lausuntopyynnön kohdistaminen.....	37
Lausuntopyynnön yksilöiminen	37
Lausunnon antamisen määräaika.....	37
Lausuntoyhteenveto.....	37
Suulliset vuorovaikutuskeinot	38

Uudistuksen seuranta	38
Suora kansalaispalaute.....	38
Viestintä.....	38
Internetin hyödyntäminen.....	38
Ehdotusten vaikutukset.....	39
Liite: Yhteenveto annetuista lausunnoista	40

1. JOHDANTO

Valtioneuvosto asetti 21.6.2000 ministerityöryhmän johtaman keskushallintohankkeen, jonka eräänä tavoitteena on kansalaisten hallintoa kohtaan tunteman luottamuksen vahvistaminen ja heidän vaikutusmahdollisuuksiensa laajentaminen. Ministerityöryhmän suositusten ja keskushallinnon uudistamisen aikaisemman osahankkeen pohjalta valtiovarainministeriö asetti 20.11.2001 *Kuule kansalaista* –toimeenpanohankkeen. Mainitun hankkeen tehtävänä on luoda yhdessä ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa malleja ja menettelysuosituksia ministeriökohtaisten kansalaisjärjestöstrategioiden laatimiselle ja käytölle, laatia yhtenäiset kansalaisjärjestöille kohdistettavia lausuntopyyntöjä ja lausunntomenettelyä koskevat menettelytapaohjeet sekä edistää osallisuuden hyvien käytäntöjen lisääntymistä hallinnossa. Hankkeen avulla käynnistettiin kansalaisstrategiatyö pilottiministeriöissä, joiksi valittiin ulkoasiain-, oikeus-, opetus- ja työministeriö.

Oikeusministeriön 6.3.2002 asettaman työryhmän tehtävänä oli valmistella oikeusministeriön toimintaperiaatteet kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi. Työryhmän tuli olla työssään yhteydessä *Kuule kansalaista* -hankkeeseen sekä toimia yhteistyössä oikeusministeriön toimialan kannalta keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Toimintaperiaatteiden tavoitteena on varmistaa, että lainsäädäntö- ja muiden suunnitteluhankkeiden valmistelussa oikeusministeriössä huolehditaan kansalaisten osallisuuden toteutumisesta. *Kuule kansalaista* –hanke koskee ennen muuta kansalaisten osallistumista yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun, siis lainvalmisteluun sekä erilaisten kehittämissuunnitelmien ja politiikkatason päätösten valmisteluun. Tämän vuoksi myös oikeusministeriön hanke suunnattiin nimenomaisesti valmisteluosallisuuteen.

Kansalaisten osallisuutta turvaavissa toimintaperiaatteissa on kyse niin sanottujen hyvien käytäntöjen muodostamisesta sekä konkreettisista kehittämistoimenpiteistä ja käytännön menettelyistä valmistelutyössä. Tarkoituksena on, että näitä toimintaperiaatteita noudatettaisiin oikeusministeriön toiminnassa vastaisuudessa säännönmukaisesti. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu kansalaisten kannalta keskeisen, yhteiskunnan perustuslain säädännön valmistelu, jossa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat erityisen tärkeitä. Myös oikeusministeriön muissa tehtävissä, kuten rikosentorjunnassa ja vaalijärjestelmän kehittämisessä, laaja yhteydenpito eri kansalaistahoihin sekä vuoro-vaikutus ministeriön ja kansalaisten välillä ovat keskeisiä.

Työryhmä on selvittänyt oikeusministeriön nykyisiä käytäntöjä ja niiden riittävyyttä kansalaisten osallisuuden turvaamisessa yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun liittyvässä valmistelutyössä sekä arvioinut mahdollisia kehittämistarpeita. Työryhmä on toiminut yhteistyössä ministeriön toimialan kannalta keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa sekä nykytilan arvioinnissa että toimintaperiaatteiden valmistelussa. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt, elinkeinoelämän etujärjestöt ja puolueet ovat pitkälti vakiinnuttaneet asemansa ja osallisuuteensa yhteiskuntapoliittisessa valmistelussa, joten työryhmä pyrki työssään kiinnittämään huomiota erityisesti muihin kansalaisia edustaviin tahoihin.

Oikeusministeriö on osallistunut myös kouluyhteistyö-hankkeeseen, jonka tavoitteena on lisätä vuorovaikutusta nuorten ja julkishallinnon välillä. Hankkeen tarkoituksena on, että nuoret voivat tutustua yhteiskunnalliseen valmistelutyöhön konkreettisten valmisteluhankkeiden avulla. Oikeusministeriön osalta yhteistyöhankkeena on nuorten rikosten tekijöiden nopeutettua oikeuskäsittelyä koskeva valmisteluhanke. Oikeusministeriön kouluyhteistyöstä kerrotaan tarkemmin jaksossa 2.4.

2. NYKYTILAN KUVAUS

2.1. Oikeusministeriön tehtävät ja toimialaan liittyvä kansalais- ja järjestötoiminta

Oikeusministeriön pääasiallisena tehtävänä on luoda oikeuspolitiikan linjoja, kehittää säädöspolitiikkaa ja ohjata hallinnonalaansa. Ministeriön tavoitteena on aktiivinen ja turvallinen yhteiskunta, jossa ihmiset voivat luottaa oikeuksiensa toteutumiseen. Oikeusministeriö vastaa

- toimivan demokratian edellytyksistä
- oikeusjärjestyksen laadusta ja oikeussuhteiden selkeydestä
- ihmisten ja yhteisöjen tehokkaista keinoista saada oikeutensa toteutetuiksi
- oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä
- tehokkaasta rikosten torjunnasta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa
- oikeudenmukaisesta ja tehokkaasta rikosoikeudellisesta järjestelmästä ja rangaistusten täytäntöönpanosta, sekä
- alansa kansainvälisestä yhteistyöstä.

Oikeusministeriö jakaantuu organisaatorakenteeltaan neljään osastoon. Nämä ovat yleinen osasto, oikeushallinto-osasto, lainvalmisteluosasto ja kriminaalipoliittinen osasto. Lisäksi kansliapäällikön alaisuuteen kuuluvat tiedotusyksikkö, kansainvälinen yksikkö, johdon tuki ja sisäisen tarkastuksen yksikkö. Oikeusministeriön yhteydessä toimii myös rikosentorjuntaneuvosto, jonka sihteeristö työskentelee kriminaalipoliittisella osastolla.

2.1.1. Yleinen osasto

Yleinen osasto huolehtii ministeriön yleis-, henkilöstö-, talous- ja tietohallinnosta. Lisäksi osasto huolehtii asioista, jotka koskevat vaaleja, kansanäänestyksiä ja puolueita, saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa ja saamelaisasioiden yhteensovittamista, kielilainsäädäntöä sekä avioliitto-oikeudellisia hakemuksia. Yleinen osasto hoitaa myös armahdusasioiden esittelyn tasavallan presidentille. Osasto huolehtii niin ikään asioista, jotka koskevat Suomen säädöskokoelmaa, ministeriöiden määräyskokoelmia ja sähköistä säädöstietopankkia.

Yleisen osaston toiminta on pääasiassa hallintotoimintaa, jossa ei ole tarvetta systemaattiseen yhteydenpitoon kansalaisjärjestöihin. Osastolle ei esimerkiksi kuulu lainsäädännön valmistelua. Vaaliasioiden osalta osasto (vaaliyksikkö) pitää kuitenkin yhteyttä säännönmukaisesti puolueisiin ja jonkin verran myös seuraaviin kansalaisjärjestöihin: valtakunnallisen nuorisotyön palvelu- ja vaikuttajajärjestö Allianssi ry, Suomen Sitou-

tumattomat ry ja Äänivalta ry. Saamelaisasioiden osalta osasto on ollut yhteydessä saamelaiskäräjien ohella lapinkyläyhdistyksiin ja paliskuntiin.

2.1.2. Oikeushallinto-osasto

Oikeushallinto-osasto vastaa tuomioistuinten, ulosoton ja oikeusavun toiminnan edellytyksistä sekä niiden toiminnan kehittamisestä. Oikeushallinto-osaston työ painottuu päivittäiseen hallintotyöhön. Kansalaiset tai kansalaisjärjestöt eivät osallistu systemaattisesti osaston työhön. Päivittäisessä työssä osasto on yhteydessä enimmäkseen virastojen edustajiin, mutta myös hallinnonalalla toimiviin ammattijärjestöihin. Ammattijärjestöt ovat mukana etenkin palkkausjärjestelmiin ja virkaehtosopimukseen liittyvissä asioissa. Ulosotto toimisto on ulosoton hakijatahojen lisäksi ollut jonkin verran yhteydessä esimerkiksi elatusvelvollisten ja yksinhuoltajien järjestöihin.

Tuomioistuimissa lautamiehet ovat tärkeä osa lainkäyttöä. He ovat kuntien valtuustojen valitsemia kansalaisten edustajia käräjäoikeuksissa. Erityistuomioistuimissa on myös mukana kansalaisjärjestöjen nimeämiä jäseniä. Oikeushallinto-osasto huolehtii myös oikeuslaitoksen internetsivujen (www.oikeus.fi) kehittämisestä ja ylläpidosta. Sivut on tarkoitettu tavallisille kansalaisille, ja niillä kerrotaan tuomioistuinten, syyttäjä- ja ulosotto laitoksen toiminnasta ja palveluista.

2.1.3. Lainvalmisteluosasto

Oikeusministeriön toimialalla kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien merkitys korostuu erityisesti lainvalmisteluosaston toiminnassa, johon kuuluu kansalaisten kannalta keskeisen lainsäädännön valmistelu. Osasto valmistelee valtiosääntöä ja hallintoa koskevat perussäännökset samoin kuin vaalilainsäädännön. Osastolle kuuluu myös rikoslainsäädännön valmistelu ja tuomioistuinta koskeva lainsäädäntö samoin kuin yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeudellista asemaa koskeva peruslainsäädäntö (esim. perhe- ja perintöoikeus, sopimusoikeus, kuluttajansuoja ja yhtiöoikeus). Myös Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvä lainsäädäntö esitellään tasavallan presidentille oikeusministeriöstä. Oikeusministeriö vastaa koko valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisestä.

Tavoitteena on, että kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat lait kirjoitetaan ensi sijassa kansalaisille, ei viranomaisille. Avoimuus, kansalaisten kuuleminen ja muiden vuorovaikutuskeinojen käyttö tuovat lisää tietoa asioiden valmisteluun, osaltaan parantavat valmistelun tasoa sekä lisäävät luottamusta valmistelua kohtaan. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluvat säädöshankkeet vaihtelevat sisällöltään ja yhteiskunnalliselta merkitykseltään huomattavasti. Säänneltävä asiakokonaisuus ja sen laajuus asettavat

erilaisia vaatimuksia lainvalmistelutyön organisoinnille. Valmistelutyöhön vaikuttaa myös se, onko kysymys kokonaan uudesta sääntelystä vai voimassa olevan lainsäädännön osittaisesta uudistamisesta. Näin myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien merkitys sekä tarve vaihtelevat eri hankkeissa.

Oikeusministeriössä ei ole erityisiä ohjeita sidosryhmien tai yksityisten asiantuntijatahojen kuulemisesta lainvalmistelun yhteydessä, vaan tältä osin noudatetaan lainvalmistelua koskevia yleisiä ohjeita. Valtioneuvoston lainvalmistelun vuoden 1996 kehittämisohjelman tavoitteissa todettiin demokratian toimivuuden kannalta olevan olennaista, että lait on valmisteltu huolellisesti ja asian merkittävyyteen nähden laajapohjaisesti (Valtioneuvoston periaatepäätös 30.5.1996; Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma I). Valtioneuvoston lainvalmistelun vuoden 2000 kehittämisohjelmassa (Kehittämisohjelma II) todetaan, että lainvalmistelun pohjan tulisi olla mahdollisimman laaja erityisesti silloin, kun kysymys on yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan tai muusta syystä merkittävästä hankkeesta. Kehittämisohjelmissa korostetaan myös velvollisuutta huolehtia asiantuntemuksen riittävydestä.

Kansallinen lainvalmistelu on yhä enemmän sidoksissa kansainväliseen, erityisesti Euroopan unionin mutta myös YK:n, OECD:n ja Euroopan neuvoston puitteissa tapahtuvaan valmisteluun. Merkittävä määrä nykyisestä lainsäädännöstä johtuu kansainvälisistä velvoitteista. Kansainvälistymiskehitys asettaa erityisiä vaatimuksia kansallisen lainsäädäntötyön resurssoinnille, organisoinnille ja käytettäville toimintamalleille. Suomi on vuonna 2002-2003 OECD:ssä tehtävän sääntelyn ja säädösvalmistelun tilaa selvittävän maatumuksen kohteena. Tähän liittyy kattava selvitys Suomen kyvystä tuottaa korkealaatuista sääntelyä (*Government Capacity to Assure High-Quality Regulation*). Selvityksen perusteella OECD tekee Suomen säädösvalmistelun kehittämistä koskevia toimenpide-ehdotuksia. Niin ikään Euroopan unionin säädösvalmistelun kehittämishankkeissa yhtenä keskeisenä toimenpide-ehdotuksena on kuulemismenettelyn vahvistaminen ja vakiinnuttaminen (*Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report 13.11.2001*).

2.1.4. Kriminaalipoliittinen osasto

Kriminaalipoliittisen osaston tehtävänä on rikosentorjunnan ja muun kriminaalipoliittikan yleinen suunnittelu, rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden seuranta ja arviointi sekä rangaistusten täytäntöönpanojärjestelmän ja syyttäjän toimien kehittäminen ja strateginen ohjaus. Osasto vastaa myös rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön valmistelusta.

Kriminaalipoliittisen osaston toimialaan liittyy runsaasti kansalais-, vapaaehtois- ja järjestötoimintaa. Toiminta kattaa laajan kentän rikollisuuden ja syrjäytymisen ehkäi-

systä ja rikoksesta aiheutuvien haittojen korjaamisesta aina tuomioistuinlaitoskäsitte-lyyn, rangaistuksen täytäntöönpanoon ja rangaistuksen jälkeiseen elämään saakka. Kriminaalipoliittiselle osastolle kuuluva vankeusrangaistukseen ja yhdyskuntaseuraamuk- siin liittyvä lainvalmistelutyö koskettaa tuomittujen oikeuksia ja velvollisuuksia, myös omaisia.

Rikoksantorjuntaan liittyvistä asioista kerrotaan rikoksantorjuntaneuvoston kotisivuilla (www.rikoksantorjunta.fi) joiden kehittämisestä ja ylläpidosta huolehtii kriminaalipo- liittisella osastolla työskentelevä rikoksantorjuntaneuvoston sihteeristö.

Vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen toiminnan ohjaus ja hallinto sekä rangaistuksen täytäntöönpanotehtävät kuuluvat kriminaalipoliittisen osaston alaiselle rikosseuraamusvirastolle. Vankeinhoitolaitos ja kriminaalihuoltolaitos tiedottavat toi- minnastaan omilla kotisivuillaan (www.vankeinhoito.fi ja www.kriminaalihuolto.fi).

2.1.5. Tiedotusyksikkö

Tiedotusyksikkö suunnittelee ja toteuttaa eri hankkeisiin liittyvää viestintää sekä koor- dinoi ja kehittää koko ministeriön viestintää. Yksikkö osallistuu myös oikeusministeriön hallinnonalan viestinnän kehittämiseen.

