



# AVOIN HALLINTO: YHDENVERTAISTA VAIKUTTAMISTA?

ANU KANTOLA & JUHO  
VESA



HELSINGIN YLIOPISTO

SUOMI ON KERH



# POLIITTINEN VALLANKÄYTTÖ SUOMESSA YHTEISYMMÄRRYKSEN RAKENTAMISTA

- ✓ ELIITIT PIENI & YHTENÄIN  
VERKOSTO
- ✓ MONIPUOLUEHALLITUKSI
- ✓ ALANKOMAAT, ITÄVALTA  
TANSKA, SVEITSI, BELGI  
& SAKSA





# OSALLISTUMISEN PERINNE SUOMESSA

- ✓ SELKEÄT YHTEISKUNTALUOKAT  
FARMARIT, DUUNARIT, POR
- ✓ SELKEÄT LUOKKAPUOLUEET
- ✓ KOLMIKANTA
- ✓ VALMISTELU KOMITEOISSA



# MIKSI SÄÄDÖSTEN JA PÄÄTÖSTEN VALMISTELU TUNTUU NYT VAIKEALTA?



# NOTKEA YHTEISKUNTA

- ✓ TIETOTEOLLISTUMINEN
- ✓ KAUPUNGISTUMINEN
- ✓ KESKILUOKKAISTUMINEN
- ✓ YKSILÖLLISTYMINEN
- ✓ YRITYKSET LIIKKEESSÄ
- ✓ AMMATIT & TYÖNTEKIJÄT  
LIIKKEESSÄ





# OSALLISTUMINEN DEMOKRATIASSA MURROKSESSA

- ✓ LUOKAT HÄMÄRTYNEET
- ✓ PUOLUEET LIIKKEESSÄ
- ✓ ÄÄNESTÄJÄT LIIKKEESSÄ
- ✓ KOMITEALAITOS PURETTU
- ✓ KOLMIKANTA KYSEENALAISTETTU
- ✓ KANSALAISET AKTIIVISIA UUSILLA TAVOILLA
- ✓ ELIITTIN YKSINÄISYYS: YHTEYS KANNATTAJIIN OHENTUNUT



# POLITIIKAN & TALOUDEN SKANDAALIT

|               | SKANDAALAJA | PÄÄTTÄJIEN | EROJA |    |
|---------------|-------------|------------|-------|----|
| MEDIAVETOISIA |             |            |       |    |
| 1970-luku     | 4           | 2          |       | 3  |
| 1980-luku     | 10          | 4          |       | 6  |
| 1990-luku     | 21          | 15         |       | 13 |
| 2000-luku     | 37          | 28         |       | 26 |



# KUULEMINEN SÄÄDÖSVALMISTELUSSA

Sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset.

(<http://kuulemisopas.finlex.fi/>)

# MUUTOKSIA KUULEMISESSA

- ✓ Komiteoiden tilalle virkavalmistelu, työryhmät, selvitysmiehet ja verkostot
- ✓ Kuulemisesta on tullut entistä monimuotoisempaa, käytännöt kirjavia, järjestöjen asema epäselvempi kuin ennen
- ✓ Valtioneuvoston demokratiapolitiikka pyrkii lisäämään valmistelun vuorovaikutteisuutta ja avoimuutta.
- ✓ Uusia osallistumismuotoja: verkko-osallistumista kehitetty (esim. otakantaa.fi ja lausuntopalvelu.fi)

# KAIKKI MUKAAN? AVOIN HALLINTO JA UUDET OSALLISTUMISMUODOT (KAMU)

Valtioneuvoston rahoittama selvityshanke 2015–2016

Tutkitaan kuulemista ja osallistumista  
säädosvalmistelussa:

- ✓ Yhdenvertaisuus: ketkä pääsevät mukaan?
- ✓ Käytännöt: mitä kuulemismenetelmiä käytetään, miksi ja miten ne toimivat?
- ✓ Kuulemisen onnistuminen ja vaikuttavuus: kenen ääni kuuluu?  
(Esim. aito kuuleminen vs. näennäiskuuleminen)



# MITEN TUTKITTIIN (2015-2016)

- Kysely järjestöille (n. 3300 järjestöä / vastaajia yli 1500)
  - Kysely virkamiehille (n. 650 lainvalmistelijaa / vastaajia 256)
  - Haastattelututkimus: säädösvalmistelua tekevät virkamiehet ja järjestöt
- **ALUSTAVIA TULOKSIA** (Loppuraportti 12/2016)

# KUULEMISEN NYKYMUODOT

- ✓ Lausunnot, työryhmät ja epävirallinen vuorovaikutus virkamiehille tärkeimpiä kuulemismenetelmiä säädösvalmistelussa
- ✓ Kuuleminen usein kohdennettua tietyille sidosryhmille, vähemmän kaikille avointa kuulemista
- ✓ Virkamiehet pitävät järjestöjen kuulemista hyödyllisenä: parantaa mm. valmistelun laatua
- ✓ Perinteiset kuulemismuodot kuten lausunnot myös järjestöille tärkeämpiä kuin uudet sähköiset

# UUDET SÄHKÖISET KUULEMISMUODOT

- ✓ Avointa verkkokuulemista (esim. otakantaa.fi) käytetään melko harvoin
- ✓ Vain harva järjestö kokee, että otakantaa.fi-palvelun avulla voi vaikuttaa päätöksiin
- ✓ Toisaalta verkkokuuleminen näyttää tuoneen uusia osallistumismahdollisuuksia resursseiltaan pienemmille ja muuten heikommille järjestöille
- ✓ Lausuntopalvelu.fi on hyvä, koska nopeuttaa palautteen käsittelyä



# KUULEMISEN YHDENVERTAISUUS

- ✓ Järjestöistä osa kokee jäävänsä ulkopuolelle
- ✓ Erityisesti julkisten instituutioiden, yritysten ja osin myös työntekijöiden etuja ajavat järjestöt tyytyväisempiä
- ✓ Resursseiltaan pienemmät järjestöt usein tyytymättömämpiä osallistumismahdollisuuksiinsa

# AVOIMEN KUULEMISEN ONGELMAT

- ✓ Kaikille avointa kuulemistä ei yleensä pidetä yhtä hyödyllisenä kuin suunnattua, poikkeuksena lausunnot
- ✓ Avoimet kuulemiset voivat olla työläitä, koska palaute pitää käsitellä
- ✓ Toisaalta yksittäisiä onnistuneita esimerkkejä laajoista verkkokuulemisista (esim. asunto-osakeyhtiölain kehittäminen)

# KUULEMISEN ONGELMAT VALMISTELUSSA

- ✓ Tiukat valmisteluajat ja niukat resurssit kaventavat kuulemista
- ✓ Erilaiset hallinnon sektorit ja asiat edellyttävät erilaista kuulemista
- ✓ Perinne, jossa konsensusta etsitään pienessä piirissä, voi rajoittaa avoimuutta
- ✓ Virkamiehet tiukoilla: aikapula, ja joskus kokevat ettei lainvalmistelua arvosteta ministeriössä
- ✓ Kuulemisohjeita ei aina lueta tai tunneta



# MITÄ ON TEHTÄVÄ?

- ✓ Järjestöjen tasapuoliseen kuulemiseen kiinnitettävä huomiota
- ✓ Valmistelun läpinäkyvyyttä pitäisi parantaa
  - Valmisteluun läpinäkyvyys ministeriöissä: ketä kuullaan?
  - Hanketietopalvelun kehittäminen > lobbausrekisteri?
- ✓ Lainvalmisteluun resursseja, aikataulut realistisiksi ja hankesuunnitelma?
- ✓ Kokeiluja, jotka lisäävät läpinäkyvyyttä ja avoimuutta
  - Verkkokuuleminen, valmistelun joukkoistaminen, sosiaaliset laboratoriot
  - Tiedonlouhintaa eli osin automatisoitua tekstimassan analysointia voisi ehkä kokeilla kuulemispalautteen

# LAAJEMPIA TUTKIMUKSEN AIHEITA...

- ✓ **Komitealaitoksen jälkitila:** avoimuus, läpinäkyvyys ja julkisuus, mutta mitä todella tapahtuu ja miten poliittinen kulttuuri vaikuttaa?
- ✓ **Post-demokratia?**
  - Vahvimpien valta jos valmistelu ei läpinäkyvää
  - Miten varmistetaan, että sivuun jäävät ryhmät pääsevät mukaan?
  - Kattojärjestöillä iso painoarvo valmistelussa: kenen ääni niiden kautta kanavoituu, millainen on niiden sisäinen demokratia?
  - Lobbaamisen, pyöröovien ja viestinnän resurssien merkitys säädösvalmistelussa epäselvä
- ✓ **EU ja kansainvälinen yhteistyö:** kenen ääni kuuluu?
  - Miten Suomen kannat EU-asioihin muodostuvat?

KIITOS!

Anu Kantola [anu.kantola@helsinki.fi](mailto:anu.kantola@helsinki.fi)

Juho Vesa [juho.vesa@helsinki.fi](mailto:juho.vesa@helsinki.fi)



HELSINGIN YLIOPISTO  
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA