

Valtioneuvoston demokratiapolitiikka 2002–2013

Katsaus ministeriöiden
demokratiapolitiikan toteutuksiin

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Selvityksiä ja ohjeita
Utredningar och anvisningar

53/2013

Valtioneuvoston demokratiapolitiikka 2002–2013

Katsaus ministeriöiden
demokratiapolitiikan toteutuksiin

17.10.2013

Julkaisun nimi Valtioneuvoston demokratiapolitiikka 2002–2013
Katsaus ministeriöiden demokratiapolitiikan toteutuksiin

Tekijä Oili Salminen, Niklas Wilhelmsson

Oikeusministeriön julkaisu 53/2013
Selvityksiä ja ohjeita

OSKARI numero 7/021/2011

ISSN-L 1798-7067
ISSN (PDF) 1798-7067
ISBN (PDF) 978-952-259-342-9

URN URN:ISBN:978-952-259-342-9
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-342-9>

**Asia- ja avain-
sanat** demokratia, demokratiapolitiikka, osallistuminen, kansalaisyhteiskunta

Tiivistelmä Valtioneuvoston on tarkoitus antaa eduskunnalle 2014 demokratiapolitiittinen selonte-ko, jonka valmistelusta vastaa valtioneuvoston demokratiaverkosto. Valmistelu- vaiheessa hyödynnetään laajaa tausta-aineistoa, jota kootaan monin eri tavoin ja arvioidaan useiden eri tahojen voimin selonteossa julkaistavien linjausten pohjak- si.

Tämä julkaisu kertoo ministeriöiden toimenpiteistä, joita ne ovat kymmenen viime vuoden aikana toteuttaneet demokraattisen päätöksenteon toimivuuden ja kansa- laisten osallistumismahdollisuuksien edistämiseksi ja varmistamiseksi. Mukana on myös ministeriöiden esittämiä ongelmakohtia em. tehtävien hoitamisessa. Julkai- sun tiedot on saatu oikeusministeriön syksyllä 2012 tekemästä kyselystä ministe- riöille, joita pyydettiin arvioimaan omaa toimintaansa ja sen vaikutuksia demokra- tian edistämisen näkökulmasta. Lisäksi ministeriöitä pyydettiin ehdottamaan tule- vaisuutta varten toimenpiteitä, joilla voidaan vahvistaa demokratiaa.

Kuvailu tehdyistä toimenpiteistä ja kansalaisosallistumisen mahdollistamisesta liikkuu monella tasolla. Ministeriöissä on toteutettu lainsäädännöllisiä toimenpitei- tä, luotu linjauksia kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen kanssa käytävään vuoro- puheluun, lisätty viestintää ja tiedonjakoa ja otettu viime vuosina käyttöön myös sosiaalisen median palveluja.

Teksti on työstetty yhteiskirjoittamisen menetelmällä, jolloin kaikki demokratiaver- koston jäsenet ovat voineet kommentoida ja muokata tekstiä ennen sen julkaise- mista. Yhteenvedon sisällön koordinoinnista ja toimittamisesta ovat vastanneet Oili Salminen ja Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä.

17.10.2013

Publikationens titel	Statsrådets demokratipolitik 2002–2013 Översikt av ministeriernas demokratipolitiska insatser
Författare	Oili Salminen, Niklas Wilhelmsson
Justitieministeriets publikation	53/2013 Utredningar och anvisningar
OSKARI nummer	7/021/2011
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-342-9
URN	URN:ISBN:978-952-259-342-9
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-342-9
Sak- och nyckelord	demokrati, demokratipolitik, deltagande, medborgarsamhälle

Referat Statsrådet ska lämna en demokratipolitisk redogörelse till riksdagen 2014. Statsrådets demokratinätverk ansvarar för beredningen av redogörelsen. I beredningsfasen utnyttjas ett omfattande bakgrundsmaterial, som sammanställs på många olika sätt och som bedöms av många olika instanser, till grund för de åtgärdsförslag som ska läggas fram i redogörelsen.

Denna publikation berättar om de åtgärder som ministerierna vidtagit under de senaste tio åren för att främja och trygga att det demokratiska beslutsfattandet fungerar och att medborgarna har möjligheter att delta. Den omfattar också problempunkter i skötseln av ovan nämnda uppgifter, vilka lagts fram av ministerierna. Uppgifterna i publikationen har inhämtats med en enkät som justitieministeriet gjorde på hösten 2012, där man bad respondenterna att bedöma den egna verksamheten och dess effekter med tanke på främjandet av demokratin. Därtill ombads ministerierna att föreslå åtgärder som ska vidtas i framtiden för att stärka demokratin.

Beskrivningen av de vidtagna åtgärderna och möjligheterna till medborgardeltagande är flerdimensionell. Ministerierna har vidtagit lagstiftningsåtgärder, dragit upp riktlinjer för växelverkan mellan det civila samhället och organisationerna, ökat kommunikationen och informationen och under de senaste åren tagit i bruk tjänster inom sociala medier.

Texten har samskrivits, vilket gett demokratinätverkets medlemmar möjlighet att kommentera och ändra texten innan den publiceras. Oili Salminen och Niklas Wilhelmsson från justitieministeriet har ansvarat för samordningen och författandet av innehållet i sammandraget.

SISÄLLYS

1	TAUSTAKSI _____	8
2	YHDENVERTAINEN OSALLISUUS DEMOKRATIAPOLITIIKAN YDINTÄ _____	9
3	MUUTOKSET TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ JA OSALLISUUDEN ESTEIDEN PURKAMINEN _____	16
4	TOTEUTETTUJA DEMOKRATIAN EDISTÄMISTOIMIA _____	19
4.1	Edustuksellinen demokratia, vaalit ja puolueet _____	19
4.1.1	Vaaleihin liittyviä lainsäädäntömuutoksia _____	20
4.1.2	Linjauksia ja toimia edustuksellisen demokratian toimivuuden edistämiseksi _____	22
4.1.3	Vaalitiedotus _____	23
4.1.4	Puolueet _____	25
4.2	Aloitteet ja kunnallinen kansanäänestys _____	27
4.3	Viestintä ja vuorovaikutus _____	30
4.3.1	Viestintä _____	31
4.3.2	Vuorovaikutus _____	32
4.4	Yhteiskuntataidot ja aktiiviseksi kansalaiseksi kasvaminen _____	42
4.5	Kansalaisyhteiskuntaa koskevia uudistuksia ja linjauksia _____	46
4.5.1	Lainsäädäntö _____	46
4.5.2	Linjauksia kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä varten ____	46
4.5.3	Resurssointi _____	47
4.6	Kansainvälinen toiminta _____	50
5	VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI JA ONGELMAKOHTIA _____	53
	LÄHTEET _____	57
	VERKKOLÄHTEET _____	59
	LIITTEET _____	60

1 Taustaksi

Demokratiapolitiikalla tarkoitetaan yleisesti niitä yhteiskunnan toimia, joilla edistetään ja varmistetaan demokraattisen päätöksenteon toimivuus ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet yhteiskunnallisissa asioissa.

Valtioneuvosto seuraa ja edistää perusoikeuksien käytännön toteutumista ja osallisuuden kehittymistä. Valtioneuvoston on tarkoitus antaa eduskunnalle 2014 Demokratiapoliittinen selonteko, joka on katsaus tehdyistä demokratiaa edistävästä toimenpiteistä. Selontekoa valmistelee oikeusministeriö yhdessä valtioneuvoston demokratiaverkoston (ks. LIITE 1) kanssa. Verkoston tehtävänä on ensisijaisesti koordinoita demokratiapoliittisen selonteon valmistelua, mutta se myös seuraa pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa linjattujen toimenpiteiden toteutumista hallinnossa.

Aineisto Demokratiapoliittista selontekoa varten kerätään vuoden 2013 aikana monimuotoisesti ja laajasti erilaisilta ryhmiltä ja toimijoilta (hallinnolta, kansalaisjärjestöiltä, tutkijoilta ja kansalaisilta). Lisäksi selontekoa varten on tilattu demokratiaindikaattoritutkimus Tampereen yliopistolta sekä ulkopuolinen tieteellinen arvio valtio-opin emeritusprofessori Heikki Paloheimolta. Selonteon aineistoa käsittelee kaksi kertaa jo sen valmisteluvaiheessa Kuluttajatutkimuskeskuksen ja Sivistysliitto Kansalaisfoorumin järjestämä Kansalaisraati. Lisäksi selonteon tuottamisen eri vaiheissa aineistot ovat kaikkien kiinnostuneiden saatavilla ja kommentoitavina www.otakantaa.fi-palvelussa.

Tämä raportti kertoo ministeriöiden demokratiapoliittisesta toiminnasta. Tiedot on saatu oikeusministeriön tekemästä kyselystä ministeriöille, joita pyydettiin arvioimaan omaa toimintaansa ja sen vaikutuksia demokratian edistämisen näkökulmasta. Kysely toteutettiin syksyllä 2012 (ks. LIITE 2), ja siinä pyydettiin lisäksi ehdottamaan tulevaisuutta varten toimenpiteitä, joilla voidaan vahvistaa demokratiaa.

Ministeriöiden kirjallisista vastauksista on etsitty teemoja, jotka toistuvat useimmilla vastaajilla, mutta raportti nostaa esiin myös sellaisia yksittäisiä tapauksia, joita voidaan pitää esimerkkeinä hyvistä käytännöistä. Lisäksi mukana on tuloksia ministeriöissä laadituista vaikuttavuusarvioinneista. Raportti ei sisällä suosituksia tulevaisuutta varten, sillä ne kirjoitetaan vasta siinä vaiheessa, kun edellä mainitut tausta- ja tutkimusaineistot sekä Kansalaisraadit tulokset ovat valmiita.

Teksti on työstetty yhteiskirjoittamisen menetelmällä, jolloin kaikki demokratiaverkoston jäsenet ovat voineet kommentoida ja muokata tekstiä ennen sen julkaisemista. Yhteenvetoon sisällön koordinoinnista ja toimittamisesta ovat vastanneet Oili Salminen ja Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä.

2 Yhdenvertainen osallisuus demokratiapolitiikan ydintä

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Yhdenvertaista osallistumista voidaan tukea monella tavalla.

Demokratiapoliittisilla toimenpiteillä voidaan mahdollistaa kansalaisten poliittisten perusoikeuksien toteutumista ja niihin liittyvän yhdenvertaisen osallisuuden lisäämistä. Osallisuutta korostetaan lainsäädännössä, kuten perustuslaissa, kuntalaissa, sosiaaliturvan lainsäädännössä, mutta myös toimenpide- ja laatusuosituksissa ja hallituksen linjauksissa.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta yhteiskunnan perustuslainsäädännössä erityisen tärkeitä ovat perustuslaki (731/1999), hallintolaki (434/2003) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), kuten myös vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevat menettelysäännökset. Viimeksi mainittuihin kuuluvat vaalilaki (714/1998), laki menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä (571/1987) ja laki neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/1990). Välillisesti kansalaisvaikuttamisen näkökulmasta merkittäviä säädöksiä ovat yhdistyslaki (503/1989), kokoontumislaki (530/1999) ja suuri osa julkisuuslainsäädännöstä. Kuntalaki on erittäin keskeinen osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta.

Yhdenvertaisen osallisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen keinoina voivat olla muun muassa lainsäädännön kehittäminen sekä erityyppisten suositusten ja linjausten laadinta. Oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoisia ohjauskeinoja ovat muun muassa informaatio-ohjaus, itsesääntely, yhteistoiminta julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken, julkisten varojen suuntaaminen tiettyyn tarkoitukseen tai lainsäädäntötoimista pidättäytyminen (Tala, 2005). Demokratian kehittämistavoitteet kytkeytyvät myös hallinnon uudistumistavoitteisiin. Kansainvälisessä keskustelussa hallinnon modernisoinnin tavoitteeksi on otettu avoimuuden lisääminen ja nykyistä laajempi osallistuminen. Moderni hallinto tekee yhteistyötä ja toimii yhdessä kansalaisten kanssa. Tämän on ajateltu lisäävän kansalaisten luottamusta hallintoon ja poliittiseen järjestelmään sekä tuovan hyvin perusteltu- ja ja parempia päätöksiä.

Suomalaisen demokratiapolitiikan tavoitteena on se, että päätöksenteko perustuu kansalaisten laajaan osallistumiseen ja että siinä toteutuu osallistumisen yhdenvertaisuus. Julkishallinto voi tukea demokratian toimivuutta luomalla hyvät ja toimivat toimintatavat ja käytännöt yhteistyössä kansalaisten kanssa sekä vaikuttamalla suhtautumiseen ja asenteisiin, jotta osallistuminen ja vaikuttaminen nähtäisiin voimavaroina.

Avoimuus ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat Suomen hallinnossa keskeinen arvo. Tämä näkyy muun muassa Suomen hallinnon rakenteessa, jossa kuntien vah-

va itsehallinto tuo päätöksenteon lähelle kansalaisia. Avoimuudella ja osallisuudella on myös vahva lainsäädäntöpohja (kuten perustuslaki, kuntalaki, julkisuuslaki). Julkisuuslaki uusittiin vuonna 1999, ja se sisältää paitsi kansalaisten oikeudet saada tietoa myös viranomaisille velvoitteen aktiivisesti edistää avoimuutta tuottamalla, julkaisemalla ja levittämällä tietoa omasta toiminnastaan ja työalueestaan. Laki lisäsi myös valmistelun avoimuutta.

Osallisuuden edistäminen on ollut näkyvästi esillä runsaan kymmenen viime vuoden aikana sekä meillä että kansainvälisesti. Suomessa tähän on liittynyt aiheina muun muassa hyvinvointivaltion muutos, ihmisten vieraantuminen poliittisesta päätöksenteosta ja julkisten palvelujen laatu. Keskustelujen seurauksena hallinto on käynnistänyt useita hankkeita ja kehittämisalotteita 1990-luvun lopusta lähtien.

Avoimen hallinnon ja osallistumisen vahvistaminen perustui hallituskaudella 1995–1999 etupäässä yksittäisiin hankkeisiin, hallituskaudella 1999–2003 se liittyi laajaan keskushallinnon uudistukseen ja 2003–2007 hallituksella siitä tuli tärkeä poikkihallinnollinen toimintatapa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman koordinoimana. Hallituskauden 2007–2011 merkkipaaluihin avoimen hallinnon ja kansalaisten osallistumisen näkökulmasta voidaan pitää hallituksen tekemää periaatepäätöstä demokratian edistämisestä Suomessa (2010). Tuolloin käynnistettiin myös sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaohjelma (SADe), jonka osakokonaisuus on Kansalaisen osallistumisympäristö -hanke.

Nykyisen hallituksen (2011–) hallitusohjelma ”Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi” edistää avointa hallintoa ja kansalaisten osallistumista monilla hankkeillaan (kuten avoimen tiedon ohjelma, virkakielen kehittäminen, kuntauudistus ja keskushallinnon uudistaminen). Suomi on vuonna 2013 liittynyt kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (OGP). Suomen toimintasuunnitelma on valmisteltu julkisen hallinnon ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöllä syksyn 2012 ja alkuvuoden 2013 aikana.

Suomalaisten kuntien toiminnan peruseriaatteita ovat läpinäkyvyys ja kuntalaisten oikeus hyvään hallintoon. Kuntalaisten oikeudesta saada tietoa hallinnon valmistelusta ja päätöksistä sekä tulla kuulluksi on määritelty useissa laeissa. Myös kuntalaki pyrkii edistämään kuntien monipuolista viestintää ja tiedottamista samoin kuin osallistumisen edistämistä. Laki on luonteeltaan mahdollistava, ja usein osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen on riippuvainen käytännön toimintatavoista. Viestinnän tulee olla ennen kaikkea avointa, aktiivista ja oikea-aikaista. Uudenlaisten sähköisten vuorovaikutuskanavien käyttöönotto asettaa vaatimuksia avoimuuden suhteen myös kunnallishallinnolle.

Seuraavaksi käydään läpi ministeriöiden kuvailemia osallisuuden lisäämistoimenpiteitä vuosilta 2002–2013.

- Sisäasiainministeriön **osallisuushankkeen** (1997–2002) tavoitteena oli vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa ja ehkäistä syrjäytymistä lisäämällä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Osallisuushanke kehitti suoran

osallisuuden muotoja ja vuoropuhelua eri toimijoiden välillä kunnissa sekä kehitti edustuksellisen päätöksenteon käytäntöjä.

Osallisuushankkeesta saadut kokemukset viittasivat siihen, että luottamushenkilöiden, virkamiesten ja vaaleilla vaikuttamaan tottuneiden kansalaisten oli jossain määrin ollut vaikea orientoitua suoran osallistumisen vaatimuksiin ja muotoihin. Lainsäädännöllä avattuja mahdollisuuksia oli käytetty vähäisemmässä määrin kuin olisi ollut mahdollista.

Osallisuusselonteossa, jonka hallitus antoi eduskunnalle 2001, arvioitiin, että lainsäädännön, infrastruktuurin ja välineistön osalta on olemassa puitteet ja tekniset mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle. Sen sijaan valtion ja kuntien tulisi pyrkiä edelleen kehittämään ja levittämään uusia osallistumiskäytäntöjä sekä toimintamuotoja.

- Valtioneuvoston hankerekisteri, **www.hare.vn.fi**, jossa julkaistaan ministeriöiden lainsäädäntö- ja kehittämishankkeita ja niihin liittyviä asiakirjoja, luotiin vuonna 1999 julkisuuslain uudistamisen jälkeen.
- **www.otakantaa.fi** on otettu käyttöön vuonna 2000. Sen päätarkoituksena on avata osallistumis- ja vuoro vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon. Alunperin valtiovarainministeriön ylläpitämä palvelu siirtyi oikeusministeriöön 2006 Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman aikana, jolloin avattiin myös Kansanvalta.fi-sivusto demokratian tietopankiksi. Otakantaa.fi-palvelua on uudistettu 2011–2013 Sähköinen asiointi ja demokratia (SADe)-ohjelman Kansalaisen osallistumisympäristö-hankkeessa. Kansanvalta.fi-sivuston ylläpidon päätyttyä 2012 aineistoa siirrettiin Otakantaa.fi:hin ja oikeusministeriön verkkopalveluun (www.oikeusministerio.fi). Uudistuksen jälkeen Otakantaa.fi-palvelu toimii suurimmaksi osaksi itsepalveluna ja siinä voi kuka vain julkaista osallistumishankkeen palvelun ehtoja noudattamalla. Otakantaa.fi-palvelun kautta löytää useita erilaisia tapoja osallistua ja vaikuttaa alueellisesti eri tasoilla (lähialueella, kunnassa ja valtakunnallisesti).
- Osana keskushallintohanketta (2000–2003) käynnistettiin **Kuule kansalaista -projekti**. Sen ideana oli edistää hallinnon avoimuutta kuulemista ja osallisuutta edistämällä. Projektin jälkeen käynnistyi toimeenpanovaihe pilottiministeriöiden avustuksella. Kuule kansalaista -työn seurauksena laadittiin muun muassa virkamiehille ja viranhaltioille suunnatut ohjeet kansalaisten kuulemisesta.
- **Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma** (2003–2007) nosti osallisuuden edistämisen aiempaa tärkeämmälle sijalle. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma pyrki edistämään kansalaisyhteiskunnan toimintaa, aktiivista kansalaisuutta, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Edustuksellisen demokratian toimivuuden osalta pohdittiin muun muassa vaalijärjestelmän ja vaalien järjestelyn

toimivuutta sekä vaalitiedotuksen tehostamista. Samalla arvioitiin kansanäänestysinstituution kehittämistarvetta ja muodostettiin pohja kansalliselle demokraatiapolitiikalle.

- Poliitiikkaohjelman tärkeimpänä tuloksena voidaan pitää sitä, että demokratian asialla on nyt **pysyviä rakenteita** ja demokratiaa koskevan tiedon tuottaminen on järjestetty. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman päätyttyä oikeusministeriön hallintoyksikköön perustettiin vuonna 2007 demokratian vastuualue jatkamaan politiikkaohjelman työtä. Sen tehtävänä on valmistella demokraatiopolitiikkaa ja koordinoita ministeriöiden kansalaisvaikuttamista edistävää toimintaa. Vuonna 2010 demokratian vastuualue yhdistyi vaalien- ja kieliasioiden vastuualueiden kanssa ja perustettiin Demokratia- ja kieliasioiden yksikkö (nykyinen Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö).
- **Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten parantamisesta** tehtiin hallituskauden 2003–2007 lopussa, minkä linjauksiin myös keväällä 2007 nimitetty uusi hallitus ilmoitti sitoutuvansa. Periaatepäätöksen toteutuksen seurantavastuu asetettiin Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnalle (KANE), minkä lisäksi neuvottelukunnalle vastuulle annettiin erityisesti järjestöjen verotuksen kehittämistarpeita koskevan arvion tekeminen.

Neuvottelukunnan ensimmäisen toimikauden toimintasuunnitelma perustui periaatepäätöksen pohjalle. Erityisesti järjestöjen asema yleishyödyllisten palvelujen tuottamisessa, järjestöjen verotus, taloudelliset toimintaedellytykset sekä osallisuus olivat neuvottelukunnan työssä keskeisellä sijalla. KANE on tarjonnut foorumin julkisen vallan ja kansalaisjärjestöjen vuorovaikutukselle ja periaatepäätöksessä esille nostettujen teemojen yhteiselle valmistelulle.

- **Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä** tehtiin keväällä 2010. Periaatepäätöksessä linjattiin, että oikeusministeriön johdolla laaditaan demokratiaselonteko kymmenen vuoden välein. Selonteossa tulee tarkastella harjoitetun demokraatiapolitiikan tavoitteita ja niiden toteutumista sekä osallistumismahdollisuuksien ja yhdenvertaisen osallistumisen kehitystä kymmenvuotiskausittain. Ensimmäinen selonteko annetaan eduskunnalle vuonna 2014.