Tiedotusyksiköllä on päävastuu oikeusministeriön verkkosivujen (www.om.fi) sisällös- tä ja sen kehittämisestä. Yksikössä tehdään esitteitä kansalaisille. Yksikkö osallistuu myös ministeriön ja sen hallinnonalan sisäiseen viestintään ja sen kehittämiseen. Lisäksi yksikkö seuraa ministeriöön ja sen hallinnonalaan liittyvää julkista keskustelua.

Oikeusministeriö tiedottaa kansalaisille pääosin tiedotusvälineiden kautta. Ministeriön tiedotteet samoin kuin kutsut järjestettäviin tiedotustilaisuuksiin jaetaan laajasti eri tie- dotusvälineille. Toimittajille tarkoitettuihin tiedotustilaisuuksiin kansalaisjärjestöt osal- listuvat yleensä vain, jos siihen on jokin erityinen syy – esimerkiksi jos niiden edustajat ovat olleet mukana asiaa va lmistelleessa työryhmässä.

Toimittajien ja tutkijoiden lisäksi kansalaisjärjestöt ja yksittäiset kansalaiset ottavat usein yhteyttä tiedotusyksikköön hakiessaan tietoa ministeriön tai hallinnonalan virasto- jen käsittelemistä asioista.

2.2. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia koskeva lainsäädäntö

Kansalaisten osallisuuden perusteet ovat perustuslain perusoikeussäännöksissä. Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli yksilön oike-

uksien perustuslaintasoisien turvan laajentaminen ja vahvistaminen sekä oikeusturvan parantaminen. Samoin pyrittiin luomaan edellytykset sille, että ihmiset voisivat aikaisempaa enemmän vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.

Vaalioikeuksia koskevien säännösten ohella kansalaisten osallisuutta korostetaan useissa perustuslain kohdissa. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (perustuslain 2 §:n 2 momentti). Lisäksi perustuslain 14 §:n 3 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Vastuuta ympäristöstä koskevan perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle terveellinen ympäristö ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslaillinen toimeksianto on molemmissa tapauksissa suhteellisen väljä. Säännöksissä ei täsmennetä keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämisen ja turvaamisveloitteensa täyttää. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat realisoitua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien kautta, kuten kansalaisaloitteella. Ympäristösäännöksessä lausutun julkiseen valtaan kohdistuvan edistämismahdollisuuden todetaan merkitsevän lähinnä toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen kannalta keskeinen säännös on myös perustuslain 21 §:n vaatimus hyvän hallinnon takeista. Pykälässä säädetään jokaisen oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Säännöksillä on katsottu olevan merkitystä myös yksilöiden asemaan välillisesti vaikuttavissa suunnitteluhankkeissa (ks. esim. EOA 5.11.1999 D 765/4/96). Osallistumisoikeuksien kannalta muita keskeisiä perusoikeusäännöksiä ovat sananvapaus ja oikeus saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista sekä siihen liittyvä asiakirjojen julkisuus pääsääntönä (perustuslain 12 §).

Kansalaisten tai edunvalvontajärjestöjen vaikutusmahdollisuuksista yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon liittyvissä asioissa, kuten lainvalmistelussa, ei ole yleistä lainsäädäntöä. Hallintomenettelylain (598/1982) kuulemista ja tiedottamista koskevat säännökset eivät tule tällaisissa asioissa sovellettaviksi, koska ne eivät ole laissa tarkoitettuja hallintoasioita. Laajemmin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on otettu huomioon kuntalaissa (365/1995), jossa säädetään muun ohella kunnan velvollisuudesta tiedottaa kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista sekä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille sekä päättäjille. Kuntalaissa säädetään myös kunnan asukkaiden oikeudesta tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa.

Valmistelun julkisuuden lisääminen oli myös julkisuus- ja salassapitolainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeisimpiä tavoitteita. Tätä tavoitetta toteutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, useamman eri säännöksen avulla. Valmisteluhankkeiden vireille tulosta ja vireillä olosta on aikaisempaa paremmin tietoja saatavilla, ja tietyt asiakirjat tulevat saataville aikaisemmassa vaiheessa vanhaan lakiin verrattuna. Vaikka julkisuuslaki ei suoranaisesti sääntele osallistumisoikeuksia, se tehostaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon.

Julkisuuslaissa säädetään viranomaiselle velvollisuus pitää saatavilla asiakirjoja, joista ilmenevät tiedot tietyistä valmisteilla olevista asioista (19 §:n 1 momentti). Tiedonantovelvollisuus koskee lainvalmisteluhankkeita sekä muita yleisesti merkittäviä suunnitelmia, selvityksiä ja ratkaisuja. Yleisesti merkittäviä ovat lainkohdassa tarkoitettulla tavalla sellaiset suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut, joilla on huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Tällaisista esimerkkeinä ovat tulonjakoa, sosiaaliturvaa sekä ympäristön käyttöä ja suojelua koskevat suunnitelmat. Julkisuuslain tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa kohdistuu myös sellaisiin suunnitteluasioihin, joita hallintomenettelylaki ei koske. Viranomaisen on myös pyydettyä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja yleisesti merkittävien valmisteluasioiden käsittelyvaiheesta sekä esillä olleista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusarvioinneista samoin kuin asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista (19 §:n 2 momentti).

Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää tiedon saamista toiminnastaan julkaisu- ja tiedotustoiminnan avulla sekä käyttämällä sellaisia tiedonjatkukanavia, joiden avulla kansalaiset voivat saada helposti tietoja. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Julkisuusperiaatteen toteutumista korostaa kesäkuussa 2002 voimaan tullut uudistus, jonka yhteydessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annettuun asetukseen (1030/1999), jäljempänä *julkisuusasetus*, otettiin säännökset valtioneuhallinnon viestinnästä. Viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa viranomaisten toiminnasta. Viestinnällä pyritään yleisesti edistämään yksilöiden ja yhteisöjen edellytyksiä vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etuja ja oikeuksiaan. Asetuksessa edellytetään, että viranomaiset laativat suunnitelman julkisuuslaissa tarkoitettujen velvoitteiden toteuttamiseksi ja huolehtivat siitä, että viestinnän edellytykset on turvattu avoimuuden toteuttamiseksi viranomaisen toiminnassa.

Hallinnonalakohtaiseen lainsäädäntöön sisältyy yksittäisiä säännöksiä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien käyttämisestä sekä muusta vuorovaikutuksesta viranomaisen ja yksityisen välillä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) keskeisiksi tavoitteiksi mainittiin kansalaisten ja yhteisöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen ympäristöä koskevassa päätöksenteossa sekä valitusoikeuden laajentaminen. Järjestöille on monissa tapauksissa annettu valitusoikeus, minkä lisäksi ei-asianosaisille on annettu asianosaisasemaa rajallisempia puhevallan käyttömahdollisuuksia. Vastaavat lähtökohdat olivat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säätämisen taustalla. Kaa-voitusmenettelyssä tavoite pyrittiin toteuttamaan säätämällä viranomaisten velvollisuudesta olla vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Vuorovaikutukseen kuuluvat esimerkiksi avoin tiedottaminen ja keskustelu, tietopohjan muodostaminen sekä suunnitelmien riittävä havainnollisuus.

2.3. Vuorovaikutuksen muodot oikeusministeriön valmistelutyössä

2.3.1. Työryhmät, toimikunnat, komiteat ja neuvottelukunnat

Oikeusministeriö toimii yhteistyössä muiden viranomaisten ja sidosryhmiensä kanssa erilaisissa työryhmissä, toimikunnissa, komiteoissa sekä neuvottelukunnissa. Työryhmiä perustetaan tarpeen mukaan oikeusministeriön tehtäviin kuuluvien asioiden valmistelua varten. Työryhmät koostuvat useimmiten viranomaisten edustajista. Toimikuntiin, komiteoihin ja neuvottelukuntiin pyritään saamaan asian laatuun nähden mahdollisimman kattava sidos- ja yhteistyöryhmien edustus. Näin varmistetaan riittävä asiantuntemus ja osaaminen asioiden valmistelussa. Merkittävissä valmisteluhankkeissa pyritään aina käyttämään laajapohjaisia valmisteluelimiä.

Pysyvien neuvottelukuntien tavoitteena on vahvistaa sidosryhmäyhteistyötä ja toimia ministeriön asiantuntijaresurssina kehittyvässä toimintaympäristössä. Neuvottelukunnat toimivat keskustelufoorumina ja avaavat uusia mahdollisuuksia yhteistyölle. Ne tekevät toimialaansa ja sen kehittämiseen liittyviä ehdotuksia ja aloitteita sekä toimivat tiedotuskanavina. Neuvottelukuntien avulla varmistetaan osaltaan, että sidosryhmien tarpeet ja mielipiteet tulevat riittävän laajasti oikeusministeriön tietoon.

Rikoksantorjuntaneuvosto on oikeusministeriön yhteydessä toimiva valtioneuvoston asettama asiantuntija- ja yhteistyöelin. Rikoksantorjuntaneuvoston yhtenä tehtävänä on edistää rikollisuuden ehkäisyyn vaikuttavien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä rikollisuutta ehkäisevien hankkeiden ja tointen yhteensovittamisessa. Rikoksantorjuntaneuvostoa edeltäneessä rikoksantorjunnan neuvottelukunnassa valmisteltiin valtakunnallinen rikoksantorjuntaohjelma *Turvallisuustalkoot*, jonka valtioneuvosto hyväksyi vuonna 1999. Ennen ohjelman suunnittelun käynnistämistä eri kunnista selviteltiin pai-

kallisia rikosentorjuntahankkeita sekä käsitystä kansallisen rikosentorjuntaohjelman tarpeesta. Tässä yhteydessä saatiin tietoa myös asukas-, vapaaehtois- ja järjestötoimintaan liittyvistä projekteista. Ohjelman taustavalmisteluun osallistui kansalaisjärjestöjä. Oikeusministeriön yhteydessä toimivat lisäksi muun ohella saamelaisasioiden, oikeus- turva-asiain ja konkurssi-asiain neuvottelukunnat.

2.3.2. Kuuleminen perusvalmistelussa

Lainsäädäntö- ja muissa suunnitteluhankkeissa on ensi vaiheessa tärkeää arvioida hankkeen käynnistämisen tarve ja suunniteltava valmistelun kulku. Esivalmistelun aikana pyritään kokoamaan asiaa koskevaa tietoa sekä selvittämään asian nykytila ja sen epäkohdat. Perusteellisesti toteutettu esivalmistelu muodostaa välttämättömän edellytyksen hyvälle ja laadukkaalle valmistelutyölle.

Perusvalmistelussa laaditaan varsinaiset ehdotukset ja niiden perustelut. Tämä edellyttää uudistuksen monipuolista pohtimista riittävän perusteellisten tietojen pohjalta. Kansalaisjärjestöjen ja muiden asiantuntijatahojen kuuleminen perusvalmistelun aikana on keskeinen keino yksityiskohtaisten tietojen hankkimiseksi ja eri vaihtoehtojen selvittämiseksi. Kuuleminen on paitsi demokratiaa korostava menettelytapa, myös tiedonhankintakeino, jolla on merkitystä valmistelun tietopohjan ja laadun kannalta. Esimerkiksi komiteat, työryhmät ja toimikunnat kuulevat eri tahoja perusvalmistelun yhteydessä. Kuuleminen voi tapahtua joko suullisessa keskustelutilaisuudessa tai niin, että asianomaisille tahoille varataan tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta kirjallisesti. Kuulemisten osalta käytännöt ja kuulemistilaisuuksien yleisyys vaihtelevat kuitenkin suuresti.

2.3.3. Lausuntomenettely

Lainsäädännön valmistelussa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet toteutuvat oikeusministeriössä ensisijaisesti lausuntomenettelyn kautta. Lausuntovaihe seuraa perusvalmistelua, jolloin arvio uudistuksen vaikutuksista on jo tehty. Tavallinen menettely on se, että oikeusministeriö pyytää mietinnöstä tai muusta ehdotuksesta eri tahoilta kirjalliset lausunnot. Lausunnonantajille varataan ehdotuksen sisältöön ja laajuuteen nähden riittävästi aikaa lausuntonsa antamiseen. Lausuntoaika on yleensä vähintään yksi kuukausi, merkittävässä hankkeissa useampikin kuukausi. Oikeusministeriö ei yleensä kohdenna lausuntopyyntöään tiettyihin erityiskysymyksiin, vaan lausuntoa pyydetään ehdotuksesta yleisesti. Ministeriölle toimitetuista lausunnoista laaditaan tavallisesti tiivistelmä, josta käy ilmi, miten eri lausunnonantajat ovat suhtautuneet uudistukseen ja minkälaisia yksityiskohtaisia huomautuksia heillä on säädösehdotukseen. Lausuntotiivistelmä lähetetään tiedoksi kaikille lausunnonantajille. Oikeusministeriössä laaditut lausuntotiivistelmät julkaistaan pääsääntöisesti myös internetissä.

Erityisen tärkeää on harkita, keneltä lausunto pyydetään. Oikeusministeriössä ei ole vakiintuneesti käytettävää listaa kuultavista tahoista, vaan lausuntokierroksen laajuus harkitaan kussakin hankkeessa erikseen ottaen huomioon uudistuksen vaikutukset ja tosiasiallinen merkitys sidosryhmien ja kansalaisten kannalta. Lähtökohtana kuitenkin on, että lausuntoa pyydetään ministeriöiden, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten lisäksi riittävän laajasti sellaisilta sidosryhmiltä, kansalaisjärjestöiltä ja asiantuntijatahoilta, joihin valmisteltavana oleva lainsäädäntö tulee välittömästi kohdistumaan. Kansalaisjärjestöt ja muut asiantuntijatahot voivat myös oma-aloitteisesti antaa asiasta lausuntonsa. Kaikki oikeusministeriölle toimitetut lausunnot otetaan yhdenvertaisesti huomioon ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Yhteiskunnallisesti merkittävien lainvalmisteluhankkeiden kohdalla on tavallista, että lausuntoja pyydetään 100-150 viranomaiselta, kansalaisjärjestöltä ja muilta asiantuntijatahoilta. Esimerkkinä voidaan viitata kielilain ja hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamista koskeviin ehdotuksiin, jotka molemmat lähetettiin lausunnon antamista varten yli 150 taholle. Mainituissa hankkeissa järjestöjen osuus lausunnonantajista oli 10-15 prosenttia.

2.3.4. Suullinen kuuleminen

Viimeisten vuosien aikana kirjallisen lausuntomenettelyn ohella tai sijasta on ryhdytty järjestämään suullisia kuulemistilaisuuksia. Eräänä syynä on ollut se, että aikaa kirjallisten lausuntojen hankkimiseen ei ole ollut. Suullisten kuulemisten etuna on erityisesti se, että niissä voidaan vapaamuotoisemmin esittää mielipiteitä ja saada aikaan keskustelua asiantuntijatahojen kannalta tärkeistä säädösehdotuksista. Suulliset kuulemistilaisuudet tai vastaavat eivät kuitenkaan ainakaan suuremmissa hankkeissa korvaa kirjallisen lausuntokierroksen järjestämistä.

