

Juho Vesa ja Anu Kantola

Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa

Joulukuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 59/2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 12.12.2016		
Tekijät	Juho Vesa ja Anu Kantola		
Julkaisun nimi	Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016		
Asiasanat	Järjestöt, säädösvalmistelu, kuuleminen, avoimuus, hallinto		
Julkaisuaika	Joulukuu, 2016	Sivuja 111	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Helsingin yliopiston toteuttama hanke *Kaikki mukaan? Avoin hallinto ja uudet osallistumismuodot (KAMU)* tutki, miten eri järjestöt ja muut sidosryhmät pääsevät vaikuttamaan kansallisten lakien ja asetusten valmisteluun. Teimme laajat kyselyt valtakunnallisille järjestöille ja säädöksiä valmisteleville virkamiehille, ja lisäksi haastattelimme heitä.

Tulokset osoittavat, että moni järjestö on tyytymätön siihen, miten ne pääsevät valmisteluun mukaan. Suurimmat järjestöt sekä vakiintuneita instituutioita, elinkeinoelämää ja työntekijöitä edustavat järjestöt kokevat pääsevänsä valmisteluun parhaiten mukaan. Näitä järjestöjä kuullaan tiiviisti päätösvalmistelussa, ja ne ovat myös tyytyväisimpiä asemaansa valmistelussa. Sen sijaan pienemmät järjestöt sekä erilaisia ihmisryhmiä ja ammattikuntia edustavat järjestöt sekä vapaa-ajan järjestöt eivät koe pääsevän- sä osallistumaan valmisteluun yhtä hyvin.

Virkamiehille tehty kysely nosti esiin supervaikuttajien kärkijoukon, johon nousivat Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto MTK. Virkamiehille tehty kysely osoitti myös, että erityisesti elinkeinoelämän järjestöillä on vahva asema lakien valmistelussa: lakeja valmistelevat virkamiehet ovat eniten vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän järjestöjen kanssa.

Myös virkamiehet pitivät järjestöjen ja muiden sidosryhmien kuulemista säädösvalmistelussa tärkeänä. Laaja ja aktiivinen kuuleminen auttaa lakiesityksiä menemään läpi eduskuntakäsittelyssä. Ongelmana virkamiehet pitivät valmistelun tiukkoja aikatauluja ja niukkoja resursseja, jotka voivat kaventaa kuulemista.

Verkkokuulemista on kehitetty, mutta se ei ole vielä lyönyt itseään läpi Suomessa. Virkamiehet käyttävät verkkokeskusteluja ja -kyselyjä kuulemisessa harvoin, ja järjestöt osallistuvat niihin melko nihkeästi. Järjestöjen ja virkamiesten ensireaktiot uuteen sähköiseen lausuntopalvelu.fi:hin ovat kuitenkin pääosin positiivisia.

Tulokset osoittavat, että kuulemisen laajuuteen, läpinäkyvyyteen ja ajoitukseen kannattaa kiinnittää huomiota. Valmistelussa voisi kokeilla esimerkiksi ”digikomiteaa”, jolla valmistelua tehtäisiin verkon avulla läpinäkyväksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 12.12.2016		
Författare	Juho Vesa och Anu Kantola		
Publikationens namn	Vem kan delta? Hur får organisationerna sina röster hörda i lagberedningen?		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 59/2016		
Nyckelord	Organisationer, beredning av rättsakter, hörande, öppenhet, förvaltning		
Utgivningsdatum	December, 2016	Sidantal 111	Språk Finska

Sammandrag

Projektet *Alla med? Öppen förvaltning och nya former av delaktighet (KAMU)* utfört av Helsingfors universitet undersöker hur olika organisationer och andra intressentgrupper kan påverka beredningen av nationella lagar och förordningar. Vi utförde omfattande enkäter för nationella organisationer och tjänstemän som förbereder rättsakter. Vi intervjuade dem också.

Resultaten visar att många organisationer är missnöjda med hur de kan delta i beredningen. De största organisationerna och de organisationer som representerar stadigvarande institutionerna, näringslivet och arbetstagarna upplever att de bäst får ta del av beredningen. De här organisationerna får ofta komma med yttranden i beredningen av rättsakter och de är också mer nöjda med sin ställning i beredningen. Mindre organisationer samt organisationer som representerar olika grupper, yrkeskårer och fritidsorganisationer upplever däremot inte att de får delta lika väl.

Enkäten som utfördes bland tjänstemännen lyfte fram en tätgrupp av superpåverkare, bland dessa finns Finlands Kommunförbund, Finlands Näringsliv EK och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK. Tjänstemannaenkäten påvisade också att särskilt näringslivets organisationer har en stark ställning i lagberedningen: de tjänstemän som bereder lagar har tätast kontakt med näringslivsorganisationerna.

Även tjänstemännen ansåg att det är viktigt att höra organisationerna och andra intressentgrupper då rättsakter förbereds. Ett omfattande och aktivt samråd hjälper lagförslaget att bli godkänt vid riksdagsbehandlingen. Tjänstemännen ansåg beredningens tajta tidtabeller och knappa resurser vara problem som kan inskränka på hörandet.

Man har utvecklat samråd på webben, men det har inte ännu slagit igenom i Finland. Tjänstemännen använder webbdiskussioner och -enkäter relativt sällan för samråd, och organisationerna deltar inte så gärna i dem. Organisationernas och tjänstemännens första reaktioner på den nya elektroniska tjänsten lausuntopalvelu.fi har dock i huvudsak varit positiva.

Resultaten visar att det lönar sig att fästa uppmärksamhet vid omfattningen av samråd och när det utförs samt vid transparensen. I beredningen av rättsakter kunde man till exempel pröva på en "digi-kommitté" där beredningen görs transparent med hjälp av webben.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2014 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 12.12.2016		
Authors	Juho Vesa and Anu Kantola		
Title of publication	Who gets to participate? How organisations get their voices heard in policy preparation		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 59/2016		
Keywords	Organisations, statute drafting, hearing, openness, administration		
Release date	December, 2016	Pages 111	Language Finnish

Abstract

Kaikki mukaan? Avoin hallinto ja uudet osallistumismuodot (KAMU), a project focusing on participation and open government run by the University of Helsinki, studied the opportunities of organisations and interest groups to influence the preparation of national acts and decrees. We conducted extensive surveys among national organisations as well as public servants who prepare statutes, in addition to interviewing them.

The results indicate that many organisations are dissatisfied with their opportunities to participate in the policy preparation process. The largest organisations and organisations representing established institutions, business, industry and employers feel most closely involved. These organisations are heard regularly in policy preparation, and they are more satisfied than others with their role in the process. In contrast, small organisations, organisations representing different groups of people and professions, as well as leisure organisations did not feel they were included in the process quite as well.

The survey conducted among public servants highlighted a group of super influencers, including the Association of Finnish Local and Regional Authorities, the Confederation of Finnish Industries and the Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners. The survey also indicated that business and industrial organisations play a particularly strong role in preparation of acts: public servants preparing acts tend to interact most frequently with organisations representing business and industry.

Public servants considered it important to hear organisations and other interest groups while preparing statutes. A comprehensive and active hearing facilitates the passing of bills. Public servants listed as problems the tight schedules and limited resources of preparation, which may restrict hearing.

Online hearing has also been developed, but so far it has failed to make a breakthrough in Finland. Public servants rarely use online discussions or surveys for hearings, and organisations have not shown much interest in participating online. Nevertheless, the initial reactions of organisations and public servants to lausuntopalvelu.fi, a new online service for giving and requesting statements, have been mainly positive.

According to the results, attention should be focused on the scope, transparency and timing of hearing. It may also be worthwhile to experiment with, for instance, a "digital committee" that would make the drafting process transparent.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2014 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

SISÄLLYS

1. POLIITTISTEN PÄÄTÖSTEN VALMISTELU: JÄRJESTÖT JA VIRKAMIEHET	7
1.1 Mitä kuuleminen on? Selvityksen tausta ja tavoitteet	7
1.2 Miten tutkittiin: kaksi kyselyä ja haastattelut	9
2. MITEN JÄRJESTÖT PÄÄSEVÄT VAIKUTTAMAAN?.....	11
2.1 Mitkä vaikuttamiskeinot ovat järjestöille tärkeimpiä?	11
Vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon	13
Vaikuttaminen perinteisen ja sosiaalisen median kautta	15
Vaikuttaminen eduskuntaan ja puolueisiin	16
Mobilisointi	16
Osallistuminen verkkokuulemisiin.....	17
2.2 Miten järjestöt vaikuttavat poliittisten päätösten valmisteluun?	17
Järjestöjen näkemyksiä vaikuttamisen ja valmistelun muutoksista	19
2.3 Pääsy kasautuu: ketkä pääsevät ja onnistuvat vaikuttamaan?	21
Institutionaaliset ja elinkeinoelämän järjestöt ja ammattiliitot parhaassa asemassa	25
2.4 Järjestöjen pääsy valmisteluun kansainvälisessä vertailussa	29
3. MITEN VIRKAMIEHET KUULEVAT SIDOSRYHMIÄ SÄÄDÖSVALMISTELUSSA?	31
3.1 Miksi virkamiehet kuulevat sidosryhmiä säädösvalmistelussa?	31
Miksi kuuleminen kannattaa?	31
3.2 Miten järjestöjä, kansalaisia ja muita sidosryhmiä kuullaan?.....	33
Lausunnot	35
Työryhmät	36
Epävirallinen vuorovaikutus	37
Kuulemistilaisuudet ja työpajat	38
Selvityshenkilöiden ja konsulttien toteuttama kuuleminen	38
Verkkokeskustelut ja -kyselyt sekä joukkoistaminen	39
3.3 Virkamiehet portinvartijoina: kenen ääni kuuluu ja miksi?	40
Suuria eturyhmiä kuullaan usein tiiviimmin.....	41
Supervaikeuttajat: kolmen kärki ja elinkeinoelämä.....	42
Asiantuntijoiden sana painaa	44
Erot ministeriöiden välillä ja sisällä: johtaminen, kannustimet, talon tapa	45
Poliittisen ohjauksen vaikutus kuulemiseen	48
3.4 Kiire ja niukat resurssit kaventavat kuulemistä	49
3.5 Kuulemisohjeet ja -koulutus	52

Valtioneuvoston yhteiset kuulemisohjeet.....	52
Ministeriöiden omat kuulemisohjeet	54
Kuulemiskoulutus.....	54
4. VERKKO KUULEMISEN VÄLINEENÄ.....	56
4.1 Miten valtionhallinnon verkkopalvelut toimivat järjestöjen vaikuttamiskanavana?	56
Otakantaa.fi-palvelu järjestöjen vaikuttamiskanavana	56
Järjestöjen näkemyksiä lausuntopalvelu.fi:stä.....	59
Valtionhallinnon verkkopalvelut eivät ole erityisen tärkeitä tiedonlähteitä järjestöille.....	60
4.2 Verkkokuuleminen virkamiesten näkökulmasta	62
Osaaminen ja viestintäyksikön tuki.....	64
Haastattelut: virkamiesten kokemuksia sidosryhmien kuulemisesta verkkokeskustelujen ja -kyselyjen avulla	65
Virkamiesten kokemuksia ja näkemyksiä lausuntopalvelu.fi:stä	68
5. YHTEENVETO.....	70
5.1 Suuret järjestöt tulevat kuulluksi parhaiten	70
5.2 Ministeriöiden osastojen ja yksiköiden erilaiset toimintakulttuurit	71
5.3 Kiire kaventaa kuulemista, resursseja liian vähän	71
5.4 Verkkokuuleminen ei vedä - vielä	72
5.5 Virkamiehet pitävät kuulemisohjeita ja -koulutusta pääosin hyödyllisinä.....	73
6. KEHITTÄMISEHDOTUKSET	74
LÄHTEITÄ	76
Liite 1: Järjestökyselyn toteutus.....	78
Liite 2: Kyselylomakkeet	79
Liite 3: Haastattelurungot.....	94
Liite 4: Liitetaulukot ja kuviot 1 - järjestökyselyn tuloksia	97
Liite 5: Liitetaulukot ja kuviot 2 - virkamieskyselyn tuloksia.....	103
Liite 6: Virkamieskyselyn vastaajien taustatietoja.....	111

1. POLIITTISTEN PÄÄTÖSTEN VALMISTELU: JÄRJESTÖT JA VIRKAMIEHET

Demokratiassa on tärkeää, että poliittisten päätösten valmistelussa kuullaan monipuolisesti yhteiskunnan eri toimijoita, järjestöjä ja kansalaisyhteiskuntaa. Kun erilaisia säädöksiä eli lähinnä lakeja ja asetuksia valmistellaan, virkamiehet ja poliitikot kuulevat kansalaisia ja erilaisia sidosryhmiä kuten järjestöjä, asiantuntijoita ja yrityksiä. Kuuleminen tekee poliittisesta päätöksenteosta avoimempaa ja läpinäkyvämpää, ja samalla se tuo tärkeää tietoa erilaisista näkemyksistä ja esimerkiksi lakien vaikutuksista.

Suomessa on alettu kiinnittää kasvavaa huomiota kuulemisen tärkeyteen ja 2000-luvulla on toteutettu useita kuulemisen ja vuorovaikutteisen valmistelun kehittämishankkeita (esim. OM 2008; OM 2009). Suomi myös hyväksyttiin vuonna 2013 kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan, jonka tavoitteena on edistää hallinnon avoimuutta. Vuoden 2014 demokratiapoliittinen selonteko linjasi, että valmistelun vuorovaikutteisuuden ja tasavertaisiin kuulemismahdollisuuksiin tulee kiinnittää huomiota (OM 2014).

Tässä tutkimuksessa selvitämme, kuinka kuuleminen Suomessa toimii järjestöjen ja virkamiesten näkökulmasta. Komitealaitoksen purkautumisen myötä ja digitalisaation edetessä kuuleminen on muutoksessa, ja siksi on tärkeä seurata sitä, miten eri järjestöt ja intressiryhmät saavat äänensä kuuluviin kun poliittisia päätöksiä valmistellaan ja lakeja säädetään. Olemme¹ tutkineet järjestöjen ja virkakunnan käsitystä kuulemisen nykytilasta ja tässä raportissa hahmottelemme kuvan siitä, miten kuuleminen tapahtuu Suomessa: ketä kuullaan, millä tavoin ja millaisia erityispiirteitä ja haasteita kuulemisessa on.

1.1 Mitä kuuleminen on? Selvityksen tausta ja tavoitteet

Kun poliittisia päätöksiä, ennen muuta lakeja ja asetuksia, valmistellaan, on tärkeä kuulla kansalaisia ja eri eturyhmiä. Kuulemisen tarkoituksena on parantaa valmistelun laatua ja avoimuutta (Valtioneuvosto 2016). Valtioneuvoston kuulemisohjeen mukaan kuulemisella selvitetään valmisteluun ja päätöksiin liittyviä ”näkökohtia, vaikutuksia ja käytännön toteuttamismahdollisuuksia” ja sidosryhmien näkemyksiä tulee kuulla ”riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti” (Valtioneuvosto 2016). Ohje myös toteaa, että sidosryhmiä pitää kuulla riittävän aikaisessa valmisteluvaiheessa, ja erityisesti laajoissa hankkeissa tulee käyttää monipuolisesti erilaisia kuulemismenetelmiä. Kuulemisesta saatu palaute pitää käsitellä huolellisesti ja koko kuuleminen ja sen vaikutukset on kuvattava säädösehdotuksen perusteluissa avoimesti.² Lisäksi on myös lakisääteisiä kuulemisveloitteita, jotka koskevat esimerkiksi kuntien, Ahvenanmaan maakunnan, saamelaiden, yliopistojen, kirkon, lasten ja nuorten, Euroopan keskuspankin sekä työmarkkinajärjestöjen kuulemista tietynlaisia säädöksiä valmisteltaessa (OM 2016a).

¹ Tutkimushankkeen johtajana on toiminut Anu Kantola, ja tutkijana Juho Vesa. Lisäksi hankkeessa ovat työskennelleet Mika Vehka (järjestökyselyyn toteuttaminen ja suunnittelu), Petro Poutanen (kyselyjen analysoinnissa auttaminen) ja Virpi Salojärvi (avustaminen järjestöhaastattelujen käytännön toteutuksessa). Kiitämme myös seuraavia Helsingin yliopiston viestinnän opiskelijoita, jotka joko keräsivät ja luokittelivat sanomalehtiaineistoa tai keräsivät järjestöjen yhteyshenkilöitä: Milka Heilä, Tuija Huuhtanen, Minerva Juolahti, Ella-Roosa Koivupuro, Mari Laaksonen, Oona Riitala, Emilia Rodriguez, Leena Vanninen, Arda Yildirim. Kiitämme myös Niklas Wilhelmssonia, joka on toiminut hankkeen vastuuvirkamiehenä oikeusministeriössä sekä muita TEA-työryhmän jaoston I:n jäseniä ja sen puheenjohtajana toiminutta Timo Tannista. We would like to thank Anne Binderkrantz for her support with the interest group survey. Kiitämme myös Reijo Sundia avusta tilastoanalyysissä, Anne Maria Holia ja Janne Matikaista aineistoista ja Suomen Media-arkistoa pääsystä sanomalehtien verkkotietoihin. Raportin taitto Caroline Sassali.

² Myös hallituksen esityksen laatimishjeissa sanotaan, että lausunnot ja niiden huomioon ottaminen on kuvattava esityksen perusteluissa (OM 2004).

Kuulemista koskevan kehittämistyön vaikutuksista ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa, ja tässä tutkimuksessa selvitämme, mikä on kuulemisen nykytilanne järjestöjen ja virkamiesten näkökulmasta. Kuuleminen on ollut melkoisessa myllerryksessä viime vuosina. Sidosryhmien kuuleminen ja osallistuminen valmisteluun oli Suomessa pitkään melko yhdenmukaista ja tiukasti säädeltyä. Suomessa poliittinen päätöksenteko on perustunut pitkälti konsensuksen hakemiselle laajoissa hallituskoalitioissa sekä vahvalle korporatismille (Kantola 2015; Lijphart 2012). Myös virkamiehien asema on ollut aina vahva. Kompromissien hakeminen on jäänyt virkakunnan vastuulle ja sitä on tehty lakeja valmisteltaessa ja virkamiehet ovat usein näyttelleet vahvaa roolia politiikan koordinoimisessa (Kantola & Kananen 2013). Aikaisemmin valmistelua tehtiin ennen kaikkea valtioneuvoston asettamissa laajapohjaisissa komiteoissa, joissa tärkeimmät sidosryhmät olivat mukana komitean jäseninä (Tuori 1983; Helander & Johansson 1998). Kuulemisessa käytettiin komiteoiden ja työryhmien lisäksi esimerkiksi lausuntopyyntöjä ja epävirallista vuorovaikutusta: ministeriöt ovat perinteisesti pyytäneet sidosryhmiltä lausuntoja erityisesti lakiesitysten luonnoksista ja virkamiehet ovat kuulleet sidosryhmiä myös suoraan ja epämuodollisemmin esimerkiksi tapaamisissa ja puhelimitse.

Komitealaitos ajatettiin kuitenkin alas suurilta osin 1980-luvulta lähtien kun komiteoita alettiin korvata kevyemmällä valmistelutavoilla. Säädösvalmistelu ja myös kuulemisen organisointi siirtyi entistä enemmän yksittäisten ministeriöiden ja myös virkamiesten vastuulle (vrt. Helander & Johansson 1998: 36; Temmes 2001: 15). Samalla sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen lainvalmistelussa on muuttunut monimuotoisemmaksi. Järjestöjen vuorovaikutus virkamiesten kanssa on aiempaa kirjavampaa ja hajautuneempaa, ja siitä on aiempaa vaikeampaa saada kattavaa käsitystä (Rainio-Niemi 2010). Ei esimerkiksi tiedetä, mitkä ja millaiset järjestöt pääsevät parhaiten virkamiesten ja päättäjiä puheille ja otetaan tiiviimmin mukaan valmisteluun. Esimerkiksi järjestöjen pääsyä ministeriöiden työryhmiin (Vehka 2015) ja eduskunnan valiokuntaan (Saari 2012) on tutkittu, mutta ei ole kokonaiskuvaa siitä, miten tyytyväisiä erityyppiset järjestöt ovat asemaansa päätösvalmistelussa ja miten ne pyrkivät vaikuttamaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Kun komiteoita ei juuri käytetä valmistelussa, ja työryhmiäkin aiempaa vähemmän (Slant & Rantala 2013), järjestöt lienevät entistä enemmän suoraan yhteydessä virkamiehiin ja esimerkiksi osallistuvat erilaisiin kuulemistilaisuuksiin. Ne saattavat myös entistä enemmän hyödyntää mediajulkisuutta vaikuttamisen kanavana (Öberg & Svensson 2012).

Nykyään kuulemisessa on käytössä kirjava joukko erilaisia keinoja. Niitä ovat perinteisten lausuntojen, virallisten työryhmien ja epävirallisen vuorovaikutuksen lisäksi muun muassa erilaiset kuulemistilaisuudet, työpajat, epäviralliset työryhmät sekä verkkokyselyt ja -keskustelut. Ei ole kuitenkaan olemassa tuoretta tietoa siitä (vrt. kuitenkin Pakarinen 2011; Rantala 2011), miten virkamiehet käyttävät erilaisia kuulemismenetelmiä, ja miten kuuleminen toimii komitealaitoksen jälkeisessä tilanteessa.

Samaan aikaan on käyty vilkasta keskustelua lakien valmistelun ongelmista. Monien lakien valmistelu on saanut yllättäviä käännteitä, kun niiden todelliset vaikutukset ja perustuslailliset ongelmat ovat tulleet esiin, ja hallitus on joutunut vetämään pois ehdotuksiaan. Sidosryhmien kuuleminen olisi tärkeä keino säädösehdotusten vaikutusten arvioimiseksi (OM 2007), mutta jostakin syystä se ei näytä nykytilanteessa aina toimivan.

Yhteiskunnallisessa vaikuttamistyössä on myös uusia kaupallisia toimijoita ja konsultteja, ja on käyty keskustelua poliitikkojen ja virkamiesten siirtymisestä pyöröovien kautta edunvalvojiksi (Kantola 2016; Kantola & Lounasmeri 2014). Samaan aikaan päätöksentekoon kohdistuu aiempaa enemmän vaatimuksia avoimuudesta. Avoimuuden vaatimuksen liittyvät myös siihen, että kansalaisten asema suhteessa poliittisiin eliitteihin on vahvistunut ja kriittisyys on

lisääntynyt niin, että nykyisin eliitteihin kohdistuu vahva läpinäkyvyyden paine (Kantola & Vesa 2013; Vesa 2015).

Lisäksi digitalisaatio on muuttanut järjestöjen osallistumista. Sosiaalisesta mediasta on tullut järjestöille uusi vaikuttamisen väline (esim. Chalmers & Shotton 2016), jonka merkityksestä ei ole vielä kattavaa tietoa. Valtionhallinnossa on kehitetty 1990-luvun loppupuolelta lähtien myös erilaisia verkkokuulemisen muotoja (ks. esim. OM 2008). Verkon avulla voidaan ainakin teoriassa tavoittaa laajempi joukko kansalaisia ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita kuin monilla perinteisillä kuulemismuodoilla. Esimerkiksi otakantaa.fi-palvelussa virkamiehet voivat kuulla kansalaisia, järjestöjä ja muita sidosryhmiä verkkokeskustelujen ja -kyselyjen avulla. Uuden lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta virkamiehet voivat taas pyytää lausuntoja. Verkon avulla toteutetut avoimet kuulemiset voivat ainakin periaatteessa antaa uusia osallistumismahdollisuuksia valmistelussa perinteisesti huonommassa asemassa oleville järjestöille ja muille sidosryhmille, mutta siitä, miten verkko soveltuu kuulemisen välineeksi ei ole Suomessa tuoretta tietoa (vrt. Matikainen ym. 2008; Demirbas 2013).

Tässä tutkimuksessa selvitämme erityisesti järjestöjen ja virkamiesten näkemyksiä kuulemisesta ja sen nykytilasta. Miten järjestöt osallistuvat poliittisten päätösten valmisteluun Suomessa, mitä vaikuttamiskeinoja ne käyttävät ja miten ne kokevat onnistuvansa? Miten virkamiehet näkevät kuulemisen, mikä toimii ja mikä ei?

1.2 Miten tutkittiin: kaksi kyselyä ja haastattelut

Selvitimme järjestöjen ja virkamiesten näkemyksiä kuulemisesta ja osallistumisesta päätösvalmisteluun kahdella laajalla kyselyllä, ja niiden tuloksia syventäneillä järjestöjen ja virkamiesten ryhmä- ja teemahaastatteluilla.

Teimme valtakunnallisesti toimiville suomalaisille järjestöille verkkokyselyn, jolla selvitimme, miten ne pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon ja valmisteluun. Kartoitimme, miten paljon järjestöillä on resursseja vaikuttamiseen, miten ne yrittävät vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, ja miten hyvin ne pääsevät valmisteluun mukaan sekä onnistuvat vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin. Kysely lähetettiin vuodenvaihteessa 2015–2016 kaikkiaan 3356 järjestölle, joista 1845 vastasi, ja vastanneista 1481 otettiin huomioon, koska ne kertoivat olevansa valtakunnallisia ja pyrkivänsä vaikuttamaan poliittisesti (esimerkiksi lainvalmisteluun). Kyselyn toteutus on kuvattu tarkemmin Liitteessä 1 ja kyselylomake on Liitteessä 2.

Lisäksi teimme vuonna 2016 neljä syventävää fokusryhmähaastattelua, joihin osallistui 16 järjestöä. Haastattelimme sekä suurimpia järjestöjä, joilla on paljon resursseja vaikuttamiseen että pienempiä ja valmistelussa heikommassa asemassa olevia järjestöjä. Haastattelimme järjestöjä, jotka ajavat erilaisia intressejä kuten elinkeinoelämän, julkisten instituutioiden, työntekijöiden tai erilaisten ihmisryhmien kuten esimerkiksi eläkeläisten etua.

Teimme myös vuodenvaihteessa 2015–2016 kyselyn kansallisten lakien ja asetusten valmisteluun osallistuville, ministeriöissä työskenteleville virkamiehille. Selvitimme, miten virkamiehet kuulevat sidosryhmiä säädösvalmistelussa, mitkä kuulemismenetelmät ovat toimivimpia, keitä virkamiehet kuulevat ja mitä ongelmia heidän mielestään valmisteluun ja kuulemiseen liittyy. Kysely lähetettiin sähköpostitse laajalle joukolle, yli 2600 virkamiehelle³ ja pyysimme vastauksia niiltä virkamiehiltä, jotka olivat osallistuneet säädösten valmisteluun viimeisten

³ Pois rajattiin titteliin perusteella satoja virkamiehiä. Kyselyä ei lähetetty säädösvalmistelussa avustavissa tehtävissä työskenteleville eikä niille virkamiehille, jotka tittelinsä perusteella eivät varmasti tee säädösvalmistelua (esim. virastomestarit, tiedottajat).

kolmen vuoden sisällä⁴. Saimme 256 vastausta, mitä voi pitää varsin hyvänä tuloksena, koska on arvioitu, että valtioneuvostossa työskentelee suunnilleen 650 virkamiestä, jotka tekevät säädösvalmistelua.⁵

Lisäksi haastattelimme vuonna 2016 kahtakymmentä säädösvalmistelua tekevää virkamiestä, kahta kymmenestä eri ministeriöstä. Pois jäivät valtioneuvoston kanslia, jossa säädösvalmistelua tehdään hyvin vähän, sekä ulkoasiainministeriö, jossa valmisteltavat lait ja asetukset koskevat usein kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista. Osa haastateltavista oli Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän jäsenten suosittelemia, heidän arvostamiaan ja kokeneita lainvalmistelijoita. Halusimme myös kerätä kokemuksia verkon käytöstä kuulemisessa, joten valitsimme haastateltaviksi lisäksi virkamiehiä, jotka olivat osallistuneet sellaisiin valmisteluhankkeisiin, joissa hyödynnettiin verkkoa kuulemisessa (erityisesti otakantaa.fi- ja lausuntopalvelu.fi-palveluja).

Tässä raportissa luomme kokonais kuvan järjestöjen osallistumismahdollisuuksista sekä säädösvalmistelussa käytetyistä erilaisista kuulemismenetelmistä ja niiden toimivuudesta. Luvussa 2 kuvaamme, miten järjestöt pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon ja miten ne pääsevät valmisteluun mukaan ja saavat äänensä kuuluviin? Ovatko erityyppiset järjestöt valmistelussa yhdenvertaisessa asemassa?

Virkamiehet ovat kuulemisessa avainasemassa, koska he suunnittelevat ja toteuttavat sitä. Luku 3 tarkastelee, mitä virkamiehet tavoittelevat kuulemisella, mitä menetelmiä siihen käytetään ja millaisia kokemuksia niistä on? Mitä ongelmia ja rajoitteita kuulemiseen liittyy virkamiesten mielestä, ja mikä merkitys on kuulemisen ohjeilla ja koulutuksella?

Selvitämme myös erityisesti uusien digitaalisten osallistumismuotojen kuten verkkokeskustelujen, verkkokyselyjen ja uuden sähköisen lausunnotmenettelyn merkitystä kuulemisessa. Luvussa 4 kerromme, millaisia kokemuksia järjestöillä ja säädösvalmistelua tekeillä virkamiehillä on uusista verkkokuulemisen muodoista.

Luvussa 5 vedämme yhteen selvityksen keskeiset havainnot, ja luvussa 6 pohdimme, miten kuulemista voisi edelleen kehittää selvityksemme tulosten pohjalta.

⁴ Osallistumisella valmisteluun tarkoitimme valmistelun johtamista, tekstin kirjoittamista, sisällöllisten tai oikeudellisten ratkaisujen valmistelua taikka vaikutusten arviointia.

⁵ Tämän suuntaa-antavan arvion on tehnyt viime hallituskaudella toiminut säädöspolitiikan yhteistyöryhmä selvityksensä perusteella. Kyselymme kohde-ryhmä saattoi kuitenkin olla hieman laajempi, koska tähän arvioon eivät välttämättä sisältyneet ne virkamiehet, jotka osallistuvat ainoastaan säädösvalmisteluun johtamiseen.

2. MITEN JÄRJESTÖT PÄÄSEVÄT VAIKUTTAMAAN?

Kansalaisjärjestöjen ja etujärjestöjen kuuleminen on osa toimivaa demokratiaa, koska ne edustavat erilaisia kansalaisryhmiä ja intressejä. Kun lakeja ja asetuksia valmistellaan, on tärkeä kuunnella niitä ihmisiä, joihin lait tulevat vaikuttamaan. Järjestöillä on myös asiantuntemusta, jota voidaan hyödyntää poliittisessa päätöksenteossa. Tässä luvussa käymme läpi osallistumista ja kuulemista järjestöjen näkökulmasta. Tarkastelemme sitä, miten järjestöt pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon ja päätösten kuten säädösten valmisteluun. Lisäksi arvioimme sitä, miten järjestöt kokevat vaikutustyönsä onnistuneen: kuka saa äänensä kuuluviin, millä keinoilla ja seurauksilla? Ja toisaalta: kenen ääni ei kuulu eikä tunnu päätösten valmistelussa?

2.1 Mitkä vaikuttamiskeinot ovat järjestöille tärkeimpiä?

Suomalainen järjestökenttä on monimuotoinen ja kirjava. Suomessa toimii tuhansia järjestöjä. Nämä järjestöt ovat hyvin erilaisia, ja kaikilla ei ole edes halua vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Kun järjestöjä arvioidaan poliittisen vaikuttamisen näkökulmasta, erottuu selkeästi erilaisia järjestöryhmiä, joilla on kullakin omat tavoitteensa vaikutustyöhön. Olemme jakaneet järjestöt tässä seitsemään ryhmään. Niitä ovat ammattiliitot, elinkeinoelämän järjestöt, institutionaaliset järjestöt, ammatilliset yhdistykset, identiteettijärjestöt, vapaa-ajan järjestöt sekä yleiset kansalaisjärjestöt (ks. Taulukko 1).

Kun kysyimme järjestöiltä, millä tavoin ne pyrkivät vaikuttamaan, ne kertoivat, että vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja poliittiseen päätöksentekoon on niille tärkein vaikuttamisstrategia (Kuvio 1, Taulukko 2). Toiseksi tärkein on vaikuttaminen sosiaalisen median avulla ja kolmanneksi tärkein vaikuttaminen perinteisen median kautta. Vasta tämän jälkeen tulevat vaikuttaminen eduskuntaan ja puolueisiin sekä jäsenten ja muiden ihmisten mobilisointi. Vähiten tärkeää on osallistuminen julkisen hallinnon järjestämiin erilaisiin verkkokuulemisiin (esim. otakantaa.fi-palvelussa).

Taulukko 1: Erityyppisiä järjestöjä¹⁰

Järjestötyyppi ⁶	Intressit	Esimerkkijärjestöjä	Millä politiikan alueilla aktiivisimpia? ⁷	Kyselyyn vastanneiden lkm ⁸
Ammattiliitot	Ajavat työntekijöiden etuja mm. pyrkimällä parantamaan työolosuhteita ja työsopimuksia.	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ	Työmarkkinapolitiikka, koulutuspolitiikka	169
Elinkeinoelämän järjestöt	Edustavat yrityksiä tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia.	Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät	Elinkeino- ja kuluttajapolitiikka, EU-politiikka, ympäristö- ja energiapolitiikka, tutkimus-, teknologia- ja viestintäpolitiikka sekä koulutuspolitiikka	286
Institutionaaliset järjestöt	Edustavat instituutioita kuten kuntia tai erilaisia laitoksia kuten oppi- tai kulttuuri-laitoksia tai sosiaali- ja terveysalan laitoksia.	Suomen tanssioppilaitosten liitto, Suomen kirjastoseura, Suomen vesihuolto-osuuskunnat, Vakuutuskassat ry	Koulutuspolitiikka, kulttuuri- ja urheilupolitiikka sekä kunta- ja aluepolitiikka	69
Ammatilliset yhdistykset	Ammattikuntien yhteenliittymiä, joiden toiminnan painopiste ei ole työolosuhteissa ja työsopimuksissa vaan esimerkiksi ammatin kehittämisessä ja sen arvostuksen parantamisessa.	Suomalainen Lääkäriseura Duodecim, Nuorisotutkimusseura	Koulutuspolitiikka sekä tutkimus, teknologia- ja viestintäpolitiikka	313
Identiteettijärjestöt	Ajavat erilaisten ihmisryhmien etuja (ei työhön, harrastuksiin tai uskontoon liittyviä). ⁹	SYL - Suomen ylioppilaskuntien liitto, Eläkeliiitto, Kuuloliitto	Sosiaali- ja perhepolitiikka sekä terveyspolitiikka	246
Vapaa-ajan järjestöt	Harrastajien yhdistyksiä ja uskonnollisia yhteisöjä tai yhdistyksiä.	Valo, Suomen Palloliitto, Suomen metodistikirkko	Kulttuuri- ja uheilupolitiikka	191
Yleiset kansalaisjärjestöt	Ajavat tavoitteita, joihin niiden jäsenillä ei ole selektiivistä intressiä.	Pelastakaa Lapset ry, Ihmisoikeusliitto, WWF Suomi	Sosiaali- perhe- ja terveyspolitiikka, EU-politiikka, pakolais- ja maahanmuuttopolitiikka sekä koulutuspolitiikka	201

⁶ Järjestöjen luokittelu pohjautuvat tutkijan omaan arvioon, ja luokitukset on tehty järjestöjen verkkosivuilta saatavissa olevan informaation perusteella.

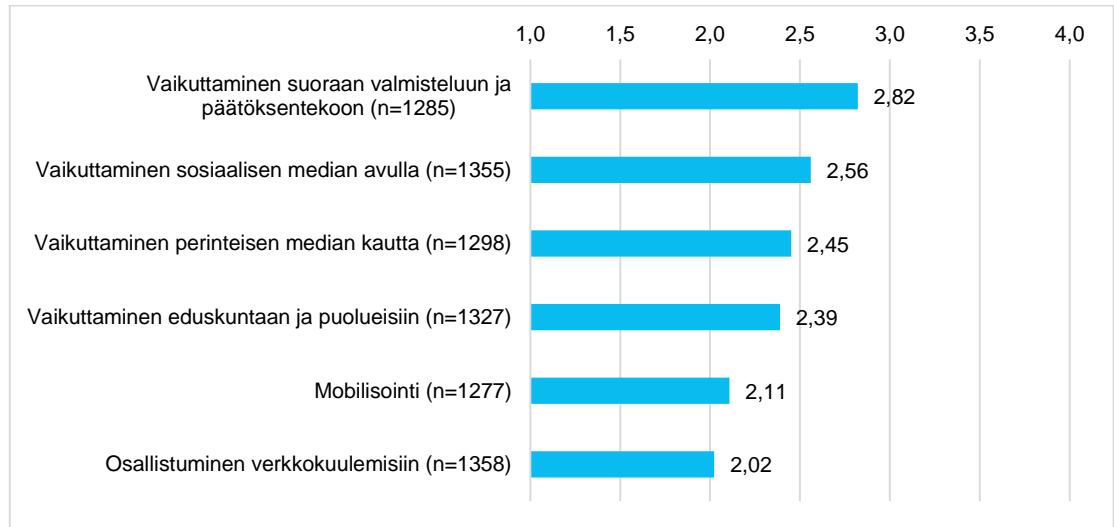
⁷ Tiedot perustuvat järjestöille tehdyn kyselyn tuloksiin.

⁸ Erityyppisten järjestöjen kokonaismäärä on hieman pienempi kuin järjestöjen kokonaismäärä kyselyssä, koska muutama järjestö vastasi nimettömästi, ja siksi niitä ei luokiteltu.

⁹ Identiteettijärjestöt ajavat sellaisten ihmisryhmien etuja, joita yhdistää esimerkiksi sama elämäntilanne (mutta ei välttämättä sama työ) tai vaikkapa etniseen taustaan tai sukupuoleen liittyvä identiteetti (mutta ei harrastus tai uskonto). Tällaisia ovat esimerkiksi eläkeläis-, opiskelija-, potilas- ja maahanmuuttajajärjestöt.

¹⁰ Luokittelu noudattelee INTERARENA-tutkimusprojektissa käytettyä luokittelurunkoa, ks. <http://interarena.dk/pages/page.asp?pid=314&l=eng>. Taulukon määritelmät eivät kuitenkaan ole täysin identtisiä projektin luokittelurungon kanssa.

Kuvio 1: Vaikuttamisstrategioiden tärkeys järjestöille (keskiarvot asteikolla 1-4)



Strategioiden tärkeyttä on mitattu ottamalla keskiarvot strategioihin kuuluvien eri vaikuttamiskeinojen tärkeyttä kuvaavista muuttujista, jotka on listattu Taulukossa 2 (asteikko 1-4; erittäin tärkeä, tärkeä, vähemmän tärkeä, ei tärkeä [käännetty]).

Lähde: Kaikki mukaan? Avoin hallinto ja uudet osallistumismuodot (KAMU) -hankkeen kysely järjestöille (kyselystä ks. tämän raportin luku 1.2 ja Liite 1).¹¹

Vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon

Kyselyssä järjestöt pitivät tärkeimpänä strategiana vaikuttamista suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon esimerkiksi lausuntojen antamisen ja virkamiesten kautta. Vaikuttaminen valmisteluun ja päätöksentekoon lausuntojen, erilaisten työryhmien, virkamiesten ja ministerien kautta on kaiken tyyppisille järjestöille joko tärkein tai toiseksi tärkein vaikuttamisstrategia (Kuvio 2). Se on ammattiliittojen, elinkeinoelämän järjestöjen, institutionaalisten järjestöjen, ammatillisten yhdistysten ja identiteettijärjestöjen tärkein strategia (ks. Kuvio 2).

Lausuntojen antaminen on erittäin tärkeää, sitä pitää tärkeänä tai erittäin tärkeänä 74 prosenttia kyselyyn vastanneista järjestöistä (Taulukko 2). Järjestöistä 37 prosenttia kertoo antaneensa lausuntoja usein. Yhteydenotot virkamiehiin ovat tärkeitä 71 prosentille, ja niitä käytti usein 39 prosenttia järjestöistä.

Myös erilaiset lakeja tai muita päätöksiä valmistelevat työryhmät sekä neuvottelu-, lauta- ja toimikunnat ovat järjestöille tärkeitä vaikutuskanavia. Kaksi kolmesta eli 66 prosenttia järjestöistä pitää niiden jäsenyyksiä tärkeinä. Myös yhteydenotot ministereihin ovat tärkeitä melko monelle; 56 prosenttia järjestöistä pitää niitä tärkeinä. Ministereihin kuitenkin otti vuoden aikana yhteyttä usein vain 19 prosenttia kyselyyn vastanneista järjestöistä.

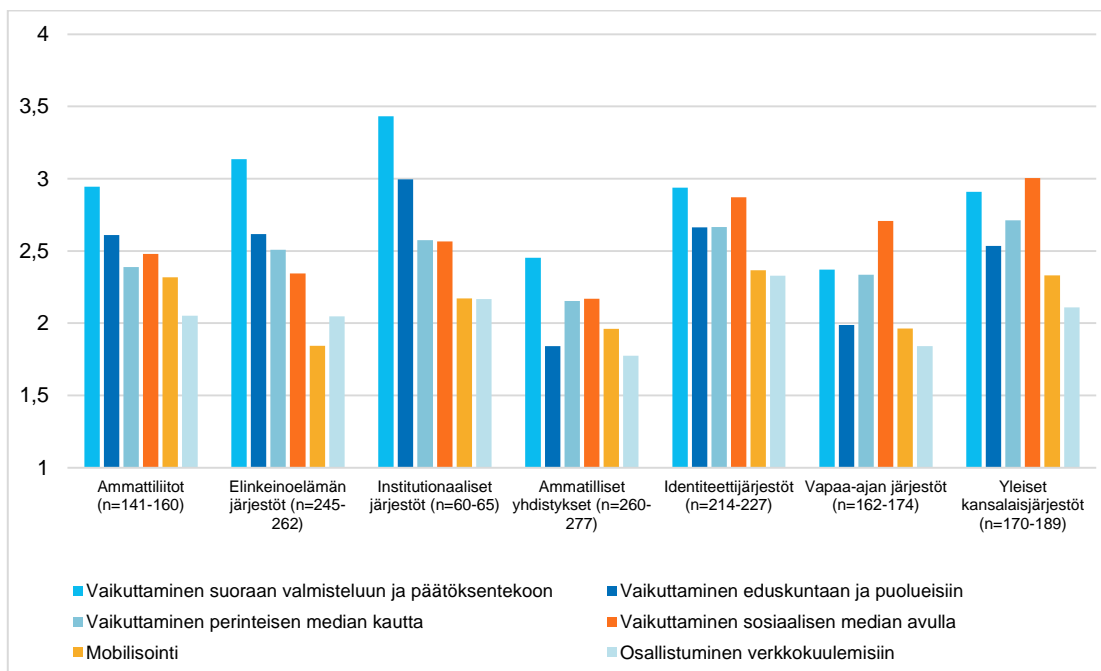
¹¹ Kaikkien kuvien ja taulukoiden lähteenä ovat KAMU-hankkeen kyselyt, ellei toisin ilmoiteta.

