

SISÄLTÖ

EHDOTUKSEN TAUSTAA	1
1. Kuulemisen kehittämisen lähtökohdat ja Otakantaa.fi – työryhmän asettaminen	1
EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	3
ENSIMMÄINEN VAIHE: Otakantaa-palvelun uudistaminen	3
2. Otakantaa-palvelun siirtäminen oikeusministeriöön.....	3
3. Työryhmän ehdotus Otakantaa-palvelun resursoinniksi ja arvio kustannuksista	4
4. Ostopalveluperiaatteella toimiva kuulemispalvelu	5
5. Verkkokuulemisen toimintaperiaatteiden, ohjeiden sekä moderoinnin sääntöjen laatiminen.....	6
6. Otakantaa-foorumien rakenteellinen ja sisällöllinen uudistaminen.....	7
7. Otakantaa-palvelun viestintä.....	8
TOINEN VAIHE: Sähköisen kuulemisen kokonaisstrategian ja -suunnitelman laatiminen ja toteuttaminen.....	9
8. Tavoitteet ja toteuttaminen.....	9
9. Kehittämistä koskevia ehdotuksia.....	10
10. Verkkopalvelun idea	12
11. Case-esimerkki.....	14
LÄHTEET.....	15

EHDOTUKSEN TAUSTAA

1. Kuulemisen kehittämisen lähtökohdat ja Otakantaa.fi – työryhmän asettaminen

Keskushallinnon uudistamishanke¹ vuonna 2000 käynnisti aktiivisen kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemista ja osallistumista tukevan valtion keskushallinnon kehittämistyön. Aikaisemmin kuulemiseen ja kansalaisten osallistumiseen liittyviä kysymyksiä oli tarkasteltu lähinnä kuntatasolla.

Keskushallinnon uudistamishanke pohjautui valtioneuvoston vuonna 1998 tekemään periaatepäätökseen, jonka mukaan kaikilla hallinnon tasoilla oli vahvistettava kansalaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia sekä lisättävä hallinnon julkisuutta.² Merkittävä eteenpäin vievä muutos oli vuoden 1999 julkisuuslakiuudistus, joka velvoitti hallintoa aktiivisesti tiedottamaan kansalaisille hallinnon toimista ja mahdollisti kansalaisten avoimemman pääsyn julkisiin asiakirjoihin.³ Tämä edisti kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia.

Kuule kansalaista – hanke käynnistettiin osana alussa mainittua keskushallinnon uudistamishanketta valtiovarainministeriössä vuonna 2000. Hankkeessa kiinnitettiin huomiota valtionhallinnon lausuntomenettelyjen kehittämiseen ja parantamiseen. Siinä selvitettiin, miten kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä kuullaan yleensäkin osana yhteiskuntapoliittista valmistelutyötä eri ministeriöissä ja käynnistettiin pilottiministeriöiden kanssa yhteistyö, jossa luotiin malleja ja menettelysuosituksia ministeriökohtaisten kansalaisjärjestöstrategioiden laatimiselle ja käytölle. Hankkeessa laadittiin virkamiesten tueksi myös ohjeet, miten kansalaisten kuulemiseen tulisi valmistautua ja mitä asioita kuulemisessa, sähköinen kuuleminen mukaan lukien, tulisi huomioida. Lisäksi hankkeessa laadittiin kansalaisten kuulemiseksi hallinnon yhteiset periaatteet. Näihin periaatteisiin valtion keskushallinto sitoutui kansliapäälliköiden allekirjoituksella.⁴

Osana keskushallinnon uudistamishanketta valtionhallinnossa käynnistettiin myös useita verkkopalveluhankkeita, joiden tarkoituksena oli parantaa kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia tietotekniikkaa hyödyntäen. Valtionhallinnon Suomi.fi – portaali perustettiin kokoamaan julkishallintoa ja sen palveluja koskevat tiedot yhteen osoitteeseen.⁵ Otakantaa.fi – keskustelufoorumi avattiin tukemaan yksittäisten kansalaisten osallistumista hallinnon valmistelutyöhön.⁶ Samalla kun foorumi vuonna 2003 vakinaistettiin, siitä tehtiin kaksikielinen. Osallistuminen keskusteluun oli uudistamisen jälkeen mahdollista sekä suomen että ruotsin kielellä. Hallinnon hankerekisteri Hare oli avattu pilottihankkeena jo vuonna 1997 ja vakinaistettu sitä seuraavana vuonna.⁷

Hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma käynnistyi vuonna 2003 ja sen toimikausi kestää keväälle 2007. Ohjelman tarkoituksena on edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Ohjelman koordinoinnista vastaa oikeusministeriö.⁸ Ohjelman aloittaessa edellä mainittu Kuule kansalaista – hanke siirtyi sen osaksi.

¹ Keskushallinnon uudistamishanke ks. <http://www.vm.fi/vm/liston/print.lsp?r=6981&l=fi> (17.2.2006)

² ks. sama kuin edellä

³ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ks. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

⁴ Kuule kansalaista –hanke ks. <http://www.hare.vn.fi/mHankeListaSelaus.asp>

⁵ Suomi.fi –portaali ks. www.suomi.fi

⁶ Otakantaa.fi –keskustelufoorumi ks. www.otakantaa.fi

⁷ Hallinnon hankerekisteri Hare ks. www.hare.vn.fi

⁸ Hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ks. <http://www.om.fi/20440.htm>

Syksyllä 2005 oikeusministeriössä osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa käynnistettiin Otakantaa.fi – työryhmä. Työryhmän tehtävänä on ollut laatia ehdotus valtionhallinnon Otakantaa.fi -keskustelufoorumien jatkamisesta ja kehittämisestä. Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tulee ottaa huomioon valtionhallinnon kuulemis- ja palautejärjestelmän kehittäminen laajemminkin ja että se voi tehdä tätä koskevia ehdotuksia.

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto ryhtyi vuoden 2004 lopulla etsimään uutta sijoituspaikkaa Otakantaa-foorumille, koska foorumista oli tullut pysyvä palvelu eikä sitä enää näin ollen voitu pitää kehittämisprojektina. Hallinnon kehittämisosastolla ei ole myöskään ollut vuoden 2005 alusta henkilöresursseja foorumin pyörittämiseen. Koska kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa koordinoidaan oikeusministeriöstä ja siellä on kehitteillä Kansanvalta.fi-portaali, nähtiin että Otakantaa saattaisi parhaiten sopia sijoitettavaksi näiden yhteyteen.