Periaatepäätös sisälsi 32 toimenpidekokonaisuutta, joilla sekä tuetaan perinteisiä vaikuttamiskeinoja että luodaan edellytyksiä uudentalaiselle vaikuttamiselle. Toimenpiteet koskevat seuraavia osa-alueita:

- **Äänestysaktiivisuus.** Sitä on vahvistettu muun muassa tiedotuksen ja koulutuksen avulla. Kuntia on kannustettu huolehtimaan hyvien ja monipuolisten äänestysmahdollisuuksien turvaamisesta, jotta äänestäminen olisi mahdollisimman vaivatonta. Äänestyspaikkojen määrää on lisätty ja niitä on pyritty viemään sellaisiin paikkoihin, missä ihmiset

muutenkin liikkuvat. Oikeusministeriön vaalitiedotuksessa on lisätty monikielistä tiedottamista ja otettu huomioon myös viittomakielisten ja näkövammaisten asema. Äänestysaktiivisuudessa sekä verkko-osallistumisen menettelytapoja kehittäessä on kiinnitetty huomiota erityisryhmien, kuten nuorten ja maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Eri vammaisryhmien yhdenvertaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on ollut keskeinen tavoite verkko-osallistumista kehitettäessä. Oikeusministeriö on monin tavoin pyrkinyt edistämään nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia muun muassa lähettämällä ensi kertaa äänestävälle kirjeen sekä jakamalla demokratiakasvatusmateriaalia koululaisille ja opettajille.

- **Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset.** Niitä on pyritty vahvistamaan ja kansalaistoiminnan rahoitukseen on haettu pitkäjänteisyyttä. Kansalaisjärjestöissä tapahtuvan osallistumisen ja vaikuttamisen rinnalla on arvioitu keinoja, joilla erilaisen epämuodollisen kansalaistoiminnan toimintaedellytyksiä voitaisiin vahvistaa. Periaatepäätöksessään kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten parantamisesta valtioneuvosto linjasi vuonna 2007, että ministeriöiden tulisi laatia kansalaisjärjestöstrategia. Kansalaisyhteiskuntaa ja -toimintaa on tehty tunnetuksi perustamalla Demokratiapalkinto, joka jaetaan demokratiaa ja kansalaisvaikuttamista edistäneille järjestöille tai yhteisöille.
- **Kansalaisten suorat vaikutusmahdollisuudet ja menettelyt.** Niitä vahvistetaan edelleen ja tavoitteeksi on asetettu, että Suomi sijoittuu kansainvälisissä vertailussa maailman kärkimaiden joukkoon verkko-demokratian osalta 2010-luvun loppuun mennessä. Oikeusministeriön verkkopalvelu kansalaisaloitteiden tekemiseksi ja aloitteiden kannatusilmoitusten keräämiseksi avattiin 1. joulukuuta 2012 ja syksyllä 2013 julkaistiin kuntalaisaloitteiden verkkopalvelu.
- **Demokratiakasvatus koulutuksessa.** Sen toteutumista selvitetään ja demokratiakasvatuksen vahvistaminen huomioidaan opetussuunnitelmia uudistettaessa. Samalla nuorten vaikutusmahdollisuuksia tulisi vahvistaa. Opetussuunnitelmia uudistettaessa opetuksessa lisätään sisältöjä ja toimintatapoja, jotka tukevat osallistumista, vaikutusmahdollisuuksia sekä politiikan ja yhteiskunnallisen lukutaidon kehitystä. Samalla tehdään oppilaskuntatoiminta lakisääteiseksi.
- **Päätöksenteon menettelytapojen kehittäminen.** Kansalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia parannetaan suomalaisessa päätöksenteossa kehittämällä menettelytapoja. Periaatepäätöksessä linjattiin myös demokratiaan liittyvän tutkimuksen ja seurannan järjestämisestä. Kuulemisen ja osallisuuden seuranta lainsäädäntöhankkeissa toteutetaan oikeusministeriön koordinoimana. Oikeusministeriö on toteuttanut kuulemiseen ja kansalaisvuorovaikutukseen liittyvän koulutuskierroksen kaikissa ministeriöissä 2010–2011. Valtiovarainministeriö on

seurannut kuntademokratian tilaa ja kehitystä sekä mm. kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta aiheutuvien muutosten vaikutusta demokratiaan. Seuranta jatkui vuoden 2012 loppuun asti, minkä jälkeen sitä on kehitetty yhteistyössä oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton kanssa.


Suomessa kansalaisyhteiskunnan ääni ja näkemykset on haluttu saada esiin perustamalla elimiä, joiden tehtäviin kuuluu vuorovaikutuksen syventäminen hallinnon, poliittisten päättäjien ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Näistä esimerkkinä voidaan ottaa Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE), joka toimii oikeusministeriön alaisuudessa. Sen asettaminen perustuu valtioneuvoston asetukseen kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta (269/2007). Neuvottelukunta edistää yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten kesken. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaaminen takaa myös yhdenvertaisen osallisuuden tavoitteita, kuten myös yhdistyslainsäädännön nykyaikaistaminen, jonka avulla kokouksiin voi osallistua myös etänä.

Hallinnon kehittämistoimilla, joista päävastuun kantaa valtiovarainministeriö, voidaan niin ikään edistää osallisuuden toteutumista muun muassa sopimalla pelisäännöistä virkamiesten ja kansalaisyhteiskunnan välisessä vuorovaikutuksessa. Koulutus ja opastus sekä vuorovaikutussuunnittelu auttavat yhteistyömuotojen toteuttamisessa.

Oikeusministeriön johtamassa **Paremmän sääntelyn ohjelmassa** on pyritty sulavoittamaan lainvalmisteluprosessia, jossa on mukana myös kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksien luominen lainsäädäntötyön eri vaiheisiin. Jotta osallisuus toteutuisi, vaaditaan osallistujilta toimintavalmiuksia yhteiskunnallisten asioiden käsittelemiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on toteuttanut useiden vuosien ajan hankkeita, joilla kansalaisten – erityisesti lasten, nuorten ja maahanmuuttajien – yhteiskuntataitoja ja demokratiakasvatusta on lisätty. Osallisuuskäsitteitä on erikseen korostettu muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelussa, kun kyseessä ovat olleet melkein jokaista suomalaista välillisesti koskettavat hankkeet, kuten sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen ja ns. vanhuslaki. Sosiaali- ja terveysministeriöön on perustettu osallisuuden edistämisen ryhmä, OSE, jonka toiminnassa päähuomio kiinnitetään osallisuuteen, sen edistämiseen sekä syrjäytymisen poistamiseen.

Vaikka perinteinen osallistuminen äänestämisen ja kansalaisjärjestötoiminnan kautta on vähentynyt, suora vaikuttaminen kiinnostaa suomalaisia. Hyvä esimerkki tästä on kansalaisaloitteiden ja Kansalaisaloite.fi-palvelun saama suosio. Niin ikään kuntalaisaloitteiden sähköinen palvelu on saanut suosiota jo alkuvaiheessa. Palvelu on ollut käytössä syksystä 2013.

Yhdenvertaisen osallisuuden edellytyksiin voidaan listata myös muun muassa hallinnon toiminnan avoimuus, oikea-aikainen ja riittävän varhainen viestintä, hanketyön tiedotus ja sitä koskevat linjaukset (mukaan lukien lainvalmistelu) sekä selkeän kielen käyttäminen. Osa ministeriöistä on huomionnut esteettömyyden vaatimukset tilojen ja sähköisten palvelujen toteutuksissa. Niin ikään materiaaleissa ja viestinnässä on tuotettu selkokieliä versioita osasta julkaistuista aineistoista.



Osallisuuden korostaminen vain valtiomme rajojen sisäpuolella on mahdotonta globaalissa maailmassa. Ulkoministeriö on koordinaatioministeriö kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hyväksynnässä ja demokratian perusedellytysten luomisessa Suomen ulkosuhteissa. Suomi tukee kansainvälisten toimijoiden yhteistyötä ja osoittaa demokratiatukea suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevien väestöryhmien tukemiseen.

Uusi kansainvälinen ulottuvuus ja raportointivelvollisuus avoimen hallinnon periaatteiden noudattamisesta syntyi keväällä 2013, kun Suomi hyväksyttiin avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen (Open Government Partnership, OGP). Suomen toimintasuunnitelmassa keskitytään OGP:n mukaisesti kansalaisten osallisuuden edistämiseen. Työtä tehdään neljällä osa-alueella, joita ovat avoin toiminta, selkeä kieli, avoin tieto ja hallinto mahdollistajana.

3 Muutokset toimintaympäristössä ja osallisuuden esteiden purkaminen

Poliittinen aktiivisuus perinteisillä tavoilla vähenee, mutta suoran vaikuttamisen keinot kiinnostavat ja innostavat osallistumaan. Ne, jotka ovat innokkaimmin mukana yhteisten asioiden hoitamisessa, ovat niitä, joilla muutenkin on osaamista ja taitoa toimia. Ministeriöt etsivät demokratiaa edistäviä keinoja, joilla voidaan vastata toimintaympäristön muutoksiin ja laajentaa osallistujien piiriä.

Kaikissa vakiintuneissa demokratioissa on ollut jo vuosikymmenten ajan nähtävissä kehityssuunta, jonka mukaan kiinnostus politiikkaan ja luottamus demokraattisiin instituutioihin ovat samanaikaisesti vähentyneet. Suomessa äänestysaktiivisuus on laskenut enemmän kuin monissa muissa maissa, ja vaikuttaminen asioihin on jakautunut koulutustason, iän ja varallisuuden perusteella. Aktiivisimmat suomalaiset ovat usein kaupungin keskustassa asuvia keski-ikäisiä, hyvin koulutettuja ja Suomessa syntyneitä. Osallistumisen muutostrendit näkyvät myös kuntatasolla Suomessa. Äänestysaktiivisuus Suomen kuntavaaleissa on laskenut 1980-luvulta lähtien ja luottamustehtäviin sitoutuminen on vähentynyt. Lähidemokratian kannalta huolestuttavana voidaan pitää myös sitä, että kuntalaiset vaikuttavat olevan eriarvoisessa asemassa asuinkunnasta riippuen. Suoran osallistumisen kannatus sen sijaan on kasvanut kuntalaisten keskuudessa tasaisesti 2000-luvulla.

Euroopan neuvoston maa-arviointi vuodelta 2010 toteaa, että ”huonossa asemassa olevat ryhmät eivät edelleenkään voi osallistua täysipainoisesti elinoloihinsa vaikuttavissa asioissa.” Tämä näkökulma kiinnittää huomiota siihen, että osallisuutta tuottavat ja demokratiaa vahvistavat menettelytavat eivät täysipainoisesti ota huomioon erilaisten ryhmien tarpeita eivätkä sosiaalisia ja kulttuurisia toimintatapoja.

Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana yhteiskunnallisen osallistumisen ja vuorovaikutuksen keinot, välineet ja tavat ovat muuttuneet. Tiedossa on, että tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntämisestä syntyy lisäarvoa vasta sitten kun demokratiaprosesseissa on tarkoin mietitty niiden soveltuvuus tapauksiin.

Kansalaisaktiivien reagoit nopeus ajankohtaisiin ilmiöihin ja tapahtumiin on kasvanut, ja aktivoituminen ottamaan kantaa, keskustelemaan ja ideoimaan verkossa on lisääntynyt viime vuosina. Suuri osa kansalaisten yhteydenotoista hallintoon tulee puhelimen, sähköpostin, verkkosivujen palautetoiminnon ja viime aikoina myös sosiaalisen median palvelujen kautta.

Hallinnon ja kansalaisten väliseen suhteeseen kansalaistoiminnan muutoksilla on ollut vaikutusta etenkin siinä, että hallinnon organisaatiot ovat omassa toiminnassaan tilanteessa, jolloin niiden on linjattava, miten ja missä julkista keskustelua haluttaisiin käydä, mitä tietoja julkaistaan missäkin kanavassa ja kuinka nopeasti toimitaan. Linjanvetoja näihin kysymyksiin löytyy valtioneuvoston kanslian viestintäsuosituksista.

Yhteiskunnallinen syrjäytyminen on yksi merkittävimmistä tekijöistä, joka lisää osallistumattomuutta. Tilannetta vaikeuttaa se, että syrjäytyminen - kuten huomattava osa muistakin osallistumattomuutta lisäävistä tekijöistä - on sellaista, että siihen voidaan varsin rajallisesti vaikuttaa demokraatiapolitiikan keinoin.

Vähäiseen osallistumiseen saattaa osaltaan vaikuttaa myös se, että osa valmisteilla olevista asioista on kuvattu varsin abstraktisti ja vaikeaselkoisesti. Varsinkin EU-säädösten kansallisessa toimeenpanossa saatetaan käsitellä asioita, jotka sisältävät erityisaloihin liittyviä vaatimuksia. Tilanne paranisi, jos keskeiset asiat pystyttäisiin kuvaamaan entistä konkreettisemmin ja yleistajuisemmin esim. internetin www-sivujen aineistoissa.

Osallisuus, tai laajemmin demokratiassa toimiminen, edellyttää, että ihmisillä on tietoa, miten osallistutaan sekä kykyä ymmärtää tarjottu informaatio ja käsittelyssä oleva asia. Tiedollinen näkökulma tarkastelussa on suppea. Lisäksi on tarpeen tarkastella niitä ryhmäsidoksiin, sosiaaliseen ja kulttuuriseen pääomaan tai esimerkiksi alueellisuuteen liittyviä tekijöitä, jotka ovat osallistumisen esteitä.

Lapsilla ja nuorilla tiedon puutetta niin vaikuttamisen kanavista kuin käsiteltävistä asioistakin ilmenee laajasti, myös esimerkiksi nuorisovaltuustoissa aktiivisesti mukana olevien joukossa. Tarjolla oleva informaatio ei aina ole ymmärrettävää. Selkokielen tiedotus auttaisi ja palvelisi monia kohderyhmiä, kuten lapsia, nuoria, ikäihmisiä tai monikulttuurisen taustan omaavia.

Tiedollisia esteitä voidaan poistaa lisäämällä tiedottamisen kanavia. Olennaista on löytää ratkaisuja, joissa päätöksentekijöiden ja virkamiesten vuorovaikutusta kansalaisten kanssa vahvistetaan mahdollisimman monessa vaiheessa (sekä suunnittelussa että asian käsittelyssä). Tietoa siitä, miten osallistuminen vaikutti, on tärkeää levittää eteenpäin.

Haasteet osallisuudelle korostuvat tilanteissa, joissa hallintorakenteet monimutkaistuvat. Tietoa käsiteltävistä asioista voi olla entistä hankalampaa saada. Erityisesti kuntarajat ylittävissä toiminnoissa on tarpeen tavoittaa kuntalaiset tiedottamisen keinoin. Nämä kehittämiskohteet ovat sovellettavissa päätöksenteon lisäksi myös osallisuutta edistäviin toimenpiteiden suunnitteluun.

Millä tavalla käytettävät toimenpiteet vaikuttavat erilaisten ihmisten tilanteisiin? Suomessa osallistuminen tapahtuu enimmäkseen muodollisten ja edustuksellisten menettelytapojen kautta. Niitä leimaava piirre on ryhmämuotoisuus. Yksilötason vaikutusmahdollisuuksien lisääminen kuten myös suoran ja osallistavan demokratian menetelmien käyttöönotto päätöksenteossa voisivat lisätä osallistumista.

Osallisuus ja osallistuminen toimintoihin edellyttävät sosiaalista pääomaa, jota tarvitaan, jotta osallistuminen ylipäätään olisi mahdollista. Osallistumisen esteinä voivat tästä näkökulmasta olla esimerkiksi kielitaito, etnisyys, asuinpaikka tai kyky käyttää tieto- ja viestintätekniiikan välineistöä.

Sosiaalisen pääoman esteisiin puututtaessa on tärkeää kerätä tietoa (tutkimustieto, viiranomaistieto ja kokemustieto) ja reagoida sen perusteella. Kielitaidon osalta on mietittävä, missä määrin osallistuminen edellyttää sujuvaa suomen tai ruotsin kielen taitoa. Tieto- ja viestintätekniikan osaamisvajeita voi lieventää sillä, että verkko-osallistumisen menetelmiä toteutetaan helppokäyttöisinä. Alueelliseen vaikuttamiseen on tarpeellista kiinnittää huomiota, sillä osallistumiseen tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta. Kuntien pinta-alojen kasvaessa monimuotoisille osallistumismahdollisuuksille syntyy uusia tarpeita, jotta tavoitteet yhdenvertaisuudesta ja lähiympäristöön vaikuttamisesta toteutuisivat. Monikulttuurisuustyössä on myös huomioitava uudenlaiset puitteet.

4 Toteutettuja demokratian edistämistoimia

Tässä luvussa on katsaus siihen, mitä toimenpiteitä ministeriöt ovat tehneet demokratian edistämiseksi runsaan kymmenen viime vuoden aikana. Taroituksena on nostaa esille merkittäviä uudistuksia ja hyviä käytänteitä, mutta myös ongelmakohtia.

4.1 Edustuksellinen demokratia, vaalit ja puolueet

Ministeriöt voivat lainsäädäntötyöllä varmistaa demokraattisen päätöksenteon toimivuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Seuraavassa kuvataan edustuksellisen demokratian kannalta viime vuosien aikana tapahtuneita merkittäviä muutoksia.

Vaalit muodostavat edustuksellisen demokratian peruselementin. Edustuksellisen demokratian ja osallistumisen perusteet löytyvät perustuslaista (2§): ”*Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.* Edustuksellisen demokratian kannalta erityisen tärkeitä ovat perustuslaki (731/1999 ja vaalilaki (714/1998).

Suomessa järjestetään joka neljäs vuosi eduskuntavaalit ja kunnallisvaalit. Europarlamenttivaalit järjestetään viiden vuoden välein ja presidentinvaalit pidetään joka kuudes vuosi. Suomessa äänestäminen on tehty helpoksi, vaalien tulokset saadaan nopeasti selville ja vaaleihin liittyvä tiedonvälitys on tasapuolista ja laadukasta. Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ETYJ/ODIHR) tarkkaili 2011 järjestettäviä eduskuntavaaleja. ETYJin mukaan eduskuntavaalien hallinnointi oli ammatti- maista, ja sidosryhmät tunsivat sitä kohtaan suurta luottamusta. Vaalikampanja oli dynaaminen, ja sen toteuttamisessa kunnioitettiin täysimääräisesti perusvapauksia. Myös uusi lainsäädäntö sai ETYJiltä kiitosta.

Suomalaisen demokratian yhtenä merkittävänä ongelmana voidaan pitää äänestysaktiivisuuden vähenemistä. Äänestysaktiivisuus on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana laskenut miltei kaikissa läntisissä demokratioissa, mutta Suomessa äänestysviikkokauden lasku on ollut keskimääräistä jyrkempää. Vielä 1980-luvulla Suomi sijoittui äänestysprosenttien osalta eurooppalaisen keskitason yläpuolelle, mutta on sittemmin pudonnut keskitason alapuolelle.

Sekä miesten että naisten äänestysaktiivisuus on 1980-luvulta lähtien laskenut. 1980-luvun jälkeen naiset ovat äänestäneet jonkin verran miehiä aktiivisemmin kaikissa vaaleissa. Vaikka naisten osuus ehdokkaista on ollut pitkään nousussa, ovat naiset tässä joukossa edelleen aliedustettuina. Äänestysviikkokaus on sidoksissa sekä pitkän aikavälin yhteiskunnallisiin muutoksiin, vaalilainsäädäntöön että vaalien läheisyyteen ja niiden yhteyteen ajoittuviin tapahtumiin. Vaaliosallistuminen myös nivoutuu muihin demokraattisiin osallistumismuotoihin. Äänestysaktiivisuuden kehityksen tukeminen vaatiikin siksi pitkäjänteisiä ja monipuolisia toimenpiteitä.

4.1.1 Vaaleihin liittyviä lainsäädäntömuutoksia

Viime vuosien aikana on toteutettu useita lainsäädäntömuutoksia, jotka ovat merkittäviä edustuksellisen demokratian kannalta. Näitä ovat perustuslakiuudistus, vaalilain uudistus sekä vaali- ja puolerahoituslainsäädännön että puoluelainsäädännön muutokset.

Perustuslakiuudistus (731/1999), joka astui voimaan 1. maaliskuuta 2012, jatkaa aiemmin omaksuttua linjaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseksi. Se korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja vahvistaa eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa. Samalla on pyritty tukemaan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin siten, että presidentti säilyttää edelleen asemansa merkittävänä valtioelimenä. Tavoitteena on myös selkeyttää ylimpien valtioelinten valta- ja vastuusuhteita, ja siten poistaa perustuslain tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä. Tämä liittyy erityisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen toimivallan jakamiseen ja Suomen edustamiseen Euroopan unionissa.

Oikeusministeriö on ollut valmisteluvastuussa vaalilain (714/1998) uudistuksesta. Kymen ja Etelä-Savon vaalipiirit yhdistettiin syyskuun alusta lähtien uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi. Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirit yhdistetään uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi. Muutoksia sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Uudistuksen tavoitteena on parantaa eduskuntavaalien suhteellisuutta järjestämällä vaalipiirejä tasaisemman suuruisiksi. Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon vaalipiirit ovat kaikkein pienimpiä vaalipiirejä. Viime eduskuntavaaleissa niistä kummastakin valittiin 6 kansanedustajaa. Pienissä vaalipiireissä kansanedustajan paikkaan tarvitaan suurempi osuus vaalipiirissä annetuista äänistä kuin suurissa vaalipiireissä. Tämän katsotaan asettavan pienten ja suurten vaalipiirien äänestäjät keskenään eriarvoiseen asemaan. Uusissa vaalipiireissä niin sanottu piilevä äänikynnys eli edustajan paikkaan tarvittavien äänten osuus vaalipiirin äänistä alenee merkittävästi nykyisestä. Piilevä äänikynnys oli viime eduskuntavaaleissa esimerkiksi Etelä-Savossa 12 prosenttia. Uusissa yhdistetyissä vaalipiireissä se olisi ollut 31.12.2012 väestötilanteen pohjalta laskettuna alle 6 prosenttia eli samalla tasolla kuin useimmissa muissa vaalipiireissä. Viime vuoden päättyessä olleen väestötilanteen mukaan uudesta Kaakkois-Suomen vaalipiiristä olisi valittu eduskuntavaaleissa 17 kansanedustajaa ja uudesta Savo-Karjalan vaalipiiristä 16. Parhailtaan on vireillä perustuslain muuttaminen siten, että vaalipiirien enimmäismääräksi Manner-Suomessa kirjataan 9–12. Tällä pyritään edelleen edistämään poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutumista vaaleissa.