Taulukko 2: Järjestöjen vaikuttamisstrategiat ja -keinot

	Miten tärkeitä nämä toimitatavat ovat järjestölle?		Kuinka usein viimeisen vuoden sisällä järjestö on käyttänyt toimintatapoja [saadakseen poliittista vaikutusvaltaa]?	
	Erittäin tärkeä / tärkeä (%)	(n)	Erittäin / melko usein (%)	(n)
Vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon (pois lukien eduskunnan tai puolueiden kautta)				
Lausuntojen antaminen	74	(1361)	37	(1430)
Yhteydenotot valtion virkamiehiin	71	(1383)	39	(1440)
Neuvottelukuntien, lautakuntien, toimikuntien tai julkisten valmistelutyöryhmien jäsenyyden hyödyntäminen	66	(1363)	28	(1426)
Yhteydenotot ministereihin	56	(1376)	19	(1441)
Vaikuttaminen perinteisen median kautta				
Yhteydenotot toimittajiin	69	(1396)	35	(1452)
Lehdistötiedotteiden julkaiseminen ja lehdistötilaisuuksien järjestäminen	63	(1385)	32	(1451)
Analyysien ja tutkimusten julkaiseminen	57	(1374)	24	(1437)
Yleisönosastokirjoitusten kirjoittaminen	49	(1368)	17	(1429)
Mainostaminen esimerkiksi sanomalehdissä	19	(1374)	5	(1440)
Vaikuttaminen sosiaalisen median avulla				
Muiden kirjoitusten tai kuvien julkaiseminen sosiaalisessa mediassa (esim. Facebookissa tai Twitterissä)	71	(1397)	58	(1451)
Blogikirjoitusten julkaiseminen	54	(1396)	29	(1457)
Videoiden julkaiseminen sosiaalisessa mediassa	42	(1391)	19	(1454)
Vaikuttaminen eduskuntaan ja puolueisiin				
Yhteydenotot muihin kansanedustajiin	55	(1380)	21	(1451)
Yhteydenotot poliittisten puolueiden johtaviin poliitikkoihin	53	(1390)	19	(1449)
Yhteydenotot eduskunnan valiokuntiin	51	(1378)	15	(1437)
Yhteydenotot puolueorganisaatioihin	35	(1367)	12	(1444)
Mobilisointi				
Keskustelutilaisuuksien ja konferenssien järjestäminen	76	(1383)	45	(1446)
Kannustamme jäseniämme ja muita ihmisiä ottamaan yhteyttä päätöksentekijöihin	69	(1398)	37	(1452)
Kannustamme jäseniämme ja muita ihmisiä kirjoittamaan yleisönosastokirjoituksia	48	(1375)	22	(1441)
Lailliset mielenosoitukset, julkiset tapahtumat, jne.	22	(1377)	6	(1438)
Nimien kerääminen adresseihin	17	(1368)	5	(1444)
Kansalaistotelemattomuus ja laitton toiminta	3	(1386)	0	(1445)
Osallistuminen verkkokokouksiin				
Osallistuminen muihin julkisen hallinnon järjestämiin verkkokeskusteluihin tai verkkokyselyihin	38	(1377)	10	(1452)
Osallistuminen verkkokeskusteluihin tai verkkokyselyihin Otakantaa.fi-palvelussa	23	(1383)	6	(1451)

Kysymykset on verkkokokoumis- ja sosiaalisen median strategioita lukuun ottamatta käännetty tanskasta ja englannista (ks. INTERARENA-projekti: interarena.dk; Binderkrantz 2005).

Kuvio 2: Vaikuttamisstrategioiden tärkeys erityyppisille järjestöille (keskiarvot asteikolla 1-4).



Strategioiden tärkeyttä on mitattu ottamalla keskiarvot strategioihin kuuluvien eri vaikuttamiskeinojen tärkeyttä kuvaavista muuttujista, jotka on listattu Taulukossa 2 (asteikko 1-4; erittäin tärkeä, tärkeä, vähemmän tärkeä, ei tärkeä [käännetty]).

Vaikuttaminen perinteisen ja sosiaalisen median kautta

Perinteisen median kautta vaikuttaminen on monen tyyppisille järjestöille keskimäärin tärkeimpien strategioiden joukossa, joskaan ei minkään tyyppisille kaikkein tärkein (Kuvio 2). Se on verrattain tärkeää erityisesti yleisille kansalaisjärjestöille sekä identiteettijärjestöille ja vapaa-ajan järjestöille (Kuvio 2, Liite 4: Liitetaulukko 1A).¹² Järjestöistä 69 prosenttia pitää tärkeänä yhteydenottoja toimittajiin ja niitä on tehnyt usein 35 prosenttia (Taulukko 2). Lähes kaksi kolmasosaa eli 63 prosenttia pitää tärkeänä tiedotteita ja lehdistötilaisuuksia. Niitä on käyttänyt usein 32 prosenttia järjestöistä.

Neljännes eli 24 prosenttia järjestöistä on julkaissut usein myös analyysseja ja tutkimuksia, ja tätä pitää tärkeänä 57 prosenttia. Hieman harvempi eli 17 prosenttia järjestöistä teki usein yleisönosastokirjoituksia, ja niitä pitää tärkeinä puolet eli 49 prosenttia. Mediastrategioista vähiten tärkeänä pidetään mainostamista, sitä pitää tärkeänä vain 19 prosenttia järjestöistä.

Sosiaalisesta mediasta on tullut uusi merkittävä, jopa perinteistä mediaa tärkeämpi vaikuttamisen kanava (Kuvio 1, Taulukko 2). Jopa 58 prosenttia järjestöistä kertoo julkaisseensa usein tai erittäin usein kirjoituksia tai kuvia sosiaalisessa mediassa (pois lukien blogit), ja 71 prosenttia pitää tätä tärkeänä vaikuttamiskeinona. Järjestöt julkaisevat sosiaalisessa mediasa myös blogitekstejä, jotka ovat tärkeitä 54 prosentille, ja videoita, jotka ovat tärkeitä 42 prosentille järjestöistä. Sosiaalista mediaa pitävät tärkeänä vaikuttamiskeinona erityisesti

¹² Erot koskevat erityyppisiä järjestöjä, kun niiden vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrä, vaikuttamispyrkimysten voimakkuus ja aktiivisuus politiikan eri alueilla on vakioitu regressioanalyysin avulla.

yleiset kansalaisjärjestöt, vapaa-ajan järjestöt sekä identiteettijärjestöt (Kuvio 2 ja Liitetaulukko 1A).

Vaikuttaminen eduskuntaan ja puolueisiin

Monet järjestöt yrittävät vaikuttaa myös olemalla yhteydessä eduskuntaan, kansanedustajiin ja puolueisiin. Yli puolet eli 55 prosenttia järjestöistä pitää tärkeinä yhteydenottoja kansanedustajiin, ja 21 prosenttia teki niitä usein (Taulukko 2). Yhteydenottoja poliittisten puolueiden johtaviin poliitikkoihin piti tärkeänä 53 prosenttia, ja 19 prosenttia teki niitä usein. Järjestöt ottavat yhteyttä myös eduskunnan valiokuntiin. Yhteydenottoja valiokuntiin pitää tärkeänä puolet eli 51 prosenttia, ja niitä teki usein 15 prosenttia. Puolueita ei sen sijaan pidetä kovin tärkeinä vaikuttamisen kanavina. Vain 35 prosenttia järjestöistä pitää tärkeänä yhteydenottoja puolueorganisaatioihin, ja niitä teki vuoden sisällä usein vain 12 prosenttia järjestöistä.

Erityisesti institutionaaliset järjestöt pitävät tärkeänä vaikuttamista eduskunnan ja puolueiden kautta ja se on verrattain tärkeää myös identiteettijärjestöille. Ammatillisille yhdistyksille se on selvästi vähemmän tärkeää kuin muun tyyppisille järjestöille. (Kuvio 2 ja Liitetaulukko 1A). On kiinnostavaa, että kaiken tyyppiset järjestöt pitävät vaikuttamista virkamiehiin ja lausuntojen antamista tärkeämpänä kuin vaikuttamista kansanedustajiin, puolueisiin ja eduskuntaan. Tämä voi kertoa siitä, että Suomessa ministeriöt ovat keskeisiä vaikuttamisen paikkoja, kun konsensuksen muodostus tapahtuu monipuoluehallituksen sisällä ja eduskunnan rooli päätöksenteossa on meillä pienempi.¹³

Mobilisointi

Järjestöt myös kannustavat jäseniään tai muita ihmisiä osallistumaan tai osoittamaan mieltään tavalla tai toisella. Erityisesti järjestetään keskustelutilaisuuksia ja konferensseja, niiden järjestäminen on tärkeää 76 prosentille järjestöistä ja niitä järjesti usein 45 prosenttia (Taulukko 2). Varsin moni eli 69 prosenttia myös pitää tärkeänä kannustaa jäseniään tai muita ihmisiä ottamaan yhteyttä päätöksentekijöihin. Tätä teki usein 37 prosenttia järjestöistä. Puolet eli 48 prosenttia järjestöistä taas pitää tärkeänä kannustaa jäseniään tai muita ihmisiä kirjoittamaan yleisönosastokirjoituksia.

Muita mobilisointikeinoja käytetään huomattavasti harvemmin ja pidetään vähemmän tärkeinä. Kuusi prosenttia järjestöistä järjesti usein laillisia mielenosoituksia ja muita julkisia tapahtumia ja viisi prosenttia keräsi usein nimiä adresseihin. Vain alle prosentti kyselyyn vastanneista järjestöistä on käyttänyt usein kansalaistottelemattomuutta ja laitonta toimintaa, ja sitä pitää tärkeänä vaikuttamiskeinona vain kolme prosenttia.

Jäsenten ja muiden ihmisten mobilisointi ei ole minkään tyyppisille järjestöille tärkeimpien ja käytetyimpien strategioiden joukossa (Kuvio 2). Se on kuitenkin verrattain tärkeää identiteettijärjestöille, yleisille kansalaisjärjestöille ja ammattiliitoille (Kuvio 2, Liitetaulukko 1A). Tällaisilla järjestöillä on usein paljon jäseniä, jotka voidaan ottaa mukaan vaikuttamistoimintaan. Elinkeinoelämän järjestöille strategia on merkityksellisempi kuin muille, mikä on ymmärrettävää: niillä ei yleensä ole ainakaan paljon henkilöjäseniä, joita voisi mobilisoida joukkotoimintaan.

¹³ Toisaalta ainakin eduskunnan valiokuntien vähäisempi tärkeys järjestöille voi johtua myös siitä, että kysely tehtiin vuodenvaihteessa 2015–2016, jolloin eduskuntavaaleista oli kulunut alle vuosi. Järjestöjä pyydettiin kertomaan, miten usein ne käyttävät eri vaikutuskeinoja kuluneen vuoden sisällä, ja samalla kysyttiin keinojen tärkeyttä.

Osallistuminen verkkokuulemisiin

Järjestöjä kuullaan myös verkossa. Esimerkiksi otakantaa.fi-palvelussa kuka tahansa voi osallistua virkamiesten aloittamiin keskusteluihin tai kyselyihin, jotka käsittelevät esimerkiksi valmisteilla olevia lakimuutoksia. Järjestöt eivät kuitenkaan ole lämmenneet verkkokuulemiselle, niitä ei pidetä erityisen tärkeinä ja niihin osallistutaan varsin nihkeästi ja perinteiset osallistumismuodot kuten lausunnot ja suorat yhteydenotot ovat järjestöille edelleen huomattavasti tärkeämpiä kuin verkkokuulemiset.

Kuusi prosenttia järjestöistä kertoo osallistuneensa vuoden sisällä usein verkkokeskusteluihin tai verkkokyselyihin otakantaa.fi-palvelussa (Taulukko 2). Alle neljännes eli 23 prosenttia pitää tätä vaikuttamiskeinoa tärkeänä. Osallistumista muihin julkisen hallinnon järjestämiin verkkokeskusteluihin tai -kyselyihin pitää kuitenkin tärkeänä vähän useampi, 38 prosenttia vastaajista. Tämä voi johtua siitä, että toisin kuin otakantaa.fi, muut verkkokuulemiset eivät välttämättä ole kaikille avoimia vaan ne voivat olla tietyille järjestöille kohdennettuja. Järjestöt saattavat kokea, että tällaisilla kohdennetuilla kuulemisilla on suurempi painoarvo kuin kaikille avoimilla verkkokuulemisilla. Käsittelemme järjestöjen näkemyksiä verkkokuulemisesta ja erityisesti otakantaa.fi-palvelusta tarkemmin luvussa 4.1.

2.2 Miten järjestöt vaikuttavat poliittisten päätösten valmisteluun?

Meitä kiinnosti erityisesti se, miten järjestöt pyrkivät ja pääsevät vaikuttamaan poliittisten päätösten ja säädösten valmisteluun ja päätöksentekoon.

Tärkein tapa vaikuttaa on virallisen lausunnon antaminen. Ministeriöt pyytävät lausuntoja yleensä lakien valmistelun loppuvaiheessa, kun ne haluavat kuulla sidosryhmien näkemyksiä lakiluonnoksista. Lausuntojen antaminen on tärkeä vaikuttamiskeino 74 prosentille järjestöistä (Taulukko 2), ja 34 prosenttia vaikuttaa lausuntojen kautta usein lainvalmisteluun ministeriöissä (Kuvio 3). Lausunnot ovat tärkeitä monen tyyppisille järjestöille, mutta vähemmän tärkeitä erityisesti vapaa-ajan järjestöille sekä yleisille kansalaisjärjestöille. Ne käyttävät lausuntoja vähemmän ja pitävät niitä vähemmän tärkeinä. (Liitetaulukko 1B.)¹⁴

Toiseksi tärkein vaikutusmuoto olivat suorat yhteydenotot virkamiehiin, joita pitää tärkeinä 71 prosenttia järjestöistä (Taulukko 2). Virkamiehiin otetaan yhteyttä usein silloin kun halutaan vaikuttaa jonkin lain valmisteluun ministeriössä (Kuvio 3). Yhteydenottoja virkamiehiin pitävät tärkeinä ja käyttävät erityisesti institutionaaliset ja elinkeinoelämän järjestöt sekä yleiset kansalaisjärjestöt (Liitetaulukko 1B).

¹⁴ Erot koskevat erityyppisiä järjestöjä, kun niiden vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrä, vaikuttamispyrkimysten voimakkuus ja aktiivisuus politiikan eri alueilla on kontrolloitu regressioanalyysin avulla.

Kuvio 3: Järjestöjen keinoja vaikuttaa lainvalmisteluun ministeriöissä ja valtioneuvostossa (% , n = 1443–1458)



Kolmanneksi tärkein vaikutustapa on työskentely työryhmissä tai vastaavissa valmistelu-elimissä, joka on tärkeä 66 prosentille järjestöistä (Taulukko 2). Neljäs eli 23 prosenttia järjestöistä ilmoittaa pyrkivänsä vaikuttamaan lainvalmisteluun työryhmien tai vastaavien valmistelu-elinten avulla melko tai erittäin usein (Kuvio 3). Kun katsotaan järjestön tyyppiä, erityisesti institutionaaliset ja elinkeinoelämän järjestöt sekä myös ammatilliset yhdistykset ja identiteettijärjestöt pitävät työryhmiä ja yhteistyöelimiä tärkeinä ja vaikuttavat verrattain usein niiden avulla (Liitetaulukko 1B).

Myös ministereihin otetaan yhteyttä. Yli puolet eli 56 prosenttia järjestöistä pitää yhteydenottoja ministereihin tärkeinä (Taulukko 2), ja 24 prosenttia vaikuttaa tällä tavoin usein lainvalmisteluun (Kuvio 3). Ministereihin ollaan siis vähemmän yhteydessä kuin virkamiehiin. Tämä voi kertoa siitä, että ministerin puheille on vaikeampi päästä kuin virkamiehen. Erityisesti institutionaaliset järjestöt pitävät yhteydenottoja ministereihin verrattain tärkeinä (Liitetaulukko 1B).

Järjestöt pyrkivät vaikuttamaan lainvalmisteluun myös osallistumalla kuulemis- ja keskustelutilaisuuksiin, joita ministeriöt järjestävät kuullakseen sidosryhmiä laajemmin. Lähes kolmanneksi eli 31 prosenttia järjestöistä kertoo vaikuttavansa usein lainvalmisteluun kuulemis- tai keskustelutilaisuuksien kautta (Kuvio 3).

Vähiten käytetty vaikuttamiskeino on verkkokuuleminen. Seitsemän prosenttia järjestöistä kertoo pyrkivänsä vaikuttamaan lainvalmisteluun usein ministeriöiden järjestämien verkkokeskustelujen kautta (Kuvio 3). Neljännes eli 23 prosenttia järjestöistä pitää tärkeänä osallistumista verkkokeskusteluihin tai -kyselyihin otakantaa.fi-palvelussa ja 38 prosenttia osallistumista muihin julkisen hallinnon järjestämiin verkkokuulemisiin (Taulukko 2). Otakantaa.fi-palvelu on verrattain erityisen tärkeä identiteettijärjestöille ja myös yleisille kansalaisjärjestöille. Myös muut verkkokuulemiset ovat verrattain tärkeitä identiteettijärjestöille sekä myös institutionaalisille järjestöille. (Liitetaulukko 1B.)

Järjestöjen näkemyksiä vaikuttamisen ja valmistelun muutoksista

Kun syvensimme kyselyn tuloksia haastatteleamalla erilaisten järjestöjen edustajia, haastattelussa nousi esiin näkökohtia vaikuttamisen ja poliittisen päätösten valmistelun muutoksista.

Komitealaitoksen purkautuminen näkyy haastatteluissa selkeästi niin, että valmistelussa ovat painottuneet epäviralliset kontaktit. Erään järjestön edustaja luonnehti vaikuttamisen muutoksia niin, että järjestö ei enää keskity viralliseen työryhmätyöskentelyyn vaan sen sijaan on siirtynyt painottamaan epävirallisia ja suoria kontakteja virkamiehiin ja poliitikoihin. Ja lisäksi yhteyttä on otettava aikaisin, heti kun lainvalmistelu on käynnistymässä:

Meidän painopiste on niiden työryhmien ulkopuolella. Nehän on kuitenkin sitten sitä hiontaa, kun hiotaan näitä yksityiskohtia. Että kyllä me siirrettiin samalla myös vaikuttamispainopiste hyvin vahvasti siihen poliittiseen vaikuttamiseen ja virkamiesvaikuttamiseen siinä vaiheessa, kun lainvalmistelu on käynnistymässä.

Komitealaitoksen hajauduttua osa haastatelluista järjestöistä kokee ongelmaksi sen, että valmistelua tehdään usein kovalla kiireellä ilman laajapohjaisia työryhmiä. Vaarana on, että kiire kostautuu valmistelun loppupäässä, kun yhteisymmärrystä eri toimijoiden välille ei ole muodostettu:

Nyt jos tehdään puhtaasti virkamiestyönä, ja sitten siitä alkaa hirveä huuto ja meteli ja kaikki tahot tuo erilaisia näkemyksiään, niin se jatkovalmistelu sitten parhaimmassa tapauksessa leviää käsiin vielä eduskunnassa.

Toisaalta moni haastateltu järjestö kuitenkin toivoi pääsevänsä mukaan työryhmiin, koska niidenkin kautta pääsee valmisteluun kiinni lausuntokierrosta varhaisemmassa vaiheessa:

Valmistelutyöryhmät on tietysti ne, että jos niihin pääsee mukaan, niin se on ehkä kyllä se tehokkain keino. Koska kyllä pohjan kirjoittaja on se, joka käyttää kaikkein suurinta valtaa.

Vaikka virallisten lausuntojen antaminen on järjestöille tärkeä ja yleinen toimintatapa, se koetaan usein tehottomaksi siksi, että lausuntoja pyydetään vasta siinä vaiheessa, kun päälinjaukset on jo sovittu. Monet järjestöt toivat haastatteluissa esiin sen, että lausuntovaiheessa vaikuttamismahdollisuudet ovat usein enää pienet. Samaten lausuntojen antamisessa on myös omat käytännölliset ongelmansa. Haastatellut järjestöt pitävät ongelmana liian lyhyitä lausuntoaikoja sekä sitä, että lausuntopyyntöjä lähetetään kesällä, jolloin järjestöissä on paljon ihmisiä lomilla.

Kuulemistilaisuuksia monet eivät pidä kovin hyödyllisinä. Järjestöjen mielestä ne vaikuttavat usein yksisuuntaisilta tiedotustilaisuuksilta, ja moni epäili niiden vaikutusta:

Sitten voidaan järjestää jotain isoja kuulemistilaisuuksia, jonne kutsutaan 60 järjestöä yhtä aikaa. No ei se ole oikeata vaikuttamista. Se on enemmän sitä, että ministeriö kertoo, että meillä on tällöinen lainsäädäntö, onko jollain jostain huomauttamista. Sitten siellä käytetään kymmenen puheenvuoroa, ja sitten niiden vaikutus on ihan jotain muuta.

Muutama järjestön edustaja pitää myös harmillisena sitä, että ministerit tulevat usein avaamaan tilaisuudet, mutta monesti poistuvat oman puheenvuoronsa jälkeen eivätkä siten kuule sidosryhmien näkemyksiä. Tilaisuuksia pidetään myös joskus huonosti valmisteltuina ja niissä käytyä keskustelua välillä yksipuolisena.

Taulukko 3: Yhteenveto erityyppisten järjestöjen vaikuttamisstrategioista ja -keinoista.

Järjestötyyppi	Vaikuttamisstrategiat	Kolme tärkeintä vaikuttamiskeinoa ¹⁵
Ammattiliitot	Vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon tärkeintä, muut strategiat suunnilleen yhtä tärkeitä, mutta verkkokuuleminen selvästi vähiten tärkeää. Mobilisointi verrattain tärkeää.	Lausunnot; yhteydenotot virkamiehiin; neuvottelukunnat, valmistelutyöryhmät ja vastaavat
Elinkeinoelämän järjestöt	Eryyisesti vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon tärkeää. Myös kontaktit eduskuntaan ja puolueisiin sekä perinteisen median hyödyntäminen tärkeitä. Mobilisointi ja sosiaalinen media verrattain vähemmän tärkeää, verkkokuuleminen ei tärkeää.	Yhteydenotot virkamiehiin; lausunnot; neuvottelukunnat, valmistelutyöryhmät ja vastaavat
Institutionaaliset järjestöt	Vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon selvästi tärkeintä, myös eduskunta ja puolueet tärkeitä. Perinteinen ja sosiaalinen media seuraavaksi tärkeimmät, mutta verrattain ei erityisen tärkeitä. Mobilisointi ja verkkokuuleminen vähiten tärkeitä.	Yhteydenotot virkamiehiin; lausunnot; keskustelutilaisuuksien ja konferenssien järjestäminen
Ammatilliset yhdistykset	Vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon tärkeintä, mutta myös perinteinen ja sosiaalinen media tärkeää. Eryyisesti vaikuttaminen eduskuntaan ja puolueisiin sekä verkkokuulemisiin osallistuminen vähemmän tärkeää.	Keskustelutilaisuuksien ja konferenssien järjestäminen; lausunnot; neuvottelukunnat, valmistelutyöryhmät ja vastaavat
Identiteetti-järjestöt	Käyttävät varsin laajasti kaikkia strategioita. Vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon sekä sosiaalinen media tärkeimpiä. Verkkokuuleminen ja mobilisaatio verrattain tärkeitä.	Kirjoitusten tai kuvien julkaiseminen sosiaalisessa mediassa (pois lukien blogit); lausunnot; jäsenten tai muiden kannustaminen ottamaan yhteyttä päätöksentekijöihin
Vapaa-ajan järjestöt	Sosiaalinen media erityisen tärkeä, myös vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon ja perinteinen media tärkeitä. Mobilisointi verrattain tärkeää, eduskunta ja puolueet eivät kovin tärkeitä.	Kirjoitusten tai kuvien julkaiseminen sosiaalisessa mediassa (pois lukien blogit); yhteydenotot toimittajiin; lehdistötiedotteet ja lehdistötilaisuudet
Yleiset kansalaisjärjestöt	Sosiaalinen media, vaikuttaminen suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon ja perinteinen media tärkeimpiä. Mobilisointi verrattain tärkeä, verkkokuuleminen verrattain melko tärkeä.	Kirjoitusten tai kuvien julkaiseminen sosiaalisessa mediassa (pois lukien blogit); keskustelutilaisuuksien ja konferenssien järjestäminen; yhteydenotot virkamiehiin

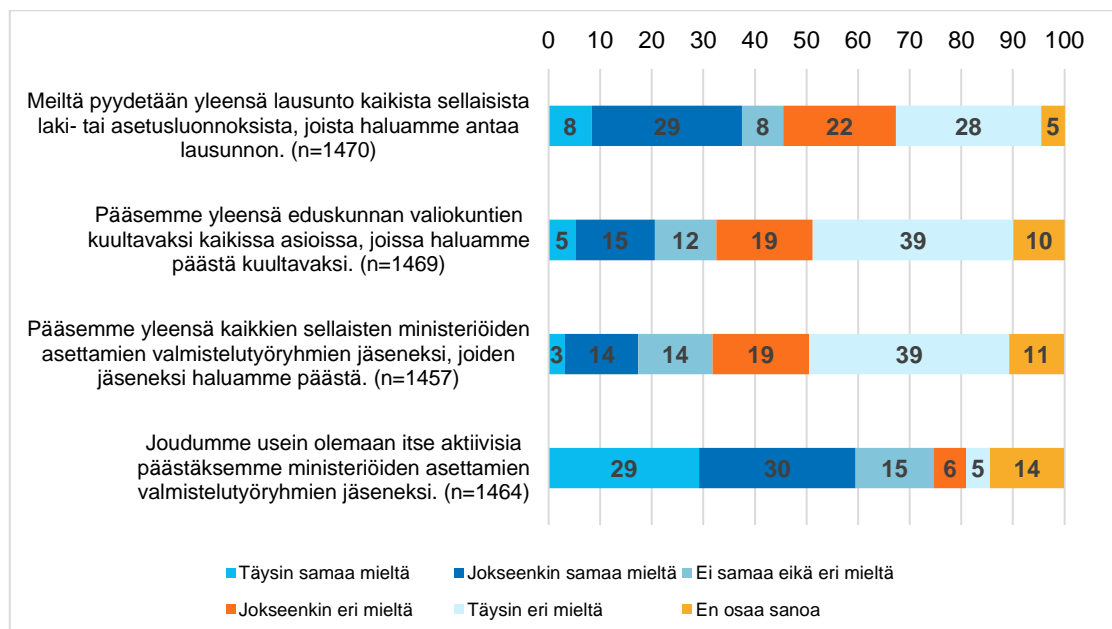
¹⁵ Tieto perustuu vaikuttamiskeinon tärkeyttä kuvaavien muuttujien keskiarvoihin.

2.3 Pääsy kasautuu: ketkä pääsevät ja onnistuvat vaikuttamaan?

Poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen on tietenkin hyvin poliittista ja myös usein kiistanalaista toimintaa, johon liittyy ristiriitoja, kompromissien hiontaa sekä poliittisia voittoja ja tappioita. Tätä kiistanalaisuutta kuvanee se, että harva järjestö on täysin tyytyväinen siihen, miten ne pääsevät mukaan poliittisten päätösten kuten lakien valmisteluun. Vain kahdeksan prosenttia järjestöistä on täysin samaa mieltä siitä, että niiltä pyydetään yleensä lausunto kaikista sellaisista laki- tai asetusluonnoksista, joista ne haluavat antaa lausunnon (Kuvio 4).¹⁶ Järjestöistä 29 prosenttia on tästä jokseenkin samaa mieltä, ja jopa puolet eli 50 prosenttia jokseenkin tai täysin eri mieltä. Vieläkin useampi on tyytymättömiä siihen, miten ne pääsevät ministeriöiden asettamien valmistelutyöryhmien jäseniksi ja kuultavaksi eduskunnan valiokunnissa. Vain 17 prosenttia järjestöistä on täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ne pääsevät yleensä kaikkien sellaisten valmistelutyöryhmien jäseneksi, joiden jäseneksi ne haluavatkin päästä. Viidennes eli 20 prosenttia on sitä mieltä, että ne pääsevät yleensä eduskunnan valiokuntien kuultaviksi kaikissa asioissa, joissa ne haluavat päästä kuultaviksi. Järjestöistä 59 prosenttia myös kokee, että ne joutuvat olemaan itse aktiivisia päästäkseen ministeriöiden asettamien valmistelutyöryhmien jäseniksi.

Tätä tyytymättömyyttä tuskin voi täysin poistaa, eikä se olisikaan mielekäs tavoite. Kyselyssä kuitenkin kävi ilmi, että toiset ovat tyytyväisempiä kuin toiset, ja samalla myös toiset pääsevät vaikuttamaan paremmin kuin toiset.

Kuvio 4: Järjestöjen tyytyväisyys mukaan pääsyynsä valmistelussa (%)



¹⁶ Periaatteessa lausunnon voi antaa kuka tahansa, vaikka sitä ei pyydetäisiäkään. Käytännössä tämä ei kuitenkaan aina liene helppoa, koska järjestön ei välttämättä ole helppo löytää lausuntopyyntöä, jos sitä ei ole osoitettu sille suoraan. Uusi lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelu (ks. raportin luku 4.1) kuitenkin helpottaa tätä ongelmaa, koska se kokoaa kaikkien ministeriöiden tekemät lausuntopyyntöt yhteen paikkaan.

Järjestöjen osallistumisen ehkä selkein piirre on se, että vaikuttaminen poliittiseen päätöksentekoon on selkeästi kasaantunut joukolle suuria järjestöjä, joilla on vaikuttamistyöhön parhaat resurssit. Vain kolmella prosentilla järjestöistä on palkattuna kymmenen tai useampi poliittista vaikuttamista tekevä työntekijä (Taulukko 4). Kun vertaillaan erityyppisiä järjestöjä, niin näitä suurimpia järjestöjä on eniten ammattiliitoissa, yleisissä kansalaisjärjestöissä ja elinkeinoelämän järjestöissä (Kuvio 5). Selkein esimerkki ovat suuret palkansaajakeskusjärjestöt, ammattiliitot ja työnantajien järjestöt. Myös muilla sektoreilla on hyvin suuria järjestöjä, esimerkiksi kuntia edustava Suomen Kuntaliitto. Tällaiset suuret järjestöt edustavat yleensä laajoja kansalaisryhmiä ja vahvoja intressiryhmiä ja moni niistä pyrkii vaikuttamaan päätöksentekoon vahvasti (Kuvio 6).

Nämä suurimmat järjestöt pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon monin tavoin käyttäen monipuolisesti erilaisia vaikuttamisstrategioita. Ne ovat aktiivisia erityisesti ministeriöissä, eduskunnassa ja medioissa: ne muun muassa antavat paljon lausuntoja, ottavat usein yhteyttä virkamiehiin, ministereihin, kansanedustajiin ja toimittajiin sekä vaikuttavat erilaisissa työryhmissä ja muissa valmistelu- ja yhteistyöelimissä kuten esimerkiksi neuvottelukunnissa (Kuvio 6).

Ne ovat myös pienempiä järjestöjä tyytyväisempiä asemaansa valmistelussa: verrattain moni suurimpaan kuuluva järjestö kertoo, että niiltä pyydetään yleensä lausunnot kaikista niistä kiinnostavista asioista ja ne pääsevät niitä kiinnostaviin valmistelutyöryhmiin jäseniksi sekä eduskunnan valiokuntien kuultaviksi niitä kiinnostavissa asioissa (Kuvio 7).¹⁷ Myös aiempi tutkimus osoitti, että resursseiltaan suuremmat järjestöt ovat vahvemmin edustettuina ministeriöiden valmistelutyöryhmissä (Vehka 2015). Suurimmat järjestöt myös kokevat muita useammin, että ne onnistuivat vuoden aikana vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon (Kuvio 8). Ne onnistuivat esimerkiksi muuttamaan lakiesityksiä.

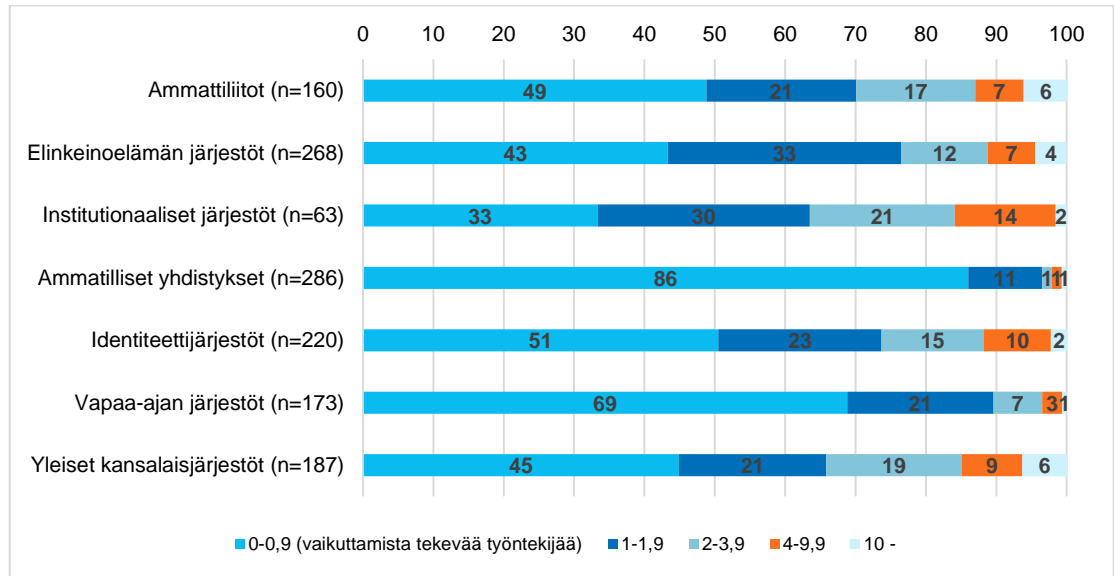
Taulukko 4: Poliittista vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrä kyselyyn vastanneissa järjestöissä

Poliittista vaikuttamista tekevien kokoaikaisten työntekijöiden määrä	lkm	%
0-0,9	784	57,2
1-1,9	302	22
2-3,9	158	11,5
4-9,9	84	6,1
10 -	43	3,1
Yhteensä	1371	100

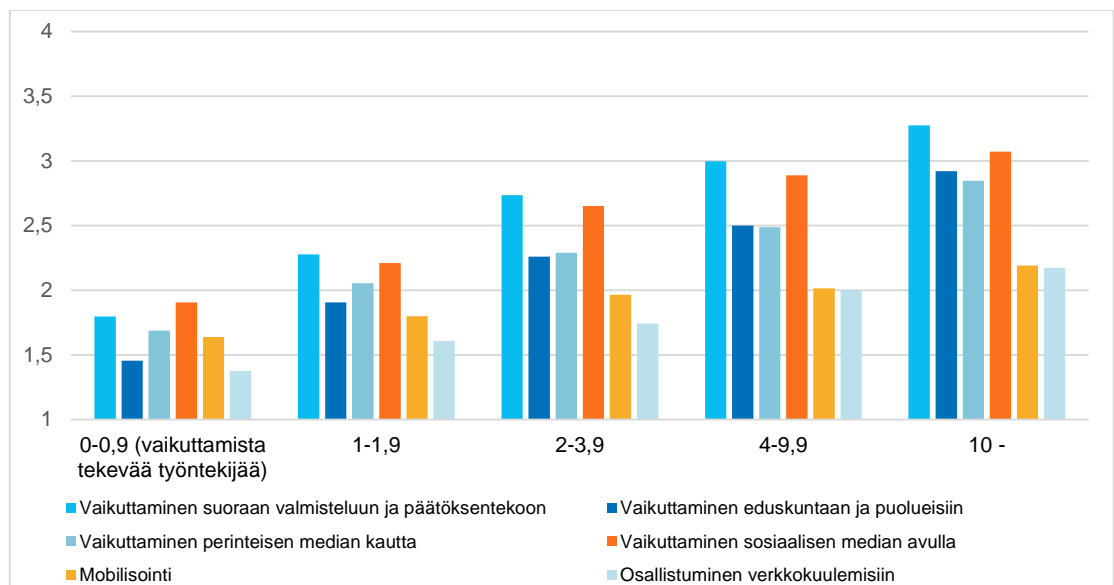
Kysymys kuului: ”Kuinka moni näistä [keskustoimiston tasolla työskentelevistä työntekijöistä] osallistuu poliittiseen työhön? Tällä tarkoitamme yhteydenpitoa virkamiehiin, poliitikoihin tai toimittajiin; analyysin tai tutkimusten tuottamista poliittista vaikuttamista varten; tai poliittisten prosessien seuraamista. (Muunna kokoaikaisiksi työsuhteiksi).” (Vrt. INTERARENA-projektin kysely: interarena.dk)

¹⁷ Myös regressioanalyysi osoittaa, että mitä enemmän järjestöillä on poliittista vaikuttamista tekeviä työntekijöitä, sitä tyytyväisempiä ne ovat asemaansa valmistelussa (Liitetaulukko 1C).

Kuvio 5: Poliittista vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrä erityyppisissä järjestöissä (%)

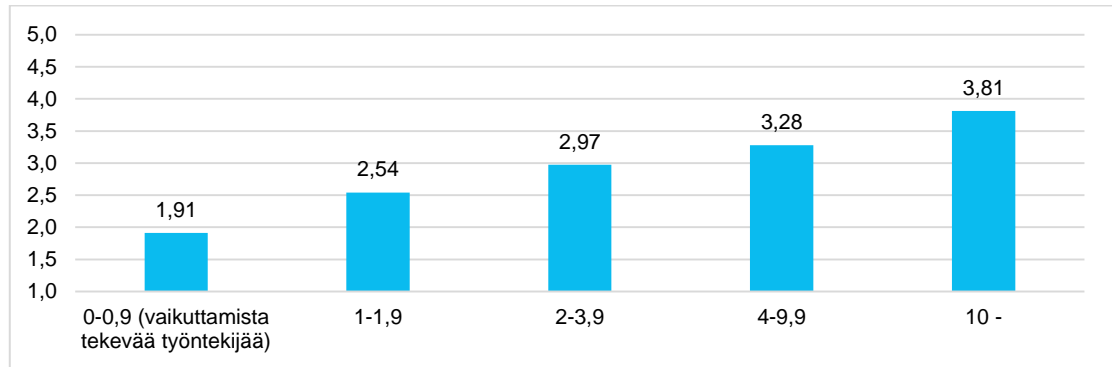


Kuvio 6: Miten usein erikokoiset järjestöt käyttävät eri vaikuttamisstrategioita (keskiarvot asteikolla 1-4)



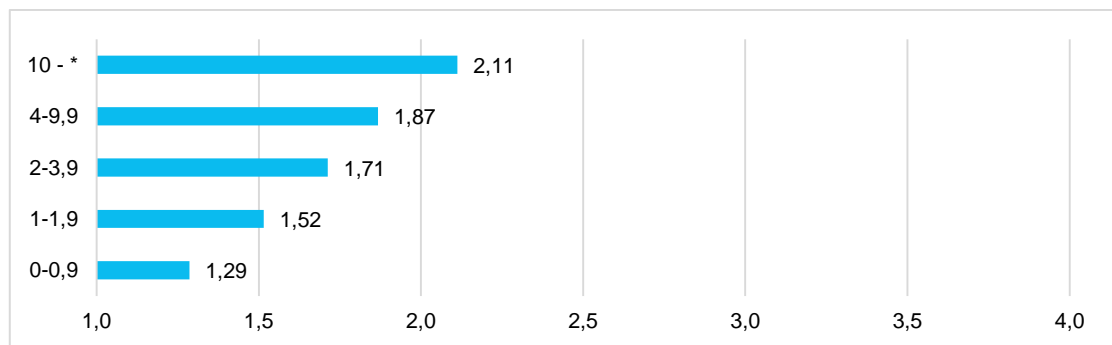
Strategioiden käyttöä on mitattu ottamalla keskiarvot strategioihin kuuluvien eri vaikuttamiskeinojen käytön useutta kuvaavista muuttujista, jotka on listattu Taulukossa 2 (asteikko 1-4; erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei kertaakaan [viimeisen vuoden sisällä][käännetty]). N:t: 0-0,9 (n=735-761); 1-1,9 (n=283-296); 2-3,9 (n=146-156); 4-9,9 (n=81-84); 10- (n=39-43).

Kuvio 7: Erikokoisten järjestöjen tyytyväisyys mukaan pääsyyn valmistelussa (keskiarvot asteikolla 1-5)



Tyytyväisyyttä on mitattu ottamalla keskiarvot muuttujista, jotka kuvaavat, (a) pyydetäänkö järjestöiltä yleensä lausunto kaikista sellaisista laki- tai asetusluonnoksista, joista ne haluavat antaa lausunnon, (b) pääsevätkö ne yleensä eduskunnan valiokuntien kuultavaksi kaikissa asioissa, joissa ne haluavat päästä kuultavaksi ja (c) pääsevätkö ne yleensä kaikkien sellaisten ministeriöiden asettamien valmistelutyöryhmien jäseneksi, joiden jäseneksi ne haluavat päästä (asteikko 1-5; täysin samaa mieltä – täysin eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa). N:t: 0-0,9 (n=629); 1-1,9 (n=272); 2-3,9 (n=146); 4-9,9 (n=82); 10- (n=43).

Kuvio 8: Erikokoisten järjestöjen onnistuminen poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisessa (keskiarvot asteikolla 1-4)



* Poliittista vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrä järjestöissä.