Muistio sisältää ehdotuksen 1) Otakantaa-palvelun siirtämisestä oikeusministeriöön ja 2) laajemmasta sähköisen kuulemisen kehittämisestä.

EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Työryhmä on päättänyt ehdottamaan, että sähköisen kuulemisen jatkokehittämisessä edetään vaiheittain. Työryhmän ehdotuksen pääasiallinen sisältö on seuraavanlainen:

Ensimmäisessä vaiheessa nykyistä Otakantaa-keskustelufoorumia ja oikeusministeriössä rakenteilla olevaa Kansanvalta.fi-portaalia kehitetään rinnakkain. Lisäksi Otakantaa-palvelu muutetaan tilaaja-tuottaja – periaatteella toimivaksi ministeriöiden rahoittamaksi palveluksi ja foorumin moderointi ulkoistetaan. Otakantaa-palvelun tekninen ylläpito pysyy edelleen valtioneuvoston tietohallintoyksikössä valtiovarainministeriössä. Palvelun toimitus- ja koordinoituvastuu siirtyvät oikeusministeriölle ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalle. Otakantaa-palvelun toimitus olisi tarkoitus sijoittaa jatkossa oikeusministeriöön yksikköön, jossa hoidetaan demokratia-asioita. Uudistettu kuulemispalvelu pyritäisiin avaamaan syksyllä 2006.

Työryhmän toisen vaiheen ehdotus on, että valtionhallinnolle laaditaan kokonaisvaltainen sähköisen kuulemisen strategia ja toteuttamissuunnitelma erikseen sovitussa aikataulussa. Tämän tarkoituksena olisi varmistaa sähköisen kuulemisen systemaattinen kehittäminen sekä sen kytkeytyminen OECD:n työhön.

Työryhmän mukaan kehittämishanketta varten tulisi perustaa valtioneuvoston sähköisen kuulemisen yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä on vastata toisen vaiheen hankkeistamisesta (esiselvityksen tekeminen, strategian laatiminen, kokonaishankkeen jakaminen osahankkeiksi, osahankkeiden resursointi ja aikatauluttaminen) ja ministeriöiden yhteisrahoitteen palvelun rakentamisesta. Yhteistyöryhmä toimisi mahdollisimman avoimesti ja rakentaisi yhteistyöverkostoja niin hallinnon sisällä kuin sen ulkopuolellakin.

ENSIMMÄINEN VAIHE: Otakantaa-palvelun uudistaminen

2. Otakantaa-palvelun siirtäminen oikeusministeriöön

Raportissa Otakantaa-palvelulla tarkoitetaan kokonaisuutta, johon sisältyy palvelun toimitus, tekninen ylläpito, verkkokeskustelufoorumi sekä siihen liittyvä viestintä. Otakantaa-palvelun kehittämiseksi on tärkeää, että koko palvelun eri osa-alueiden *suunnittelulle ja valmistelulle samoin kuin palvelun ylläpitoon varataan riittävästi aikaa ja resursseja.*

Otakantaa-palvelu pyritään avaamaan syksyllä 2006. Kehittämisen ensimmäinen vaiheen tarkoituksena valtionhallinnon sähköistä kuulemistä siirtymävaiheen ajan valtionhallinnon laajempi sähköisen kuulemisen toteuttamissuunnitelma laaditaan ja sen mukainen kuulemispalvelu käynnistetään.

Otakantaa-palvelu sijoitettaisiin oikeusministeriöön osaksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa ja yhteistyöhön Kansanvalta.fi-portaalin kanssa. Jatkossa palvelun toimitus olisi tarkoitus sijoittaa oikeusministeriön demokratia-asioita hoitamaan mahdollisesti perustettavaan yksikköön. Foorumin tekninen tuki sijoitettaisiin valtioneuvoston tietohallintoyksikköön, joka sijaitsee valtiovarainministeriössä. Yhteistyöstä ministeriöiden kesken tulisi sopia erillisellä palvelusopimuksella. Otakantaa-palvelun pääasiallisena rahoittajina oikeusministeriö ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma vastaisivat foorumin koordinointiin liittyvistä toimista.

Otakantaa-palvelua kehitettäisiin nykyisen palvelun teknisen järjestelmän ja foorumin kehittämiseen ja ylläpitoon osoitetun määrärahan ehdoilla sekä niin, että foorumi pyritään avaamaan Suomen EU-puheenjohtajuuskauden alkuvaiheessa. EU-puheenjohtajuuskausi alkaa heinäkuussa 2006. Otakantaa-palvelun kehittämistyö aloitetaan pyytämällä tarjous nykyiseltä palvelun toimittajalta, joka on yritys nimeltä Tietotalo.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma palkkasi oikeusministeriöön viimeistään huhtikuussa uudistamistyötä varten projektivastaavan, joka vastaisi projektin etenemisestä. Projektivastaavan tueksi nimettäisiin projektiryhmä, joka yhdessä projektivastaavan kanssa vastaa foorumin uudistamistyöstä. Otakantaa-palvelun avauduttua palvelulle palkattaisiin verkkotoimittaja.

Valtiovarainministeriön johtama Otakantaa-toimitusneuvosto lakkautettaisiin ja vastaava toimielin perustettaisiin oikeusministeriöön. Toimitusneuvosto olisi myös jatkossa kokoonpanoltaan poikkihallinnollinen ja sen tehtävänä olisi seurata Otakantaa-foorumia sekä linjata, edistää ja yhteen sovittaa foorumin kehittämistä.

3. Työryhmän ehdotus Otakantaa-palvelun resursoinniksi ja arvio kustannuksista

Otakantaa-palvelulle palkataan *projektivastaava*. Hänen tehtävänä on yhdessä projektiryhmän kanssa vastata foorumin sisällöllisestä kehittämisestä sekä palvelun toimittamiseen ja markkinointiviestintään liittyvistä kehittämistoimenpiteistä. Projektivastaavan toimenkuvaan kuuluu lisäksi luoda yhteistyösuhteita ministeriöihin, hankkia foorumille keskusteluja ennen foorumin avaamista sekä vastata palvelun toimitusneuvoston kokoamisesta.

Otakantaa-palvelun toimitukseen palkataan *päätoiminen verkkotoimittaja*. Hänen tehtävänä on koordinoida sähköistä kuulemista, huolehtia foorumin toimittamisesta ja palvelun markkinointiviestinnästä. Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö vastaa foorumin teknisestä ylläpidosta.

Foorumin moderointi aiotaan ulkoistaa. Tämä tarkoittaa sitä, että foorumin moderointi siirretään hallinnon ulkopuoliselle toimijalle tehtäväksi. Moderointia tullaan lisäksi kehittämään. La-kiarikkovat kommentit pyritään jatkossa poistamaan ennen viestien julkaisemista. Aikaisemmin avoimen ja vapaan keskustelun moderointi tapahtui jälkikäteen hallinnon virka-aikana. Palvelun moderoinnille laaditaan lisäksi selkeät säännöt kommenttien poistamisesta.

Oikeusministeriö ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma vastaavat Otakantaa-palvelun käynnistämisestä ja kehittämisestä vuonna 2006. Palvelun jatkorahoituksesta sovitaan myöhemmin politiikkaohjelman jatkorahoituksen yhteydessä.

Alustavan arvion mukaan palvelun kehittämisen ja ylläpidon kustannukset vuonna 2006 koostuvat seuraavista osista:⁹

Foorumin *kehittämis- ja ylläpitokustannukset* vuonna 2006 (huhti-joulukuu):

- 33 750 € (palkkakustannukset)
- 54 000 – 62 000 € (verkkofoorumiin kohdistuvat kustannukset)
- 10 000 € (ulkoistettu moderointi)
- YHT. 97 750 € - 105 750 €**
- + perussisältöä koskeva käännoistyö ruotsin kielelle
- + markkinointiviestintä
- + toimitusneuvoston kulut

Jatkuvat kustannukset vuositasolla vuoden 2006 jälkeen:

- 45 000 € (verkkotoimittajan palkka)
- 36 000 € (käyttö ja tekninen ylläpito)
- 30 000 € (ulkoistettu moderointi)
- **YHT. 111 000 €**
- + markkinointiviestintä
- + toimitusneuvoston kulut

4. Ostopalveluperiaatteella toimiva kuulemispalvelu

Otakantaa-palvelun toimintamalliksi ehdotetaan tilaaja-tuottaja – mallia, jossa palvelun tilaava ministeriö maksaa käyttämästään palvelusta sovitun hinnan ja palvelun toimittaja konsultoi tilaajaa sopimuksen mukaan. Palvelun hinta määräytyy sen mukaan, miten paljon kuulemisen avaava ministeriö, työryhmä tai virkamies, on valmis itse osallistumaan kuulemisen järjestämiseen. Palvelun tilaajalla raportissa tarkoitetaan siis kuulemisen avaavaa ministeriötä ja tuottajalla Otakantaa-palvelua ylläpitävää toimitusta, joka sijaitsee oikeusministeriössä.

Perustapauksessa palvelun tilaajaan ja toimittajaan kohdistuvat odotukset ovat seuraavat:

Palvelun tilaaja

1. päättää kuulemisen aiheen, laatii keskustelukysymykset, avaustekstin ja kuvauksen kuulemisprosessista sekä osoittaa tausta-aineiston. Foorumin toimittaja konsultoi tilaajaa sopimuksen mukaan.
2. määrittää kuulemisen tavoitteet ja odotukset ja käy ne läpi toimittajan kanssa. Keskustelun pohjalta tilaaja ja toimittaja laativat palvelusopimuksen.
3. viestii kuulemisesta omille kansalais- ja sidosryhmilleen.
4. tilaaja voi itse seurata keskustelua tai sopimuksen mukaan pyytää toimittajaa tekemään tämän ja välittämään tiedon usein esiintyvistä kysymyksistä tilaajalle. Foorumin tarkoituksena ei ole olla yleinen kysymys-vastaus – tyyppinen foorumi.
5. vastaa keskusteluyhteenvedon laatimisesta tai vaihtoehtoisesti voi tilata sen ulkopuoliselta asiantuntijalta (esim. tutkijalta) ja maksaa siitä koituvat kustannukset. Foorumin toimittaja konsultoi tilaajaa sopimuksen mukaan.
6. informoi siitä, miten hanketta voi seurata sen jälkeen, kun keskustelu on päättynyt.
7. toimittaa raportin foorumin toimitukselle liitettäväksi hanketietojen yhteyteen.
8. päättää raportin avaamisesta kommentoinnille. Sopii toimittajan kanssa kansalaiskommenttien kokoamisesta.
9. maksaa kuulemisen kustannukset sopimuksen mukaan.

⁹ Työryhmän väliraportti (2005). Ehdotus Kansanvalta-verkkoportaalin sisällöksi, s. 6-7.

Palvelun toimittaja

1. ylläpitää foorumia
2. arvioi yhdessä tilaajan kanssa keskustelun tavoitteet ja siihen liittyvät odotukset sekä mahdollisuudet saavuttaa ne.
3. konsultoi tilaajaa kaikissa kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä.
4. toimittaa tilaajan lähettämän kuulemisaineiston verkkofoorumille.
5. seuraa keskustelua ja huolehtii siitä, että keskustelu moderoidaan; pyydettyä on yhteydessä tilaajaan ja pyytää häntä kommentoimaan keskustelua.
6. konsultoi tilaajaa keskusteluyhteenvedon hankkimisesta ulkopuoliselta asiantuntijalta.
7. liittää tilaajan lähettämän keskusteluyhteenvedon ja loppuraportin hanketietojen yhteyteen ja huolehtii siitä, että tästä tiedotetaan selkeästi foorumilla.
8. kokoaa sopimuksen mukaan raporttia/päätöstä koskevat kommentit ja toimittaa ne tilaajalle.

Tämän lisäksi toimittaja seuraa ministeriöiden hankevirtaa ja pyrkii nostamaan sieltä kansalaisia kiinnostavia aiheita keskusteluun, huolehtii yhteydenpidosta ministeriöihin, vastaa Otakantaa-palvelun käytännön koordinoitavista ja markkinointiviestinnästä sekä osallistuu Otakantaa-palvelun toimitusneuvoston työhön.

5. Verkkokuulemisen toimintaperiaatteiden, ohjeiden sekä moderoinnin sääntöjen laatiminen

Otakantaa-palvelun kehittämisestä vastaamaan palkattu projektivastaava laatii yhdessä projektiryhmän kanssa palvelulle selkeät toimintaperiaatteet ja ohjeet siitä, miten verkkokuulemisen prosessi organisoidaan. Tässä pohjana käytetään edellisessä luvussa esitettyä tilaajan ja toimittajan välistä työnjakoa.

Otakantaa -verkkopalvelun moderoinnille (kommenttien julkaisematta jättäminen) projektivastaava ja projektiryhmä laativat mahdollisimman selkeät ja ymmärrettävät säännöt, joiden laatisemissa he kuulevat muun muassa oikeusministeriön asiantuntijoita.

Projektivastaava ja –ryhmä täsmentävät myös laittomuuksien poistamisen periaatteet sisältävää netikettiä. Netiketti julkaistaan verkkofoorumilla ja sen tulee olla osallistujille selkeä ja helposti ymmärrettävä.

Projektivastaava ja projektiryhmä laativat palvelulle lisäksi:

- tilaajan käyttöön valmiin kehikon, jolla kuulemiseen liittyvä sisältö (tavoitteet ja odotukset, tiivistelmä, avainkysymykset, tausta-aineisto jne.) toimitetaan palvelun toimitukselle,
- palautelomakkeen, jolla tilaajalta kootaan palautetta ja jota voidaan hyödyntää sähköisen kuulemisen jatkokehittämisessä,
- yksikertaisen sopimus pohjan, jolla tilaaja ja toimittaja voivat sopia keskinäisestä työstä ja kustannuksista,
- palveluhinnaston.

6. Otakantaa-foorumin rakenteellinen ja sisällöllinen uudistaminen

Otakantaa.fi-foorumi ja Kansanvalta.fi-portaali linkitetään toisiinsa. Kansanvalta.fi-sivusto toimii kansalaisten tietopalveluna ja Otakantaa-palvelu sen rinnalla osallistumispalveluna. Yhteydet muihin julkisiin verkkopalveluihin, kuten Suomi.fi – sivustoon ja hallinnon hankerekisteri Hare:en, tulee myös jatkossa ottaa huomioon.

Otakantaa.fi-foorumin sisältörakennetta uudistetaan joiltakin osin. Tässä pyritään huomioimaan verkkokuulemisen prosessin keskeiset vaiheet: *kuulemisen avaamisen, informoinnin, kommentoinnin sekä seurannan ja arvioinnin vaiheet*.

Foorumin sisältöä uudistetaan muun muassa kuulemisen kontekstin sekä seurannan ja arvioinnin vaiheiden osalta. Osallistujat pystyvät näin paremmin ymmärtämään osallistumisensa osana hankekokonaisuutta, seuraamaan hankkeen etenemistä sekä arvioimaan osallistumisensa vaikutuksia.

Hankekontekstia vahvistetaan kuvaamalla hankkeiden eteneminen ja osallistumisen vaiheet prosessikuvauksin sekä liittämällä tiedot muista kuulemisista hanketietojen yhteyteen.

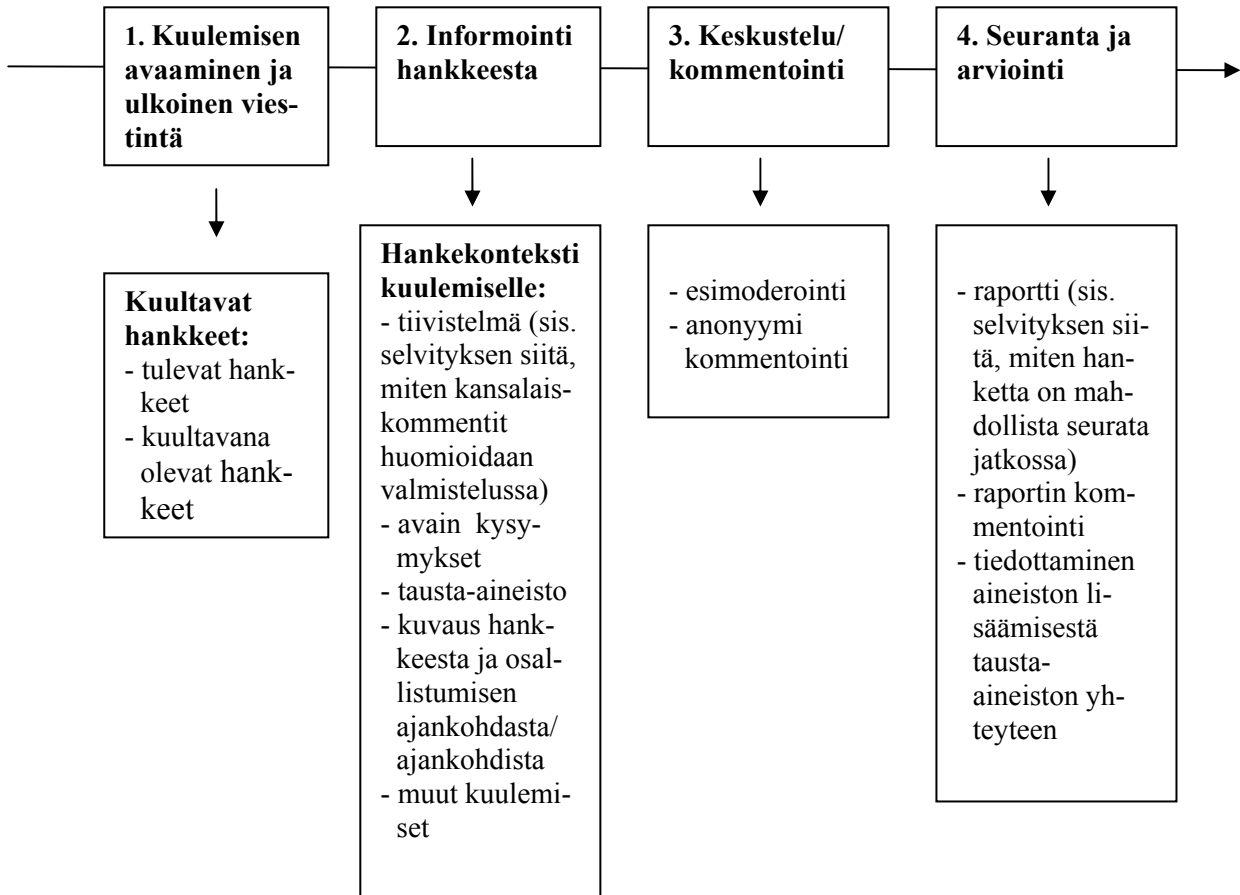
Hankkeen kuvauksessa (tiivistelmässä) kerrotaan, miten kansalais kommentit huomioidaan osana valmistelua. Keskusteluyhteenvedossa kerrotaan siitä, miten hanketta on mahdollista seurata myös jatkossa.

Keskusteluyhteenvedo ja hankkeen väli- tai loppuraportti toimitetaan aina hanketietojen yhteyteen ja tästä viestitään foorumilla selkeästi. Hankkeen väli- tai loppuraportti on mahdollista avata hankkeen päätyttyä kansalaisten kommentoitavaksi. Kommentit kootaan sähköpostitse ja liitetään hanketietojen yhteyteen.

Näiden uudistusten lisäksi kuultavana olevat aiheet pyritään nostamaan foorumille hyvissä ajoin ennen niiden avaamista kuulemiselle. Tämä tukee osaltaan muuta kuulemiseen liittyvää viestintää. Sähköisten uutiskirjeiden hyödyntämistä vielä pohditaan.

Alla oleva kuvio havainnollistaa verkkokuulemisen prosessin eri vaiheita ja niihin liittyviä sisältöjä uudistetulla Otakantaa-foorumilla.

KUVIO I Verkkokuulemisen prosessi ja sisältö



7. Otakantaa-palvelun viestintä

Oikeusministeriö ja Otakantaa-palvelun projektivastaava vastaavat palvelun viestintäsuunnitelman laatimisesta, jossa määritellään palvelun ulkoisen ja sisäisen viestinnän tavoitteet, viestinnän keinot ja välineet sekä ministeriöiden viestintäyksiköiden rooli.

Ulkoisen viestinnän ensisijaisena tavoitteena on lisätä foorumin tunnettuutta ja näkyvyyttä hallinnon ulkopuolella. Sisäisen viestinnän tehtävänä on tehdä uudesta Otakantaa-palvelusta ministeriöissä hyvin tunnettu palvelu sekä kannustaa ministeriöitä foorumin hyödyntämiseen osana valmisteluprosesseja.

Uusia viestinnällisiä työkaluja Otakantaa-palvelun käyttöön voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

- Banneri jota voi käyttää ministeriön sivuilla, jos ministeriöllä on oma keskustelu käynnissä.
- Sähköinen uutiskirje, jota on mahdollista hyödyntää ulkoisessa ja sisäisessä viestinnässä.
- Case-pankki, johon voidaan koota kuvauksia onnistuneista kuulemisista ja jota voidaan hyödyntää ministeriöille suunnatussa sisäisessä viestinnässä.

- Pdf-muotoinen esite, jota on mahdollista lähettää sähköisesti sekä tarvittaessa tulostaa paperille.
- Keskustelujen linkittäminen tiedotteiden ja lehtikirjoitusten yhteyteen sekä laajasti muille verkkosivustoille (muun muassa Kansanvalta.fi-portaalin, Suomi.fi-sivuston ja Haren hyödyntäminen viestintäkanavana).
- Osallistuminen messuille, valtionhallinnon järjestämiin yhteisiin kampanjoihin jne.

TOINEN VAIHE: Sähköisen kuulemisen kokonaisstrategian ja -suunnitelman laatiminen ja toteuttaminen

8. Tavoitteet ja toteuttaminen

Kansalaisten luottamus hallintoon ja päätöksentekoon on yksi demokratian avainkysymyksistä. Luottamuksen paraneminen edellyttää sitä, että kansalaisilla on mahdollisuus osallistua ja tulla kuulluksi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Siksi kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen kehittäminen on jatkossa keskeinen hallinnon kehittämisen aihepiiri. Esimerkiksi OECD:n julkishallintokomitean tulevassa työohjelmassa tavoitteena on kehittää sähköistä kuulemista, syrjäytyneiden kuulemista ja kansalaisjärjestöjen kuulemista. Sähköisen kuulemisen kehittäminen Suomessa on osa tätä kokonaisuutta.

Sähköisen kuulemisen jatkokehittämiseksi työryhmä ehdottaa, että sähköisen kuulemisen kehittämisen toisessa vaiheessa tietoverkoissa tapahtuvalle kuulemiselle laaditaan *pitkän aikavälin kokonaisstrategia ja suunnitelma*. Tarkoituksena on kytkeä Suomessa tapahtuva sähköisen kuulemisen kehittäminen myös jatkossa OECD:n työhön, jossa Suomi on aktiivisesti ollut mukana alusta asti. Tarkoituksena on lisäksi varmistaa systemaattinen ja ministeriöiden yhteistyössä tapahtuva kuulemisen kehittäminen ja rahoitus.

Työryhmä ehdottaa lisäksi sitä, että hallintoon perustetaan *valtioneuvoston sähköisen kuulemisen yhteistyöryhmä*, jonka tehtävänä olisi vastata kokonaisstrategian ja – suunnitelman laatimisesta sekä niiden mukaisten hankkeiden käynnistämisestä ja toteuttamisesta. Yhteistyöryhmän tulisi toiminnassaan pyrkiä mahdollisimman suureen avoimuuteen sekä rakentaa sähköistä kuulemista ja sen kehittämistä tukevia verkostoja niin hallinnon sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Yhteistyöryhmä voisi kutsua toimintaansa mukaan esimerkiksi ministeriöiden, median, tutkijayhteisöjen sekä laite- ja järjestelmätoimittajien edustajia. Yhteistyöryhmän ympärille muodostuvan sähköisen kuulemisen verkoston/yhteisön tehtävänä olisi tukea sähköisen kuulemisen kehittämistä ja seurata yhteistyöryhmän työtä.