Suulliset kuulemistilaisuudet pyritään järjestämään siten, että kuultavaksi kutsutaan tietyn alan edustajat samanaikaisesti, jotta toisiaan tukevat näkemykset saataisiin mahdollisimman kattavasti esille. Kuulemistilaisuuksiin liittyvät käytännön järjestelyt sekä tietojen kirjaamiseen liittyvä työmäärä huomioon ottaen mahdollisuus huomautusten ja mielipiteiden suulliseen esittämiseen voidaan yleensä varata ainoastaan valmistelun kohteena olevan lainsäädännön kannalta merkittävälle asiantuntijatahoille. Valmisteluvaiheen ohella suullisia kuulemistilaisuuksia järjestetään myös uudistusten seurannassa.

2.3.5. Suora kansalaispalaute

Kansalaisjärjestöillä ja yksityishenkilöillä on mahdollisuus antaa palautetta erilaisista valmisteluun liittyvistä yksityiskohdista myös oma-aloitteisesti. Kansalaisten suorilla yhteydenotoilla on erityistä merkitystä nimenomaan oikeusministeriön toimialalla.

Nopea ja yksinkertainen keino on toimittaa valmistelua koskevat kommentit, mielipiteet ja huomautukset sähköpostitse joko suoraan asiaa valmistelevalle virkamiehelle, ministeriön kirjaamoon tai tiedotusyksikköön, joista ne toimitetaan edelleen tiedoksi valmistelijoille. Kansalaiset ja kansalaisjärjestöt ovat myös suoraan yhteydessä ministeriin. Sähköposti on käytännössä lisännyt vuorovaikutusta. Palautetta voidaan antaa luonnollisesti myös kirjeitse tai puhelimitse. Virkamiesten vastuualueista, yhteystiedoista ja osallistumisesta valmisteilla oleviin hankkeisiin tiedotetaan oikeusministeriön verkkosivulla (www.om.fi).

Oikeusministeriö toimi vuoden 2001 elokuussa valtionhallinnon internet-sivuilla järjestetyn rikoksen uhrin aseman parantamista koskevan *Ota kantaa* -keskustelufoorumin isäntänä. Keskusteluun tuli yli tuhat kannanottoa. Keskusteluista saatiin lisätietoa kohteena olevasta aihepiiristä. Hankkeen toteuttaminen vaati arvion mukaan puolentoista hengen kuukauden työpanoksen.

2.3.6. Kyselyt ja tutkimukset

Valmistelun yhteydessä hankitaan usein lisätietoa teettämällä asiantuntijoilla selvityksiä tai tutkimuksia valmistelun kannalta merkityksellisistä yksityiskohdista. Myös Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on laatinut selvityksiä, joissa kartoitetaan voimassa olevien lakien toteutumista ja vaikutuksia. Tutkimustiedon arvioinnille on ominaista erilaisten vaihtoehtojen ja niihin liittyvien seuraamusten tarkastelu.

Joidenkin hankkeiden yhteydessä lainsäädännön valmisteluun liittyviä käytännön ongelmia on pyritty selvittämään myös haastattelemalla uudistamisen kohteena olevaa lainsäädäntöä soveltavia tahoja. Esimerkiksi hallintolain valmistelun alkuvaiheessa toteutettiin empiirinen haastattelututkimus, johon osallistui kaikkiaan 34 virastoa eri hallinnonaloilta ja maan eri osista.

2.3.7. Seuranta

Oikeusministeriöllä on vastuu seurata sitä, toteutuvatko sen valmistelemat lainsäädäntö- ja muut uudistukset tarkoitetulla tavalla. Seurantatiedon ja käytännön kokemusten pohjalta on käynnistettävä mahdollinen tarkistamistyö. Seurantavaiheessa pyritään sopivalla

tavalla selvittämään niiden tahojen näkemyksiä uudistuksen toteutumisesta, joihin uudistuksen vaikutukset ensisijaisesti kohdistuvat. Seurannassa käytetään apuna muun ohella työryhmiä ja toimikuntatyyppejä valmisteluelimiä, joissa kansalaisjärjestökin ovat olleet edustettuina. Tietoja hankitaan myös erilaisten kyselyjen ja käytännön tutkimusten avulla. Seurantavaiheessa pyritään muutoinkin olemaan yhteydessä uudistuksen kohteena oleviin tahoihin.

2.3.8. Viestintä ja julkaisutoiminta

Valmistelun julkisuuden sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisen kannalta olennaista on tiedottaa vireillä olevien hankkeiden lähtökohdista ja tavoitteista säännönmukaisesti valmistelun eri vaiheissa.

Tiedottamisen laajuus vaihtelee jossain määrin hankkeiden laajuuden ja merkittävyyden mukaan, mutta käytännöllisesti katsoen kaikissa lainvalmisteluhankkeissa tiedotetaan ainakin seuraavissa valmistelun ja täytäntöönpanon vaiheissa: työryhmän tms. valmisteluelimen asettaminen, ehdotuksen valmistuminen, hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle ja lain voimaantulo. Merkittävissä hankkeissa tiedotetaan myös muulloin, kuten lausuntotiivistelmien valmistumisesta.

Laaja tiedottaminen on tarpeen varsinkin yhteiskuntapoliittisesti tärkeiden ja hallinnollisesti laajavaikutteisten lainvalmisteluhankkeiden kohdalla. Eräistä kansalaisia koskettavista lainmuutoksista laaditaan esitteitä ja esim. vaaleista tehdään tietoisukuja televisioon. Poikkeuksellisen laajasti tiedotettiin perustuslakiuudistuksesta, jota koskeva keskeinen materiaali lähetettiin kaikkiin kotitalouksiin. Tiedottaminen toteutettiin yhteistyössä eduskunnan kanssa.

Internet on mahdollistanut aiempaa laajemman ja perusteellisemmän tiedottamisen. Oikeusministeriön verkkosivuilla (www.om.fi) julkaistaan säännönmukaisesti työryhmien ehdotukset ja muut oikeusministeriön julkaisut, kuten esimerkiksi ministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä hallinnonalan toimintakertomukset. Verkkosivuilta löytyvät keskeiset tiedot myös oikeusministeriössä vireillä olevista hankkeista. Hankeluettelo päivitetään kaksi kertaa vuodessa. Niin ikään hankkeiden valmisteluun liittyvää asiakirja-aineistoa on verkossa varsin laajasti saatavilla. Esimerkiksi valmistuneet lausuntotiivistelmät julkaistaan säännönmukaisesti verkossa. Oikeusministeriön julkaisut ovat luonnollisesti myös myynnissä ja niitä on saatavilla kirjastoista. Raportit ja selvitykset julkaistaan pääasiassa suomenkielisinä. Verkosta löytyvät myös lainvalmistelijoiden yhteystiedot, joten heihin on helppo ottaa yhteyttä, jos kansalaisilla on hankkeisiin liittyviä yksityiskohtaisempia kysymyksiä.

Oikeuslaitoksen verkkosivuilla (www.oikeus.fi) on perustietoa oikeuslaitoksesta samoin kuin tietoa, joka tukee asiointia tuomioistuimissa ja muissa oikeuslaitoksen virastoissa. Noin sadalla hallinnonalan virastolla on lisäksi omat verkkosivut, joilla annetaan yksityiskohtaisempaa tietoa virastossa asioinnista.

Myös säädösten saatavuutta sähköisessä muodossa on parannettu Finlex-säädöstietopankkia ja sen hyväksikäyttömahdollisuuksia kehittämällä sekä lisäämällä sähköisten viestintävälineiden hyväksikäyttöä säädösten jakelussa myös valmisteluvaiheessa. Finlex on jokaisen käytettävissä ja maksuton tietolähde.

Oikeusministeriön yhteydessä toimivalla rikksentorjuntaneuvostolla on oma viestintästrategiansa, joka hyväksyttiin 17.1.2001. Kansalaiset ja yhteisöt on mainittu viestinnän yhtenä kohderyhmänä. Ulkoisen viestinnän tavoitteena on, että yleisö ja rikksentorjunnan parissa toimivat tahot ovat tietoisia mm. rikksentorjuntaneuvoston toiminnasta ja palveluista, kansallisesta rikksentorjuntaohjelmasta, paikalliseen rikksentorjuntaan liittyvistä asioista sekä rikksentorjunnan mahdollisuuksista, menetelmistä ja suositeltavista käytännöistä. Strategian mukaisesti rikksentorjunnan tietopalvelun ja kansalaisille tarkoitetun viestinnän pääpaino on kotisivuilla (www.rikksentorjunta.fi) ja sähköisessä asiointissa. Neuvoston sähköpostiosoitteeseen (rikksentorjunta@om.fi) tulee jonkun verran kyselyitä tai kirjoituksia, jotka liittyvät rikksentorjuntaan. Joskus viesti sisältää huolenilmaisun tai toivomuksen siitä, että rikksentorjuntaneuvosto ryhtyisi toimeen jossakin yksittäisessä asiassa.

Neuvosto julkaisee yhdessä oikeusministeriön kanssa kriminaalipoliittista julkaisua nimeltä HAASTE. Lehti ilmestyy neljästi vuodessa. Sen painosmäärä on noin 2700. Lehdellä on verkkoversio (www.om.fi/haaste) keskustelupalstoinen, jossa kansalaisetkin voisivat ilmaista ajatuksiaan kriminaalipoliitikasta ja rikksentorjunnasta. Keskusteluosio ei ole käytännössä herättänyt yleisön kiinnostusta.

Oikeusministeriö julkaisee viisi kertaa vuodessa ilmestyvää tiedotuslehteä nimeltä OHOI. Lehti kertoo oikeusministeriössä ja oikeuslaitoksessa vireillä olevista hankkeista ja ajankohtaisista asioista. Tuomioistuinten ja oikeushallinnon virastojen ilmaisjakelun lisäksi lehdellä on maksullisina tilaajina muun muassa asianajajia, lautamiehiä, oppilaitoksia, yrityksiä sekä valtion- ja kunnallishallinnon yksiköitä. Lehden painosmäärä on tällä hetkellä noin 8000 kappaletta.

2.4. Oikeusministeriön kouluyhteistyöhanke

Kuule kansalaista –hankkeeseen liittyen käynnistettiin syksyllä 2002 kouluyhteistyöhanke, jonka tavoitteena on lisätä vuorovaikutusta nuorten ja julkishallinnon välillä. Hankkeen tarkoituksena on, että nuoret voivat tutustua yhteiskunnalliseen valmistelu-

työhön konkreettisten valmisteluhankkeiden avulla. Oikeusministeriön osalta yhteistyöhankkeeksi valittiin nuorten rikoksentehtäjäiden nopeutettua oikeuskäsittelyä koskeva valmisteluhanke.

Vuosina 2000-2001 viidellä paikkakunnalla toteutettiin kaksivuotinen kokeilu, jonka tavoitteena oli nopeuttaa nuorten tekemien rikosten oikeuskäsittelyn eri vaiheita eli esitutkintaa, sovittelua, syyteharkintaa, tuomioistuinkäsittelyä ja seuraamuksen täytäntöönpanoa. Käsittelyn keston pyrittiin vaikuttamaan tiivistämällä viranomaisten yhteistyötä sekä kehittämällä uusia toimintamalleja. Kokeilu järjestettiin Helsingissä, Turussa, Tampereella, Vaasassa ja Joensuussa. Kokeilun tulokset olivat rohkaisevia. Käsittelyajat rikoksen ilmitulosta sen pääkäsittelyyn lyhenivät kaikilla paikkakunnilla jopa puolella entisestä.

Oikeusministeriö asetti 11.3.2002 työryhmän, jonka tehtävänä on laajentaa kokeilussa kehitetyt toimintatavat kuudelle uudelle paikkakunnalle ja samalla tutkia, miten huolto-, hoito- ja tukijärjestelmät olisi mahdollista kytkeä nykyistä tiiviimmin prosessiin. Tarkoituksena myös on, että Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tekee prosessin nopeuttamisesta seuranta tutkimuksen kokeilupaikkakunnilla.

Oikeusministeriö on ollut hankkeen osalta yhteistyössä Tampereen lukion kanssa. Tarkoituksena on ollut tutustuttaa oppilaat vireillä olevaan valmisteluun ja tarjota mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen suoraan asian valmistelijalle. Hankkeen selvitysmies on vierailut Tampereen lukiossa esittelemässä hanketta ja vastaamassa oppilaiden kysymyksiin.

3. KANSALAIJÄRJESTÖJEN NÄKEMYKSIÄ

3.1. Kansalaisjärjestöjen kuuleminen

Työryhmä tarjosi oikeusministeriön toimialan kannalta keskeisille kansalaisjärjestöille tilaisuuden esittää mielipiteensä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumisesta sekä mahdollisista kehittämistarpeista oikeusministeriön toiminnassa. Tässä tarkoituksessa työryhmä lähetti kansalaisjärjestöille osallistumis- ja vaikutuskeinojen nimitystä selvittävän muistion sekä järjesti suullisen kuulemistilaisuuden. Tilaisuuteen kutsuttiin kaikkiaan 55 kansalaisjärjestöä. Kuulemisen painopiste oli luonteeltaan sellaisissa oikeusministeriön toimialan kannalta keskeisissä järjestöissä, jotka edustavat nimenomaan yksityisiä kansalaisia. Elinkeinoelämän etujärjestöt eivät siten olleet huomion kohteena, vaikka ne ovatkin oikeusministeriön kannalta keskeisiä sidosryhmiä. Ammattiliittojen keskusjärjestöille ja rekisteröidyille puolueille tarjottiin mahdollisuus antaa asiasta kirjallinen lausuntonsa.

3.2. Suullinen kuulemistilaisuus

Suullinen kuulemistilaisuus järjestettiin oikeusministeriössä 4.6.2002. Tilaisuudessa oli edustettuina kaikkiaan yksitoista kansalaisjärjestöä. Kuulemistilaisuudessa olivat edustettuina seuraavat järjestöt:

- Suomen Ylioppilaskuntien liitto ry (pääsihteeri Susanna *Dromberg*)
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto (suunnittelupäällikkö Esa *Ivonen*)
- Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry (kehittämispäällikkö Hannu *Kareinen*)
- Veronmaksajain Keskusliitto (johtava lakimies Juha *Koponen*)
- Irti Huumeista ry (hallituksen puheenjohtaja Torsti *Koskinen*)
- Förbundet Hem och Skola i Finland (verksamhetsledare Stina *Oriander*)
- Ensi- ja turvakotien liitto ry (järjestöpäällikkö Outi *Ruishalme*)
- Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto (tutkija Aki *Siltaniemi*)
- Raiskauskriisikeskus (toiminnanjohtaja Kristiina *Valkama*)
- Näkövammaisten keskusliitto (lakimies Eero *Vartio*)

- Kuluttajat – Konsumenterna ry (hallituksen jäsen Katri *Vepsäläinen*)

Raiskauskriisikeskus piti kansalaisjärjestöjen kuulemista yleisesti ottaen asianmukaisena ja riittävänä oikeusministeriön toiminnassa. Joillakin erityisaloilla lausuntopyyntöjä ei kuitenkaan välttämättä osata kohdistaa niihin tahoihin, joiden asiantuntemusta valmistelussa saatettaisiin erityisesti tarvita. Yhdistys mainitsi oman toimialansa kannalta tällaisena seksuaalirikoksiin liittyvän lainsäädännön valmistelun. Yhdistys korosti myös tarvetta kehittää kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä.

Förbundet Hem och Skola i Finland totesi, että yhteistyö oikeusministeriön kanssa on viimeisten vuosien aikana parantunut ja sitä on pidetty yleisesti ottaen hedelmällisenä. Yhdistykseltä on pyydetty lausuntoja sen toimialan kannalta keskeisissä asioissa. Lausuntojen laatimiselle varattu määräaika on kuitenkin koettu toisinaan liian lyhyeksi. Asiaa saattaisi helpottaa, jos lausuntopyyntöissä yksilöitäisiin selkeästi, mihin seikkoihin lausunnonantajan halutaan erityisesti ottavan kantaa.

Näkövammaisten Keskusliitto mainitsi olevansa kohtalaisen tyytyväinen järjestöjen kuulemiseen lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa. Lausuntojen antamiselle varattua määräaika oli kuitenkin tarpeen pidentää. Yhdistys korosti myös yleisesti vammaisjärjestöjen kuulemisen tärkeyttä sekä vammaisten etujen parempaa huomioon ottamista yhteiskunnallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Ylioppilaskuntien liitto piti oikeusministeriön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä yleisesti ottaen riittävänä. Yhdistyksen mukaan sitä kuullaan lähes poikkeuksetta opiskelijoihin ja opiskeluun liittyvien asioiden valmistelussa. Lausuntopyyntöjä ja kutsuja erilaisiin kuulemistilaisuuksiin tulee kuitenkin ajoittain niin paljon, ettei kaikkiin pyyntöihin kyetä vastaamaan. Olisi tarkoituksenmukaista, että myös muut opiskelijajärjestöt otettaisiin huomioon. Lausuntojen antamiselle varattujen määräaikojen osalta yhdistys totesi oikeusministeriön asettavan varsin kohtuullisia määräaikoja.

Allianssi oli yleisesti ottaen tyytyväinen kansalaisjärjestöjen kuulemiseen oikeusministeriön toiminnassa. Lausuntomenettely ei kuitenkaan ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Ongelmana on erityisesti lausuntovaiheen myöhäinen ajoittuminen, jolloin keskeiset valinnat on jo tehty ja tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa asioiden ratkaisemiseen ovat vähäiset. Yhdistys piti tärkeänä, että kansalaisjärjestöt voisivat seurata valmistelun eri vaiheita esimerkiksi internetin kautta ja ottaa kantaa asiaan jo valmistelun alkuvaiheessa. Myös suullisia kuulemistilaisuuksia olisi tarpeen lisätä. Olisi niin ikään asianmukaista, jos valmistelun yhteydessä kyettäisiin kehittämään useampia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja, joista eri tahoilla olisi mahdollisuus lausua käsityksensä.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto totesi oikeusministeriön olevan sen toimialan kannalta keskeinen yhteistyötaho, koska se valmistelee esimerkiksi perheoikeutta koskevan lainsäädännön. Yhdistys totesi olevansa varsin tyytyväinen yhteistyöhön oikeusministeriön kanssa eikä yhdistyksellä ollut sinänsä huomauttamista myöskään sille osoitettujen lausuntopyyntöjen määrään. Lausunnoille varattujen määräaikojen pituus vaihtelee kuitenkin huomattavasti. Yhdistys piti oikeusministeriön asettamia määräaikoja varsin kohtuullisina, mutta katsoi, että ainakin laajemmissa hankkeissa lausunnon antamiselle tulisi varata vähintään 6-8 viikkoa. Yhdistys mainitsi valmistelun laatua ja julkisuutta parantavana seikkana lausuntotiivistelmien laatimisen ja niiden toimittamisen lausunnonantajille. Hankkeiden valmistelussa olisi tarpeen kartoittaa vaihtoehtoisia ratkaisumalleja.

Yhdistys kannatti suullisten kuulemistilaisuuksien lisäämistä. Suullisia kuulemisia järjestettäessä on kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, ettei samassa tilaisuudessa ole kuultavana liikaa tahoja, jotta osanottajilla olisi tosiasialliset mahdollisuudet saada mielipiteensä esille. Kuultavat tahot olisi myös pyrittävä ryhmittelemään siten, että kuhunkin tilaisuuteen kutsuttaisiin edustajia samoilta toimialoilta.

Yhdistys kiinnitti lisäksi huomiota internetin monipuolisuuden valmisteluhankkeisiin liittyvässä tiedottamisessa. Yhdistyksen mukaan oikeusministeriön sähköisiä verkkosivuja olisi syytä päivittää nykyistä useammin, jotta kansalaisilla olisi mahdollisuus saada ajantasaista tietoa hankkeiden eri vaiheista ja seurata valmistelun etenemistä. Oikeuslaitoksen verkkosivuilla (www.oikeus.fi) saattaisi olla tarpeen antaa konkreettista neuvontaa oikeushallintoviranomaisten toimintaan liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi yhdistys katsoi, että oikeusministeriö voisi pyrkiä lisäämään yhteistyötä koulujen kanssa ja mahdollisuuksien mukaan julkaista lapsille tarkoitettua materiaalia esimerkiksi rikosten ehkäisemistä koskevissa kysymyksissä.

Ensi- ja turvakotien liitto korosti tiedottamisen tärkeyttä asioiden valmistelussa. Yhdistyksen mukaan kolmannen sektorin toimijoita tulisi seurata tarkemmin niin, ettei järjestöjen tarvitsisi oma-aloitteisesti hakeutua kuultavaksi. Yhdistykselle oli myös epäselvää, voiko oikeusministeriölle toimittaa lausunnon oma-aloitteisesti silloin, kun lausuntoa ei ole nimenomaisesti pyydetty. Lausunnon antamiselle tulisi varata kohtuullisesti aikaa. Yleensä asiaan perehtyminen ja lausunnon laatiminen edellyttää vähintään kahdeksan viikon ajanjaksoa.

Yhdistys piti internetiä hyvänä välineenä tiedottaa hankkeen vireilläolosta ja valmistelun etenemisestä. Internetiä tulisi hyödyntää myös interaktiivisen vaikuttamisen välineenä siten, että kansalaisilla olisi mahdollisuus ottaa kantaa valmistelun kohteena oleviin asioihin kaikissa valmisteluvaiheissa. Yhdistys korosti lisäksi kuulemisen oikea-aikaisuuden merkitystä. Lausuntokierroksen jälkeen suoritettavan kuulemisen etuna on

se, että asiaa koskevat taustaselvitykset on tehty ja ratkaisuja on ehditty harkita. Ministeriössä olisi tarpeen laatia ohjeistusta sidosryhmien kuulemiseen.

Veronmaksajain Keskusliitto mainitsi, ettei yhdistykseltä ole aina pyydetty lausuntoa sellaisissakaan asioissa, jotka ovat sen toimialan kannalta keskeisiä. Tällaisia ovat esimerkiksi yhtiö- ja perintölainsäädännön alaan kuuluvat hankkeet. Yhdistyksen mukaan järjestöiltä tulisikin pyytää lausuntoja nykyistä laajemmin. Myös työryhmissä ja toimikunnissa tulisi olla laaja kansalaisjärjestöjen edustus. Kuuleminen saattaisi olla asianmukaisinta toteuttaa jo valmistelun alkuvaiheessa, jolloin asian ratkaisemiseen on vielä tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa. Hankkeiden valmistelun tulisi olla myös riittävän laaja-alaista siten, että ratkaisujen tekemiseksi esitettäisiin eri vaihtoehtoja.

Yhdistys totesi oikeusministeriön tiedottamistoiminnan parantuneen, mutta hankkeiden päivittämistä olisi vielä syytä lisätä. Kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus seurata valmistelun eri vaiheita ja saada jatkuvasti ajankohtaista tietoa tehdyistä ratkaisuista. Yhdistys korosti lisäksi lain voimaantulon jälkeistä seurannan tarvetta ja lainsäädännön kohteena välittömästi olevien tahojen kuulemista tässä vaiheessa.

Kuluttajat – Konsumenterna totesi sille tulevan varsin runsaasti lausuntopyyntöjä eri ministeriöiltä. Pyyntöihin vastaamisessa joudutaan resurssipulan vuoksi tekemään valintoja. Yhdistys piti lausuntoaikaa monissa tapauksissa liian lyhyenä. Lausuntojen laatimiseksi tulisi varata vähintään kahdeksan viikkoa, jotta järjestön sisällä kyettäisiin riittävän laaja-alaisesti perehtymään valmistelun kohteena olevaan asiaan ja harkitsemaan eri vaihtoehtoja. Yhdistys korosti internetin merkitystä apuvälineenä tiedon hankinnassa ja hankkeiden valmisteluvaiheiden seurannassa. Internetiin voitaisiin perustaa hankekohtaisia keskusteluryhmiä, joiden avulla kansalaiset voisivat ottaa vapaamuotoisesti kantaa vireillä oleviin asioihin.

Irti Huumeista ry esitti harkittavaksi, voitaisiinko oikeusministeriön kannalta keskeisistä kansalaisjärjestöistä laatia erityisalakohtainen lista. Järjestöjen keskeisten aihepiirien kirjaaminen olisi tarpeen, jotta lausuntopyynnöt voidaan osoittaa oikeille asiantuntijatahoille. Myös laaja-alainen tiedottaminen on tärkeää, jotta järjestöillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa valmistelun kohteena oleviin asioihin. Yhdistyksen mielestä järjestöjä tulisi kuulla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tuolloin järjestöiltä voitaisiin myös tiedustella, mitä seikkoja ne erityisesti toivovat otettavan huomioon valmistelun yhteydessä. Myös lainsäädännön vaikutusten seurannan yhteydessä olisi tarpeen kuulla sääntelyn kohteena olevia järjestöjä.

Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto totesi olevansa kokonaisuutena arvioiden melko tyytyväinen kansalaisjärjestöjen kuulemiseen oikeusministeriön toimialaan kuuluvissa valmisteluhankkeissa. Lausuntoja tulisi pyytää mahdollisimman laaja-alaisesti. Yhdistys esitti myös harkittavaksi, voitaisiinko oikeusministeriössä laatia erityisiä sähköpostilis-

toja, joihin järjestöt voisivat oma-aloitteisesti ilmoittautua. Tämä takaisi sen, että järjestöt saisivat jo alkuvaiheessa tiedon vireillä olevista hankkeista ja voisivat halutessaan ottaa kantaa toimialansa kannalta keskeisiin kysymyksiin. Myös internetin käyttömahdollisuuksia olisi syytä lisätä.

3.3. Lausunnot

Työryhmä tarjosi mahdollisuuden kirjallisen lausunnon antamiseen puolueille ja eräille keskusjärjestöille. Lisäksi eräät muut etujärjestöt antoivat asiasta lausuntonsa. Oikeusministeriölle toimitettiin kaikkiaan 10 lausuntoa.

3.3.1. Järjestöt

Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry pitää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä oikeusministeriön toiminnassa tärkeänä ja kannattavana tavoitteena. Järjestöjen osallisuus on tärkeää etenkin kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävien lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa. Yhdistys esittää harkittavaksi, voitaisiinko työryhmiä täydentää erityisillä seurantaryhmillä. Tarvittaessa voitaisiin perustaa myös tiettyjä erityiskysymyksiä valmistelevia *ad hoc* –työryhmiä.

Myös kuulemismenettelyjä saattaisi olla tarpeen kehittää aloitteellisempaan ja vuorovaikutteisempaan suuntaan. Yhdistys pitää ongelmallisena, ettei valmisteltavan lainsäädännön kohteena olevia kansalaistahoja välttämättä kuulla valmistelun yhteydessä. Mainittua epäkohtaa saattaisi lieventää, jos työntekijä- ja henkilöstöjärjestöjä kuultaisiin aiempaa enemmän muissakin kuin perinteisiä työmarkkinakysymyksiä koskevissa asioissa. Järjestöjen panosta voitaisiin lisätä muun ohella kansainvälisten sopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa.

Suomen Asianajajaliitto mainitsee olleensa merkittävässä määrin mukana oikeusministeriön lainsäädäntöhankkeissa sekä valmisteluun osallistujavana asiantuntijajärjestöinä että lausunnonantajana. Asianajajaliitto korostaa erityisesti osallisuuden ylläpitämisen vaikeutta. Keskeinen lähtökohta on kansalaisjärjestöjen oma halukkuus palautteen antamiseen. Pitkäjänteisenä toimintamuotona osallisuus asettaa järjestöille vaatimuksia etenkin henkisten resurssien suhteen.

Valtion yhteistyöjärjestö VTY ry toteaa, että oikeusministeriön lainvalmistelutyölle on ollut monesti tunnusomaista vahva virkamiesvalmistelu. Esimerkkinä yhdistys viittaa virkamieslainsäädäntöön liittyvien rikoslain muutoksiin. Myöskään kuulemisvaiheessa ei ole otettu aina huomioon järjestöjen näkemyksiä. Yhdistys katsookin, että valmisteluryhmissä pitäisi olla mukana myös kansalaisjärjestöjä, kuten työmarkkinaosapuolia.

Kuuleminen ja yhteistoiminta vaatii uutta asennetta ja lisää avoimuutta. Kysymys on myös siitä, että ministeriössä on liian vähän henkilöstöresursseja.

Invalidiliitto ry suhtautuu myönteisesti oikeusministeriön esittämiin linjauksiin kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Yhdistys nostaa kuitenkin esille kysymyksen siitä, toteutuvatko perusoikeuksien hengessä kirjatut periaatteet myös käytännössä.

Invalidiliitto toteaa, että perustuslain säännökset julkisen vallan velvollisuudesta edistää kansalaisten mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaa ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon konkretisoituvat vammaisten kansalaisten kohdalla erityisesti kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnan tiedotusvelvollisuutta ja kuntalaisten osallistumisoikeuksia koskevia säännöksiä ei ole kunnissa edelleenkään riittävästi sisäistetty. Yhdistyksen mukaan tuomioistuinratkaisulla on yhä enemmän merkitystä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön soveltamiskäytännön ohjaajana. Tiedonsaantia annetuista tuomioistuinratkaisuksista tulisi lisätä.

Invalidiliitto pitää oikeusministeriön tiedotusta internet-sivuilla melko riittävänä, mutta korostaa näkövammaisten edun huomioon ottamista. Sähköisten viestinnän rinnalla tulee muistaa, ettei se edelleenkään ole jokaisen saavutettavissa. Tiedonsaanti tulisi vastaisuudessakin turvata myös perinteisin menetelmin. Kansalaisten kannalta merkityksellisten hankkeiden osalta saattaisi olla tarpeen ottaa käyttöön myös ”joka kotiin postittaminen”, kuten perustuslakiuudistuksen kohdalla tehtiin.

Lausuntomenettelyn osalta Invalidiliitto kiinnittää huomiota lausuntojen antamiselle varattuun määräaikaan. Yhdistyksen mukaan riittävän ajan varaaminen ei edelleenkään toteudu kaikkien ministeriöiden kohdalla. Myös suullisia kuulemistilaisuuksia saattaisi olla tarpeen lisätä vuorovaikutusta edistävänä ja kansalaisten luottamusta viranomaisia kohtaan parantavana menettelymuotona. Niin ikään suoran kansalaispalautteen huomioon ottaminen on tärkeä vaikutuskanava. Yhdistys mainitsee yhtenä suoran vaikutuksen muotona internetissä toteutetun kansalaiskeskustelun.

Rikosuhripäivystys toteaa, että oikeusministeriön taholta on yleisesti ottaen annettu hyvin mahdollisuuksia vaikuttaa erilaiseen rikoksen uhrin aseman parantamista tavoittelevaan päätöksentekoon. Lausuntomenettelyissä olisi silti parannettavaa. Erityisesti tulisi huolehtia siitä, että lausunnon antamiselle varataan riittävästi aikaa, jotta lausunnonantajilla olisi tosiasialliset mahdollisuudet perehtyä lausuntopyynnön kohteena olevaan ehdotukseen. Lausunnonantajien piiriä voitaisiin mahdollisesti tiedustella niiltä tahoilta, joilta asiassa aiotaan pyytää lausuntoa. Lausunnonantajille voitaisiin myös tiedottaa valmistelutyön käynnistymisestä, jotta aiheesta kiinnostuneet tahot voisivat halutessaan pyrkiä vaikuttamaan jo alustavaan valmistelutyöhön. Yhdistyksellä ei muutoin ole

huomauttamista oikeusministeriön tiedotustoimintaan eikä annettavien tietojen ajantasaisuuteen.

Suomen Mielenterveysseura ry kokee tullessa oikeusministeriön taholta kuulluksi hyvin. Yhdistyksen toiminnan kannalta keskeisiä yksiköitä ovat kriminaalipoliittinen osasto, lainvalmisteluosasto ja oikeushallinto-osasto sekä näiden toimialaan kuuluvat tehtävät. Mielenterveysseuran mukaan kansalaismielipidettä voitaisiin osittain kanavoida selkeiksi ”kärkimielipiteiksi”. Ministeriö voisi esimerkiksi nimetä yhden ihmisen kansalaisten kuulijaksi sekä valitusmielessä että kansalaisten tunteiden vastaanottajaksi. Yhdistys esittääkin harkittavaksi, että joissakin lainsäädännöllisissä kysymyksissä voitaisiin kysyä kansalaisten eettistä ajattelupohjaa järjestöjen kautta konkreettisin esimerkein. Yhdistys korostaa lisäksi, että kansalaisten osallisuudesta puhuttaessa pitäisi keskustella paitsi vaikuttavuudesta myös siitä, riittääkö ainoastaan mielipiteen osoittaminen vai toivotaanko myös vaikuttavuutta.

3.3.2. Puolueet

Vasemmistoliitto pitää kansalaisten osallisuuden turvaamiseen tähtääviä toimia tärkeinä. Puolue painottaa erityisesti tiedonsaannin merkitystä jo asioiden valmisteluvaiheessa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä niihin käytäntöihin, jotka varmistavat kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemisen lakien, asetusten ja muiden päätösten valmisteluvaiheessa. Vasemmistoliitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kansalaisjärjestöjen resurssit ovat valtion ja kunnallishallinnon resursseihin verrattuna hyvin rajalliset. Tämä vaikeuttaa päätöksenteon seurantaa ja tiedonhankintaa. Viranomaisten olisikin haettava keinoja, jotka tukisivat järjestöjen seurantamahdollisuuksia. Puolueen mukaan avoimuuden lisäämisessä tulisi hyödyntää nykyistä tehokkaammin uutta tekniikkaa, yhteistyötä Yleisradion kanssa sekä tulevaisuudessa myös Digi-TV:n tuomia mahdollisuuksia.

Vasemmistoliitto korostaa, että lainsäädännön ja päätösten kieliasun tulisi olla mahdollisimman helposti ymmärrettävä niiden kohteena oleville kansalaisille. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksista tulisi myös tiedottaa nykyistä laajemmin. Kansalaisilla tulisi niin ikään olla poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä nykyistä selkeämpi kuva oman mielipiteenmuodostuksen pohjaksi. Puolue kehottaa selvittämään mahdollisuutta käsitellä asioita kansalaisaloitteen pohjalta valtakunnallisessa päätöksenteossa.

Vapaan Suomen Liitto rp suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen parantaa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Puolueen mukaan järjestöjen kantaa tulisi tiedustella jo valmistelun alkuvaiheessa mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista. Kun valmistelussa on edetty luonnosvaiheeseen, olisi syytä pyytää kansalaisjärjestöjen kommentit luonnoksesta sekä valmistelutyön päätyttyä saavutetusta lopputuloksesta. Sano-
tunlainen kolmiportainen osallistumismalli tarjoaisi valmisteluelimille perusteita päät-

tää, mitkä kansalaisjärjestöt niiden asiantuntemus huomioon ottaen on aiheellista kutsua myös suullisesti kuultavaksi.

Rauhan ja sosialismin puolesta – Kommunistinen Työväenpuolue rp toteaa kansalaisten luottamuksen yhteiskuntaa vastaan viimeisten vuosien aikana lisääntyneen merkittävästi. Puolue kritisoi voimakkaasti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kaventamiseen johtavaa lainsäädäntöä. Puolue painottaa, ettei kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voida lisätä, ellei demokratian kannalta todellisiin kysymyksiin ja politiikan suunnanmuutoksiin ryhdytä.

Suomen Kommunistinen puolue ei lausunut asiasta erikseen, mutta toimitti työryhmän käyttöön puolueen vuonna 1994 hyväksyvän ohjelman demokratiaa käsittelevän kohdan, vuoden 1999 eduskuntavaalien demokratian laajentamista käsittelevän osan sekä vuoden 2001 edustajakokouksessa hyväksytyjen teesien kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamista käsittelevän kohdan.

4. NYKYTILAN ARVIOINTI

4.1. Yleinen arvio vuorovaikutuksesta oikeusministeriön toiminnassa

Viranomaisten ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen merkitys on viimeisten vuosien aikana selvästi korostunut. Valmistelutyöltä edellytetään yhä avoimempaa ja laajapohjaisempaa menettelyä. Toisaalta myös kansalaisten kiinnostus yhteiskuntapoliittisesti merkittäviä asioita kohtaan on lisääntynyt ja kansalaiset ovat aikaisempaa halukkaampia osallistumaan ja vaikuttamaan itselleen tärkeiksi katsomiinsa asioihin. Kansalaisten osallisuuden riittävyys ja sen merkitys yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta on ollut enenevässä määrin myös julkisen keskustelun kohteena.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on suuri merkitys oikeusministeriön toimialalla, johon kuuluu kansalaisten kannalta keskeisen lainsäädännön sekä eräiden muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden asioiden valmistelu. Kansalaisten osallisuuden toteutumisen edellytyksenä on oikeusministeriön, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten avoin, säännöllinen, mahdollisimman välitön ja kattava vuorovaikutus, jossa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita ja hyvää valmistelukäytäntöä.

Työryhmän selvitysten mukaan kansalaisten osallisuuden toteutumiseen oikeusministeriön toiminnassa on oltu yleisesti ottaen varsin tyytyväisiä. Oikeusministeriö on pyrkinyt monin eri tavoin turvaamaan kansalaisille mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa valmisteilla oleviin hankkeisiin. Vuorovaikutusta on edistetty muun ohella valitsemalla kansalaisjärjestöjen edustajia valmisteluelimiin, tiedottamalla vireillä olevista hankkeista, pyytämällä lausuntoja valmistelun kannalta keskeisiltä asiantuntijatahoilta, järjestämällä kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä kansalaisten mielipiteitä erilaisten kyselyjen ja muiden tutkimusten avulla ennen ratkaisujen tekemistä. Jokaisella kansalaisella on luonnollisesti mahdollisuus esittää mielipiteitään myös suoraan asiaa valmisteleville virkamiehille.

Vaikka kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin on pyritty kiinnittämään yhä laajempaa huomiota, järjestöiltä saatu palaute osoittaa työryhmän mielestä, että eri osallistumismuotojen käytännön toteuttamisessa on monilta osin kehittämisen varaa. Osaksi arvostelu on koskenut sitä, ettei valmistelussa ole kuultu riittävän laaja-alaisesti eri kansalaisjärjestöjä. Kuultavien piirin määräytyminen hankekohtaisesti ei ole aina taannut kaikkien keskeisten tahojen huomioon ottamista. Lisäksi lausuntokuulemiseen liittyvissä menettelytavoissa on ollut puutteita. Järjestöt ovat olleet tyytymättömiä joskus liian lyhyisiin lausuntomääräaikoihin sekä yleensä kuulemisen ajoittumiseen vasta valmistelun loppuvaiheisiin. Suoran vaikuttamisen keinoja sekä internetin käyttömahdollisuuksia tulisi järjestöjen käsityksen mukaan hyödyntää nykyistä laajemmin.

4.2. Osallisuuden toteutuminen valmistelun eri vaiheissa

4.2.1. Osallistuminen esi- ja perusvalmisteluun

Esivalmistelussa arvioidaan hankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan valmistelun kulku. Ennen hankkeen käynnistämistä on hankittava tietoa asian nykytilasta ja sen epäkohdista sekä selvitetävä muutosten tarve, kohde ja keskeiset tavoitteet. Oikeusministeriö ei yleensä kuule kansalaisjärjestöjä esivalmistelun yhteydessä, vaan valmistelu pohjautuu lähinnä asiaa koskeviin aikaisempiin selvityksiin ja viranomaiskäytännöistä hankittaviin tietoihin. Kansalaisjärjestöt ovat pitäneet tätä jonkinasteisena puutteena, koska esivalmistelussa päätetään usein valmistelun keskeisistä peruslinjauksista. Kansalaisjärjestöjen mielestä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet tulisi turvata nykyistä paremmin jo hankkeen esi- ja perusvalmisteluvaiheessa.

Jos valmisteluhankkeen käynnistämistä pidetään tarkoituksenmukaisena, on suunniteltava, missä muodossa sitä ryhdytään valmistelemaan. Tällöin tulee ratkaistavaksi valmistelu- ja sen kokoonpano sekä sille annettava toimeksianto. Kansalaisjärjestöjen edustus valmistelu- ja sen kokoonpanoissa vaihtelee hankekohtaisesti. Merkittäviä hankkeita varten perustetuissa komiteoissa ja toimikunnissa on yleensä laaja ministeriön ulkopuolisten tahojen edustus. Sen sijaan työryhmät koostuvat pääasiassa ministeriöiden ja muiden hankkeen kannalta keskeisten viranomaistahojen virkamiehistä. Osa hankkeista toteutetaan oikeusministeriön sisäisenä virkatyönä ilman valmistelussa välittömästi mukana olevia ulkopuolisia yhteistyö- tai asiantuntijatahoja. Virkavalmistelua saatetaan pitää tarkoituksenmukaisena merkittävässäkin hankkeissa, koska oikeusministeriössä on erityinen, päätoimisista lainvalmistelijoista koostuva lainvalmisteluosasto.

Hankeorganisaatio ja ulkopuolisen edustuksen laajuus riippuvat myös valmisteltavan asian laadusta. Kansalaisjärjestöjen edustusta ei ole pidetty välttämättömänä esimerkiksi sellaisissa prosessuaalissa asian käsittelyä koskevissa lainsäädäntöhankkeissa, joiden vaikutukset kohdistuvat ensisijaisesti tuomioistuimiin tai hallintoviranomaisiin.

Perusvalmistelun yhteydessä on suunniteltava, missä vaiheessa ja millä tavoin kansalaisjärjestöjen ja muiden ulkopuolisten asiantuntijatahojen mielipiteitä tullaan selvittämään. Kirjallisen lausuntokuulemisen ohella on asianmukaista ottaa huomioon muutkin yhteydenpidon ja vuorovaikutuksen muodot. Hankesuunnittelun yhteydessä on ratkaistava niin ikään kysymykset uudistuksen vaatimasta koulutuksesta, voimaantulon edellyttämistä toimista ja ajankohdasta sekä uudistuksen seurannasta. Myös hankkeeseen liittyvä viestintä on suunniteltava.

4.2.2. Lausunnotmenettely

Lausuntovaiheessa kysymys on lähinnä kansalaisjärjestöille varattavasta tilaisuudesta lausua käsityksensä kirjallisesti jostakin ehdotuksesta, jonka toteuttaminen saattaa vaikuttaa järjestöjen edustamiin tahoihin. Kansalaisjärjestöt ovat pitäneet yhtenä lausunnotmenettelyyn liittyvänä ongelmana epäyhtenäisiä käytäntöjä *lausuntopyyntöjen kohdentamisessa*. Lausunnonantajien piiri on määritelty käytännössä hankekohtaisesti. Oikeusministeriössä ei ole säännönmukaisia menettelyjä sen varmistamiseksi, että kaikkia keskeisiä tahoja kuultaisiin. Menettely on johtanut siihen, että lausuntoja on pyydetty perusteettoman rajalliselta joukolta kansalaisjärjestöjä ja lausuntopyyntöt on kohdistettu samoihin järjestötahoihin järjestökentässä tapahtuneista muutoksista huolimatta. Tämä on aiheuttanut resurssipulan vuoksi vaikeuksia pyyntöihin vastaamisessa asianomaisissa järjestöissä.

Myös järjestöjen erityisasiantuntemuksesta on ollut epäselvyyttä. Lausuntoja on saatettu jättää pyytämättä sellaisiltakin tahoilta, joiden mielipiteiden selvittäminen olisi ollut valmistelun kannalta tärkeää. Lausunnonantajien piirin määrittelyssä on tärkeää huolehtia puolueettomuudesta siten, ettei lausuntoa jätetä pyytämättä myöskään niiltä tahoilta, joiden tiedetään vastustavan ehdotettua uudistusta. Kansalaisjärjestöille on joissain tapauksissa ollut myös epäselvää, voidaanko palautetta antaa oma-aloitteisesti, jos lausuntoa ei ole erikseen pyydetty. Palautteen antamismahdollisuudesta saattaisikin olla tarpeen tiedottaa erikseen, jotta käytävissä olevasta vaikutuskeinosta ei jäisi epäselvyyttä.

Työryhmän selvitysten mukaan toinen lausuntopyyntöjen kohdentamiseen liittyvä ongelma koskee pyynnön *yksilöimistä*. Lainvalmisteluhankkeissa on tyypillistä, että mielipiteitä ja kommentteja pyydetään valmistelun kohteena olevasta ehdotuksesta kokonaisuudessaan. Kansalaisjärjestöt ovat pitäneet yleisluontoista lausuntopyyntöä hankalana erityisesti niissä tapauksissa, joissa vastaamiselle on varattu lyhyt määräaika. Asiakokoukset saattavat olla laajoja ja lausunnonantajille monilta osin vieraita.

Oikeusministeriössä ei ole yleisiä ohjeita *lausuntoajan pituudesta*, vaan vastaamisaika määritellään asian laajuus ja kiireellisyys huomioon ottaen tapauskohtaisesti. Järjestöt ovat saattaneet joutua tekemään valintoja lausuntopyyntöihin vastaamisessa, koska kaikkiin pyyntöihin ei käytännön resurssipulan vuoksi ehditä vastaamaan. Kansalaisjärjestöjen mahdollisuudet reagoida lyhyellä määräajalla poikkeavat muutoinkin viranomaisten toimintamahdollisuuksista. Pitempää vastaamisaikaa saatetaan tarvita esimerkiksi sen vuoksi, että lausunnon sisältö on erikseen hyväksyttävä järjestön hallituksessa tai muussa toimielimessä. Järjestöt ovatkin korostaneet sitä, että lausunnon antamiselle tulisi varata riittävästi aikaa.

Lausuntomenettelyn epäkohtana on niin ikään pidetty sen *ajoittumista* hankkeen loppuvaiheeseen, jolloin keskeiset ratkaisut on jo tehty ja tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa lopputulokseen ovat vähäiset. Toisaalta lainsäädäntöhankkeissa ei ole yleensä tarkoituksenmukaista kuulla liian aikaisessa vaiheessa esimerkiksi sellaisista lakiluonnoksista, joita ei ole vielä riittävästi pohdittu ja jonka vaikutuksia ei ole vielä selvitetty. Tehokkaan tiedottamisen avulla voidaan yleensä varmistaa riittävä tiedonsaanti hankkeen käynnistymisestä ja etenemisestä.

Kansalaisjärjestöt ovat pitäneet valmistelun avoimuuden ja sitä koskevan tiedonvälityksen kannalta erittäin myönteisenä, että lausunnoista saadut kommentit kootaan *lausuntoyhteenvedoksi*. Lausuntoyhteenvedon tarkoituksena on edistää valmistelutyön avoimuutta. Paitsi että hankkeesta kuullaan keskeisiä asiantuntija- ja intressitahoja, jokaisen asiasta kiinnostuneen tulee voida saada käsitys siitä, mitkä tahot ovat antaneet asiasta lausunnon ja mitä lausunnot sisältävät. Lausuntotiivistelmän tehtävänä on myös toimia työvälineenä jatkovalmistelussa sekä antaa tietoa aikanaan eduskunnalle ja auttaa siellä tapahtuvan kuulemisen järjestämisessä.

Tiivistelmän tulee olla tiivis ja samalla informatiivinen ja luotettava. Tiivistelmän johdanto-osassa tulee olla kuvaus ehdotuksesta ja lausuntomenettelystä. Yhteenvedossa tuodaan esille myös lausunnonantajien kommentit tiivistetysti kuvaamalla keskeiset painotukset. Tiivistelmän varsinainen runko muodostuu asiakysymyksittäin esitetyistä lausunnonantajien kommentteista. Yhteenvedon liitteeksi otetaan luettelo tahoista, joilta lausunto on pyydetty ja jotka ovat asiasta lausuneet.

4.2.3. Suulliset vuorovaikutuskeinot

Suulliset vuorovaikutuskeinot, kuten erilaiset kuulemis- ja keskustelutilaisuudet sekä seminaarit, edistävät viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä vuorovaikutusta. Suullisissa tilaisuuksissa järjestöillä on mahdollisuus vapaamuotoisesti kommentoida valmistelun yksityiskohtia sekä esittää mielipiteitään laajemminkin aiheeseen liittyen. Suullisia kuulemistilaisuuksia järjestetään kuitenkin melko poikkeuksellisesti eikä niiden järjestämisessä ole muodostunut yhtenäisiä menettelytapoja.

Suullisesta kuulemistilaisuudesta tulisi saada kannano tot asian kannalta keskeisistä kysymyksistä sekä mahdollisimman kattava yleiskuva tilaisuuteen kutsuttujen suhtautumisesta ehdotettuun uudistukseen. Kansalaisjärjestöt ovat korostaneet tarvetta huolehtia siitä, ettei tilaisuuteen osallistuvien piiri muodostu liian laajaksi. Osallistujamäärän tulisi olla rajoitettu siten, että eri tahoilla on tosiasialliset mahdollisuudet tuoda riittävän kattavasti mielipiteensä esille. Toisaalta vain harvoissa tapauksissa kaikki tilaisuuteen kutsutut myös osallistuvat tilaisuuteen. Keskustelua edistää niin ikään se, että kuhunkin tilaisuuteen kutsuttavat tahot kootaan jokseenkin samoilta toimialoilta.

Suulliset kuulemistilaisuudet soveltuvat erityisesti tilanteisiin, joissa tavoitteena on saada näkemyksiä periaatteellisista ratkaisuista tai laajoista sisältökysymyksistä. Yksityiskohtaiseen lakitekstien arviointiin soveltuu parhaiten kirjallinen menettely.

4.2.4. Suora kansalaispalaute

Sähköisten viestintävälineiden yleistyessä suoran kansalaispalautteen antaminen on lisääntynyt merkittävästi, kun palautetta on voitu antaa sähköpostitse asiaa valmisteleville virkamiehille. Sähköisen viestin vaivattomuus madaltaa yhteydenoton kynnystä ja mahdollistaa keskustelun kansalaisten ja viranomaisten välillä. Suoran palautteen antaminen on luonnollisesti mahdollista myös perinteisin menetelmin, kuten kirjeitse tai puhelimitse. Osallisuuden kannalta onkin tärkeää, että ministeriön yleisosoitteen ohella myös virkamiesten yhteystiedot ja vastuualueet ovat helposti saatavilla. Toisaalta kansalaisten suorat yhteydenotot ja suoran kansalaispalautteen hankkiminen eri muodoissaan, esimerkiksi internet-keskusteluihin, myös lisäävät virkamiesten työtä.

4.2.5. Seuranta

Uudistuksen voimaantulovaiheessa on aloitettava sen vaikutusten seuranta. Seurannassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, toteutuvatko uudistuksen tavoitteet tarkoitetulla tavalla. Myös uudistuksen kustannusvaikutuksia on tarkkailtava. Seurannan edellyttämien toimenpiteiden suunnittelu onkin tärkeä osa hankesuunnittelua.

Uudistusten käytännön merkitystä ja toimeenpanoa tulisi arvioida ensisijaisesti sellaisten viranomais- ja kansalaistahojen kannalta, jotka ovat toimenpiteiden välittömänä kohteena tai joihin uudistuksen vaikutukset saattavat ulottua merkittäväällä tavalla. Varsin monissa tapauksissa oikeusministeriön lainvalmisteluhankkeilla on välittömiä vaikutuksia kansalaisiin. Uudistusten seurannassa tulisikin varmistua siitä, että tosiasialliset vaikutukset saadaan selvitettyä riittävän laajasti. Kaikissa oikeusministeriön hankkeissa ei seurantaa järjestetä työryhmän tmv. elimen varaan, mutta seurannassa pyritään muulla tavoin hankkimaan tietoa ja arvioita vaikutuksista mahdollisimman laaja-alaisesti.

4.2.6. Internetin hyödyntäminen

Internetistä on viimeisten vuosien aikana muodostunut keskeinen tietolähde viranomaisen toimintaan kuuluvista asioista. Myös kansalaiskeskustelu on siirtynyt jonkin verran Internetiin. Oikeusministeriössä on kokeiltu erilaisia Internet-vaikuttamisen muotoja, joilla on yhtäältä tavoiteltu kansalaisten parempaa kuulemistä ja toisaalta pyritty etsi-

mään yksinkertaisia tapoja, joilla kansalaiset voivat reagoida uudistuksen valmisteluun hankkeen vireilläolon aikana.

Kansalaisjärjestöjen näkemyksen mukaan Internetin käyttömahdollisuuksia tulisi kehittää edelleen ja hyödyntää niitä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi. Tietojen hakemista helpottaisivat aihepiireittäin laaditut luettelot vireillä olevista asioista. Oikeusministeriön verkkosivuilla olevien hankkeiden esitystapaa tulee yleensäkin edelleen kehittää niin, että tiedot löytyvät nykyistä helpommin. Tietoja vireillä olevista hankkeista tulisi päivittää jatkuvaluonteisesti, sillä ministeriön verkkosivuilla olevalta tiedolta on perusteltua nykyisin odottaa ajantasaisuutta. Oikeusministeriön nykyisillä verkkotiedottamisen varatuilla resursseilla se ei kuitenkaan – yrityksistä huolimatta – ole ollut käytännössä mahdollista.

Tulevaisuudessa saattaa myös olla mahdollista tuottaa tietoja eri hankkeiden etenemisestä ministeriön asiankäsittelyjärjestelmästä suoraan verkkosivuille. Tämä monipuolistaisi sivuilla olevaa aineistoa ja vähentäisi verkkosivujen ylläpitoon liittyvää työtä.

Verkkosivuja tulisi kehittää niin, että palautteenantomahdollisuus näkyy käyttäjälle nykyistä paremmin. Esimerkiksi keskitetty palauteosio, johon eri hankkeista olisi linkit, voisi helpottaa palautteen antamista. Keskitetyn palauteosion etu on, että se on hankkeista palautemahdollisuutta pysyvämpi ratkaisu. Palauteosiossa voitaisiin myös neuvoa käyttäjää, jotta hän löytää myös sitä kautta ne hankkeet, joihin hän haluaa ottaa kantaa. Jos hanke on merkittävä ja sillä on riittävästi resursseja, sille voidaan myös perustaa oma hankesivu, joka sijoitetaan osaksi oikeusministeriön sivustoa. Tällä sivulla voisi olla tavallista laajemmin tietoa hankkeen eri vaiheista ja valmistelutyötä koskevaa materiaalia.

Mahdollisuuden laajempaan kansalaiskeskusteluun tarjoaisi myös erityinen keskustelufoorumi, jossa voitaisiin pyytää yleisemmin kansalaisten mielipiteitä valmisteltavista uudistuksista. Tämä on kuitenkin syytä toteuttaa niin, että se kattaa koko valtioneuvostossa tapahtuvan valmistelun. Keskitetty malli on käyttäjien kannalta järkevä, sillä kansalaiset eivät aina tiedä, missä ministeriössä mitään asiaa valmistellaan. Se on myös resurssien tehokkaan käytön kannalta tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Kaikki eivät kuitenkaan syystä tai toisesta voi käyttää Internetiä, joten myös heidän tiedonsaannistaan ja vaikutusmahdollisuuksistaan on kansalaisten tasa-arvon vuoksi kannettava huolta.

4.2.7. Viestintä

Työryhmän saaman palautteen perusteella voidaan todeta, että oikeusministeriön tiedustustoimintaan on oltu yleisesti ottaen tyytyväisiä. Aktiivista tiedottamista tarvitaan, jotta

kansalaiset voisivat asiasta tiedon saatuaan käyttää osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiaan. Julkisilla tiedotusvälineillä on luonnollisesti merkittävä rooli kansalaisten tiedonsaannissa. Myös merkittävä osa kansalaisaktiivisuutta kanavoituu nimenomaan tiedotusvälineiden kautta.

Kansalaisjärjestöt ovat pitäneet osallisuuden toteutumisen kannalta tärkeänä, että hankkeen käynnistämisestä tiedotetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta järjestöillä olisi mahdollisuus seurata valmistelun etenemistä ja tarvittaessa reagoida esille tuleviin kysymyksiin. Hankkeen laadusta ja laajuudesta riippuen myös valmistelutyön vaiheista ja uudistuksen vaikutuksista on tiedotettava riittävästi sekä huolehdittava siitä, että ainakin keskeisimmät valmisteluasiakirjat ovat helposti jokaisen saatavilla. Luonnollisesti ministeriön tehtäviin kuuluu myös tiedottaa valmistelutyön tuloksena syntyneestä ehdotuksesta ja uudistuksen seurannasta.

Hankkeiden vaiheista ja niiden yhteydessä tehdyistä ratkaisuista olisi tiedotettava riittävästi usein, jottei jäisi epäselvyyttä valmistelutyön etenemisestä. Tietojen kattavuus ja ajantasaisuus ovat tärkeitä seikkoja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisen kannalta, jotta mielipiteet osataan kohdistaa keskeisiin ongelmiin ja työn etenemiseen voidaan reagoida ennen lopullisten ratkaisujen tekemistä.

5. TYÖRYHMÄN EHDOTUS: OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINTAPERIAATTEET KANSALAISTEN OSALLISUUDEN TURVAAMISEKSI VALMISTELUSSA

Työryhmä on laatinut nykytilan arvioinnin ja kansalaisjärjestöiltä saadun palautteen pohjalta ehdotuksen oikeusministeriön toimintaperiaateiksi kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi valmistelussa. Työryhmä on pyrkinyt ottamaan ehdotuksessaan huomioon sekä kesäkuussa 2002 esitetyt kansalaisjärjestöjen näkemykset (ks. jakso 3) että marraskuussa 2002 saadun lausuntopalautteen, jota selostetaan tarkemmin työryhmän muistion liitteessä. Työryhmä ehdottaa, että toimintaperiaatteita noudatettaisiin oikeusministeriön toiminnassa vastaisuudessa säännönmukaisesti.

Kansalaisten osallisuuden turvaaminen

- Oikeusministeriö pitää toiminnassaan tärkeänä avointa, laajaa ja säännöllistä vuorovaikutusta kansalaisten kanssa. Yhteydenpidossa kansalaisiin noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita ja hyvää valmistelukäytäntöä.

Hankesuunnittelu

- Osallistumis- ja vaikutuskeinojen toteuttaminen tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon hankesuunnittelussa. Valmistelun alkuvaiheessa on tehtävä periaateratkaisut siitä, millä tavoin ja missä vaiheessa osallisuus tulee kussakin hankkeessa tarkoituksenmukaisesti toteutetuksi. Myös hankkeeseen liittyvän viestinnän muodot ja ajoitus on suunniteltava hankkeen alkuvaiheessa.

Hankesuunnittelua varten voitaisiin laatia myös erityinen lomake, josta kävisi ilmi valmistelun eri vaiheet, kuulemis- ja muut selvityskäytännöt sekä arvio niiden toteuttamisen ajankohdasta.

Osallisuus esi- ja perusvalmistelussa

- Asiasta riippuen kansalaisjärjestöille tulisi tarjota mahdollisuus ottaa kantaa uudistuksen tarpeellisuuteen ja keskeisiin tavoitteisiin valmistelun alkuvaiheessa. Tämä olisi perusteltua erityisesti silloin, kun hankkeen alkuvaiheessa tehdään merkittäviä periaate- tai sisältöratkaisuja.
- Järjestöedustuksen tarvetta valmisteluelimissä olisi arvioitava hankekohtaisesti siltä pohjalta, miten laaja ulkopuolinen asiantuntemus on kussakin hankkeessa tarpeen. Yhteiskuntapoliittisesti merkittävässä hankkeissa tulisi käyttää vastaisuudessakin laajapohjaisia valmisteluelimiä, joissa myös kansalaisjärjestöt olisivat edustettuina.

Lausuntopyynnön kohdistaminen

- Lausuntoa tulisi pyytää mahdollisimman kattavasti niiltä tahoilta, joihin uudistus tulee välittömästi kohdistumaan tai joiden asiantuntemus on valmistelun kohteena olevan asian kannalta erityisesti tarpeen. Lausunnonantajille tulisi pyrkiä ilmoittamaan etukäteen hankkeen käynnistämisestä ja uudistuksen keskeisistä tavoitteista.
- Lausuntomenettelyä voitaisiin kehittää laatimalla kattava asiakohtainen lista oikeusministeriön toimialan kannalta keskeisistä kansalaisjärjestöistä. Koska kansalaisjärjestöjen kenttä kehittyy ja muuttuu jatkuvasti, olisi tärkeää huolehtia myös siitä, että tiedot järjestöistä ja niiden erityisaloista ovat ajantasaisia. Listan kattavuudesta ja ajantasaisuudesta huolehtimista helpottaisi se, että kansalaisjärjestöt ilmoittautuisivat itse mahdollisiksi lausunnonantajatahoiksi.

Lausuntopyynnön yksilöiminen

- Asian laadusta riippuen lausuntopyynnössä voitaisiin pyrkiä yksilöimään, mistä seikoista lausunnonantajan kantaa erityisesti toivotaan. Tämä helpottaisi lausunnon laatimista ja myös nopeuttaisi lausuntomenettelyä, kun lausunnonantajat voisivat keskittyä vastaamaan tiettyihin erityiskysymyksiin. Lausuntopyynnön yksilöinti ei kuitenkaan rajoita lausunnonantajan vapautta ottaa kantaa asiaan kokonaisuudessaan.

Lausunnon antamisen määräaika

- Ministeriön on huolehdittava siitä, että kansalaisjärjestöt saavat riittävän ajan perehtyä valmisteltavana olevaan asiaan. Asiasta riippuen lausuntopyyntöön vastaaminen vaatii yleensä noin kahdeksan viikon ajanjakson. Laajoissa ja yhteiskuntapoliittisesti merkittävissä hankkeissa saattaa olla tarpeen varata pitempikin vastaamisaika. Yleiset lomakaudet tulisi ottaa huomioon määräaikoja asetettaessa.

Lausuntoyhteenvedo

- Lausunnoista saatu palaute on koottava yhteenvedoksi, josta tulee käydä selkeästi ja kattavasti ilmi lausunnonantajien suhtautuminen ehdotettuun uudistukseen sekä keskeisiin yksityiskohtiin.
- Yhteenvedo on toimitettava kaikille lausunnonantajille ja asetettava mahdollisuuksien mukaan sähköisesti jokaisen saataville.
- Saatu palaute on tuotava esille päätöksentekovaiheessa.

Suulliset vuorovaikutuskeinot

- Kansalaisjärjestöjen osallisuuden edistämiseksi tulisi käyttää monipuolisesti myös muita vuorovaikutuskeinoja kuin kirjallista lausuntokuulemistä. Hankkeen laadusta ja laajuudesta riippuen järjestetään esimerkiksi suullisia kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia sekä seminaareja. Myös näissä kuulemismuodoissa tulee noudattaa hyvän valmistelukäytännön periaatteita.

Uudistuksen seuranta

- Uudistuksen vaikutusten arvioinnissa on pyrittävä selvittämään mahdollisimman laajasti niiden tahojen mielipiteitä, joihin uudistus välittömästi kohdistuu.

Suora kansalaispalaute

- Kansalaisjärjestöille ja kansalaisille on taattava mahdollisuus antaa palautetta hankkeesta koko valmistelutyön ajan. Palaute voidaan osoittaa joko suoraan valmistelijoille tai ministeriön kirjaamoon, joka toimittaa sen edelleen asiaa valmisteleville virkamiehille.

Viestintä

- Hankkeen käynnistämisestä ja sen eri vaiheista sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikutuskeinoista on tiedotettava laajasti ja säännönmukaisesti. Tiedottamisessa otetaan huomioon monipuolisesti erilaiset viestintävälineet.
- Myös uudistuksen vaikutuksista ja sen seurantaan liittyvistä toimenpiteistä on tiedotettava riittävästi.

Internetin hyödyntäminen

- Oikeusministeriön verkkosivuilla tulee tiedottaa vireillä olevien hankkeiden etenemisestä ajantasaisesti. Hankkeiden yhteydessä tiedotetaan aikaisempaa selvemmin, miten palautetta voi antaa.
- Keskeisten valmisteluasiakirjojen on oltava sähköisesti jokaisen saatavilla.

Ehdotusten vaikutukset

Ehdotettujen toimintaperiaatteiden täysimääräinen noudattaminen lisää asiaa valmistlevien sekä tiedotuksesta vastaavien virkamiesten työmäärää ja saattaa johtaa myös tarpeeseen lisätä henkilöstöresursseja. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien laajalaiseen huomioon ottamiseen ja uusien vuorovaikutusmuotojen kehittämiseen ei nykyisin käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen rajoissa aina ole käytännön mahdollisuuksia. Erityisesti kuulemismenettelyjen laajentamisesta ja Internet-viestinnän kehittämisestä saattaa aiheutua merkittäviä kustannus- ja henkilöstövaikutuksia. Hankesuunnittelussa asiaa valmisteleva virkamies on usein avainasemassa, sillä hänen ratkaisunsa saattavat vaikuttaa siihen, miten ministeriön resursseja käytetään osallisuuden toteuttamiseksi.

Työryhmän käsityksen mukaan vuorovaikutuksen tarvetta ja laajuutta tulee vastaisuudessaakin arvioida hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen tapauskohtaisesti. Lisäksi on otettava huomioon se, että osallisuuden toteutuminen riippuu myös kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen aktiivisuudesta.

Liite

KANSALAISTEN OSALLISUUDEN TURVAAMINEN **Yhteenveto annetuista lausunnoista**

Kansalaisten osallisuuden turvaamista koskevia toimintaperiaatteita valmistelevan työryhmän muistio lähetettiin 7.10.2002 tiedoksi ja mahdollisia kommentteja varten puolueille, ammattijärjestöille ja oikeusministeriön toimialan kannalta keskeisille kansalaisjärjestöille. Palautteen antamiselle varattu määräaika päättyi 4.11.2002. Oikeusministeriölle toimitettiin kaikkiaan kolmetoista lausuntoa.

Yleisiä arvioita

Kristillisdemokraatit pitää kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä ja kansalaisten kuulemista keskeisenä hyvän hallinnon periaatteena. Avoimuus, julkisuus ja tiedonsaannin oikea-aikaisuus edistävät sekä edustuksellisen, että suoran demokratian toimivuutta. Eri sidosryhmien ja järjestöjen kuuleminen on viime vuosina parantunut keskushallinnossa. Oikeusministeriön esittämät toimenpide-ehdotukset ovat Kristillisdemokraattien mielestä kannatettavia ehdotuksia.

Kristillisdemokraatit kiinnittää huomiota myös vaalijärjestelmän kehittämiseen. Vaikka tätä ei ole omaksuttu osaksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaa kokonaisuutta, niillä on Kristillisdemokraattien mielestä yhtymäkohtia. Äänestäminen on eräs keskeisin osallisuuden ja vaikuttamisen muoto. Vaalipiireittäin suuresti vaihteleva äänikynnys on eräs osallisuutta vääristävä epäkohta. Esimerkiksi Uudellamaalla annettu ääni on monikertaisesti vaikuttavampi kuin Etelä-Savossa annettu ääni vaalijärjestelmän huonon suhteellisuuden vuoksi. Kristillisdemokraatit toivovat tähän muutosta.

Allianssi ry pitää työryhmän muistiota perusteellisena ja tasapainoisena esityksenä ministeriön ja kansalaisten vuorovaikutuksen nykytilaan ja kehittamisestä. Erityisen hyvänä yhdistys pitää sitä, että muistiossa on ilmaistu selkeästi, että kansalaisten osallistuminen on tärkeää ministeriön tarkoituksenmukaiselle ja menestyksellään toiminnalle. Muistio erittelee ansiokkaasti myös ministeriön toiminnan nykytilan osallisuuden eri toimintatapoja, joita arvioidaan omina kokonaisuuksinaan. Näin muodostuu mahdollisuus vertailla toimintatapojen soveltuvuutta eri tilanteissa tai asiayhteyksissä. Myös toiminnan laadun arviointi tulee mahdolliseksi.

Allianssi ry pitää myös muistiossa esitettyjä ehdotuksia kansalaisten osallisuuden edistämiseksi oikeansuuntaisina ja tervetulleina. Ehdotusosassa esitetyt vaihtoehtoiset toimintatavat osoittavat yhdistyksen mielestä, että oikeusministeriössä nähdään asia sen vakavuuden ja merkityksen edellyttämällä tavalla. Tätä kuvastaa myös internetin ja verkkoviestinnän mainitseminen vain yhtenä välineenä, joka ei tavoita kaikkia kansalaispiirejä tasa-arvoisesti.

Greenpeace Pohjola ry pitää ongelmallisena, ettei työryhmän esittämässä toimintaperiaate-ehdotuksissa sitouduta käytännön toimiin oikeusministeriön työmenetelmien muuttamiseksi. Ehdotuksissa ei myöskään tuoda esille oikeusministeriön tosiasiallisia toimia kansalaisjärjestöjen ja ministeriön välisen vuorovaikutuksen parantamiseksi.

Invalidiliitto toteaa muistiosta käyvän hyvin ilmi hankkeeseen liittyvä avoin ja kansalaisten osallistumista tukeva henki. Yhdistyksen mukaan muistio on kirjoitettu selkeästi ja ymmärrettävästi ja siinä on tuotu monipuolisesti esille hankkeen yhteydessä järjestetyssä suullisessa kuulemistilaisuudessa ja kirjallisissa lausunnoissa kansalaisjärjestöiltä saatu palaute.

Kuluttajat-Konsumenterna ry pitää muistiota yleisesti ottaen hyvänä ja selkeänä sekä työryhmän ehdotuksia kannatettavina.

Veronmaksajain Keskusliitto ry:n mukaan työryhmän muistiossa esitetyt kannanotot ja ehdotukset tukevat kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Kuulemismenettelyjen kehittäminen

Kristillisdemokraatit toivoo, että oikeusministeriö tehostaisi kuntalain 27 §:n toteutumisen seuranta ja ohjaisi kuntia kehittämään osallisuutta edistäviä käytäntöjä. Kuntien tulisi huolehtia myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien seurannasta ja raportoida siitä vuosittain. Erityisesti lasten ja nuorten osallisuutta ja kansalaiseksi kasvamista tulisi tukea ja vahvistaa. Oikeusministeriön ja kouluhallinnon yhteistyötä tulisi kehittää muissakin kuin rikoksen torjuntaan liittyvissä asioissa.

Vihreä liitto kehottaa kiinnittämään huomiota sellaisiin oikeusministeriön soveltamiin ja kokeilemiin menettelyihin, jotka samalla parantaisivat kansalaisjärjestöjen valmiutta ilmaista käsityksiään ja tukisivat järjestöjen keskinäisen yhteistyön laajentumista.

Invalidiliitto pitää työryhmän ehdotuksia kuulemismenettelyjen kehittämisestä kannatettavina. Perinteisen lausuntomenettelyn osalta ehdotetut parannukset helpottaisivat sekä lausunnonantajien että uudistusta valmistelevien virkamiesten työtä. Kehittyvät menettelytavat parantaisivat yhdistyksen käsityksen mukaan myös lausuntojen tasoa.

Suomen Journalistiliitto ry korostaa, että merkittävä osa kansalaisaktiivisuudesta kanavoituu julkisten tiedotusvälineiden kautta. Myös yhteiskunnassa käytävän keskustelun ensisijaisena foorumina ovat edelleenkin tiedotusvälineet. Suorat kontaktit viranomais-ten ja kansalaisjärjestöjen välillä eivät voi korvata julkista keskustelua.

Hankesuunnittelu

Suomen Lakimiesliitto ry pitää työryhmän esittämään hankevalmistelun alkuvaiheen suunnitelmallisuuden kehittämistä tavoiteltavana. Erityisen tärkeää olisi selkeiden ja tietoisten ratkaisujen tekeminen jo suunnitteluvaiheessa siitä, miten järjestöjen osallistuminen voidaan kussakin hankkeessa tarkoituksenmukaisimmin toteuttaa.

Suomen Lakimiesliitto ry yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että yhteiskuntapoliittisesti merkittävien hankkeiden valmistelu tulee olla riittävän laajapohjaista. Lakimiesliitto toivoo kuitenkin nykyistä avoimempaa ja demokraattisempaa valmistelua myös merkitykseltään vähäisempien hankkeiden yhteydessä. Virkatyönä ministeriössä toteutettava valmistelu ei ole aiheellista lisätä, vaikka EU-jäsenyyden ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vuoksi lainsäädännön sisältöön vaikuttaminen voikin usein olla suhteellisen rajallista. Lakimiesliitto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että työryhmiä muodostettaessa saattaisi olla perusteltua harkita sellaisen menettelyn käyttöönottoa, että eri tahot saisivat itse nimetä edustajansa sen sijaan, että tämä tapahtuu ministeriön toimesta.

Kuulemisen ajoittaminen

Vihreän liiton mielestä kansalaisten osallisuuden turvaamista tulisi tarkastella vain ministeriön tarpeista ja hyödyistä käsin, sillä erilaisten kansalaisnäkökulmien kuulemisella on suuri merkitys asioiden valmistelun kannalta. Monessa tapauksessa olisi hyödyllistä, jos ministeriö olisi yhteydessä kansalaisjärjestöihin jo hankkeen esivalmisteluvaiheessa, jolloin päätetään valmistelun keskeisistä linjauksista.

Invalidiliiton mukaan asiaan valmistautumista parantaisi, että lausunnonantajille ilmoitettaisiin etukäteen hankkeen käynnistämisestä ja uudistuksen keskeisistä tavoitteista.

Irti Huumeista ry painottaa kansalaisjärjestöjen riittävän aikaista kuulemista, jotta näillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa valmisteluun. Olisi myös hyvä, että järjestöillä on mahdollisuus antaa palautetta koko valmistelutyön ajan.

Valtion yhteisjärjestö VTY ry:n mielestä kansalaisjärjestöjen vaikuttaminen olisi tärkeää turvata jo valmistelun alkuvaiheessa. Tähän liittyen olisi tarpeen lisätä työryhmävalmistelua tai kevyempää seurantaryhmämallia. Jos valmistelun yhteydessä kuullaan järjestöjä, kuulemismahdollisuus tulisi turvata useammassakin valmistelun vaiheessa.

Yksinhuoltajien ja Yhteishuoltajien liitto ry kannattaa kuulemisen aikaistamista. Yhdistyksen mukaan tämä saattaisi säästää myös ministeriön voimavaroja, kun järjestöjen mahdolliset kielteiset näkemykset tulisivat esille riittävän varhaisessa vaiheessa.

Lausunnonantajien piirin määrittäminen

Kokoomuksen mukaan lausunnotmenettelyyn pääsyn tulisi olla nykyistä avoimempaa. Tiuhaan päivitettävät järjestölistaukset ja mahdollisuus ilmoittautua mukaan listauksiin ovat hyviä keinoja, mutta keskeisintä on, miten listojen ulkopuolelta tuleviin omaaloitteisiin lausuntoihin suhtaudutaan. Näiden lausuntojen kohtalo ei saisi jäädä yksittäisen virkamiehen harkinnan varaan, mikäli lausunnot ovat sisällöltään asiallisia.

Kokoomus yhtyy Suomen Ylioppilaskuntien Liiton näkemykseen siitä, että lausunnotmenettelyissä olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon SYL:in lisäksi myös muut suuret opiskelijajärjestöt, eli Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijayhdistysten Liitto (SAMOK), Suomen Opiskelija-Allianssi (OSKU) sekä Suomen Lukiolaisten Liitto

(SLL). Nämä neljä opiskelijajärjestöä edustavat merkittävää osaa 15-30-vuotiaista kansalaisista.

Vihreän liiton mukaan lausuntomenettelyä tulisi kehittää laatimalla mahdollisimman kattavat listat keskeisistä kansalaisjärjestöistä. Järjestöt voisivat ilmoittautua listalle myös itse. Listalta puuttuminen ei kuitenkaan saisi estää kansalaisjärjestöä antamasta lausuntoa tai muutoin osallistumasta ministeriön hankkeiden valmisteluun. Joissain tapauksissa voisi olla aiheellista, että ministeriö aktivoisi erikseen esimerkiksi maahanmuuttajien järjestöjä.

Greenpeace Pohjola ry toteaa oikeusministeriön toimineen vastoin sitä periaatetta, että lausuntoa pyydetään valmisteltavan lainsäädännön välittömänä kohteena olevilta tahoilta. Yhdistys viittaa tältä osin rikoslain uudistukseen, jolla metsähakkuita häiritsevä toiminta saatettiin rangaistavaksi.

Irti Huumeista ry kannattaa työryhmän ehdotusta kansalaisjärjestöjen listaamisesta.

Suomen Lakimiesliitto ry:llä ei ole erityistä huomautettavaa lausuntopyyntöjen kohdistamiskäytäntöön oikeusministeriössä. Yleisesti ottaen Lakimiesliitolta on lähes poikkeuksetta pyydetty lausuntoa sitä kiinnostavien hankkeiden valmistelun yhteydessä ja tarvittaessa lausuntoja on annettu myös oma-aloitteisesti. Liiton jäsenjärjestöjen näkemyksiä niitä koskettaviin hankkeisiin ei sitä vastoin ole aina yhtä tyydyttävällä tavalla tiedusteltu.

Yksinhuoltajien ja Yhteishuoltajien liitto ry toteaa, ettei oikeusministeriö ole aina pyytänyt lausuntoja niiltä järjestöiltä, joiden toimialaa koskevasta asiasta valmistelussa on ollut kysymys. Yhdistys kannattaakin ehdotusta järjestöjen toimialaa koskevan listan laatimisesta. Oikeusministeriön tulisi myös seurata järjestökenttää ja uusien järjestöjen toimialoja.

Lausuntopyyntöjen yksilöiminen

Vihreän liiton mukaan lausuntopyyntöjen yksilöiminen täsmentäisi ja terävöittäisi lausuntojen laatimista. Liitto pitää yksilöintiä myös lausuntoekonomisena kysymyksenä: lausuntopyyntöihin pystyy heikomminkin resurssoitu kansalaisjärjestö vastaamaan, jos se voi keskittyä yksilöidympiin kohtiin. Tämä parantaisi lausuntojen luettavuutta ja sitä, että ne tulevat huomioon otetuksi valmistelussa sekä edistäisi lausuntojen sisällön tarkoituksenmukaisuutta. Lausuntopyynnön yksilöiminen tulisi kuitenkin olla ohjeellinen, ei rajoittava. Lausunnonantajan tulisi yleensä voida joka tapauksessa antaa lausunto myös koko esityksestä.

Allianssi ry pitää kysymystä lausuntopyyntöjen yksilöimisestä tärkeänä ja asianmukaisena, että se on nostettu esiin omana asianaan. Yhdistys korostaa myös selkeän ja mahdollisimman yleistajuisen kielenkäytön merkitystä osallistumisen edistämiseksi, suhteessa etenkin nuorempiin ikäryhmiin. Kuntaliiton KuntaSuomi 2004 –tutkimuksen mukaan nuoret ovat kaikista ikäryhmistä kiinnostuneimpia henkilökohtaisesta osallistumisesta ja vaikuttamisesta; kynnyksiä tämän halun konkretisoimiseksi olisikin pidettävä alhaalla kaikin keinoin. Tämä on erityisen olennaista juuri oikeusministeriön hallinnonalalla, johon yleisesti mielletään kuuluvaksi vaikeatajuinen asiantuntijakieli ja –

sanasto. Yhdistys painottaa, että tietyillä eriytyneillä elämänalueilla nuorille on räätälöitävä omia ratkaisuja, jos heidän panoksena halutaan hyödyntää.

Invalidiliiton mukaan lausuntojen yksilöiminen edistäisi niin lausunnonantajien kuin asiaa valmistelevien virkamiestenkin etua. Yksilöinti mahdollistaisi nykyistä paremmin myös erityisasiantuntemuksen hyödyntämisen.

Suomen Lakimiesliitto ry pitää yhtäältä lausuntopyynnön yksilöintiä menettelyn kulkua helpottavana ja jouduttavana seikkana. Toisaalta käytännön vaarana voidaan pitää sitä, että yksilöimällä joitakin yksityiskohtia lausunnonantajia saatettaisiin johdatella olemaan huomaamatta muita tosiasiallisesti keskeisiäkin seikkoja. Lausuntopyynnöstä tulisi aina käydä ilmi, ettei yksilöintipyynnö rajoita lausunnonantajan vapautta lausua mistä tahansa mietinnössä tai selvityksessä esitetystä seikasta.

Yksinhuoltajien ja Yhteishuoltajien liitto ry kannattaa lausuntopyyntöjen yksilöintiä. Yhdistys ei pidä tarkoituksenmukaisena, että järjestöt lausuvat oman erityisalansa ulkopuolisista kysymyksistä. Yhdistys esittää lisäksi harkittavaksi kaavaketyypistä palautemahdollisuutta, joka saattaisi tehostaa palautteen antamista ja vastaanottamista. Mahdollisuus laajempaankin lausumiseen tulisi silti turvata.

Lausuntojen antamiselle asetettava määräaika

Kokoomus korostaa, että lausunnoille annettu määräaika on asetettava niin pitkäksi, että lausunnot on mahdollista hyväksyttää järjestöjen hallituksissa. Tämä lisää lausuntomenettelyn avoimuutta ja demokraattisuutta.

Invalidiliiton mielestä työryhmän muistiossa ehdotettu vähintään kahdeksan viikon määräaika lausuntojen antamiselle olisi positiivinen parannus nykyiseen käytäntöön.

Suomen Lakimiesliitto ry pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lausunnonantajille varataan jatkossa riittävän pitkä aika lausuntopyyntöihin vastaamiselle. Valitettavan usein oikeusministeriön asettamat määräajat ovat olleet kohtuuttoman lyhyitä. Erityisesti kesälo-makauteen ajoittuvat, merkittäviä lainsäädäntöhankkeita koskevat lausuntopyynnöt ovat aiheuttaneet ongelmia. Lausunnonantajien tarpeet ja käytännölliset mahdollisuudet tulisi ehdottomasti ottaa nykyistä paremmin huomioon hankkeita valmisteltaessa ja lausunnon antamisen määräajoista päätettäessä.

Suullinen kuuleminen

Kokoomuksen mielestä suullista kuulemistä tulisi lisätä asiakokonaisuuksissa joissa välittömän kohdistuman arvioiminen on huomattavan vaikeaa.

Vihreä liitto toteaa suullisen kuulemisen mahdollistavan tarkentavien kysymysten esittämisen, mikä edistää eri näkemysten selkiintymistä. Liitto pitää myös tärkeänä, että useamman samalla asia-alueella toimivan kansalaisjärjestön keskinäisessä kuulemisessa näkemykset täydentävät toisiaan ja voivat tukea toisiaan. Järjestöt voivat tällä tavoin löytää yhteistyön mahdollisuuksia. Suulliset kuulemistilaisuudet eivät kuitenkaan saa korvata kirjallista lausuntokierrosta.

Greenpeace Pohjola ry toteaa, ettei muistiossa täsmennetä, missä tilanteissa oikeusministeriö pitää suullisten kuulemistilaisuuksien laajentamista tarpeellisenä. Nykyinen käytäntö suosii yhdistyksen mukaan suppeita virkamiespohjaisia kokoonpanoja.

Invalidiliitto toteaa, ettei lyhyellä valmisteluajalla tule järjestää suullisia kuulemistilaisuuksia, koska kansalaisjärjestö tarvitsevat riittävästi aikaa myös niihin valmistautumiseen ja toisaalta myös mahdollisuuden varmistaa osallistumisensa tilaisuudessa. Monissa järjestöissä työntekijät matkustavat paljon ja työskentelevät pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

Yksinhuoltajien ja Yhteishuoltajien liitto ry toteaa, että läsnäolo ja esiintyminen vaativat osallistujilta huomattavasti enemmän kuin kirjallinen osallistuminen. Myös matkakustannukset, kielitaito ja esiintymisvalmius vaikuttavat siihen, miten järjestö pystyy tulemaan kuulluksi. Suullisissa kuulemistilaisuuksissa järjestön edustajan vastuu korostuu. Yhdistys huomauttaa myös, että järjestöissä kirjalliset lausunnot hyväksytään tavallisesti kollektiivisessa menettelyssä. Yhdistyksen mielestä suullinen kuuleminen ei ole tärkein kysymys osallistumismahdollisuuksien kehittämisessä.

Suora kansalaispalaute

Kokoomuksen mielestä suoran kansalaispalautteen osalta on pystyttävä yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan takaamaan kaikille asiallisille palautteille yhdenvertainen kohtelu, mielipiteiden suuntauneisuuksista riippumatta. Asiakokonaisuutta käsittelevän työryhmän jäsenten on halutessaan saatava perehtyä kaikkeen saapuneeseen palautteeseen.

Valtion yhteisjärjestö VTY ry pitää tärkeänä, että mahdollisuuksia suoran kansalaispalautteen antamiseen lisätään. Yhdistys pitää oikeusministeriön lainvalmistelua turhan muodollisena ja kaavamaisena.

Kuluttajat-Konsumenterna ry ehdottaa, että oikeusministeriön kotisivuille perustettaisiin kansalaisille avoin postilaatikko, jossa voisi antaa palautetta ja kertoa ideoita uusiksi hankkeiksi. Myös radion käyttöä vuorovaikutuksen lisäämisessä saattaisi olla syytä harjoittaa.

Seuranta

Kokoomus kiinnittää huomiota siihen, ettei asiakirjassa ainakaan suoraan mainita, miten kesäkuussa 2002 uusitun julkisuusasetuksen toimivuutta aiotaan erityisesti seurata.

Vihreän liiton mukaan seuranta tulisi laajentaa ja samalla hyödyntää eri järjestöjen tietämystä. Kysymys on myös tiedonkulusta, jonka pitäisi olla molemmansuuntaisesti jatkuvaa eikä vain joihinkin hankevalmisteluihin liittyvää. Merkittävien lainsäädäntöhankkeiden kohdalla seurannassa on oltava myös kyse sukupuolivaikutusten arvioinnista, minkä ei toisaalta pidä koskea pelkästään seurantaan vaan koko lainsäädäntöprosessia valmistelusta alkaen.

Veronmaksajain Keskusliitto ry katsoo, että uudistuksen vaikutusten arvioinnin osalta on laadittava aikataulusuunnitelma toimenpiteistä, joilla pyritään selvittämään toteutetun uudistuksen mahdolliset korjaustarpeet.

Yksinhuoltajien ja Yhteishuoltajien liitto ry pitää työryhmän näkemyksiä uudistusten tavoitteiden toteutumisen seurannasta lähtökohtaisesti oikeina.

Viestintä

Kokoomus toteaa, että kansalaisjärjestöt osallistuvat toimittajille tarkoitettuihin tiedotustilaisuuksiin yleensä vain, jos siihen on joku erityinen syy, kuten kansalaisjärjestön edustus esiteltävää asiaa valmistelleessa työryhmässä. Kokoomus haluaa kiinnittää huomiota siihen, että puolueilla ja monilla merkittävillä kansalaisjärjestöillä on palveluksessaan tiedottajia ja toimittajia, joiden kutsuminen merkittäviin tiedotustilaisuuksiin on avoimemman tiedonvälityksen kannalta varmastikin paikallaan, vaikei kyseisen puolueen tai järjestön edustusta olisi juuri kyseisessä työryhmässä ollut.

Allianssi ry toivoo, että ministeriön hankesalkku olisi jatkossa saatavilla yhtenäisessä, helposti saavutettavassa muodossa. Nykytilanteessa hankkeita on vielä jossain määrin työlästä etsiä ja seurata.

Greenpeace Pohjola ry katsoo, että oikeusministeriön tulisi parantaa tiedotustaan lakien esivalmistelusta, jotta kansalaisjärjestöillä olisi paremmat edellytykset kommentoida omaa toimintaansa koskevia lakiesityksiä.

Suomen Lakimiesliitto ry huomauttaa, että muistiossa käsitellyn viestinnän ja tiedottamisen avoimuuden periaatteen tulisi koskea kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen informoinnin lisäksi muutakin ministeriön tiedotustoimintaa. Esimerkiksi tuomioistuinorganisaation kehittämishankkeiden yhteydessä tulisi asianmukaisesti informoida myös kuntia ja muitakin tahoja, joiden toimintoihin asianomaisella hankkeella saattaa olla vaikutusta.

Internetin ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien hyödyntäminen

Kokoomuksen mielestä hankeluettelon internet-version päivittäminen vain kaksi kertaa vuodessa ei ole riittävää. Lisäksi ministeriön julkaisujen pdf-versiot tulisi saattaa Internetiin saataville heti niiden valmistuttua.

Invalidiliitto huomauttaa, että vasta murto-osalla kansalaisista on mahdollisuus käyttää sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Viestintä- ja tiedotusmuotojen olisi vastaisuudessakin oltava riittävän monipuolisia. Myös tiedotteiden perille saattamisesta ja palautteen antamismahdollisuudesta tulisi huolehtia aistivammaisten kohdalla.

Irti Huumeista ry kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että asiakirjat toimitettaisiin järjestöille sähköisesti ja että palautetta voitaisiin antaa samassa muodossa.

Yksinhuoltajien ja Yhteishuoltajien liitto ry suhtautuu myönteisesti internetin hyödyntämiseen kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä. Yhdistys pitää hy-

vänä ideana hankesivujen linkittämistä keskitettyyn palauteosioon. On kuitenkin muistettava, että internetiä käyttää vain rajallinen joukko kansalaisryhmiä.

Veronmaksajain Keskusliitto ry korostaa, että hallinto-oikeuksia ja hovioikeuksia ohjataan julkaisemaan nykyistä enemmän omaa ratkaisukäytäntöään. Kansalaisilla tulisi olla julkisuuden lisääntymisen myötä paremmat mahdollisuudet seurata esimerkiksi jonkin uudistuksen tuomien tulkintaongelmien ratkaisemislinjauksia. Julkisuuden lisääminen parantaisi myös mahdollisuuksia seurata, missä kohdin on tarvetta uudistuksiin.

Ehdotusten vaikutukset

Kristillisdemokraattien mukaan muistiossa esitetty arvio toimenpide-ehdotusten vaikutuksista pitänee paikkaansa. Osallisuuden edistäminen vaatii myös resursseja. Kristillisdemokraatit korostaa, ettei resurssipula saa olla hyvän hallinnon kehittämisen este. Kansalaisia kuuleva ja osallistava hallinto on pitkien ja byrokratiaa tuottavien valitusprosessien ennaltaehkäisyä. Vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon toiminnalliset ja laadulliset vaikutukset taloudellisten vaikutusten lisäksi ja tarkastelua on tehtävä pitkällä aikavälillä.

Invalidiliitto korostaa, että hyvän hallinnon ja erityisesti viranomaisten tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseen tarvitaan riittävästi taloudellisia resursseja ja henkilöstövoimavaroja sekä aikaa. Tilannetta voitaisiin helpottaa selkeyttämällä työnkuvia ja työtapoja. Yhdistys toivoo, että lainvalmistelussa tulitaisiin noudattamaan työryhmän ehdotusten mukaisia menettelytapoja, jotka tarjoaisivat tosiasiallisen mahdollisuuden osallisuuden toteutumiseksi.

Irti Huumeista ry:n mukaan ministeriössä tulisi varmistua riittävästä henkilöstöresursseista, jotteivät kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet kariutuisi resurssipulaan.