Onnistumista vaikuttamisessa on mitattu laskemalla keskiarvot kuuteen kysymykseen: miten usein järjestön toiminta on johtanut erilaisiin tuloksiin viimeisen vuoden sisällä (asteikko 1-4; erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei koskaan [käännetty]): (a) Valtion virkamiehet ovat ottaneet jonkin asian käsiteltäväksi, (b) hallitus on tehnyt esityksiä eduskunnassa, (c) lakiesitystä on muutettu ministeriökäsittelyssä, (d) lakiesitystä on muutettu eduskuntakäsittelyssä, (e) hallinnollisiin määräyksiin tai ohjeisiin on tehty muutoksia, (f) julkisen hallinnon päätöksiin on tehty muutoksia (vrt. INTERARENA-projekti: interarena.dk). N:t: 10- (n=43); 4-9,9 (n=82); 2-3,9 (n=151); 1-1,9 (n=284); 0-0,9 (n=748).

Suurimpia järjestöjä pienemmät järjestöt eivät ole yhtä aktiivisia vaikuttajia (Kuvio 6). Järjestöistä 40 prosenttia kuuluu kooltaan keskikokoisiin järjestöihin, joilla on alle kymmenen mutta vähintään yksi poliittista vaikuttamista tekevä työntekijä (Taulukko 4). Nämä järjestöt ovat usein institutionaalisia järjestöjä, elinkeinoelämän järjestöjä, ammattiliittoja, yleisiä kansalaisjärjestöjä sekä identiteettijärjestöjä (Kuvio 5; ks. erityyppisten järjestöjen määritelmät Taulukossa 1). Keskikokoiset järjestöt ovat tyytymättömpiä asemaansa valmistelussa (Kuvio 7) ja myös kokevat harvemmin onnistuvansa vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon (Kuvio 8) kuin suurimmat järjestöt.

Keskikastin alapuolella ovat vielä pienet järjestöt, joilla on vain vähän resursseja vaikuttamiseen niin, että niillä ei ole yhtään kokoaikaisesta poliittista vaikuttamista tekevää työntekijää (Taulukko 4). Tällaisia pienimpiä järjestöjä on paljon, 57 prosenttia kyselyyn vastanneista järjestöistä. Pienimmissä järjestöissä on eniten ammatillisia yhdistyksiä, jotka ovat ammattikuntien ja tieteenalojen yleisjärjestöjä (Kuvio 5). Nämä pienimmät järjestöt pyrkivät vaikuttamaan esimerkiksi valmisteluun ja päätöksentekoon harvemmin kuin suuremmat järjestöt (Kuvio 6). Ne ovat kaikista tyytymättömiä asemaansa valmistelussa (Kuvio 7) ja kokivat vain harvoin onnistuneensa vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon vuoden sisällä (Kuvio 8).

Institutionaaliset järjestöt, elinkeinoelämän järjestöt ja ammattiliitot parhaassa asemassa

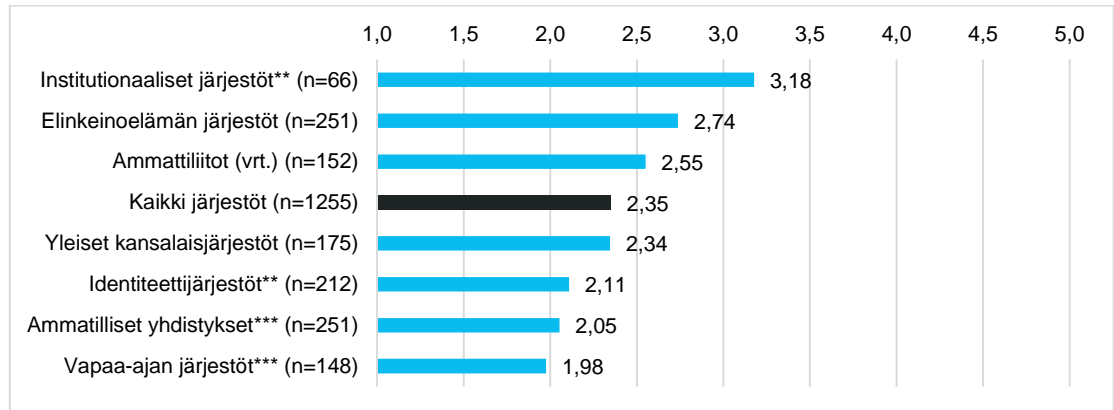
Järjestöjen asema valmistelussa ja onnistuminen vaikuttamisessa näyttää riippuvan myös siitä, minkä tyyppisestä järjestöstä on kyse. Erityisesti institutionaaliset, elinkeinoelämän järjestöt ja ammattiliitot ovat keskimääräistä tyytyväisempiä asemaansa valmistelussa ja vaikutustyönsä tuloksiin (Kuviot 9 ja 13).

Institutionaaliset eli erilaisia pääosin julkisia instituutioita edustavat järjestöt ovat kaikista tyytyväisimpiä asemaansa valmistelussa (Kuvio 9 ja Liitetaulukko 1C). Jopa 59 prosenttia institutionaalisista järjestöistä kokee saavansa yleensä lausuntopyyntönsä kaikista laki- tai asetusalunnoksista, joista ne haluavatkin antaa lausunnon (Kuvio 10). Lähes puolet eli 45 prosenttia institutionaalisista järjestöistä kokee pääsevänsä jäseneksi kaikkiin valmistelutyöryhmiin, joihin ne haluavatkin jäseneksi (Kuvio 11). Myös eduskunnan valiokuntakuulemisiin ne ovat tyytyväisimpiä: 47 prosenttia kokee pääsevänsä kuultavaksi niitä kiinnostavissa asioissa (Kuvio 12). Institutionaaliset järjestöt myös kokevat onnistuneensa vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon useammin kuin moni muu järjestö (Kuvio 13, Liitetaulukko 1D).

Toiseksi tyytyväisimpiä ovat elinkeinoelämän järjestöt (Kuvio 9). Niistä 53 prosenttia kokee, että ne saavat yleensä lausuntopyyntönsä kaikista laki- tai asetusalunnoksista, joista ne haluavat antaa lausunnon (Kuvio 10). Ne ovat myös työryhmien jäsenyyksiin ja valiokuntakuulemisiin toiseksi tyytyväisimpiä ja kokevat onnistuneensa vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon verrattain hyvin (Kuviot 11-13).

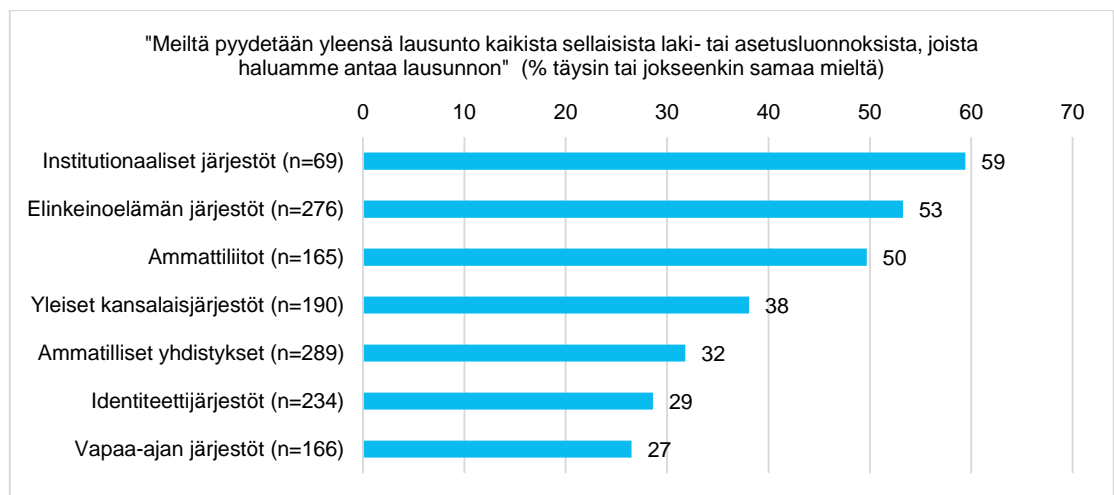
Ammattiliitot ovat kolmanneksi tyytyväisimpiä asemaansa valmistelussa, vaikka niiden ero elinkeinoelämän järjestöihin ja yleisiin kansalaisjärjestöihin on tässä kuitenkin vain melko pieni (Kuvio 9, Liitetaulukko 1C). Puolet eli 50 prosenttia ammattiliitoista kokee, että ne saavat yleensä lausuntopyyntönsä niitä kiinnostavista laki- tai asetusalunnoksista (Kuvio 10). Viidennes eli 21 prosenttia kokee pääsevänsä yleensä niitä kiinnostavissa asioissa ministeriöiden valmistelutyöryhmiin ja 25 prosenttia eduskuntien valiokuntien kuultavaksi (Kuviot 11-12). Ne myös kokevat onnistuneensa vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon hieman useammin kuin järjestöt keskimäärin (Kuvio 13, Liitetaulukko 1D).

Kuvio 9: Erityyppisten järjestöjen yleinen tyytyväisyys asemaansa valmistelussa (keskiarvot asteikolla 1-5)



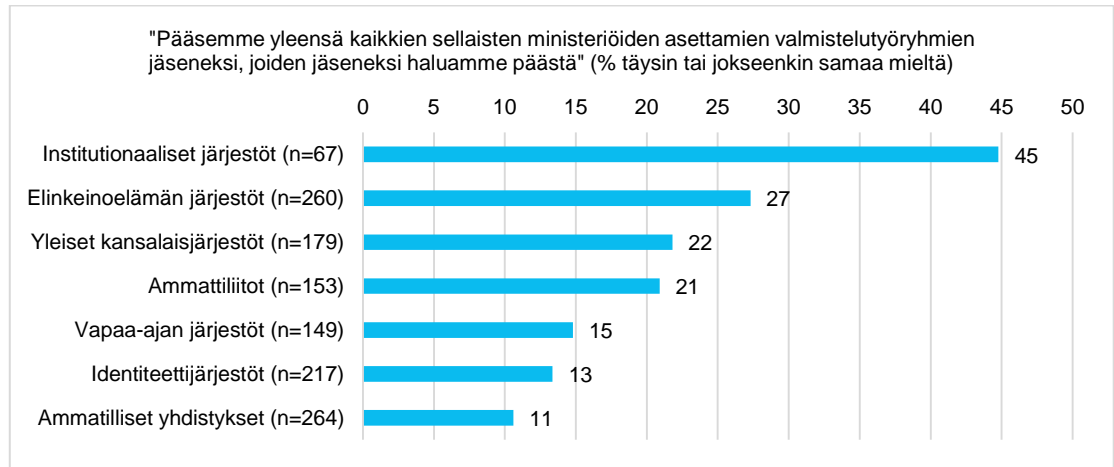
Tyytyväisyyttä on mitattu ottamalla keskiarvot muuttujista, jotka kuvaavat, (a) pyydetäänkö järjestöiltä yleensä lausunto kaikista sellaisista laki- tai asetusluonnoksista, joista ne haluavat antaa lausunnon, (b) pääsevätkö ne yleensä eduskunnan valiokuntien kuultavaksi kaikissa asioissa, joissa ne haluavat päästä kuultavaksi ja (c) pääsevätkö ne yleensä kaikkien sellaisten ministeriöiden asettamien valmistelutyöryhmien jäseneksi, joiden jäseneksi ne haluavat päästä (asteikko 1-5, täysin samaa mieltä – täysin eri mieltä [käännetty]). Merkitsevyytasot: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ (Tukeyn testi [HSD], vertailukategoriana Ammattiliitot).

Kuvio 10: Erityyppisten järjestöjen tyytyväisyys lausuntopyyntöihin



Vastausvaihtoehtoa "En osaa sanoa" (n=0-20) ei ole otettu huomioon prosentteja laskettaessa.

Kuvio 11: Erityyppisten järjestöjen tyytyväisyys työryhmien jäseneksi pääsemiseen



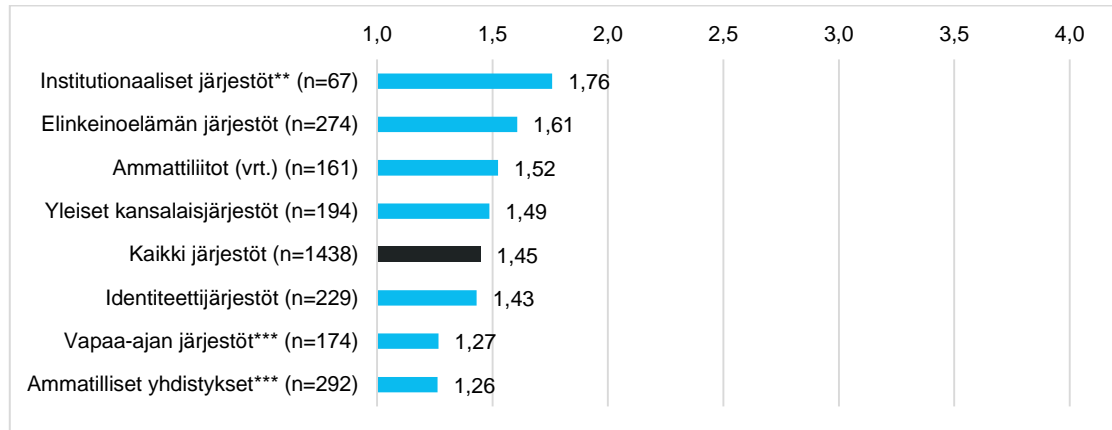
Vastausvaihtoehtoa "En osaa sanoa" (n=1-42) ei ole otettu huomioon prosentteja laskettaessa.

Kuvio 12: Erityyppisten järjestöjen tyytyväisyys kuulemisiin eduskunnan valiokunnissa



Vastausvaihtoehtoa "En osaa sanoa" (n=1-43) ei ole otettu huomioon prosentteja laskettaessa.

Kuvio 13: Erityyppisten järjestöjen onnistuminen poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisessa (keskiarvot asteikolla 1-4)



Onnistumista vaikuttamisessa on mitattu laskemalla keskiarvot kuuteen kysymykseen: miten usein järjestön toiminta on johtanut erilaisiin tuloksiin viimeisen vuoden sisällä (asteikko 1-4; erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei koskaan [käännetty]): (a) Valtion virkamiehet ovat ottaneet jonkin asian käsiteltäväksi, (b) hallitus on tehnyt esityksiä eduskunnassa, (c) lakiesitystä on muutettu ministeriökäsittelyssä, (d) lakiesitystä on muutettu eduskuntakäsittelyssä, (e) hallinnollisiin määräyksiin tai ohjeisiin on tehty muutoksia, (f) julkisen hallinnon päätöksiin on tehty muutoksia (vrt. INTERARENA-projekti: interarena.dk). Merkitsevyytasot: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ (Tukeyn testi [HSD], vertailukategoria Ammattiliitot).

Yleiset kansalaisjärjestöt ovat neljänneksi tyytyväisimpiä asemaansa valmistelussa ja vaikuttamistyönsä tuloksiin (Kuviot 9 ja 13). Niistä 38 prosenttia kokee saavansa yleensä lausuntopyyntöjä kiinnostavista laki- tai asetuseräluonnoksista (Kuvio 10). Viidennes eli 22 prosenttia arvioi pääsevänsä kiinnostaviin ministeriöiden valmistelutyöryhmiin (Kuvio 11). Yleisistä kansalaisjärjestöistä 23 prosenttia on tyytyväisiä eduskunnan valiokuntakuulemisiin (Kuvio 12).

Vähiten tyytyväisiä asemaansa valmistelussa ovat identiteettijärjestöt, ammatilliset yhdistykset sekä vapaa-ajan järjestöt (Kuvio 9).

Identiteettijärjestöistä vain 29 prosenttia kokee saavansa yleensä lausuntopyyntöjä kaikista kiinnostavista laki- tai asetuseräluonnoksista (Kuvio 10). Vain 13 prosenttia niistä on yleensä tyytyväisiä pääsyynsä ministeriöiden valmistelutyöryhmiin ja 18 prosenttia pääsyynsä eduskunnan valiokuntien kuultavaksi (Kuviot 11-12). Identiteettijärjestöt kokevat pystyneensä vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon verrattain harvoin (Kuvio 13, Liitetaulukko 1D).

Myös ammatilliset yhdistykset ovat varsin tyytymättömiä asemaansa valmistelussa (Kuvio 9). Niistä vain 32 prosenttia kokee, että niitä pyydetään yleensä lausunto kaikista kiinnostavista asetuserä- ja lakiluonnoksista, vain 11 prosenttia että ne pääsevät yleensä kiinnostaviin valmistelutyöryhmiin, ja vain 14 prosenttia että ne pääsevät yleensä eduskunnan valiokuntien kuultavaksi kaikissa kiinnostavissa asioissa (Kuviot 10-12). Ne kertovat onnistuneensa vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon vain hyvin harvoin (Kuvio 13). On kuitenkin huomattava, että erityyppisten järjestöjen erot johtuvat osittain järjestöjen erikokoisista resurssista ja siitä, että kaikki eivät ylipäätään pyri yhtä voimakkaasti vaikuttamaan päätöksentekoon. Tämä näkyy muun muassa ammatillisten yhdistysten kohdalla. Esimerkiksi kun järjestöjen resurssit ja vaikuttamispyrkimysten voimakkuus vakioidaan regressioanalyysissä,

erot tyytyväisyydessä ja vaikuttamistyön onnistumisessa ammatillisten yhdistysten ja esimerkiksi elinkeinoelämän järjestöjen välillä vähenevät huomattavasti (Liitetaulukot 1C-1D).

Myös vapaa-ajan järjestöt ovat varsin tyytymättömiä asemaansa valmistelussa ja kokevat vain harvoin pystyneensä vaikuttamaan päätöksiin (Kuviot 9 ja 13). Niistä vain 27 prosenttia on yleensä tyytyväisiä saamiinsa lausuntopyyntöihin, 15 prosenttia pääsyynsä työryhmien jäseniksi, ja 11 prosenttia pääsyynsä eduskunnan valiokuntien kuultavaksi (Kuviot 10-12).

2.4 Järjestöjen pääsy valmisteluun kansainvälisessä vertailussa

Vertailimme kyselyn avulla myös järjestöjen pääsyä mukaan valmisteluun Suomessa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa.¹⁸ Millaisilla järjestöillä on näissä maissa etuoikeutettu asema päätösten valmistelussa eli mitkä järjestöt saavat useimmin lausuntopyyntöjä ja yhteydenottoja virkamiehiltä ja pääsevät työryhmien ja yhteistyöelinten kuten neuvottelukuntien jäseniksi sekä vaikuttamaan niiden kokoonpanoon?

Kaikissa maissa resursseiltaan suuremmilla järjestöillä on useammin etuoikeutettu asema kuin pienillä (Kuvio 14). Suomessa pääsy valmisteluun kuitenkin kasautuu isoille vahvimmin: suurten ja pienten järjestöjen erot ovat siis meillä jyrkemmät kuin Tanskassa ja Isossa-Britanniassa (Kuvio 14 ja Liitetaulukko 1E). Toisin sanoen Suomessa resursseiltaan suuremmat järjestöt ovat siis jonkin verran vahvemmin etuoikeutetussa asemassa kuin Tanskassa¹⁹ ja Isossa-Britanniassa. Suomen ero Tanskaan on tässä pienempi kuin Suomen ero Iso-Britanniaan. Tämä voi johtua siitä, että Suomi ja Tanska ovatkin korporatistisia maita (Lijphart 2012), joissa suurilla kansallisilla keskus- ja kattojärjestöille on perinteisesti ollut vahva ja etuoikeutettu asema valmistelussa (vrt. myös Christiansen ym. 2010). Isossa-Britanniassa taas on pluralistinen eturyhmäjärjestelmä, jossa järjestöt kilpailevat vapaammin keskenään pääsystä virkamiesten ja poliittisten päättäjien puheille, ja katto- ja keskusjärjestöjen merkitys ei ole yhtä suuri (vrt. Lijphart 2012). Tulkintaa tukee se, että Suomessa ja Tanskassa erityisesti kaikista suurimmat järjestöt ovat paremmassa suhteellisessa asemassa kuin Isossa-Britanniassa (Kuvio 14).

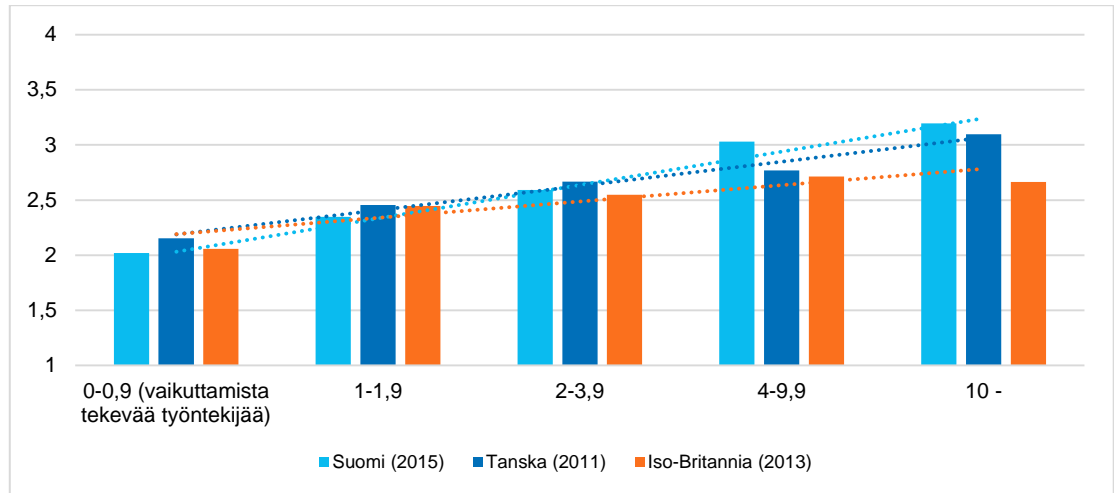
Elinkeinoelämän järjestöillä ja institutionaalisilla järjestöillä on kaikissa kolmessa maassa verrattain hyvä asema valmistelussa (Kuvio 15, ks. myös Liitetaulukko 1E). Maiden välillä on kuitenkin myös kiinnostavia eroja. Suomessa yleisten kansalaisjärjestöjen suhteellinen asema on parempi kuin sekä Tanskassa että Isossa-Britanniassa. Vapaa-ajan järjestöillä taas on Suomessa ja Tanskassa parempi asema kuin Isossa-Britanniassa. Ammatilliset yhdistykset puolestaan ovat verrattain vahvoja Isossa-Britanniassa. (Kuvio 15.) Kaiken kaikkiaan Suomessa siis erityisesti yleisten kansalaisjärjestöjen ja myös vapaa-ajan järjestöjen asema valmistelussa on kansainvälisessä vertailussa melko hyvä. Haastattelemamme yleisen kansalaisjärjestön edustaja kokikin, että Suomessa asiat ovat kaikista huolimatta monelta osin hyvin verrattuna muihin maihin:

Kun kuuntelee [...] kollegoja eri maista, niin kyllähän tietysti [...] Suomi on [...] niin pieni yhteiskunta, että täällä oikeasti on kansalaisjärjestöillä mahdollisuus päästä ministerin luo. Päästä kansliapäällikköjä tapaamaan. Päästä korkeita virkamiehiä tapaamaan. (Yleisen kansalaisjärjestön edustaja.)

¹⁸ Tässä vertailussa käytämme Suomen kohdalla suppeampaa 600 kyselyyn vastanneen järjestön otosta, joka perustuu lausunnoista, eduskunnan kuulemisista, ministeriöiden työryhmistä ja mediajutuista löydettyihin järjestöihin (ks. Liite 1). Kyselyt tehtiin Tanskassa vuonna 2011 ja Isossa-Britanniassa vuonna 2013 INTERARENA-projektissa. Vastausprosentit olivat Tanskassa 69 ja Isossa-Britanniassa 26 (ks. Binderkrantz & Rasmussen 2015).

¹⁹ Ero Tanskaan näkyy myös, kun regressioanalyysi tehdään Suomi-Tanska-aineistolla laajemmalla otannalla (otannasta ks. Liite 1) (n = 2317 [Suomi ja Tanska yhteensä]).

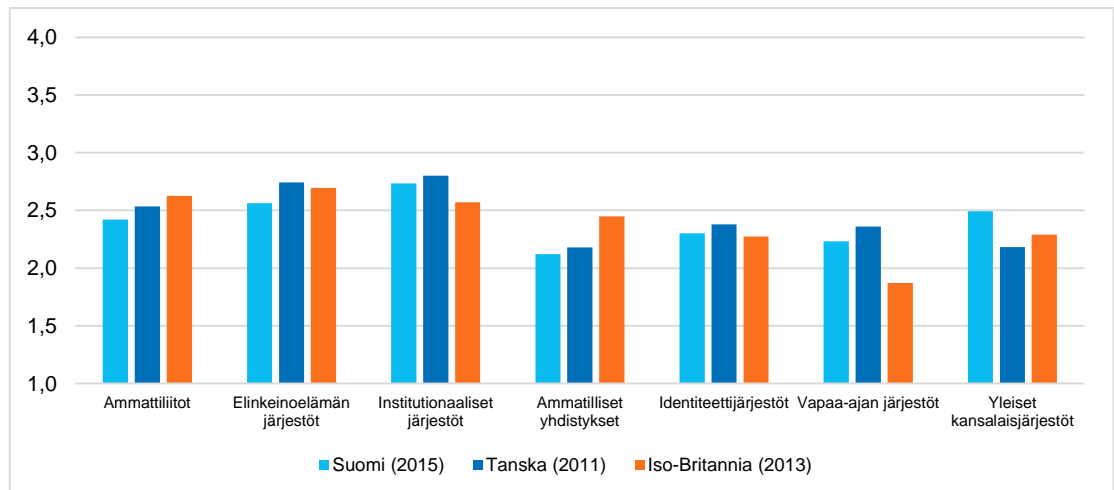
Kuvio 14: Resursseiltaan erikokoisten järjestöjen etuoikeutettu asema valmistelussa Suomessa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa (keskiarvot asteikolla 1-4)



Järjestöjen etuoikeutettua asemaa on mitattu laskemalla keskiarvot vastauksista seuraaviin kysymyksiin (asteikko 1-4; erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei koskaan [käännetty]): (a) Järjestömme saa lakiluonnoksen, asetusluonnoksen tai vastaavan lausunnon antamista varten, (b) järjestömme on edustettuna julkisissa neuvottelukunnissa, lautakunnissa, toimikunnissa, valmistelutyöryhmissä ja vastaavissa, (c) järjestöltämme kysytään mielipidettä julkisten neuvottelukuntien, lautakuntien, toimikuntien, valmistelutyöryhmien ja vastaavien jäseniä valittaessa, (d) valtion virkamiehet ottavat yhteyttä järjestöömme. N:t yhteensä: Suomi = 557, Tanska = 603, Iso-Britannia = 417 (n:t tarkemmin Liitetaulukossa 1F).

Lähde: Tanskan ja Ison-Britannian aineisto: INTERARENA-projekti / Anne Binderkrantz ym.

Kuvio 15: Erityyppisten järjestöjen etuoikeutettu asema valmistelussa Suomessa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa (keskiarvot asteikolla 1-4)



Järjestöjen etuoikeutettua asemaa mittaavan muuttujan muodostaminen on kuvattu Kuvion 14 alla. N:t yhteensä Suomi = 585, Tanska = 603, Iso-Britannia = 468 (n:t tarkemmin Liitetaulukossa 1F).

Lähde: Tanskan ja Ison-Britannian aineisto: INTERARENA-projekti / Anne Binderkrantz ym.

3. MITEN VIRKAMIEHET KUULEVAT SIDOSRYHMIÄ SÄÄDÖSVALMISTELUSSA?

Säädösten eli lähinnä lakien ja asetusten valmisteluun kuuluu järjestöjen ja muiden sidosryhmien kuuleminen. Se on ”sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista” valmisteilla olevista asioista, ja sillä pyritään parantamaan valmistelun laatua ja avoimuutta (Valtioneuvosto 2016). Selvitimme virkamiesten kyselyllä ja haastatteluilla, miksi ja millaisilla menetelmillä virkamiehet kuulevat sidosryhmiä. Meitä kiinnosti myös se, keitä virkamiehet kuulevat, miten laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan ja mikä vaikuttaa kuulemisen laajuuteen.

3.1 Miksi virkamiehet kuulevat sidosryhmiä säädösvalmistelussa?

Virkamiehet pitävät järjestöjen kuulemista tärkeänä säädösvalmistelussa. Kyselyssä 73 prosenttia virkamiehistä oli samaa mieltä siitä, että järjestöjen kuuleminen parantaa säädösvalmistelun laatua (Kuvio 16). Järjestöjen kuulemisen ei myöskään koettu hidastavan säädösten valmistelua liikaa: vain alle kolmannes eli 28 prosenttia virkamiehistä koki, että järjestöjen kuuleminen hidastaa merkittävästi säädösvalmistelua.

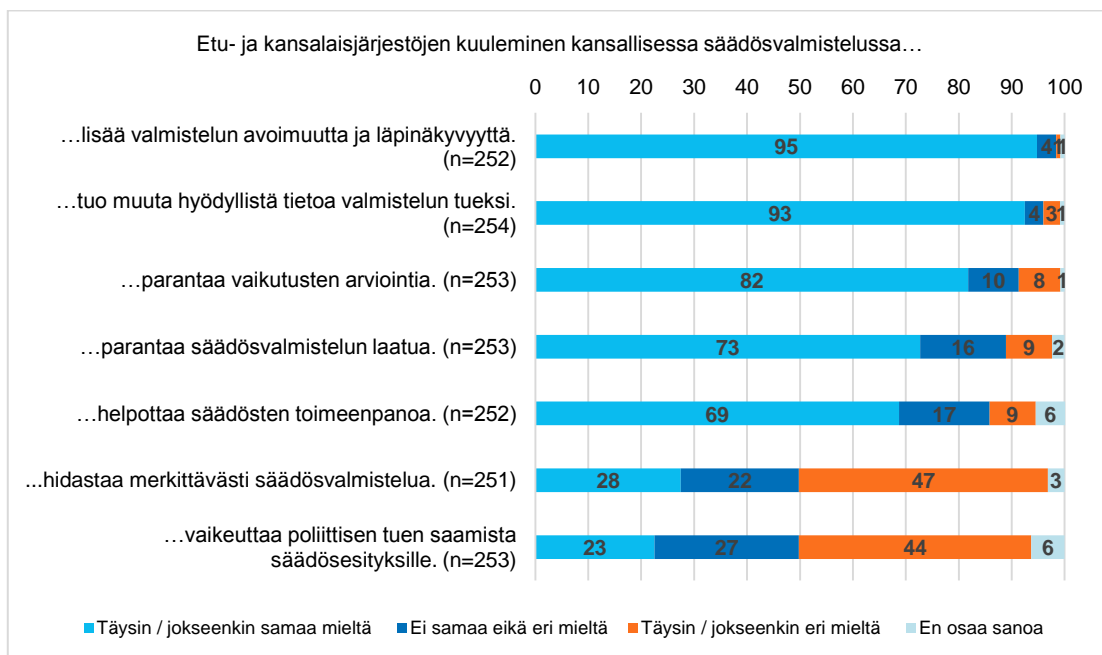
Moni haastateltu virkamies kokee, että kuulemismahdollisuuksia annetaan valmistelussa myös aiempaa enemmän. Virkamiesten mielestä tämä johtuu yhteiskunnallisen ilmapiirin muutoksesta, jossa avoimuutta on korostettu entistä enemmän. Tämä ilmapiiri on tullut myös valtionhallintoon, jossa esimerkiksi oikeusministeriön demokratia- kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö sekä valtiovarainministeriön hallinto- ja johtamispolitiikkayksikkö ovat pyrkineet kehittämään valmistelun ja hallinnon avoimuutta.

Miksi kuuleminen kannattaa?

Virkamiesten kyselystä ja haastatteluista nousi esiin kuulemisen kolme päähyötyä. Ensinnä, kuuleminen lisää hallinnon avoimuutta. Kyselyyn vastanneista virkamiehistä 95 prosenttia oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että järjestöjen kuuleminen säädösvalmistelussa lisää valmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä (Kuvio 16). Kuuleminen on hyvää hallintoa ja se levittää tietoa valmisteilla olevista päätöksistä. Vaikka kuuleminen on määritelmän mukaisesti sidosryhmien näkemysten keräämistä, sen avulla voi samalla kertoa sidosryhmille valmisteilla olevista muutoksista. Näin sidosryhmät osaavat varautua säädösmuutoksiin:

Tietenkin se [kuuleminen] on informaatiokanava suhteessa valmistelijalta sinne sidosryhmiin päin siitä, että mitä ollaan tekemässä. Jolloin tieteenkin se toimii sitten myöskin eräänlaisena semmoisena ... valmistelun aikainen informaatio tietenkin lisää mahdollisuutta valmistautua tuleviin muutoksiin.

Kuvio 16: Virkamiesten näkemyksiä järjestöjen kuulemisesta kansallisessa säädösvalmistelussa (%)



Lähde: Kaikki mukaan? Avoin hallinto ja uudet osallistumismuodot (KAMU) -hankkeen kysely virkamiehille (kyselystä ks. tämän raportin luku 1.2).²⁰

Toiseksi kuulemisella saadaan sidosryhmiltä tärkeää tietoa ja asiantuntemusta. Kyselyssä 82 prosenttia virkamiehistä kokee, että järjestöjen kuuleminen parantaa vaikutusten arviointia ja 93 prosenttia virkamiehistä kertoo, että kuuleminen tuo muuta hyödyllistä tietoa valmistelun tueksi (Kuvio 16). Kuulemisessa selviää, miten olemassa oleva lainsäädäntö sidosryhmien mielestä toimii, mikä on sidosryhmien kanta uuteen lainsäädäntöön, ja miten lakimuutokset vaikuttavat sidosryhmien toimintaan. Kuulemisella saadaan myös konkreettista palautetta suunnitellusta lakitekstistä.

Kolmanneksi virkamiehet näkevät, että kuuleminen auttaa viemään muutoksia läpi poliittisesti. Kaksi kolmasosaa eli 68 prosenttia kyselyyn vastanneista virkamiehistä olikin samaa mieltä siitä, että valmistelussa haetaan yleensä tärkeimpiä sidosryhmiä tyydyttäviä konsensus- tai kompromissiratkaisuja (Kuvio 19 luvussa 3.3).

Haastatellut virkamiehet kertovat, että kun keskeiset sidosryhmät ja vahvat eturyhmät ovat sitoutuneet valmisteluun, poliitikkojen on helpompi hyväksyä päätökset ja sopia niistä. Laki-esitysten eduskuntakäsittely voi vaikeutua, jos kuulemisen avulla ei ole saavutettu riittävää yhteisymmärrystä keskeisten eturyhmien kanssa. Kyselyssä vain neljännes eli 23 prosenttia virkamiehistä olikin samaa mieltä siitä, että järjestöjen kuuleminen vaikeuttaisi poliittisten tuen saamista säädösesityksille. Yli kaksi kolmasosaa eli 69 prosenttia virkamiehistä myös kokee, että järjestöjen kuuleminen helpottaa säädösten toimeenpanoa (Kuvio 16).

²⁰ Kaikkien kuvioiden ja taulukoiden lähteenä ovat KAMU-hankkeen kyselyt, ellei toisin ilmoiteta.

Virkamieskysely näytti, että mitä laajempaa ja aktiivisempaa kuuleminen oli valmisteluvaiheessa, sitä harvemmin kansanedustajat kritisoivat hallituksen esitystä eduskunnan valiokuntakäsittelyssä.²¹ Mitä enemmän virkamiehet olivat i) tehneet valmistelua tiiviissä vuorovaikutuksessa tärkeimpien sidosryhmien kanssa, ii) kuulleet eri sidosryhmiä laajasti varhaisessa valmisteluvaiheessa, ja iii) antaneet valtionhallinnon ulkopuolisille sidosryhmille mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteluun, sitä todennäköisempää oli, että kansanedustajat *eivät* kritisoineet hallituksen esitystä voimakkaasti eduskunnan valiokunnissa (Liite 5: Liitetaulukko 2A). Aktiivinen, laaja ja varhainen kuuleminen kuitenkin kasvattivat tätä todennäköisyyttä vain vähän. Silti havainto kertonee siitä, että kuuleminen todella voi sitouttaa eturyhmiä valmisteluun ja siten lieventää poliittisia kiistoja.

3.2 Miten järjestöjä, kansalaisia ja muita sidosryhmiä kuullaan?

Miten virkamiehet sitten näkevät eri kuulemismenetelmät ja mitä niistä he käyttävät itse eniten? Yleisesti arvioidaan, että kuulemisen ja valmistelun tavat ovat muuttuneet. Hitaaksi ja jäykiksi koetuista komiteoista on siirrytty kohti ketterämpiä ja halvempia valmistelumuotoja (ks. esim. Temmes 2001).

Komiteat ovat valtioneuvoston asettamia monijäsenisiä valmisteluelimiä, ja ne ja niitä muistuttavat viralliset työryhmät ovat entistä enemmän korvautuneet epävirallisilla ja kevyemmillä työryhmillä sekä epävirallisella vuorovaikutuksella (ks. myös Slant & Rantala 2013). Yksi selitys tälle on se, että epämuodolliset menetelmät ovat tehokkaampia, kun valmistelussa on usein tiukat aikataulut ja entistä niukemmat resurssit:

Nykyään kyllä kun resurssirajoitteita on, niin minun mielestäni meillä on ainakin systemaattisesti pyritty vähentämään tällaisia muodollisia prosesseja, jotka sitovat henkilökuntaa. (Lainvalmistelua tekevä virkamies)

Muutamalla haastatellulla virkamiehellä oli kokemusta komiteoista, ja osa heistä muistelee, että komiteoilla oli usein paremmat resurssit kuin nykyisillä työryhmillä. Komiteat istuivat usein varsin kauan, ja niissä oli päätoimisia sihteerejä. Virkamiehet kokevat, että komiteoilla oli myös valtioneuvoston asettamina eliminä suurempi painoarvo ja arvovalta kuin nykyisin käytetyillä työryhmillä:

Komitealla on se semmoinen paine, että kun tästä tulee nyt komiteamietintö, niin se on nyt semmoinen, enemmän jumalan sanaa.

Nykyään komiteoista on kuitenkin luovuttu, ja kuuleminen on samalla muuttunut monimuotoisemmaksi. Valmistelussa on käytössä kirjava joukko erilaisia kuulemismenetelmiä (ks. Taulukko 5). Seuraavaksi kuvaamme tarkemmin, miten virkamiehet kuulevat sidosryhmiä ja miten eri käytännöt kuulemisessa toimivat.

²¹ Regressioanalyyseissä tämä vaikutus tulee näkyviin, kun hankkeen laajuus, sidosryhmien vastustus hankkeen tavoitteita kohtaan sen alkuvaiheessa, julkisen keskustelun laajuus sekä se, miten suoraan ja laajasti laki vaikuttaa kansalaisten arkielämään, otetaan huomioon eli vakioidaan. Vaikutus oli samansuuntainen (mutta ei tilastollisesti merkitsevä) myös hallituskäsittelyn kohdalla. Aktiivinen, laaja ja varhainen kuuleminen vähensivät aavistuksen sen todennäköisyyttä, että asia jätettiin pöydälle valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministerivaliokunnassa. (Liitetaulukko 2A.)

Taulukko 5: Kuulemismenetelmien käyttö säädösvalmistelussa virkamiesten mukaan (%)

Mitä eri menetelmiä on käytetty sidosryhmien kuulemiseen niissä kansallisissa säädösvalmisteluhankkeissa, joihin olet osallistunut viimeisten kolmen vuoden sisällä?

	Kaikissa	Melko monessa	Harvassa	Ei yhdessäkään	Yhteensä (%)	(n)
Lausuntopyynnöt säädösesitysluonnoksesta	80	18	1	1	100	(245)
Suorat tapaamiset, puhelut tai sähköpostikeskustelut sidosryhmien kanssa	40	43	17	1	100	(241)
Työryhmät, joissa on mukana valtionhallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä	37	41	15	7	100	(230)
Työryhmät, joissa on mukana vain valtionhallintoon kuuluvia sidosryhmiä ²²	25	23	25	27	100	(206)
Lausunto- tai kommenttipyynnöt muusta asiakirjasta ennen säädösesitysluonnoksen valmistamista	19	41	31	9	100	(227)
Kuulemis- tai keskustelutilaisuudet, joihin on kutsuttu vain tiettyjä sidosryhmiä	12	40	34	14	100	(233)
Tietyille sidosryhmille kohdenneet kyselyt	9	22	43	26	100	(214)
Kaikille avoimet kuulemis- tai keskustelutilaisuudet	6	18	36	40	100	(219)
Työpajat	5	21	31	43	100	(213)
Selvityshenkilöiden tai konsulttien tekemät haastattelut tai kyselyt	4	21	33	42	100	(210)
Kaikille avoimet verkkokyselyt Otakantaa.fi palvelussa	1	8	36	56	100	(203)
Verkkokeskustelut Otakantaa.fi-palvelussa	1	5	20	74	100	(194)
Muut kaikille avoimet verkkokyselyt	1	5	15	79	100	(188)
Muut verkkokeskustelut	1	2	17	81	100	(183)
Joukkoistaminen	0	1	13	86	100	(170)

Vastausvaihtoehtona oli myös ”En osaa sanoa”, mutta sitä ei ole esitetty taulukossa.

²² Kysymys oli siinä mielessä monitulkintainen, että emme tiedä, miten laajasti vastaajat ovat mieltäneet valtionhallinnon.

Kuvio 17: Virkamiesten näkemyksiä kuulemismenetelmien hyödyllisyydestä ja käytöstä säädösvalmistelussa (%)



* Työryhmät, joissa on mukana valtionhallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä
Molemmissa kysymyksissä oli myös vastausvaihtoehto ”En osaa sanoa”, jonka valinneita ei ole otettu huomioon prosentteja laskettaessa.

Lausunnot

Lausuntojen pyytäminen laki- tai asetuseritysluonnoksista on yleisin tapa kuulla sidosryhmiä säädösvalmistelussa: lähes kaikki eli 98 prosenttia virkamiehistä kertoo, että tätä kuulemismenetelmää on käytetty melko monessa tai kaikissa valmisteluhankkeissa, joihin he olivat osallistuneet viimeisten kolmen vuoden sisällä (Taulukko 5). Hyvin moni eli 89 prosenttia virkamiehistä pitää säädösesitysluonnosta koskevia lausuntopyyntöjä myös melko tai hyvin hyödyllisenä (Kuvio 17). Haastatellut virkamiehet kertovat, että lausuntopyyntöjen avulla muun muassa tarkistetaan, että sidosryhmät ovat ymmärtäneet asiat samalla tavalla. Tällöin virkamiehet ja poliittiset päättäjät voivat tarvittaessa muuttaa väärinymmärryksiä aiheuttavia kohtia säädöstekstissä. Usein kyse on yksityiskohdista, mutta välillä lausuntovaiheessa voi tulla esille myös isompia ongelmia, joiden vuoksi sidosryhmien erimielisyyttä joudutaan sovitteluun esimerkiksi kahdenvälisissä keskusteluissa. Muutama virkamies piti lausunnoista erityisesti siksi, että tieto tulee tekstimuodossa ja palaute on siksi selkeää:

Minä olen juristi niin minä tykkään kaikista muodollisista, [...] eikä tule semmoisia epämääräisiä viestejä sieltä ja täältä. Se on selkeä.

Koska lausunnot ovat kirjallisia, niistä kuitenkin puuttuu vuorovaikutteisuus, ja väärinymmärrysten vaara on suuri. Haastatellut virkamiehet kokevatkin, että lausunnot eivät voi korvata valmistelun alkuvaiheen vuorovaikutteista kuulemistä, jota tehdään esimerkiksi epävirallisen vuorovaikutuksen tai työryhmien muodossa. Jos kuuleminen on varhaisessa vaiheessa toteutettu hyvin, lausuntovaiheen merkitys ei ole enää kovin suuri:

Ne lausunnot eivät kyllä aiheuttaneet enää mitään yllätyksiä, mikä oli hyvä merkki siitä, että se ennako-osallistaminen oli tuottanut oikeen tuloksia.
(Lainvalmistelua tekevä virkamies.)

Valmistelun varhaisemmassa vaiheessa esimerkiksi epävirallisen vuorovaikutuksen tai työryhmien avulla toteutetun kuulemisen merkitys on suuri myös siksi, että virkamiehet pitävät valmistelun aikatauluja usein todella tiukkoina (ks. myös luku 3.4). Jos lausuntokierroksen jälkeinen jatkovalmistelu-aika on lyhyt, kuuleminen ei voi haastateltujen virkamiesten mielestä perustua pelkästään lausuntoihin.

Lähes kaksi kolmesta eli 60 prosenttia virkamiehistä kertoo, että kaikissa tai melko monessa hankkeessa on pyydetty myös lausuntoja muista asiakirjoista kuin säädösesitysluonnoksista ennen niiden valmistumista (Taulukko 5). Tämä tarkoittaa, että kommentteja tai lausuntoja pyydetään jostain valmisteluasiakirjasta valmistelun aikaisemmassa ennen virallista, lähes valmista lakiluonnosta koskevaa lausuntokierrosta. Kommentteja voidaan pyytää esimerkiksi muistioista tai keskeneräisemmistä pykäläluonnoksista. Tällaisia muita lausunto- tai kommenttipyyntöjä pitää hyödyllisinä moni, 83 prosenttia virkamiehistä (Kuvio 17).

Tällaiset varhaisemmassa valmisteluvaiheessa tehdyt kommentti- ja lausuntopyynnöt eivät kuitenkaan ole aina julkisia ja kaikille avoimia. Moni haastateltu virkamies kertoo, että usein vain valikoiduille sidosryhmille annetaan esimerkiksi pykäläluonnoksia epävirallisesti kommentoitavaksi (vrt. myös Erkkilä 2010):

Esimerkiksi joissain hallituksen esityksissä niitä eri pykäläluonnoksia jaellaan sähköpostitse epävirallisesti. (Lainvalmistelua tekevä virkamies.)

Työryhmät

Myös työryhmiä käytetään kuulemisessa erittäin paljon. Neljä viidestä eli 78 prosenttia virkamiehistä kertoo, että kaikissa tai melko monissa valmisteluhankkeissa, joissa virkamies on ollut mukana, on käytetty sellaisia laajapohjaisia työryhmiä, joissa on ollut mukana valtionhallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä (Taulukko 5). Lähes puolet eli 48 prosenttia virkamiehistä kertoo myös, että kaikissa tai melko monessa hankkeessa on käytetty työryhmiä, joissa on mukana vain valtionhallintoon kuuluvia sidosryhmiä. Molempien tyyppisiä työryhmiä pitää myös hyödyllisenä erittäin moni, laajapohjaisia työryhmiä 91 ja virkamiestyöryhmiä 88 prosenttia niitä vähintään harvoin käyttäneistä (Kuvio 17).

Haastateltujen virkamiesten mukaan työryhmiä käytetään varsinkin laajemmissa hankkeissa. Työryhmiä on monenlaisia: Osassa niistä valmistellaan itse säädöstekstiä, osa enemmän seuraa tai ohjaa valmistelua. Työryhmät voivat olla virallisia eli ministeriöiden asettamia tai epävirallisia työryhmiä, joita ei ole asetettu virallisella päätöksellä. Työryhmät voivat kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita ja niissä voi olla jäsenten lisäksi myös pysyviä asiantuntijoita.

Haastatellut virkamiehet kokevat, että työryhmät ovat hyödyllisiä erityisesti silloin, kun virkamiehet haluavat sitouttaa sidosryhmiä päätöksiin, mikä tehdään usein rakentamalla kompromisseja:

Ehkä se pehmentää sitten niitä mahdollisuuksia loppuvaiheessa saada se kompromissi, kun voi ajatella, että nyt on tiedossa nämä eri näkemykset.

Työryhmätyöskentelyn toimivuuden kannalta on tärkeää, keitä niissä on jäsenenä ja miten jäsenet käyttäytyvät. Virkamiesten mielestä on tärkeää, että työryhmät eivät olisi liian isoja. Syyt ovat ennen kaikkea käytännölliset:

Se on ihan järkevä [...] silloin, jos sen työryhmän koko pysyy noin kymmenessä. Siis jos siellä on kaksikymmentä ihmistä, niin nehan on keskusteluerhoja. Eihän siinä ehdi.. Jos sinulla on 20 ihmistä, eihän se kahden tunnin kokous, niin mennään pöydän ympäri, niin ei se oikein edistä.

Moni virkamies myös kokee ongelmaksi sen, että työryhmien jäsenet eivät aina sitoudu työhön riittävän vahvasti. Virkamiesten mielestä jäsenet eivät usein perehdy riittävästi asioihin ennen kokouksia eivätkä aina muutenkaan osallistu työryhmien työhön ja tekstin kirjoittamiseen niin paljon, kuin virkamiehet toivoisivat: ”Harva on kuitenkin valmis sitten kädet savessa tekemään sitä kirjoitustyötä esimerkiksi”.

Epävirallinen vuorovaikutus

Virkamiehet kuulevat sidosryhmiä myös suoraan ilman virallista muotoa tavaten sidosryhmien edustajia epävirallisissa tapaamisissa sekä soittamalla puhelimella ja sähköpostitse. Epävirallista kuulemista tehdään varsin paljon: virkamiehistä 83 prosenttia kertoo, että kaikissa tai melko monessa hankkeessa on käytetty suoria tapaamisia, puheluita tai sähköpostikeskusteluja sidosryhmien kuulemiseen (Taulukko 5). Hyvin moni eli 87 prosenttia virkamiehistä myös kokee epävirallisen vuorovaikutusten hyödyttäneen valmistelua hyvin paljon tai melko paljon (Kuvio 17).

Haastatellut virkamiehet kertovat, että vuorovaikutus sidosryhmien kanssa voi olla jokapäiväistä ja jatkuvaa:

Me itse asiassa ollaan jatkuvassa kanssakäymisessä näiden eri sidosryhmien kanssa, yhdessä tai erikseen tai erilaisilla kombinaatioilla. [...] Ne ovat aktiivisesti yhteydessä, me ollaan heihin, ja aina jos on joku epäselvää, niin laittavat ja kysyvät, ihan sähköpostia, ja me vastataan ja palvellaan heitä.
(Lainvalmistelua tekevä virkamies.)

Virkamiehet saattavat hyödyntää suoraa kahdenvälistä vuorovaikutusta myös erityisesti silloin, kun esimerkiksi työryhmissä tulee ristiriitoja. Tällöin virkamiehet voivat kuulla erimielisiä osapuolia kahdenvälisesti ristiriitojen ratkaisemiseksi. Epävirallisten keskustelujen etuna on luottamuksellisuus, joka takaa, että asioista voi puhua suoraan: ”Minusta on aika ihanteellista, että voidaan koko ajan avoimesti puhua ja sitten ne ei kuitenkaan mene tuonne julkisuuteen”.

Vuorovaikutus ei käynnisty aina virkamiesten aloitteesta, vaan sidosryhmät ottavat myös usein itse aktiivisesti yhteydessä valmistelijoihin: ”Ne on ne ammattilobbarit jotka käy kovasti pitämässä yhteyttä, että tulee lounaspyyntöjä ja tällaista”. Eturyhmien näkemykset voivat välittyä virkamiehille myös ministerien kautta.

Parin virkamiehen mielestä epävirallisten kontaktien haasteena on, että virkamiehen tulee pitää kiinni virkamiesroolistaan ja siihen liittyvästä tasapuolisuudesta ja neutraaliudesta. Jos kuuleminen perustuu vahvasti epäviralliseen vuorovaikutukseen, vaarana on myös se, että ne eturyhmät, joilla on enemmän resursseja, saavat äänensä paremmin kuuluviin.

Kuulemistilaisuudet ja työpajat

Kuulemistilaisuudet ovat yksi yleisimmistä tavoista kuulla sidosryhmiä laajemmin valmistelun varhaisemmissa vaiheissa eli ennen säädösesitysluonnosta koskevaa lausuntokierrosta. Kuulemistilaisuudet voivat olla kaikille avoimia tai suljetumpia, valikoiduille sidosryhmille kohdennettuja. Noin puolet eli 52 prosenttia kyselyyn vastanneista virkamiehistä kertoo, että kaikissa tai melko monessa hankkeessa on käytetty valikoiduille sidosryhmille kohdennettuja kuulemistilaisuuksia (Taulukko 5). Kaikille avoimia kuulemistilaisuuksia käytetään selvästi harvemmin: vain noin neljännes eli 24 prosenttia kertoo, että niitä on käytetty melko monessa tai kaikissa hankkeissa (Taulukko 5).

Kuulemistilaisuuksia ja seminaareja järjestetään usein erityisesti hankkeiden käynnistyessä, jolloin valmistelijat keräävät tietoa sidosryhmien tarpeista ja toiveista, kartoittavat eri vaihtoehtoja ja kertovat sidosryhmille valmistelun tavoitteista. Myös myöhemmin, esimerkiksi valmistelun puolivälissä, voidaan järjestää kuulemistilaisuuksia, joilla virkamiehet hakevat palautetta jo pidemmälle edenneistä suunnitelmista.

Virkamiehet pitävät kuulemistilaisuuksia hyödyllisinä, koska niissä voi käydä keskustelua ja mahdollisia valmisteluhanketta koskevia väärinkäsityksiä on helppo korjata. Kuulemistilaisuudet auttavat myös rakentamaan luottamusta ja siten sitouttavat sidosryhmiä valmisteluun. Muutama virkamies kertoo, että tilaisuuksissa ei välttämättä tule esille uutta tietoa, mutta ne voivat olla virkamiesten mielestä silti tärkeitä juuri sitouttamisen vuoksi: ”Ei ainakaan voi siihen vedota sitten, että ei ole kuultu”.

Perinteisesti kuulemistilaisuudessa sidosryhmien edustajat saavat ensin vuorotellen yhden puheenvuoron, mitä seuraa yhteiskeskustelu. Suunnilleen yhtä paljon järjestetään kuitenkin myös työpajoja, joissa sidosryhmät esimerkiksi jaetaan pienempiin työryhmiin. Neljännes eli 26 prosenttia vastaajista kertoi, että työpajoja oli käytetty kaikissa tai melko monessa hankkeessa viimeisen kolmen vuoden sisällä (Taulukko 5).

Työpajoissa ja myös virkamiesten käyttämissä *round table* -keskusteluissa vuorovaikutus voi olla tiiviimpää ja osa virkamiehistä kokee, että ne tuottavat virkamiesten kannalta tarkemmin kohdentuvaa ja hyödyllisempää tietoa. Haastateltu virkamies kuvaa työpajojen eroa perinteiseen kuulemistilaisuuteen näin:

Aika voimakkaasti osallistava menetelmä siinä mielessä, että siinä ne sidosryhmät laitetaan vielä ehkä voimakkaammin ja aktiivisemmin pohtimaan sitä asiaa itse, kuin että vain lausuu mielipiteitä valmiista ehdotuksista.

Selvityshenkilöiden ja konsulttien toteuttama kuuleminen

Ulkopuolisten selvityshenkilöiden käyttö yleistyi valtionhallinnossa 1990-luvulta lähtien, kun komitealaitos korvattiin pääosin muilla valmistelumuodoilla (Temmes 2001). Julkinen hallinto hyödyntää myös konsultteja enenevässä määrin (Kuusela & Ylönen 2013). Virkamiehet käyttävät selvityshenkilöitä ja konsultteja myös kuulemiseen, mutta se ei ole kovin yleistä. Vain 25 prosenttia kyselyyn vastanneista virkamiehistä kertoo, että selvityshenkilöitä käytettiin sidosryhmien kuulemiseen melko monessa tai kaikissa valmisteluhankkeissa (Taulukko 5).

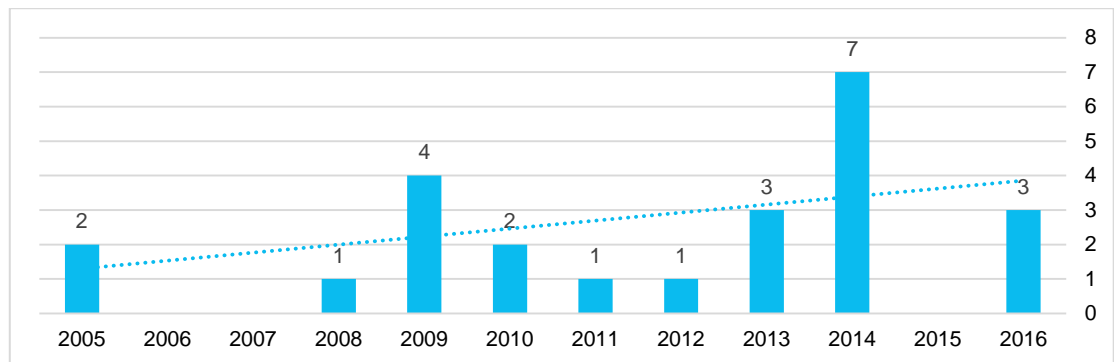
Heidän käyttönsä kuulemisessa ei kuitenkaan kerro siitä, miten paljon valtionhallinnossa ylipäätään käytetään selvityshenkilöitä ja konsultteja. He eivät nimittäin aina kuule sidosryhmiä.

Verkkokeskustelut ja -kyselyt sekä joukkoistaminen

Verkkokeskustelut ja -kyselyt ovat virkamiesten vähiten käyttämiä kuulemismenetelmiä. Vain alle 10 prosenttia kyselyyn vastanneista virkamiehistä kertoo, että kaikissa tai melko monessa hankkeessa on käytetty verkkokuulemisen eri muotoja. Näistä eniten on käytetty *verkkokyselyjä* otakantaa.fi-palvelussa: yhdeksän prosenttia virkamiehistä kertoo, että niitä on käytetty melko monessa tai kaikissa hankkeissa, ja 36 prosenttia, että niitä on käytetty harvassa hankkeessa (Taulukko 5). Virkamiehistä kuusi prosenttia puolestaan kertoo, että otakantaa.fi-palvelun avulla toteutettuja *verkkokeskusteluja* on käytetty kaikissa tai melko monessa hankkeessa, ja 20 prosenttia kertoo niitä käytettäneen harvassa hankkeessa. Havainto otakantaa.fi-palvelun vähäisestä käytöstä saa tukea, kun katsotaan hallituksen esityksiä 2000-luvulla (Kuvio 18). Vain hyvin harvassa hallituksen esityksessä kerrotaan, että otakantaa.fi-palvelua hyödynnettiin sen valmistelussa. Sen käyttö lainvalmistelussa näyttää kuitenkin kasvaneen aavistuksen 2000-luvun aikana (Taulukko 18). Se mainittiin kuulemismenetelmänä ensimmäisen kerran 2005, ja sen jälkeen maininnat ovat lisääntyneet hieman.²³

Muita kaikille avoimia verkkokyselyjä sen sijaan käytetään jonkin verran vähemmän. Virkamiehistä 21 prosenttia kertoo, että muita kaikille avoimia verkkokyselyjä, ja 20 prosenttia, että kaikille avoimia verkkokeskusteluja on käytetty vähintään harvassa hankkeessa. Toistakymmentä kyselyyn vastannutta virkamiestä on myös ollut viime vuosina mukana säädösvalmistelussa, jossa on käytetty joukkoistamista (Taulukko 5).²⁴

Kuvio 18: Otakantaa.fi-palvelu hallituksen esityksissä mainittuna kuulemismenetelmänä vuosina 2005–2016 (lkm)



Lähde: Finlex.fi. Tiedot etsittiin Finlexistä hakulausekkeella otakantaa*. Vuodet ovat hallituksen esityksen numerossa mainittuja vuosia.

Vain harva verkkokuulemista käyttäneistä virkamiehistä pitää sitä kovin hyödyllisenä lainvalmistelussa (Kuvio 17). Tämä koskee erityisesti Otakantaa-palvelua: vain 15 prosenttia piti sen avulla toteutettuja verkkokyselyjä ja 13 prosenttia verkkokeskusteluja melko tai hyvin hyödyllisinä. Otakantaa.fi-kuulemisia ei kuitenkaan pidetä täysin hyödyttöminä: virkamiehistä 60 prosenttia koki, että otakantaa.fi-verkkokyselyt olivat hyödyttäneet valmistelua vähintään

²³ Toisaalta muutos voi kertoa myös siitä, että valmistelua on kuvattu aiempaa tarkemmin hallituksen esitysten perusteluissa.

²⁴ Sanastokeskus TSK:n termipankki TEPA määrittelee joukkoistamisen "toiminnaksi, jossa ongelma annetaan ratkaistavaksi tai tehtävä suoritettavaksi ennalta määrittelemättömälle joukolle avoimen kutsun avulla" (www.tsk.fi/tepa).

melko vähän. Puolet eli 50 prosenttia koki, että otakantaa.fi-verkkokeskustelut olivat hyödyttäneet valmistelua vähintään melko vähän (luvut eivät näy taulukoissa). Muita verkkokyselyjä ja -keskusteluja pidettiin hyödyllisempinä: niitä käyttäneistä 39 prosenttia piti kyselyjä ja 38 prosenttia keskusteluja melko tai hyvin hyödyllisinä (Kuvio 17).²⁵ Muita verkkokuulemisen välineitä ovat esimerkiksi verkkokyselytyökalu Webropol, ministeriöiden omat verkkosivut, Facebook ja Twitter.²⁶ Myös Fountain Park Oy:n kehittämää verkkoavorihtiä²⁷ on käytetty säädösvalmistelussa (ks. myös luku 4.2).

Miksi virkamiehet eivät tunnu pitävän otakantaa.fi-palvelua yhtä hyödyllisenä kuin muita verkkokeskusteluja ja -kyselyjä? Tähän ei ole helppoa vastata tyhjentävästi aineistomme perusteella, mutta yksi syy voi liittyä eri verkkopalvelujen käytettävyyteen. Esimerkiksi haastateltu virkamies kertoi, että Webropolista saa ”helpommin tilastot ulos, ja käppyrät ja kuvat”.²⁸ Toinen syy voi olla se, että muita verkkokuulemisen menetelmiä käyttävissä virkamiehissä on verkkokuulemisen pioneereja, jotka ovat alkaneet tehdä verkkokuulemistä jo ennen kuin otakantaa.fi oli olemassa. Esimerkiksi yksi virkamies kertoi tehneensä kyselyjä jo varhaisesta 1990-luvun puolivälistä lähtien. Kyse voi olla siis verkkokuulemisen pioneereista, jotka ovat tottuneet käyttämään otakantaa.fi:n sijasta muita verkkopalveluja, ja kokevat verkkokuulemisen hyödylliseksi, koska heillä on niistä pitkä kokemus ja he ovat siten oppineet hyödyntämään niitä tehokkaasti.

Luvussa 4.2 kuvaamme tarkemmin virkamiesten kokemuksia ja näkemyksiä verkkokuulemisen tekemisestä.

3.3 Virkamiehet portinvartijoina: kenen ääni kuuluu ja miksi?

Koska aikaa ja valmistelevia virkamiehiä on rajatusti, kaikkia ei voida kuulla kaiken aikaa kun säädöksiä valmistellaan. Yleisesti näyttää siltä, että valikoiva kuuleminen on tavallisempaa kuin laaja ja kaikille avoin kuuleminen. Lausuntopyyntöjä, jotka ovat periaatteessa kaikille avoimia, kyllä käytetään melkein kaikissa hankkeissa. Kuitenkin ennen lausuntokierrosta, jolloin vaikuttamismahdollisuudet ovat yleensä suuremmat, laajaa kaikille kansalaisille ja eturyhmille avointa kuulemistä, kuten avoimia kuulemistilaisuuksia tai verkkokeskusteluja, käytetään valmistelussa harvemmin kuin valikoivia, tietyille sidosryhmille kohdennettuja kuulemismenetelmiä (ks. edellinen luku 3.2).

Järjestöillä on valmistelussa tärkeä rooli, koska ne edustavat usein laajoja väestö- ja eturyhmiä. Kyselyssä 93 prosenttia virkamiehistä ilmoitti, että usein säädökset valmistellaan tiiviissä vuorovaikutuksessa tärkeimpien sidosryhmien kanssa.²⁹ Tässä valmistelussa virkamiehillä onkin vahva portinvartijan rooli kuulemisessa: he pitkälti organisoivat kuulemisen ja valitsevat menetelmät (tosin myös ministerit voivat vaikuttaa kuulemiseen, ks. tämän raportin sivut 48–49). Samalla väistämättä tapahtuu valikoitumista niin, että tietyt eturyhmät ja järjestöt pääsevät valmisteluun mukaan vahvemmin kuin toiset. Kyselyllä ja haastatteluilla pääsimme selvittämään sitä, miten tämä valikoituminen virkamiesten näkökulmasta tapahtuu: kenen ääni kuuluu ja miksi?

²⁵ Verkkokuulemisia käyttäneitä vastaajia oli kuitenkin ylipäätään niin vähän, että eri verkkokuulemismenetelmien koetun hyödyllisyyden eroista ei kannata tämän kyselyn perusteella tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

²⁶ Lista perustuu virkamieskyselyn avovastauksiin.

²⁷ ks. <http://www.fountainpark.fi/palvelut/verkkoaivorihti/>

²⁸ Haastateltu totesi, että ei ole kuitenkaan tutustunut otakantaa.fi-palvelun viimeisimpään, uudistettuun versioon.

²⁹ Tulosta ei näytetä taulukoissa.

Suuria eturyhmiä kuullaan usein tiiviimmin

Virkamiehet haluavat ottaa valmisteluun tiiviisti mukaan merkittäviä järjestöjä, jotka edustavat laajasti yhteiskunnan eri intressejä. Usein tämä tarkoittaa katto- ja keskusjärjestöjä, joita virkamiehet näyttäisivät kuulevan usein muita eturyhmiä tiiviimmin. Kyselyssä kolme neljästä eli 73 prosenttia virkamiehestä kokikin, että heidän sektorillaan on merkittäviä kattojärjestöjä, jotka edustavat kattavasti erilaisia intressejä (Kuvio 19). Kattojärjestöjen kautta yhteiskunnan eri intressiryhmien näkemykset tulevat esille ja voidaan ottaa valmistelussa huomioon:

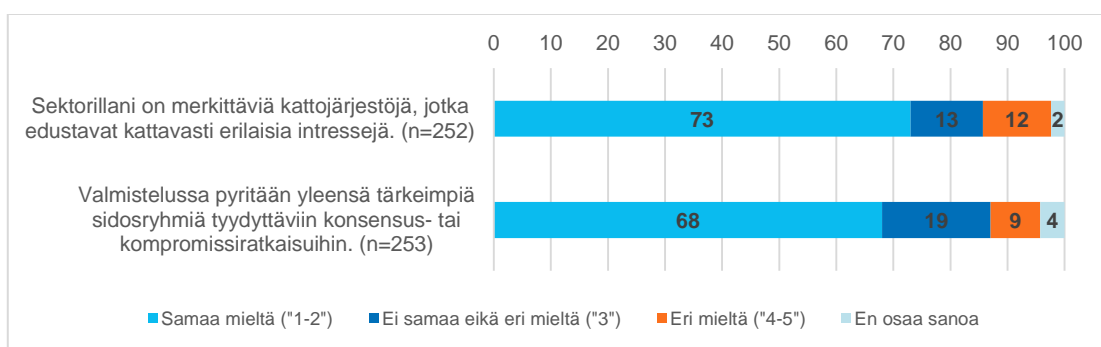
No esimerkiksi eläkeläisjärjestöt, jotka meillä [...] ovat voimakkaastikin politisoituneet, niin sitten heillä on kuitenkin semmoinen keskusjärjestö Eetu [...] niin kyllähän me asioidaan sitten Eetun kanssa. Ja Eetu edustaa kyllä minusta hienosti siinä kyllä niitä kaikkia.

Osa haastatelluista virkamiehistä kuitenkin toteaa, että kattojärjestöjen kuuleminen ei aina riitä, vaan myös niiden jäseniä on kuultava erikseen. Silti kattojärjestöt pääsevät usein tiiviimmin valmisteluun mukaan, koska näyttäisi siltä, että niitä otetaan esimerkiksi työryhmiin useammin mukaan.

Haastatellut virkamiehet kuvaavat usein, että kuultavien joukko on vahvasti vakiintunut eli virkamiehet kuulevat niitä sidosryhmiä, joita ovat kuulleet aiemminkin:

Monella on pitkät taustat, ehkä siinäkin on vähän sitä, että ketä on tavanomaisesti, aikaisemmissa hankkeissa kuultu. [...] Ne ovat suhteellisen vakiintuneita. [...] Minä luulen, että joku Elinkeinoelämän keskusliitto tai Kuntaliitto ja tällöisiä, MTK ja Luonnonsuojeluliitto ovat niin vakiintuneita, että ne tulevat varmaan melkein aina.

Kuvio 19: Virkamiesten näkemyksiä kattojärjestöistä sekä konsensuksesta säädösvalmistelun tavoitteena (%)



Merkittävien eturyhmien tiivis kuuleminen on tärkeää varsinkin siksi, että virkamiehet pyrkivät valmistelussa usein tärkeimpiä sidosryhmiä tyydyttäviin konsensus- tai kompromissiratkaisuihin (Kuvio 19). Laajasti pohjustettu kompromissi takaa, että esitykset eivät kaadu hallituksen sisäisiin linjaeroihin, ja etenevät myös sujuvammin eduskuntakäsittelyssä:

Kuulemisen tavoitteet on tietysti saada konsensus mahdollisimman pitkälle, koska ei tämä eduskuntakäsittely ole mahdollinen, [jos] siellä ruvetaan repimään asioita. (Lainvalmistelua tekevä virkamies.)

Supervaikeuttajat: kolmen kärki ja elinkeinoelämä

Samaten kuin järjestöjen kyselyssä, myös virkamiesten kyselyssä erottuu pieni suurten ja vaikutusvaltaisten etujärjestöjen ydinjoukko, supervaikeuttajat, jotka pääsevät muita paremmin valmisteluun mukaan. Suurten järjestöjen rooli korostuu muun muassa siksi, että ne ovat jäsenenä erilaisissa virallisissa tai epävirallisissa työryhmissä, joita käytetään valmistelussa paljon (Taulukko 5). Lisäksi valmistelua tehdään myös välillä verkostomaisessa yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kuten kattojärjestöjen kanssa (ks. myös Slant & Rantala 2013: 20).

Taulukko 6: Säädosvalmisteluhankkeissa virkamiesten kanssa eniten epävirallisessa vuorovaikutuksessa olleet järjestöt (mainittu vähintään kolme kertaa)

Järjestö	lkm	Järjestö	lkm
Suomen Kuntaliitto	26	Pro Agria	4
Elinkeinoelämän keskusliitto	25	Päivittäistavarakauppa ry	4
MTK	20	Suomen Punainen Risti	4
Metsäteollisuus ry	10	Elintarviketeollisuusliitto	3
Suomen Luonnonsuojeluliitto	10	Keskuskauppakamari	3
Akava	9	Koneyrittäjät ry	3
SAK	7	Majoitus- ja ravitsemispalvelut MaRa ry	3
Suomen Yrittäjät	7	Rakennusinsinöörien liitto RIL	3
Finanssialan Keskusliitto	6	Rakennusteollisuus	3
SLC*	6	RAKLI	3
STTK	5	Teknologiateollisuus ry	3
"Työmarkkinajärjestöt"	5	Suomen Yliopistot UNIFI Ry	3
Ficom ry	4	Vammaisfoorumi	3
Energiateollisuus ry	4		

*Svenska lantbruksproducenternas centralförbund

Virkamiehiä pyydettiin nimeämään yksi mahdollisimman merkittävä ja laaja säädosvalmisteluhanke, johon he ovat osallistuneet, ja joka on päättynyt viimeisten kolmen vuoden sisällä. Virkamiehiä pyydettiin myös nimeämään viisi valtionhallinnon ulkopuolista organisaatiota, joiden kanssa he olivat eniten suorassa vuorovaikutuksessa (virallisten kuulemiskäytäntöjen kuten työryhmien ulkopuolella) mainitsemisissaan säädosvalmisteluhankkeissa. Virkamiehet nimesivät 138 eri hankkeen kohdalla vähintään yhden organisaation (näistä kaikki eivät olleet järjestöjä).

Pyysimme virkamiehiä nimeämään viisi valtionhallinnon ulkopuolista organisaatiota, joiden kanssa he ovat olleet eniten suorassa, epävirallisessa vuorovaikutuksessa laajoissa ja mielestään merkittävissä säädosvalmisteluhankkeissa.³⁰ Virkamiesten vastauksista erottuu pieni supervaikeuttajien kärkijoukko: Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto³¹ sekä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK) ovat olleet virkamiesten kanssa tiiviimmässä vuorovaikutuksessa 20 tai useammassa valmisteluhankkeessa. Seuraavaksi useimmin virkamiehet mainitsivat Metsäteollisuuden, Suomen Luonnonsuojeluliiton, Akavan, SAK:n, Suomen Yrittäjät, Finanssialan Keskusliiton ja Svenska lantbruksproducenternas centralförbundin (SLC), jotka tosin jäävät selvästi kolmen kärjen taakse. (Taulukko 6.)

Jos järjestöjä tarkastellaan järjestön tyyppin mukaan, niin virkamiehet ovat säädosvalmistelussa selvästi eniten suorassa vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän järjestöjen kanssa. Niitä on

³⁰ Virkamiehiä pyydettiin nimeämään hankkeita, jotka olivat päättäneet viimeisten kolmen vuoden sisällä.

³¹ EK:n, kuten myös Akavan, SAK:n ja STTK:n, osuus järjestöistä on todennäköisesti kuitenkin vielä hieman taulukossa ilmoitettua suurempi, koska viisi vastaajaa oli ilmoittanut olleensa vuorovaikutuksessa työmarkkinajärjestöjen kanssa erittelemättä niitä tarkemmin.

virkamiesten mainitsemista järjestöistä lähes puolet, 47 prosenttia (Taulukko 7). Toiseksi eniten virkamiehet ovat epävirallisessa vuorovaikutuksessa institutionaalisten järjestöjen kanssa, joita on 15 prosenttia virkamiesten mainitsemista järjestöistä. Kolmantena tulevat ammattiliitot (14 prosenttia), ja neljäntenä yleiset kansalaisjärjestöt (11 prosenttia). Vähiten virkamiehet mainitsivat identiteettijärjestöjä (seitsemän prosenttia), ammatillisia yhdistyksiä (neljä prosenttia) sekä vapaa-ajan järjestöjä (yksi prosentti).

Taulukko 7: Säädösvalmisteluhankkeissa virkamiesten kanssa eniten epävirallisessa vuorovaikutuksessa olleet järjestöt tyypeittäin

	%	lkm
Elinkeinoelämän järjestöt	47,1	152
Institutionaaliset järjestöt	14,9	48
Ammattiliitot	14,2	46
Yleiset kansalaisjärjestöt	11,1	36
Identiteettijärjestöt	7,1	23
Ammatilliset yhdistykset	4,3	14
Vapaa-ajan järjestöt	1,2	4
Yhteensä	100	323

Virkamiehiä pyydettiin nimeämään merkittävä ja laaja säädösvalmisteluhanke, ja kertomaan, minkä viiden valtionhallinnon ulkopuolisten organisaatioiden kanssa he olivat hankkeen aikana eniten suorassa, epävirallisessa vuorovaikutuksessa.

Haastatteluissa virkamiehet kertovat, että elinkeinoelämää kuullaan paljon ensinnäkin siksi, koska ne ovat vahvoja vaikuttajia, jotka pitää saada sitoutettua valmisteluun, jotta poliittisia päätöksiä saadaan sovituksi: ”Se on just tämä vahva intressikysymys, että jos EK jyrähtää, niin sitten ei monet asiat mene eteenpäin” (lainvalmistelua tekevä virkamies). Toinen syy elinkeinoelämän kuulemiseen on lakien vaikutusten ja toimialan nykytilan arviointi: moni lakiuudistus vaikuttaa tavalla tai toisella yritysten toimintaan, ja siksi niiden näkemykset halutaan selvittää. Kolmas syy on ainakin haastattelujen perusteella se, että elinkeinoelämän järjestöt pyrkivät usein itse aktiivisesti virkamiesten ja ministerien puheille. Virkamiehet kertovat tapauksista, joissa elinkeinoelämän järjestöt ovat ottaneet heihin tai ministereihin aktiivisesti yhteyttä valmistelun aikana:

Voin kuvitella, että [ne] jotka vaikuttaa elinkeinoelämän puolella, MTK mukaan lukien, niin ne ovat kaikkein aktiivisimpia.

Joidenkin hankkeiden valmistelussa elinkeinoelämän järjestöt voivat olla erittäin aktiivisia ja jopa sillä tavoin edelläkävijöitä, että ne ovat voineet saada omien kanaviensa kautta tietoonsa jonkin EU-valmisteluun liittyvän ehdotuksen, josta suomalaiset virkamiehet eivät ole vielä kuulleet.

Moni haastateltu virkamies kuitenkin kokee, että kuultavien sidosryhmien joukko on laajentunut viime vuosina. Tähän on heidän mielestään vaikuttanut ainakin yleinen avoimuuden ilmapiiirin vahvistuminen yhteiskunnassa. Esimerkiksi ympäristöjärjestöt otetaan parin virkamiehen mielestä mukaan paremmin kuin aiemmin:

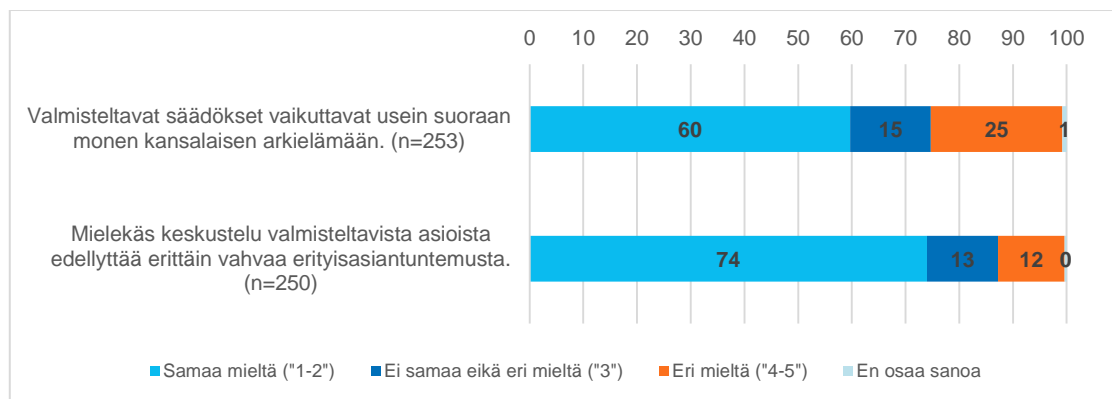
Kyllä siinä on se ero, että nyt otetaan sitten myös semmoisia, ”vihamieliseksi ajateltuja” tyyppisiä mukaan. Esimerkiksi kun [erästä säädöstä] valmisteltiin, siellä oli Luonnonsuojeluliitto mukana. Ei ollut välttämättä silloin kymmenen vuotta sitten.

Asiantuntijoiden sana painaa

Kuulemista voi kapeuttaa esimerkiksi se, että virkamiehet kokevat valmistelun usein asiantuntijoiden väliseksi vuorovaikutukseksi, jossa ”kenen tahansa” kansalaisen mielipiteellä ei välttämättä ole yhtä suurta painoarvoa. Laaja enemmistö eli 74 prosenttia virkamiehistä kokee, että mielekäs keskustelu valmisteltavista asioista edellyttää erittäin vahvaa erityisasiantuntemusta (Kuvio 20). Esimerkiksi haastateltu virkamies kuvasi asiaa seuraavasti:

Meidän duunihan on vielä paljon enemmän sitä asiantuntijayhteisön kanssa kommunikointia, niin minä en ole pitänyt kauhean tarkoituksenmukaisena avata tämmöistä kansalaiskeskustelua.

Kuvio 20: Virkamiesten näkemyksiä siitä säädösvalmistelusta, johon he osallistuvat (%)



Ne virkamiehet, jotka eivät koe valmisteltavien asioiden vaikuttavan suoraan monen kansalaisen arkielämään, ovat olleet harvemmin mukana hankkeissa, joissa on käytetty monenlaisia ennen kaikkea avoimia kuulemismenetelmiä kuten verkkokuulemista (Liitetäulukko 2C). Moni haastateltu virkamies näkee, että heidän valmistelemissä asioiden vaikutus kansalaisten elämään on niin epäsuora, että esimerkiksi verkon avulla toteutettavia laajempia kansalaiskuulemisia ei välttämättä kannata järjestää:

Jotain säädöksiä mitä minä olen ollut valmistelemassa, niin se käytännössä koskee [muutamaa: poistettu tarkka määrä] isoa pörssiyhtiötä, niin me käy-

dään heidän kanssaan suoraan sitä keskustelua tietysti. Eli tämä on hyvin toisen tyyppistä, jos lainsäädäntö koskee kansalaisia suoraan...

Melko moni eli 60 prosenttia kyselyyn vastanneista virkamiehistä kuitenkin kokee, että säädökset vaikuttavat usein suoraan monen kansalaisen arkielämään (Kuvio 20). Erityisesti sosiaali- ja terveysministeriössä nähdään, että säädöksillä on suoraa vaikutusta monen kansalaisen elämään, muiden ministeriöiden välillä on vain pieniä eroja (Liitekuvio 2C). Haastateltu verkkokeskusteluja paljon käyttänyt sosiaali- ja terveysministeriön virkamies kuvaakin, että erityisesti heidän ministeriönsä valmistelevat asiat liittyvät hyvin konkreettisesti kansalaisten jokapäiväiseen elämään:

Eihän se kaikissa ministeriöissä valmisteltava juttu on ihan, vähän toisenlaista [poistettu epäolennaista tekstiä], kaikki ei ole samalla tavalla ihmisten elämässä kiinni niin kuin meidän ministeriö on, ihmisten arjessa hirvittävän kiinni jos puhutaan terveydestä ja hyvinvoinnista, asumisesta tämmöisistä niin nämä on kaikki. Toimeentulosta, sosiaaliturvasta niin ne on tässä. Niin sitten ollaan isomman loopin allakin tässä.

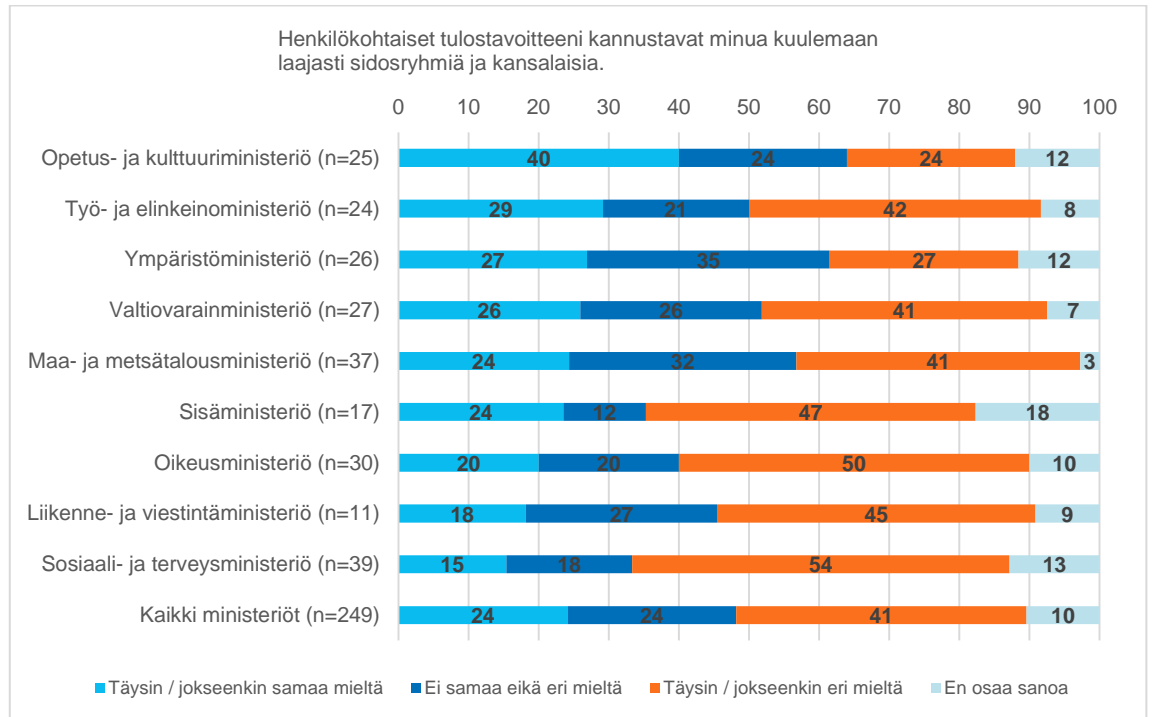
Erot ministeriöiden välillä ja sisällä: johtaminen, kannustimet, talon tapa

Ministeriöiden välillä on eroja siinä, miten paljon niissä käytetään erilaisia kuulemismenetelmiä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä ympäristöministeriössä käytetään verrattain paljon sekä kohdennettuja että avoimia kuulemistilaisuuksia (Liitekuvio 2A). Ympäristöministeriössä puolestaan käytetään kuulemisessa eniten selvityshenkilöitä ja konsultteja. Sisäministeriössä taas on verrattain paljon työryhmiä, joissa on jäsenenä vain valtionhallintoon kuuluvia sidosryhmiä. Myös verkkokuulemisen käytössä on eroja. Erityisesti valtiovarainministeriössä käytetään verrattain paljon otakantaa.fi.-palvelua ja opetus- ja kulttuuriministeriö erottuu joukossa siinä, että siellä käytetään verrattain paljon muita kaikille avoimia verkkokyselyjä ja -keskusteluja. (Liitekuviot 2A-2B.)

