VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Parempaa vuoro-vaikutusta – Parempaa valmistelua

Hallinnon kehittäminen

35a/2008

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Parempaa vuorovaikutusta – Parempaa valmistelua

Valtiovarainministeriön julkaisuja 35a/2008

Hallinnon kehittäminen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2008	
Tekijät	SAG-yhteistyöryhmä Marja Granlund, valtiovarainministeriö, puheenjohtaja Björn Wallén, Svenska Studiecentralen,varapuheenjohtaja Sebastian Gripenberg, Svenska Studiecentralen, sihteeri John Seppänen, valtiovarainministeriö, sihteeri	
Julkaisun nimi	Parempaa vuorovaikutusta – Parempaa valmistelua	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu ilmestyy samanaikaisesti ruotsiksi nimellä Bättre samarbete – Bättre beredning. Molemmat kieliversiot ovat saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisusarjat ja www.ssc.fi	
Asiasanat	kansalaisjärjestöt, kuulemismenettelyt, lausuntopyynnöt, avoimuus, osallisuus	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 35a/2008	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2008	
ISBN 978- 951-804-863-6 (nid.) **ISBN** 978-951-804-864-3 (PDF) **ISSN** 1459-3394	**Sivuja** 62	**Kieli** Suomi
	Hinta	

Tiivistelmä

SAG-yhteistyöryhmän tavoitteena oli parantaa kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välistä yhteistyötä. Ryhmän tehtävänä oli edistää kansalaisjärestöjen kuulemista niiden kannalta tärkeissä kysymyksissä ja luoda malleja vuorovaikutukselle riittävän aikaisessa vaiheessa valmisteluprosesseja. Työryhmässä oli sekä ministeriöiden että ruotsinkielisten kansalaisjärjestöjen edustajia.

SAG-yhteistyöryhmän johtopäätökset ja suositukset kohdistuvat seuraaville aihe-alueille:

- valmistelutyön avoimuus ja tiedottaminen ministeriöissä
- kuulemisen pelisäännöt
- uudet mekanismit ja rakenteet sidosryhmien kuulemiseksi
- virkamiesten ja järjestöaktiivien kouluttaminen
- järjestöjen sisäinen yhteistyö erityisesti suomenruotsalaisen järjestökentän osalta

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, September 2008	
Författare	SAG-samarbetsgruppen Marja Granlund, finansministeriet, ordförande Björn Wallén, Svenska Studiecentralen, viceordförande Sebastian Gripenberg, Svenska Studiecentralen, sekreterare John Seppänen, finansministeriet, sekreterare	
Publikationens titel	Bättre samarbete – Bättre Beredning	
Publikationens andra versioner	Publikationen utkommer samtidigt på finska med titeln Parempaa vuorovaikutusta – Parempaa valmistelua Publikationens båda språkversioner är tillgängliga på Internet på adressen www.vm.fi/julkaisut och www.ssc.fi	
Nyckelord	Medborgarorganisationer, hörandemekanismer, begäran om utlåtande, transparens, delaktighet	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 35b/2008	
Beställningar/distribution	Finansministeriet publikationsteamet, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2008	
ISBN 978-951-804-863-6 (hft.) **ISBN** 978-951-804-864-3 (PDF) **ISSN** 1459-3394	**Sidor** 62	**Språk** Finska
	Pris	

Sammandrag

SAG-samarbetsgruppens mål var att förbättra samarbetet mellan medborgarorganisationer och ministerier. Gruppens uppdrag var att befrämja hörandet av medborgarorganisationer i frågor, som är relevanta för dem och att skapa modeller för dialog i ett tillräckligt tidigt skede av beredningsprocessen. I arbetsgruppen ingick representanter för ministerier och svenskspråkiga medborgarorganisationer.

SAG- samarbetsgruppens slutsatser och rekommendationer riktar sig till följande temaområden:

- transparens och information om beredningsarbetet vid ministerierna
- spelregler för hörande
- nya mekanismer och strukturer för hörande av intressenter
- kompetensuppbyggnad för tjänstemän och organisationsaktiva
- organisationsinternt samarbete speciellt inom det finlandssvenska organisationsfältet

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, September 2008	
Author(s)	SAG cooperation group Ms Marja Granlund, Ministry of Finance, chair Mr Björn Wallén, Swedish Study Centre,vice chair Mr Sebastian Gripenberg, Swedish Study Centre, secretary Mr John Seppänen, Ministry of Finance, secretary	
Title of publication	Better interaction – Better preparation	
Parts of publication/ other versions released	A Swedish version of this publication entitled Bättre samarbete – Bättre beredning is published simultaneously with the Finnish version. Both language versions are accessible on the Internet at www.vm.fi/julkaisusarjat and www.ssc.fi	
Keywords	-	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 35a/2008	
Distribution and sale	Ministry of Finance, Publicationes team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by		
ISBN 978-951-804-863-6 (print) **ISBN** 978-951-804-864-3 (PDF) **ISSN** 1459-3394	**No. of pages** 62	**Language** Finnish
	Price	

Abstract

The aim of the SAG cooperation group was to improve collaboration between NGOs and the ministries. The group's purpose was to promote consultation of NGOs in issues relevant to them and to create models for engaging in dialogue at an early stage in the preparation processes. The working group included representatives from both the ministries and Swedish-speaking NGOs.

The conclusions and recommendations of the SAG cooperation group cover the following areas:

- transparency of preparatory work and information dissemination in the ministries,
- principles for hearing
- new mechanisms and structures for hearing interested parties
- training of government officials and active participants in the NGOs
- intra-NGO cooperation particularly in Finland's Swedish-speaking arena

Sisältö

1 Johtopäätökset ja suositukset 9
1.1 Läpinäkyvyys ja tiedon saatavuus (luku 3) 9
1.2 Kuulemisen pelisäännöt (luku 4) 9
1.3 Uudet mekanismit ja rakenteet (luku 5) 10
1.4 Osaamisen kehittäminen (luku 6) 11
1.5 Järjestöjen sisäinen yhteistyö (luku 7) 11

2 Työn tausta ja toteutus 13
2.1 Pilottihanke SAG:n perustamiseksi 14
2.2 Rinnakkaiset prosessit 15
2.3 Tehtävä 17
2.4 Ryhmän kokoonpano 18
2.5 Työmuodot 19

3 Läpinäkyvyys ja tiedon saatavuus 21
3.1 Keskeinen lainsäädäntö 21
3.2 Nykytilanteen kuvaus 23
3.3 Nykytilanteen ongelmia 23
3.4 Toimenpide-ehdotuksia 24

4 Kuulemisen pelisäännöt 27
4.1 Kuulemisen eri muodot 27
4.2 Nykyiset kuulemista koskevat ohjeet 28
4.2.1 Hallituksen esitysten laatimisohjeet 28
4.2.2 Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet 29
4.2.3 Kuule kansalaista – valmistele viisaasti! 30
4.3 Kuulemisen seuranta ja arviointi 32
4.4 Nykytilanteen ongelmia 32
4.5 Toimenpide-ehdotukset 34

5 Uudet mekanismit ja rakenteet 41

5.1 Verkostoyhteistyö 41

5.1.1 Kestävän kehityksen toimikunta 41

5.1.2 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR 42

5.1.3 Johtopäätökset 43

5.2 Kansalaisjärjestöstrategiat 43

5.2.1 Sisäasiainministeriön kansalais- ja kansalaisjärjestöstrategia 44

5.3 Julkilausumat, ohjausasiakirjat ja pelisääntöprosessit 44

5.3.1 Englantilainen Compact 45

5.3.2 Virolainen EKAK (Kansalaisyhteiskunnan kehittämisen konsepti) 46

5.3.3 Pelisääntöprosessien arviointi 46

5.4 Toimenpide-ehdotukset 47

6 Osaamisen kehittäminen 49

6.1 Koulutuksen tarve 49

6.2 Koulutuksen mahdollisia järjestämismuotoja 49

6.2.1 Sisäinen koulutus järjestöissä ja hallinnossa 49

6.2.2 Ajankohtaisia tapaustutkimuksia soveltava koulutus 50

6.2.3 Moduulikoulutus 50

6.3 Svenska Studiecentralenin vuorovaikutuskoulutus 51

6.4 Toimenpide-ehdotukset 52

7 Järjestöjen sisäinen yhteistyö 53

7.1 Kansalaisjärjestöt Suomessa 53

7.2 Suomenruotsalaisten järjestöjen erityispiirteitä 53

7.3 Järjestöjen rakenne 54

7.4 Järjestödemokratia 55

7.5 Toimenpide-ehdotuksia 56

LIITE 1 58

LIITE 2 59

LIITE 3 60

1 Johtopäätökset ja suositukset

Tässä luvussa esitetään loppuraportin johtopäätökset ja suositukset luvuittain.

1.1 Läpinäkyvyys ja tiedon saatavuus (luku 3)

- **Ministeriöiden verkkosivujen tulee olla vuorovaikutteisia ja niiden tulee tarjota yksityiskohtaista tietoa**
  Verkkosivujen tulee antaa kiinnostuneille mahdollisuus perehtyä asiaan ja tarjota lisätiedon lähteitä ja mahdollisuuksia kommentoida asiaa suoraan.

- **Valtioneuvoston hankerekisteriä (HARE) tulee kehittää tiedonlähteenä**
  Tietoa ajankohtaisista kuulemistilaisuuksista voitaisiin koota HAREn aloitussivulle. Rekisterin päivitysjärjestelmää ja hakuominaisuuksia tulee kehittää, ja sen tulee toimia ruotsin kielellä.

- **Sähköisen tiedonvälityksen menetelmiä tulee kehittää**
  Tietoa tulee levittää sähköisillä uutiskirjeillä ja verkkosivujen päivitystä koskevilla automaattiviesteillä.

- **Ministeriöiden tulee järjestää säännöllisesti kansalaisjärjestötapaamisia**
  Säännölliset kokoontumiset ovat tehokas tapa levittää ajankohtaista tietoa ja edistää verkostojen syntymistä.

1.2 Kuulemisen pelisäännöt (luku 4)

- **Kuuleminen tulee valmistella konkreettisesti ja siten, että voidaan taata riittävät vastausajat ja hyvin järjestetyt kuulemistilaisuudet**
  Kuulemisen tulisi aina hyödyttää valmisteluprosessia ja toimia tiedonlähteenä sekä valmistelevalle elimelle että kansalaisjärjestöille.

- **Aikaista kuulemista ja työryhmien kautta osallistumista tulee käyttää yleisemmin ministeriöiden kansalaisjärjestöyhteistyön menetelminä**
  Jotta vaikuttaminen olisi todellista ja vuoropuhelu rakentavaa, kuuleminen tulisi toteuttaa jo aikaisessa valmisteluvaiheessa.

- **Kuulemisen tarkoitus ja kuultavien valinta tulee perustella**
  Kaikkien kuulemismuotojen yhteydessä tulee selvittää mahdollisimman pitkälle, mikä on kuulemisen tarkoitus, miltä aihealueilta erityisesti halutaan näkökohtia, keitä on oleellista kuulla ja mihin kuulemisella voidaan vaikuttaa.

- **Kansalaisjärjestöille ja yleisölle tulee tiedottaa siitä, kuinka kuuleminen on vaikuttanut valmisteluun ja päätöksentekoon**
  Hyvään hallintotapaan kuuluu, että kirjallisesta, suullisesta ja sähköisestä kuulemisesta tehdään aina yhteenveto, joka on julkisesti saatavilla.

- **Ministeriöiden tulee nimetä vastuuvirkamiehiä suunnittelemaan ja seuraamaan vuorovaikutusta**
  Hyvin suunnitellut, tarkoituksenmukaiset ja hyvin toteutetut kuulemisprosessit vaativat erityisosaamista ja henkilöstöresursseja.

- **Kuulemisen järjestämisestä tulee laatia entistä konkreettisempia ohjeita**
  SAG on laatinut ehdotuksen käytännön neuvoista, joiden tulisi sisältyä entistä konkreettisempaan tarkistuslistaan.

- **"Otakantaa.fi"-foorumia tulee kehittää soveltumaan paremmin kansalaisjärjestöjen kuulemiseen**
  Foorumi tulee eriyttää siten, että kansalaisjärjestöt voivat rekisteröityä ja ilmaista mielipiteitä käynnissä olevissa keskusteluissa.

- **Tulee perustaa uusi foorumi "teealoite.fi"**
  Ehdotettu foorumi tarjoaisi järjestöille ja kansalaisille joustavan mahdollisuuden esittää ajatuksia ja ehdotuksia .

1.3 Uudet mekanismit ja rakenteet (luku 5)

- **Kaikilla ministeriöillä tulee olla strategiat kansalaisjärjestöyhteistyötä varten**
  Aiempien hallituksen päätösten mukaan kaikilla ministeriöillä tulee olla kansalaisjärjestöstrategiat. Olisi luonnollista osallistaa kansalaisjärjestöt strategioiden laatimiseen.

- **Verkostoyhteistyötä tulee kehittää**
  Poikkihallinnollisen yhteistyön eri muotoja laajojen ja avointen verkostojen puitteissa tulee kehittää, jotta yhteistyöhön voidaan kytkeä toimijoita hallinnon ulkopuolelta.

1.4 Osaamisen kehittäminen (luku 6)

- **Virkamiehille tulee kehittää koulutusta järjestöyhteistyössä**
  Virkamiesten koulutuksessa tulee käsitellä ohjeita ja periaatteita vuorovaikutukselle kansalaisjärjestöjen kanssa.

- **Järjestöjen johtajille tulee järjestää koulutusta, jossa käsitellään yhteistyötä viranomaisten kanssa**
  Opintokeskusten tulisi yhteistyössä jäsenjärjestöjensä kanssa aloittaa ja järjestää järjestöjen johtajakoulutus, johon sisältyy olennaisena osana yhteistyö viranomaisten kanssa.

1.5 Järjestöjen sisäinen yhteistyö (luku 7)

- **Yhteisiä etuja omaavien järjestöjen keskeistä yhteistyötä tulee kehittää**
  Järjestöjen keskeistä yhteistyötä tulee syventää, jotta saavutetaan synergiaetuja verkostojen ja voimavarojen hyödyntämisessä.

- **Järjestöjen tulee kehittää järjestelmiä sisäisen kuulemisen edistämiseksi**
  Voimavaroiltaan heikkojen järjestöjen kuulemisessa on tärkeää, että niiden kattojärjestöt kehittävät sisäisiä mekanismeja jäsenjärjestöjensä kuulemiseksi.

2 Työn tausta ja toteutus

Valtioneuvoston valmisteluprosessien periaatteet ja menetelmät ovat muuttuneet merkittävästi menneiden vuosikymmenien aikana. Valmistelutyön toteutukseen nimetään entistä vähemmän määräaikaisia komiteoita, joissa yhteiskunnan eri intressit ovat edustettuina. Työryhmät, selvitysmiehet, monitahoiset projektit, verkostot ja konsulttitoimeksiannot ovat korvanneet suurelta osin perinteisen komiteapohjaisen valmistelutyön, jossa oli edustettuina suuri määrä toimijoita ja sidosryhmiä. Viime aikoina myös poliittista ohjausta on tietoisesti vahvistettu ja toteuttamisaikatauluja nopeutettu. Tämä tuo mukanaan uusia haasteita päätösehdotuksiin sitoutumiseen eri sidosryhmissä.

Hallinnon näkökulmasta yhteiskunnan eri intressejä edustavien kansalaisten ja järjestöjen kuulemista on pidetty tärkeänä. Kuuleminen ja vuoropuhelu valmisteluprosessien aikaisessa vaiheessa on selvitystyön laadukkuuden välttämätön edellytys. Avoimuus ja selvitystyön yhteiskunnallisiin seurauksiin sidoksissa olevien eri intressien tarkkaavainen huomioiminen helpottavat päätöksentekoa ja edistävät siten myös hallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden kasvua.