Vaalilakiin on myös 1. heinäkuuta 2013 alkaen tullut teknisiä muutoksia. Kotimaan yleinen ennakkoäänestyspaikka voi jatkossa olla avoinna lauantaina ja sunnuntaina kello 9–18 välisenä aikana. Tämä antaa kunnille mahdollisuuden lisätä vaalien ennakkoäänestysaikaa kolmella tunnilla kumpanakin päivänä. Nykyisin ennakkoäänestys on viikonlopun päivinä mahdollista järjestää kello 10–16 välisenä aikana. Vaalilakiin tehdään heinäkuun alusta myös useita muita teknisluonteisia tarkistuksia, jotka koskevat muun muassa äänioikeusrekisteriä ja ehdokasasettelua.

Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2010 työryhmän arvioimaan kuntalain kokonaisuudistuksen tarpeita. Työryhmän helmikuussa 2011 julkaistussa loppuraportissa esitettiin useita demokratian ja osallistumisen kehittämiseen liittyviä ehdotuksia. Kehitystarpeita on arvioitu selonteoissa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009) ja metropolipolitiikasta (VNS 9/2010). Valtiovarainministeriö on asettanut 3.7.2012–15.4.2014 väliseksi ajaksi kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja valmistelujaostot. Kuntalain kokonaisuudistuksessa kiinnitetään erityisesti huomiota kunnalliselle itsehallinnolle ja demokratialle perustuslaissa asetettujen vaatimusten toteutumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen liittyviin kuntien velvoitteisiin. Työ tehdään neljässä jaostossa, joista yksi on demokratiajaosto. Sen tehtävänä on valmistella kuntalaisten osallistumista ja osin edustuksellista demokratiaa koskevia lainsäädäntöehdotuksia. Myös muissa jaostossa tulee esille demokratiaa sivuavia aiheita. Toimielimet ja johtaminen -jaoston osalta keskitytään muun muassa kunnan luottamushenkilöjärjestelmään ja johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen. Nykyisen kuntalain luku 4 käsittää kuntalaisten osallisuuteen liittyvän säädösperustan, joka on varsin kattava. Valtuustolla on kunnissa keskeinen rooli kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaajana ja kuntakonsernin kokonaisuuden seuraajana. Osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta säädökset kaipaavat kuitenkin ajantasaistamista (nyk. kuntalaki voimaan 1995) ja laajempaa arviointia sen suhteen, voidaanko lainsäädäntöä kehittämällä edistää ja tukea myös muuta kuin edustuksellisen järjestelmän kautta tapahtuvaa kuntalaisten vaikuttamista ja osallistumista nykyistä paremmin.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti kesäkuussa 2013 asettaa eduskuntapuolueiden puoluesihtereistä koostuvan toimikunnan selvittämään kunnallisvaaleihin liittyviä uudistamistarpeita. Toimikunta selvittää erityisesti kuntavaalien ajankohdan muutostarvetta, valtuuston toimikauden aikaistamista sekä mahdollista kuntavaalien äänestysikärajan alentamista 16 vuoteen. Puoluesihteritoimikunta tekee ehdotuksensa näistä lokakuun 2013 loppuun mennessä. Lisäksi puoluesihteritoimikunta selvittää kunnallisen puoluerahoituksen sääntelytarvetta, josta se tekee esityksensä vuoden 2013 loppuun mennessä. Ministerityöryhmä linjasi käynnistettäväksi erillisen valmistelun, joka mahdollistaa internet-äänestämisen vaaleissa sekä kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisen sähköisesti. Valmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota tietoturvakysymyksiin.

Demokratiajaostossa valmistellaan lähidemokratian vahvistamista alueellisten toimielinten mallin pohjalta. Kuntalain säännökset mahdollistaisivat mallin käyttöönoton, säännökset eivät siis olisi pakottavaa lainsäädäntöä. Kuntien halukkuus ottaa käyttöön vaaleilla valittuja toimielimiä kunnanosatasolla selvitetään ja ryhdytään tarvittaessa jatkovalmisteluun. Kuntalakiin sisällytetään niin ikään mahdollistavia säännöksiä erilaisista kuntalaisten vuorovaikutus- ja osallistumiskeinoista sekä käyttäjädemokratiasta.

Jaosto selvittää luottamushenkilöiden toimintaedellytysten turvaamista esimerkiksi siten, että oikeutta saada vapaata työstä luottamustoimen hoitamiseksi laajennetaan ja säädetään osa-/kokopäivätoimiselle kunnanhallituksen puheenjohtajalle oikeus saada virka- tai työvapaata kunnanhallituksen toimikauden ajaksi sekä pormestaria vastaavat palkka- ja loma-oikeudet. Myös tarve laajentaa sama mahdollisuus lautakuntien osa-/kokopäivätoimisiin puheenjohtajiin selvitetään.

4.1.2 Linjauksia ja toimia edustuksellisen demokratian toimivuuden edistämiseksi

Periaatepäätöksessään demokratian edistämiseksi Suomessa (2010) valtioneuvosto on linjannut edustuksellisen demokratian kehityssuuntia. Niitä ovat seuraavat:

1. Eduskuntavaalien vaalijärjestelmää uudistetaan vaalialuetoimikunnan esityksen pohjalta siten, että suhteellisuus vaaleissa vahvistuu.
2. Vaali- ja puoluerahoituksen avoimuutta ja valvontaa lisätään.
3. Selvitetään mahdollisuudet laskea äänestysikäraja kunnallisvaaleissa 16 vuoteen. Selvitystä laadittaessa keskeisinä näkökulmina tulee olla nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokraatiakasvatuksen vahvistaminen.
4. Kannustetaan ja tarvittaessa velvoitetaan kuntia huolehtimaan siitä, että äänestysmahdollisuudet kunnan alueella ovat hyvät ja monipuoliset. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että yleisiä ennakkoäänestyspaikkoja lisätään, jotta äänestäminen olisi äänestäjille mahdollisimman vaivatonta ja vähän aikaa vievää. Samalla toivotaan, että äänestyspaikkoja sijoitetaan paikkoihin, joissa ihmiset asioivat muutenkin.
5. Selvitetään, millä tavoin verkon kautta tapahtuvaa sähköistä etä-äänestämistä voidaan luontevimmin kokeilla esimerkiksi kunnallisen kansanäänestyksen yhteydessä tai erillisenä hankkeena. Kuntia kannustetaan toteuttamaan kyselyitä verkon välityksellä sekä arvioimaan mahdollisuuksia verkon hyödyntämiseen kansanäänestyksessä. Valmistellaan verkkoäänestyksen menettelytavat ja toteutus yhteistyössä kuntien kanssa.
6. Vahvistetaan erityisesti nuoriin ja maahanmuuttajiin kohdistuvaa vaalitie-dottamista. Toteutetaan vaalitiedotusta riittävän monella kielellä huomioiden maahanmuuttajaväestön erityistiedontarpeet suomalaisesta päätöksenteko-, puolue- ja vaalijärjestelmästä. Valmistellaan kuntien käyttöön äänestysaktiivisuustyössä hyödynnettävää materiaalia, jota kunnat voivat haluamalla tavalla hyödyntää. Vaalitiedotusta ja äänestysaktivointia tehdään yhteistyössä myös järjestöjen kanssa.

7. Hyödynnetään erityisesti uutta teknologiaa ja sosiaalisen median mahdollisuuksia vaalitiedottamisessa kehittämällä osana hallinnon verkkodemokratian infrastruktuuria sähköinen ympäristö, johon kootaan tietoa ehdokkaista ja vaaliohjelmista sekä tarjotaan jatkuvasti päivittyvää tietoa läpimenneiden ehdokkaiden toimista vaalien välissä.

4.1.3 Vaalitiedotus

Vaalijärjestelmään liittyvien muutostarpeiden ohella on äänestysaktiivisuuden parantamiseen peräänkuulutettu tiedotusta, kansalaiskasvatusta ja erilaisia aktivointitoimia. Onkin nähty tärkeäksi miettiä sekä konkreettista vaaleihin liittyvää tiedottamista että keinoja, joilla kansalaisten tietämystä demokratiasta, sen eri toimielimistä, vaalijärjestelmästä ja äänestämisen merkityksestä voidaan lisätä. Erityisinä kohderyhminä tehostetuille tiedotustoimille voidaan pitää nuoria äänestysikään varttuvaa, maahanmuuttajia sekä matalan äänestysaktiivisuuden alueita Suomessa. Vaalitiedotusta pohtinut toimikunta teki vuonna 2004 esityksen vaalitiedotuksen tehostamisesta.

Toimikunta esitti muun muassa tieto- ja viestintätekniikan monipuolista hyödyntämistä, kohdennettuja äänestysaktiivisuuskampanjoita, tehostettua tiedotusta ennakoäänestyspaikoista, ulkosuomalaisille suunnattua tiedotusta, yleistajuisen aineiston tuottamista suomalaisesta demokratiasta ja vaalijärjestelmästä sekä kuntien tehostettuja tiedotustoimia. Vaalitiedotusta on toimikunnan työn jälkeen lisätty. Esimerkiksi toimikunnan suosittama kirje nuorille äänestäjille toteutetaan nykyään säännönmukaisesti kaikissa vaaleissa. Kunnallisvaaleissa 2008 toteutettiin vaalitiedotusta ensimmäistä kertaa suomen, ruotsin ja saamen kielen lisäksi yhteensä yhdellätoista kielellä. Tiedotusta äänestyspaikoista on tehostettu. Edelleen on kuitenkin tärkeää pohtia, millä tavoin tiedotusta voidaan tehostaa.

Kuten vaalitiedotusta pohtinut toimikunta totesi, vaalitiedottamisessa on järkevää hyödyntää paitsi perinteisiä keinoja, myös uuden tieto- ja viestintätekniikan mahdollisuuksia. Vaikka verkkotiedotus ei vielä tavoita kaikkia ryhmiä, muodostaa se jo tällä hetkellä erityisen tärkeän tiedotuskanavan vaalikysymyksissä esimerkiksi nuorille.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (2003–2007) piirissä koordinoitiin ja kehitettiin vaalitiedotusta ja -aktivointia europarlamentti- ja kunnallisvaaleissa vuonna 2004. Aktivointitoimenpiteitä kohdennettiin erityisesti nuorille ja muille ryhmille, joiden äänestysaktiivisuus on alhainen. Vaalitiedotustyöryhmän muistion ja siitä saatujen lausuntojen mukaisesti aktiivista tiedotusta päätettiin jatkaa myös eduskuntavaalien yhteydessä vuonna 2007 juhlavaalien teemalla ja oikeusministeriön äänestysaktiivisuuskampanjalla. Suomessa vuoden 2007 kampanja jäi yksittäiseksi. Kampanjan jälkeen oikeusministeri Brax linjasi, että yksittäisten aktivointikampanjoiden sijaan äänestysaktiivisuutta tulee pyrkiä kohottamaan pitkäjänteisin toimin ja mielellään laajapohjaisella yhteistyöllä, jossa eri viranomaistahoilla, järjestöillä ja koululla on omat keinonsa ja mahdollisuutensa vaikuttaa kansalaisten äänestysaktiivisuuteen.

Oikeusministeriössä on vuoden 2007 kampanjan jälkeen keskitytty toisaalta kehittämään vaalitiedotusta ja toisaalta pohdittu yhdessä opetushallinnon kanssa keinoja koulujen demokratiakasvatuksen vahvistamiseen. Kunnallisvaalien 2008 yhteydessä varsinaisen vaalitiedotuksen ohella toteutettiin peruskoulun 9.-luokkalaisille suunnattu nuortenlehtimuotoinen opetusaineisto Vastuut(on), jolla haluttiin tarjota opettajille helppo tapa ottaa vaalit ja äänestäminen esille opetuksessa ja kytkeä ne laajempaan kysymykseen demokraattisesta osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Myös vuonna 2004 vaalitiedotusta pohtinut toimikunta piti tärkeänä, että näiden asioiden kouluopetusta tehostetaan ja lisätään. Tavoitteena voisi toimikunnan mielestä olla, että kansalainen oppii demokratian perustietouden koulussa samalla tavalla kuin hän oppii lukemaan ja laskemaan.

Vuoden 2011 vaalien alla oikeusministeriön vaalit.fi-sivustoa uudistettiin. Sivustolla vierailee vaalien aikaan yli puoli miljoonaa kävijää. Oikeusministeriö on perinteisesti ennen vaaleja toteuttanut tietoisuuden televisioon yhteistyössä YLE:n kanssa. Kunnallisvaaleja 2012 tuotiin esille tv-tietoisuudella, joka oli tuotettu yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa. Vuoden 2011 eduskuntavaalien yhteydessä perustettiin vaalit.fi-sivu Facebookissa. Sen toiminta jatkui menestyksellisesti sekä vuoden 2012 presidentin- että samana vuonna pidettyjen kuntavaalien aikaan. Kohderyhmänä ovat erityisesti nuoret äänestäjät.

Vaalitiedotuksen avulla on jo monien vaalien yhteydessä pyritty tavoittamaan sellaisia ryhmiä, joiden äänestysaktiivisuus on keskimääräistä vähäisempää. Kunnallisvaaleissa 2008 järjestettyä vaalitiedotusta ja kielivalikoimaa laajennettiin vuoden 2011 eduskuntavaaleissa sekä vuoden 2012 presidentinvaaleissa ja kuntavaaleissa. Kunnallisvaaleista 2012 jaettiin tietoa parillakymmenellä eri kielellä oikeusministeriön vaalisivuilla.

Suomen ulkomaanedustustot vastaavat ennakoäänestyksen toteuttamisesta asemamaisaansa. Äänestyspaikkoina ovat suurlähetystöt ja pääkonsulaatit sekä edustuston resurssien salliessa myös suomalaisväestön merkittävät keskittymät. Ennakoäänestyksestä tiedotetaan sekä ulkoministeriön että edustustojen verkkosivuilla.

Selkokielisellä tiedotuksella on merkittävä osa vaalitiedottamisessa. Alun perin pääkohderyhminä olivat eri vammaisryhmät sekä ne henkilöt, joille lukivaikeudet tai korkea ikä aiheuttavat ymmärtämisvaikeuksia. Sittemmin selkokielinen vaalimateriaali on osoittautunut toimivaksi myös maahanmuuttajille suunnatussa vaaliviestinnässä. Ensimmäinen selkoesite vaaleista julkaistiin 1990-luvun alussa, ja 2012 oikeusministeriö tuki vahvasti uusien selkovaalivideoitten valmistumista. Selkokeskus palkitsi vuoden 2012 selväsanaiseksi oikeusministeriön vaalitiedotuksen. Perusteluna on ministeriön pitkäjänteinen työ erityisryhmien huomioimisessa. Painettu selkokielinen esite lähetettiin erityisryhmille yhteistyössä Selkokeskuksen kanssa. Samoin viittomakieliset videot suomeksi ja suomenruotsiksi ovat vaalisivuilla. Ehdokastiedot tuotetaan näkövammaisille äänitteinä ja pistekirjoituksella. Palvelu toteutetaan yhteistyössä Näkövammaisten Keskusliiton kanssa. Vaaleissa äänestämisestä julkaistiin myös selkoenglanninkieliset, tekstityt videot. Selkovaalivideoilla kerrotaan perusohjeet äänestämisestä. Myös aiemmin tuotetut suomen- ja ruotsinkieliset selkovaalivideot ovat saaneet tekstityksen.

Oikeusministeriö on vuodesta 1999 alkaen lähettänyt vaalien alla kirjeen niille nuorille, jotka ovat ensimmäistä kertaa äänioikeutettuja po. vaaleissa. Kirje sisältää tietoa vaaleista ja osallistumisen merkityksestä. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa ja vuoden 2012

presidentti- ja kunnallisvaaleissa vaalikirjeen yhteydessä on lähetetty Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry:n esite ensi kertaa äänestäville. Oikeusministeriö on myös osallistunut useaan koulutustilaisuuteen ja työpajatoimintaan nuorten aktivoimiseksi. Se on tehty yhteistyössä nuoriso- ja maahanmuuttajajärjestöjen kanssa. Oikeusministeriö toteutti yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön OKM:n, Opetushallituksen ja Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:n kanssa 2008 valtakunnallisen nuorille suunnatun kampanjan, jossa jaettiin kaikille yhdeksäsluokkaisille demokratia-oppimisaineisto Vastuut(on) ja opettajille siihen liittyvä opas sekä Demokratiaa koulunpenkille -kirjanen. Vuonna 2011 julkaistiin peruskoulun ja toisen asteen oppilaitoksessa opettaville suunnattu Demokratia-avain, joka sisältää tietoa vaikuttamiskanavista ja harjoituksia sekä vinkkejä aiheen opettamiseen.

Demokratialähettiläs-projekti, joka toteutettiin kunnallisvaalien alla 2012, oli hallinnon uusi tapa toimia yhteistyössä järjestöjen kanssa äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi. Maahanmuuttajille syksyllä 2012 järjestetty koulutus innosti mukaan noin 300 henkilöä. Osaan koulutustilaisuuksista liittyi myös runsaan yleisön houkutelut puoluepaneeli, jossa paikalliset puolueet esittäytyivät maahanmuuttajille. Koulutuksen järjestäjinä toimivat oikeusministeriö ja etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO). Liki kahden kuukauden demokratialähettiläiden valtakunnallinen koulutusjakso toteutettiin kuudella paikkakunnalla: Helsingissä, Lahdessa, Tampereella, Jyväskylässä, Kuopiossa ja Oulussa. Näiden lisäksi oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö ovat kouluttaneet pääkaupunkiseudulla 41 demokratialähettilästä EU-rahoitteisessa iCount-hankkeessa.

4.1.4 Puolueet

Puolueilla on Suomessa ollut pitkään vakiintunut lainsäädännöllä vahvistettu asema parlamentaarisen päätöksenteon mahdollistajina. Puoluekenttä ja esimerkiksi puolueiden toiminnan rahoitus pohja on myös ollut jo pitkään varsin vakaa. Oikeusministeriön ylläpitämään puolerekisteriin on parhaimmillaan ollut kirjattuna samanaikaisesti jopa 20 puoluetta, mutta eduskunnassa edustettuna olevat puolueet ovat pitkään pysyneet samoina.

Monissa länsimaissa puolueet ovat viimeisen vuosikymmenen aikana kehittyneet joukkopuolueista puolueiksi, joissa korostuu ammattimainen vaaleihin valmistautuminen. Tämä pitää osittain paikkansa myös Suomessa. Tutkimusten mukaan puoluejohdon asema on kaikissa puolueissa vahvistunut ja puoluejäsenten rooli heikentynyt.

Puolueet toimivat kansalaisten poliittisten mielipiteiden ja tahdonilmaisujen välittäjinä. Ne mahdollistavat parlamentaarisen päätöksenteon sekä muotoilevat poliittisia ja yhteiskunnallisia vaihtoehtoja. Puolueilla on perinteisesti ollut Suomessa vahva asema yhteiskunnallisissa päätöksenteossa ja vaalien keskeisimpinä toimijoina valtiollisella ja paikallisella tasolla. Puolueiden toiminnasta säädetään puoluelaisissa (10/1969).

Puolueiden toimintaa tuetaan julkisin varoin. Valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle myöntää avustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Avustus jaetaan puolueiden viimeksi toimitetuissa kansanedustajainvaaleissa saamien edustajanpaikkojen lukumäärien osoittamassa suhteessa. Nykymuotoisia puolueavustuksia on myönnetty vuodesta 1967 lähtien.

Puolueavustusten nykyisestä tasosta on sovittu Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa, jossa samalla luovuttiin vaalikohtaisten avustusten myöntämisestä puolueille.

Poliittisen toiminnan tukemiseen tarkoitettua avustuksen lisäksi puolueille on vuodesta 2008 alkaen myönnetty avustusta puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen. Kyseinen avustus on korvannut aikaisemman parlamentaarisen lehdistötuen nimellä tunnetun avustuksen, jota jaettiin puolueille sanomalehdistön tuesta annettuun asetukseen perustuen puoluelain 9 §:n jakoperusteiden mukaisesti edelleen jaettavaksi puolueen lehdille ja niitä vastaaville sähköisille julkaisuille. Avustuksen jakamisen tarkoituksena on kannustaa poliittisen mielipidevapauden käyttöä.

Julkinen valta on tukenut puoluetointia myös paikallistasolla. Osa kunnista myöntää avustuksia puolueiden paikallisosastoille. Valtion varoista myönnettyistä puolueavustuksista puolueiden tulee käyttää määrätty osuus puolueen piirijärjestöjen tukemiseen. Vuonna 2008 piirijärjestöille tarkoitettu osuus nostettiin kahdeksasta prosentista kahteentoista prosenttiin. Lisäksi valtio myöntää puolueille avustusta puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen. Tämän avustusosuuden ohjaamisesta piirijärjestöille ei kuitenkaan ole annettu määräyksiä.

Puolueiden oma tutkimustoiminta on ollut toistaiseksi vähäistä. Puolueiden yhteyteen on vasta viime vuosina syntynyt laajempia tutkimusta harjoittavia organisaatioita, joita kutsutaan useimmiten ajatushautomoiksi (think tank). Ne tuottavat tietoa yhteiskunnallista päätöksentekoa varten. Kansanvalta 2007 -toimikunta piti tärkeänä puolueiden think tank perustamista puolueiden yhteyteen. Toimikunnan mukaan niiden harjoittama tutkimus ja koulutustoiminta voi tarjota paitsi puolueiden jäsenille, myös muille kiinnostuneille mahdollisuuden osallistua ja oppia sekä avata puolueiden asioita kansalaiskeskustelulle. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma käynnisti Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietinnön mukaisesti think tankien tukemisen.