Erot voivat selittyä osittain sillä, millaisia asioita eri ministeriöissä valmistellaan. Esimerkiksi sisäministeriössä valmisteltu lainsäädäntö kohdistunee usein viranomaisten toimintaan, jolloin kuuleminenkin keskittyyneen järjestöjen ja kansalaisten sijasta useammin viranomaisiin. Myös se, miten poliittisesti latautuneita valmisteltavat asiat eri ministeriöissä ovat, voi vaikuttaa kuulemiseen. Esimerkiksi se, että sosiaali- ja terveysministeriössä käytetään verrattain paljon laajapohjaisia työryhmiä eikä erityisen paljon kaikille avointa kuulemistä, voi selittyä sillä, että valmisteluun liittyyneen usein erittäin vahvoja ja ristikkäisiä intressejä, joita pyritään sovitteluun yhteen työryhmissä (Liitekuviot 2A-2B).

Kuitenkin myös ministeriöiden kulttuuri ja johtaminen vaikuttavat siihen, miten laajasti virkamiehet kuulevat sidosryhmiä ja kansalaisia. Esimerkiksi kannustimilla näyttäisi olevan merkitystä. Ministeriöiden välillä on eroja siinä, miten moni virkamies kokee, että heidän henkilökohtaiset tulostavoitteensa kannustavat heitä kuulemaan laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia. Vain 24 prosenttia vastaajista kokee, että tulostavoitteet kannustavat heitä laajaan kuulemiseen (Kuvio 21). Useimmin näin kuitenkin kokevat juuri opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet, jossa kuuleminen onkin useammin varsin laajaa eli siellä käytetään verrattain paljon esimerkiksi kuulemistilaisuuksia ja verkkokuulemistä (Liitekuviot 2A-2B).

Kuvio 21: Virkamiesten näkemyksiä henkilökohtaisista tulostavoitteistaan kuulemisen kannalta (%)



Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan ”Kaikki ministeriöt”.

Myös ministeriöiden sisällä näyttäisi olevan eroja eri yksiköiden ja osastojen välillä. Esimerkiksi haastateltu säädösvalmistelija kuvaa, että ministeriön eri yksiköitä johdetaan eri tavalla, mikä voi vaikuttaa kuulemisen avoimuuteen:

Eli meillä tämä minun esimieheni niin hän on semmoisen avoimemman kulttuurin tyyppi ehkä kuin mitä sen toisen [...] yksikön, joka valmisteli suurin piirtein yhden hallituksen esityksen sillä tavalla, että hyvä ettei se tainnut ehtiä lausunnoillekaan kun se meni eduskuntaan riitaisena, että... Ja se tehtiin hyvin salassa.

Samaan tapaan toisessa ministeriössä osastopäälliköllä on ollut suuri henkilökohtainen vaikutus:

Tietysti johdon rooli on tässä keskeinen, että meillä on nyt esimerkiksi osastopäällikkö, joka hyvin vahvasti on ollut tämän avoimen valmistelun kannattaja.

Ne virkamiehet, jotka kokevat, että heidän esimiehensä kannustaa heitä kuulemaan valmistelussa laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia, kertovatkin, että valmistelussa on kuultu sidosryhmiä laajemmin muun muassa kuulemistilaisuuksien ja verkkokuulemisten avulla (Liitetaulukko 2C). Esimiesten suhtautumisessa näyttäisi olevan eroja: kyselyyn vastanneista virkamiehistä 39 prosenttia koki, että heidän esimiehensä kannustaa heitä kuulemaan laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia, kun taas 26 prosenttia oli tästä eri mieltä (Kuvio 22). Useimmin näin koetaan

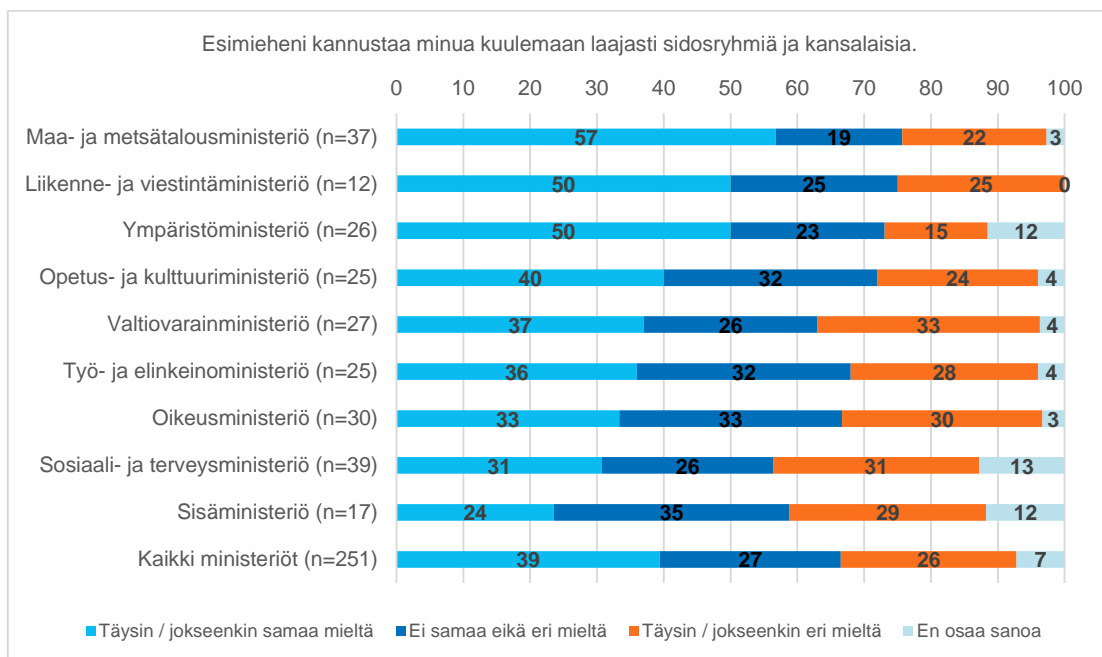
maa- ja metsätalousministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä ympäristöministeriössä. Vähiten kannustusta koetaan sisäministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä sekä oikeusministeriössä, joissa erityisesti kaikille avoimia kuulemismenetelmiä käytetäänkin verrattain vähän (Liitekuviot 2A-2B).

Toisaalta ministeriöiden eri yksiköiden välillä näyttäisi olevan eroja myös siinä, miten paljon esimiehet ylipäätään ohjaavat kuulemista. Osa haastatelluista virkamiehistä kertoo, että heidän esimiehensä antavat pitkälti alaistensa itse päättää, miten nämä haluavat kuulla sidosryhmiä valmistelussa:

Ei nyt niinkään voi sanoa, että esimiesten taholta olisi tullut mitään erityistä ohjausta tässä suhteessa [...] Ei minun mielestäni sitä ole erityisesti pyritty ohjaamaan.

Paitsi johtajista ja kannustusjärjestelmistä, avoimuus riippuu myös rutiineista. Esimerkiksi kyselyyn vastanneet virkamiehet kertovat, että he eivät ole käyttäneet otakantaa.fi-palvelua, koska se ”ei ole ollut tapana omassa yksikössä” ja koska ”osaston henki ei suosi tällaista avoimuutta”.

Kuvio 22: Virkamiesten näkemyksiä esimiehen roolista kuulemisessa (%)

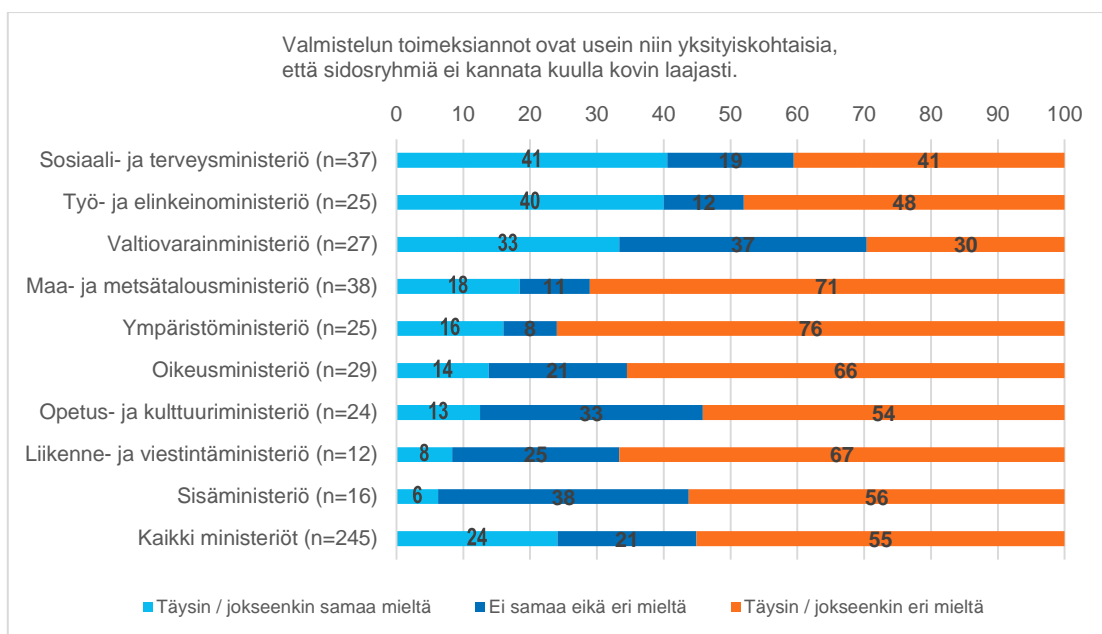


Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan ”Kaikki ministeriöt”.

Poliittisen ohjauksen vaikutus kuulemiseen

Myös poliittinen ohjaus voi vaikuttaa kuulemiseen. Neljännes eli 24 prosenttia virkamiehistä kokee, että poliitikkojen antamat valmistelun toimeksiannot ovat usein niin yksityiskohtaisia, että sidosryhmiä ei kannata kuulla kovin laajasti (Kuvio 23). Tässäkin on selviä eroja ministeriöiden välillä. Sosiaali- ja terveysministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä valtiovarainministeriössä on eniten virkamiehiä, jotka kokevat että yksityiskohtaiset toimeksiannot kaventavat kuulemistä. Toimeksiantojen yksityiskohtaisuus näyttäisi vaikuttavan erityisesti siihen, käyttävätkö virkamiehet valmistelussa kaikille avoimia kuulemismenetelmiä: mitä yksityiskohtaisemmiksi virkamiehet kokivat valmistelun toimeksiannot, sitä harvemmin niissä valmisteluhankkeissa, joissa he olivat mukana, käytettiin jotain kaikille avointa kuulemismenetelmää kuten verkkokeskusteluja tai kuulemistilaisuuksia (Liitetaulukko 2E).

Kuvio 23: Virkamiesten näkemyksiä valmistelun toimeksiantojen vaikutuksesta kuulemisen laajuuteen (%)



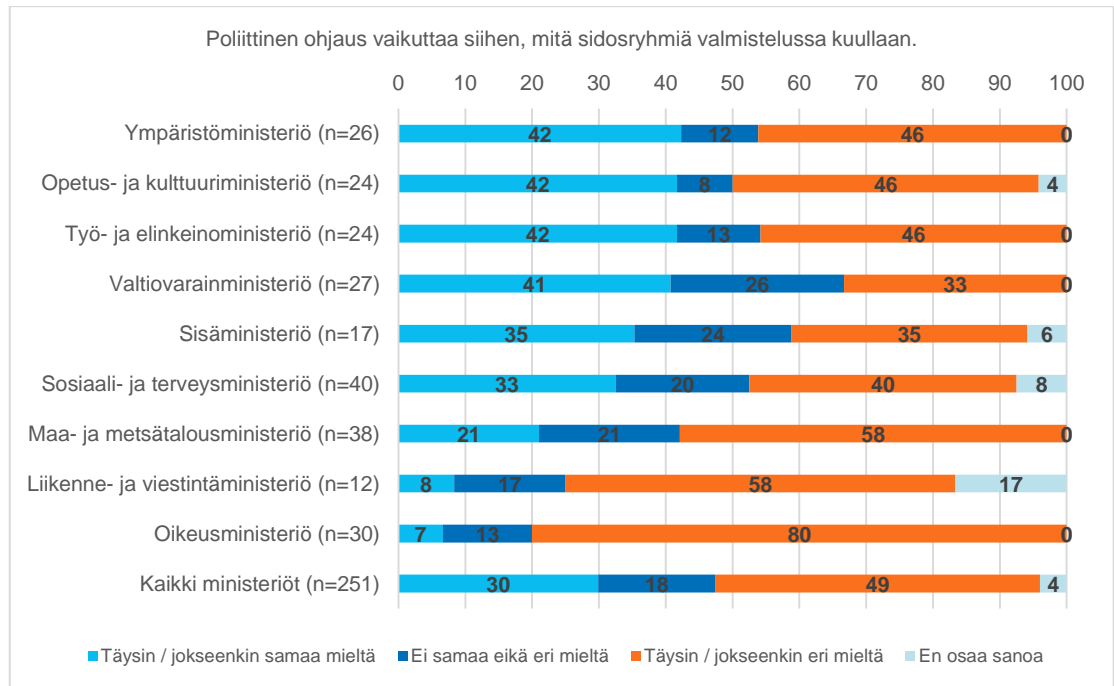
Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan "Kaikki ministeriöt". Taulukossa ei ole esitetty vastausvaihtoehtoa "En osaa sanoa" (n=7).

Alle kolmannes eli 30 prosenttia virkamiehistä kokee, että poliitikot vaikuttavat siihen, mitä sidosryhmiä valmistelussa kuullaan (Kuvio 24). Oikeusministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä virkamiehet kokevat harvimminkin poliitikkojen vaikuttavan kuultavien valikoitumiseen. Erot muiden ministeriöiden välillä ovat pieniä.

Haastattelujen perusteella poliitikot eivät yleensä kapeuta kuultavien sidosryhmien määrää tai kirjoa vaan kuultavien joukko saattaa pikemminkin välillä *laajentua* ministerien määräyksestä. Ministerit saattavat vaikuttaa erityisesti puuttamalla työryhmien kokoonpanoon. Esimerkiksi eräs virkamies kuvasi seuraavasti yhden työryhmän perustamista, jossa hänen mielestään ministerin ohjauksen seurauksena perustettiin vähän turhankin suuri työryhmä:

Ensin ajateltiin tämmöistä suppeata ryhmää ja hirveä lobbaus alkoi elinkeinoelämän taholta ja ministeri [X], joka silloin oli meidän ministeri, niin hyväksyi niitä ehdotuksia, ja lopulta työryhmään tuli suunnilleen [monta: tarkka määrä poistettu] ihmistä. Nyt vaaditaan aika iso neukkari ja sitten se jengi on siellä lähinnä vartioimassa toisiaan, että mitä nämä muut järjestöt sanoo, ja virkamiehet tekevät kaiken kirjoitustyön, että ne muut on vain semmoinen yleisö.

Kuvio 24: Virkamiesten näkemyksiä poliittisen ohjauksen vaikutuksesta siihen, mitä sidosryhmiä valmistelussa kuullaan (%)



Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan ”Kaikki ministeriöt”.

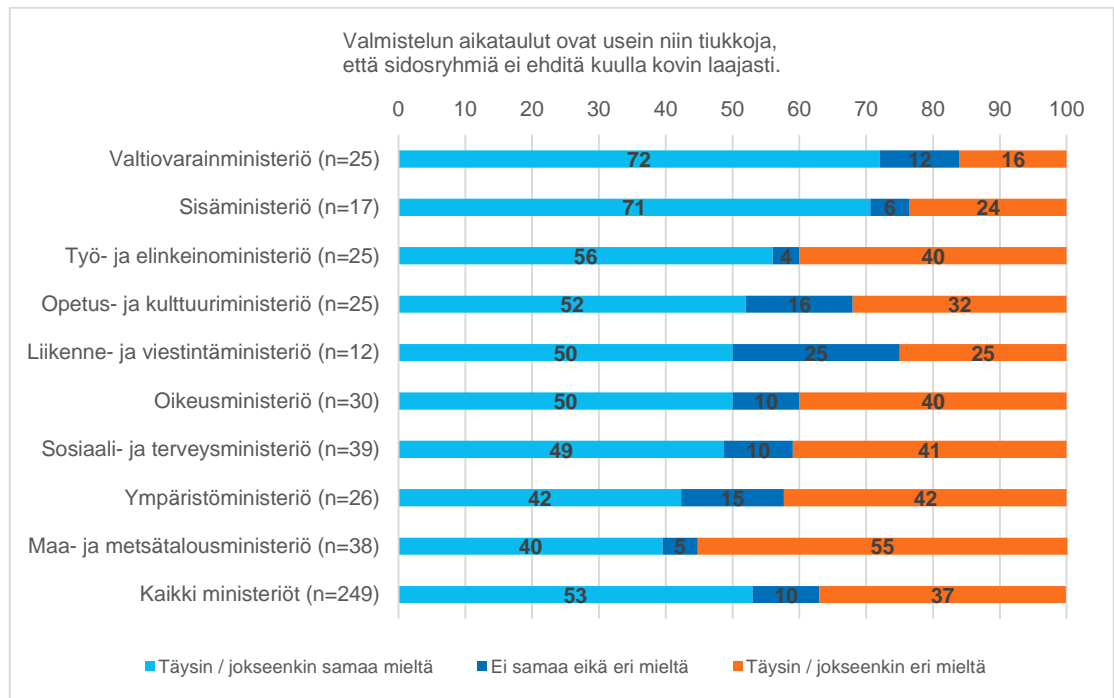
3.4 Kiire ja niukat resurssit kaventavat kuulemista

Moni virkamies kokee myös, että säädösvalmistelun tiukat aikataulut kaventavat mahdollisuuksia kuulla laajasti kansalaisia ja sidosryhmiä. Noin puolet eli 53 prosenttia kyselyyn vastanneista virkamiehistä oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että valmistelun aikataulut ovat usein niin tiukkoja, että sidosryhmiä ei ehditä kuulla kovin laajasti (Kuvio 25). Ne virkamiehet, jotka vastasivat tähän kysymykseen myöntävästi, myös kertovat, että valmistelussa on käytetty vähemmän erilaisia erityisesti kaikille avoimia kuulemismenetelmiä kuten verkko-keskusteluja ja kuulemistilaisuuksia (Liitetaulukko 2C).³² Erityisesti valtiovarainministeriössä ja sisäministeriössä kiireen koetaan kaventavan kuulemista: molemmissa jopa noin 70 pro-

³² Aikataulujen tiukkuus näyttäisi vaikuttavan myös siihen, miten intensiivisesti virkamiehet kuulevat sidosryhmiä: Virkamiehet kertoivat, että hankkeissa, joissa aikataulut olivat erittäin tiukkoja, tehtiin harvemmin valmistelua tiiviissä vuorovaikutuksessa tärkeimpien sidosryhmien kanssa, kuultiin vähemmän sidosryhmiä laajasti ennen lausuntokierrosta ja annettiin valtionhallinnon ulkopuolisille sidosryhmille vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteluun (Liitetaulukko 2D).

senttia vastaajista oli tästä samaa tai jokseenkin samaa mieltä (Kuvio 25). Ympäristöministeriössä (42 prosenttia) ja maa- ja metsätalousministeriössä (40 prosenttia) on vähiten virkamiehiä, jotka kokevat tiukkojen aikataulujen kaventavan kuulemista.

Kuvio 25: Virkamiesten näkemyksiä valmistelun aikataulujen vaikutuksesta kuulemisen laajuuteen (%)



Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan "Kaikki ministeriöt". Taulukossa ei ole esitetty vastausvaihtoehtoa "En osaa sanoa" (n=3).

Eräs haastateltu virkamies kuvasi, että välillä joudutaan valitsemaan "tarkoituksenmukaisimpien" kuulemiskeinojen sijasta ne, jotka ovat aikataulun puitteissa mahdollisia toteuttaa. Esimerkiksi työryhmiä, jotka moni virkamies kokee valmistelussa varsin hyödylliseksi, ei ole aina aikaa käyttää. Laajat kuulemiset teettävät paljon työtä myös siksi, että palautetta voi tulla todella paljon, ja se pitäisi ehtiä käsitellä. Virkamiehet kokevat, että kiireen vuoksi laajoja kuulemisia saatetaan tästä syystä välttää tai jos ne toteutetaan, palautetta ei aina ehditä käsitellä riittävän perusteellisesti:

Isoissa hankkeissa minusta se tiedon tulva on niin valtava, ja sen käsittelylle on liian vähän aikaa. [...] Nämä aikataulut on tehty nykyisin, tai en minä tiedä, aikaisemminkin, mutta ainakin nyt [...] kaikissa sen verran tiukat, että jos nyt ajatellaan, että me [...] saadaan, sanotaan nyt vaikka yli 200 lausuntoa, ja [...] niiden läpikäyntiin, palauteyhteenvedon ja palauteanalyysin tekoon on käytettävissä joitakin viikkoja, niin ei, voihan nyt jokainen ajatella, että eihän sitä pysty ihan oikeasti kunnolla tekemään siinä. Että se on valitettavaa.

Myös uusien verkkokuulemismenetelmien omaksuminen voi olla kiireessä vaikeaa. Esimerkiksi muutama kyselyyn vastannut virkamies selitti, että ei ole hyödyntänyt otakantaa.fi-verkkopalvelua, koska aikataulut ovat niin tiukkoja, että he eivät ole ehtineet kokeilla tätä uutta kuulemismenetelmää. Toisaalta kiirettä voi käyttää myös verukkeena, johon on helppo vedota silloin, kun uusia kuulemiskäytäntöjä ei viitsitä opetella: "[Otakantaa.fi on] hyödyntämätön voimavara; kiirettä ja rutiineja on helppo syyttää ja totunnaisilla tavoilla selviää näissä kiireissä" (kyselyn avovastaus).

Kaikkien mielestä kiire ei kuitenkaan ole hyvä syy vähentää merkittävästi ainakaan tärkeimmiksi koettujen sidosryhmien kuulemista. Osa haastatelluista virkamiehistä kertoo, että vaikka kiire pakottaa priorisoimaan, juuri kuulemisesta ei kannata tinkiä. Jos sidosryhmien näkemyksiä ei kuulla valmistelun riittävän aikaisessa vaiheessa, voi tämä kostautua lausuntokierroksella tai eduskuntavaiheessa. Loppuvaiheessa esiin tulleita ongelmia voi olla työläämpi korjata. Tämä ei kuitenkaan välttämättä edellytä kaikille kansalaisille ja sidosryhmille avoimia kuulemisia, vaan moni niistä, jotka pitävät alkuvaiheen kuulemista tärkeänä, kertoo kuulevansa erityisesti tärkeimmiksi koettuja viranomaisia, asiantuntijoita ja eturyhmiä.

Tiukat aikataulut vaikeuttavat myös esimerkiksi ohjeellisten lausuntoaikojen noudattamista. "Jos se koko hankkeen valmistelu-aika on kahdeksan viikkoa, niin siitä on vaikea irrottaa kuulemiselle sitä koko aikaa", eräs virkamies kertoo. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan lausunnonantajille tulisi antaa vastausaikaa vähintään 6-8 viikkoa.

Osa kokee, että tiukat aikataulut johtuvat siitä, että ministeriön johto ei yksinkertaisesti ymmärrä, miten paljon aikaa hyvän valmistelun eri vaiheet kestävät ja miksi lausunnoille pitäisi varata riittävästi aikaa. Esimerkiksi yhden virkamiehen mukaan poliitikot ovat "usein sitä mieltä, että juu riittää vaikka viikon lausuntoaika". Toinen virkamies kertoo, että ministerit eivät tunnu aina edes pitävän kuulemista tarpeellisena: "Tälläkin hetkellä on vähän sillä lailla, että mihin te sitä tarvitsette, että se on turhaa, ja ylipäätään joku lausuntokierros, sekin on, että no, käyttäkää kaksi viikkoa siihen."

Eräs virkamies toteaaakin, että "valitettavasti meillä ei päättäjät tajua kuinka paljon aikaa itse asiassa hallituksen esityksen kirjoittaminen vie". Yksi haastateltu virkamies ehdotti ratkaisuksi hankesuunnitelmaa, jossa eri valmisteluvaiheet on kuvattu läpinäkyvästi ja valmistelun edellyttämä aika tulee siten ministeriön johdon tietoon.

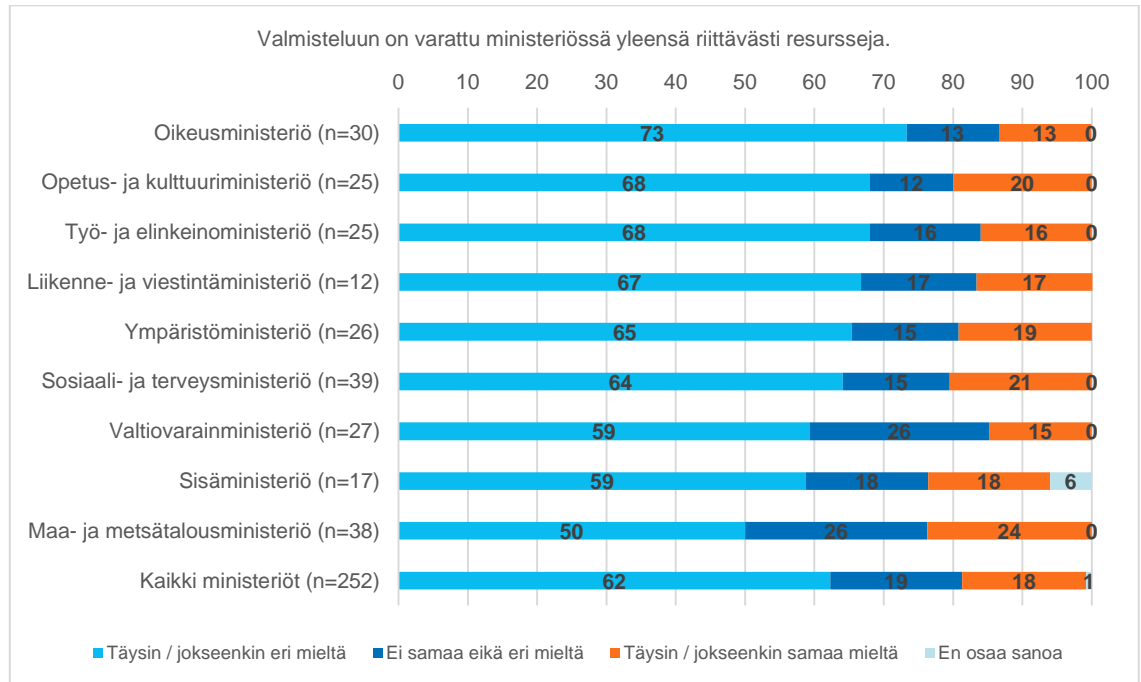
Kiirettä lisännevät niukat resurssit. Kyselyyn vastanneista virkamiehistä 62 prosenttia oli jokenkin tai täysin *eri mieltä* siitä, että valmisteluun on varattu ministeriössä yleensä riittävästi resursseja (Kuvio 26). Vain alle viidennes eli 18 prosenttia koki, että resursseja on riittävästi. Ministeriöiden välillä on tässä vain melko pieniä eroja. Resursseihin tyytymättömiä on eniten oikeusministeriössä ja vähiten maa- ja metsätalousministeriössä.

Esimerkiksi haastateltu virkamies kertoo, että yhdellä valmistelijalla voi olla samanaikaisesti neljä hanketta, jotka pitää sovittaa yhteen. "Ylityötä, palkatonta ylityötä tehdään paljon", hän kertoo. Yhden virkamiehen mukaan aina puhutaan, "että lainvalmistelu on keskeistä, ja pitää olla riittävät resurssit", mutta "arjessa me tappelemme aina sen kanssa, että ei ole." Osa virkamiehistä kokee, että valmistelijoita ei yksinkertaisesti ole riittävästi:

Tällä hetkellä juuri meillä on ihan vajaa miehitys, kun tämä on tämä valtion taloudellinen tilanne mikä on, niin siinä on vähän sellaista nähtävissä, ja se on muuallakin kun meillä [...] Kyllä siinä täytyy, nyt on jo täytynyt ruveta vähän tekemään sitä priorisointia, että mitkä hankkeet ja asiat hoidetaan ensin, ja mitkä sitten, jos on aikaa.

Toinen kiirettä lisännyt tekijä on EU, jonka valmisteluprosessien aikatauluihin Suomessa ei oikein pystytä vaikuttamaan: ”Usein on aika kiireellinen aikataulu, koska hallituksellakin on tietty aika käytettävissä ja EU-puolella se vaan menee sitä tahtia mitä se menee siellä”. Yhden virkamiiehen mielestä Suomen liittyminen EU:hun toi ylipäättään lisää työtä, mutta valmisteluun ei kuitenkaan tunnut samalla annettavan lisäresursseja.

Kuvio 26: Virkamiesten näkemyksiä säädösvalmistelun resurssien riittävydestä (%)



Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan ”Kaikki ministeriöt”.

3.5 Kuulemisohjeet ja -koulutus

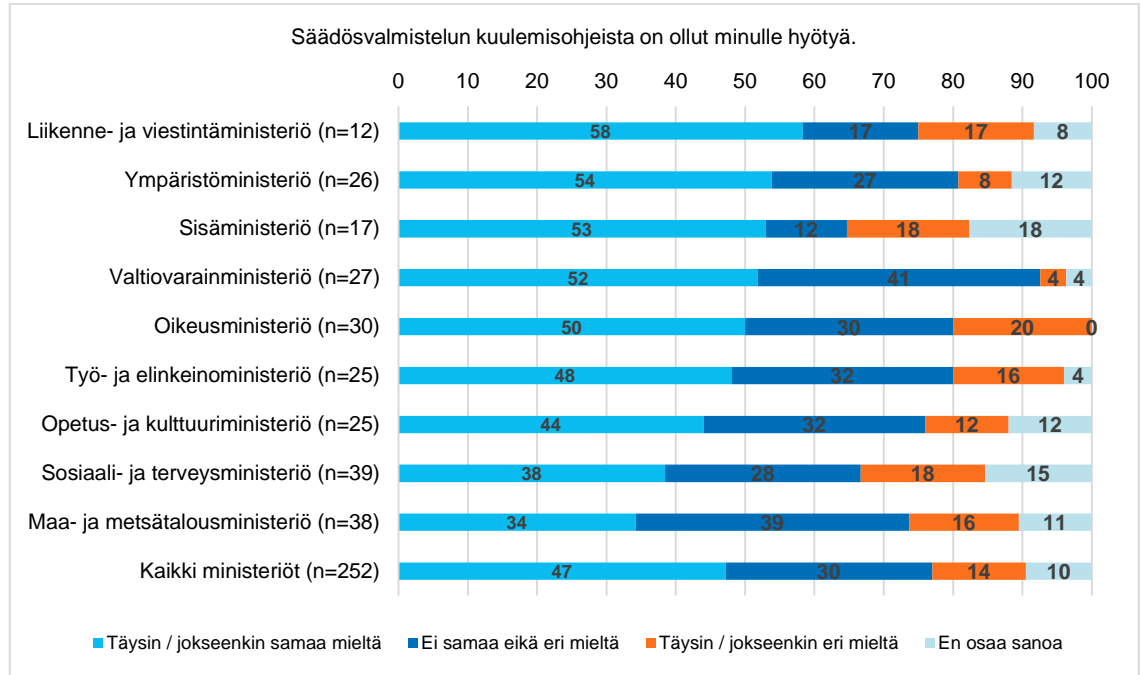
Selvitimme myös virkamiesten näkemyksiä kuulemisohjeista ja -koulutuksesta. Valtioneuvoston tasolla kuulemista ohjataan erityisesti säädösvalmistelun kuulemisohjeiden avulla. Kuulemisohjeet päivitettiin 2016 valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Myös ministeriöillä on omia sisäisiä ohjeistuksiaan.

Valtioneuvoston yhteiset kuulemisohjeet

Virkamiehet pitävät säädösvalmistelun kuulemisohjeita pääosin hyödyllisinä. Lähes puolet eli 47 prosenttia kyselyyn vastanneista kokee, että kuulemisohjeista on ollut heille hyötyä (Kuvio 27). Vain 14 prosenttia sanoo, että ohjeista ei ole ollut hyötyä. Toisaalta jopa 40 prosenttia ei ota asiaan vahvaa kantaa tai ei osaa sanoa. Ministeriöiden välillä on vain pieniä eroja, mutta

vähiten kuulemisohjeita hyödyllisinä pitäviä virkamiehiä on maa- ja metsätalousministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Kuvio 27: Virkamiesten näkemyksiä säädösvalmistelun kuulemisohjeiden hyödyllisyydestä (%)



Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan ”Kaikki ministeriöt”.

Myös haastatellut virkamiehet suhtautuvat kuulemisohjeisiin kaksijakoisesti. Osa sanoo suoraan, ettei käytä eikä lue ohjeita tai oikein niitä tunne:

Tämä ei mene niin kuin Strömsössä, että kaikki heti kun tulee joku uusi ohje VNK:lta, se opiskellaan ja pannaan lukukinkerit pystyyn.

En minä niitä [kuulemisoppaita] lue, että me tehdään common sense -tyyppisesti.

Osa taas pitää kuulemisohjeita kovinkin tärkeinä ohjenuorina. Ne ovat tärkeitä myös siksi, että niihin voi vedota silloin, jos ministerit eivät pidä kuulemista tärkeänä:

Meillähän on tietysti nämä säädösvalmisteluohjeet, jotka myös velvoittavat virkamiestä.

Siitä [kuulemisohjeesta] saa paljon myös kättä pidempää sitten, kun pitää perustella, että miksi se kuuleminen pitää pitää.

Vain muutama haastateltava kritisoi suoraan ohjeiden sisältöä. Yhden haastateltavan mukaan kuulemisohjeistus on ”todellisuudesta vieraantunut, että sellaisia aikoja ei ole ja resursseja tehdä sitä ihan niin kuin tikulleen”. Toinen kokee, ohjeet ovat välillä vähän liiankin ehdottomia, koska esimerkiksi ”pieniä melkein teknisiä tai sanotaan asetustason muutoksia [...] on järjetöntä laittaa kuudeksi viikoksi lausunnoille”.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden mukaan hallituksen esityksen perusteluosassa pitäisi kuvailla, miten kuulemisen kautta saadut näkemykset ovat vaikuttaneet lakiesitykseen. Tällöin pitäisi myös perustella, miksi joitain keskeisiä ehdotuksia ei ole toteutettu. (Valtioneuvosto 2016.) Jälkimmäisen seikan kuvaaminen hallituksen esityksessä olisi tärkeää, jotta ei synny vaikutelmaa näennäiskuulemisesta vaan kuulemispalautetta antaneet saisivat tietoa siitä, miten heidän näkemyksiään on otettu valmistelussa huomioon. Haastattelut virkamiehet näkivät kaksi mahdollista syytä siihen, miksi hallituksen esityksissä ei aina perustella, miksi kuulemisen kautta saatuja keskeisiä ehdotuksia ei ole toteutettu. Ensinnä, tämä voi johtua aikataulupaineista: toteuttamatta jätettyjen ehdotusten perusteleminen veisi liikaa aikaa. Eräs haastateltava esimerkiksi kuvaa, että hallituksen esitysten kuvaus asian valmistelusta tehdään usein viimeiseksi, jolloin aikataulut ovat tiukalla, ja tällöin kaikki vähänkin ylimääräiseltä tuntuva helposti jää tekemättä. Toiseksi, muutama haastateltu virkamies pohti, että perustelut ehdotusten toteuttamatta jättämisestä saatetaan jättää hallituksen esityksistä pois myös poliittisen harkinnan seurauksena.

Ministeriöiden omat kuulemisohjeet

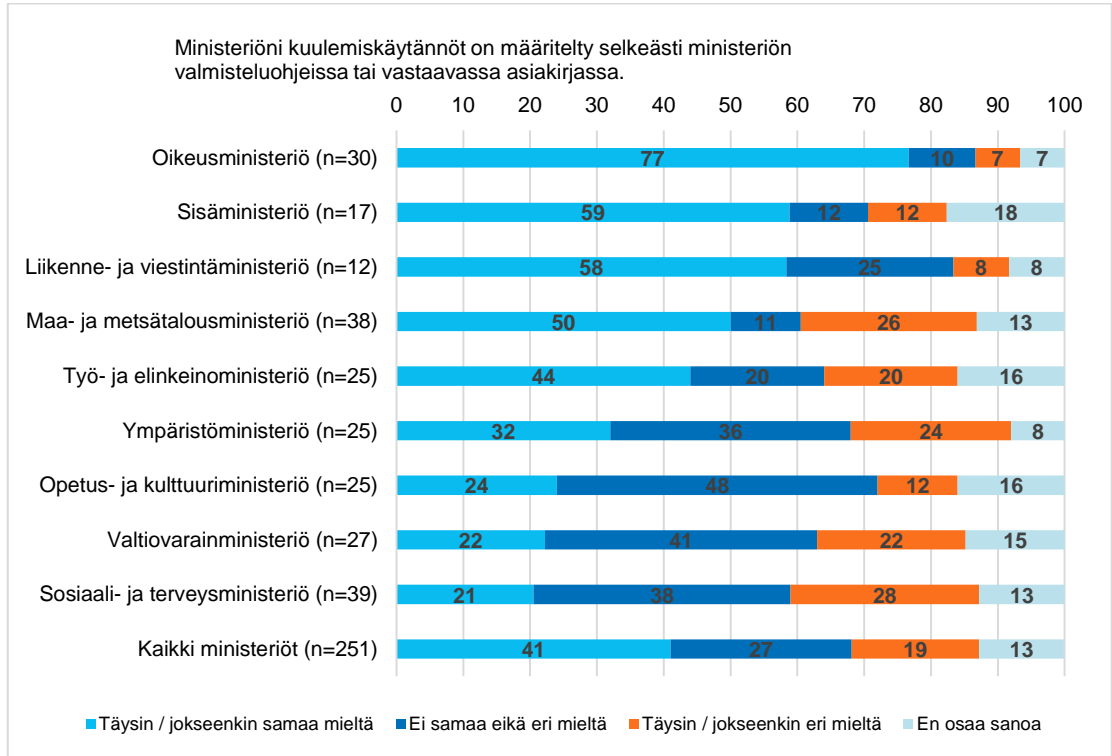
Ministeriöillä on myös omia kuulemisohjeita. Virkamiehistä 41 prosenttia kokee, että ministeriön kuulemiskäytännöt on määritelty selkeästi ministeriön valmisteluohjeissa tai vastaavassa asiakirjassa (Kuvio 28). Selkeintä kuulemisen ohjeistus näyttäisi olevan erityisesti oikeusministeriössä sekä myös sisäministeriössä ja liikenne- ja viestintäministeriössä, joissa kaikissa reilusti yli puolet kokee, että ministeriön kuulemiskäytännöt on määritelty selkeästi.

Kuulemiskoulutus

Kuulemistä tuetaan myös lainvalmistelijoiden koulutuksella. Lähes puolet eli 46 prosenttia kyselyyn vastanneista virkamiehistä kertoo osallistuneensa sellaiseen säädösvalmistelukoulutukseen, jossa on käsitelty kuulemistä.³³ Koulutusta pidetään pääosin hyödyllisenä. Niistä virkamiehistä, jotka ovat osallistuneet kuulemiskoulutukseen, 57 prosenttia kokee siitä olleen paljon hyötyä. Vain 17 prosenttia ei pidä saamaansa kuulemiskoulutusta hyödyllisenä (Kuvio 29).

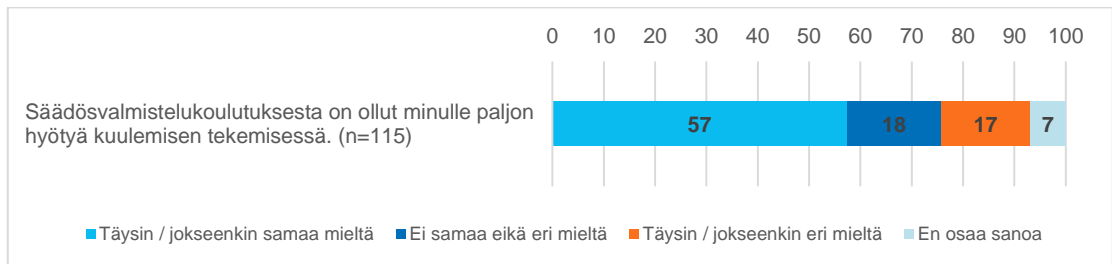
³³ Lukua ei näytetä taulukoissa.

Kuvio 28: Virkamiesten näkemyksiä ministeriöiden kuulemiskäytäntöjen määrittelystä (%)



Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan ”Kaikki ministeriöt”.

Kuvio 29: Kuulemiskoulutukseen osallistuneiden virkamiesten näkemyksiä koulutuksen hyödyllisyydestä (%)



4. VERKKO KUULEMISEN VÄLINEENÄ

Digitalisaation myötä verkosta eli internetistä on tullut uusi vaikuttamis- ja kuulemiskanava, joka tarjoaa uusia mahdollisuuksia osallistamiselle. Valtionhallinnossa on otettu käyttöön verkkopalveluja, joiden avulla kansalaiset ja esimerkiksi järjestöt voivat osallistua päätösvalmisteluun ja saada siitä tietoa: Otakantaa.fi-palvelussa voi verkkokeskustelujen ja -kyselyjen kautta ottaa kantaa vireillä oleviin asioihin. Lausuntopalvelu.fi on uusi verkkopalvelu, jonka kautta virkamiehet voivat pyytää lausuntoja järjestöiltä ja muilta sidosryhmiltä. Internetissä toimivan valtioneuvoston hanketietopalvelun kautta virkamiehet voivat jakaa tietoa valmisteluhankkeista. Mitä mieltä järjestöt ja virkamiehet ovat verkosta kuulemisen kanavana?