Sähköisen kuulemisen yhteistyöryhmän ja verkoston/yhteisön perustamisesta ja kokoonpanosta ehdotuksen tekisivät kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja tietoyhteiskuntaohjelma yhdessä.

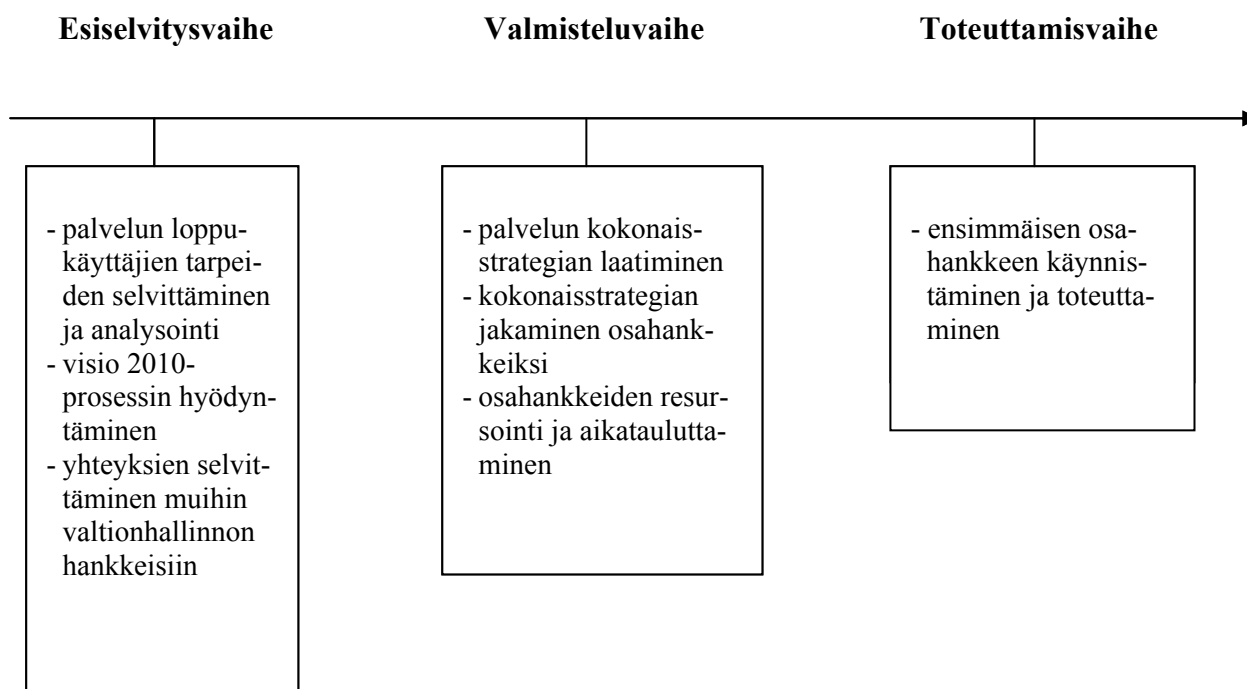
Aluksi valtioneuvoston sähköisen kuulemisen yhteistyöryhmän tulisi selvittää verkkokuulemispalvelun loppukäyttäjien (ministeriöt, kansalaiset, muut hallinnon ulkopuoliset yhteisöt ja sidosryhmät) odotuksia ja tarpeita. Otakantaa-keskustelufoorumia voitaisiin hyödyntää kansalaisten kuulemisessa. Ministeriöiden ja muiden hallinnon sidosryhmien osalta tulisi käyttää muita keinoja ja välineitä. Riippumatta esiselvityksen muodosta yhteistyöryhmän tulisi hyödyntää toiminnassaan aiemmin kuvattua verkostoa.

Selvitykseen tulisi sisällyttää myös aikaisemmat sähköisen kuulemisen jatkokehittämistä koskevat selvitykset/hankkeet, kuten maaliskuussa 2006 käynnistetty valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston Visio 2010-prosessi. Lisäksi tulisi selvittää yhteydet muihin valtionhallinnon hankkeisiin, kuten ValtIt-hanke, Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE-hanke), Poikkihallinnollisen lainsäädäntöprosessin pilotointiprojekti (Raske-hanke).¹⁰

Esiselvityksen pohjalta voitaisiin käynnistää valtionhallinnon sähköisen kuulemispalvelun kehittämisen- ja toteuttamistyö siten, että ensin laadittaisiin kuulemispalvelun kokonaisstrategia. Tämän jälkeen kokonaissuunnitelma jaettaisiin osahankkeisiin, resursoitaisiin ja aikataulutettaisiin. Valmistelun jälkeen käynnistettäisiin ensimmäisen osahankkeen toteuttamistyö.

Sähköisen kuulemisen yhteistyöryhmä vastaisi siis kehittämishankkeesta kokonaisuudessaan aina esiselvitysvaiheesta toteuttamisvaiheeseen asti. Kehittämishankkeelle sekä sen pohjalta avattavalle valtionhallinnon yhteiselle kuulemispalvelulle pyrittäisiin saamaan valtioneuvoston yhteisille palveluille tarkoitettua rahoitusta.

KUVIO III Valtionhallinnon yhteisen verkkokuulemispalvelun suunnittelu, valmistelu ja toteuttaminen.



9. Kehittämistä koskevia ehdotuksia

Työryhmän näkemyksen mukaan valtionhallinnolle tulee rakentaa ministeriöiden yhteisrahoitteinen verkkopalvelu, joka lisää luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta kansalaisten ja hal-

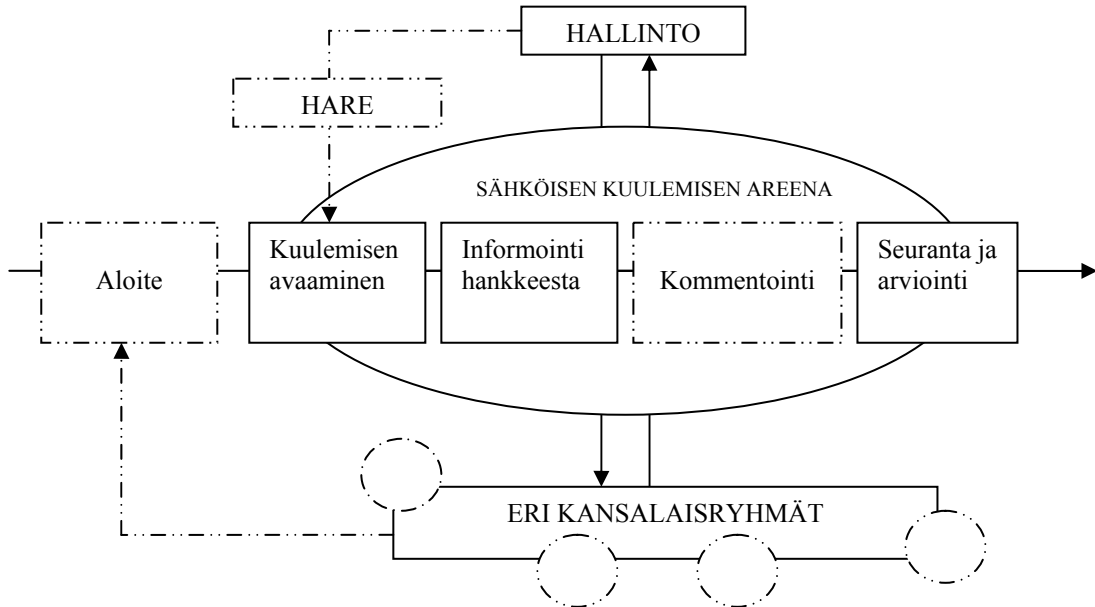
¹⁰ Oikeusministeriö (2005). Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti, työryhämämietintö 2005:10., ks. mm. Yhteiset IT-palvelut osahanke VM101:03/2004, http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iID=10068&tVNo=1&sTyp=Selaus.

linnon välillä ja on hallinnolle kustannustehokas ja selkeä käyttää. Alle on koottu muutamia kehittämistä koskevia ehdotuksia:

- 1) Kuuleminen on mahdollista suunnata eri kansalaisryhmille: nuoriso, maahanmuuttajat, eri ammattiryhmät jne.
- 2) Kehitetään uusia verkkovaikuttamisen välineitä ja tapoja: lomakepohjainen kuuleminen, paneelit.
- 3) Pohditaan kansalaisten aloitteellisuuden vahvistamista.
- 4) Tehostetaan verkkokuulemisen prosessia tekniikka hyödyntäen: hallinnon hankerekisteri Hare:n ja kuulemisfoorumin integroiminen.
- 5) Kehitetään kuulemispalvelu, jota on mahdollista jakaa ministeriöiden omaan käyttöön.
- 6) Pohditaan keinoja perinteisen ja sähköisen kuulemisen yhdistämiseksi.
- 7) Laaditaan viestintästrategia, jossa panostetaan monimuotoiseen tiedottamiseen ja markkinointiin

Alla oleva kuvio havainnollistaa kehitetyn verkkopalvelun ideaa. Kuviossa on nostettu esiin kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus sekä verkkokuulemisen prosessi.

KUVIO II Verkkokuulemisen prosessi ja kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus.



10. Verkkopalvelun idea

- Verkkokuulemisen prosessi on mahdollista kohdistaa kuultavana olevien hankkeiden kannalta keskeisille kohderyhmille. Esimerkiksi nuorisoa koskevissa hankkeissa pyritään kuulemaan nuoria, maahanmuuttajia koskevissa hankkeissa maahanmuuttajia, työttömiä koskevissa hankkeissa työttömiä jne. Kuulemista tuetaan valitsemalla viestinnän sisältö ja kanava kohderyhmän mukaan.
- Kuulemisessa on mahdollista hyödyntää erilaisia verkkovaikuttamisen välineitä ja tapoja, kuten keskusteluja, lomakepohjaisia kuulemisia, paneeleja. Kuulemisen avaavan ministeriön (hankevirkamies tai työryhmä) olisi näin mahdollista valita parhaiten soveltuva verkkovaikuttamisen väline ja tapa hankkeensa käyttöön.

Lomakepohjainen kuuleminen voisi esimerkiksi soveltua hyvin laajapohjaiseen, usealle kohderyhmälle samanaikaisesti suunnattuun kuulemiseen, jossa suuren vastausmäärän analysointia halutaan helpottaa. Lomake soveltuu hyvin myös sellaisten erityisryhmien kuulemiseen, joille esimerkiksi tekstin tuottaminen on vaikeata. Lomake on lisäksi helppo tarvittaessa kääntää eri kielille.

Keskusteluun pohjautuva kuuleminen on hyvä vaihtoehto silloin, kun halutaan koota monipuolisesti erilaisia mielipiteitä ja näkemyksiä valmistelutyön tueksi määrittämättä vastausvaihtoehtoja tarkemmin.

- Kansalaisten ja kansalaisryhmien olisi mahdollista vaikuttaa siihen, mitä asioita hallinto ottaa esityslistalleen tai kansalaiset voisivat ehdottaa, mitä hankkeita he haluaisivat hallinnon avaavan hankerekisteristään kansalaisten kuultavaksi. Näin voitaisiin vahvistaa kuulemisen kansalaislähtöisyyttä ja tuottaa hallinnolle tietoa siitä, millaiset aiheet yleensäkin kiinnostavat kansalaisia.

Kansalaisaloitteellisuuden kehittämistä tulee kuitenkin pohtia tarkkaan, koska on tärkeää että kansalaisten tekemät aloitteet kytkeytyvät hallinnon prosesseihin ja aloitteen teon mahdolliset vaikutukset ovat kansalaisille selviä.

- Hallinnon hankerekisterin Haren ja kuulemisfoorumin yhteentoimivuus suunnitellaan erikseen. Tarkoituksena olisi nopeuttaa ja yksinkertaistaa verkkokuulemisen prosessin käynnistämistä, vapauttaa verkkotoimittajan resursseja sekä säästää kustannuksia.
- Sähköinen kuuleminen ja perinteinen kuuleminen pyrittäisiin rinnastamaan niin, että ne tukisivat toisiaan hankkeen valmisteluvaiheessa.
- Sähköiselle kuulemiselle laadittaisiin kuulemista tukeva viestintästrategia, jossa panostettaisiin monimuotoiseen viestintään ja markkinointiin.
- Ministeriöitä velvoitettaisiin tilastoimaan järjestämänsä kuulemiset ja raportoimaan niistä vuosittain. Kansalaisten kuulemiseen liittyen ministeriöiden toimintatapojen seuraamiseksi kehitetään parhaillaan raportointimallia valtiovarainministeriössä.¹¹

¹¹ Valtioneuvoston kanslia (2005). Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005, s. 60.

11. Case-esimerkki

Seuraava case-tapaus havainnollistaa verkkokuulemispalvelun ideaa:

Työryhmä järjestää verkkokuulemisen hankkeestaan

Ministeriön työryhmä valmistelee maahanmuuttoa koskevaa lakia. Työryhmä on kiinnostunut kuulemaan hankkeessaan asiantuntijoiden lisäksi maahanmuuttajien omakohtaisia kokemuksia, joten työryhmä päättää avata verkkokuulemisen aiheesta. Työryhmä ottaa yhteyttä kuulemispalvelun toimittajaan ja pyytää, että toimittaja tulisi kertomaan työryhmälle palvelusta. Työryhmässä ei ole tällä kertaa mukana jäseniä, joilla olisi aikaisempaa kokemusta verkkokuulemisen järjestämisestä. Toimittaja ehdotta, että työryhmä pohtisi valmiiksi, millaisia tavoitteita ja odotuksia heillä on verkkokuulemiselle.

Verkkotoimittaja esittelee työryhmälle kuulemispalvelua ja erilaisia vaihtoehtoja, miten verkkokuuleminen on mahdollista toteuttaa. Lisäksi toimittaja käy työryhmän kanssa läpi työryhmän kuulemisen tavoitteet ja odotukset. Keskustelun pohjalta työryhmä päätyy kuulemiseen, joka toteutetaan lomakkeella. Lomake on työryhmän mielestä hyvä vaihtoehto, koska se on mahdollista kääntää eri kielille ja lomakkeen pystyy räätälöimään niin, että siinä on monivalintakysymyksiä ja avointa tekstiä.

Toimittaja ja työryhmä sopivat, että ministeriö vastaa viestinnästä omille sidos- ja kohderyhmilleen kuulemispalvelun toimintaperiaatteiden mukaisesti. Siksi työryhmään on kutsuttu mukaan myös ministeriön viestintäyksikön edustaja. Työryhmän muut jäsenet kertovat viestivänsä kuulemisesta lisäksi omien kanaviensa kautta. Työryhmä lupaa selvittää myös mahdollisia muita viestinnän keinoja. Eräänä vaihtoehtona mietitään keskustelun linkittämistä maahanmuuttajien omiin julkaisuihin.

Verkkokuulemisprosessin käynnistämiseksi työryhmä laatii lomakkeen kysymykset, tiiviin kuvauksen hankkeesta, osoittaa tausta-aineiston sekä määrittää prosessin kuvauksen ja osallistumisen eri vaiheet muut kuulemistavat huomioiden. Hanketiivistelmässä työryhmä kertoo, miten kansalaispalautte tullaan huomioimaan osana valmistelua. Hankkeen vastuuvirkamies siirtää aineiston hankerekisteri Hare:en. Toimittaja konsultoi työryhmää tarvittaessa sisältöön liittyvissä kysymyksissä. Toimittajan tehtävän on vastata kuulemisesta (lomakkeen toimivuudesta jne.) foorumilla sen ollessa avoinna.

Työryhmä ja ministeriön vastuuvirkamies analysoivat kansalaispalautteen sekä vastaavat yhteenvedon ja loppuraportin/päätösehdotuksen laatimisesta ja siirtämisestä hanketietojen yhteyteen. Työryhmä sisällyttää yhteenvetoon kuvauksen siitä, miten hanketta on mahdollista seurata jatkossa ja loppuraporttiin tiedon siitä, miten kansalaismielipiteet ovat vaikuttaneet raportin tai päätösehdotuksen muotoutumiseen. Palvelun toimittaja uutisoi (tiedottaa) aiheesta foorumilla, kun yhteenveko sekä raportti/päätösehdotus on liitetty hanketietojen yhteyteen.

Työryhmä päättää koota kansalaisten näkemyksiä ja mielipiteitä päätöksestä vielä hankkeen päätyttyä, koska se on kiinnostunut arvioimaan toimintaansa. Työryhmä sopii toimittajan kanssa, että toimittaja kokoaa palautteen sähköpostitse ja lähettää sen työryhmälle kahden viikon kuluttua. Vastuuvirkamies liittää palautteen Hare:en hanketietojen yhteyteen.

LÄHTEET

Citizens as Partners OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making (2001). OECD.

Hallituksen strategia-asiakirja (2005) Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.

Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti! (2002) Valtiovarainministeriö. Helsinki. Edita Prima Oy.

Kuule kansalaista valmistelee viisaasti! – käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille (2005) Valtiovarainministeriö. Helsinki. Edita Prisma Oy.

Ministeriryhmän loppuraportti (2002) Valtion keskushallinnon uudistaminen. 28.2.2002. Helsinki.

Niemelä, Seppo (2005) Vaikuttavuusarviointi. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma.

Otakantaa-foorumin periaatteet ja toimintatavat (2004) valtiovarainministeriö 8.1.2004.

Smith, Graham (2005) Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World. A report for the Power Inquiry. Exter. Short Run Press.

Työryhmämietintö (2005) Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti 2005:10. Helsinki. Edita Prima Oy.

Työryhmämuistio (2005) Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa. Selvitys kansalaisvaikuttamisen kanavista tietoverkoissa 2/2005. Valtiovarainministeriö. Helsinki. Edita Prima Oy.

Työryhmän väliraportti (2005) Ehdotus Kansanvalta-verkkoportaalin sisällöksi. Oikeusministeriö.