Puoluelakia (10/1969) on muutettu siten, että puolerekisteröinnissä puolueen kannattajiksi voidaan hyväksyä myös ne ulkomaan kansalaiset, joilla on Suomessa äänioikeus kunnallis- tai europarlamenttivaaleissa. Uudistus tuli voimaan syyskuussa 2012. Puolueen rekisteröintihakemukseen liitettävän luettelokortin kaava on myös uudistettu. Kortti täytetään nyt paperikoossa A4, jotta se voidaan lukea koneellisesti. Sen voi myös täyttää sähköisesti ja tulostaa itse. Puolueen rekisteröimisedellytyksenä on edelleen se, että vähintään 5 000 äänioikeutettua on allekirjoittanut kannattajakortin, jossa ilmoittaa kannattavansa yhdistyksen merkitsemistä puolerekisteriin.

Puoluerahoituksen avoimuutta on parannettu Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n antamien suositusten mukaisesti. Uudistettujen lakien tavoitteena on ollut parantaa puolueiden mahdollisten sidonnaisuuksien arviointia ja lisätä luot-

tamusta poliittiseen toimintaan. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta astui voimaan 24. huhtikuuta 2009. Puolueiden rahoitusta koskevat puoluelain (10/1969) muutokset (L683/2010) tulivat voimaan 1. syyskuuta 2010. Osaa säännöksistä alettiin soveltaa 1. tammikuuta 2011 lukien. Muutosten tultua voimaan vaalirahoituslainsäädäntö on kokonaan uudistettu sekä puolueiden että ehdokkaiden osalta. Puolueiden ja ehdokkaiden vaalirahoitusilmoitukset on nähtävissä verkossa osoitteessa:
<http://www.vaalirahoitus.fi/>.

4.2 Aloitteet ja kunnallinen kansanäänestys

KANSALAISALOITE

Perustuslakiuudistus (731/1999), joka astui voimaan 1. maaliskuuta 2012, jatkaa aiemmin omaksuttua linjaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseksi. Uudistuksella on myös kehitetty kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia (muun muassa kansalaisaloitelain säätäminen) ja vahvistettu edustuksellista demokratiaa.

Kansalaisaloitelaki (12/2012) tuli voimaan 1. maaliskuuta 2012 ja siihen liittyvä oikeusministeriön ylläpitämä, internetissä toimiva kansalaisaloitepalvelu valmistui 1. joulukuuta 2012. Vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Kansalaisaloite voi sisältää joko lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloite voi koskea myös voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista. Kansalaisaloitetta tukevat allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa. Ne voidaan kerätä paperilla, verkossa sähköisissä palveluissa tai edellä mainittuja tapoja yhdistellen. Paperilla kerättävissä ilmoituksissa on käytettävä oikeusministeriön vahvistamaa lomakepohjaa. Verkossa tehtävä aloite ja sen kannatusilmoitusten keräys edellyttävät aina vahvaa sähköistä tunnistamista, kuten esimerkiksi pankkitunnusten tai teleoperaattoreiden mobiilivarmenteen käyttöä.

Oikeusministeriön verkkopalvelu kansalaisaloitteiden tekemiseksi ja aloitteiden kannatusilmoitusten keräämiseksi avattiin 1. joulukuuta 2012. Palvelu toimii osoitteessa www.kansalaisaloite.fi. Se tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi. Kansalaisaloite.fi-verkkopalvelu on maksuton, esteetön ja turvallinen käyttää. Palvelu toimii sekä suomeksi että ruotsiksi. Kannatusilmoituksia voi kerätä myös sellaisiin aloitteisiin, joiden keräys on aloitettu jo muissa verkkopalveluissa tai paperilomakkeella.

Palvelu on ollut käytössä joulukuusta 2012. Palvelussa on tähän mennessä (syyskuu 2013) ollut vireillä noin 150 aloitetta. Uusia aloitteita käynnistetään muutama viikossa. Järjestelmään on tähän mennessä tehty satojatuhansia kannatusilmoituksia. Eniten kannatusta on saanut lakiehdotus tasa-arvoisesta avioliittolakialoitteesta. Palvelussa on kävijöitä päivittäin 5 000–12 000.

EUROOPPALAINEN KANSALAISALOITE

Eurooppalaisen kansalaisaloitteen tekeminen tuli mahdolliseksi huhtikuun alussa 2012. Sen avulla EU-kansalaiset voivat pyytää Euroopan komissiota tekemään säädösehdotuksen alalla, jolla komissiolla on toimivaltaa tehdä ehdotus. EU-kansalaisaloitteen järjestämistä varten on perustettava kansalaistoimikunta. Aloitteen tekemiseen tarvitaan yhteensä vähintään miljoona EU-kansalaista vähintään seitsemästä EU-maasta. Tuenilmauksia voi kerätä verkossa tai kirjallisina paperille. Verkossa tapahtuvaa keruuta varten on käytettävissä Euroopan komission tuottama ohjelmisto, mutta myös muun ohjelmiston käyttäminen on mahdollista. Ennen kuin allekirjoitusten keruu verkossa aloitetaan, asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta on pyydettävä todistus käytettävän verkkojärjestelmän teknisistä ominaisuuksista ja turvaominaisuuksista. Jos verkossa kerätyt tiedot säilytetään Suomessa, toimivaltaisena viranomaisena on Viestintävirasto. Väestöketerikeskus tarkastaa kerätyt allekirjoitukset ja vahvistaa niiden määrän Suomen osalta.

KUNTALAISALOITE JA KUNNALLINEN KANSAAÄNESTYS

Kuntalain 28 §:n mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Valtuuston toimivaltaan kuuluviin asioihin jätetyt aloitteet ovat säännöksessä asetetuista poikkeavaan asemaan. Aloitteet ja niihin liittyvät toimenpiteet on saatettava valtuuston tietoon vähintään kerran vuodessa. Samalla valtuusto voi todeta, mitkä aloitteet on käsitelty loppuun. Toiseksi määräraosa kunnan asukkaista voi saada aloitteensa valtuuston käsittelyyn laissa säädetyssä määräjassa.

Kuntalaisaloitteiden tekeminen on edelleen vähäistä, mutta niiden määrä on hienoisessa kasvussa, sillä vuonna 2005 tehtiin keskimäärin noin seitsemän aloitetta ja vuonna 2011 noin yhdeksän aloitetta kuntaa kohden. Yhä useammassa kunnassa aloitteen tekemisen kynnyksestä on alennettu muun muassa luomalla kunnan omille kotisivuille sähköinen aloitepohja. Sähköistä kuntalaisaloitepalvelua on niin ikään kehitetty Kansalaisen osallistumisympäristö -hankkeessa, ja sen ensimmäinen versio julkaistiin syyskuussa 2013. Palvelu tarjoaa alustan kuntalaisaloitteiden tekemiselle sekä suomeksi että ruotsiksi.

Kuntalaisaloite näyttäisi olevan lähinnä väline, joka antaa kuntalaisille mahdollisuuksia saada aikaan parannuksia yksittäisissä, suhteellisen konkreettisissa kysymyksissä, jotka ovat todennäköisesti aloitteentekijöille erittäin tärkeitä. Aloiteoikeus on kuitenkin periaatteellisesti tärkeä oikeus, joka tuntuu olevan alikäytössä. Ainakin osallistumisen edistämisen kannalta sellaisten kanavien tarjoaminen, joiden avulla poliittista aloitteellisuutta ei rajoiteta vain edustuksellisille vaikuttajille, on jo sinänsä tärkeää. Periaatteellisesti tärkeätä on myös se, että kuka tahansa kunnan asukas voi tehdä aloitteen.

Kunnallisesta neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä säädetään kuntalain 30–31 pykälissä. Kansanäänestyksen toimeenpanosta päättää valtuusto. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voi tehdä vähintään 5 prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Kansanäänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta koskevana. Kansanäänestys on neuvoo antava.

Kunnallisessa kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä säädetään erillisessä laissa (656/1990). Mahdollisuutta kansanäänestysaloitteeseen ei kunnissa juuri ole käytetty, vaan useimmiten suositaan järjestelyiltään kevyempiä mielipidetiedusteluja. Vuosina 1990–2011 Suomen kunnissa järjestettiin yhteensä 60 kansanäänestystä, joista 56 koski kuntaliitoksia. Kunnallisissa kansanäänestyksissä äänestysvilkkaus on ollut melko korkea, monissa tapauksissa kunnallisvaaleja korkeampi. Kirjeäänestys on kunnallisissa kansanäänestyksissä suosituin tapa äänestää. Kirjeäänestäneiden osuus kaikista äänestäneistä on suurimmassa osassa tapauksista yli 80 prosenttia.

Tieto- ja viestintäteknologian kehittyminen on avannut uusia mahdollisuuksia suoran demokratian toteuttamiselle, mitä voitaisiin hyödyntää myös kansanäänestysten ja aloiteoikeuden osalta. Uuden teknologian avulla olisi mahdollista kuulla laajemmin kansalaisia aikaisempaa useammin paitsi erilaisten verkkoon avattavien kuulemis- ja osallistumiskanavien kautta, myös järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä, mitä voidaan käytön vähäisyydestä huolimatta pitää varsin merkittävänä lakisääteisenä suoran demokratian keinona.

Kuntalain kokonaisuudistuksessa valmistellaan mahdollisuuksia järjestää kunnallisia kansanäänestyksiä verkon välityksellä ja järjestää kunnallisia kansanäänestyksiä kuntavaalien yhteydessä.

NUORTEN ALOITEOIKEUS

Nuorisolain 8 § velvoittaa kuntia kuulemaan nuoria ja mahdollistamaan nuorten vaikuttaminen paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Valtakunnallinen Aloitekanava.fi on kunnille vapaaehtoinen verkkodemokratiapalvelu, jossa lapset ja nuoret voivat vaikuttaa kotikuntansa asioihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee palvelun valtakunnallista kehittämistyötä Kansalaisen osallistumisympäristö -hankkeen yhteydessä.

4.3 Viestintä ja vuorovaikutus

Taloudellisen yhteistyön ja kehittämisen järjestö (OECD) käyttää hallinnon, kansalaisten ja poliittisten päättäjien välisen toiminnan luokittelussa kolmijakoa, jossa ovat informointi (information), kuuleminen (consultation) ja osallistuminen (public participation). Tässä yhteenvedossa ministeriöiden toimintaa kuvataan edellä mainitun luokittelun avulla. Koska kaikki toimenpiteet ja muodot eivät luontevasti istu johonkin tiettyyn luokkaan, käytetään kolmijaon rinnalla myös muita erittelytapoja, jotta raportoinnissa ei menetettäisi monipuolisuuden ja uusien toimintamuotojen esille tuloa. Lisäksi kaikenlaisia tyypittelyjä haastaa se, että nykyään eri toimintoja voi suorittaa monin tavoin niitä yhdistellen.

Verkkodemokratialla tarkoitetaan tässä yhteydessä osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja, joita toteutetaan tieto- ja viestintäteknikan sovelluksen tai palvelun avulla. Kyse ei ole tekniikasta, vaan sen soveltamisesta esimerkiksi päätöksenteon eri vaiheisiin. Euroopan neuvoston (ks. CAHDE-suositukset) mukaan verkkodemokratialla voidaan tukea osallisuutta muiden muassa käyttämällä sitä

- tiedotukseen,
- viestintään, kuulemiseen ja deliberatiiviseen keskusteluun sekä
- vuorovaikutusmahdollisuuksien luomiseen ja päätöksentekoprosesseihin.

Verkkodemokratia on sovellettavissa päätöksentekoprosesseihin ja muihin tarkoituksiin hyvin joustavasti erilaisina palveluina. Soveltamisessa on tarpeen jo suunnitteluvaiheessa ottaa huomioon, mihin tarkoitukseen palvelua ollaan tekemässä, sillä kaikki palvelut eivät sovi kaikkiin toimintamalleihin.

Hallinto on Suomessa toiminut verkossa monin tavoin. Ministeriöissä on otettu laajasti käyttöön erilaisia verkkopalveluja ja sosiaalisen median sovelluksia yhteydenpitoon ja viestintään kansalaisten ja yritysten kanssa. Voidaan sanoa, että edellä esitetyn jaottelun (informointi, kuuleminen, osallistuminen) perusteella ministeriöt käyttävät niitä kaikkia. Ministeriöiden välillä on jonkin verran eroja siinä, mitä muotoja ensisijaisesti käytetään.

Valtiovarainministeriö (VM) on koordinoanut kansallista käsittelyä julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY (PSI-direktiivi) muuttamisessa. Sen tavoitteena on saada julkinen tietopääoma tehokkaampaan käyttöön ja parantaa eri toimijoiden edellytyksiä käyttää julkisen sektorin hallussa olevia tietoja.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on luonut omalla hallinnonalallaan lainsäädännöllä ja muilla toimilla edellytyksiä sille, että kaikilla kansalaisilla on käytössään viestintäyhteydet ja palvelut sekä kohtuulliset liikennepalvelut, joiden avulla taataan osallistuminen ja sananvapauden käyttö.

4.3.1 Viestintä

Yksisuuntainen tiedotustoiminta (informointi) niin perinteisesti (tiedotteet) kuin verkon välityksellä (verkkosivusto) on jokaisen ministeriön toimintatavoissa erittäin tyypillistä. Niin ikään verkkosivustoilla on jokaisella ministeriöllä kohta, jonka kautta löytää valmistelussa olevan lainsäädännön. Tämä ns. hankeviestintä löytyy osittain myös Hanke-rekisteristä (HARE), mutta siellä eivät ole kaikki hankkeet. Viestinnän tavallisin keino on lähettää tiedotteita ja uutiskirjeitä, luoda verkkouutisia ja julkaista verkkosivustoille uutissyötöitä (RSS). Toki kaikkiin näihin informoinnin alle koottuihin muotoihin liittyy aina mahdollisuus antaa palautetta. Ministeriöt jakavat tiedotteitaan ja uutisiaan myös sosiaalisessa mediassa (lähinnä Twitterissä ja Facebookissa).

Ministeriöillä on myös lehtiä, esitteitä, mainoksia ja kampanjoita, joiden tarkoituksena on jakaa tietoa valituista teemoista. Esimerkiksi useiden ministeriöiden yhteisessä harmaan talouden torjuntaohjelmassa käytetään monipuolisesti erityyppisiä aineistoja, sisältöjä ja kanavia hyödyksi etupäässä tiedon ja valistuksen jakamiseen. Jotkut ministeriöt ovat osallistuneet messuille, kuten puolustusministeriö (PLM) Turvallisuus ja Puolustus 2012 -messuilla, maa- ja metsätalousministeriö (MMM) erämessuilla ja ulkoasiainministeriö (UM) matkailumessuilla. Lisäksi luennot ja vierailut eri kohteissa ovat tiedotustoimintaa, jotka avaavat hallinnon toimintaa ja palvelevat kansalaisten tiedonsaantia. Samoin toimivat esimerkiksi UM:n hallinnonalalla maatiedostot, edustustojen katsaukset ja matkustustiedotteet.

Vuonna 1993 käynnistetty Eurooppatiedotus, jonka tehtävänä on viestiä suomalaisia koskevista EU-asioista, kuuluu ulkoasiainhallinnon keskeisiin demokratiahankkeisiin. Eurooppatiedotus toimii luotettavana EU-tiedonlähteenä, edistää keskustelua EU-asioista sekä tuottaa aineistoa ja vastaa EU:ta koskeviin kysymyksiin. Se palvelee kaikkia kansalaisia, huomioiden erityisesti opettajat, opiskelijat ja toimittajat. Eurooppatiedotus vastaa myös kansalaisjärjestöjen Eurooppa-tiedottamiseen myönnettävistä valtionavustuksista, joiden määrä vuonna 2012 oli 515 000 euroa.

Oikeusministeriössä äänioikeutta ja sen käyttämistä on aina pidetty tärkeänä perusoikeutena. Vaaliviranomaisen yhtenä tehtävänä on poistaa äänestämisen esteitä ja madalltaa äänestämisen kynnystä. Vaalitiedotusta ja sen tehostamista käsiteltiin muun muassa Kansanvalta 2007-toimikunnassa ja vaaliaktiivointitoimenpiteistä linjattiin valtioneuvoston periaatepäätöksessä 2010 demokratian edistämisestä Suomessa. Valtioneuvoston tavoitteena on ollut panostaa yhdenvertaisten osallistumisoikeuksien toteutumiseen muun muassa vaalitiedotuksen avulla (ks. 4.1.3).

Osa ministeriöistä on käyttänyt tapahtumissa ja seminaareissa ns. mediaseinää, joka on uudehko tapa jakaa informaatiota ja näyttää yleisölle tapahtuman kommentointia samanaikaisesti itse tapahtuman kanssa. Informointiin voidaan luokitella myös audiovisuaaliset tallenteet, joita on tehty tilaisuuksissa ja joita jaetaan verkon kautta katsottaviksi tai kuunneltaviksi (podcast), joita on saatavilla useimmilta ministeriöiltä.

Tiedotuskampanjatyyppeistä ovat myös road show't, joita muun muassa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on järjestänyt nuorisotakuusta.

Esimerkki tiedotuskampanjasta

Onnistuneena tiedonjakamisen ja palautteenannon esimerkiksi sopii LVM:n projekti 2007–2008, kun Suomi oli siirtymässä digitaalisen television aikaan. Ministeriö välitti runsaasti tietoa digitaalisesta televisiosta ja palkkasi ”digipappa” Tauno Äijälän liikkumaan ihmisten parissa hankkeen sanansaattajaksi. Hänen tukena toimi työryhmä, jossa oli neljän keskeisen toimijan (Digita, MTV, Nelonen ja Yleisradio) edustajat. Toiminta onnistui erittäin hyvin, koska Äijälällä oli laajan kontaktiverkostonsa ja tunnettuutensa ansiosta matala kynnys yhteistyölle eri tahojen kanssa. Kansalaisviestinnän toteuttamisesta vastasi erillinen työryhmä LVM:n johdolla. Kahden vuoden aikana vierailtiin lähes 200 tilaisuudessa. Puhetilaisuudet ja kansalaistapahtumat eri puolilla Suomea olivat paras keino ymmärtää digitalisoinnin haasteita kansalaisten näkökulmasta. Monille osallistujille keskeisin anti oli tulla kuulluksi. TV2007-ryhmä oli alkuvaiheessa tunnistanut tarpeen avustaa erityisesti seniorikansalaisia digiaikaan siirtymisessä. Tarpeesta syntyi vapaaehtoisvoimin toteutettu Eläköön yhteys -projekti, jossa organisoitiin digilaitteiden asennuspalvelu ikä-ihmisille. Projektiin osallistuvat tahot olivat Lions-liitto (valtakunnallinen digiasentajaryhmä), Tampereen evankelis-luterilaisten seurakuntien diakoniatyö (valtakunnallinen puhelinpalvelu) ja HelsinkiMissio (pääkaupunkiseudun puhelinpalvelut, asennusprojektit). Edellä mainittujen tahojen ja muut vapaaehtoiset koulutettiin lokakuussa 2006 ja tammi-maaliskuussa 2007 asentamaan digilaitteita ja antamaan käyttöopastusta tai vastaanottamaan asennustilauksia puhelimitse. Projekti sai jatkokseen Opinto-toiminnan Keskusliiton hankkeen, jossa koulutettiin helmi-maaliskuussa 2007 viidessätoista TV2007-ryhmänä organisoimassa tilaisuudessa runsaat 300 avustajaa avustamaan digitaalisuuteen siirtymisessä yhteensä 105 paikkakunnalla. Eläköön yhteys -projekti tavoitti eri vaiheissaan kaiken kaikkiaan runsaat 10 000 apua tarvinnutta ikäihmisten televisiotaloutta.

4.3.2 Vuorovaikutus

Hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutus voi olla monipuolista ja liittyä erilaisiin tilanteisiin ja tarpeisiin, kuten esimerkiksi:

- eri kohderyhmien kokemusten selvittämiseen,
- kehittämishankkeisiin,
- lainsäädännön, hankkeen tai palvelun arviointiin,
- tavoitteiden ja ongelmien määrittelyyn,
- ratkaisuehdotusten ideointiin ja
- palveluiden tarvekartoitukseen.

Vuorovaikutus voi tapahtua valmistelun eri vaiheissa ja sen muodot voivat vaihdella. Edellä mainitussa OECD-luokituksessa 'consultation' on vaikea termi suomennettavaksi. Meillä konsultaatio tarkoittaa yleiskielessä kuulemista ja neuvontaa. Käytämme termiä

tässä yhteydessä kuvamaan niitä keinoja ja tapoja, joilla osapuolet pyrkivät ymmärtämään toistensa tarkoituksia esimerkiksi tilaisuuksissa, joissa esitellään ja vaihdetaan mielipiteitä työn alla olevista asioista. Kuulemisen ideaan kuuluu se, että osapuolet kuulevat (ymmärtävät) toisiansa ja tekevät johtopäätöksiä kuulemisen perusteella. Oikeusministeriön määritelmän mukaan kuulemisella tarkoitetaan ”sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta”. Sidosryhmiin kuuluu esimerkiksi erilaisia kansalaisjärjestöjä, viranomaisia, asiantuntijoita tai yrityksiä.

Kuulemisen ja konsultaation piiriin kuuluvat lausuntokierrokset ja kuulemistilaisuudet. Sidosryhmätapaamisia järjestetään runsaasti, kuten myös keskustelutilaisuuksia. Seminaarit hankkeiden, ohjelmien, sopimusten ja muiden asioiden ajankohtaisten uutisten kertomiseen ovat niin ikään suosittuja. Muodollisempia elimiä kuulemisen toteuttamiseksi ovat muun muassa laajapohjaiset työryhmät, komiteat ja neuvottelukunnat.

Kuulemista ovat myös kyselyt, joita ministeriöt tekevät runsaasti. Perinteisemmin tiedonkeruuta tapahtuu palautteiden käsittelyn tuloksena.

Lausunnot pyydetään kaikissa ministeriöissä myös sähköisesti (lomakekyselynä tai sähköpostin liitteenä) perinteisten paperiversioiden rinnalla.

Uusi sähköinen lausuntopalvelu on kehitteillä ja se valmistuu kevään 2014 aikana. Sen avulla virkamiehet voivat lähettää pyyntöjä, seurata tilannetta sekä koostaa yhteenvetoja verkkotyökalun avulla. Virastot, järjestöt ja kansalaiset voivat antaa lausuntoja sekä selata ja kommentoida muiden antamia lausuntoja. Palvelun käyttö hallinnon valmistelu- ja kuulemisprosessien yhteydessä tuo helpotusta lausuntojen käsittelyyn, mikä tehdään nykyisin pääasiallisesti käsityönä. Palvelua voidaan käyttää kirjallisten lausuntojen yhteydessä. Tämä edellyttää, että lausunnon pyytäjä muotoilee ko. aiheesta kysymyksiä tai väitteitä, joihin voidaan systemaattisella tavalla vastata. Virallisilla lausuntopyynnöillä on yhteys asianhallintaan, joten asianhallinnan ja lausuntopalvelun prosessit limittyvät tiiviisti toisiinsa.

KUULEMINEN JA VUOROVAIKUTUS SÄÄDÖSVALMISTELUSSA

Hallinnon säädösvalmistelun menetelmiä ja toimintatapoja on kehitetty oikeusministeriön vetovastuulla jo vuosien ajan. Säästösten määrän ja yksityiskohtaisuuden jatkuva kasvu antaa tälle työlle oman lisävärinsä. Valtionhallinto on kiinnittänyt huomiota kansalasten ja kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuuksiin ja niiden parantamiseen useilla 2000-luvulla toteutetuilla hankkeilla, kuten Paremmän sääntelyn ohjelmalla, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalla ja Kuule kansalasta – valmistele viisaasti -hankkeella.

Säädösvalmistelun kehittämistyöstä linjattiin valtioneuvoston antamalla periaatepäätöksellä hallituksen strategia-asiakirjasta 5. joulukuuta 2007. Asiakirjaan kuuluva lainsäädäntösuunnitelma, joka sisältää tärkeimmät toimet lainvalmistelun laadun parantamiseksi sekä luettelon hallituskauden merkittävimmistä lainsäädäntöhankkeista, hyväksyttiin ensimmäistä kertaa tuolloin.

Seuraavana askeleena voidaan pitää pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen aikana asetetun Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan työskentelyä. Neuvottelukunta edisti toimenpiteitä lainvalmistelun laadun parantamiseksi sekä säädösympäristön ja lakien selkeyden lisäämiseksi. Tämän jälkeen aloitetun Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tavoitteena on ollut parantaa lainvalmistelun laatua ja tuottavuutta. Tässä yhteydessä on otettu käyttöön uudistettu lainvalmisteluprosessin malli ja parannettu keskeisten toimijoiden osaamista. Hankkeessa on tarkennettu lainvalmistelun konserniohjausta koskevia ehdotuksia ja kokeiltu lainvalmisteluprosessin ideaalimallia ministeriöissä. Vuonna 2011 hankkeessa on ryhdytty kehittämään myös lainvalmistelijoiden koulutusta. Kansalliset paremman sääntelyn tavoitteet ovat kirjauksina mukana pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa. Siinä todetaan, että Paremmän sääntelyn ohjelmaa jatketaan lainvalmistelun laatuongelmien voittamiseksi ja että "Sujuvampaan lainvalmisteluun" -hankkeen viitoittamat valtioneuvoston hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat otetaan käyttöön.

Kansalaisjärjestöjen ja sidosryhmien osallistuminen säädösvalmisteluun korostui erityisesti valtioneuvoston paremman sääntelyn ohjelmassa, jossa linjattiin, että säädösvalmistelussa on kuultava aidosti sidosryhmien mielipiteitä ja punnittava erilaisia vaihtoehtoja. Ohjelmassa linjattiin myös, että säädösvalmisteluprosessin on oltava avoin ja sen tulee perustua avoimesti ilmaistuihin tavoitteisiin. Oikeusministeriön johdolla valmisteltiin säädösvalmistelun kuulemisohjeet, jotka julkaistiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 2010. Myös vuoden 2011 hallitusohjelmaan kirjattiin, että avointa vuorovaikutusta on tehostettava.

Valtioneuvosto teki 2010 periaatepäätöksen säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. Ohjeet koskevat kuulemista eli sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista oikeussääntöjen valmistelussa. Sidosryhmiä ovat esim. viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset ja kansalaiset. Ohjeet kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Ohjeissa on myös määritelty lausuntoaajan vähimmäispituus ja valmistelun avoimuutta edistävät menettelytavat. Ohjeiden tavoitteena on edistää säädösvalmistelussa kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä. Ohjeet valmisteltiin valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön asettamassa valtioneuvoston vuorovaikutuskäytäntöjen parantamishankkeessa (HAVU), jonka loppuraportti julkaistiin kesäkuussa 2009.

Vuosien 2013–2014 oikeusministeriö päivittää lainvalmistelun kuulemisohjeet ja järjestää vuodesta 2014 alkaen hallinnon kehittämiskeskuksen HAUSin kanssa koulutusta lainvalmistelijoille muun muassa vaikutusten arvioinnista, kuulemisesta, vuorovaikutuksesta ja kuulemisen välineistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on uudistanut säädösvalmistelun prosessiohjeet. Perinteisen lainvalmisteluprosessin sekä vakiintuneiden lainsäädäntömuutostarpeiden tunnistamistapojen lisäksi se on ottanut käyttöön uudenlaisia lainvalmisteluun liittyviä toimintamalleja.

Ympäristöministeriön (YM) lähtökohtana säädösvalmistelussa on, että keskeiset uudistukset valmistellaan laajapohjaisessa toimielimessä. Työryhmävalmistelu on vallitseva toimintatapa myös muissa säädöshankkeissa. Virkamiesvalmisteluna tehtävissä säädöshankkeissa laaditaan hankkeen asettamispäätös, joka laitetaan www-sivuille sekä suunnitellaan kuulemis- ja lausunnot. Ministeriön www-sivut uudistettiin keväällä 2013 aikana ja uudistuksen myötä säädöshankkeiden näkyvyys ja löydettävyys parani.

Sisäasiainministeriön (SM) lainsäädäntötyötä ohjaa ministeriön lainsäädäntösuunnitelma sekä säädösvalmistelua koskevat ministeriön omat sekä valtioneuvoston yleiset ohjeet. Kansalaisten osallisuus ja erilaiset kuulemiskäytännöt ovat tärkeä osa ministeriön lainsäädäntötyön kehittämistä ja osallisuuden edistäminen on ollut viimeiset vuodet yksi kansliapäällikön ja ministeriön osastojen kesken käytävissä tuloskeskusteluissa käsitelty säädösvalmistelun yhteinen tulostavoite. Ministeriön lainsäädäntösuunnitelma pitää sisällään kaikki säädöshankkeisiin liittyvät aikataulut mukaan lukien osallisuuteen, viestintään ja kuulemiseen liittyvät aikataulut. Kaikista suurista lainsäädäntöhankkeista tehdään erillinen viestintäsuunnitelma ja niiden yhteydessä järjestetään sähköinen kuuleminen Otakantaa.fi-palvelun avulla. Joidenkin säädöshankkeiden yhteydessä on myös toteutettu kohdennettuja asiantuntijakuulemisia vaikutusarvioinnin toteuttamiseksi esimerkiksi yhdenvertaisuusvaikutusten osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on lisännyt osallistumista ja vuorovaikutusta sekä lainvalmistelussa että ohjauksessa ja kehittämistyössä. Lainvalmistelujen yhteydessä on kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallisuus varmistettu sillä, että esimerkiksi nuoriso- ja liikuntatoimissa vuorovaikutuksellisuus kuuluu toiminnan peruluonteeseen ja toiminnan organisoitumistapaan.

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluu monia sellaisia aihealueita, joiden lainsäädäntö koskettaa laajoja kansalaispiirejä. Näitä ovat muun muassa elintarvikkeisiin, tuotantoeläinten hyvinvointiin, suurpetoihin, kalastukseen, riistanhoitoon, paikkatietoihin ja metsien käyttöön liittyvät kysymykset. Ministeriön toimintamallissa on tapahtunut muutoksia viime vuosina, ja esimerkiksi kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksia tarjotaan nyt enemmän kuin ennen jolloin kansalaisten ääni MMM:n lainsäädäntöhankkeissa kuului heitä edustavien sidosryhmien kautta.

Puolustusministeriöllä (PLM) on erilaisia kosketuspintoja kansalaisyhteiskuntaan muun muassa komiteatyön kautta. Hyvä esimerkki tästä on Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, jonka ohjauksessa valmistuvassa Suomen kyberturvallisuusstrategiassa otetaan huomioon vastaavalla tavalla viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kokonaisvaltainen panos turvallisuuden kehittämisessä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) on niin ikään aiheita, jotka koskettavat kaikkia suomalaisia. Niiden herkkyyksien ja tunteitakin nostattavien piirteiden vuoksi ministeriö on ollut erittäin tarkka valmistelutyössä. Sosiaalitoimessa myös salassapitovelvollisuus on hyvin keskeinen piirre. Jo senkin vuoksi uudistusten läpivienti avoimena prosessina on ollut hyvin haastavaa. Asioista on voitava puhua siten, että muutokset ja niiden perustelut ovat ymmärrettäviä, mutta menettelyn on täytettävä salassapitoehdot.

Esimerkki laajasta osallistavasta lainvalmistelusta

Laaja sosiaalihuoltolainsäädännön uudistustyö on hyvä esimerkki STM:n nykyisestä lainvalmistelusta. Sosiaalihuoltolaki koskee laajoja kansalaispiirejä ja niiden hyvinvointia. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän tavoitteena on ollut siirtää sosiaalihuollon painopistettä ennaltaehkäisevään työhön ja varhaiseen tukeen, turvata asiakaslähtöisellä lainsäädännöllä eri väestö- ja ikäryhmien yhdenvertaista oikeutta riittäviin ja yksilöllistä tarvetta vastaaviin yleisiin sosiaalipalveluihin sekä vahvistaa ihmisten osallisuutta omassa asiassaan ja yhteiskunnassa. Lakia uudistettaessa lähtökohtana oli avoin valmistelu. Valmistelun aikana työryhmän jäsenet, asiantuntijat, puheenjohtajisto ja sihteerit ovat olleet avoimessa vuorovaikutuksessa sidosryhmiensä kanssa ja hanketta on esitelty laajasti erilaisissa isommissa ja pienemmissä tilaisuuksissa.

Kesällä 2010 luovutetusta väliraportista järjestettiin laaja lausuntokierros. Lausuntoja pyydettiin 96 ja saatiin 73 taholta. Työryhmän työtä jatkettiin saadun palautteen pohjalta. Kesällä 2011 sosiaalialan osaamiskeskukset, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos sekä sosiaali- ja terveysministeriö järjestivät yhteistyössä kuulemistilaisuuden Kuuleeko laki? Helsingissä kesäkuussa. Tilaisuuteen osallistui 168 henkeä, sosiaalialan johtoa, kuntien, järjestöjen ja oppilaitosten asiantuntijoita ja vaikuttajia sekä muutamia asiakkaita.

Syksyllä vastaava tilaisuus Vastaako laki? järjestettiin Jyväskylässä syyskuussa. Tilaisuuteen osallistui noin 70 henkeä. Keväällä 2012 toteutettiin Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskuksen Soccan ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä viimeinen laaja kuulemistilaisuus. Tilaisuus järjestettiin Helsingissä huhtikuussa ja siellä oli 141 osallistujaa. Kuulemistilaisuuksiin oli ammatillisten asiantuntijapuheenvuorojen lisäksi pyydetty puheenvuoroja ja näkemyksiä myös kokemusasiantuntijoilta ja sosiaalihuollon asiakkailta.

Syksyllä 2011 järjestettiin niin sanottu living lab -tilaisuus Oulussa (noin 30 osallistujaa), jossa arvioitiin yhdessä Oulun kaupungin virkamiesten ja luottamushenkilöiden sekä sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten kanssa lakiehdotuksen mahdollisuuksia ja vaikutuksia kunnassa. Keväällä 2012 järjestettiin pienempimuotoisina kaupungin ja sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten kanssa vastaavat tilaisuudet huhtikuussa Järvenpäässä ja Tuusulassa.

Lisäksi Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä järjestettiin syksyllä 2011 järjestökuuleminen ja keväällä 2012 järjestölakimieskuuleminen STKL:n, Tekry:n ja YTY:n perustaman SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:n kanssa. Lisäksi hankkeen edetessä eri tahoilla on ollut verrattain laaja mahdollisuus kommentoida lakiehdotusta kirjallisesti sen eri vaiheissa.

Lainsäädäntöuudistuksen avoin valmistelu on saanut laajalti kiitosta. Valmisteluun edellä mainituin tavoin osallistuneet tahot ovat kertoneet kokeneensa aidosti voivansa vaikuttaa asian valmisteluun. Viimeisen laajan kuulemistilaisuuden yhteydessä järjestettiin palautekysely, jossa pyydettiin myös arvioimaan kokemuksia valmistelun avoimuudesta ja vaikuttamismahdollisuuksista. Myös tältä osin palaute oli valtaosin myönteistä.

KUULEMINEN JA VUOROVAIKUTUS MUUSSA TOIMINNASSA

Osallistumisen tapoja ja menetelmiä on erittäin moninaisesti käytössä. Lainsäädäntöön liittyvien osallistumisten lisäksi ministeriöt hankkivat näkemyksiä ja palautetta valmisteltavista suurista väestönosia koskevista politiikkalinjauksista, ympäristöasioista, palvelujen kehittämisestä, tekijänoikeuksista, liikunnasta, taiteen edistämisestä, tiedepolitiikasta jne.

Osan osallistumistilaisuuksista, kuten myös viestinnästä, ministeriöt järjestävät yhteistyössä keskenään, kuten harmaan talouden torjunta ja nuorisotakuu. Usein osallistumismahdollisuuksia hallinto järjestää yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa, kuten OKM nuorisoasioissa Allianssi ry:n kanssa ja verkkonuorisotyötä Verken kanssa.

Kohderyhminä ovat laajasti ottaen koko väestö, mutta eritellymmin osa osallistumismahdollisuuksista on suunnattu muun muassa iän (nuoret, vanhat) tai taustan (kuten maahanmuuttajat) mukaan. STM raportoi, että perusopetuksen tasa-arvosuunnittelua koskevan uudistuksen valmistelussa ehdotettiin, että voitaisiin kuulla lapsia itseään Lasten parlamentin kautta.

Osallistumismuodot vaihtelevat ja niitä ovat muun muassa työpajat, keskustelut, paneelit ja ideariihet, joiden yhteydessä käytetään erilaisia menetelmiä.

LVM on pyrkinyt ottamaan käyttöön menetelmiä, jotka mahdollistavat tehokkaan ja vaikuttavan demokraattisen osallistumisen. Kuluvalla hallituskaudella se on aktiivisesti edistänyt kaikkien tietoyhteiskuntaosallisuutta sekä alueellista tasa-arvoa muun muassa viestintäpolitiikan älystrategian, KIDE (kasvu, innovaatiot, digitaaliset palvelut, evolutio) -ohjelman puitteissa. Tavoitteena on uusien digitaalisten liiketoimintamahdollisuuksien tunnistamisen lisäksi edistää kaikkien tietoyhteiskuntaosallisuutta sukupuoleen, ikään tai taustaan katsomatta.

Seitsemän vuoden välein uudistettavan EU:n Manner-Suomen maaseutuohjelman valmistelu maa- ja metsätalousministeriössä (MMM) on demokraattinen prosessi, johon osallistuvat myös erilaiset kansalaisjärjestöt. Yksittäiset kansalaiset voivat vaikuttaa maaseutuohjelman toteutukseen myös paikallisten Leader-toimintaryhmien kautta. Maaseutuohjelman varoista 5 prosenttia jaetaan tulevilla ohjelmakaudella näiden toimintaryhmien kautta. EU:n määrittelemänä tavoitteena toimintaryhmille on paikallisen aloitteellisuuden lisääminen. Ne voivat itse määrittellä, mitä tekevät, paikallisista tarpeista lähtien.

Esimerkki vuorovaikutuksen lisäämisestä

- Valtion liikelaitoksella Metsähallituksella on pitkät perinteet vuorovaikutuksesta paikallisten asukkaiden ja sidosryhmien kanssa. Metsähallituksella on noin 70 alueellista toimipistettä, jota kautta se saa kansalaispalautetta. 1990-luvulla Metsähallitus kehitti voimakkaasti alueellista osallistavaa suunnittelua. Pidemmän aikavälin linjaukset, kuten alueelliset luonnonvarasuunnitelmat ja erityisalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmat, perustuvat laajaan, usein 20–30 maakunnallista sidosryhmää käsittävään osallistamiseen työryhmätyöskentelyineen. Osa näihin hankkeisiin osallistuvista sidosryhmistä on kansalaisjärjestöjä, ammattijärjestöjä tai vastaavia, joiden edustajat ovat valikoituneet järjestön omissa demokraattisissa valinnoissa. Em. hankkeissa on toteutettu myös laajempia, suoraan kansalaisiin kohdistettuja kyselyjä ja kansalaistapaamisia.
- Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on vuodesta 2005 lähtien laatinut ja laadittanut erilaisia riista- ja petoeläinten hoitosuunnitelmia. Jo ensimmäisiä hoitosuunnitelmia laadittaessa kansalaisten näkemyksiä luodattiin varsin syvällisesti erilaisissa kuulemistilaisuuksissa, joista laadittiin yhteenvetoja. Nämä osaltaan vaikuttivat esimerkiksi sudenhoitosuunnitelmaan, jonka päivitys alkaa syksyllä 2013. Päivitystä varten on laadittu kaksitasoinen osallistamissuunnitelma. Tämä on pilotti, jota on tarkoitus hyödyntää myöhemmin. Toinen taso on sidosryhmäkysely, joka tehdään kaksi kertaa, ja toinen on kansalaisille lähetetty kysely, johon vastataan verkossa. Kyselyn tekee Suomen Riistakeskus. Sudenhoitosuunnitelman päivitystä on jo pohjustettu syksyllä 2012 yleisötilaisuuksilla, joita on järjestetty seuduilla, joissa susikysymys on erityisen ajankohtainen. Näissä tilaisuuksissa yleisö, paikalliset ja alueelliset riistanhoidon luottamus- ja toimihenkilöt sekä MMM:n edustajat ovat voineet keskustella asiasta.
- Ministeriön viime vuosien tärkein suoraan kansalaisvaikuttamiseen tähdännyt hanke on ollut Suomen riistakeskuksen perustaminen. Se perustettiin Riistahallintolailla (18.2.2011/158), joka on moderni osallistava laki, jossa kansalaisilla ja sidosryhmillä on laajat ja monikanavaiset vaikutusmahdollisuudet riistapolitiikan muotoutumiseen maassamme. Laissa säädetään hyvin laajasti kansalaisten ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksista riistaasioissa. Siinä säilytettiin vanhoja ja perustettiin uusia kansalaisvaikuttamisen foorumeita. Uusia toimielimiä ovat valtakunnallinen riistaneuvosto ja alueelliset riistaneuvostot (15 kpl). Riistaneuvostojen tehtävänä on osallistaa sidosryhmiä ja yhteensovittaa eri sidosryhmien näkemyksiä riistaasioista ja järjestää laajapohjaisia sidosryhmä- ja kansalaiskuulemisia riistaasioissa. Merkittävimpiä näistä ovat hirvieläimiö ja suurpetoja koskevat kuulemiset ja kokoukset. Tällaisia kokouksia on järjestetty aktiivisesti, ja varsinkin petoasioita käsitelleissä kokouksissa on ollut erittäin runsas osanotto. Perinteisimpiä vaikuttamiskanavia riistaasioissa ovat Riistanhoitoyhdistykset. Jokaisella suomalaisella riistanhoitomaksun suorittaneella henkilöllä on oikeus käyttää äänivaltaa riistanhoitoyhdistysten kokouksissa ja siten vaikuttaa suoraan suomalaiseen riistapolitiikkaan.

Muina osallistumisen mahdollistavina tapoina ovat viime vuosina olleet käytössä muun muassa erityyppiset raadit (kuten TEM:ssä esitemateriaalin arviointiin, OM:ssä osallistumispalvelujen arviointiin kansalaisraati, STM:ssä asiakaskehittäjät sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisessa), aivoriihimenetelmät sekä foorumit (kuten UM:ssä Kumppanuusfoorumi kehitysyhteistyöjärjestöjen kanssa).

UM:ssä toimivan pohjoismaisen yhteistyöministerin aloitteesta eri puolilta Suomea ja eritaustaisista nuorista koottu 25 henkilön työryhmä pohti pohjoismaisen yhteistyön nykytilaa ja tulevaisuutta, sen arvoja sekä nuorten kokemusta pohjoismaisen yhteistyön toimivuudesta, näkyvyydestä ja tavoitettavuudesta. Taustalla oli huoli pohjoismaisen yhteistyön tulevaisuudesta ja halu osallistaa nuoria suomalaisia keskusteluun Suomen roolista Pohjolassa. Pohjoismaisen yhteistyön arvo ja merkitys eivät ole itsestäänselvyyksiä, minkä takia on tärkeää kuulla nuorten kantoja ja ajatuksia pohjoismaisen yhteistyön tulevaisuudesta. Työryhmä kokoontui kolmesti, työstä tehtävänsä pääasiassa internetin välityksellä ja luovutti mietintönsä ministerille lokakuussa 2012.

SOSIAALINEN MEDIA

Sosiaalinen media on vallannut alaa tiedon hankinnan, jakamisen ja jalostamisen väylänä. Tämä kehityssuunta on huomioitu hallinnossa ja siihen liittyviä ohjeita löytyy Valtioneuvoston viestintäsuosituksesta (2010).

Esimerkkejä sosiaalisen median käyttötavoista

- UM on panostanut sosiaalisen median käyttöön kansalaispalveluissa muiden palvelujensa lisäksi. Sosiaalinen media on muuttanut kriisitilanteiden kansalaisviestinnän kaksisuuntaiseksi ja tehnyt kansalaisten roolin poikkeustilanteissa entistä aktiivisemmaksi. Tekninen etu on ilmeinen verrattuna esim. kriisitilanteissa herkästi tukkeutuviin kotisivuihin. Myös Suomen ulkomaanedustustojen läsnäolo sosiaalisessa mediassa lisää ulkomailla oleskelevien kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.
([facebook.com/ulkoministerio](https://www.facebook.com/ulkoministerio))
- OM on ottanut käyttöön uusia tapoja osallisuuden lisäämiseksi ja hyödyntää tässä tarkoituksessa sosiaalisen median palveluja ja kanavia erilaisten kohderyhmien tavoittamiseksi. Suurin osa aineistoista julkaistaan sekä suomeksi että ruotsiksi, poikkeustapauksissa myös englanniksi. Myös sosiaalisen median hyvistä käytännöistä on huolehdittu. Ministeriö on julkaissut vuonna 2010 Sosiaalisen median mahdollisuudet hallinnolle -katsauksen, jossa on aineistoa virkamiehille muun muassa siitä, mitkä ovat hyviä tapoja olla mukana sosiaalisen median palveluissa.

Lisäksi ministeriöllä on Facebookissa muutamia sivuja, kuten vaalit.fi, Demokratiapalkinto, Osallistumisympäristö, otakantaa.fi ja asunto-osakeyhtiölaki. Otakantaa.fi:n Facebook-profiili julkaistiin vuonna 2008, jolloin vain harvalla hallinnon organisaatiolla oli sosiaalisen median toimintaa.

- YM hyödyntää sosiaalista mediaa laajasti ja hankkii tällä tavalla näkemyksiä muun muassa toiminnan kehittämiseen ja valmisteluun sekä palautetta viestinnän ja asiakaspalvelun rinnalla. YM on ollut edelläkävijä joukkoistamisen hyödyntämisessä säädösvalmistelussa. Kevään 2013 aikana maastoliikennelain uudistamistarpeista on käyty keskustelua ja laadittu muutosehdotuksia www.suomijoukkoistaa.fi-sivustolla. Maastoliikennelain joukkoistamiskokeilun 1. vaiheessa kantaa otti lähes 700 osallistujaa, joilta tuli yli 300 ideaa ja joista annettiin yli 2600 kommenttia ja 19 000 ääntä, yli 560 Facebook-tykkäystä ja lähes 40 viestiä (viserrystä) Twitterissä. (twitter.com/ymparisto)
- TEM on innokkaimpien verkko-osallistumismenetelmien käyttöönottajien joukossa. Sosiaalista mediaa TEM käyttää systemaattisesti lähes kaikissa keskeisissä hankkeissaan. TEMin verkkopalvelujen (sisäinen ja ulkoinen) suunnittelussa ja kehittämisessä on huomioitu avoimuuden ja käyttäjälähtöisyyden periaatteita ja otettu vähitellen käyttöön vuorovaikutteisia toimintatapoja. Muun muassa tietoa käynnissä olevista hankkeista ja lainvalmistelusta on lisätty ja helpotettu niiden löytymistä. Sosiaalisessa mediassa TEM toimii Twitterissä ja SlideShare'ssa. Tarkoitus on avata asioiden käsittelyä niin, että kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa valmistelussa oleviin asioihin. Ministeriön viestintä hoitaa tili ja sen seurannan. Toiminta on ollut onnistunutta, muun muassa Twitterissä seuraajien määrä on kasvanut nopeasti ja avattuihin keskusteluihin ja ideointeihin on osallistuttu aktiivisesti.

Omassa verkkopalvelussaan www.tem.fi ministeriöllä on TEMatiikkaa-blogi, jonka avulla pyritään avaamaan kansantajuisesti tietoa TEM:n toiminnasta, linjauksista sekä valmisteilla olevista asioista. Käyttäjälähtöisyyden osalta perustettiin omat sivut avoimuuden edistämiseksi (udi.fi). Sivut ovat kanava myös viestinnälle ja osallistavuudelle.

SADe-ohjelman ja TEM:n palvelukokonaisuuksien palvelujen kehitystyössä on otettu käyttöön sähköinen palautekanava, koska tuotoksia on annettu kommentoitavaksi jo betaversiona. Asiakasraati (n. 40 yritystä) osallistuu verkkopalvelujen kehitystyöhön jatkuvalla Yammer-keskustelulla ja kokoontuu lisäksi muutamiin yhteisiin kehittämistapaamisiin vuoden mittaan. Julkisen työvoimapalvelun alueella on kehitteillä ensimmäinen mobiilipalvelu (Avoimet työpaikat yhdistettynä paikkatietoon).

TEM on ollut mukana sosiaalisen median pilottikokeiluissa tiettyjen asiakaspalvelujen kanssa, kuten esimerkiksi Kysy asiantuntijalta työttömyysturvasta -kokeilu toteutettiin Suomi24:ssä keväällä 2011. Myös koulutusneuvonnasta on hyviä kokemuksia. TEM:ssä on otettu käyttöön Trendwiki, johon syötetään havaintoja (eli signaaleja) etupäässä eri nettimediaista ympäri maailman. Havainto tarkoittaa esim. merkittävää uutista, perusteltua näkemystä tai vaikkapa tutkimustulosta.

Tulevaisuuskatsaustyössä 2010 TEM käytti sosiaalista mediaa (Facebook, LinkedIn, Twitter ja Qaiku) välineenä luonnostekstin kommentointiin ja seminaarista tiedottamiseen ja kommentointiin.

TEM on ottanut käyttöön yhteisöpalvelu Yammerin sisäiseen ideointiin, kokemusten jakamiseen ja keskusteluun.

- OKM:llä on käytössä virtuaalivirkamiespalvelu, johon kansalaiset voivat ottaa internetin kautta yhteyttä. Käytetyn kielen muuttaminen kansalaisystävälliseksi, asioiden tuominen keskusteluun siinä vaiheessa, kun niihin vielä voidaan vaikuttaa eikä vasta silloin, kun päätökset tosiasiasa on jo tehty, keskustelutilaisuuksien järjestäminen, tiedotus, erityisesti kohderyhmittäin ja aihepiireittäin kohdennettu tiedotus sekä sosiaalisen median hyödyntäminen. Nuorisoyksiköllä on sekä Facebook-sivu että Twitter-tili, joiden kautta tiedotetaan ajankohtaisista asioista. Allianssin julkaisemassa Nuorisotyölehdessä on joka numerossa OKM:n ”nuorisopoliittinen tiedote”. Sekä Nuoran että Avustustoimikunnan kautta hallinto on tiiviisti yhteydessä kansalaisiin, erityisesti nuoria edustaviin kansalaisjärjestöihin. Yhdessä Avustustoimikunnan kanssa järjestetään vuosittain avoin järjestöpäivä jonka avulla voidaan käydä vuoropuhelua ajankohtaisista kehittämishankkeista sekä avustuskäymistä järjestöjen edustajien kanssa. Nuoran ja Avustustoimikunnan verkostoja hyödynnetään viestinnässä ja lausuntoja pyydettyäessä palautetta ja lausuntoja kansalaisjärjestöiltä.
- Asumisen ja Rakentamisen ePalvelut-projektissa (SADe-hanke) on otettu käyttöön uusikarttapohjainen internet-palvelu, jota esim. kunnat voivat käyttää kerätessään kansalaisten näkemyksiä ja toiveita yhdyskuntasuunnittelun ja kaavoituksen pohjaksi. Uusi palvelu mahdollistaa erityisesti pienemmille ja keskisuurille kunnille karttapohjaisen tiedonkeruun. Samanaikaisesti on myös otettu käyttöön toinen karttapohjainen internet-palvelu, jonka avulla kansalaiset saavat automaattisesti tietoja määrittelemältään alueelta, esimerkiksi tietoja alueen tiesuunnitelmista. Tavoitteena on, että tietoja hankkeista kansalaiset ja yritykset saisivat tietoja jo hankkeen suunnitteluvaiheessa eikä vasta, kun hanke on virallisesti kuulemisvaiheessa.

4.4 Yhteiskuntataidot ja aktiiviseksi kansalaiseksi kasvaminen

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 2010 demokratian edistämisestä edellytettiin, että tehdään selvitys demokratiakasvatuksen toteutumista esi- ja kouluopetuksessa, koulujen kerhotoiminnassa sekä opettajankoulutuksessa. Hallitusohjelmaa täsmentävässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa käsitellään koulujen ja oppilaitosten tehtäviä aktiivisen kansalaisuuden edistäjänä. Suunnitelman toimitasuositukset koskevat muiden muassa demokratiakasvatusta, oppilaskuntatoimintaa sekä opetuksen sisältöjä ja toimintatapoja, jotka tukevat osallistumista, vaikutusmahdollisuuksia sekä politiikan ja yhteiskunnallisen lukutaidon kehittymistä. Näiden suositusten pohjana on periaatepäätöksen ajatus, että demokratia ei voi toteutua ilman yhteiskunnallisista asioista perillä olevia, osallistuvia ja aktiivisia kansalaisia.

Opetushallitus toteutti opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta kaikkia maan perusopetuksen kouluja, nuorten lukiokoulutusta antavia oppilaitoksia sekä ammattikoulutuksen oppilaitoksia koskevan selvityksen demokratiakasvatuksen toteutumisesta syyskuussa 2011.

Selvityksen mukaan nuorten vuorovaikutus- ja yhteistyötaitoja sekä osallistumisen ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen taitoja pidetään opiskelutaitojen ohella kaikkein tärkeimpinä kansalaistaitoina, jotka nuorten tulisi hallita siirtyessään kouluasteelta toiselle ja koulun päätyttyä. Yhteiskunnallinen osaaminen, ymmärrys ja kyky toimia yhteiskunnassa nähdään myös tärkeäksi. Selvityksen mukaan lasten osallistumista edistäviin asenteisiin ja toimintatapoihin voidaan vaikuttaa sitä paremmin mitä varhemmin asioita opetetaan. Parhaiten demokratiakasvatus on toteutunut lukiokoulutuksessa ja suurimmat kehittämistarpeet kohdentuvat perusopetuksen 1–6-vuosiluokille ja ammatilliseen peruskoulutukseen. Konkreettisia toimia oppilaiden todellisen kuulemisen ja osallisuuden varmistamiseksi pitäisi lisätä koulun ja kunnan kaikessa toiminnassa. Oppilaskuntatoimintaa tulisi vahvistaa lainsäädännön kautta etenkin perusopetuksessa.

Opetushallituksen demokratiaselvityksessä kerättiin tietoja myös osallistumista tukevista mediakasvatuksesta. Kohdennettujen kysymysten tulokset ja johtopäätökset koottiin taustoittamaan mediakasvatuksen toimintaohjelmaa. Toimintaohjelmaan on koottu myös osallistumista tukevan mediakasvatuksen taustaa, menetelmiä, materiaaleja sekä vaikuttamisen tapoja ja paikkoja. Selvityksen mukaan osallistumista tukevaa mediakasvatusta on vahvistettava. Nuoren vapaa-ajalla oppimat mediataidot ja muu osaaminen pitää kyetä kytkemään kouluopetukseen ja hyödyntämään myös yhteiskunnallisen osaamisen ja vaikuttamisen vahvistamisessa. Selvitys kannustaa lisäämään avointa keskustelua aktiivisen kansalaisuuden teemoista koko yhteiskunnassa. Laadukas ja tavoitteellinen mediakasvatus ei toteudu irrallisia pedagogisia vinkkejä kokoamalla. Osallistumista tukevan mediakasvatuksen tulisi kulkea punaisena lankana läpi koko kasvatus- ja opetustyön, sillä tunne osallisuudesta on niin lapsille, nuorille kuin aikuisillekin äärimmäisen merkittävä.

Opetushallituksen selvityksen mukaan perus- ja toisen asteen koulutuksessa on edelleen kehittämistarpeita muun muassa opiskelijoiden kuulemisessa ja vaikuttamismahdollisuuksissa. Ammattiin opiskelevien ja lukiolaisten opiskelu tarjoaa tällä hetkellä hyvin erilaiset lähtökohdat demokratiakasvatukseen.

Valmisteilla oleva ja 1.8.2014 voimaan tuleva oppilas- ja opiskelijahuoltolaki vahvistaa oppilaiden ja opiskelijoiden asemaa koulu- ja oppilaitosten hyvinvoinnin suunnittelussa ja kehittämisessä ja ottaa heidät nykyistä paremmin mukaan omien oppilas- ja opiskelijahuollon asioiden käsittelyyn.

Oppilaskuntatoiminnan kehittämiseen, opiskelijoiden kuulemiseen ja todellisten vaikuttamismahdollisuuksien luomiseen tulee kiinnittää vastaisuudessakin huomioita. Valtakunnallisesti toisella asteella opiskelijajärjestöt ovat edustettuina kyseisiä koulumuotoja koskevia valtakunnallisia kehittämistoimia valmisteltaessa muun muassa työryhmissä ja opetussuunnitelman perusteiden laadinnassa. Opiskelijajärjestöjä kuullaan lainsäädäntöä valmisteltaessa. Toisella asteella opiskelijoiden kuuleminen on lakisääteistä. Koulutuksen järjestäjän tulee varata opiskelijoille mahdollisuus osallistua koulutuksen kehittämiseen sekä kuulla opiskelijoita ennen opintoihin ja muihin opiskelijoiden asemaan olennaisesti vaikuttavien päätösten tekemistä.

Suuri haaste on koulujen toimintakulttuurin kehittäminen entistä enemmän opiskelijoita osallistavaksi. Lainsäädännön ja opetussuunnitelman perusteiden uudistamistoimet ja niihin liittyvä opettajien täydennyskoulutus pyrkivät oppilaiden ja opiskelijoiden entistä vahvempaan osallistamiseen ja kuulemiseen. Osallistamisen tulee ilmetä opetus- ja muissa vuorovaikutusprosesseissa, pysyvissä toimintarakenteissa, joita oppilaskunnat luontevimmin edustavat sekä myös oppilaitosten yhteyksissä muuhun yhteiskuntaan. Uusia sähköisen median vaikuttamis- ja kuulemismuotoja tulee hyödyntää entistä enemmän kouluissa.

Maahanmuuttajien mahdollisuuksia integroitua yhteiskuntaan on parannettu muun muassa säätämällä perusopetuksen sekä ammatilliseen koulutukseen valmistavasta koulutuksesta. Lukiokoulutuksessa vastaavat säännökset saatetaan voimaan 2014. Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen kielikoulutuksen tasoa parannetaan niin, että koulutus antaa todelliset valmiudet osallistua mm maahanmuuttajien ammatilliseen koulutuksen valmistavaan koulutukseen ja ammattikorkeakouluopintoihin valmentavaan koulutukseen.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2011–2016 mukaisesti hallituskaudella kehitetään demokratiakasvatusta oppilaitoksissa. Opetuksessa lisätään sisältöjä ja toimintatapoja, jotka tukevat osallistumista, vaikutusmahdollisuuksia sekä politiikan ja yhteiskunnallisen lukutaidon kehittymistä. Vuonna 2014 vakiinnutetaan oppilaskunnat kaikkiin peruskouluihin tekemällä tarvittavat lisäykset perusopetuslakiin. Lukioiden ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan. Oppilaita, opiskelijoita ja opettajia osallistetaan kaikessa koulutuksen kehittämisessä. Kansalaisjärjestöille ja yhteiskunnallisille liikkeille luodaan nykyistä avoimemmat mahdollisuudet esitellä toimintaansa kouluissa ja oppilaitoksissa

Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2012 asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta. Sen mukaisesti opetuksella tuetaan oppilaan kasvua aktiiviseksi yhteiskunnan jäseneksi sekä luodaan edellytyksiä toimia demokraattisessa ja tasa-arvoisessa yhteiskunnassa. Asetuksella varhennettiin myös historian ja yhteiskuntaopin opetusta ja lisättiin sitä kahdella vuosiviikkotunnilla. Nykyistä nuoremmat oppilaat saavat uuden tuntijaon tultua voimaan opetusta yhteiskunnallisen vaikuttamisen periaatteista ja osallistumaan ja vaikuttamaan oppimisesta muun muassa draamaan keinoin. Uudistuksella vastataan suomalaisten nuorten heikkoon kiinnostukseen yhteiskunnallisiin asioihin, tarpeeseen vahvistaa yhteiskunnallista ja arvokasvatusta sekä käytännön taloustiedossa ilmenneisiin puutteisiin. Opetussuunnitelman perusteita uudistettaessa arvioidaan myös keinoja demokratiakasvatuksen vahvistamiseen opetuksessa. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti vahvistetaan koulu oppilaiden emotionaalisten ja sosiaalisten taitojen kehittäjänä ja tuetaan oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Lisätään myös suvaitsevaisuus- ja tapakasvatusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt lukiokoulutuksen tavoitteiden ja tuntijaon uudistamisen. Tavoitteena on, että valtioneuvoston antaman asetuksen pohjalta uudistetut opetussuunnitelman perusteet voitaisiin ottaa käyttöön 1.8.2016 lukien. Lukio-koulutuksen opetussuunnitelmia uudistettaessa arvioidaan myös keinoja demokratiakasvatuksen vahvistamiseen.

Ministeriö on myös käynnistänyt ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämisen. Ammatillista tutkintojärjestelmää uudistetaan siten, että se muodostaa työelämän osaamistarpeiden näkökulmasta selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Tutkintojen perusteet uudistetaan vahvistamaan työelämän pelisääntöjen tuntemusta ja yhteiskunnallista vaikuttamista koskevaa osaamista. Tavoitteena on, että uudistetut säännökset ja määräykset tulevat voimaan viimeistään 2014.

Nuorisolain (72/2006) mukaisesti nuorisotyön ja -politiikan tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Nuorisolain 8 § mukaan "nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn". Siten nuorisolain nimenomaisena tavoitteena on vahvistaa demokratiaa ja yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia osana demokratiapolitiikan kokonaisuutta. Nuorisolakiin perustuva, valtioneuvoston päätöksellä hyväksyttävä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma laaditaan neljän vuoden välein. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman (LANUKE) 2012–2015 yhtenä päätavoitteena on nuorten aktiivisen ja yhteisvastuullisen kansalaisuuden edistäminen informaatio- ja resurssiohjauksella. Em. toimiin kuuluu myös globaaliin vastuuseen liittyviä toimia, mukaan lukien demokratia-, globaali- ja ympäristökasvatuskasvatus.

Valtioneuvoston asettama nuorisotutkimusneuvottelukunta Nuora kytkee vuosien 2013–2015 nuorisobarometrit LANUKEn osallisuus-, yhdenvertaisuus- ja arjenhallintateemoihin. Osallisuusteemaa käsitellään vuonna 2013, ja sen tausta-aineistona on vuonna 2010 toteutettu peruspalvelujen arviointi, jolla kartoitettiin nuorisovaltuustojen ja muiden nuorten vaikuttajaryhmien näkemyksiä nuorisolain 8. pykälän mukaisten vaikutta-

mismahdollisuuksien toteutumista. Satunnaisotantaan perustuvalla nuorisobarometrillä pystytään kartoittamaan myös muiden kuin vaikuttajaryhmissä aktiivisesti toimivien nuorten näkemyksiä vaikuttamismahdollisuuksistaan. Kyseinen nuorisobarometri tuottaa tausta-aineistoa myös valtioneuvoston vuonna 2014 annettavan demokratiaselonteon valmisteluun. Tämän demokratiaselonteon tiimoilta Nuora sekä arviointi- ja avustus-toimikunta tilasivat vuonna 2012 pro gradu -työn nuorisojärjestöjen sisäisestä demokratiasta ja osallisuuskäytännöistä. Tämän kartoituksen pohjalta tullaan antamaan nuorisojärjestöille suosituksia sisäisen demokratian kehittämisestä.

Euroopan neuvosto antoi vuonna 2010 YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan toteutumista koskevassa maa-arvioinnissaan Suomelle suosituksen kehittää lapsi- ja nuorisoystävällistä tiedotusta. Osana tämän suosituksen toteuttamista nuorisosiain neuvottelukunta (Nuora) on laatinut nuorille suunnatun version paikalliseen käyttöön lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta ("Sinulla on oikeus – vaadi sen toteuttamista!"). Julkaisun näkökulmana on erityisesti nuorten toiminta ja asema paikallistasolla heidän omista lähiympäristöissään, kuten kunnissa, kouluissa ja harrastuksissa. Julkaisu on Nuoran tuottama konkretisointi siitä, mitä oikeuksia valtioneuvoston hyväksymä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma tuo nuorille.

OKM:n vastuulla on nuorisotyön ja -politiikan yleinen kehittäminen. Tämä tapahtuu resurssioimalla nuorisotoimialan valtakunnallista palvelu- ja kehittämiskeskusrakennetta, johon kuuluu yhteensä 14 toimijaa. Demokratian ja osallisuuden näkökulmasta näistä keskeisimmät ovat Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry, Nuorisotutkimusverkosto, Nuorten tieto- ja neuvontatyön kansallinen kehittämiskeskus Koordinaatti, Verkkonuorisotyön valtakunnallinen kehittämiskeskus Verke ja Luckan-järjestön UngInfo-nuorisotiedotusprojekti.

