

Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen rakenteet valtioneuvostotasolla – kehitystarpeet ja yhteistyön paikat

TAUSTAA

Kansalaisyhteiskunnan tilan suojele noussut prioriteetiksi EU:ssa ja kansainvälisesti

Kansalaisyhteiskunnan tilaa toimia kehoitetaan suojelemaan ja edistämään paitsi kansallisesti myös kansainvälisesti ja EU:n tasolla. Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksen (2025) mukaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuudet ovat Suomessa laajat. Komissio kiinnitti kuitenkin huomiota kansalaisjärjestöille suunnatun rahoituksen vähenemiseen osana valtiontalouden säästöjä sekä kansalaisjärjestöjen roolista ja asemasta käytävän keskustelun kovenemiseen.

EU:n kansalaisyhteiskuntastrategian tavoitteena on osallisuuden vahvistaminen sekä avoimen ja elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan tukeminen. Strategia korostaa myös tiedolla johtamisen kehittämistä ja tiedon välittämistä sekä kansalaisyhteiskunnan toimintatilan ja sen suojelemisen seurannan merkitystä, jotta kansalaisyhteiskunnan tilan kaventumiseen tai kansalaisjärjestöjen kohtaamiin ughiin voidaan reagoida varhain.

Euroopan neuvosto painottaa Reykjavikin demokratiaperiaatteissaan ja uudessa demokratiasitoumuksessaan kansalaisyhteiskunnan suojeleu. Myös OECD korostaa jäsenmaille antamissaan suosituksissa kansalaisyhteiskunnan tilan merkitystä demokraattisen, osallistavan ja vastuullisen hallinnon edistämässä. OECD pitää vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja hallinnon eri tasojen kesken yhtenä keskeisenä keinona luottamuksen ja päätöksenteon legitimitetin lisäämiseksi.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan arvioidessa toimikauttaan 2022–2026 toivottiin, että tulevalla kaudella kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota myös paikalliseen ja kansainväliseen kansalaisyhteiskuntaan. Toisaalta neuvottelukunta suosittelee, että seuraavalla hallituskaudella valmisteltaisiin selonteko kansalaisyhteiskuntapolitiikasta ja kehitettäisiin kansalaisyhteiskuntapolitiikan tutkimus- ja kehittämistoimintaa. EU:n monivuotisesta talousarviosta neuvotellaan parhaillaan, ja vuonna 2028 alkavaan ohjelmakauteen on valmistauduttava yhdessä, jotta kansalaisyhteiskunnan toimijat hakisivat ja saisivat nykyistä enemmän EU-rahoitusta.

Kansalaisyhteiskuntavisio ja vuorovaikutuksen parantaminen

Kansalaisjärjestöstrategiassa yhdeksi toimenpiteeksi on määritelty kansalaisyhteiskuntavision muodostaminen. Tavoitteena on keskustella kansalaisyhteiskunnan tilasta ja tulevaisuudesta sekä erityisesti kansalaisjärjestöjen roolista, asemasta ja merkityksestä yhteiskunnassa 2040-luvulle tultaessa.

Strategian yksi keskeinen tavoite on hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen parantaminen, mistä pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma linjaa. Valtioneuvoston tiedonanto yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa linjaa erikseen, että vuoropuhelua kansalaisjärjestöjen kanssa vahvistetaan. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää paitsi yhteistyötä hallinnon tasojen välillä ja avoimen hallinnon hankkeen kanssa myös tietoperustan rakentamista ja sen kattavuuden varmistamista.

Aloite- ja kuulemisjärjestelmät

Valtioneuvoston asettama parlamentaarinen ohjausryhmä ja sen alaisuudessa toiminut asiantuntijatyöryhmä käsitteli kansalaisaloitejärjestelmän ja muiden aloite- ja kuulemisjärjestelmien kehittämiseen liittyviä kysymyksiä ja teki ehdotuksia järjestelmien kehittämisestä ja kansalaisten osallistumisoikeuksien vahvistamisesta.

Työryhmän laatimassa arviomuistiossa tarkastellaan myös sidosryhmien ja kansalaisten kuulemista säädösvalmistelussa. Arviomuistiossa viitataan vuonna 2016 toteutettuun tutkimukseen¹, jonka mukaan järjestöt eivät kokeneet pääsevänsä vaikuttamaan valmisteluun riittävän ajoissa. Osalla järjestöistä oli myös vahvempi asema lainvalmistelussa kuin toisilla. Vuoden 2022 lainvalmisteluprosessin laatubarometrin mukaan sidosryhmät olivat tyytymättömiä muun muassa kuulemisten oikea-aikaisuuteen, yhdenvertaisuuteen sekä esitettyjen näkemysten huomioimiseen valmistelussa.

Arviomuistion mukaan kuulemisen kehittämiseksi on korostettu tietojohtamista, avoimuutta ja digitaalisten palvelujen, kuten Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun, merkitystä. Tutkijat painottavat kuulemisen laajuuden tapauskohtaista harkintaa ja poliittisen painoarvon vaihtelun tutkimista.

Arviomuistion mukaan lainsäädäntöhankkeiden seurannan tulisi olla mahdollista yhdestä selkeästä näkymästä, joka kokoaa valmistelun vaiheet, osallistumismahdollisuudet ja päätöksenteon etenemisen. Erityisesti laajoissa ja kiistanalaisissa hankkeissa voitaisiin hyödyntää puntarovia kansalaispaneelleja, jotka tuottavat suosituksia valmistelijoille. Digitaalisten palveluiden kehittäminen, kuten Lausuntopalvelun ja hanketiedon hallinnan uudistus, on keskeistä avoimuuden ja osallistumisen parantamiseksi. Pitkän aikavälin tavoitteena voisi olla yhteinen alusta, joka helpottaisi vuorovaikutusta ja osallistumista päätöksenteon eri vaiheissa.

KANE toteaa loppuraportissaan, että vaikka kansalaisten ja sidosryhmien osallisuutta on edistetty viime vuosina, siinä on edelleen kehittämisen varaa. Avoimen hallinnon kyselyn (2025) mukaan hallinnon henkilöstön yhteyttä kansalaisjärjestöihin ei ole vahvistettu yhtä aktiivisesti kuin ennen. Osa kansalaisjärjestöistä raportoi puolestaan asiantuntijakuulemisten vähentyneen ja lausuntoaikojen lyhentyneen. Osallisuuden esteiden ja epätasaista osallistumista luovien rakenteiden purkamista on neuvottelukunnan mukaan jatkettava seuraavalla hallituskaudella.

Sitran tavoitteena on selvittää Apuri-hankkeessaan kansalaisjärjestöjen roolia, kokemuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia osana päätöksentekoa ja viranomaisten kuulemiskäytäntöjä. Tarkoitus on selvittää erityisesti kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia valtionhallinnon päätöksenteossa.

Valtioneuvoston asettamat neuvottelukunnat

Ministeriöiden yhteydessä toimii useita neuvottelukuntia, jotka valtioneuvosto asettaa yleisistunnossaan. Neuvottelukunnat ovat itsenäisiä asiantuntijaelimiä. Riippumattomuus tarkoittaa neuvottelukuntien osalta sitä, että ne eivät ole suoraan poliittisten päättäjien, viranomaisten tai muiden tahojen ohjauksessa. Neuvottelukunnat eivät tee sitovia päätöksiä vaan niiden rooli on neuvoa-antava, mutta niiden näkemyksillä voi olla merkittävä painoarvo päätöksenteon valmistelussa. Neuvottelukunnilla on usein yhteistoiminnallinen luonne.²

¹ Vesa & Kantola (2026). Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa.

² [Valtioneuvoston yhteinen ohje neuvottelukunnille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2025:12.](#)

Esimerkiksi oikeusministeriön yhteydessä toimivat kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE³ ja etnisten suhteiden neuvottelukunta Etno⁴. KANEn tehtävänä on muun muassa edistää hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta sekä parantaa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. KANE koostuu kansalaisyhteiskunnan, tutkimuksen, elinkeinoelämän sekä ministeriöiden ja muiden viranomaisten edustajista. Etnon tehtävänä puolestaan on toimia vuoropuheluforumina ja edistää yhteistyötä maahanmuuttajien, etnisten vähemmistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä. Sekä KANEn että Etnon asettaminen perustuu valtioneuvoston asetukseen.

Valtioneuvosto asetti yleishyödyllisten yhteisöjen rahoituksen ja toiminnan kehittämisen parlamentaarisen neuvottelukunnan 19.10.2023. Asettaminen perustuu Rahapelituotoilla rahoitettujen toimintojen rahoitusmalli -hankkeen parlamentaarisen seurantaryhmän 8.2.2022 julkistamaan yhteisymmärrysmuistioon. Neuvottelukunta toimii valtiovarainministeriön yhteydessä ja sen tarkoituksena on tukea yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävien valtionavustusten kehittämistä, käyttöä ja kohdentamista valtionhallinnossa eduskunnan lainsäädäntö- ja finanssivallan näkökulmasta. Neuvottelukunnan tavoitteena on tukea yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevan valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta.

Maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimii maaseutupolitiikan neuvosto MANE⁵, jonka tehtävä on tukea valtioneuvostoa poikkihallinnollisissa ja strategisesti tärkeissä kansallisten maaseutupoliittisten kysymysten valmistelussa ja toimeenpanossa sekä linjata kansallisen maaseutupolitiikan toteutusta ja sen kehittämistä. MANEssa ovat edustettuina hallinto, elinkeinotoiminta, kansalaistoiminta, neuvontajärjestöt sekä tutkimus.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtakunnallinen romaniasiain neuvottelukunta (RONK)⁶ sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE⁷. RONKin tehtävänä on edistää romaniväestön tasavertaisia yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä elinolosuhteita. RONK toimii Suomessa romanien ja viranomaisten välisenä yhteistyö- ja asiantuntijaelimenä. VANE toimii vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 27/2016) 33 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna koordinaatiojärjestelmänä ja sen tehtävänä on helpottaa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyvää toimintaa valtionhallinnon ja yhteiskunnan eri aloilla ja tasoilla.

Ulkoministeriön yhteydessä toimii kehityspoliittinen toimikunta (KPT)⁸, jonka tarkoituksena on kehityspolitiikan vaikuttavuuden vahvistaminen ja kehityspoliittisen vuoropuhelun edistäminen. Toimikunnan jäsenistön tulee edustaa mahdollisimman laajasti eduskuntapuolueita sekä kehityspolitiikan kannalta keskeisiä sidosryhmiä. Toimikunnassa on lisäksi ministeriöiden edustajia ja muita asiantuntijajäseniä.

Valtioneuvoston yhteisen ohjeen mukaan neuvottelukuntien tehtävät tyypillisesti liittyvät muun muassa viranomaisten ja yhteiskunnan eri toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen tai tiettyjen väestöryhmien, välisen yhteistyön edistämiseen, poliittisten ohjelmien seurantaan ja toteutumisen arviointiin tai tietyn lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurantaan. Lisäksi neuvottelukunnat voivat esimerkiksi antaa lausuntoja, suosituksia ja tehdä aloitteita. Ohjeessa linjataan, että niissä tilanteissa, joissa

³ [Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE oikeusministeriön verkkosivuilla.](#)

⁴ [Etnisten suhteiden neuvottelukunta Etno oikeusministeriön verkkosivuilla.](#)

⁵ [Maaseutupolitiikan neuvoston verkkosivut.](#)

⁶ [Romaniasiain neuvottelukunnan verkkosivut.](#)

⁷ [Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan verkkosivut](#)

⁸ [Kehityspoliittisen toimikunnan verkkosivut.](#)

neuvottelukunta antaa lausunnon valtioneuvostolle tai sen ministeriölle, neuvottelukunnan jäsenenä toimiva ministeriön virkamies edustaa kyseistä ministeriötä. Lähtökohtaisesti virkamiehellä on mahdollisuus yhtyä neuvottelukunnan lausuntoon. Mikäli virkamiehellä on erityinen, henkilökohtaisesti arvioitava este, hän voi jäädä itsensä lausunnon tai muun kannanmuodostuksen yhteydessä.⁹

⁹ Valtioneuvoston yhteinen ohje neuvottelukunnille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2025:12.