

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamistieteiden laitos

**OSALLISTUMISAREENAT VALTION KESKUSHALLINNON  
JA KANSALAIJÄRJESTÖJEN VÄLILLÄ**

Hallintotiede  
Pro gradu -tutkielma  
Maaliskuu 2007  
Ohjaaja: Risto Harisalo

Minna Säpyskä

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamistieteiden laitos, hallintotiede

Tekijä: SÄPYSKÄ, MINNA  
 Tutkielman nimi: Osallistumisareenat valtion keskushallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä  
 Pro gradu – tutkielma: 106 sivua, 9 liitesivua  
 Aika: Maaliskuu 2007  
 Avainsanat: osallistuminen, vuorovaikutus, kansalaisjärjestö, ministeriö

---

Tutkimukseni käsittelee osallistumisareenoita valtion keskushallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä. Tutkimukseeni haastattelin viiden eri kansalaisjärjestön edustajia ja viiden eri ministeriön edustajia. Haastateltavia oli yhteensä kaksitoista. Tarkoitukseni on kuvata millaisia osallistumis- ja vuorovaikutuskanavia valtion keskushallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä on olemassa, miten eri vuorovaikutuskanavat toimivat ja mitä kehittämistarpeita nykyisissä osallistumiskäytännöissä on.

Tutkimusmenetelmänä käytin teemahaastattelua. Haastattelulomake oli jaoteltu neljään teema-alueeseen: osallistuminen, osallistumisen kehittäminen, kansalaisjärjestöt osallistujina ja ohjeet sekä periaatteet osallistumisessa.

Kuuleminen, lausuntokierrokset ja työryhmätyöskentely ovat yleisimpiä osallistumismuotoja keskushallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä. Muita melko usein käytettyjä osallistumismuotoja ovat aloitteiden ja esitysten tekeminen, jossa kansalaisjärjestöt ovat usein aloitteentekijöitä. Lisäksi pidetään erilaisia keskustelu- ja tiedotustilaisuuksia ja seminaareja. Epävirallisempia osallistumismuotoja ovat järjestöjen ja ministeriöiden keskinäiset tapaamiset ja poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuva lobbaus. Käytössä olevat osallistumismuodot koetaan melko toimiviksi, mutta sekä vanhojen osallistumismuotojen edelleen kehittäminen että uusien osallistumismuotojen ideointi koetaan kummankin tahon kannalta hyödylliseksi.

Kuulemismenettelyä tulisi uudistaa, päätöksentekoprosessiin osallistumisen tulisi tapahtua nykyistä käytäntöä varhaisemmassa vaiheessa, ja osallistumisprosessista toivottiin tulevan menetelmänä aito, missä kansalaisjärjestöt nähdään tasavertaisena asiantuntijoina ja yhteistyökumppaneina ministeriöiden rinnalla. Osa järjestöistä toivoi, että annetuista lausunnoista olisi mahdollista saada jälkikäteen palautetta ja perustelut sille, miksi jokin järjestön ajama asia ei välttämättä mennyt läpi. Yksi tärkeä kehityskohde on virkamiesten koulutus vuorovaikutukseen ja osallistumiseen liittyvissä asioissa.

Uusia osallistumismuotoja on kehitelty ja niistä on saatu varsin hyvää palautetta. Osallistumistapojen innovointi on osoittautunut kuitenkin vaikeaksi, koska ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen ala on laaja. Teoriatasolla uusia ideoita syntyy, mutta käytännössä toimivia ja uusia osallistumistapoja on vähäisessä määrin.

# SISÄLLYS

<b>I</b>	<b>JOHDANTO.....</b>	<b>5</b>
<b>II</b>	<b>TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT.....</b>	<b>8</b>
1	Tutkimusongelman asettaminen.....	8
2	Tieteellisen tavoitteen asettaminen.....	9
3	Näkökulman asettaminen.....	11
<b>III</b>	<b>TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....</b>	<b>13</b>
1	Osallistuminen.....	14
1.1	Symbolinen ja vaikuttava osallistuminen.....	15
1.2	Osallistumisen ekonominen, psykologinen, sosiologinen ja poliittinen tulkinta.....	16
1.3	Demokratia osallistumisen määrittäjänä.....	17
1.4	Vuorovaikutus eli interaktiivisuus.....	21
2	Osallistumisresurssit.....	22
2.1	Taloudelliset ja tiedolliset resurssit.....	23
2.2	Valtaresurssit.....	24
2.3	Sosiaalinen pääoma.....	26
2.4	Luottamus.....	28
2.5	Kapasiteetin käsite järjestöjen näkökulmasta.....	31
3	Osallistumisareenat.....	32
3.1	Yleisiä vaikuttamisareenoita.....	33
3.2	Teleologisen, normatiivisen ja dramaturgisen toiminnan areenat.....	36
3.3	Kansalaisyhteiskunnan areena.....	36
3.4	Kansalaisjärjestöt osallistumisareenoiden toimijoina.....	38
3.5	Ministeriöiden rooli osallistumisareenoilla.....	43
3.6	Hallintotapa eli governance osallistumisareenan määrittäjänä.....	45
4	Osallistumisen taktiikat.....	48
4.1	Konsultointi ja kuuleminen.....	49
4.2	Aloite.....	50
4.3	Tietotekniikan hyödyntäminen.....	51
4.4	Suunnittelu.....	52
4.5	Hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseksi.....	53
4.6	Pluralistinen painostuspolitiikka.....	53
<b>IV</b>	<b>TUTKIMUKSEN AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY.....</b>	<b>55</b>
1	Taustatietoja tutkimuskohteista.....	55
1.1	Kansalaisjärjestöt.....	55

1.2	Ministeriöt .....	59
2	Aineiston keruun toteuttaminen .....	65
3	Aineiston käsittely.....	68
4	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	69
<b>V</b>	<b>LAADULLINEN ANALYYSI.....</b>	<b>71</b>
1	Teemana osallistuminen .....	71
2	Teemana osallistumisen kehittäminen .....	78
3	Teemana kansalaisjärjestöt osallistujina.....	85
4	Teemana ohjeet ja periaatteet osallistumisessa .....	90
5	Yhteenveto.....	93
<b>VI</b>	<b>LOPPUSANAT .....</b>	<b>100</b>
	<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>102</b>
	<b>LIITE 1 Haastattelulomake.....</b>	<b>107</b>
	<b>LIITE 2 Saatekirje.....</b>	<b>113</b>
	<b>LIITE 3 Haastatteluun osallistuneet henkilöt .....</b>	<b>114</b>
	<b>LIITE 4 Virkamiehen huoneentaulu (mukaelma).....</b>	<b>115</b>

## I JOHDANTO

Kansalaisten kuuleminen ja mahdollisuus osallistua julkiseen päätöksentekoon on lisääntynyt huomattavasti viimeisten vuosien aikana. Kansalaisjärjestöt ja yksityiset kansalaiset ovat oppineet käyttämään vaikutuskanavia ja olemaan entistä aloitteellisempia. Julkisen hallinnon parissa työskentelevät ovat yrittäneet lisätä palautekanavien toimivuutta ja madaltaa kynnystä tehdä aloitteita. On kuitenkin vielä paljon tehtävää, ennen kuin kansalaisvaikuttaminen saadaan pysyväksi toimintamuodoksi niin valtion keskushallinnossa kuin kunnallisessa ja alueellisessa päätöksenteossa.

Suomessa perinteet ovat pitkät osallistumista vahvistavissa prosesseissa, mutta kehittämisen tarpeesta kertovat mm. alhaiset äänestysprosentit presidentin- ja eduskuntavaaleissa. Lisäksi aktiivisten, vaikuttamiseen uskovien kansalaisten lukumäärä on vähentynyt ja passiiviset ihmiset luottavat vähenevässä määrin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Vaarana on, että ollaan palaamassa sekasorron tai keskitetyn hallinnon aikaan. Osallistumismahdollisuudet ovat kuitenkin paremmat kuin koskaan aiemmin. Korkeasti koulutettujen ihmisten määrä on kasvanut, tulotaso noussut, ja tiedonsaanti on helpompaa ja nopeampaa kuin aiemmin. Tämä ristiriita kertoo, että keskus- ja paikallishallinnossa on kehitettävä uusia, entistä toimivampia järjestelmiä kansalaisvaikuttamisen parantamiseksi.

Suomen keskushallinnon tila arvioitiin 2000-luvun alussa kansainvälisten asiantuntijoiden toimesta. Havaintona oli muun muassa se, että kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen toteutuu keskushallinnon piirissä kansainvälisesti tarkastellen melko huonosti. Vaikka osallisuutta tukeva lainsäädäntöpohja on hyvä ja vahva ja kuulemiskäytännöt monin osin vakiintuneita, ei Suomessa käytännön toimissa ole panostettu kovinkaan erikoisesti kansalaisten kuulemiseen. Vuonna 2000 käynnistyi valtiovarainministeriössä Kuule kansalaista -hanke. Tämän ohjelman tavoitteena oli luoda ministeriöissä sellaisia toimintatapoja, joilla varmistetaan hankkeen tai työn alkaessa se, että eri vaiheissa edistetään kansalaisten ja järjestöjen osallisuutta. Ministeriöille laadittiin yhteiset ohjeet kansalaisten kuulemiseen. Lisäksi virkamiesten osallisuuskoulutusta sekä aktiivista osallistumista kansalaiskeskusteluun tiedotusvälineissä on pyritty lisäämään.

Osallistumisen kehittämisen jättäminen yksistään ministeriöiden vastuulle ilman keskitettyä ohjausta katsottiin riittämättömäksi. Lisäksi löytyi poliittista tahtoa ja halua sekä yritystä saada kansalaisten luottamus hallintoon takaisin. Koska tarve keskitetylle ohjaukselle oli selkeä, hankkeen aikana luotiin ohjeet kansalaisten kuulemiseen ministeriöissä työskenteleville. Kuule Kansalaista – hankkeessa on ollut apuna Vanhasen hallituksen luoma kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, joka on ollut yksi neljästä toteutetusta politiikkaohjelmasta kohta loppuvalla hallituskaudella. Mikäli kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa ei olisi ollut, Kuule Kansalaista – hanke olisi todennäköisimmin päättynyt. Politiikkaohjelmat ovat ensimmäistä kertaa kokeiltavana oleva suomalainen hallinnollinen innovaatio. Niiden avulla hallitus pyrkii varmistamaan sellaisten tavoitteiden onnistumisen, joissa vaaditaan useiden ministeriöiden yhteistyötä.

Joidenkin teorioiden mukaan demokratian vahvistaminen alkaa kansalaisyhteiskunnan vahvistamisesta. Lisäksi vahvalla kansalaisyhteiskunnalla on osoitettu olevan vahva yhteys hyvään hallintoon ja taloudelliseen menestymiseen. Keskeistä on kansalaisten keskinäinen luottamus, joka kehittyy kansalaisten vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa. Osallistumisessa olennaista on oivaltaa, että osallistumista opitaan vain osallistumalla.

Kansalaisvaikuttamiseen liittyy olennaisesti valtakysymys. Suomen oikeudellis-poliittinen järjestelmä rakentuu kansanvallan idealle eli kansalla on hallussaan ylin valta, jota edustajat käyttävät. Jean-Jacques Rousseau ajattelutavan mukaan kansan edustajat kuitenkin ottavat pois sen minkä kansa myöntää. Rousseau mukaan kansa saattoi käyttää valtaa vain pienissä yhteisöissä. Edustajien vallan vastakohtana on kansanäänestysdemokratia, jossa kansalaiset pääsevät äänestämään suoraan asioista eivätkä vain edustajista, jotka myöhemmin tekisivät päätökset heidän puolestaan.

Kansalaisjärjestöjen kautta on mahdollisuus saada niin sanotut hiljaiset äänet kuuluviin. Kynnys osallistumiseen ja palautteen antamiseen on järjestötoiminnassa melko alhainen. Kansalaisjärjestöjen kautta yksittäisten kansalaisten mielipiteet saadaan kanavoitua päättäjille. Kansalaisjärjestöjen ruohonjuurita-son toiminta on tärkeä lähde uuden tiedon hankkimiseen, ideoiden tuottamiseen ja ajatusten kehitte-lyyn. Suomen kolmas sektori on yksi yhteiskunnan tukijalka. Sen rooli tulee tulevaisuudessa vielä kas- vamaan, etenkin palveluja tuottavien järjestöjen osalta.

On tärkeää, että järjestöjen ja kansalaisten osallistumista toteutetaan eri tavoin. Erityisryhmien vaikutusmahdollisuuksien tulisi olla yhtä hyvät ja tasapuoliset kuin kenen muun kansalaisen tahansa. Sähköinen kuulemismenettely on nopea ja kätevä tapa saada mielipide kuuluviin, mutta kaikilla ei ole mahdollisuutta internetin tai matkapuhelimen käyttöön. Lisäksi on huomioitava alueellinen tasavertaisuus, jotta vältetään liialliselta Helsinki-keskeisyydeltä.

Järjestöille ja kansalaisille on oltava tarjolla tietoa keskusteltavana tai päätettävänä olevasta asiasta ja tiedon tulee olla kaikkien tasapuolisesti saatavilla myös ruotsiksi. Kaikenlainen tieto tulee olla mahdollista saada myös ruotsin kielellä. Keskushallinnon ja paikallis- ja aluehallinnon avoimuutta tulisi entistä enemmän lisätä. Virkamiesten tulee pyrkiä entistä voimakkaampaan vuorovaikutukseen kansalaisjärjestöjen kanssa. Viestintää tulisi tehostaa niin hallintoviranomaisten välillä kuin järjestöjen ja hallinnon välillä. Nämä kuuluvat automaattisesti avoimeen hallintokulttuuriin.

## II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

### 1 Tutkimusongelman asettaminen

Koko 2000-luvun ajan monien toimintaohjelmien tavoitteena on ollut kansalaisjärjestöjen ja varsinkin kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Se on aihe, joka varmasti tulee saamaan lisäkannatusta ja joka on kehittämiskohteena tulevaisuudessa. Ajankohtaista on sähköisten vuorovaikutusmahdollisuuksien parantaminen ja sähköisen hallinnon avoimuuden lisääminen. Tietotekniikka tulee olemaan tärkeässä roolissa tulevaisuudessa ja sitä tullaan varmasti hyödyntämään jatkossa entistä enemmän.

Itse kiinnostuin kansalaisvaikuttamisesta ja sen kehittamisestä ollessani työharjoittelussa valtiovarainministeriössä. Hallinnon kehittämisosastolla pyrittiin parantamaan järjestöjen ja kansalaisten osallistumiskeinoja. Osasto on tehnyt kehittämistyötä muiden ministeriöiden kanssa ja pyrkinyt entistä enemmän horisontaaliseen toimintatapaan – ei ainoastaan kansalaisten osallistumisen parantamisessa vaan kaikessa toiminnassa. Osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvät seikat ovat monialaisia, mikä tekee asiasta mielenkiintoisen ja pohtimisen arvoisen.

Ei ole itsestään selvää, mitä kansalaisten osallistuminen keskushallinnossa käytännössä tarkoittaa, millaisia ovat eri osallistumisprosessit ja miten eri vuorovaikutuskanavat toimivat. Niinpä *asetan tutkimukseni pääongelmaksi sen, millaisia osallistumis- ja vuorovaikutuskanavia on olemassa valtion keskushallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä. Tutkimusongelman asettelussa alaongelmina tarkastelen, miten osallistumis- ja vuorovaikutuskanavat toimivat, onko mahdollisesti olemassa osallistumis- ja vuorovaikutustapoja, joista ei kovin paljoa vielä tiedetä ja mitä kehittämistarpeita nykyisissä käytännöissä on.*

Aihetta on tutkittu kansainvälisesti melko paljon. Useiden valtioiden hallitukset ovat tehneet paljon työtä sen eteen, että kansalaiset ja järjestöt osallistuisivat enemmän valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Aihe on kansainvälisesti melko ajankohtainen ja muiden maiden kehityskelpoisimmista esimer-



keistä olisi hyvä ottaa mallia Suomen keskushallinnon toimintaan. Lisäksi näen tärkeänä sen, että kaikki ministeriöt hyödyntäisivät tehokkaasti mahdollisuudet toimia yhdessä kansalaisten, järjestöjen ja erilaisten ryhmien ja ryhmittymien kanssa. Kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä on mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin ja poliittisiin päättäjiin, mutta julkiseen päätöksentekoon vaikuttaminen on vielä vaikeaa. Ihanteena olisi, että kaikki keskushallinnossa toimivat tietäisivät, miten osallistumista tapahtuu ja mitä hyötyä siitä on. Hienoja ohjeita ja toimintasuunnitelmia asian tiimoilta voidaan tehdä, mutta toteutetaanko asiaa aktiivisesti käytännössä, on toinen kysymys. Lisäksi haluan selventää niitä periaatteita, jotka edistävät osallistumisen toteutumista hallinnossa. Haluan tarkastella osallistumisen mahdollisuuksia niin ministeriöiden kuin kansalaisjärjestöjen näkökulmasta ja tutkia, miten vaikutusmahdollisuuksia julkisessa päätöksenteossa ja osallistumisessa voitaisiin parantaa ja lisätä.

## **2 Tieteellisen tavoitteen asettaminen**

Herbert Simonin mukaan tieteet voivat olla teoreettisia tai käytännönläheisiä. Deskriptiivinen teoreettinen toteama poikkeaa käytännönläheisestä toteamasta siten, että siinä ei ole imperatiivia. Deskriptiivisesti asiaa lähestyttäessä asian tilaan liittyy aina tiettyjä ehtoja, kun taas käytännönläheisesti asiaa lähestyttäessä tavoitteeseen päästään tekemällä tiettyjä asioita. (Simon 1979, 273.)

Habermasin mukaan on olemassa kolme erilaista tiedonintressiä: tekninen, hermeneuttinen (ymmärtävä) ja emansipatorinen (vapauttava). Näitä kolmea tiedonintressiä vastaavat toisaalta inhimillisen toiminnan eri aspektit ja toisaalta eri tyyppiä olevat tieteelliset lähestymistavat. Teknisen tiedonintressin taustalla on työ ja muut empiiris-analyttiset tieteet. Kaikkien näiden tieteiden tarkoituksena on maailmaa koskevan tiedon, erityisesti luonnontieteellisen informaation kerääminen. Hermeneuttinen tiedonintressi liittyy ymmärrykseen. Emansipatoriseen tiedonintressiin liittyy kritiikin käyttö ja yhteiskunnallisena tekijänä valta. Emansipatorisen tiedonintressin tavoitteena on maailman muuttaminen. (Habermas 1976, 121.)

Empiiris-analyttisiä tieteitä velvoittaa teoreettinen asenne, joka pyrkii vapautumaan luonnollisten elämänintressien dogmaattisesta yhteydestä ja sen häiritsevästä vaikutuksesta. Historiallis-hermeneuttiset tieteet muodostavat luonnontieteiden kaltaisen skientistisen tietoisuuden. Lisäksi historiallis-

riallis-hermeneuttiset tieteet ovat tekemisissä katoavien ja muuttuvien toimijoiden sekä pelkkien mieliteiden kanssa. Empiiris-analyyttisten tieteiden lähestymistapaan liittyy tekninen tiedonintressi, historiallis-hermeneuttisten tieteiden lähestymistapaan praktinen intressi ja kriittisesti suuntautuvien tieteiden lähestymistapaan emansipatorinen tiedonintressi. (Habermas 1976, 125, 130.) Hallintotieteen lähestymistapa on tekninen, koska yleensä hallintotiede tuottaa empiiristä tutkimusaineistoa. Myös erilaisten analyysien rakentaminen on hallintotieteelle tyypillistä.

Tekninen tiedonintressi jakautuu kuvaukseen, selitykseen ja ennustamiseen. Selittäminen jakautuu vielä kausaaliseen, teleologiseen ja funktioanalyttiseen osaan. Kausaalisuus ilmaisee syy-yhteyttä, teleologia tarkastelee kohteen tarkoitusta tai päämääriä. Funktioanalyttinen lähestymistapa liittyy toimintaan ja toiminnallisuuteen.

Minkä tyyppistä tietämystä pääongelmaan annetut vastaukset sitten edustavat? Mahdollisuuksia on monia, koska tutkimusongelma käsittelee melko laajaa ja helposti rönsyilevää aihetta. Vastaukset voivat olla kuvaavia eli deskriptiivisiä, jolloin kuvaillaan miten asiat ovat. Deskriptiivisessä selittämisessä ongelmaksi voi nousta se, että asioita tai ilmiöitä ei selitetä tarpeeksi syvällisesti. Raapaistaan vain pintaa, jolloin syviin kerroksiin voi jäädä olennaisesti jotakin tärkeää ja joka voi vaikuttaa pinnalla vallitseviin olosuhteisiin merkitsevästi. Kuvailemisessa on ongelmana myös se, että kuvaillaan joko liian laajasti tai liian suppeasti. Tällöin tutkimuksen fokus voi jäädä hieman epäselväksi. Kuvaus on hyvä silloin, kun se käsittelee kaikkia asioita tarpeeksi monipuolisesti ja määrätynlaisista näkökulmista. Siinä ei keskitytä liikaa toisarvoisiin seikkoihin, vaan olennaiset seikat osataan nostaa esiin ja niille osataan antaa oikeanlaisia merkityksiä.

Vastaukset voivat olla selittäviä, jolloin keskitytään siihen, miten tavoitteeseen on päästy. Kausaalises- sa selittämisessä kiinnitetään huomiota kausaalisiin yhteyksiin eli syy-yhteyksiin. Toisin sanoen selvitetään sitä, miksi jokin on tapahtunut siten kuin se on tapahtunut. Kausaalises- sa selittämisessä pohditaan sitä mitkä tekijät ovat vaikuttaneet toisiinsa niin, että ovat saaneet aikaan jonkinlaisen vaikutuksen. Teleologisessa selittämisessä tarkastellaan tutkimusongelmaa tavoite- tai päämääräsuuntautuneesti, eli mihin tutkimusongelmakohteena olevalla asialla koetetaan vaikuttaa tai pyrkiä. Funktioanalyttisessä selittämisessä selitetään itse toimintaa. Funktioanalyttinen selittäminen on selittämisen lajeista kenties kaikkein käytännönläheisin.

Tutkimukseni tieteellisenä tavoitteena on tuottaa *kuvaavia vastauksia*. Tarkoitukseni siis on kuvailla miten asiat ovat. Kuvauksen kautta tutkimusongelmaan saa tarpeeksi syvyyttä ja laajuutta. Tavoitteenani on myös, että *osa vastauksista on selittäviä*, jolloin kuvausten perusteella voi johtaa joihinkin kysymyksiin selittäviä vastauksia. Selittäminen olisi lähinnä teleologista, koska silloin tutkimusongelmaa voi analysoida myös tavoitteiden toteutumisen kautta.

### 3 Näkökulman asettaminen

Tutkimukseni sisältää monia eri näkökulmavaihtoehtoja. Keskeisimpiä näistä näkökulmista ovat kansalaisjärjestöjen näkökulma, valtion keskushallinnon eli ministeriöiden näkökulma ja osallistumisareenan näkökulma. Kansalaisjärjestöjen merkitys osallistumisen edistämässä on tärkeä. Kansalaisjärjestö voi joko itse olla proaktiivinen tai sitten järjestöä pyydetään erilaisten tahojen toimesta erilaisiin asiantuntijatehtäviin. Kansalaisjärjestöjen näkökulma on siinäkin mielessä tärkeä, että järjestökentässä tarvittaisiin paljon enemmän myös järjestöjen keskinäistä yhteistyötä. Verkostoitumisella ääni saataisiin helpommin kuuluviin, koska jäsenmäärän kasvaessa myös valta kasvaa.

Ministeriöt puolestaan voivat toimia halutessaan joko ilman kansalaisjärjestöjä tai sitten yhteistyössä niiden kanssa. On selvää, että paremmin päästään kaikkia tyydyttävään ratkaisuun, kun kansalaisjärjestöt otetaan mukaan yhteiskunnallisista asioista päättämiseen. On kuitenkin syytä muistaa, että aina kaikki toiveet ja halut eivät toteudu vaikka toiminta olisikin ollut yhteistyön näkökulmasta rikasta. Lisäksi tutkimusongelmaa voidaan tarkastella osallistumisareenoiden näkökulmasta. Osallistumisareenoilla on mahdollisuus valita monia eri rooleja ja keinoja, joiden avulla voi ottaa osaa kansalaisyhteiskunnan toimintaan.

Näistä näkökulmavaihtoehtoista valitsen osallistumisareenoiden näkökulman. Valitsen osallistumisareenoiden näkökulman siksi, koska sen kautta osallistumisprosesseja voi kuvata monin eri tavoin ja mielestäni kaikkein monipuolisimmin. On mielenkiintoista selvittää, miten yhteiskunnallisesti aktiiviset toimijat – tässä tapauksessa siis ministeriöt ja kansalaisjärjestöt - käyttäytyvät keskenään, miten ne ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja minkälaisia osallistumisen mahdollisuuksia käyttäytymisen ja yhdessä toimimisen avulla voi luoda. Osallistumisareenoiden kautta voi hahmottaa sekä yhteiskunnal-

lista osallistumista että julkiseen päätöksentekoon osallistumista. Lisäksi haluan selvittää tarkemmin vuorovaikutuksen toimintatapoja.

### III TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Koska tehtäväni on kuvata osallistumista ja sen rakentumista eri toimijoiden välille, ja koska näkökulmani on osallistumisareenat, on hyvä nostaa esille pääkäsitteet, joiden varaan tutkimukseni rakentuu. Valitsemani pääkäsitteet ovat osallistuminen, osallistumisresurssit, osallistumisareenat, osallistumisen taktiikat ja osallistumisen tavoitteet.



**Kuvio 1** Tutkimuksen pääkäsitteet

Malli (kuvio 1) kuvaa keskeisimpiä loogisia pääkäsitteitä. Osallistuminen on monen tekijän summa. Kun kaikkien lokeroiden osaset kohtaavat onnistuneesti toisensa, tuloksena on onnistunut kuulemisprosessi. Osallistumisen tulisi olla mahdollisuus, osallistumisresurssit taas vaihtelevat osallistujan mukaan. Osallistumiseen on käytettävissä monia eri taktiikoita, joita käytetään joko tarkoituksellisesti ja tarkkaan harkiten tai ilman suurempaa suunnittelua.

Kansalaisjärjestöillä on oma tapansa toimia ja kansalaisilla puolestaan on oma tapansa vaikuttaa asioihin, joten kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä ei pidä automaattisesti yhdistää tai pitää samankaltaisina toimijoina. Kaikilla osapuolilla on osallistumisessa omat tavoitteensa. Tyydyttävimpään lopputulokseen päästään, kun kaikki ovat tyytyväisiä lopputulokseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkien osapuolten tavoitteet aina toteutuisivat. Osallistumista ei tapahdu ainoastaan julkisella sektorilla valtio-järjestö tai valtio-kansalainen-suhteessa vaan sitä tapahtuu myös yksityisellä sektorilla yritys-sidosryhmä-suhteessa. Osallistumisen käsite voidaan täten siirtää hieman muunneltuna mihin tahansa organisaatioon. Osallistumisessa yksi tärkeä tekijä on tavoitteiden asettaminen, niiden saavuttaminen ja arviointi. Näen tavoitteiden asettamisen tärkeänä jokaisessa pääkäsittekohtassa, joten en näe tarpeen käsitellä tavoitteita teoriaosiossa erikseen. On hyvä kuitenkin muistaa, että tavoitteet on pidettävä toimintaa suunniteltaessa ja sen aikana mielessä koko ajan.

## 1 Osallistuminen

Osallistuminen on mukana olemista. Ihmiset osallistuvat yhteiskunnalliseen elämään, esimerkiksi ottamalla osaa joukkoharrastuksiin, osallistumalla yhdistystoimintaan, olemalla mukana vapaaehtoisissa pienryhmissä ja osallistumalla työntekijänä yrityksen toimintaan. Poliittinen osallistuminen puolestaan on mukanaoloa poliittisessa toiminnassa. (Paloheimo & Wiberg 1997, 200.) Osallistuminen voi tapahtua joko välillisesti tai välittömästi. Välittömiä keinoja käytetään, kun yksityinen kansalainen tai kolmannen sektorin kansalaisjärjestö otetaan mukaan poliittiseen valmisteluun. Näin osallistujilla on mahdollisuus tuoda välittömästi omia mielipiteitä ja ideoita valmisteluprosessiin ilman turhia välikäsiä.

Osallistumisessa on kyse järjestöjen, kansalaisten ja hallinnon välisestä kumppanuudesta, joka erottaa sen esimerkiksi kuulemisesta. Kumppanuudessa on kyse asiantuntemuksen jakamisesta ja hyödyntämisestä hallinnon valmistelu- ja päätöksentekotyössä. Siinä on mahdollisuus vahvasti vaikuttaa päätöksentekoon, ei vain tukea sitä. (Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa 2005, 22.) Osallistuminen ei ole itseisarvo vaan sen tulee säilyä keinona vaikuttaa asioihin. Siksi pelkästään osallistumisen määrän lisääminen ja kansalaisvalmiuksien vahvistaminen eivät riitä kansanvallan kehittämiskohteiksi. Oleellista on kansalaisvaikuttamisen tukeminen. Kansalaisvaikuttamisen kehittämistoimet jäävät vaikutuksiltaan voimattomiksi, ellei kansanvallan kehittämiseen löydy tyystin toisenlaisia ideoita, poliittista tahtoa ja resursseja kuin mihin parin viime vuosikymmenen aikana maassamme on totuttu. Menneiden haikailu ja täydentävien osallistumismuotojen kehittäminen eivät enää riitä. Rakenteiden uudistaminen vaatii myös erityistä kykyä nähdä uutta ja vahvuutta luopua vanhasta. (Kansalaisena Suomessa 2005, 87–89.)

Perustuslain mukaan valtiosäännön lähtökohtana on edustuksellinen kansanvalta ja osallistuminen. Edustuksellinen demokratia tarkoittaa nimenomaan kansalaisten välillistä osallistumista eli vaaleilla valitut edustuselimet tekevät edustamaansa yhteisöä koskevat päätökset. Jotta demokratiaperiaate toteutuisi, kansalaisten vaikutusmahdollisuudet eivät voi rajoittua vain edustuksellisuuteen. Kansalaiset voivat osallistua myös yhteiskunnalliseen päätöksentekoon erilaisin suoran osallistumisen keinoin. Suoraa demokratiaa edustaa muun muassa vaaliosallistuminen, neuvoa-antavat kansanäänestykset, aloitteet ja käyttäjädemokratia. (Mutanen 2002, 90.)

Tutkimuksessani tulen tarkastelemaan enemmän juuri suoria osallistumiskeinoja. Ihmiset haluavat yhä enemmän vaikuttaa elinympäristöönsä kuuluviin asioihin oman aktiivisuutensa kautta. Tästä aktiivisuudesta esimerkkinä on toiminta erilaisissa järjestöissä ja yhdistyksissä. Edustuksellista järjestelmää kohtaan koetaan luottamuspulaa, mikä näkyy muun muassa vaaliosallistumisen vähenemisenä. Myös poliittisiin puolueisiin kuuluminen ei nauti enää kovin suurta suosiota.

## 1.1 Symbolinen ja vaikuttava osallistuminen

Symbolinen eli edustuksellinen osallistuminen, toisin sanoen edustuksellinen demokratia on kehittynyt 1800-luvulta lähtien. Länsimaat alkoivat vähitellen saada demokraattisia perustuslakeja. Edustuksellisen demokratian idea (ks. Rasch 1994, 70–72) perustuu valistuksen aikaan ”valistuneiden” kansalaisten vapaasta ja rationaalisesta keskustelusta, joka johtaa kokonaisuutena oikeisiin ratkaisuihin yhteisissä ongelmissa. (Mutanen 2004, 6.)

Paloheimon ja Wibergin kirjassa *Politiikan perusteet* esitellään Max Weberin näkemyksiä demokratiasta. Weberin mukaan valta keskittyy vain harvoille. Hänen mukaansa harvainvalta on edustuksellisessa demokratiassa paremmin kontrolloitavissa kuin välittömässä demokratiassa. Edustuksellisessa demokratiassa kansalla on määrääjain mahdollisuus kontrolloida eliittien toimintaa. Kansankokouksissa eliittien kontrollointi on vaikeampaa ja kansankokouksissa eliitit yleensä kontrolloivatkin massoja. (Paloheimo & Wiberg 1997, 159.)

Vaikuttavassa osallistumisessa kansalainen on aktiivinen toimija, jolla on kykyjä, haluja sekä mahdollisuuksia toimia välittömänä vaikuttajana yhteiskunnallisissa asioissa. Tällaista osallistumista voidaan kutsua suoraksi osallistumiseksi. (VNS 3/2002, 4-5.) Ihmiset, jotka kuuluvat johonkin järjestöön ovat yleensä poliittisesti aktiivisempia kuin ihmiset, jotka eivät osallistu lainkaan minkäänlaiseen järjestötoimintaan. Aktiiviset ihmiset ovat paremmin perillä ajankohtaisista poliittisista asioista sekä uskovat enemmän omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa poliittiseen elämään. (Stolle 2001, 119.)

Sauri puolestaan tähdentää, että suora ja edustuksellinen demokratia eivät ole missään nimessä keskenään ristiriitaisia päätöksentekomuotoja. Ne suorastaan edellyttävät toisiaan, jotta demokratia toteutuisi. Tavanomaiset päätökset on järkevää tehdä edustajien välityksellä, merkittävät ja laajapohjaiset asiat

on parempi päättää kansanäänestyksellä. Saurin mielestä kansanäänestysten pitäisi olla aina sitovia. Sitova kansanäänestys terävöittäisi äänestystä edeltävää keskustelua ja saisi erimieltä olevat tahot perustelemaan kantansa perusteellisemmin. Jotta sitovat kansanäänestykset eivät kärsisi inflaatiota, niille olisi syytä säätää kohtalaisen tiukat kriteerit. Kriteerien tulisi olla poliittisten päätöksentekijöiden päätöksistä riippumattomia, sillä suora demokratia ei ole suoraa, mikäli edustuksellinen elin päättää sen käyttöönotosta. Sitovan suoran demokratian käyttöönotolla olisi tärkeä merkitys edustuksellisen demokratian kannalta. Se pitää edustukselliset päättäjät hereillä ja muistuttaa heitä siitä, mistä heidän valtansa on lähtöisin. (Sauri 2003, 67–68.)

Kun on kyse osallisuudesta tai osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä, on oleellista hahmottaa mihin osallistumisesta tai missä vaiheessa osallistumisesta keskustellaan. Osallisuusmuodot ovat erilaisia riippuen mistä hallinnon tasosta tai alueesta on kyse. Kenties helpoin osallisuutta toteuttava muoto on tieto-osallisuus. Siihen kuuluvat muun muassa tiedottaminen, kuuleminen ja kyselyihin vastaaminen. Suunnitteluosallisuus tapahtuu syvemmillä hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksessa, kuten esimerkiksi yhteissuunnittelun tekeminen. Päätöksenteko-osallisuus on osallisuutta erilaisten päätösten tekemiseen. Toimeenpano-osallisuus on vaikkapa kansalaisten omaa toimintaa tai talkoovoimin toteutettavaa palvelujen tuottamista. (Kuule kansalaista 2001, 9.)

## **1.2 Osallistumisen ekonominen, psykologinen, sosiologinen ja poliittinen tulkinta**

Aila-Leena Matthieksen mukaan Albert Evers (1998) on vienyt keskustelua kansalaistoiminnasta ja kolmannesta sektorista uuteen suuntaan analysoimalla kriittisesti yksilöitymisteesiä ja kytkemällä sen takaisin poliittiseen diskurssiin. Yksilöllisessä diskurssissa selvitetään osallistumismotiiveja nimenomaan yksilöllisinä ratkaisuin. Siirtymää altruistisista motiiveista yksilöllisempiin pidetään vapaaehtoistoiminnan modernisaationa. Jälkimodernit motiivit jaetaan tämän lähestymistavan mukaan ekonomiin ja psykologisiin. Ekonomististen argumenttien mukaan osallistuminen kansalaistoimintaan nähdään omien intressien toteuttamisena ja rationaalisena solidaarisuutena. Osallistuminen on siis hyödyllinen vaihtosuhte. Psykologiset osallistumisargumentit korostavat, että osallistumisella voi tyydyttää erilaisia tarpeita, kuten elämänmielekkyyttä, tarpeellisuutta ja arvostusta. (Hokkanen, Kinnunen, Siisiäinen 1999, 52–53.)



Sosiologisessa viitekehyksessä osallistumisen yhteisöllisistä motiiveista voidaan tulkita, ettei yhteiskunta ole kokonaan yksilöitynyt, vaan jäljellä on yhteisöllisyyden elementtejä ja niitä jopa syntyy uudelleen. Yhteisöllisyyden elementit voivat perustua niin paikallisuuteen kuin solidaarisuuteen etäämpiä ja vieraampia kohtaan. Samanaikaisesti vallitsee erilaisia, keskenäänkin ristiriitaisia osallistumisen muotoja. Tällaista on nähtävissä esimerkiksi erilaisissa lähiö- ja kyläprojekteissa. Yhteisön rapautumisen ja imagon heikkenemisen vuoksi asukkaissa syntyy uutta yhteenkuuluvuutta vieraiden kanssa, yhteisöä elvyttävää toimintaa ja protestia harjoitettua toimintamalla vastaan. (Hokkanen ym. 1999, 53.)

Poliittinen viitekehys arvioi osallistumista yhteisöllisenä kansalaisuuden ja poliittisen toimintavapauden luomisena. Matthies viittaa artikkelissaan Eversin (1998) tutkimukseen, jonka mukaan Euroopassa politiikkaa ei ole mielletty osallistuvien kansalaisten julkiseksi neuvotteluprosessiksi, vaan pikemminkin valtion interventioksi. Euroopassa kansalaistoimintaa ei nähdä hyveenä eikä se tuo statusta. Eversin mukaan politiikan pitäisi pyrkiä aktiivisesti muuttamaan vallitsevia kehityssuuntauksia ja luomaan toisenlaista vastuun kulttuuria. Kansalaisosallistumista tulisi laajentaa politiikan ja hallinnon suuntaan, jotta tällainen olisi mahdollista. Poliitiikan itse pitäisi uudistua motiivien syntymisen ja kehittämisen kentäksi. Myös Roland Roth (1999) on käsitellyt valtaa vailla olevaa demokratisoitumista. Kansalaisosallistuminen on kyllä lisääntynyt, mutta samalla osallistuminen on rajattu tietyille alueille, joissa valta ei asu. Vaatimukset politiikan ja ekonomistisen rationaliteetin demokratisoitumisesta on paikallaan. Matthieksen mielestä yksilöllistä osallistumista vapaaehtoistoimintaan ei voida pitää kokonaan epäpoliittisena tekona, vaan eräänlaisena ”jaloilla äänestämisenä”, jossa politiikka siirtyy toisille areenoille. Jos yhdistystoiminnan byrokraattisiin rakenteisiin, poliittisiin järjestelmiin ja järjestöjen hallintoon halutaan uusia kansalaisia mukaan, pitäisi olla kärsivällisyyttä jäljittää myös vallitsevan osallistumattomuuden kulttuurin taustoja. (Hokkanen ym. 1999, 54–55.)

### **1.3 Demokratia osallistumisen määrittäjänä**

Sana demokratia on kreikkaa ja tarkoittaa demoksen valtaa. Demos käännetään yleensä harhaanjohtavasti kansaksi, vaikka Antiikin Kreikassa demos tarkoitti vain pientä osaa kansasta eli vapaita miehiä. Nykyään demokratiakeskustelussa on kaksi perinnettä. Ensimmäinen perinne liittyy demokratian yleiseen etuun, jolloin asiat toteutuvat kansan tahdon mukaisesti. Toinen perinne tarkastelee demokratiaa määrätynkaltaisina päätöksentekoon liittyvinä menettelytapoina. (Paloheimo & Wiberg 1997, 138.)

Jean-Jacques Rousseau on sanonut kansanvallasta, että jos kyseistä sanaa tarkastelee sen ankarimmassa merkityksessä, todellista kansanvaltaa ei ole koskaan ollut edes olemassa eikä tule milloinkaan olemaan. Hänen mielestään on täysin luonnotonta, että suuri joukko hallitsee ja pieni joukko on hallittavana. Ei voida ajatella niin, että kansa olisi koko ajan koolla hoitamassa valtion asioita. Jos kansanvaltainen hallitus olisi olemassa, se olisi erittäin altis kansalaissodille ja sisäisille levottomuuksille. (Rousseau. 1918, 122–123.) Lisäksi Rousseau on todennut, että valtio voisi olla demokraattinen vain jos valtiossa asuisi pelkkiä jumalia. Ja sellainen valtio ei ole ihmiselle tarkoitettu. (Rousseau 1913, 240.)

Demokraattisuus eli kansanvaltaisuus kuuluu valtiojärjestyksen peruseriaatteisiin Suomessa. Perustuslain (PeL, 731/1999) 2§:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle ja kansaa edustaa eduskunta. (Mutanen 2002, 90.) Demokratiaperiaatteen mukaan valtiovallan käytön kannalta on oleellista, että kansalaiset voivat osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Demokratiaperiaate kumpuaa vanhasta kansansuverenisuusperiaatteesta, jolla tarkoitetaan ajatusta siitä, että kaikki valtiollinen vallankäyttö on johdettava kansasta. Käsitteenä demokratia on monipuolisempi kuin kansansuverenisuus. Asiaa konkretisoimalla kansansuverenisuusperiaate muuttuu edustuksellisen demokratian periaatteeksi, joka puolestaan takaa mahdollisuuden osallistua paikallisiin ja valtiollisiin vaaleihin ja asettua niissä ehdolle. Edustuksellisen demokratian periaatteeseen kuuluu näiden lisäksi demokraattisen legitimaatioketjun pitäminen ehjänä. (Jyränki 2000, 56–57.)

Alf Rossin (1963) mukaan poliittisen demokratian ihanne edellyttää kolmen eri ulottuvuuden mahdollisimman hyvää toteutumista. Ensinnäkin suurimman osan kansasta on saatava osallistua poliittisen vallan käyttöön. Toiseksi kansan on voitava osallistua poliittiseen päätöksentekoon välittömästi tai ainakin voitava mahdollisimman tehokkaasti valvoa poliittisten edustajiensa toimintaa. Kolmanneksi kansan on voitava vaikuttaa päätöksentekoon kaikilla julkisen toiminnan lohkoilla, sekä lainsäädännön että toimeenpano- ja tuomiovallan käytössä. (Jyränki 2002, 16.)

Habermasin mukaan julkinen kenttä (engl. public sphere) antaa raamit demokratialle. Hallitusten ja puolueiden päätöksenteko ei tarjoa riittävän laajaa ja kestävä perustaa kollektiiviselle päätöksenteolle. Julkinen kenttä voidaan uudistaa demokraattisia toimintoja uudistamalla sekä sitouttamalla muita yh-

teiskunnan toimijoita ja alueellisia ryhmittymiä demokraattisiin prosesseihin. Median osuutta ei saa unohtaa, sillä televisio, radio ja internet tarjoavat monia mahdollisuuksia avoimen dialogin ja avoimen keskustelun kehittämiseen. (Giddens 2001, 676–677.)

OECD:n mukaan kansalaiset ovat demokratian ydin ja koko demokraattinen systeemi rakentuu heidän varaansa. Vapaat ja luotettavat vaalit, edustukselliset elimet, luottamusta nauttivat edustajat ja poliittisesti neutraali julkinen sektori ovat edustuksellisen demokratian tekijöitä ja varmistavat sitä, että hallinto on kansaa varten. (OECD 2001, 19; ks. myös Beresford & Croft 1993, 9.)

Yhteiskunnassa on kuitenkin kasvava tarve hallinnon entistä suurempaan transparenttisuuteen eli läpinäkyvyyteen, luotettavuuteen ja osallistuvuuteen. Samaan aikaan kun kansalaisten tulo- ja koulutus-taso nousee ja asioista tiedottaminen tehostuu, kasvaa myös kansalaisten vaatimus tehokkaampaan osallistumiseen. Kansallisella tasolla ihmiset ovat valmiita viemään asioita ns. ”kadulle”, mutta he ovat omaksuneet myös uusia tapoja (esim. internet) tuoda omia ideoita esille ja yrittävät siten vaikuttaa päätöksentekijöihin. Nykysuuntauksena on ollut, että kansallisella tasolla vaikuttavat yhteisöt ovat alkaneet yrittää saada vaikutuksia aikaan myös kansainvälisessä poliittisessa päätöksenteossa. (OECD 2001, 19, 20.)

Pekka Sauri (2003) on teoksessaan Suomen demokratisoiminen suhtautunut itse hieman kriittisesti suoraan demokratiaan. Hän myöntää, että on ajatellut ihmisillä olevan parempaakin tekemistä kuin koontua jatkuvasti päättämään asioista kansanäänestyksellä. Hänen mielestään vaatimukset suoran demokratian lisäämisestä ovat perusteltuja, mutta ne vievät huomion pois varsinaisesta ongelmasta, joka on edustuksellisen demokratian sekavuus ja epämääräisyys. Edustuksellisen demokratian järjestelmä täytyy saada selkeytetyksi ja vahvistetuksi, muuten suoran demokratian lisäämiskeinot jäävät sijaistoinnaksi ja harhaanjohtavaksi temppuiluksi. Kirjan lopussa Sauri kuitenkin muuttaa mielipiteensä ja toteaa, että edustuksellisen demokratian perälautana pitää olla jokin suoran demokratian menetelmä. Mielipiteen muutosta hän perustelee useilla esimerkeillä näennäisdemokraattisesta temppuilusta. Ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia tulee parantaa, mutta olennaista olisi myös vallankäytön ja vastuusuhteiden selkiyttäminen ja edellytysten luominen sille keskustelulle, jossa parhaiten perusteltu ehdotus seuloutuu voittajaksi. (Sauri 2003, 61–62)

Jyrängin (2000) mielestä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen eivät voi rajoittua pelkästään edustuksellisuuden puitteisiin. Kansanvaltaan kuuluu olennaisesti myös vapaa ja julkinen keskustelu ennen poliittista päätöksentekoa sekä sen jälkeen. Lisäksi kansanvalta-ajatukseen sisältyy kansalaisyhteiskunnan omaehtoinen toiminta sekä yksilön vaikuttaminen omassa lähiympäristössään ja laajemmaltikin. (Jyränki 2000, 57.)

Demokratian tarkoituksesta on olemassa kaksi vastakkaista käsitystä, joista toista voidaan kutsua mahdollistavaksi ja toista ohjaavaksi demokratiaksi. Mahdollistava demokratia näkee yhteiskunnan eräänlaisena suurena torina, jossa ihmiset kulkevat eri suuntiin ja tekevät mieleisiään asioita. Torilta löytyy niin tuottajia, ostajia ja myyjiäkin. Mahdollistavan demokratian yhteiskunnassa politiikan tehtävänä on ylläpitää oikeudellista infrastruktuuria, joka kohtelee mahdollisimman montaa kansalaista samalla tavalla. Kansalaisten tasa-arvo lain edessä mahdollistaa yhteiskunnan jatkuvan kehityksen. Ohjaavassa demokratiassa puolestaan oletetaan, että politiikalla on riittävä tietämys ohjata yhteiskunnan kehitystä ja muokata olosuhteet mieleisekseen. Poliitikko on yhteiskunnan kehityksen kannalta merkittävin voima. Ohjaava demokratia haluaa eliminoida yhteiskunnasta kaikki tekijät, jotka eivät ole järjen tai hyödyn sanelemia. Yhteiskunta on eräänlainen kone, joka vaatii jatkuvaa huoltoa, kehittämistä ja virittämistä. Logiikkana on, että ilman poliittista ohjausta yhteiskunta jää tuuliajolle ja sen ongelmat alkavat lisääntyä. (Harisalo & Stenvall 2001, 12–14.)

Edustuksellisen demokratian kehittämisessä merkittävässä roolissa ovat Aimo Rynänen (2002) mukaan puolueet. Puolueiden tulisi kehittyä instituutioiden sijasta enemmän areenan suuntaan ja niiden tulisi tulevaisuudessa luoda sopivat areenat vuoropuhelulle ja keskustelulle. Puolueiden tulisi lisäksi luopua roolista mielipiteenmuodostamisen täydellisinä hallitsijoina ja olla enemmän myötävaikuttajina kansan poliittisessa tahdonmuodostuksessa. (Rynänen 2002, 10.) Arvo Myllymäki (2003) on sitä mieltä, että puolueiden kautta edustuksellinen kansanvalta toimii, mutta myöntää myös, että puolueet ja etujärjestöt eivät ole ihmisten mielikuvissa nousseet positiivisella tavalla kansanvallan kanavoijiksi nyky-yhteiskunnassa (ks. myös Mahdollisuuksien maa 2004, 57.) Puolueet mielletäänkin osaksi julkisyhteisöjen valtakoneistoa, jota voimakkaat etujärjestöt täydentävät. Vaikka Suomessa osallistuminen etujärjestötyöhön on Euroopan tasolla huippuluokkaa, ei osallistumisaktiivisuus ole tavoittanut nuorempaa sukupolvea. Yksilöllisyyttä korostava kansalaisyhteiskunta on siis muodostunut myös puolueiden ja etujärjestöjen haastajaksi. (Myllymäki 2003, 12.)

#### 1.4 Vuorovaikutus eli interaktiivisuus

Vuorovaikutuksella (engl. interaction) on keskeinen rooli hallinnossa. Hallinnolliset aiheet kumpuavat poliittisesta ja yhteiskunnallisesta vuorovaikutuksesta. Jokapäiväinen hallinto on monimutkainen ja kerroksittainen vuorovaikutusprosessi, jossa mukana on ennalta arvaamaton määrä toimijoita, ja jossa kaikilla on omat tavoitteensa ja halunsa. Juuri nämä vuorovaikutustilanteet ovat herkkiä erilaisille jännitteille ja konfliktien synnylle. Hallinnossa vuorovaikutus koetaan tärkeäksi, koska millään toimijalla ei ole riittävästi tieto- tai taitoperustaa vastata kompleksisiin ja vaihteleviin sosiaalisiin haasteisiin. (Kooiman 2003, 11.)

Vuorovaikutus koostuu rakenteista ja prosesseista. Prosessit ovat tuotoksia, jotka syntyvät sillä kapasiteetilla mikä kulloinkin on hallinnon toimijoilla käytettävissä. Vuorovaikutuksen rakenne taas viittaa siihen konkreettiseen sosiaaliseen ja kulttuurilliseen kokonaisuuteen, jonka avulla vuorovaikutusta syntyy. Kooiman esittelee myös inter-actor-teorian, joka keskittyy toimijoihin ja heidän keskinäisiin suhteisiin, ja sitä voidaan soveltaa yhtä hyvin sekä yksityisiin toimijoihin että yrityksiin ja valtioihin. Teorian peruslähtökohtana on toimija eri tilanteissa. Tilanteet luovat, määrittävät ja päättävät mihin suuntaan prosessi kehittyy, mutta tilanteessa mukana olevalla toimijalla on mahdollisuus tiettyyn pisteeseen asti kontrolloida omia reaktioitaan. (Kooiman 2003, 12–13.)

Toiminta vaatii aina aikomuksen tehdä jotakin. Aikomuksella taas on yhteys tietoisuuteen ja identiteettiin. Hallinnon aikomuksellisella tasolla toimijoiden tavoitteet, tarkoituksenmukaisuus ja intressit ovat vaarassa. Yksilöllinen, organisatorinen ja ryhmien tavoiteperustainen kanssakäyminen ei voi olla tavoitteeseen perustuvaa seurausten takia. Vaikka tällaista vaikutusta ei haluttaisikaan, ovat ne usein seurausta hallinnon kompleksisuudesta ja muuttuvuudesta. Aikomuksellinen kanssakäyminen on aina kokonaisuuteen sidottua. Tätä ominaisuutta voi kutsua vuorovaikutuksen rakenteelliseksi ulottuvuudeksi. Vuorovaikutuksen rakenne hallinnollisissa suhteissa on pysyvä rakenne, kokonaisuus tai tila, joka varmistaa sen, että kaikki pysyy kasassa. Se koostuu instituutioista, yleisistä sosiaalisista rakenteista, viestinnän kaavoista, materiaalisista ja teknologisista mahdollisuuksista sekä yhteiskunnallisesta vallan jakautumisesta. (Kooiman 2003, 13–14.)

Ministeriöiden ja järjestökentän välinen vuorovaikutus kaipaa kipeästi kehittämistä. Toista osapuolta kuuntelevan vuorovaikutuksen oppiminen ja ylläpitäminen on pitkä prosessi, jota pitää tietoisesti harjoittaa ja kehittää. Vuorovaikutus ja vuoropuhelu ovat arvokkaita jo sinänsä, ja ne ovat yksi parhaita keinoja parantaa kansalaisjärjestöjen eri kapasiteetteja Suomessa. Uusien vuorovaikutusmuotojen oppiminen vie aikaa, eivätkä ensi kokemukset ole välttämättä kovin kannustavia. Silti niitä kannattaa jatkaa. Myös muita keskusteluun kannustavia foorumeja ja uusia, tehokkaampia tiedon jakamisen tapoja tarvitaan. (Äijälä, Kourula, Siltanen, Mustonen 2006, vi.)

Määritelmällisesti voidaan ajatella, että vuoropuhelu ei ole mitä tahansa keskustelua. Vuoropuhelussa asiat ilmaistaan suoraan ja vilpittömästi. Vuoropuhelussa pyritään myös yhteisymmärrykseen toista osapuolta kuuntelemalla. Vuoropuhelussa kommunikaatio on monisuuntaista, asioita pidetään avoimina tarpeeksi pitkään ja oma näkökulma asiasta saattaa laajentua. Eniten järjestöt kritisoivat yhteispalavereja ja ministeriöiden kanssa huonosta valmistelusta. Mahdollisimman epämuodolliset yhteydenpitomuodot ovat toivottuja sekä järjestöjen että ministeriöiden puolelta. Muodolliselle vuoropuhelulle on kuitenkin myös tarvetta, sillä epäviralliset keskustelusuhteet ovat paljolti henkilösidonnaisia ja asettavat järjestöjä epätasa-arvoiseen asemaan. Järjestöihmisillä on kuitenkin näkemys, että heidän asiantuntemustaan tai kokemustaan ei arvosteta tarpeeksi. (Äijälä & ym. 2006, 20.)

## **2 Osallistumisresurssit**

Jotta järjestöjen ja kansalaisten osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen voisi käytännössä olla mahdollista, on eräiden lähtökohtien oltava kunnossa. Hyvän hallinnon periaatteiden lisäksi oleellisena lähtökohtana ovat resurssit, eli hallinnossa on oltava riittävästi aikaa, rahaa ja erilaisia keinoja, jotta vankkojen, oikeudellisten, poliittisten ja institutionaalisten puitteiden rakentaminen osallistumiselle olisi mahdollista. Osallisuuden edistämisen on oltava osa johtamista ja osallisuuteen on sitouduttava koko hallinnossa. Osallistumisen tärkeänä lähtökohtana on myös tiedonsaanti eli järjestöillä ja kansalaisilla on oikeus saada selkeää ja perusteellista tietoa päätettävistä asioista. Hallinnossa tulisi huomata, että lisäämällä järjestöjen ja kansalaisten tiedonsaantia, hallinnolla olisi samalla mahdollisuus saada itselleen enemmän tietoa, jota se ei ikinä yksin pystyisi hankkimaan. Hyödyllistä olisi kuulla kansalaisten ja järjestöjen näkemyksiä viestinnän kehittämismahdollisuuksista. (Mutanen 2002, 97–99.)

Resursseja tarvitaan myös kansalaisjärjestöjen toiminnassa ja niiden osallistumisessa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Resurssipula heijastuu varsinkin pienten ja juuri perustettujen kansalaisjärjestöjen toimintaan heikompina osallistumismahdollisuuksina.

Yksittäisten kansalaisten osallistumisen lisääminen edellyttää, että hallinto toimii vuorovaikutteisemmin ja hyödyntää vuorovaikutustekniikoita monipuolisemmin mitä aikaisemmin. Hallinnon on käytävä keskustelua vireillä olevista ja vireille tulevista hankkeista perinteisillä areenoilla eli lehdistössä ja muissa tiedotusvälineissä. (Mutanen 2002, 104.)

Valtiovarainministeriö näkee tärkeänä jonkinlaisen kansalaisjärjestöohjelman käynnistämisen. Sen tarkoituksena olisi kokonaisvaltaisesti käsitellä kansalaistoiminnan ja yhteiskunnan välistä yhteistyötä siten, että kansalaistoiminnalla olisi entistä paremmat mahdollisuudet edistää kansalaisten hyvinvointia ja osallisuutta. Kansalaisjärjestöjen tulisi koota yhteistyöelin, joka ottaa osaa budjettineuvotteluihin ja muuhun päätöksentekoon. Ministeriöiden ja järjestöjen tulisi erikseen nimetä ne kattojärjestöt, joilta aina tultaisiin pyytämään lausunto ja samalla varmistettaisiin kuultavien tahojen edustavuus. Kansalaisjärjestöille tulisi järjestää myös aloiteoikeus, koska se kuuluu luonnollisena osana aitoon kumppanuuteen. Aloiteoikeus tarkoittaisi tässä tapauksessa sovittua tapaa, jolla kansalaisjärjestöt voisivat tehdä esityksiä ministeriöille esimerkiksi lainsäädäntöprosessin aloittamiseksi. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti! 2002, 16.)

## **2.1 Taloudelliset ja tiedolliset resurssit**

Yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat ovat tulevaisuudessakin tärkeässä asemassa palvelujen tuottajina, koska hyvinvointiyhteiskunnan tehtävät niin vaativat. Lisäksi näillä toimijoilla on ja tulee olemaan suuri vaikutus maan sosiaaliseen ja taloudelliseen elämään. (Salamon & Anheier 1996, 23.) Tämä trendi ei koske ainoastaan Suomea vaan kaikkia niitä maita, joissa pyritään parantamaan ja ylläpitämään hyvinvointia. Kolmas sektori työllistää paljon ihmisiä, mikä entisestään lisää sen tärkeyttä talouselämää ajatellen. Lisäksi toimintaan osallistuu paljon vapaaehtoistyöntekijöitä.

Francis Bacon on sanonut jo 1500-luvulla, että tieto on valtaa. Paloheimon ja Wibergin mukaan ihmiset, joilla on runsaasti jonkin erityisalan asiantuntemusta nousevat yleensä kyseiseen tiedonalaan liitty-

vissä asioissa auktoriteettiasemaan. Virkamiehet ovat virkatehtäviä hoitaessaan auktoriteettiasemassa, joka osin perustuu oikeusnormien heille antamaan valtuutukseen. Tiedolliset resurssit ovat täten yksi vallankäytön voimavarojen muodoista. (Paloheimo & Wiberg 1997, 72.)

Julkisuuslaki velvoittaa hallintoa tiedon jakamiseen ja verkko on siihen tarkoitukseen erinomainen väline. Verkkopalveluita on kehitetty Suomessa pitkään hallinnon, kansalaisjärjestöjen ja erilaisten intressiryhmien toimesta. Lisäksi verkko tarjoaa väylän hallinnon ja kansalaisten vuoropuhelulle. Joillekin sidosryhmille verkko on luonnollisempi tapa osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Sen kautta hallinto voi saada uusia näkökulmia päätöksentekoon ja kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa siihen. Hallinnon verkkosivuilla on paljon tietoa tarjolla, mutta kuulemista ja osallistumista tukevat käytännöt ja työkalut ovat vasta muotoutumassa. (Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa 2005, 13.)

Hallinnon tuottamaa tietoa on verkossa saatavilla, mutta asioiden hahmottaminen voi olla ongelmallista. Usein tieto on järjestelty toimialoittain, jolloin se ei välttämättä palvele osallistumista parhaalla tavalla. Tulisi enemmän kehittää käytännöllisiä hakutoimintoja ja tietoa tulisi jäsentää enemmän hankkeittain. Verkkovaikuttamisen työkalujen kehittäminen on ollut paljon keskustelufoorumien rakentamista. Käytössä olevat foorumit eivät aina kuitenkaan sovellu intressi- ja asiantuntijaryhmien kuulemiseen. Kansalaiset aktivoituvat vaikuttamaan, mikäli he kokevat asian itselleen tärkeäksi. Verkkovaikuttamiskanavien tarkoituksena on helpottaa osallistumista ja suositeltavaa onkin yhdistää verkkokoulu osaksi muita käytäntöjä. Verkkovaikuttamiskanavista tulee tiedottaa riittävästi ja monipuolisesti. (Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa 2005, 14–16.)

## **2.2 Valtaresurssit**

Valta ja vallankäyttö ovat osa yhteiskunnallisen elämän keskeisimpiä piirteitä. Ihmiset käyttävät valtaa monilla eri elämänalueilla, ja erityisen vahva asema vallalla on poliittisessa elämässä. Valta-käsitteen yksityiskohtaisempi erittely osoittaa kuitenkin, että valta on toimijoiden välinen suhde, ei niinkään jonkin toimijan ominaisuus. Jon Elsterin (1978) mukaan valta on toimijan X kykyä saavuttaa tavoitteitaan kausaalisia keinoja käyttäen. Toisin sanoen vallan käyttäjillä tulee olla realistinen käsitys niistä keinoista, joiden avulla hänellä on mahdollisuus toteuttaa tavoitteitaan (Paloheimo & Wiberg 1997, 52–53; ks. myös Pfeffer 1981.)



Mokken ja Stokmanin (1976) mukaan vallankäyttö on todellista toimintaa, jossa valtaa käytetään. Valta on mahdollisuus vaikuttaa asioihin ja vallankäyttö on täytäntöön pantua vaikuttamista. Henkilöllä voi olla valtaa johonkin toiseen ihmiseen nähden, vaikka hän ei sitä käyttäisikään. Toimijoiden olisi syytä ottaa huomioon, mitä eri toimijat tietyssä tilanteessa voivat tehdä. Siten kaikki joutuvat valintoja tehdessään harkitsemaan, mitä vaihtoehtoja muilla toimijoilla on ja miten he voisivat reagoida muiden tekemiin valintoihin. (Paloheimo ym. 1997, 54.)

Valta ehdollistaa osallistumisen taktiikoita. Siksi vallan käsitettä on hyvä tarkemmin tässä määritellä. Gianfranco Poggin (2001) kirjassa on tarkasteltu Max Weberin valtamäärittelyä: "Classes, status groups and parties are phenomena of the distribution of power within a collectivity" (Poggi 2001, 16). Weber näki sosiaalisen vallan ja luokittumisen läheisesti toisiinsa kytkeytyvinä ominaisuuksina. Davisin ja Mooren mukaan yhteiskunnassa täytyy ensiksikin olla jonkinlainen palkkiojärjestelmä, jota se voi käyttää houkuttimena, ja toiseksi yhteiskunnalla täytyy olla myös jokin keino jakaa palkkioita aseman mukaan. Palkkiot ja niiden jakelu tulevat osaksi yhteiskunnallista järjestystä ja vauhdittavat omalta osaltaan yhteiskunnan luokittumista. (Poggi 2001, 17.)

Poggin mukaan kaikenlaiset palkkiot voidaan jakaa yksilöiden tai ryhmien kesken kolmella eri tavalla. Ensimmäisenä on tottumus, jonka mukaan yksilöä tai ryhmää palkitaan tai rangaistaan luonnollisten ominaisuuksien mukaan. Toisin sanoen se, mitä jokin yksilö tai ryhmä saa, riippuu siitä mitä hän tai ryhmä edustaa muiden silmissä. Toisena tapana on vaihto eli mitä jokin yksilö tai ryhmä omistaa ja mitä hänellä tai ryhmällä on tarjottavana muille. Kolmantena tapana on määrääminen. Se mitä yksilö tai ryhmä saa, riippuu siitä, mitä hän tai ryhmä voi tehdä toisten puolesta. (Poggi 2001, 18)

Minkälaisia vallan muotoja sitten on olemassa? Poggin (2001) mukaan on ensinnäkin olemassa poliittista valtaa. Poliittinen valta on kaikkein yleisin vallan muoto, joka saattaa laajuudessaan johtaa epäselviin tilanteisiin. Poliittisen vallan pääroolina on kunnioittaa yhteiskunnallisia prosesseja ja toimia niin sanottuna päällekatsojana. Poggi lisää, että poliittisten prosessien varmuutta, läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta tulisi entistä enemmän lisätä. Poliittisten prosessien levittämä epävarmuus ja ailahtelevaisuus tulisi saada kuriin. Keinoksi tähän Poggi ehdottaa prosessia, jonka on kehittänyt Popitz, ja jota kutsutaan poliittisen vallan institutionalisoimiseksi. Ensinnäkin politiikka tulisi tehdä persoonattomaksi, niin etteivät poliittiset päätökset lepää vain yhden henkilön harteilla. Toiseksi valtasuhteet tulisi virallistaa

eli poliittisten prosessien tulisi entistä enemmän pohjautua yhteisiin sääntöihin, toiminnallisiin ratkaisuihin ja rituaaleihin. Lisäksi valtasuhteet tulisi integroida laajempaan ja kattavampaan järjestykseen. Tällöin poliittiset prosessit kytkeytyvät ja tulevat hyväksytyksi sosiaaliseen kokonaisuuteen. (Poggi 2001, 42–43.)

Tutkimusasetelmaa tarkasteltaessa poliittinen valta on keskeinen vallan muoto, ja siksi sitä on tässä käsitelty laajemmin. Muita vallan muotoja, joita Poggi (2001) kirjassaan esittää, ovat ideologinen eli normatiivinen valta, taloudellinen valta ja militaarinen valta. Ideologisella vallalla Poggi tarkoittaa lähinnä uskonnollista valtaa, joka määrittää kirkon ja valtion suhdetta. (Poggi 2001, 58.)

### 2.3 Sosiaalinen pääoma

Luottamus ja legitimizeetti ovat sosiaalisen pääoman ydintekijöitä. Mitä enemmän rakenteita institutionalisoidaan, sitä enemmän niissä tarvitaan luottamusta ja legitimizeettiä. Nämä kaksi tekijää mahdollistavat proaktiiviset ja positiiviset yhteiskunnalliset muutokset sekä vähentävät kalliita seuranta- ja valvontatehtävien tarvetta. (Bouckaert, Ormond & Peters 2000, 23.) Pekka Kaunismaan mukaan sosiaalisen pääoman käsite tarkoittaa sosiaaliseen rakenteeseen kuuluvien toimijoiden melko pitkäaikaista voimavaraa, joka muotoutuu sosiaalisista verkostoista, toimijoiden keskinäisestä luottamuksesta sekä vastavuoroisuuden normeista. Niissä rakenteissa, joissa näitä kolmea tekijää ilmenee vähänlaisesti, yhteisön toiminta on huonoa. (Kaunismaa 2001, 121.) Sosiaalinen pääoma ei ole kuitenkaan samanlaista kuin taloudellinen pääoma, koska sitä ei voi erottaa kantajistaan. Sosiaalista pääomaa ei voi liikutella samanlaisesti kuin taloudellista pääomaa, eikä sitä voi myöskään sijoittaa mihinkään sen arvon kasvattamiseksi. (Ilmonen 2001, 10.)

Sosiaalinen pääoma voidaan määritellä erilaisilla termeillä kuten luottamus, normit ja verkostoituminen. Nämä tekijät ilmenevät sosiaalisen yhteisön sisällä ja ne voivat parantaa yhteisön tehokkuutta. Lisäksi siihen kuuluvat sosiaaliset suhteet, vastavuoroisuuden normi ja luottamuksellisuus. Tämä määritelmä on Robert Putnamin kehittänyt, eikä se ole kovinkaan paljoa muuttunut vuosien saatossa. Yksinkertaistettuna sosiaalinen pääoma tarkoittaa siis sosiaalisia suhteita ihmisten välillä. Sosiaaliset suhteet tuovat yhteen erilaisia ihmisiä ja määrittävät sitä, miten ihmiset toimivat vuorovaikutuksessa keskenään. (Dekker & Uslaner 2001, 2-3.)

Yhteistoiminta on helpompaa yhteisöissä ja ryhmissä, joihin sosiaalinen pääoma on kuulunut luonnollisena osana jo pidemmän aikaa. Tällaisissa yhteisöissä sosiaalinen pääoma ilmenee vastavuoroisuutena ja kansalaistoiminnan verkostoitumisena. Spontaani toiminta on sosiaalisen pääoman aikaansaamaa. Sosiaalinen pääoma ilmenee luottamuksena, sosiaalisina normeina ja verkostoina. Kaikille näille on tunnusomaista se, että ne lisääntyvät sitä mukaa kuin niitä käytetään. Yksittäisten toimijoiden keskuudessa sosiaalinen pääoma on kuitenkin aliarvostettua, ja usein sosiaalinen pääoma on sivutuote muista yhteiskunnallisista toiminnoista. (Putnam 1993, 169–170.)

Putnamin teoria on saanut osakseen myös paljon kritiikkiä ja hänen määritelmänsä sosiaalisesta pääomasta on kritisoitu muun muassa liiallisesta kapea-alaisuudesta (Dekker & Uslaner 2001, 2). Taloustieteilijät ovat laajentaneet käsitettä ja heidän mielestään sosiaalinen pääoma sisältyy olennaisena osana taloudelliseen kasvuun. Mikrotaloudessa sosiaalisen pääoman hyödyntäminen parantaa markkinoiden toimivuutta. Makrotaloudessa instituutiot, lailliset toimintapuitteet ja hallinnon rooli tuotannon organisoinnissa parantavat makrotaloudellista suoritusta. (Grootaert 2001, 10.)

Grootaert nostaa lisäksi esiin Colemanin (1988) määritelmän, joka on laajempi kuin Putnamin määritelmä sosiaalisesta pääomasta. Colemanin mukaan sosiaalinen pääoma on kokoelma erilaisia kokonaisuuksia, joille on tunnusomaista samankaltainen sosiaalinen rakenne sekä se, että ne auttavat toimijoita tekemään päätöksiä. Näin sosiaalisen pääoman käsitteeseen tulee sekä vertikaalinen että horisontaalinen ulottuvuus. Lisäksi Grootaert esittelee Northin (1990) ja Olsonin (1982) määritelmän, joka on näistä määritelmistä kaikkein laajin. Heidän mukaansa sosiaalinen pääoma sisältää sosiaalisen ja poliittisen ympäristön. Ne puolestaan mahdollistavat normien kehittymisen ja muokkaavat sosiaalisia rakenteita. Paikallisten, horisontaalisten ja hierarkkisten suhteiden lisäksi tähän määritelmään kuuluu paljon muodollisempia institutionaalisia suhteita kuten hallinto, poliittinen regiimi, rule of law, oikeussysteemi sekä poliittiset ja yksilölliset oikeudet. (Grootaert 2001, 10–11.)

Jane Jacobsin (1961) näkemys sosiaalisesta pääomasta on antropologinen. Sosiaalinen pääoma koostuu hänen mukaansa ihmisten välisistä monimutkaisista ja ajan myötä kehittyneistä suhteista. Coleman (1990) on esittänyt sosiaaliselle pääomalle funktionaalisen määrittelyn: ”Sosiaalinen pääoma on tuottavaa, se mahdollistaa tiettyjen päämäärien saavuttamisen, joita ilman sosiaalista pääomaa ei ole mahdollista saavuttaa” (Kovalainen & Österberg 2001, 70). Colemanin mukaan sosiaalinen pääoma muodos-

tuu eri osioista, kuten velvollisuuksista, odotuksista, informaatiokyvystä, normeista ja tehokkaista sanktioista. Yhteistä kaikille sosiaalista pääomaa selvittäneille tutkimuksille on, että siitä puhuttaessa käsitellään ihmisten välisiä institutionaalisia suhteita. Voimakkaat, pitkän historian omaavat paikalliset kansalaisyhteisöt luovat sosiaalisten verkostojen ja sosiaalisen pääoman kautta taloudellista varallisuutta. Poliitiikan tutkimuksessa yhdistysjäsenyys katsotaan sosiaalisen pääoman lähteeksi pikemminkin kuin, että se olisi sen läsnäolon mittaväline. (Kovalainen & Österberg 2001, 70–71.)

Tutkimuksissa on havaittu, että sosiaalinen pääoma esiintyy voimakkaampana pienemmissä yhteisöissä kuin suurissa. Kuuleminen ja luottaminen ovat helpompia toimittaessa pienessä mittakaavassa. Kasvokkain kommunikointi on tehokkaampaa, suhteiden luominen sekä luottamuksen rakentaminen ja ymmärtäminen on helpompaa. Lisäksi yhteistoiminta ja samanlaisten mielipiteiden omaaminen sekä tavoitteiden asettaminen on homogeenisempää. Toisaalta isolla koollakin on merkitystä - vallan tavoittelu on helpompaa isommalla ryhmällä. Lisäksi pienet yhteisöt omaksuvat helposti ns. NIMBY-asenteen (not-in-my-backyard). Jos lähistöllä on joku, joka ei kuulu samaan yhteisöön, voidaan ongelmalliset rajatapaukset määritellä aina ”jonkun muun ongelmaksi”. (Putnam & Feldstein 2003, 275–278.)

## 2.4 Luottamus

Jo historian mahtihenkilö Josif Stalin totesi: ”Luottamus hyvä, kontrolli parempi.” (Paloheimo ym. 1997, 51). Luottamuksella voidaan tarkoittaa optimistista asennetta sitä kohtaan, jonkun hyvätahtoisuutta kohtaan. Luottamus voi siis olla tunnepitoinen tapa nähdä toinen henkilö luottamuksen arvoisena. Psykologiassa luottamus on yksilön persoonallisuus- ja luonteenpiirre, jossa erotellaan usein kognitiivinen, emotionaalinen ja käyttäytymiseen liittyvä ulottuvuus. Markkinoinnin tutkimuksessa sitä on pidetty yhtenä keskeisimmistä asiakassuhteisiin myönteisesti vaikuttavista asioista. Tiedollisen näemyksen mukaan luottamus liittyy odotuksiin jonkun luottamuksenarvoisuudesta. Kyse on lähinnä enakoitavuudesta eli siitä, että asiat sujuvat odotetulla tavalla. (Kotkavirta 2001, 57–58.)

Luottamus kuvaa perustaa, jonka varassa julkiset organisaatiot toimivat. Se on inhimillistä vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa mahdollistava pääoma. Luottamusta voidaan pitää tietoa tärkeämpänä, koska tieto menettää merkitystään jos ihmiset eivät luota toisiinsa. Se on myös rahaa tärkeämpi, koska epä-

luottamus nostaa rahan käytön kustannuksia. Luottamus on poliittisten instituutioiden ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen peruspilari. Luottamusta tarvitaan, koska ministeriöiden päätökset ovat usein monimutkaisia, merkitykseltään moninaisia ja laajasti vaikuttavia. Luottamus lisää ministeriöiden tehokkuutta, vaikuttavuutta ja parhaimmassa tapauksessa se motivoi ministeriöitä edistämään kansakunnan parasta. (Harisalo & Stenvall 2001, 39–40.)

Luottamuksessa julkisia instituutioita kohtaan voidaan tunnistaa erilaisia käsitteellisiä ulottuvuuksia. Ne voidaan jaotella lupauksiin, kompetenssiin ja uudistamiseen perustuvaan luottamukseen. Lupauksiin perustuvassa luottamuksessa on kyse ministeriöiden kannanotoissa, suunnitelmissa ja julkilausumissa tekemistä lupauksista. Kansalaisille lupaukset ovat merkkejä, joita he ottavat huomioon suunnitellessaan omia valintojaan. Kompetenssiin perustuva luottamus tarkoittaa ministeriöiden kykyä suorittaa eduskunnan niille antamista tehtävistä ja velvoitteista ongelmitta. Kompetenssiin perustuva luottamus mittaa ministeriöiden ammattitaitoa. Uudistamiseen perustuvassa luottamuksessa kyse on kansalaisten luottamuksesta ministeriöiden kykyyn saada aikaan sekä pienen että suuren mittakaavan muutoksia. (Harisalo & Stenvall 2001, 40–41.)

Luottamuksen perusteella ihminen luo vakaumuksensa siitä, miten ihminen suhtautuu muihin ihmisiin, lähipiiriinsä ja yhteiskuntaan. Luottamus syntyy vuorovaikutuksen tuloksena. Luottamus on vakaumus, jonka perusteella ihminen voi luottaa toiseen ihmiseen. Luottamus ei ole nollasummapeliä, sillä ansaittu luottamus ei ole kenenkään tappioksi. Se ei myöskään ole niukka resurssi, kuten esimerkiksi raha. Luottamus ei vähennä kustannuksia vaan se on usein ihmisiä aktivoiva ja energisoiva voima. (Harisalo & Miettinen 2000, 21–22.) Luottamusta voi siis ansaita vain menemällä mukaan vuorovaikutustilanteisiin.

Luottamuksen negatiivisia puolia ovat nostaneet esille muun muassa filosofi Annette Baier (1994). Luottamukseen liittyy Baierin mukaan hyväksikäyttö ja salajuonet. Luottamus itsessään ei pidä sisällään hyvän ulottuvuuksia, vaan luottamus on neutraali itse luottamuksen sisällön ja prosessin suhteen. Baierin määritelmä luottamuksesta sisältää siis ajatuksen vallasta ja riippuvuudesta. (Kovalainen ym. 2001, 75–76.)

Putnamin mukaan yhteisöt ja yhteiskunnat, jotka tukeutuvat liikaa vallan käyttöön, ovat tehottomampia, kalliimpia ylläpitää ja epäviihtyisämpiä kuin ne, joissa luottamusta koetetaan ylläpitää jotenkin toisin. Luottamus on tärkeä sosiaalisen pääoman komponentti. Luottamus vauhdittaa yhteistyötä ja yhteistyö itsessään kasvattaa luottamusta. (Putnam 1993, 165, 170–171.) Luottamusta voidaan osoittaa sekä henkilöä että asioita kohtaan, kun taas instituutioille voidaan osoittaa lähinnä teknistä luottamusta. Luottamus instituutioihin voi olla yksilöllisen identiteetin ja henkilökohtaisen hyvinvoinnin kannalta tärkeää ja suhde instituutioihin voi olla siis myös emotionaalista. (Kotkavirta 2001, 59.)

Luottamus voidaan, yhdessä kansalaisyhteiskunnan käsitteen kanssa, määritellä yksilön kautta. Yksilö tarvitsee luottamusta, jotta voisi toimia aktiivisesti yhteiskunnassa. Luottamus sisältää aina mahdollisen riskitekijän, koska toisen ihmisen kanssa toimiessa ei voi ikinä tietää varmasti saako vastakaikua omille mielipiteilleen. Luottamusta ei myöskään voi vaatia, sitä voi vain tarjota tai ottaa vastaan. (Seligman 2000, 17–18.) Kansalaisyhteiskunnan tiiviimmin mukaan tuominen asioiden valmisteluun lisää luottamusta julkisia instituutioita kohtaan (Bouckaert ym. 2000, 5).

Luottamusta voi tarkastella myös yhteiskunnallisella tasolla. Nykypäivänä luottamus yhteiskunnassa heijastuu vastavuoroisuuden ja kansalaisten sitoutumisen kautta. Vastavuoroisuutta eli resiprokaalisuutta esiintyy kahtena muotona: tasapainoisena ja yleistettynä vastavuoroisuutena. Tasapainoinen resiprokaalisuus on joidenkin asioiden samanaikaista vaihtoa ja asiat ovat keskenään samanarvoisia. Yleistetty resiprokaalisuus vaatii voimassa olevaa vaihdantasuhdetta, mutta joka kuitenkin aina on epätasapainossa. Samalla tämä kuitenkin tarkoittaa sitä, että hyödyt, jotka tietojen annosta saadaan, korvataan myöhemmin toiselle osapuolelle. Yleistetty resiprokaalisuus on erittäin tuottoisa sosiaalisen pääoman muoto. Yhteiskunnat, joissa tätä normia noudatetaan, pystyvät tehokkaammin ratkaisemaan ongelmia yhteistoiminnan avulla. (Putnam 1993, 171–173.)

Fukuyaman (1996) mukaan luottamuksen voi määritellä siten, että luottamus on joukko ennakkoodotuksia, jotka kumpuavat yhteiskunnasta säännöllisen, rehdin ja yhteistoiminnallisen käytöksen kautta, mikä pohjaa yhteisiin arvoihin. Joidenkin teoreetikkojen mielestä (ks. myös Putnam 1993a ja Halpern 1998) luottamus on vain yksi kansalaisyhteiskunnan työkalu. Tässä ajatusmallissa on kuitenkin ongelmallista se, että luottamus käsittää aina myös moraalisen latauksen. (Tonkiss 2000, 78–79.)

Fukuyama (1995) jakaa kansakunnat korkean ja matalan luottamuksen yhteiskuntiin. Korkean luottamuksen yhteiskunnissa tunnusomaista on suuret yritykset ja vapaan kansalaistoiminnan monipuolisuus. Kohdatessaan toisia ihmisiä liike-elämässä ja kansalaistoiminnassa he pitävät luottamusta lähtökohtanaan ja välttävät vaarantamasta sitä. Matalan luottamuksen yhteiskunnissa sosiaalinen ja taloudellinen elämä keskittyy perheeseen, sukuun ja valtioon. Yritykset ovat kooltaan pienempiä ja perheyrityksiä on paljon. (Harisalo & Stenvall 2001, 19.)

Muutos perinteisestä hallinnosta uuteen hallintotapaan tuo mukanaan luottamuksen käsitteen, joka nähdään hieman eri lailla kummassakin hallintomuodossa. Luottamuksella on nähty olevan poliittisia ja hallinnollisia ulottuvuuksia. Poliittinen ulottuvuus koskee niitä, joille on annettu poliittisen päätöksenvalta ja jotka samalla vastaavat poliittisten elinten toiminnasta. Hallinnollinen ulottuvuus koskee puolestaan virkamiehiä, joiden täytyy toimia lain antamien ohjeiden ja sääntöjen mukaan. Luottamuksella on kansalaisulottuvuus, joka tarjoaa perustan uudelle lähestymiskeinolle hallinnon ja kansalaisten välillä. Krogerin (2001) mukaan tämän tyyppinen luottamus näkee kansalaiset aktiivisina toimijoina hallinnollisissa prosesseissa. Suorempi luottamus vaatii muun muassa läpinäkyvää ja asianmukaista konsultointia. (Lovan ym. 2004, 7.)

## **2.5 Kapasiteetin käsite järjestöjen näkökulmasta**

Äijälän, Kourulan, Siltasen ja Mustosen toteuttamassa kansalaisjärjestöjen kapasiteettiselvityksessä kapasiteetin käsite määritellään järjestökohtaisesti. Raportissaan he ovat tutkineet kehitysyhteistyön parissa toimivia kansalaisjärjestöjä, joten osin määritelmistä heijastuu kansainvälisen yhteistyön näkökulma. Kapasiteetin käsite ymmärretään yleensä niin järjestöissä kuin ministeriöissäkin usein resurssien näkökulmasta. Kapasiteetin käsite voidaan nähdä kolmena kokonaisuutena eli resurssikapasiteettina, verkostokapasiteettina ja innovaatiokapasiteettina. Resurssipohjaiseen kapasiteettiin kuuluu henkilöstökapasiteetti eli henkilöstön osaaminen, määrä ja pysyvyys. Lisäksi siihen kuuluu rahoituskapasiteetti eli varainhankinta, prosessikapasiteetti eli suunnittelu-, toteutus-, seuranta- ja evaluointijärjestelmät sekä tietokapasiteetti. (Äijälä, Kourula, Siltanen & Mustonen 2006, 4-5.)

Mikäli järjestöillä on verkostokapasiteettia, niillä voi olla omia kansainvälisiä verkostoja ja ne voivat toimia kumppanuusjärjestöjen kanssa verkostona tai yhteistyössä pienempien järjestöjen kautta. Inno-

vaatiokapasiteettina voidaan pitää esimerkiksi siirtymistä ohjelmapohjaiseen toimintatapaan muuttaa ja selkiyttää järjestön toimintaa. Näin se voidaan nähdä innovaationa. Ohjelma-ajattelu edellyttää strategisia linjauksia ja yhteisymmärrystä niistä. Muutoksista selviytymisessä innovatiivinen ote on tarpeen ja myös järjestöjen arvot voidaan nähdä toimintaa ohjaavina ja uudistavina tekijöinä. Kapasiteetin vahvistamista ei ymmärretä kovinkaan paljon resursseihin liittyväksi. Kapasiteettikäsitteen pilkkominen kolmeksi osa-alueeksi ei tarkoita sitä, että ne olisivat toisistaan erillisiä. Järjestöjen kannattaisi yhdistellä kaikkia kapasiteetin muotoja, jotta järjestöjen toiminnan toteuttamista voitaisiin menestyksellisesti kasvattaa. (Äijälä & ym. 2006, 4-5.)

### 3 Osallistumisareenat

Osallistumisareena tarkoittaa toimintakenttää, jossa eri tahot toimivat keskenään yhteistyössä ja jossa ne käyttävät hyväkseen erilaisia keinoja saadakseen aikaan vuoropuhelua. Osallistumisareenalla toiminta voi olla avointa tai avoimelle toiminnalle voi rakentua myös esteitä.

Sosiologian tutkijan Erving Goffmanin mukaan yhteiskunta (engl. society) rakentuu sarjoista kohtaamisista. Kohtaamiset ovat luonteeltaan sellaisia, joissa kaksi tai useampia ihmisiä kohtaavat ja ottavat toiset huomioon. Kohtaamiset ovat erityislaatuisia. Tapa, jolla määrittelemme itseämme suhteessa muihin ihmisiin, eroaa tavasta, jolla luokittelemme itseämme suhteessa luonnollisiin hyödyntämisenarvoisiin objekteihin. Kohtaamiset ovat tärkeitä, koska ihmiset ovat kaikkea muuta kuin objekteja eikä ihmisiin voi vuorovaikutuksessa suhtautua puhtaasti instrumentaalisesti. (Barnes 1995, 69–72.)

Sosiaalinen kanssakäyminen on prosessi, jossa toimitaan ja reagoidaan suhteessa muihin ihmisiin. Mikrososiologia käsittelee kahden välisiä kohtaamisia jokapäiväisessä elämässä. Makrososiologia tutkii laajempia kokonaisuuksia, kuten esimerkiksi poliittista systeemiä tai taloudellista järjestelmää. Makroanalyysi on tärkeää, mikäli halutaan ymmärtää instituutioiden vaikutusta jokapäiväiseen elämäämme. (Giddens 2001, 80, 83.)

Herbert Simon (1979) tarkastelee käyttäytymistä organisaation näkökulmasta. Hänen mukaansa käyttäytyminen sisältää tiettyjen toimintojen tietoista tai tiedostamatonta valintaa niistä toimintojen mah-



dollisuuksista, jotka ovat hänelle fyysisesti mahdollisia ja niille henkilöille, joihin nähden hän on vaikutus- ja toimivaltasuhteessa. Monissa tapauksissa valintaprosessi on vakiintunut refleksi. Toiminta on jossain mielessä rationaalista, vaikka siihen ei sisällykään mitään harkittua tai tietoista. (Simon 1979, 47) Yksilön käyttäytymistä ohjaavat siis valinnat ja valitsemalla yhden vaihtoehdon, yksilö jättää toiminnan ulkopuolelle muita valinnanmahdollisuuksia.

Huomattava osa yksilön käyttäytymisestä erilaisissa hallinnollisissa organisaatioissa on tarkoituksellista eli päämäärä- tai tavoitesuuntautunutta. Jos hallinnon tehtävänä on saada asioita tehdyksi eri ihmisryhmien avustuksella, on tarkoitus tärkein kriteeri tehtävien asioiden määrittämisessä. Jokaiseen päätökseen sisältyy lisäksi päämäärän valinta ja siihen sopiva käyttäytymistapa. (Simon 1979, 48.)

Jokainen päätös on kompromissi, koska valittu päätös ei mahdollista tavoitteen täydellistä toteutumista. Kun käyttäytymisellä pyritään saavuttamaan useita tavoitteita samanaikaisesti, on yhteisen nimittäjän etsiminen tärkeää. Tavoitteita tasapainotettaessa on kenties hyödyllistä alkaa ajatella keino-tavoitesuuntautuneesti eikä nähdä tavoitteita sinänsä lopputuloksina. Koska hallinnollinen toiminta on ryhmätoimintaa, voi tavoitteitakin olla monia. Niinpä on tärkeää, että päätöksenteko on organisoitua. (Simon 1979, 49–51.)

### **3.1 Yleisiä vaikuttamisareenoita**

Kansalaisen kenties keskeisimpiä vaikuttamisen areenoita ovat yleiset vaalit, kansanäänestykset, joukkoviestintä, poliittiset järjestöt, työpaikat, koulut, eri oppilaitokset, kansalaisfoorumit, kansalaisjärjestöt ja erilaiset kansalaisten aikaansaamat liikkeet sekä muut vaikuttamistilanteet, kuten protestiluontoinen vaikuttaminen. Yksi keskeisistä kansalaisille suoduista osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista on tulla kuulluksi heitä itseään koskevissa asioissa. Kuulemistilaisuudet ovat lisääntyneet esimerkiksi asuinalueita suunniteltaessa. Jos hankkeet ovat mittakaavaltaan suuria tai niihin liittyy merkittäviä ympäristövaikutuksia tai – riskejä, ovat kuulemistilaisuudet varsin suosittuja. (Mahdollisuuksien maa 2004, 13, 60.)

Historiallisesti tarkasteltuna erilaisten tilojen syntypaikkana pidetään antiikin ajan Välimeren ympäristöä. Hannah Arendt on käsitellyt (1958, suom. 2002) polista, politiikan tekemistä antiikissa ja politiikan

muodostumista ylipäättään, eli uusin termein ilmaistuna suoraa tai välitöntä demokratiaa teoksessaan *Vita activa*. Arendtin mukaan ihmisen inhimillisyys koostuu hänen puheestaan ja toiminnastaan yleisön edessä, vuorovaikutuksesta toisten ihmisten kanssa. Hänen puheensa kuullaan, toimensa nähdään ja hänen puheeseensa vastataan. Arendtille tärkeää oli poliksella harjoitettu puhe ja toiminta. Julkisella tai poliittisella alueella ihmiset (vapaat miehet) kokoontuivat keskustelemaan yhteisistä asioista. Yhteisiä kokoontumisia varten oli oma tila poliksen sydämessä. Keskeistä oli monien ihmisten läsnäolo ja tarkoituksena selvittää yhteinen intressi. Paikka siis yhdisti ihmiset, mutta myös erottuminen oli tärkeää. Keskutelut ja argumentoinnit selvensivät näkökantoja ja mielipide-eroja tuli näkyviin. Yhteinen jaettu alue on siis moninaisuuden perusedellytys. Polis, kaupunkimaisuus ja demokratia edellyttivät ihmisten kasvokkaista vuorovaikutusta ja fyysisistä läsnäoloa. (Eräsaari 2002, 31–32)

Yhtenä areenana voidaan Harisalón ja Stenvallin (2001) mukaan pitää osallistuvaa vaikuttamista. Se syntyi 1970-luvulla virkavaltaistuvan, byrokratisoituvan ja monitasoiseksi sektoroituvan julkisen toiminnan vastapainoksi. Sen ensisijaisena tavoitteena oli aktivoida ihmiset osallistumaan julkiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon, jotka koskivat jollain lailla heitä itseään. Toisena tavoitteena osallistuvalla vaikuttamisella oli luoda ihmisille uusia keinoja ja mahdollisuuksia osallistua vaikuttavasti ja saada mielipiteensä kuuluville. Osallistuva vaikuttaminen etsii jatkuvasti uusia muotoja, menetelmiä ja sovel-lusalueita. Sen tavoitteena on madaltaa tuottajien ja kuluttajien, päättäjien ja kansalaisten sekä asiantun-tijoiden ja maallikoiden välistä kuilua osaamisessa, kokemuksissa ja tietämyksessä. (Harisalo & Sten-vall 2001, 52–54.)

Tiedotusvälineiden ja viestinnän yhteiskunnallinen asema nyky-yhteiskunnassa on huomattava. Tiedon jakaminen ja välittyminen on tärkeää, kuten on myös se millä tavoin tai millaisin tavoittein viestimet valikoivat yhteiskunnalliseen keskusteluun nousevia aiheita ja synnyttävät yhteiskunnallista keskuste-lua. Joukkoviestimien rooli on jatkuvasti korostunut myös yhteiskuntapoliittisten mielipiteiden välitty-misen ja rakentumisen kannalta. Joukkoviestimet tarjoavat areenan yhteiskunnallisten mielipiteiden esittämiselle ja toteuttavat samalla yleisesti hyväksytyä kansanvaltaista tehtävää. Kansalaisvaikuttami-sen kannalta merkittävää on se, että on mahdollisuus eri väestöryhmiä lähellä olevien viestimien hyö-dyntämiseen. Kansalaisjournalismi on uusi suuntaus, joka on virittänyt keskustelua muun muassa uus-median mahdollisuuksista ja vaikutuksista kansalaiskeskustelun virittäjänä. (Mahdollisuuksien maa 2004, 62–64.)

Tiedotusvälineiden valta voidaan jaotella kolmeen eri luokkaan. Tiedotusvälineet voivat olla kansalaiskeskustelun palveluksessa, eliittien palveluksessa tai ne voivat itse muotoilla julkisen keskustelun esityslistan ja vaikuttavat siten sekä kansalaisiin että päätöksentekijöihin. Ensimmäisen käsityksen mukaan tiedotusvälineet ovat avoin areena kansalaiskeskustelulle. Erilaiset yhteiskunnalliset tilaisuudet virittävät kansalaiskeskustelua, joka välittyy tiedotusvälineille ja vaikuttaa sitä kautta poliittiseen päätöksentekoon. Ihmisten mielipiteet näkyvät kuitenkin hyvin epätasaisesti mediassa, ja suurin osa kansalaisista kuuluu niin sanottuun hiljaiseen kansanosaan. Sellaisten ihmisten, joiden on jo muutenkin helppo saada äänensä kuuluviin, on helpompi lähestyä tiedotusvälineitä. (Paloheimo ym. 1997, 252.)

Toisen käsityksen mukaan politiikan, kulttuurin ja talouden eliitti muodostavat julkisen keskustelun esityslistan ja propagandallaan he pystyvät ohjailemaan ihmisten mielipiteitä. Kolmannen käsityksen mukaan tiedotusvälineet ovat yhteiskunnallisesti nousseet sekä kansanvallan että eliitin haastajaksi. Ne pystyvät vaikuttamaan siihen, mitä aiheita nostetaan esiin ja mitkä jätetään vähemmälle huomiolle. Joukkotiedotusvälineille on yhteiskunnassa entisiin aikoihin verrattuna enemmän tilaa, ja se saattaa olla yksi syy siihen, miksi tiedotusvälineiden merkitys vallankäyttäjänä on lisääntynyt. (Paloheimo ym. 1997, 252–255.)

Jaakko Nousiaisen mukaan tiedotusvälineet voivat olla informatiivisia, tunnuksellisia ja kaupallisia. Informatiivinen tiedotus asettaa tehtäväkseen tietojen antamisen erilaisista ilmiöistä ilman tavoitteellista valikointia tai painostusta. Tunnuksellinen tiedotus muokkaa aineistoa tietyn aatteen, ohjelman ja valtajärjestelmän hyväksi. Kaupallinen tiedotus muokkaa aineistoa menekin, liikevoiton ja suosion hyväksi. (Nousiainen 1992, 119.)

Olivatpa tiedotusvälineet lisänneet valtaansa tai eivät, on selvää, että media vaikuttaa asenteisiin, tiedon määrään ja media valikoi ja kehystää uutisoitavia asioita. Se on areena, jolla monet haluavat vaikuttaa ja eri kansalaisliikkeet voivat yrittää käyttää mediaa hyödykseen koettaessaan vaikuttaa toisten ihmisten toimintaan. (Paloheimo ym. 1997, 255–260.)

### **3.2 Teleologisen, normatiivisen ja dramaturgisen toiminnan areenat**

Teleologinen toiminta olettaa, että toimijan ja vallitsevien suhteiden maailman välillä on suhde. Objektiiivisessa maailmassa vallitsevia suhteita voidaan saavuttaa tai nostaa esiin tarkoituksenmukaisella interventiolla. Toimijana objektiiivisessa maailmassa on tiedostava ja vapaaehtoisesti omia ratkaisuja tekevä agentti, joka voi muodostaa uskomuksia vallitsevista suhteista ja joka voi kehittää aikomuksia tuoda toivottuja vallitsevia suhteita todellisiksi. Agentti eli toimija voi tehdä oikeita tai vääriä valintoja sekä kykenee suorittamaan interventioita, joilla on päämäärä ja jotka voivat joko onnistua tai epäonnistua. (Habermas 1984, 87.)

Normatiivisesti säännelty toiminta selittää suhteita toimijan ja kahden maailman välillä. Kuten teleologisessa toiminnassa, on normatiivisesti säännellyssäkin toiminnassa objektiiivinen maailma. Tämän lisäksi on olemassa myös sosiaalinen maailma, johon toimija kuuluu roolipelaajana. Sosiaalinen maailma koostuu normatiivisesta kokonaisuudesta, joka määrää mitkä vuorovaikutuksen keinot kuuluvat täysin legitimeihin ihmisten välisiin suhteisiin. Ne, joihin vallitsevilla normeilla on vaikutusta, kuuluvat samaan sosiaaliseen maailmaan. (Habermas 1984, 88–89.)

Dramaturginen toiminta on muotoutunut epäselvemmin yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa kuin teleologinen ja normatiivisesti säännelty toiminta. Dramaturgisessa toiminnassa sosiaalinen toiminta ymmärretään kohtaamiseksi, jossa osallistujat muodostavat yhteisön ja toimivat toisten puolesta. Kohtaaminen ja toiminta ovat avainsanoja. Toiminta mahdollistaa toimijan itsensä esittelyn muille tuomalla samalla jotakin subjektiiivista esille, jonka avulla yleisö näkee hänet tietyllä tavalla. Subjektiiivisuus muodostaa täten yhden maailman. Toimija voi siis ilmaista tunteita ja toiveita. Toimijan ja maailman välinen suhde on avoin puolueettomalle arvioinnille. Voidaan kysyä, kertooko toimija kokemuksistaan oikeaan aikaan, tarkoittaako hän todella sitä mitä sanoo vai teeskenteleekö hän. (Habermas 1984, 90–93.)

### **3.3 Kansalaisyhteiskunnan areena**

Kansalaisyhteiskunta koostuu kansalaisten omaehtoisesta toiminnasta, säätiöiden, rahastojen, osuuskuntien, ammattiliittojen sekä puolueiden toiminnasta. Kansalaisyhteiskunta poikkeaa olemukseltaan

julkisesta ja yksityisestä sektorista ja se rakentuu ihmisten omaehtoisuuden, aktiivisuuden, vapaaehtoisuuden ja yhteisöllisyyden varaan. Parhaimmillaan kansalaisyhteiskunta vahvistaa aktiivista kansalaisuutta, lisää sosiaalista pääomaa ja synnyttää yhteisöllisyyttä, jotka ovat tärkeitä demokraattiselle yhteiskunnalle ja hyvinvointivaltiolle. Kansalaisyhteiskunta rakentuu kansalaistoiminnan varaan. (Kohti aktiivista kansalaisuutta 2005, 13–14.)

Anneli Pohjola (1999) tarkastelee artikkelissaan erilaisia kansalaisten toiminta-areenoita. Kolmatta sektoria koskevissa keskusteluissa käytetään usein kansalaisyhteiskunnan käsitettä kuvaamaan toiminta-alueen perustavaa demokratialähtöisyyttä ja ruohonjuuritason. Kansalaisten tarpeet ja aktiivisuus muodostavat sektorin keskiön. Tärkeää on, että erilaisten toimintamahdollisuuksien kautta avautuu tila kansalaisten omaehtoiselle aloitteellisuudelle ja osallisuudelle. Kansalaisten löytyminen kansalaisyhteiskunnasta ei ole itsestään selvää. Kansalaisyhteiskunta on abstrakti ja väljä käsite. Samalla se on helpos- ti kasvoton käsite, koska on vaikea jäsentää, miten kansalaisyhteiskunnan kansalainen on tulkittavissa. Kansalaisyhteiskunta mielletään julkisesta valtion alueesta erilliseksi ”siviilikerrostumaksi”, joka on autonomisen vapaa ja omaehtoinen vyöhyke. Kansalaisyhteiskunta vapaaehtoisen toiminnan kenttänä on luonnehdinnoiltaan etäinen ja se mielletään usein myyttisenä, hyvää elämää edistävänä alueena. Kansalainen sen jäsenenä näyttäytyy yhteisvastuuta kantavana, solidaarisena lähimmäisenä. (Pohjola 1999, 66.)

Kansalaisyhteiskuntaan sisältyy kriittistä toimintaa, joka ei ole riippuvainen vallanpitäjistä ja joka kohdistaa kärkensä merkittäviin poliittisiin ongelmiin. Tämä tosiasia pitää yllä jännitettä yhteiskunnassa edustuksellisen demokratian vallankäyttöorganien ja kansalaisyhteiskunnan kesken. Kansalaisyhteiskunnan perussolu on kansalainen. Kansalaisyhteiskunnalta voidaan löytää uusia ratkaisuja ongelmiin, jotka ovat vaivanneet yhteiskuntaa jo pitkään. Ohjailuun ja alamaisuuteen kyllästyneessä yhteiskunnassa kansalaisyhteiskunta mielletään herkästi virallisten valtarakenteiden haastajaksi. (Myllymäki 2003, 11–12.)

Yhteiskunnallinen osallistuminen voidaan jakaa välineelliseen eli instrumentaaliseen ja itseilmaukselliseen eli ekspressiiviseen osallistumiseen. Välineellinen osallistuminen tähtää aina jonkin päämäärän saavuttamiseen, kun taas itseilmauksellinen toiminta on jo arvo sinänsä. Poliittinen toiminta on välineellistä toimintaa, jolla tavoitellaan eri asioita. Suuri osa ihmisistä osallistuu poliittiseen toimintaan

edistääkseen joko omia etujaan tai sellaisen ryhmän etuja, mihin itse tuntee kuuluvansa. Jotkut ihmiset haluavat edistää aatteellisia tavoitteita. Vain pieni osa kansasta osallistuu poliittiseen toimintaan tavoitellakseen itselleen valtaa. (Paloheimo & Wiberg 1997, 202–203.)

Kansalaisyhteiskuntaa koskevissa keskusteluissa tulee usein esille, että kansalaisyhteiskunnalla yksistään olisi mahdollisuus luoda toimiva yhteiskunta, kunhan kaikkalainen julkinen hallinto ja ohjailu saadaan kangettua sivuun. Väite mielestäni kaatuu kuitenkin omaan mahdottomuuteensa. Samansuuntaisia mielipiteitä ovat ilmaisseet myös Putnam ja Feldstein, jotka kirjassa *Better Together* mainitsevat useita esimerkkejä siitä, miten valtion tai alueellisen hallinnon tuki on elintärkeää, jotta osallistumisprosessit saataisiin vietyä onnellisesti läpi. Usein tällaiset prosessit vaativat melko suuria investointeja tai poliittiseen prosessiin mukaan pääsyä, jolloin virkamiessuhteista on paljon hyötyä asioiden edistämässä. (Putnam & Feldstein 2003, 273–274.)

### **3.4 Kansalaisjärjestöt osallistumisareenoiden toimijoina**

Tässä tutkimuksessa kansalaisjärjestöillä tarkoitetaan kaikkia kolmannen sektorin toimijoita. Kansalaisjärjestöistä voidaan käyttää monia eri nimityksiä, kuten vapaaehtoisjärjestö, voittoa tavoittelematon järjestö, etujärjestö tai työmarkkinajärjestö. Kansalaisjärjestöt toteuttavat monenlaisia eri tehtäviä ja pyrkivät vaikuttamaan eri päättäjiin saadakseen äänensä kuuluviin. Kyseessä on laaja, monimutkainen ja monitieteinen käsite.

Helsingin yliopiston dosentti Pasi Saukkonen käsittelee kansalaisjärjestön käsitettä Helsingin yliopiston verkko-oppikirjassa. Hän sanoo, että kansalaisjärjestöllä voidaan tarkoittaa sellaisia pääsääntöisesti yhdistyspohjaisesti toimivia järjestöjä, joiden toiminta tapahtuu monella eri tasolla, nykyään useammin myös kansainvälisesti. Osa järjestöistä toteuttaa niille annettuja valtiovallan piiriin kuuluvia tehtäviä, jolloin ne ovat toimeenpanevia järjestöjä. Osa järjestöistä kannattaa ja tunnustaa aatteellisesti tai ideologisesti enemmän tai vähemmän valtion virallista linjaa. Ne eivät kuitenkaan aktiivisesti osallistu päätöksentekoon tai sen implementointiin. Osa järjestöistä pyrkii vaikuttamaan yleiseen mielipiteeseen sekä poliittiseen päätöksentekoon ja suhtautuu avoimen kriittisesti viralliseen politiikkaan tai yhteiskunnan perusrakenteisiin. (Saukkonen, 2005.)

Voitto Helander kertoo teoksessaan Kolmas sektori Per-Erik Isakssonin (ks. Isaksson 1997, 15–18) näkemyksestä luokitella kolmas sektori kolmeen eri alakategoriaan. Ensinnäkin voidaan puhua organisoidusta palveluntuotannosta, jossa yhdistykset ja erilaiset säätiöt tuottavat ja myyvät palveluja kunnille ja valtiolle. Toiseksi voidaan puhua organisoidusta vapaaehtoistyöstä ja yhdistystoiminnasta. Kolmantena luokkana Isaksson näkee yksityisten kansalaisten ja epävirallisten ryhmittymien organisoiman vapaaehtoistoiminnan ja vapaan kansalaistoiminnan. (Helander 1998, 31–32.)

Anheierin ja Seibelin (1990) mukaan kolmannen sektorin yhteiskunnallista merkitystä ja olemassaoloa voidaan miettiä myös kansantaloustieteen näkökulmista. Yksinkertaisimmat työkalut kolmannen sektorin tarkasteluun löytyvät toimialan taloustieteestä. Toimialan taloustieteen näkökulmasta kolmannen sektorin syntyä voidaan tarkastella yksityisen ja julkisen sektorin kyvyttömyydellä tuottaa tietynlaisia palveluita. Toinen näkökulma on nähdä kolmas sektori institutionaalisenä vaihtoehtona vähentää toiminnan transaktiokustannuksia, joilla tarkoitetaan kaikesta toiminnasta aiheutuvia liiketoimintakustannuksia. Kolmas sektori muodostuu markkinoille, koska yhteisen tavoitteen omaavat yksilöt pystyvät pienentämään toimintansa transaktiokustannuksia toimimalla yhdessä. Kolmannen sektorin olemassaolo on yksi ratkaisu yksityisen ja julkisen puolen ongelmiin tuottaa hyödykkeitä tai palveluita. Julkisen sektorin hitauteen kolmannelta sektorilta löytyy apu, koska se saa nopeasti aikaan päätöksen jäsen- tai kohderyhmän palveluista. Koska voittoa tavoittelematon kolmas sektori hinnoittelee tuotteet pääsääntöisesti alemmas, yhä useampi kuluttaja on valmis maksamaan hyödykkeestä pyydetyn hinnan, vaikka he tietävät joukossa olevan vapaamatkustajia. (Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen 2005, 16–18.)

Lester Salamonin ja Helmut Anheierin (1996) mukaan laaja kansalaisjärjestösektori (engl. nonprofit sector) jakaa viisi tunnusmerkkiä. Ne ovat yleensä virallisesti järjestäytyneitä, organisatorisesti erillisiä valtiosta, voittoa tavoittelemattomia, itseohjautuvia ja vapaaehtoisesti toimivia tiettyyn pisteeseen asti. Lisäksi ne voivat olla myös ei-uskonnollisia ja ei-poliittisia. (Salamon & Anheier 1996, 16–17.) Helander lähtee jaottelemaan kolmatta sektoria myös Lester M. Salamonin ja Helmut K. Anheierin (1992a) tutkimuksessa käyttämien käsitteiden mukaan. Kolmannen sektorin voi jakaa vapaaehtoissektoriin, verovapaaseen sektoriin, voittoa tavoittelemattomaan sektoriin, ei-julkiseen tai riippumattomattomaan sektoriin, epäviralliseen sektoriin, sosiaalitalouteen, kansanliikkeeseen tai yhteiskunnalliseen liikkeeseen ja kansalaisyhteiskuntaan. (Helander 1998, 34–35.)

Aila-Leena Matthieksen (1999) mukaan viime vuosina kolmannen sektorin taloudellinen merkitys on löydetty uudestaan. Kolmatta sektoria voi hahmottaa ekonomistisen rationaliteetin kautta, jolloin tarkoitetaan vakiintuneita järjestöjä ja sektoreita. Lähestymistapa ei rajaa näkökulmaa vain tietyyntyyppiin järjestöihin, vaan käsittelee olennaisesti myös suuria säätiöitä, urheilujärjestöjä ja työmarkkinajärjestöjä. Kolmas sektori nähdään uudella tavalla osana yhteiskunnan ja talouden kokonaisuutta. Ekonomistinen rationaliteetti liittyy kolmannen sektorin tiukasti osaksi hyvinvointivaltiota ja markkinoita. Matthies viittaa artikkelissaan Norbert Wohlfahrtin mielipiteeseen, jonka mukaan viimeaikainen kehitys on kiivastuttanut järjestöjen sisäistä kamppailua, jossa visiot kansalaistoiminnan ihannefoorumista ja kilpailukykyisestä palvelukonsernista törmäävät toisiinsa. Wohlfahrt on sitä mieltä, että kolmannen sektorin tulee toimia jatkuvana sillanrakentajana palvelujen ammattimaistumisen ja kansalaistoiminnan välillä. Hän näkee globalisaation tekevän kansalaisjärjestöjen toiminnasta entistä suojattomampaa ja tosiasia on, että todelliset markkinat eivät käsittele järjestöjä hellävaroen eivätkä tunnista järjestöjen eettistä koodia. Matthies toteaa, että järjestöjen ekonomistinen modernisaatio ja taloudellinen selviytyminen ei voi nojata markkina-ajatteluun vaan edellyttää olennaisten eettisten argumenttien uusintamista. (Matthies 1999, 41–47.)

Kansainvälisesti tarkasteltuna kolmannen sektorin termiä voidaan tarkastella sen tehtävien mukaan. Kolmannen sektorin perustehtäväksi kansainvälisesti on mielletty palvelujen tuottaminen kansalaisten tarpeeseen. Toisin sanoen järjestöt ja muut sektoritoimijat tuottavat palveluita, joita yhteiskunnan jäsenet tarvitsevat. Ne siis tulevat toiminnallisesti melko lähelle niin julkista sektoria kuin yksityistä voittoa tavoittelevaa palvelusektoria, joiden tehtävänä on myös tuottaa palveluja kansalaisille. (Helander & Laaksonen 1999, 12.)

Kansalaisjärjestöjen ja kolmannen sektorin käsitteistöön liittyvää problemaattisuutta on korostanut tutkimusalan monitieteisyys. Tästä johtuen monelle tieteenalalle on muodostunut omat suosikkikäsitteensä. Käytännön poliittishallinnollinen ja osittain teoreettinen ongelma liittyy Etelä-Euroopan katolisissa maissa kehitelyyn sosiaalitalouden ja kolmannen sektorin suhteeseen. Organisatorisesti tarkasteltuna sosiaalitalous on huomattavasti kattavampi kuin kolmas sektori. Sosiaalitalous kattaa yhdistysten ja säätiöiden lisäksi muita taloudelliseen toimintaan keskittyviä yksiköitä. (Helander & Laaksonen 1999, 15.)



Filosofian tohtori Aaro Harju toteaa kirjassaan, että kansalaistoiminta on totuttu useimmiten sijoittamaan kolmannen sektorin kenttään. Kolmannella sektorilla tarkoitetaan hänen mukaansa Suomessa yksityisen ja julkisen sektorin rinnalla toimivia järjestäytyneitä toimijoita, joita ovat kansalaisten muodostamat ja pyörittämät yhdistykset, osuuskunnat ja säätiöt. Osuuskunnista voidaan ottaa mukaan kuitenkin vain uusosuuskunnat, koska suuret osuuskunnat toimivat samoin toimintatavoin ja –periaattein kuin osakeyhtiömuotoiset yritykset. Kolmannesta sektorista rajataan pois myös yksityiset kansalaiset, heidän epäviralliset yhteenliittymänsä ja kotitaloudet. (Harju 2003, 15–16.)

Martti Siisiäinen (1999) tarkastelee kolmatta sektoria sisältöään ja muotoaan hakevana eri elementtien jännitteisenä kokonaisuutena. Prosessin elementit voidaan johtaa kolmiosta, jonka kärkinä ovat valtio, markkina- ja tuotantosektori sekä kansalaisyhteiskunta. Kolmas sektori on alue, joka määrittyy kolmen edellä mainitun piirin leikkauspisteessä. Mainittujen alueiden välille kehittyvät omat suhdeverkostonsa poliittisesti, ideologisesti, symbolisesti ja yhteiskuntatieteellisesti. Kukin triangelin välinen suhdealue kehittyy jännitteisenä ja kiistanalaisena. Jännittyneisyys liittyy osaltaan siihen, että valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan toimintaperiaatteet ovat vaikeasti yhteen sovittavissa. (Siisiäinen 1999, 10–11.)

YK:n mukaan kansalaisjärjestö tarkoittaa (engl. non-governmental organization, NGO) voittoa tavoittelematonta, vapaaehtoistyöhön pohjautuvaa järjestöä, joka koostuu kansalaisista. NGO:n toiminta voi olla paikallista, kansallista tai kansainvälistä, ja tavoitteena on tukea yhteistä hyvää. Kansalaisjärjestöt huolehtivat monista palveluista, välittävät ajankohtaista informaatiota maiden hallituksille, valvovat kansallisten poliittisten tavoitteiden toteutumista ja ohjelmien implementointia sekä rohkaisevat ihmisiä aktiiviseen kansalaistoimintaan. Järjestöt tarjoavat asiantuntijuuttaan, toimivat aikaisena varoituskemina ja auttavat tarkkailemaan ja implementoimaan (UN: The United Nations...<<http://www.un.org/dpi/ngosection/brochure.htm>>) kansainvälisiä sopimuksia. Yhdistyneet kansakunnat on virallisesti tunnustanut ja antanut kansalaisjärjestöille myös poliittisen roolin, mikä on mielestäni tärkeää. Kansalaisjärjestöt toimivat usein sellaisilla tehtäväkentillä, joista nousee esiin asioita, joiden epäkohtiin tarvitaan valtion puuttumista.

Kansalaisjärjestöihin lasketaan lavean määritelmän mukaan kuuluviksi myös etujärjestöt. Jaakko Nousiainen (1992) mukaan etujärjestöjen varsinaisena tehtävänä ei ole osallistuminen poliittiseen toimintaan.

taan, mikä erottaa ne olennaisesti puolueista. Etujärjestöt yrittävät vaikuttaa päätösten sisältöön tilapäisemmin kapealla intressisektorilla ja välillisin keinoin harjoittamalla painostusta valtion ja kuntien viranomaisia sekä puolueita kohtaan. Etujärjestöt haluavat vaikuttaa puolueiden piirissä niin, että etujärjestöille sopivia henkilöitä valittaisiin julkisiin rooleihin ja että näiden toimenpiteet edistäisivät etujärjestöjen tarkoituksia. Keskeisten taloudellisten järjestöjen rooli on vielä vahvempi. Uuskorporatiivisten piirteiden vahvistuminen on johtanut viranomaiset ja järjestöjohtajat monimuotoiseen yhteistyöhön, tuonut järjestöille asiantuntijaroolin lainsäädännön ja hallinnon eri portaissa ja kytkenyt niitä muodollisestikin valtion mekanismiin. (Nousiainen 1992, 91.)

Eturyhmätoiminnan lisääntymisen perustana on valtion toiminnan laajentuminen ja haarautuminen useille elämänalueille. Mitä enemmän yhteiskunnalliset toimintamuodot politisoituvat, sitä useammilla järjestöillä on etuja valvottavanaan. Tämä taas johtaa niiden poliittisiin tahdonilmauksiin ja painostustoimintaan. Tämän suhteen on ollut erittäin merkityksellistä valtion taloudellisen toiminnan ja elinkeinoelämän sääntelyn tehostuminen, sillä se on tuonut mukaan poliittiseen prosessiin mahtavat joukko-voimat omaavat talouspoliittiset ja työmarkkinajärjestöt. Parhaat edellytykset ja suurin tarve etujärjestötoimintaan on USA:n kaltaisissa kahden puolueen maissa. Nämä kaksi puoluetta koettavat välttyä kiinnittymästä ahtaaseen eturyhmään tai aatesuuntaan, joten ne turvautuvat omien etujärjestöjensä ulkoiseen vaikuttamiseen. Monipuoluejärjestelmissä intressijärjestöt hakeutuvat yhteistyöhön niitä lähellä olevien puolueiden kanssa. Järjestö tukee salaa tai julkisesti puoluetta ja odottaa siltä vastapalvelukseksi omien etunäkökohtiensa huomioonottamista eduskunnassa ja puolueen politiikassa. (Nousiainen 1992, 92–93.)

Etujärjestöt voidaan jakaa etupoliittisiin ja aatepoliittisiin järjestöihin. Etupoliittiset järjestöt tavoittelevat poliittisella toiminnalla taloudellisia ja sosiaalisia etuja jäsenilleen sekä puolustavat jo saavutettuja oikeuksia. Aatepolitiikassa tavoitteena on erilaisten aatteellisten päämäärien saavuttaminen sekä uudistusten aikaansaaminen yleishyödyllisellä tasolla. (Nousiainen 1992, 95.)

Etujärjestöillä voi olla joko pluralistinen tai korporatiivinen osallistumis- ja vaikuttamisasetelma. Pluralistisessa painostusryhmämallissa järjestöt nähdään erillisinä ja toistensa kanssa kilpailevina toimijoina, jotka joutuvat vastakkaisuuteeseen myös julkisen vallan kanssa ja vaikuttavat yksittäistoimin viranomaisten käyttäytymiseen. Korporatiivisessa etujenvälitysmallissa etujärjestöt ovat yhteistyössä keske-

nään sekä viranomaisten kanssa. Lisäksi niiden vaikutustiet on institutioitu ja välitön pääsy päätöksentekotakenteisiin on turvattu. (Nousiainen 1992, 107–108.)

### 3.5 Ministeriöiden rooli osallistumisareenoilla

Ministeriöt ovat osa valtioneuvostoa, ja valtioneuvoston alaisuudessa toimii tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain 68§:n ensimmäisen ja toisen momentin mukaan ministeriön päällikönä toimii ministeri. (PeL 731/1999.) Ministeriöitä on tällä hetkellä 13, ja niiden enimmäismäärästä säädetään lailla. Ministeriöiden toimialasta ja tehtävien jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella perustuslain 68§:n kolmannessa momentissa. (PeL 731/1999.)

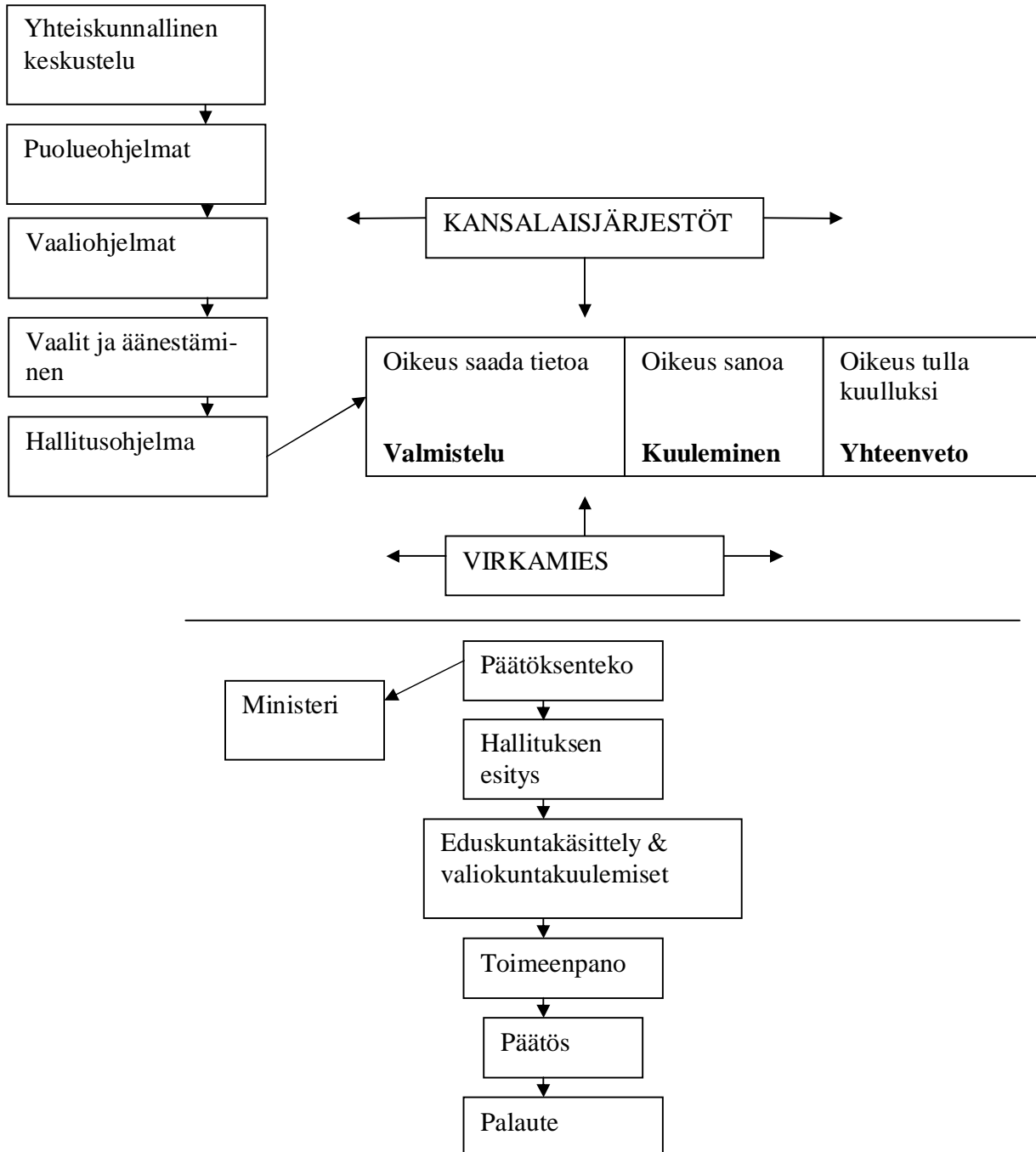
Harisalon ja Stenvallin (2001) mukaan ministeriö on poliittinen instituutio ja osa kansakunnan poliittis-hallinnollista järjestelmää. Ministeriöt edustavat valtiiovallan kolmijako-opissa toimeenpanovaltaa. Ministeriöjärjestelmällä on Suomessa pitkät historialliset perinteet. Suomen siirtyessä 1809 Ruotsin vallan alaisuudesta Venäjän vallan alaisuuteen, keisari vahvisti Ruotsi-Suomen lait ja teki Suomesta Ruotsin kaksoiskappaleen Venäjän keisarikunnassa. Koska Suomesta puuttuivat kokonaan kollegiot eli keskusvirastot ja konselji, ne oli luotava uudelleen. Suomen itsenäistyttyä senaatin nimi muutettiin valtioneuvostoksi ja toimituskuntien nimitykset ministeriöiksi vuonna 1918 annetulla asetuksella. (Harisalo & Stenvall 2001, 25.)

Ministeriöt ovat maan hallituksen työkaluja poliittisessa suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja ylläpitämisessä. Poliitiikka ohjaa niiden toimintaa. Ministeriöt vastaavat eduskunnan päätösten täytäntöönpanosta ja seuraavat lakien noudattamista. Kaikessa toiminnassaan ministeriöt ovat sidottuja yleisiin sääntöihin muiden organisaatioiden tapaan. Ministeriön johdossa oleva ministeri edustaa poliittista johtajuutta, ministeriö itsessään taas edustaa oman alansa hallinnollista asiantuntemusta. Ministeriö edustaa hallinnonalansa ylintä johtoa maassa. Ministeriöillä on vastuu asioiden tilasta ja tapahtumista, vaikka niillä ei olisikaan omaa edustusta alue- tai paikallistasolla. (Harisalo & Stenvall 2001, 26–27.)

Ministeriöiden kansalaisorientaatiossa on kyse siitä, kuinka ja missä määrin ministeriöt kuuntelevat kansalaisia, luovat heille tilaisuuksia sanoa kantansa asioihin ja tiedottavat heille asioistaan. Ministeri-

öillä on ollut tapana suhtautua kansalaisiin virkavaltaisesti ja kaikkitietävästi. Tähän asti ministeriöt eivät ole kovinkaan hyvin tottuneet palvelemaan kansalaisia. Kansalaisorientaatio on kuitenkin noussut esille kuluttajien liikehdinnän myötä kaikkialla yhteiskunnassa. (Harisalo & Stenvall 2001, 29.)

Vuorovaikutusta ministeriöiden päätöksentekoprosessissa voisi kuvata seuraavan kaavion avulla:



Kuvio 2 Vuorovaikutus ministeriöiden päätöksentekoprosessissa

Tässä yhteydessä on hyvä mainita Kuule kansalaista -hankkeesta sekä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta, koska molempien tavoitteena on ollut omalla tavallaan parantaa vuorovaikutusta ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen välisessä päätöksenteossa. Valtiovarainministeriöllä oli vuosina 2000–2002 kaksiosainen Kuule kansalaista -hanke. Hankkeen tavoitteena oli kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen yhteiskuntapoliittisessa valmistelutyössä. Hankkeiden tuloksena syntyi ohje ministeriöille kansalaisten kuulemisesta ja hankkeessa mukana olleet pilottiministeriöt laativat kansalaisjärjestöstrategiansa. Valtiovarainministeriö toteutti osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa jatkohankkeen Kuule kansalaista - valmistele viisaasti, jossa oli mukana sekä valtionhallinnon että kunnallishallinnon edustajia. (Hallintovaliokunnan lausunto 2006.)

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa toteuttavat oikeusministeriö, opetusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Käynnissä on parikymmentä hanketta tai muuta kehitystä ja tutkimusprosessia. (Oikeusministeriö: Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Tietoa ohjelmasta. <<http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Kansalaisvaikuttamisenpolitiikkaohjelma/Tietoohjelmasta>>)

Hallituksen käynnistämällä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalla pyritään vahvistamaan edustuksellisen demokratian toimivuutta ja aktivoimaan kansalaisia yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Ohjelman tavoitteena on lisätä kansalaisten äänestysaktiivisuutta sekä parantaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia myös vaalien välillä. Ohjelmassa kiinnitetään huomiota erityisesti niihin kansalaisryhmiin, joiden vaikuttamis- ja osallistumisaktiivisuuden taso on ollut alhainen. (Oikeusministeriö, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Organisaatio. <<http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Kansalaisvaikuttamisenpolitiikkaohjelma/Organisaatio>>)

### **3.6 Hallintotapa eli governance osallistumisareenan määrittäjänä**

Governance-termille on olemassa lukuisia määritelmiä ja sanaa on melko vaikea alkaa suomentaa. Tutkimuksessani käytän mielestäni parhaiten alkuperäistä sanaa vastaavaa termiä hallintotapa. Governance voi tarkoittaa minimalistista valtiota, jossa julkisen vallan interventio määritellään kokonaan uudestaan.

Saksassa ja Alankomaissa *governance* (Steuerung ja Sturing) tarkoittaa julkisen vallan roolia ohjata, kontrolloida ja opastaa yhteiskunnallisia toimijoita. Se voi tarkoittaa myös osallistavaa hallintoa, sekä toimii erottelijana sanojen *government* ja *governance* välillä. (Kooiman 2002, 72; ks. myös Tiihonen 2004.)

Kooiman tarkentaa määrittelyään kirjassa *Governing as Governance*. Hallinto (engl. *governing*) on sio-poliittinen prosessi ja kanssakäymisen kokonaisuus, jossa sekä julkiset että yksityiset toimijat osallistuvat yhteiskunnallisten ongelmien ratkomiseen tai luodakseen yhteiskunnallisia mahdollisuuksia. Hallintotapa (engl. *governance*) on taas puhtaasti teoreettinen kokonaisuus. (Kooiman 2003, 4.)

*Governance*-termi on laajempi kuin pelkkä julkinen hallinto. Siinä on kyse perustavanlaatuisesta kysymyksestä eli miten demokratian eri prosesseja voidaan hyödyntää, jotta valtiot voisivat ratkoa heitä kohtaavia vaikeita yhteiskunnallisia pulmia. Välineet ja metodit käsittävät paljon muutakin kuin vain toimintatavat julkisten toimijoiden rakenteiden hallinnoimiseen. *Governance*-termi kattaa useat ja alati muuttuvat hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet. Kansalaiset vaikuttavat julkisen sektorin toimijoihin niin yksittäisinä toimijoina kuin ryhmänäkin. (Huillet 2004, 15.)

Goodwinin (1998) määrittelyn mukaan perinteinen hallinto (engl. *government*) mielletään usein vallaksi hallita ja määrätä muita (engl. *power over*). *Governance* nähdään puolestaan vallan antamisena jollekin (engl. *power to*). (Lovan, Murray & Shaffer 2004, 3.) Osallistava hallinto (engl. *participatory governance*) tarkoittaa, että kaikilla niillä, joita päätöksen tekeminen koskee, tulisi olla mahdollisuus ja oikeus osallistua asiaa käsittelevään prosessiin. Osallistava hallinto vaatii aina jonkinlaisia demokraattisia ja rakenteellisia apuja. Mikäli siis osallistavassa hallinnossa on kyse olennaisten päättäjien osallistumisesta useisiin hallinnon prosesseihin, prosessien itsessään on oltava riittävän edustavia. Tärkeää on huomioida, että jokaisella sidosryhmän edustajalla on aito mahdollisuus osallistua ja että jokainen tuntee tulleensa kunnollisesti edustetuksi. (Gbikpi & Grote 2002, 23–25.)

Kooimanin (2002) yksityisen ja julkisen sektorin teräväviivaiset rajat ovat sumentuneet ja sumenevat edelleen. Julkinen sektori on yhä enemmän tekemisissä erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa ja niiden suhde on muuttumassa. Valtiolla on yhä enenevässä määrin fasilitaattorin ja yhteistyökumppanin rooli. Onkin parempi puhua valtion vaihtuvista (engl. *shifting*) rooleista kuin pienenevästä

(engl. shrinking) roolista. Valtion vaihtuvat tehtävät ja suurempi tarve tehdä yhteistyötä muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa ei kuitenkaan tee valtion interventiosta vanhanaikaista. Se korkeintaan vihailee valtion kasvaneista rajoituksista käskyttää ja valvoa kuten aikaisemmin. Yhteiskunnallisiin ongelmiin vastaaminen ja niiden ratkaiseminen vaatii nykyään laajempia keinoja ja lisää työkaluja. Tämä on havaittavissa erityisesti kolmannen sektorin keinojen ja toimien huimana kasvuna. (Kooiman 2002, 74.)

Hyvä hallintotapa vaatii aina tietyt institutionaaliset standardit. Globaali hallinto vaatii tietoyhteiskunta-aikana laajan kansalaisyhteiskunnan osallistumisen sekä luottamusta päätöksentekoprosessiin. Poliittisesta diskurssista on siirrytty enemmän taloudelliseen ja kaupalliseen diskurssiin. Kaikkein vaikutusvaltaisimmista yksityisistä toimijoista on tullut entistä tärkeämpiä. Taloudellisen intressin näkymättömyydestä kädestä, joka on ohjailtu osaltaan poliittista päätöksentekoa, on tullut entistä näkyvämpi. (Hamelink 2001, 290.)

Hyvälle hallinnolle ja hallintotavalle on muodostunut uhkia ja esteitä. Uusi maailmanjärjestys saa aikaan voimakkaita lieveilmiöitä, kuten kansallinen, uskonnollinen ja etninen fundamentalismi. Maailmaa ja globalisaatiota hallitsevat isoimmat yritykset, teollisuusmaat sekä näiden poliittinen ja sivistyksellinen eliitti. Tästä seuraa usein se, että epätasa-arvo ja köyhyys maailmassa lisääntyvät, vaikka tavoitteet ovatkin olleet päinvastaisia. (Hamelink 2001, 291–292.)

Toisin sanoen luonnehtisin yhteiskunnallisten toimijoiden – kolmannen sektorin – kasvua niin, että valtiota ei enää nähdä ainoana mahdollisena toimijana ja ongelmien ratkaisijana. Yksityisellä sektorilla on kasvava rooli ongelmien ratkaisussa tai ainakin niiden rahoittamisessa. Kansalaisjärjestöt toimivat yleensä tapahtumien rajapinnassa, josta nousee uudet ongelmat ja mahdollisuudet. Näin niillä on myös erittäin hyvät mahdollisuudet hankkia tietoa ja taitoa kehittää uusia ongelmanratkaisukeinoja ja kehittää asiantuntemustaan.

Kooiman olettaa, että jokaisella sosio-poliittisella systeemillä on hallintotoiminnassa tietty taso, tila ja laatu. Taso, tila ja laatu riippuvat systeemin omasta monimuotoisuudesta, dynamiikasta ja monimutkaisuudesta. Kohtaamiset hallinnossa (engl. governing interactions) ovat erottamaton osa systeemiä ja käsitteellisessä analyysissä hallinnollinen kohtaaminen jaetaan rakenteelliseen ja tarkoitukselliseen osaan. Nämä kaksi osaa liittyvät läheisesti toisiinsa, koska tarkoitukset vaikuttavat rakenteisiin ja rakenteet

vaikuttavat tarkoituksiin. Tarkoituksellinen osa jaetaan hallinnolliseen mielikuvaan, hallinnollisiin välineisiin ja hallinnollisiin toimiin. Rakenteellinen osa jakaantuu kolmen hallinnointitavan mukaan itsehallintoihin, yhteistyössä tapahtuvaan hallintoihin ja hierarkkiseen hallintoihin. (Kooiman 2002, 77.)

Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä siis tarvitaan enemmän kanssakäymistä eli interaktiota. Interaktio voidaan Kooimanin (2002) mukaan määritellä molemmanpuoleisesti vaikuttavaksi suhteeksi kahden tai useamman yhteiskunnallisen toimijan välillä. Interaktiosta voi erotella lisäksi aikomuksellisen ja toiminnallisen tason sekä rakenteellisen ja kontekstuaalisen tason. Näiden tasojen sisällä ja välillä vaikuttaa monenlaiset voimat. Aikomuksellisella tasolla on syviä riippuvuussuhteita kuten esimerkiksi tieto ja tietämys. Aikomukselliselta tasolta voidaan eritellä mielikuvat, välineet ja toiminta. Toimimukseen hallinto tarvitsee ideoita. Eri toiminnot koostuvat puolestaan erilaisista välineistä toimia. Osallistuminen on merkittävä osa toimintaa, koska se määrittää suhdetta hallinnoijan ja hallinnoitavien välillä. (Kooiman 2002, 78–81.)

Globalisaatio tulee asettamaan tulevaisuudessa yhä enemmän haasteita, rajoitteita ja vaatimuksia valtioille osallistua kansainvälisiin keskusteluihin ja integroitua kansallisiin hallintojärjestelmiin. Globaali ja kansallinen hallintokehys joutuvat törmäyskurssille. Maiden hallitukset eivät voi paeta globalisaatiota. Taloudellinen globalisaatio, poliittinen integraatio, sektorinen hallintosysteemi sekä kansalliset luotamustekijät ovat globaalia hallintoa eteenpäin ajavia voimia. Kansallinen poliittinen hallintojärjestelmä pitää tulevaisuudessa integroida valtioiden väliseen hallintojärjestelmään. (Tiihonen 2004, 187.)

#### **4 Osallistumisen taktiikat**

Osallistumisen taktiikoita on useita. OECD (2001) määrittelee kolme eri tapaa osallistua, kun osapuolena on hallintokoneisto ja kansalainen. Yksisuuntainen suhde on tiedon jakamista, missä hallinto tuottaa ja jakaa tietoa kansalaisille. Tämä käsite kattaa sekä passiivisen tiedonsaannin että aktiivisen tiedottamisen. Esimerkkeinä tästä voisi olla tietojen saanti julkisista asiakirjoista, viralliset tiedotteet ja hallinnon internet-sivut. Konsultaatio on kaksisuuntainen suhde, missä kansalaiset antavat palautetta hallinnossa työskenteleville. Hallinto haluaa käsiteltävään asiaan kansalaisten mielipiteitä ennen päätöksen-



tekoa. Hallinto määrittelee aiheet, joista halutaan mielipiteitä, asettaa kysymykset sekä hallinnoi prosessia kokonaisuudessaan. Kansalaisten roolina on jakaa mielipiteitään asiaan liittyen. Esimerkkeinä voisi olla mielipidekyselyt ja kommentointi. Aktiivinen osallistuminen on tiivis suhde hallinnon kanssa. Tämä suhde eroaa konsultaatiosta sillä, että tässä kansalaiset ovat läheisesti koko prosessissa mukana määrittämässä päätöksenteon sisältöä ja järjestystä. Kansalaiset ovat tasa-arvoisessa asemassa hallinnon toimijoiden kanssa ja muokkaavat osaltaan poliittista dialogia. Vastuu lopullisesta päätöksenteosta tai ohjelman muokkaamisesta on kuitenkin hallinnolla. (OECD 2001, 23.)

Uusia mahdollisuuksia osallistumisen tehostamiselle ja kehittämiseksi luo tietotekniikka. Se tarjoaa mahdollisuuden parempaan tiedonvälitykseen, valmistelutyöhön ja päätöksenteon seurantaan. Lisäksi se tarjoaa erilaisia kuulemis- ja osallistumismahdollisuuksia. Sähköinen kuuleminen ei kuitenkaan voi olla ainoa vaihtoehto. Uusien vuorovaikutuskanavien lisäksi huomiota tulee kiinnittää perinteisten viestintä- ja kommunikaatiomenetelmien käyttöön. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti! 2002, 44.)

Osallistumiseen on monia eri keinoja myös Beresfordin ja Croftin (1993) mukaan. Ensimmäinen keino parantaa osallistumista on itsensä muuttaminen, jotta omat valmiudet osallistumiseen ja muiden aktiivinen onnistuisi paremmin. Toiseksi tulisi kehittää enemmän osallistumisen prosesseja ja rakenteita julkisissa organisaatioissa. Kolmantena on kulttuuriympäristön ja ilmapiirin muuttaminen, jotta ihmisten asenteita saataisiin muokattua ja ihmisten osallistuminen koetaan entistä tärkeämmäksi ja arvokkaammaksi. (Beresford & Croft, 1993, 15–16.)

#### **4.1 Konsultointi ja kuuleminen**

Konsultointi voi olla joko osa erittäin virallista asioiden käsittelyä tai paljon vapaamuotoisempi tiedonhankintakeino. Tavallisesti konsultoinnissa nostetaan esiin käytännön ongelmia, joihin halutaan saada vastauksia. Konsultointi vaatii huomattavia järjestelyjä sekä asiantuntemusta. (Beresford ym. 1993, 25, 37.) Konsultointi on kaksisuuntainen suhde, jossa kansalaiset antavat palautetta hallinnolle. Hallinnon tehtävänä on määrittellä konsultoinnin aihe, asettaa kysymykset, joihin halutaan vastaukset ja hallinnoi muutenkin prosessia kokonaisuudessaan. Kansalaisten tehtävänä on kertoa heidän näkemyksensä ja mielipiteet asioihin. Konsultoinnilla on oltava selkeät tavoitteet ja säännöt, jotka rajaavat asian käsittelyn laajuutta ja ehkäisevät näin asian liiallista leviämistä. (OECD 2001, 11–12.)

Konsultoinnin avulla voidaan rakentaa sellaisia palveluita, joita kansalaiset oikeasti haluavat ja joita he kenties odottavat saavansa. Konsultointi auttaa priorisoimaan asioita ja auttaa hyödyntämään tätä kautta resurssien allokointia. Sen avulla voidaan asettaa suoritusstandardit, joiden kautta on helppo arvioida toiminnan toteutumisen laatua. Lisäksi konsultoinnilla on yhdistävä vaikutus, mikä auttaa ylläpitämään suhteita toimijoiden välillä. Sen kautta ongelmista saadaan nopeammin tietoa ja asioiden korjaaminen on helpompaa, kun ongelmat eivät ehdi kasvaa liian suuriksi. (Lovan, Murray & Shaffer 2004,5–6.)

Kansalaisten kuuleminen ja sitä tukevat käytännöt ovat yleensä yksittäiseen päätöksentekoprosessiin liittyviä. Niiden tarkoituksena on koota kansalaisten näkemyksiä, mielipiteitä ja asiantuntemusta osaksi hallinnon päätöksentekoprosessia. Kansalaisten näkökulman mukaan tuomisen ideana on näyttää hallinnolle valmistelu- ja päätöksentekoprosessien ongelmakohtia ja tukea hallintoa päätöksenteossa. Kuulemisprosessin onnistuminen on tärkeää ja se osoittaa kuulemisen vaikutuksen. Oleellista on, että kuuleminen tapahtuu riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta esitetyillä näkökulmilla olisi todellista vaikutusta asioiden valmisteluun. (Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa 2005, 221–22.)

## 4.2 Aloite

Käytännöt, jotka tukevat aloitteen tekoa tarjoavat kansalaisille mahdollisuuden esittää hallinnon tehtäväläisille asioita, joita kansalaiset pitävät tärkeinä. Aloitteen myötä käynnistyy prosessi, vaikka se ei aina saisikaan aikaan muutosta. (Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa 2005, 23.)

Aloite eroaa oleellisesti esimerkiksi kuntalaisaloitteesta. Kuntalaissa on määritelty kunnassa asuvan kuntalaisen aloiteoikeus, eli hän voi tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Kunnan velvollisuutena on ilmoittaa asukkaalle aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. (Suomen Laki II 2005, 28§.) Monissa kunnissa kuntalaisaloite on mahdollista täyttää ja lähettää kunnan omien internet-sivujen kautta. Lisäksi poliittiset puolueet ovat kansalaisten aloitteita tukevana toimijoina merkittävässä roolissa (Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa 2005, 23).

### 4.3 Tietotekniikan hyödyntäminen

Tietotekniikan hyödyntäminen kansalaisten osallistumisen parantamisessa on kasvanut merkittävästi viimeisten kymmenen vuoden aikana. Tietotekniikan hyödyntämistä voisi kutsua digitaaliseksi demokratiaksi (engl. digital democracy). Digitaalisen demokratian käsite on melko laaja ja se voi sisältää useita eri sovelluksia aina televisioiduista kansalaistilaisuuksista internetin keskusteluryhmiin ja tietokeskuksiin. Käytettiinpä uutta teknologiaa parantamaan demokratian astetta tai ei, tärkeintä on vuorovaikutteisuus teknologian ja yhteiskunnan välillä. Teknologia on hyvä apuväline vahvan demokratian rakentamiseen, koska sen avulla voidaan luoda vastuullista hallintoa ja hallinnolle uusia informaatiokanavia, sen avulla voidaan parantaa osallistumista päätöksentekoon, valtiolliseen keskusteluun, kansalaisyhteiskunnalliseen toimintaan ja kollektiiviseen päätöksentekoon. (Hague & Loader 1999, 3-8.)

Jotta tietoyhteiskunnallinen kehitys olisi oikeudenmukaista, informaatioteknologian käyttömahdollisuus tulisi olla kaikilla samanlainen riippumatta sukupuolesta, maantieteellisestä sijainnista, koulutuksen tasosta, taloudellisesta asemasta tai iästä. Myös tiedon saannin tulee olla esteetöntä, tiedon pitää olla oikeanlaista ja selkokielistä eikä aika, paikka tai maksullisuus saa muodostaa estettä tiedon saannille. Tietoyhteiskunnalla on mahdollisuus tarjota sosiaalista pääomaa, luottamusta, vastavuoroisuutta ja solidaarisuutta. (Hague ym. 1999, 11.)

Jotta esimerkiksi internetin käyttö mielipiteiden esille nostajana lisääntyisi valtion hallinnossa, se vaatisi kunnolliset vastinmekanismit valtionhallinnon puolella. Internet tarjoaa virkakoneistolle mahdollisuuden välittömään konsultaatioon. Perinteinen konsultaatio vaatisi pidemmän ajan, internetin välityksellä se onnistuu kuitenkin välittömästi. Mielipiteitä on helppo poimia ja tallentaa, keskusteluja on helppo käynnistää ja lisäinformaation etsiminen käy helposti. Tavoitteena on, että kansalaisista tulisi valtionhallinnon yhteistyökumppaneita ja tiedon välittyminen olisi kaksisuuntaista. (Richard 1999, 73–77.)

Demokratiassa asiat koetetaan järjestää niin, että kansanvalta voisi toteutua. Teledemokratiassa kriittisenä tekijänä eivät ole teknologiset ratkaisut vaan institutionaaliset toimintapuitteet. Jotta tietoyhteiskunta voisi kehittyä entisestään, tärkeimpiä kysymyksiä on uuden teknologian yhdistäminen poliittis-hallinnolliseen käytäntöön. Kaikilla tietoteknologian välineillä, jotka palvelevat demokratian toteutu-

mista, tulee kyetä aidosti vaikuttamaan kulloisiinkin käsiteltävänä oleviin asiakysymyksiin. Teledemokratia tulee ankkuroida aitoon keskusteluun ja vuorovaikutukseen, joka toteuttaa ”täsmädemokratiaa” eikä toimi vain niin sanottuna etä-äänestysmallina. (Anttiroiko 2002, 33–34.)

#### 4.4 Suunnittelu

Suunnittelulle on olemassa lukuisia erilaisia käsitteitä. Yehezkel Drorin (1971) mukaan suunnittelu on prosessi, jossa päätökset muutetaan tulevaisuuden toiminnaksi, jota keinot ohjaavat tavoitteeseen pääsemiseksi. Åke Sandbergin (1976) mukaan suunnittelu on pitkäaikaista ja sitä ohjaa tietoinen kontrolli. Herbert A. Simonin (1950) mukaan suunnittelu on rationaalista ja adaptiivista, mikä linkittyy tulevaisuuteen ja jota pystyy kontrolloimaan. Kaikkia määrittelyjä yhdistää se, että suunnittelu nähdään joko osana päätöksentekoprosessia tai sillä yritetään vaikuttaa päätöksentekoprosessin kautta. Lisäksi kaikki käsitteet sisältävät oletuksen kaukokatseisuudesta tai tulevaisuuteen vaikuttamisesta. Myös rationaalisuus ja kontrolloinnin mahdollisuus kuuluvat suunnittelun käsitteeseen. Suunnittelu voi olla teknistä, yritysmaailmassa tapahtuvaa tai poliittista. (Ståhlberg 1978, 18–19, 24.)

Kansalaisvaikuttamiseen liittyy lähinnä poliittinen suunnittelu. Suunnitteluprosessissa mukana olevat ryhmät eivät yksistään ole tarpeeksi vahvoja muuttamaan dramaattisesti päätöksentekoa, eikä niille ole myöskään selvillä kaikki mahdolliset asianhaarat, joita suunnittelussa käsitellään. Vaihtoehtoja käsitellään yleensä projektiryhmissä, johon kaikki osapuolet tuovat tietoa ja uutta tietoa sovelletaan ongelmajaprojektikohtaisesti. (Ståhlberg 1978, 26–29.) Aidossa osallisuudessa eri tahot pääsevät esittämään omia vaihtoehtojaan jo suunnitteluvaiheessa (Ministerityöryhmän loppuraportti 2002, 25).

Ståhlberg esitti jo vuonna 1976, että suunnittelun parantamiseksi täytyisi tehdä monia uudistuksia ja parannuksia käytännöissä. Osallistumista on parannettava, delegointia ja desentralisointia parannettava. Tavoiteohjausta tulee vahvistaa, keskushallinnon päätöksentekoa tulee uudistaa ja yksinkertaistaa sekä keskitettyä ohjausta pienentää. (Ståhlberg 1978, 106–109.)

#### **4.5 Hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseksi**

Valtiovarainministeriö on luonut hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen. Virkamiesten ja johdon sitoutuminen kuulemiseen on tärkeää ja sen tulisi tapahtua kaikilla hallinnon tasoilla. Kansalaisten kuulemiseen tulisi varata riittävästi aikaa ja hallinnollisen organisaation tulisi suunnitella, miten kuuleminen tapahtuu ja sille olisi suotava riittävästi varoja. Lisäksi kuuleminen tulisi järjestää riittävän ajoissa, jotta vaikuttamismahdollisuus olisi vielä oikeasti olemassa. Hallinnosta saadun tiedon tulee olla tasapuolista, helppoa saada ja niin täydellistä kuin mahdollista. Kansalaisille on tiedotettava, kenelle päätöksenteko asiassa kuuluu ja mihin asiassa on mahdollisuus vaikuttaa. Eri osallistumistapoja on hyödynnettävä riittävän monipuolisesti asian laajuudesta ja merkityksestä riippuen. Asia on käsiteltävä riittävän suurena kokonaisuutena, ja hallinnon vastuulla on, että kansalaisten esiin tuomat mielipiteet hyödynnetään valmistelutyössä. Lisäksi kuulemisen onnistumista on seurattava ja arvioitava riittävästi. (Kuule kansalaista – valmistele viisaasti! 2005, 9-10.)

#### **4.6 Pluralistinen painostuspolitiikka**

Pluralistinen painostuspolitiikka on käytössä lähinnä etujärjestöissä. Perinteisen painostuspolitiikan menetelmät jakaantuvat kolmelle tasolle. Ensinnäkin etujärjestöt vaikuttavat julkiseen politiikkaan suuren yleisön välityksellä muokkaamalla yleistä mielipidettä. Toiseksi etujärjestöt hakeutuvat yhden tai useamman suuremman puolueen läheisyyteen ja yrittävät sisältä päin vaikuttaa niiden rakenteeseen ja tavoitteenasetteluun. Kolmanneksi etujärjestöt pyrkivät vaikuttamaan ulkoisen painostuksen keinoin viranomaisten yksittäisiin päätöksiin ja toimiin. Yleisen mielipiteen muokkaus sisältyy ainakin suurten ja hyvin taloudellisesti toimeentulevien järjestöjen toimintaohjelmaan. Järjestöt pyrkivät saamaan näkyvyyttä paitsi omissa äänenkannattajissaan myös päivälehtien yms. palstoilla. (Nousiainen 1992, 108.)

Suomalaisessa yhteiskunnassa poliittiset voimat (puolueet, etujärjestöt, viestintävälineet) eivät toimi toisistaan riippumattomina, autonomisina alajärjestelminä vaan ovat monella tavalla yhteistoiminnassa keskenään. Suomessa ei kuitenkaan ole ominaista organisoitujen intressien kiinteä liittoutuminen puolueiden kanssa. Fragmentoituneessa puoluesysteemissä yksittäiset puolueet eivät pienuutensa vuoksi pysty tyydyttämään keskeisten järjestöjen vaateita eivätkä heijastelemaan laajan jäsenistön näkemyksiä. Varsinaisen painostuksen menetelmät vaihtelevat tilanteiden ja mahdollisuuksien mukaan aina hieno-

varaisesta suostuttelusta jyrkkiin voimatoimenpiteisiin saakka. Tavallisimpia painostuskeinoja ovat esimerkiksi joukkoviestimien avulla tapahtuva tiedotus- ja propagandatoiminta, esitysten tekeminen kirjelmissä ja lausunnoissa ja henkilökohtaiset keskustelut. Ensiarvoisia toimintoja ovat kuitenkin eduskunnan lainsäädäntötyö ja taloushallinto. Vaikutusvaltaiset järjestöt kohdistavat painostuksensa suureen edustajajoukkoon, puolueryhmiin ja erikoisvaliokuntiin. Pienemmät järjestöt yrittävät painostaa yksityisiä, valikoituja edustajia. Lainsäädäntötyössä järjestöt käyttävät eräänlaista välillistä aloiteoikeutta tekemällä hallitukselle ja kansanedustajille esityksiä uusista lainsäädäntötoimista. (Nousiainen 1992, 108–111.)

## IV TUTKIMUKSEN AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

### 1 Taustatietoja tutkimuskohteista

#### 1.1 Kansalaisjärjestöt

Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry on valtakunnallinen nuorisotyön palvelu- ja vaikuttajajärjestö. Se on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton edunvalvoja. Sen jäsenenä on yli sata valtakunnallista nuoriso- tai kasvatusalan järjestöä. Allianssi tuottaa palveluita sekä nuorille että nuorisoalan toimijoille. Allianssin tarkoituksena on edistää nuorten kasvua yhteiskunnan vastuullisiksi jäseniksi, osallistumista päätöksentekoon ja kansainvälisen toimintaan. Allianssi palvelee nuorisojärjestöjä ja nuorisotyötä. Allianssi-strategian mukaan Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry rakentaa kansalaisyhteiskuntaa ja edistää nuorten hyvinvointia olemalla nuorisotoiminnan näkijä, tekijä, yhdistäjä ja vaikuttaja. Allianssin visio on Nuoret yhteisen toiminnan ja tulevaisuuden voimana. Allianssi edustaa uudella vuositu-  
hannella suomalaista nuorisotyötä kotimaassa ja alan kansainvälisillä foorumeilla. Se järjestää koulu-  
tusta, välittää tietoa ja nuorisovaihtopaikkoja ulkomaille, tukee nuorten osallistumista, maahanmuutta-  
jatyötä ja liikkuvuutta sekä tekee kehitysyhteistyötä. Tietopalvelujensa kautta Allianssi on monipuoli-  
nen nuorisotiedon talo ajanmukaisine verkkopalveluineen. (Suomen nuorisoyhteistyö - Allianssi 2005  
<[http://www.alli.fi/index.php?lk\\_id=16](http://www.alli.fi/index.php?lk_id=16)>) Allianssin strategiassa strategisina linjauksina on, että Al-  
lianssi on ennen kaikkea yhteiskunnallinen vaikuttaja ja edunvalvoja. Allianssi on myös tunnettu ja  
tunnustettu asiantuntija päättäjien keskuudessa. (Suomen nuorisoyhteistyö – Allianssi: Allianssi-  
strategia 2000–2005 < [http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli\\_id=688](http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli_id=688)>)

Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL) on Suomen suurin opiskelijajärjestö, joka edustaa 140 000 pe-  
rus- ja jatkotutkinto-opiskelijaa. SYL:n jäsenenä ovat Suomen kaikkien yliopistojen ylioppilaskunnat.  
SYL valvoo opiskelijan etua valtakunnan tasolla opiskelijaa koskevissa asioissa. SYL:n yhteistyötahoja  
ovat jäsenjärjestöt, poliittiset ja muut opiskelijajärjestöt, yliopistot ja niiden rektorit, opetusministeriö,  
ympäristöministeriö, eduskunta ja erilaiset kansalaisjärjestöt. SYL:n ydinosuusalueita ovat koulutus-  
politiikka, sosiaalipolitiikka ja kansainväliset asiat. Lisäksi SYL:ssä paneudutaan tasa-arvoon, ympäris-

töön ja kehitysyhteistyöhön. SYL:n keskeiset vaikuttamisen alueet ovat koulutuspoliittinen, sosiaalipoliittinen ja kansainvälinen toiminta. SYL:ssä päättävät jäsenjärjestöjen valitsevat opiskelijat vuosittaisessa sääntömääräisessä liittokokouksessa. Liittokokous päättää toimintasuunnitelmasta, talousarviosta, hallituksen kokoonpanosta ja muista esille tulevista asioista. Hallitus valitaan vuodeksi kerrallaan. Hallitus valitsee liiton sihteerit, joiden kausi kestää aina kolme vuotta. (Suomen yleisoppilaskuntien liitto: Mikä SYL on? <[http://www.syl.fi/mika\\_syl/](http://www.syl.fi/mika_syl/)>)

Tehy on maamme suurin terveys- ja sosiaalialan koulutuksen suorittaneiden alalla työskentelevien ammatti- ja etujärjestö. Tehyn jäsenmäärä on 124 000 ja se on Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n jäsen. Järjestäytymisaste hoitoalalla on korkea ja noin 90 % työssä olevista kuuluu ammattiliittoon. Tehyn jäsenistä 93 % on naisia. Jäsenistön keski-ikä on 43 vuotta. Noin 70 % jäsenistä työskentelee kuntien, kuntainliittojen tai kuntayhtymien palveluksessa. (Tehy: Tietoa Tehystä. <[http://www.tehy.fi/tietoa\\_tehysta/](http://www.tehy.fi/tietoa_tehysta/)>)

Tehy yhdistää terveys- ja sosiaalialan tutkinnon suorittaneet ja alalle opiskelevat yhteiseen ammatti- ja etujärjestöön ja edistää heidän keskinäistä yhteenkuuluvuuttaan. Sen tehtävänä on valvoa ja parantaa jäsentensä taloudellista asemaa, palvelussuhteen ehtoja ja ammatillisia, sosiaalisia ja oikeudellisia etuja, toimia työolosuhteiden kehittämiseksi ja osallistua koulutuksen, ammattitaidon ja terveyden- ja sosiaalihuollon kehittämiseen. Tehyn organisaatio perustuu työnantajakohtaisiin tai alueellisiin, paikallista edunvalvontaa hoitaviin ammattiosastoihin. Ammatillis-aatteellisia yhteistyöjärjestöjä on yhdeksän. (Tehy: Tietoa Tehystä. <[http://www.tehy.fi/tietoa\\_tehysta/](http://www.tehy.fi/tietoa_tehysta/)>)

Tehyn ylintä päätösvaltaa käyttää neljän vuoden välein kokoontuva liittokokous. Liittokokousten välillä ylin päätösvalta on valtuustolla. Tehyn hallitus toimeenpanee liittokokouksen ja valtuuston päätökset. Työvaliokunta valmistelee asioita hallituksen käsittelyyn. Tehyn Helsingissä sijaitseva keskustointisto ja 15 aluetoimistoa hoitavat käytännön asioita puheenjohtajan johdolla. (Tehy: Tietoa Tehystä. <[http://www.tehy.fi/tietoa\\_tehysta/](http://www.tehy.fi/tietoa_tehysta/)>)

Suomen Liikunta ja Urheilu (SLU) on liikuntajärjestöjen katto- ja palvelujärjestö. SLU:n tärkein tehtävä on parantaa liikuntajärjestöjen ja seurojen sekä niissä toimivien ihmisten toimintaedellytyksiä. SLU:n 126 jäsenjärjestöön kuuluu jäsenenä yli 1,1 miljoonaa suomalaista. SLU jäsenjärjestöineen halu-



aa olla rakentamassa hyvinvoivaa, tervettä, turvallista, innostavaa ja tasa-arvoista Suomea. SLU edistää vapaaehtoistyöhön pohjautuvaa aatteellista yhdistysmuotoista toimintaa, joka muodostaa perustan lasten ja nuorten liikunnan, aikuisten harraste- ja terveysliikunnan sekä kilpa- ja huippu-urheilun moniarvoiselle hoitamiselle. SLU edistää toiminnassaan aktiivisesti yhteiskuntavastuuta. Yhteiskuntavastuun sanoma liikunnassa ja urheilussa kiteytyy Reiluun Peliin - liikunnan ja urheilun eettisiin periaatteisiin. SLU toimii parantaakseen liikuntajärjestöjen ja seurojen sekä niissä toimivien ihmisten toimintaedellytyksiä. (SLU: SLU ry:n esittely. <[http://www.slu.fi/slu-esittely/slu\\_ry\\_n\\_esittely/](http://www.slu.fi/slu-esittely/slu_ry_n_esittely/)>)

SLU:n toiminnan painopisteet vuosille 2006 – 2010 ovat kansallinen liikuntaohjelma, osaamisesta ylivoimainen menestystekijä, seuratuki, kuntayhteistyö ja yhteinen liikuntapolitiikka. Vuosittaiset painopisteet linjataan yhdistyksen kokouksen hyväksymässä toiminta- ja taloussuunnitelmassa. SLU edistää omalta osaltaan toiminnassaan aktiivisesti yhteiskuntavastuuta. SLU toteuttaa yhteiskunnallista vaikuttamista strategiatyön, yhteiskunnallisen vaikuttamisen, henkilöstöhallinnon, viestinnän ja markkinoinnin, kansainvälisen työn sekä talouden ja varainhankinnan keinoin. Jäsenjärjestöjen ja seurojen toimintaa SLU tukee koulutus- ja kehittämispalveluilla, yhdistystoiminnan pelisäännöillä ja ohjeilla, kunta- ja olosuhdetyöllä, jäsenjärjestöjen tukitoimilla, seurapalveluilla, reilun pelin edistämisellä, viestinnällä ja markkinoinnilla sekä yhteisellä kehittämistyöllä. (SLU: SLU ry:n esittely. <[http://www.slu.fi/slu-esittely/slu\\_ry\\_n\\_esittely/](http://www.slu.fi/slu-esittely/slu_ry_n_esittely/)>)

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry on yli 280 suomalaisen kansalaisjärjestön kattojärjestö. Kepa on kehitysyhteistyöstä kiinnostuneiden suomalaisten järjestöjen yhteistyö-, edunvalvonta- ja palvelujärjestö. Kepa toimii suomalaisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan äänitorvena kampanjoimalla globaalin oikeudenmukaisuuden puolesta. Kepa:lla on toimintaa viidessä kehitysmaassa. Kenttätoimistot tarjoavat neuvontaa ja palveluita Kepa:n jäsenjärjestöille. Lisäksi Kepa:lla on kumppanuushankkeita paikallisiin järjestöihin, jotka toimivat demokratian vahvistamiseksi. Ennen Kepa työskenteli marginaalisten, "äänettömien" ryhmien (vammaset, naiset, etniset vähemmistöt) etujen ajamiseksi, mutta painopiste on fokusoitunut kauppa- ja kehitysrahoituskysymysten seurannan tukemiseen, koska etelässä kansallisten kauppa- ja kehitysrahoitusratkaisujen vaikutukset nimenomaan marginaaliryhmiin ovat usein valtavat. Kepa:n perustehtävä on rohkaista, tukea ja organisoida suomalaista kansalaisyhteiskuntaa osallistumaan toimin-

taan maailmanlaajuisen yhteisvastuun puolesta. (Kehitysyhteistyön palvelukeskus: Mikä Kepa? <[http://www.kepa.fi/mika\\_kepa](http://www.kepa.fi/mika_kepa)>)

Pääväline tämän perustehtävän toteuttamiseksi on niin sanottu kumppanuusohjelma, jonka avulla Kepa lisää suomalaisen kansalaisyhteiskunnan tietoisuutta maailmanlaajuisista kysymyksistä ja parantaa sen toimintakykyä järjestämällä tiedotus-, koulutus-, kampanja- ja palvelutoimintaa suomalaisille kansalaisjärjestöille ja yhdessä niiden kanssa sekä vahvistaa kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntia niin oman kenttätoimintansa kautta kuin rakentamalla yhteistyöverkostoja suomalaisten ja etelän kansalaisjärjestöjen välillä. Kumppanuudella tarkoitetaan kahden tai useamman kumppanin pitkäjänteistä ja tasaveroista kanssakäymistä, vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa. Kepa:n kumppanuusohjelman ja muun toiminnan perusarvot ovat maailmanlaajuinen yhteisvastuu ja kansainvälinen solidaarisuus. (Kehitysyhteistyön palvelukeskus: Mikä Kepa? <[http://www.kepa.fi/mika\\_kepa](http://www.kepa.fi/mika_kepa)>)

Kepa:n strategiassa vuosille 2006–2010 on mainittu, että vaikka kehitysyhteistyöhön suunnattavat varat ovat lisääntymässä, vaarana on pienten järjestöjen toimintamahdollisuuksien kapeneminen. Ulkoasiainministeriön uudet kirjanpito- ja seurantavaatimukset tulevat vaikeuttamaan monien vapaaehtois pohjalla toimivien järjestöjen toimintaa. Kepa:n edunvalvonnan keskeisin painopiste tulee olemaan hankerahoituksen tasossa, rahoituksen hakemisessa, hankkeiden seurannassa ja hankkeiden raportoimiseen liittyvissä asioissa. Lisäksi samassa asiakirjassa mainitaan, että Kepan siirtyminen tiimiorganisaatioon on ollut haastavaa, mutta ulkopuolisten arvioiden mukaan toimintakulttuurissa keskustelu on avointa ja päätöksentekojärjestelmät ovat osallistavia. (Hallituksen esitys Kepan strategiaksi...2005, 5-6.)

## 1.2 Ministeriöt

Oikeusministeriöstä haastattelin kahta kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman parissa työskentelevää virkamiestä. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on esitelty aiemmin tutkimukseni teoreettisessa viitekehyksessä, joten en käy sitä tässä kohtaa enää läpi. Oikeusministeriön pääasiallisena tehtävänä on luoda oikeuspoliittisia linjoja, kehittää säädöspolitiikkaa ja ohjata hallinnonalaansa. Oikeusministeriö vastaa toimivan demokratian edellytyksistä, oikeusjärjestyksen laadusta, ihmisten ja yhteisöjen tehokkaista keinoista saada oikeutensa toteutetuksi, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä, alansa kansainvälisestä yhteistyöstä ja tehokkaasta rikosten torjunnasta ja rikosoikeudellisesta järjestelmästä. Tämän vuoksi kansalaisten ja yhteisöjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat oikeusministeriön lainvalmistelutyössä erityisen tärkeässä asemassa. Myös ministeriön muissa tehtävissä, kuten rikosentorjunnassa ja vaalijärjestelmän kehittämisessä laaja yhteydenpito eri kansanosiin sekä vuorovaikutus ministeriön ja kansalaisten välillä ovat keskeisiä. (Kuullaan kansalaista - ihan oikeasti 2002, 23.)

Ministeriön toimintaperiaatteiden tavoitteena on varmistaa, että lainsäädäntö- ja muiden suunnitteluhankkeiden valmistelussa ministeriössä huolehditaan kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumisesta. Kuule kansalaista -hankkeen yhteydessä perustetun työryhmän tehtävänä oli selvittää oikeusministeriön toimintaperiaatteita kansalaisten osallisuuden toteutumisesta ja sen turvaamisesta. Kuule kansalaista -hanke koski erityisesti kansalaisten osallistumista yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun, mikä tarkoittaa lainvalmistelua sekä osallistumista erilaisten kehittämisohjelmien ja politiikkatason päätösten valmisteluun. Oikeusministeriön työryhmä pyrki selvittämään nimenomaan valmisteluosallisuuden toteutumista. Lisäksi työryhmä arvioi nykyisiä käytäntöjä sekä niiden kehittämistarpeita. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 24, ks. myös Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet oikeusministeriön toiminnassa 2002.)

Kansalaisten osallisuuden toteutumiseen ministeriön toiminnassa ollaan oltu yleisesti varsin tyytyväisiä. Kansalaisten osallistumismenettelyt ovat ministeriön yhteistyöjärjestöjen mukaan toimineet pääpiirteissään hyvin. Käytännön menettelytavoissa on myös toivomisen varaa. Valmistelun aikana ei ole riittävästi kuultu eri järjestötahoja. Myös kuulemisen ajoittumista vasta valmistelun loppuvaiheeseen on pidetty vaikutusmahdollisuuksien kannalta riittämättömänä, koska silloin on usein jo liian myöhäistä

puuttua esimerkiksi valmistelun linjaratkaisuihin. Lausuntojen antamiselle varattuja määräaikoja on pidetty ajoittain liian lyhyinä. Lisäksi suoran vaikuttamisen keinoja tulisi lisätä nykyisestä. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 24)

Oikeusministeriö ei yleensä kuule järjestöjä hankkeen esivalmistelun yhteydessä. Kansalaisjärjestöt ovat pitäneet tätä jonkinasteisena puutteena, sillä esivalmisteluissa päätetään usein valmistelun keskeisimmistä peruslinjauksista. Perusvalmisteluvaiheessa kuulemiskäytännöt vaihtelevat. Ulkopuolisia tahoja kuullaan perusvalmistelun yhteydessä joko suullisissa kuulemistilaisuuksissa tai kirjallisin lausun-  
tomenettelyin. Kirjallisessa lausunntomenettelyssä lausunnonantajien piiri on määritelty hankekohtaisesti. Kansalaisjärjestöjen mielestä lausuntoja saatetaan pyytää perusteettoman suppealta joukolta järjestö-  
jä ja lausuntopyynnöt kohdistetaan aina samoihin järjestöihin järjestökentässä tapahtuneista muutoksis-  
ta huolimatta. Järjestöille on myös joissain tapauksissa epäselvää, voidaanko lausuntoa antaa vaikka  
ministeriö ei sitä ole nimenomaisesti pyytänyt. Oikeusministeriö huomioi järjestöjen oma-aloitteisesti  
antamat lausunnot yhdenvertaisina pyydettyjen lausuntojen kanssa. Suullisessa kuulemisessa kansalais-  
järjestöt ovat korostaneet tarvetta huolehtia osallistuvien piirin pitämisestä tarpeeksi pienenä. Osanotta-  
jamäärä tulisi rajoittaa siten, että kaikilla tilaisuuteen osallistuvilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet esit-  
tää mielipiteensä riittävän kattavasti. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 24–26.)

Oikeusministeriö on laatinut edellä mainitun arvioinnin pohjalta ehdotuksen toimintaperiaatteista kan-  
salaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi lainsäädäntö- ja muiden hank-  
keiden valmistelussa. Osallistumis- ja vaikutuskeinojen toteuttaminen tulisi ottaa huomioon nykyistä  
paremmin hankesuunnittelussa. Valmistelun alkuvaiheessa on tehtävä linjaus siitä, millä tavoin ja mis-  
sä vaiheessa osallisuus tulee kussakin hankkeessa kunnolla toteutetuksi. Kansalaisjärjestöille tulisi tar-  
jota mahdollisuus ottaa kantaa erilaisten uudistusten tarpeellisuuteen ja tärkeisiin tavoitteisiin valmiste-  
lun alkuvaiheessa. Järjestöedustusta tulisi pohtia valmisteluelimissä hankekohtaisesti. Lausuntoa tulisi  
pyytää kattavasti niiltä tahoilta, joihin asia vaikuttaa tai joiden asiantuntemus on valmistelun kohteena  
olevan asian kannalta erityisesti tarpeen. Mahdollisuuksien mukaan lausuntopyynnössä voitaisiin yksi-  
löidä asiat, joista lausunnonantajan kantaa erityisesti toivotaan. Lisäksi on huolehdittava, että eri tahot  
saavat riittävästi aikaa perehtyä valmisteltavana olevaan asiaan. Lausunnoista tehtävistä yhteenvedoista  
tulisi selkeästi ilmetä kunkin tahon suhtautuminen käsiteltävään asiaan ja keskeisiin yksityiskohtiin.

Kansalaisjärjestöille ja kansalaisille olisi taattava mahdollisuus antaa palautetta hankkeen koko valmistelutyön ajan. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 27–28.)

Oikeusministeriön tekemään, vuosille 2007–2011 tarkoitettuun toiminta- ja taloussuunnitelmaan on kirjattu tavoitteeksi kasvattaa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tässä tavoitteessa Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalla on ollut suuri merkitys. Toimintasuunnitelmassa mainitaan, että työtä demokratian toimivuuden edistämiseksi on jatkettava myös vuonna 2007 alkavalla vaalikaudella. (Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2006, 54–55.)

Opetusministeriön toiminnan tavoitteena on taata kansalaisten mahdollisuudet kehittää itseään koulutuksen ja kulttuuripalvelujen avulla sekä turvata työelämän vaatimusten ammattitaito, vahvistaa kansallista kulttuuria ja parantaa kansainvälistä yhteistyötä. Ministeriö edistää koulutusta, tiedettä, taidetta, liikuntaa ja nuorisotyötä sekä painottaa niiden merkitystä kansalaisten hyvinvoinnin ja yhteiskunnan kannalta. Merkittävä osa ministeriön hallinnonalan asioista toteutuu kansalaistoiminnan kautta. Lisäksi se toteutuu organisoimattomana kansalaisaktiivisuutena ja organisoituna yhdistys- ja järjestötoimintana. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 29.) Opetusministeriön strategiaan on kirjattu, että ministeriön toimialueiden yhtenä strategisena avainalueena on osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuuksien lisääminen. (Opetusministeriö: Opetusministeriön toimialan strategiat ja ohjelmat <[http://www.minedu.fi/OPM/Linjaukset\\_ja\\_rahoitus/strategiat\\_ja\\_ohjelmat/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Linjaukset_ja_rahoitus/strategiat_ja_ohjelmat/?lang=fi)>)

Opetusministeriön valmistelutoiminnassa kansalaisjärjestöt ovat luonnollinen osa valmistelutyötä. Opetusministeriö ei pyri rajaamaan kansalaisjärjestöyhteistyötään vain muodollisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen. Vaikka ministeriön hallinnonalalla toimivat kansalaisjärjestöt ovat itsenäisiä toimijoita, ovat ne myös tärkeitä yhteistyökumppaneita. Opetusministeriö pyrkii omassa strategiatyössään löytämään keinoja muun muassa sille, miten kouluissa voidaan vahvistaa osallisuutta ja osallistumista, millaista kansalaistoimintapolitiikkaa harjoitetaan, miten parhaiten voidaan tukea kansalaistoiminnan uudistumista ja miten poikkihallinnollinen yhteistyö voidaan parhaiten järjestää. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 30.)

Ulkoasiainministeriö rakentaa suomalaisille turvallisuutta ja hyvinvointia syvenevän yhteistyön maailmassa. Ministeriö valmistelee ja toteuttaa Suomea koskevaa ulkopoliittikkaa ja yhdistää eri tahojen asi-

antuntemuksen kansalliseksi toimintalinjaksi. Ministeriö pitää tärkeänä kansalaisten luottamusta ulkopolitiikkaan ja ulkoasiainhallintoon. Kansalaisyhteiskunta on tärkeä osa ulkoasiainministeriön kokonaistoimintakenttää. Ulkoasiainministeriö oli myös yhtenä Kuule kansalaista -hankkeen pilottiministeriönä ja piti hyödyllisenä strategiaa, joka määrittää puitteet, toimintatavat ja voimavarat suhteille kansalaisyhteiskuntaan. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 19.)

Haastattelin ulkoasianministeriöstä kansalaisjärjestöyksikön edustajaa. Kansalaisjärjestöyksikön tehtäviin kuuluvat ulkoasiainministeriön ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehityspoliittisten suhteiden valmistelu, kehittäminen ja yhteensovittaminen, kansainväliseen kansalaisjärjestöyhteistyöhön liittyvien kehityspoliittisten kysymysten valmistelu ja yhteensovittaminen kehitysyhteistyössä, tuki suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeille ja ohjelmille ja tuki kansainvälisille kansalaisjärjestöille, siltä osin kuin se ei kuulu muun osaston toimivaltaan. (Ulkoasiainministeriö: Kansalaisjärjestöyksikkö <<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15912&contentlan=1&culture=fi-FI>> 5.2.2007.)

Ulkoasiainministeriöllä on käytössä laaja valikoima yhteistyömuotoja ja -menetelmiä kansalaisyhteiskunnan osallistamiseksi päätöksenteon valmisteluun ja muuhun toimintaan. Säännöllinen yhteydenpito voidaan jakaa tiedonvälityksen, päätöksenteon valmistelun ja kansainvälisiin tapahtumiin osallistumisen kokonaisuuksiin. Ulkomailla Suomen edustustoissa suhteet suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuvat pääosin asemamaassa asuviin kansalaisiin ja heidän yhdistyksiinsä. Viestinnän suhteen päätöksistä, kannanotoista, tulevista tapahtumista ja valmisteilla olevista asioista pyritään tiedottamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Eurooppa-tiedotus harjoittaa tehokasta kansalaisviestintää 19 aluepiiriteensä kautta. Vuonna 2001 käynnistettiin maakuntaesittäytymiset ja niistä onkin muotoutumassa aivan uusi yhteydenpitomalli maan eri osiin. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 20.)

Julkisia kuulemisia järjestetään ja kirjallisia lausuntoja pyydetään asioista, joiden tiedetään olevan kansalaisyhteiskuntaa kiinnostavia ja joilla on erityinen merkitys tietyille kansalaisryhmille. Kirjallista lausuntomenettelyä käytetään, kun asiaan liittyvä viiteryhmä on suhteellisen suppea. Menettelytapaa täydennetään tarvittaessa laajemmille viiteryhmillä järjestettävillä julkisilla kuulemisilla. Kansalaisjärjestöjen kokemukset muodostavat tärkeän tietolähteen kehitysyhteistyön toimintatapojen valmistelussa. Verkko-dialogi tarjoaa huomattavia kehittämismahdollisuuksia tiedonvälittämiselle ja valmisteluille.

Verkko-dialogia tulisi kehittää niin, että verkon välityksellä olisi mahdollista ottaa kantaa ja tehdä ehdotuksia sellaisista valmisteilla olevista asioista, joissa verkkotiedottaminen on mahdollista. (Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti 2002, 20.)

Sisäasiainministeriöstä haastattelin kuntaosaston edustajaa, joka on ollut mukana monissa kansalaisvaikuttamista koskevissa työryhmissä. Sisäasiainministeriön kuntaosasto on asiantuntija- ja kehittämissyksikkö, joka ylläpitää kunnallisen itsehallinnon järjestelmää ja vastaa kuntahallinnon lainsäädännön sekä kunnallistalouden kehittämisestä. Lisäksi osasto vastaa valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmän toimivuudesta. (Sisäasiainministeriö: Sisäasiainministeriön tehtävät <<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/E7458772210E246DC2256B3B003B9B8C?opendocument>>)

Sisäasiainministeriö huolehtii aluehallinnon, valtion paikallishallinnon sekä väestökirjanpidon yleisestä kehittämisestä. Ministeriön tehtävänä on myös huolehtia kansalaisten itsehallintoon perustuvien kuntien toiminnan lainsäädännöllisistä ja taloudellisista edellytyksistä, edistää maan eri osien tasapainoista kehitystä ja tukea alueiden omaehtoista kehittämistä. Lisäksi ministeriö vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, pelastustoimen ohjaamisesta, Suomen kansalaisuutta, maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevista asioista sekä rajavalvonnasta ja henkilöiden rajatarkastuksista. (Sisäasiainministeriö: Sisäasiainministeriön tehtävät <<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/2e541ea3aa60b9b0c2256aed00354560?opendocument>>)

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2008–2011 (Sisäasiainministeriön hallinnonalan...2007) ei ole suoraan mainittu kansalaisten osallistumisen lisäämisestä tai kehittämisestä mitään. Sisäasiainministeriö on kuitenkin tehnyt vuonna 2005 ministeriötä koskevan kansalais- ja kansalaisjärjestöstrategian vuosille 2006–2007, joka on toimintamalli vuorovaikutukseksi kansalaisjärjestöjen kanssa. Strategiassa sanotaan, että sisäasiainministeriö pyrkii noudattamaan kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemisessa ja osallistamisessa hallinnon yleisiä periaatteita. Sisäasiainministeriön säädösvalmisteluohjeen mukaan kansalaisjärjestöille varataan mahdollisuus tulla kuulluiksi. Lausuntokierroksen laajuus päätetään kussakin tapauksessa erikseen. Lausuntopyyntö kohdennetaan yleensä koko esitykseen, mutta joidenkin esitysten kohdalla

voidaan erityiskysymyksiä esittää kansalaisjärjestöille, jolloin voidaan arvioida esityksen vaikutuksia niiden toimialalla. Kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus antaa palautetta oma-aloitteisesti sähköpostilla tai ministeriön internet-sivujen kautta. Palautetta voi lähettää myös suoraan valmistelijoille. Koska sisäasianministeriön yhteistyötahojen kenttä on laaja ja epäyhtenäinen, on sähköinen kuuleminen tärkeä keino kansalaisjärjestöjen kuulemiseen asioiden valmistelu eri vaiheissa. Strategiassa mainitaan, että ministeriön tavoitteena on parantaa kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia lisäämällä tiedottamista ja tiivistämällä yhteydenpitoa kansalaisjärjestöihin hankkeiden eri vaiheissa. Tavoitteena on myös lisätä järjestöjen vaikutusmahdollisuuksia jo hankkeen asettamista suunniteltaessa. Strategia arvioidaan kahden vuoden välein ja järjestöiltä pyydetään arvioinnin yhteydessä palautetta toimenpiteistä. Sisäasianministeriön kansalais- ja kansalaisjärjestöstrategia...2005, 8-14, ks. myös SM 2005-01089/Va-33.)

Valtiovarainministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Se vastaa myös rahoitusmarkkinapolitiikan valmistelusta ja valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta sekä julkishallinnon kehittämisestä. Lisäksi ministeriö osallistuu Euroopan unionin ja monien kansainvälisten järjestöjen toimintaan. Valtiovarainministeriön toiminnan tavoitteena on vakauden, kasvumahdollisuuksien, verojärjestelmän kilpailukyvyn sekä julkisen hallinnon palvelu- ja kilpailukyvyn turvaaminen. Ministeriön visiossa pidetään tärkeänä vakaata taloudellista kehitystä ja sen myötä vaihtoehtojen turvaamista tuleville sukupolville. (Valtiovarainministeriö: Ministeriö. <[http://www.vm.fi/vm/fi/02\\_ministerio/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/index.jsp)>)

Haastattelin tutkimukseeni hallinnon kehittämisosaston edustajia. Hallinnon kehittämisosastolle kuuluvat hallinnon kehittäminen ja siihen liittyvät tehtävät. Osasto valmistelee valtion hallintopolitiikkaa ja toimii hallituksen asiantuntijana hallinnon kehittämisasioissa. Se tukee osaltaan poikkihallinnollista hallinnon uudistamistyötä ja tukee julkisten palvelujen tuotannon ja laadun kehittämistyötä. Osasto vastaa valtion tietohallinnon ja tietojenkäsittelyn kehittämisestä, edistää tietoyhteiskunnan rakentumista ja on vastuussa myös julkishallinnon sähköisen asioinnin edellyttämän tietohallinnon järjestämisestä. Myös valtion tietoturvallisuuden ohjaus ja yhteensovittaminen kuuluvat osaston tehtäviin. Osastolla on paljon kansainvälistä yhteistyötä. (Valtiovarainministeriö: Hallinnon kehittämisosasto <[http://www.vm.fi/vm/fi/02\\_ministerio/02\\_organisaatio\\_ja\\_tehtavat/07\\_hallinnon\\_kehittaminen/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/02_organisaatio_ja_tehtavat/07_hallinnon_kehittaminen/index.jsp)>)



## 2 Aineiston keruun toteuttaminen

Toteutin oman tutkimukseni puolistrukturoidulla haastattelumenetelmällä eli teemahaastattelulla. Päädyin teemahaastatteluun, koska teemahaastattelun keinoin oli mahdollista saada hyvää, kuvaavaa aineistoa vuorovaikutus- ja osallistumisareenoista ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen välillä. Hirsjärven ja Hurmeen (2001, 48) mukaan teemahaastattelu lähtee oletuksesta, että kaikkia yksilön kokemuksia, ajatuksia, tunteita ja uskomuksia voidaan tulkita tällä menetelmällä. Teemahaastattelussa kaikkein oleellisinta on se, että haastattelu etenee tarkkaan valittujen teemojen varassa. Tutkijan näkökulmasta tämä vapauttaa haastattelun ja tuo nimenomaan tutkittavien äänen kuuluviin. Haastattelutapa huomioi sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 48.) Haastattelun aihepiirit olivat kaikille haastatelluille samat, ja haastattelutilanteista pyrin luomaan mahdollisimman keskustelunomaisia, kaavamaisuudesta pois pyrkiviä tilanteita. Teemahaastattelun runko antoi haastateltaville mahdollisuuden kertoa aiheesta haastattelurunkoa laajemmin.

Ennen haastatteluja perehdyin haastateltaviin organisaatioihin, niiden toimintasuunnitelmiin, strategioihin ja kansalaisjärjestöstrategioihin, mikäli ne olivat saatavilla. Lisäksi perehdyin Kuule kansalaista -hankkeeseen osallistuneiden ministeriöiden selvityksiin siitä, miten kansalaisjärjestöjen osallisuus toteutuu ministeriöiden päätöksenteossa. Toimintasuunnitelmista ja strategioista pyrin poimimaan kohtia, joissa mainitaan jollain lailla kansalaisten tai järjestöjen osallisuus organisaation toiminnassa. Kohta saattoi koskea tulevaisuuden kehittämisaikeita tai vallitsevia epäkohtia päätöksenteossa.

Haastattelin kymmentä eri organisaatioiden edustajaa. Koska tarkoituksena oli saada kuvaus siitä tilanteesta, mikä osallistumisareenoilla vallitsee ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen välillä, valitsin haastateltaviksi kummankin toimijan edustajia. Haastatteluun valituista organisaatioista viisi edusti kansalaisjärjestöjä ja toiset viisi olivat ministeriöitä. Kansalaisjärjestöt olivat isoja etujärjestöjä. Syy, miksi valitsin isot etujärjestöt pienten järjestöjen sijaan oli se, että tutkimukseni teemoihin ja tutkimusongelmiin oli varmempi saada vastauksia isoilta kansallisen tason kansalaisjärjestöiltä kuin pieniltä alueellisen tai paikallistason toimijoilta. Etujärjestöt tekevät yhteistyötä sekä ministeriöiden virkamiesten että poliittisten edustajien kanssa, ja valmiita vaikutuskanavia oli siis jo olemassa. Toki olisi mielenkiintoista tarkastella alueellisten ja paikallisten, kooltaan pienien kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuuksia.

suuksia esimerkiksi kunnallisella tai lääninhallituksen tasolla, mutta usein pienet kansalaisjärjestöt yrittävät vaikuttaa lähellä toimivien tahojen kautta, ei siis suoraan ministeriötasolle. Alueellisilla tai paikallisilla järjestöillä intressit koskevat alueellisia tai paikallisia kysymyksiä ja ongelmia, joten pienemmillä järjestöillä ei aina välttämättä edes ole mitään tarvetta vaikuttaa suoraan ministeriöiden päätöksentekojärjestelmän kautta. Etujärjestöjen valinnassa pyrin valitsemaan yhteiskunnan eri osa-alueilla toimivia, siten hyvin erilaisia järjestöjä. Tavoitteena oli saada mahdollisimman monipuolisia vastauksia. Eri toimialueita edustavat kansalaisjärjestöt toimivat yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Näin pystyin hieman vertailemaan ministeriön edustajan ja kansalaisjärjestön edustajan mielipiteitä yhteistyön toimivuudesta. Tarkoitus ei ollut kuitenkaan tehdä vertailevaa tutkimusta vaan kuvata, miten osallistuminen toteutuu ministeriöissä ja kansalaisjärjestöissä.

Tiettyjen ministeriöiden valintaan oli kaksi perustetta. Osa ministeriöistä oli toiminut Kuule kansalaista-hankeessa pilottiministeriöinä eli ne olivat kyseisen hankkeen aikana kartoittaneet yhteistyötään ja sen eri muotoja kansalaisjärjestöjen kanssa. Osa ministeriöistä ei ollut osallistunut edellä mainittuun hankkeeseen. Tällä tavalla sain yhden vertailukohdan ja ulottuvuuden lisää ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen vuorovaikutuksen tutkimiselle.

Henkilöt, joita haastattelin, olivat tekemisissä erilaisten vuorovaikutus- tai osallistumiskeinojen kanssa työtehtäviensä kautta. Useimmille heistä oli kertynyt monen vuoden kokemus erilaisten osallistumisprosessien hyödyntämisestä, niiden toimivuudesta ja he olivat kehittelemässä uusia osallistumismahdollisuuksia. Etujärjestöjen edustajat edustavat oman järjestönsä lisäksi myös jäsenjärjestöjä eri yhteistyöelimissä.

Haastattelulomakkeen (liite 1) olin jakanut neljään eri teemaan, jotka olivat osallistuminen, osallistumisen kehittäminen, kansalaisjärjestöt osallistujina ja ohjeet sekä periaatteet osallistumisessa. Lisäksi haastattelulomake sisälsi vielä yhden lisäkysymyksen, jossa pyydettiin täydentämään tai lisäämään jotakin, mitä haastattelun aikana mahdollisesti jäi sanomatta. Osallistumisen tema-alueella selvitin, miten vuorovaikutus- ja osallistumisprosessit oli järjestetty organisaatiossa. Lisäksi selvitin, millaisissa asioissa ministeriö kuuntelee järjestöjen kantoja ja millä eri tavoin.

Osallistumisen kehittämisosiossa pyrin selvittämään mitä asioita pitäisi nykykäytännöissä korjata ja mitä konkreettisia keinoja tai ideoita olisi olemassa. Otin haastattelulomakkeeseen mukaan kansalaisjärjestöt osallistujina -teeman, sillä halusin selvittää sekä kansalaisjärjestöjen että ministeriöidenkin mielipiteitä siitä, millaisina kumppaneina kansalaisjärjestöt itseään pitävät ja minkälaisina yhteistyökumppaneina ministeriöt näkevät kansalaisjärjestöt. Teemaosiossa selvitin kansalaisjärjestöjen roolia yhteiskunnallisina toimijoina. Lisäksi halusin tietoa siitä, mitä kehittämistarpeita on kansalaisjärjestöjen keskinäisissä toimintasuhteissa sekä suhteessa ministeriöihin. Ohjeet ja periaatteet -osiossa selvitin, oliko ministeriöissä tai kansalaisjärjestöissä käytössä erikseen laadittuja ohjeita tai periaatteita osallistumisen toteuttamiseksi ja miten näiden toteuttaminen käytännössä tapahtui. Tarkoituksena oli siis löytää vuorovaikutusta ja osallistumista helpottavia tai selventäviä työkaluja. Kyseisessä teemaosiossa ilmenei haastattelujen kuluessa selvä heikkous, joka johtui kysymyksen muotoilusta. Ensimmäinen kysymys koski organisaation käytössä olevia laadittuja ohjeita tai periaatteita osallistumisen toteuttamiseksi. Mikäli haastateltava vastasi kieltävästi, eli minkäänlaisia ohjeita tai periaatteita ei ollut olemassa, seuraava kysymys ohjeiden ja periaatteiden toteutuvuudesta oli miltei täysin turha. Yleensä haastateltavat alkoivat kuitenkin tässä tilanteessa pohtia sitä, miksi ei mitään periaatteita oltu luotu.

Otin haastateltaviin yhteyttä joko puhelimitse tai sähköpostitse touko- ja kesäkuun 2006 aikana. Yhteydenoton jälkeen lähetin haastateltaville henkilöille saatekirjeen (liite 2) ja haastattelulomakkeen. Näin haastateltavilla oli mahdollisuus perehtyä aiheeseen etukäteen ja mahdollisuuksien mukaan vastaila alustavasti kysymyksiin. Haastattelujen toteutus tapahtui kesän ja syksyn aikana. Haastattelutilanteen alussa selostin kertaalleen, mistä oli kyse ja miten tilanne tulisi etenemään. Painotin, että haastattelut voisivat olla mahdollisimman keskustelunomaisia ja sanoin, että kysymykset oli tarkoituksella muotoiltu niin, että ne voidaan ymmärtää moniselitteisesti. Lisäksi minulla oli aina mukana ylimääräinen haastattelulomake haastateltavaa varten sekä oma kappale, johon tein haastattelun edetessä muistiinpanoja.

Kohdeorganisaatioista haastattelin pääasiallisesti aina yhtä henkilöä. Poikkeuksena tästä oli kaksi ministeriötä (oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö), joissa haastatteluun osallistui kaksi henkilöä. Nämä henkilöt työskentelivät tiivisti yhdessä, osallistuivat samoihin osallisuushankkeisiin ja ovat tehneet pitkään töitä samanlaisten asioiden parissa, joten heillä oli tietämystä samankaltaisista asioista. Etuna parihaastatteluissa oli, että tietoa sai samanaikaisesti useammalta ihmiseltä. Lisäksi haastattelu-

tilanteesta tuli keskustelunomaisempi, ja toinen haastateltava pystyi täydentämään kollegansa vastausta, mikäli siihen oli tarvetta. Lisäksi parihaastattelutilanteet ylsivät parhaimmillaan syvempään pohdiskeluun kuin yksittäishaastattelut, sillä toinen toi keskusteluun aina lisää uusia elementtejä. Haastateltavia henkilöitä oli yhteensä 12.

Haastattelupaikkoina toimivat henkilöiden työhuoneet, joten häiritsevät tekijät eliminoituivat miltei kokonaan. Haastatteluissa tunnelma oli melko rento. Haastateltavat kertoivat avoimesti näkemyksiään ministeriöiden ja järjestöjen välisestä, tämän hetkisestä vuorovaikutustilanteesta ja osallistumismahdollisuuksista. Suurin osa täydensi vastauksiaan esimerkein, mikä teki vastauksista eläviä ja konkreettisia. Haastattelut kestivät valtaosin 45 minuutista tuntiin.

### **3 Aineiston käsittely**

Haastatteluista kertyi aineistoa hieman vajaa kymmenen tuntia. Haastatteluaineiston purun suoritin litteroimalla aineiston. En kuitenkaan litteroinut haastatteluja sanasta sanaan vaan jätin litteroimatta esimerkiksi kohtia, jotka sisälsivät paljon puheessa käytettäviä täytesanoja. Hirsjärvi ja Hurme ehdottavat myös, että päätelmien ja havaintojen tekemisen voi suorittaa myös suoraan tallennetusta aineistoista. Päätelmien tekeminen suoraan nauhoitetusta aineistosta on kuitenkin helpointa silloin, kun haastateltavia on ollut vain muutamia. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 138.) Tästä syystä katsoin, että kymmenen haastattelun litterointi kokonaisuudessaan oli varma keino saada kaikki tarvittava tieto tallennettua. Litteroin aina yhden haastattelun kerrallaan, ja analysointivaiheessa luokittelin aineiston teema-alueittain.

Hirsjärven ja Hurmeen (2001, 147–148) mukaan aineiston luokittelu on olennainen osa analyysiä. Luokittelu luo pohjan tai kehyksen, jonka varassa aineistoa voidaan myöhemmin tulkita ja mahdollisesti yksinkertaistaa ja tiivistää. Luokkien muodostamisen kriteerit ovat yhteydessä tutkimustehtävään, aineiston laatuun ja omaan teoreettiseen tietämykseen ja kykyyn käyttää tietoa. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 147–148.) Tutkimuksessani teemat toimivat karkeina, alustavina luokkina.

Luokittelua helpottaakseni analysoin kansalaisjärjestöistä ja ministeriöistä keräämäni aineiston erikseen. Lopussa yhdistelin saamiani tutkimustuloksia ja vertailin saamiani tuloksia näiden kahden eri

ryhmän kesken sekä suhteessa tutkimusongelmaan. Tämä oli minusta helppo ja selkeä tapa jäsentää tutkimusaineistoa, ja täten eri organisaatioista keräämäni aineiston vertailu oli mahdollista.

#### 4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimuksen tekemisessä pyritään välttämään virheiden syntymistä, mutta silloin tulosten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat. Tästä syystä kaikkien tutkimusten luotettavuutta ja pätevyyttä tulisi jollain lailla arvioida. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta lisää tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisesta. Tarkkuus koskee tutkimuksen kaikkia vaiheita. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000, 213–214.)

Tutkimukseni pohjautuu sekä haastatteluissa saamiini tietoihin, haastattelujen aikana tekemiini muistiinpanoihin sekä etukäteistyönä koottuun tietoon haastateltavien organisaatioiden strategioista ja toimintasuunnitelmista. Koska tutkimukseni teema on laaja-alainen, aiheuttaa tämä sen, että tiettyä osastoa tai yksikköä edustavan haastateltavan on miltei mahdotonta tietää, miten osallistuminen toteutuu muualla organisaatiossa. Haastateltavilla oli yleensä kokemusta vain siitä, miten osallistuminen ja vuorovaikutus toteutuvat hänen omassa yksikössään tai osastollaan, tai miten osallisuus on näkynyt jonkin yksittäisen hankkeen osana. Tämä painottuu etenkin ministeriöissä, joten haluan vielä kerran painottaa sitä, että haastateltavat eivät lausunnoillaan edusta koko ministeriön tai kansalaisjärjestön näkemyksiä. Osa ministeriöiden ja järjestöjen kuvauksista sekä tutkimusaineiston lausunnoista on tarkastettu<sup>1</sup>.

Haastateltavien tiedon määrä osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvissä asioissa oli huima. Kaikilla haastateltavilla oli paljon kokemusta ja asiantuntemusta kyseisistä aiheista ja osalla oli kokemusta myös lobbaamisesta, joten heidän valitsemisensa haastatteluun oli perusteltua. Suurin osa haastateltavista kertoi totuudenmukaisesti ja kaunistelematta tämänhetkisestä tilanteesta, ja he esittivät paljon kritiikkiä yleistä tilannetta ja omaa toimintaansa kohtaan.

---

<sup>1</sup> SM: M. Rossi, henkilökohtainen tiedonanto 14.2.2007, Tehy: M. Merasto, henkilökohtainen tiedonanto 15.2.2007, Alianssi: J. Tahvanainen, henkilökohtainen tiedonanto 18.2.2007, SYL: L. Korkea-aho, henkilökohtainen tiedonanto 21.2.2007, Keva: M. Seppo, henkilökohtainen tiedonanto 23.2.2007, VM: K. Holkeri ja J. Nurmi, henkilökohtainen tiedonanto 26.2.2007. 27.2.2007 mennessä palautetta ei ole saatu opetusministeriön, oikeusministeriön, ulkoministeriön eikä SLU:n osalta.

Tutkimusmenetelmänä teemahaastattelu toimi hyvin ja haastattelurunko oli tehty vastaamaan tutkimuksen teoreettista osaa. Haastattelulomakkeen yhtenä heikkona piirteenä oli jo edellä mainitsemani kysymys olemassa olevista ohjeista tai periaatteista osallistumisen toteuttamiseksi. Hyvin moni haastateltavista vastasi, että minkäänlaisia ohjeita tai periaatteita ei ollut olemassa. Näin he eivät kyenneet vastaamaan myöskään kysymykseen ohjeiden ja periaatteiden toteutuvuudesta. Haastattelun tässä kohdassa henkilöt alkoivat kuitenkin pohtia, miksi minkäänlaisia kirjoitettuja ohjeita ei ollut ja totesivat, että niille oli selkeä tarve. Haastattelujen aikana minulla oli mahdollisuus selventävien ja tarkentavien kysymyksien tekemiseen. Haastattelujen aikana tekemäni muistiinpanot tukivat haastattelujen analysointia.

Haastattelut toteutettiin kesän ja syksyn 2006 aikana. Haastattelut tehtiin aina mahdollisimman häiriötömässä tilassa, joten haastattelumateriaalin laatu on melko hyvä. Litterointi tapahtui saman vuoden syksyn aikana, joten haastattelutilanteet eivät päässeet unohtumaan ja aikajana haastattelujen toteutuksesta litterointiin ei kasvanut liian pitkäksi. Litteroin jokaisen haastattelun saman kaavan mukaisesti, joten analyysivaiheessa vastaukset oli helppo poimia kirjoitetusta tekstistä. Parihaastatteluista en litterointi- eikä analyysivaiheessa erotellut parin keskinäistä vuoropuhelua toisistaan. Katsoin tämän olevan perusteltua sillä, että he yhdessä muodostivat haastattelukokonaisuuden, heidän mielipiteensä asioista olivat samansuuntaisia, eikä syytä heidän mielipiteidensä erittelyyn siten ollut.

## V LAADULLINEN ANALYYSI

### 1 Teemana osallistuminen

Haastattelun ensimmäinen kysymys koski vuorovaikutusta osallistumisprosesseissa ja miten se on kohdeorganisaatioissa organisoitu ministeriön tai kansalaisjärjestön kesken. Lisäksi kysymyksessä kysyttiin, onko olemassa erilaisia tapoja eri tilanteisiin ja eri organisaatioille.

Järjestöjen mukaan tavallisimpia osallistumisen muotoja ovat erilaiset työryhmät ja kuulemiset. Nämä muodot mainitsi jokainen kansalaisjärjestön edustaja. Mikäli kansalaisjärjestöä ei ole erikseen asetettu tai kutsuttu mukaan työryhmään, johon he mielestään kuuluisivat, on kansalaisjärjestöstä itsestään melko paljon kiinni, miten he asiaa valmistelevaa työryhmää lähestyvät. Yleinen keino on kysellä eri ihmisiltä sopivia kontaktihenkilöitä ja lukemalla lehdistä aihetta koskevia kirjoituksia. Tärkeintä järjestöjen mielestä on löytää henkilö, joka istuu tiedon päällä.

Tehy on STTK:n suurimpia liittoja ja työmarkkinajärjestönä eroaa muista haastatelluista järjestöistä ja tämä tekijä vaikuttaa järjestön asemaan ja osallistumismuotoihin. Työmarkkinajärjestöillä on oikeus osallistua tulo- ja menoarvion valmisteluun kolmikantaneuvotteluissa, joiden osapuolina ovat työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä valtion edustajat. Formaaleissa kuulemismenettelyissä sovitaan työmarkkinajärjestöstä riippuen muun muassa työelämäkäytännöistä, lainsäädäntövalmistelusta sekä valtion tulo- ja menoarvion valmistelusta. Tehyn tavoitteena on tavata kaikki poliittisten ryhmien edustajat ainakin kerran vuodessa ja se kuuluu Tehyn tekemään yhteiskunnallisen vaikuttamisen suunnitelmaan. Tehy on valmistellut oman tavoiteasiakirjansa maan hallituksen ohjelmaan, joka on määrä käydä läpi kaikkien poliittisten ryhmien ja ministeriöiden kanssa. Kerran vuodessa järjestö tapaa kansliapäälliköitä sekä muita tärkeitä virkamiessidosryhmiä.

Joissakin järjestöissä on käytettävissä kokopäiväinen hallitus, ja siten virkamiesvaikuttaminen on kyetty antamaan tiettyjen henkilöiden vastuulle ja hoidettavaksi. Suomen ylioppilaskuntien liitto on tästä hyvä esimerkki. Ministeriöihin päin hoidettavat suhteet ovat pysyväissuhteita, kun taas poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistetaan enemmän lobbausta. Lisäksi järjestön edustajat pyrkivät tapaamaan säännöllisesti ministereiden erityisavustajia. SYL:n vuorovaikutuksesta arviolta 30 % kohdistuu kansan-

edustuslaitokseen päin ja loput 70 % ministeriöihin päin. Kepassakin vuorovaikutus on jaettu perustyönjaon kautta. Kepa koordinoi usein ministeriöiden tilaisuuksia eli ilmoittaa ministeriön järjestämistä tilaisuuksista omille jäsenjärjestöilleen.

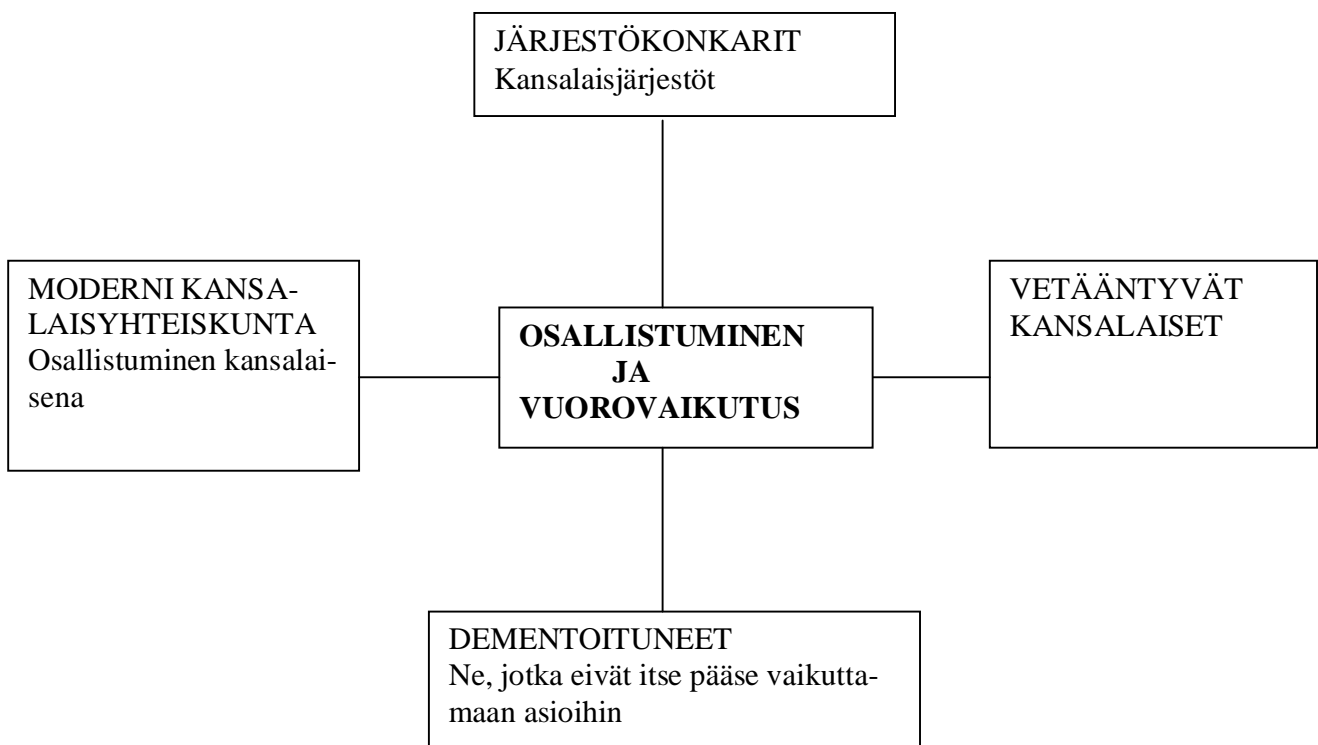
SLU:n osallistumiskanavana on muun muassa valtion liikuntaneuvosto, joka toimii opetusministeriön alaisuudessa. Neuvoston tehtävänä on toimia asiantuntijaelimenä liikuntaa koskevissa kysymyksissä. Sen tehtävänä on tehdä aloitteita ja esityksiä liikunnan kehittämiseksi, arvioida valtionhallinnon toimenpiteitä ja niiden vaikutusta liikunnan alueella sekä antaa lausuntoja liikuntaa koskevista asioista. Lisäksi SLU on osallistunut opetusministeriön alaisen kansalaistoimintatyöryhmän toimintaan sekä oikeusministeriön asettaman kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -työryhmään. Työministeriön edustajat ovat tulleet tutuksi työlakeja koskevissa neuvotteluissa. Veroasioita puolestaan hoitavat useat eri tahot, joten ongelmana voi olla oikeiden henkilöiden löytäminen kultakin toiminta-alueelta. SLU on tehnyt työnsä hyvin, sillä järjestöllä on runsaasti yhteistyötä verohallinnon eri toimijoiden kanssa. Järjestö tekee yhteistyötä eduskunnan verojaoston kanssa, jonka tehtävänä on päättää laeista. Valtiovarainministeriön vero-osaston kanssa järjestö valmistelee verotusta koskevaa lainsäädäntöä ja verohallituksen kanssa eri sovellusohjelmia.

Allianssilla on yhteistyötä melkein jokaisen ministeriön kanssa. Allianssin toimintaa ohjaavat yleishyödyllisen yhdistyksen tavoin toimintasuunnitelma ja talousarvio, mutta myös OPM:n kanssa sovittu tulossopimus. Opetusministeriö on Allianssin ensisijainen rahoittaja eli ministeriö resursoi Allianssin toimialaa. Suomalaisessa nuorisotyössä on olemassa ns. triangelimalli, jonka kolmiyhteyteen kuuluvat valtionhallinto, kansalaistoiminta ja tutkimustoiminta. Jos opetusministeriön nuorisotoimen hallinnon alalla, niin ministeriö kuulee Allianssia ja nuorisotutkimusta siihen liittyvissä kysymyksissä. Tahot ovat suhteellisen tiiviisti keskusteluyhteydessä keskenään. Vuorovaikutus ministeriöiden kanssa toimii Allianssin mukaan hyvin ja on joustavaa ja avointa. Yhteydenpito ministeriöiden johdon tasolle asti toimii hyvin, ja koko toiminta perustuu pitkälti luottamukseen. Jos esiin nousee epäselviä asioita, niistä on kyettävä keskustelemaan.

Ministeriöissä - aivan kuten järjestöissäkin - vuorovaikutustyö on organisoitu pitkälti tehtäväkuvien ja aseman mukaan. Oikeusministeriö on erikoistapaus, koska haastateltujen henkilöiden vastuulla on kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman toteutus. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tiimoilta



haastatellut henkilöt ovat tehneet melko aktiivisesti töitä ja käyneet järjestöissä kertomassa, mistä ohjelmassa on kyse. Ongelmaksi on koettu henkilöstön vähyys ja varsinaisten työkalujen puute. Oikeusministeriö painottaa, että vuorovaikutus- ja osallistumisprosesseissa ei ole mitään systemaattisia keinoja ratkaisujen löytämiseen. Ministeriössä virkamiesten työn tukemiseksi on kehitetty teoreettinen nelijako (kuvio 3), jossa yhtenä osana on kansalaisjärjestöjen edustajista muodostunut järjestökonkariryhmä. Toisena ryhmänä on moderni kansalaisyhteiskunta ja sen osallistuminen toteutuu kansalaisten aktiivisuutena tai passiivisuutena. Tämä ryhmä on haastateltavien mukaan erityisen mielenkiintoinen ja haastava. Kolmas ryhmä on vetääntyvät kansalaiset. Tällä hetkellä suuri osa ihmisistä kuuluu viimeksi mainittuun ryhmään, joka on vapaaehtoisesti hiljalleen vetäytymässä kaikenlaisesta yhteisöllisestä toiminnasta ja aktiivisuudesta. Neljäs ryhmä koskee erityisryhmiä eli miten voitaisiin edistää niiden asioita, joilla on mahdotonta nyt tai tulevaisuudessa päästä vaikuttamaan. Tähän ryhmään voidaan laskea kuuluvaksi esimerkiksi dementoituneet, pitkäaikaissairaat, vammaiset ja muut erityisryhmät.



**Kuvio 3 Vuorovaikutukseen osallistuvat tahot yhteiskunnassa**

Sisäasiainministeriössä vuorovaikutusprosessit ovat melko lailla organisoimattomia. Viime vuosien aikana tilanne on kuitenkin kehittynyt parempaan suuntaan, eli osallistumisprosessit ovat olleet koordinoitumpia, yleisempiä ja niistä on laadittu selkeä strategia kansalaisjärjestöstrategian muodossa. Ministeriön sisällä toteuttamisessa voi olla hyvinkin paljon osasto-, hanke- ja henkilökohtaisia eroja. Seminkälainen kuva osallistumismahdollisuuksista kansalaisjärjestöillä on sisäasiainministeriössä, määräytyy sen mukaan minkä osaston kanssa ollaan tekemisissä. Vuorovaikutuksen koetaan toteutuvan tyydyttävästi alueiden- ja hallinnon kehittämisosastolla, mutta esimerkiksi sisäisen turvallisuuden sihteeristössä voi esiintyä kritiikkiä osallistumisprosesseja kohtaan, mikä johtuu osastojen toiminnan erillaisuudesta. Ministeriö on aktiivisesti vuorovaikutuksessa erityisesti elinkeinoelämän järjestöjen ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Haastateltava halusi vielä täsmentää, että kuulemisen ja vuorovaikutuksen tarkoitus on lisätä hallinnon avoimuutta ja vahvistaa samalla sen ja lainvalmistelun legitimitettiä. On monia esimerkkejä hankkeista, joissa on erinomaisella tavalla toteutettu hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen taso tulee aina kuitenkin arvioida suhteessa käytettävissä oleviin valmisteluresursseihin.

Ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyksiköllä on useanlaista toimintaa kansalaisjärjestöjen kanssa, mutta käytännöt sielläkin vaihtelevat suuresti osastoittain ja yksiköittäin. Kansalaisjärjestöyksikkö tekee yhteistyötä erityisesti kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen kanssa. Virallisia osallistumistapoja on mm. kansalaisjärjestöseminaari, joka järjestetään kaksi kertaa vuodessa. Seminaari on järjestöjen ja ministeriöiden ajankohtaisten asioiden läpikäymiseen tarkoitettu tilaisuus, jossa ministeriö kertoo omia näkemyksiään järjestöille, jotka puolestaan kertovat sen hetkisestä tilanteestaan ja toiminnastaan. Viimekeväisessä seminaarissa oli lähes 300 osallistujaa. Osallistujamäärä vaihtelee sen mukaan kuinka montaa järjestöä kehitysyhteistyöasiat koskevat. Ministeriön kanssa yhteistyössä toimivat järjestöt ovat pitkäaikaisia ja vakavasti otettavia yhteistyön toteuttajia. Kumppanuusjärjestöjen ja Kepan kanssa ministeriö järjestää kumppanuusfoorumia, joka pidetään 4-5 kertaa vuodessa. Ministeriön mukaan tapahtumassa keskustelu on vapaampaa ja ajatustenvaihtoa tapahtuu puolin ja toisin.

Kansalaisjärjestölinjausta tehtäessä uudeksi ulkoasiainministeriön työskentelymuodoksi tulivat työryhmät, ja se hakee vielä muotoaan. Hyvin suuri osa järjestöjen kanssa tapahtuvasta vuorovaikutuksesta ei välttämättä ole suoranaista osallistumista vaan yksittäisiä hankkeita tai asioita koskevien tietojen vaihtamista. Pääsääntöisesti keskustelut kohdistuvat kehitysyhteistyöhankkeisiin ja niihin liittyviin asi-

oihin. Kehitysyhteistyön parissa toimivat kansalaisjärjestöt kertovat omiin toimiinsa liittyvistä asioista melko suoraan ja avoimesti. Vuorovaikutusprosesseja ajatellen ministeriön alaisuudessa on paljon sellaisia asioita, jotka ovat valmisteluvaiheista lähtien salaisia, joten niistä ei luonnollisestikaan voi lähteä kertomaan julkisesti. Myös ulkoministeriön edustustot tekevät yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa. Yleensä järjestöt keskustelevat edustuston henkilökunnan kanssa kyseiseen maahan liittyvistä asioista.

Valtiovarainministeriössä viestintästrategian osana on tehty sidostyhmästrategia. Siinä on ministeriötasolla linjattu, minkälaista yhteistyön kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välillä tulisi olla. Käytännön toteutus voi olla vapaamuotoista, eli mitään virallisia käytänteitä ei ole määrätty. Ministeriöllä on olemassa pysyviä sidosryhmiä lehdistöstä, puolueista, järjestöistä ja etujärjestöistä, ja muun muassa rahoitusmarkkinaosasto on kartoittanut itselleen tärkeimmät sidosryhmät. Henkilöstöosasto on tehnyt oman kartoituksensa, mutta toiminta poikkeaa melko paljon muista osastoista työmarkkinalaitoksen asemasta johtuen. Hiljattain ministeriön kaikkia osastoja pyydettiin päivittämään sidosryhmätietonsa.

Opetusministeriö on hyvä esimerkki uusien toimintatapojen toteuttajasta. Siellä oli uuden nuorisolain valmistelussa käytössä uudentyypinen lakivalmistelutapa. Lain valmistelu oli hyvin avointa, ja valmistelemaan toimikuntaan kuului ministeriön edustajien lisäksi Allianssi, Kuntaliitto ja Nuorisotutkimusverkosto. Käsittelytapa oli monipolvinen, ja se alkoi syksyllä 2003 laajalla kansalaiskeskustelulla, jossa käytettiin valtiovarainministeriön kehittämää otakantaa.fi -keskustelufoorumia. Lisäksi omaa toimialaa varten hyödynnettiin Allianssin omaa verkkodemokratian välinettä valtikka.fi -sivustoa. Laajan keskustelukierroksen pohjalta koottiin tulokset. Lakialoite oli esillä myös Allianssi suurtahtumisissa Nuorisotyöpäivillä ja Allianssi-risteilyllä. Lain valmistelua ja siihen vaikuttamista käsiteltiin Allianssin eri tilaisuuksissa säännöllisesti. Lisäksi oli 14 maakuntakierrosta, joihin alue- ja paikallistason sekä kuntien että järjestöjen edustajilla oli mahdollisuus osallistua. Koko prosessin ajan hyödynnettiin mekanismeja, jossa opetusministeriö teki ensin perusluonnoksen laista, luonnosta kehitettiin koko ajan ja jokaisen maakuntavierailun jälkeen lakiesitysluonnosta muokattiin uudelleen. Prosessin loppuvaiheessa lakiesityksestä oli olemassa 20 eri versiota. Opetusministeriön mukaan kansalaisjärjestöt olivat tällaiseen työskentelytapaan melko tyytyväisiä.

Osallistumisteeman toisena osiona selvitin, minkälaisia eri tapoja ministeriöillä on seurata ja kuulla järjestöjen kantoja ja minkälaisissa asioissa järjestöjä yleensä kuullaan. Järjestöjen edustajat kertoivat omia toimintatapojaan osallistua ministeriössä tapahtuvaan päätöksentekoon.

Tehy osallistuu lainvalmistelutyöhön suoraan komiteoiden ja työryhmien kautta sekä epäsuorasti eri valiokuntien kuulemismenettelyiden kautta. Yhteydenpitoa tapahtuu myös epävirallisella, henkilökohtaisella tasolla. Eduskuntatyö valiokuntakuulemiseen on sattumanvaraisempaa, sillä hallitusneuvokset päättävät mitä järjestöjä he esittävät kuultaviksi kyseisessä asiassa. Ministeriöiden virkamiehillä on yleensä hyvä näkemys siitä, mitä tahoja on syytä kuulla. Tämä johtuu siitä, että Tehyn pysyvä henkilöstö tekee yhteistyötä enemmän heidän kanssaan. Yhteydenottoja tulee yksittäisiltä kansanedustajilta puoluekannasta riippumatta melko usein, samoin Euroopan parlamentista. Yhteistyötä vaativat asiat vaihtelevat laidasta laitaan koskien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää, eläkejärjestelmää, lainsäädäntövalmistelua yleensä sekä työmarkkinakysymyksiä. Yksinkertaistettuna voisi sanoa, että eduskunta pyytää valiokuntakuulemisiin ja ministeriöt asiakohtaisiin kuulemistilaisuuksiin.

Pitkällisen työn tuloksena SLU kokee saavuttaneensa ministeriöiden silmissä jonkinlaisen aseman asiantuntijana. Silti järjestössä ollaan sitä mieltä, että yhteistyön ylläpitäminen on pitkälti järjestön itsensä varassa. Viitseliäisyys ja pitkäjänteisyys ratkaisevat, miten yhteistyösuhde kehittyy ja mihin suuntaan. Tärkeää on tunnistaa itselleen tärkeät asiat ja oman agendansa ajaminen voimallisesti eteenpäin.

SYL on mukana päätöksenteossa perinteisesti virallisilla kuulemisilla ja lausuntopyyntöillä. Sen pyrkimyksenä on olla hyvin esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Launtojen antaminen koetaan yksin riittämättömäksi tavaksi osallistua. Niinpä järjestö pyrkii mahdollisuuksien mukaan tekemään myös muunlaista vaikuttamistyötä. Joihinkin muihin järjestöihin verrattuna SYL:n resurssit vaikuttaa päätöksentekoon ovat hyvät. Järjestö pyrkii strategisesti siihen, että keskeiset virkamiehet tuntisivat heidät mahdollisimman hyvin. Myös epäviralliset suhteet ovat tärkeässä asemassa. Järjestön tavoitteena on tehdä erilaisia selvityksiä ministeriöiden kanssa ja se haluaa yleensä yhteistyöhön mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Esimerkiksi opinto-oikeuden rajaamista koskevassa prosessissa SYL toimi aktiivisesti ja järjesti asiaan liittyvän mielenosoituksen maaliskuussa 2004. Järjestön vaikutustyön ansiosta lakiesitys muuttui huomattavasti.

Kepa on yhteistyössä suurimmaksi osaksi ulkoasiainministeriön kanssa eikä järjestöllä juurikaan ole vakituisia suhteita muihin ministeriöihin. Viime vuoden aikana Kepassa käytiin paljon keskustelua osallistumisesta ja osallistumiskanavista, sillä järjestön mielestä ministeriö on yleisesti kovin kankea sellaisten asioiden kanssa. Lisäksi asenteet kuulemisprosessia kohtaan ministeriössä ovat erittäin varuksellisia. Kuuleminen on puutteellinen käytäntö, koska kuulemisen vaikutuksista on vaikea saada selkoa eli se harvemmin toimii dialogisesti, jossa muotoutuu yhteisymmärrys osallistujien kesken. Kehitysyhteistyöseminaari puolestaan on liian iso foorumi aitoon keskusteluun järjestöjen ja ministeriöiden välillä. Sen sijaan tiedottamiseen se on hyvä paikka. Seminaarissa on ehdotettu muun muassa nettikeskustelua asioiden hoitamiseksi. Ihmiset ovat kuitenkin arkoja kirjoittamaan omalla nimellään, ihmiset eivät viitsi kirjoittaa tai sivustolle ilmestyä vain häiriköiden kirjoittamia tekstejä. Osallistumisprosessit ministeriössä ymmärretään niin, että saapumalla paikalla he tekevät vaikutuksen järjestöjen edustajiin. Lisäksi ministeriö on hyvin tarkka siitä, että ei lupaa mitään. Ministeriöt ja kansalaiset ovat kovin halluttomia pistämään itseään likoon. Ministeriö on hieman hukassa sen kanssa, mihin järjestöjen näkemyksiä tarvitaan eivätkä ymmärrä, että osallistumisprosessi voisi olla yhteinen oppimisprosessi järjestöjen kanssa.

Allianssi ja opetusministeriö toimivat säännöllisesti vuorovaikutuksessa keskenään. Vuorovaikutus on säännöllistä, miltei viikoittaista. He informoivat toinen toisiaan, sopivat neuvotteluja ja palavereja ja järjestävät yhdessä tilaisuuksia. Tärkeän rungon toiminnalle muodostaa kaksi kertaa vuodessa tapahtuva tulosarviointi. Siinä Allianssi selvittää ministeriölle, mitä järjestössä ja heidän toimialallaan on tapahtunut viimeisen puolivuotiskauden aikana. Käsiteltäviksi tulevista asioista ja määräajasta riippuu asioiden käsittelemismuoto. Ministeriöiden puolelta ohjausta tapahtuu monella tapaa ja järjestö pyrkii täyttämään toiveita, mikäli se vain on mahdollista. Järjestö hyödyntää paljon suoran vaikuttamisen keinoja, esimerkiksi sähköpostein ja kirjoittamalla kannanottoja lehtiin.

Sisäasiainministeriön yleisimpiä osallistumistapoja ovat kolmikantaneuvottelut, lisäksi on tavanomainen ja vakiintunut kirjallisten lausuntojen pyytäminen. Tulevaisuudessa ministeriössä pyritään entisestään lisäämään suullisten kuulemisten määrää. Haastateltavan mukaan varsinkin erityisryhmien, kuten ikääntyvien, kohdalla ministeriö voisi järjestää kuulemistilaisuuksia enemmän. Sopivat tavat on aina kuitenkin mietittävä asia- ja ihmiskohtaisesti.

Yleinen mielipide ulkoasianministeriön kansalaisjärjestöyksikössä järjestöjen kuulemisesta on, että järjestöjä kuunnellaan melko vähän. Mielipiteet siitä, mikä on järjestöjen mielipiteiden huomioonottamista vaihtelevat suuresti. Edustustoissa jonkin alueen poliittisen kartoituksen yhteydessä kansalaisjärjestöjen näkemykset voivat vaikuttaa asioiden ratkaisutapaan merkittävästi. Niinpä kehitysyhteistyöhankkeet, jonkin alueen poliittinen tilanne tai jonkin tietyn paikkakunnan erityiskysymykset ovat asioita, joissa mielellään kuullaan järjestöjen näkökantoja. Lisäksi ulkoministeriö kokoaa kansainvälisiä kokouksia varten suomalaisia delegaatioita, joissa on mukana esimerkiksi ihmisoikeusjärjestöjen edustajia. Tämä on melko vakiintunut käytäntö, mutta osallistujakenttä on melko tarkkaan rajattu. Yhteydenotot tapahtuvat yleensä sähköpostitse, puhelinkeskusteluina, virallisina kannanottoina jne.. Ministeriön työtavoista ei voida erottaa mitään säännönmukaista osallistumistapaa.

Valtiovarainministeriön edustajien mukaan ministeriössä on lainsäädäntövalmisteluun liittyen ohjeistettu sitä, miten kuulemisesta tulisi huolehtia. Valtiovarainministeriössä yleisin keino osallistaa järjestöjä on ottaa niitä mukaan työryhmätyöskentelyyn. Sähköinen kuuleminen ei ole kovin yleistä, vaikka siihen liittyvät kokeilut ovat olleet onnistuneita.

Opetusministeriön nuorisopuolella toimii nuorisoasiain neuvottelukunta, joka on yksi opetusministeriön osallistumisprosessien perusrakenteista. Neuvottelukunnan jäsenistä puolet oli nuoriso- ja nuorisotyöjärjestöjen edustajia. Neuvottelukunta on nuorisopolitiikkaan liittyvä elin, joka osallistuu kokouksiin ja jolta ministeriö pyytää lausuntoja. Lisäksi vuorovaikutustoiminnassa on mukana arviointi- ja avustustoimikunta, jossa on nuorisojärjestöistä nimetyt edustajat. Arviointi- ja avustustoimikunnan tehtävänä on vastata jokavuotisesta nuorisojärjestöjen avustusten jakoesityksen tekemisestä ja arviointi- ja kehittämistehtävistä.

## **2 Teemana osallistumisen kehittäminen**

Tutkimuksen toinen teema koski osallistumisen kehittämistä. Ensimmäisen teemaa käsittelevän kysymyksen tarkoituksena oli selvittää, mitä asioita yhteydenpidon nykykäytännöissä tulisi korjata.

Virallista lausuntokierrosta koskien tuli muutamia parannusehdotuksia. Tällä hetkellä osa kansalaisjärjestöistä toivoisi, että lausunnoista saisi jonkinlaisen kommentin tai palautteen jälkikäteen. Yhden kansalaisjärjestön edustaja vertasi lausuntoa virallisen kirjeen asemaan, eli siihen olisi jollain tavalla vastattava ja esitettävä perusteet sille, miten päätökseen on tultu tai miksi jokin esitys ei ole kuulemiskierroksella mennyt läpi. Näin päätöksentekoprosessista, jossa kuuleminen on ollut olennaisesti mukana, tulisi aitoa kuulemista. Toisaalta osa kansalaisjärjestöistä ja ministeriöistä suurin osa ei vaatinut perusteluja lausunnoille, koska lopullisesta lakitekstistä kykenee näkemään lopputuloksen ja asiat jotka kuulemiskierroksella ovat menneet läpi.

Työryhmätyöskentely koettiin hyväksi tavaksi vahvistaa yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, toki siihenkään ei kaikkialla oltu tyytyväisiä. Osa kansalaisjärjestöistä kokee, että työryhmätyöskentelyn tehostamisen myötä vaikutusmahdollisuudet niissä ovat pienentyneet.

Ministeriöiden tulisi lisätä ulkoista tiedottamistaan tai kohdistaa viestintää enemmän kansalaisjärjestöihin päin. Lisäksi osa kansalaisjärjestöistä koki ongelmaksi Euroopan unionin kaukaisuuden ja sen, että tällä hetkellä unionin lainsäädännössä kansalaisjärjestöjä ei tunnusteta virallisiksi toimijoiksi eivätkä näin ollen omaa minkäänlaista konsultatiivista asemaa. Lisäksi mainintoja ja toiveita tuli siitä, että yhteistyötä joidenkin yksittäisten ministeriöiden kanssa pitäisi parantaa.

Yleisesti miltei kaikki haastatellut niin ministeriöissä kuin kansalaisjärjestöissäkin toivoivat sitä, että jo virkamiesten koulutusvaiheessa painotettaisiin monipuolisten yhteistyösuhteiden tärkeyttä ja kansalaisjärjestöjen roolia asiantuntemuksen tarjoajina. Tämän voisi tiivistää kansalaisjärjestön edustajan sanoihin: ”Toivoisin, että virkamiesten keskuudessa syntyisi yleinen oivallus siitä, miten kansalaisjärjestöjä kannattaisi ottaa mukaan.” Ministeriöissä voitaisiin miettiä enemmän asioiden vastuuttamista. Suuret erot virkamiesten ja ministeriöiden osastojen toimintatavoissa turhauttavat järjestöjä. Yksittäisten virkamiesten kesken on suuria eroja asiaa eteenpäin viettäessä. Yksittäinen virkamies voi halutessaan jarruttaa hyvinkin paljon asioiden tai päätösten etenemistä. Yleisesti ministeriöitä kritisoitiin kansalaisjärjestölinjauksen puuttumisesta ja toivottiin enemmän keskustelua sisältöasioista ministeriöiden kanssa.

Kansalaisjärjestöt eivät aina vaatineet ministeriöiltä parannuksia vaan myönsivät, että myös heidän käytännöissään ja tavoissaan toimia on parannettavaa. Kansalaisjärjestöt pitävät tärkeänä uusien keinojen miettimistä keskinäisen yhteydenpidon parantamiseksi.

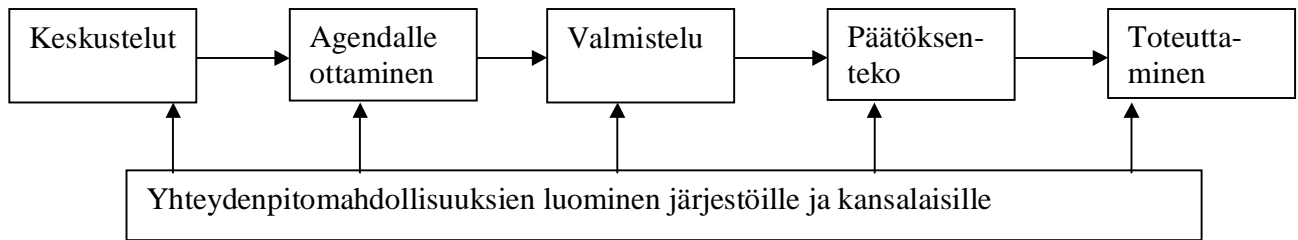
Verkkoporttaalien käyttö tai internetin keskustelukanavien hyödyntäminen tuntuivat jakavan järjestöjen mielipiteet. Osan mielestä uuden tekniikan hyödyntäminen voisi olla varsin tehokasta, kun taas toisen ääripään mielipiteet olivat varsin kriittisiä sähköisen vaikuttamisen keinoille.

Sisäasiainministeriön edustajan mielestä strategioita ja yhteisiä toimintamalleja luotaessa olisi tärkeää pyrkiä mahdollisimman suureen yhdenmukaisuuteen. Ministeriö piti erittäin hyvänä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman pohjalta syntyneen idean kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunnan luomisesta. Ministeriön mielestä se voisi olla elin, jossa osallistumiseen liittyvät asiat olisivat laajasti esillä. Neuvottelukunnan tarkoituksena olisi seurata kansalaisyhteiskunnan kehitystä, kehittää osaltaan tutkimusta ja koulutusta, toimia kansalaisten ja hallinnon vuoropuhelun organisoijana ja paimentaa kansalaisyhteiskunnalle tärkeiden asioiden etenemistä hallinnossa Suomessa ja EU:ssa. Neuvottelukuntaan kuuluvat ryhmät alkaisivat tuntea toisiaan, toistensa käytäntöjä ja lisäisivät yhteistyötä keskenään.

Sisäasiainministeriössä toiminnan painopiste ei ole kuuleminen, ja vuorovaikutus on kovin suurella panostuksella haastavaa toteuttaa. Haastateltava myös muistutti, että kuulemista käytetään välillä raskaammin ja välillä kevyemmin. Kuulemisesta ei myöskään saa tulla itsetarkoitusta, mutta on tärkeää että se kulkee olennaisena osana mukana myös eri hankkeissa ja että sen käyttöä huomioidaan tarpeeksi.

Oikeusministeriön edustajien mukaan päätöksentekoprosessia kokonaisuutena tulisi kehittää. Ensisijaisen tärkeää olisi selvittää, mitkä ovat virkamiesten ja päätöksentekijöiden roolit vuorovaikutusprosessissa, jotta kansalaisjärjestöjen osallistuminen helpottuisi. Tätä voidaan perustella seuraavan kuvion avulla. Päätöksen tekemiseen sisältyy keskusteluvaihe, agendalle ottamisvaihe, valmisteluvaihe, päätöksentekovaihe ja toteuttamisvaihe. Päätöksentekijöiden rooli vaihtelevat sen mukaan, missä vaiheessa päätöksentekoprosessia mennään (kuvio 4). Samoin vaihtelee kansalaisten, virkamiesten, tutkijoiden yms. roolit. Tärkeää olisi kansalaisten ja järjestöjen yhteydenpitomahdollisuuksien luominen kaikkiin näihin vaiheisiin.





**Kuvio 4 Päätöksentekoprosessi ja osallistuminen sen eri vaiheissa**

Esimerkkinä oikeusministeriö edustajat mainitsevat kunta- ja palvelurakennemuutoksen, jossa oikeusministeriöllä oli uuden prosessin haun makua eli päätöksentekijät määrittivät ensiksi ongelman, tämän jälkeen avasivat aiheesta keskustelun, kutsuivat eri osapuolia mukaan ja käynnistivät laajapohjaisen kuulemisen, jonka pohjalta päätöksiä alettiin prosessoida. Laajan osallistavan prosessin etuna oli, että kun päätös oli saatu aikaiseksi, kaikki tiesivät miten asian valmistelu eteni, mitä päätöksiä tehtiin ja miten niihin päädyttiin. Toisin sanoen prosessi oli vahvasti sitouttava alusta asti.

Oikeusministeriön mukaan lausuntokierrokset ovat tärkeitä, mutta niihin tulisi kehittää uusia tapoja, jotta järjestöiltä saataisiin oikeita kantoja asioihin. Katsottaessa osallistumista kokonaisuudessa tarvittaisiin paljon innovatiivisuutta, joka loisi uusia osallistumisen mahdollisuuksia. Tulevaisuudessa vuorovaikutus ja osallistumisprosessit pitäisi resursoida ministeriöissä erikseen, sillä nykykäytännöillä osallistumiseen liittyvät asiat jäävät ns. pakko tehdä - asioiksi.

Ulkoasianministeriössä tehdyn ministeriötä koskevan kansalaislinjauksen yhteydessä tavoitteena on kehittää ministeriön ja järjestöjen välistä vuoropuhelua. Järjestöjen esityksestä muodostettiin esimerkiksi keskustelupiirejä, joissa pohdittiin kansalaisjärjestölinjauksia tietyn hankkeen kannalta. Tätä työskentelytapaa tullaan käyttämään myös tulevaisuudessa. Lisäksi kansalaisjärjestöyksikkö järjestää tilanteesta riippuen erilaisia ajankohtaistilaisuuksia tai kehityskysymyksiin liittyviä tilaisuuksia. Ongelmana on pääsääntöisesti aikataulujen yhteensovittaminen. Pienet järjestöt jäävät tässä kohtaa usein jalkoihin, sillä heiltä vaadittavaa edustusta ei välttämättä saada paikalle. Kaikissa järjestettävissä tilaisuuksissa ja osallistumisessa ylipäätään tulisi kaikille edustajille olla selvää mitä osallistuminen tarkoittaa ja miten se otetaan huomioon. Samoin se, mitkä on hoidettava ministeriöissä ja mikä kansalaisjärjestöissä, ei aina ole asioiden parissa toimiville selvää. Kansalaisjärjestöt eivät aina käsitä sitä, mikä on

ministeriöiden velvoite ja mikä ei. Säännöllisellä vuoropuhelulla luodaan keskusteluyhteys ja mahdollisuus vähentää epäselvyyksiä. Asioiden tarkoituksenmukaisuus ratkaisee, kuuleeko ministeriö järjestöjen vaatimuksia vai ei.

Valtiovarainministeriössä haastatellut henkilöt ovat sitä mieltä, että kuulemista ja osallistumista tapahtuu melko paljon, mutta ongelmana on osallistumisen ajoittaminen, eli mikä olisi hyvä vaihe sen aloittamiseksi, jotta se hyödyttäisi kaikkia osapuolia mahdollisimman hyvin. Lisäksi joskus järjestöjen rooli tuottaa päänvaivaa myös maksullisten palvelujen tuottajina ja prosessissa pitää selvittää kuullaanko niitä kansalaisjärjestöinä vai taloudellisen intressin omaavana palvelun tuottajana. Heidän mukaan ministeriöiden tulisi olla tarkemmin perillä siitä, mitä järjestöjä – erityisesti uusia juuri syntyneitä, niiden hallinnon alalla on. Ministeriöiden tapana on työskennellä jo tutuksi tulleiden yhteistyökumppaneiden kanssa. Ministeriöillä pitäisi osasto- tai yksikkökohtaisesti olla lista järjestöistä, joihin oltaisiin säännöllisesti yhteydessä ja joille lähetettäisiin informaatiota. Listan ylläpito auttaisi pysymään ajan tasalla siinä, millä kansalaisjärjestöllä on eniten kyseiseen substanssiin liittyvää tietoa ja asiantuntemusta. Järjestöjen aito hyödyntäminen tulisi olla paljon paremmin ymmärretty. Haastateltavat tiivistivät tuntonsa seuraavasti:

”Tällä hetkellä tuntuu siltä, että järjestöjä otetaan mukaan vain siksi, koska niin on käsketty tehdä, ei siis aidon kiinnostuksen takia. Ne ministeriöt, jotka tekevät sitä kunnolla, niin ne saa siitä myös vastaavaa hyötyä ja ne kokee että järjestöiltä saatu tieto on erityisen arvokasta. Mutta ne, jotka kokee, että se on välttämätön paha niin eivät varmasti myöskään saa siitä mitään lisäarvoa. Jos ette aidosti halua kuulla niitä, niin älkää tehdä sitä sitten ollenkaan.”

Haastatellut lisäävät, että nykykäytännöissä yleistä on vain lausuntojen pyytäminen, ei niinkään tulevista asioista keskusteleminen. Varsinkin jos asiasta kysytään vasta jälkikäteen, niin se ei ole asiantuntemuksen oikeata hyödyntämistä.

Opetusministeriössä osallistumisprosesseja monimutkaistaa se, että nuoret järjestäytyvät toimintaan eri tavalla kuin aikaisemmin. Aiemmin järjestöön kuuluttiin koko elinikä, nykyään järjestötoimintaan tullaan asiakeskeisesti mukaan. Jäsenyyksiä vaihdellaan eli ei olla pysyvinä jäseninä kovin pitkään. Lisäk-

si uusia järjestötyyppejä on tullut lisää. Tämä pakottaa miettimään uusiksi valtionhallinnon ja järjestömaailman keskinäistä suhdetta.

Toisessa teemakysymyksessä pyydettiin kehittämisideoita yhteydenpidon ja osallistumisen kehittämiseen. Haastattelussa pyydettiin kultakin haastateltavalta kaksi tai kolme ideaa asiaan liittyen.

Kehittämisideoista voisi yleisesti tiivistää, että niiden keksiminen oli haastateltaville melko vaikeaa. Ajatuksen voisi kiteyttää yhden haastateltavan sanoihin: ”Aika vähissä ideat kyllä on.” Erityisesti käytännön tasolla toteutettavia ideoita oli vaikea keksiä, osin tämä saattaa johtua siitä, että laajalle kentälle on haastavaa kehittää mitään ainoaa oikeaa toimintamallia. Teoreettisella tasolla osa ideoista kuulosti erittäin hyviltä, mutta käytännön toteuttamismallia niihin oli vaikea löytää.

Yksi parannusehdotus oli uutiskirjekäytännön rakentaminen siten, että uutiskirjeet rakennettaisiin enemmän ministeriöitä ja poliittisia päättäjiä palveleviksi. Uutiskirjeiden tulisi olla mielenkiintoisesti koottu, jotta ne jaksaisivat herättää mielenkiintoa. Yhteydenpito viranomaisiin pitäisi olla nykyistä paljon tiiviimpää. Yhteydenottoja poliittisilta puolueilta esimerkiksi Tehyyn tulee runsaasti vaalien alla, mutta myös vaalikauden aikana. Järjestöt toivovat, että ministeriöt ymmärtäisivät vaalia yleishyödyllistä järjestötoimintaa ja näkisivät kansalaisjärjestöt tärkeinä yhteistyökumppaneina, joilla on olemassa arvokasta asiantuntemusta ja kokemusta.

Aloitekäytäntöön toivottiin parannuksia siten, että aloitteiden tekeminen olisi nykyistä luontevampaa ja helpompaa. Tällä hetkellä järjestöjen aloitekäytäntö on lähinnä keskustelemista eri tahojen kanssa ja sitä kautta omien asioiden ajamista eteenpäin. Kutsu kuulemistilaisuuksiin saisi tulla paljon aikaisemmassa vaiheessa. Lisäksi aikataulutusta ja säännönmukaisuutta toivottiin lisää. Tällä tavoin kansalaisjärjestöillä olisi aidosti mahdollisuuksia valmistella esillä olevaa asiaa ja pohtia omia kantojaan. Lisäksi toivottiin, että asioista kysyttäisiin enemmän suoraan, koska Suomessa ei kuultavia tahoja ole kuitenkaan aivan mahdottomia määriä.

Kehittämisideoista kysyttäessä muun muassa sisäasianministeriön edustaja kritisoi omaa ministeriötään melko kärkkäästi: ”Lähtökohtaisesti tuntuu siltä, että tässä organisaatiossa ylipäätään minkään ympäröivän yhteiskunnallisen tekijän huomioon ottaminen on heikkoa täällä.” Hän kuitenkin suhtautuu tule-

vaisuuteen positiivisesti ja usko on kova tulevaa uutta virkamiespolvea kohtaan. Hänen mielestään vuorovaikutustekijöitä voisi korostaa koulutuksessa tai työelämään siirryttäessä. Nykyään vuorovaikutustekijöitä ei huomioida tarpeeksi. Vuorovaikutus on kuitenkin kansalaiseksi kasvamisessa erittäin oleellinen seikka ja hänen mielestään on hyvä, että erilaisin strategioin asiaa pyritään korjaamaan.

Oikeusministeriön haastateltavat haaveilevat ajasta, jossa korostuisi lainsäädännön vaikutusten arviointi. He kuitenkin myöntävät, että virkamiehille se merkitsisi painajaista. Tässä yhteydessä voitaisiin hyödyntää kansalaisyhteiskunta-apparaattia eli soveltuvin osin luotaisiin sellainen käytäntö, jossa jokin uusi asia olisi kaikkien toimijoiden arvioitavana.

Oikeusministeriössä nykyisen asiantuntijaroolin muokkaaminen olisi tärkeää. Tällä hetkellä asiantuntijat näkevät asioiden kuuluvan heille itselleen ja kansalaiset eivät heidän mielestään tiedä asioista mitään. Uusien osallistumisprosessien innovointi on resurssikysymys niin hallinnolle kuin järjestöille. Kuulemisosaamista tulisi osaltaan kehittää eli pitäisi kehittää tapa, jonka avulla järjestöt kokisivat itsensä vakavasti otetuiksi.

Ulkoasianministeriön kansalaisjärjestöyksikössä virkamiehiä lähestytään myös sähköpostitse. Se, miten asiat siitä eteenpäin menevät riippuu pitkälti aiheesta ja virkamiehestä itsestään. Hyväksi koettu työryhmätoiminta jatkuu ministeriössä edelleen. Mitään virallista osallistamiskanavaa ei ole olemassa. Asiakirjoissa todetaan yleisesti, että järjestöt osallistuvat kehityspoliittisen ohjelman tekoon, seurantaan ja suunnitteluun, mutta käytännössä asian toteuttamiseen ei ole juuri keinoja. Osallistumisen laadun parantamiseksi kumppanuusjärjestökeskustelut, yksittäisten virkamiesten ja järjestöjen edustajien keskinäiset keskustelut ja työryhmätyöskentelyt ovat tärkeitä. Kansalaisjärjestöyksikön osallistavaa toimintaa rajoittaa valtionapulaki ja valtiontalouden tarkastusvirasto, koska järjestöjen kanssa ei avustuksista päätettäessä voida tehdä kovinkaan paljon yhteistyötä.

Nykykäytäntöjen parantamista tulisi miettiä yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa valtiovarainministeriön edustajien mielestä. Tärkeää olisi kohdata kasvokkain, jotta ei syntyisi turhaa varautuneisuutta. Mieli-kuva suomalaisen virkamiehen lahjomattomuudesta, kunniallisuudesta ja asiantuntemuksesta, niin hienolta kuin se kuulostaakaan, aiheuttaa osaltaan ongelmia. Virkamieskunta haluaa olla koskematonta siihen pisteeseen asti, että asioiden ei anneta vaikuttaa omaan itseen siten, joka asettaisi puolueetto-

muuden vaaraan. Pelätään, että liiallinen kommunikointi ulkopuolisten kanssa vaarantaa tämän puolueettomuuden.

Opetusministeriön virkamiehen mukaan kehittämistä vaatisi lähinnä valtionhallinnossa toimivien henkilöiden asenne. Tulevaisuudessa henkilöstön vähentäminen lisää ministeriöissä kiirettä, ja se on kehittämistyön pahin vihollinen. Kiire ei heijastu ainoastaan osallistumisprosesseihin vaan myös lainsäädäntötyön laatuun. Usein kirjaimen ero jossakin sanassa saattaa muuttaa laintoiminnan painopistettä merkittävästi ja niihin ei kiireessä välttämättä ehditä kiinnittää huomiota. Eri toimialoille tulisi kehittää erilaisia osallistumiskanavia. Asiantuntijaverkostoissa olisi olemassa paljon potentiaalia, mutta vielä myös paljon parannettavaa. Kullakin virkamiehellä voisi olla käytössä henkilökohtainen verkosto, jonka kautta saisi aistittua koko kentän mielipidettä. Verkoston tulisi olla joustavasti rakennettu kuulemis-kanava. Lisäksi tulisi jo olemassa olevia välineitä kehittää edelleen.

Internetissä tapahtuvaan keskusteluun ja vuorovaikutukseen osa ministeriöistä suhtautui varauksellisesti. Osa toivoi, että verkkovaikuttamiseen ei siirryttäisi liian nopealla aikataululla. Osan mielestä verkkokeskustelu on joissakin asioissa täysin turhaa, ellei mahdotonta. Pyydettyä esimerkiksi lausuntoja tai mielipiteitä joihinkin asioihin, verkossa tapahtunut keskustelu ei välttämättä tuota mitään tuloksia. Yleensä saadaan muutama asiallinen kommentti ja loput kommentit ovat asiaan kuulumattomia. Vaikka verkkokeskustelua ei joissain tilanteissa katsota hyödylliseksi vuorovaikutuskanavaksi, ei se tarkoita sitä, ettei se tuottaisi tuloksia jossakin toisessa kohtaa. Verkkokeskusteluihin tulisikin saada enemmän jatkuvuutta ja asiallisuutta.

### **3 Teemana kansalaisjärjestöt osallistujina**

Kolmantena teemaosiona oli kansalaisjärjestöt osallistujina. Ensimmäisessä kysymyksessä tarkoituksena oli hahmottaa, minkälainen rooli kansalaisjärjestöillä on järjestöjen itsensä ja ministeriöiden mielestä, kun kyse on yhteiskunnallisista asioista päättämisestä. Yleisesti haastateltavat olivat sitä mieltä, että veikkausvoittovaroin rahoitettava järjestötoiminta on hyvä pohja ja ominaispiirre hyvinvointiyhteiskunnalle, tasa-arvolle ja solidaarisuudelle, rahoitetaanhan Veikkauksen tuotoilla liikuntaa, kulttuuria, taidetta, nuorisotyötä ja osittain tiedettä.

Osa kansalaisjärjestöistä mieltää kolmannen sektorin toimijat helposti ulkopuolisiksi ja harvoin aloitteita tekeviksi. Usein tämä johtuu resurssien vähyydestä. Osasyynä voi olla suomalainen virkamieskulttuuri eli kansalaiset helposti alistuvat siihen, mitä virkamiehet sanovat. Tämä saattaa heijastua järjestökenttään passiivisuutena. Syitä löytyy myös järjestökentästä. Argumentoiva ja vastaan sanova järjestö leimataan helposti hankalaksi yhteistyökumppaniksi.

Järjestöt jäävät helposti ulkopuolisiksi asioissa, jotka pyrkivät heikentämään järjestön edustaman väestönryhmän asemaa. Järjestöistä kerrottiin, että kielteisesti vaikuttavat asiat koetetaan viedä päätökseen mahdollisimman hiljaa ja huomaamattomasti, jolloin vaikuttaminen asiaan on erittäin vaikeaa. Minusta tämä ei ole mitenkään yllättävää, mutta järkyttävää se on. Tällaiseen toimintakulttuuriin pitäisi tulla muutos. Kuulemiskäytännöstä puhuttaessa yksi haastateltavista totesi: ”Kun puhutaan kuulemisista, niin mun mielestä käsitteellisesti niiden pitäisi olla kuuntelemisia.”

Allianssi mieltää itsensä itsenäiseksi järjestöksi, joka on samalla aloitteellinen äänitorvi. Allianssin tarkoituksena on herätellä keskustelua ja mielenkiintoa omalla toimialalla niihin asioihin, joissa havaitaan epäkohtia. Yhteistyön tekeminen muiden järjestöjen kanssa on laajaa. Allianssille on tärkeää olla edelläkävijä omalla sektorillaan. Tärkeää on muistuttaa päättäjiä siitä mitä on suomalainen hyvinvointi ja vähempiosaisten huomiointi.

Työmarkkinajärjestöt ovat miltei automaattisesti yhteistyökumppaneita ministeriöiden kanssa. Työmarkkinajärjestöjen jättäminen asioiden ulkopuolelle ei ole kovin helppoa. Työmarkkinajärjestöjen on siten helpompi olla myös aloitteentekijöitä ja äänitorvia. Sisäasiainministeriön mukaan isoilla etujärjestöillä on paljon vaikutusvaltaa. Etujärjestökoneisto vaikuttaa pitkälti siihen, mitä asioita kulloinkin tulee valmisteltavaksi. Kysyttäessä ovatko kansalaisjärjestöt koskaan aloitteentekijöitä ministeriöön päin, vastaus on, että aloitteen tekeminen ei ministeriöön päin ole kovinkaan hankalaa, mutta sellaisen hankkeen menestyminen pitkällä aikavälillä voisi olla melko epävarmaa.

Liikuntapuolen järjestöillä on paikallistasolla hieman erilainen rooli kuin muilla kansalaisjärjestöillä, sillä ne vastaavat vapaa-ajantoiminnan järjestämisestä. SLU:lla on tietenkin isona etujärjestönä myös edunvalvontarooli.

Oikeusministeriön virkamiesten mukaan kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli. Tämä koskee erityisesti isoja etu- ja kansalaisjärjestöjä, joilla on erittäin ulottuvia vaikuttamissysteemejä. Ongelmaksi koetaan pienten ja uusien järjestöjen heikot vaikutusmahdollisuudet. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että poliittiset puolueet avautuisivat järjestöille ja oppisivat hyödyntämään järjestöjä entistä enemmän. Esimerkiksi vaaliohjelman luomisessa järjestöjä voisi hyvin käyttää apuna. Tällöin järjestöille jäisi aloitteentekijärooli ja puolueiden tehtävänä olisi muuntaa aloite sellaiseen muotoon, että sitä voitaisiin viedä eteenpäin. Järjestöjen ja puolueiden välille syntyy helposti kilpailuasetelma, vaikka yhtä hyvin se voisi olla yhteistyöasetelma.

Myös valtiovarainministeriön virkamiesten mukaan isoimmat kattojärjestöt ovat yhteistyökumppaneina helpommassa asemassa. Isommat järjestöt ovat myös aktiivisempia ja oma-aloitteisempia toiminnassaan. Ne ovat oppineet tarttumaan asioihin sellaisessa vaiheessa, jossa tulokseen voi vielä vaikuttaa. Pienemmät järjestöt tulevat mukaan vasta myöhemmässä vaiheessa tai vasta eduskunnassa, jolloin käydään keskustelua enää vain lauseiden sanamuodoista. Isoilla järjestöillä on enemmän resursseja, osaamista ja verkostoja, joten heille aloitteiden tekeminen on helpompaa.

Ulkoasiainministeriön edustaja tarkastelee kansalaisjärjestöjen merkitystä ja sen muutosta historiallisesta näkökulmasta. Historiallisesti kansalaisjärjestökentän rooli on ollut ratkaiseva. Ennen vanhaan iltamat oli koulutusorganisaatio, jossa koulutettiin esimerkiksi varainkerääjiä ja puhujia, joiden avulla pystyttiin ottamaan haltuun yhteiskunnallista valtaa. 1960–1970-luvut olivat kansalaisjärjestötoiminnan aktiivista aikaa, jonka jälkeen kansalaisjärjestöjen rooli on hieman pienentynyt ja tiedotusvälineiden rooli on entisestään kasvanut. Erilaiset kansalaisaktiivisuuden muodot näkyvät nykyään paljolti tiedotusvälineiden kautta. Samalla kansalaisjärjestöjen rooli yhteiskunnallisena vaikuttajana on muuttunut. Erityisesti alueellisella tasolla järjestöillä voisi olla poliittisten aiheiden suodattajan rooli.

Teema-alueen toinen kysymys koski kansalaisjärjestöjen keskinäisiä ja kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välisiä kehittämistarpeita. Haastateltavien tuli poimia keskeisiä kehittämistarpeita ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen keskinäisistä vuorovaikutusprosesseista.

Yhteistyö kansalaisjärjestöjen kesken on yleistä. Suomalaisessa järjestökulttuurissa vallitsee kuitenkin ikävä piirre, sillä helposti ollaan kateellisia ja mustasukkaisia jollekin toiselle järjestölle jostakin työta-

vasta tai ideasta. Kehitysyhteistyön etujärjestön kannalta ongelmana on se, että järjestökenttä on melko heterogeeninen. Lisäksi pitäisi peräänkuuluttaa enemmän sitä, että opittaisiin omista virheistä ja uskallettaisiin myös jakaa se muiden kanssa.

Liikuntasektorilla järjestöjen keskinäinen yhteistyö on sattumanvaraista ja se on paljon kiinni viitseliäisyydestä. Tärkeimmäksi eri tahojen yhteistyössä koetaan se, että ihmiset tuntevat toisensa ja luottavat toisiinsa. Paikallistasolla liikuntaseurat kokoontuvat ainoastaan lajin takia ja harvaa seurassa toimivaa kiinnostaa se, mitä kunnassa tapahtuu seuraavan viiden vuoden jaksolla. Kuntiin pitäisi saada syntymään erilaisia foorumeita, ns. seuraparlamentteja, joissa mietittäisiin seurojen ja kunnan edustajien kanssa seurojen tulevaisuutta alueen kehittämiseen nähden. Tähän työhön tarvittaisiin pätevää virkamieskuntaa, joka herättelisi seurojen mielenkiinnon esimerkiksi seudun yleiskaavan kehittämiseen ja liikunnan tarpeiden kartoittamiseen. Työmarkkinajärjestöillä puolestaan on pitkä perinne yhteistyöstä keskenään.

Järjestöjen on kehityttävä oman toimintansa arvioijina. Pitäisi miettiä oman toiminnan perustepohjaa, minkälaista se on ja onko se tarpeeksi vaikuttavaa. Toisin sanoen järjestöjen tulisi tarkemmin miettiä arviointia suhteessa perustehtäviin ja tavoitteisiin ja hakea näihin erilaisia prosesseja. Kansalaisjärjestöjen tulisi oppia myös suhteuttamaan asioita oikeaan mittakaavaan. Nykyään järjestöiltä vaaditaan paljon muutossopeutuvuutta. Osallistumista ei pitäisi toteuttaa robottimaisesti vaan aina tulisi miettiä, mihin asioihin voi keskittyä yksin ja mihin asioihin valtion kanssa. Asioista pitää opetella poimimaan ne tärkeimmät. Kansalaisjärjestön edustaja tiivistä asian seuraavasti: ”Ei ole itsestään selvyys, että järjestöjä kuullaan. Ei tarvitse mennä kovin kauas Euroopassa, joissa ei ole yhtä avoimia toimintaprosesseja kuin mitä meillä Suomessa on. Eli tämä pitää muistaa ja olla siitä kiitollinen.”

Sisäasiainministeriön edustajan mukaan tärkeää olisi oivaltaa se, että hallinto on hallintoa ja ministeriön pääasiallisena tehtävänä on tuottaa hallituksen esityksiä. Kokonaisuudessaan kansalaisjärjestöjen konsultoinnin keinot ovat sisäasiainministeriön mukaan rajallisia. Pitää aina muistaa käytettävissä olevat voimavarat ja suhteellisuus eli järjestöiltä pyydetään lausuntoja, ja niiden kanssa kommunikoidaan eri tavoin, mutta se ei saisi olla yli sen työmäärän, mikä valmisteluun liittyy. Se kuinka vaikuttavaa ministeriön ja järjestöjen välinen vuorovaikutus on, riippuu hänen mukaansa asiayhteydestä. Joissakin asioissa yhteistyö voi olla hyvinkin vaikuttavaa, varsinkin jos kyseessä on aihe, joka koskee suoraan kansalaisjärjestön omaa toimialaa.



Oikeusministeriön virkamiesten mukaan ministeriöillä on päävastuu suhteiden ylläpitämisestä ympäröivään yhteiskuntaan. Lisäksi pitää muistaa se, että yksi järjestö edustaa vain yhtä näkökantaa. Ongelmana on, miten saada niiden ääni kuuluviin, jotka eivät jostain syystä pysty itse ottamaan asioihin kantaa. Opetusministeriön mukaan yhteistyön tehokkuudessa olisi paljon parantamisen varaa. Järjestöjen aktiivisuus on kiinni järjestöistä itsestään. Aktiivisuuden perusteella opetusministeriö jakaa järjestöille toiminta-avustuksia. Aktiiviset järjestöt osaavat hakea toiminta-avustuksia, passiivisesti toimivat jäävät yleensä ilman avustuksia, koska eivät osaa niitä hakea.

Ulkoasiainministeriön haastateltava muistuttaa, että kansalaisjärjestökenttä ei ole yksi iso klöntti vaan järjestöjä on monia erilaisia, aivan kuten on erilaisia näkemyksiä ja mielipiteitä. Ministeriön edustajilla on oltava jonkinlainen kuva siitä, minkälaisia erilaisia näkemyksiä järjestöjen keskuudessa on. Yhteistyö ei hänen mielestään voi ikinä olla kovin tehokasta. Ainoastaan formaalia osallistumismuotoa käytettäessä se voi olla tehokasta. Vaikuttavuus on sinänsä tärkeä ulottuvuus, mutta osallistumista ajatellen vaikuttavuuteen on vaikea löytää minkäänlaisia mittareita.

Valtiovarainministeriöstä haastateltujen henkilöiden mielestä yhteistyötä tehdään liian vakiintuneesti samojen tahojen kanssa. Toisena ongelmana he näkevät, että hallinto syytää liian paljon materiaalia, informaatiota sekä kommentointia vaativia asioita järjestöjen suuntaan, välittämättä tarkkaan miettiä mikä asia ja milloin kutakin järjestöä oikeasti kiinnostaa. Järjestöt tulevat turhaan ylityöllistetyiksi. Mikäli järjestöt lähtisivät aina mukaan kaikkeen mihin hallinto pyytää, niiden perustehtävän toteuttaminen unohtuisi kokonaan. Koordinoinnin toimivuudessa on paljon parantamisen varaa. Kuulemismenettely pitäisi saada kunnolla toimimaan ministeriöissä. Vasta sitten voidaan alkaa kiinnittää huomiota siihen, miten nämä kaksi toimijaa voisivat koordinoida asioita keskenään. Yhteistyön vaikuttavuudesta on olemassa monia harhaluuloja. Virheellisesti luullaan, että osallistumista tai vaikuttamista ei tapahdu, jos sillä ei ole näkyvää vaikutusta. Osallistumisen ei ole välttämättä epäonnistunut siksi, omaa mieltä ei saa näkyviin. Tärkeää kuitenkin on aina perustella, miksi joku näkökohta on pystytty ottamaan huomioon ja miksi joku toinen ei ole johtanut muutoksiin.

#### 4 Teemana ohjeet ja periaatteet osallistumisessa

Neljännessä teemaosiossa selvitin osallistumisen ohjeita tai periaatteita. Ensimmäisessä teemakysymyksessä selvitin, onko organisaatioilla käytössä laadittuja ohjeita tai periaatteita osallistumisen toteuttamiseksi.

Yleisellä tasolla suurin osa järjestöistä totesi, että mitään kirjallisia ohjeita ei ole olemassa, mutta sellaisten saamiseen olisi suuri tarve. Lisäksi yleinen käytäntö miltei kaikissa järjestöissä oli, että tehtävät ja yhteistyöpyynnöt jakautuvat pitkälti järjestön sisäisen tehtäväjaon kautta. Allianssin mielipide asiaan oli, että järjestön osalta pitäisi tehdä selkeää ohjeistusta siitä, mitä näkökulmia ja näkökantoja yhteistyössä valtionhallintoon tulisi olla. Myös oman toiminnan ja vuorovaikutuksen arviointia pitää tehdä ja edelleen kehittää. Kehitysyhteistyössä ei ole myöskään olemassa mitään kirjallisia sääntöjä tai ohjeistuksia osallistumisen toteuttamiseen, mutta nykyinen toimintatapa kumppanuuksjärjestöjen kanssa toimii hyvin.

Tehyssä voidaan ohjeiksi ja periaatteiksi laskea yhteiskunnallisen vaikuttamisen suunnitelma ja tavoitteet seuraavaksi hallituskaudeksi. Lisäksi on olemassa liittokokouksen toimintaohjelma, joka ohjaa toimintaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Myös liiton toimintasuunnitelma, joka laaditaan aina vuodeksi kerrallaan, voidaan laskea tällaisiin ohjeisiin kuuluviksi.

SYL:ssä on käynnissä tietynlaisen sapluunan luominen sille, miten asioiden valmistelu ministeriöiden kanssa etenee. Vakituisesti SYL:n palveluksessa oleville henkilöille käytännön valmistelutyö on kuitenkin melko selvää. Lisäksi SYL:ssä on käytössä järjestöstrategia ja myös järjestön arvot määrittävät jossain määrin osallistumisprosesseja. SLU:ssa ei ole käytössä mitään varsinaisia ohjeita tai periaatteita mikäli puhutaan vaikuttamistyöstä. Toimintasuunnitelma ja erilaiset ohjelmatyöt antavat suuntaa pitkälle tulevaisuuteen, mutta mitä ohjelmien sisällä tapahtuu, on jokaisen vastuullisen omassa harkinnassa.

Ministeriöiden puolelta vastaukset tähän kysymykseen olivat musertavia. Osalla ei ollut käsitystä, onko omassa ministeriössä käytössä tiettyjä ohjeita tai sääntöjä, osa oli pelkän luulotiedon varassa ja arveli, että joitain periaatteita tai linjauksia on olemassa. Vain osa haastatelluista osasi nimetä käytännön työkaluja.

Oikeusministeriön edustajat myönsivät suoraan, että kysymykseen pitäisi ylipäättään osata vastata paremmin. Ongelmana kattavien periaatteiden ja ohjeiden luomisessa on alan laajuus. Ulkoministeriön kansalaisjärjestöyksiköllä ohjeet ovat olemassa, koska se toimii viranomaisen asemassa jakaessaan kehitysyhteistyömäärärahoja. Ohjeet ja periaatteet on kirjattu kansalaisyhteistyöstrategiaan.

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto on luonut ohjeet kansalaisen kuulemiseen sekä virkamiesten käsikirjan, joka on tarkoitettu sekä valtion että kunnan palveluksessa toimiville virkamiehille. Näitä kahta työkalua tulisi käyttää aina, kun hanke on suunnitteluvaiheessa ja kun hanke käynnistyy. Siitä, missä määrin näitä luotuja työkaluja käytetään, ei ole varmuutta.

Opetusministeriön edustajalle ei tullut mieleen muita ohjeita tai periaatteita kuin virkamiehen huoneen- taulu (liite 4), joka on tehty yhdessä valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston kanssa. Se on ainoita konkreettisia asioita, joita on saatu luoduksi kaikkien ministeriöiden toimintaa ohjaamaan. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman toivotaan tuovan lisää keinoja ja työkaluja, ja kansalaisjärjestöstrategioiden luominen ministeriöittäin nähdään tervetulleena asiana.

Toisessa teemakysymyksessä selvitin miten ohjeiden tai periaatteiden toteuttaminen käytännössä toteutuu. Mikäli haastateltava oli vastannut edelliseen kysymykseen kieltävästi, oli tähän kysymykseen vastaaminen mahdotonta. Usein haastateltavat alkoivat pohtia, sitä miksi ohjeita tai periaatteita ei ollut olemassa.

Allianssin mielestä nuoria osallistavia käytäntöjä tulisi selkeästi lisätä ja osallistaa järjestöjä enemmän päätöksentekoon. SYL:n mukaan toiminnan tavoitteiden selkeämpi määrittely ja niiden seuranta olisi tärkeää ja tämä on selkeä puute tällä hetkellä. Järjestön pitkä historia tuo sen edun, että tietynlaiset järjestösuhteet yhteistyötahoihin ovat jo muodostuneet. Aloittaminen tyhjästä on kaikkein vaikeinta. Tehyn mukaan resurssit ovat yksi tärkein puitteiden luoja tavoitteiden ja osallistumisen onnistumiselle. Käytännön toteutumista Tehy puolestaan arvioi säännöllisesti. Koska järjestö pyrkii luomaan pitkän aikavälin tavoitteita, on lisäksi asetettava välitavoitteita ja arvioitava myös niitä.

Ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöille antamia ohjeita tulee noudattaa, ja ohjeiden noudattamisen on pakko sujua, koska mitään erillisiä ohjeita osallistumiseen ei ole olemassa. Yksikkö antaa tarvittaessa neuvontaa, ohjeita ja palautetta, mikäli kansalaisjärjestö sitä tarvitsee.

Valtiovarainministeriön edustajien mukaan ohjeiden ja periaatteiden toteuttaminen käytännössä vaihtelee suuresti. Tiedonjakaminen onnistuu hyvin, kuulemisprosessit hieman jo uupuvat ja yhteenveto on vasta lapsen kengissä. Hyvällä koulutuksella asiaa voitaisiin viedä heidän mielestään eteenpäin. Lisäksi olisi hienoa saada palautetta siitä, miten asiaa koskevat ohjeet toimivat käytännön tasolla. Kunnollinen seuranta veisi asiaa eteenpäin ja sitä tulisi tehdä kaikilla organisaation tasoilla. Niin kauan kuin asialla ei ole mitään yhdenmukaista seurantatapaa, se on liian paljon yksittäisten ihmisten varassa.

Haastattelulomakkeen viimeisessä kohdassa pyysin haastateltavia henkilöitä täydentämään lausuntojaan, mikäli näkivät siihen tarvetta. Heillä oli mahdollisuus myös lisätä jotakin. Keskustelu kääntyi usein kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan ja sen onnistumiseen. Jotkut järjestöistä olivat vaikuttuneita siitä, että järjestöille merkittävä ja tärkeä aihe nostettiin esiin valtioneuvoston tasolla. Ohjelman alkuvaiheen jälkeen monelle järjestötoimijalle on jäänyt epäselväksi se, mitä ohjelmalla on haluttu saavuttaa. Myös ohjelman rahoituspohja sai kritiikkiä.

Oikeusministeriössä, jonka sydämen asia kyseinen politiikkaohjelma on, oltiin erittäin kiinnostuneita siitä, mitä mieltä eri tahot politiikkaohjelmasta ovat. Oikeusministeriö oli tavattoman iloinen kaikkien politiikkaohjelmien kehittymisestä. Toki kaikkien ohjelmien taustalla on tehty myös valtavan paljon töitä. Ohjelmien hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että ne nostavat esiin uusia näkökulmia.

Osa järjestöistä valitti, että politiikkaohjelma ei ole kovinkaan paljon näkynyt järjestöjen työssä. Lisäksi koko politiikkaohjelmien käsite on jäänyt suurelle yleisölle melko epäselväksi. Harva vastaantulija tuskin pystyisi luettelemaan kaikkia politiikkaohjelmia.

Sisäasianministeriön virkamiehen mukaan kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on ollut monin tavoin onnistunut, mutta myöntää, että joitain asioita olisi voitu tehdä toisin. Politiikkaohjelmat ovat hänen mukaansa hyviä silloin, kun ne synnyttävät ministeriöiden välisiä verkostoja ja tuovat ohjelmien viitekehykset pysyväksi osaksi ajattelua ja toimintaa.

Valtiovarainministeriössä ollaan sitä mieltä, että vaikka kansalaisvaikuttaminen on ollut hallituksen keskeisiä ohjelmia, niin tavallisiin rivivirkkamiehiin ja heidän toimintaansa se on vaikuttanut kohtuullisen vähän. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa on saavutettu paljon, mutta vähäisimätkin havaittavat merkit näkyvät vain perusvirkamiestyössä. Politiikkaohjelmalle olisi tarvinnut tehdä selkeämpi brändi, ja sitä olisi pitänyt nostaa voimakkaammin esille.

## 5 Yhteenveto

Tässä vaiheessa on hyvä tarkastella tutkimustuloksia tutkimusongelman ja alaongelmien valossa. Pääongelmana tutkimuksessani oli kuvata, millaisia osallistumis- ja vuorovaikutuskanavia on olemassa valtion keskushallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että yleisimpiä osallistumismuotoja ovat erilaiset kuulemistilaisuudet, lausuntojen antaminen ja työryhmätyöskentely. Tämä ei sinällään ole mitenkään yllättävää, koska kuulemisella on lainpohjainen perusta ministeriöiden toiminnassa. Yleisiä osallistumismuotoja olivat lisäksi erilaisten aloitteiden ja esitysten tekeminen, joissa yleensä aloitteentekijöinä toimivat kansalaisjärjestöt. Kansalaisjärjestöillä itsellään on suuri rooli ja vastuu siinä, kuinka monipuolisesti ja aktiivisesti he ovat yhteistyössä erilaisten ministeriöissä toimivien työryhmien kanssa. Oma-aloitteisuus vaatii aikaa, rahaa ja henkilöstöresursseja. Isommilta kansalaisjärjestöiltä näitä löytyy, mutta pienemmät järjestöt jäävät niukkoine resursseineen helposti altavastajan asemaan. Keinoja työryhmien lähestymiseen järjestöillä on, yleensä yhteydenotto tapahtuu joko puhelimitse tai sähköpostitse. Tärkeintä on löytää ne henkilöt, joilla on tieto ja valta asiaa koskien. Aktiivisuus ja oikeiden henkilöiden etsintä helpottuu, kun seuraa ajankohtaisia asioita ja ottaa suoraan yhteyttä haluamaansa tahoon. Työmarkkinajärjestöillä on helpompi asema kuin muilla etujärjestöillä. Niillä on kolmikantayhteistyön mukanaan tuoma valmis asema neuvottelupöydissä.

Mikäli verrataan etujärjestöjä ja pienempiä kansalaisjärjestöjä keskenään, suuremmissa järjestöissä on yleensä enemmän aikaa, resursseja ja pitkällisen historian mukanaan tuomia verkostoja. Osallistuminen on näin ollen helpompaa ja järjestöjen hallituksissa on nimetty vastuuhenkilöt hoitamaan poliittista ja

virkamiesvaikuttamista. Järjestöissä toimivien henkilöiden vastualueet määräytyvät usein perustyo- jaon kautta. Poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuu järjestöjen osalta enemmän lobbausta verrattuna virkamiehiin. Säännöllisiä tapaamisia on erityisavustajien, ministeriöiden virkamiesten ja johdon kanssa. Yhteistyöministeriöt määräytyvät kullakin kansalaisjärjestöllä sen oman toimialan ja käsiteltävän asian mukaan. Yleistä on, että yhteistyötä tapahtuu vain tiettyjen ministeriöiden kanssa, mutta joillakin etujärjestöillä on niin laaja tehtäväkenttä, että yhteistyötä voi olla miltei kaikkien ministeriöiden kanssa. Etujärjestöjen rooli on toimia asiantuntijana ja yhteistyökumppanina, mutta rooli voi olla myös avustava esimerkiksi jonkin tapahtuman suunnittelussa.

Ministeriöiden mielestä yleisimpiä osallistumistilanteita kuulemisen lisäksi ovat erilaiset seminaarit, tiedotus- ja keskustelutilaisuudet. Vaikka ministeriöissä on käytössä paljon vakiintuneita käytäntöjä, oli ilahduttavaa huomata, että joissakin ministeriöissä kokeillaan uusia toimintamuotoja, mistä hyvänä esimerkkinä on nuorisolain valmisteluprosessi. Lausuntopyyntöjä kohdennetaan tarvittaessa tietyille erityisryhmille, kuten esimerkiksi maahanmuuttajille. Ministeriöissä osallistamisen ja vuorovaikutuksen ongelmiksi koetaan samoja syitä kuin kansalaisjärjestöpuolella, eli niitä ovat usein henkilöstöresurssien vähyys, työkalujen puute ja ajan riittämättömyys. Lisäksi ministeriöissä yhteistyön lisäämisen ongelmana on osallistamisen organisoimattomuus ja systematiikan puute. Viime aikoina näissä asioissa on tapahtunut kehitystä hyvään suuntaan, mutta osasto-, hanke- ja henkilökohtaisia eroja on vielä paljon olemassa.

Järjestöt siis osallistuvat ministeriöiden päätöksentekoon suoraan komiteoiden, työryhmien tai virallisten kuulemisten ja lausuntopyyntöjen kautta tai epäsuorasti eduskunnan valiokuntakuulemisten kautta. Molemmilla tahoilla hyödynnetään epäviralliset kanavat formaalien osallistumismuotojen rinnalla. Tällöin hyödynnetään omia yksittäisiä kontaktihenkilöitä tai niistä muodostuneita verkostoja. Yhteydenpidon säännöllisyys vaihtelee ministeriöittäin ja järjestöittäin.

Yhtenä alaongelmana oli tarkoitus selvittää osallistumis- ja vuorovaikutuskeinoja, joista ei vielä kovin paljon tiedetä. Näitä ei juuri noussut haastatteluissa esille. Tämä voi johtua osaltaan siitä, että kansalaisjärjestöt, jotka ovat aktiivisesti vuorovaikutuksessa ministeriöiden kautta hallitsevat nykyiset osallistumistavat hyvin ja tietävät tehokkaimmat vaikuttamiskeinot. Toisena syynä voi olla, että yhteistyössä toimivat ministeriöt ja kansalaisjärjestöt kehittelevät yhdessä uusia osallistumistapoja tarpeen mu-

kaan. Näin kumpikin osapuoli tietää, missä nykytilanteessa ollaan menossa ja mitä on tulossa. Se, että tiedetään käytössä olevat osallistumis- ja vuorovaikutuskeinot, voi osaltaan johtua myös siitä, että osallistumisen kehittämisessä ei ole tehty kovinkaan paljon innovatiivista osallistumismuotojen kehittämistyötä ja tällä hetkellä konkreettisia, toteuttamiskelpoisia ideoita on melko vähän olemassa.

Kysymykset siitä, miten osallistumis- ja vuorovaikutuskanavat toimivat ja mitä kehittämistarpeita niissä on, voidaan käsitellä samanaikaisesti. Kehittämistarpeita ja -ideoita haastatteluissa nousi esille jonkin verran. Kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden mielipiteet kuulemisesta ovat selvästi ristiriidassa keskenään. Järjestöjen mielestä kuulemismenettely on jäykkä ja vanhanaikainen systeemi, joka on olemassa vain itsensä takia. Ministeriöiden mielestä kuulemismenettely on toimiva työskentelytapa, mutta sitä tulisi toteuttaa asian merkittävyyden ja laajuuden mukaan. Toisin sanoen kuulemisesta ei saisi tulla itsetarkoitusta. Sama asia on mainittu tutkimukseni teoreettisessa viitekehyksessä, jossa viitataan Kansalaisena Suomessa -teokseen. Mielenkiintoista ristiriitaa aiheutti myös kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöseminaari, joka järjestetään kehitysyhteistyön alueella vuosittain. Järjestön mielestä seminaarin toimintamalli on väärin luotu, eikä siten palvele tarkoitustaan, kun taas ministeriön puolella asiaan suhtauduttiin positiivisesti.

Sekä kansalaisjärjestöt että ministeriöt toivoivat kuulemisprosessista entistä aidompaa tilannetta, jossa ministeriöt olisivat oikeasti kiinnostuneet kansalaisjärjestöjen asiantuntemuksesta. Järjestöjen puolelta toiveena oli, että osallistumisprosesseihin pääsisi nykyistä varhaisemmassa vaiheessa mukaan. Ministeriöt puolestaan toivoivat enemmän keskustelua tulevista asioista. Usein keskustelutilanteet jäivät käytännön asioiden tasolle, eikä asioita eteenpäin vievää keskustelua, saati sitten tulevaisuutta koskevaa keskustelua, saada aikaiseksi.

Virallista lausuntokierrosta koskien tuli muutamia parannusehdotuksia. Osa kansalaisjärjestöistä toivoisi saavansa antamistaan lausunnoista jonkinlaisia kommentteja jälkikäteen. Lisäksi tulisi esittää perusteita siihen, miten päätökseen on tultu ja miksi jokin esitys ei lausuntokierroksella mennyt läpi. Ne haastatelluista, jotka eivät tällaista käytäntöä vaatineet, perustelivat kantansa siten, että lopullisesta lakiesitystekstistä kykenee näkemään, mitä lausuntoja on huomioitu ja mitä ei. Vaikka lausuntokierrokset koetaan ministeriöissä tärkeiksi ja hyväksi tavaksi toimia, on uusien osallistumistapojen kehittäminen tervetullutta. Osallistumisprosessien laajentaminen on todettu hyväksi, sillä silloin kaikki tietävät, mi-

ten päätös on saatu aikaan. Ylipäätään molemmat osapuolet on koetettava vahvasti sitouttaa päätöksentekoprosessiin.

Järjestöjen ja ministeriöiden sisäisen koulutuksen lisääminen osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liitetyissä asioissa koetaan molemmilla tahoilla tärkeäksi kehittämiskohteeksi. Sekä ministeriöt että kansalaisjärjestöt olivat sitä mieltä, että virkamiesten koulutuksella saataisiin paljon muutoksia aikaan. Koulutuksessa tulisi korostaa yhteistyön tärkeyttä kansalaisjärjestöjen kanssa, verkostojen merkitystä ja järjestöjen kokemista asiantuntijoina. Sekä ministeriöissä että järjestöissä tulisi enemmän miettiä rooleja ja asioiden vastuuttamista eli kenelle mikäkin asia kuuluu. Erityisesti ministeriöiden tulisi perehtyä paremmin siihen, mitä kansalaisjärjestöjä niiden hallinnonalalle kuuluu. Yhteisten toimintatapojen luominen virkamiesten keskuuteen olisi tärkeää, joskin on ymmärrettävää, että asioiden tärkeyden ja laajuuden vaihteluista johtuen toimintatavoissa voisi olla jonkin verran joustoa. Ministeriöt lisäävät vielä tähän, että strategioita ja yhteisiä toimintamalleja luotaessa olisi tärkeää pyrkiä saavuttamaan mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus. Järjestöt kritisoivat omaa ja keskinäistä toimintaansa ja näkevät paljon parantamisen varaa omissa toiminnoissaan. Kansalaisjärjestöille toivottiin Euroopan unioninkin tasolla parempaa asemaa joko virallisena toimijana tai konsultatiivisena elimenä.

Järjestöjen puolelta aloitekäytäntöön toivotaan parannuksia, jotta aloitteiden tekeminen olisi nykyistä luontevampaa ja helpompaa. Tällä hetkellä järjestöjen aloitekäytäntö on keskustelemista eri vaikuttajien kanssa ja sitä kautta omien asioiden ja intressien eteenpäin viemistä. Myös osallistumisen ajoittamista tulisi kehittää siten, että kaikilla osapuolilla olisi tarvittaessa mahdollisuus päästä mukaan niin varhaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Aikataulutus ja yhdenmukaisuuden lisääminen käytänteissä olisi tervetullut kehityssuunta. Kansalaisjärjestöt esittivät toiveita siitä, että ministeriöt kysyisivät asioista enemmän suoraan järjestöiltä. Suomessa tämä olisi mahdollista, koska ministeriöiden kanssa yhteistyössä olevien järjestöjen määrä ei ole mitenkään kovin suuri. Asiantuntijaroolin muokkaaminen olisi siis tärkeää. Eri tahojen kohtaaminen kasvokkain olisi tärkeää luottamuksen lisäämiseksi.

Työryhmätyöskentely koettiin hyväksi työskentelymuodoksi, kunhan sitä ei tehosteta liikaa. Liiallisen tehostamisen myötä katoisivat aidot vaikutusmahdollisuudet. Ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen välille toivottiin lisää sisältöasioista keskustelemista.



Ministeriöiden tiedottaminen koettiin kansalaisjärjestöjen keskuudessa kehittämiskohteeksi. Ministeriöiden tulisi lisätä ulkoista tiedottamista ja kohdistaa sitä tärkeissä asioissa enemmän kansalaisjärjestöjen suuntaan. Internetin keskustelupalstojen hyödyntämiseen suhtauduttiin melko ristiriitaisesti, osa kannatti sitä yhtenä viestintäkanavana, osa piti sitä melko tehottomana keinona.

Hyvin harvalla kansalaisjärjestöllä on mitään virallisia ohjeistuksia osallistumisen toteuttamiseen. Vuorovaikutustyö jakaantuu järjestöissä melko usein perustyönjaon kautta, joten välttämättä tällaisia ohjeita ei tarvittaisi, vaikka jotkin kansalaisjärjestöt totesivat niiden olevan tarpeen. Ohjeistusta kaivataan järjestökentässä lähinnä näkökantojen muodostamiseen, kun toimitaan yhteistyössä valtionhallinnon kanssa. Joissakin järjestöissä osallistumisen toteuttamista varten ollaan tekemässä toimintamalleja siitä, miten asioiden valmistelu ministeriöiden kanssa etenee. Joissakin järjestöissä oli käytössä erilaisia suunnitelmia, toimintaohjelmia ja tavoitteita, joiden voidaan katsoa toteuttavan erilaisten ohjeiden ja periaatteiden roolia.

Ministeriöissä laadittujen ohjeiden ja periaatteiden luomisessa ongelmallista on alan laajuus ja toimijoiden runsaus. Osalla ministeriöistä oli kuitenkin kansalaisyhteistyöstrategioita tai kansalaisjärjestöstrategioita, joihin ohjeita ja osallistumisen tavoitteita on kirjattu. Lisäksi on luotu ohjeet virkamiehille kansalaisten kuulemiseksi ja käsikirja virkamiehille. Lisäksi on olemassa virkamiehen huoneentaulu, joka on tarkoitettu helpottamaan virkamiesten työtä hankkeiden suunnittelussa ja kansalaisjärjestöjen osallistamisessa.

Ohjeiden ja periaatteiden toteutuminen käytännössä vaihtelee suuresti. Palautetta ohjeiden ja periaatteiden toteutumisesta käytännön tasolla ei ole kerätty, mutta tarve siihen haastattelujen perusteella on olemassa. Säännöllinen seuranta parantaisi ohjeiden ja periaatteiden hyödyntämistä. Ohjeiden ja periaatteiden luomiseen ja niiden käyttämiseen tarvittaisiin lisää koulutusta ja resursseja.

Jo saavutettuja, hyväksi todettuja käytäntöjä ei tulisi unohtaa vaan niitä tulisi edelleen kehittää. Osallistumis- ja vuorovaikutusprosessien resursointia ja rahoituspohjaa olisi tulevaisuudessa hyvä miettiä uudestaan, erillisinä kokonaisuuksina. Mikäli tämä ei toteudu, jää nykykeinojen käyttäminen pakko tehdä-tasolle. Ministeriöillä on suuria odotuksia kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman johdosta muodostettavaa kansalaisyhteiskunnan neuvottelukuntaa kohtaan, ja ne pitävät sitä hyvänä kehittämiseksi.

Mielipiteet kansalaisjärjestöjen roolista yhteiskunnallisena toimijana ja yhteistyökumppanina olivat melko sopusointuisia. Kansalaisjärjestön rooli voi sekä ministeriöiden että kansalaisjärjestöjen mielestä olla moninainen. Ulkopuoliseksi jää helposti, jos resursseja osallistumistyön toteuttamiseen ei ole tarpeeksi. Asiat, jotka ovat ongelmallisia jollekin kansalaisjärjestön edustamalle ryhmälle, koetetaan viedä läpi ministeriöissä ja eduskunnassa mahdollisimman huomaamattomasti, jolloin osallistuminen asian valmisteluun käy kansalaisjärjestön puolelta hankalaksi. Tällainen toimintakulttuuri pitäisi saada kitkettyä pois.

Kun kansalaisjärjestö on äänitorvi, sen tarkoituksena on herättää yhteiskunnallista keskustelua ja mielenkiintoa omalla toimialalla ja niitä asioita kohtaan, joissa on epäkohtia. Yhteistyökumppanuus korostuu etenkin työmarkkinajärjestöjen kohdalla, mutta myös muut etujärjestöt katsoivat pitävänsä itseään yhteistyökumppanina ministeriöiden kanssa, sillä etujärjestöillä on usein vaikutusvaltaa ja pitkälle ulottuvia vaikuttamisjärjestelmiä. Lisäksi kansalaisjärjestöt ovat aloitteentekijöitä ja omien jäsentensä edunvalvojia.

Kansalaisjärjestöjen keskinäinen yhteistyö on yleistä, mutta tiettyjä kehittämiskohteita siitä on löydettävissä. Järjestöjen tulisi ottaa enemmän oppia toisten järjestöjen virheistä ja onnistumisista ja niistä tulisi keskustella muiden järjestöjen kanssa avoimemmin kuin nykyisin. Tällöin mahdollistetaan oppiminen ja välttyttäisiin tekemästä samoja virheitä kuin toinen järjestö on tehnyt. Tämä vaatii kuitenkin avoimempaa toimintakulttuuria ja järjestömustasukkaisuudesta poisoppimista. Keskinäisen yhteistyön kautta leviäisi tieto siitä, ketkä istuvat tiedon päällä keskushallinnossa.

Järjestöjen on panostettava voimakkaasti oman toimintansa arviointiin ja niiden on kehitettävä sitä. Hyödyttävää olisi miettiä oman järjestön toiminnan perustepohjaa, perustehtäviä, tavoitteita ja toiminnan vaikuttavuutta. Tulevaisuudessa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota myös järjestöjen muutossopeutuvuuteen.

Kansalaisjärjestökentästä puhuttaessa tulisi ymmärtää se, että kyseessä on laaja heterogeeninen joukko erilaisia toimijoita, joilla kaikilla on erilaisia näkemyksiä ja mielipiteitä asioihin. Ministeriöillä tulisi olla jonkinlainen kuva siitä, minkälaisia näkemyksiä omaan hallinnonalaan kuuluvilla järjestöillä on.

Ministeriöissä tulisi turvautua kansalaisjärjestöjen konsultatiiviseen apuun sinä määrin kuin kulloinkin käsiteltävänä oleva asia vaatii.

## VI LOPPUSANAT

Minulle tutkimusaihe on ollut mielenkiintoinen ja syventänyt osaamista kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välisestä vuorovaikutuksesta. Tutkimuksia tästä aiheesta on tehty useita eikä tarkoituksenani ollut löytää absoluuttista totuutta. Tarkoitukseni oli tutkimusongelmien kautta kuvata nykytilanne ja miten sitä voisi tulevaisuudessa kehittää. Aihe on itselleni tärkeä, koska mielestäni valtion keskushallinnon toiminnasta ja päätöksistä tulisi entistä monipuolisempia, mikäli päätöksentekoprosesseissa huomioitaisiin kansalaisjärjestöt entistä paremmin. Se lisäisi hallinnon avoimuutta, mikä lisäisi puolestaan kansalaisten ja hallinnon välistä luotettavuutta.

Tämän tutkimuksen tekeminen on selventänyt, minkälaisia osallistumisareenoita kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välisessä vuorovaikutuksessa on olemassa. Päällisin puolin molemmat osapuolet ovat melko tyytyväisiä vallitsevaan tilanteeseen, mutta pinnan alla on aistittavissa myös hieman tyytymättömyyttä nykyisiä käytäntöjä kohtaan ja voimakasta halua uusien osallistumiskeinojen luomiseen.

Yllättävintä mielestäni oli, että konkreettisia kehitysideoita uusien osallistumismuotojen luomiseksi haastatelluilla henkilöillä oli melko vähän. Toisaalta ideoiden vähyys on ymmärrettävää, koska uusien käytäntöjen luominen on hankalaa ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen toimintakentän laajuuden ja moninaisuuden vuoksi. Ministeriöiden toiminnan koordinoimattomuus ja käytäntöjen vaihtelu oli runsasta, joskin kuuleminen, lausunntomenettely ja työryhmätyöskentely olivat melko samalla lailla strukturoituja jokaisessa ministeriössä.

Vaikka uusien ideoiden määrä oli vähissä, haastatellut henkilöt esittivät hyviä parannusehdotuksia nykyisiin toimintamalleihin. Olemassa olevien osallistumisprosessien kehittäminen on mielestäni hyvä asia, koska suurin osa käytössä olevista prosesseista on koettu melko hyväksi. Ei ole järkevää antaa hyvien työskentelytapojen kuihtua, koska nopeasti voi käydä niin, että ei ole olemassa yhtään hyvää keinoa osallistumiseen.

On hyvä, että sekä ministeriöillä että kansalaisjärjestöillä on olemassa jonkinlainen strategia tai linjaus yhteistyön tekemisestä. Kun raamit ovat olemassa, on yhteistyön edelleen kehittäminen helpompaa. Kehittämiseen tarvitaan molemmilta osapuolilta halua, aikaa ja muita resursseja. Yhteistyön tavoitteena

on entistä aktiivisempi toimijaverkosto, jolla on mahdollisuus vaikuttaa asioihin. On kuitenkin muistettava, että tavoitteet ja käytettävissä olevat resurssit on oltava tasapainossa. Hallinnon itsetarkoitus ei ole osallistaa kansalaisjärjestöjä, eikä kansalaisjärjestöjen itsetarkoitus ole osallistua ministeriöissä tehtäviin päätöksiin.

Mikäli tutkimuksestani tai sen aihepiiristä haluaisi tehdä jatkotutkimusta, kiinnostavaa olisi tutkia esimerkiksi kansalaisten vapaaehtoista vetäytymistä ja osallistumattomuutta yhteiskunnallisen osallistumisen areenoilla. Toinen mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe voisi olla nuorten osallistumisen haasteet ja kehittäminen. Tutkimusaiheelle antaisi hyvät raamit melko tuore nuorisolaki. Aiheesta saisi monia myös kansainvälisesti kiinnostavia tutkimusaiheita.

## Lähdeluettelo

### *Teokset:*

- Barnes, B. 1995. *The Elements of Social Theory*. London: UCL Press Limited.
- Beresford, P. & Croft, S. 1993. *Citizen Involvement. A Practical guide for Change*. The Macmillan Press Ltd: London.
- Bouckaert, G., Ormond, D. & Peters, G. 2000. *A Potential Governance Agenda for Finland*. Ministry of Finance. Helsinki: Kirjoittaja.
- Dekker, P. & Uslander, E. 2001. *Social Capital and Participation in Everyday Life*. Routledge: London.
- Eräsaari, L. 2002. *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Giddens, A. 2001. *Sociology*. Polity Press: Cambridge.
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action. Reason and the Rationalization of Society*. Polity Press: Cambridge.
- Hague, B. & Loader, B. 1999. *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 2000. *Luottamuspääoma. Yrittäjyyden kolmas voima*. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. 2001. *Luottamus johtamiseen ministeriöissä*. Helsinki: Edita Oyj.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. 2001. *Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä. Kansalaisten luottamus ministeriöihin*. Helsinki: Edita Oyj.
- Harju, A. 2005. *Yhteisellä asialla. Kansalaistoiminta ja sen haasteet*. 2. painos. Vantaa: Kansanvalistus-seura.
- Helander, V. 1998. *Kolmas sektori*. Gummerus: Saarijärvi.
- Helander, V. & Laaksonen, H. 1999. *Suomalainen kolmas sektori. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto*. Helsinki.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2001. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Jyränki, A. 2000. *Uusi perustuslakimme*. Turku: Iura Nova.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti! 2002. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.
- Kuule kansalaista. 2001. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.
- Kuule kansalaista - valmistelevi viisaasti! – Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille. 2005. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Myllymäki, A. 2003. *Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Nousiainen, J. 1992. *Suomen poliittinen järjestelmä*. 9. painos. Juva: WSOY.
- OECD. 2001. *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: Kirjoittaja.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. 1997. *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.
- Poggi, G. 2001. *Forms of Power*. Cambridge: Polity Press.
- Putnam, R. & Feldstein, L. 2003. *Better Together*. New York: Simon & Schuster.

- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rousseau, J.-J. 1913. *The Social Contract and Discourses*. 2.painos. London: Everyman's Library.
- Rousseau, J.-J. 1918. *Yhteiskuntasopimuksesta*. 4.painos. Hämeenlinna: Karisto Oy.
- Salamon, L. & Anheier, H. 1996. *The emerging nonprofit sector. An overview*. Manchester: Manchester University Press.
- Simon, H. 1979. *Päätöksenteko ja hallinto*. 3.painos. Espoo: Suomen Ekonomiliitto ja Weiling+Göös.

*Sarjajulkaisut:*

- Ryynänen, A. 2002. Kansalaisen renessanssi. Kansalaisosallistumisen uusi merkitys ajankohtaisen kansainvälisen kehityksen valossa. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/2002. Tampere.
- Sauri, P. 2003. Suomen demokratisoiminen. Kunnallisala kehittämissäätö. Polemia-julkaisusarjanro 51. Vammala.
- Ståhlberg, K. 1978. Politik och planering. Några kritiska uppsatser kring planering inom statsförvaltningen. Åbo Akademi. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi Forskinstitut, nr 20.
- Tiihonen, S. 2004. *From Governing to Governance*. Tampere: Tampere University Press.

*Artikkelit kokoomateoksessa (toimitetussa teoksessa):*

- Anttiroiko, A.-P. 2002. Teledemokratian haasteet globalisaation aikakaudella. Teoksessa Kohonen, K. & Tiala, T. (toim.) *Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi*. Helsinki: Sisäasianministeriö, 30-39.
- Gbikpi, B. & Grote, J. 2002. From Democratic Government to Participatory Governance. Teoksessa Grote, J. & Gbikpi, B. (toim.) *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske+Budrich, 17-34.
- Grootaert, C. 2001. Social Capital. The missing link? Teoksessa Dekker, P. & Uslaner, E. (toim.) *Social Capital and Participation in Everyday Life*. London: Routledge, 9-29.
- Habermas, J. 1976. Tieto ja intressi, Teoksessa Tuomela, R. & Patoluoto, I. (toim.) *Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet, osa I*. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab, 118-142.
- Hamelink, C. 2001. Human Rights in the Information Society: Civic Participation in Shaping the Future. Teoksessa Pendakur, M. & Harris, R. (toim.) *Citizenship and Participation in the Information Age*. Ontario: Garamond Press, 287-299.
- Huillet, C. Foreword. Teoksessa Lovan W.R., Murray, M. & Shaffer, R. (toim.) *Participatory Governance. Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Aldershot: Ashgate publishing Limited, 15-16.
- Ilmonen, K. 2001. Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa Ilmonen, K. (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 9-39.
- Jyränki, A. 2002. Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aarnio, A. & Uusitupa, T. (toim.) *Oikeusvaltio*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 13-26.
- Kaunismaa, P. 2001. Yhdistyselämä ja sosiaalinen pääoma. Teoksessa Ilmonen, K. (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 119-144.
- Kooiman, J. 2002. Governance. A Social-Political Perspective. Teoksessa J. Grote & B. Gbikpi (toim.) *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske+Budrich, 71-94.
- Kotkavirta, J. 2001. Luottamus instituutioihin ja yksilöllinen hyvinvointi. Teoksessa Ilmonen, K. (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 55-69.

- Kovalainen, A. & Österberg, J. 2001. Sosiaalinen pääoma, luottamus ja julkisen sektorin restrukturaatio. Teoksessa Ilmonen, K. (toim.) Sosiaalinen pääoma ja luottamus. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 69-93.
- Lovan, W., Murray, M. & Shaffer, R. Participatory Governance in a Changing World. Teoksessa Lovan W.R., Murray, M. & Shaffer, R. (toim.) Participatory Governance. Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society. Aldershot: Ashgate publishing Limited, 1-37.
- Matthies, A-L. 1999. Ekonomistisen ja eettisen vuoropuhelu. Teoksessa Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.) Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 40-60.
- Mutanen, A. 2002. Kansalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittäminen. Teoksessa Mietinen, T. (toim.) Kansanvalta. Joensuu: Joensuun yliopistopaino, 90-112.
- Pohjola, A. 1999. Kansalaisten toiminta-areenat. Teoksessa Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.) Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 62-78.
- Richard, E. 1999. Tools of Governance. Teoksessa Hague, B. & Loader, B. (toim.) Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age. London: Routledge, 73-87.
- Seligman, A. 2000. Trust and Civil Society. Teoksessa Tonkiss, F. & Passey, A. (toim.) Trust and Civil Society. London: Macmillan Press Ltd., 12-31.
- Siisiäinen, M. 1999. Sosiaalinen pääoma, valta ja kolmas sektori. Teoksessa Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.) Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 10-39.
- Stolle, D. 2001. Getting to Trust. An analysis of the importance of institutions, families, personal experiences and group membership. Teoksessa Dekker, P. & Uslaner, E. (toim.) Social Capital and Participation in Everyday Life. London: Routledge, 118-133.
- Tonkiss, F. 2000. Trust, Social Capital and Economy. Teoksessa Tonkiss, F. & Passey, A. Trust and Social Capital. London: Macmillan Press Ltd., 72-89.

*Raportit, komiteamietinnöt ja hallituksen esitykset:*

- Hallintovaliokunnan lausunto 2006. Ministeriön selvitys osallisuuden edistämisestä hallinnossa. 44/2006. Helsinki.
- Hallituksen esitys Kepan strategiaksi vuosille 2006-2010. Kepan syyskokous 25.11.2006. Helsinki. <[http://www.kepa.fi/mika\\_kepa/asiakirjat/index\\_html](http://www.kepa.fi/mika_kepa/asiakirjat/index_html)> 9.11.2007.
- Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia. Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisu 13/2005. Helsinki.
- Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisu 3/2005. Helsinki.
- Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006-toimikunnan raportti. Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisu 14/2005. Helsinki.
- Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa. Selvitys kansalaisvaikuttamisen kanavista tietoverkoissa. 2005. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston työryhmämuistioita 2/2005. Helsinki.
- Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. 2004. Oikeusministeriön julkaisu 10/2004. Helsinki.
- Ministerityöryhmän loppuraportti. 2002. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki.



- Mutanen, A. 2004. Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Oikeusministeriön julkaisu 2004:5. Helsinki.
- Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2007-2011. Oikeusministeriö. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2006:1. Helsinki.
- Sisäasiainministeriön kansalais- ja kansalaisjärjestöstrategia 2006-2007. Sisäasiainministeriön julkaisu ja 38/2005. Helsinki.
- Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008-2011 sekä taloussuunnitelma 2007. Sisäasiainministeriö. Sisäasiainministeriön julkaisu ja 58/2006. Helsinki.
- VNS 3/2002. Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 3/2002. Valtioneuvosto. Helsinki
- Äijälä, P., Kourula, A., Siltanen, M. & Mustonen, E. 2006. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön kapasiteettiselvitys. Loppuraportti 21.6.2006. Impact Consulting Oy.

*Lait ja asetukset:*

L 17.3.1995/365 Kuntalaki  
PeL 11.6.1999/731 Perustuslaki

*www-lähteet:*

- Kehitysyhteistyön palvelukeskus : Mikä Kepa? <[http://www.kepa.fi/mika\\_kepa](http://www.kepa.fi/mika_kepa)> 9.1.2007.
- Oikeusministeriö: Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Tietoa ohjelmasta. <<http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Kansalaisvaikuttamisenpolitiikkaohjelma/Tietoaohjelma>> 3.1.2007.
- Oikeusministeriö: Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Organisaatio. <<http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Kansalaisvaikuttamisenpolitiikkaohjelma/Organisaatio>> 3.1.2007.
- Opetusministeriö: Opetusministeriön toimialan strategiat ja ohjelmat. <[http://www.minedu.fi/OPM/Linjaukset\\_ja\\_rahoytus/strategiat\\_ja\\_ohjelmat/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Linjaukset_ja_rahoytus/strategiat_ja_ohjelmat/?lang=fi)> 9.1.2007.
- Saukkonen, P. 2005: Verkko-oppikirja, Suomen poliittinen järjestelmä, Kansalaisjärjestöt ja yhteiskunnalliset liikkeet. <URL:<http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/8kansjarj/johdanto.html>> 14.12.2005.
- Sisäasiainministeriö: Sisäasiainministeriön tehtävät. <<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/2e541ea3aa60b9b0c2256aed00354560?opendocument>> 9.1.2007.
- SLU: SLU ry:n esittely. [http://www.slu.fi/slu-esittely/slu\\_ry\\_n\\_esittely/](http://www.slu.fi/slu-esittely/slu_ry_n_esittely/) 9.1.2007.
- Suomen nuorisoyhteistyö – Allianssi: <URL: [http://www.alli.fi/index.php?lk\\_id=16](http://www.alli.fi/index.php?lk_id=16)> 8.1.2007.
- Suomen nuorisoyhteistyö - Allianssi: Allianssi-strategia 2000-2005. <[http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli\\_id=688](http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli_id=688)> 8.1.2007.
- Suomen ylioppilaskuntien liitto: Mikä SYL on?. <[http://www.syl.fi/mika\\_syl/](http://www.syl.fi/mika_syl/)> 8.1.2007.
- Tehy: Tietoa Tehystä. [http://www.tehy.fi/tietoa\\_tehysta/](http://www.tehy.fi/tietoa_tehysta/) 9.1.2007.

Ulkoasiainministeriö: Kansalaisjärjestöyksikkö.

<<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15912&contentlan=1&culture=fi-FI>>  
5.2.2007

UN: The United Nations: Department of Public Information, Non-Governmental Organisations Sector.

<<http://www.un.org/dpi/ngosection/brochure.htm>> 13.12.2004.

Valtiovarainministeriö:

Hallinnon

kehittämisosasto.

<URL:<http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=8684&l=fi>> 14.12.2004.

Valtiovarainministeriö: Ministeriö. <[http://www.vm.fi/vm/fi/02\\_ministerio/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/index.jsp)> 14.12.2004.

## **LIITE 1 Haastattelulomake**

### **Osallistumisareenat valtion keskushallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä**

Haastattelulomake

Minna Säpyskä  
Hallintotieteiden kandidaatti  
Johtamistieteiden laitos  
Tampereen yliopisto  
p. 050 583 2263  
E-mail: minna.sapyska@uta.fi





**III. Kansalaisjärjestöt osallistujina**

5. Minkälainen rooli kansalaisjärjestöillä on yhteiskunnallisista asioista päätettäessä?

- Yhteistyökumppani?\_\_\_\_\_
- Aloitteen tekijä?\_\_\_\_\_
- Äänitorvi?\_\_\_\_\_
- Helposti ulkopuolinen?\_\_\_\_\_
- Jotain muuta, mitä?\_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

6. Minkälaisia kehittämistarpeita näette kansalaisjärjestöjen keskinäisessä sekä kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välisessä toiminnassa?

- Koordinoinnin toimivuus?\_\_\_\_\_
- Yhteistyön tehokkuus?\_\_\_\_\_
- Yhteistyön vaikuttavuus?\_\_\_\_\_
- Mitä muuta?\_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---







## LIITE 2 Saatekirje

25.7.2006

### ARVOISA VASTAANOTTAJA

Olen hallintotieteiden kandidaatti Tampereen yliopistosta. Teen pro gradu-tutkielmaani kansalaisvaikuttamisesta ja siitä miten osallistuminen kansalaisjärjestöjen ja valtion keskushallinnon välillä toteutuu. Valtion keskushallinnossa toimiville on laadittu suosituksia, periaatteita ja ohjeita osallistumisen toteuttamiseksi ja haluan selvittää miten niitä käytännössä toteutetaan. Osallistumista on tutkittu laajasti sekä kansainvälisesti että kansallisella tasolla. Koska kansalaisvaikuttaminen on tällä hetkellä yhtenä osana hallituksen politiikkaohjelmia, on mielenkiintoista tutkia, onko asiassa tapahtunut muutoksia parempaan suuntaan.

Tutkimustani varten haastattelen sekä eri ministeriöiden että eri kansalaisjärjestöjen edustajia. Tarkastelen ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen toimintaa osallistumisen näkökulmasta. Erityisesti olen kiinnostunut siitä,

- Millaisia osallistumis- ja vuorovaikutuskanavia valtion keskushallinnon ja kansalaisjärjestöjen välillä on olemassa.
- Miten osallistumis- ja vuorovaikutuskanavat toimivat,
- Mitä kehittämistarpeita nykyisissä käytännöissä on ja onko olemassa osallistumis- ja vuorovaikutustapoja, joista ei kovin paljoa vielä tiedetä?

Nämä ovat laaja-alaisia kysymyksiä, joihin löydän vastaukset parhaiten kvalitatiivisin menetelmin, ja siksi olen valinnut tutkimusmenetelmäkseni haastattelun. Kaikki haastattelumateriaalit käsitellään luottamuksellisesti eikä niitä saateta ulkopuolisten käsiin. Tutkimukseni ohjaajana toimii hallintotieteen professori Risto Harisalo, jonka tavoittaa tarvittaessa numerosta 0500-675477. Olen valinnut Teidät haastateltavakseni, koska uskon, että Teillä löytyy tietämystä asiasta. Olen saanut yhteystietonne...

Avustanne ja tuestanne kiittäen

Minna Säpyskä  
Hallintotieteiden kandidaatti  
Johtamistieteiden laitos  
Tampereen yliopisto

### **LIITE 3 Haastatteluun osallistuneet henkilöt**

Aaltonen Kimmo, kulttuuriasiainneuvos, opetusministeriö, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto

Ekman Kerstin, yhteysjohtaja, Suomen liikunta- ja urheilu ry

Holkeri Katju, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto

Lahtinen Matti, ylitarkastaja, ulkoasiainministeriö, kehityspoliittinen osasto

Korkeaaja Lauri, pääsihteeri, Suomen ylioppilaskuntien liitto

Merasto Merja, johtaja, Tehy, kehittämisyksikkö

Niemelä Seppo, ohjelmajohtaja, oikeusministeriö, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

Nurmi Johanna, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto

Rossi Mika, neuvotteleva virkamies, sisäasiainministeriö, kuntaosasto

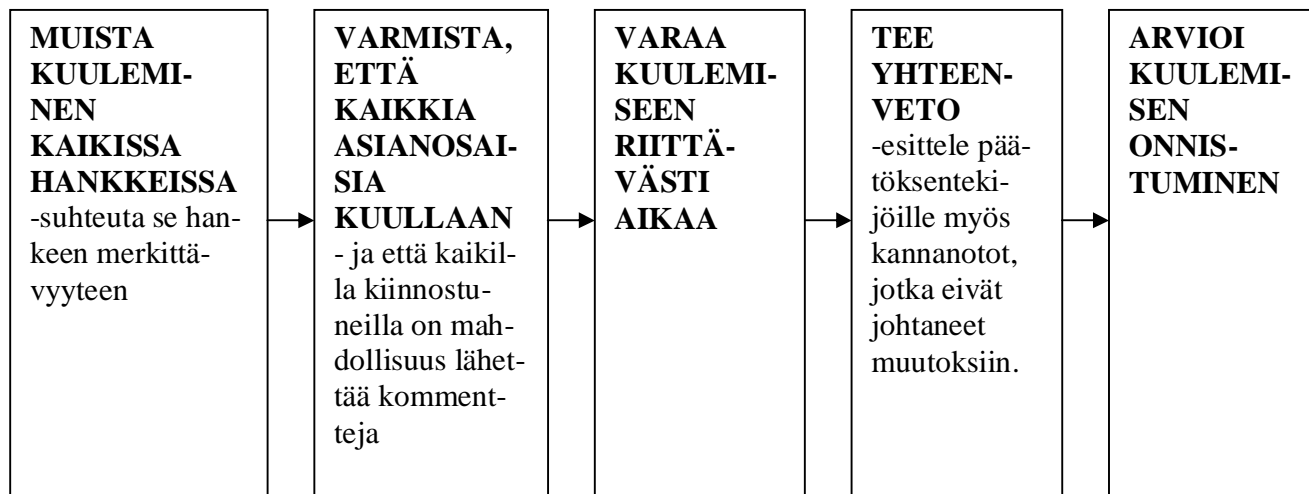
Seppo Maija, ohjelmajohtaja, Kehitysyhteistyön palvelukeskus

Tahvanainen Jukka, pääsihteeri, Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry

Wakeham Maria, ohjelmajohtajan avustaja, ylitarkastaja, oikeusministeriö, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

## LIITE 4 Virkamiehen huoneentaulu (mukaelma)

**KUULE KANSALAISTA**  
**VIRKAMIEHEN HUONEENTAULU**



**SUUNNITTELU**

**VALMISTELU**

**PÄÄTÖKSENTEKO**

**Käytä selkeää ja yksiselitteistä kieltä**

**Tiedota joka vaiheesta ja varmista, että hanke on hankerekissä [www.hare.fi](http://www.hare.fi)**