Esimerkki maahanmuuttajien kotouttamisesta liikunnan avulla

- Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on kehittämisohjelma maahanmuuttajien kotouttamiseksi liikunnan avulla, millä on todettu olevan merkitystä maahanmuuttajien suomen kielen ja yhteiskunnan toimintatapojen oppimiselle, sosiaalisen verkoston laajentamiselle, itsetunnon kohottamiselle sekä yhteisön hyvinvoinnille. Liikunnan välilliset vaikutukset kotoutumiseen ovat merkittäviä. Kehittämisohjelman perusteella on tarkoitus viedä eteenpäin monikulttuurisen liikunnan kehitystyötä. Kehittämisohjelman keskeisiä periaatteita ovat inklusioperiaate (yhteen sulauttaminen) sekä painopisteiden asettelu siten, että lisätukea osoitettaisiin erityisesti seuraaville alueille: 1) maahanmuuttajalasten ja -nuorten toiminta, 2) aikuisten maahanmuuttajien terveyttä edistävä liikuntatoiminta sekä 3) urheilu- ja liikuntaseurojen liikunnallinen toiminta maahanmuuttajille. OKM varasi vuosille 2011 ja 2012 valtion talousarvioon määrärahan, joka ohjataan kunnille Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) kautta. Painotus on maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kotouttamisessa liikunnan avulla. OKM on osoittanut erillistä tukea maahanmuuttajien liikuntatoiminnalle noin 15 vuoden ajan. Maahanmuuttajien liikunnan edistäminen sisältyy edellä

mainittujen toimien lisäksi myös terveyttä edistävän liikunnan ohjausryhmän työhön, Suomen Urheilu ja Liikunta -järjestön kautta ohjattavaan seuratukeen sekä liikunnan koulutuskeskusten toimintaan.

4.5 Kansalaisyhteiskuntaa koskevia uudistuksia ja linjauksia

4.5.1 Lainsäädäntö

Yhdistyslaki (503/1989) uudistettiin 2011, jotta se vastaisi paremmin erimuotoisten yhdistysten tarpeita ja nykyaikaisen kansalais- ja järjestötoiminnan vaatimuksia. Uudistus teki mahdolliseksi muun muassa etäosallistumisen yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukseen postitse tai tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen avulla, jos yhdistyksen säännöt sen sallivat. Edellytyksenä on, että osallistumisoikeus ja ääntenlaskennan oikeellisuus voidaan varmistaa perinteiseen kokoukseen verrattavalla tavalla. Etäosallistuminen on mahdollista ennen kokousta ja sen aikana. Puoluepoliittisissa yhdistyksissä etäosallistuminen sallitaan kuitenkin vain kokouksen aikana. Tärkeimmissä asioissa on kuitenkin aina pidettävä myös perinteinen kokous. Yhdistyslaissa säädetään toiminnantarkastuksesta, jonka avulla yhdistys voi siirtyä maallikkotilintarkastuksesta toiminnantarkastukseen sääntöjä muuttamatta.

4.5.2 Linjauksia kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä varten

Ministeriöiden vastauksista tuli esille, että suurimmalla osalla ministeriöistä on linjauksia ja toimintamalleja kansalaisyhteiskunnan kanssa toimimiseen. SM on ensimmäisenä ministeriöistä laatinut kansalaisyhteiskuntastrategian vuonna 2007. OM julkaisi oman strategiansa vuonna 2012. TEMissä vuoden 2014 strategiaa uudistettaessa käsitellään myös sitä, onko kansalaisvaikuttamisen tavoitteiden kirjaaminen tarpeen koko organisaation strategiatasolla. Niin ikään YM harkitsee TEM:n tavoin linjausten ratkaisemista. LVM kertoo vastauksessaan, että siellä yhdenmukaisuutta kansalaisyhteiskunnan kanssa toimimiseen lisätään tärkeimpiä hankkeita varten laadittavilla viestintä- ja sidosryhmäsuunnitelmissa. UM:n tapa hoitaa valtioneuvoston periaatepäätöstä kansalaisyhteiskuntapolitiikasta sovelletaan jatkossakin hajautetusti osastokohtaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön tavoite on turvata kansalaisyhteiskunnan laaja osallistuminen asioiden valmisteluun. Ministeriön järjestöpoliittiset linjaukset toteutuvat arkisessa eri toimijoiden välisessä yhteistyössä. Järjestöyhteistyön merkitys on nostettu korostetusti esille muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämissuunnitelmassa (KASTE). Järjestöt ovat hyvin edustettuina ministeriön eri työryhmissä ja järjestöjen kuuleminen on osa ministeriön vakiintunutta toimintatapaa. Linjausten toteutumista ei ole vielä tähän mennessä arvioitu erikseen. Toteutumisen arviointi on ajankohtainen

viimeistään silloin, kun on tarve uudistaa ministeriön nykyistä sosiaali- ja terveystieteiden toimintastrategiaa.

Linjauksia on valmisteltu toisistaan poikkeavalla tavalla: joko organisaation sisäisesti tai avoimesti internet-osallistuminen mahdollistaen, kuten TEM Qaiku-mikroblogikanavaa käyttäen. Vastausten perusteella näyttää siltä, että kaikissa strategian omaavissa organisaatioissa sidosryhmät ovat voineet kommentoida linjauksia lausunto-kierrosten aikana.

Linjausten ja strategioiden jalkauttamisen tavat vaihtelevat. Muutamissa ministeriöissä virkamiehiä on koulutettu kuulemisen taitoihin säädösvalmistelun kuulemisohjeiden avulla ja myös omin voimin. Sosiaalisen median laajetessa hallinnon käyttöön yhä enemmän, myös tämän aiheen koulutusta ja opastusta on ollut jo muutamissa organisaatioissa. Virkamiehiä varten on laadittu myös sosiaalisen median käyttöohjeita ja linjauksia.

4.5.3 Resurssointi

HENKILÖRESURSSIT

Ministeriöissä vuorovaikutukselliset menetelmät ja niiden käytännön toteuttamiset on poikkeuksetta vastuutettu virkamiehille, joiden tehtäviin kuuleminen ja yhteydenpito kansalaisiin ja järjestöihin kuuluu muutoinkin viran puolesta. Erikseen vuorovaikutussuunnitteluun ja toimenpiteiden toteuttamiseen palkattuja työntekijöitä ei ole yhdelläkään ministeriöstä. Yleinen tapa on, että demokriapolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä tehdään kaikilla ministeriöiden osastoilla ja osaa toimenpiteistä koordinoi erikseen määriteltä vastuutaho.

Oikeusministeriössä on lainvalmisteluosastolla virkamiehiä, joiden vastuulla on koko valtioneuvoston kuulemisohjeistuksen ylläpito lainsäädäntöprosesseissa.

Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä toimintaa varten henkilöresurssointia ei vastausten perusteella ole nähty tarpeelliseksi, koska demokratian edistäminen nähdään kuuluvan ministeriöissä kaikkeen toimintaan läpileikkaavana toimintamuotona. Ministeriön viestintäyksikkö on usein taho, jonka avulla toimenpiteitä toteutetaan, erityisesti viestinnän sekä tilaisuuksien ja tapahtumien järjestämisessä, mutta myös kansalaisyhteiskuntalinjausten tekemisen ja toteuttamisen yhteydessä.

RAHALLINEN TUKI KANSALAISTOIMINTAAN

Ympäristöministeriö

Kansalaisjärjestöille annettavia rahallisia toiminta-avustuksia on valtion talousarviossa useilla ministeriöillä. Ympäristöministeriön pääluokkaan sisältyy määräraha (momentti 35.01.65 avustukset järjestöille ja ympäristönhoitoon). Momentin tavoitteena on muun muassa tukea ympäristöjärjestöjen toimintaa, asunto- ja rakennusalan järjestöjen neuvontatoimintaa sekä ympäristövalistukseen ja -kasvatukseen liittyviä ympäristöhankkeita. Vuonna 2012 runsaan 2 miljoonan euron määrärahasta merkittävä osa kohdennettiin ympäristöjärjestöille.

Ulkoministeriö

UM:n kehityspoliittisella osastolla on kansalaisjärjestöyksikkö, jonka toiminnan ydintä on demokratian ja kansalaisten osallisuuden edistäminen. Sen tehtävät keskittyvät UM:n myöntämän kansalaisjärjestötuen hallinointiin. Tavoitteena on tukea kehitysmaiden kansalaisyhteiskunnan vahvistumista. Kansalaisjärjestöyksikön asiakaskunta koostuu yli 200 suomalaisesta järjestötoimijasta, jotka vaihtelevat suurista kumppanuusjärjestöistä keskisuuriin ja pieniin järjestöihin.

Kansalaisjärjestöyksikkö järjestää kahdesti vuodessa suuren kansalaisjärjestöseminariin, johon hallituksen vastaava ministeri osallistuu. Näihin tilaisuuksiin osallistuu n. 250 henkilöä, jotka edustavat niin suuria kumppanuusjärjestöjä kuin pieniä ja keskisuuriakin järjestöjä. Sektoreiden osalta osallistuvat järjestöt edustavat laajalti kaikkia kehitysyhteistyön toimialoja. Seminaarit ovat perinteisesti keskinäisen tiedonvaihdon ja keskustelun foorumeita, jotka palautteen perusteella koetaan erittäin hyödyllisiksi ja luonteeltaan avoimiksi. Seminaarit ovat vuosien mittaan keskittyneet eri aiheisiin, jotka valikoituvat ajankohtaisten kehityspoliittisten painotusten tai muutoin paljon keskustelua herättävien kysymysten mukaisesti. Ministeriöllä on 11 kumppanuusjärjestöä, jotka on valittu tiettyjen kriteerien pohjalta. Nämä järjestöt ovat pääsääntöisesti varsin suuria ja ammattimaisesti toimivia, ja niiden kanssa tehtävä yhteistyö perustuu luottamukseen ja ohjelmaperustaiseen toimintaan sekä pitempiaikaiseen strategiseen suunnitteluun. Näiden kumppanuusjärjestöjen kanssa on muodostunut tavaksi pitää kahdesti vuodessa kumppanuusfoorumi, joka keskittyy tiettyyn määriteltyyn aihepiiriin. Foorumi on luonteeltaan hyvin keskusteleva.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Olenainen tuki OKM:lle kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa ovat valtioneuvoston periaatepäätöksessä 17/2010 erikseen mainitut kansalaistoiminnan pitkän tähtäimen rahoitus ja sen selkeyttäminen samoin kuin rahapelimonopoliin yksinoikeuksien turvaaminen ja niiden tuoton käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin, mukaan lukien kansalaisjärjestötoiminnan rahoitus.

Ministeriö on edistänyt eri väestöryhmien osallistumismahdollisuuksia taide- ja kulttuuritoimintaan muun muassa Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus -toimenpideohjelmalla (2006–2010). OKM rahoittaa osallistumiselle avoimia ja monenlaisia yleisöjä huomioivia kulttuuripalveluja edistävän Kulttuuria kaikille -palvelun toimintaa. Ministeriö myöntää avustuksia muun muassa vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen sekä monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasminvastaiseen työhön.

OKM on tukenut valtionavustuksilla medialukutaitoja, media- ja elokuvakasvatusta ja yleisten kirjastojen mediakasvatustyötä. Monipuoliset medialukutaidot edistävät erityisesti lasten ja nuorten osallisuutta ja mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Kulttuurilehtituella OKM on edistänyt kansalaisyhteiskuntaan kuuluvaa tiedonvälityksen moniäänisyyttä.

Opetustoimen henkilöstökoulutuksen toimeenpanoa tuetaan vuosittain valtion talousarvioon osoitetuilla määrärahoilla. Vuosittain vahvistettavassa käyttösuunnitelmassa päätetään keskeisistä koulutuspoliittisista painopisteistä, joita edistetään valtion rahoittamalla opetustoimen henkilöstökoulutuksella. Jo usean vuoden ajan opetushenkilöstölle on tarjottu mahdollisuus osallistua demokratiakasvatusta päivittävään täydennyskoulutukseen. Koulutusta ovat järjestäneet vakiintuneet opetustoimen täydennyskoulutusorganisaatiot, muun muassa yliopistojen täydennyskoulutuskeskukset.

Kansalaistoimintaa tieteessä ja tutkimuksessa on aktivoitu tieteen veikkausvoittovaroista myönnettävillä valtionavuilla. Valtionavustuksia myönnetään muun muassa tieteen tunnetuksi tekemiseen, tieteen ja yhteiskunnan vuorovaikutuksen edistämiseen sekä päätöksentekoa tukevaan tutkimukseen esim. järjestöille ja säätiöille.

OKM:n rahoituksella on tuettu kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuutta ja toimijuutta koskevaa koulutusta ja tutkimusta. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa on tähän liittyvä valtakunnallinen erityistehtävä. Käynnissä on kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma, jossa oli opiskelijavalinta viimeksi tänä vuonna. Jyväskylän yliopisto koordinoi kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen tutkijakoulua. Jyväskylän yliopistolla on kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali KANS.

OKM:n vastuulla on nuorisotyön ja -politiikan yleinen kehittäminen. Tämä tapahtuu resurssiomalla nuorisotoimialan valtakunnallista palvelu- ja kehittämiskeskusrakennetta, johon kuuluu yhteensä 14 toimijaa. OKM myöntää vuosittain toiminta-avustuksia valtakunnallisille nuorisojärjestöille, nuorisotyön palvelujärjestöille ja nuorisotyötä tekeville järjestöille, kuten Suomen Nuorisovaltuustojen Liitolle. Ne muodostavat jäsenistölleen tärkeän osallistumis- ja vaikuttamisväylän aatteellisissa tai harrastustoimintaan liittyvissä asioissa.

EU-rakennerahastojen ohjelmakaudella 2007–2013 opetus- ja kulttuuriministeriö on edistänyt sen vastuulla olevassa ”Avoimet oppimisympäristöt ja aktiivi kansalaisuus” -toimintakokonaisuudessa useita demokraatiapolitiikan tavoitteita. Käynnissä olevan kehittämisohjelman mukaisesti aktiivinen kansalaisuus luo perustaa tulevaisuuden osallistumisesta ja osallistumisesta korostavalle yhteiskunnalle. Edistämällä avoimia oppimisympäristöjä on haluttu osaltaan mahdollistaa kansalaisten kattava osallistuminen yhteiskunnan eri toimiin.

4.6 Kansainvälinen toiminta

Ulkoasiainministeriön (UM) toiminnassa ihmisoikeustyö painottuu demokratian edistämiseen kytkeytyneenä. Demokratiaa edistävää lainsäädännöllistä työtä on muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiedellytysten selvittäminen myös kansalaisyhteiskunnan edustajista koostuvien laajapohjaisten työryhmien avulla. Myös sektorikohtaisten toimintaohjelmien, uusien kansainvälisten säädöshankkeiden sekä keskeisten poliittisten kysymysten ja Suomen aloitteiden käsittelemiseksi on – UM:n tukena toimivien, valtioneuvoston asettamien neuvottelukuntien lisäksi – järjestetty kohdennettuja keskustelutilaisuuksia ja kansalaisjärjestötapaamisia. Järjestöedustajille on perinteisesti tarjottu mahdollisuuksia osallistua neuvonantajina Suomen kansainvälisiin kokouksiin osallistuviin valtuuskuntiin sekä tavata kansainvälisten järjestöjen edustajia näiden vieraillessa Suomessa.

UM vastaa osallistumisesta kansainväliseen demokraatiayhteistyöhön sekä kansainvälisille demokraatiajärjestöille ja -ohjelmille annetusta tuesta. Keskeisimmät yhteistyömekanismit ovat Tukholmassa toimiva Kansainvälinen demokraati- ja vaaliapuinstituutti (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA) sekä Varsovassa toimiva Community of Democracies (CD) -yhteisö. Suomi on osallistunut IDEA:n toimintaan sen perustamisesta lähtien vuodesta 1996 ja liittyi CD:hen vuonna 2011. IDEA:n työn painopisteitä ovat muun muassa demokraattisten vaalijärjestelmien ja poliittisten puolueiden sisäisen demokratian kehittäminen sekä naisten poliittisen osallistumisen lisääminen. Suomen tuki IDEAn toimintaan on 800 000 euroa vuonna 2013. CD puolestaan tukee demokratian vahvistamista vertaistuen ja innovatiivisten lähestymistapojen avulla tukea pyytävissä hauraissa maissa.

Merkittävä osa Suomen demokraatiatukitoiminnasta toteutuu EU-yhteyksissä. Suomi rahoittaa muun muassa vuonna 2006 Suomen puheenjohtajuuskaudella perustettua EU:n demokraati- ja ihmisoikeusinstrumenttia (European Instrument on Democracy and Human Rights, EDIHR). Tavoitteena on vahvistaa haavoittuvimpien ryhmien, kuten alkuperäiskansojen, oikeuksia sekä ohjata tukea ihmisoikeuspuolustajille ja vaalitarkkailuun. Suomen tuki kansainvälisille ihmisoikeus- ja demokraatiajärjestöille oli yhteensä noin 3 miljoonaa euroa vuonna 2012.


Suomi on tukenut Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) kansalaisjärjestökoalitiota, joka tukee kansallisten jäsenjärjestöjensä työtä Rooman perussäännön ratifioinnin ja toimeenpanon edistämiseksi sekä pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan ja osallistumaan kansainvälisillä foorumeilla ICC:n toiminnan tehokkuuden ja riippumattomuuden vahvistamiseksi. Suomi on myös ICC:n uhrirahaston pitkäaikainen tukija. Uhrirahaston toiminta kohdistuu Kansainvälisen rikostuomioistuimen käsiteltävinä olevien rikosten uhrien ja heidän perheidensä auttamiseen, avustustoiminnan erityisenä kohderyhmänä ovat muun muassa seksuaalisen väkivallan uhrin sekä entiset lapsisotilaat. Uhrirahasto toimii uhrien hyväksi, muun muassa toteuttamalla yhteistyössä paikallisten järjestöjen kanssa hankkeita, joilla pyritään uhrien takaisin pääsyyn yhteisöjensä täysivaltaisiksi jäseniksi. Toteutettavien hankkeiden valinnassa uhrirahasto painottaa uhrien ja heidän yhteisönsä osallistumista hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen.

Oikeusvaltion kehittäminen ja tukeminen kansainvälisessä toiminnassa on Suomelle perinteisesti tärkeä. Tämä näkyy konkreettisesti myös kansainvälisen oikeuden alalla erityisesti rankaisemattomuuden vastaisessa toiminnassa ja uhreihin sekä haavoittuvien ryhmien asemaan liittyvissä kysymyksissä. Suomi korostaa helposti haavoittuvien ryhmien aseman huomioimista ja parantamista oikeusvaltiokehityksen keinoin. Haavoittuvien ryhmien oikeuskeinojen saatavuus (access to justice) ja parempi tietoisuus omista oikeuksistaan on useiden Suomen tukemien ruohonjuuritasolla toteutettavien hankkeiden tavoitteena. Paikallisen tason hankkeissa on keskitytty myös ihmisiä laajasti koskettaviin oikeudellisiin ongelmiin, kuten syntymärekisteröinnin tukemiseen.

Suomi on kehitysyhteistyövaroista rahoittanut demokratiaa edistäviä hankkeita Länsi-Balkanilla, erityisesti Kosovossa. Suomi on tukenut itsenäistymissuunnitelman toteutusta ja hallinnon hajauttamista Kosovossa ja useissa Kosovon-hankkeissa onkin paikallistason osallistamista tukeva osa. Hankkeissa on korostettu naisten, nuorten, vähemmistöjen ja vammaisten osallistamisen tärkeyttä. European Centre for Minority Issues (ECMI) toteuttaa Suomen rahoittamaa desentralisaatiohanketta vuosina 2008–2013. Suomen tuki sille on yhteensä n. 800 000 euroa. Hanke korostaa paikallistason ja vähemmistöjen osallistumisen tärkeyttä desentralisaatioprosessissa sekä paikallisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja päättäjien tilivelvollisuutta. Viime vuonna hankkeen toiminta ulotettiin myös Kosovon pohjoisosan serbialueelle.

Sekä UNDP:n kautta toteutettavassa Dragashin kunnan kestävän kehityksen hankkeessa (2010–2013) että FAO:n kautta toteutettavassa metsähallinnon kehittämishankkeessa (2010–2014) Kosovossa pyritään edistämään paikallistason yhteistyötä ja osallistumista ottamalla naiset, vähemmistöt ja nuoret mukaan hankkeiden aktiviteetteihin ja kuntien kehittämistyöhön. Myös Suomen kuntien edustajille on tarjottu mahdollisuutta osallistua Dragashin hankkeen toimintoihin, mutta suunnitelmat eivät ole toteutuneet.

Alueellisen yhteistyön yksikön hallinnoimassa lähialueyhteistyössä on tuettu suomalaisen kansalaisjärjestöjen hankkeita lähialueilla Venäjällä ja tähän liittyen on järjestetty järjestöille suunnattuja informaatio- ja keskustelutilaisuuksia. Lähialueyhteistyötä ei kuitenkaan jatketa enää vuoden 2012 jälkeen.



Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) puheenjohtajamaa järjestää omalla kaudellaan kansalaisjärjestötapaamisen (NGO Forum) eri teemoilla. Nykyinen puheenjohtajamaa Venäjä järjesti kyseessä olevan tilaisuuden Pietarissa huhtikuussa 2013, jolloin teemana oli suvaitsemattomuus. Suomi järjestää vastaavan tilaisuuden keväällä 2014 omalla puheenjohtajakaudellaan. Hallitustenvälisen Barentsin euroarktisen neuvoston (BEAC) rinnalla toimii Barentsin alueneuvosto (Barents Regional Council, BRC), jonka tarkoituksena on hyödyntää paikallista osaamista, perinteitä ja tietämystä yhteistyön ankkuroimiseksi alueille. Käytännön yhteistyötä toteuttavat eri alojen työryhmät. Barentsin alueen alkuperäiskansatyöryhmällä on oma toimintaohjelmansa ja työryhmässä ovat edustettuina kaikki Barentsin alueen alkuperäiskansat – saamelaiset, vepsäläiset ja nentsit. Alkuperäiskansatyöryhmällä on erityisasemansa vuoksi oikeus osallistua aluetason lisäksi myös hallitustenväliseen BEAC-yhteistyöhön (ministerikokoukset ja virkamieskomitea).

5 Vaikuttavuuden arviointi ja ongelmakohtia

Ministeriöt arvioivat toimenpiteiden vaikuttavuutta eri tavoin, esimerkiksi kartoituksilla, kyselyillä ja kansalaiskuulemisilla. Niiden perusteella löydetään ongelmakohtia, jotka vaativat uusia toimenpiteitä, muutoksia ja korjauksia.

Ministeriöiden sisäinen arviointi on käytössä muun muassa UM:ssä. Sen johtoryhmä keskusteli vuonna 2010 ministeriön kansalaisyhteiskuntaa koskevasta toiminnasta. Tällöin todettiin kaikki osastot kattaneen toimintatapoja koskevan kartoituksen perusteella, että ulkoasiainhallinnossa valtioneuvoston periaatepäätöstä sovelletaan jatkossakin hajautetusti osastokohtaisesti. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) puheenjohtajisto keskusteli ulkoministerin ja kehitys- ja ulkomaankauppaministerin kanssa 2010–2011 järjestetyissä tapaamisissa siitä, miten UM toimii vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskuntaan. Ministeriössä ei ole koettu varsinaisia ongelmakohtia kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävässä yhteistyössä. Vuoropuhelu on vakiintunutta eri sektoreiden vastuualueilla toimivien sidosryhmien kanssa ja monipuolistuu vaikutuskanavien kehittyessä. Tämä näkyy selkeästi koko ministeriön vakiintuneissa toimintatavoissa. On ymmärrettävää, että kaikilla ministeriön vastuualueilla ei ole asianomaisista asioista kiinnostuneita tai niitä seuraavia kansalaisjärjestöjä, vaan vaikuttaminen tapahtuu ministerin ja poliittisen päätöksentekoprosessin kautta.

UM:n kansalaispalvelustrategiassa pyritään hallitsemaan kansalaisten odotuksia UM:n tarjoamien palvelujen sisällöstä ja kattavuudesta. Kansalaispalveluja koskevien verkosivujen toimivuus ja informatiivisuus arvioidaan vuonna 2013 aikana ja tehdään tarvittavat muutokset.

Ulkomailla oleskelevien suomalaisten mahdollisuudet osallistua vaaleihin paranisivat kirjeäänestyksen ja mahdollisesti sähköisen äänestyksen myötä. UM on jo sopinut oikeusministeriön kanssa toimista vaalikuorien lähettämisprosessin yksinkertaistamiseksi.

Taloudellisten ulkosuhteiden ohjelmaan sisältyy useita kehittämiskohteita, joiden tavoitteena on viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen ja nykyistä parempi tiedonsaanti julkisista palveluista.

SM:n kansalaisjärjestöstrategioiden vaikuttavuutta on arvioitu järjestö- ja internetkyselyiden avulla. Kyselyiden perusteella kansalaisten kuulemisen keskeiset ongelmat liittyvät lausuntokierrosten ja muiden vaikuttamismahdollisuuksien aikataulullisiin seikkoihin sekä kuulemiskäytäntöjen paikoitellen puutteellisiin ohjeistuksiin. Ministeriössä ei ole koettu varsinaisia ongelmakohtia kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Kuulemistilaisuuksia ei SM:n saaman palautteen perusteella kansalaisjärjestöjen mukaan valmistella riittävän huolellisesti eikä järjestöillä aina ole selvää, miten kuuleminen otetaan huomioon valmistelussa ja päätöksenteossa. Tämä edellyttäisi parempaa tiedottamista kuulemisen vaikutuksista.

YM:ssä on käynnissä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi, joka saatetaan loppuun vuonna 2013. Eräät sen yhteydessä tehdyt selvitykset valottavat omalta osaltaan myös demokratian toimivuutta ympäristöministeriön hallinnonalalla alueiden käytön suunnittelussa ja rakentamisessa. Käytössä ovat sekä Otakantaa.fi-palvelu että kyseilyt muulla tavoin. Selvityksen alustavista tuloksista ilmenee muun muassa, että kansalaisjärjestöjen osalta vastaajien tiedonsaantikanavissa sosiaalinen media ei ainakaan vielä näkynyt, vaan edustettuina olivat pikemminkin ns. perinteiset tietolähteet. Ylivoimaisesti eniten tietoa saadaan lehti-ilmoituksista. Kunnan tai maakunnan liiton suoran yhteydenoton kautta ovat erityisesti saaneet tietoa kotiseutuliiton sekä harraste- ja luontojärjestöjen edustajat. Tämä selittyy sillä, että näiltä järjestöiltä pyydetään usein kirjallisesti palautetta kaavoitukseen valmistelun eri vaiheissa.

Kansalaisjärjestöt kokivat, että heidän näkemyksiään kuunneltiin enemmän kuin mitä niitä lopulta otettiin huomioon kaavan valmistelussa. Osittain vastauksista oli luettavissa paljon tietynlaista turhautumista, mutta myös vastakkaisia kokemuksia tuli esille.

Kuntien toimintatavat koettiin positiivisiksi. Avoimuus ja yhteistyö ovat lisääntyneet. Kuitenkin kuntaliitosten aiheuttamat muutokset toimintatavoissa koettiin kielteisiksi. Valtion viranomaisten toiminnassa ovat viestintä ja avoimuus lisääntyneet.

Alustavissa johtopäätöksissä todetaan, että kaavoitusasioiden tuntemuksen lisääminen ja tietämys mahdollisuuksista todennäköisesti edistävät osallistumista. Kansalaisten tasa-arvoisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen edellyttää tämän tietämyksen lisäämistä erityisesti sellaisissa järjestöissä, jotka eivät perinteisesti ole osallistuneet kaavoitukseen, mikäli nämä järjestöt kokevat kaavoitusasiat toimintaansa kuuluviksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin suuntaamiseksi ympäristöministeriö pyysi tiedeyhteisöltä itsenäisiä artikkeleista koostuvan puheenvuoron (Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen, Ympäristöministeriön raportteja 4/2012). Sen kirjoittajista tekniikan tohtori Aija Staffans käsitteli kansalaisten osallistumista. Hän toteaa, että tarkasteltaessa osallistumista yhden kaavaprosessin kuluessa tapahtuvana toimintana laki luo nykyään hyvät edellytykset vuorovaikutukselle ja että ongelmat johtuvat enemmän käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuurista kuin lain kirjaimesta. Käynnissä olevien lukuisten prosessien tunnistaminen ja suhde toisiinsa on vaikea hahmottaa niin kansalaisille kuin myös eri hallintokunnille ja päätöksentekijöille. Eri tahot tuottavat kaavojen lisäksi ohjelmia, suunnitelmia ja strategioita, joihin kansalaisia pyydetään osallistumaan. Kansalaista osallistetaan kerta toisensa jälkeen ja kansalaiset käyvät toistamassa usein samoja, itselleen tärkeitä asioita eri foorumeilla. Erilaisen vaihtoehtojen laatiminen toteutuu käytännössä aivan liian harvoin, vaikka se nostetaan toistuvasti asukkaiden puheenvuoroissa. Hallinnon pitäisi pystyä nykyistä paremmin tuottamaan julkisen hallinnon itsensä tuottama alueita koskeva tieto yhteen.

Tietojärjestelmien tulee olla myös vuorovaikutteista siinä mielessä, että niihin voidaan tuottaa tietoa julkisen hallinnon ulkopuolelta. Tietojärjestelmiltä ja -mallinnuksilta odotetaan tulevaisuudessa paljon.

TEM:ssä perinteiset vuorovaikutusmenetelmät koetaan edelleen tärkeiksi. Kuulemiset, lausuntokierrokset ja seminaarit tulevat säilyttämään edelleen paikkansa. TEM on onnistunut myös siirtymisessä uusien vuorovaikutusmahdollisuuksien tarjoajaksi tavalla, jossa ne täydentävät perinteisiä toimintatapoja. Niistä on saatu rohkaisevia kokemuksia. Asenne ja työkuultuuri muuttuvat yleensä hitaasti, niin muualla kuin ministeriöissäkin. On tärkeää oivaltaa tehokkaiden vuorovaikutustyökalujen käyttö demokratiaa ja virkamiehien omaa työtä edesauttavana – ei siis uutena rasitteena. Aiheiden yhteinen työstäminen ja kirjoittaminen verkossa, ts. joukkoistaminen, tuo mukanaan osaamista ja ideoita, jota aiemmin ei ole voinut käytännön syistä hyödyntää. Samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, että oleellisten prosessien ulkopuolelle ei jätetä ketään. Erilaiset kohderyhmät tulee huomioida yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien varmistamiseksi.

On myös syytä painottaa varhaisen vaiheen viestinnän ja vuorovaikutuksen merkitystä. Jo julkisuuslain periaate on, että asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia ja keskeneräisistäkin asioista tulee viestiä. Kansalaisten osallistuminen ja vuorovaikutus voi toteutua kun tietoa on saatavilla. Valmistelu- ja esittelytehtävissä toimivilla virkamiehillä on oltava tarvittava koulutus ja ohjaus, jotta heillä on valmiudet viestiä vastuualueensa asioista. Viestintäkoulutusta tulee järjestää ministeriössä säännöllisesti kuten tähänkin asti, ja viestintäasiantuntijoiden osallistuminen johtoryhmä- ja hanketoimintaan tulee varmistaa.

Uusien toimintatapojen käyttöönotossa on hyvä käyttää myös harkintaa, mitä ministeriössä onkin tehty. On syytä tilannekohtaisesti pohtia, mitkä asiat soveltuvat parhaiten ja miten valmisteltavaksi ja mitä lisäarvoa vuorovaikutuksella kussakin tilanteessa haetaan. Tarkoituksenmukainen resursointi, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus tulee tiedostaa. Virkamieskunnan osaaminen tulee saattaa ajan tasalle. Verkkofasilitointi, ryhmien yhteisen tekemisen suunnittelu ja toteuttaminen esimerkiksi sosiaalisen median työkaluilla, on useimmille kokonaan uusi osaamisalue. Sosiaalisen median ja verkko keskustelun fasilitointiosaamistakin ajatellen on tärkeää, että virkamiehet mahdollisimman nopeasti saadaan ministeriön sisäisen sosiaalisen median aktiivikäyttäjiksi ja tutustuvat kokeilemalla tähän toimintatapaan. Myös sosiaalisen median koulutusta tarvitaan edelleen.

Muidenkin uusien työkalujen kirjo on suuri, lukuisten sosiaalisen median palveluiden lisäksi niihin kuuluvat muun muassa suorat verkkolähettykset, videokokousmahdollisuudet, pilvipalvelut aineiston jakamiseen ja yhtäaikaiseen käsittelyyn, datan visualisointityökalut ja muut vastaavat. Niiden kehityksen seuraamista ja nopeaa käyttöönottoa tulee ministeriössä tukea paitsi työtehon parantumisen vuoksi myös siksi, että ne edistävät tiedon kulkua ajasta ja paikasta riippumatta ja sitä kautta lisäävät myös demokratiaa.

Selkeän virkakielen merkitys tulee säännöllisesti esiin. Se liittyy asenteisiin ja työkuultuuriin ja vaatii jatkuvaa valppautta ja koulutusta. Avoin data, sen mahdollisuus demokratian lisäämisessä ja suuri palvelu- ja liiketoimintapotentialiaali ovat vahvasti esillä hal-

litusohjelman lisäksi kansalaiskeskustelussa ja EU:n komission toimissa. Jo avattujen Toimiala Online -tietojen lisäksi myös muita tietovarantoja tulee harkita TEM:n hallinnonalalla avattavaksi.

Yleisenä periaatteena on, että TEM:n hallinnonalalla avataan ja julkaistaan uusia tietovarantoja sekä muutetaan nykyisiä koneluettavaan muotoon systemaattisesti ja ripeästi. Kaikissa tietojärjestelmien kehittämis- ja uudistamishankkeissa on myös otettava huomioon tuotettavan tiedon avaamismahdollisuus ja edistettävä sitä. Ministeriön tietovarannoista Toimiala online -tietokantaan on koottu eri tiedon tuottajien tilastotietoja, joista suuri osa on maksutta käytettävissä. Tilastotaulukot ovat luettavissa xls- ja csv-formaatissa ja suunnitteilla on rakentaa avoin rajapinta tietojen koneelliseen hakuun. Työnvälitystilaston tietoja toimitetaan kuukausittain Toimiala-onlineen ja Tilastokeskuksen StatFIN-tietokantaan, josta ne ovat avoimen rajapinnan kautta käytettävissä. Myös sähköisestä julkisten hankintojen ilmoitusjärjestelmästä HILMA:sta on maksutta saatavilla hankintailmoitustietoja rajapinnan yli kolmansille osapuolille. Rajapinnan käyttö vaatii kuitenkin toistaiseksi yhteydenoton palvelun tarjoajaan ja selvityksen HILMAN tietojen käyttökohteesta. Työhallintoon ilmoitettujen avointen työpaikkojen tiedot kiinnostavat sovelluskehittäjiä. Avoimien työpaikkojen järjestelmään on yleisen standardin mukainen rajapinta, jonka yli kolmannet osapuolet voivat saada työpaikkatietoja käyttöönsä. Rajapinnan avaaminen edellyttää käyttöehdoista sopimista TEM:n kanssa, mutta toistaiseksi sitä on avattu vain muutamissa poikkeustapauksissa.

Kansalaisten kuuleminen ja osallistaminen asioiden valmisteluun ovat keskeisiä toimenpiteitä SM:ssä. Myös lainsäädännön kehittämisellä ja informaatio-ohjauksella on lisätty osallisuutta hallinnonalalla. Esimerkiksi säädösesitysten vaikutusten arvioinnissa on mahdollista osallistaa eri väestöryhmiä arvioimaan säädösten vaikutuksia. Sähköisistä kuulemismenettelyistä saadut kokemukset ovat pääsääntöisesti positiivisia.

Valtioneuvoston kanslialla on käytössään viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA, jolla arvioidaan valtionhallinnon viestinnän vaikuttavuutta. Yhtenä arvioinnin ulottuvuutena on kansalaisviestintää koskevien tutkimusten tekeminen. VISA sopii myös sisäisen viestinnän ja tiedonkulun arviointityökaluksi.

LÄHTEET

Borg, Sami (toim.) (2012): Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012.

Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.) (2007): Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampereen yliopistopaino 2007.

OECD (2010): Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success. Assessment and recommendations.

Oikeusministeriö (2010): Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010.

Oikeusministeriö (2005): Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Oikeusministeriön komiteamietintö 2005:1.

Oikeusministeriö (2007): Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriö toiminta ja hallinto 2007:20.

Oikeusministeriö (2009): Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2008–2011. Oikeusministeriö 2009:1.

Oikeusministeriö (2007): Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Oikeusministeriö 2007:6.


Oikeusministeriö (2010): Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2010.

Oikeusministeriö (2010): Periaatepäätös säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. Oikeusministeriön julkaisuja 18/2010.

Oikeusministeriö (2009): Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5.

Oikeusministeriö (2007): Säädosehdotusten vaikutusten arviointiohjeet. Oikeusministeriö 2007:6.

Oikeusministeriö (2013): Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013.



Oikeusministeriö (2007): Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. Oikeusministeriön julkaisu 4/2007.

Opetushallitus (2011): Demokratiakasvatusselvitys. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2011:27.

Opetushallitus (2011): Lapset ja nuoret mediaosallistujina – Osallistumista tukevan mediakasvatuksen toimintaohjelma. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2011:28.

SITRA (2012): Uusi demokratia. Yhteenvedo foorumin tarinasta, viesteistä ja taustasta.

Tala, Jyrki (2005b): Lainsäädäntöoppi. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2005.

Ympäristöministeriö (2012): Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012.

Valtioneuvoston kanslia (2006): Säädösvalmistelu, Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Valtioneuvoston kanslia (2010): Valtioneuvoston viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 2/2010.

Valtiovarainministeriö (2008): Parempaa vuorovaikutusta – Parempaa valmistelua. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35a/2008.

Valtiovarainministeriö (2005): Kuule kansalaista – valmistele viisaasti! Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2005.

Valtiovarainministeriö (2010): Finnish Public Governance – A Background Report March 2010. Ministry of Finance publications 18/2010.

VNS 3/2002 vp: Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.

VERKKOLÄHTEET

- Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma OGP (avoinhallinto.fi)
- Kansalaisaloite.fi-palvelu (www.kansalaisaloite.fi)
- Kansalaisen osallistumisympäristö -hanke
(<http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/kehittamishankkeita/osallistumisymparisto-projekti.html>)
- Ministeriöiden hankerekisteri (hare.vn.fi)
- Otakantaa.fi-palvelu (www.otakantaa.fi)
- Parempi sääntely www.oikeusministerio.fi
- Suomen lainsäädäntö (www.finlex.fi)
- Sähköinen asiointi ja demokratia (SADe) -ohjelma (www.vm.fi/sade)
- Verkkodemokratian suositukset (Euroopan neuvoston Ad hoc committee on e-democracy CAHDE-aineisto)
(<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/Verkkodemokratiansuosituksia>)

LIITTEET

LIITE 1

Demokratiaverkoston kokoonpano

Tarkemmat tiedot löytyvät Hankintarekisteri HAREsta (www.hare.vn.fi hanke-
numerolla OM019:00/2011)

Puheenjohtaja	Johtaja Johanna Suurpää	oikeusministeriö
Jäsenet		
	Ohjelmaneuvos Sirpa Kekkonen	valtioneuvoston kanslia
	Ulkoasianneuvos Kirsti Eskelinen- Liukkonen	ulkoasianministeriö
	Neuvonantaja Johanna Jokinen-Gavidia	ulkoasianministeriö
	Erityisasiantuntija Panu Artemjeff	sisäasianministeriö
	Erityisasiantuntija Sinikka Keskinen	sisäasianministeriö
	Tiedottaja Kirsti Haimila	puolustusministeriö
	Neuvotteleva virkamies Johanna Nurmi	valtiovarainministeriö
	Finanssineuvos Marja Granlund	valtiovarainministeriö
	Opetusneuvos Monica Melén-Paaso	opetus- ja kulttuuriministeriö
	Opetusneuvos Heikki Blom	opetus- ja kulttuuriministeriö
	Viestintäjohtaja Pekka Väisänen	maa- ja metsätalousministeriö
	Liikenneneuvos Petri Jalasto	liikenne- ja viestintäministeriö
	Verkkopäätöimittaja Kaisu Aho	työ- ja elinkeinoministeriö
	Teollisuusneuvos Antti Joensuu	työ- ja elinkeinoministeriö
	Erikoistutkija Keijo Tanner	sosiaali- ja terveysministeriö
	Kehittämisohtaja Markku Tahvanainen	ympäristöministeriö
	Lainsäädäntöneuvos Marja Mäntynen	ympäristöministeriö
sihteeri	Erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson	oikeusministeriö

ARVIOINTILOMAKE MINISTERIÖILLE DEMOKRATIAPOLIITTIISTA SELONTEKOA VARTEN

Ministeriöiden itsearviointi

Valtioneuvoston demokradiapoliittisen selonteon työohjelman mukaan ministeriöt toteuttavat itsearvioinnin syksyllä 2012. Valtioneuvoston demokradiaverkosto on käsitellyt asiaa kokouksissaan 16.5.2012, 22.8.2012 ja 15.10.2012.

Yleisenä vastausohjeena: Kysymykset ovat apuvälineitä demokradiapoliittisen selonteon teemojen *analyyttiseen pohdintaan*. Itsearvioinnin tarkoituksena ei ole kirjoittaa pitkiä toimenpidelistoja, vaan keskittyä ajankohtaisiin ja mielenkiintoisiin esimerkkeihin. Ministeriöitä pyydetään keskittymään vastauksissaan erityisesti oman ministeriönsä keskeisiin toimenpiteisiin, mutta halutessaan voivat avata oman hallinnonalansa kysymyksiä myös laajemmin. Vastauksissa tulisi huomioida esim. nuoret, sukupuolinäkökulma ja relevantit vähemmistökysymykset läpileikkaavasti.


- 1. Kuvatkaa lainsäädäntötyötä omalla hallinnonalalla, jossa on myös demokradiaan ja osallisuuteen liittyvää sisältöä, keskittyen erityisesti mielenkiintoisiin, uusiin tai innovatiivisiin prosesseihin, jotka linkittyvät omalla hallinnonalalla / ministeriössä erityisiin kysymyksiin ja lainsäädäntötyöhön.**

– VN:n osallisuusselonteon (2002) s. 7 katsausta voi hyödyntää pohjana.

- 2. Arvioikaa toimintaympäristömuutosten vaikutuksia ministeriön omaan toimintaan. Kuvatkaa miten osallistavia käytänteitä on hyödynnetty onnistuneesti valmisteluprosessissa. Mitä uutta on vuorovaikutusrin- tamalla, käytettyjä menetelmiä, kokemuksia niistä, näkemyksiä?**

- 3. Demokradiapoliitiikan toteutus käytännössä**

- Ministeriössä/hallinnonalalla toteutetut demokradian edistämiseen ja erityisesti hallinnon avoimuuteen ja kansalaisten kuulemiseen ja osallisuuteen tähtääviä hankkeita
 - kuka on tehnyt?
 - mitä on tehty?
 - milloin on tehty?
- Kenelle suunnattu?
- Mitkä ovat eniten käytetyt menetelmät kansalaisten/kansalaisjärjestöjen ja hallinnon vuorovaikutuksen turvaamiseksi?

- 
- d Mitkä ovat parhaat käytänteet hallinnon ja päättäjien vuorovaikutuksen tukemiseksi?
 - e Mitkä ovat parhaat käytänteet kansalaisten osallistumismahdollisuuksien tukemiseksi?
 - f Miten demokratiapolitiikan toteutus ja kansalaisten osallistaminen on resursoitu?
 - g Omalla hallinnonalalla aiemmin toteutettujen toimien vaikuttavuutta ja ongelmakohtia, erityisesti kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen ja kansalaisten yhdenvertaisen osallistumisen suhteen. Toimia on linjattu mm. seuraavissa:

– ks. kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003–2007), valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä (4/2007), valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (17/2010), ministeriöiden kansalaisyhteiskuntalinjaukset, lainvalmistelun kuulemisohjeet (2010)

4. Toimenpide-ehdotuksia

- a Arvioinnin pohjalta tunnistetut ongelmakohdat ja toimenpide-ehdotukset hallinnonalalla.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-342-9 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIOEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi