

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

IIDA VALLIN

**Kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden
osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet säädösvalmisteluprosessissa**

Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Elokuu 2015
Ohjaaja Ilkka Ruostetsaari

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

VALLIN, IIDA: Kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet säädösvalmisteluprosessissa

Pro gradu -tutkielma, 91 s.

Valtio-opin opintosuunta

Elokuu 2015

Tutkielma käsittelee kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia säädösvalmisteluprosessissa. Säädösvalmisteluprosessin tarkastelu on rajattu valmistelun vaiheisiin ennen valtioneuvosto- tai eduskuntakäsittelyä. Tutkimukseni päätavoitteena on selvittää, onko kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumisella todellista vaikutusta säädösvalmisteluun. Todellisella vaikutuksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden omia kokemuksia ja käsityksiä vaikutusvallastaan. Toinen päätavoitteeni on tarkastella kuulemismenetelmien yhdenvertaisuutta ja tutkia, onko erilaisilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa säädösvalmisteluun.

Teoreettinen viitekehys rakentuu valtateorioiden pohjalle. Tässä tutkielmassa tarkastellaan kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden vaikutusvaltaa, joka niillä on tietyssä vuorovaikutussuhteessa ja ympäristössä. Vaikutusvallan tarkastelun ympäristöksi on valittu säädösvalmisteluprosessi. Wrongin (1988) määritelmän mukaan vaikutusvalta ymmärretään toimijan kykyä vaikuttaa toisiin joko tiedostamatta tai tiedostaen ja ennalta arvattavasti. Tarkastelen vaikutusvaltaa myös resurssien näkökulmasta kuten Richard Jenkins (2009), jonka mukaan valta on toimijan kyky saavuttaa tavoitteensa, ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttää resursseja. Tutkimuksessa on haastateltu neljää suuren kansalaisjärjestön edustajaa, neljää keskikokoisen kansalaisjärjestön edustajaa sekä neljää kansalaistoimijaa. Tutkimusmenetelmänä on käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Sisällönanalyysin avulla aineisto on ryhmitelty ja luokiteltu, jonka jälkeen tutkimushavainnot on tuotu teorian kontekstiin.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että nykyiset kuulemismenetelmät suosivat suuria, vakiintuneita järjestöjä. Niillä voidaan sanoa olevan todellista vaikutusvaltaa säädösvalmisteluprosessissa. Haastatteluiden perusteella voidaan argumentoida, että suuret järjestöt vaikuttavat sekä vallan ensimmäisen (Dahl, 1971) että toisen ulottuvuuden (Bachrach & Baratz, 1970) kautta, kun taas keskikokoiset järjestöt ja kansalaistoimijat vaikuttavat lähinnä vallan toisen ulottuvuuden kautta.

Tutkimustulosten mukaan vastaus toiseen tutkimuskysymykseen kuulemisen yhdenvertaisuudesta on, että kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden vaikuttamismahdollisuudet eivät ole yhdenvertaisia ja osallistumismahdollisuudet suosivat järjestöpohjaista toimintaa. Haastatteluiden valossa voidaan todeta, että kansalaistoimijoiden on haastavaa löytää valtioneuvoston tiukasti rajattujen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien keinovalikoimien joukosta mahdollisuuksia tulla kuulluksi. Tämä tarkoittaa, että jo olemassa olevat kanavat eivät voi tehokkaasti vastata uusien yhteiskunnallisten liikkeiden pyrkimykseen vaikuttaa yhteiskuntaan (Kitschelt 2003). Ihmisten poliittisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen yhä voimakkaampi eriytyminen asettaa haasteita valtioneuvoston kuulemiskäytännöille.

Kuulemisen laatua, oikea-aikaisuutta ja avoimuutta tulisi kehittää. Haastatteluiden perusteella säädösvalmisteluprosessissa ei ole olemassa kevyttä ja vaikuttavaa osallistumisen muotoa. Sähköiset foorumit, kuulemistilaisuudet ja kirjalliset lausunnot eivät yllä vaikuttavuudeltaan työryhmätyöskentelyn tai esivalmisteluvaiheessa tapahtuvan suoran vaikuttamisen tasolle.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
2. KANSALAISSYHTEISKUNTA	5
2.1 Kansalaisyhteiskunta käsitteenä.....	5
2.2 Kolmas sektori käsitteenä.....	7
2.3 Kansalaisjärjestöt.....	9
2.4 Vapaa kansalaistoiminta ja uudet yhteiskunnalliset liikkeet.....	12
3. VALTONEUVOSTON DEMOKRATIAPOLITIikka	18
3.1 Lyhyt katsaus valtioneuvoston demokratiapolitiikan ja sidosryhmien väliseen suhteeseen	18
3.1.1 Sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen.....	19
3.1.2 Sidosryhmät osana säädösvalmisteluprosessia	20
3.2 Sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet valtioneuvoston säädösvalmisteluprosessissa	22
3.2.1 Sidosryhmien kuulemisen periaatteet	22
3.2.2 Millä tavoin sidosryhmiä kuullaan?	23
3.3 Yhdenvertaisia vaikuttamismahdollisuuksia vai valtarakenteiden uusintamista?.....	25
3.4 Elinvoimaiset kansalaisjärjestöt ja hyvinvoiva demokratia	28
4. VALTA	32
4.1 Vallan määrittelyä.....	32
4.2 Vallan perusteet ja valtaresurssit.....	37
4.3 Ilmivaikutusvallan mittaaminen ja havainnointi.....	40
4.4 Tutkimuskysymysten tarkennus	41
5. AINEISTO JA MENETELMÄ	44
5.1 Tutkimusaineisto	44
5.2 Tutkimusmenetelmänä teemahaastattelu	45
5.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi	47
6. KANSALAISSJÄRJESTÖJEN JA KANSALAISTOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSISTAAN SÄÄDÖSVALMISTELUN ERI VAIHEISSA	50
6.1 Työryhmät ja verkostot – tärkeimmät vaikuttamiskanavat	50
6.2 Kirjalliset lausunnot.....	52
6.3 Kuulemistilaisuudet	53
6.4 Kuulemisen ajoitus	54
6.5 Vaikuttaminen valmisteluprosessin eri vaiheissa.....	55
7. TIETO ON VALTAA – OSALLISTUMISEN YHDENVERTAISUUS JA VAIKUTTAMISEN RESURSSIT	58
7.1 Osallistumisen yhdenvertaisuus.....	58
7.2 Tiedonkulku	59
7.3 Vaikuttamisen resurssit.....	60
8. VAIKUTTAMISEN VAATIVUUS JA VAIKUTTAVUUS	62
8.1 Voiko asioihin vaikuttaa?	62
8.2 Vaikuttaminen vaatii aikaa ja resursseja.....	63
8.3 Kevyet vaikuttamiskeinot ovat vaikuttavuudeltaan kyseenalaisia	65
9. MIKSI KANSALAISSJÄRJESTÖJÄ JA KANSALAISTOIMIJOITA KANNATTAA KUULLA?	67
9.1 Kansalaisjärjestöjen merkitys demokratian kannalta	67
9.2 Vapaan kansalaistoiminnan merkitys demokratian kannalta	69

9.3	Kehittämissuositukset kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi	71
10.	JOHTOPÄÄTÖKSET	73
10.1	Suurilla järjestöillä eniten vaikutusvaltaa	73
10.2	Säädösvalmisteluprosessissa vaikuttaminen ja tärkeimmät vaikuttamiskanavat	76
10.3	Kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden valtaresurssit.....	78
10.4	Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yhdenvertaisuus.....	80
10.5	”Joku uus kela siihen miten ihmisiä kuullaan” – kansalaistoimijoiden kuulemisen haasteet	82
10.6	Miksi kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden kuulemista pitää edistää?	83
10.7	Tutkimuksen rajoitukset ja tarve jatkotutkimukselle	84
LÄHDELUETTELO	87

1. JOHDANTO

Perustuslain (731/1999) mukaan yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, ja julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (2.2 § & 14.3 §). Suomessa kansalaisten osallistumisoikeuksilla on vahva perustus- ja kuntalaillinen pohja, jolle keskustelu kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisestä perustuu. Nämä teemat ovat olleet enenevässä määrin esillä julkisessa keskustelussa, sillä toimintaympäristössä tapahtuneet merkittävät muutokset ovat olleet vaikuttamassa demokraatiopoliittisen keskustelun aktivoitumiseen sekä Suomessa että muualla Euroopassa. Äänestysprosenttien lasku, kritiikki poliittisia päätöksentekijöitä ja viranomaisia kohtaan, yhteiskunnallisen osallistumisen polarisoituminen, heikentynyt luottamus instituutioita kohtaan, uudet sähköiset osallistumisvälineet ja Suomen EU-jäsenyys ovat vaikuttaneet tarpeeseen kiinnittää yhä enemmän huomiota kansalaisten perustuslaillisiin vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksiin. (OM 2009, 12.)

Suomi on kansalaisjärjestöjen maa, jossa kansalaisjärjestötoiminnalla on pitkät perinteet ja jossa kollektiiviselle toiminnalle on ollut luontaista organisoitua yhdistysmuotoon (Ilmonen 2005, 109). Suomessa on myös pitkät perinteet hallinnon ja sidosryhmien välisestä vuorovaikutuksesta säädösvalmisteluprosessissa. Etenkin yritystoimintaa, työelämää ja ympäristöä koskevassa säädösvalmistelussa on yleisesti käytetty sidosryhmien asiantuntemusta hyväksi. (VNK 2007, 92.) Viimeisten vuosikymmenten aikana kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen keinot ja tavat osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoprosessiin ovat osin muuttuneet. On kehitetty uusia sähköisiä osallistumismuotoja ja suoran demokratian malleista on kehitetty vaihtoehtoja perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle. (Virtanen 2001, 9.)

Suomessa on kiinnitetty huomiota kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuuksiin ja niiden parantamiseen useilla 2000-luvulla toteutetuilla hankkeilla, kuten Paremmän sääntelyn ohjelmalla, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalla ja Kuule kansalaista – valmistelee viisaasti - hankkeella. Kansalaisjärjestöjen ja sidosryhmien osallistuminen säädösvalmisteluun korostui erityisesti valtioneuvoston Paremmän sääntelyn ohjelmassa (VNK 2006) jossa linjattiin, että säädösvalmistelussa on *kuultava aidosti sidosryhmien mielipiteitä*. Ohjelmassa linjattiin myös, että

säädösvalmisteluprosessin on oltava avoin ja sen tulee perustua avoimesti ilmaistuihin tavoitteisiin (VNK 2006, 160). Myös vuoden 2011 hallitusohjelmaan kirjattiin, että avointa vuorovaikutusta on tehostettava (VNK 2011, 24). Säädösvalmistelun avoimuuteen ja hallinnon ja kansalaisjärjestöjen vuorovaikutukseen on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisesti. Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö (OECD) on esittänyt, että sidosryhmien tulisi osallistua säädösvalmisteluun yhtä paljon kuin lainvalmistelijoiden ja poliitikkojenkin (Pakarinen 2011, 1).

Oikeusministeriön mukaan on pohdittava ”millä tavoin niin perinteiselle järjestötoiminnalle, uudentyyppiselle epämuodolliselle kansalaistoiminnalle kuin kansalasten suoralle osallistumiselle ja vaikuttamisellekin voidaan luoda edellytyksiä” (OM 2010a, 17). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuasiakirjaan on kirjattu, että julkisen vallan on annettava erityistä painoarvoa kansalaisten yhdenvertaisuutta ja osallistumisen tasa-arvoa lisääville toimille (OM 2007, 16). Tämä kirjaus haastaa valtioneuvoston kiinnittämään huomiota kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen yhdenvertaisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Nämä linjaukset ovat myös lähtökohtana tälle pro gradu -tutkielmalle.

Sidosryhmien kuulemisen päätavoitteena on säädösvalmistelun hyvä laatu ja avoimuus, ja sen tarkoituksena on parantaa luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. (OM 2010c, 13). Tutkimuksessani keskityn säädösvalmisteluprosessin aikana tapahtuvaan kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden kuulemiseen. Tässä tutkimuksessa säädösvalmisteluprosessin tarkastelu on rajattu valmistelun vaiheisiin ennen valtioneuvosto- tai eduskuntakäsittelyä. Tutkimukseni lähtökohta on, että säädösvalmistelun aikana tapahtuvalla kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden kuulemisella, työryhmätyöskentelyllä, vuorovaikutuksella ja osallistumisella on vaikutusta lopulliseen säädösvalmisteluprosessin aikana syntyneeseen hallituksen esitykseen (OM 2010c, 13). Tutkimukseni tavoitteena on selvittää, onko kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumisella todellista vaikutusta säädösvalmisteluun. Todellisella vaikutuksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden omia kokemuksia ja käsityksiä vaikutusvallastaan.

Toinen tavoitteeni on tarkastella kuulemismenetelmien yhdenvertaisuutta ja tutkia, onko erilaisilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa säädösvalmisteluun.. Vertailen tutkimuksessani suurten kansalaisjärjestöjen edustajien, keskikokoisten kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden kokemuksia ja näkemyksiä yhdenvertaisista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädösvalmisteluprosessissa. Pro gradu -tutkimukseni aihe kytkeytyy valtioneuvoston tavoitteisiin edistää kansalaisten ja

kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja tavoitteeseen parantaa vapaan kansalaistoiminnan muotojen mahdollisuuksia osallistua valtioneuvoston säädösvalmisteluun.

Auri Pakarinen (2011) on tutkinut merkittävimpien sidosryhmien osallistumista säädösvalmisteluun. Kuulemisen yhdenvertaisuutta koskeva tavoite luo kuitenkin myös tarvetta pienempien kansalaisjärjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan muotojen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tutkimiselle. Omassa tutkimuksessani pyritään kartoittamaan myös pienempien kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa. Tutkimukseni aihe on hyvin ajankohtainen ja tarpeellinen, sillä ihmisten poliittisen osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen nähdään tulevaisuudessa eriytyvän yhä enemmän (Kitschelt 2003). Suomalaisen järjestökentän rinnalle on noussut ja edelleen nousemassa uusia yhteiskunnallisia liikkeitä (OM 2014, 56), jotka eivät Siisiäisen (1988, 219–221) mukaan organisoidu perinteisen järjestömallin mukaisesti ja joiden toimintalogiikka on erilaista. Järjestökentän sirpaloituminen ja ihmisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen eriytyminen asettaa väistämättä haasteita myös valtioneuvoston kuulemiskäytännöille.

Omiin tutkimuskysymyksiini voisi olla haastavaa, ellei jopa mahdotonta löytää vastausta muuta kuin haastatteleamalla asianosaisia eli kansalaisjärjestöjen edustajia ja kansalaistoimijoita. Tutkimusaineistoni koostuu yhteensä kahdestatoista kansalaisjärjestöjen edustajan ja kansalaistoimijan haastatteluista. Jaottelin haastateltavat kolmeen ryhmään: suuret kansalaisjärjestöt, keskikokoiset kansalaisjärjestöt sekä kansalaistoimijat. Kaikki haastattelut toteutettiin Helsingissä vuoden 2013 aikana, ja ne olivat kestoltaan noin 30–90 minuuttia. Tutkimusmetodinani olen käyttänyt teemahaastattelua, ja haastatteluaineiston kävin läpi käyttäen sisällönanalyysia metodologisena viitekehyksenäni.

Tutkimukseni rakenne on seuraava. Luvussa kaksi avaan kansalaisyhteiskunnan, kolmannen sektorin, kansalaisjärjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan käsitteitä. Kolmannessa luvussa tarkastelen valtioneuvoston demokratiapolitiikkaa ja sitä, kuinka sidosryhmiä kuullaan osana säädösvalmisteluprosessia. Tarkastelen myös demokratiapolitiikkaan liittyviä haasteita ja pohdin miksi sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on tärkeää toimivan ja elinvoimaisen demokratian kannalta. Luvussa neljä pureudun vallan ja vaikutusvallan käsitteisiin. Pohdin vallan ja vaikutusvallan määrittelyä, vallan perusteita sekä valtaresursseja. Esittelen myös Dahlin (1971) vaikutusvallan mittaamiseen soveltuvat menetelmät. Viidennessä luvussa kuvaan tarkemmin tutkimusmenetelmäni ja tarkennan tutkimuskysymykseni ja tutkimukseni tavoitteet. Selitän myös tarkemmin tutkimusmenetelmänä hyödyntämäni teoriaohjaavaa sisällönanalyysia ja

aineiston analysointiprosessia. Luvussa kuusi, seitsemän, kahdeksan ja yhdeksän analysoin tutkimusaineistoani teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin tekemäni teemoittelun ja luokittelun kautta. Varsinaiset tutkimustulokset ja johtopäätökset esittelen luvussa kymmenen, jossa tuon aineistosta tekemäni havainnot teorian kontekstiin. Viimeisessä luvussa pohdin myös tutkimuksen rajoituksia ja tarvetta jatkotutkimukselle.

2. KANSALAISSYHTEISKUNTA

2.1 Kansalaisyhteiskunta käsitteenä

Kansalaisyhteiskunnan käsite on moniulotteinen sekä ideologisesti että ajallisesti. Modernissa ja postmodernissa keskustelussa käsitettä on käytetty hyvin eri tavoin, ja päämäärät ja keinot ovat vaihdelleet puhujan poliittis-ideologisesta taustasta ja yhteiskuntatodellisuudesta riippuen (Seligman 2002, 13). Käsitteelle on kehittynyt kolme merkittävää tulkintasuuntausta, joita ovat 1) kansalaisten oman henkilökohtaisen vastuun ja valtion vahvan roolin kritiikin korostaminen, 2) kapitalistisen kilpailuyhteiskunnan kritiikin korostaminen sekä 3) kansalaisten yhteisten tavoitteiden ja päämäärien korostaminen (Kocka 2006).

Puhe kansalaisyhteiskunnasta voidaan jäljittää Aristoteleen käsitteeseen *societas civilis*. Ensimmäisiä kertoja käsite esiintyi englantilaisessa poliittisessä filosofiassa 1500-luvun loppupuolella, jolloin se viittasi järjestäytyneen yhteiskunnan syntyyn. Käsitteen konnotaatiot ovat vaihdelleet, mutta siihen on yleensä aina liittynyt kodin ja perheen ulkopuolella oleva poliittinen ja sosiaalinen elämä. Terminä kansalaisyhteiskunta (civil society, societas civilis, Zivilgesellschaft, Bürgergesellschaft) sai nykymerkityksensä 1600–1700-luvulla valistusajan filosofien ja ajattelijoiden, kuten John Locken, Adam Fergusonin, Rousseauin, Montesquieun, Immanuel Kantin ja monen muiden vaikutuksesta. (Kocka 2006, 38; Seligman 2002, 13.)

Käsitteen myöhemmässä merkityksessä ja sen kehittämisessä G.W.F. Hegelillä oli merkittävä rooli. Hegel oli ensimmäisiä ajattelijoita, joka jakoi yhteiskunnan selkeästi eri sfääreihin, joista kansalaisyhteiskunta oli yksi osa. Hän määritteli kansalaisyhteiskunnan historiallisena kehitysvaiheena, joka sijoittuu perheen ja valtion välimaastoon. Hegelille kansalaisyhteiskunta (Bürgerliche Gesellschaft) oli ”välttämättömyyksiensä ja pakkojen sfääri”, jossa ihmiset ajavat omia etujaan, toteuttavat omia inhimillisiä tarpeitaan ja josta puuttuu moraalinen harkinta. Vapaus ei toteutunut hänen mukaansa kansalaisyhteiskunnassa vaan valtiossa, jossa toiminnan päämääränä on yhteinen hyvä, ei oma henkilökohtainen etu. Käsitteen piiriin kuuluivat taloudellisen toiminnan lisäksi uskonnolliset, ammatilliset, virkistyselliset ja sosiaaliset elämänpiirit. (Berndtson 2008, 49–50; Kettunen 2003, 171; Kocka 2006, 38; Kontinen, 2015; Purokuru, 2015.)

Käsitteen nykymerkitys poikkeaa alkuperäisestä merkityksestä monella eri tavalla. 1980-luvulta alkaen kansalaisyhteiskunta-käsite palasi voimalla takaisin yhteiskunnalliseen keskusteluun ja nousi vapauden laajentamisen tunnukseksi, joka oli merkitykseltään aivan muuta kuin Hegelin ja hänen

suomalaisista seuraajista tunnetuimman, J.V. Snellmanin, kansalaisyhteiskunta. Käsitteestä muodostui myös keskeinen osa totalitaristisen ja autoritäärisen yhteiskunnan kritiikkiä Itä-Euroopassa. (Kocka 2006, 39; Kettunen 2003, 171.)

Käsitettä kansalaisyhteiskunta käytetään nykyään joka puolella maailmassa, ja sen konnotaatiot ovat lähes poikkeuksetta hyvin positiivisia. Kansalaisyhteiskunta on Kockan (2006, 40) määritelmän mukaan 1) yhteiskunnallista toimintaa, 2) erillinen yhteiskunnan alue, joka on linkittyneenä muihin alueisiin eli valtioon, talouteen ja yksityiseen elämänpiiriin sekä 3) saavuttamaton idea, joka sisältää osittain utopistisia piirteitä. Tarkkaa rajanvetoa yhteiskunnan eri areenoiden välille ei kuitenkaan voi tehdä, eikä se olisi Ilmonen (2006, 106) mukaan myöskään mielekästä. Kansalaisyhteiskunta on kuitenkin aina ymmärretty suhteessa valtioon ja vastakohtana sille, vaikka käsitteen nykymerkitys on muuttunut lähes päinvastaiseksi verrattuna hegeliläiseen perinteeseen (Berndtson 2008, 49, 51).

Ilmonen (2005, 106–107) määrittelee kansalaisyhteiskunnan eräänlaiseksi ”yhteisöjen saaristoksi”. Kansalaisyhteiskunta koostuu erilaisista yhdistyksistä, joista koostuu sen ydin. Ilmonen laskee tähän mukaan myös kotitaloudet, perheinstituution ja erilaiset yhteiskunnalliset liikkeet ja sosiaaliset verkostot. Kansalaisyhteiskuntaa voidaan tarkastella ”luovana itseorganisoitumisen alueena”, jossa kansalaiset voivat pyrkiä edistämään päämääriään ja tavoitteitaan. Sitä luonnehtivat muun muassa jäsenyyden, vapaaehtoisuuden, vaillinaisuuden, yhteisöllisyyden, paikallisuuden, yleishyödyllisyyden ja autonomisuuden käsitteet. Keskeisiä kansalaisyhteiskunnan toimijoita ovat kansalaisjärjestöt, yhteiskunnalliset liikkeet, etujärjestöt ja puolueet (OM 2010a, 37).

Vaikka kansalaisyhteiskunnasta puhutaankin usein kovin ylevästi ja käsitteen arvolataus on kansalaiskeskustelussa usein myönteinen, ei kansalaisyhteiskunnassakaan, niin kuin ei muissakaan yhteisöissä, voida välttyä konflikteilta ja ristiriidoilta. Kansalaisyhteiskunta rakentuu kuitenkin moninaisuudesta, vaikka se on yksiköllinen käsite. (Helander 1998, 48.) Samalla kansalaisyhteiskuntaan määritelmään liittyvät erilaiset poliittis-ideologiset painotukset asettavat käsitteen empiiriselle käytölle haasteita.

Kuten edellä totesin, kansalaisyhteiskuntaa on kuvattu yleisesti nimenomaan suhteessa valtioon. Helanderin (2002, 49–50) mukaan tämä kuitenkin merkitsee, että käsitteen avulla voidaan tehdä selkeitä linjauksia vain julkisen sektorin suuntaan. Jos kansalaisyhteiskunta käsitteen alle lukeutuvat niin markkinasektori kuin kotitaloussektori, sen avulla ei voida tehdä onnistuneita erotteluja esimerkiksi yksityisen organisaation ja yleishyödyllisen järjestön välille. Siksi Helander argumentoi, ettei kansalaisyhteiskunnan käsitettä voi käyttää rakenteellisessa tai organisatorisessa

mielessä rinnakkaiskäsitteenä kolmannen sektorin kanssa, jota on usein arkikielessä käytetty synonyyminä sille.

2.2 Kolmas sektori käsitteenä

Käsitteitä kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta käytetään joissain yhteyksissä synonyymeina keskenään. Kolmannen sektorin käsite on kuitenkin tarkkarajaisempi kuin kansalaisyhteiskunnan käsite, joka on osin jakanut alan tutkijoiden ja teoreetikoiden näkemyksiä ja jäänyt osin liian väljäksi ja rajaamattomaksi (Helander 2002, 50). Siksi koen kolmannen sektorin käsitteen olevan käyttökelpoisempi myös omassa tutkimuksessani, vaikka kyseisen käsitteenkään käyttö ei ole täysin yksiselitteistä.

Kolmannen sektorin käsite syntyi Yhdysvalloissa 1960-luvulla ja sen alkuperäisesittäjänä pidetään sosiologi Amitai Etzionia. Hän viittasi käsitteellä valtioiden ja markkinoiden välisellä vyöhykkeellä toimiviin organisaatiomuotoihin. Laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun käsite tuli 1970-luvun alkupuolella, ja Eurooppaan se levisi erityisesti OECD:n myötävaikutuksella. (Helander 1998, 11, 51; Konttinen 2015.)

Kolmas sektori voidaan määritellä yhteiskunnan taloudellisesti tai oikeudellisesti määräytyväksi erityislohkoksi. Sektorijatteluun kuuluu, että yhteiskuntaelämän eri sektorit eli ensimmäinen (markkinat ja yritys-elämä), toinen (valtio ja julkishallinto), kolmas (kansalaisjärjestöt, säätiöt, kansalaistoiminta) ja neljäs sektori (perheet, kotitaloudet, ihmissuhteet) muodostavat suhteellisen itsenäisiä sosiaalisen todellisuuden alueita, jotka kaikki toimivat oman logiikkansa mukaisesti. Kolmannesta sektorista käytyä keskustelua ovat herätelleet monet yhteiskuntarakenteisiin ja niiden muuttumiseen liittyvät tekijät. Vaikka kolmannen sektorin käsitteeseen on kohdistettu monenlaista kritiikkiä, eikä käsitteen käyttö ole poikkeuksetta yhdenmukaista ja selkeärajaista, näyttäisi se silti olevan laajalti kansainvälisessä keskustelussa käytetty termi. (Helander 1998, 11, 52, 48; Konttinen, 2015; Rönnberg 1999; 79.)

Yhden määritelmän mukaan kolmas sektori sijoittuu sosiaalisten perusinstituutioiden eli yritysten, valtion ja perheiden muodostaman kolmion keskiöön. Kolmanteen sektoriin lasketaan kuuluvaksi erilaiset järjestöt ja säätiöt. Yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden erot liittyvät siihen, miten ne suhtautuvat voiton tuottamiseen. Yritysten keskeisin tavoite on tuottaa voittoa omistajilleen, kun taas kolmannen sektorin toimijat perustavat toimintansa sosiaalisen arvon, ei liikevoiton ympärille. Kolmannen sektorin toimintalogiikka voi olla yritysmäistä, mutta usein kuluja katetaan – toisin kuin

yleensä yritystoiminnassa – vapaaehtoistoiminnalla tai valtionavustuksilla, sillä useimmiten tuotot eivät kata kokonaiskustannuksia. Toimintaa ylläpidetään, koska sillä nähdään olevan yhteiskunnallista tai yhteisöllistä merkitystä. Kolmanteen sektoriin liitetäänkin usein sellaisia määreitä, kuten vapaaehtoisuus ja voittoa tavoittelematon kansalaistoiminta. Rönnerbergin mukaan kolmannen sektorin palvelu- ja tavaratuotannossa on usein kilpailun kannalta epäedullisia tekijöitä, kuten suppeat tai taloudellisesti kannattamattomat markkinat, jolloin tarpeellisia palveluja ei haluta tuottaa yritysten kautta. (Rönnerberg 1999, 79–80; Konttinen 2015.)

Kolmas sektori toimii monilla samoilla toiminta-alueilla kuin valtio, mutta sen toiminta koskee usein huomattavasti pienempiä väestöryhmiä tai se saa motiivinsa toiminnalleen yleensä kapeammasta sosiaalisesta lähtökohdasta. Valtion ja julkishallinnon tehtävät perustuvat yhteiskunnallistuneisiin ja riittävän yleiseksi koettuihin tarpeisiin. Kolmannen sektorin toimijat saattavat myös toimia hyvinkin rajatulla maantieteellisellä alueella, kun taas julkishallinnon on ainakin periaatteessa ulotettava palvelunsa ympäri Suomen. (Rönnerberg 1999, 80, 84.)

Toisen määritelmän mukaan, jonka on kehittänyt kansainvälinen John Hopkins -tutkijaryhmä, kolmannen sektorin määrittelevät kriteerit ovat *rakenteellisuus*, *yksityisyys*, *voittoa tavoittelematon jakaminen*, *itsehallinnollisuus* ja *vapaaehtoisuus*. Rakenteellisuudella tarkoitetaan, että kolmanteen sektoriin kuuluvien toimijoiden tulee olla ainakin jossain määrin institutionalisoituneita. Näin ollen määritelmä sulkee ulkopuolelleen tilapäiset, ad hoc -tyyppiset ryhmittymät ja verkostot. Yksityisyyden määritelmä puolestaan viittaa siihen, etteivät kolmannen sektorin toimijat ole osa julkishallintoa ja valtion organisaatiota. Kolmas perusmääritelmä on, ettei kolmannen sektorin toimija tuota voittoa johtajilleen tai omistajilleen. Voittoa sinänsä voi tuottaa, mutta varat on käytettävä toimijoiden omaan perustoimintaan. Itsehallinnollisuudella viitataan periaatteeseen, että toimijalla on edellytyksiä valvoa omaa toimintaansa, eivätkä muut ulkopuoliset toimijat voi puuttua siihen. Viimeinen kriteeri eli vapaaehtoisuus tarkoittaa, että vapaaehtoisen panostuksen tulee olla merkittävä. Tämä kriteeri koskee ennen kaikkea jäsenyyttä. (Helander 1998, 53–55.)

John Hopkins -ryhmän viisiportainen määritelmä on kuitenkin ongelmallinen, sillä jotta toimijaa voidaan pitää yksiselkoisesti kolmanteen sektoriin kuuluvana, täytyy sen saada korkeita arvoja kaikilla kriteeristön mittareilla. Rajatapauksia on kuitenkin paljon, erityisesti taloudellisesti merkittävässä asemassa olevan organisaation kohdalla. Lisäksi erityisesti rakenteellisuuden määritelmä on ongelmallinen, sillä ei ota huomioon tilapäistä, vapaata kansalaistoimintaa ja yhteiskunnallisia liikkeitä, vaikka määritelmä ei Helanderin mukaansa suoraan suljakaan

ulkopuolelle rekisteröimättömiä yhdistyksiä, vaan liittyy pikemminkin rajankäyntiin neljännen sektorin kanssa. (Helander 1998, 53–55.)

2.3 Kansalaisjärjestöt

Suomalaiselle kollektiiviselle toiminnalle on ollut luontaista organisoitua yhdistysmuotoon. Järjestöjä on ollut Suomessa olemassa jopa ennen Suomen valtion perustamista. Ensimmäiset kansalaisliikkeet syntyivät 1700-luvulla taloudellisella ja uskonnollisella alalla, mutta 1800-luvun loppupuolella liikkeiden määrä kasvoi räjähdysmäisesti. Silloin syntyi useita suomalaista yhteiskuntaa muovanneita ja rakentaneita liikkeitä, muun muassa poliittiset ja ammatilliset liikkeet, sivistysliike, urheiluliike, naisliike ja osuustoimintaliike. (Niemelä 2007, 39.) Suomalainen kollektiivisen toiminnan malli on syntynyt rekisteröidyn yhdistyksen hallitsevan aseman kautta, ja rekisteröitymisen avulla liikkeet ovat pyrkineet legitiimiin ja tunnustettuun asemaan suhteessa poliittis-hallinnolliseen järjestelmään (Siisiäinen 2002, 12, Rasimus 2006, 18). Suomessa tärkeät yhteiskunnalliset liikkeet ovat lähes aina omaksuneet formaalin yhdistyksen organisoitumisen mallikseen, mistä syystä myös liikkeiden keinovalikoimat ja toimintamuodot ovat rajautuneet ja samankaltaistuneet. (Siisiäinen 1998, 219–220; Rönnberg 1999, 90.)

Kansalaisjärjestöjen lakitekniinen määritelmä perustuu kunkin maan lainsäädäntöön. Suomessa kansalaisjärjestöjä säädellään yhdistyslailla (503/1989):

1 § Soveltamisala

Yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Tarkoitus ei saa olla lain tai hyvien tapojen vastainen. Yhdistykseen sovelletaan tätä lakia.

2 § Soveltamisalan rajoitukset

Tämä laki ei koske yhteisöä, jonka tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen siihen osalliselle taikka jonka tarkoitus tai toiminnan laatu muuten on pääasiassa taloudellinen.

Yhteisöön, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten, tätä lakia sovelletaan vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty.

Uskonnollisista yhdyskunnista on voimassa, mitä niistä on erikseen säädetty. (Yhdistyslaki 1989, 1§-2§.)

Suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat yhdistyslain määritelmän mukaan siis aatteellisia, voittoa tavoittelemattomia ja niiden on noudatettava lakeja ja hyviä tapoja. Lakiteknisen määritelmän lisäksi kansalaisjärjestöjä on tarpeen tarkastella myös niiden toiminnallisuuden kautta.

Siisiäinen määrittelee kansalaisjärjestöt ihmisten yhteenliittyminä, jotka tavoittelevat yhteistä *intressiä*, *aatetta* tai *tavoitetta*. Kun tutkitaan millaisia yhdistyksiä ihmiset perustavat ja miten olemassa olevia yhdistyksiä muutetaan, voidaan saada kuva siitä, millaisia yhteistavoitteita ihmisillä on. (Siisiäinen 2002, 11.) Harju (2003, 12) puolestaan on laajentanut Siisiäisen määritelmää siten, että kansalaisjärjestöillä on hyväksytyt säännöt tai toimintanormit, toimintaorganisaatio, taloudenhoito ja ne voivat toimia paikallisesti, alueellisesti ja/tai valtakunnallisesti.

Suomessa järjestöt ja kansalaisliikkeet toimivat usein yhdistyspohjaisina, oikeuskelpoisina yhdistyksinä. Suurin osa yhdistyksistä rekisteröityy, mutta myös rekisteröitymättömiä yhdistyksiä on paljon. Uusia yhdistyksiä on perustettu keskimäärin 1420 vuodessa yhdistysrekisterin perustamisvuodesta 1919 lähtien. (OM 2010a, 89.) Yhdistystoiminta on Suomessa edelleen hyvin suosittua, eikä Suomessa voida puhua yhdistyslaitosten kriisistä kuten monissa muissa EU-maissa. Niin suomalaiset kuin muutkin pohjoismaalaiset kuuluvat erilaisiin yhdistyksiin ja järjestöihin huomattavasti enemmän kuin monien muiden EU-maiden kansalaiset, mutta pohjoismaalaisessa kontekstissa suomalaiset eivät ole kaikkein aktiivisimpia osallistujia. (OM 2005, 40, 42.) Täytyy kuitenkin muistaa, että yhdistyksen jäsenyys itsessään kertoo vain yhden puolen ihmisten aktiivisuudesta. Ihmiset voivat kuulua moneen yhdistykseen, mutta eivät välttämättä toimi aktiivisesti yhdessäkään niistä.

Yhteiskunnallinen vaikuttaminen, jäsenten tarpeiden ja asiantuntemuksen välittäminen valmisteluun ja päätöksentekoprosessiin julkisessa hallinnossa ovat kansalaisjärjestöjen yleisimpiä tehtäviä (Virtanen 2001, 6). Keskeisiä tehtäviä ovat myös edunvalvonta, vapaaehtoistoiminnan harjoittaminen, palvelutuotanto ja asiantuntijana ja jäsenjärjestönä toimiminen. Kansalaisjärjestöt voidaan yhden typologian mukaan jakaa kolmeen erilaiseen luokkaan: monialaisiin toimijoihin, etujärjestöihin ja palveluntuottajiin. Etujärjestöt keskittyvät edunvalvontaan ja palveluiden tuottajat pääasiallisesti jonkun tietyn yhteiskunnallisen palvelun tuottamiseen. Monialaisten järjestöjen tehtäväkuvaan kuuluu puolestaan sekä edunvalvontaan että palvelutuotantoon liittyviä tehtäviä. Suurin osa järjestöistä voidaan Rönnerbergin mukaan laskea monialaisiksi järjestöiksi. (Rönnerberg 1999, 81–82.)

Järjestötoiminta on keskeinen yhteiskunnallisen osallistumisen ja vaikuttamisen muoto. Kansalaisjärjestöissä toimimisen nähdään lisäävän ja kehittävän kansalaistaitoja, antavan

valmiuksia yhteisten asioiden hoitamiseen, osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä antavan mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen myös vaalien välillä. Järjestötoiminnalla nähdään myös olevan tärkeä merkitys kansanvallan jatkuvuuden kannalta. Kansalaisjärjestöjen osallistumisen nähdään lisäävän yhteiskunnallista avoimuutta ja tuovan uutta perspektiiviä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Kansalaisjärjestöt voivat nostaa esiin uusia yhteiskunnallisia ongelmia ja antaa niille tulkintoja. Samalla ne luovat perustaa demokratialle ja kansalaisten itsehallinnolle. Toisaalta kansalaisjärjestöt näkevät roolinsa ja merkityksensä usein merkittävämpänä kuin hallinnon edustajat, jotka suhtautuvat järjestöjen vaikutusvallan ja osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen usein pidättyväisemmin. (Helander 2006, 94; Rönneberg 1999, 89; Virtanen 2001, 6.)

Kansalaisyhteiskunnassa toimivilla kansalaisjärjestöillä on monenlaisia tehtäviä ja merkityksiä paitsi yhteiskunnallisesti, myös inhimillisesti ja yksilötasolla. Erilaiset yhdistykset tuovat ihmisiä yhteen ja saattavat tarjota jäsenilleen mielekkyyttä silloin, kun esimerkiksi työelämä ei voi sitä tarjota. (Ilmonen 2005, 110, 113.) Erilaiset kansalaisjärjestöt tarjoavat areenan paitsi sosiaalisen pääoman, myös luottamuksen ja hyvinvoinnin rakentamiselle, yhteisvastuulle, kansalaisten kohtaamiselle ja yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle. Vaikka yhdistyksissä toimii eri-ikäisiä, monenlaisista taustoista tulevia ihmisiä, yhdistystoiminta, samoin kuin muu poliittinen osallistuminen, näyttäisi kuitenkin polarisoituvan muun muassa iän, hyvinvoinnin ja koulutuksen mukaan (OM 2010a, 15, 91). Tämä on ongelma erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Kansalaisjärjestöillä nähdään olevan suuri merkitys sosiaalisen pääoman kasvulle ja koko yhteiskunnallisen toiminnan kehitykselle. 1990-luvulla muodostuneen, pitkälti Robert D. Putnamin töihin perustuvan sosiaalisen pääoman teorian näkökulmasta itsestään syntyneet yhdistystoiminnan muodot kasvattavat sosiaalista pääomaa ja lisäävät ”silloittavaa” luottamusta (bridging trust). Yhteistoiminnasta syntyvä luottamus on tärkeä osa tehokasta yhteiskunnallista toimintaa. Sosiaalisen pääoman teorian mukaan vilkas ja hyvinvoiva yhdistyselämä luo edellytyksiä taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle kehitykselle ja on siten tärkeä edellytys toimivalle demokraattiselle järjestelmälle. (Ilmonen 2005, 110; Kontinen, 2015.)

Yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja osallistumisen lisäksi kansalaisjärjestöillä on merkittävä ja alati kasvava rooli erilaisten yhteiskunnallisten palveluiden tuottamisessa, ja tämän kehityksen nähdään jatkuvan myös tulevaisuudessa. Kehityssuuntaan liittyy monenlaisia haasteita. Huolena on, että järjestöt joutuvat tarpeettomasti ”muovaamaan toimintaansa elinkeinoelämän käsitteiden,

toimintatapojen tai toimintalogiikan mukaiseksi”, mikä heikentää kansalaisjärjestöjen roolia ensisijaisesti aatteellisina yhdistyksinä. (OM 2010a, 87, 93.)

Yhdistystoiminta on kuitenkin kokenut myös Suomessa muutoksia, sillä sen painopisteet ovat muuttuneet. Tulevaisuuden kehityssuuntia on, että järjestötoiminta ammatillistuu, aktiivijäsenistö ikääntyy ja jäsenten osallistumisintensiteetti keventyy. Palveluita halutaan kuluttaa, mutta niiden tuottamiseen ei välttämättä haluta vapaaehtoisvoimin osallistua. (OM 2010a, 88, 105–106.) Poliittis-ideologisten yhdistysten suosio on murentunut, jopa romahtanut, ja suosiotaan ovat kasvattaneet erilaiset urheilu- ja harrastusyhdistykset. Suosiotaan ovat kasvattaneet myös erilaiset ammatilliset ja taloudelliset yhdistykset – työmarkkinajärjestöjä lukuun ottamatta – sekä kylätoimikunnat ja kotiseutu- ja asukasyhdistykset. Yli kymmenesosa suomalaisista kuuluu myös erilaisiin hyväntekeväisyysjärjestöihin. Yhdistystoiminta on myös kansainvälistymässä, ja toimintaa järjestetään yhä enemmän verkon kautta tai verkossa. (Ilmonen 2005, 110–111; OM 2010a, 88, 90.)

Perinteisten yhdistyspohjaisten kansalaisjärjestöjen rinnalle on enenevässä määrin noussut erilaisia uusia yhteiskunnallisia liikkeitä, jotka eivät ole organisoituneet formaaliin muotoon. Kansalaisjärjestöjen ja yhteiskunnallisen liikkeen käsitteet voidaan Ilmosen (1998, 13; 2005, 109, 115) mukaan erottaa toisistaan ainoastaan analyttisesti. Kansalaisjärjestö saattaa hyvinkin vakiinnuttaa asemansa yhdistyksenä, mutta ei saa jäseniään liikkeelle niin halutessaan. Yhteiskunnallinen liike puolestaan voi olla hyvinkin elinvoimainen ja olla olemassa vain piilevinä verkostosuhteina. Kuitenkaan niitä ei Ilmosen mukaan käytännössä voi juurikaan erottaa toisistaan, vaikka usein jaottelun perusteena nähdään olevan jako formaaliin (yhdistys, järjestö) ja ei-formaaliin (liike, liikehdintä) kollektiiviseen toimintaan.

2.4 Vapaa kansalaistoiminta ja uudet yhteiskunnalliset liikkeet

Kansalaisten laskeva äänestysinnostus vaaleissa, puolueiden jäsenmäärien dramaattinen lasku, ja yleinen kyynisyyden ilmapiirin lisääntyminen politiikkaa ja poliittista toimintaa kohtaan sanotaan olevan näkyviä merkkejä demokratian heikkenemisestä. Puolueita ja poliitikkoja arvostellaan vieraantumisesta tavallisten ihmisten arjesta ja ongelmista, ja eurooppalaisten poliittisten puolueiden kyky sitoa kansalaisia poliittiseen toimintaan on heikentynyt: perinteinen, konventionaalinen poliittinen osallistuminen ei näyttäydy ihmisille enää yhtä kiinnostavana kuin ennen. Tämä näkyy erityisesti puolueiden jäsenmäärän laskuna ja heikentyneenä äänestysaktiivisuutena. (Kestilä-Kekkonen 2014, 43; Kitschelt 2003, 81; Norris 2001, 220–221.)

Vaikka Suomi on kuitenkin monessa suhteessa demokratian mallimaa, voidaan suomalaisen demokratian suurimpana haasteena pitää äänestysaktiivisuuden laskemista ja osallistumisen eriarvoistumista (OM 2014, 9).

Ihmisten tyytymättömyys poliitikkoihin tai poliittisiin instituutioihin ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita pysyvää tyytymättömyyttä demokratiaan tai poliittiseen päätöksentekojärjestelmään, vaan on Kitscheltin (2003, 81, 94) mukaan merkki siitä, että ihmiset hakevat laajempia ja erilaisia kanavia vaikuttaa, osallistua ja tuoda mielipiteensä esiin. Individualismi ja erottautuminen on yhä tärkeämpää, niin kuluttamiseen kuin yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvissä asioissa. Tämän näkökulman mukaan kyseessä ei siis olisi lopullinen demokratian kriisi tai demokratian kuihtuminen vaan pikemminkin muutos. Länsimaiset demokratiat käyvät läpi muutosta, jossa erilaiset mielipiteiden ja intressien ilmaisemisen keinot erkaantuvat toisistaan. Myös poliittisen osallistumisen käsite on laajentumassa samalla kuin poliittinen osallistuminen monipuolistuu (Kestilä-Kekkonen 2014, 74–75).

Poliittisen osallistumisen keinovalikoimien muutoksesta kertoo Kitscheltin (2003, 94) mukaan esimerkiksi se, että yhteiskunnallisten liikkeiden toimintaan ja kansalaistoimintaan osallistuvat enemmän he, jotka ovat myös taipuvaisia osallistumaan puolue- tai etujärjestötoimintaan kuin ihmiset, jotka eivät ole lainkaan kiinnostuneita yhteiskunnallisten liikkeiden toiminnasta. Myös Kestilä-Kekkonen (2014, 51–52) huomauttaa, että poliittisen kiinnostuksen ja tietämyksen on myös empiirisesti havaittu olevan vahvassa yhteydessä aktiiviseen poliittiseen osallistumiseen. Ihmiset eivät siis ole vähemmän kiinnostuneita kuin ennen, vaan heidän osallistumisen keinovalikoimansa ovat muutoksessa. Tutkimukset myös osoittavat, että poliittisen kiinnostuneisuuden suhteen kaikki Pohjoismaat sijoittuvat kärkikymmenikköön eurooppalaisessa vertailussa (Kestilä-Kekkonen 2014, 48). Pikemminkin siis ihmisten osallistumiskeinojen muutoksen takia kuin kiinnostuksen puutteen takia puolueiden, etujärjestöjen ja perinteisen järjestötoiminnan rinnalle on noussut uudenlaisia kansalaistoiminnan muotoja ja uusia yhteiskunnallisia liikkeitä. (Kitschelt 2003, 94.)

Rasimuksen (2006, 61) mukaan yhteiskunnallista liikettä määrittelee keskeisesti kolme elementtiä: *kollektiivisuus*, *arvosidonnaisuus* ja *epäinstitutionaalisuus*. Yhteiskunnallinen liike (social movement) ei ole valmis sosiaalinen muodostelma, vaan se muuttuu ajassa ja saattaa ajan myötä kadota. Käsite tarkoittaa Tarrowin mukaan sellaisia (1) *kollektiivisen toiminnan muotoja*, joissa mukana olevat erilaiset ihmiset jakavat (2) *yhteisiä tavoitteita ja haasteita*, ja jotka (3) tuovat esiin *yhteisiä päämääriä sekä solidaarisuuden ja kollektiivisen identiteetin tunteita* ja joilla on (4) *ajallista jatkuvuutta*. Hän ei esimerkiksi laske mellakoita yhteiskunnallisiksi liikkeiksi, sillä niiltä

puuttuu ajallista jatkuvuutta, ja ne eivät yleensä kykene pitämään yllä pidempiaikaista solidaarisuutta osallistujiansa kesken. Vaikka useimmiten mellakat eivät itsessään ole varsinaisia yhteiskunnallisia liikkeitä, voivat ne kuitenkin olla ensimmäisiä merkkejä yhteiskunnallisen liikkeen syntymisestä ja kehittymisestä. (Tarrow 2011, 8–11.)

Uusia yhteiskunnallisia liikkeitä on niiden luonteen mukaisesti kutsuttu sosiokulttuurisiksi tai identiteetti-liikkeiksi: ”vanhat” liikkeet, kuten työväenliike, olivat perustaltaan pikemminkin luokkat- tai intressiperusteisia. Rasimuksen (2006, 66) mukaan tämä kuvaa uusien liikkeiden toiminnan painopisteen siirtymistä erilaisista materiaalisista kysymyksistä niiden ulkopuolisiin kysymyksiin.

Yhteiskunnallisen liikkeen käsitettä voidaan käyttää synonyyminä vapaan kansalaistoiminnan kanssa, ja esimerkiksi valtioneuvoston demokriatioliittisissa asiakirjoissa käytetään pääasiassa käsitettä vapaa kansalaistoiminta. Nämä yhteiskunnalliset liikkeet ja vapaan kansalaistoiminnan tai uuden kansalaistoiminnan muodot ovat tyypillisesti usein verkossa organisoituvaa, verkostoituvaa ja epämuodollista toimintaa, jonka ytimessä ovat esimerkiksi erilaiset projektit, tempaukset tai kampanjat. Olennaista yhteiskunnallisille liikkeille on dynaamisuus ja jatkuva muutos. Kansalaisjärjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan muotojen erottaminen toisistaan ei ole yksiselitteistä: sekä kansalaisjärjestöt että vapaan kansalaistoiminnan muodot ovat sosiaalisia muodostelmia, joiden eroja voidaan etsiä lähinnä niiden organisoitumisen ja rakenteiden formaaliuden perusteella. (OM 2010a, 15, 17; Rasimus 2006, 61; Siisiäinen 1998, 220)

Käsitteellä yhteiskunnallinen liike voidaan kuvata mitä erilaisimpia ihmisten yhteenliittymiä, ryhmittymiä ja ilmiöitä. Yhteiskunnallisen muutoksen tavoittelu on yleensä liikkeen peruslähtökohta. Liikkeet voivat myöhemmin organisoitua yhdistykseksi, järjestöiksi tai esimerkiksi puolueeksi, mutta niitä ei sellaisenaan voi samaistaa. Yhteiskunnalliset liikkeet toimivat ilman vakiintunutta ja suhteellisen pysyvää toimintajärjestelmää ja vuorovaikutusverkostoja, toisin kuin rekisteröityneet yhdistykset. (Peltokoski, 2015.) Niiden toiminta tapahtuu epämuodollisesti ja verkostomaisesti.

Kitscheltin (2003, 83–84) mukaan yhteiskunnalliset liikkeet, etujärjestöt ja puolueet voidaan analyttisesti erotella sekä *institutionalisesta* että *toiminnallisesta* näkökulmasta. Empiirisesti voi kuitenkin välillä olla vaikeaa määritellä, pitääkö kollektiivista toimintaa kuvata yhteiskunnalliseksi liikkeeksi, etujärjestöksi vai puolueeksi. Puolueet, etujärjestöt ja yhteiskunnalliset liikkeet, joita yhdessä Kitschel kutsuu ”kollektiiviseksi mobilisaatioksi”, voivat muuttaa rakennettaan, määritellä tehtäviään uudestaan ja toimia erilaisilla toiminta-areenoilla.

Institutionaalista näkökulmasta tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota toiminta-areenaan, joissa kollektiiviset mobilisaatiot voivat toimia. Puolueet toimivat vaalijärjestelmässä, jossa tarkoituksena on asettaa ehdokkaita vaaleihin ja pyrkiä sitä kautta vaikuttamaan asioihin. Etujärjestöjen toiminta-areenana puolestaan on vaalijärjestelmän ulkopuolinen alue, jossa ne pyrkivät vaikuttamaan vaalijärjestelmän sisällä vaikuttaviin poliittikkoihin. Kolmas toiminta-areena on täysin virallisten instituutioiden ulkopuolella. Yhteiskunnalliset liikkeet eivät yleensä toimi eivätkä mielellään edes halua toimia virallisten instituutioiden vaikuttamiskanavien kautta. Kitscheltin mukaan tämä on merkki siitä, että jo olemassa olevat kanavat eivät voi vastata uusien yhteiskunnallisten liikkeiden pyrkimykseen vaikuttaa yhteiskuntaan. (Kitschelt 2003, 83.)

Kitschelt (mt., 83) nostaa myös esiin erot formaalin organisaation jäsenyyden ja vapaamuotoisen aktiivisuuden välillä. Perinteisillä organisaatioilla, kuten kansalaisjärjestöillä, on olemassa viralliset säännöt siitä, (1) miten jäsenyys ilmenee ja (2) kuinka niiden kollektiivinen toiminta ja päätöksenteko on järjestetty. Yhteiskunnallisissa liikkeissä ei puolestaan ole virallisia, yhdistyslakiin pohjautuvia sääntöjä ja velvoitteita. Niiden järjestäytyneessä ytimessä toimii yleensä vain pieni, muutamien aktiivien ydinryhmä, ja loput aktiiveista toimivat virallisen ydinryhmän ulkopuolelta. Puolueiden toimintaan taas osallistuu harvoin sellaisia ihmisiä, jotka eivät olisi jo puolueen jäseniä. Eturyhmillä puolestaan on suurempi vaihtelu jäsen-aktiivi-suhteen välillä, vaikka aktiivisuuden nähdäänkin kasaantuvan yleensä vain jäsenille. Poikkeuksena tästä voidaan nähdä esimerkiksi lakot, johon osallistuu myös ammattiliittoon kuulumattomia henkilöitä.

Toiminnallisesta näkökulmasta tarkasteltaessa voidaan kollektiivista mobilisaatiota määritellä sen tehtävien ja tarkoituksen mukaan: onko tarkoituksena muuttaa vain yksi yhteiskunnallinen epäkohta vai muuttaa yhteiskuntaa laajasti tietyn ideologian pohjalta. Jos tehtävänä on muuttaa vain yksi asia, aktiivit eivät yleensä ole motivoituneita luomaan sen ympärille raskasta, formaalia ja isoa hallintoa, vaan toiminta on ketterämpää ja yksiohjelmaiset preferenssit huomioon ottavaa. Tällainen toimintamalli sopii yhteiskunnallisen liikkeen tarpeisiin. Jos taas toimintaan liittyy ajallista jatkuvuutta ja pitkäkestoisia, mutta ei yhteiskunnallisesti kokonaisvaltaisia, ideologisia tavoitteita, tehtävien ympärille luodaan yleensä tehokas hallinnollinen organisaatio. Tällainen toimintaympäristö sopii parhaiten etujärjestöille. Puolueiden tavoitteet taas ovat yleensä pitkäkestoisia, mutta niiden tehtäviin liittyy myös lyhytkestoisempia tehtäviä. Silloin yleensä tehdään panostuksia sekä hallinnolliseen organisaatioon että liikkeen sisäisten tahdonilmaisun kanaviin. (Kitschelt 2003, 85.)

Kitscheltin (2003, 83–85) määritelmän mukaan yhteiskunnallinen liike on siis *kollektiivinen mobilisaatio, joka toimii virallisten instituutioiden ulkopuolella, jossa ei edellytetä jäsenyyttä, ei ole*

laajoja virallisia tai velvoittavia sääntöjä tai raskasta hallintoa ja jonka toiminta rakentuu pienen ydinryhmän ja laajemman aktiivijoukon ympärille. Koska Suomessa kansalaisjärjestötoiminta on ollut niin vahvasti sidottuna yhdistysmuotoiseen toimintaan, kollektiivisen toiminnan keinovalikoimat ovat pohjautuneet tiukasti ”poliittisiin ja organisatorisiin traditioihin”. Näiden perinteiden muuttuessa suhteellisen hitaasti voi vapaan kansalaistoiminnan muotojen olla haastavaa löytää tiukasti rajattujen raamien sisältä toimintamahdollisuuksia ja keinovalikoimia – jos liikkeet edes haluaisivat toimia näiden raamien sisällä. Jotta vapaat kansalaisliikkeet voisivat toimia ja tuoda esiin mielipiteitään samalla tavalla yhteiskunnallisessa päätöksentekoprosessissa kuin vakiintuneet järjestöt, tulee poliittisten mahdollisuusrakenteiden eli yhteiskunnallisten valtarakenteiden ja instituutioiden olla avoimia ja herkkiä toiminnalle, joka ei toimi perinteisten organisatoristen sääntöjen ja kaavojen mukaan. (Siisiäinen 1998, 221, 236–237.)

Vapaan kansalaistoiminnan muodot ja uudet yhteiskunnalliset liikkeet ovat yleensä pieniä paitsi jäsenmäärältään, myös muilta resursseiltaan. Pienet järjestöt, yhteiskunnalliset liikkeet ja uudet kansalaistoiminnan muodot kykenevät kuitenkin suuria järjestöjä paremmin muuntamaan pelkän muodollisen jäsenyyden toiminnalliseksi aktiviteetiksi. Ne voivat tarjota erilaisia, kiinnostavia osallistumismuotoja ihmisille, jotka kokevat perinteiset vaikuttamiskanavat vieraiksi. (OM 2010a, 15–17.) Kitschelt (2003, 97) puhuu ilmiöstä *poliittisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen eriytymisenä (differentiation of modes of political action)*, jossa ihmiset osallistuvat mieluummin horisontaalisesti limittyneiden ja ketterien yhden asian liikkeiden toimintaan kuin vakiintuneiden ja hierarkisten liikkeiden toimintaan. Hän vertaa poliittisen toiminnan muutosta kulutustottumuksien individualisoitumiseen: ihmiset ovat siirtyneet tekemään ostoksensa yksilöllisiin pikkupuutiikkeihin, eivätkä enää tee ostoksiaan suurista tavarataloissa, joista on saatavilla kaikki palvelut yhden katon alta.

Uudet kansalaistoiminnan muodot myös käyttävät julkisuutta ja mediaa hyväkseen ja ovat vallanneet palstatilaa ”keskeisiltä poliittisilta ja ideologisilta liittolaissuhteilta” (Siisiäinen 1998, 228). Uusien liikkeiden ja kansalaistoiminnan elinvoiman ehdoton edellytys onkin julkisuus, jonka välityksellä ne voivat tuoda yhteiskunnalliseen keskusteluun uusia diskursseja ja ajatustapoja vakiintuneiden tilalle. Ilmosen (1998, 30–31) mukaan uusien liikkeiden toiminta on vahvasti riippuvaista niiden hallussa olevista informaatioresursseista, joiden kautta tietoa ja asiantuntijuutta voidaan välittää.

Vapaan kansalaistoiminnan ongelmana voidaan kuitenkin nähdä toiminnan sirpaloituminen: vaikuttaminen tapahtuu melko suppealla alueella eikä se ole kovin pitkäkestoista. Jos perinteinen

kansalaisjärjestötoiminta hiipuu ja uuden kansalaistoiminnan muodot jäävät vain muutamien aktiivien harteille, heikentää se kansanvallan uskottavuutta ja poliittisen päätöksenteon legitimitettä. Jos kansalaiset eivät halua osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, on mahdollista että kehityssuunta kulkee voimakkaammin kohti virkamies- ja asiantuntijavaltaista poliittista järjestelmää. Toisaalta on kiinnitettävä myös huomiota siihen, että näille uuden kansalaistoiminnan muodoille annetaan elintilaa, niitä arvostetaan eikä niitä kohdella pelkkänä marginaali-ilmiönä. Vaarana on, että vain perinteistä kansalaistoimintaa pidetään ”oikeana kansalaistoimintana”, jolloin suljetaan silmät uusissa kansalaistoiminnan muodoissa olevasta potentiaalista. (OM 2010a, 16–17, 88.)

Jos vapaalle kansalaistoiminnalle ja uusille yhteiskunnallisille liikkeille ei luoda edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa, niiden laiminlyönti voi kostautua myöhemmin ikävällä tavalla. Tutkimusten mukaan suomalaiset kyllä seuraavat yhteiskuntaa ja yhteiskunnallisia keskusteluja, mutta ongelmana on etteivät he koe voivansa vaikuttaa (Niemelä 2007, 21). Suomalaiset nuoret ovat esimerkiksi muihin pohjoismaalaisiin kanssaveljiinsä ja -sisariinsa verrattuna vähemmän innostuneita yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta, ja useilla suomalaisilla nuorilla on kokemus siitä, ettei nuorten ääntä haluta kuulla yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Jos uusia osallistumismuotoja ei oteta huomioon eikä niitä arvosteta, mahdollisesti vahvistetaan suomalaisten nuorten lisääntyvää ulkopuolisuuden kokemusta. (OM 2010a, 16–17.)

Oikeusministeriön mukaan on otettava kantaa siihen, halutaanko antaa myös pienille ja epämuodollisille järjestöille, jotka rikkovat vanhan kansalaisyhteiskuntaperinteen luonnetta, vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia hallinnon päätöksentekoprosessiin. Haasteena on toisaalta sekä epämuodollisen toiminnan edellytysten parantaminen, mutta myös huolehtiminen muun muassa siitä, ettei epämuodollisten, rekisteröitymättömien ryhmien rahoitusavustusten käytössä ilmene väärinkäytöksiä. (Mt., 107).

3. VALTIONEUVOSTON DEMOKRATIAPOLITIikka

3.1 Lyhyt katsaus valtioneuvoston demokratiapolitiikan ja sidosryhmien väliseen suhteeseen

Demokratiapolitiikka – eli valtion tai julkisen vallan tietoinen demokratiaa edistävä ohjelma – on ollut Suomessa suuremmissa mittakaavassa esillä vasta 2000-luvulla. Suomalaisen demokratiapoliittisen keskustelun keskiössä on kansalaisten osallisuuden ja yhteiskunnallisten vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen. (Wilhelmsson 2009, 12, 15.) Demokratiapolitiikan tavoitteena on se, että päätöksenteko perustuu kansalaisten laajaan osallistumiseen ja kansalaisille taataan yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen edistäminen sekä hallinnon avoimuuden ja vuorovaikutuksen kehittäminen sidosryhmien ja kansalaisten kanssa ovat olleet keskeisiä tavoitteita suomalaiselle demokratiapolitiikalle. (OM 2014, 9.) Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) toteuttaman kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman jälkeen ei ole toteutettu erillisiä politiikkaohjelmia kansalaisvaikuttamisen edistämiseksi, vaan työtä on jatkettu hallinnon uusien pysyvien demokratiarakenteiden puitteissa (OM 2010a, 21).

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteena oli edistää kansalaisyhteiskunnan toimintaa, aktiivista kansalaisuutta, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Politiikkaohjelmassa nähtiin tarpeelliseksi muun muassa vahvistaa hallinnon kuulemiskäytäntöjä, selvittää kansalaisyhteiskunnan merkitystä, pohtia vaalijärjestelmän ja vaalien järjestelyn toimivuutta ja vaalitiedotusta. (Wilhelmsson 2009, 12–13.) Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuuksiin ja niiden parantamiseen kiinnitettiin huomiota myös Paremmän sääntelyn ohjelmassa ja Kuule kansalaista – valmistele viisaasti -hankkeessa. Vuonna 2007 kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman myötä oikeusministeriöön perustettiin demokratiayksikkö jatkamaan politiikkaohjelman työtä, ja viime hallituskaudella 2011–2014 oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön yhtenä demokratiapolitiikan kärkihankkeena oli koordinoita valtioneuvoston demokratiapoliittista selontekoa, jonka tarkoituksena oli vahvistaa pitkäjänteistä, suunnitelmallista ja sitoutunutta demokratian edistämistä. Selonteon valmistelussa kuultiin laajasti eri sidostyymiä ja kokeiltiin uusia menetelmiä sidosryhmien ja kansalaisjärjestöjen kuulemiseksi. (OM 2014)

2000-luvun hallitusohjelmiin on sisältynyt useita kirjauksia demokratiapolitiikan edistämisestä. Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen (2007–2011) hallitusohjelmaan sisältyi runsaasti

kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin sisältyviä kirjauksia, joilla pyrittiin vahvistamaan aktiivista ja hyvinvoivaa kansalaisyhteiskuntaa. (OM 2010a, 21) Pääministeri Kataisen hallituksen vuoden 2011 hallitusohjelmassa linjattiin, että äänestysaktiivisuutta ja kansalaisvaikuttamisen edellytyksiä kehitetään kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman, demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen (OM 2010b) ja valmisteltavan demokration poliittisen selonteon pohjalta. Suomen ensimmäinen demokration poliittinen selonteko (OM 2014) valmistui keväällä 2014. Valtioneuvosto asetti vuonna 2004 ensimmäisen kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE), jonka tavoitteeksi asetettiin julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön parantaminen. Järjestyksessään toinen kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta asetettiin vuonna 2012.

3.1.1 Sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen

Sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen on ollut yksi kolmesta lainvalmistelun kehittämishankkeiden pääteemoista. Lainvalmistelun kehittämishankkeita on toteutettu viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana useita, joista toiset ovat olleet kestoiltaan lyhyempiä ja toiset useita vuosia kestäneitä hankkeita. Pääosin lainvalmistelun kehittämishankkeet ovat keskittyneet ehdotettujen lakien tulevien vaikutusten arviointiin ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointiin. Kolmas pääteema, sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun, on kuitenkin jäänyt usein kahta edellä mainittua teemaa marginaalisemmaksi kehittämiskohteeksi. Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun sai oikeastaan merkittävän roolin vasta vuonna 2006 julkaistussa paremman sääntelyn toimintaohjelmassa. (Pakarinen 2011, 130–131.)

Keskushallinnon uudistushanketta ohjannut ministerityöryhmä suositti loppuraportissaan vuonna 2002, että kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten osallisuutta on edistettävä luomalla ministeriöihin toimintatavat, joilla otetaan sidosryhmät jo heti hankkeen tai säädösvalmistelun alkuvaiheessa mukaan (VM 2008, 13). Kansalaisten osallisuuskysymyksiin keskittynyt Kuule kansalaista -hanke oli osa valtioneuvoston vuonna 2000 asettamaa keskushallintohanketta. Kuule kansalaista -hankkeen tarkoituksena oli edistää kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteiskuntapoliittiseen valmisteluun osallistumisen mahdollisuuksia. Hankkeen puitteissa selvitettiin nykyiset toteuttamistavat sekä ehdotettiin uusia tapoja ja toimenpiteitä osallisuuden edistämiseksi. Tarve kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien parantamiselle kumpusi paitsi Suomen sijoittumisesta heikosti kansainvälisessä vertailussa, jossa tutkittiin kansalaisten osallistumismahdollisuuksia yhteiskuntapoliittisessa valmistelutyössä, myös valtioneuvoston

vuonna 1998 tekemästä hyvän hallinnon periaatepäätöksestä. Vaikka kansalaisten osallisuutta tukeva lainsäädäntöpohja on Suomessa vahva, ei toimintatavoissa ole erityisesti panostettu kansalaisten kuulemiseen. (VM 2002, 4–5.)

Kuule kansalaista -hankkeen vuonna 2001 valmistuneessa loppuraportissa esitettiin, että kaikilla ministeriöillä tulee olla kansalaisjärjestöstrategia eli yhteydenpitomenettely, jolla kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia parannetaan. Hankkeen toimenpide-ehdotuksiin kuuluivat myös kansalaiset ja kansalaisjärjestöt huomioonottava vuorovaikutuksellinen viestintästrategia ja se, että ministeriöille tulisi luoda yhtenäiset lausunto-ohjeet. Saatavaa palautetta tulisi hyödyntää entistä tehokkaammin ja osallisuuden kehittämistä tutkia erilaisten kehittämis- ja lainsäädäntöhankepilottien avulla. (VM 2002, 5.)

Kolmannen sektorin osallistuminen säädösvalmisteluun on nousemassa yhä suuremman huomion kohteeksi. Muutos koskee sekä säädöspolitiikkaa että aiheesta saatavilla olevaa tutkimuskirjallisuuttakin. (Pakarinen 2011, 1.) Uusia osallistumisen muotoja kehitetään, jotta niin perinteiselle järjestötoiminnalle, uudentyyppiselle epämuodolliselle kansalaistoiminnalle kuin kansalasten suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle voidaan luoda edellytyksiä säädösvalmistelussa. Uusien osallistumismuotojen kehittäminen on kuitenkin nostanut esiin myös kritiikkiä.

3.1.2 Sidosryhmät osana säädösvalmisteluprosessia

Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää perustuslakiin pohjaten eduskunta. Lainvalmistelu ei tapahdu keskitetysti yhden lainvalmisteluorganisaation alla vaan hajautetun lainvalmistelumallin mukaisesti, jossa jokainen ministeriö vastaa oman hallinnonalansa lainvalmistelusta (Niemi 2002, 75). Suomessa on pääministerin johtama valtioneuvoston kanslia ja 11 muuta ministeriötä, joiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä ja tehtävistä ministeriöistä annetuista asetuksista (VN 2013). Kukin ministeriö vastaa omalta osaltaan lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanosta, jonka laadusta vastaa valtioneuvoston ohjesäännösten mukaisesti kansliapäällikkö. Joissakin ministeriöissä vastuu säädösvalmistelun kehittämisestä on jaettu osastopäällikölle tai yksikönpäällikölle. Yksittäiset virkamiehet, ryhmät tai erilliset ministeriön yksiköt ovat myös vastuutettu säädösvalmistelun kehittämisestä ja kehittämisen koordinoinnista. Esimerkkinä säädösvalmistelusta ministeriöissä voidaan ottaa esiin sisäasiainministeriö, jossa kansliapäällikkö vastaa säädösvalmistelun kehittämisestä ja osastot tekevät varsinaisen valmistelutyön. Lisäksi

toimialojen johtoryhmät valvovat valmistelun laatua sekä oikeusyksikkö avustaa ministeriön johtoa säädöshankkeiden seurannassa, säädösvalmistelun laadun kehittämässä sekä välittää tietoa säädösvalmistelun etenemisestä. (VNK 2009, 259–260.)

Matti Niemivuo (1998, 69–75) on erotellut lainvalmistelun vaiheet kymmeneen eri vaiheeseen. Hänen luokittelussaan vaiheet ovat: 1) aloite, 2) esivalmistelu, 3) perusvalmistelu, 4) lausuntovaihe, 5) jatkovalmistelu, 6) valtioneuvostokäsittely, 7) hallituksen esityksen eduskuntakäsittely, 8) lain vahvistaminen, julkaiseminen ja voimaantulo, 9) tiedottaminen ja kouluttaminen sekä 10) lainsäädännön vaikutusten seuranta. Tässä tutkimuksessa keskityn kuitenkin ainoastaan vaiheisiin 1–5 eli vaiheisiin ennen valtioneuvosto- tai eduskuntakäsittelyä.

Ministeriöissä valmistellut hallituksen esitykset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, ja hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä. Tavallinen lakiesitys käydään läpi eduskunnassa kahdessa eri istunnossa, jota ennen lakiesitystä on käyty läpi myös valiokuntakäsittelyssä. Valiokunnat kuulevat asiantuntijoita ja viranomaisia eli myös sidosryhmät ovat kuultavana sekä ministeriöissä että myöhemmin eduskunnassa. Hallituksen esitys voidaan hyväksyä sellaisenaan, sitä voidaan muuttaa tai se voidaan hylätä eduskunnan toimesta. Päätös tehdään yksinkertaisella enemmistöllä. Tasavallan presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksymän lain. (Lainvalmistelun prosessiopas 2015.)

Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman toimeenpanon arvioinnissa hallituskauden puolivälissä linjattiin, että lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet ovat tärkeä kehittämiskohde. Koska sidosryhmien kuulemisesta ei ole annettu yksityiskohtaisia ja velvoittavia ohjeita, on eri ministeriöissä käytössä hyvinkin toisistaan poikkeavia käytäntöjä. Ministeriöiden oman arvioinnin mukaan suurin hyvän säädösvalmistelun este on resurssipula, erityisesti ajan sekä henkilöstön määrän riittämättömyys. Ajan ja henkilöstön puute ilmenee esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden etenemisen hidastumisessa jopa 50 prosentissa kaikista hankkeista sekä säädösten lakiteknisen tason heikentymisenä. (VNK, 261, 269.)

Laajojen ja merkittävien säädöshankkeiden laajapohjainen valmistelu on useimmissa ministeriössä vakiintunutta. Merkittävät säädöshankkeet valmistellaan valmisteluelimissä, joissa on mukana myös tärkeimmät sidostyhmien edustajat. Vanhasen toisen hallituksen puoliväliraportin mukaan kolmasosa vireillä olevista lakihankkeista ja 90 prosenttia lainsäädäntösuunnitelman lakihankkeista valmistellaan laajapohjaisissa valmisteluelimissä, vaikkakin ministeriöiden välillä on suuria eroja laajapohjaisten valmisteluelimien käytössä. (VNK 2009, 263.)

3.2 Sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet valtioneuvoston säädösvalmisteluprosessissa

3.2.1 Sidosryhmien kuulemisen periaatteet

Oikeusministeriön Kuuleminen säädösvalmistelussa -ohjeen (OM 2010c) määritelmän mukaan kuulemisella tarkoitetaan ”sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta”. Sidosryhmiin kuuluu esimerkiksi erilaisia kansalaisjärjestöjä, viranomaisia, asiantuntijoita tai yrityksiä. Erityisesti säädöspolitiikassa puhutaan usein lainvalmistelun sidosryhmistä, jotka käsittävät järjestäytyneiden ryhmien, kuten kansalaisjärjestöjen, ohella yksittäiset kansalaiset, yritykset ja asiantuntijat (Pakarinen 2011, 2).

Säädösvalmistelun onnistumisen kannalta on tärkeää, että kuultavien piiri on mahdollisimman laaja. Kuulemisen päätavoitteena on säädösvalmistelun hyvä laatu ja avoimuus, ja sen tarkoituksena on parantaa luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. Kuulemisen tarkoituksena on hyödyntää sidosryhmien asiantuntijuutta, jotta säädösvalmistelussa voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon valmisteltavan asian erilaiset näkökulmat, vaikutukset ja toteuttamisvaihtoehdot. Kuulemisen tavoitteena on myös rakentaa hyvää ja avointa vuorovaikutussuhdetta sidosryhmien ja lainvalmistelijoiden välille. Ministeriöiden säädösvalmistelussa kansalaisjärjestöjä kuullaan yleensä lausuntomenettelyn avulla, ja kansalaisjärjestöt voivat antaa lausunnon oma-aloitteisesti ilman viranomaisen pyyntöäkin. Muita yleisiä kuulemismenetelyjä ovat kuulemistilaisuudet, yleisötilaisuudet ja sähköiset kuulemiset. (OM 2010c, 13–14.)

Kuuleminen tulee toteuttaa riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta sidosryhmät voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön. Säädöshankkeen suunnitteluun on sisällytettävä myös sidosryhmien kuulemisen suunnittelu. Oikeusministeriö on myös linjannut, että mahdollisimman laajapohjaisen valmistelun saavuttamiseksi täytyy käyttää monipuolisia kuulemismenetelmiä, kuten kirjallisia lausuntoja, keskustelutilaisuuksia, neuvotteluja ja verkkokeskusteluja. Kuulemiseen käytettävät menetelmät tulee valita hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Ohjeessa linjataan myös, että valmistelusta tiedottamisen tulee alkaa heti valmistelun alkuvaiheessa. Sidosryhmien tasapuolisesta kohtelusta ja tehokkaasta tiedottamisesta on myös pidettävä huolta hankkeen koko valmisteluprosessin aikana. (Mt, 13–14.)

Säädösvalmistelussa sidosryhmiltä on oikeusministeriön ohjeen mukaan pyydettävä aina kirjallista lausuntoa valmistelun tuloksena syntyneestä säädösehdotuksesta. Vain perustellusta syystä voidaan

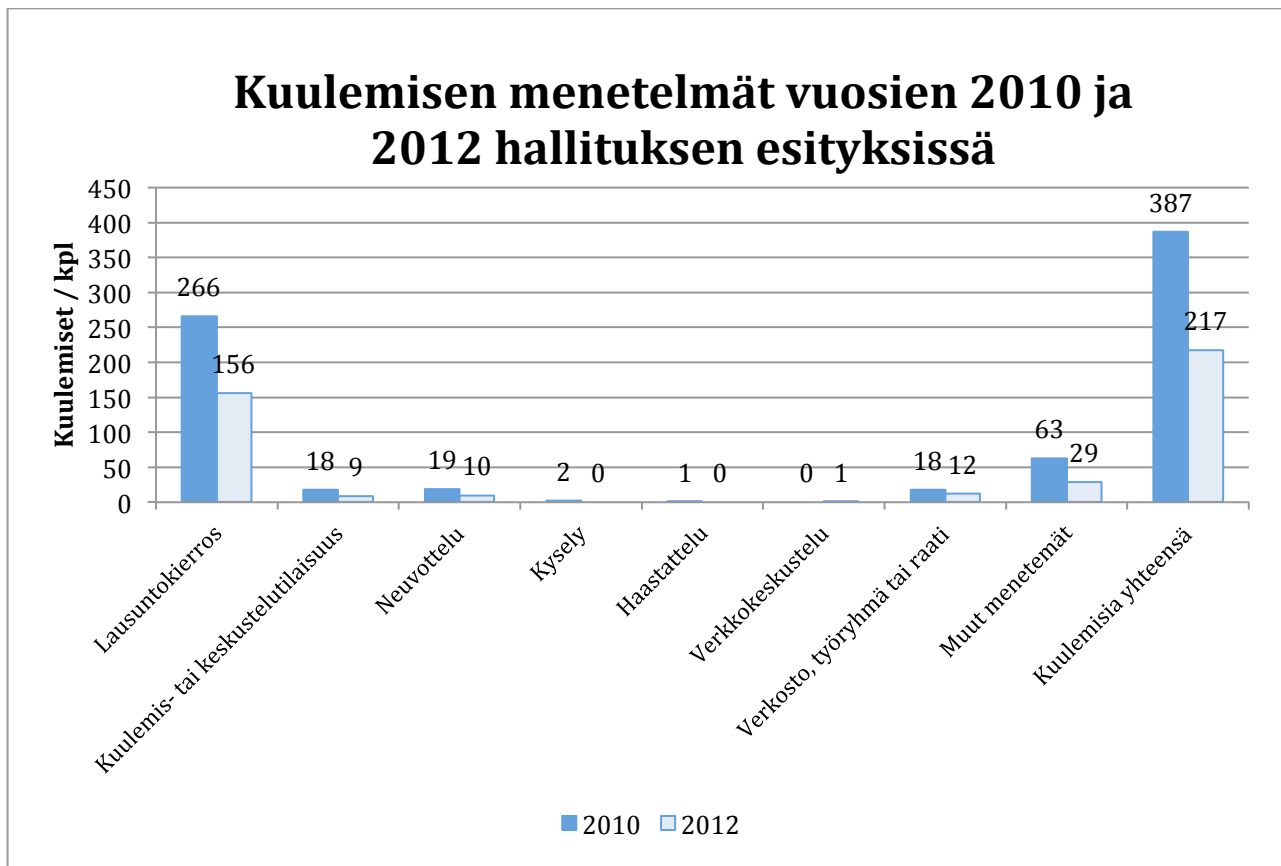
jättää pyytämättä sidostyhmien kirjalliset lausunnot, ja kyseinen menettely pitää silloin kirjallisesti perustella. Kirjallisten lausuntojen antamiseen tulee antaa aikaa vähintään 6–8 viikkoa. Lausuntopyynnöt on julkaistava sekä ministeriöiden omilla nettisivuilla että valtioneuvoston hankerekisteri HARE:ssa. HARE:n käyttö hanketietojen julkaisemiseen on ministeriölle pakollista. Sidosryhmien palaute tulee kirjata hankkeen asiakirjoihin ja keskeisille sidosryhmille on myös suositeltavaa antaa palautetta siitä, miten sidosryhmien palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun. Kuuleminen ja siitä saatu palaute tulee kirjata säädösehdotuksen perusteluihin (OM 2010c, 14–16, 26.)

3.2.2 Millä tavoin sidosryhmiä kuullaan?

Ministeriöt kuulevat sidosryhmien mielipiteitä ja näkemyksiä monella eri tavalla. Sidosryhmät voidaan ottaa mukaan lainvalmistelun työryhmiin, komiteoihin tai toimikuntiin, niitä voidaan kutsua jäseniksi neuvottelukuntiin, heitä voidaan kuulla järjestämällä kuulemistilaisuuksia tai pyytämällä kirjallista lausuntoa valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmiä voidaan myös kuulla sähköisesti esimerkiksi otakantaa.fi-osallistumisfoorumien tai sähköisten kyselyiden kautta. Myös henkilökohtaisten suhteiden avulla ministeriöiden virkamiehet voivat epämuodollisesti kartoittaa sidosryhmien edustajien näkemyksiä. Yleisin sidosryhmien kuulemisen muoto on kirjalliset lausunnot.

Työryhmävalmistelu tarkoittaa lainvalmistelun tapaa, jossa valmistelu tapahtuu määräaikaissa ryhmissä. Työryhmävalmistelussa hallituksen esityksen sisältö muotoillaan ainakin osittain yhdessä vastuuministeriön sekä vähintään yhden ulkopuolisen edustajan ryhmässä. Ulkopuolisia tahoja voivat olla esimerkiksi muut ministeriöt, järjestöt tai asiantuntijat. Työryhmävalmistelu on samankaltaista kuin *komiteavalmistelu*. (Pakarinen 2011, 30.) Jos valmisteltava asia on merkittävä ja sillä on huomattavia yhteiskunnallisia, hallinnollisia, taloudellisia tai ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia, valtioneuvosto asettaa valmisteluelimeksi komitean. Ministeriöt voivat myös asettaa toimikunnan lainvalmisteluun, jos valmisteltavalla asialla on hallinnonalan kannalta huomattavaa merkitystä. Komiteat ja toimikunnat ovat kokoonpanoiltaan erilaisia hankkeista riippuen. (Niemi 2002, 76.)

Taulukko 1. Kuulemisen menetelmät vuosien 2010 ja 2012 hallituksen esityksissä



Lähde: OM 2013, 49

Tilapäisten, laajapohjaisten komiteoiden käyttö on vähentynyt ministeriöiden valmistelussa tuntuvasti viime vuosikymmenten aikana (VM 2006, 11). Tämä on pitkällä aikavälillä yksi suurimmista suomalaisen lainvalmisteluun vaikuttaneista muutoksista (Pakarinen 2010, 31). Vielä 1970-luvun alussa laajapohjaiset komiteat olivat merkittävä ja keskeisin ministeriöiden määräaikaisen valmistelun instituutio, mutta nykyään ne on korvattu erilaisilla työryhmillä, selvitysmiehillä, verkostoilla tai konsulttitoimeksiannoilla. (VM 2006, 11.) 2000-luvun lopulla komiteoita asetettiin vain muutamia, kun 1960-luvun alussa komiteoita oli käytössä lähemmäs 400 (Pakarinen 2010, 31; Tuori 1983, 382–389).

Työryhmävalmistelun etuja ovat erilaisten näkemysten ja monien näkökulmien esilletuomisen mahdollisuus. Järjestöillä on usein sellaista oman alansa asiantuntemusta ja uusinta tietoa, jota lainvalmistelijoilla ei aina ole. Asiantuntemukseen vetoamista kuitenkin käytetään myös järjestöjen mukanaolon legitimoimiseksi ja niiden roolia valmistelussa voidaan perustella vetoamalla erityiseen sisäpiiritietoon ja asiantuntemukseen, joka on oleellista valmistelun kannalta. (Pakarinen 2011, 32, 42.)

Kirjallisten lausuntojen pyytäminen säädösehdotuksesta on yleisin tapa kuulla sidosryhmiä laajalti. Niitä voi myös pyytää arviomuistioista ja hankkeiden ”välituotoksista” (Rantala 2011, 54). Kirjallista lausuntoa tulee pyytää, vaikka sidosryhmiä olisi kuultu jo jollain toisella menetelmällä valmisteluvaiheessa, eikä sitä tulisi oikeusministeriön ohjeiden mukaan korvata millään muulla menetelmällä. Kirjalliset lausunnot edustavat sidosryhmien lopullista kantaa säädösehdotukseen. Lausuntoajan tulee olla riittävän pitkä, jotta sidosryhmät ehtivät kunnolla perehtyä asiaan. (OM 2010c, 24, 26.)

Sidosryhmiä kuullaan myös järjestämällä erilaisia *kuulemistilaisuuksia*. Ministeriöiden järjestämiin kuulemistilaisuuksiin kutsutaan sidosryhmien edustajat, jotka voivat tilaisuudessa esittää kantansa valmisteltavaan asiaan. Ministeriöt pyytävät kirjalliset lausunnot ja järjestävät kuulemistilaisuudet pääsääntöisesti virkatyönä tai valmisteluelimen kautta tehtävän perusvalmistelun tai jatkovalmistelun jälkeen (Lainvalmistelun prosessiopas 2015).

3.3 Yhdenvertaisia vaikuttamismahdollisuuksia vai valtarakenteiden uusintamista?

Vakiintuneissa demokratioissa on yleisesti syntynyt painetta suoran demokratian ja kansalaisten monipuolisempien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseen edustuksellisen demokratian menettelytapojen rinnalla. Suomen valtionhallinto on tunnistanut tarpeen monipuolisempien osallistumiskeinojen vahvistamiseen ja pyrkinyt edistämään vapaamuotoisen kansalaistoiminnan osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja muun muassa ottamalla käyttöön sähköisiä osallistumispalveluja ja lisäämällä verkkoviestintää erilaisilla foorumeilla (OM 2014a, 56).

Tarve kansalaisten monipuolisemmille osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille on puhuttanut yhteiskuntaa laajasti. Sitran järjestämä Uusi Demokratia -foorumi (2011–2012) pohti demokratian tilaa Suomessa ja ideoi konkreettisia ratkaisuja sen haasteisiin. Foorumissa määriteltiin käsite *uusi demokratia*, joka tarkoittaa *tekemisen demokratiaa, ideoimista ja tekemistä yhdessä ja julkishallinnon kanssa sekä hallinnon ja päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä*. Foorumin loppuraportissa todettiin, että ihmisten osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan ei ole hävinnyt, se vain on muuttamassa muotoaan ja että edustuksellisen demokratian rinnalle tarvitaan uudenlaisia tapoja vaikuttaa ”ohi kaikkien vakiintuneiden rakenteiden”. (Sitra 2012, 5–7.) Foorumi päättyi siis samaan johtopäätökseen kuin Kitschelt (2003): demokratia ei ole häviämässä, se on vain muuttamassa muotoaan.

Uusien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on nostanut esiin myös kriittisiä äänenpainoja, sillä ”demokratian uudistaminen” ja ”tekemisen demokratian” lisääminen ei kriitikoiden mielestä automaattisesti tarkoita, että poliittinen järjestelmämme muuttuisi kansanvaltaisemmaksi ja demokraattisemmaksi. Poliitiikan tutkijat Jenni Rinne ja Paul-Erik Korvela esittivät Helsingin Sanomien Vieraskynä-palstalla (7.3.2014) huolensa siitä, että kansalaisten uudet osallistumistavat voivat jopa heikentää demokratiaa. He pohtivat kirjoituksessaan sitä, onko kansalaisille tarjolla aitoja mahdollisuuksia vaikuttaa, vai haetaanko uuden demokratian muodoilla vain hyväksyttävyyttä poliittiselle järjestelmälle.

Uusien osallistumistapojen, kuten kansalaisraatien, kansalaiskuulemisien tai kansalaisaloitteiden arvioidaan usein lisäävän, syventävän tai parantavan demokratiaa, kuten Sitrakin arvioi Uusi Demokratia -foorumien loppuraportissaan. Korvelan ja Rinteen mukaan uudet osallistumismuodot voivat parantaa edustuksellisen demokratian hyväksyttävyyttä, mutta eivät välttämättä lisää kansalaisten aitoja osallistumismahdollisuuksia ja kansanvaltaa. Kansalaiselle on tarjolla usein vain neuvoa-antava rooli, jossa ei ole tilaa aidoille vaikuttamismahdollisuuksille.

Yhä useampi ihminen vaikuttaa ja haluaa vaikuttaa erilaisilla tavoilla verkon välityksellä, ja siihen on kehitetty uusia palveluita niin kansalaisjärjestöjen kuin valtionhallinnonkin toimesta. Yksi esimerkki on Otakantaa.fi-verkkosivusto, joka on valtionhallinnon sähköinen kansalaisfoorumi, jolla kansalaiset voivat kommentoida hallinnossa käynnistyviä tai käynnissä olevia hankkeita, lainsäädäntöuudistuksia tai muita hallinnon ajankohtaisten toimenpiteiden valmistelua. Verkko-osallistumisen lisääminen ei ole välttynyt kritiikiltä. Verkko-vaikuttamisesta on käytetty termiä *kliktivismi* (eng. *clicktivism*), joka tarkoittaa vaikuttamista mielenosoitusten ja perinteisen järjestötyön sijaan verkossa muun muassa allekirjoittamalla adresseja, tykkäämällä ja jakamalla statuspäivityksiä ja keskustelemalla erilaisissa verkkoyhteisöissä. Ilmiöstä on käytetty myös vähemmän mairittelevaa termiä *slaktivismi*, joka on johdettu englannin kielen sanoista *slack* (velto) ja *slacker* (laiskuri). (Kotimaisten kielten keskus, 2014.) The Guardian lehden toimittaja Mihac White (2010) on puhunut kliktivismista uutena vaikuttamismuotona, joka haastaa perinteisen järjestötoiminnan. Yhä useampi ihminen kuuluu esimerkiksi johonkin verkkoyhteisöön kuten Facebook-ryhmään, jossa helppo osoittaa tukeansa erilaisille yksittäisille aiheille ajasta ja paikasta riippumatta. Verkko-osallistuminen voi tuntua vaivattomalta vaihtoehdolta saada oma äänensä kuuluviin pelkällä hiiren klikkauksella.

Kehitettäessä uusia verkkoympäristöjä on muistettava, että verkko-osallistuminen ei ole kaikille mahdollista eivätkä kaikki koe sitä omakseen. Poliittisen aktiivisuuden typistäminen ”klikkailuksi”

on Whiten mukaan huolestuttava kehityssuunta. Jos ihmiset tottuvat siihen, että ainoastaan yhdellä klikkauksella voi muuttaa maailmaa, on heitä vaikea motivoida enää osallistumaan muunlaiseen toimintaan. Hänen mukaansa klikktivismin tuotoksena onkin usein poliittinen passiivisuus. Silloin uuden demokratian muodoilla ei saavuteta tavoitetta demokratian lisäämisestä tai parantamisesta.

Näennäisvaikuttamisen lisäksi toinen uusia osallistumismuotoja koskeva kysymys on se, kenellä on todellisuudessa resursseja osallistua ”tekemisen demokratiaan” ja ovatko uudet osallistumismahdollisuudet yhdenvertaisesti kaikkien saatavilla. Kestilä-Kekkonen (2014, 75) on huomauttanut, että uudet poliittisen osallistumisen muodot vaativat kansalaisilta usein enemmän resursseja kuin perinteinen poliittinen osallistuminen. Sitran Uusi Demokratia -loppuraportissa tätä problematiikkaa pohdittiin hyvin lyhyesti, ainoastaan yhdellä lauseella: ”voi olla niin, että vasta kaikista hyväosaisimmat, joilla on resursseja käyttää aikaansa muuhun kuin pelkästään välttämättömyyksistä huolehtimiseen, ovat alkaneet entistä paremmin ymmärtää oman toimintansa vaikuttavuuden.” (Sitra 2012, 10.) Valtioneuvoston demokradiapoliittisessa selonteossa (2014, 21) kiinnitetään huomiota samaan problematiikkaan:

”On mahdollista, että uusien osallistumismuotojen käyttöön ottaminen lisää entisestään kuilua politiikkaan aktiivisesti osallistuvien ja passiivisten kansalaisten välillä sekä ennen muuta hyvän poliittisen lukutaidon omaavien ja huonon poliittisen lukutaidon omaavien välille”.

Siisiäinen on kirjoittanut kolmannen sektorin *yhteiskunnallisten valta- ja eriarvoisuussuhteiden uusintamisesta*. Hän esittää mielenkiintoisen ja tähän problematiikkaan liittyvän kysymyksen: ”Millainen on kolmannen sektorin organisaatioiden ja yhteiskunnallisten valta- ja eriarvoisuusrakenteiden uusintamisen välinen suhde?”. Taustana kysymykselleen Siisiäinen viittaa Pierre Bourdieun koulutustutkimukseen, jonka mukaan periaatteessa tasa-arvoinen koululaitos uusintaa luokittelu- ja arvosteluperusteidensa kautta lasten eriarvoisuusrakenteita. Toisin sanoen ne lapset, joiden sisäistämä arvomaailma vastasi koulun arvomaailmaa, pärjäsivät koulussa ja pääsivät helpommin eteenpäin elämässään. (Siisiäinen 2002, 29.)

Siisiäisen kysymys on relevantti nimenomaan kansalaisten yhdenvertaisten ja tasa-arvoisten osallistumismahdollisuuksien vaatimuksen näkökulmasta. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuasiakirjaan on kirjattu, että julkisen vallan on annettava erityistä painoarvoa kansalaisten yhdenvertaisuutta ja osallistumisen tasa-arvoa lisääville toimille (OM 2007, 16). Siksi mahdollisten jakolinjojen syveneminen osallistuvien ja passiivisten kansalaisten välillä on

otettava huomioon valtioneuvoston demokratiapolitiikassa, jos tavoitteena on edistää aitoa yhdenvertaisuutta kansalaisten välillä.

Fung (2003, 521) ja Walzer (2002, 39) huomauttavat, että kansalaisjärjestöihin osallistuminen on aiempien tutkimusten valossa nähty kasautuvan hyväosaisille, ja näin ollen kansalaisjärjestöistä saatu monipuolinen tieto-taito, jota tarvitaan esimerkiksi työelämässä ja poliittisessa toiminnassa, kasautuu heille. Schattschneiderin (1960, 35) kuuluisa ja värikäs lausahdus ”pluralistisessa taivaassa on se vika, että taivaallinen kuoro laulaa hyväosaisten äänellä” (”the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with an upper class accent”) kuvaa osuvasti demokratiapolitiikan haasteita. On syytä arvioida, vaatiiko uusien osallistumismuotojen käyttäminen sellaista tieto-taitoa, joka sulkee matalamman koulutustason omaavat ja sosioekonomisesti huono-osaisemmat kansalaiset niiden ulkopuolelle. Jos valtioneuvoston demokratiapolitiikan tavoitteena on kansalaisten yhdenvertaisuus, on kansalaisjärjestöjen ja yhteiskunnallisten liikkeiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien valta- ja eriarvoisuusrakenteiden uusintamiseen kiinnitettävä huomiota.

3.4 Elinvoimaiset kansalaisjärjestöt ja hyvinvoiva demokratia

Kun pohditaan kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan yhdenvertaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia säädösvalmisteluprosessissa, on syytä tarkastella niitä syitä, miksi osallistumista pidetään tärkeänä ja miten sitä perustellaan. Kiinnostava kysymys liittyy siihen, millä tavalla kansalaisten osallistumisella koetaan olevan lisäarvoa demokratialle.

Kansalaisjärjestöjen ja yhteiskunnallisten liikkeiden merkityksestä demokratialle on kirjoitettu runsaasti (Ks. esim. Tarrow 2011, Della Porta & Diani 2006). Aktiivisen kansalaisuuden katsotaan olevan toimivan demokratian edellytys (Norris 2011, 220). Seuraavassa käsittelen Fungin (2003, 518–529) esitystä, jonka mukaan kansalaisjärjestöillä voi olla demokratiassa kuusi erilaista roolia:

1. Kansalaisjärjestöt *turvaavat tärkeitä yksilönvapauksia*. Liberaaleissa demokratioissa ihmiset voivat vapaasti liittyä ja perustaa erilaisia kansalaisjärjestöjä. Erilaisten kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksien turvaaminen on hyväksi demokratialle pluralistisen arvokäsityksen kannalta.
2. Kansalaisjärjestöt *edistävät ihmisten kansalaistaitoja ja vaikuttavat myönteisesti ihmisten asenteisiin, taitoihin ja edellytyksiin osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan*. Kansalaisjärjestöissä toimiminen lisää yhteistyökykyä, suvaitsevaisuutta, kunnioitusta muita

kohtaan ja halukkuutta toimia yhteisen hyvän eteen. Järjestöissä myös solmitaan hyödyllisiä verkostoja ja opitaan monenlaisia arkielämän taitoja, joita tarvitaan esimerkiksi työelämässä tai poliittisessa toiminnassa.

3. Kansalaisjärjestöt toimivat *vastavoimana valtaapitävälle eliitille* ja valvovat sen toimintaa.
4. Kansalaisjärjestöt *välittävät ihmisten mielipiteitä päätöksentekijöille ja parantavat edustuksellisuuden laatua*. Kansalaisjärjestöt antavat ihmisille mahdollisuuden saada äänensä kuuluviin useammin kuin vain vaaleissa. Fung kuitenkin huomauttaa, että kaikkien mielipiteet eivät suinkaan yhdenvertaisesti välity valtaapitäville: kansalaisjärjestöjen toimintaan osallistuminen kasautuu useimmiten sosio-ekonomisesti hyväosaisille.
5. Kansalaisjärjestöt *lisäävät päätöksentekoprosessin deliberatiivisuutta* ja luovat julkisen keskustelun alueen, jossa vallalla, rahalla tai statuksella ei ole niin merkittävää painoarvoa. Deliberatiivinen demokratia tarkoittaa keskusteluun ja punnittuun harkintaan pohjautuvaa demokratiaa.
6. Kansalaisjärjestöt *toimivat kanavana suoran demokratian toteuttamiselle*. Tämän näkökulman mukaisesti kansalaisjärjestöjen valtaa poliittisessa päätöksentekoprosessissa voitaisiin lisätä, jos haluttaisiin edistää suoran demokratian toteutumista. Tämä kuitenkin vaatisi laajempia muutoksia hallintoon. Suoran demokratian muotoja ovat kansanäänestykset, kansalaisaloitteet ja kuntalaisaloitteet.

Edellä olen kuvaillut Fungin näkemyksen mukaan, kuinka kansalaisjärjestöt edistävät ja ylläpitävät demokratiaa. Seuraavassa erittelen valtioneuvoston demokratiapolitiikkaa koskevien kahden keskeisen asiakirjan, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportin (OM 2007) ja valtioneuvoston Demokratiapoliittisen selonteon (OM 2014), pohjalta, millainen rooli kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla nähdään demokratian kannalta olevan ja löytyykö argumenteista yhteneväisyyksiä Fungin argumentaatiolle.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma oli Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) toteuttama kansallinen demokratiahanke, jonka tavoitteena oli parantaa demokratian toimivuutta. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko on taas ensimmäinen laatuaan ja kaikista tuorein valtioneuvoston demokratiapolitiikkaa koskeva asiakirja. On siis perusteltua etsiä näistä molemmista asiakirjoista vastauksia siihen, kuinka niissä argumentoidaan kansalaisjärjestöjen ja yhteiskunnallisten liikkeiden parantavan demokratiaa. Samalla etsin vastauksia siihen miksi kansalaisjärjestöille, yhteiskunnallisille liikkeille ja vapaan kansalaistoiminnan muodoille tulisi antaa enemmän mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa.

Molemmat asiakirjat argumentoivat yksiselitteisesti, että kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten osallistuminen edistää demokratiaa, eli kansalaisjärjestöillä on rooli valtioneuvoston demokratiapolitiikassa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportissa todetaan, että demokratiahankkeen tarkoituksena oli vahvistaa kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamista ja että ohjelman pääpaino oli aktiivisen kansalaisuuden ja osallistuvan demokratian edistämässä. Raportissa todetaan, että demokratian lähtökohta on ”ihmisen tunnustaminen suvereeniksi kansalaiseksi, jolla on kyky muodostaa oma käsitys asioista, ottaa asioihin itsenäisesti kantaa sekä kyky tehdä päätöksiä ja toimia” (OM 2007, 3). Valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteossa puolestaan argumentoidaan, että toimiva demokratia perustuu kriteereihin, joita ovat muun muassa todelliset vaikutusmahdollisuudet takaava osallistuminen, äänestämisen tasavertaisuus, politiikan ymmärtäminen sekä vaikutusvalta asialistan määrittelemiseen ja asioiden esille nostamiseen. Näin ollen voidaan todeta, että kyseisten asiakirjojen mukaan kansalaisjärjestöillä ja kansalaisilla on rooli demokratian edistämässä.

Seuraavaksi otan käsittelyyn sen, millaisen tämän roolin argumentoidaan olevan. Molempien asiakirjojen argumentaatiosta voidaan todeta, että niissä korostetaan erityisesti kansalaisjärjestöjen roolia 1) *ihmisten kansalaistaitojen edistäjänä* (Fungin määritelmän toinen rooli) ja 2) *ihmisten mielipiteiden välittäjänä ja edustuksellisen demokratian edistäjänä* (neljäs rooli).

Kansalaisjärjestöjen rooli ihmisten kansalaistaitojen edistäjänä tulee esiin asiakirjoissa monessa kohtaa. Kansalaisjärjestöissä toimimisella nähdään olevan myönteistä vaikutusta ihmisten asenteisiin, taitoihin ja edellytyksiin osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan: ”...toimimalla esimerkiksi harrastusjärjestöissä ja vapaaehtoistyössä lapset, nuoret ja aikuiset saavat yleisemminkin valmiuksia yhteisten asioiden hoitamiseen, osallistumiseen ja vaikuttamiseen” (OM 2014, 51). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportissa taas todetaan, että kansalaisvaikuttaminen riippuu perimmältään kansalaisesta itsestään ja tässä tiedoilla, taidoilla, arvoilla ja asenteilla on tärkeä merkitys (OM 2007, 3).

Molemmissa asiakirjoissa kiinnitettiin huomiota aliedustettujen ryhmien, kuten vähemmän koulutettujen ja syrjäytymisvaarassa olevien, kiinnittymistä kansalaisyhteiskuntaan:

”Kehitys kohti meritokraattista yhteiskuntaa johtaa siihen, ettei suuri osa ihmisistä koe itseään täysivaltaisiksi kansalaisiksi. Erityisesti nuoret ja lyhyen koulutuksen saaneet tarvitsevat lisää kansalaistoimintaan ja -vaikuttamiseen sosiaalistavia osallistumisen mahdollisuuksia” (OM 2007, 15).

Yhdenvertainen osallistuminen oli yksi valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteon painopistealueita. Uusia osallistumiskeinoja kehitettäessä tulisi selonteon mukaan (OM 2014, 15) kiinnittää erityistä huomiota kansalaisten yhdenvertaisuuteen.

Fungin jaottelun neljättä roolia eli kansalaisjärjestöjen roolia ihmisten mielipiteiden välittämisessä päätöksentekijöille ja edustuksellisen demokratian edistämässä, korostetaan useassa kohdassa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportissa todetaan, että ”vuoropuhelu kansalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä on kehittämätöntä ja että edustuksellisen demokratian kehittämistarve on ilmeinen”. Demokratiapoliittisessa selonteossa puolestaan todetaan, että ”yksi järjestöjen keskeinen tehtävä on yhteiskunnallinen vaikuttaminen, jäsenten tarpeiden ja asiantuntemuksen välittäminen valmisteluun ja päätöksentekoon”. Kansalaisten osallisuuden edistäminen ja keskustelemaan, modernin hallinnon kehittäminen lisää selonteon mukaan ”luottamusta hallintoon sekä poliittiseen järjestelmään ja tuottaa hyvin perusteltuja ja parempia päätöksiä” (OM 2014, 15) ja toimiva demokratia edellyttää ”avointa valmistelua, riittävää viestintää sekä kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemista valmistelun aikana” (emt, 43).

Demokratiapoliittisissa asiakirjoissa ei viitata suoraan yksilönvapauksien turvaamiseen (Fungin ensimmäinen rooli) tai eliitin vastavoimana toimimiseen tai valvomiseen (kolmas rooli). Valvojarooli annetaan demokratiapoliittisessa selonteossa medialle, ei kansalaisjärjestöille: ”(t)iedotusvälineet valvovat vallanpitäjiä, nostavat esiin yhteiskunnallisia epäkohtia ja esittävät uusia ja vaihtoehtoisia näkemyksiä” (OM 2014, 15).

Demokratiapoliittisessa selonteossa todetaan, että deliberaation hyödyntäminen päätöksenteossa voisi olla yksi demokratiapoliittinen keino edistää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Samalla pitäisi kuitenkin myös pohtia, miten suora demokratia olisi paremmin yhdistettävissä edustukselliseen demokratiaan, sillä siihen liittyy useita haasteita. Selonteossa päädytään siis Fungin linjoille: suoran demokratian yhdistäminen edustukselliseen demokratiaan vaatisi laajempia muutoksia hallintoon. Asiakirjassa argumentoidaan, että kansalaisjärjestöille ja yhteiskunnallisille liikkeille voidaan tarjota rooli deliberatiivisuuden ja suoran demokratian lisäämisessä.

4. VALTA

4.1 Vallan määrittelyä

Valta, auktoriteetti, vaikutusvalta ja vallankäyttö ovat yhteiskunnallisen elämän olennaisia piirteitä, joilla on erityisen keskeinen asema poliittisessa elämässä ja järjestelmässä. Vallan, auktoriteetin ja vaikutusvallan käsitteet ovat keskeisiä politiikan tutkimuksessa ja niiden syvintä olemusta on yritetty jäljittää jo vuosisatojen ajan. Käsitteiden käytöstä, niiden rajoista ja seuraamuksista ollaan kuitenkin edelleen eri mieltä alan teoreetikoiden kesken. (Dahl 1971, 34.) Minzberg (1981, 1) on jopa todennut, että vallan käsitteen tuntuvat ymmärtävän kaikki paitsi siihen erikoistuneet asiantuntijat.

Vallan määrittelyyn liittyvistä haasteista huolimatta valta ja vallankäyttö kiinnostavat ihmisiä. Poliittiset ajattelijat aina Platonista Weberiin ovat tutkineet ja analysoineet valtaa ja muodostaneet teorioita sen olemuksesta. Valta ja vaikutusvalta ovat poliittisen järjestelmän keskiössä, ja niitä tarkastelevia erilaisia valtateorioita ja näkökulmia on runsaasti. (Eml., 35.) Koko politiikan tutkimuksen ala näyttäytyy joillekin teoreetikoille vallan tutkimuksen kautta: Laswell ja Kaplan (1950) määrittelevät politiikan tutkimuksen vallan muotoutumista ja jakaantumista tutkivaksi tieteenalaksi. Dahlin (1971, 35) mukaan valtakäsitteen analysointi ei ole ainoastaan teoreettinen kysymys, vaan liittyy läheisesti käytäntöön. Valta ja vaikutusvalta ovat läsnä politiikassa ja poliittisessa järjestelmässä, mutta olennaisesti myös ihmisten jokapäiväisessä arjessa – ihmiset politikoivat tehdessään päätöksiä ja valintoja.

Valtaa ja vaikutusvaltaa tavoitellaan, sillä niiden kautta ihmiset voivat toteuttaa omia tavoitteitaan ja päämääriään. Poliittikka kietoutuu vallan, vallankäytön, vallankäyttöön alistumisen ja vastustamisen ympärille. (Paloheimo & Wiberg 2005, 51–52.) Yksi kuuluisimmista vallan olemuksen määrittelyistä on lordi Actonin jo kliseeksikin muodostunut toteamus, jonka mukaan vallalla on taipumus turmella ihmistä, ja absoluuttinen valta turmelee absoluuttisesti (Dahl 1971, 35).

Vallan ja vaikutusvallan määritelmän lähtökohtana voidaan pitää yhteiskunnallisten toimijoiden, valtioiden, organisaatioiden ja yksilöiden kykyä toteuttaa omat tavoitteensa. Valta nähdään usein suhteena eri toimijoiden välillä (Dahl 1971, 38). Tässä tutkielmassa tarkastellaan kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden vaikutusvaltaa säädösvalmisteluprosessissa. Wrongin määritelmän mukaan vaikutusvalta voi olla joko tahatonta tai tarkoitettua, joista viimeksi

mainittua hän kutsuu vallaksi. Vaikutusvalta ymmärretään siis toimijan kykynä vaikuttaa toisiin joko tiedostamatta tai tiedostaen ja ennalta arvattavasti. (Wrong 1988, 21, 24.) Toimijan vaikutusvalta ei ole vakio, vaan se vaihtelee aina vuorovaikutussuhteen ja ympäristön mukaan. Tässä tutkielmassa vaikutusvallan ympäristönä on tarkasteltu säädösvalmisteluprosessia. Tarkastelen vaikutusvaltaa myös resurssien näkökulmasta kuten Richard Jenkins (2009, 152), jonka mukaan valta on toimijan kyky saavuttaa tavoitteensa, ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttää resursseja.

Tutkimukseni valtakäsitykseen liittyy olennaisesti myös osallistumisen käsite. Osallistuminen tarkoittaa väljästi määriteltynä sosiaalista toimintaa, jossa ollaan vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteet ovat kietoutuneet toisiinsa, sillä vaikuttaminen on osallistumista tietyssä ympäristössä ja vuorovaikutussuhteessa, jossa pyritään tuomaan oma mielipide esiin. Tämän tutkimuksen kannalta oleellinen raja on, että ilman osallistumista säädösvalmisteluun ei voi myöskään vaikuttaa siihen, ainakaan suoraan prosessin sisällä. Toisaalta pitää myös huomioida, että osallistuminen päätöksentekoon ei suoraan tarkoita sitä, että toimijalla olisi vaikutusvaltaa (Dahl 1971, 58–59).

Robert Dahlin (1971) klassinen valtateoria lähtee liikkeelle siitä, että valta on näkyvässä olevaa, suoraa vallankäyttöä, johon liittyy aina konflikti. Dahlin valtateoriaa on kutsuttu vallan ensimmäiseksi kasvoiksi tai ensimmäiseksi ulottuvuudeksi. Dahlin teoriaa kehittivät eteenpäin Peter Bachrach ja Morton Baratz (1970), joiden mukaan valtaan liittyy aina näkymätön elementti, jota kutsutaan vallan toisiksi kasvoiksi. Steven Lukesin kritiikki sekä Dahlin että Bachrachin ja Baratzin valtateorioita kohtaan kiinnitti huomion vallankäyttöön, joka liittyy toimijoiden preferenssien muuttamiseen, ja Lukes nimesi tämän vallan kolmanneksi kasvoksi. Viimeisenä vallan neljänsinä kasvoina Michel Foucault esitteli sisäistetyn vallan, joka alistaa toimijat olemassa oleviin hallitsemisinstituutioihin niin, etteivät toimijat edes ymmärrä tai ajattele olevansa vallankäytön kohteena. (Paloheimo & Wiberg 2005, 66–69.)

Dahlin valtateoria rakentuu pluralistisen valta-näkemyksen perinteelle. Vallan käsite määrittyy pluralisteille, niin kuin myös Dahlille, suhteessa päätöksentekoon ja sisältää aina konfliktin elementin. (Lukes 1974, 11–12, 14.) Vallan, auktoriteetin ja vaikutusvallan käsitteitä, joita Dahl kutsuu käsitteellä *vaikutuskäsitteet*, on yritetty määrittää ja selventää jo kauan. Dahl myöntääkin, että nämä vaikutuskäsitteet ovat erittäin laajoja, eikä niihin ole löydetty yksiselitteisiä ja tyhjentäviä määritelmiä. Poliitiikan tutkimuksessa vaikutuskäsitteet rajoitetaan kuitenkin yleensä

käsittämään ihmisten väliset suhteet (Dahl 1971, 38). Valta rakentuu sosiaalisissa suhteissa, suhteissa toisiin ihmisiin, yhteisöihin ja toimintoihin.

Yksikertaisimmillaan vaikutusvalta on siis suhde, joka voi olla yksilöiden, ryhmien, yhdistysten, organisaatioiden tai valtioiden välinen. Pelkistetysti se tarkoittaa, että A saa B:n käyttäytymään haluamallaan tavalla. Valta on siis toimijoiden (Dahlin mukaan aktori) välinen suhde, jossa toinen osapuoli saa toisen tekemään sellaista, mihin ei ryhtyisi ilman toisen osapuolen vaikutusta tai jatkamaan sellaista toimintaa, mitä ei jatkaisi ilman toisen osapuolen vaikutusta. Edellä kuviteltu tilanne on kuitenkin vain yksinkertainen esimerkki vaikutusvallan ilmenemisestä, koska vaikutusvaltaa esiintyy myös useamman kuin kahden ihmisen välillä ja se voi olla luonteeltaan myös laimeampaa. (Dahl 1971, 39–40.)

Dahl erottaa toisistaan *potentiaalisen* ja *ilmivaikutusvallan*. Ilmivaikutusvalta aktualisoituu tietyn päätöksen kohdalla. Ilmivaikutusvalta muodostuu siitä, että joillain toimijoilla on käytössään suuremmat voimavarat kuin toisilla. Jotkut toimijat käyttävät voimavaroistaan poliittisen vaikutusvallan hankintaan suhteessa enemmän kuin muut ja jotkut toimijat käyttävät käytössään olevia voimavaroja taitavammin ja tehokkaammin kuin muut. Potentiaalista vaikutusvaltaa on vaikea arvioida, sillä sitä ei voi osoittaa ainoastaan käytössä olevien voimavarojen perusteella. Toimijalla, jolla on poliittisia voimavaroja, on myös potentiaalista valtaa, vaikkei se käyttäisikään ilmivaikutusvaltaansa. Potentiaalista vaikutusvaltaa omaava toimija saattaa myös olla kykenemätön tai haluton käyttämään ilmivaikutusvaltaansa, jolloin vaikutusvallan arvioiminen altistaa virhepäätelmille. (Emt., 60–61, 64–65.)

Poliittisen vaikutusvallan epätasainen jakautuminen on kiinnostanut politiikan tutkijoita jo vuosisatoja. Monet ovat yksimielisiä siitä, että poliittinen vaikutusvalta jakautuu epätasaisesti poliittisen järjestelmän toimijoiden kesken, mutta sen arvottamisesta ollaan eri mieltä. Joidenkin mielestä poliittisen vaikutusvallan epätasainen jakautuminen on hyvä ja kannatettava asia, kun taas toiset ajattelevat sen olevan huono ja vastustettava asia. Esimerkiksi antiikin Kreikassa ajateltiin olevan luonnollista, että orjilla ei ollut lainkaan vaikutusvaltaa poliittisessä järjestelmässä. Poliittisen vaikutusvallan epätasaisen jakautumisen taustalla on Dahlin (emt., 76, 79–80) mukaan kolme perustekijää: *voimavarojen eli resurssien* (muun muassa raha, tieto, ravinto, väkivallan uhka, työpaikka, ystävyys, sosiaalinen asema, oikeus säätää lakeja) *epätasainen jakautuminen, yksilöiden erilaiset taidot* (lahjakkuus, mahdollisuudet, oppimiskyky, harjoitus) ja se, *missä määrin yksilöt käyttävät voimavarojaan poliittisiin tarkoituksiin*.

Kuten todettua, Dahlin näkemys on saanut kritiikkiä osakseen esimerkiksi Bachrachilta ja Baratzilta (1970) ja Lukesilta (1974), joista viimeksi mainittu kritisoi Dahlin valtateoriaa liiallisesta behaviorismista. Bachrachin ja Baratzin mukaan Dahl keskittyy ainoastaan siihen valtaan, johon liittyy konfliktin elementti. Bachrach ja Baratz määrittelevät vallan käsitteen pakottamisen, vaikutusvallan, auktoriteetin, voiman ja manipulaation käsitteiden kautta (Lukes 1974, 17).

Bachrachin ja Baratzin teoria ”vallan kaksista kasvoista” erottelee pluralistisen ja elitistisen näkemyksen vallasta ja esittää kritiikkiä molempia näkemyksiä kohtaan. Heidän mukaansa vallalla on aina kahdet kasvot – pluralistit näkevät niistä vain toisen ja elitistit eivät kumpaakaan. Heidän mukaansa pluralistinen näkemys vallasta, eli se että valta jakaantuu monien toimijoiden kesken, ei ota huomioon vallan aktuaalisia lähteitä, vaan keskittyy siihen, miten valtaa harjoitetaan ja miten se näkyy ulospäin. Pluralisteille valta on siis jotain ”näkyvässä olevaa”, ja Bachrachin ja Baratzin mukaan tämä on varsin yksipuolinen kuva vallasta. Valta tarkoittaa pluralisteille osallistumista päätöksentekoon ja sitä voidaan tutkia ainoastaan tehtyjen päätösten pohjalta. Pluralistinen näkemys sulkee pois sen vallan käytön, mikä muotoutuu julkisen keskustelun ulkopuolella ja joka ei päädy poliittiselle julkiselle areenalle. Elitistisen valtateorian puolustajat taas argumentoivat, että valta on jakaantunut vain eliitin kesken. (Bachrach & Baratz 1970, 3–6; Lukes 1974, 16.)

Bachrachin ja Baratzin mukaan valtaa ei pidä tarkastella päätösten kautta eli että vain konkreettiset päätökset ja niihin vaikuttaminen tarkoittaisivat, että toimijalla on valtaa. Dahl taas keskittyy valtateoriassaan pitkälti päätöksiin ja mahdollisiin päätöksiin eli ilmivaikutusvaltaan ja potentiaaliseen valtaan, joka ei aktualisoidu. Bachrach ja Baratz toki myöntävät vallan olevan myös sitä, että A tekee päätöksiä jotka vaikuttavat B:n elämään, mutta valta ulottuu myös paljon syvemmälle. Valtaa on myös se, että A käyttää aikaansa *luodakseen esimerkiksi tietynlaista poliittista tai aatteellista ilmapiiriä*, joka vaikuttaa myöhemmin siihen, miten B:n ehdotuksiin vastataan. A tekee siis tämän aivan tiedostamattaan sitä, että se vaikuttaa negatiivisesti B:n tavoitteisiin.

Bachrachin ja Baratzin mukaan Dahl ei ota huomioon sitä, että yhteisössä joku ihminen tai ryhmä voi estää jonkun ehdotuksen tai mielipiteen nousemisen poliittiselle julkiselle agendalle ja että hän kiinnittää huomiota vain valtaan, joka on sidoksissa vain ja ainoastaan konkreettisiin päätöksiin. He argumentoivat sen puolesta, että on tärkeää tunnistaa myös *ei-päätöksenteko (non-decisionmaking)* varsinaisen päätöksenteon rinnalla merkittäväksi vallankäytöksi. Se tarkoittaa sitä, että toimija kykenee esimerkiksi edistämään asian pääsyä poliittiselle agendalle, mutta ei varsinaisesti osallistu

päätöksentekoon. (Bachrach & Baratz 1970, 9.) Myös Bourdieu (2008) on kritisoinut dahlilaista näkemystä siitä, että se unohtaa epäsuorasti läsnä olevan sosiaalisen tilan mahdollisuuksineen.

Valtatutkimuksen uutta käännettä edustaneen Steven Lukesin (1974, 10) mukaan Bachrach ja Baratz olivat oikeilla jäljillä kuuluisassa artikkelissaan *The Two Faces of Power* ja myöhemmin sen pohjalta tehdyssä kirjassa *Power and Poverty*, mutta heidän näkemyksenä vallasta oli jäänyt puolitiehen ja kaipasi terävöittämistä. Lukes laajensi keskustelua puhumalla yksi-, kaksi- ja kolmiulotteisesta valtanäkemyksestä, joista ensimmäinen edustaa Dahlin, toinen Bachrachin ja Baratzin ja kolmas hänen omaa näkemystään. Lukesin (1974, 21–22) mukaan vallan toisen dimension ymmärtäminen oli huomattava parannus Dahlin vallan ensimmäiseen dimensioon verrattuna. Vallan toiset kasvot -teoria kiinnitti onnistuneesti huomiota siihen valtaan, joka sisältyy poliittisen agendan asettamiseen. Poliittisten asioiden sulkeminen pois poliittiselta agendalta on vallankäyttöä, jota Dahl ei Lukesin mukaan ota teoriassaan huomioon. Lisäksi hän esitti kritiikkiä vallan ensimmäisen ja toisen dimension liialliselle individualismille.

Koska valta ilmenee ensimmäisessä ja toisessa dimensiossa vain konfliktin kautta, eivät ne ota Lukesin mukaan huomioon itse sitä, mistä konfliktit syntyvät tai vaihtoehtoisesti eivät synny. Kaikista tehokkainta on siis vallankäyttö, jolla estetään näiden konfliktien nouseminen ja jolla muokataan ihmisten oletuksia, preferenssejä ja ymmärrystä maailmasta. (Lukes 1974, 23–24.) Lukesin teoriakaan ei ole jäänyt kritiikittä: erityisesti sitä kritisoidaan todellisten intressien ja väärän tietoisuuden käsitteiden käytöstä (Lapintie 2010, 109).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden vaikutusvaltaa säädösvalmisteluprosessissa. Tutkimuksessa vaikutusvalta ymmärretään kuten Wrong (1988), eli se nähdään toimijan kykynä vaikuttaa toisiin joko tiedostamatta tai tiedostaen ja ennalta arvattavasti. Koska suomalaisen demokratiapolitiikan tavoitteena on se, että päätöksenteko perustuu kansalaisten laajaan osallistumiseen ja siihen, että kansalaisille taataan yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet, on syytä tutkia kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa eri kuulemismenetelmien avulla. Tärkeä kysymys on, onko kansalaisyhteiskunnan toimijoilla todellista vaikutusta säädösvalmisteluun. Todellisella vaikutuksella tarkoitetaan kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden henkilökohtaisia kokemuksia ja näkemyksiä omasta vaikutusvallastaan säädösvalmisteluprosessissa.

Vaikutusvallan jakautumista eri toimijoiden kesken voidaan tutkia selvittämällä ne kanavat ja säädösvalmisteluprosessin vaiheet, jossa on toimijoiden mukaan mahdollista käyttää vaikutusvaltaa. Se toimija, jolla on käytössään monipuolisia valtaresursseja ja pääsy niihin

säädösvalmisteluprosessin vaiheisiin, jotka koetaan tärkeiksi vaikuttamisen paikoiksi, on todellista vaikutusvaltaa säädösvalmisteluprosessissa. Oikeusministeriön (2010c, 13) mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muutoin riittävän laajasti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisen avulla pyritään myös selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten kansalaisjärjestöjen edustajat ja kansalaistoimijat näkevät kuulemisen tavoitteiden ja päämäärien toteutuvan. Tähän tarkoituksen Wrongin vaikutusvallan käsite sopii hyvin: millaisena kansalaisjärjestöjen edustajat ja kansalaistoimijat näkevät mahdollisuutensa vaikuttaa säädösvalmisteluprosessiin?

4.2 Vallan perusteet ja valtaresurssit

Valta perustuu erilaisiin vallan perusteisiin (bases, value-bases) tai resursseihin (resources). Näitä käsitteitä käytetään usein synonyymeinä keskenään. Käsitteillä ei pyritä kuvaamaan toimijan motiiveja tai syitä käyttää vaikutusvaltaa, vaan niitä valtaresursseja, joilla toimijan on mahdollista käyttää vaikutusvaltaa suhteessa toiseen toimijaan. (Wrong 1988, 124–125.) Useat teoreetikot, kuten Dahl (1961), Wrong (1988) ja Lasswell ja Kaplan (1950) ovat koostaneet erilaisia luokitteluja vallan perusteista ja valtaresursseista. Luokittelut vaihtelevat yksityiskohtaisista hyvinkin laajoihin kategorisointeihin. Edellisessä luvussa vertailin alan teoreetikoiden määritelmiä vallan käsitteestä, ja seuraavaksi esittelen muutaman kategorisoinnin siitä, mihin vallan nähdään perustuvan ja mitä valtaresursseja yksilöllä tai organisaatiolla voi olla.

John R. P. Frenchin ja Bertram Ravenin (1960) runsaasti lainattu artikkeli vallasta määrittelee viisi erilaista vallan perustetta. Heidän mukaansa vallan perusteita ovat 1) palkintovalta, joka tarkoittaa A:n käsitystä siitä, että B voi hankkia hänelle hyödykkeitä, 2) rankaisivalta, joka tarkoittaa A:n käsitystä siitä, että B voi rankaista häntä, 3) legitimiivalta, joka tarkoittaa A:n käsitystä siitä, että B:llä on oikeus määrätä häntä asemaansa perustuvalla valtuutuksella, 4) samaistumisvalta, joka perustuu A:n samaistumiseen B:tä kohtaan ja 5) asiantuntijavalta, joka perustuu A:n käsityksiin siitä, että B:llä on asiantuntijatieta ja -taitoa jostain asiasta. (Emt., 612–613.) Frenchin ja Ravenin vallan perusteet ovat hyvin samankaltaisia Wrongin (1988) määrittelemien perusteiden kanssa. Wrong määrittelee vallan perusteiksi 1) voimankäytön 2) manipulaation 3) suostuttelun ja 4) auktoriteetin, jonka hän on jakanut viiteen auktoriteetin alalajiin.

Henry Mintzberg luettelee vallan perusteiksi voimavarat, teknisen taidon, tiedon ja muodollisen etuoikeuden. Vallan perusteena voi myös toimia yksilön asema, jolloin hän pääsee käsiksi ensimmäisenä lueteltuihin vallan lajeihin. Mahdollisuus valtaan voi siis syntyä henkilökohtaisista suhteista ja suhdeverkostoista. Mintzberg kuitenkin huomauttaa, että jos vallan peruste on epämuodollinen, vallan käyttäminen vaatii suurempia ponnisteluja kuin jos vallan perusteena olisi esimerkiksi muodollinen asema. (Mintzberg 1983, 22, 24.) Valtaresurssit ja niiden perusteet eivät siis ole tasaisesti jakautuneita, sillä valtasuhteessa vallitsee epätasapaino. Vallanpitäjällä on aina enemmän valtaa kuin vallan kohteella. (Wrong 1988, 125.)

Wrong (1988) ja Dahl (1967) käyttävät tutkimuksessaan valtaresurssin käsitettä. Dahlin (1967, 226) jaottelu erilaisista valtaresursseista on yksityiskohtainen ja sisältää sellaisia käsitteitä kuten uskonto, äänestysoikeus, älykkyys, koulutus ja jopa yksilön energiataso. Wrong (1988, 124–125) on kuitenkin muuntanut Dahlin jaottelun yksinkertaisempaan ja käytettävämpään muotoon. Jaottelun mukaan valtaresursseja ovat taloudelliset resurssit, tieto, taito, viran tai aseman mukana tuoma legitiimi ja muodollinen asema sekä henkilökohtainen maine ja vetovoima. Olen seuraavassa täydentänyt ja selittänyt kategorisointia Gareth Morganin (2006) jaottelun pohjalta.

1. *Taloudellisiin resursseihin* kuuluu muun muassa työ, raha, luotto, aika, materiaalit, käytettävissä oleva teknologia ja tila. Mitä harvinaisempi resurssi on, sitä merkityksellisempi se on (Morgan 2006, 169).
2. *Tietoresursseihin* kuuluu muun muassa pääsy olennaisen tiedon ja informaation lähteille.
3. *Taitoresursseihin* kuuluu muun muassa koulutus, älykkyys ja aiempien kokemusten tuoma taito.
4. *Viran tai aseman mukana tuleva legitiimi ja muodollinen asema* on Morganin (2006, 166–167) mukaan ilmiselvin valtaresurssi. Se on historiallisesti liitetty sellaisiin käsitteisiin kuin karisma, traditio ja laki. Muodollinen asema syntyy organisaatiossa, jossa henkilö toimii.
5. *Henkilökohtainen maine ja vetovoima* ovat myös tärkeitä resursseja. Sosiaalinen asema luo verkostoja, joka on myös oleellinen valtaresurssi (Jenkins 2009, 153). Muun muassa Morgan (2006, 181) on nimennyt verkostot ja epämuodolliset yhteisöt valtaresurssiksi. Verkostot voitaisiin luokitella kuuluvaksi myös tietoresursseihin, sillä niiden avulla on mahdollista päästä käsiksi epämuodolliseen informaatioon. Myös sosiaalisen pääoma liittyy putnamilaisen käsityksen mukaan oleellisesti verkostoihin, normeihin ja luottamukseen (Jenkins 2009, 148).

Dahl (1967, 226–227) kuitenkin huomauttaa, että ei ole mahdollista tehdä yksityiskohtaisia jaotteluita eri valtaresursseista, sillä ne muuttuvat jatkuvasti. Hänen mukaansa hänen listaansa voi hyvin tehdä lisäyksiä ja sitä voi päivittää. (Ks. myös Haugaard 2002, 14.) Myös Richard Jenkins on argumentoinut, ettei tiukkaa typologiaa ole tarpeen tehdä. Hänen mukaansa se voi typistää vallan kompleksista olemusta, ja tietyn luokittelujärjestelmän rakentaminen tekee analyttisestä yleistyksestä vaikeaa. Sen sijaan hän määrittelee yleisiä propositioita vallan ja resurssien suhteesta. Hänen mukaansa valta on kykyä saavuttaa tavoitteensa, ja niiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää resursseja. Resursseja voi olla monia erilaisia, ja ne vaihtelevat aina tavoitteen mukaan. Tavoitteiden saavuttamiseksi resursseja voi yhdistellä ja jakaa. Erilaisia resursseja ei ole helppoa erottaa toisistaan, sillä esimerkiksi maine ja verkostot ovat hyvin tiiviisti linkittyneet yhteen. (Jenkins 2009, 152–153) Sen takia olen lisännyt Dahlin yksinkertaistettuun listaan Morganin jaotteluun kuuluvan verkoston käsitteen.

Teoreetikot ovat myös käyneet keskustelua siitä, kuuluvatko valtaresurssit yksilölle vai ryhmälle. Wrong (1988, 131, 134–135) luettelee yksilön vallan perusteiksi muun muassa ajan, rahan, maineen, vetovoiman, manipulointi- ja suostuttelutaidon sekä tiedon. Ryhmälle tai yhteisölle kuuluvan vallan perusteina puolestaan toimii organisaatio. Selkein kollektiivinen valtaresurssi on organisaatiossa olevat yhteisen päämäärän taakse kerääntyneet yksilöt, joilla on henkilökohtaisia valtaresursseja ja joita he antavat yhteisön käyttöön.

Wrongin (mt, 135–136) mukaan yksi organisaation vallan lähtökohdista on organisaation tai ryhmän koko. Mitä isompi organisaatio, sitä enemmän valtaresursseja organisaatiolla on. Tämä ei kuitenkaan pidä aina paikkaansa: esimerkiksi pieni ryhmä, jolla on paljon yksilöiden valtaresursseja, voi saavuttaa enemmän vaikutusvaltaa kuin isompi ryhmä, johon kuuluvilla yksilöillä ei ole henkilökohtaisia valtaresursseja. ”Tieto on valtaa”, mutta sitä pitää osata käyttää.

Omassa tutkimuksessani ymmärrän valtaresurssin käsitteen Dahlin jaottelun kautta, jonka Wrong on muokannut yksinkertaistetumpaan muotoon. Kuten Dahl ja Jenkins ovat todenneet, ei tähän jaotteluun ole syytä lukkiutua. Siksi sitä voi täydentää, kuten olen tehnytkin lisäämällä sinne verkoston käsitteen. On myös syytä huomioida, että resurssit ovat hyvin limittyneitä toisiinsa, joten niiden tiukka erotteleminen ei välttämättä ole mielekäästä. Tutkittaessa kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia säädösvalmisteluprosessissa, hypoteesini on, että valtaresurssit keskittyvät suurille järjestöille. Oletukseni on, että ne voivat vaihdella hyvinkin runsaasti toimijoiden välillä. Seuraavassa luvussa käyn läpi sitä, miten ilmivaikusta on mahdollista havainnoida ja mitata.

4.3 Ilmivaikutusvallan mittaaminen ja havainnointi

Vaikutusvallan tai ilmivaikutuksen mittaaminen ei ole yksinkertaista. Koska valta on suhdekäsité, sitä ei voi mitata samalla tavalla kuin esimerkiksi taloudellisia arvoja, jonka mittayksikkönä on raha. Kukaan ei voi omistaa valtaa, vaan se on aina suhteessa muihin. Dahlin (1971, 57–59) mukaan ilmivaikutuksien tutkimisessa voi käyttää neljää perusmetodia, joissa kaikissa on omat etunsa, mutta myös haittapuolensa.

Ensimmäinen metodi liittyy toimijan viralliseen tai puoliviralliseen aseman hierarkiassa. Tämä näkökulma painottaa sitä, kenen hallussa poliittisessa järjestelmässä olevat virat ovat ja millä ryhmällä on ylliedustus tai aliedustus hierarkia-asemissa. Menetelmän etuna on helppous, taloudellisuus ja yksinkertaisuus, ja se soveltuu erityisesti historiallisten ja suurten muutosten tutkimiseen. Menetelmän heikkous on siinä, että se jättää huomioimatta taustahenkilöiden epävirallisen vaikutusvallan. Lisäksi menetelmä ei huomioi sitä, että henkilön virallinen asema ei välttämättä liity valtaan ja vaikutusvaltaan.

Toinen menetelmä ilmivaikutuksen mittaamiseen on haastatella tärkeässä asemassa olevia henkilöitä. Silloin mielenkiinnon kohteena on haastateltavan subjektiivinen käsitys siitä, kenellä on valtaa ja millaista tämä valta on. Tämä menetelmä on edellisen tavoin yksinkertainen, taloudellinen ja nopea, mutta sen haittana on ilmiselvästi haastateltavan erehtyväisyys. Haastateltava saattaa nähdä valtaa olevan siellä, missä sitä ei tosiasiallisesti ole.

Kolmas menetelmä on tutkia osallistumista päätöksentekoon. Tällöin ei kiinnitetä huomiota viralliseen asemaan tai subjektiivisesti arvioituun maineeseen vaan siihen, mitä toimijat tekevät tai sanovat tekevänsä. Menetelmä vie kuitenkin paljon aikaa, sillä päätöksenteon tarkka rekonstruointi on hidasta, eikä osallistuminen päätöksentekoon ole sama asia kuin valta.

Neljäs menetelmä on painottaa päätöksentekoon osallistujan toimia päätöksentekoprosessissa niiden merkityksen mukaan. Viisi päätöksentekoon osallistumisen muotoa ovat aloitteenteko, tärkeysjärjestyksen määrittäminen, hyväksynnän hankkiminen, laillistaminen ja täytäntöönpano. Jokainen, joka osallistuu ainakin yhteen edellä mainitusta osallistumisen muodoista, voidaan pitää tärkeänä toimijana. Tämän menetelmän haittana Dahlin mukaan on, että painotukset ovat jossain määrin kiistanalaisia.

Dahlin (1971, 59) mukaan nämä neljä menetelmää, joista kaikista on olemassa erilaisia variaatioita, eivät välttämättä tuota samanlaisia tuloksia. Tutkittaessa vaikutusvaltaa ja sen

ilmenemismuotoja on vertailtava eri toimijoita ja organisaatioita keskenään. Vertaileva tutkimus on alan teoreetikkojen mukaan erittäin käyttökelpoinen tapa tutkia vaikutusvaltaa. Siksi olen valinnut vertailevan tutkimuksen menetelmäksi myös omaan tutkimukseeni.

Käytän tutkimuksessani Dahlin kolmatta menetelmää, jossa tutkitaan toimijan osallistumista päätöksentekoprosessiin. Menetelmä antaa tilaa toimijan omille tulkinnoille, kokemuksille ja käsityksille osallistumisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista, jolloin se sopii hyvin haastattelututkimukseen. Päätöksentekoprosessin vaiheita, joita Dahl ei tarkemmin erittele, olen avannut tutkimukseni kolmannessa luvussa, jossa olen käsitellyt Niemivuon (1998) lainvalmistelun luokittelun pohjalta sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien potentiaalisia paikkoja säädösvalmisteluprosessissa.

On tärkeää huomata, että tutkimuksessani tehdään ero päätöksentekoon osallistumisen ja päätöksentekoon vaikuttamisen välillä. Se, että osallistuu päätöksentekoon, ei vielä automaattisesti tarkoita että olisi vaikuttanut päätöksenteon lopputulokseen. Viittaan tähän Dahlin määritelmän mukaisesti potentiaalisena valtana: kansalaisjärjestön edustaja saattaa istua kaikissa tärkeissä pöydissä, mutta ei käytä ainuttakaan puheenvuoroa kokouksissa. Toimijalla saattaa silloin olla potentiaalista vaikutusvaltaa, vaikka hän ei käyttäisikään ilmivaikutusvaltaa. Myös Wrong (1988, 127) on myös painottanut potentiaalisen ja ilmivaikutusvallan välistä eroa. Tässä tutkimuksessa tarkastelun painopisteenä ovatkin haastateltavien omat kokemukset ja näkemykset siitä, millä tavoin he kokevat osallistuvansa ja vaikuttavansa säädösvalmisteluun, eikä säädösvalmisteluprosessin varsinainen lopputulos.

4.4 Tutkimuskysymysten tarkennus

Sidosryhmien kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen toteuttamisessa on olennaista, että keskeiset sidosryhmät osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä kuullaan muutoin riittävän laajasti valmistelun aikana. Kuulemisen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. (OM 2010c, 13.) Tutkimukseni lähtökohta on, että säädösvalmistelun aikana tapahtuvalla sidosryhmien kuulemisella, työryhmätyöskentelyllä, vuorovaikutuksella ja osallistumisella on vaikutusta lopulliseen säädösvalmisteluprosessin aikana syntyneeseen hallituksen esitykseen. Keskeinen tutkimuskysymykseni on:

Onko kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumisella todellista vaikutusta säädösvalmisteluun?

Dahlin (1971, 58–59) mukaan vaikutusvaltaa voidaan mitata haastatteleamalla päätöksentekoon osallistuneita toimijoita ja tarkastella heidän käsityksiään siihen osallistumisesta. Vaikutusvallalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden omia kokemuksia ja näkemyksiä vaikutusvallastaan, osallistumisestaan ja vaikuttamismahdollisuuksistaan säädösvalmistelun aikana. On syytä painottaa, että haastateltavien kokemukset ja näkemykset ovat subjektiivisia, ja esimerkiksi virkamiesten käsitykset saattavat poiketa niistä. Koska vaikutusvalta on suhdekäsite, ei sitä voida kuvata objektiivisesti, ellei mukana ole myös muiden säädösvalmisteluprosessissa mukana olevien näkemyksiä.

Oikeusministeriön kuuleminen säädösvalmistelussa -ohjeen (2010c) määritelmän mukaan kuulemisella tarkoitetaan ”sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta”. Vaikutusvallan jakautumista eri toimijoiden kesken voidaan tutkia selvittämällä ne kanavat ja säädösvalmisteluprosessin vaiheet, jossa on toimijoiden mukaan mahdollista käyttää vaikutusvaltaa. Tutkin kuinka kansalaisjärjestöjä ja kansalaistoimijoita kuullaan säädösvalmistelun aikana ja onko kuulemisella niiden mielestä todellista vaikutusta säädösvalmistelun lopputulokseen. Pyrin löytämään vastauksia siihen, millaista vaikutusvaltaa kansalaisjärjestöillä ja kansalaistoimijoilla on ja millaisia valtaresursseja ne käyttävät säädösvalmisteluprosessissa. Se toimija, jolla on käytössään monipuolisia valtaresursseja ja pääsy niihin säädösvalmisteluprosessin vaiheisiin, jotka koetaan tärkeiksi vaikuttamisen paikoiksi, on todellista vaikutusvaltaa säädösvalmisteluprosessissa. Vertailen erilaisten kuulemismenetelmien vaikuttavuutta ja pohdin, millaista vaikuttavuutta on kevyemmällä osallistumismuodoilla, kuten kirjallisilla lausunnoilla ja kuulemistilaisuuksilla.

Oikeusministeriön mukaan on pohdittava ”millä tavoin niin perinteiselle järjestötoiminnalle, uudentyypiselle epämuodolliselle kansalaistoiminnalle kuin kansalasten suoralle osallistumiselle ja vaikuttamisellekin voidaan luoda edellytyksiä” (OM 2010a, 17). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuasiakirjaan kirjattiin, että julkisen vallan on annettava erityistä painoarvoa kansalaisten yhdenvertaisuutta ja osallistumisen tasa-arvoa lisääville toimille. Tutkimuksen toinen tutkimuskysymys liittyy kansalaisjärjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan yhdenvertaisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin:

Onko erilaisilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa säädösvalmisteluprosesseihin?

Vertaan tutkimuksessani suurten kansalaisjärjestöjen edustajien, keskikokoisten kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden kokemuksia ja näkemyksiä yhdenvertaisista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädösvalmisteluprosessissa. Pro gradu -tutkimukseni aihe kytkeytyy valtioneuvoston tavoitteisiin edistää kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja tavoitteeseen parantaa vapaan kansalaistoiminnan muotojen mahdollisuuksia osallistua säädösvalmisteluun. Pohdin tutkimuksessani, tarjoaako nykyinen säädösvalmisteluprosessi yhdenvertaisia edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa, ja mitkä ovat kuulemismenetelmien suurimmat kehittämiskohteet.

5. AINEISTO JA MENETELMÄ

5.1 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistoni koostuu yhteensä kahdestatoista kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden haastatteluista. Jaottelin haastateltavat kolmeen ryhmään: suuret, vakiintuneet kansalaisjärjestöt, keskikokoiset kansalaisjärjestöt sekä kansalaistoimijat. Haastattelin jokaisesta ryhmästä neljä henkilöä. Jaottelu ryhmiin on tehty henkilöstön lukumäärän perusteella: suurissa kansalaisjärjestöissä on töissä yli kolmekymmentä henkilöä ja keskikokoisissa alle kaksitoista henkilöä. Uusissa kansalaistoiminnan muodoissa, joita kansalaistoimijat edustavat tässä tutkimuksessa, ei ole lainkaan palkattua henkilöstöä. Kansalaisjärjestöt ja kansalaistoimijat toimivat joko sosiaali- ja terveysalan sektorilla (yhteensä kuusi järjestöä ja toimijaa) tai ympäristö- ja kaupunkisektorilla (yhteensä kuusi järjestöä ja toimijaa).

Haastatteluissa ei etsitty järjestön virallista kantaa, vaan haastateltavien omia kokemuksia ja näkemyksiä. Tutkimuksessa ei arvioida sitä, ovatko haastateltavien kokemukset oikeita tai vääriä. Todellisuuden ja ihmisten puheiden vastaavuus onkin haastattelututkimuksen yksi keskeisimmistä haasteista. Kuten Dahl (1971, 59) on todennut, mitattaessa vaikutusvaltaa toimijoiden haastatteluiden avulla, on aina mahdollista, että haastateltavan puheet eivät vastaa todellisuutta. Tälle seikalle ei voi juurikaan tehdä mitään, mutta se on hyvä tiedostaa haastattelua tehdessään. Kuten todettua, tarkoituksena on kuvata haastateltavien omia subjektiivisia kokemuksia vaikutusvallasta, ei sitä ovatko ne todellisuudessa oikeita tai vääriä.

Kaikki haastattelut toteutettiin Helsingissä vuoden 2013 aikana. Ne olivat kestoltaan noin 30-90 minuuttia, ja useimmiten ne tehtiin haastateltavan työpaikalla tai jossain muussa rauhallisessa paikassa kuten kahvilassa. Keskimäärin haastattelut kestivät tunnin. Haastattelukutsu lähetettiin sähköpostitse tai sovittiin puhelimesta. Kaikki haastattelut nauhoitettiin nauhurilla, tallennettiin ja litteroitiin.

Eskolan ja Suorannan (1998, 56) mukaan jokaiselle tutkittavalle on annettava riittävästi informaatiota tutkimuksen luonteesta ja korostettava vastaamisen vapaaehtoisuutta. Luottamuksellisen ilmapiirin aikaansaamiseksi kävin läpi haastateltavien kanssa haastattelun arvioidun keston, nauhoittamiseen liittyvät asiat, tutkimuksen teemat ja perustelut haastattelulle sekä haastateltavan valinnalle. Sovin kaikkien haastateltavien kanssa, että tutkimuksessa ei tulla julkaisemaan heidän nimiään tai heidän edustamia järjestöjään. Uskon, että haastateltavien

anonymiteetin suojaaminen auttoi saamaan rehellisempiä vastauksia haastateltavilta. Tästä syystä viittaan haastateltaviin jaotteluni mukaisesti: *suuren kansalaisjärjestön edustaja, keskikokoisen kansalaisjärjestön edustaja ja kansalaistoimija*. Tämä mahdollistaa vertailun erilaisten toimijoiden välillä.

5.2 Tutkimusmenetelmänä teemahaastattelu

Eskolan ja Suorannan (1998, 86) mukaan haastattelu lienee olevan Suomessa yleisin tapa kerätä laadullista aineistoa. Haastattelun perimmäisenä tarkoituksena on selvittää, mitä haastateltavalla on mielessään – päämääränä on siis välittää kuvaa haastateltavan käsityksistä, mielipiteistä, kokemuksista ja tunteista (Hirsjärvi & Hurme 2011, 41). Omiin tutkimuskysymyksiini voisi olla haastavaa, ellei jopa mahdotonta, löytää vastausta muuta kuin haastattelemalla asianosaisia eli kansalaisjärjestöjä ja kansalaistoimijoita. Sen vuoksi päätös sopivan tutkimusmetodin valinnasta tutkimuksen osalta oli suhteellisen helppo. Valitsin tutkimusmetodeiksi haastattelun ja sisällönanalyysin.

Haastattelutyypit voidaan jakaa yhteensä neljään eri kategoriaan: strukturoituun haastatteluun, puolistrukturoituun haastatteluun, teemahaastatteluun tai avoimeen haastatteluun (Eskola & Suoranta 1998, 87). Metodien valinnan on lähdettävä aina siitä, että se on sopuosinnussa tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kanssa. Ilman eksplisiittisesti määriteltyä metodia tutkimus muuttuu helposti omien ennakkoluulojen todisteluksi. Teoreettinen viitekehys määrää tai asettaa rajat sille, millainen aineisto kannattaa kerätä ja millaista menetelmää sen analyysissa kannattaa käyttää. (Alasuutari 2011, 82–83.) Omaan tutkimukseeni parhaiten sopiva tutkimusmetodi oli teemahaastattelu.

Teemahaastattelu rakentuu teoriakirjallisuuden pohjalta tehdyn teemoittelun varaan. Teoriakirjallisuuden pohjalta määritellyt teemat olivat runko haastattelun kysymyspatteristolle. Etenin haastattelussa teemojen mukaan, mutta kirjasin etukäteen ylös myös valmiita kysymyksiä. Näitä tarkentavia kysymyksiä en kysynyt kuitenkaan välttämättä kaikilta, jos haastattelun edetessä tuli ilmi, että en olisi saanut niihin vastausta. Kuitenkaan tällaista tilannetta ei tullut vastaan haastatteluiden aikana kuin muutaman kerran kansalaistoimijoiden haastattelujen kohdalla. Haastattelumetodiani voisi siten kutsua eräänlaiseksi ”puolistrukturoiduksi teemahaastatteluksi” tai vaihtoehtoisesti ”väljästi strukturoiduksi teemahaastatteluksi”, kuten esimerkiksi Pakarinen (2011)

on omassa tutkimuksessaan tehnyt. Itse kuitenkin päätin selkeyden vuoksi kutsua metodiani teemahaastatteluksi.

Teoreettinen peruskäsitteistö rakentuu tutkimuskysymysten pohjalta määritellyistä perus- ja alakäsitteistä. Esimerkiksi käsite resurssi kuuluu oman tutkimukseni peruskäsitteistöön. Resursseja tutkittaessa käsite voidaan eritellä erilaisiin *alakäsitteisiin* tai *osailmiöihin*, kuten tietoresursseihin (osaaminen, koulutus) tai taloudellisiin resursseihin (rahoitus, tilat, työskentelyvälineet, henkilöstön lukumäärä). Nämä alakäsitteet olen ottanut suoraan Dahlin valtaresurssien jaottelusta. Teemahaastattelun komponentit muodostuvat näistä tutkimuksen teoreettisista peruskäsitteistä eli pääkäsitteistä, sekä pääkäsitteiden spesifioiduista alakäsitteistä.

Alla oman tutkimukseni teemahaastattelurunko, jossa olen eritellyt haastattelun perus- ja alakäsitteistön. Peruskäsitteet on kursivoitu ja alakäsitteet olen merkinnyt listaksi peruskäsitteen jälkeen.

Tutkimukseni teemahaastattelurunko:

Vaikuttamismahdollisuudet: vaikuttamisen paikat ja keinot, henkilökohtaiset suhteet, viralliset ja epäviralliset kanavat, perinteiset kanavat, uudet kanavat (verkko-osallistuminen, verkkoalustat).

Osallistuminen: säädösvalmisteluprosessin eri vaiheet, vaativuus (ajankäyttö, sitoutuminen, ”raskaat” osallistumismuodot, kokemus), vaikuttavuus, näennäisvaikuttaminen, yhdenvertaisuus, asenteet, avoimuus, vuorovaikutuksen laatu.

Resurssit: taloudelliset resurssit, tietoresurssit, taitoresurssit, muodollinen asema, henkilökohtainen maine ja vetovoima.

Sidosryhmien roolit: kansalaisjärjestöjen rooli, vapaan kansalaistoiminnan rooli.

Arvio nykyisestä tilanteesta: tarvittavat muutokset tilanteen parantamiseen, positiiviset asiat, negatiiviset asiat.

Teemahaastattelutilanne nojautui näihin tutkimuksen peruskäsitteisiin ja alakäsitteisiin. Teema-alueiden tuli olla tarpeeksi väljiä, jotta haastateltavien erilaiset kokemukset ja ajatukset pääsivät mahdollisimman hyvin esille. Halutessani olisin voinut viedä keskustelua käsitteiden ulkopuolelle

ja syventää keskustelua niin pitkälle kuin tutkimusintressit sekä haastateltavan edellytykset ja kiinnostus olisivat sallineet. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 67.) En kuitenkaan kokenut tarvetta juurikaan poiketa näistä teemoista, vaikka kaikkiin kysymyksiin en saanut vastausta jokaiselta haastateltavalta. Se, että en saanut jokaiselta haastateltavalta vastausta jokaiseen kysymykseen, on tulos sinänsä ja sitä voidaan käyttää tutkimustulosten analyysiin.

5.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Kun tutkimusongelma on asetettu ja haastattelu on toteutettu, tutkija kohtaa väistämättä seuraavan kysymyksen: miten ja millä menetelmällä suurta ja epämääräiseltä tuntuvaa haastatteluaineistoa lähdetään analysoimaan? Sisällönanalyysi on yksi laadullisen aineiston perusanalyysimenetelmistä, jota voidaan käyttää kaikissa kvalitatiivisen tutkimuksen perinteissä. Sisällönanalyysia käytettäessä on rajattava tutkimusongelma hyvin tarkkaan ja analysoitava sitä perusteellisesti. Sillä pyritään saamaan tutkittavasta aineistosta tietoa tiivistetyssä ja yleisessä muodossa, ja keräämään aineisto järjestettyyn muotoon johtopäätösten tekoa varten. Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jossa etsitään tekstin merkityksiä ja pyritään kuvaamaan dokumenttien sisältöä sanallisesti. Sisällön erittelyllä taas kuvataan kvantitatiivisesti tekstin sisältöä, joten ne ovat eri asioita, vaikka niitä käytetään välillä virheellisesti synonyymeinä keskenään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91–92, 103, 105–106.)

Varsinainen aineiston sisällönanalyysi lähtee liikkeelle aineiston *litteroinnista*. Litteroimiseen on monia eri tapoja, mutta tärkeää on, että litteroinnin avulla tutkija jäsentää sitä, mitä aineistossa käsitellään. Litteroitu teksti toimii myös jäsennyksen testausmenetelmänä ja tekstin kuvailun apuvälineenä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92.) Litterointia kuvataan usein työläänä ja aikaa vievänä prosessina. Se voidaan tehdä koko haastatteludialogista tai valikoiden, esimerkiksi tiettyjen teema-alueiden mukaan. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 138, 140.) Itse päädyin litteroimaan kaikki haastattelut tarkkaan, ja litteroitua aineistoa kertyi yhteensä lähes 200 sivua.

Tuomen ja Sarajärven (2009, 95–99) mukaan laadullisen tutkimuksen analyysimuodot voidaan jakaa aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen analyysiin. Oman pro gradu -tutkielmani kannalta hedelmällisintä on analysoida aineistoani, kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden haastatteluja, *teoriaohjaavan analyysin* avulla. Teoriaohjaavassa analyysissä teoria toimii apuna analyysin etenemisessä ja analyysistä on tunnistettava aikaisemman tiedon vaikutus. Teoriaohjaavan analyysin päättelyn logiikka on usein abduktiivista päättelyä, jonka

mukaan ”teorianmuodostus on mahdollista silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus tai johtolanka”.

Analyysissä olen lähtenyt liikkeelle tutkimukseni teemahaastattelurungosta, joka perustuu tutkimukseni teoreettisille peruskäsitteille. Tutkimuksessani kuvaan sanallisesti sitä, mitä haastateltavat tuovat ilmi teoreettiseen viitekehykseen liittyvistä teemoista. Ensin olen muodostanut analyysiyksiköitä, jotka ovat lähtöisin teemahaastattelurungosta. Sen jälkeen olen pelkistänyt eli redusoinut aineiston, joka tarkoittaa että auki kirjoitetusta haastatteluaineistosta on karsittu kaikki epäolennaisuudet pois. Aineiston ryhmittelyssä eli klusteroinnissa samaa tarkoittavat asiat ryhmitellään luokiksi ja nimetään luokan sisältöä kuvaavalla tavalla. Kun koko aineisto on ryhmitelty erilaisiin luokkiin, valikoidun tiedon perustella muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Tosin teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä nämä teoreettiset käsitteet ovat jo osittain ennalta määritetyt. Teoriaan ja analyysirunkoon sopimattomista asioista muodostetaan uusia luokkia. Näin sisällönanalyysin avulla päästään käsiksi kielellisistä ilmauksista teoreettisiin käsitteisiin ja tutkimuksen johtopäätöksiin. (Tuomi & Sarajärvi 1998, 108–113.)

Seuraavassa olen Tuomen ja Sarajärven (2009, 108–113) koostaman mallin pohjalta hahmotellut esimerkin tutkimukseeni liittyvästä sisällönanalyysin esimerkkimallista. Siinä olen lähtenyt liikkeelle analyysiyksiköstä ”osallistumisen esteet”. Esimerkkimallissa olen kysynyt haastateltavalta, ”millaisia esteitä koet olevan kansalaisjärjestöjen osallistumiselle säädösvalmisteluprosessissa” ja saanut vastaukseksi, että ajan, tiedon, rahan, verkostojen ja työntekijöiden puute sekä osaamisen heikko taso ovat merkittäviä esteitä. Analyysissä ryhmittelen nämä ”vähäisiksi resursseiksi”, jonka jälkeen lähdän muodostamaan teoreettisia käsitteitä ja kokonaisuuksia ryhmittelyn tuloksista. Teoreettisiksi käsitteiksi tässä esimerkkimallissa olen valinnut valtaresurssin käsitteen, jonka ohjaa aineiston tulkintaa.

Taulukko 2. Sisällönanalyysin esimerkkimalli

Analyysiyksikkö	Pelkistäminen	Ryhmittely	Teoreettiset käsitteet
Osallistumisen esteet	Ajan puute Tiedon puute Rahan puute Työntekijöiden puute Osaamisen heikko taso Tiedonsaanti Verkostojen puute	Vähäiset resurssit	Valtaresurssit

Luokittelun apuna voi, kuten sanottua, käyttää teemahaastattelurungosta tuttuja perus- ja alakäsitteitä. Yllä olevat esimerkkimallit kytkeytyvät aiemmin esittelemääni tutkielman teemahaastattelurunkoon. Sisällönanalyysin käsite ”analyysiyksikkö” kuvaa tutkimuksen peruskäsitteitä, ja sisällönanalyysin käsite ”ryhmittely” alakäsitteitä. Käsite ”pelkistäminen” kuvaa taas parhaiten teemahaastattelun syvää vaihetta eli haastateltavan omia kokemuksia ja mielipiteitä, sillä ne ovat perus- ja alakäsitteitä tarkempia ja yksityiskohtaisempia kuvauksia tilanteesta. Sisällönanalyysistä nousevat teoreettiset käsitteet kytkeytyvät myös teemahaastattelun teoreettisiin peruskäsitteisiin. Näin analyysivaihe kietoutuu sekä tutkimustyyppien (teemahaastattelu) että analyysityyppien (sisällönanalyysi) ympärille ja todentaa sen, että laadullisessa tutkimuksessa tulkintaprosessi jakautuu koko tutkimusprosessiin. Näitä vaiheita ei siis kannata eristää toisistaan, vaan antaa niiden ”ruokkia” toisiaan.

6. KANSALAIJÄRJESTÖJEN JA KANSALAISTOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSISTAAN SÄÄDÖSVALMISTELUN ERI VAIHEISSA

6.1 Työryhmät ja verkostot – tärkeimmät vaikuttamiskanavat

Sidosryhmät voivat osallistua säädösten valmisteluun esimerkiksi erilaisissa työryhmissä tai komiteoissa tai niiden näkemyksiään voidaan kuulla muilla tavoilla valmistelun kuluessa esimerkiksi lausuntokierrosten, kuulemistilaisuuksien tai sähköisten kuulemismenetelmien välityksellä. Seuraavassa selvitettiin, mitkä osallistumis- ja vaikuttamiskanavat ovat järjestöjen ja kansalaistoimijoiden mielestä kaikista vaikuttavimpia ja tärkeimpiä.

Työryhmätyöskentely nousi lähes jokaisessa suurten ja keskikokoisten järjestöjen haastatteluissa kaikista tärkeimmäksi vaikuttamiskanavaksi. Työryhmävalmistelulla tarkoitetaan sellaista valmistelutapaa, jossa hallituksen esityksen sisältö muotoillaan ainakin osittain ministeriön nimeämässä määräaikaisessa työryhmässä (Pakarinen 2011, 30). Se kuuluu säädösvalmisteluprosessin perusvalmisteluun. Työryhmätyöskentelyyn oli osallistunut kaikki suuret järjestöt, keskikokoisista järjestöistä kaksi neljästä ja kansalaistoimijoista kaksi neljästä.

Yhtä järjestöä lukuun ottamatta kaikki, jotka olivat osallistuneet työryhmätyöskentelyyn, mainitsivat sen tärkeimpänä vaikuttamiskanavana. Haastateltavat kokivat, että työryhmätyöskentelyssä voi aidosti vaikuttaa säädösvalmisteluun, kun taas myöhemmässä säädösvalmistelun vaiheessa tapahtuvan vaikuttamistyön aikana saadaan muutettua usein vain pieniä nyansseja. Eräs suuri järjestö kuvaili työryhmätyöskentelyn merkitystä olennaiseksi, sillä siellä ”asioita oikeasti valmistellaan ja päätetään”.

Suuret järjestöt nimesivät työryhmätyöskentelyn lisäksi tärkeimmäksi vaikuttamiskanavaksi *henkilökohtaiset suhteet päättäjiin ja virkamiehiin*. Keskikokoiset järjestöt eivät maininneet suhdeverkostoaan ensisijaisena vaikuttamiskanavanaan.

”Minun mielestä tärkein vaikuttamiskanava on selvästi tällainen suhdetoimintatyö, se että on henkilökohtaisia ja useammalla meidän organisaatiossa, joita on tietoisesti tänne myöskin hankittu, on luottamukselliset suhteet erilaisiin päättäjärühmiin, sitä kautta saadaan tietoa ja meidän näkökannat suoraan sinne perille, et se on ihan selkeesti se tärkein.” (suuri järjestö)

”Mutta vaikutuskanavia on siis monia, eli työryhmät, kuulemiset mut vähintään yhtä tärkeitä on nää suorat kontaktit... Koska sitä kautta luodaan luottamus ja sitä kautta voidaan tarjota tietoa mitä he kuitenkin tarvitsevat.” (suuri järjestö)

”Silloin kun järjestö on riittävän tunnistettava kumppani hallinnolle se voi kyetä saamaan aikaiseksi sellaisen dialogisuhteen, niin silloin se vaikuttaminen mahdollistuu ihan toisella tavalla kun jos tällaista dialogisuhdetta ei ole olemassa. Silloin jos toimijat tuntee toisensa, luottaa toisiinsa ja arvostaa toistensa toimintaa niin silloin kirjalliset lausunnot ja kuulemistilaisuudet niin ne jää kuitenkin toissijaiseksi. Silloin se dialogi kantaa.” (suuri järjestö)

Laajan suhdeverkoston merkitystä vaikuttamisprosessissa ei aina nähdä positiivisena. Erään suuren ympäristöjärjestön edustajan mielestä se on ongelmallista sidosryhmien yhdenvertaisuuden kannalta. Hänen mukaansa vastapuolella on aina enemmän resursseja, enemmän työvoimaa ja enemmän suhteita kuin ympäristöjärjestöillä, ja siksi niillä on aina myös enemmän vaikutusvaltaa säädösvalmistelussa. Tästä näkökulmasta katsottuna vaikutusvalta liittyy olennaisesti niihin resursseihin, mitä toimijoilla on käytettävissään.

Vapaat kansalaistoimijat kokivat merkittävimmäksi vaikuttamiskanavakseen mielipidevaikuttamisen, henkilökohtaiset suhteet ja verkostot. Haastatteluissa mainittiin myös, että jos on ”hyvä tyyppi”, karismaattinen ja luonteva esiintyjä, vaikuttaminen on helpompaa. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tämän nähtiin kuitenkin olevan hieman ongelmallista. Eräs haastateltavista totesi, että virallisia väyliä ei pääse juuri mihinkään, vaan vaikuttaminen tapahtuu henkilökohtaisten kontaktien kautta. Kansalaistoimijoiden vaikuttamisen ei kuitenkaan nähty olevan yhdenvertaista ja mahdollista kaikille.

”...se (vaikuttaminen) riippuu tosi paljon niistä sun henkilökohtaisista kontakteista, et se on aika selkeä. Et niitä virallisia väyliä pitkin et pääse juuri mihinkään. Mut sit kun tunnet jonkun niin sit heti tavallaan valitettavasti niin.. koska silloinhan se ei oo hirveen tasa-arvoista se toiminta ja ne vaikuttamismahdollisuudet.” (kansalaistoimija)

”Varmaan tosi tärkeitä on henkilökohtaiset suhteet, et kyl se on tosi paljon tyypeistä kiinni et on hyviä ja visionäärisiä tyyppejä, joilla on oikeesti kiinnostavaa sanottavaa ja perusteltua sanottavaa ja ne osaa olla oikeessa paikassa oikeeseen aikaan ja liittämään sitä omaa viestiinsä siihen mitä on kulloinkin menossa.” (kansalaistoimija)

Kansalaistoimijat eivät maininneet työryhmätyöskentelyä merkittäväksi vaikuttamiskanavakseen, sillä siitä ei ollut juurikaan kokemusta. Haastateltavat kertoivat, että sosiaalinen media on helpottanut verkostojen luomista ja ylläpitämistä, ja sen kautta voi välittää viestiä myös virkamiehille. Kansalaistoimijoiden haastattelussa tuli ilmi toivomus, että virkamiesten tulisi seurata sosiaalisessa mediassa käytävää keskustelua ja liikehdintää.

6.2 Kirjalliset lausunnot

Kirjallisten lausuntojen pyytäminen on hyvin tyypillinen sidosryhmien kuulemisen tapa. Kirjalliset lausunnot katsotaan osaksi säädösvalmistelun perusvalmistelua. Säädösvalmistelussa sidosryhmiä pyydetään antamaan kirjallinen lausunto valmistelun tuloksena syntyneestä säädösehdotuksesta. Säädösehdotuksesta pyydetään kirjallinen lausunto silloinkin, kun valmistelussa on aikaisemmissa vaiheissa pyydetty kirjallisia kannanottoja tai käytetty muita kuulemisen menetelmiä. (OM 2014c, 14–15)

Suurten järjestöjen mielestä kirjalliset lausunnot ovat tärkeitä kuulemismenetelmiä ja niiden demokraattisuutta sidosryhmien kuulemisen menetelmänä korostettiin. Kirjallisiin lausuntoihin vastaamisen nähtiin olevan hyvin luonnollinen ja olennainen osa vaikuttamistyötä. Erään suuren järjestön edustaja kommentoi, että kattavalla lausuntokierroksella saadaan ”ainakin pahimmat mokat huomioitua”. Haastavaksi koetut tilanteet liittyivät lähinnä vastakkaisiin taloudellisiin intresseihin:

”Mut sitten on tietysti sellaisia lausuntoja ja kuulemisia, joilla ei ole mitään merkitystä ja silloin useimmiten se liittyy rahaan.” (suuri järjestö)

Keskikokoiset järjestöt kuvailivat kirjallisia lausuntoja periaatteessa merkityksellisiksi, mutta suhtautuivat käytännössä epäilevästi niiden vaikutukseen. Lausuntojen merkitystä korostettiin pikemminkin asiantuntijadialogin kannalta. Kirjallisten lausuntojen vaikuttavuus riippuu keskikokoisten järjestöjen mielestä myös paljon niiden aiheesta. Lisäksi erään järjestön edustaja toi ilmi että kirjallinen lausunto on lähinnä muodollisuus, jos järjestö on ollut mukana työryhmätyöskentelyssä.

”Mut sitten kun sadat järjestöt antaa sen lausunnon ja sit siitä tehdään sellainen kooste ja sitten koitetaan puristaa joku ympäröörä yhteenveto että tätä mieltä järjestöt nyt on, niin siitä tulee ehkä sellainen pullataikina. Mut kyl ne tärkeitä on, ei sitä muuten tuu ääni kuuluviin, järjestön ääni varsinkaan.” (keskikokoinen järjestö)

Kansalaistoimijoilla ei varsinaisesti ollut juurikaan kokemusta kirjallista lausunnoista, mutta niitä kohtaan oltiin hieman varauksellisia.

”Se tuntuu olevan enemmän vaan sitä et ne halutaan paikalle jotta voidaan katsoa demokratian toteutuneen jotenkin laaja-alaisesti mut et oikeesti niiltä haettais näkökulmia niihin niin vähän tuntuu heikolta.” (kansalaistoimija)

Kaiken kaikkiaan suurten järjestöjen edustajat suhtautuivat kaikista positiivisimmin lausuntojen merkitykseen, vaikka lausuntomenettelyä ei kuitenkaan nähty omalle järjestölle merkittävimpänä vaikuttamiskanavana. Merkitystä korostettiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Jos kirjallisia lausuntoja ei kuitenkaan pidetä oikeastaan kovin vaikuttavina, ei niiden voida katsoa olevan aidosti yhdenvertainen vaikuttamiskanava.

6.3 Kuulemistilaisuudet

Kuulemistilaisuuksia voidaan järjestää säädösvalmistelun esi- tai perusvalmistelun vaiheessa, mutta yleisempää kuulemistilaisuuksien järjestäminen on perusvalmisteluvaiheessa. Kaikilla neljällä suuren järjestön edustajalla oli kokemuksia kuulemistilaisuuksista, mutta keskikokoisten järjestöjen edustajista ja kansalaistoimijoista niihin oli osallistunut vain yksi edustaja neljästä. Kuulemistilaisuuksia kohtaan oltiin huomattavasti kriittisempiä kuin kirjallisia lausuntoja kohtaan:

”Kuulemistilaisuuksien funktiota mä en oo koskaan ehkä oikeen ymmärtänyt.” (suuri järjestö)

”Mä olin mukana ympäristöministeriön hommissa, musta tuntu että niillä oli valtavat kuulemisjärjestelmät ja mut se vaan pyöri sen takia, että niiden piti pyöriä ja eikä ne nyt niin hirveästi johtanut mihinkään.” (kansalaistoimija)

” [v]aikuttamisen laatu on se toinen kysymys, esim. viime hallituskaudella järjestöille järjestettiin useita kuulemistilaisuuksia, joista saatiin sitten kyllä sellainen vaikutelma että nää asiat päätettiin jossain ihan muualla ja joidenkin muiden näkemykset oli ne joita haluttiin sitten kuitenkin painottaa.” (suuri järjestö)

Yhden keskikokoisen järjestön edustaja kertoi omasta kokemuksestaan, jossa hänen edustamaltaan järjestöltä oli kielletty kuulemistilaisuuteen osallistuminen, sillä tilaisuus oli täynnä. Haastateltava totesikin lakonisesti, että jos järjestöjen kuuleminen oikeasti kiinnostaisi, hankittaisiin varmaankin isompia saleja. Kuulemistilaisuuksia luonnehdittiin pikemminkin tiedonsaantikanavana ja paikkana, jossa voi aistia yleistä ilmapiiiriä sidosryhmien kesken kuin varsinaisena vaikuttamisen paikkana. Positiivisena asiana pidettiin mahdollisuutta deliberaatioon, mutta pääasiassa kuulemistilaisuuksiin suhtauduttiin joko neutraalisti tai kielteisesti.

”Ne on mun mielestä aika ongelmallisia noin formaatiltaan ja en oo kovin tyytyväinen, tai aika harvoin olen tyytyväinen niiden antiin, että se on enemmän niin kun sirkusta. Siellä nää intressitahot tulee pitämään demagogisia puheenvuoroja ja sirkustelemaan.” (keskikokoinen järjestö)

Muutamit järjestöt ja yksi kansalaistoimija kritisoivat myös sitä, että ei ole aina varmaa kuinka paljon kuulemistilaisuuksien keskusteluista dokumentoidaan. Silloin sidosryhmille syntyy tunne näennäiskuulemisesta oikean kuulemisen sijaan. Kuulemistilaisuudet nähtiin osaltaan vanhanaikaisena muotona kuulla kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä. Kuulemistilaisuuksien sijaan virkamiesten tulisi kuunnella ihmisiä sosiaalisessa mediassa tai erilaisissa tapahtumissa.

”Vähän jotenkin, tulee silleen keinotekoiselta, tullaan nimenomaan kuulemaan, et nyt puhutaan tästä aiheesta. Et kun se näkökannan elävyys on niin kun ihan muissa tilanteissa, siellä niin kun toiminnassa ja tilanteissa.” (kansalaistoimija)

6.4 Kuulemisen ajoitus

Oikeusministeriön ohjeiden (2010, 14) mukaan sidosryhmiä tulee kuulla valmisteluvaiheessa, jossa ne voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön. Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen on varattava vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on pitempi, jos se kokonaan tai osittain ajoittuu yleiseen lomakauteen.

Useat haastateltavat, lähinnä keskikokoisten järjestöjen edustajat ja kansalaistoimijat olivat tyytymättömiä kuulemisen ajoitukseen. Heidän mielestään lausuntopyynnöt tulevat liian myöhään, tai itse kuulemisprosessi on liian myöhässä, että sillä olisi enää juurikaan vaikuttavuutta. Tämä lisää sidosryhmien tunnetta näennäisvaikuttamisesta.

”Mut sen ajoituksen kehittäminen niin se olis tärkeätä. Ne suunnitteluprosessit on niin raskaita että sitä on tuntunu joskus et on niin myöhään saanut tiedon et siinä vaiheessa ei enää tunnu et olis mahdollista vaikuttaa.” (kansalaistoimija)

”... [e]hdotus tulee lausunnonle yleensä pahimpaan kesäloma-aikaan heinäkuussa ja siinä on pari viikkoa aikaa antaa lausunto, et se on myöskin esimerkki siitä että halutaan hankaloittaa tai ei ainakaan helpottaa lausunnon antamista.” (suuri kansalaisjärjestö)

”Mun mielestä pitäis ehkä vaan ajoittaa paremmin että oikeeseen kohtaan sitä päätöksentekoprosessia et tarpeeksi ajoissa, et se olis aidosti. Et se on aika turhauttavaa jos kysellään mielipiteitä, mikä näkyy monessa

päätöksentekoprosessissa, et mielipiteen saa esittää, mutta se on niin väärässä kohdassa et sitä ei oo mahdollisuutta huomioida aidosti.” (kansalaistoimija)

Myös kuulemistilaisuuksien ajankohtaan kiinnitettiin huomiota: mitä aikaisemmin valmisteluprosessia tilaisuudet järjestetään, sitä enemmän niillä on potentiaalisesti vaikuttavuutta. Usealla haastateltavalla oli tunne siitä, että kuuleminen tapahtuu liian myöhään, jotta sillä olisi oikeasti vaikuttavuutta. Tätä useat haastateltavat kutsuivat näennäiskuulemiseksi, jota tehdään vain siksi, että voidaan sanoa sidosryhmiä kuultaneen.

6.5 Vaikuttaminen valmisteluprosessin eri vaiheissa

Esivalmistelu on säädösvalmisteluprosessin ensimmäinen vaihe. Siinä kootaan tietoa ja näkemyksiä valmisteltavasta säädöksestä, arvioidaan säädösvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Seuraavana vuorossa on perusvalmistelu, joka voidaan tehdä joko virkатыönä tai valmisteluelimessä. Ministeriö antaa toimeksiannon erilliselle valmisteluelimelle, kun valmistelua ei tehdä virkатыönä. Valmisteltavassa asiassa kuullaan sidosryhmiä, jotka eivät ole edustettuina valmisteluelimessä. Jatkovalmistelussa lausuntomenettelyn avulla saadun palautteen perusteella päätetään hallituksen esityksen luonnoksen sisällöstä, johon on tehty kuulemisesta saadun informaation perusteella tarvittavat muutokset. (Lainvalmistelun prosessiopas 2015.)

Taulukkoon kolme olen koonnut haastattelujen mukaan tärkeimpiä vaikuttamiskeinoja esi-, perus- ja jatkovalmisteluvaiheessa. Vaikuttamiskeinojen suurimmat erot olivat esivalmisteluvaiheeseen liittyvässä vaikuttamisessa. Suuret järjestöt vaikuttivat silloin eniten suoran, henkilökohtaisen vaikuttamisen kautta. Keskisuurten järjestöjen vaikuttaminen puolestaan ei tapahtunut henkilökohtaisten tapaamisten tai vuoropuhelun kautta, vaan silloin keskityttiin järjestön sisäiseen työhön, kuten taustamuistioiden tai kannanottojen valmisteluun. Kansalaistoimijoiden oli vaikeampaa eritellä vaikuttamiskeinojansa säädösvalmistelussa, sillä niitä ei ollut muutamaa kokemusta enempää.

Taulukko 3. Kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden vaikuttamiskeinot säädösvalmisteluprosessissa

Valmistelun vaihe	Vaikuttamiskeinot		
	Suuret järjestöt	Keskikokoiset järjestöt	Kansalaistoimijat
Esivalmisteluvaihe	Vuoropuhelua virkamiesten kanssa, tapaamisia, taustatiedon tarjoamista, mediavaikuttaminen	Kannanotot, oma taustatyö, sidosryhmien kuulemistilaisuudet ennen varsinaisen valmistelun aloittamista	Keskustelun herättelemineen, sosiaalisen median hyödyntäminen
Perus- ja jatkovalmisteluvaihe	Työryhmytyöskentely, kuulemistilaisuudet, lausunnot, vuoropuhelu virkamiesten kanssa	Työryhmytyöskentely, kuulemistilaisuudet, lausunnot	Työryhmytyöskentely, kuulemistilaisuudet

Kaikkien järjestöjen edustajien mielestä tärkeimmät vaikuttamisen paikat ovat työryhmä- tai komiteatyöskentelyssä, jotka kuuluvat säädösvalmisteluprosessin perusvalmisteluvaiheeseen. Haastateltavat lisäksi korostivat, että esivalmisteluvaiheessa on myös tärkeää olla mukana. Järjestöt perustelivat vastaustaan sillä, että loppuvaiheessa on yleensä hankalaa saada suuria muutoksia aikaan. Siksi on tärkeää olla mukana silloin, kun säädöksen valmisteluprosessi on alussa.

Toisaalta vaikuttamisen merkityksellisyyttä korostettiin myös silloin, kun lakiesitys annetaan eduskunnalle. Silloin sidosryhmät jatkavat vaikuttamistyötään olemalla kuultavina valiokunnissa ja tapaamalla päättäjiä. Eduskuntakäsittelyn aikana voi säädösvalmistelussa tapahtua joskus suuriakin muutoksia, kuten ympäristöjärjestöjen mukaan vaikuttamistyö Itämeren lohen kalastuskiintiön pienentämisestä osoitti.

Kansalaistoimijat eivät nimenneet suoraan tärkeintä vaikuttamispaikkaa säädösvalmisteluprosessissa, mutta korostivat julkisen keskustelun, henkilökohtaisten suhteiden ja

sosiaalisen median merkitystä. Yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumalla on kansalaistoimijoiden mukaan mahdollista saada muutettua yleistä ilmapiiriä. Kansalaistoimijoiden käymää yhteiskunnallista keskustelua ei kuitenkaan voida osoittaa kuuluvaksi tiettyyn säädösvalmisteluprosessin vaiheeseen, vaan sitä käydään jatkuvasti erilaisissa kanavissa. Kansalaistoimijoilla ei ole samanlaista systeemistä osaa säädösvalmisteluprosessissa kuin vakiintuneilla kansalaisjärjestöillä.

7. TIETO ON VALTAA – OSALLISTUMISEN YHDENVERTAISUUS JA VAIKUTTAMISEN RESURSSIT

7.1 Osallistumisen yhdenvertaisuus

Kukaan kansalaisjärjestöjen edustajista ja kansalaistoimijoista ei ollut sitä mieltä, että osallistuminen on yhdenvertaista. Tämä nähtiin toisaalta luonnollisena, mutta toisaalta sellaisena asiana, joka vääristää valmistelua ja johon tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Osallistumisen kasautuminen tietyille ryhmille nähtiin luonnollisena siksi, että ne ovat suuria, vaikutusvaltaisempia ja heillä on käytettävissään enemmän resursseja vaikuttamiseen. Suuret ja vakiintuneet toimijat ovat myös tunnistettavia, ja siksi valtionhallinnon on helppoa pyytää niitä mukaan säädösvalmisteluprosessiin toisin kuin pieniä, verkostomaisempia liikkeitä.

”Nimenomaan kun se edustus haetaan edustavista tahoista ja sit voi olla yksittäisiä hyviä tyyppejä, mut nehän on nimenomaan niitä hyviä tyyppejä jotka näkyy, et kyllähän köyhät, kurjat ja kipeet jää niin kun näkemättä, koska eihän niiden, jos niillä on joku järjestö niin eihän se oo vahva, joka olis kenenkään siellä päänsisäisessä osoiteluettelossa tai sitten että kutsuttais joku yksittäinen tyyppi, niin mistä sä sen etit.” (kansalaistoimija)

”... [k]oen että siinä on aivan dramaattinen ero että onko järjestö jotenkin johtava omalla toimialallaan ja tunnistettava kumppani vai eikö oo.” (suuri järjestö)

”No kyllähän siellä meidän alalta on aina samat järjestöt, niin kun ne kaks isoa tai kolme isoa. Ihan oikeutetustikin varmaan siellä paikkansa ansaitsee mutta oishan se kiinnostavaa saada siihen enemmän sellaista kirjavuutta ja ehkä vähän räväkkyttäkin jos sinne pyytäisi välillä muitakin.” (keskikokoinen järjestö)

Toisaalta yliedustettuina nähtiin myös työ- ja elinkeinopolitiikan alalla olevat toimijat, joille annetaan valmistelussa järjestöjen mielestä suhteellisesti enemmän painoarvoa. Poliitiikka on aina läsnä valmistelussa, eikä sitä voi estää. Aina myöskään virkamiehiä ei nähty puolueettomana ja objektiivisena toimijana. Virkamiesten vaikutusvallan lisääntyminen koettiin uhaksi demokratialle. Jos sidosryhmiä ei kuulla säädösvalmisteluprosessissa, uhkana on myös virkamiesvallan lisääntyminen ja demokratian kaventuminen.

”... [v]aikka muodollisesti kaikki työryhmän jäsenet ovat tasa-arvoisia niin käytännössä on hyvin paljon tällaisia epämuodollisia käytäntöjä, jotka nyt liittyy tähän poliittiseen arkeen. Et eihän se ole aina kovin kaunista katseltavaa, se on kyllä todettava.” (keskikokoinen järjestö)

”Ja myöskin siinä toimeksiannon muotoilussa joka yleensä kai tavallaan ministerin allekirjoittama paperi, niin siellä jo tehdään joskus todella rajuja vetoja, että jätetään joku osa-alue tietoisesti sen toimeksiannon ulkopuolelle tai korostetaan että tähän ja tähän suuntaan tätä valmistelua pitää viedä.” (suuri järjestö)

”... [i]tse ihmettelen et mikä intressi niillä virkamiehillä jotka valmistelee jotain asiaa jossain työryhmässä et heillä on jotain hirveen vahvoja omia agendoja, et ketä he edustaa varsinaisesti siellä kun virkamiehet ei ole vaaleilla valittuja. Et toki jos se on heidän ministerinsä joka on asettanut tiettyjä reunaehtoja mut joskus tuntuu että virkamiehillä on omat agendat ja ne edistää niitä omia juttujaan.” (suuri kansalaisjärjestö)

7.2 Tiedonkulku

Oikeusministeriön kuuleminen säädösvalmistelussa -ohjeistuksessa sanotaan, että erilaisia kuulemismenetelmiä käytettäessä on huolehdittava sidosryhmien tasapuolisesta kohtelusta tiedonsaannissa ja osallistumismahdollisuuksien järjestämisessä (OM 2010, 14). Kuitenkin yksi suurimmista eroista haastateltavien välillä tuli esiin kysyttäessä kokemuksia tiedonkulusta ministeriöiden ja oman organisaation välillä. Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että sidosryhmien tasapuolisesta kohtelusta tiedonsaannissa ei ole huolehdittu.

Kaikki suuret järjestöt painottivat suorien kontaktien merkitystä ministeriöiden virkamiehiin. Ajankohtainen ja tärkeä informaatio kulkee nimenomaan henkilökohtaisten kontaktien kautta, eivätkä esimerkiksi internet, järjestetyt kuulemistilaisuudet tai muut keskustelufoorumit ole merkittäviä tiedonsaantikanavia. Suuret järjestöt saavat ministeriöistä kontaktiansa kautta jopa sellaista tietoa, joka ei ole vielä julkista.

”Minun mielestä johtuen siitä, että meillä on hyvät yhteiskunnalliset sidosryhmäsuhteet niin meidän tiedonsaanti on hyvää. Et viimeksi tänään pyytämällä tänne organisaatioon saatiin ensi viikon kehysriiheen liittyvä muistio mikä ei ole julkinen vielä pariin viikkoon.” (suuri järjestö)

”Ainakin kaikissa relevanteissa kysymyksissä meidän pitää olla siitä tietoisia ennen kuin se on julkista.” (suuri järjestö)

”Ei me verkkoon mennä jos haetaan ajantasaista tietoa, vaan se kyllä tulee yleensä näiden kontaktien kautta.” (suuri järjestö)

Keskikokoiset järjestöt taas saivat tietonsa joko kattojärjestöjensä, muiden järjestöjen tai internetsivujen kautta. Ainoastaan yksi keskikokoisen järjestön edustaja kommentoi, että hän tuntee tärkeimmät virkamiehet ja voi halutessaan ottaa heihin suoraan yhteyttä.

”Yhden työryhmän jäseneltä, et tälleenhän se kulkee.” (keskikokoinen järjestö)

”Jos pyytää niitä erilaisia kirjeitä tulemaan sähköpostiin niin musta niitä tulee aika hyvin... Tietenkin mä toivoisin et mulla olis mahdollisuus kattoo joka aamu ministeriön sivut ja aina etsiä uusimmat, mut täytyy sanoo et mä en oo vieläkään siihen päässyt.” (keskikokoinen järjestö)

Kansalaistoimijat saavat tietonsa pääasiassa verkostojensa kautta. Tiedon saamisessa korostettiin aktiivisten ihmisten roolia, jotka ovat kiinnostuneet ympärillään tapahtuvista asioista.

7.3 Vaikuttamisen resurssit

Kaikkien haastateltavien mielestä tärkein vaikuttamisresurssi liittyi jollain tavalla ihmisiin. Suurten järjestöjen edustajat kokevat heidän tärkeimmäksi resurssikseen asiantuntevan ja osaavan henkilökunnan, joka on kykenevä rakentamaan ja ylläpitämään verkostoja. Heidän vastauksissaan korostui työntekijöiden suhdeverkostojen ja niiden kehittämisen ja ylläpitämisen merkitys. Niiden avulla järjestö voi saada uskottavan ja asiantuntevan aseman. Muutama haastateltava toi esiin, että erityisen paljon resursseja tarvittaisiin juuri vaikuttamistyön laajentamiseen ja kehittämiseen. Suurten järjestöjen yksi ydintehtävistä liittyi usein yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, joten on luonnollista, että sille kaivataan enemmän resursseja.

”Jos meillä olis vaikka miten asiantunteva henkilökunta ja vaikka sitä olis miten paljon, niin jos he ei osaa verkottaa yhteiskuntaan niin ei se mitään sitten vaikuta.” (suuri järjestö)

...”[a]siantuntemuksen hankkiminen ja asiantuntemuksen ylläpitäminen ja sit toisaalta prosessien seuraaminen ja verkostojen rakentaminen ja sitten mukana olo näissä erilaisissa tilanteissa.” (suuri järjestö)

Taloudellisiin resursseihinsa suuret järjestöt olivat tällä hetkellä kohtuullisen tyytyväisiä, vaikka lähes kaikissa suurten järjestöjen haastatteluissa korostui huoli tulevaisuudesta ja rahoituksen jatkuvuudesta. Vain yksi suurten järjestöjen edustajista sanoi, että järjestöissä ei ole milloinkaan riittävästi resursseja. Taloudelliset resurssit nähtiin tärkeinä siksi, että niillä voi palkata osaavaa ja asiantuntevaa henkilökuntaa.

Keskikokoisten järjestöjen edustajat korostivat myös asiantuntevan henkilöstön merkitystä. Suurten järjestöjen edustajista heidät erotti kuitenkin se, etteivät keskikokoisten järjestöjen edustajat

korostaneet vastauksissaan suhdeverkostojen merkitystä. Kaksi keskikokoisen järjestön edustajaa koki tärkeäksi vaikuttamistyön resurssiksi jäsenistön. Keskikokoisten järjestöjen edustajat korostivat suurten järjestöjen edustajia enemmän taloudellisten resurssien merkitystä sille, että on mahdollista palkata henkilökuntaa töihin. Keskeiseksi vaikuttamistyön esteeksi nähtiin taloudellisten resurssien takia henkilöstön puute. Eräs keskikokoisen järjestön edustaja toi esiin myös sen, että järjestön palkkatason takia on haastavaa pitää kiinni osaavasta henkilökunnasta ja siksi henkilökunnan vaihtuvuus on suurta. Tämä asettaa haastateltavan mukaan haasteita vaikuttamistyön osaamiselle ja kehittymiselle. Kukaan suurten järjestöjen edustajista ei tuonut esiin tätä seikkaa. Pikemminkin eräs suuren järjestön edustaja korosti sitä, että henkilöstön hyvinvoinnista huolta pitäminen on surui haaste, sillä järjestö on haluttu työpaikka ja sinne valikoituu työntekijöitä, jotka suhtautuvat työhönsä suurella intohimolla.

”Selkeästi hahmotan itse, että osaaminen, asiantuntijuus – siis tieto on valtaa.”
(keskikokoinen järjestö)

”Palkkataso on sellainen, että on hyvin paljon vaihtelua henkilöstössä, et meillä ei ole kovin paljon kokeneita työntekijöitä ja esim. vaikuttaminenhan on taitolaji, jonka opettelemiseen menee vuosia. Vaikuttamisen osaaminen on selkeästi haaste.”
(keskikokoinen järjestö)

”...[o]ishan se hienoa, että meillä olis henkilö jolla olis syvä tietotaito ja jonka tehtävänä olis nimenomaan tää vaikuttamistyö, mut siihen taas ei taloudelliset resurssit anna mahdollisuutta.” (keskikokoinen järjestö)

”Jotenkin kun ei se oo se raha. Rahaakin tarvitaan kyllä, just että pystyis palkkaamaan vaikka työvoimaa, se on niinkun tärkeätä. Mut kyllähän se halu muuttaa sitä vallitsevaa tilannetta paremmaksi ja sellainen into, tietyllä lailla sellainen aatteen palo...” (keskikokoinen järjestö)

Vapaat kansalaistoimijat kokivat merkittävimmäksi vaikuttamisresurssikseen verkostot, mukana olevien ihmisten asiantuntemuksen ja ajamansa asian yhteiskunnallisen merkityksen. Taloudellisten resurssien puutetta ei nähty ongelmana. Kaksi kansalaistoimijaa toi esiin, että tilat olisivat tärkeä resurssi vapaan kansalaistoiminnan elinvoimaiselle toiminnalle. He ihmettelivät sitä, miksi kaupungin omistamia kiinteistöjä pidetään tyhjillään, vaikka ne voitaisiin ottaa hyötykäyttöön julkisina kansalaistoiminnan keskuksina.

8. VAIKUTTAMISEN VAATIVUUS JA VAIKUTTAVUUS

8.1 Voiko asioihin vaikuttaa?

Haastateltavilta kysyttiin näkemyksiä siitä, että onko heillä omasta mielestään vaikutusvaltaa valmisteluprosessissa. Suurten järjestöjen edustajat vastasivat kysymykseen suhteellisen positiivisesti, eli he kokivat, että heillä on mahdollisuuksia vaikuttaa haluamiinsa asioihin. He eivät kokeneet ongelmaksi sitä, että heille ei tarjoutuisi tilaisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen, vaan lähinnä sen, että talous- ja työllisyyspolitiikkaan liittyvät asiat ovat painoarvoltaan suurempia kuin heidän edustamansa asiat. Erityisesti ympäristöpolitiikan sektorilla toimivat järjestöt kokivat tilanteen olevan hankala, mutta ymmärsivät poliittisen realiteetin, joka leimaa säädösvalmisteluprosessia. Ympäristöjärjestöjen edustajat kuvasivat vaikutusvaltaansa suhteessa elinkeinoelämän sidosryhmiin hivenen pessimistisemmin kuin sosiaali- ja terveysalan järjestöjen edustajat.

”...[T]alous- ja työllisyysarvot on kuitenkin ne jotka tässä yhteiskunnassa jyllää.” (suuri järjestö)

”Me saatetaan olla prosessissa mukana mut ne on kompromisseja, jossa yleensä sanelee raha.” (keskikokoinen järjestö)

”Siis moneen asiaan kyllä meillä on. Me ollaan niin kuin systeemisesti osa tätä valmistelua, meidän mielipiteet noteerataan, niillä on vaikutusta mut sit kuitenkin tän tyyppisillä kolmannen sektorin järjestöillä niin viime kädessä niillä ei ole sellaisia aseita, joilla vaikutetaan näihin isoihin yhteiskunnallisiin kysymyksiin kuten vaikka resurssien jakoon, kun esim. ay-liikkeellä on.” (suuri järjestö)

”Substanssipolitiikassa meillä on ihan merkittävä asema, mut sit jos mennään tämmöseen kovaan talouspolitiikkaan, siellä se asema on pehmeämpää.” (suuri järjestö)

Erään suuren järjestön edustajalla oli kokemusta sekä pienemmässä järjestössä toimimisesta että nyt suuressa järjestössä työskentelemisestä. Hän näki selkeän eron siinä, kuinka valtionhallinto noteeraa suuren ja tunnistettavan kansalaisjärjestötoimijan suhteessa pienempään. Kuuleminen on hänen mukaansa keskittynyt tunnistettaviin järjestöihin, jotka valtionhallinnon on helppo tunnistaa kumppaniksi.

”Tiedän että monella pienemmällä järjestöllä vaikuttamismahdollisuudet on paljon pienemmät, mun on helppo peilata sitä kun aikaisemmin edustin pienempää järjestöä

joka oli vain yksi monista ja nyt edustan isompaa järjestöä joka on selkeästi se johtava omalla alallaan niin onhan tässä iso ero.” (suuri järjestö)

”Yhden kritiikin vois antaa, että samalla kun mä sanon että olemme selkeästi tunnistettava toimija ja meillä on mahdollisuus tulla kuulluksi, niin jos peilaa siihen aikaisempaan aikaan kun edusti pienempää järjestöä et se on niin kun selkeesti epäselvempää se vaikuttamismahdollisuus, mut sielläkin se yhteydenpito toimi ihan kohtuullisen hyvin. Sit jos mietin miten ministeriö kuulee ihan rivikansalaisia tai tällaisia epämuodollisempia verkostoja, niin musta tuntuu että se kuuleminen on keskittynyt niihin tunnistettaviin järjestöihin eikä ulotu sitten laajemmalle. Et se ehkä olis se kehittämispaikka jonka itse näkisin.” (suuri järjestö)

Keskikokoisten järjestöjen edustajat yhtä edustajaa lukuun ottamatta kertoivat pystyvänsä useimmiten vaikuttamaan haluamaansa asioihin hyvin tai kohtuullisesti. Yhden keskikokoisen järjestön edustaja oli skeptisempi, mutta koki kuitenkin, että useamman järjestön suulla asiat noteerataan helpommin. Toisen järjestön edustaja taas koki, että läheiset mediasuhteet auttavat järjestöä saamaan asioita keskusteluun:

”Mitä enemmän me esiinnyttään siellä, sitä enemmän me ollaan olemassa ja tärkeemmäks meidät päättäjätkin kokee.” (keskikokoinen järjestö)

Kansalaistoimijat suhtautuivat omaan vaikuttamiseensa varauksellisemmin kuin järjestöjen edustajat. He kokivat, että kansalaistoimijoilla on mahdollista vaikuttaa median ja mielipideilmaston kautta. Vapaa kansalaistoiminta voi mobilisoida suuriakin joukkoja ihmisiä, kunhan idea, aika ja verkostot ovat kohdallaan. Tähän vaikuttamistyöhön tarvitaan aktiivisuutta sosiaalisessa mediassa. Sen sijaan kansalaistoimijoiden vaikuttamista säädösvalmisteluprosessissa ei nähty tapahtuvaksi.

”Pystyy vaikuttamaan mielipideilmastoon ja kielenkäyttöön ja käsitteisiin, joka on tosi tärkeää.” (kansalaistoimija)

”Jotenkin sillä asialla ei tunnu pääsevän läpi, vaan se pitää olla ne oikeat suhteet, joita pitkin sen saa ehkä esiin. Niin kuin jonkun muun ihmisen kautta jolla on sitä vaikuttavuutta.” (kansalaistoimija)

8.2 Vaikuttaminen vaatii aikaa ja resursseja

Kaikkien suurten ja keskikokoisten järjestöjen mielestä vaikuttaminen vie paljon aikaa ja resursseja ja on vaativaa. Jos asioihin haluaa vaikuttaa, on paitsi päästävä oikeisiin pöytiin, mutta myös paneuduttava asiaan kunnolla. Ilman kunnollista taustatyötä, verkostoitumista ja vaikuttamista

virallisten kanavien ulkopuolella nähtiin olevan vaikeaa vaikuttaa. Työryhmässä voi olla näennäisesti läsnä, mutta vaikuttavaa osallistumisesta tekee kaikki se taustalla tehty valmistelu ja työ.

”Ja kyl se myöskin vaatii, et usein jos haluaa työryhmässä vaikuttaa niin kyllä tarvii olla aika hyvin kärryillä siitä mitä tapahtuu ja kyetä rakentaa se argumentaatio kestäväksi ja näin.” (suuri järjestö)

Sitran Uusi demokratia -foorumien loppuraportissa (2012, 5–7). todettiin, että uudessa tekemisen demokratiassa tarvitaan uudenlaisia tapoja vaikuttaa ”ohi kaikkien vakiintuneiden rakenteiden”. Muutamassa haastattelussa tuli esiin, että juuri näiden vakiintuneiden rakenteiden ja järjestelmien tunteminen vaatii asiantuntemusta ja resursseja:

”...[J]os asioihin haluaa vaikuttaa niin ne pitää tuntea, ja totta kai se että tunnistaa ne vaikuttamisprosessit ja tuntee ihmiset ja tietää ylipäätään millä tavalla se vaikuttaminen on mahdollista, ja sitten vielä tämä mediavaikuttamisen ulottuvuus on oma osa-alueensa.” (suuri järjestö)

”Se teksti (lakiteksti) ei oo monimutkasta, mut se järjestelmä on niin monimutkainen et sitä on vaikea hahmottaa. Ei niin itteenikään paljoa kiinnosta lähtee tutkia niitä hankkeita kun tarvis kyllä pitkän perehtymisen, mielellään sit peesaa muita järjestöjä, joissa on enemmän resursseja. Jos haluaa tutustua niin aikaa se vie, tosi paljon.” (keskikokoinen järjestö)

”... [S]e [vaikuttaminen] vaatii sen että tutustuu siihen päätöksentekojärjestelmään ja sen vaiheisiin että tietäis että missä kohtaa siellä pitäis sitten olla aktiivisesti läsnä jos haluaa johonkin vaikuttaa. Se on musta, et tuntuu et mitä enemmän asioihin perehtyy niin sitä enemmän ymmärtää että tavallinen kansalainen ei ehkä oo hirveen perillä siitä mitä tuolla päätöksentekosysteemissä tapahtuu ja kenellä se todellinen valta siellä on sitten.” (kansalaistoimija)

Ehdotus ”vaikuttamisesta ohi kaikkien valtarakenteiden” kuulostaa näiden haastattelujen valossa hyvin haastavalta. Onko kansalaistoimijalla mahdollisuutta vaikuttaa, jos ei ole laajaa ymmärrystä ympärillä olevista valtarakenteista ja niiden toiminnasta? Sitran ehdotukseen sisältyvä vaatimus vakiintuneiden valtarakenteiden tunnistamisesta on jo itsessään ongelmallista. Valtioneuvoston demokratiapolitiikan yhtenä haasteena on aktiivisten ja passiivisten kansalaisten voimakkaampi kahtiajako: jo ennestään aktiivisten ja hyväosaisten kansalaisten tiedot ja taidot vahvistuvat, mutta passiivisten, sosioekonomisesti heikommassa olevien heikkenevät. Siksi demokratian kannalta voi olla ongelmallista, jos vaikuttamisen paikat hämärtyvät vakiintuneiden ja tunnistettavien rakenteiden ympärille.

8.3 Kevyet vaikuttamiskeinot ovat vaikuttavuudeltaan kyseenalaisia

Kaikki suuret järjestöt sekä kolme neljästä keskikokoisesta järjestöstä kokivat, että tällä hetkellä ei ole olemassa sellaisia kanavia ja välineitä, joiden avulla vaikuttaminen voisi tapahtua myös pienimmillä panostuksilla. Kevyiden vaikuttamiskeinojen, kuten kuulemistilaisuuksien ongelmana nähtiin ensinnäkin se, että silloin kun niitä käytetään, niin se on jo liian myöhäistä vaikuttavuuden kannalta. Toisekseen niiden todellista vaikuttavuutta kyseenalaistettiin.

”Kuitenkin sit nää kuulemiset ja tämmöiset, mitkä on kevyitä, niin ne ei oo kyllä hirveen vaikuttavia pääsääntöisesti. Usein silloin kun niitä on niin ollaan jo aika pitkällä näissä.” (suuri järjestö)

”En oo nähnyt että tällä hetkellä olis kevyempää tapaa, että kyllähän nykyään vois olla. Pitää olla rahaa ja suurin piirtein oma osasto niitä työntekijöitä jotka tonkii niitä (valmisteluun liittyviä asioita).” (keskikokoinen järjestö)

”Verkkokuulemisen mahdollisuudet on hyvin toiveita herättäviä ja se, että niitä on nyt kuitenkin Suomessa haluttu kehittää vaikka vähän nitisten. Huolta kuitenkin kannetaan siitä, että kehitystä pitäisi tehdä mutta ei ehkä oikein osata, vielä.” (suuri järjestö)

Verkkokuulemisessa nähtiin potentiaalia, mutta toisaalta korostettiin myös klikktivismin negatiivisia puolia:

”Kyl mä toivoisin että verkkokuulemismahdollisuuksia kehitettäis sellaiseen ketterämpäänkin suuntaan, että voitaisiin tehdä eri valmistelun vaiheissa tällaisia pikakuulemisiakin ja koota palautetta johonkin valmistelevaan kysymykseen.” (suuri järjestö)

”Toki voidaan pistää helposti pystyyn joku klikkauskampanja, mutta ehkä sen painoarvo päätöksenteossa ei olekaan niin tärkeää, että ehkä yleiskuva on sellainen että jos haluaa saada jotain aikaiseksi niin pitää tehdä duunia paljon ja oikein. Että on paljon myös sellaista näennäisaktivismia ja näennäisvaikuttamista, mut jotenkin itse koen et niistä ei välttämättä oo sit niin paljon hyötyä, jos katsoo mikä se lopputulos oli.” (keskikokoinen järjestö)

Erään keskikokoisen järjestön edustajan mielestä voisi olla hyvä, jos pienille järjestöille luotaisiin oma portaali, jossa valmistelevat virkamiehet voisivat säädösvalmistelun aikana kysyä yksityiskohtaisia kysymyksiä. Silloin vaikuttaminen voisi olla hieman kevyempää, jos ei ole resursseja paneutua laajoihin kysymyksiin ja säädöshankkeisiin. Erään suuren järjestön edustajan

mielestä strukturoidumpi lomakekysely laajan lausuntopaperin sijaan voisi toimia paremmin ja olisi hyödyllisempää myös valmistelijalle.

Otakantaa.fi oli kaikille haastateltaville tuttu kanava, mutta siihen suhtauduttiin yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta hieman varauksellisesti. Portaalia kuvattiin täydentäväksi kanavaksi, mutta sillä ei nähty olevan kovin suurta vaikuttavuutta. Eräs haastateltava toi esiin sen, että vaikka portaali on hyvä, sinne löytää usein vain ne aktiivisimmat kansalaiset. Hän kuitenkin korosti, että aktiivisia kansalaisia ei sinällään saa syyllistää aktiivisuudesta, vaikka suurin osa kansalaisista ei olisikaan aktiivisia.

Yksi kansalaistoimija piti kevyen osallistumisen muotona henkilökohtaisia tapaamisia. Kyseisen haastateltavan kohdalla tulee kuitenkin huomioida, että hänellä on laajat, vuosikymmenten aikana rakentuneet verkostot ja kontaktit vaikutusvaltaisiin poliitikkoihin ja virkamiehiin.

”... [k]yllä mä uskon että henkilökohtaiset tapaamiset on edelleen tärkeitä, sähköpostia on niin valtavasti ja sieltä joihin pitäis vaikuttaa niin ne ei sitä kuurni, vaan niillä on sihteerit ja sihteerien sihteerit jotka katsoo niitä.” (kansalaistoimija)

9. MIKSI KANSALAIJÄRJESTÖJÄ JA KANSALAISTOIMIJOITA KANNATTAA KUULLA?

9.1 Kansalaisjärjestöjen merkitys demokratian kannalta

Kansalaisjärjestöjen rooli suomalaisessa yhteiskunnassa nähtiin pääosin vahvana. Kansalaisjärjestöt ovat olleet rakentamassa suomalaista hyvinvointivaltiota ja alullepanemassa useita hyvinvointijärjestelmän uudistuksia. Vahvojen kansalaisjärjestöjen elinvoimaisuus nähtiin olennaisena tekijänä toimivan demokratian kannalta, sillä ne tuovat päätöksentekoon ainutlaatuista ja arvokasta osaamista. Haastattelussa selvitettiin kansalaisjärjestöjen roolia yhteiskunnassa niiden edustajien haastatteluiden pohjalta. Kaksi yleisimmin järjestöjen ja kansalaistoimijoiden haastattelussa mainituista rooleista olivat *asiantuntijuus* ja *tavallisten ihmisten äänenä toimiminen*.

”Toimii asiantuntijoina, tuntee oman toimialueensa ongelmat ja tarpeet ja kysymyksenasettelut usein paremmin kun missään muualla on mahdollista. Järjestöt toimii siinä kansalaisrajoitusten jolloin se heidän ymmärryksensä niistä kysymyksistä on usein konkreettisempaa kun sen alueen asiantuntijoilla jossain viranomaisorganisaatiossa.” (suuri järjestö)

”Se toimii vähän sellaisena äänenä, vähän sellaisena järjen äänenä välillä. Että kyllä sellainen yhteiskunnallinen keskustelu ja näkökulma tulee ainakin ikään kuin punnittua sen järjestökentän kautta.” (keskikokoinen järjestö)

Haastateltavien käsitysten mukaan kansalaisjärjestöt kuuluvat selkeästi omaan sektoriinsa, joka on erillään yritys- sekä valtiosektorista. Kansalaisjärjestöjen nähtiin tuovan päätöksentekoon sellaista tietoa, mitä ei ole mahdollista saada valtionhallinnosta tai yrityksistä. Niiden nähtiin toimivan usein altavastajana työ- ja elinkeinopolitiikan toimijoille, ja tätä taustaa vasten he kuvailivat järjestöjä usein *puolueettomana, riippumattomana ja sitoutumattomana* toimijana:

”... [M]eillä ei juuri ole taloudellisia intressejä että me ollaan siinä mielessä niin kun sitoutumattomia. Et kyllä teollisuuden intressijärjestöillä on toisenlainen näkökulma, et siinä. Tähän perustuu demokratiakäsitykseen, että ihmiset yhdessä päättävät, että yks ääni per ihminen eikä yks ääni per euro.” (keskikokoinen järjestö)

Kansalaisjärjestöillä nähtiin myös olevan tärkeä rooli ihmisten *osallisuuden ja kansalaisuuden tunteen lisäämisessä*. Eräs suuri järjestö painotti, että kuuleminen ei tarkoita vain sitä, että etsitään asiantuntijoita kuulemisprosessiin, vaan kansalaisten odotusten ja erilaisten ihmisryhmien äänen

välittymistä päätöksentekoon. Tätä pitäisi kunnioittaa ja nähdä arvokkaana sinänsä, vaikka se ei tuottaisikaan aina lisäarvoa valmisteluun.

”...sen minkä oon ite huomannut kansalaisjärjestötoiminnassa on se miten ihmiset kasvaa siihen vaikuttamiseen ja siihen et ne tuntee et ne kykenee tekee asioille jotain.”
(kansalaistoimija)

Eräs keskikokoisen kansalaisjärjestön edustaja korosti kansalaisjärjestöjen roolia linkkinä tiedeyhteisön ja päättäjien välillä. Hänen mukaansa kansalaisjärjestöt ovat olleet hyviä popularisoimaan tiedeyhteisön tuottamaa tietoa päättäjille ja virkamiehille. Järjestöjä kuvailtiin myös painostusvoimana, eli jos on tapahtumassa negatiivista yhteiskunnallista kehitystä, voivat kansalaisjärjestöt halutessaan lähteä taistelemaan sitä vastaan. Median kautta kansalaisjärjestöjen ääni saa voimaa ja media puolestaan saa kansalaisjärjestöiltä tietoa ajankohtaisista asioista.

Vapaat kansalaistoimijat sekä pari keskikokoisen järjestön edustajaa olivat suurten järjestöjen edustajia kriittisempiä kansalaisjärjestöjen tiivistä suhdetta valtiota kohtaan. He näkivät kansalaisjärjestöjen roolin erittäin tärkeänä, mutta näkivät siinä roolissa myös haasteita, jotka liittyvät nimenomaan etabloituneiden järjestöjen toimintaan. Useammassa kansalaistoimijan haastattelussa nousi esiin kysymys siitä, ketä lähes systeemisesti osana säädösvalmistelukoneistoa oleva järjestö oikeastaan enää edustaa.

”Paras tehtävä oli tietenkin olla kriitikkona, mutta välillä järjestelmä aina kesyttää, ministeriöt aina kesyttää, antamalla vähän rahaa ja antamalla vähän vaikutusvaltaa, mut siihen ei ei pidä alistua, koska joskus se on välttämätöntä ja tärkeätä.”
(kansalaistoimija)

Luvussa 3.4 pohdin millä tavalla kansalaisten osallistumisella voidaan nähdä olevan lisäarvoa demokratialle. Käsittelin kysymystä Fungin (2003, 518–519) esityksen pohjalta, jonka mukaan kansalaisjärjestöillä voi olla kuusi erilaista roolia demokratian kannalta. Kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden vastauksissa on useita yhteneväisyyksiä Fungin jaottelun kanssa. Haastatteluissa korostettiin kansalaisjärjestöjen roolia 1) *ihmisten kansalaistaitojen edistäjänä* (Fungin määritelmän toinen rooli) sekä 2) *ihmisten mielipiteiden välittäjänä sekä edustuksellisen demokratian edistäjänä* (neljäs rooli). Lisäksi haastateltavat korostivat myös asiantuntijuuden välittämistä päätöksentekoprosessiin. Näiden kahden ensimmäiseksi mainitun roolin lisäksi kansalaisjärjestöt ja kansalaistoimijat näkivät roolinsa eliitin vastavoimana ja valvojana (Fungin määritelmän kolmas rooli) sekä osaltaan myös sellaisen julkisen keskustelun alueen

mahdollistajana, jossa vallalla, rahalla tai statuksella ei ole niin merkittävää painoarvoa (Fungin määritemän viides rooli).

9.2 Vapaan kansalaistoiminnan merkitys demokratian kannalta

Haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että vapaan kansalaistoiminnan merkitys yhteiskunnassa on kasvanut ja kasvaa edelleen. Eräs kansalaistoimija luonnehti vapaan kansalaistoiminnan roolia edelläkävijäksi: niiden avulla on mahdollista nostaa keskusteluun uusia asioita. Vapaan kansalaistoiminnan rooliin ja kuulemiseen liittyy kuitenkin useita haasteita. Kansalaistoimijoiden vaikuttamismahdollisuudet liittyvät oikeastaan vain mielipidemuokkaukseen ja yleisen ilmapiirin muuttamiseen, mikä sinällään nähtiin todella tärkeänä.

Kansalaistoimijoiden tunnistaminen valtionhallinnon tasolta ja sen arvioiminen, mikä heidän painoarvonsa yhteiskunnallisessa päätöksentekoprosessissa on, nähtiin vaikeana. Nykyisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ei nähty palvelevan vapaan kansalaistoiminnan tarpeita:

”Jos ajatellaan tällaista perinteistä kuulemistilaisuusinstituutiota niin en mä kykyene näkemään, että niissä tilaisuuksissa olisi vapaan kansalaistoiminnan toimijoita, ja varmaan siihen omat haasteet liittyis, että miten se olis ylipäätään mahdollista. Julkinen valta vois hyötyä hurjasti että se pystyisi noteeraamaan myös muunlaisia intressiryhmiä kuin perinteisiä järjestöjä, mutta en näe sitä kovin paljoa tapahtuvaksi.” (suuri järjestö)

”... [E]näähän ei välttämättä tarvita rahotusta sen toiminnan pyörittämiseen eikä välttämättä tarvita sellasia hierarkisia organisaatorakenteita vaan kaikki pystyy toimimaan verkostomaisesti ja sitä kautta vaikuttamaan asioihin. Se ongelma valtionhallinnon näkökulmasta on et ne ei oo vielä oikeen hahmottanu et miten tähän pitäis reagoida. Miten niitä vaikuttamiskanavia voitais muuttaa tällästä toimintaa suosivaksi sen sijaan että lähetellään lausuntopyyntöjä.” (kansalaistoimija)

Haastatteluista tuli ilmi, että kansalaistoimijoita ei kuulla osana valtionhallinnon sidosryhmäkuulemista. Sille ei nähty olevan välineitä, ja olennaisten toimijoiden tunnistaminen nähtiin vaikeaksi. Vaikka kaikkien haastateltavien mielestä kansalaistoiminnan merkitys kasvaa, sitä ei ainakaan vielä juurikaan noteerata virallisessa kuulemisprosessissa. Kolmessa kansalaistoimijan haastattelussa tuotiin esiin se, että toiminta institutionalisoituneiden järjestöjen kautta ei välttämättä kiinnosta enää nuoria, ja siksi pitäisi kiinnittää huomiota myös vapaaseen kansalaistoimintaan.

”Mut ehkä kaupungin pitäis huomata että tän kaltaisia toimijoita on tulevaisuudessa yhä enemmän ja sen takia tarvitaan niitä epämuodollisia ja yksilöllisempiä vaikutuskanavia eikä luoteta siihen että kansalaisia voidaan kuulla pelkästään sillä että lähetetään jollekin järjestölle joka väittää edustavansa jonkun asuinalueen asukkaita niin lausuntopyyntö.” (kansalaistoimija)

”No kyllä mä uskon vapaaseen kansalaistoimintaan ja siihen että, hyvä esimerkki on joku Kallio-liike, kyl ne on saanu railakasta yhteiskunnallista keskustelua ja ilmapiiriä muutettua.” (keskikokoinen järjestö)

”...[J]os halutaan verrata tätä vapaata kansalaistoimintaa perinteiseen kansalaistoimintaan vaikutusmahdollisuuksiin niin voidaan sanoo että hallinto suhtautuu niihin perinteisiin positiivisemmin, mutta kokonaisuudessaan ylipäätään pitäis mieltii sitä että miten tää kansalaisyhteiskunta ja kansalaisjärjestökenttä ja vapaa kansalaistoiminta otetaan siinä valmistelussa huomioon. On nää perinteiset tavat esim. kuulemistilaisuudet tai sitten lähetetään lausuntopyyntöjä eri tahoille, että nyt pitäisi suunnata se katse sit eteenpäin siihen mitä se 2010-luvulla vois olla ja minkälaisia keinoja meillä vois olla käytössä.” (kansalaistoimija)

Mielenkiintoista oli se, kuinka ja mihin kansalaisjärjestöt ja kansalaistoimijat asemoivat itsensä suhteessa muihin. Kansalaisjärjestöjen edustajat korostivat riippumattomuuttaan suhteessa valtioon ja kansalaistoimijat puolestaan korostivat vapaan kansalaistoiminnan riippumattomuutta suhteessa etabloituneihin järjestöihin. Samoilla adjektiiveilla kuin millä kansalaisjärjestöjen edustajat kuvailivat omaa toimintaansa suhteessa muihin yhteiskunnan sektoreihin, kansalaistoimijat kuvailivat omaa toimintaansa suhteessa järjestöihin.

”Kyllä vapaata toimintaa aina tarvitaan, koska se ei oo riippuvainen rahoituksesta ja sitten sen ajatukset voi olla erilaisia ja nää järjestöt tietysti helposti etabloituu niin että sitten niiden tehtävä on puolustaa sitä rahaa mitä ne saa palkkoihin.” (kansalaistoimija)

Lisäksi kansalaistoimijat haastoivat kansalaisjärjestöjen edustajien käsitystä siitä, että järjestöt ainoastaan puolustaisivat ja ajaisivat tavallisten ihmisten asiaa.

”Et tavallaan se, että on tuudittauduttu sekä valtionhallintotasolla että kunnallistasolla siihen että tämmöiset järjestö ikään kuin edustaa suurta joukkoa ihmisistä ja pystyy kertomaan mitä ihmiset ajattelee, vaikka näin ei suinkaan enää ole.” (kansalaistoimija)

”Monissa järjestöissä on ne jotka valmistelee lausunnot et se keskittää tietylle skenelle aika paljon päätäntävaltaa ja edustusvaltaa ja siinä jää aika paljon ihmisiä sen ulkopuolelle.” (kansalaistoimija)

9.3 Kehittämisehdotukset kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi

Kuten odottaa saattaa, kaikkien järjestöjen mielestä sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia säädösvalmisteluprosessissa tulisi lisätä. Sillä nähtiin olevan positiivisia vaikutuksia valmistelun laatuun, mutta myös ihmisten osallisuuden tunteeseen. Haastatteluissa korostettiin tavallisen ihmisen äänen kuulumista valmistelussa sidosryhmien kautta.

”Samalla uusien intressiryhmien kautta voi toki tulla uudenlaista asiantuntemusta, ei välttämättä paljon, mut voi tulla, mut se olennaisin puoli on se osallisuus ja ihmisten kokemus siitä että he voivat vaikuttaa, asioihin on mahdollista vaikuttaa ja asiat ei vaan tapahdu vaan niihin on mahdollista vaikuttaa. Siksi se on itseisarvo vaikka se ei tuottaisi ihan hirveästi lisäarvoa siihen valmisteluun.” (suuri järjestö)

Useat järjestöjen edustajat ja kaikki kansalaistoimijat painottivat kuulemisen laadun parantamista. Kuulemisen laatuun liittyviä asioita on näennäiskuulemisen vähentäminen ja kuulemisprosessien oikea-aikaisuus. Kuulemisen välineisiin ja virallisiin edellytyksiin suhtauduttiin pääasiassa positiivisesti. Kansalaisjärjestöjen mielestä on ongelmallista, että pienimpiin prosesseihin kansalaisjärjestöillä on mahdollisuuksia päästä mukaan, mutta niihin kaikista tärkeimpiin ja vaikuttavimpiin ei. Niissä valmistelu pidetään ”pienen porukan asiana”. Tällaisia asioita ovat työ- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät asiat.

Haastateltavien kehittämisehdotukset poikkesivat toisistaan paljon. Yksi konkreettisimmista esityksistä oli virkamiehille perustettava pakollinen koulutusohjelma, jossa käytäisiin läpi kansalaisjärjestöihin ja niiden yhteiskunnalliseen merkitykseen ja kuulemiseen liittyviä asioita. Yksi huolenaiheista oli myös riittävän rahoituksen turvaaminen. Monessa haastattelussa tuotiin esiin, että valtio ei voi antaa järjestöjen vastuulle yhä monipuolisempia, puolivirallisia tehtäviä lisäämättä järjestöjen rahoitusta.

Kaksi keskikokoisen järjestön edustajaa toivat esiin ministeriöiden kuulemiskäytäntöihin liittyviä ongelmia. He toivoivat, että kuulemiskutsut ja lausuntopyynnöt lähtisivät nykyistä laajemmalle joukolle ja kuulemisen tulisi tapahtua tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Lisäksi toinen haastateltavista toi esiin, että lausuntopyyntöjen lähettämisessä pitäisi olla yhtenäiset listat, eivätkä yksittäiset virkamiehet saisi määrätä sitä, kenelle lausuntopyynnöt lähetetään. Huolena oli, että järjestöjen yhdenvertaisuus vaarantuu ministeriöiden virkamiesten henkilökohtaisten mielipiteiden takia.

”Kyllähän sitä kuulee tällaisia muista ministeriöistä, että on tällaisia pörstäkerroinjuttuja.” (keskikokoinen järjestö)

”Mut siitä mistä mä annoin palautetta vuosia sitten on että nää yksittäiset lausuntopyyntö lähtee virkamiesten jonkun oman sähköpostilistan kautta et kun kattoo niitä vastaanottajia niin niissä ei ole mitään logiikkaa, et sama ministeriön osasto, niin virkailijalta x lähtee 7 taholle ja virkailijalta y lähtee 12 taholle ja ne ei välttämättä oo ees samoja. Mun mielestä aina pitäis olla keskitetty lista et sen ministeriön toimialan vaikka sen osaston top 20 toimijaa tai vaikka ne kaikki 20 toimijaa ja joka ikinen asia lähtee niille kaikille.” (keskikokoinen järjestö)

Sähköisessä kuulemisessa nähtiin paljon potentiaalia, mitä ei olla vielä hyödynnetty kokonaan. Haastatteluissa tuotiin myös esiin dialogin lisääminen sidosryhmien kanssa sekä se, että valtion tulisi pyrkiä aktiivisemmin tunnistamaan uusia yhteiskunnallisia liikkeitä ja ryhmiä. Hallinnolta vaaditaan uutta ajattelua siitä, mitä vuorovaikutus oikeastaan on ja missä vuorovaikutusta on mahdollista ruokkia.

”Yks idea on että tarvitaan yksilöllisempiä osallistumiskanavia, vuorovaikutteisuuutta valmisteluun joka ylittää tän perinteisen kansalaisjärjestön kuulemisen et sekin on tärkeetä ja sitä tarvitaan, en sano että pitää korvata, mutta esimerkiksi sähköiset vuorovaikutuskanavat ja toisekseen se ettei välttämättä perusteltais mitään omia foorumeja vaan yritettäis mennä sinne missä sitä keskustelua käydään eli esim ollaan läsnä sosiaalisessa mediassa, ollaan läsnä keskustelupalstoilla.” (kansalaistoimija)

”Kyllä siellä julkishallinnossa pitäisi vielä enemmän olla sellaisia tutkaihmissiä, jotka nimenomaan tutkii sitä että ketkä on niitä kiinnostavia toimijoita jolla on kiinnostavaa sanottavaa, tekee mielenkiintoista duunia, joilta julkishallinto voi oppia tai jonka kautta se voi levittää niitä asioita joita se tekee tai valmistelee.” (kansalaistoimija)

Yksi erottuva piirre kansalaistoimijoiden ja kansalaisjärjestöjen edustajien vastauksissa oli, että kansalaistoimijat korostivat maksuttomien tilojen merkitystä elinvoimaiselle kansalaistoiminnalle. Kansalaistoimijat ja yksi keskikokoisen järjestön edustaja toivat esiin myös sen, että virkamiesten pitäisi jalkautua ihmisten pariin kuulemaan heitä. Kuulemista pitäisi tehdä jossain muualla kuin virallisissa kanavissa. Tätä seikkaa eivät suurten järjestöjen edustajat tuoneet esiin.

10. JOHTOPÄÄTÖKSET

10.1 Suurilla järjestöillä eniten vaikutusvaltaa

Vaikutusvallan tai vallan määritelmän lähtökohtana voidaan pitää yhteiskunnallisten toimijoiden, valtioiden, organisaatioiden ja yksilöiden, kykyä toteuttaa omat tavoitteensa. Tässä tutkielmassa on tarkasteltu kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden vaikutusvaltaa säädösvalmisteluprosessissa. Wrongin määritelmän mukaan vaikutusvalta on joko tahatonta tai tarkoitettua, joista viimeksi mainittua hän kutsuu vallaksi. Vaikutusvalta ymmärretään siis toimijan kykyä vaikuttaa toisiin joko tiedostamatta tai tiedostaen ja ennalta arvattavasti. (Wrong 1988, 21, 24.) Toimijan vaikutusvalta ei ole vakio, vaan se vaihtelee aina vuorovaikutussuhteen ja ympäristön mukaan. Tässä tutkielmassa vaikutusvallan ympäristönä on tarkasteltu säädösvalmisteluprosessia. Olen tarkastellut vaikutusvaltaa myös resurssien näkökulmasta kuten Richard Jenkins (2009, 152), jonka mukaan valta on toimijan kyky saavuttaa tavoitteensa, ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttää resursseja. Valtaresurssien avulla on mahdollista käyttää vaikutusvaltaa.

Sidosryhmien kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu, ja sen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet (OM 2010c, 13). Tutkielmani lähtökohta oli, että säädösvalmistelun aikana tapahtuvalla sidosryhmien kuulemisella, työryhmyöskentelyllä, vuorovaikutuksella ja osallistumisella on vaikutusta lopulliseen säädösvalmisteluprosessin aikana syntyneeseen hallituksen esitykseen. Tutkielmani tavoitteena oli selvittää, onko kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumisella todellista vaikutusta säädösvalmisteluun. Vertailin tutkimuksessani suurten kansalaisjärjestöjen edustajien, keskikokoisten kansalaisjärjestöjen edustajien ja kansalaistoimijoiden kokemuksia ja näkemyksiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädösvalmisteluprosessissa.

Vaikutusvallan jakautumista eri toimijoiden kesken voidaan tutkia selvittämällä ne kanavat ja säädösvalmisteluprosessin vaiheet, jossa on toimijoiden mukaan mahdollista käyttää vaikutusvaltaa. Olen tarkastellut kuinka kansalaisjärjestöjä ja kansalaistoimijoita kuullaan säädösvalmistelun aikana ja onko kuulemisella haastateltavien mielestä todellista vaikutusta säädösvalmistelun lopputulokseen. Olen pyrkinyt löytämään vastauksia siihen, millaista vaikutusvaltaa kansalaisjärjestöillä ja kansalaistoimijoilla on ja millaisia valtaresursseja ne käyttävät säädösvalmisteluprosessissa. Tutkielmani toinen tutkimuskysymys liittyi kansalaisjärjestöjen ja

vapaan kansalaistoiminnan yhdenvertaisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin: tarkastelin onko erilaisilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa säädösvalmisteluprosesseihin. Tutkimusmetodinani olen käyttänyt teemahaastattelua, ja haastatteluaineiston kävin läpi käyttäen sisällönanalyysia metodologisena viitekehyksenäni.

Haastatteluiden perusteella kansalaisjärjestöjen edustajilla ja kansalaistoimijoilla on vaikutusvaltaa säädösvalmisteluprosessissa, mutta se millaista vaikutusvaltaa he käyttävät, poikkeaa tutkimustulosten perusteella toisistaan. Dahlin mukaan vaikutusvaltaa on mahdollista mitata tarkastelemalla sitä, osallistuuko toimija päätöksentekoprosessiin. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu päätöksentekoprosessin, eli säädösvalmisteluprosessin esi-, perus- ja jatkovalmistelua. Yksinkertainen tapa mitata vaikutusvaltaa on siis tarkastella järjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumista säädösvalmisteluprosessiin ja arvottaa prosessin eri vaiheiden merkitystä haastateltavien kokemusten ja näkemysten pohjalta.

Kaikilla suurilla kansalaisjärjestöillä voidaan katsoa olevan Dahlin (1971) näkemyksen mukaista *ilmivaikutusvaltaa*. Ilmivaikutusvalta tarkoittaa sellaista valtaa, joka aktualisoituu tietyn päätöksen kohdalla. Sellaisella toimijalla, jolla on ilmivaikutusvaltaa, on oltava pääsy sellaisiin paikkoihin, jossa päätöksenteko tapahtuu. Dahlin käsitystä vallasta kutsutaan vallan ensimmäiseksi ulottuvuudeksi. Tutkimukseni lähtökohtana oli, että säädösvalmistelun aikana tapahtuvalla sidosryhmien kuulemisella, työryhmätyöskentelyllä, vuorovaikutuksella ja osallistumisella on vaikutusta lopulliseen hallituksen esitykseen, eli säädösvalmisteluprosessissa on mahdollista käyttää ilmivaikutusvaltaa.

Haastatteluiden mukaan ilmivaikutusvaltaa on mahdollista käyttää säädösvalmisteluprosessin esivalmistelu-, perusvalmistelu- ja jatkovalmisteluvaiheessa. *Haastatteluiden valossa voidaan todeta, että merkittävintä ilmivaikutusvaltaa on mahdollista käyttää perusvalmisteluvaiheessa, jos valmisteluun kuuluu työryhmä- tai komiteatyöskentelyä.* Haastateltavien järjestöjen edustajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että säädösvalmisteluprosessin aikana merkittävin vallankäytön mahdollisuus on työryhmä- ja komiteatyöskentelyn aikana. Perusvalmistelun jälkeen säädösehdotukseen on paljon vaikeampi saada aikaan suuria muutoksia, vaan usein kyse on pienistä nyanssieroista. Silloin ilmivaikutusvallan mittarina voidaan pitää sitä, ketkä pääsevät osallistumaan työryhmä- ja komiteatyöskentelyyn.

Haastatteluiden valossa on selvää, että merkittävintä ilmivaikutusvaltaa on suurilla järjestöillä. Ne osallistuvat systemaattisesti työryhmävalmisteluun, ja se on niille luonnollinen ja olennainen vaikuttamiskanava. Keskikokoisilla järjestöillä oli kokemuksia työryhmävalmistelusta, mutta se ei

ollut niiden yleisin kuulemis- ja vaikuttamismuotonsa. Muutamalla kansalaistoimijalla oli satunnaista kokemusta työryhmävalmistelusta, mutta he eivät pitäneet sitä kansalaistoimijoiden merkittävimpana vaikuttamiskanavana.

Suurten järjestöjen vaikutusvalta on näkyvässä olevaa, ja se ilmenee osallistumisena viralliseen päätöksentekoprosessiin. Niiden edustajat myös itse kokevat, että heillä on vaikutusvaltaa. Suurten järjestöjen vaikutusvalta on samanlaista kuin Dahlin valtateorian mukainen valta: sitä käytetään julkisella areenalla, ja se on näkyvässä olevaa. Suurten järjestöjen vallan esteet ja rajoitukset liittyivät lähinnä valmisteluprosessin poliittiseen tahtotilaan tai taloudellisiin realiteetteihin. Samankaltaista vaikutusvaltaa ei keskikokoisten kansalaisjärjestöjen tai kansalaistoimijoiden voida haastattelujen perusteella sanoa käyttävän.

Voidaanko keskikokoisilla järjestöillä tai kansalaistoimijoilla katsoa olevan lainkaan vaikutusvaltaa? Bachrachin ja Baratzin (1970) teoriaa mukaillen voidaan sanoa, että voi olla. Heidän argumentaationsa lähtee siitä, että valtaa ei pidä tarkastella ainoastaan päätösten kautta, joka tarkoittaa, että vain konkreettiset päätökset ja niihin vaikuttaminen olisivat valtaa. Bachrach ja Baratz toki myöntävät vallan olevan myös sitä, että toimijoilla on mahdollisuus päästä niihin paikkoihin, jossa varsinaisia päätöksiä tehdään, mutta heidän valtakäsityksensä ulottuu Dahlin käsitystä syvemmälle. Heidän mukaansa valtaa on myös se, että toimija käyttää aikaansa *luodakseen tietynlaista poliittista tai aatteellista ilmapiiriä*, joka vaikuttaa myöhemmin siihen, miten muiden toimijoiden ehdotuksiin vastataan.

Haastatteluiden valossa keskikokoiset järjestöt ja kansalaistoimijat käyttävät ensisijaisesti tällaista vaikutusvaltaa. Niiden vaikutusvalta ilmenee vaikuttamisena yleiseen ilmapiiriin ja kansalaisten mielipiteisiin, ja varsinkin kansalaistoimijat kertoivat vaikuttavansa henkilökohtaisten kontaktiensa ja verkostojensa kautta. Niillä ei ole samanlaista pääsyä ilmivaikutusvallan piiriin kun suurilla järjestöillä. Bachrachin ja Baratzin mukaista vallan toista ulottuvuutta käyttävät tietysti myös suuret järjestöt, joille muuan muassa mediavaikuttaminen on oleellinen vaikuttamiskeino.

Haastatteluiden perusteella voidaan argumentoida, että suuret järjestöt vaikuttavat sekä vallan ensimmäisen että toisen ulottuvuuden kautta, kun taas keskikokoiset järjestöt ja kansalaistoimijat vaikuttavat lähinnä vallan toisen ulottuvuuden kautta. Koska suuret järjestöt voivat käyttää vallan ensimmäistä ja toista ulottuvuutta, voidaan tämän tutkimuksen perustella sanoa, että niillä on enemmän vaikutusvaltaa säädösvalmisteluprosessissa kuin keskikokoisilla järjestöillä ja kansalaistoimijoilla.

10.2 Säädosvalmisteluprosessissa vaikuttaminen ja tärkeimmät vaikuttamiskanavat

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että säädosvalmisteluprosessissa suurinta valtaa käytetään perusvalmisteluvaiheen *työryhmä- ja komiteatyöskentelyssä*. Työryhmä- ja komiteatyöskentely on kuitenkin kohtuullisen rajattua, eikä kaikilla ole mahdollisuutta osallistua siihen. Lähinnä suuret järjestöt ovat haastatteluiden mukaan systeeminen osa työryhmävalmistelua.

Työryhmätyöskentelyn jälkeen seuraavaksi tärkeimmäksi vaikuttamiskanavaksi nousi *henkilökohtaiset suhdeverkotot*. Henkilökohtaisten suhdeverkostojen merkitys korostui erityisesti suurten järjestöjen ja kansalaistoimijoiden kohdalla. Henkilökohtaisia verkostoja ei voi osoittaa kuuluvaksi tiukasti johonkin säädosvalmisteluprosessin vaiheeseen, mutta haastattelujen perusteella on mahdollista argumentoida suhdeverkostojen merkityksen korostuvan esi- ja perusvalmisteluvaiheessa. Erään haastateltavan mukaan toimijalla ei ole vaikutusvaltaa, ellei hänellä ole verkostoja ja hän osaa käyttää niitä. Myöhemmin verkostojen merkitys korostuu myös eduskuntakäsittelyn aikana, mutta olen rajannut sen valmisteluprosessin osan pois tutkimuksestani.

Kansalaistoimijat kertoivat suhdeverkostojen olevan kansalaistoimijoiden ensisijainen vaikuttamiskanava, sillä heillä ei ole juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa säädosvalmisteluprosessin virallisissa kanavissa. He kuivailivat vaikuttamistaan suhdeverkostojen avulla eri tavalla kuin suurten järjestöjen edustajat. Kun suurilla järjestöillä verkostojen kautta vaikuttaminen oli hyvin systemaattista, rakennettua ja suunniteltua, kansalaistoimijoiden kohdalla sitä kuvattiin enemmän sattumanvaraisena. Muutamassa haastattelussa tuli esiin, että vaikuttaminen on mahdollista silloin kun tuntee oikeat ihmiset, osaa esittää asiansa kiinnostavasti ja ajettavalle asialle on oikea hetki. Suurten järjestöjen edustajat eivät korostaneet henkilökohtaisen karisman, oikean hetken tai asian merkitystä samalla tavalla kuin kansalaistoimijat. Suurten järjestöjen suhdeverkoston rakentamista voisi kuvailla hyvin ammattimaiseksi ja suunnitelmalliseksi.

Keskikokoisten järjestöjen edustajat kuvailivat merkittävimmäksi vaikuttamisen kanavaksi työryhmätyöskentelyn. Heillä ei kuitenkaan ollut siitä samanlaisia kokemuksia kuin suurten järjestöjen edustajilla, sillä vain kaksi keskikokoisista järjestöistä oli osallistunut työryhmätyöskentelyyn. Mielenkiintoista oli myös se, että keskikokoiset järjestöt eivät samalla tavalla tuoneet esiin verkostojen merkitystä omalle vaikuttamistyölleen, vaikkakin tunnistivat

yleisesti niiden merkityksen. Edustajien oma vaikuttaminen ei kuitenkaan rakentunut niin vahvasti verkostojen kautta.

Sidosryhmiä kuullaan säädösvalmisteluprosessin aikana myös kirjallisten lausuntojen ja kuulemistilaisuuksien avulla. *Kirjallisten lausuntojen* pyytäminen on hyvin tyypillinen ja yleinen sidosryhmien kuulemisen tapa. Niiden nähtiin olevan tärkeitä, mutta jäävän vaikuttavuudessaan työryhmien vaikuttavuutta alemmalle tasolle. Keskikokoisten järjestöjen edustajat ja kansalaistoimijat suhtautuivat niihin suuria järjestöjä varauksellisemmin. Haastatteluiden mukaan silloin kun kirjallisen lausunnon aika tulee säädösvalmisteluprosessissa, ollaan valmistelussa jo niin pitkällä, että valmisteluun ei ole mahdollista saada ainakaan suuria muutoksia. Vaikuttamistyön olisi pitänyt tapahtua aikaisemmin. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kirjalliset lausunnot ovat kyllä prosessiltaan yhdenvertaisia, sillä niiden avulla voidaan kuulla oikeastaan rajoittamatonta määrää sidosryhmiä, toisin kuin sidosryhmä- ja komiteatyöskentelyllä. *Kirjallisten lausuntojen kohdalla voisikin puhua ennemmin osallistumisen yhdenvertaisuudesta kuin vaikuttamisen yhdenvertaisuudesta.* Haastatteluiden perusteella voidaan argumentoida, että todellinen vaikuttaminen säädösvalmisteluprosessiin tapahtuu muuta kanavaa kuin kirjallisia lausuntoja pitkin.

Kuulemistilaisuudet ovat myös yleinen sidosryhmien kuulemisen tapa, mutta haastatteluiden perusteella ne ovat harvinaisempia kuin kirjalliset lausunnot. Kuulemistilaisuuksia kohtaan haastateltavat olivat kriittisimpiä, ja niitä ei nähty tehokkaana kuulemisen muotona. Kuulemistilaisuuksiin ja niiden vaikuttavuuteen liittyi haastateltavien mielestä useampia ongelmia. Usealla haastateltavalla oli tunne siitä, että kuuleminen tapahtuu liian myöhään, jotta sillä olisi oikeasti vaikuttavuutta. Toisaalta kuulemistilaisuuksia voidaan pitää mahdollisuutena deliberaatioon ja dialogiin toimijoiden välillä, joka sinällään on myös arvokasta. Jos kuulemistilaisuuksien päämäärä kuitenkin on olla vaikuttava kuulemisen tapa, ei pelkkä dialogin edesauttaminen ole vaikuttavaa kuulemistä. Kuten kirjallisten lausunnot, niin kuulemistilaisuudetkin, tarjoavat toimijoille mahdollisuuden osallistumisen yhdenvertaisuuteen. Vaikuttamisen yhdenvertaisuuden tarjoamiseen kuulemistilaisuudet eivät haastatteluiden perusteella ole tehokas tapa. Lopputulos ei näytä täytättävän kuulemisen tavoitteita: kuuleminen ei vaikuttavaa, sillä se ei ole oikea-aikaista eikä liian myöhään tapahtuva kuuleminen edistä valmistelun laatua.

10.3 Kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden valtaresurssit

Olen käynyt läpi säädösvalmisteluprosessin eri vaiheita, joissa kansalaisjärjestöillä ja kansalaistoimijoilla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa säädösvalmisteluun. Seuraavaksi käsittelen haastatteluiden pohjalta sitä, millaisia resursseja tähän vaikuttamistyöhön haastateltavien mukaan tarvitaan. Kuten Richard Jenkins (2009, 152) on todennut, valta on kykyä saavuttaa tavoitteensa, ja niiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää resursseja. Siksi valtaresurssien tutkiminen on oleellinen osa kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden vaikutusvallan tarkastelua.

Henry Minzbergin (1983, 22, 24) mukaan vallan perusteita ovat voimavarat, tekninen taito, tieto ja muodollinen etuoikeus. Näiden neljän perusteen lisäksi vallan perusteena voi toimia yksilön asema, jolloin hän pääsee käsiksi ensimmäisenä lueteltuihin vallan lajeihin. Mahdollisuus valtaan voi siis syntyä henkilökohtaisista suhteista ja suhdeverkostoista. Minzbergin mukaan vallan käyttäminen vaatii kuitenkin suurempia ponnisteluja, jos vallan peruste on epämuodollinen eikä muodollinen asema. Valtasuhteessa vallitsee aina epätasapaino, sillä valtaresurssit ja niiden perusteet eivät ole tasaisesti jakautuneita. Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että suurten järjestöjen ja keskikokoisten järjestöjen vallan perusteet poikkeavat kansalaistoimijoiden vallan perusteista siksi, että kansalaistoimijoiden vallan perusteet painottuvat lähes kokonaan epämuodolliseen asemaan. Haastateltavien vallan perusteiden voidaan katsoa syntyvän asiantuntija- asemasta John R. P. Frenchin ja Bertram Ravenin (1960, 612–613) jaottelun mukaisesti.

Dahlin jaotteluun, jonka Wrong (1988, 124–125) on yksinkertaistanut, kuuluu viisi erilaista valtaresurssia. Nämä resurssit ovat 1) taloudelliset resurssit, 2) tietoresurssit, 3) taitoresurssit, 4) viran tai aseman mukana tuleva legitiimi ja muodollinen asema sekä 5) henkilökohtainen maine ja vetovoima. Haastatteluiden perusteella voidaan odotetusti sanoa, että suurilla järjestöillä on käytössään eniten valtaresursseja. Hypoteesini siitä, että valtaresurssit keskittyvät suurille järjestöille saa tukea tutkimusaineistostani. Niillä on käytössään monipuolisimmin taloudellisia resursseja, joilla on mahdollista palkata osaavaa ja motivoitunutta henkilökuntaa. Taloudellisten resurssien vuoksi niillä on myös mahdollisuuksia palkata henkilökuntaa juuri vaikuttamistyön puolelle, joten vaikuttamistyöhön on mahdollista käyttää enemmän työtunteja kuin keskisuurilla järjestöillä ja kansalaistoimijoilla. Suurilla kansalaisjärjestöillä voidaan katsoa olevan käytössään myös eniten taitoresursseja. Myös viran tai aseman mukana tuoma legitiimi tai muodollinen asema on myös suurten järjestöjen merkittävä valtaresurssi. Ne ovat systeeminen osa valtioneuvoston säädösvalmisteluprosessia ja usein suurten järjestöjen edustajat kuvasivat järjestön asemaa jopa

”puolivirallisena”. Suurilla järjestöillä on myös käytettävissään aivan erilaisia tietoresursseja kuin muilla haastateltavilla. Suurten järjestöjen edustajat kuvailivat tiedonsaantia hyväksi, ja heillä on käytettävissään jopa sellaista tietoa, joka ei ole edes julkista. Suurten järjestöjen edustajat saavat tietonsa lähinnä suorien, epävirallisten kontaktien kautta. Tämä erottaa suuret järjestöt selkeästi pienemmistä toimijoista.

Suurten järjestöjen edustajat antoivat merkittävän painoarvon suhdeverkostojen merkitykselle säädösvalmisteluprosessissa. Suurten järjestöjen merkittävimpänä valtaresurssina pidettiin asiantuntevaa ja osaavaa henkilökuntaa, joka on kykenevä rakentamaan ja ylläpitämään verkostoja. Sitä kautta järjestö voi rakentaa uskottavan ja asiantuntevan aseman. Tämä tarkoittaa, että suurten järjestöjen edustajat käyttävät myös henkilökohtaista mainettaan ja verkostojaan valtaresursseinaan. Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että suuret järjestöt käyttävät valtaresursseinaan kaikkia Dahlin jaottelussa olevia resursseja. Erilaisia valtaresursseja ei kuitenkaan ole mielekästä laittaa järjestykseen, sillä resurssit ovat hyvin limittyneitä toisiinsa. Esimerkiksi ilman taloudellisia resursseja ei voi olla paljon asiantuntevaa henkilökuntaa ja ilman verkostoitumistaitoja asiantuntevalla henkilökunnalla ei ole laajoja mahdollisuuksia vaikuttaa.

Keskikokoisten järjestöjen valtaresurssit ovat suuria järjestöjä rajallisemmat. Niillä on käytössään jonkun verran taloudellisia resursseja, mutta taloudellisten resurssien puute on niille suurempi haaste kuin suurille järjestöille. Ilman taloudellisia resursseja, keskikokoisten järjestöjen ei ole mahdollista laittaa vaikuttamistyöhön niin paljon panostuksia, sillä niillä ei ole tarvittavaa työvoimaa siihen. Vaikuttamistyöhön erikoistuneen henkilökunnan puute näkyy siten myös heikompana taitoresursseina, vaikkakin keskikokoisten järjestöjen edustajien mukaan juuri osaavat ja asiantuntevat ihmiset, eli taitoresurssi on haastatteluiden perusteella niiden merkittävin valtaresurssi. Toisin kuin suurten järjestöjen edustajien haastattelussa, verkostojen ja henkilökohtaisen maineen vaikutukset eivät korostuneet keskikokoisen järjestöjen edustajien haastattelussa. Siksi tulkitsen, että osaavalla henkilökunnalla viitataan pikemminkin taitoresurssiin kuin henkilökohtaisen maineen tai verkostojen resurssiin.

Keskikokoisten järjestöjen tietoresurssit poikkesivat myös suurten järjestöjen tietoresursseista. Ne saivat tietonsa joko kattojärjestöjensä, muiden järjestöjen tai ministeriöiden internetsivujen kautta. Ainoastaan yksi keskikokoisen järjestön edustaja kommentoi, että hän tuntee tärkeimmät virkamiehet ja voi halutessaan ottaa heihin suoraan yhteyttä. Ensikäden tietoon useimmilla keskikokoisilla kansalaisjärjestöillä ei siis ollut pääsyä. Keskikokoiset järjestöt käyttävät jonkun verran muodollista asemaa tai viran mukana tulevaa legitimitettä vaikuttamisresurssinaan. Niillä

on satunnaisesti pääsy työryhmiin sekä niitä kuullaan kirjallisten lausuntojen tai kuulemistilaisuuksien kautta. Kuulemisen taustalla voidaan nähdä olevan yleensä muodollisen aseman merkitys, sillä kansalaistoimijoilla ei juurikaan ole muodollista asemaa ja siten pääsyä säädösvalmisteluprosessiin.

Vähiten käytettävissä olevia valtaresursseja oli kansalaistoimijoilla. Heillä ei juurikaan ollut käytettävissä muodolliseen asemaan tai virkaan perustuvaa resurssia eikä oikeastaan lainkaan taloudellisia resursseja. Kansalaistoimijoiden haastattelussa korostui henkilökohtaisen maineen, vetovoiman ja verkostojen merkitys, joiden koettiin olevan kansalaistoimijan ehdottomasti tärkein valtaresurssi. Kansalaistoimijoilla nähdään myös olevan jonkun verran tietoresursseja heidän verkostojensa kautta sekä taitoresursseja aikaisempien työtehtävien, kokemusten ja koulutuksen kautta. Tutkimustulokseni tukee Ilmosen (1998, 30–31) väitettä siitä, että uusien liikkeiden toiminta on vahvasti riippuvaista niiden hallussa olevista informaatioresursseista, joiden kautta tietoa ja asiantuntijuutta voidaan välittää.

Valtaresurssien tarkasteleminen on tärkeää, jos halutaan tutkia erilaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Hypoteesini oli, että valtaresurssit voivat vaihdella hyvinkin paljon eri toimijoiden välillä. Tämä sai tukea aineistostani, sillä haastateltavat painottivat eri valtaresurssien merkitystä eri tavoin. Esimerkiksi keskikokoisten järjestöjen edustajat painottivat taloudellisten resurssien painoarvoa voimakkaammin kuin suurten järjestöjen edustajat sekä kansalaistoimijat. Kuitenkin kaikkien haastateltavien mielestä tärkein vaikuttamisresurssi liittyi jollain tavalla ihmisiin. Yllättävintä valtaresurssien tarkastelussa oli se, että suhdeverkostojen merkitys korostui huomattavasti suurten järjestöjen ja kansalaistoimijoiden kohdalla. Suhdeverkostojen korostunut merkitys säädösvalmisteluprosessissa asettaa haasteita kuulemisen yhdenvertaisuudelle. On ongelmallista, jos suhdeverkostoja pidetään merkittävämpänä vaikuttamiskanavana kuin esimerkiksi kirjallisia lausuntoja tai kuulemistilaisuuksia, jotka ovat kaikille avoimia. Silloin vaikuttamismahdollisuuksia ei voida pitää läpinäkyvinä ja avoimina.

10.4 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yhdenvertaisuus

Toinen tutkimuskysymyksistäni liittyi kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien yhdenvertaisuuteen. Tarkoituksenani oli selvittää, onko nykyisessä säädösvalmisteluprosessissa edellytyksiä erilaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhdenvertaisille osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille. Tutkimustuloksen perusteella

voidaan argumentoida, että kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden vaikuttamismahdollisuudet eivät ole yhdenvertaisia, vaan ne suosivat järjestöpohjaista toimintaa. Vapaan kansalaistoiminnan muodoille ja kansalaistoimijoille ei juurikaan tarjoutunut luontevia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia rajatussa säädösvalmisteluprosessissa.

Kaikkia säädösvalmisteluprosessin eri vaiheita ei voida haastatteluiden perusteella pitää yhtä merkittävänä vaikuttamisen paikkoina. Oikeusministeriön ohjeiden mukaan kuuleminen tulee toteuttaa riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta sidosryhmät voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön (OM 2010c, 14). Vaikuttamismahdollisuudet ovat korkeimmillaan perusvalmisteluvaiheen työryhmätyöskentelyn aikana. Tämän lisäksi vaikuttamismahdollisuuksia näyttää olevan esivalmistelun aikana, jos kansalaisjärjestöjen edustajilla ja kansalaistoimijoilla on mahdollisuuksia ja verkostoja käydä suoraa vuoropuhelua valmistelijan kanssa. Tutkimustulosten perusteella ainoastaan suurilla järjestöillä on tarpeeksi valtaresursseja tehokkaaseen vaikuttamistyöhön esivalmisteluvaiheessa. Lisäksi suuret järjestöt ovat ainoita, jotka ovat systemaattisesti osa koko säädösvalmisteluprosessia, joten niillä on pääsy myös työryhmä- tai komiteatyöskentelyyn. Muissa säädösvalmisteluprosessin kuulemisen muodoissa vaikuttavuus jää haastatteluiden perusteella matalammalle tasolle tai sitä ei ole. Näin voidaan todeta, että *kansalaisyhteiskunnan kaikkien toimijoiden vaikuttamismahdollisuudet säädösvalmisteluprosessissa eivät ole yhdenvertaiset.*

Osallistumismahdollisuuksien osalta yhdenvertaisuus on tutkimustuloksieni mukaan hieman parempaa. Suurilla kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus osallistua säädösprosessin jokaiseen vaiheeseen. Keskikokoisilla järjestöillä on mahdollisuus osallistua perus- ja jatkovalmisteluvaiheessa tapahtuvaan kuulemiseen, painottuen kuitenkin kirjallisiin lausuntoihin. Kansalaistoimijoiden osallistumismahdollisuudet poikkeavat järjestöjen osallistumismahdollisuuksista siten, että niiden vaikuttaminen tapahtuu mielipidevaikuttamisen, henkilökohtaisten suhteiden ja verkostojen kautta. Näitä kanavia ei voi suoraan sijoittaa säädösvalmisteluprosessiin, sillä ne tapahtuvat epämuodollisesti sen ulkopuolella. Siksi voidaan todeta, että kansalaistoimijoita kuullaan säädösvalmisteluprosessissa harvoin.

Yksi merkittävä haastatteluissa esiin noussut yhdenvertaisuuteen liittyvä asia on tiedonkulku kansalaisyhteiskunnan ja ministeriöiden välillä. Vaikka oikeusministeriön ohjeistuksessa (2010c, 14) todetaan, että erilaisia kuulemismenetelmiä käytettäessä on huolehdittava sidosryhmien *tasapuolisesta kohtelusta tiedonsaannissa*, ei tätä ohjeistusta haastatteluiden perusteella noudateta.

Nykyisellään kaikki suurten järjestöjen edustajat pääsevät käsiksi sellaiseen tietoon, joka ei ole julkista. Tällaista tietoa ei ole saatavilla tasapuolisesti kaikille.

Tämä tulos on yhteneväinen Pakarisen (2011) tutkimustulosten kanssa. Epämuodollisen yhteydenpidon merkitys korostuu erityisesti suurten järjestöjen kohdalla. On ongelmallista, jos institutionalisoituneet järjestöt hallitsevat epämuodollista keskustelua ennen valmistelua. Erityisen ongelmallista siitä tekee se, että haastateltavat korostivat yhteydenpidon vaikutuksen merkittävyyttä osana vaikuttamistyötä ennen varsinaisen valmistelun aloittamista. Silloin vaikuttamismahdollisuudet eivät ole läpinäkyviä, avoimia eivätkä yhdenvertaisia. Vuorovaikutus ennen valmistelua on tärkeää, mutta siitä tulisi Pakarisen (mt., 40) mukaan dokumentoida läpinäkyvyyden vuoksi. Laajamittaisempi yhteistyö olisi hyvä tuoda esille lainvalmisteluasiakirjoissa.

10.5 ”Joku uus kela siihen miten ihmisiä kuullaan” – kansalaistoimijoiden kuulemisen haasteet

Kansalaisjärjestötoiminta on ollut vahvasti sidottuna yhdistysmuotoiseen toimintaan, ja kollektiivisen toiminnan keinovalikoimat ovat Siisiäisen (1998, 221) mukaan pohjautuneet tiukasti ”kansallisiin poliittisiin ja organisatorisiin traditioihin”. Nämä perinteet muuttuvat suhteelliset hitaasti ja jäykästi. Haastatteluiden valossa voidaan todeta, että kansalaistoimijoiden on haastavaa löytää näiden tiukasti rajattujen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien keinovalikoimien joukosta mahdollisuuksia tulla kuulluksi. Tämä tarkoittaa sitä, että jo olemassa olevat kanavat eivät voi vastata uusien yhteiskunnallisten liikkeiden keinoihin vaikuttaa yhteiskuntaan (Kitschelt 2003, 83). Kuten myös Siisiäinen (1998, 236–237) on todennut, jotta vapaat kansalaisliikkeet voisivat toimia ja tuoda esiin mielipiteitään samalla tavalla yhteiskunnallisessa päätöksentekoprosessissa kuin vakiintuneet järjestöt, tulee poliittisten mahdollisuusrakenteiden olla avoimia ja herkkiä toiminnalle, joka ei toimi perinteisten organisatoristen sääntöjen ja kaavojen mukaan.

Tutkimukseni mukaan tässä on kansalaistoimijoiden kuulemisen ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien suurin haaste. Kitscheltin (2003, 81) mukaan ihmiset hakevat laajempia ja erilaisia kanavia vaikuttaa, osallistua ja tuoda mielipiteensä esiin. Hänen mukaansa ihmisten poliittiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot eriytyvät jatkuvasti, mikä asettaa haasteita valtionhallinnon kuulemiskäytännöille. Valtionhallinnon näkökulmasta kansalaistoimijoiden tunnistaminen on haastavaa. Millä tavalla kuulemista voidaan edistää, jos ei tunnisteta

yhteiskunnassa toimivaa kansalaistoimintaa? Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen eriytyminen on haaste, johon valtionneuvoston on pyrittävä tarttumaan osana ajassa olevaa ja toimivaa demokratiapolitiikkaa.

Yksinkertaista vastausta kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen ei kuitenkaan ole. Erään haastateltavan mukaan valtionhallinnon tarvitsee keksiä ”joku uus kela siihen miten ihmisiä kuullaan”. Tutkimustulosten perusteella kyseisen kansalaistoimijan voidaan katsoa olevan oikeassa. Kansalaistoiminnan muodoille ei nykyisellään löydy luontevia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia säädösvalmisteluprosessissa, mutta se ei tarkoita sitä, että niiden kehittäminen ei olisi mahdollista. Kuulemisen laadun, avoimuuden ja oikea-aikaisuuden kehittäminen, tiedonkulun tehostaminen, dialogin edistäminen, sähköisten osallistumuotojen kehittäminen ja sosiaalisen median avulla tapahtuva kuuleminen ovat esimerkkejä keinoista, joilla kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan edistää.

Kuulemisen laadun, avoimuuden ja oikea-aikaisuuden parantaminen edistäisi tehokkaasti pienempien kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden asemaa. Haastatteluiden perusteella säädösvalmisteluprosessissa ei ole olemassa sekä kevyttä että vaikuttavaa osallistumisen muotoa. Sähköiset foorumit, kuulemistilaisuudet ja kirjalliset lausunnot eivät ole vaikuttavuudeltaan työryhmätyöskentelyn tai esivalmisteluvaiheessa tapahtuvan suoran vaikuttamisen veroisia. Siksi valtionneuvoston tulisi pyrkiä parantamaan entistä voimakkaammin myös valmistelun myöhäisemmässä vaiheessa tapahtuvan kuulemisen vaikuttavuutta.

10.6 Miksi kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden kuulemista pitää edistää?

Luvussa 3.4 pohdin millä tavalla kansalaisten osallistumisella koetaan olevan lisäarvoa demokratialle. Käsittelin kysymystä Fungin (2003, 518–529) esityksen pohjalta, jonka mukaan kansalaisjärjestöillä voi olla kuusi erilaista roolia demokratian kannalta. Vertasin Fungin jaottelua niihin rooleihin, mitä kahdessa valtioneuvoston demokratiapoliittisessa asiakirjassa, kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportissa (OM 2007) sekä valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteossa (OM 2014), annetaan kansalaisjärjestöille. Haastatteluiden pohjalta voidaan todeta, että kansalaisjärjestöjen edustajat ja kansalaistoimijat yhtyvät valtioneuvoston demokratiapoliittisissa asiakirjoissa esitettyihin näkemyksiin siitä, millainen rooli niillä on demokratian kannalta. Näiden yhteneväisyyksien lisäksi haastateltavat korostivat myös muita rooleja, joita demokratiapoliittisissa asiakirjoissa ei mainittu.

Tarkasteluun otettujen demokriatipoliittisten asiakirjojen argumentaatiosta päädyin johtopäätökseen, että niissä korostetaan erityisesti kansalaisjärjestöjen roolia 1) *ihmisten kansalaistaitojen edistäjänä* (Fungin määritelmän toinen rooli) sekä 2) *ihmisten mielipiteiden välittäjänä sekä edustuksellisen demokratian edistäjänä* (neljäs rooli). Samat roolit mainittiin useimmiten myös kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden haastatteluissa. Lisäksi haastateltavat korostivat myös asiantuntijuuden välittämistä päätöksentekoprosessiin.

Näiden kahden edellä mainitun roolin lisäksi kansalaisjärjestöt ja kansalaistoimijat näkivät roolinsa eliitin vastavoimana ja valvojana (Fungin määritelmän kolmas rooli) sekä osaltaan myös sellaisen julkisen keskustelun alueen mahdollistajana, jossa vallalla, rahalla tai statuksella ei ole niin merkittävää painoarvoa (Fungin määritelmän viides rooli). Haastateltavat korostivat rooliaan puolueettomana, riippumattomana ja sitoutumattomana toimijana. Tällaista roolia tarkastelemistani asiakirjoista ei löytynyt. Havainto on yhteneväinen Virtasen (2001, 6) valtionvarainministeriölle tekemän tutkimuksen kanssa: kansalaisjärjestöt näkevät oman roolinsa usein myönteisemmin kuin hallinnon edustajat.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kansalaisjärjestöt ja kansalaistoimijat antavat merkitykselleen demokratian kannalta monipuolisemmin erilaisia rooleja verrattuna tarkasteltuihin demokriatipoliittisiin asiakirjoihin. Se on luonnollista, sillä erityisesti kansalaisjärjestöjen tehtävänä on ajaa etujaan. Sidosryhmien osallistuminen ja vaikuttaminen päätöksentekoon voidaan katsoa olevan toimivan ja elinvoimaisen demokratian kannalta merkittävää. Siksi kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen ja niiden toiminnan tukeminen on tärkeä osa valtioneuvoston demokriatipoliitiikkaa. Toimivan demokratian edistämisen kannalta on perusteltua, että säädösvalmistelun kehittämishankkeiden yksi kolmesta pääteemasta, sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen, säilyy jatkossakin tärkeänä osana valtioneuvoston paremman sääntelyn kehittämistä.

10.7 Tutkimuksen rajoitukset ja tarve jatkotutkimukselle

Olen pro gradu -tutkielmassani tutkinut kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia säädösvalmisteluprosessissa. Koska tutkimukseni aineisto on kerätty haastatteleamalla kansalaisjärjestöjen edustajia ja kansalaistoimijoita heidän omista kokemuksistaan ja näkemyksistään, ei tutkimustuloksiani voi täten pitää absoluuttisena ja objektiivisena totuutena. Tutkimuksessa haastateltiin yhteensä kahtatoista henkilöä: neljää suuren kansalaisjärjestön

edustajaa, neljää keskikokoisen kansalaisjärjestön edustajaa ja neljää kansalaistoimijaa. Otosta voi pitää pro gradu -tutkielman laajuiselle tutkimukselle riittävänä, mutta haastateltavien määrän kasvattaminen lisäisi tutkimuksen luotettavuutta. Suurten järjestöjen osalta päädyin hyvin samansuuntaisiin lopputuloksiin kuin Pakarinen (2011), mutta kattavan kuvan saaminen keskikokoisista järjestöistä ja erityisesti kansalaistoimijoista vaatisi laajempaa tutkimusaineistoa.

Omaa tutkimustani laajemmalle tutkimukselle kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden käsityksistä omista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan säädösvalmisteluprosessissa olisi tarvetta. Pakarinen (2011) on tutkinut merkittävimpien sidosryhmien osallistumista säädösvalmisteluun, mutta valtioneuvoston tavoite kuulemisen yhdenvertaisuudesta luo tarpeen myös pienempien kansalaisjärjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan muotojen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tutkimiselle. Oma tutkimukseni on ensimmäinen laatuaan, jossa pyritään systemaattisesti kartoittamaan myös pienempien kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa. Tutkimuksen lisätarpeen puolesta puhuu se, että suomalaisen järjestökentän rinnalle on nousemassa uusia yhteiskunnallisia liikkeitä, jotka eivät organisoidu perinteisen järjestömallin mukaisesti ja joiden toimintalogiikka on erilaista. Jos ihmisten poliittiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot eriytyvät yhä voimakkaammin, kuten esimerkiksi Kitschelt (2003) on argumentoinut, on syytä tutkia, kuinka osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan tarjota erilaisille kansalaisyhteiskunnan toimijoille nykyisen säädösvalmisteluprosessin puitteissa vai onko se lainkaan mahdollista.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuasiakirjaan on kirjattu, että julkisen vallan on annettava erityistä painoarvoa kansalaisten yhdenvertaisuutta ja osallistumisen tasa-arvoa lisääville toimille. Pyrkimys yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämiseen on demokratian elinvoimaisuuden lähtökohdasta tarpeellinen, mutta todellisuudessa myös erittäin kunnianhimoinen. Olen pyrkinyt tutkimuksessani osoittamaan, millaisia resursseja vaikuttavaan osallistumiseen ja vaikuttamiseen tarvitaan, jotta tiedettäisiin, mitä yhdenvertaisuuden vaatimus käytännössä tarkoittaa ja mitä se vaatii kansalaisilta.

Tutkimuksen valossa tulisi myös osoittaa kriittisyyttä keskustelulle, jossa vaaditaan uudenlaisia tapoja vaikuttaa ”ohi kaikkien vakiintuneiden rakenteiden” (Sitra 2012, 5–7). Onko vaikuttaminen ohi kaikkien vakiintuneiden rakenteiden mahdollista, jos ei ole laajaa ymmärrystä ympärillä olevista valtarakenteista ja niiden toiminnasta? Sitran ehdotukseen sisältyvä vaatimus vakiintuneiden valtarakenteiden tunnistamisesta on jo itsessään ongelmallista. Kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen vuoksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

säädösvalmisteluprosessissa on osoitettava selkeästi. Laajamittaisempi yhteistyö, epämuodollinen vuorovaikutus ennen valmistelua ja tiedonkulku olisi hyvä tuoda esille lainvalmisteluasiakirjoissa. Se tekisi sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksista läpinäkyvämpiä ja säädösvalmisteluprosessista avoimemman ja yhdenvertaisemman.

Valtioneuvoston demokriatiipolitiikan yhtenä haasteena on aktiivisten ja passiivisten kansalaisten voimakkaampi kahtiajako: jo ennestään aktiivisten ja hyväosaisten kansalaisten tiedot ja taidot vahvistuvat, mutta passiivisten, sosioekonomisesti heikommassa olevien heikkenevät. Uudet poliittisen osallistumisen muodot vaativat Kestilä-Kekkosen (2014, 75) mukaan usein enemmän resursseja kuin perinteinen poliittinen osallistuminen. Jos uudet osallistumismuodot lisäävät entisestään kuilua hyvän poliittisen lukutaidon omaavien ja huonon poliittisen lukutaidon omaavien välille, on vaarana voimakkaampi yhteiskunnallisen osallistumisen polarisoituminen ja yhteiskunnallisten valta- ja eriarvoisuusrakenteiden uusintaminen. Siksi demokratian kannalta voi olla ongelmallista, jos vaikuttamisen paikat hämärtyvät vakiintuneiden ja tunnistettavien rakenteiden ympärille.

LÄHDELUETTELO

PRIMÄÄRIAINEISTO

Haastattelut ovat luottamuksellisia ja haastateltaville on luvattu, että heidän anonymiteettinsä säilytetään pro gradu -tutkielman julkaisun yhteydessä.

Neljä suuren kansalaisjärjestön haastattelua

Neljä keskikokoisen kansalaisjärjestön haastattelua

Neljä kansalaistoimijan haastattelua

KIRJALLISUUS

Alasuutari, Pertti (2011), *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Bachrach Peter & Morton S. Baratz (1970), *Power & Poverty. Theory & Practice*. New York: Oxford University Press.

Berndtson, Erkki (2008), *Politiikka tieteenä – Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Helsinki: Edita.

Dahl, Robert A (1967), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, A. Robert (1971), *Johdatus politiikan tutkimukseen*. (suom. Anne Suominen). Helsinki: Tammi.

della Porta, Donatella & Diani, Mario (2006), *Social Movements: An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell.

Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

French, John R.P. & Bertram Raven (1960), *The Bases of Social Power*. Teoksessa: Dorwin Cartwright & Alvin Zander (toim.) *Group Dynamics*. London: Tavistock Publications, 607–623.

Fung, Archon (2003), *Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities*. *Annual Review Sociology*, 29, 515–539.

Haugaard, Mark (2002), *Power: A Reader*. Manchester: Manchester University Press.

Harju, Aaro (2003), *Yhteisellä asialla. Kansalaistoiminta ja sen haasteet*. Helsinki: Kansanvalistusseura.

Helander, Voitto (1998), *Kolmas sektori*. Helsinki: Gaudeamus.

- Helander, Voitto (2006), Järjestödemokratian keskeiset mittarit. Teoksessa: Sami Borg (toim.) *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisuja 1/2006. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2011), *Tutkimus – Haastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Ilmonen, Kaj (1998), Uudet ja vanhat yhteiskunnalliset liikkeet. Teoksessa: Kaj Ilmonen & Martti Siisiäinen (toim.) *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino, 15–42.
- Ilmonen, Kaj (2005), *Kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnan uudistumiskyky: yhteiskunnallisia muutostrendejä suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa 1900-luvun lopulla*. Tutkimuksia 94. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Jenkins, Richard (2009), The Ways and Means of Power: Efficacy and Resources. Teoksessa: Stewart R. Clegg & Mark Haugaard (toim.) *The SAGE Handbook of Power*. London: SAGE Publications Ltd, 140–156.
- Kestilä-Kekkonen, Elina (2014), Puoluedemokratian haasteet Euroopassa: Syrjäyttävätkö uudet poliittisen osallistumisen muodot edustuksellisen demokratian? Teoksessa: Tuomas Forsberg & Tapio Raunio (toim.) *Politiikan muutos*. Tampere: Vastapaino, 41–76.
- Kettunen, Pauli (2003), Yhteiskunta. Teoksessa: Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 167–212.
- Kitschelt, Herbert (2003), Landscapes of Political Interest Intermediation. Social Movements, Interest Groups and Parties in the Early Twenty First Century. Teoksessa: Pedro Ibarra (toim.) *Social Movements and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 81–104.
- Kocka, Jürgen (2006), Civil Society in Historical Perspective. Teoksessa: John Keane (toim.) *Civil Society. Berlin Perspectives*. New York: Berghan Books, 37–50.
- Konttinen, Esa (2015), *Kansalaisyhteiskunta*. Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. <<http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kansalaisyhteiskunta>> Luettu 1.6.2015
- Konttinen, Esa (2015), *Kolmas sektori*. Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. <<http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>> Luettu 1.6.2015
- Korvela, Paul-Erik & Jenni Rinne (2014), Demokratian uudistaminen voi viedä harmaalle alueelle. Helsingin Sanomat. 7.3.2014. <<http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1394087551501>> Luettu 13.3.2015.
- Kotimaisten kielten keskus (2014), *Kuukauden sanat 2014*. <http://www.kotus.fi/nyt/kuukauden_sana/kuukauden_sanojen_arkisto/kuukauden_sanat_2014> Luettu 18.5.2015
- Niemelä, Seppo (2007), *Kansan vallan elvytys. Kiistakirjoitus demokratiapolitiikasta*. Vantaa: Kansanvalistusseura.
- Lainvalmistelun prosessiopas*. <<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>>. Luettu 15.6.2015.
- Lapintie, Kimmo (2010), Voittaako valta järjen? Tieto ja valta kaupunkikehityksessä. Teoksessa: Petri Pietikäinen (toim.) *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 99–123.

- Lasswell, Harold & Abraham Kaplan (1950), *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lukes, Steven (1974), *Power: A Radical View*. London and Basingstoke: The Macmillan Press LTD.
- Minzberg, Henry (1983), *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Morgan, Gareth (2006), *Images of Organization*. London: Sage Publications Ltd.
- Niemivuo, Matti (2002), *Kansallinen lainvalmistelu*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus.
- Norris, Pippa (2011), *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- Oikeusministeriö (2005), *Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002*. Julkaisu 3/2005. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2007), *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti*. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 20/2007. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2010a), *Demokratiapolitiikan suuntaviivat*. Oikeusministeriön julkaisuja 14/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2010b), *Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa*. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2010c), *Kuuleminen säädösvalmistelussa – ohjeet*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2013), *Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 19/2013. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2014), *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita. 14/2014. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pakarinen, Auri (2011), *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.
- Paloheimo, Heikki & Matti Wiberg (2005), *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.
- Peltokoski Jukka (2015), *Yhteiskunnalliset liikkeet*. Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. <<http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/yhteiskunnallinen-liike>> Luettu 6.6.2015
- Purokuru, Pontus (2015), *Porvarillinen yhteiskunta: Hegel ja Marx*. Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. <<http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/porvarillinen-yhteiskunta-hegel-ja-marx>> Luettu 6.6.2015
- Rantala, Kati (2011), *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Tutkimuksia 255. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

- Rasimus, Ari (2006). *Uudet liikkeet. Radikaali kansalaisaktivismi 1990-luvun Suomessa*. Tampere: Tampere University Press.
- Rönnerberg, Leif (1999), Eriytynyt ja moniulotteinen kolmas sektori. Teoksessa: Liisa Hokkanen, Petri Kinnunen & Martti Siisiäinen (toim.) *Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 78–101.
- Tarrow, Sydney (2011), *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuori, Kaarlo (1983), *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa*. 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta. A-sarja N:o 159. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Schattschneider, Elmer Erik (1960), *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Seligman, Adam B. (2002), Civil Society as Idea and Ideal. Teoksessa: Simone Chambers & Will Kymlicka (toim.) *Alternative Conceptions of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press, 13–34.
- Siisiäinen, Martti (1998), Uusien ja vanhojen liikkeiden keinovalikoimat. Teoksessa: Kaj Ilmonen & Martti Siisiäinen (toim.) *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino, 11–34.
- Siisiäinen, Martti (2002), Yhdistysten nykytila ja kehityksen suunnat. Teoksessa: *Yhdistystoiminnan uusjako*. Toim. Riikonen, Virve & Martti Siisiäinen. Helsinki: Opintotoiminnan keskusliitto.
- Siisiäinen, Martti (2003), Sosiaalinen pääoma, valta ja kolmas sektori. Teoksessa: *Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta*. Hokkanen, Liisa; Petri Kinnunen & Martti Siisiäinen (toim.). Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 10–39.
- Sitra (2012), *Uusi demokratia-foorumien yhteenveto*. <<http://www.scribd.com/doc/85217864/Uusi-Demokratia-foorumien-yhteenveto>>. Luettu 24.5.2015.
- Valtioneuvoston kanslia (2006), *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia (2009), *Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puoleksavälissä – hallituksen strategia-asiakirjan seuranta*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia (2011), *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtiovarainministeriö (2002), *Kuullaan kansalaista – Ihan oikeasti!* Valtiovarainministeriön työryhmämuistio. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2006), *Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen. Laajapohjaisen valmistelutyön käytön edistämistä selvittäneen työryhmän raportti*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2008), *Älä edistä kuulemista näön vuoksi – Näin teet kansalaisjärjestöstrategian*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 39/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Virtanen, Petri (2001), *Karavaani kulkee ja koirat haukkuvat? Kansalaisjärjestöjen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon*. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 3/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Walzer, Michael (2002), *Equality and Civil Society*. Teoksessa: Simone Chambers & Will Kymlicka (toim.) *Alternative Conceptions of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press, 34–49.

White, Micah, 2010, *Clicktivism is ruining leftist activism*.

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/aug/12/clicktivism-ruining-leftist-activism> Luettu 18.5.2015

Wilhelmsson, Niklas (2009): Luku 1. Teoksessa: *Suomalaiset osallistujina – Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 5/2009, 10–19. Helsinki: Oikeusministeriö.

Wrong, Dennis (1988), *Power. Its Forms, Bases and Uses*. Oxford: Basil Blackwell.