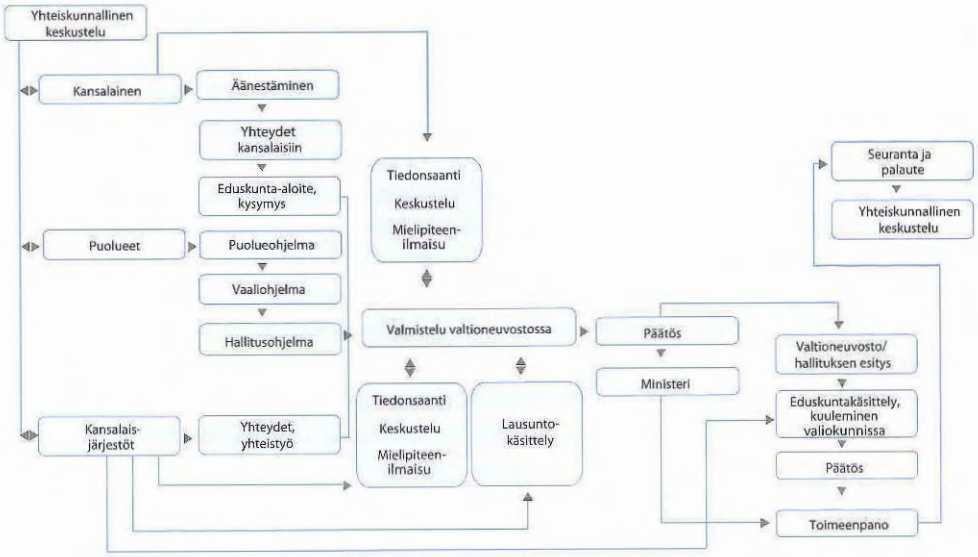
Kansalaisten ja järjestöjen näkökulmasta kyseessä on tarve täydentää edustuksellista demokratiaa. Voidaan olla mukana seuraamassa ja vaikuttamassa prosesseihin, joissa poliittiset tavoitteet muuttuvat konkreettisiksi teoiksi ja joissa syntyy ja kehittyy uusia aloitteita keskustelun ja päätöksenteon kohteiksi. Uuden teknologian myötä osa kansalaisista etsii aktiivisesti tietoa verkosta ja aloittaa keskusteluja tai osallistuu keskusteluihin, joissa aloitteentekijöinä ovat kansalaisyhteiskunnan eri osapuolet. Myös viranomaisten odotetaan tiedottavan ajankohtaisista asioista ja avaavan mahdollisuuksia vuorovaikutukseen.

Vaaleihin ja puoluetyöhön osallistumisen tarjoamien vaikutusmahdollisuuksien lisäksi yksittäiset kansalaiset ja järjestöt ovat toivoneet saavansa mahdollisuuden seurata ministeriötason valmisteluprosesseja ja tulla kuulluiksi muun muassa seuraavissa vaiheissa:

- kun tehdään aloitteita ja muotoillaan politiikka-alueita
- valmisteluvaiheessa
- kun lakiehdotuksia käsitellään eduskunnassa
- toimeenpanon seurannassa ja jatkuvassa yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Seuraavassa kaaviossa kuvataan valmisteluprosessin eri vaiheita ja sitä, miten kansalaisten ja järjestöjen näkemykset periaatteessa voivat kytkeytyä osaksi prosessia:

Kuva 1. Kuulemis- ja vaikutusmahdollisuudet päätösprosessin eri vaiheissa:



2.1 Pilottihanke SAG:n perustamiseksi

Svenska studiecentralenin edustajat tekivät vuoden 2005 alussa aloitteen SAG-yhteistyöryhmän perustamiseksi. Yhteistyöryhmän tehtävä oli selvittää, kuinka kansalaisjärjestöjä voitaisiin kuulla entistä paremmin ministeriöiden valmistelutyön yhteydessä. Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2005 tämän aloitteen pohjalta työryhmän. Sen tarkoituksena oli tehdä esitutkimus mallien kehittämisestä kansalaisjärjestöjen ja hallinnon väliseen yhteistyöhön.

Pilottihankkeen tehtävät olivat :

1. selvittää yhteistoimintaryhmien nykyisiä hyviä käytäntöjä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla,
2. valmistella luonnos yhteistoimintamallista tai -malleista,
3. tehdä ehdotus mahdollisesta pilottihankkeeksi, jossa kehitettäisiin yhteistoimintamalli suomenruotsalaisten kansalaisjärjestöjen kuulemiseksi

ministeriöiden valmistelutyössä sekä ehdotus pilottihankkeen ohjausryhmäksi,
4. selvittää pilottihankkeen kustannukset ja rahoitus.

Työryhmä keskusteli sekä kansalaisjärjestöjen että hallinnon näkökulmasta toimivan kumppanuuden kriteerit täyttävän valmisteluprosessin periaatteista mm. kansainvälisten esimerkkien ja OECD:n puitteissa toteutetun kehitystyön pohjalta. Seuraavia viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välisen yhteistyön yleisiä periaatteita, joita on käytetty Kanadassa, katsottiin voitavan soveltaa SAG:ssä:

- **Itsenäisyys.** Sekä viranomaiset että vapaaehtoisjärjestöt tunnustavat toistensa itsenäisyyden ja sen, että niillä on erilainen toimivalta ja vastuu. Viranomaiset ovat vastuussa koko kansasta, kun taas järjestöt ovat ensisijaisesti vastuussa omista jäsenistään. Vapaaehtoisjärjestöillä on sen vuoksi myös oikeus kyseenalaistaa poliittisia päätöksiä.

- **Keskinäinen riippuvuus.** Molemmat osapuolet työskentelevät samojen kysymysten parissa eri näkökulmista ja vaikuttavat siten toistensa toimintaan. Joitakin ongelmia ei pystytä edes ratkaisemaan tarkoituksenmukaisesti ilman molempien osapuolten yhteistyötä.

- **Vuoropuhelu.** Vuoropuhelun tulee olla avointa, kunnioittavaa, asiallista, jatkuvaa ja luottamusta herättävää. Luottamuksellisia tietoja ei levitetä.

- **Yhteistyö.** Osallistuminen ja sitoutuminen vahvistuvat, kun molemmat osapuolet työskentelevät saman asian puolesta. Toiminta tehostuu itsenäisten osapuolten välisen yhteistyön kautta.

- **Vastuu kansalaisista.** Molemmat osapuolet vastaavat tehdyistä sopimuksista toisilleen, toimeksiantajilleen ja kansalaisille.

SAG-yhteistyöryhmä perustettiin pilottihankkeen suositusten mukaisesti joulukuussa 2005. Ryhmästä tuli valtiovarainministeriön asettama työryhmä, jonka jäsenet edustivat sekä järjestöjä että ministeriöitä ja jonka toimikausi oli lähes kolme vuotta.

2.2 Rinnakkaiset prosessit

SAG-yhteistyöryhmän työ käynnistyi yhteydessä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan. Hallituksen strategia-asiakirja 2003–2007 sisälsi neljä politiikkaohjelmaa, joiden tarkoitus oli tehostaa hallinnonalojen välistä yhteis-

työtä priorisoiduilla politiikanaloilla. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman, joka oli yksi neljästä politiikkaohjelmasta, tarkoitus oli edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta.

Politiikkaohjelman yhteydessä toteutettiin useita hankkeita, selvityksiä ja toimenpiteitä, joilla on läheinen yhteys SAG:n työhön. Näistä voidaan mainita mm. seuraavat:

- **Kuule kansalaista – valmistele viisaasti! -hanke.** Hankkeessa julkaistiin samanniminen käsikirja (Valtiovarainministeriö 2005). Käsikirja on tarkoitettu virkamiehille, ja se sisältää kansalaisten kuulemisen pääperiaatteet yleisesti merkittävissä kysymyksissä. Lisäksi käsikirjassa annetaan esimerkkejä kansalaisten kuulemisesta valmistelutyön yhteydessä kunnissa ja ministeriöissä. Hankkeen yhteydessä aloitettiin myös työ kansalaisjärjestöyhteistyöstrategioiden laatimiseksi neljässä pilottiministeriössä – ulkoministeriössä, oikeusministeriössä, opetusministeriössä ja työministeriössä. Vuonna 2005 julkaistiin julkilausuma kansalaisten kuulemista koskevista periaatteista. Julkishallinto sitoutui laajasti julkilausumaan, kun kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt sekä eräät kunnallishallinnon avainhenkilöt allekirjoittivat sen.

- **Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta,** jonka tehtävänä oli selvittää julkishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä suhdetta. Toimikunta kokosi 25 ehdotusta siitä, kuinka kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä voidaan parantaa. Ehdotuksiin sisältyi muun muassa verkostoyliopiston perustaminen kansalaistoiminnan koulutusta varten, tuki vapaan sivistystyön kansalaisvaikuttamista edistäville opinto-ohjelmille sekä kansalaisjärjestöjen sivistystyön voimavarojen lisääminen. Lisäksi ehdotettiin, että yhdistyslakia muutetaan ja pienten kansalaisjärjestöjen kirjanpitovelvollisuutta yksinkertaistetaan järjestöjen toiminnan helpottamiseksi.

- **Valtioneuvoston päätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä.** Oikeusministeriö pyysi lokakuussa 2006 tohtori Pentti Arajärveä laatimaan ehdotuksen valtioneuvoston periaatepäätökseksi kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. Selvitysmies Arajärven tärkein tehtävä oli määritellä yleishyödyllisen toiminnan pääpiirteet ja asema. Periaatepäätöksessä, jonka valtioneuvosto hyväksyi maaliskuussa 2007, edellytetään mm. että hallituksen esitysten laatimisohjeita täydennetään siten, että säädösehdotusten vaikutusten arviointien tulee kattaa myös vaikutukset kansalaisjärjestöihin ja niiden talouteen. Lisäksi järjestöt tulee ottaa huomioon arvioitaessa

hallinnon ohjausjärjestelmiä sekä lainsäädännön ja päätöksenteon seurantamenettelyä.

- **HAVU-hanke.** Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö käynnistivät maaliskuussa 2008 hankkeen valtionhallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämiseksi (HAVU). Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen hankkeen tarkoitus on edistää hyvän yhteistyö- ja vuorovaikutuskäytännön kehittämistä hallinnossa. Hankkeessa kartoitetaan muun muassa ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioita ja parhaita yhteistyökäytäntöjä, joiden pohjalta laaditaan malleja ja ohjeita. Lisäksi kehitetään oikeus- ja valtiovarainministeriön omia käytäntöjä, jotka liittyvät yhteistyöhön kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa ja niiden osallistumiseen. Hanke jatkuu helmikuun 2009 loppuun saakka.

- **Oikeusministeriön demokratiayksikön perustaminen.** Vuonna 2007 oikeusministeriössä perustettiin erityinen demokratian vastuualue. Vastuualue jatkaa työtä, joka aloitettiin kansalaisyhteiskunnan politiikkaohjelman puitteissa. Demokratian vastuualue toimii muun muassa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan sihteeristönä ja hallinnoi kahta portaalia: "otakantaa.fi" ja "kansanvalta.fi". Selvitys sähköisen kuulemisen kehittämiseksi toteutettiin vuonna 2007.

2.3 Tehtävä

Edistääkseen kansalaisjärjestöjen ja hallinnon välistä yhteistyötä valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2005 SAG-yhteistyöryhmän, jonka toimikausi kesti 30.9.2008 saakka.

Ryhmän tavoitteet määriteltiin seuraavasti:

1. ruotsinkielisten järjestöjen kuulemisen edistäminen niiden kannalta merkityksellisissä kysymyksissä
2. sellaisen yhteistyömallin luominen, jossa kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus tulla kuulluiksi riittävän varhaisessa vaiheessa valmistelutyötä
3. poikkihallinnollisen yhteistyön edistäminen kansalaisjärjestöjen kuulemisessa.

Yhteistyöryhmän tavoitteena oli

1. laatia toimintaohjelma ryhmälle
2. kartoittaa ministeriöissä valmisteltavia asioita SAG:lle keskusteltavaksi
3. toimia keskustelufoorumina ministeriöiden ja järjestöjen välillä
4. laatia selvityksiä SAG:n työn tueksi
5. järjestää kuulemisia asioista, joita SAG käsittelee
6. käynnistää ja käydä keskusteluja pitkän tähtäimen kysymyksistä (tulevaisuusvuoropuhelu)

2.4 Ryhmän kokoonpano

SAG:n puheenjohtajaksi nimettiin finanssineuvos *Marja Granlund* valtiovarainministeriöstä. Ryhmän jäseniksi kutsuttiin: opetusneuvos *Juha Arhinmäki*, opetusministeriö, toiminnanjohtaja *Boris Björklund*, Finlands svenska socialförbund, pääsihteeri *Christian Brandt*, Svenska Finlands folkting, toiminnanjohtaja *Tage Ginström*, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund, puheenjohtaja *Sebastian Gripenberg*, Finlands Svenska Ungdomsförbund, kansliapäällikkö *Christoffer Grönholm*, Svenska folkskolans vänner, ylitarkastaja *Maj Krogell-Haimi*, oikeusministeriö, toiminnanjohtaja *Sonja Londen*, Svenska hörselförbundet r.f., ruotsinkielisen toiminnan johtaja *Christel von Martens*, Suomen Kuntaliitto, toiminnanjohtaja *Christel Raunio*, Finlands Svenska Marthaförbund, ympäristöneuvos *Sauli Rouhinen*, ympäristöministeriö, päätoimittaja *Kerstin Stenius*, STAKES – Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, hallitusneuvos *Arto Sulonen*, sisäasiainministeriö, rehtori *Björn Wallén*, Svenska Studiecentralen, kirjastotoimentarkastaja *Barbro Wigell-Ryynänen*, opetusministeriö, nuorisotoiminnan päällikkö *Örn Witting*, Suomen Punainen Risti. Christian Brandt ja Christel von Martens jäivät eläkkeelle tehtävistään syksyllä 2008 ja erosivat siten SAG:stä. Brandtin tilalle nimettiin pääsihteeri *Stefan Svenfors* ja von Martensin tilalle johtaja *Kristina Wikberg*.

Yhteistyöryhmä valitsi Björn Wallénin ryhmän varapuheenjohtajaksi ja Sebastian Gripenbergin sihteeriksi. John Seppänen on toiminut pääosan hankeen kestosta valtiovarainministeriössä ryhmän toisena sihteerinä. Työryhmän kokouksiin ovat osallistuneet myös tiedottaja Pi Krogell-Magni ja julkaisu- ja koulutussuunnittelija Britt-Mari Blomberg Suomen Kuntaliitosta sekä apulaispääsihteeri Viveca Lahti Svenska Finlands folktingistä.

2.5 Työmuodot

SAG:n työn tavoitteina ovat olleet:

- päätöksentekoprosessien analysoiminen ja kuvaaminen siten, että huomion kohteena on erityisesti läpinäkyvyyden lisääminen ja viranomaisten ja järjestöjen välisen vuorovaikutuksen parantaminen
- uusien yhteistyö- ja vuorovaikutustapojen löytäminen sekä
- yhteistyötä ja kumppanuutta koskevan osaamisen lisääminen virkamiesten ja järjestöjen keskuudessa.

Ryhmä on pyrkinyt saavuttamaan nämä tavoitteet seuraavasti:

- analysoimalla käynnissä olevia ja päättyneitä valmisteluprosesseja sekä tekemällä tapaustutkimuksia. Ryhmä toteutti kaksi laajaa tapaustutkimusta. Niistä ensimmäisessä käsiteltiin uuden vammaislainsäädännön valmistelua ja toisessa Suomen kestävän kehityksen toimikuntaa. Molemmissa tapauksissa analysoitiin erityisesti yhteistoiminnan ja kuulemisen uusia muotoja ja menetelmiä. Tapauksissa keskeistä oli yhteistoiminnan verkostomainen organisointi.

  Niin sanottujen klusteriryhmien avulla tutkittiin lisää tapauksia. Ryhmiin koottiin samalta toimialalta sekä hallintoa että kansalaisjärjestäjä edustavia SAG:n jäseniä pohtimaan kuulemiseen liittyviä kysymyksiä joidenkin valmisteluprosessien yhteydessä. Ensimmäinen ryhmä keskittyi sosiaalisektoriin ja laati raportin virkamiesten kanssa tehtyjen haastattelujen pohjalta. Haastatteluissa selvitettiin, kuinka vuorovaikutus järjestöjen kanssa oli organisoitu erilaisten valmisteluhankkeiden yhteydessä. Toinen ryhmä tutki esimerkkitapausten avulla opetusministeriön ja järjestöjen välistä vuorovaikutusta joissakin koulutus- ja nuorisokysymyksissä.

- tutustumalla lähinnä kirjallisuustutkimusten avulla ns. pelisääntöprosesseihin Kanadassa, Isossa-Britanniassa ja Virossa. Seminaarien "Tiedottamisesta vuorovaikutukseen" ja "Parempaa vuorovaikutusta – parempaa valmistelua" yhteydessä asiantuntijat ovat lisäksi esittäneet näkemyksiä julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöstä Tanskassa, Virossa ja Ruotsissa. Yhdessä SAG:n kokouksessa esiteltiin Euroopan unionin kuulemiseen ja avoimuuteen liittyvä työtä.

- suunnittelemalla opinto-ohjelmia tai koulutusmoduuleja, jotka voivat sisältyä opinto-ohjelmiin. Svenska Studiecentralen toteutti keväällä 2008 koulutuspaketin viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välisestä vuorovaikutuksesta. Se täydensi omalta osaltaan tärkeällä tavalla kerättyjä kokemuksia.

SAG on kokoontunut yhteensä 25 kertaa. Liitteessä 1 on luettelo ulkopuolisista asiantuntijoista, joita on kuultu kokouksissa ja jotka ovat pitäneet esitelmiä kahdessa seminaarissa.

SAG laati väliraportin (Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 2/2007), jonka tarkoituksena oli raportoida tulokset vuoden työn jälkeen sekä systematisoida jatkotyötä.

3 Läpinäkyvyys ja tiedon saatavuus

Tiedon saatavuus on perusedellytys, jotta kansalaiset ja kansalaisjärjestöt saavat itsensä kuulluiksi itselleen tärkeissä asioissa.

OECD:n "Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making" -raportissa esitetään kolme osallistumisen tasoa. Ensimmäinen taso, tieto, merkitsee, että valtio tuottaa ja tarjoaa tietoa kansalaisille. Yhtäältä kyseessä on tiedon passiivinen saatavuus ja toisaalta aktiiviset toimenpiteet kansalaisille tiedottamiseksi, esimerkiksi julkisten asiakirjojen ja verkkosivujen saatavuus. Raportissa kuvataan tiedon kriteerejä: sen tulee olla kattavaa, objektiivista, luotettavaa, merkityksellistä, helposti saatavaa ja helposti ymmärrettävää. Mallin seuraavat tasot ovat konsultaatio ja osallistuminen. Konsultaatiolla tulee olla selkeät tavoitteet ja säännöt, jotka määrittelevät toiminnan puitteet ja sen, mitkä ovat hallinnon velvollisuudet selvittää kansalaisten mielipiteiden hyödyntämistä. Aktiivinen osallistuminen edellyttää riittävästi aikaa ja joustavuutta uusien ideoiden ja ehdotusten kehittymiseen kansalaisten keskuudessa sekä mekanismeja, joiden kautta ne suodattuvat toimenpideohjelmien muotoiluun.

3.1 Keskeinen lainsäädäntö

Perustuslaki

Suomessa hallinnon avoimuudella on pitkät ja kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna syvälle ulottuvat perinteet. Perustuslaki sisältää julkisuusperiaatteen, ja siinä säädetään seuraavaa: "Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta." Julkisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, ellei lailla ole toisin päätetty. Toisin sanoen periaatteena on, että julkisuus muodostaa normin. Viranomaisten toimintaa koskevan tiedon saatavuus on osallistumisen perustavanlaatuinen muoto ja kaiken muun osallistumisen edellytys. Valmisteluprosessien yhtey-

dessä tuotetaan kuitenkin työaineistoa, joka on osana päätöksenteon perusteita mutta, josta ei muodostu asiakirjoja juridisessa mielessä.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa laissa määrätään asiakirjojen julkisuudesta ja osapuolen oikeudesta tiedonsaantiin. Viranomaisten on mm., jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, "pidettävä saatavilla asiakirjoja, joista selviävät tiedot: 1) lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä; 2) valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista. Viranomaisen on pyydettäessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista."

Laki määrää viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja levittää tietoa: "Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään, sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan." Lisäksi on tarjottava tietoa yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaan liittyvissä asioissa.

Hallintolaki

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Laki määrää, että "viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä". Lisäksi "viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen." Lisäksi määrätään, että "asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun".

Kielilaki

Läpinäkyvyyttä ja tiedonsaantia ajatellen myös kielilaki on merkityksellinen. Kielilaki koskee perustuslain mukaisia kansalliskieliä, suomea ja ruotsia. Kielilain mukaan kaksikielisten viranomaisten ja kaksikielisten kuntien tulee tiedottaa suomeksi ja ruotsiksi, eli tietoa on oltava tarjolla siten, että molempien kieliryhmien tiedonsaantitarpeet täyttyvät.

3.2 Nykytilanteen kuvaus

Valtionvarainministeriön hallinnon kehittämisosasto toteutti vuonna 2007 kyselyn, siitä miten kansalaisjärjestöt saavat tietoa meneillään olevista hankkeista ja miten niitä kuullaan ministeriöiden valmisteluprosessien yhteydessä. Vastauksissaan järjestöt nimesivät muun muassa seuraavat tietolähteet koskien ministeriöiden käynnissä olevia hankkeita: verkkosivut, ministeriöiden uutiskirjeet ja lehdistötiedotteet, yhteistyöverkostot, osallistumisen työryhmiin, muut järjestöt, joukkotiedotusvälineet, ammatilliset aikakauslehdet, ministeriöiden lehdet, seminaarit, koulutustilaisuudet ja henkilökohtaiset yhteydet virkamiehiin.

Verkkosivut sekä järjestöjen ja viranomaisten väliset erilaiset yhteistyömuodot ja verkostot ovat tutkimuksen mukaan erityisen tärkeitä järjestöille. Monissa järjestöissä korostettiin myös oman aktiivisuuden merkitystä tiedon löytämisessä.

Tutkimuksessa otettiin esille muun muassa valtioneuvoston hankerekisterin (HARE) käyttö ministeriöissä. Hankerekisteriin tulee periaatteessa koota tieto kaikista ministeriöissä toteutettavista hankkeista. Tutkimus osoitti, että suurin osa ministeriöistä on vienyt tietokantaan kaikki tai lähes kaikki hankkeensa. Noin puolet kyselyyn vastanneista järjestöistä ilmoitti tuntevansa hankerekisterin tai käyttävänsä sitä.

3.3 Nykytilanteen ongelmia

- **Valmisteluprosessit ovat vaikeasti hahmotettavissa**

Tieto on yleensä hyvin saatavissa, mutta sen saatavuutta rajoittavat erilaiset ongelmat. Yksi suurimmista ongelmista liittyy vaikeuteen seurata valmisteluprosessia alusta loppuun ja muodostaa looginen yleiskuva käsiteltävistä kysymyksistä. Tietoa on usein saatavilla uuden projektin aloitusvaiheessa. Järjestöissä on kuitenkin koettu, että alkuvaiheen jälkeen valmistelun ajantasaisesta sisällöstä ja tulevasta käsittelyprosessista on vaikea löytää tietoa. Mahdollisuus muodostaa nopeasti käsitys valmisteluprosessin sisällöstä ennen omien kommenttien ilmaisua tehostaa kuulemista kaikkien näkökulmasta. Järjestöt ovat myös korostaneet kuulemisen tai lausuntokierroksen jälkeen annettavaa prosessin jatkotoimenpiteitä koskevan tiedon merkitystä.

- **Verkkosivuilta poistetaan joissakin tapauksissa tietoa liian nopeasti, ja ruotsinkielisissä tiedoissa on puutteita**

Kaikilla ministeriöillä on verkkosivuillaan tietoa ajankohtaisista hankkeista ja valmisteluprosesseista. Järjestöt ilmoittivat edellä mainitussa tutkimuksessa,

että ministeriöiden verkkosivujen erilainen rakenne vaikeuttaa kuitenkin tiedon löytämistä. Ajankohtaiset asiat on helppo löytää, mutta joissakin tapauksissa tietoa poistetaan ministeriöiden verkkosivuilta aivan liian nopeasti. Lisäksi ministeriöiden ruotsin- ja englanninkielisessä aineistossa on puutteita.

- **HARE-hankerekisteri ei toimi ruotsiksi**

Kartoituksessa kävi ilmi myös HARE-hankerekisterin erilaisia heikkouksia. Suurin osa ministeriöiden hankkeista viedään rekisteriin, mutta ajantasaista tietoa voi olla vaikea löytää valmistelun aikana, koska HAREa ei välttämättä päivitetä jatkuvasti. Rekisterin hakutoiminnot koettiin myös puutteellisiksi. HARE ei toimi ruotsin eikä englannin kielellä.

3.4 Toimenpide-ehdotuksia

- **Ministeriöiden verkkosivujen tulee olla vuorovaikutteisia ja niiden tulee tarjota yksityiskohtaista tietoa**

Verkkosivujen tulee antaa kiinnostuneille mahdollisuus perehtyä asiaan ja tarjota lisätiedon lähteitä. Ministeriöiden verkkosivuilla esitetyn tiedon tulee olla ajantasaista, mutta sitä ei saa poistaa liian nopeasti. Verkkosivuilla tulee ilmoittaa kysymyksestä vastaava virkamies. Sivujen tulee edistää vuorovaikutusta esimerkiksi siten, että kysymysten asettaminen ja palautteen antaminen on mahdollista. Yksi esimerkki on opetusministeriön "virtuaalivirkamies", sivu, jonka kautta voi lähettää palautetta. Sivulla todetaan että: "Kaikki virtuaalivirkamiehen kautta tuleva palaute luetaan ja lähetetään tarvittaessa tiedoksi asiasta vastaavalle virkamiehelle." Opetusministeriö pyrkii vastaamaan kysymyksiin mahdollisimman nopeasti. Jotkin ministeriöt rakentavat myös omia sivuja suurille hankkeille ja mahdollistavat palautteen antamisen verkkosivujen kautta.

- **Valtioneuvoston hankerekisteriä HAREa tulee kehittää tiedonlähteenä**

Osa edellä hahmotelluista ongelmista voidaan korjata tehostamalla tietotekniikan käyttöä. HARE-hankerekisteri on työkaluna hyödyllinen ja tehokas keino kerätä tietoa ministeriöiden ajankohtaisista prosesseista. Rekisterin aloitussivulla on luettelo käynnissä olevista lausuntopyynnöistä. Samalla tavalla HAREn aloitussivulle voitaisiin koota tietoa ajankohtaisista kuulemistilaisuuksista. Strategioita HAREn ja ministeriöiden verkkosivujen entistä aktiivisemmaksi päivitykseksi tulee kehittää. HAREsta tulee saada käyttöön ruot-

sinkielinen versio. Valmisteluprosessin seuraamisen lähes reaaliaikaisesti verkossa pitäisi periaatteessa olla mahdollista.

- **Sähköisen tiedonvälityksen menetelmiä tulee kehittää**

SAG-ryhmä ehdottaa sähköpostitse lähetettäviä uutiskirjeitä helppona ja nopeana tapana välittää tietoa. Tiedonkulkua voitaisiin parantaa myös siten, että sähköisten uutiskirjeiden tilaaminen tilaajaa kiinnostavista asioista olisi mahdollista. Toinen helppo mahdollisuus on lähettää automaattisesti viesti, kun käyttäjää kiinnostavaa verkkosivustoa päivitetään.

- **Ministeriöiden tulee järjestää säännöllisesti kansalaisjärjestötapaamisia**

Kansalaisjärjestötapaamiset ovat yksinkertainen ja tehokas tapa koota suuri joukko yhteistyökumppaneita ja keskeisiä sidosryhmiä, kun halutaan tiedottaa ajankohtaisista tai käsiteltäviksi tulevista kysymyksistä. Tapaamiset tarjoavat samalla tilaisuuden kerätä palautetta ja kommentteja.

4 Kuulemisen pelisäännöt

Laadultaan korkealuokkaisen valmistelutyön yksi edellytys on erilaisten etu- ja kansalaisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen ja ryhmien kytkeminen valmistelutyöhön niiden kannalta merkityksellisissä kysymyksissä. Erilaiset näkemykset ja vaihtoehdot sekä niiden seuraukset tulee ottaa huomioon ja niitä tulee punnita, vaikka ne olisivat ristiriitaisia keskenään tai vastakkaisia suhteessa tehtävän tavoitteisiin. Perinteisesti eri asianosaisten näkemykset on huomioitu lausuntokierroksella valmisteluprosessin loppuvaiheessa. Nykyisin sovelletaan useampia menetelmiä, joiden tarkoituksena on saada erilaiset näkemykset ja intressit selville jo ennen valmistelua tai sen aikana.

4.1 Kuulemisen eri muodot

Ministeriöt järjestävät **lausuntokierroksen** ennen lopullista päätöksentekoa valmisteltaessa lakiesityksiä ja valtioneuvoston päätöksiä, joilla odotetaan olevan laajoja seurausvaikutuksia. Valtioneuvoston hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) mukaisesti esitykseen liitetään yhteenveto lausuntovastauksista. Esityksen perusteluosassa selostetaan lausuntovastausten pääpiirteet. Siinä perustellaan myös, miksi ehdotettuun päätökseen on päädytty, vaikka lausunnonantajat olisivat olleet toisella kannalla.

Suurten ja periaatteellisesti tärkeiden valmisteluprosessien yhteydessä järjestetään yhä useammin **kuulemistilaisuuksia**. Niihin kutsutaan edustajia järjestöistä, joiden katsotaan edustavan asiayhteydessä merkittäviä etuja ja asiantuntemusta. Tiedotus-, keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia voidaan järjestää useissa vaiheissa valmisteluprosessin kuluessa. Lisäksi voidaan järjestää seminaareja, joissa sekä viranomaisten että eturyhmien edustajat käyttävät etukäteen sovittuja puheenvuoroja.

Lisäksi on olemassa esimerkkejä alueellisista ja paikallisista tiedotus- ja kuulemistilaisuuksista. Esimerkiksi opetusministeriö järjesti **alueellisia keskustelutilaisuuksia** uuden nuorisolainsäädännön sekä taide- ja taiteilijapoliittisen ohjelman ja periaatepäätöksen valmistelun yhteydessä.

Järjestöjen edustajia ja muita asiantuntijoita voidaan kytkeä myös valmisteluun liittyviin erilaisiin **verkostoihin**. Sen lisäksi on yleistä, että valmisteluelin kutsuu järjestöjä esittämään näkemyksiään työn kuluessa pidettäviin kokouksiin.

Uusi informaatio- ja viestintäteknologia, mukaan lukien Internet, sähköposti, matkapuhelintekniikka ja digitaalitelevisio, tarjoaa uusia mahdollisuuksia **sähköiseen kuulemiseen** ja vuoropuheluun viranomaisten ja kansalaisten sekä heidän yhteisöjensä välillä. Ministeriöt ovat rakentaneet käynnissä olevien hankkeiden yhteydessä erityisesti kuulemiseen tarkoitettuja verkkosivuja, ja valtionhallinnolla on ajankohtaisia valmisteluprosesseja koskeva yhteinen "otakantaa.fi"-keskustelufoorumi. Järjestöt, kuten esimerkiksi kattojärjestö Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry, ovat joissakin tapauksissa perustaneet omia verkkosivuja helpottaakseen mielipiteenmuodostusta omissa jäsenjärjestöissään.

Matkapuhelimia, sähköpostia ja digitaalitelevisiota käytetään lähinnä tilanteissa, joissa viranomaiset kartoittavat yksittäisten vastaajien vastauksia erityyppisillä kyselyillä. Nämä työkalut eivät mahdollista samanlaista kuulemista kuin edellä mainitut keskustelufoorumit, joissa omia tai oman järjestön näkemyksiä ja intressejä voi verrata muiden vastaaviin ja osallistua siten yhteiseen mielipiteenmuodostusprosessiin.

Yhdessä valmisteluprosessissa voidaan käyttää useita erilaisia kuulemismenetelmiä rinnakkain. Uuden nuorisolain valmistelussa hyödynnettiin sähköistä kuulemista sekä valtioneuvoston "otakantaa.fi"-keskustelufoorumin että Allianssi ry:n ylläpitämän, nuorille suunnatun "valtikka.fi"-verkkosivuston kautta. Sen lisäksi järjestettiin alueellisia keskustelutilaisuuksia sekä tutkija- ja nuorisojärjestötapaamisia. Kirjallisia lausuntoja saatiin 23 vastaajalta. Lakiehdotusluonnoksen muutoksista annettiin selvitys valmistelun aikana kokouksissa ja ministeriön verkkosivuilla.

Kuulemisvaatimuksesta voidaan myös säätää laissa. Nuorisolaissa todetaan, että valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymän lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelussa tulee kuulla nuorisotyön ja -politiikan keskeisiä tahoja. Lisäksi nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn.

4.2 Nykyiset kuulemista koskevat ohjeet

Valtionhallinnossa tapahtuvaa kuulemista koskevia suosituksia on esitetty erilaisissa julkaisuissa. Jäljempänä on poimintoja kolmesta keskeisestä julkaisusta sekä hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen.

4.2.1 Hallituksen esitysten laatimisohjeet

Hallituksen esitysten laatimisohjeissa (oikeusministeriön julkaisu 2004:4) kuvataan hallituksen esityksen rakenne. Ohjeiden mukaan asian valmistelua koskevasta esityksen osasta tulee käydä ilmi seuraavat seikat:

- mitkä eri toimielimet ovat osallistuneet valmistelutyön eri vaiheisiin, sekä niiden ehdotukset pääpiirteittäin

- mitä lausunnonantajia valmistelun yhteydessä on kuultu, sekä niiden lausuntojen päälinjat

- perustelut, miksi on päädytty ehdotettuun ratkaisuun vaikka lausunnonantajat ovat mahdollisesti olleet asiassa toisella kannalla.

Esityksen tarpeettoman laajenemisen välttämiseksi lausuntojen sisältöä ei selosteta yksityiskohtaisesti. Tässä esityksen osassa mainitaan myös lausuntovastauksista laadittu yhteenveto.

4.2.2 Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet (oikeusministeriön julkaisu 2007:6) täydentävät hallituksen esitysten laatimisohjeita ja korvaavat aiemmat vaikutusten arviointiohjeet. Julkaisussa laajennetaan yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi kattamaan myös kansalaisten asema yhteiskunnassa sekä kansalaisyhteiskunnan toiminta. Taustalla on vaatimus huomioida kansalaisjärjestöjen asema hallituksen esitysten laatimisohjeissa (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä, oikeusministeriön julkaisu 2007:4). Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa todetaan muun muassa seuraavaa:

- Kuulemista ei tule rajoittaa vain tavanomaiseen lausuntovaiheeseen, vaan kuulemista ja sidosryhmien asiantuntemusta tulee hyödyntää koko valmistelun ajan.

- Lausuntopyynnöissä voidaan kiinnittää erityistä huomiota vaikutusten arviointiin ja pyytää lausunnonantajilta näkemyksiä ehdotuksen vaikutuksista.

- Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen kartoittaminen ja arviointi parantavat eri sidosryhmien mahdollisuuksia osallistua valmisteluun. Nämä voivat osaltaan tarjota valmistelun kannalta olennaista tietoa vaikutuksista.

- Tieto suunnitelluista muutoksista ja niiden vaikutuksista auttaa eri kohderyhmiä valmistautumaan muutoksiin ja helpottaa täytäntöönpanotyötä.

- Vaikutusten arviointi ja arvioinnin tulosten avoin esittäminen lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten myös luottamusta päätöksentekoon.

4.2.3 Kuule kansalaista – valmistele viisaasti!

Käsikirja Kuule kansalaista – valmistele viisaasti (Valtiovarainministeriö 2005) käsittelee hyvän kuulemisen yleisiä periaatteita. Käsikirjassa todetaan, että kuulemisen tulee olla mahdollisimman kattavaa ja tapahtua laadukkaasti, mikä vaatii kuulemisen suunnittelua valmisteluvaiheessa ja kuulemisen huolellista toteuttamista. Käsikirjassa hyvälle kuulemiselle esitetään esimerkiksi seuraavat tunnusmerkit:

- Tietoa valmistelusta tulee olla helposti saatavilla, esimerkiksi verkkosivuilla. Tämä koskee sekä asiakirjoja että virkamiesten yhteystietoja.
- Valmisteltavasta asiasta on oltava saatavilla lyhyt yhteenveto, josta selviävät pääkohdat.
- Keskeiset ongelmat ja kysymykset voi olla hyvä listata kysymysmuotoon, jotta niihin on helppo ottaa kantaa.
- Jos lausuntoa joudutaan pyytämään kesäaikaan, tulisi lausuntoajan olla tavanomaista pidempi.
- Kuulemisen pitää olla mahdollista suomen ja ruotsin kielellä valtion viranomaisissa ja kaksikielisissä kunnissa.
- Kuulemisessa ilmaistujen kannanottojen tulee käydä ilmi virallisesti laaditusta yhteenvedosta, ja myös yksittäisten lausuntojen tulee olla saatavilla.
- Kuulemisen arvioinnin pitää olla osa valmistelun arviointia.

Käsikirjassa on lisäksi esimerkkejä kuulemisen eri muodoista sekä kansalaisten kuulemista koskevat hallinnon yhteiset periaatteet, jotka kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt, Suomen kuntaliiton toimitusjohtaja ja viisi kaupunginjohtajaa allekirjoittivat kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhteydessä (tietoruutu 1).

Tietoruutu 1. Hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen

Hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen

Sitoutuminen
Virkamiesjohdon ja virkamiesten sitoutuminen kansalaisten kuulemiseen on tärkeää kaikilla hallinnon tasoilla.

Resurssit
Kansalaisten kuulemiseen on varattava riittävästi aikaa. Organisaation tulee suunnitella kuuleminen ja järjestää sille riittävä budjetointi.

Ajoitus
Kansalaisia on kuultava riittävän aikaisessa vaiheessa valmisteluprosessia, jolloin aitoon vaikuttamiseen on vielä mahdollisuus.

Avoimuus
Hallinnon tiedon on oltava tasapuolista, helposti saatavilla ja mahdollisimman täydellistä.

Selkeys
Kuulemisessa on selkeästi kerrottava, mihin asiassa on mahdollisuus vaikuttaa ja kenelle päätöksenteko kuuluu.

Kattavuus
Kuulemisessa on huolehdittava kattavuudesta ja siitä, että eri kuulemistapoja hyödynnetään monipuolisesti asian laajuuden ja merkityksen mukaan.

Koordinaatio
Hallinnon on yhteensovitettava kuulemiset niin, että asiat käsitellään riittävän suurina kokonaisuuksina.

Vaikuttavuus ja vastuu
Hallinnon vastuulla on huolehtia, että kansalaisten esittämät mielipiteet hyödynnetään valmistelussa.

Arviointi
Kuulemisen onnistumista on seurattava ja arvioitava.

Kuule kansalaista – valmistele viisaasti! Valtiovarainministeriö 2005.

4.3 Kuulemisen seuranta ja arviointi

Citizens as Partners -julkaisussa (OECD 2001) todetaan, että OECD:n jäsenmaissa valtion ja kansalaisten välisen suhteen vahvistamiseen tähtäävien panostusten ja näiden panostusten vaikutusten arviointipyrkimysten välillä on silmiinpistävä epätasapaino. Arviointikapasiteetin parantamiseen kohdistuneesta kiinnostuksesta huolimatta yksikään jäsenmaa ei arvioinut julkaisun ajankohtana järjestelmällisesti tiedon saatavuuden, kansalaispalautteen, kuulemisen tai aktiivisen osallistumisen parantamiseen tähtäävien panostusten vaikutuksia.

Suomalaisessa valtionhallinnossakaan kuulemista ei seurata järjestelmällisesti. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto on kuitenkin lähettänyt vuosina 2005–2007 kaksi kyselyä ministeriöille ja yhden kansalaisjärjestöille. Kyselyiden tarkoituksena oli selvittää, mitä ministeriöt ovat tehneet kehittääkseen kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemista sekä millaiseksi kansalaisjärjestöt kokevat valtionhallinnon kuulemiskäytännöt. Kyselyssä selvitettiin mm. miten ministeriöt käyttävät valtioneuvoston HARE-hankerekisteriä, miten tietoa on saatavissa ministeriöiden verkkosivuilla, lausuntokierrosten määrään lausuntopyyntöihin vastaamiselle varattuun aikaan ja yhteenvetojen julkaisuun.

4.4 Nykytilanteen ongelmia

Aiemmin käsitellyistä valmisteluprosessien kuulemisohjeista huolimatta SAG on voinut työssään todeta seuraavat ongelmat:

- **Lyhyet vastausajat ja puutteellisesti järjestetyt kuulemistilaisuudet**

Erääät kuulemiseen liittyvät ongelmat ovat olleet toistuva aihe SAG:n kokouksissa ja tapaustutkimuksissa. Lausuntopyynnöt ja kutsut kuulemistilaisuuksiin voidaan lähettää niin myöhäisessä vaiheessa, ettei kansalaisjärjestöissä ehditä valmistautua tai neuvotella oman järjestön sisällä. Kokemuksia on myös osallistujamäärään nähden liian suurista kuulemistilaisuuksista, joissa kaikkien osapuolien kunnollinen kuuleminen tai todellinen vuoropuhelu ei ole mahdollista. Puutteellisesti järjestetyt kuulemistilaisuudet rajoittavat kuulemisen laatua ja voivat saada aikaan sellaisen käsityksen, että kuuleminen on enemmänkin symbolista kuin hyötysuuntautunutta.

Valtiovarainministeriön kyselyistä käy ilmi, että lausuntojen vastausajat vaihtelevat paljon eri ministeriöiden välillä. Kansalaisjärjestöjen taholta todetaan, että vastausajat ovat kyllä pidentyneet, mutta lausuntokierrokset ajoittuvat edelleen liian myöhäiseen vaiheeseen valmisteluprosessissa. Lisäksi lausuntokierrokset osuvat liian usein kesäkaudelle, jolloin kansalaisjärjestöillä on tavallista vähäisemmät mahdollisuudet käsitellä asioita ja kirjoittaa lausuntoja.

- **Epävarmuus kuulemisen edustavuudesta**

Kansalaisjärjestöissä ollaan usein epävarmoja siitä, kuinka eri järjestöjä valitaan kuultaviksi ja kuinka valintaa perustellaan edustavuuden ja yksittäistä aihealuetta koskevan tarpeeksi monipuolisen näkemyksen kannalta.

- **Puutteellinen tietous siitä, kuinka kuuleminen otetaan huomioon valmistelussa ja päätöksenteossa**

Kansalaisjärjestöjen kokemukset kuulluiksi tulemisesta vaihtelevat suuresti. Pienillä järjestöillä voi olla tarve tulla viranomaisten kuulemiksi nykyistä useammin, kun taas toisissa järjestöissä voidaan kokea, että heille lähetetään kyselyjä liiankin usein. Yhteistä kansalaisjärjestöille vaikuttaa olevan tunne siitä, että on vaikea saada selville, miten kuuleminen otetaan huomioon jatkovalmistelussa. Tiedottamisessa kuulemisen vaikutuksista on ilmiselvästi puutteita.

- **Kuulemiskäytännön ja tiedon saatavuuden seuranta puuttuu**

Kuulemisen seuranta ja arviointi liittyvät läheisesti yhteen läpinäkyvyyttä koskevien kysymysten kanssa. Nykyisin kuulemisen arviointia tapahtuu korkeintaan muun seurannan osana. Tämä vaikeuttaa ministeriöissä kuulemisen ja vuorovaikutuksen laadun rakentamista pitkällä aikavälillä. Nykyistä säännöllisempi seuranta olisi tarpeen, jos haluttaisiin arvioida, mitä entistä läpinäkyvämpään valtionhallintoon tai parempaan kuulemiskäytäntöön tähtäävillä panostuksilla on saavutettu. SAG on käyttänyt työssään apuna erilaisia tapaustutkimuksia, jotka ovat olleet valaisevia. Niiden perusteella on kuitenkin vaikea tehdä yleispäteviä johtopäätöksiä kuulemisesta ja tiedon saatavuudesta valtionhallinnossa. Tapaustutkimusten lisäksi SAG on toimikautensa aikana, seminaarien, koulutusmoduulien ja kokousten yhteydessä saanut käyttöönsä suuren joukon asiantuntijalausumia, mikä on auttanut hahmottamaan keskeisisä ongelmia. Valtiovarainministeriön kyselyt ovat myös olleet hyvä tiedonlähde. Yleisesti ottaen alueella vallitsee kuitenkin empirian puute. Jotta hyvä vuorovaikutuskäytäntö voitaisiin tunnistaa, tarvittaisiin enemmän järjestelmällistä seurantaa ja koordinointia.

- **Kuulemiselle ei ole olemassa yleisohjeita**

SAG:n kuulemista koskevissa tapaustutkimuksissa kävi ilmi, etteivät virkamiehet ole aina tietoisia olemassa olevista kuulemisohjeista. Aiemmin mainitut oikeusministeriön julkaisut eivät käsittele suoranaisesti kuulemisen laatua, vaan ennemminkin 1) sitä, kuinka kuuleminen ja yhteistyö sidosryhmien kanssa selostetaan hallituksen esityksissä sekä 2) kuulemista ehdotuksen vai-

kutusten arvioinnin osana. Kuule kansalaista – valmistele viisaasti keskittyy nimenomaan kuulemiseen, mutta on rakennettu siten, ettei se toimi kuulemisprosesseja suunnittelevien virkamiesten suoranaisena tarkistuslistana. Käsikirjan periaatteet ovat luonteeltaan suosittelevia, eivät sitovia. SAG:n tapaustutkimukset osoittavat, etteivät virkamiehet välttämättä edes tunne käsikirjaa.

Ministeriöiden kuulemiskäytännön edellä mainituista puutteista huolimatta SAG:n tapaustutkimuksissa on ilmaistu esimerkkejä myös valmisteluprosesseista, joissa on käytetty hyviä ja monipuolisia kuulemismenetelmiä. Valtiovarainministeriön kyselyt eivät myöskään osoita alueella tapahtuneen heikentymistä, vaan pikemminkin parannusta lausuntojen vastausaikojen osalta. Kuulemisen laatu vaikuttaa kuitenkin vaihtelevan suuresti. Kansalaisjärjestöjen kuulemiseen käytetään osaksi hyviä menetelmiä, mutta kuulemisen toteutuksessa on myös selkeitä puutteita.

4.5 Toimenpide-ehdotukset

- **Kuulemista tulee valmistella konkreettisesti ja siten, että voidaan taata riittävät vastausajat ja hyvin järjestetyt kuulemistilaisuudet**

Kuulemisen tulee aina hyödyttää valmisteluprosessia ja toimia tiedonlähteenä sekä valmistelevalle elimelle että sidosryhmille. Tämä asettaa tiettyjä vaatimuksia sekä kirjallisen että suullisen kuulemisen suunnittelulle ja toteutukselle. Liian myöhäisessä vaiheessa lähetettyjä kutsuja ja lausuntopyyntöjä tulee välttää. Euroopan komission yhteistoimintaa ja vuoropuhelua koskevissa vähimmäisnormeissa mainitaan pyrkimys siihen, että kirjallisille lausunnoille taataan vähintään kahdeksan viikon vastausaika ja tieto kokouksista lähetetään viimeistään 20 työpäivää etukäteen. OECD ilmoittaa Uuden-Seelannin, Ison-Britannian, Ruotsin ja Sveitsin maiksi, joissa 12 viikon vastausaika on kirjallisten lausuntojen standardi (OECD 2007). SAG:n mukaan myös Suomessa tulisi noudattaa johdonmukaisesti vähintään 8–12 viikon vastausaikoja. Tätä lyhyempien vastausaikojen tulisi olla poikkeus, joka pitää aina perustella. Kesäkaudella vastausaikoja pitäisi pidentää entisestään.

Osallistujamäärältään suuria kuulemistilaisuuksia tulisi välttää. Esityksiä voidaan lyhentää ja keskusteluja pidentää, kun tausta-aineistot jaetaan aikaisessa vaiheessa ennen kuulemista. Kuulemistilaisuuksien yhteydessä osallistujille tulisi myös antaa mahdollisuus kirjallisiin täydennyksiin.

- **Aikaisen kuulemisen ja työryhmien kautta osallistumisen tulee yleistyä ministeriöiden kansalaisjärjestöyhteistyön menetelminä**

Jotta vaikuttaminen olisi todellista ja vuoropuhelu rakentavaa, kuuleminen tulisi toteuttaa jo aikaisessa valmisteluvaiheessa. Erilaisia kuulemismenetelmiä tulee aina punnita, samoin mahdollisuutta hyödyntää yhdessä valmiste-

luprosessissa useita eri kuulemismenetelmiä. Kansalaisjärjestöt ovat korostaneet työryhmissä osallistumisen merkitystä. Lausunnot, kuulemistilaisuudet tai sähköinen kuuleminen eivät voi korvata vuoropuhelua ja tiedonvaihtoa, jota osallistuminen työryhmiin tuo mukanaan. Aikainen kuuleminen ei sulje pois lausuntokierrosta valmistelun myöhemmässä vaiheessa.

- **Kuulemisen tarkoitus ja kuultavien valinta tulee perustella**

Kaikkien kuulemismuotojen yhteydessä tulee selvittää mahdollisimman pitkälle, mikä on kuulemisen tarkoitus, mistä aihealueista erityisesti halutaan saada näkökohtia ja mihin kuulemisella voidaan vaikuttaa. Joissakin tapauksissa voidaan käyttää valmiita kysymyksiä vastaamisen helpottamiseen ja vastausten analysoimiseen.

Myös kuultavien valinta tulisi pystyä perustelemaan lyhyesti ja erityishuomiota tulisi kiinnittää siihen, ettei kuulemista rajoiteta ainoastaan suuriin kattojärjestöihin tai järjestöihin, joita ministeriö yleensäkin kuulee. Myös pienet järjestöt, paikalliset ja alueelliset järjestöt, ruotsinkieliset järjestöt ja erilaiset vähemmistöjärjestöt tulisi huomioida edustavuuden ja riittävän monien näkökohtien kokoamisen kannalta. Kuulemisen yhteydessä vastaajia voidaan myös pyytää ilmoittamaan muita tahoja tai henkilöitä, joiden mielipidettä pitäisi kysyä. Valittujen tahojen perusteleminen voi myös auttaa valmistelijoita selvittämään kuulemisen tarkoitusta.

- **Kansalaisjärjestöille ja yleisölle tulee tiedottaa siitä, kuinka kuuleminen on vaikuttanut valmisteluun ja päätöksentekoon**

Hyvään hallintotapaan kuuluu, että sekä kirjallisesta, suullisesta että sähköisestä kuulemisesta tehdään aina yhteenveto. Yhteenvetojen tulisi lisäksi olla julkisesti saatavilla, ja ne tulisi antaa tiedoksi vastaajille. Yhteenvedoista, hallituksen esityksistä tai muusta viestinnästä tulisi aina ilmetä, kuinka kuuleminen on vaikuttanut valmisteluun ja päätöksentekoon. Ilmaistujen näkökantojen perusteella mahdollisesti tehdyt muutokset tulisi perustella. Lisäksi tulisi perustella, miksi kuuleminen ei mahdollisesti johtanut muutoksiin. Valmisteluprosessin tulevat vaiheet tulisi mahdollisuuksien mukaan selvittää erityisesti silloin, kun kuuleminen tapahtuu aikaisessa valmisteluvaiheessa.

- **Ministeriöiden tulee nimetä vastuuvirkamiehiä suunnittelemaan ja seuraamaan vuorovaikutusta**

Hyvin suunnitellut, tarkoituksenmukaiset ja hyvin toteutetut kuulemisprosessit vaativat sekä osaamista että henkilöstöresursseja. Kokemukseen perustuvaa tietoa kuulemisen eri näkökohdista tulee sen vuoksi pitää itsessään osaamisalueena. Tehtävään nimettyjen vuorovaikutussuunnittelijoiden tulee hoitaa

kuulemisen seurantaa ministeriöissä sekä osittain myös neuvontaa ja suunnittelua kuulemisprosessien yhteydessä.

Nimetyn vuorovaikutussuunnittelijan tulisi koota tietoa oman ministeriön kuulemisprosesseista, esimerkiksi lausuntojen vastausajoista, muista ministeriössä käytetyistä kuulemismenetelmistä sekä laajuudesta ja tavasta, jolla ministeriö on tiedottanut asioista valmistelun aikana. Vuorovaikutussuunnittelija olisi myös luonnollinen palautekanava asioissa, jotka koskevat kuulemista ja tiedon saatavuutta. Vaikka kuulemisen päävastuu on valmistelevalla virkamiehellä, vuorovaikutussuunnittelijalla voisi olla neuvoa-antava rooli kuulemisprosessien ja tiedotustilaisuuksien suunnittelussa. Osallistuminen konkreettiseen suunnitteluun varmistaisi, että seurannan tuloksia hyödynnetään käytännön valmistelutyössä.

Kuulemisesta, tiedon saatavuudesta ja sidosryhmiltä ja kansalaisilta saadusta palautteesta eri ministeriöissä voitaisiin laatia vuosittaisia yhteenvetoja. Ministeriöissä kuulemisesta vuosittain laadittavat kirjalliset raportit loisivat avoimuutta ministeriöiden menettelytapoihin ja toimisivat arviointien ja parannustoimenpiteiden vertailupohjana.

Vuorovaikutusasioista vastaavia nimettyjä henkilöitä on muun muassa valtionhallinnossa Isossa-Britanniassa ja Virossa sekä kunnallishallinnossa mm. Helsingin ja Tampereen kaupungeissa (tietoruudut 2 ja 3).

Tietoruutu 2. Vuorovaikutussuunnittelijat Isossa-Britanniassa

Vuorovaikutussuunnittelijat Isossa-Britanniassa

Ison-Britannian ministeriöissä toimii nimettyjä vuorovaikutussuunnittelijoita (consultation co-ordinator), joiden tehtävänä on valvoa kuulemisohjeiden noudattamista, seurata oman ministeriön kuulemiskäytäntöä ja toimia kuulemisia toteuttavien virkamiesten neuvonantajina. Vuorovaikutussuunnittelijoiden tehtävät kohdistuvat kirjalliseen kuulemiseen eli lausuntoihin.

Ministeriöiden vuorovaikutussuunnittelijat muodostavat verkoston, jota valvoo Better Regulation Executive, jolla on poikkihallinnollinen vastuu sääntelyn kehittämisestä valtionhallinnossa. Verkosto kokoontuu säännöllisesti helpottaakseen hyvän käytännön levittämistä.

Vuorovaikutussuunnittelijan tehtävä ei ole kokoaikatoimi, vaan se muodostaa yleensä osuuden, joka on kolmasosasta puoleen kokonaistyöajasta. Myös osallistuminen kuulemisten konkreettiseen suunnitteluun vaihtelee. Poikkihallinnollinen seuranta rajataan seuraamaan kirjallisten lausuntojen 12 viikon vastausajan vaatimuksen noudattamista. Better Regulation Executive on raportoinut vuosittain määrällistä tietoa kirjallisista lausunnoista sekä esimerkkejä eri ministeriöiden hyvistä käytännöistä.

Tietoruutu 3. Vuorovaikutussuunnittelijat suomalaisissa kunnissa

Vuorovaikutussuunnittelijat suomalaisissa kunnissa

Sekä Helsingissä että Tampereella on vuorovaikutussuunnittelijoiden toimia. Helsingissä vuorovaikutussuunnittelijat toimivat kaupunkisuunnitteluvirastossa ja vastaavat yhdessä kaupunkisuunnittelijoiden kanssa vuorovaikutuksen ja tiedotuksen suunnittelusta ja toteutuksesta. Tehtäviin kuuluu vuorovaikutuskäytäntöjen yleinen kehittäminen, mutta myös käytännön tehtäviä, kuten asukasiltojen järjestäminen. Lisäksi vuorovaikutussuunnittelijat tekevät verkkosivuihin ja Kaupunkisuunnittelu-lehteen liittyvää yhteistyötä kaupunkisuunnitteluviraston viestintäyksikön kanssa. Asukkaiden mielipiteet käsitellään tarkasti ja välitetään kaupunkisuunnittelulautakunnalle.

Tampereen kaupungin konsernihallinnossa toimii kuntademokratiayksikkö, jonka tehtävänä on parantaa kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksia. Kaupungin vuorovaikutussuunnittelijat työskentelevät tässä yksikössä ja vastaavat Länsi- ja Etelä-Tampereella toimivien Alue-Alvari-yhteistyöelinten toiminnasta. Yhteistyöelimet koostuvat asukkaista, yhdistyksistä ja muista toimijoista, joita viranomais- ja asiantuntijaverkostot avustavat käsiteltäessä alueen asioita. Länsi-Tampereen yhteistyöelin laati ensimmäisenä toimintavuotenaan 2007 raportin palveluverkoston kehittämisestä.

Kuntademokratiayksikkö ylläpitää lisäksi Valma-valmistelufoorumia, joka antaa käyttäjälle mahdollisuuden kommentoida eri lautakunnissa käsittelyssä olevia asioita. Mielipiteet lähetetään edelleen vastaaville valmistelijoille, ja käyttäjällä on mahdollisuus saada sähköpostilähetyksiä valinnaisten aihealueiden tulevista asioista. Verkkosivuston materiaalipankissa on yhteenvetoja aiemmin käsiteltyihin asioihin esitetyistä kommenteista. Sivustolla on myös "valmanakka", josta käy ilmi eri luottamuselinten tulevien kokousten päivämäärät. Kaupungin verkkosivustolla on linkki kansalaiskioskiin. Siellä kuntalaiset voivat esittää lyhyitä kysymyksiä, joihin vastuulliset virkamiehet vastaavat.

- **Kuulemisen järjestämisestä tulee laatia entistä konkreettisempia ohjeita**

Kuulemisen järjestämisestä tulee olla saatavilla konkreettiset ohjeet, jotka on koottu riittävän suppeaksi tarkistuslistaksi. Tarkistuslistan tulee voida toimia käytännön apuvälineenä kuulemisen suunnittelussa ja toteutuksessa. Tietyt avainkriteerit voisivat lisäksi olla luonteeltaan sitovia, jotta ohjeet kytkettäisiin entistä tehokkaammin valmisteluprosesseihin. Lausuntopyynnön yhteydessä voitaisiin viitata aina konkreettiseen ja suhteellisen suppeaan tarkistuslistaan, mikä lisäisi menettelytavan läpinäkyvyyttä ja osoittaisi, että kuulemisen hyviä perusteita noudatetaan. Kuulemisen tarkistuslistan ei pidä rajoittua ainoastaan kirjalliseen kuulemiseen. SAG on kiinnittänyt kuulemisissa huomiota muutamiin keskeisiin näkökohtiin, joiden tulisi sisältyä tällaiseen tarkistuslistaan (tietoruutu 4). Tietoruutu 5 sisältää neuvoja kuulemistilaisuuksien järjestämiseksi toimintarajoitteita silmällä pitäen.

Isossa-Britanniassa kuulemista koskevat ohjeet on koottu Code of Practice on Consultation -julkaisuun (Better Regulation Executive 2008). Julkaisussa on luettelomainen yhteenveto kuulemisen ohjeista seitsemän pääkriteerin mukaan jaoteltuna. Ohjeet otettiin käyttöön vuonna 2001, ja ne tarkistettiin toisen kerran kuulemista valtionhallinnossa koskevan laajan selonteon jälkeen. Ohjeissa keskitytään kirjalliseen kuulemiseen eli lausuntoihin. Aiemmin käsiteltyjen ohjeiden lisäksi hyviä ehdotuksia kuulemisohjeiksi löytyy myös Kuule kansalaista -hankkeen loppuraportista (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2001).

Tietoruutu 4. Käytännön neuvoja kuulemiseen

Käytännön neuvoja kuulemiseen

1. Sidosryhmien kuuleminen tulisi mielellään toteuttaa jo aikaisessa valmisteluvaiheessa, jolloin vaikutusmahdollisuuksia vielä on. Kuulemisen tarkoituksenmukaisuutta ajatellen eri kuulemismenetelmiä tulisi aina punnita.

2. Kuulemisessa pitää turvata aihepiirin hyvä edustavuus. Kuuleminen ei saa automaattisesti rajoittua vain suuriin järjestöihin tai tahoihin, joita yleensä kuullaan.

3. Kuulemisen yhteydessä tulee aina selventää kuulemisen tarkoitus, mahdolliset aihealueet, joilla vastaajien mielipiteillä ja kokemuksilla on erityinen merkitys, yhteystiedot kysymyksiä ja kommentteja varten sekä aikataulut valmistelun jatkon osalta.

4. Kuuleminen voidaan toteuttaa usein valmiiden kysymysten avulla, jotka helpottavat sekä vastaamista että vastausten analysointia. Tilaa on syytä varata myös vapaasti muotoiluille vastauksille. Myös suullisia kuulemistilaisuuksia voidaan valmistella valmiiden kysymysten avulla.

5. Suullisissa kuulemistilaisuuksissa tulee aina mahdollistaa aito keskustelu, jolloin niiden osallistujamäärä ei saa olla liian suuri. Osallistujat voidaan esimerkiksi jakaa pienempiin ryhmiin. Esityksiä voidaan lyhentää ja keskusteluja pidentää, kun tarvittava materiaali annetaan osallistujille tiedoksi etukäteen ja riittävän hyvissä ajoin. Suullisten kuulemistilaisuuksien yhteydessä sidosryhmille tulisi antaa mahdollisuus kirjallisiin täydennyksiin.

6. Lausuntopyynnöille tulee normaalitapauksissa varata vähintään 8–12 viikon vastausaika, kesäjaksolla yleensä vieläkin pidempi. Myös kuulemistilaisuuksiin lähetetyissä kutsuissa tulee antaa osallistujille riittävästi aikaa valmistautumiseen.

7. Kuuleminen tulee aina dokumentoida. Sidosryhmille ja yleisölle tulisi aina ilmoittaa tiedoksiannoilla ja julkisesti saatavilla yhteenvedoilla kuulemisen vaikutuksista jatkokäsittelyyn ja päätöksentekoon.

- **”Otakantaa.fi”-foorumia tulee kehittää soveltumaan paremmin kansalaisjärjestöjen kuulemiseen**

Sähköisen kuulemisen menetelmät tarjoavat mahdollisuuksia kerätä suhteellisen tehokkaasti mielipiteitä ja kommentteja valmisteltavista asioista. Sähköistä kuulemista on sovellettu hallinnossa jonkin aikaa. Yksi esimerkki on keskustelufoorumi ”otakantaa.fi”. Tämä menetelmä soveltuu SAG:n mukaan erityisesti yksittäisten kansalaisten kuulemiseen heihin suoraan vaikuttavissa asioissa. Tämän tyyppisen kuulemisen soveltaminen suuremmissa ja monimutkaisemmissa kysymyksissä on haastavampaa. Sähköinen kuuleminen ”otakantaa.fi”-foorumin kautta ei kuitenkaan nykyisessä muodossaan ole tarkoituksenmukainen menetelmä järjestöjen kuulemisessa – etenkään, kun pyritään hyödyntämään järjestöjen omien alojensa asiantuntemusta valmisteluprosessien yhteydessä. Tarvitaan foorumi, johon järjestöt voisivat rekisteröityä ja siten ottaa kantaa käsiteltävinä oleviin kysymyksiin.

Euroopan komissio on perustanut kesäkuussa 2008 vapaaehtoisen rekisterin, johon kansalaisjärjestöt voivat ilmoittautua ja jossa ne voivat kertoa toiminnastaan, mukaan lukien taloudelliset tiedot. Rekisteröitymisen yhteydessä järjestöt sitoutuvat käyttäytymissääntöihin ja voivat ilmaista kiinnostuksena tulla kutsutuiksi kuulemistilaisuuksiin eri politiikka-alueilla. Komission virallisten kuulemismenettelyjen portaalissa – ”Sinun äänesi Euroopassa” on usein erilliset vastauskohdat yksittäisille henkilöille, vapaaehtoisjärjestöille ja viranomaisille. Järjestöjä pyydetään tekemään selkoa edustavuudestaan ja niitä rohkaistaan rekisteröitymään. Lausunnot, joissa järjestön edustavuus ei käy ilmi, voidaan käsitellä yksittäisten henkilöiden lausuntoina. Joissakin tapauksissa rekisteröityneiden ja rekisteröitymättömien järjestöjen lausunnot julkaistaan erikseen.

- **Tulee perustaa uusi foorumi ”teealoite.fi”**

Uusi foorumi”teealoite.fi/dinide.fi” antaisi järjestöille ja kansalaisille mahdollisuuden esittää ajatuksia ja ehdotuksia virkamiesten kommentoitavaksi ja toimisi näin menetelmänä hyödyntää luovuutta valmistelutyössä. Tietoruudussa 3 kerrotaan lyhyesti Tampereen kaupungin verkkosivuston Valma-valmisteluforumista ja kansalaiskioskista.

Tietoruutu 5. Huomioi kuulemisessa myös toimintarajoitteet

Huomioi kuulemisessa myös toimintarajoitteet

Jotta toimintarajoitteiset henkilöt **pystyisivät osallistumaan kuulemistilaisuuksiin entistä enemmän**, seuraavat seikat tulee huomioida jo tilaisuuden järjestelyjen suunnitteluvaiheessa:

- fyysinen saavutettavuus: rampit ja hissi; tilaa apuvälineille ja/tai toiselle henkilölle osallistujan lisäksi
- pistorasiat varusteille, hyvä valaistus ja riittävästi laskutilaa
- puheen ymmärtäminen helpottuu hyvän puhetta vahvistavan tekniikan käytöllä
- huono akustiikka ja meluisa ympäristö aiheuttavat stressiä ja väsymystä ja vaikeuttavat seuraamista
- induktiosilmukka

Näiden tekijöiden huomioon ottaminen koituu **kaikkien osallistujien eduksi.** Toimintarajoitteinen henkilö voi tarvita edellä mainittujen lisäksi lisävarusteita tai tukea pystyäkseen osallistumaan. Sen vuoksi hän voi tarvita tai hänellä voi olla mukanaan myös:

- henkilökohtainen tuki, esimerkiksi tuki- tai yhteyshenkilö
- saattaja, esimerkiksi henkilökohtainen avustaja tai opaskoira
- tulkki, esimerkiksi kirjoitustulkki tai viittomakielen tulkki

Entistä laajempi osallistuminen on mahdollista, jos seuraavat toimenpiteet toteutetaan:

- Selkeät ohjeet ja pelisäännöt tukevat kaikkia ja helpottavat viestintää ja vuoropuhelua erityisesti sosiaalisista ja kognitiivisista vaikeuksista kärsivien henkilöiden kohdalla. Paras tulos saavutetaan, jos ohjeet ovat saatavissa etukäteen.
- Mieti sanamuotoja ja sananvalintoja. Selitä olennaiset ammattitermit ja käytä visuaalista tukea ja yhteenvetoja.
- Jos luennoitsija esitelmöi muulla kielellä kuin kuulijoiden äidinkielellä, materiaalin tulee olla saatavilla suomeksi ja ruotsiksi. Vaihtoehtoisesti tulee järjestää tulkkaus.
- Riittävä vastausaika mahdollistaa toimintarajoitteisille henkilöille tuen hankkimisen materiaaliin perehtymistä varten.
- Jos kuuleminen toteutetaan yleisenä kuulemistilaisuutena, puhujia tulee muistuttaa tavallista hitaamman puhetahdin ylläpitämisestä.
- Tekstiä on helpompi lukea, jos se on kirjoitettu pääteviivattomalla kirjasintyypillä (esimerkiksi Arial tai Verdana).
- Materiaalin läpikäyntiä voi helpottaa, jos se löytyy myös tekstitiedostona, koska se voidaan silloin myös kuunnella asianmukaisilla varusteilla.
- Säännölliset tauot.

Toimintarajoitteiset henkilöt voivat tarvita lisäapua ja tukea. Henkilöt, joilla on kognitiivisia tai psyykkisiä toimintarajoitteita, voivat tarvita selkokielistä materiaalia. Joillekin toimintarajoitteisille suuret kokoontumiset ovat este. Tällaisissa tapauksissa mielipiteiden ilmaisemisen tulee olla mahdollista muulla tavalla kuin henkilökohtaisella osallistumisella tai ryhmä tulee pystyä jakamaan pienempiin ryhmiin. Yksilöllisten tarpeiden huomioiminen voi tarkoittaa myös esimerkiksi haastattelua kirjallisen tekstin jättämisen sijasta.

5 Uudet mekanismit ja rakenteet

Toimeksiantonsa osana SAG on myös tarkastellut yhä useampien toimijoiden välisen entistä paremman yhteistyön uusia mekanismeja ja rakenteita. Verkostoyhteistyötä ja pelisääntöprosesseja voidaan pitää yrityksenä käsitellä laajoja politiikka-alueita poikkihallinnollisen organisoitumisen avulla. Joissakin Suomen ministeriöissä on laadittu kansalaisjärjestöstrategioita oman ministeriön ja järjestöjen välisen yhteistyön tarkistamiseksi.

5.1 Verkostoyhteistyö

Kestävän kehityksen toimikunta ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä ovat kaksi suomalaista esimerkkiä järjestäytymisestä verkostoihin, jotka työskentelevät sellaisten kysymysten parissa, jotka koskevat, ovat kytkeytyneinä tai vaikuttavat useihin politiikka-alueisiin.

5.1.1 Kestävän kehityksen toimikunta

Kysymys kestävää kehitystä koskevan työn institutionaalistamisesta tuli ajankohtaiseksi maailmanlaajuisesti Rion ympäristökokouksen yhteydessä vuonna 1992. Globaalin prosessin kansallisena osana Suomessa asetettiin vuonna 1993 Kestävän kehityksen toimikunta, jonka tehtävänä on toimia välittävänä linkkinä kestävää kehitystä koskevien erilaisten kansainvälisten prosessien ja kansallisen työn välillä, koordinoida Suomen politiikkaa alueella ja toimia keskustelufoorumina. Kestävä kehitys on laaja politiikka-alue, joka sivuaa lähes kaikkia hallinnonaloja. Koska myös hallinnon ulkopuolisten osapuolten mukaan ottaminen on ollut välttämätöntä, toimikunta on muodostunut melko suureksi.

Tällä hetkellä toimikunnan puheenjohtajana toimii työministeri. Aiemmin tehtävää hoiti pääministeri. Lisäksi jokaisesta hallituspuolueesta on edustettuna ainakin yksi ministeri, ja jäseninä on myös kansanedustajia. Toimikuntaan kuuluu myös edustajia kaikista ministeriöistä, eri virastoista ja yli 30 eri järjestöstä. Toimikunnan melko suuri jäsenmäärä heijastaa kestävään kehitykseen liittyvän työn kokonaisvaltaista luonnetta. Jokaisessa kokouksessa, johon kut-

sutaan sekä varsinaiset jäsenet että varajäsenet, keskitytään yleensä yhteen tiettyyn aiheeseen. Toimikunnan työtä ohjaa työohjelma, joka laaditaan jokaiselle toimikaudelle. Varsinaisten kokousten lisäksi toimikunta järjestää esimerkiksi seminaareja, joihin kutsutaan osallistujia toimikunnan ulkopuolelta.

Toimikuntaa avustavat pääsihteeri ja ympäristöministeriön muutamat virkamiehet, joiden lisäksi sihteeristö koostuu eri ministeriöiden muista virkamiehistä, jotka muodostavat yhdessä verkostosihteeristön. Sihteeristö valmistelee toimikunnan käsittelemät asiat.

Ympäristöministeriön kansliapäällikkö nimittää sihteeristön jäsenet, jotka vastaavat pääsääntöisesti oman ministeriönsä kestävää kehitystä koskevista asioista. Sihteeristön jäsenet hoitavat tehtävää varsinaisten virkojensa puitteissa. Tämä poikkihallinnollinen verkosto vaikuttaa sopivalta, sillä kestävää kehitystä koskevien kysymysten koordinointi ei rajoitu yhden ministeriön vastuualueeseen, vaan edellyttää asiantuntemusta useilta eri alueilta.

Kestävän kehityksen toimikunta toimii kansallisena yhteyspisteenä suhteellisen kattavassa sellaisten toimijoiden verkostossa, jotka edistävät eri tavoin kestävää kehitystä ja joita pyrkimys kestävän kehityksen edistämiseen koskettaa. Toimikunnan koko vahvistaa sen roolia koordinoivana elimenä – koska työssä on mukana suuri määrä viranomaisia ja järjestöjä, kaikkien sitoutuminen yhteiseen työhön ja yhteiseen työjärjestykseen on olennaista.

Toimikunnan rooli ja toiminta rakentuu verkostolle, jonka se pystyy useiden eri toimijoiden välille muodostamaan ja jota se pystyy ylläpitämään. Esimerkiksi tiedon tehokas kulku eri toimijoiden välillä on tärkeää, koska kestävä kehitys ei kuulu yksiselitteisesti yksittäiselle hallinnonalalle eikä rajoitu julkiseen sektoriin.

5.1.2 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR

Valtionhallinnon, järjestöjen ja yritysten välisen yhteistyön merkitys on kasvanut 20 viime vuoden aikana yhteiskunnan kaikilla alueilla. Maaseutupolitiikkaa voidaan kuvailla ”laajana” ulottuvuutena, joka kattaa panostukset ja toimenpiteet useilla eri politiikanaloilla. Kapean tai poikittaisen ulottuvuuden muodostavat työmuodot, joiden tavoitteena on maaseudun kehitys ja alueellinen kehitys. Näitä ovat esimerkiksi kylätoiminta, poliittiset ohjelmat, erityisohjelmat – mukaan lukien maaseutupoliittinen kokonaisohjelma –, maisemaohjelmat ja EU-ohjelmavälineet. Suomen liittyessä EU:hun yleinen käsitys oli, että EU:n ohjelmat korvaisivat kotimaiset toimenpiteet, mutta näin ei ole ollut. Tärkeintä on yhä se, mitä ”laajalla” ulottuvuudella tapahtuu. Jotta kokonaisuus olisi toimiva ja panostukset ja toimenpiteet tuottaisivat tulosta, kaikkien toimijoiden tulee olla yksimielisiä ja työskennellä yhteisten tavoitteiden hyväksi.

Valtioneuvosto asettaa YTR:n kolmen vuoden välein. Se koostuu useiden viranomaisten ja järjestöjen edustajista. Järjestöjen roolia on korostettu ryhmän asettamisen kahdella, kolmella edellisellä kerralla. Ryhmällä on pääsihteeri sekä osa-aikaiset sihteerit ryhmään kuuluvissa organisaatioissa. YTR:ään kuuluu myös teemaryhmiä. Teemaryhmien toimikaudet eivät ole sidoksissa YTR:n toimikauteen, vaan ne ovat yleensä pidempiä.

Vuonna 1988 laadittiin ensimmäinen maaseutupoliittinen kokonaisohjelma. Perustamisesta lähtien on laadittu viisi ohjelmaa. YTR laatii ohjelman ja vastaa sen toteutuksesta. Ohjelma on luonteeltaan poikkihallinnollinen, eikä sitä ole sidottu yhteen ministeriöön.

Voidaan puhua maaseutupoliittisesta verkostosta – noin 500 henkilön lasketaan kuuluvan siihen suoraan. Kyseessä ovat YTR ja sen sihteeristö, teemaryhmät, paikalliset toimintaryhmät, uudet yhdistykset ja seurat, maakuntien yhteistyöryhmien maaseutujaostot, maaseutututkimusta tekevät laitokset, yrityspalveluiden paikalliskeskukset ja osaamiskeskukset.

5.1.3 Johtopäätökset

Sekä kestävän kehityksen toimikunta että maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä ovat mielenkiintoisia esimerkkejä verkostoyhteistyöstä. Toimielimet kokoavat yhteen suhteellisen joustavasti suuren joukon erilaisia toimijoita sekä hallinnosta että sen ulkopuolelta. Ryhmien rakenne antaa mahdollisuuden eri tavoin ottaa mukaan toimijoita, eivätkä ne siis toimi poissulkevasti. Toimielinten voidaan katsoa hyödyntävän omien alueidensa verkostoja, ja samalla ne edistävät uusien verkostojen syntyä. Kestävän kehityksen toimikuntaa ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmää voitaisiin siten luonnehtia verkostojen verkostoiksi. Verkostot mahdollistavat esimerkiksi tiedon levityksen, yhteisen näkemyksen syntymisen erilaisista kysymyksistä ja toimenpiteiden koordinoinnin. Verkostomallin edut eivät ole täysin toteutuneet, mutta ne tarjoavat kehittämismahdollisuuksia järjestöjen ja viranomaisten väliseen vuorovaikutukseen.

5.2 Kansalaisjärjestöstrategiat

Valtion keskushallinnon uudistamista selvittänyt ministerityöryhmä suositteli loppuraportissaan (Valtiovarainministeriö 2002), että ministeriöihin luodaan systemaattiset menettelytavat kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemisen varmistamiseksi. Neljässä pilottiministeriössä aloitettiin työ oman ministeriön menettelytapojen läpikäymiseksi. Kansalaisjärjestöstrategioita, tai sellaisiksi luokiteltavia asiakirjoja, on sittemmin luotu sisäasiain-, ulko-, oikeus-,

sosiaali- ja terveys- sekä aiemmassa työministeriössä. Lisäksi opetusministeriö on äskettäin asettanut työryhmän kansalaisjärjestöstrategian laatimiseksi.

5.2.1 Sisäasiainministeriön kansalais- ja kansalaisjärjestöstrategia

Sisäasiainministeriö asetti huhtikuussa 2005 työryhmän valmistelemaan toimintaperiaatteita kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ministeriön toiminnassa. Strategiaehdotus käsiteltiin syksyllä osastopäällikkökokouksessa, minkä jälkeen se lähetettiin lausuntokierrokselle 193 taholle, joista 88 palautti vastauksen. Strategia julkaistiin joulukuussa 2005.

Sisäasiainministeriön kansalaisjärjestöstrategian mukaan kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet toteutuvat ensisijaisesti lausuntomenettelyn kautta. Ministeriön säädösvalmisteluohjeen mukaan lausunnoista tehdään pääsääntöisesti yhteenveto. Mikäli lausuntokierroksen aikana on tullut merkittäviä muutoksia, on järjestettävä uusi lausuntokierros. Aikaa tulee varata riittävästi sekä kirjallisille lausunnoille että suullisiin kuulemistilaisuuksiin valmistautumiselle. Lausuntokierrosten valmistelussa otetaan huomioon kielilaki. Kuulemis- ja lausuntomenettelyt sisältyvät myös osastojen tulossopimuksiin.

Strategiassa mainitaan, että ministeriö järjestää vuosittain kansalaisjärjestöille informaatiotilaisuuden suunnitteilla ja valmisteilla olevista säädös- ja kehittämishankkeista. Ministeriön verkkosivuilla on mahdollisuus ilmoittautua profiloitujen sähköpostijakeluiden vastaanottajaksi ja saada tieto hankesivujen päivityksestä. Sama koskee halutun toimialueen tiedotteita. Tieto kuulemista ja osallisuutta koskevista yleisistä periaatteista otetaan osaksi perehdyttämis- ja täydennyskoulutusta. Kansalaisjärjestöstrategiaa arvioidaan kahden vuoden välein, ja arvioinnin yhteydessä kansalaisjärjestöiltä pyydetään toimenpideehdotuksia. Strategiaan on kirjattu eri toimenpiteistä vastaavat osastot, ja sen liitteenä on yli 200 sidosryhmän luettelo. Toisena liitteenä on yhteenveto strategiaehdotuksen lausuntokierroksen kommenteista.

5.3 Julkilausumat, ohjausasiakirjat ja pelisääntöprosessit

Useissa maissa on julkaistu julkilausumia tai ohjausasiakirjoja valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan suhteen kehittämisen periaatteista ja suuntaviivoista. Suomessa hallinnon yhteisiä periaatteita kansalaisten kuulemiseksi voidaan pitää tällaisena julkilausumana. Virossa, Kanadassa ja Ison-Britannian eri osissa on laadittu kattavampia pelisääntöprosessien ohjausasiakirjoja, jotka koskevat nimenomaisesti hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen välistä suhdetta. Julkilausumia ja pelisääntöprosesseja käsiteltiin jo SAG:n

väliraportissa. Jäljempänä on selostettu pelisääntöprosessien keskeisiä piirteitä Englannissa ja Virossa.

5.3.1 Englantilainen Compact

Englantilainen Compact on Relations Between Government and the Voluntary and Community Sector julkaistiin vuonna 1998 ohjausasiakirjana, jossa kuvataan Englannin valtionhallinnon ja kolmannen sektorin järjestöjen entistä paremman suhteen perusperiaatteita. Periaatteita on kehitetty edelleen viidessä julkaisussa, joissa on esitetty eri alueiden hyvien käytäntöjen sääntöjä.

Hyvän käytännön säännöstö sisältää velvollisuuksia molemmille sektoreille. Julkinen sektori sitoutuu muun muassa ottamaan huomioon vapaaehtoissektorin itsenäisyyden, huolehtimaan tiedon hyvästä saatavuudesta ja aikaisesta kuulemisesta sekä antamaan vapaaehtoissektorille mahdollisuuksia osallistua ohjelmasuunnitteluun. Vapaaehtoissektori sitoutuu muun muassa luomaan laatustandardeja ja soveltamaan hyviä käytäntöjä taloutta ja toimintaa koskevissa kertomuksissa, edistämään vapaaehtoistyön edellytyksiä sekä kuulemaan omia sidosryhmiään ja tekemään yhteistyötä kuulemista silmällä pitäen. Edellä mainitut julkaisut ja niihin sisältyvät periaatteet on laadittu valtionhallinnon ja vapaaehtoissektorin järjestöjen välisessä yhteistyössä.

Päävastuu Compactin periaatteiden toteutuksen seurannasta on nykyisin kolmella taholla:

- Compact Voice edustaa vapaaehtoissektoria ohjausasiakirjan periaatteiden toteutuksessa, ja se koostuu eri järjestöjen sekä pysyvästä että kiertävästä edustuksesta.

- Cabinet Officen Office of the Third Sectorilla on poikkihallinnollinen tehtävä edistää valtionhallinnossa julkishallinnon käytäntöä, joka mahdollistaa toimivan kolmannen sektorin. Yhteydet muihin osastoihin kulkevat ylempien ja alempien yhteysvirkamiesverkostojen kautta.

- Commission for the Compact toimii riippumattomana virallisena elimenä, jonka tehtävänä on seurata periaatteiden noudattamista, ylläpitää yhteyksiä ja levittää hyvää käytäntöä molemmilla sektoreilla. Toimikunta aloitti työnsä keväällä 2007.

Vuosittain järjestetään kokouksia, joissa tarkastellaan edistymistä ja hyväksytään kaksivuotinen toimenpidesuunnitelma. Kokouksen asiakirjat toimivat myös parlamentille annettavana raporttina. Paikallisia Compact-julistuksia on nykyisin lähes kaikissa englantilaisissa kunnissa.

5.3.2 Virolainen EKAK (Kansalaisyhteiskunnan kehittämisen konsepti)

EKAK on ohjausasiakirja, jossa kuvataan julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön periaatteita toimintapolitiikan muodostamisessa ja toteutuksessa sekä kansalaisyhteiskunnan rakentamisessa. Aloite ohjausasiakirjan laatimiseksi tuli kansalaisyhteiskunnan järjestöiltä, ja parlamentti hyväksyi asiakirjan vuonna 2002. Ohjausasiakirjan parlamentilta saamaa hyväksyntää on pidetty hyödyllisenä ajatellen kansalaisjärjestöjen mahdollisuutta viitata asiakirjan poliittiseen sitovuuteen. EKAK:n toimeenpanosta on järjestetty kaksi kertaa parlamentaarinen kuuleminen.

EKAK:n toimeenpanoa varten asetettiin vuonna 2003 komitea, jossa oli edustajia sekä ministeriöistä että kansalaisyhteiskunnan järjestöistä. Vähäinen poliittinen kiinnostus, vähäiset voimavarat ja epäselvät roolit ja vastuualueet vaikeuttivat kuitenkin komission työtä. Osallistuvilla virkamiehillä ei esimerkiksi ollut valtuutta tehdä sitovia päätöksiä. Komitea uudistettiin vuonna 2007, kun ministeriöistä alkoi olla edustettuna korkeampaa virkamiesjohtoa.

EKAK:n toimeenpanokomitea osallistui vuonna 2005 osallistumisen hyviä käytäntöjä koskevien valtioneuvoston periaatteiden laatimiseen. Kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen tarkoitetun rahaston perustaminen vuonna 2007 oli myös yksi komitean toiminnan tulos. Lisäksi EKAK on yleisesti ottaen onnistunut luomaan entistä pysyvämmät kehykset julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen väliselle vuoropuhelulle ja suunnittelulle.

5.3.3 Pelisääntöprosessien arviointi

Pelisääntöprosessien vaikutus on ollut se, että ne ovat tehneet hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen välisen suhteen näkyväksi. Ohjausasiakirjojen laatimista on edeltänyt järjestöjen laaja konsultointi ja molemmissa edellä mainituissa tapauksissa ohjausasiakirjojen periaatteiden toteuttamiseksi ja levittämiseksi on luotu rakenteita tai yhteistyöelimiä. Korkeita virkamiehiä on saatu mukaan yhteistyöelimien tai verkostojen kautta sekä Englannissa että Virossa jotta ohjausasiakirjojen periaatteet voitaisiin kytkeä ministeriöiden menettelytapoihin.

On vaikea arvioida, ovatko pelisääntöprosessit ylipäätään parantaneet kansalaisyhteiskunnan järjestöjen toimintaedellytyksiä tai niiden suhdetta hallintoon. SAG on suhtautunut hiukan epäillen ajatukseen siitä, että kansalaisjärjestöt ja julkishallinto voisivat sitoutua samanlaisin ehdoin noudattamaan yhteistyön periaatteita tai sääntöjä. Englannin Compact korostaa lisäksi suuresti järjestöjen roolia palveluiden tuottajina, mikä johtaa siihen, että rahoitus- ja hankintakysymykset nousevat kuulemis- ja vaikutuskysymyksiä tärkeämmiksi.

5.4 Toimenpide-ehdotukset

- **Kaikilla ministeriöillä tulee olla strategia kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä varten**

On toivottavaa, että kaikilla ministeriöillä olisi kansalaisjärjestöstrategia ja että myös kansalaisjärjestöt osallistuisivat strategioiden laatimiseen. Strategiat pitäisi myös päivittää esimerkiksi kerran hallituskaudella. Strategiatyö mahdollistaa ministeriöiden osalta omien menettelytapojen läpikäymisen sekä omalle ministeriölle keskeisiä kansalaisjärjestöjä koskevan tiedon päivityksen. Hyvin laadittu ja julkisesti esitetty strategia muodostaa kansalaisjärjestöille tiedonlähteen siitä, millaiset periaatteet ohjaavat ministeriön sidosryhmäyhteistyötä ja millaisiin menettelytapoihin ministeriö on sitoutunut. Vaatimus kansalaisjärjestöjen aseman huomioon ottamisesta ministeriöiden strategioissa noudattaa hallituksen iltakoulun aiempaa päätöstä lokakuulta 2005 ja hallituksen periaatepäätöstä vuodelta 2007. Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteisessä hankkeessa valtionhallinnon vuorovaikutuskäytännön parantamiseksi (HAVU) tullaan muun muassa olemassa olevien strategioiden pohjalta kartoittamaan hyvien käytäntöjen parhaat esimerkit ja päivittämään näiden ministeriöiden omat menettelytavat.

- **Verkostoyhteistyötä tulee kehittää**

Poikkihallinnollisen yhteistyön eri muodot laajojen ja avointen verkostojen puitteissa mahdollistavat yhä useampien toimijoiden mukaantulon ja järjestöjen laajemman sitoutumisen sekä samanaikaisesti suuren asiantuntemuksen hyödyntämisen. Tämä soveltuu erityisesti laajoille politiikka-alueille, jotka ulottuvat useille hallinnonaloille ja joissa pidemmän tähtäimen vuoropuhelu ja yhteistyömuodot ovat tärkeitä.

6 Osaamisen kehittäminen

6.1 Koulutuksen tarve

SAG:n työn varhaisessa vaiheessa tuli selväksi, että sekä viranomaisten että kansalaisjärjestöjen koulutus olisi avaintekijä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välisen vuorovaikutuksen parantamisessa.

Kansalaisjärjestöjen kansalaisvaikuttamiseen liittyvän koulutuksen tarve on todettu Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnassa, joka toimi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana. Toimikunta ehdotti loppuraportissaan (Oikeusministeriön julkaisu 2005:14) muun muassa, että 100 000 järjestöaktiivia tulee kouluttaa osana kansalaisyhteiskunnan aktivoimista Suomessa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa todettiin myös virkamiesten koulutuksen tarve. SAG-projektin työssä on tullut esiin ilmeinen tarve lisätä kohdennettujen koulutusmoduulien avulla ruotsinkielisten kansalaisjärjestöjen järjestelmällisyyttä ja ammattimaisuutta yhteistyökysymyksissä.

6.2 Koulutuksen mahdollisia järjestämismuotoja

Koska SAG-projektin tulokset, mallit ja aineistot muodostavat suunniteltujen koulutustoimintojen päärungon, pääpaino tulee olemaan kansallisella tasolla eli keskusjärjestöjen (keskusliittojen ja vastaavien) ja valtionhallinnon (ministeriöiden ja valtakunnallisten viranomaisten) välisessä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa.

Kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten välistä kuulemista koskeva koulutus voidaan periaatteessa järjestää kolmella eri tavalla: sisäisenä koulutuksena, ajankohtaisia tapaustutkimuksia soveltavana koulutuksena ja moduulikoulutuksena.

6.2.1 Sisäinen koulutus järjestöissä ja hallinnossa

Kansalaisjärjestö voi järjestää sisäistä koulutusta työntekijöilleen ja luottamushenkilöilleen. Tosiasiassa tavallista hallintotyötä, esimerkiksi viranomaisten taholta tulevien lausuntojen kirjoittamista ja käsittelyä, voidaan pitää koulutuksen alkeellisena muotona. Nykypäivään mennessä järjestöissä ei ole ollut sisäisen koulutuksen järjestelmällistä koulutustarjontaa etenkään koskien erilaisia kuulemis- ja yhteistyömuotoja viranomaisten kanssa. Aaro Harjun selvitys Aktiivisten kansalaisten Suomi (OM 11/2004) sisältää liitteen, jossa on

esimerkkejä järjestökoulutuksista vuonna 2004, mutta niissä käsitellään vain rajallisesti viranomaisyhteistyötä koskevia kysymyksiä.

Esimerkkejä virkamieskoulutuksesta on kaikissa ministeriöissä muun muassa uusille virkamiehille ja asioita valmisteleville virkamiehille tarkoitettujen kurssien muodossa. Sisäasiainministeriön kansalaisjärjestöstrategiassa määritellään, että kuulemista ja osallistumista koskevien kysymysten tulee sisältyä kyseiseen koulutukseen. Tämän pitäisi koskea kaikkia ministeriöitä.

6.2.2 Ajankohtaisia tapaustutkimuksia soveltava koulutus

Kuulemista ja yhteistyötä käsittelevä koulutus voidaan järjestää learning-by-doing-periaatteen mukaan, eli toteuttamalla todellinen kuulemisprosessi, jonka jälkeen arvioidaan opitut asiat, sekä järjestön että viranomaisen toimesta. Opittavat asiat tulevat tuolloin esiin arvioinnin yhteydessä. Arviointi voi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

- **diagnostinen**, arviointi antaa diagnoosin tietyn tilanteen olosuhteista,
- **summatiivinen**, arvioinnissa tarkastellaan pitkää aikajaksoa tai esimerkiksi projektia kokonaisuutena,
- **formatiivinen**, arvioinnissa tarkastellaan uutta osaamista, muuttuneita toimintamalleja ja tarkistettuja arvoja.

Soveltava koulutus ja todelliset tapaustutkimukset ovat luonnollinen ja epämuodollinen keino molemminpuolisen oppimisprosessin integroimiseen sekä kansalaisjärjestöissä että viranomaisissa. Edellytyksenä on kuitenkin, että varsinainen soveltaminen ja arvioiminen tapahtuvat demokraattisesti, järjestelmällisesti ja laadukkaasti. Yhteistyömenetelmän valinta vaikuttaa suuresti lopputulokseen, kuten myös aika, voimavarat ja eri kansalaisryhmien mukaan ottaminen.

SAG-hanke on tuottanut useita tapaustutkimuksia, joiden kokemuksia voitaisiin käyttää uusien hankkeiden ja valmisteluprosessien suunnittelussa tulevaisuudessa. Toinen mahdollisuus on käyttää soveltavaa koulutusta organisointitapana, kun kuulemistilaisuuksia toteutetaan alemmilla hallinnon tasolla (alueellisesti ja paikallisesti).

6.2.3 Moduulikoulutus

Koulutusmoduulien organisointia voidaan pitää tapana järjestelmällistää kuulemiseen ja kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvää tietoa, kokemuksia ja osaamista. Moduulijako mahdollistaa temaattisen rakenteen ja entistä selkeämmät rajaukset ja tavoitekuvaukset. Lisäksi

moduuleja voidaan tarjota yksittäin osamoduulien muodossa tai kokonaisuutena. Lisäksi voidaan hyödyntää sisäisestä ja soveltavasta koulutuksesta saatuja kokemuksia.

Ajankohtaiset SAG-koulutusmoduulit on jaettu kahteen profiiliin: yhteen perusmoduuliin sekä valinnaisiin erikoismoduuleihin. Moduulit eivät eroa toisistaan kohderyhmien eli järjestötoimijoiden ja virkamiesten perusteella. Sisältö perustuu suuressa määrin SAG-projektin osaamisperustaan, mutta sitä täydentävät myös luennoitsijat ja muista lähteistä peräisin olevat aineistot.

6.3 Svenska Studiecentralenin vuorovaikutuskoulutus

Svenska Studiecentralen suunnitteli ja toteutti keväällä 2008 koulutusmoduulin, jonka nimi oli "Viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välisen vuorovaikutuksen kurssi". Koulutus toteutettiin kurssina, jossa oli kaksi lähiopetustilaisuutta. Kurssin kohderyhmiä olivat yhtäältä ministeriöiden viranhaltijat ja valtion viranomaiset sekä toisaalta kansalaisjärjestöjen toiminnanjohtajat sekä henkilöt, jotka vastaavat järjestöissä edunvalvonnasta. Kurssin tavoitteena oli,

- että osallistujat saisivat periaatteellisia ja käytännöllisiä perustietoja kansalaisjärjestöjen ja valtakunnan tason viranomaisten välisestä yhteistyöstä
- että osallistujat ymmärtäisivät yhteistyöhön liittyvät mahdollisuudet ja rajoitukset
- että eri järjestöjen ja hallinnonalojen välistä horisontaalista kokemusvaihtoa lisätään.

Kurssilla oli noin 30 osallistujaa. Osallistujat edustivat pääasiassa erilaisia suomenruotsalaisia keskusjärjestöjä, mutta myös muutamia virkamiehiä osallistui. Luennoitsijat käyvät ilmi liitteestä 2. Osallistujat arvioivat vuorovaikutuskurssia kaiken kaikkiaan positiivisesti. Osallistujapalaute oli yleisesti hyvää. Kurssia kuvailtiin esimerkiksi monipuoliseksi kokonaisuudeksi ja sen ilmapiiriä hyväksi ja rennoksi.

Koulutuksesta tehty keskeinen johtopäätös on, että virkamiehille ja järjestöjen edustajille yhteisten koulutusten järjestäminen on tärkeää. Monet vastaajat ilmaisivat, että kurssin tärkeintä antia oli mahdollisuus tavata yhteistyökumppaneita ja oppia ymmärtämään heidän toimintaedellytyksiään ja lähtökohtiaan. Palaute osoitti myös, että järjestöjen ja viranomaisten vuorovaikutusta ja yhteistyötä käsittelevälle koulutukselle eri muodoissa on erittäin suuri tarve. Järjestöjohtajille, sen enempää toimihenkilöille kuin luottamushenkilöille, ei ole nykyisin olemassa järjestelmällistä johtajakoulutusta. Toinen johtopäätös on koulutuksen tarve juridisissa kysymyksissä sekä kuulemisen ja vuorovaikutuksen arviointia koskevissa kysymyksissä.

6.4 Toimenpide-ehdotukset

SAG:n työ kiteyttää sekä järjestöjen edustajille että virkamiehille tarkoitetun entistä laajemman koulutustarjonnan merkityksen. Sekä virkamiesten että järjestötoimijoiden osaamisen kehittämiseen tehtävä jatkuva ja järjestelmällinen panostus on tärkeimpiä toimenpiteitä vuorovaikutus- ja yhteistyövalmiuksien parantamiseksi.

SAG:n työstä saatujen kokemusten ja tulosten perusteella HAUS Kehittämiskeskus Oy (valtion omistama koulutus- ja kehitysyhtiö) järjestää lokakuussa 2008 pilottikurssin viranomaisten ja vapaaehtoisjärjestöjen välisestä kuulemisesta ja vuorovaikutuksesta. Kurssi on suunnattu ensisijaisesti johtavassa asemassa toimiville virkamiehille.

SAG:n työstä saadut kokemukset osoittavat, että järjestöjen vuorovaikutusvalmiudessa ja -resursseissa viranomaisten kanssa toimiessa on suhteellisen suuria eroja. Kansalaisjärjestöjen koulutusjärjestäjien ja erityisesti opintokeskusten tuleva tehtävä on kartoittaa entistä tarkemmin koulutustarve ennen tulevia koulutuspanostuksia. Opintokeskusten tulisi tehdä aloitteita kehittääkseen selainpohjaisia työkaluja, foorumeita ja resurssipaikkoja oppimisen tueksi. Synergiaetujen saavuttamiseksi tämä työ voitaisiin tehdä yhteistyössä valtionhallinnon sähköisen kuulemisen kehittämisen kanssa.

Tulevien koulutuspanostusten osalta on myös tärkeää painottaa entistä enemmän sitä, että erilaiset ohjeet kuulemisesta ja yhteydestä kansalaisjärjestöihin tulevat virkamiehille tutuiksi. Uusien virkamiesten perehdytyskoulutuksessa ja lainvalmistelijoiden ja valtioneuvoston esittelijöiden koulutuksessa tulee kiinnittää huomiota myös konkreettisiin näkökohtiin kuulemisen järjestämisestä ja järjestöjen kuulemisen eri menetelmiin.

- **Virkamiehille tulee kehittää koulutusta järjestöyhteistyössä**

Virkamiesten nykyisessä koulutuksessa tulee ottaa esille ohjeet ja periaatteet vuorovaikutuksesta kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta ne tulevat tunnetuiksi. Samalla tarvitaan virkamieskoulutusta kuulemisen käytännön järjestämisestä ja erilaisista menetelmistä kansalaisten kuulemiseksi. Virkamiesten johtajakoulutuksessa tulee ottaa esiin kysymyksiä kuulemisesta ja yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen kanssa.

- **Järjestöjen johtajille tulee järjestää koulutusta, jossa käsitellään yhteistyötä viranomaisten kanssa**

Opintokeskusten tulisi yhteistyössä jäsenjärjestöjensä kanssa aloittaa ja järjestää järjestöjen johtajakoulutus, johon sisältyvät olennaisena osana viranomaisyhteistyötä koskevat kysymykset. Samalla on tarve kehittää uusia keinoja ja kohdistaa voimavaroja vuorovaikutuskoulutukseen vapaan sivistyksen valtionosuusjärjestelmän puitteissa.

7 Järjestöjen sisäinen yhteistyö

7.1 Kansalaisjärjestöt Suomessa

Suomessa on noin 127 000 rekisteröityä yhdistystä. Näissä järjestöissä on saatujen tietojen mukaan yli 15 miljoonaa jäsentä. Tässä kentässä noin 655 000 henkilöä tekee vuosittain yli 123 miljoonaa tuntia vapaaehtoistyötä. Vapaaehtoisuus on olennainen tekijä kansalaisjärjestöjen rakenteessa. Vapaaehtoisuuden ulottuvuuksiin kuuluu ensinnäkin, että järjestöissä toimivat ovat suurimmaksi osaksi vapaaehtoisia, jotka eivät saa työstään palkkaa, ja toiseksi, että järjestöjen jäsenyys on vapaaehtoista – liittyminen ja eroaminen tapahtuvat vapaaehtoisesti. Kansalaisjärjestökenttä on Suomessa hyvin heterogeeninen. Moninaisuus kansalaisjärjestöjen kesken ja sisällä on yksi niiden tärkeimmistä tunnusmerkeistä ja vahvuuksista.

7.2 Suomenruotsalaisten järjestöjen erityispiirteitä

Suomenruotsalaiset järjestöt ovat pienempiä kuin suomalaiset sisarjärjestönsä. Voimavarojen osalta ne ovat usein heikossa asemassa. Monen asian kasautuminen harvojen henkilöiden vastuulle tekee organisaatiosta haavoittuvaisen ja riskialttiin. On oltava alan asiantuntija, jotta tulisi kuulluksi kysymyksissä, jotka ovat tärkeitä järjestöjen arvojen kannalta. Pienessä järjestössä, jossa on vähän työntekijöitä, on usein käytännössä vaikea erikoistua, koska pitäisi osata vähän kaikkea.

Toisaalta pienimuotoisuus helpottaa järjestöjen välistä yhteydenpitoa ja merkitsee yhteistyökynnyksen mataluutta ja suhteellisen nopeaa tiedon kulkua järjestöjen välillä. Tiedonkulku ja päätöksenkulku sekä hallinto yleensä on pienissä järjestöissä usein joustavampaa kuin isoissa järjestöissä. Lisäksi yhteyksien ylläpitäminen paikallistason kanssa voi olla helpompaa pienessä järjestössä, mikä on erityisen tärkeää järjestödemokraattisesta näkökulmasta. Vertikaalinen viestintä mahdollistaa jäsenten kokemusten esiintuomisen.

Pienet järjestöt joutuvat usein valitsemaan itsenäisen toiminnan tai jäsenyyden isoissa järjestöissä, joiden enemmistökieli on yleensä suomi. Suomenruotsalaisten järjestöjen kuulemisessa on tärkeää, että isot ja valtakunnalliset

järjestöt kehittävät sisäisesti mekanismeja jäsenjärjestöjensä, myös ruotsinkielisten osastojen, kuulemiseksi.

Suomenruotsalaisilla järjestöillä on usein hyvät mahdollisuudet ylläpitää yhteyksiä Ruotsiin, mikä on näiden järjestöjen etu. Yhteydet Ruotsiin ja sieltä saatavat vaikutteet ovat välttämättömiä ruotsin kielen rikastuttamiseksi Suomessa, mutta ne antavat suomenruotsalaisille järjestöille myös uusia ideoita ja laajentavat näkökulmia. Järjestöille on tietyssä määrin ominaista myös alueellinen köydenveto, jolla voi kuitenkin olla myös elävöittävä vaikutus.

Monet yleiset kehityssuuntaukset leimaavat myös suomenruotsalaisia kansalaisjärjestöjä. Järjestöjen toiminnan väistämätön ammatillistuminen vaikuttaa toiminnan vapaaehtoiseen osa-alueeseen. Kansallisella ja liittotasolla ammattimaisen henkilöstön palkkaaminen on kuitenkin aina ollut välttämätöntä. Kuten muissakin järjestöissä yksilöllistynyttä elämäntapaa ja kiinnostusta yhden asian kysymyksiin pidetään uhkana aiemmin yleiselle "elinikäiselle osallistumiselle". Kun vapaaehtoisjärjestöjen jäsenmäärä vähenee, vuosimaksun maksavien jäsenten "passiivinen" kategoria on myös pienentynyt aktiivisten jäsenten määrään verrattuna. Jäsenmäärä ei kuitenkaan kerro koko totuutta järjestökentän elinvoimaisuudesta.

Ruotsinkielinen järjestö- ja instituutioverkosto Suomessa muodostaa avaintekijän suomenruotsalaisten yhdistämisessä. Sekä tutkimus että käytännön kokemus korostavat tätä. Suomenruotsalaiset järjestöt ovat mukana luomassa suomenruotsalaista sosiaalista pääomaa, joka on olennaista kieliryhmän sisäiselle yhteenkuuluvuudelle. Tärkeitä kielialoja ylläpidetään luomalla areenoja, joissa ruotsin kieli on yhteistyöväline. Muun muassa sen vuoksi järjestöillä on myös identiteettiä vahvistava vaikutus.

7.3 Järjestöjen rakenne

Tutkimus suomenruotsalaisten järjestöjen sisäisestä organisaatiosta ilmestyi vuoden 2008 alussa. *Vem älskar ett förbund* -raportti on selvitys paikallisen, alueellisen ja keskustason suhteista tietyissä suomenruotsalaisissa järjestöissä.

Kirjoittajat toteavat, että nykyisiä rakenteita koskeva kannanotto on jokaisen järjestön oma asia. Toiminta on pääasia, ei hallinto, mutta huonosti toimiva järjestörakenne voi heikentää motivaatiota osallistua. Ajastaan jälkeen jäänyt organisaatio voi olla ongelma, kun järjestö saa tai ottaa hoitaakseen uusia tehtäviä. Järjestöjen liittotasolla on kaksi sisäistä tehtävää: yleisellä tasolla vastuu liikkeen toiminnan, vision ja ideologian sisällöstä sekä organisaation alemmilla tasoilla palvelutoiminnot. Ulospäin liitto muodostaa liikkeen äänen ja kasvot. Kehitys näyttäisi kulkevan kohti liittotason vahvistumista. Paikallisyhdistykset ovat ylipäänsä melko tyytyväisiä liittotasoon, ne haluavat ruotsinkielisen liittotason. Paikallistasolla raskaiksi koettujen tehtävien hoitamisessa on kysyntää

avulle. Näitä raskaita tehtäviä ovat esimerkiksi juridiset kysymykset, talous ja projektinhallinta.

Piiri-/alueellinen taso osoittautuu tutkimuksessa heterogeenisimmäksi. Ilman palkattua henkilökuntaa toimivia alueellisia järjestöjä ei pidetä riittävän tehokkaina. Lisäksi uusi teknologia on osittain vaikuttanut alueelliseen tasoon: aiemmin tärkeä tietoa välittävä rooli on pienentynyt sähköpostin ja Internetin seurauksena. Myös paikallisen toiminnan ja alueellisten kokousten järjestäminen on vähentynyt. Tasolla on kuitenkin oma roolinsa, mikä käy ilmi siitä, että sitä kaivataan järjestöissä, joista paikallistaso puuttuu.

7.4 Järjestödemokratia

Järjestödemokratia on tärkeä tekijä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä koskevassa keskustelussa. Se on tärkeä osittain siksi, että järjestö kuuntelee tarkasti kentän ääntä voidakseen olla tehokas äänitorvi kysymyksissä, jotka koskevat järjestön arvoja ja toimintaprofiilia (*voice*-toiminto). Osittain se on olennainen siksi, että järjestö kytkee hallinnon kanssa tehdyn yhteistyön tulokset omaan kehitystyöhönsä järjestön sisällä (*service*-toiminto).

Kuulemisprosessien yhteydessä järjestödemokratiassa on kyse ainakin seuraavista asioista:

- **Demokraattinen johtajuus:** Onko kuulemisvastauksilla riittävän laajoja kytkentöjä vai ovatko ne kapean järjestöeliitin muotoilemia?
- **Järjestökulttuuri ja -rakenne:** Onko järjestökulttuuri avointa ja läpinäkyvää? Onko äänen kuulluksi tulemiselle rakenteellisia esteitä? Miten sisällyttää epämuodolliset, löyhät verkostot ja uudet sosiaaliset liikkeet?
- **Resurssikysymykset:** Löytyykö kuulemistilaisuuteen osallistumiselle riittävästi henkilökohtaisia, osaamiseen liittyviä ja taloudellisia resursseja?

Demokratian tulee toimia kansalaisjärjestössä sekä *johtamismuotona* että *elämänmuotona*:

- **Demokratia johtamismuotona** (*de jure*): Järjestön ohjausasiakirjat, säännöt ja muut kirjalliset asiakirjat kuvaavat vallan ja vastuun jakoa. Tämä on tärkeä, mutta ei riittävä edellytys demokraattiselle ohjaukselle.
- **Demokratia elämänmuotona** (*de facto*): Vaikka järjestö olisi muodollisesti demokraattinen, se voi käytännössä – de facto – toimia hyvin epädemokraattisesti. Järjestöjen kaikessa demokraattisessa ohjauksessa tulee huomioida epämuodollinen ohjaus ja käytännön hahmottelu "lattiatasolla".

7.5 Toimenpide-ehdotuksia

Suomenruotsalaiset järjestöt ovat useimmilla sektoreilla pienempiä ja niillä on vähemmän voimavaroja kuin suomenkielisillä sisarjärjestöillään, mikä rajoittaa luonnollisesti niiden mahdollisuuksia vaikuttaa käytännössä. Kun ruotsinkielisessä järjestössä toiminnanjohtajalla voi käytännössä olla vastuullaan suurin osa edunvalvonnasta, vastaavassa suomenkielisessä järjestössä edunvalvontaa varten voi olla kokonainen osasto. SAG:n työstä peräisin oleva esimerkki on toki hieman kärjistetty, mutta se kertoo, että tuntuvia mittakaavaeroja on olemassa. Luonnollisesti on myös pieniä suomenkielisiä järjestöjä, mutta muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ei ole olemassa ruotsinkielisiä järjestöjä, jotka olisivat suuria tässä merkityksessä (tässä tarkoitetaan järjestöjä, joilla on edunvalvontatehtävä).

Ratkaisu puutteellisten voimavarojen ongelmaan on erityisesti ruotsinkielisissä järjestöissä yhteistyön syventäminen edunvalvontatoiminnassa. Syvennetty yhteistyö perustuisi suhteellisen hyville yhteyksille, joita järjestöjen välillä jo on olemassa, ja pyrkisi siten rakentumaan orgaanisesti järjestöjen välisille nykyisille rakenteille.

SAG:n työssä on käynyt ilmi, etteivät suomalaiset järjestöt, joilla on ruotsinkielisiä jäsen- tai alajärjestöjä, tunne erityisiä suomenruotsalaisia olosuhteita tai tarpeita, joita eri alueilla voi olla. Yksi johtopäätös on siten, että ruotsinkielisten järjestöjen tulee syventää yhteyksiään näihin järjestöihin. Tässä tulee esiin seikka, jota voitaisiin luonnehtia ruotsinkielisten järjestöjen dilemmaksi: vaikka edunvalvonnan resurssit yhdellä ulottuvuudella (viranomaisia kohtaan) ovat rajalliset, edunvalvontaa tulee väistämättä tapahtua myös toisella keskeisellä ulottuvuudella, suuria ja aktiivisesti vaikuttavia suomalaisia järjestöjä kohtaan.

Usein suurten kattojärjestöjen ei ole käytännössä mahdollista kuulla sisäisesti jäsenjärjestöjään tai erilaisia paikallisia tasoja järjestön sisällä rajallisen vastausajan vuoksi. Tekniikan ansiosta sisäisiä mekanismeja ja prosesseja entistä laajempien piirien kuulemiseksi järjestöjen sisällä on tulevaisuudessa nykyistä helpompi kehittää. Erityisesti suurissa järjestöissä käytettävä menetelmä on yksityiskohtainen toimintaohjelma, jossa määritellään järjestön näkökannat eri kysymyksiin. Toinen mahdollisuus, jota voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin, on eri järjestöjen välinen yhteistyö yhteisten lausuntojen ja kuulemisten muodossa. Ei ole esimerkiksi epätavallista, että jokin järjestö edustaa suurempaa järjestöklusteria työryhmissä ja muissa elimissä. Ministeriöille ehdotettavien vuorovaikutusvastaavien jonkinlainen vastine olisi myös arvokas useiden järjestöjen välisenä yhteistyönä, ja se myötävaikuttaisi myös entistä tehokkaampien yhteistyörakenteiden syntymiseen järjestöjen välillä.

- **Yhteisiä etuja omaavien järjestöjen keskeistä yhteistyötä tulee kehittää**

Laajennettu horisontaalinen yhteistyö niiden järjestöjen välillä, joilla on yhteisiä intressejä voi parantaa niiden kykyä tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Järjestöjen yhteistyötä tulee syventää, jotta saavutetaan synergiaetuja verkostojen ja resurssien hyödyntämisessä.

- **Järjestöjen tulee kehittää järjestelmiä sisäisen kuulemisen edistämiseksi**

Vähäiset voimavarat omaavien järjestöjen kuulemisessa on tärkeää, että niiden kattojärjestöt kehittävät sisäisiä mekanismeja jäsenjärjestöjensä kuulemiseksi.

LIITE 1

Esitelmät ja esittelyt SAG:n kokouksissa ja seminaareissa

Ulla-Maj Wideroos, Toinen valtiovarainministeri, 2.6.2006

Berndt Lindholm, Oikeusministeriö, Ruotsi, 2.6.2006

Tage Ginström, Ruotsinkielisten maataloustuottajain keskusliitto, 2.6.2006

Kjell Herberts, Institutet för Finlandssvensk Samhällsforskning, Åbo Akademi, 2.6.2006

Seppo Niemelä, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, 2.6.2006

Leo Stranius, Maan ystävät, 12.12.2006

Berndt Nordman, Natur och Miljö, 12.12.2006

Lea Vatanen, Oikeusministeriö, 9.5.2007

Johanna Nurmi, Valtiovarainministeriö, 9.5.2007

Pentti Arajärvi, selvitysmies, 14.6.2007

Katju Holkeri, Valtiovarainministeriö, 18.9.2007

Sari Aalto-Matturi, Oikeusministeriö, 17.10.2007

Mari Kiviniemi, Hallinto- ja kuntaministeri, 1.11.2007

Lars-Erik Olsson, Ersta Sköndal Högskola, Ruotsi 1.11.2007

Urmo Kübar, Network of Estonian Nonprofit Organizations, Viro 1.11.2007

Sauli Rouhinen, Ympäristöministeriö, 1.11.2007

Mette Hjaere, Center for frivilligt socialt arbejde, Tanska, 1.11.2007

LIITE 2

Luennoitsijat Svenska Studiecentralenin vuorovaikutuskurssilla keväällä 2008

Marja Granlund, Valtiovarainministeriö, 12.3.2008 ja 16.4.2008

Johanna Nurmi, Valtiovarainministeriö, 12.3.2008

Henrik Hägglund, Svenska social- och kommunalhögskolan, 12.3.2008

Annika Lindblom, Ympäristöministeriö, 12.3.2008

Björn Wallén, Svenska Studiecentralen, 12.3.2008 ja 16.4.2008

Sebastian Gripenberg, Svenska Studiecentralen, 12.3.2008 ja 16.4.2008

Marion Fields, Opintotoiminnan Keskusliitto, 16.4.2008

Frank Johansson, Amnesty, 16.4.2008

Siv Sandberg, Åbo Akademi, 16.4.2008

Sari Aalto-Matturi, Oikeusministeriö, 16.4.2008

LIITE 3

Lähdeluettelo

Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making. OECD 2001.
http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/4201131E.PDF

Code of Practice on Consultation. Better Regulation Executive, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform. Crown Copyright 2008.
http://www.peopleandparticipation.net/display/Participationlibrary/Code+of+Practice+on+Consultation+-+HM+Government+July+2008

Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England. Crown Copyright 2008.
http://www.thecompact.org.uk/information/100023/publications/

EKAK - Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon.
http://www.siseministeerium.ee/29949

Euroopan komissio. Sinun äänesi Euroopassa - kuulemismenettely.
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fi.htm

Euroopan komissio. Edunvalvojien rekisteri.
https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do

Suomen kestävän kehityksen toimikunta.
http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=4427&lan=fi

Hallituksen esitysten laatimisohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
http://www.om.fi/uploads/u2215tn.pdf

Harju, A. Aktiivisten kansalaisten Suomi. Keskustelunavaus järjestöllisen koulutuksen tehostamisesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:11.
http://www.om.fi/1146646862053

Kuule kansalaista – valmistele viisaasti! Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille. Valtiovarainministeriö 2005.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20050330Kuulek/name.jsp

Indicators of Regulatory Management Systems. OECD working papers on public governance 2007/4. OECD 2007.

www.oecd.org/dataoecd/10/25/39608950.pdf
Sisäasiainministeriön kansalais- ja kansalaisjärjestöstrategia 2006-2007. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 38/2005.
http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E2010691BAD33869C22570DE002D83B2/$file/382005.pdf

Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 – toimikunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:14.
http://www.om.fi/34782.htm

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Saadosvalmisteluohjeet

Korsgaard, O. Poetisk demokrati – Om personlig dannelse og samfundsdannelse. Gads Forlag. Kööpenhamina. 2001.

Kuule kansalaista - hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2001.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/16818_fi.pdf

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä - YTR
http://www.maaseutupolitiikka.fi/index.phtml?s=2

Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriö 28.6.2002.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/17792/17794_fi.pdf

SAG – yhteistyöryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 3/2007.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20070329SAGyht/name.jsp

Sandberg, S. & Berg, K. Vem älskar ett förbund En utredning om relationerna mellan lokal, regional och central nivå i nio finlandssvenska organisationer. Åbo Akademi. 2007.
http://www.kulturfonden.fi/files/pdf/forbundklar.pdf

Yhteenveto ministeriöiden vastauksista kansalaisten kuulemista koskeneeseen kyselyyn. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto. 25.9.2007.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20070927Yhteen/KUKA_kysely-yhteenveto.pdf

VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin (09) 160 01
Telefaksi (09) 160 33123
www.vm.fi

35a/2008
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Syyskuu 2008

ISSN 1459-3394
ISBN 978-951-804-863-6 (nid.)
ISBN 978-951-804-864-3 (pdf)