4.1 Miten valtionhallinnon verkkopalvelut toimivat järjestöjen vaikuttamiskanavana?

Meitä kiinnosti erityisesti, onko verkko kyennyt muuttamaan valmistelua ja parantamaan järjestöjen osallistumista ja avaamaan osallistumista entistä laajemmalle joukolle. Selvitimme myös, miten järjestöt arvioivat valtionhallinnon verkkopalveluita vaikuttamiskanavana ja tiedonlähteinä.

Otakantaa.fi-palvelu järjestöjen vaikuttamiskanavana

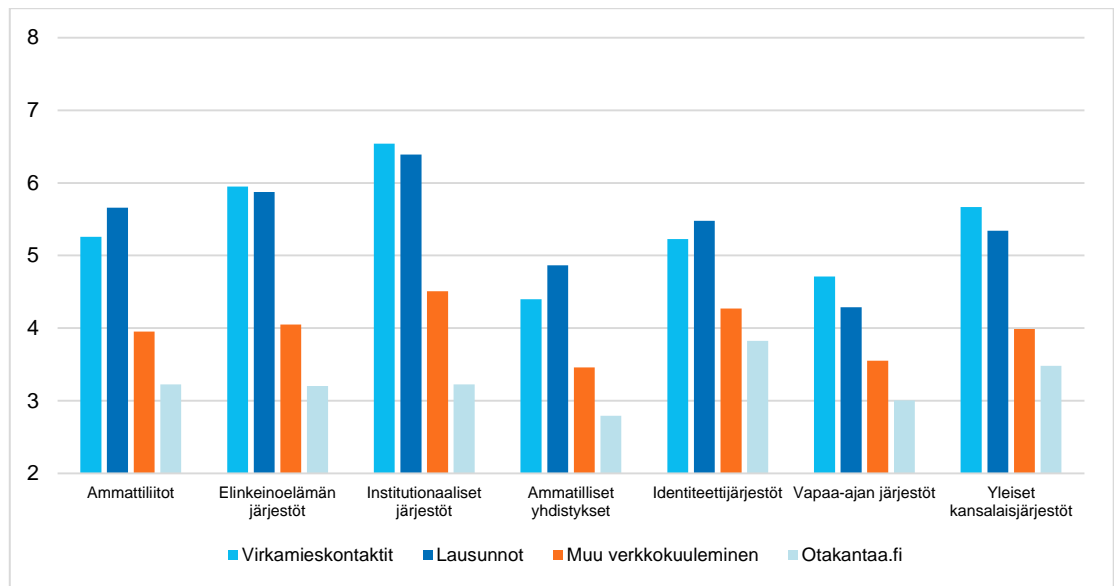
Järjestöt käyttävät otakantaa.fi-palvelua melko vähän ja se on vain harvalle tärkeä (ks. kyselyn tulokset luvussa 2.1: Taulukko 2). Melko moni järjestö kuitenkin tuntee palvelun; 39 prosenttia kyselyyn vastanneista järjestöjen edustajista kertoo kuulleensa siitä.

Millaiset järjestöt sitten käyttävät otakantaa.fi-palvelua? Lisääkö tämä kaikille avoin verkkopalvelu järjestöjen yhdenvertaisuutta antamalla osallistumismahdollisuuksia sellaisille järjestöille, jotka muuten pääsevät osallistumaan huonommin valmisteluun?

Kun katsotaan erityyppisiä järjestöjä, erityisesti identiteettijärjestöille ja yleisille kansalaisjärjestöille otakantaa.fi-palvelun kautta osallistuminen on verrattain tärkeää (Kuvio 30, Liitetaulukko 1B).³⁴ On kiinnostavaa, että otakantaa.fi-palvelu on verrattain tärkeä juuri identiteettijärjestöille, jotka muuten pääsevät monia järjestöjä huonommin mukaan valmisteluun (ks. raportin luku 2.3). Tämä saattaa kertoa siitä, että otakantaa.fi voi lisätä järjestöjen yhdenvertaisuutta antamalla uusia osallistumismahdollisuuksia näille muuten usein heikommassa asemassa oleville järjestöille. Identiteettijärjestöt pitävät myös muita verkkokuulemisia verrattain tärkeinä, ja ne ovat verrattain tärkeitä myös institutionaalisille järjestöille (Kuvio 30, Liitetaulukko 1B).

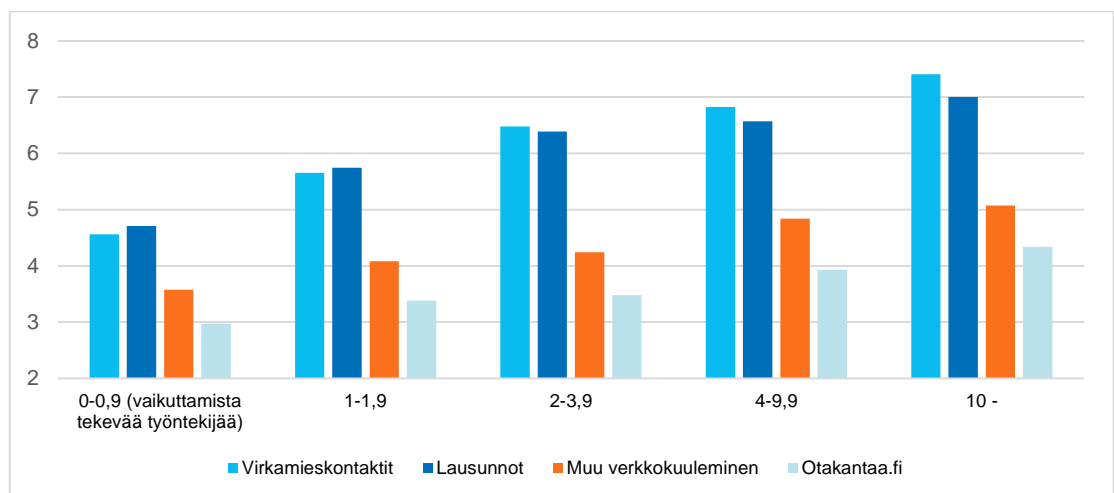
³⁴ Erot ovat tilastollisesti merkitseviä senkin jälkeen, kun esimerkiksi järjestöjen vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrä ja vaikuttamispyrkimysten voimakkuus on vakioitu regressioanalyseissa (Liitetaulukko 1B).

Kuvio 30: Otakantaa.fi-palvelu erityyppisten järjestöjen vaikuttamiskeinona verrattuna virkamieskontakteihin, lausuntoihin ja muihin verkkokuulemisiin (keskiarvot asteikolla 2-8)



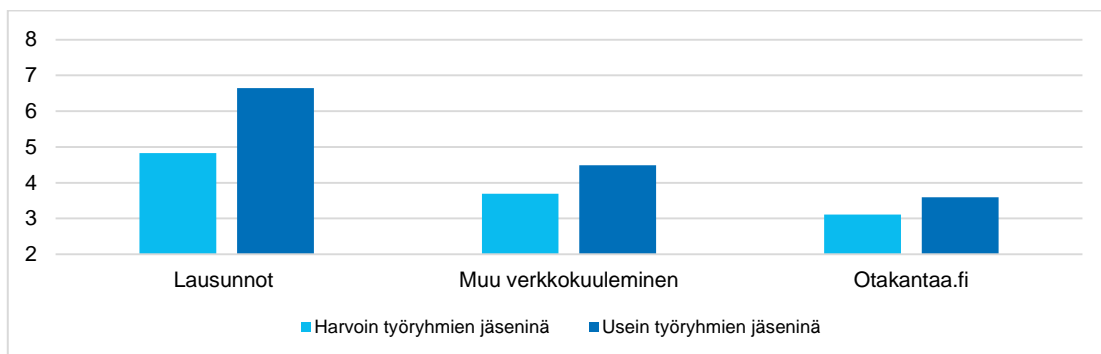
Pylväät kuvaavat keskiarvoja muuttujista, jotka kertovat eri kuulemismenetelmien tärkeydestä ja käytön useudesta. Muuttujat on muodostettu laskemalla yhteen, miten tärkeinä järjestöt pitävät menetelmiä (asteikko 1-4; erittäin tärkeä, tärkeä, vähemmän tärkeä, ei tärkeä [käännetty]) ja miten usein ne ovat niitä käyttäneet vuoden sisällä (asteikko 1-4; erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei kertaakaan [käännetty]). N:t yhteensä = 1336-1363.

Kuvio 31: Otakantaa.fi-palvelu erikokoisten järjestöjen vaikuttamiskeinona verrattuna virkamieskontakteihin, lausuntoihin ja muihin verkkokuulemisiin (keskiarvot asteikolla 2-8)



Pylväät kuvaavat keskiarvoja muuttujista, jotka kertovat eri kuulemismenetelmien tärkeydestä ja käytön useudesta. Muuttujien muodostaminen on kuvattu Kuvion 30 alla. N:t yhteensä = 1263-1286.

Kuvio 32. Otakantaa.fi-palvelun käyttö ja tärkeys työryhmiin ja vastaaviin elimiin harvoin ja usein mukaan pääseville järjestöille (keskiarvot asteikolla 2-8)



Pylväät kuvaavat keskiarvoja muuttujista, jotka kertovat eri kuulemismenetelmien tärkeydestä ja käytön useudesta. Muuttujien muodostaminen on kuvattu Kuvion 30 alla. N:t yhteensä = 1334-1358.

Entä miten erikokoiset ja valmistelussa erilaisessa asemassa olevat järjestöt suhtautuvat otakantaa.fi-palveluun? Resursseiltaan suuremmat järjestöt käyttävät otakantaa.fi-palvelua pienempiä enemmän, mutta toisaalta erot pienten ja suurten järjestöjen välillä ovat huomattavasti vähäisempiä kuin perinteisten osallistumismuotojen kuten lausuntojen kohdalla (Kuvio 31 ja Liitetaulukko 1B). Myös työryhmiin hyvin mukaan pääsevät järjestöt käyttävät otakantaa.fi-palvelua yhtä usein ja pitävät sitä yhtä tärkeänä kuin työryhmiin harvemmin jäseniksi pääsevät järjestöt (Kuvio 32, vrt. myös Liitetaulukko 1B). Havainnot kertovat todennäköisesti siitä, että valmistelussa paremmassa asemassa olevilla ja suuremmilla järjestöillä on käytössään tehokkaampia vaikuttamiskeinoja, ja siksi ne eivät välttämättä koe tarpeelliseksi hyödyntää otakantaa.fi-palvelua. Kyselyssämme vain 12 prosenttia palvelusta kuulleista järjestöistä olikin sitä mieltä, että sen avulla pystyy ylipäätään vaikuttaa poliittisiin päätöksiin (Kuvio 33).

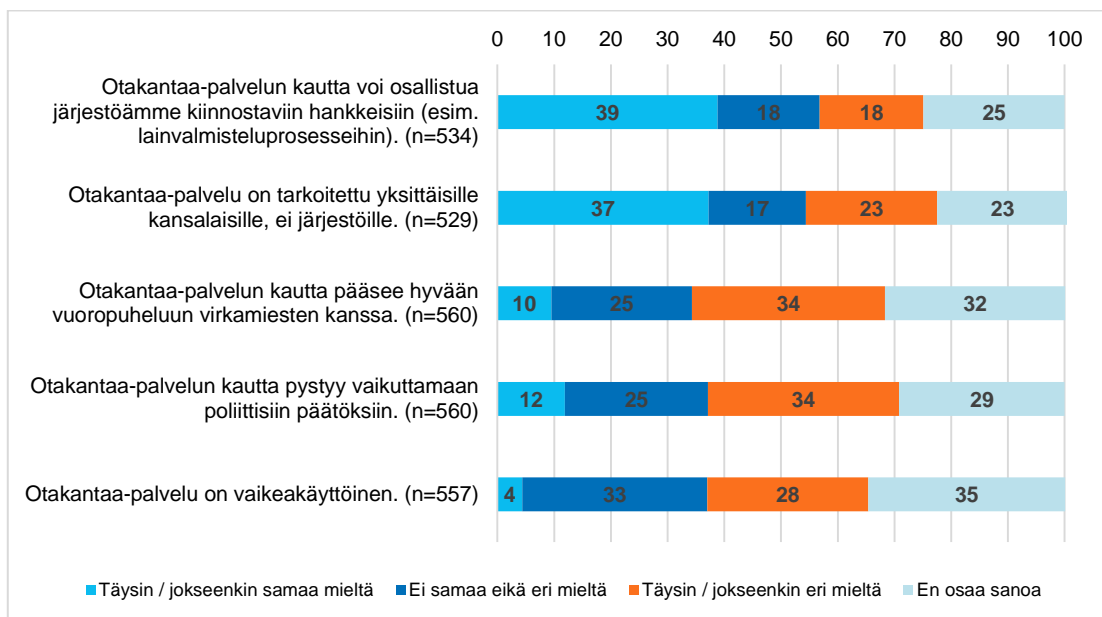
Moni järjestö kritisoi otakantaa.fi-palvelua myös muilla tavoilla. Palvelusta kuulleista järjestöjen edustajista harva eli 10 prosenttia kokee, että sen kautta pääsee hyvään vuoropuheluun virkamiesten kanssa, ja jopa puolet on tästä eri mieltä (Kuvio 33). Lisäksi 37 prosenttia on sitä mieltä, että palvelu on tarkoitettu yksittäisille kansalaisille, ei järjestöille. Mielenpiteet kuitenkin jakautuvat, koska 23 prosenttia on tästä eri mieltä.

Järjestöjen kriittisiä näkemyksiä saattaa selittää osin se, että palvelua käytetään päätösvalmistelussa edelleen melko vähän (ks. virkamiehille tehdyn kyselyn tulokset luvussa 3.2). Toisaalta jopa 39 prosenttia otakantaa.fi-palvelusta kuulleista järjestöistä kokee, että sen kautta voi osallistua järjestöä kiinnostaviin hankkeisiin.

Hyvin harva eli neljä prosenttia järjestöistä kokee, että otakantaa.fi-palvelu on vaikeakäyttöinen. Järjestöjen edustajat kritisoivat muun muassa palvelun hakutyökalua, kirjautumiskäyttöä, hankkeiden lajittelumahdollisuuksia sekä ”vanhanaikaista” ja ”vaikeaa” käyttöliittymää.³⁵ Tämä kritiikki koskee kuitenkin vanhaa otakantaa.fi-palvelua, koska uudistettu verkkopalvelu otettiin käyttöön vasta kyselymme jälkeen.

³⁵ Järjestöjen näkemykset perustuvat kyselyn avovastauksiin.

Kuvio 33: Järjestöjen näkemyksiä otakantaa.fi-palvelusta (% palvelusta kuulleista)



Järjestöjen haastatteluissa korostui huoli siitä, että otakantaa.fi-palvelussa ja yleisemminkin verkkokuulemisessa hämärtyy yksittäisten kansalaisten ja järjestöjen ero. Järjestöt tuntuivat kokevan, että verkkokuulemisessa kenen tahansa näkemys on samanarvoinen. Heidän mielestään järjestöjen näkemyksillä tulisi olla suurempi painoarvo kuulemisessa, mutta verkkokuulemisessa näin ei ole:

Se on hienoa, että kaikilla on mahdollisuus lausua. Mutta kyllä niillä lausunnoilla oikeasti pitää olla vähän eroa, että ovatko ne sadan jäsenjärjestön yhteinen kannanotto vai onko se Matti Virtanen tuolta, joka halusi tähän asiaan sanoa niin.

Osa järjestöistä kokee verkkokuulemisten ongelmaksi keskustelun heikon tason, jossa ”ääripäät” ja ”vihaiset ihmiset” saavat äänensä parhaiten kuuluviin:

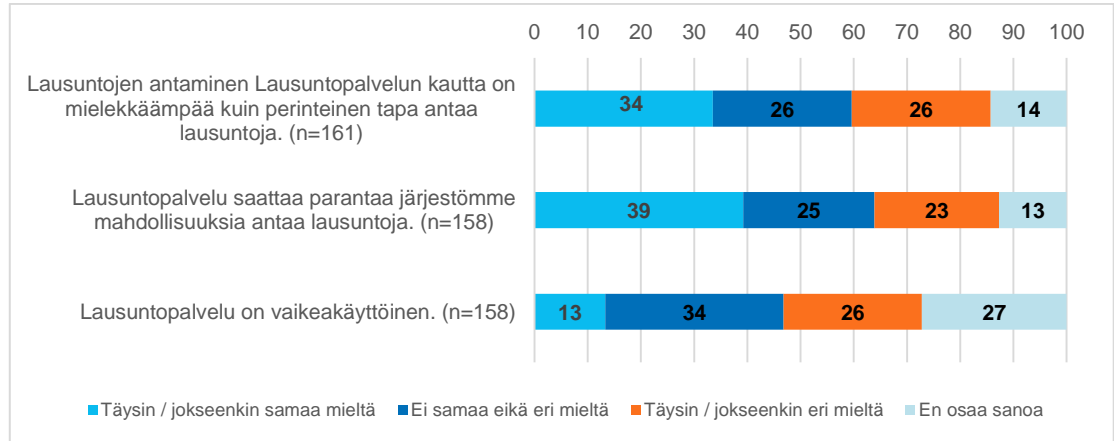
Ne järjestöt, joissa on riittävän paljon vihaisia ihmisiä, niin ne saavat äänensä kuuluville. Ja sitten taas ne, joiden arki on haastavaa, niin niillä ei ole aikaa mennä sinne kirjoittelemaan.

Järjestöjen näkemyksiä lausuntopalvelu.fi:stä

Lausuntopalvelu.fi on uusi verkkopalvelu, eikä sitä tunneta vielä kovin hyvin. Noin kymmenesosa eli 11 prosenttia kyselyyn vastanneista järjestöjen edustajista oli kuullut siitä. Palvelusta kuulleiden mielipiteet jakautuvat sen suhteen, onko lausuntojen antaminen lausuntopalvelun kautta mielekkäämpää kuin perinteinen tapa antaa lausuntoja: vain hieman useampi järjestö on tästä samaa mieltä (34 prosenttia) kuin eri mieltä (26 prosenttia) (Kuvio 34). Palvelusta kuulleista järjestöistä 39 prosenttia arveli, että lausuntopalvelu saattaa parantaa niiden mahdollisuuksia antaa lausuntoja, ja tästä oli eri mieltä vain 23 prosenttia. Tämä voi enteillä sitä, että kaikille avoin verkkopalvelu voi tulevaisuudessa parantaa järjestöjen yhdenver-

taisuutta valmistelussa. Vain 13 prosenttia palvelusta kuulleista järjestöistä piti sitä vaikeakäyttöisenä.

Kuvio 34: Järjestöjen näkemyksiä lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelusta (% palvelusta kuulleista)



Haastatelluista järjestöjen edustajista osa piti ongelmallisena, että lausuntopalvelussa usein pakotetaan vastaamaan tiettyihin kysymyksiin. Siellä ei ole ollut mahdollisuutta lausua virkamiesten asettamien kysymysten ulkopuolelta:

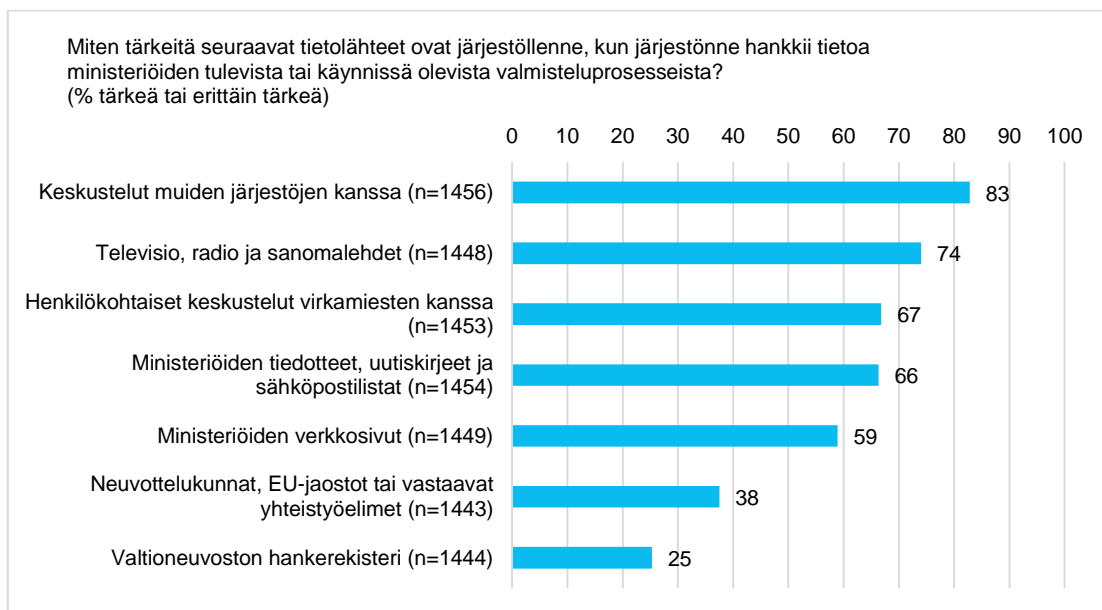
Siellä pyydettiin kappaleittain vähän niin kuin lausuntoja. [...] Että ei pyydettykään semmoista kokonaislausuntoa niin kuin yleensä kirjoitetaan. Ja sitten se ongelma oli se, että no mitä jos meillä oli yksi täysin uusi idea, mikä ei sopinut mihinkään olemassa olevaan lakiluonnosehdotukseen. Että mihin minä sitten tämän kirjoitan tässä jutussa.

Toisaalta yksi järjestön edustaja piti tätä hyvänä, koska näin palvelu ”haastaakin sitten myöskin sitä lausunnon antajaa sitten kohdistamaan juuri oikealla tavalla sen näkökulman”. Erään järjestön edustaja piti myös hyvänä, että palvelussa pääsee lukemaan muiden lausunnot, jolloin lausunnon antamiseen tulee ”pienimuotoista interaktiivisuutta”.

Valtionhallinnon verkkopalvelut eivät ole erityisen tärkeitä tiedonlähteitä järjestöille

Järjestöjen osallistumismahdollisuuksien kannalta on tärkeää myös se, miten ne saavat tietoa ministeriöiden valmisteluhankkeista. Ministeriöiden tuottamat verkkopalvelut eivät ole järjestöille tärkeimpiä tiedonlähteitä (Kuvio 35). Tärkeimpiä tiedonlähteitä järjestöille ovat keskustelut muiden järjestöjen kanssa, jotka ovat tärkeitä tai erittäin tärkeitä 83 prosentille, sekä uutismedia, joka on tärkeä tiedonlähde 74 prosentille. Ministeriöiden verkkosivuja sen sijaan pitää tärkeänä harvempi, 59 prosenttia järjestöistä. Kaikista vähiten tärkeä tiedonlähde järjestöille on valtioneuvoston hankerekisteri, jota pitää tärkeänä vain neljännes eli 25 prosenttia kyselyyn vastanneista järjestöistä. Hankerekisteri on verkkopalvelu, jossa virkamiehet voivat julkaista valmisteluhankkeita koskevia tietoja ja asiakirjoja.

Kuvio 35: Järjestöjen tiedonlähteet ministeriöiden valmisteluprosesseista



Verkossa olevat kaikille avoimet viralliset tiedotuskanavat kuten ministeriöiden verkkosivut ja hankerekisteri eivät ole siis järjestöille tärkeimpien tiedonlähteiden joukossa. Eräs haastateltu järjestön edustaja kuvaa, että ministeriöiden verkkosivuilta on esimerkiksi vaikea löytää tietoa:

Nyt on yritetty tietenkin yhdenmukaistaa ministeriöitten myöskin nettisivuja, että sieltä oikeasti jotain löytyisikin. Mutta ne ovat välillä tosi vaikeasti kuitenkin löydettävissä sieltä. Ja sitten pitää tajuta, että tämä löytyy jostain ylijohdajan PowerPoint-esityksestä jossain tilaisuudessa tämä aikataulu.

Ministeriöiden verkkosivut ovat silti järjestöille selvästi tärkeämpiä tiedonlähteitä järjestölle kuin valtioneuvoston yhteinen hankerekisteri. Kun hankerekisteri ei näytä oikein toimivan järjestöjen tiedonsaantikanavana, tietoa pitää haravoida eri ministeriöiden verkkosivuilta. Tällöin resursseiltaan pienemmät järjestöt voivat jäädä heikompaan asemaan:

Meille tulee STM:stä jonkun verran tietoa. Mutta [...] tuntuu, että se on niin oman aktiivisuuden varassa, että ainakaan meidän järjestössä ei ole resursseja siihen, että joku päätoimisesti lukisi kaikkien eri ministeriöitten kotisivuja.

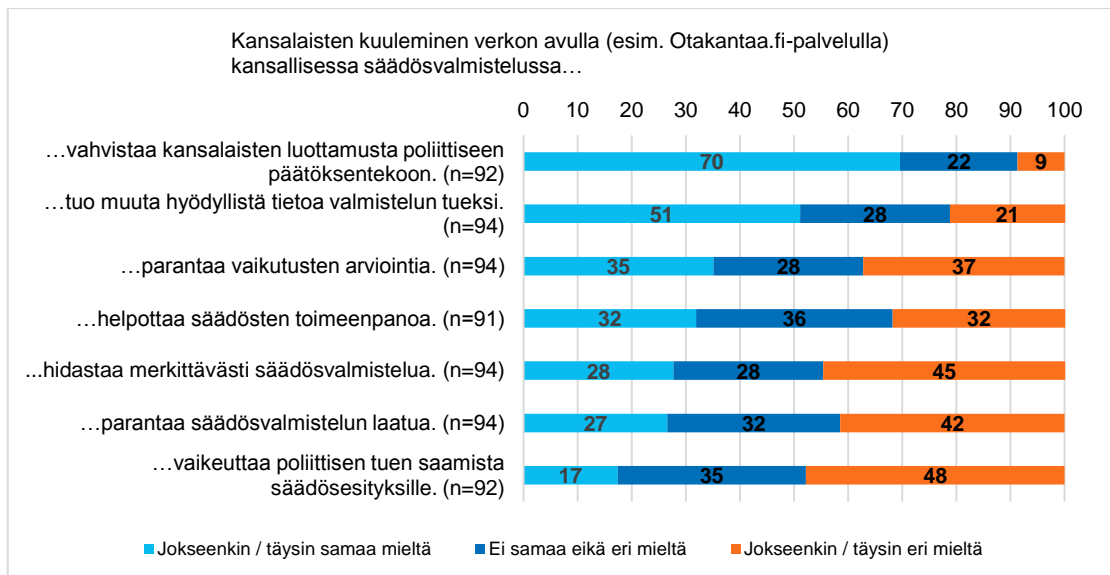
4.2 Verkkokuuleminen virkamiesten näkökulmasta

Selvitimme myös virkamiesten näkemyksiä ja kokemuksia verkkokuulemisesta. Verkossa virkamiehet voivat kuulla sidosryhmiä tekemällä kyselyjä ja järjestämällä keskusteluja. Miten verkkokeskustelut ja -kyselyt toimivat kuulemisen välineinä säädösvalmistelussa?

Virkamiehet eivät pidä verkkokeskusteluja ja -kyselyjä yleisesti ottaen kovin hyödyllisinä kuulemismenetelminä (ks. Kuvio 17 luvussa 3.2). Kysyimme virkamiehiltä myös tarkemmin, miten verkko hyödyttää erityisesti *kansalaisten* kuulemista säädösvalmistelussa.

Verkkokuulemista kokeilleiden virkamiesten näkemykset sen hyödyistä jakaantuvat. Noin neljännes eli 27 prosenttia on samaa mieltä siitä, että kansalaisten kuuleminen verkon avulla parantaa säädösvalmistelun laatua, ja 42 prosenttia on tästä eri mieltä (Kuvio 36). Reilu kolmannes eli 35 prosenttia virkamiehistä kokee, että verkkokuuleminen parantaa vaikutusten arviointia, mutta toisaalta 51 prosenttia kertoo, että se tuo muuta hyödyllistä tietoa valmistelun tueksi. Vaikka näkemykset verkkokuulemisen suorista hyödyistä valmistelussa siis jakaantuvat, laaja enemmistö eli 70 prosenttia verkkokuulemista kokeilleista kuitenkin kokee, että verkkokuuleminen vahvistaa kansalaisten luottamusta poliittiseen päätöksentekoon. Kovin moni virkamies ei pidä verkkokuulemista erityisen työläänä: vain 28 prosenttia verkkokuulemista käyttäneistä virkamiehistä kokee, että se hidastaa merkittävästi säädösvalmistelua.

Kuvio 36: Kaikille avoimia verkkokeskusteluja ja -kyselyjä kuulemisessa hyödyntäneiden virkamiesten näkemyksiä kansalaisten kuulemisesta verkon avulla (%)



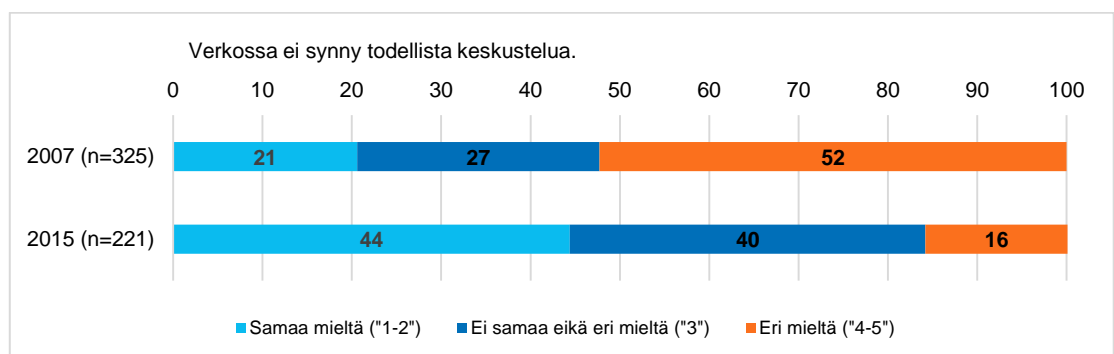
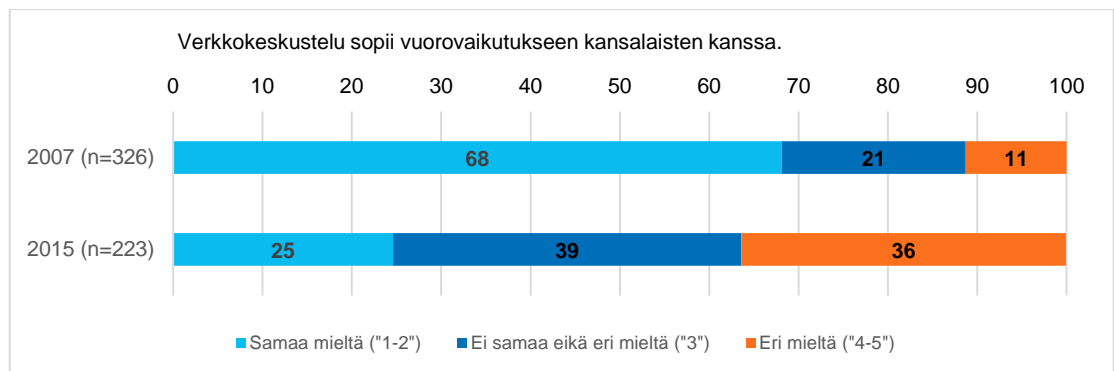
Taulukossa ei ole esitetty vastausvaihtoehtoa "En osaa sanoa" (n=8-13).

Virkamiesten näkemykset jakautuvat myös sen suhteen, missä määrin he kokevat verkon ylipäättään sopivan vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa. Neljännes eli 25 prosenttia on samaa mieltä siitä, että verkko sopii vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa, ja 36 prosenttia

on tästä eri mieltä (Kuvio 37). Melko moni eli 44 prosenttia virkamiehistä kokee, että verkossa ei synny todellista keskustelua, ja tästä on eri mieltä vain 16 prosenttia. Mitä vahvemmin virkamiehet kokevat verkkokuulemisen sopivan vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa, sitä useammin he ovat käyttäneet verkkoa kuulemisessa (Liitetaulukko 2F). Tämä ei liene yllättävää, mutta voi kertoa siitä, että osa virkamiehistä ei käytä verkkoa nimenomaan siksi, koska pitää sitä ylipäätään huonona vuorovaikutuksen areenana.

Kiinnostavaa kuitenkin on, että virkamiesten näkemykset verkkokeskustelusta näyttäsivät muuttuneen selvästi kielteisemmiksi vajaan kymmenen vuoden aikana. Huomattavasti harvempi virkamies kokee vuonna 2015 kuin vuonna 2007, että verkkokeskustelu sopii vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa ja että verkossa syntyy todellista keskustelua (Kuvio 37). Tämä voi selittää, miksi verkkoa edelleen hyödynnetään varsin vähän säädösvalmistelussa, vaikka verkkokuulemisen välineitä on samaan aikaan kehitetty jatkuvasti valtionhallinnossa. Tulos saattaa kertoa esimerkiksi siitä, että keskustelukulttuuri verkossa on muuttunut aggressiivisemmaksi, ja virkamiehet eivät siksi koe verkkokeskustelujen soveltuvan vuorovaikutukseen. Toisaalta se voi kertoa siitä, että virkamiehet eivät pidä verkkokeskustelua hyödyllisenä nimenomaan säädösvalmistelussa. Vuoden 2007 kysely oli nimittäin suunnattu myös muille virkamiehille kuin lainvalmistelijoille.

Kuvio 37: Virkamiesten näkemyksiä verkkokeskustelusta vuosina 2007 ja 2015 (%)



Molemmista aineistoista on jätetty yllä olevissa taulukoissa pois oikeusministeriön hallinnonala, koska vuoden 2007 kyselyssä oikeusministeriön hallinnonalalta tuli vastauksia laajemmin kuin vain ministeriöstä. Vuoden 2007 kyselyn vastaajissa voi ylipäätään olla muitakin kuin säädösvalmistelijoita, taulukot sisältävät vain lainvalmistelijoiden/esittelijöiden ja tutkijoiden/asiantuntijoiden vastaukset.

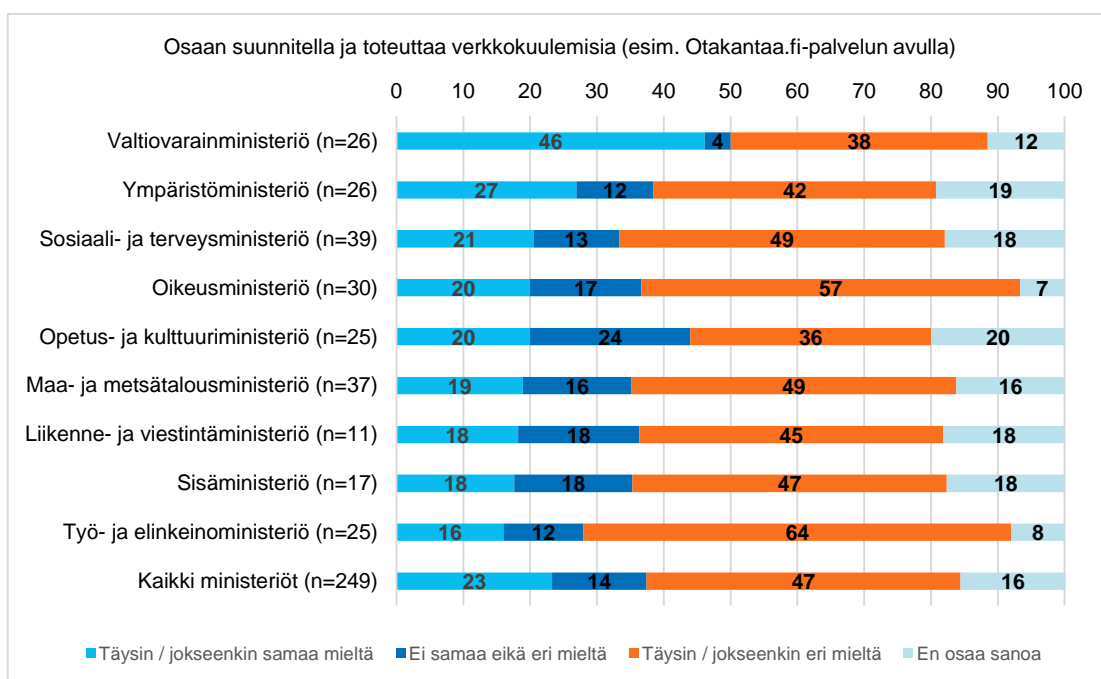
Lähde: Vuoden 2007 aineisto: Janne Matikainen & oikeusministeriö: "Verkko-osallistumiseen asennoituminen" -kysely virkamiehille (ks. esim. Matikainen ym. 2008).

Osaaminen ja viestintäyksikön tuki

Entä miten hyvin virkamiehet kokevat osaavansa tehdä verkkokuulemista? Vajaa neljännes eli 23 prosenttia virkamiehistä kokee osaavansa suunnitella ja toteuttaa verkkokuulemista esimerkiksi otakantaa.fi-palvelun avulla (Kuvio 38). Ministeriöiden välillä on tässä eroja, mikä heijastaa sitä, että verkkokuulemisen käyttö vaihtelee ministeriöittäin. Valtiovarainministeriössä, jossa verkkokuulemista erityisesti otakantaa.fi-palvelun avulla myös käytetään verrattain paljon (Liitekuviot 2A-2B), on eniten virkamiehiä, jotka kokevat osaavansa suunnitella ja toteuttaa verkkokuulemista esimerkiksi otakantaa.fi-palvelun avulla.

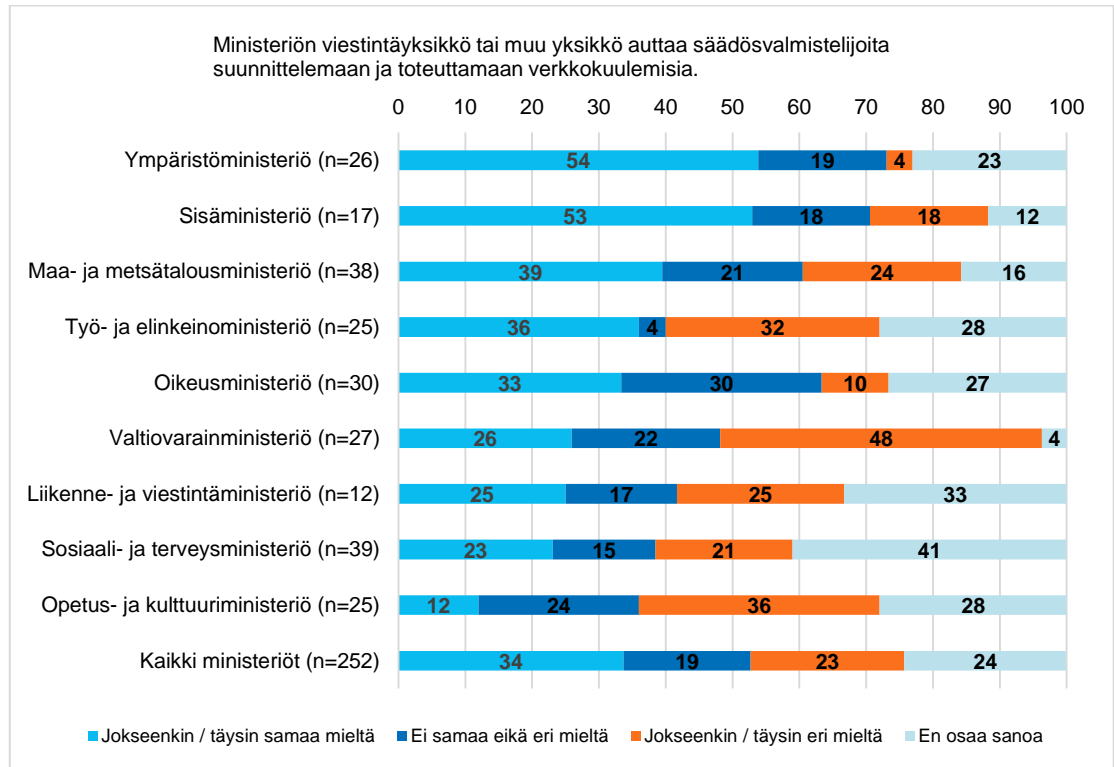
Noin kolmannes eli 34 prosenttia virkamiehistä kokee, että ministeriön viestintäyksikkö auttaa säädösvalmistelijoita suunnittelemaan ja toteuttamaan verkkokuulemisia (Kuvio 39). Ministeriöiden välillä on suuria eroja. Ympäristöministeriössä ja sisäministeriössä on eniten virkamiehiä, jotka kokevat viestintäyksikön auttavan kuulemisessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet kokevat harvimmoin, että viestintäyksikkö auttaa verkkokuulemisessä.

Kuvio 38: Virkamiesten näkemyksiä omasta verkkokuulemisosaamisestaan (%)



Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan "Kaikki ministeriöt".

Kuvio 39: Virkamiesten näkemyksiä ministeriön viestintäyksikön avusta verkkokuulemisessa (%)



Taulukossa ei ole eritelty ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön vastauksia, koska niissä vastaajia oli vain vähän. Nämä kolme ministeriötä kuitenkin sisältyvät kategoriaan ”Kaikki ministeriöt”.

Haastattelut: virkamiesten kokemuksia sidosryhmien kuulemisesta verkkokeskustelujen ja -kyselyjen avulla

Selvitimme myös haastatteluilla tarkemmin säädösvalmistelua tekevien virkamiesten kokemuksia verkkokeskustelujen ja -kyselyjen käytöstä kuulemisessa. Meitä kiinnosti erityisesti se, miten virkamiehet kokivat verkkokuulemisen onnistuneen ja mikä siihen vaikutti. Kysyimme erityisesti kokemuksia otakantaa.fi-palvelusta.

Kuten kyselyssä, myös monessa haastattelussa tuli esille melko negatiivinen tai vähintäänkin maltillinen näkemys verkkokuulemisten hyödyistä. Muutama haastateltu koki, että verkkokuuleminen oli epäonnistunut siksi, että keskustelu ja saatu palaute oli ollut varsin vähäistä. Toisaalta virkamiehet eivät kokeneet verkkokuulemisesta olleen aina erityisen paljon hyötyä siitäkään huolimatta, että osallistuminen kuulemisiin oli ollut aktiivista. Virkamiehet kokivat usein, että verkkokuulemisen avulla ei saatu juuri uutta tietoa. Verkon kautta saadut eri näkemykset olivat usein jo valmiiksi virkamiesten tiedossa:

Ja ne palautteet ja keskustelunaiheet mitä siellä oli, niin omasta mielestäni oli aika paljon samaa mitä me oltiin saatu jo siinä työryhmän aloitusvaiheessa. Eli siellä tuli aika vähän uutta, yllättävää, jotain semmoista konkreettista että hei, nyt tämän perusteella meidän kannattaisikin vielä lisätä tällöinen säännös tai tehdä tällöinen sääntelyratkaisu.

Toisaalta osa virkamiehistä koki, että tästäkin oli silti se hyöty, että se vahvisti virkamiesten aiempia käsityksiä sidosryhmien näkemyksistä:

Se [...] vahvisti tiettyjä näkemyksiä. Me tiedettiin, että okei, selkeästi näyttää nyt siltä, että tämmöinen näkemys ja tämmöinen näkemys on se mitä jatkuvas-ti tulee. Me tiedettiin, että tämä on osalle sidosryhmistä erittäin tärkeä asia.

Verkkokuulemisten avulla saatua materiaalia voi tällöin hyödyntää esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa. Pari virkamiestä myös koki, että verkkokuuleminen ei ole vain tiedon hankkimista varten vaan myös hyvä tiedotuskanava: ”Tämä [otakantaa.fi] on myös erinomainen viestintäväline”.

Millaisia verkkokuulemisiä pidettiin onnistuneina? Eräs virkamies piti hyödyllisenä verkkokyselyä, johon vastasi tuhansia ihmisiä. Sen avulla arvioitiin erään lain toimivuutta. Kyselyn avulla pystyttiin virkamiehen mukaan osoittamaan, että tietyt lain toimeenpanon ongelmat eivät johtuneet laista vaan puutteellisesta viestinnästä. Kyselyn vastaukset painotettiin Tilastokeskuksen tietojen avulla siten, että otoksesta tuli riittävän edustava. Toisessa onnistuneessa tapauksessa lakia valmisteltiin verkkokeskustelussa, johon osallistui alan asiantuntijoita yliopistoista ja etujärjestöistä. Keskusteluun osallistunut virkamies koki, että tässä verkkokeskustelussa käytiin julkisesti verkossa hyvää ajatusten vaihtoa, joka muistutti jopa työryhmätyöskentelyä. Osa keskusteluun osallistuneista sidosryhmistä piti verkkokeskustelua onnistuneena, mutta siinä nähtiin myös ongelmia (OM 2016b).

Haastattelut osoittavat, että verkkokuulemista voi käyttää valmistelussa hyvin monella tavalla: Sitä voidaan käyttää valmistelun eri vaiheissa, sen avulla voidaan hankkia monenlaista tietoa, siihen voidaan panostaa vähemmän tai enemmän, ja virkamiesten rooli voi vaihdella. Mitään yhtä onnistumisen reseptiä ei ole, vaan hyvinkin erilaisilla toteutetut kuulemiset voivat olla enemmän tai vähemmän onnistuneita.

Melko monessa tapauksessa virkamiehet olivat järjestäneet verkkokuulemisen valmisteluhankkeen alkupuolella, kerran jopa esiselvitysvaiheessa eli ennen varsinaista valmisteluhanketta. Usein virkamiehet halusivat kerätä sidosryhmiltä näkemyksiä alustavista ideoista ja muutostarpeista valmistelun pohjaksi. Yhdessä tapauksessa virkamiehet käyttivät verkkokuulemista kommenttien keräämiseen eräästä selvityksestä. Siitä saadut kommentit olivat virkamiehen mielestä keskinkertaisen hyödyllisiä. Toisessa tapauksessa verkkokysely oli järjestetty samaan aikaan kuin varsinainen lausuntokierros. Tämä menettely ei virkamiehen mielestä oikein toiminut: suurin osa kommentteista tuli lausuntoina, ja rinnakkain auki ollut verkkokysely keräsi vain vähän huomiota. Havainnot viittaavat siihen, että yhtä oikeaa ajoitusta ei ole vaan verkkokuuleminen taipuu periaatteessa sekä palautteen keräämiseen pidemmälle viedystä valmistelumateriaalista että alkuvaiheen kuulemiseen, jossa vasta kartoitetaan sidosryhmien tarpeita. Toisaalta näyttää siltä, että verkkokuulemista ei välttämättä kannata toteuttaa rinnakkain jokin muun kuulemismenetelmän kanssa.

Yksi syy joidenkin verkkokuulemisten epäonnistumiselle oli virkamiesten mielestä se, että ne eivät tavoittaneet oikeita kohderyhmiä. Silloin, kun osallistuminen verkkokuulemiseen on jäänyt todella vähäiseksi, virkamiehet epäilivät syyksi sitä, että keskustelun aihe ei ole kiinnostanut kansalaisia riittävän laajasti. Parissa tapauksessa virkamiehet kokivat, että keskustelu oli vinoutunut: tietyn tyyppiset sidosryhmät tuntuivat dominoivan keskustelua tai vastaavan kyselyyn selvästi muita aktiivisemmin. Yksi virkamies koki, että keskustelijat tuntuivat olevan samoja tahoja, joita kuultiin muillakin menetelmillä kuten työryhmien avulla, ja ehkä juuri siksi verkon avulla ei saatu uusia näkökulmia esille.

Osa virkamiehistä myös piti verkkokyselyjen tulosten tulkintaa ongelmallisena. Yksi virkamies kertoi, että tuloksia oli vaikea tulkita, kun ei tiedä, ketkä kyselyyn ovat vastanneet. Toinen arveli, että tulokset kertonevat vain tietyn sidosryhmän aktiivisuudesta. Avoimet verkkokyselyt ovatkin ongelmallisia, koska vastaajajoukkoa ei voida tarkkaan määritellä. Muutama virkamies oli kuitenkin lieventänyt tai ratkaissut ongelman kysymällä vastaajilta taustatietoja. Yhdessä onnistuneeksi koetussa tapauksessa vastauksia oli tullut paljon, ja kyselyaineisto oli painotettu Tilastokeskuksen rekisteriaineistojen avulla siten, että se kuvasi virkamiehen mielestä riittävän edustavasti kohderyhmää.

Siinä, miten vahvasti verkkokuulemiseen on panostettu, näyttää olleen suuria eroja. Muutamassa tapauksessa virkamiehet käyttivät siihen melko paljonkin työaikaa. Esimerkiksi yksi virkamies arveli, että verkkokuuleminen vei yhteensä vajaan yhden henkilötyövuoden, toisessa hankkeessa harjoittelija teki sitä kokoaikaisesti muutaman kuukauden. Näissä hankkeissa muun muassa tiedottaminen on ollut aktiivista, erilaisia kyselyjä ja keskusteluja on ollut verkossa melko paljon, ja virkamiehet myös seurasivat keskustelua aktiivisesti. Välillä taas panostus näyttää olleen selvästi pienempää: virkamiehet ovat vieneet verkkoon muutaman kysymyksen ja jääneet odottamaan vastauksia. Panostuksen määräkään ei kuitenkaan tunnu olevan ratkaiseva verkkokuulemisen onnistumiseen vaikuttava tekijä, koska osa virkamiehistä kertoi saaneensa myös vähemmällä vaivalla tehdyistä kuulemisista jonkin verran hyötyä. Toisaalta niissä hankkeissa, joissa verkkokuulemiseen on panostettu hyvin paljon, ainakin sidosryhmien ja kansalaisten osallistuminen keskusteluihin ja kyselyihin näyttää olleen varsin vilkasta.

Moni kokee, että verkkokuulemisen toteuttamisessa sinänsä ei ollut suuria ongelmia. Usein virkamiesten apuna on ollut viestintäyksikön ja oikeusministeriön ihmisiä tai harjoittelijoita, jotka ovat tehneet käytännön toteutuksen.

Joissain hankkeissa virkamiehet olivat itse osallistuneet aktiivisesti keskusteluun. Yksi piti tätä jopa välttämättömänä:

Sitä ei voi jättää tuonne, sieltä tulee kysymyksiä, siellä pitää kommentoida. Silloin se toimii. Vääriä tietoja pitää oikaista ja tämän tyyppistä.

Osa taas ei ollut verkossa aktiivisia, minkä syyksi mainittiin ainakin se, että se olisi vienyt liikaa aikaa ja resursseja: ”Sehän olisi sitten tietysti vaatinut vähän enemmän sitten myöskin resursseja ja aikaa sitten”.

Se, että virkamiehet eivät aina itse halua osallistua verkkokeskusteluihin, voi selittää sitä, miksi niin harva järjestö kokee, että otakantaa.fi-palvelun kautta pääsee hyvään vuoropuheluun virkamiesten kanssa (ks. tämän raportin luku 4.1).

Myös järjestöjä käytettiin apuna joissain hankkeissa. Ne otettiin kuulemisen toteuttamiseen tiiviisti mukaan, ja ne mainostivat verkkokuulemista jäsenilleen. Järjestöjen ottaminen mukaan verkkokuulemisten toteuttamiseen voi olla hyvä idea myös siksi, jotta järjestöt eivät kokisi verkkokuulemisen heikentävän niiden roolia valmistelussa (ks. tämän raportin luku 4.1).

Virkamiehet ovat käyttäneet verkkokuulemiseen myös konsulttiyritysten tuottamia palveluja. Yksi virkamies kertoi käyttäneensä Fountain Park Oy:n verkkoavoriiehtä ja piti sitä hyvänä. Fountain Parkin palveluja ovat hyödyntäneet ainakin työ- ja elinkeinoministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö.³⁶ Fountain Parkin verkkoavoriiehdessä kyselylomake muokkautuu jatku-

³⁶ <http://www.fountainpark.fi/referenssit/>

vasti sen perusteella, mitä aiemmat vastaajat ovat vastanneet, jolloin siihen tulee interaktiivisuutta. Tällä tavoin palvelu myös analysoi aineistoa osittain valmiiksi, mikä nopeuttaa palautteen käsittelyä:

Kun on siellä jotkut tietyt asiat kysytyt, niin sitten siellä lähtee muotoutumaan se, että sitten ihmiset ottaa kantaa niihin siellä esille nousseihin asioihin. Että sehän on sitten pitkälle jo analyysia, että tähän [otakantaa.fi] enempi kerää vain sen tiedon. [...] Mutta tuo menee siihen analyysin puolelle. Ja silloin siinä tulee tietenkin erilaisia näkökulmia esille. [...] Että se kirjo moninaistuu siinä vastauksessa.

Virkamiesten kokemuksia ja näkemyksiä lausuntopalvelu.fi:stä

Lausuntopalvelu.fi on verkkopalvelu, jonka kautta virkamiehet voivat pyytää sidosryhmiltä kirjallisia lausuntoja. Palvelu on uusi, ja vain parilla haastatellulla virkamiehellä oli siitä kokemusta. Kysyimme haastatteluissa kuitenkin myös monelta muulta virkamiehiltä, miten he periaatteessa suhtautuvat uuteen palveluun.

Haastatellut virkamiehet pitivät ainakin periaatteessa pääosin hyvänä sitä, että lausuntopalvelu.fi mahdollistaa laajojen lausuntoaineistojen jäsentämisen ja helpottaa siten lausuntopalauteen käsittelyä. Lausuntopalvelu on siten yksi ratkaisu siihen ongelmaan, että laajat kuulemiset ovat usein varsin työläitä (ks. luku 3.4). Lausuntopalvelussa lausuntopyyntöä voi jäsentää esimerkiksi pykälittäin, jolloin samaa pykälää koskevat kommentit saadaan koottua automaattisesti. Näin lausuntopalaute tulee jo valmiiksi jäsentyneessä muodossa:

Kun me tehdään vähän enemmän lausuntopalvelun alkuvaiheessa työtä, niin me saadaan siitä strukturoidusti ne lausunnot per pykälä irti. Ja me olimme todella tyytyväisiä siihen. [...] Se oli aivan loistava, kun sinä saat printattua siitä ulos sen jokaisen pykälän ja sinä voit lukea ne kokonaisuudet näin. Me saatiin samana päivänä kuin [...] lausuntopalvelu meni kiinni [...], me saatiin semmoista lain ydinkohdista kirjoitettua raportit esimerkiksi poliittiselle esimiehelle.

Pari virkamiestä, jotka eivät tunteneet palvelua, suhtautuu siihen kuitenkin tältä osin epäilevästi. Heidän mielestään digitaalinen työkalu ei voi välttämättä korvata ihmisen tekemään tulkintatyötä ja palvelun käyttö voi johtaa siihen, että lausunnonantajan näkemyksistä ei saa kokonaiskuvaa.

Muutama virkamies kritisoi palvelua sen heikosta käytettävyydestä. Toisaalta he kertovat ymmärtävänsä, että uudessa järjestelmässä on lastentauteja, ja sitä vielä kehitetään. Eräässä laajassa valmisteluhankkeessa lausuntopyyntöjen tekemistä pidettiin myös ylipäättään vaivalloisena: ”Se oli isotöinen, siihen meni muistaakseni viikko tai kaksi.”

Palvelua kokeillut virkamies pitää myös ongelmana sitä, että muiden kuin julkishallintoon kuuluvien lausunnonantajien piti kirjautua palveluun henkilökohtaisilla sähköisillä pankkitunnuksilla. Hänen mukaansa jotkut organisaatiot eivät olleet halunneet antaa lausuntoa palvelun kautta, koska lausunto henkilöityy tunnistautumisen vuoksi liikaa. Hän koki, että eräässä valmisteluhankkeessa vain pieni osa lausunnoista tuli tämän vuoksi lausuntopalvelun kautta:

Virkamiehille se oli helppoa, koska he pystyivät käyttämään tunnistautumisessa Virtu-virkamiestunnistuspalvelua [...] Mutta kaikki muut, jotka eivät olleet virkamiehiä, [...] niin tähän lausuntopalvelu.fi-systeemiin piti pankkitunnuksilla kirjautua. Ja monet katsoivat, että se on ihan kohtuutonta. [...] Siellä lukee yh-

den henkilön nimi missä on vielä hänen toinen nimensä, niin se korostaa henkilökohtaisuutta tavalla, mikä ei ehkä tämmöisiin kuvioihin sovi. Ja juuri sen takia monet sitten katsoivat, että he eivät lähde henkilökohtaisilla pankkitunnuksilla pelaamaan tilanteessa, jossa heidän pitäisi antaa heidän organisaationsa lausunto.

Yksi virkamies ehdotti, että lausuntopalvelun avulla lausuntomenettelyä voisi ehkä yhdenmukaistaa nykyistäkin enemmän. Hän ehdotti, että virkamiehet voisi ohjeistaa tekemään lausuntoyhteenvedot yhdenmukaisella formaatilla, minkä voisi ehkä toteuttaa lausuntopalvelun avulla. Moni haastateltava pitikin tätä hyvänä ehdotuksena, tosin osa epäili, onko löydettävissä yhtä formaattia, kun valmisteltavat asiat ja ministeriöt poikkeavat niin paljon toisistaan.

5. YHTEENVETO

Järjestöjen ja kansalaisten osallistuminen poliittisten päätösten ja säädösten valmisteluun on yksi edustuksellisen demokratian ydinalue. Kun poliittisia päätöksiä ja säädöksiä kuten lakeja ja asetuksia valmistellaan, on tärkeä kuulla kansalaisia ja erityisesti niitä kansalais- ja eturyhmiä, joita muutokset koskettavat. Kuulemisella saadaan tietoa ja asiantuntemusta valmisteluun, se sitouttaa sidosryhmiä valmisteilla oleviin päätöksiin, ja samalla voi myös tiedottaa sidosryhmille tekeillä olevista muutoksista. Kuuleminen on myös hyvää hallintoa: se lisää poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Säädösten valmistelu on kuitenkin ollut viime vuosina suuressa murroksessa. Laajapohjaisista komiteoista on suurelta osin luovuttu ja niiden tilalla on kirjava joukko joustavia ja usein myös epävirallisia käytäntöjä, joiden toiminnasta on vähän kattavaa tietoa. Tämä tutkimus luo yleiskuvaa siitä, miten järjestöt pääsevät osallistumaan lakien valmisteluun: kuka pääsee mukaan, millä tavoin ja miksi. Selvitimme myös sitä, millä tavoin virkamiehet kuulevat sidosryhmiä säädösten valmistelussa ja miten kuuleminen heidän mielestään onnistuu. Teimme kuulemisesta laajat kyselyt valtakunnallisesti toimiville järjestöille ja lakeja valmisteleville virkamiehille. Lisäksi syvensimme kyselyjen tuloksia haastattelemalla järjestöjä ja virkamiehiä.

Selvitys osoittaa, että vaikuttaminen suoraan säädösten valmisteluun ja poliittiseen päätöksentekoon on järjestöille tärkein poliittisen vaikuttamisen muoto. Järjestöt kertovat antavansa paljon lausuntoja, ottavansa ahkerasti yhteyttä virkamiehiin ja haluavansa päästä mukaan valmistelutyöryhmiin. Säädösvalmistelua tekevät virkamiehet kokevat varsin laajasti, että järjestöjen kuuleminen on hyödyllistä säädösvalmistelussa. Valmistelutyössä etsitään ja hiotaan hallituspuolueiden ja eturyhmien kompromisseja, jotka sitouttavat eri eturyhmiä lakiesityksiin niin, että ne läpäisevät hallituksen ja eduskunnan käsittelyn. Laaja ja aktiivinen kuuleminen auttaa sitouttamaan sidosryhmiä valmisteluun ja voi helpottaa poliittisen hyväksynnän saamista lakiesityksille.

Säädösten valmisteluun vaikuttamisen rinnalla järjestökyselyn tuloksissa näkyy myös medioiden kasvanut merkitys: järjestöt julkaisevat ahkerasti tiedotteita, järjestävät tiedotustilaisuuksia ja ottavat yhteyttä toimittajiin. Erityisesti sosiaalisesta mediasta on tullut tärkeä vaikuttamiskanava, jota järjestöt käyttävät erittäin paljon vaikuttamistyössään. Voidaan sanoa, että järjestöt ovat medioituneet: järjestöjen yhteydet omaan jäsenkuntaan ja yhteiskuntaan hoituvat yhä enemmän medioiden välityksellä.

Tässä tutkimuksessa keskityimme kuitenkin tarkastelemaan nimenomaan järjestöjen vaikutusta lakien ja muiden päätösten valmisteluun ja sitä, kuinka niitä kuullaan lakien ja asetusten valmistelussa. Kaikkien kuuleminen kaiken aikaa ei ole mahdollista, joten kuuleminen on aina valikoivaa. Kuuleminen voidaan kuitenkin tehdä monin eri tavoin: esimerkiksi avoimesti tai suljetummin, aikaisin tai myöhään, tai laajasti tai kapeasti. Onkin kiinnostavaa tutkia sitä, miten kuuleminen valikoi eri ryhmiä: mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että toisia kuullaan enemmän kuin toisia.

5.1 Suuret järjestöt tulevat kuulluksi parhaiten

Moni järjestö on tyytymätön siihen, miten ne pääsevät valmisteluun mukaan. Pääsy valmisteluun näyttää kasautuvan vahvasti suurille järjestöille, joilla on paljon resursseja vaikutustyöhön. Mitä enemmän järjestöllä on käytössään resursseja poliittiseen vaikuttamiseen, sitä

ahkerammin se on yhteydessä esimerkiksi virkamiehiin ja ministereihin. Suuremmat järjestöt ovat myös pieniä selvästi tyytyväisempiä siihen, miten ne pääsevät mukaan valmisteluun, ja ne kokevat pääsevänsä paremmin mukaan esimerkiksi valmistelua tekeviin työryhmiin. Suuret järjestöt myös kokevat pieniä useammin onnistuvansa vaikuttamaan päätöksentekoon.

Kun Suomea vertaa Tanskaan ja Isoon-Britanniaan, Suomessa pääsy valmisteluun on kasautunut resursseiltaan suuremmille järjestöille hieman vahvemmin kuin Tanskassa ja selvästi vahvemmin kuin Isossa-Britanniassa. Tämä kertoo vahvasta korporatismista ja konsensusperinteestä Suomessa, jossa erilaisilla katto- ja keskusjärjestöillä on ollut etuoikeutettu asema valmistelussa (vrt. Lijphart 2012). Päätäjät neuvottelevat kattojärjestöjen kanssa, jotta päätöksenteossa saadaan soviteltua yhteen yhteiskunnan eri intressejä. Laajemmin pääsyn kasautumista selittää suomalainen poliittinen kulttuuri ja sen toimintatavat. Päätöksenteko Suomessa on ollut keskitettyä ja rakentunut konsensuksen, korporatismista ja tulopoliittisen kolmikannan ja konsensuksen varaan (esim. Kantola 2015). Voi ajatella, että tämä poliittinen kulttuuri on muovannut järjestörakennetta ja osallistumisen kulttuuria keskitetyemmäksi. Konsensuksen hakeminen on ainakin virkamiesten mielestä säädösvalmistelussa edelleen tärkeää.

Järjestöjen pääsy vaikuttamaan riippuu myös siitä, millaisia intressejä järjestöt edustavat. Parhaassa asemassa ovat vakiintuneita, pääosin julkisia instituutioita edustavat järjestöt, elinkeinoelämän järjestöt ja ammattiliitot. Ne ovat tyytyväisempiä asemaansa valmistelussa kuin järjestöt keskimäärin ja kokevat muita useammin onnistuvansa vaikuttamaan päätöksentekoon. Virkamiehille tehty kysely nosti esiin supervaikuttajien kärkijoukon, johon nousivat Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK). Virkamiehille tehty kysely osoitti myös, että erityisesti elinkeinoelämän järjestöillä on vahva asema lakien valmistelussa: lakeja valmistelevat virkamiehet ovat eniten vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän järjestöjen kanssa. Huonommassa asemassa valmistelussa ovat erilaisia ihmisryhmiä kuten potilaita, eläkeläisiä, opiskelijoita tai maahanmuuttajia edustavat ns. identiteettijärjestöt, vapaa-ajan järjestöt ja ammatilliset yhdistykset (ammattikuntien ja tieteenalojen yleisjärjestöt). Ne kokevat muita useammin esimerkiksi, että ne eivät saa lausuntopyyntöjä niitä kiinnostavista asioista.

5.2 Ministeriöiden osastojen ja yksiköiden erilaiset toimintakulttuurit

Virkamiesten ja ministeriöiden osastojen ja yksiköiden välillä on eroja siinä, miten laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan säädösvalmistelussa. Eri yksiköissä ja osastoissa on oma kulttuurinsa ja rutiininsa, joihin muun muassa johtaminen vaikuttaa. Ne virkamiehet, jotka kokevat esimiehensä kannustavan heitä kuulemaan sidosryhmiä ja kansalaisia laajasti, myös kertovat, että kuuleminen on ollut laajaa ja avointa. Kuulemista sääntelee myös usko asiantuntemukseen ja valmisteltavien asioiden luonne. Laajoja kansalaiskuulemisia käytetään vähemmän, jos virkamiehet kokevat, että valmisteltavat päätökset eivät vaikuta suoraan ja laajasti kansalaisten elämään. Osa virkamiehistä myös kokee, että valmistelu on asiantuntijoiden tehtävä, ja kansalaisten kuuleminen ei siksi ole järkevää.

5.3 Kiire kaventaa kuulemista, resursseja liian vähän

Virkamiehet kokevat, että säädösvalmistelussa on usein liian tiukat aikataulut. He kokevat, että tiukat aikataulut muun muassa kaventavat kuulemista. Kiireen vuoksi virkamiehet eivät pysty esimerkiksi aina noudattamaan ohjeellisia lausuntoaikoja. Kiireessä myös uusien kuu-

lemismenetelmien opettelu voi olla hankalaa, ja laajan kuulemispalautteen käsittely voi teettää liikaa työtä. Ylipäättään moni virkamies kokee, että valmisteluun on varattu ministeriöissä liian vähän resursseja. Osa virkamiehistä kuitenkin ajattelee, että kiireessä ainakaan tärkeimpien sidosryhmien kuulemisesta ei ole syytä tinkiä: kun valmistelun alkuvaiheessa on kuultu sidosryhmiä tiiviisti, lausuntokierros ja eduskuntakäsittely voivat sujua vaivattomammin.

5.4 Verkkokuuleminen ei vedä - vielä

Perinteisten kuulemismenetelmien kuten työryhmien lisäksi nykyään ministeriöt kuulevat järjestöjen ja muiden sidosryhmien näkemyksiä myös verkon avulla esimerkiksi järjestämällä erilaisia verkkokeskusteluja ja -kyselyjä. Valtionhallinnossa on 1990-luvulta lähtien kehitetty erilaisia tapoja kuulla järjestöjä ja muita sidosryhmiä verkon kautta (esimerkiksi otakantaa.fi).

Sidosryhmiä kuullaan verkkokeskustelujen ja -kyselyjen kautta säädösvalmistelussa kuitenkin edelleen melko harvoin. Virkamiehet eivät pidä verkkokuulemista ja erityisesti otakantaa.fi-palvelun avulla tehtyjä keskusteluja tai -kyselyjä säädösvalmistelussa erityisen hyödyllisenä. Virkamiehet usein joko kokevat, että verkkokeskustelut ja -kyselyt eivät ole tavoittaneet sidosryhmiä, tai että verkon kautta saatu kuulemispalautte on ollut jo ennestään valmistelijoiden tiedossa. Kovin moni virkamies ei myöskään ylipäättään pidä verkkoa hyvänä välineenä vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa. Samaan aikaan kun verkkokuulemisen välineitä on kehitetty, virkamiehet suhtautuvat verkkokeskusteluihin negatiivisemmin kuin noin kymmenen vuotta sitten. Toisaalta verkon käytöstä on hyviäkin esimerkkejä ja kokemuksia, jotka osoittavat, että verkkokuuleminen voi hyvin toteutettuna hyödyttää valmistelua.

Melko harva järjestö pitääkin julkisen hallinnon toteuttamia verkkokeskusteluja ja -kyselyjä tärkeänä vaikuttamiskanavana. Moni järjestö esimerkiksi epäilee, pystyykö otakantaa.fi-palvelun avulla vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin, ja kokee, että otakantaa.fi-palvelu on suunnattu kansalaisille, ei järjestöille. Järjestöt saattavat kokea, että verkkokuuleminen uhkaa niiden asemaa: ”keneltä tahansa” kysyminen vähentää järjestöjen roolia ja painoarvoa, kun yksittäisen ihmisen ja järjestön kannanotoista tulee samanarvoinen.

Koska verkkokeskusteluja ja -kyselyjä hyödyntävät verkkokuulemiset ovat kuitenkin usein kaikille avoimia, ne saattavat jossain määrin, ainakin tulevaisuudessa, lisätä järjestöjen yhdenvertaisuutta. Verkkokuulemiset (erityisesti otakantaa.fi) nimittäin ovat verrattain tärkeämpiä identiteettijärjestöille, jotka taas pääsevät valmisteluun muuten yleensä huonommin mukaan: ne ovat siis voineet tuoda niille uusia osallistumismahdollisuuksia.

Lausuntopalvelu.fi on uusi verkkopalvelu, jonka kautta voi pyytää ja antaa lausuntoja. Noin kymmenesosa järjestöistä tunsu tuoreen verkkopalvelun, ja lähes puolet näistä suhtautuu siihen toiveikkaasti: järjestöt kokevat, että palvelu saattaa parantaa heidän järjestönsä mahdollisuuksia antaa lausuntoja.

Valtionhallinnon tuottamat verkkopalvelut kuten ministeriöiden verkkosivut ja erityisesti hankerekisteri eivät ole järjestöille erityisen tärkeitä tiedonlähteitä ministeriöiden valmisteluhankkeista.

5.5 Virkamiehet pitävät kuulemisohjeita ja -koulutusta pääosin hyödyllisinä

Virkamiehet pitävät valtioneuvoston kuulemisohjeita pääosin melko hyödyllisinä, mutta ne myös jakavat mielipiteitä. Osa kertoo, ettei käytä niitä kuulemisen suunnittelussa. Melko moni virkamies pitää saamaansa säädösvalmistelukoulutusta hyödyllisenä kuulemisen kannalta.

6. KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Selvityksen havaintojen pohjalta nousee esiin seuraavia kehittämisehdotuksia:

1. Päätösten valmistelussa on kiinnitettävä huomiota järjestöjen tasapuoliseen kuulemiseen ja valmistelun läpinäkyvyyteen.

Havainto: Komitealaitoksen purkamisen jälkeen suorat ja myös epäviralliset kontaktit valmistelijoihin ovat korostuneet. Olisi hyvä selkeyttää valmisteluprosesseja ja lisätä avoimuutta.

Ehdotus: Selvitetään, voisiko esimerkiksi valtioneuvoston hanketietopalvelua kehittää niin, että siellä näkyisivät kunkin hankkeen valmisteluun myös epävirallisen vuorovaikutuksen kautta osallistuvat tahot. Tätä muistuttavaa kehitystyötä on pohdittu myös lobbaajarekisterin kehittämisessä.

2. Osallistumisen mielekkyys tärkeää

Havainto: Kun uusia osallistumisen muotoja kehitetään, ne pitäisi saada sellaisiksi, että osallistujat kokevat tulleet oikeasti kuulluiksi. Vaikka osallistumista korostetaan, määrä ei välttämättä takaa laatua, vaan siitä voi tulla päinvastoin fasadi, jolla oikeutetaan päätöksentekoa. Erityisesti kuulemistilaisuuksissa ja verkkokuulemisissa monet järjestöt kokivat, että osallistumisella ei ole vaikutusta.

Ehdotus: Lausuntoja pitäisi pyrkiä pyytämään mahdollisimman ajoissa ettei niiden antaminen turhauta ja samaten työryhmien työskentelyn pitäisi tapahtua niin, että niillä on väliä. Jotta osallistuminen olisi motivoivaa, pitäisi miettiä tarkkaan milloin sidosryhmiltä pyydetään kuulemispalautetta ja osallistumista ja välttää osallistumista osallistumisen vuoksi niin, että sillä ei ole mitään selkeää vaikutusta mihinkään.

3. Säädosvalmisteluun realistiset aikataulut ja resurssit

Havainto: Komiteoista luopuminen on tuonut valmisteluun vauhtia, mutta myös kiirettä. Valmistelussa tuntuu ristiriita, jossa osallistumista ja kuulemistä halutaan, mutta siihen ei ole aikaa. Monet virkamiehet kokevat, että säädosvalmisteluun on varattu ministeriöissä liian vähän resursseja ja aikataulut ovat usein liian tiukkoja. Tiukat aikataulut voivat virkamiesten mielestä esimerkiksi kaventaa kuulemistä ja vaikeuttaa uusien kuulemismenetelmien omaksumista.

Ehdotus: Kuuleminen vaatii aikaa ja resursseja ja niitä olisi varattava lainvalmisteluun. Toisaalta kannattaa myös kehitellä tehokkaampia menetelmiä kuulemiseen ja kuulemispalautteen käsittelyyn (ks. myös ehdotus 2 kohdassa 4).

4. Valmistelun vahvistaminen digitaalisesti

Havainto: Moni järjestö kokee, että ne jäävät valmistelun ulkopuolelle ja eivät saa esimerkiksi lausuntopyyntöjä niitä kiinnostavista asioista. Lisäksi järjestöt eivät saa mielestään valmisteluhankkeista riittävästi tietoa esimerkiksi valtionhallinnon verkkosivujen kautta, ja erityisesti valtioneuvoston hankerekisteri ei ole niille tärkeä. Toisaalta laajan kuulemispalautteen käsittely on virkamiesten mielestä usein työlästä. Varsinkin laajoissa hankkeissa avoimet kuulemiset voivat tuottaa valtavasti palautetta, minkä vuoksi laajaa kuulemistä voidaan jopa välttää, kun aikataulut ovat muutenkin tiukkoja.

Ehdotus 1: Kokeillaan yhdessä tai kahdessa merkittävässä lainvalmisteluhankkeissa pilottina digitaalista alustaa, ”digikomiteaa”, jonka tarkoituksena olisi lisätä valmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tämä digitaalisen alustan voisi pyrkiä kytkemään jo olemassa oleviin ja kehitteillä oleviin verkkopalveluihin eli hankeikkunaan, lausuntopalvelu.fi:hin ja otakantaa.fi:hin. Digikomiteassa sekä hankkeita koskeva tiedonvälitys että kuuleminen tapahtuisi yhdessä paikassa samalla verkkoalustalla. Läpinäkyvyyttä vahvistettaisiin esimerkiksi interaktiivisilla aikajanoilla sekä tuomalla valmisteluun liittyviä vaihtoehtoja selkeästi esille ja kenen tahansa kommentoitavaksi. Digikomitea lisäisi myös järjestöjen vaikuttamistyön läpinäkyvyyttä. Valmistelussa aktiivisten järjestöjen ja muiden eturyhmien tulisi rekisteröityä verkkopalveluun, ja niiden tulisi jo varhaisessa valmisteluvaiheessa eli ennen lausuntokierrosta ottaa palvelussa julkisesti kantaa esimerkiksi valmistelun eri ratkaisuvaihtoehtoihin. Kokeilut voisi tehdä yhteistyössä Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän järjestämän hankeklinikan kanssa.

Ehdotus 2: Etsitään, kehitetään ja kokeillaan välineitä, joilla kuulemispalautetta voi käsitellä nykyistä tehokkaammin. Lausuntopalvelu.fi on hyvä, koska se auttaa jäsentämään lausuntopalautetta. Myös tiedonlouhintaa eli osin automatisoitua tekstimassan analysointia voisi kokeilla kuulemispalautteen käsittelyssä.

Ehdotus 3: Erityisesti otakantaa.fi-palvelun profiilia ja markkinointia kannattaa miettiä: kenelle se on suunnattu ja miten markkinointi kohdistetaan? Nyt se mielletään usein kansalaisten kuulemiseksi, ja järjestöt usein vierastavat sitä.

5. Vahvistetaan kuulemista valmistelun varhaisessa vaiheessa.

Havainto: Kuuleminen ennen lausuntokierrosta, jolloin sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet ovat yleensä paremmat, on usein valikoivaa eli kohdistuu vain tietyille sidosryhmille. Kaikille avointa kuulemista käytetään valmistelun alkuvaiheessa harvemmin.

Ehdotus: Selvitetään, tulisiko säädösvalmistelun kuulemisohjeissa ohjeistaa selkeämmin, miten lausuntokierrosta edeltävä kuuleminen tulee toteuttaa. Voisi pohtia, tulisiko kaikissa ainakin vaikutuksiltaan merkittävässä hankkeissa järjestää vähintään yksi kaikille sidosryhmille ja kansalaisille avoin kuulemiskierros hankkeen alkupuolella. Tämä kuuleminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi otakantaa.fi- tai lausuntopalvelu.fi-palvelun avulla, ja siihen voisi liittyä myös avoin kuulemistilaisuus.

LÄHTEITÄ

- Binderkrantz, Anne (2005). Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure. *Political Studies* 53(4): 694-715.
- Binderkrantz, Anne & Rasmussen, Anne (2015). Comparing the Domestic and EU Lobbying Context: Perceived Agenda-setting Influence in the Multi-level System of the European Union. *Journal of European Public Policy* 22(4): 552-569.
- Chalmers, Adam & Shotton, Paul (2016). Changing the Face of Advocacy? Explaining When and Why Interest Groups use Social Media. *Political Communication* 33(3): 374-391.
- Christiansen, Peter Munk; Nørgaard, Asbjørn Sonne; Rommetvedt, Hilmar; Svensson, Torsten; Thesen, Gunnar & Öberg, PerOla (2010). Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making. *Voluntas* 21(1): 22-40.
- Christiansen, Peter Munk (2012). The Usual Suspects: Interest Group Dynamics and Representation in Denmark. Teoksessa Darren Halpin ja Grant Jordan (toim.). *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics. Data and Research methods*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 161-179.
- Demirbas, Sami (2013). *Verkko-osallistuminen ministeriöiden arjessa ja linjoissa. Valtioneuvoston verkko-osallistumiskehitys asiantuntijavirkamiesten näkökulmasta*. Pro gradu. Tampereen yliopisto.
- Erkkilä, Tero (2010). *Reinventing Nordic Openness: Transparency and State Information in Finland*. Helsingin yliopisto: Acta Politica 40
- Helander, Voitto & Johansson, Jan (1998). *Det statliga kommittéväsendet: en jämförelse mellan Sverige och Finland*. Turku: Åbo Akademi.
- Kantola, Anu (2016). Cleaning rotten politics, selling exclusive liaisons: Public relations consultants as storytelling professionals between markets and politics. *Public Relations Inquiry*, 5(1): 33-52.
- Kantola, Anu (2015). *Muuttuuko maan tapa? Miten Suomessa käytetään talouspoliittista valtaa*. Helsinki: Sitra. <http://www.sitra.fi/julkaisu/2015/muuttuuko-maan-tapa>.
- Kantola, Anu & Lounasmeri, Lotta (2014). Viestinnän ammatillaiset promootioyhteiskunnassa: aktivisteja ja ajatusjohtajia. *Media & Viestintä* 37(3): 3-21.
- Kantola, Anu & Vesa, Juho (2013). Mediated scandals as social dramas: Transforming the moral order in Finland. *Acta Sociologica* 56(4): 295-308.
- Kantola, Anu & Kananen, Johannes (2013). Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State. *New Political Economy* 18(6): 811-826.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies*. 2nd edition. New Haven & London: Yale University Press.
- Matikainen, Janne; Talvitie-Lamberg, Karoliina & Kunnas, Heikki (2008). Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan. *Hallinnon tutkimus* 27(4): 22-37.
- OM (2004). *Hallituksen esitysten laatimisohjeet*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- OM (2007). *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi*. Ohjeet. Helsinki: Oikeusministeriö.
- OM (2008). *Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe*. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:8. Oikeusministeriö.
- OM (2009). *Hallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen parantaminen (HAVU) -hanke*. Loppuraportti 4.6.2009. Oikeusministeriö.

OM (2014). *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014*. Selvityksiä ja ohjeita 14/2014. Oikeusministeriö.

OM (2016a). *Lakisääteiset kuulemisveloitteet*. Helsinki: Oikeusministeriö.
<http://kuulemisopas.finlex.fi/4-lakisaateiset-kuulemisveloitteet/lakisaateiset-kuulemisveloitteet/>

OM (2016b). *Osakeyhtiölain muutostarve. Lausuntotiivistelmä*. Mietintöjä ja lausuntoja 48/2016. Oikeusministeriö: Helsinki.

Pakarinen, Auri (2011). *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.

Rainio-Niemi, Johanna (2010). State committees in Finland in historical comparative perspective. Teoksessa Risto Alapuro & Henrik Stenius (toim.). *Nordic associations in a European perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 241-268.

Rantala, Kati (2011). *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.

Saari, Milja (2012). Rinta rinnan Suomea kehittämässä. Teoksessa Mika Helander & Mats Nylund (toim.). *Palkka työstä - ay-liike ja edunvalvonnan uudet muodot*. Helsinki: Into Kustannus Oy, 97-128.

Slant, Outi & Rantala, Kati (2013). *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä*. OPTL:n tutkimustiedonantoja 122.

Temmes, Markku (2001). *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001.

Tuori, Kaarlo (1983). *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa 1. nide*. Teoreettinen ja historiallinen tausta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 159.

Valtioneuvosto (2016). *Valtioneuvoston periaatepäätös säädösvalmistelun kuulemisohjeesta (4.2.2016)*.
<http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/>

Vehka, Mika (2015). *Intressiryhmien mukaan pääsy poliittisen päätöksenteon valmisteluun Suomessa. Intressiryhmäkohtaisten tekijöiden ja ympäristön vaikutuksen analyysiä*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto.

Vesa, Juho (2015). Nordic Openness in Practice: Loose Coupling of Government Communication and Policy-Making in Finland. *Nordicom Review* 36(2): 129-142.

Öberg, PerOla & Svensson, Torsten (2012). Civil Society and Deliberative Democracy: Have Voluntary Organisations Faded from National Public Politics? *Scandinavian Political Studies* 35(3): 246-271.

Liite 1: Järjestökyselyn toteutus

Kyselyn kohderyhmänä olivat kaikki suomalaiset valtakunnalliset järjestöt, jotka pyrkivät tavalla tai toisella vaikuttamaan yhteiskunnallisesti: poliittiseen päätöksentekoon, kansalaisten mielipiteisiin tai julkiseen keskusteluun. Järjestöillä tarkoitamme ennen kaikkea rekisteröityjä yhdistyksiä (ry), mutta ne voivat olla myös säätiöitä tai (valtakunnallisia) rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia. Kyse on julkishallinnon ulkopuolisista organisaatioista, joilla pääosin ei ole laissa säädettyjä julkisoikeudellisia tehtäviä. Järjestöt ovat pysyviä organisaatioita eli niillä pitää olla esimerkiksi jokin niiden toimintaa ohjaava asiakirja: näin pois rajattiin esimerkiksi spontaanit yhteiskunnalliset liikkeet tai verkostot, joilla ei ole pysyvää organisaatiota ja kirjoitettuja sääntöjä. Pois rajattiin myös ajatushautomot, tutkimuslaitokset, puolueet ja puolueiden nuorisjärjestöt. (Vrt. Christiansen 2012.)

Koska Suomessa ei ole olemassa kattavaa listaa valtakunnallisista, yhteiskunnallista vaikuttamista tekevästä järjestöistä, etsimme eri lähteistä järjestöjä, joille kysely lähetettiin. Etsimme järjestöjä ensinnäkin (1) käymällä vuoden ajalta läpi lausuntoja, eduskuntakuulemisia, työryhmäjäsennyksiä sekä järjestöjen esiintymisiä mediassa. Nämä aineistot käytiin läpi siten, että otos olisi vertailukelpoinen Tanskassa ja Isossa-Britanniassa tehtyihin järjestökyselyihin (ks. INTERARENA-projekti³⁷). Etsimme järjestöjä käymällä läpi vuoden ajalta läpi seuraavat lähteet:

- Kaikki ministeriöihin lausuntoja antaneet organisaatiot 1.7.2013-30.6.2014 (Lähde: tietopyynnöt ministeriöille)
- Eduskunnan valiokunnissa kuultavina olleet tai kirjallisen lausunnon antaneet organisaatiot 1.7.2013-30.6.2014 (Lähde: Eduskunta / Valiokuntien asiantuntijakuulemiset ja annetut lausunnot 1997-2014³⁸)
- Kaikki Aamulehdessä ja Helsingin Sanomissa esiintyneet järjestöt 1.7.2013-30.6.2014 (Lähde: verkkoarkistot hs.fi/arkisto ja Suomen Media-arkisto)
- Valtionhallinnossa lakien valmistelussa käytetyissä valmisteluelimissä mukana olleet organisaatiot vuonna 2010 (Lähde: Anne Maria Hollin aineistot komiteatyypisistä elimistä 2000-2010)

Toiseksi (2), internetin avulla etsittiin järjestöjä mahdollisimman kattavasti. Järjestöjä etsittiin esimerkiksi kattojärjestöjen jäsenlistoista (vrt. Christiansen 2012) sekä muista listauksista (esim. kansalaisyhteiskunta.fi:n järjestöhakemisto). Järjestöjä etsittiin myös Googlella erilaisen asiasanojen kautta (esim. Tilastokeskuksen toimialaluokituksen asiasanat).

Näin löytyi yli 4000 järjestöä. Seuraavassa vaiheessa listassa olleiden järjestöjen sähköpostiosoitteita etsittiin internetistä. Kaikkien sähköpostia ei löytynyt, ja kysely lähetettiin sähköpostitse niille 3356 järjestölle, joiden osoite löytyi. Kysely lähetettiin marraskuussa 2015, ja muistutusviestejä lähetettiin kaksi, viimeinen tammikuussa 2016. Saateviestissä pyysimme, että kyselyyn vastaa kustakin järjestöstä henkilö, joka tuntee hyvin järjestön yhteiskunnallista vaikuttamistoimintaa. Kyselyn alussa kysyttiin myös, pyrkikö järjestö vaikuttamaan poliittisesti ja onko se valtakunnallinen vai paikallinen. Näiden kysymysten avulla aineistosta on suodatettu pois ne järjestöt, jotka eivät pyri vaikuttamaan poliittisesti (vrt. Binderkrantz 2005) tai ovat paikallisia.

³⁷ interarena.dk/

³⁸ www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eduskunta/valtiopaivaasiakirjat-tietopaketti/Sivut/Valiokuntien-asiantuntijakuulemiset.aspx

Liite 2: Kyselylomakkeet

2A: KYSELYTUTKIMUS JÄRJESTÖJEN VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSISTA

Tällä kyselyllä selvitetään, miten suomalaiset järjestöt pääsevät osallistumaan poliittiseen päätöksentekoon ja lakien valmisteluun. Kyselyn teettää valtioneuvosto, ja sen toteuttaa Helsingin yliopisto. Tutkija Juho Vesa [puhelinnumero ja sähköposti] antaa mielellään lisätietoja kyselystä.

1) Mikä on järjestönne nimi? _____

Kysymme järjestönne nimeä, jotta tutkimustulosten kansainvälinen vertailu sekä aineiston luokittelu ja jatkokäyttö olisi mahdollista. Kyselyyn vastanneiden järjestöjen nimiä ei julkaista eikä kerrota kyselyn teettäneille virkamiehille. Kyselyn tulokset julkaistaan siten, että yksittäistä järjestöä ei voi erottaa tuloksista.

2) Pyrkikö järjestönne vaikuttamaan seuraaviin asioihin?

(1-4; Paljon; jonkin verran; vähän; ei ollenkaan)

- a) Kansalaisten mielipiteisiin
- b) Median käsittelemiin aiheisiin
- c) Poliitiikan asialistaan
- d) Lainsäädäntöön tai eduskunnan päätöksiin
- e) Hallinnollisiin määräyksiin tai ohjeisiin
- f) Julkisen hallinnon tekemisiin päätöksiin

Jos vastasitte kaikkiin yllä oleviin kysymyksiin "ei ollenkaan", tämä kysely ei ole relevantti järjestönne kannalta. On silti tärkeää, että lähetätte kyselylomakkeen meille, mutta Teidän ei tule vastata kyselylomakkeen muihin kysymyksiin (lomakkeen viimeisellä sivulla on linkki, jolla voitte lähettää lomakkeen).

3) Minä vuonna järjestönne on perustettu? Kirjoittakaa alle vuosiluku.

4) Mikä seuraavista kuvaa järjestöänne parhaiten?

- a) Järjestömme on valtakunnallinen
- b) Järjestömme on alueellinen/paikallinen
- c) Järjestömme on kansainvälinen
- d) Mikään yllä olevista ei kuvaa järjestöämme hyvin

5) Kuinka monta jäsentä järjestöllänne on?

Kirjoittakaa alle, kuinka monta seuraavan tyypistä jäsentä järjestöllänne suunnilleen on.

- a) Henkilöjäsenten lukumäärä:
- b) Yritysten lukumäärä:
- c) Instituutioiden lukumäärä (esim. koulujen tai museoiden)
- d) Valtakunnallisten järjestöjen lukumäärä:
- e) Alueellisten, kunnallisten tai muiden paikallisten järjestöjen lukumäärä:
- f) Muunlaisten jäsenten lukumäärä:

X Järjestöllämme ei ole jäseniä

6) Seuraavat kysymykset koskevat järjestönne budjettia ja henkilökuntaa.

Kirjoittakaa vastaukset kunkin kysymyksen alapuolella olevaan laatikkoon.

- a) Kuinka paljon tuloja järjestöllänne suunnilleen oli vuonna 2014?
Kirjoittakaa summa, arvio riittää.
- b) Miten suuri osa tuloista tuli jäsenmaksuista?
Kirjoittakaa arvio prosentteina.
- c) Miten suuri osa tuloista tuli julkisista avustuksista?
Kirjoittakaa arvio prosentteina
- d) Kuinka suuri osa tuloista käytettiin järjestönne ulkopuolisten vaikuttajaviestinnän ammattilaisten palveluihin? (Esimerkiksi viestintätoimistot, viestinnän konsultit, ammattilobbarit). *Kirjoittakaa arvio prosentteina.*
- e) Kuinka monta työntekijää järjestössänne on keskustoimiston tasolla?
Muuntakaa kokoaikaisiksi työsuhteiksi.
- f) Kuinka moni näistä osallistuu poliittiseen työhön? Tällä tarkoitamme yhteydenpitoa virkamiehiin, poliitikoihin tai toimittajiin; analyysien tai tutkimusten tuottamista poliittista vaikuttamista varten; tai poliittisten prosessien seuraamista.
Muunna kokoaikaisiksi työsuhteiksi.

7) Miten aktiivinen järjestönne on seuraavilla politiikan alueilla?

(1-4, Erittäin, jokseenkin, vähän, ei ollenkaan)

- a) Työmarkkinapolitiikka
- b) Kaupunki- ja asuntopolitiikka
- c) Tutkimus-, teknologia- ja viestintäpolitiikka
- d) Puolustus- ja turvallisuuspolitiikka
- e) Elinkeino- ja kuluttajapolitiikka
- f) EU-politiikka
- g) Pakolais- ja maahanmuuttopolitiikka
- h) Uskontopolitiikka
- i) Kunta- ja aluepolitiikka
- j) Kulttuuri- ja urheilupolitiikka
- k) Maatalous-, kalastus- ja ruokapolitiikka
- l) Ympäristö- ja energiapolitiikka
- m) Raha-, finanssi- ja veropolitiikka
- n) Oikeuspolitiikka
- o) Sosiaali- ja perhepolitiikka
- p) Terveyspolitiikka
- q) Liikenne- ja infrastruktuuripolitiikka
- r) Koulutuspolitiikka
- s) Ulkopoliittika (pois lukien EU)

8) Miten usein järjestöllenne tapahtuu seuraavaa?

(1-4, Erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei koskaan)

- a) Järjestömme saa lakiluonnoksen, asetusluonnoksen tai vastaavan lausunnon antamista varten.
- b) Järjestömme on edustettuna julkisissa neuvottelukunnissa, lautakunnissa, toimikunnissa, valmistelutyöryhmissä ja vastaavissa.
- c) Järjestöltämme kysytään mielipidettä julkisten neuvottelukuntien, lautakuntien, toimikuntien, valmistelutyöryhmien ja vastaavien jäseniä valittaessa.
- d) Valtion virkamiehet ottavat yhteyttä järjestöömme.

9) Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä oman järjestönne näkökulmasta?

(1-5; Täysin samaa mieltä / Täysin eri mieltä; 6 en osaa sanoa)

- a) Meiltä pyydetään yleensä lausunto kaikista sellaisista laki- tai asetusluonnoksista, joista haluamme antaa lausunnon.
- b) Pääsemme yleensä eduskunnan valiokuntien kuultavaksi kaikissa asioissa, joissa haluamme päästä kuultavaksi.
- c) Pääsemme yleensä kaikkien sellaisten ministeriöiden asettamien valmistelutyöryhmien jäseneksi, joiden jäseneksi haluamme päästä.
- d) Joudumme usein olemaan itse aktiivisia päästäksemme ministeriöiden asettamien valmistelutyöryhmien jäseneksi.

10) Alla on listattu toimintatapoja, joita järjestöt voivat käyttää saadakseen poliittista vaikutusvaltaa. Pyydämme Teitä kertomaan, kuinka usein järjestönne on käyttänyt kutakin toimintatapaa, ja miten tärkeitä nämä toimintatavat ovat järjestöllenne.

Valitkaa kaksi kohtaa per rivi.

Kuinka usein viimeisen vuoden sisällä järjestönne on käyttänyt toimintatapoja?

(1-4, Erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei kertaakaan)

Miten tärkeitä nämä toimintatavat ovat järjestöllenne?

(1-4, Erittäin tärkeä, tärkeä, vähemmän tärkeä, ei tärkeä)

- a) Kansalaistottelemattomuus ja laiton toiminta
- b) Lailliset mielenosoitukset, julkiset tapahtumat, jne.
- c) Kannustamme jäseniämme ja muita ihmisiä kirjoittamaan yleisönosastokirjoituksia
- d) Kannustamme jäseniämme ja muita ihmisiä ottamaan yhteyttä päätöksentekijöihin
- e) Nimien kerääminen adresseihin
- f) Keskustelutilaisuuksien ja konferenssien järjestäminen
- g) Mainostaminen esimerkiksi sanomalehdissä
- h) Yleisönosastokirjoitusten kirjoittaminen
- i) Lehdistötiedotteiden julkaiseminen ja lehdistötilaisuuksien järjestäminen
- j) Yhteydenotot toimittajiin
- k) Analyysien ja tutkimusten julkaiseminen
- l) Yhteydenotot eduskunnan valiokuntiin
- m) Yhteydenotot poliittisten puolueiden johtaviin poliitikkoihin

- n) Yhteydenotot muihin kansanedustajiin
- o) Yhteydenotot puolueorganisaatioihin
- p) Yhteydenotot ministereihin
- q) Yhteydenotot valtion virkamiehiin
- r) Lausuntojen antaminen
- s) Neuvottelukuntien, lautakuntien, toimikuntien tai julkisten valmistelutyöryhmien jäsenyyden hyödyntäminen
- t) Yhteydenotot EU-instituutioihin
- u) Oikeusprosessin käynnistäminen (esim. kanne)

11) Internet ja sosiaalinen media ovat tehneet mahdolliseksi uusia toimintatapoja, joita järjestöt voivat käyttää saadakseen poliittista vaikutusvaltaa. Pyydämme Teitä kertomaan, kuinka usein järjestönne on käyttänyt kutakin toimintatapaa, ja miten tärkeitä nämä toimintatavat ovat järjestölle.

Valitkaa kaksi kohtaa per rivi.

Kuinka usein viimeisen vuoden sisällä järjestönne on käyttänyt toimintatapoja?

(1-4, Erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei kertaakaan)

Miten tärkeitä nämä toimintatavat ovat järjestölle?

(1-4, Erittäin tärkeä, tärkeä, vähemmän tärkeä, ei tärkeä)

- a) Blogikirjoitusten julkaiseminen
- b) Muiden kirjoitusten tai kuvien julkaiseminen sosiaalisessa mediassa (esim. Facebookissa tai Twitterissä)
- c) Videoiden julkaiseminen sosiaalisessa mediassa
- d) Osallistuminen verkkokeskusteluihin tai verkkokyselyihin Otakantaa.fi-palvelussa
- e) Osallistuminen muihin julkisen hallinnon järjestämiin verkkokeskusteluihin tai verkkokyselyihin
- f) Kannustamme jäseniämme osallistumaan julkisen hallinnon järjestämiin verkkokeskusteluihin tai verkkokyselyihin

12) Alla on toimintatapoja, joilla järjestöt voivat pyrkiä vaikuttamaan kansallisten lakien valmisteluun ministeriöissä ja valtioneuvostossa ennen kuin hallitus antaa lakiesityksensä eduskunnalle. Kuinka usein järjestönne käyttää näitä toimintatapoja vaikuttaakseen lainvalmisteluun?

(1-4, Ei koskaan, silloin tällöin, melko usein, erittäin usein; 5 En osaa sanoa)

- a) Osallistuminen ministeriöiden järjestämiin kuulemis- tai keskustelutilaisuuksiin
- b) Työryhmän tai vastaavan valmisteluelimen jäsenenä toimiminen
- c) Suorat yhteydenotot ministeriöiden virkamiehiin
- d) Suorat yhteydenotot ministereihin tai heidän poliittisiin avustajiinsa
- e) Neuvottelut virkamiesten tai poliitikkojen kanssa
- f) Ministeriöiden järjestämiin verkkokeskusteluihin osallistuminen
- g) Ministeriöiden tekemiin kyselyihin vastaaminen
- h) Kirjallisten lausuntojen antaminen lakiluonnoksista
- i) Lehdistötiedotteiden julkaiseminen
- j) Yhteydenotot toimittajiin
- k) Yleisönosastokirjoitusten kirjoittaminen
- l) Keskustelun herättäminen internetissä
- m) Nimien kerääminen adresseihin

13) Miten tärkeitä seuraavat tietolähteet ovat järjestölle, kun järjestö hankkii tietoa ministeriöiden tulevasta tai käynnissä olevista valmisteluprosesseista?

(1-4; Erittäin tärkeä, tärkeä, vähemmän tärkeä, ei tärkeä, 5 en osaa sanoa)

- a) Ministeriöiden tiedotteet, uutiskirjeet ja sähköpostilistat
- b) Valtioneuvoston hankerekisteri
- c) Ministeriöiden verkkosivut
- d) Neuvottelukunnat, EU-jaostot tai vastaavat yhteistyöelimet
- e) Henkilökohtaiset keskustelut virkamiesten kanssa
- f) Keskustelut muiden järjestöjen kanssa
- g) Televisio, radio ja sanomalehdet

14) Pyydämme Teitä kertomaan, miten usein järjestö toiminta on viimeisen vuoden sisällä johtanut erilaisiin tuloksiin. Arvioikaa, miten usein järjestö toiminta oli merkittävää seuraavilla tavoilla.

(1-4, Erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei koskaan)

- a) Muutokset kansalaisten mielipiteissä
- b) Media on ottanut jonkin asian käsiteltäväksi
- c) Muut järjestöt ovat ottaneet jonkin asian käsiteltäväksi
- d) Valtion virkamiehet ovat ottaneet jonkin asian käsiteltäväksi
- e) EU-instituutiot ovat ottaneet jonkin asian käsiteltäväksi
- f) Poliitikot ja puolueet ovat ottaneet jonkin asian käsiteltäväksi
- g) Hallitus on tehnyt esityksiä eduskunnassa
- h) Muut poliitikot ovat tehneet esityksiä eduskunnassa
- i) Lakiesitystä on muutettu ministeriökäsittelyssä
- j) Lakiesitystä on muutettu eduskuntakäsittelyssä
- k) Eduskunnassa on tehty välikysymyksiä tai suullisia tai kirjallisia kysymyksiä ministereille
- l) Hallinnollisiin määräyksiin tai ohjeisiin on tehty muutoksia
- m) Julkisen hallinnon päätöksiin on tehty muutoksia

15) Missä määrin järjestö on mielestänne onnistunut vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon seuraavilla toimintatavoilla?

(1-4, Ei ollenkaan, vähän, jonkin verran, paljon; 5 Emme ole käyttäneet toimintatapaa; 6 en osaa sanoa)

- a) Lausuntojen antaminen
- b) Kampanjointi jonkin kansalaisaloitteen puolesta
- c) Neuvottelukuntien, lautakuntien, toimikuntien tai julkisten valmistelutyöryhmien jäsenyyden hyödyntäminen
- d) Osallistuminen verkkokeskusteluihin tai verkkokyselyihin Otakantaa.fi-palvelussa
- e) Yhteydenotot valtion virkamiehiin

16) Antakaa halutessanne esimerkki prosessista, jossa järjestönne onnistui vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon.

Kuvaillkaa prosessia lyhyesti.

17) Antakaa halutessanne esimerkki prosessista, jossa järjestönne ei onnistunut vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon.

Kuvaillkaa prosessia lyhyesti.

18) Oletteko Te kuullut Otakantaa.fi-palvelusta?

- a) Kyllä
- b) Ei (Jos vastasitte "Ei", siirtykää suoraan kysymykseen 21)

19) Jos ajattelette asiaa järjestönne näkökulmasta, mitä mieltä olette seuraavista Otakantaa.fi-palvelua koskevista väittämistä?

(1-5; Täysin samaa mieltä / Täysin eri mieltä; 6 En osaa sanoa)

- a) Otakantaa-palvelun kautta voi osallistua järjestöämme kiinnostaviin hankkeisiin (esim. lainvalmisteluprosesseihin).
- b) Otakantaa-palvelu on tarkoitettu yksittäisille kansalaisille, ei järjestöille.
- c) Otakantaa-palvelun kautta pääsee hyvään vuoropuheluun virkamiesten kanssa.
- d) Otakantaa-palvelun kautta pystyy vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin.
- e) Otakantaa-palvelu on vaikeakäyttöinen.

Jos Otakantaa-palvelu on mielestänne vaikeakäyttöinen, millä tavoin? _____

20) Kuinka moneen hankkeeseen (esim. lainvalmisteluprosessiin) järjestönne on viimeisen vuoden sisällä osallistunut Otakantaa-palvelun kautta?

Kirjoittakaa lukumäärä (arvio riittää) tai "EOS", jos asiaa on vaikea arvioida.

21) Oletteko Te kuullut Lausuntopalvelu.fi-palvelusta?

- a) Kyllä
- b) Ei (Jos vastasitte "Ei", siirtykää suoraan kysymykseen 23)

22) Jos ajattelette asiaa järjestönne näkökulmasta, mitä mieltä olette seuraavista Lausuntopalvelu.fi-palvelua koskevista väittämistä?

(1-5; Täysin samaa mieltä / Täysin eri mieltä; 6 En osaa sanoa)

- a) Lausuntojen antaminen Lausuntopalvelun kautta on mielekkäämpää kuin perinteinen tapa antaa lausuntoja.
- b) Lausuntopalvelu saattaa parantaa järjestömme mahdollisuuksia antaa lausuntoja.
- c) Lausuntopalvelun kautta on voinut antaa järjestöämme kiinnostaviin hankkeisiin liittyviä lausuntoja.
- d) Lausuntopalvelu on vaikeakäyttöinen.

23) Kansalaisaloitteita on voinut tehdä vuodesta 2012 lähtien. Onko järjestönne kampanjoinut jonkin kansalaisaloitteen puolesta, ja miten koette järjestöjen roolin kansalaisaloitteiden tekemisessä ja niihin liittyvässä kampanjoinnissa yleensä?

Kertokaa lyhyesti omin sanoin.

2B: KUULEMINEN SÄÄDÖSVALMISTELUSSA - KYSELY SÄÄDÖSVALMISTELUUN OSALLISTUVILLE VIRKAMIEHILLE

Tällä kyselyllä selvitetään ministeriöiden virkamiesten kokemuksia eri sidosryhmien ja kansalaisten kuulemisesta säädösvalmistelussa. Kyselyn teettää valtioneuvosto, ja sen toteuttaa Helsingin yliopisto. Tutkija Juho Vesa [puhelinnumero ja sähköposti] antaa mielellään lisätietoja.

Kuulemisella tarkoitetaan kyselyssä sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta.

Sidosryhmillä tarkoitetaan esimerkiksi viranomaisia, asiantuntijoita, järjestöjä, yrityksiä ja kansalaisia.

Verkkokuulemisella tarkoitetaan internetin (pois lukien sähköpostin) hyödyntämistä kuulemisessa.

1. Kuinka monta kertaa olet viimeisten kolmen vuoden sisällä osallistunut kansalliseen säädösvalmisteluun seuraavilla tavoilla?

	En kertaakaan	Kerran tai muutaman kerran	Monta kertaa
Valmistelua johtavana yksikön tai osaston päällikkönä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vastuuvalmistelijana / esittelijänä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädöstekstin kirjoittajana (ilman esittelijän vastuuta)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Substanssiasiantuntijana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jollain muulla tavalla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Millä muulla tavalla?			

2. Kuinka monen kansallisen säädöksen valmisteluun olet osallistunut viimeisten kolmen vuoden sisällä? Kirjoita alle lukumäärät, arviot riittävät.

Budjettilakeja:

Muita kansallisia lakeja:

Asetuksia:

Ministeriön määräyksiä:

3. Mitä eri menetelmiä on käytetty sidosryhmien kuulemiseen niissä kansallisissa säädösvalmisteluhankkeissa, joihin olet osallistunut viimeisten kolmen vuoden sisällä? Arvioi myös, missä määrin kuulemismenetelmät ovat hyödyttäneet valmistelua.

Valitse kaksi kohtaa per rivi.

	Miten monessa hankkeessa kuulemismenetelmää on käytetty?					Missä määrin menetelmä on hyödyttänyt valmistelua?				
	Kaikissa	Melko monessa	Harvassa	Ei yhdessäkään	En osaa sanoa	Hyvin paljon	Melko paljon	Melko vähän	Hyvin vähän	En osaa sanoa
Työryhmät, joissa on mukana <u>vain valtionhallintoon</u> kuuluvia sidosryhmiä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työryhmät, joissa on mukana <u>valtionhallinnon ulkopuolisia</u> sidosryhmiä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suorat tapaamiset, puhelut tai sähköpostikeskustelut sidos-ryhmien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Selvityshenkilöiden tai konsulttien tekemät haastattelut tai kyselyt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuulemis- tai keskustelutilaisuudet, joihin on kutsuttu vain tiettyjä sidosryhmiä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kaikille avoimet kuulemis- tai keskustelutilaisuudet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työpajat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tietuille sidosryhmille kohdennetut kyselyt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kaikille avoimet verkkokyselyt Otakantaa.fi-palvelussa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muut kaikille avoimet verkkokyselyt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verkkokeskustelut Otakantaa.fi-palvelussa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muut verkkokeskustelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Joukkoistaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntopyynnöt säädösesitysluonnoksesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausunto- tai kommenttipyynnöt muusta asiakirjasta ennen säädösesitysluonnoksen valmistumista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. Jos ajattelet niitä kansallisia säädösvalmisteluhankkeita, joihin olet osallistunut viimeisten kolmen vuoden sisällä, mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
Moni hanke on valmisteltu tiiviissä vuorovaikutuksessa tärkeimpien sidosryhmien kanssa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionhallinnon ulkopuolisille sidosryhmille on yleensä annettu useita mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteluun.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankkeiden valmistelijat ovat yleensä pyrkineet herättämään laajaa julkista keskustelua valmisteltavista asioista.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmisteluun on varattu ministeriössä yleensä riittävästi resursseja.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Monessa hankkeessa on ollut kyse EU-lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta / voimaan saattamisesta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Moni hanke on ollut vaikutuksiltaan merkittävä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Moni hanke on ollut laaja.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Samaa mieltä				Eri mieltä
	1	2	3	4	
Julkisesta keskustelusta on usein hyötyä säädösvalmistelussa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Julkinen keskustelu keskeneräisistä asioista usein kärjistää erimielisyyksiä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verkkokeskustelu sopii vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verkossa ei synny todellista keskustelua.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verkossa osallistumista ei ole huomioitu virkamiesten työnkuviissa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kansalaisten kuuleminen säädösvalmistelussa on erittäin tärkeää.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Jos ajattelet kuulemista siinä kansallisessa säädösvalmistelussa, johon osallistut, mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
Valmistelun aikataulut ovat usein niin tiukkoja, että sidosryhmiä ei ehditä kuulla kovin laajasti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmistelun toimeksiannot ovat usein niin yksityiskohtaisia, että sidosryhmiä ei kannata kuulla kovin laajasti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poliittinen ohjaus vaikuttaa siihen, mitä sidosryhmiä valmistelussa kuullaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädösvalmistelun kuulemisohjeista on ollut minulle hyötyä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriöni kuulemiskäytännöt on määritelty selkeästi ministeriön valmisteluohjeissa tai vastaavassa asiakirjassa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Olen osallistunut koulutustilaisuuksiin, joissa on käsitelty kuulemista säädösvalmistelussa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädösvalmistelukoulutuksesta on ollut minulle paljon hyötyä kuulemisen tekemisessä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Henkilökohtaiset tulostavoitteeni kannustavat minua kuulemaan laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Esimieheni kannustaa minua kuulemaan laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Osaan suunnitella ja toteuttaa verkkokuulemisia (esim. Otakantaa.fi-palvelun avulla).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yksikössämme on osaamista verkkokuulemisen tekemiseen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriön viestintäyksikkö tai muu yksikkö auttaa säädösvalmistelijoita suunnittelemaan ja toteuttamaan verkkokuulemisia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Jos ajattelet sitä kansallista säädösvalmistelua, johon osallistut, mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Samaa mieltä 1	2	3	4	Eri mieltä 5	En osaa sanoa
Valmisteltavat säädökset vaikuttavat usein suoraan monen kansalaisen arkielämään.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmisteltavat säädökset vaikuttavat yleensä erittäin laajasti moniin eri sidosryhmiin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mielekäs keskustelu valmisteltavista asioista edellyttää erittäin vahvaa erityisasiantuntemusta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektorillani on merkittäviä kattojärjestöjä, jotka edustavat kattavasti erilaisia intressejä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tärkeät sidosryhmät ovat usein vahvasti erimielisiä valmisteltavista asioista.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmistelussa pyritään yleensä tärkeimpiä sidosryhmiä tyydyttäviin konsensus- tai kompromissiratkaisuihin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

Etu- ja kansalaisjärjestöjen kuuleminen kansallisessa säädösvalmistelussa...

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
...parantaa säädösvalmistelun laatua.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...parantaa vaikutusten arviointia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...tuo muuta hyödyllistä tietoa valmistelun tueksi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...vaikeuttaa poliittisen tuen saamista säädösesityksille.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...hidastaa merkittävästi säädösvalmistelua.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...helpottaa säädösten toimeenpanoa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...lisää valmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

Kansalaisten kuuleminen verkon avulla (esim. Otakantaa.fi-palvelulla) kansallisessa säädösvalmistelussa...

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
...parantaa säädösvalmistelun laatua.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...parantaa vaikutusten arviointia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...tuo muuta hyödyllistä tietoa valmistelun tueksi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...vaikeuttaa poliittisen tuen saamista säädösesityksille.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...hidastaa merkittävästi säädösvalmistelua.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...helpottaa säädösten toimeenpanoa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...vahvistaa kansalaisten luottamusta poliittiseen päätöksentekoon.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Otakantaa.fi-palvelu

Kyllä Ei

- Olen kuullut Otakantaa-palvelusta
- Olen tutustunut Otakantaa-palveluun
- Olen hyödyntänyt Otakantaa-palvelua

11. Jos olet kuullut Otakantaa-palvelusta, mutta et ole hyödyntänyt sitä, mikä siihen on syynä?
Kerro lyhyesti omin sanoin:

12. Oletko hyödyntänyt jotain muuta verkon avulla toimivaa palvelua sidosryhmien kuulemiseen?

Kirjoita palvelun tai palvelujen nimi:

KOKEMUKSET YHDESTÄ VALMISTELUHANKKEESTA (1/2)

13. Valitse yksi mahdollisimman merkittävä ja laaja säädösvalmisteluhanke, johon olet osallistunut, ja joka on päättynyt viimeisten kolmen vuoden sisällä.

HUOM! Hankkeiden nimiä ei julkaista ja kyselyn tulokset julkaistaan siten, että yksittäisiä hankkeita ei voi erottaa tuloksista. Kysymme hankenumeroa, jotta vastauksia voidaan yhdistää muuhun tutkimusaineistoon (esim. tilastot lausunnonantajista).

Kirjoita alle hankkeen nimi ja hankenumero. Jos et muista hankenumeroa, kirjoita esim. säädösesityksen numero tai hankkeen alkamisvuosi.

Säädösvalmisteluhankkeen nimi:

Hankenumero tai muu tunniste:

14. Millaisia säädöksiä yllä nimeämässäsi hankkeessa valmisteltiin?

Voit valita yhden tai monta vaihtoehtoa.

- Budjettilaki
- Muu kansallinen laki
- Asetus
- Ministeriön määräys
- Suomen kanta EU:n säädösvalmistelussa

15. Kuinka monta sivua perustelutekstiä säädösesityksessä suunnilleen oli?

Kirjoita alle arvio sivumäärästä:

- En osaa sanoa

16. Mitä menetelmiä hankkeessa muistaaksesi käytettiin sidosryhmien kuulemiseen?

Rastita käytetyt menetelmät

- Työryhmä, jossa oli mukana vain valtionhallintoon kuuluvia sidosryhmiä
- Työryhmä, jossa oli mukana valtionhallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä
- Kuulemis- tai keskustelutilaisuus, johon kutsuttiin vain tiettyjä sidosryhmiä
- Kaikille avoin kuulemis- tai keskustelutilaisuus
- Tietyille sidosryhmille kohdennettu kysely
- Kaikille avoin verkkokysely (esim. Otakantaa.fi-palvelussa)
- Kaikille avoin verkkokeskustelu (esim. Otakantaa.fi-palvelussa)
- Lausuntopyyntö säädösesitysluonnoksesta
- Lausunto- tai kommenttipyyntö muusta asiakirjasta ennen säädösesitysluonnoksen valmistumista
- Suorat tapaamiset, puhelut tai sähköpostikeskustelut sidosryhmien kanssa
- Selvityshenkilöiden tai konsulttien tekemät haastattelut tai kyselyt
- Jokin muu menetelmä

Mikä muu menetelmä?

17. Jos ajattelet nimeämäsi hanketta, mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Samaa mieltä				Eri mieltä	En osaa sanoa
	1	2	3	4		
Teimme valmistelua tiiviissä vuorovaikutuksessa tärkeimpien sidosryhmien kanssa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuulimme eri sidosryhmiä laajasti jo ennen kuin säädösesitysluonnos valmistui.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annoimme valtionhallinnon ulkopuolisille sidosryhmille useita mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteluun.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

KOKEMUKSET YHDESTÄ VALMISTELUHANKKEESTA (2/2)

18. Kirjoita alle viisi valtiorhallinnon ulkopuolista organisaatiota, joiden edustajien kanssa olit nimeämäsi hankkeen aikana eniten suorassa vuorovaikutuksessa virallisten kuulemiskäytäntöjen ulkopuolella. Tällaisella suoralla vuorovaikutuksella tarkoitamme esim. tapaamisia, puheluja ja sähköposteja. Arvioi myös, miten usein vuorovaikutusta oli kunkin organisaation edustajien kanssa. Jos organisaatioita oli alle viisi, voit jättää rivejä tyhjäksi.

	Vuorovaikutusta oli virallisten kuulemiskäytäntöjen ulkopuolella...				Kirjoita alle organisaatioiden nimet
	...erittäin usein	...melko usein	...melko harvoin	...erittäin harvoin	
Organisaatio 1	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Organisaatio 2	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Organisaatio 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Organisaatio 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Organisaatio 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

Halutessasi voit kirjoittaa alle myös muiden organisaatioiden nimiä, joiden kanssa olit hankkeen aikana suorassa vuorovaikutuksessa:

19. Jos ajattelet nimeämäsi valmisteluhanketta, mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Samaa mieltä				Eri mieltä	En osaa sanoa
	1	2	3	4		
Hanke oli vaikutuksiltaan erittäin merkittävä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hanke oli erittäin laaja.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimeksianto oli erittäin yksityiskohtainen ja valmistelussa oli vain vähän liikkumavaraa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmistelun aikataulu oli erittäin tiukka.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankkeessa oli kyse EU-lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta / voimaan saattamisesta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmistelluista asioista käytiin laajaa julkista keskustelua.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaikutusvaltaiset sidosryhmät olivat valmisteltavista asioista keskenään vahvasti erimielisiä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaikutusvaltaiset sidosryhmät vastustivat hankkeen tavoitteita sen käynnistyessä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmistellut säädökset vaikuttivat suoraan monen kansalaisen arkielämään.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Tapahtuiko hankkeessa tai hankkeen jälkeen seuraavia asioita?

	Ei kertaa- kaan	Kerran	Muutaman kerran	Monta kertaa	En osaa sanoa	Kysymys ei ole relevantti hankkeen kannalta
Esittelylistaa <u>muutettiin</u> ministerin aloitteesta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Esittelylista <u>poistettiin</u> ministerin aloitteesta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asia jätettiin pöydälle valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministerivaliokunnassa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kansanedustaja kritisoi voimakkaasti hallituksen esitystä valiokuntakuulemisessa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädöstä toimeenpaneva toimija kritisoi valmista säädöstä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muu toimija kritisoi valmista säädöstä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

TAUSTATIEDOT (VAIN TILASTOLLISTA KÄSITTELYÄ VARTEN)

21. Vastaajan asema

- Ylin johto
- Keskijohto
- Valmistelija / esittelijä
- Asiantuntija / tutkija
- Avustavat tehtävät
- Muu asema

Mikä muu asema?

22. Missä ministeriössä olet töissä?

- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Puolustusministeriö
- Sisäministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkoasiainministeriö
- Valtioneuvoston kanslia
- Valtiovarainministeriö
- Ympäristöministeriö

23. Minkä alan koulutus Sinulla on?

Voit valita monta vaihtoehtoa.

- Humanistinen
- Kasvatustieteellinen
- Luonnontieteellinen
- Lääketieteellinen
- Maa- ja metsätaloustieteellinen
- Oikeustieteellinen
- Talous- / kauppatieteellinen
- Teknillinen
- Teologinen
- Yhteiskuntatieteellinen
- Muun alan koulutus

Minkä muun alan koulutus?

24. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt valtionhallinnossa?

25. Kuinka monta vuotta työtehtäviisi on kuulunut säädösvalmistelua?

26. Onko työnkuvaasi viimeisten kolmen vuoden sisällä kuulunut sen suunnitleminen tai siitä päättäminen, millä tavoin kuuleminen järjestetään säädösvalmistelussa?

- Kyllä, monessa hankkeessa
- Kyllä, yhdessä tai muutamassa hankkeessa
- Ei ole

27. Sukupuoli

- Nainen
- Mies

28. Syntymävuosi

Halutessasi voit vielä kirjoittaa alle kokemuksiasi ja näkemyksiäsi säädösvalmistelusta ja kuulemisesta. Voit myös antaa palautetta tästä kyselystä

Liite 3: Haastattelurungot

3A: VIRKAMIESTEN TEEMAHAASTATTELUT

Haastattelurunko on suuntaa-antava, kaikkia kysymyksiä ei kysytty kaikissa haastatteluissa.

1. Haastateltavan tausta

- a) Miten kauan olet toiminut säädösvalmistelijana, missä ministeriöissä ja missä rooleissa?
- b) Millaisia säädöksiä olet valmistellut ja nykyään valmistelet?

2. Kuulemisen tavoitteet, suunnittelu ja toteuttaminen

- c) Mitä tavoitteet sidosryhmien kuulemisella säädösvalmistelussa?
- d) Jos ajattelet lainvalmisteluhankkeita, joissa olet ollut mukana viime vuosina, millä tavoin olet yleensä toteuttanut kuulemisen? Missä vaiheissa hanketta on kuultu, millä menetelmillä ja mitä sidosryhmiä milläkin tavalla? Aloitetaan vaikka kronologisesti esivalmisteluvaiheesta?
- e) Käydään vielä läpi eri kuulemismenetelmiä.. Miksi ja millaisissa tilanteissa olet käyttänyt menetelmiä, miten ne ovat toimineet ja miten niitä voisi kehittää? Tai mikset toisaalta ole käyttänyt tai yleensä käytä tiettyjä menetelmiä?
 - Laajapohjaiset työryhmät, (joissa mukana muitakin kuin virkamiehiä)
 - Mikä työryhmien rooli.. tekevätkö säädöstä vai vain kuulevat?
 - Kuulemis- ja keskustelutilaisuudet, työpajat jne.
 - Selvityshenkilöt & konsultit
 - Lausunnot
 - Lausunnot myös ennen säädösesitysehdotusta?
 - Lausuntopalvelu.fi: tunnetko ja miltä vaikuttaa?
 - Pitäisikö lausuntoyhteenveto yhdenmukaistaa?
 - Kohdennetut sidosryhmäkyselyt
 - Verkkokyselyt ja -keskustelut
 - Otakantaa.fi?
 - Muut palvelut?
 - Jos ei käytetty, miksei?
 - Miten hyvin toiminut ja miksi? Osallistuvatko virkamiehet itse keskusteluihin?
 - Onko riittävästi osaamista? (esim. kyselyn tekemiseen)?
 - Miten palveluita ja prosesseja voisi kehittää?
 - Suora, epävirallinen yhteydenpito
 - Onko tämän merkitys muuttunut? (vrt. komiteat..)
- f) Kuuletko yleensä laajasti jo ennen lausuntokierrosta? Jos et, mikset?
 - Miten varhainen kuuleminen kannattaa toteuttaa? Mitä ongelmia siihen liittyy?
- g) Pyritkö järjestämään myös kaikille avoimia kuulemisia, vai onko kuulemiset aina kohdistettu vain tietyille sidosryhmille?
- h) Miten kuultavat sidosryhmät valikoituvat?
 - Onnistutko yleensä löytämään kaikki relevantit sidosryhmät? Jos et, mikset?
 - Mitkä sidosryhmät yleensä kaikkien tiiviimmässä vuorovaikutuksessa, miksi?
- i) Pyritkö neuvottelemaan tärkeimpiä sidosryhmiä tyydyttäviä ratkaisuja? Jos kyllä, mitkä ne ryhmät ovat? Mikä rooli on kattojärjestöillä?
- j) Liittyykö kuuleminen myös vaikutusten arvioimiseen? Miten? Kuultavat asiantuntijat valikoituvat?
- k) Miten kuvaillet tehtyä kuulemista HE:n perusteluissa (tai muualla)? Kuvaatko kuulemisen vaikutuksia ehdotukseen ja myös sen, ”miltä osin ja miksi keskeisiä saatuja ehdotuksia ei ole kenties voitu toteuttaa”? Jos et, mikset? Tai jos kuvaat, mistä luulet että johtuu, että kaikki eivät sitä tee?
- l) Mitä tietoja keskeneräisistä hankkeista kannattaa tiedottaa ja laittaa julkisesti saataville?
 - Muistiot, keskeneräiset lakiluonnokset?

3. Kuulemisen muutokset

- m) Miten kuuleminen on muuttanut sinä aikana, jolloin olet tehnyt säädösvalmistelua? Mitkä ovat merkittävimmät muutokset? Ovatko ne negatiivisia vai positiivisia?
- (Kysytään jos ei tule esille:)
 - Miten komitealaitoksesta luopuminen on muuttanut kuulemista?
 - Miten EU on mahdollisesti vaikuttanut kuulemiseen kansallisessa säädösvalmistelussa?
 - Onko merkkejä valmistelun politisoitumisesta ja miten se vaikuttaa kuulemiseen?
 - Onko muutoksia siinä, mitä sidosryhmiä kuullaan? Mistä muutokset johtuvat? Erit. järjestöt?
 - Onko sidosryhmien käyttäytymisessä muutoksia?

4. Kuulemisen onnistuminen, ongelmat ja tukijärjestelmät

- n) Miten kuulemiselle asetetut tavoitteet ovat täyttyneet tekemässäsi valmistelussa ja miksi?
- (Kysytään jos ei tule esille:) Onko kuuleminen tukenut esim. vaikutusten arviointia tms.?
- o) Mitkä ovat suurimmat ongelmat kuulemisessa?
- (jos ei tule esille, kysytään erikseen):
 - Resurssit, kiire yms.
 - Ohjauksen ja tuen puute
 - Poliittinen ohjaus
 - Sidoryhmien käyttäytyminen
 - (Mikä mahdollisesti rajoittaa kuulemistä?)
 - Onko laajalla/aktiivisella kuulemisella joskus myös haittapuolia? / Sivuvaikutuksia?
- p) Miten arvioisit kuulemisen ohjausta ja siihen tarjolla olevaa tukea ministeriössäsi?
- (ministeriön kuulemisohjeet, tulostavoitteet & kannustus, viestintäyksikön antama tuki)
- q) Miten arvioisit kuulemisen ohjausta ja siihen tarjolla olevaa tukea valtioneuvoston tasolla?
- (kuulemisohjeet, koulutus jne.)

5. Kehitysehdotukset

- r) Miten kuulemista tai sen tukijärjestelmiä ja ohjausta kannattaisi mielestäsi kehittää?

Lisäksi kysymyksiä vain niille haastateltaville, jotka valittiin sen perusteella, että ovat olleet mukana hankkeissa, joissa on hyödynnetty verkkokuulemistä:

6. Otakantaa/muu verkkokuulemistapaus

- s) Miten päädyttiin järjestämään verkkokuulemistä?
- Mitä sillä tavoiteltiin (esim. millaista tietoa haluttiin)?
 - Mitä sidoryhmiä erityisesti tavoiteltiin?
- t) Miten verkkokuuleminen toteutettiin.. eli voitko lyhyesti kuvailla prosessia, missä vaiheessa tehtiin, ketkä olivat toteuttamassa eli miten siis käytännössä toimittiin?
- Ajoitus eli missä hankkeen vaiheessa?
 - Työnjako?
 - Viestintäyksikkö mukana?
 - Kyselyt vai keskustelut vai molemmat?
 - Kysymysten muotoilu, miten tehtiin, ja miten onnistui?
 - Tiedottaminen? (Missä ja keille?)
 - Osallistuvatko virkamiehet itse keskusteluihin?
 - Saadun palautteen käsittely?
- u) Miten kuvailisit keskustelua?
- v) Miten hyvin verkkokuuleminen onnistui? Miksi?
- Mikä onnistui hyvin? Mitä hyötyä kuulemisesta oli valmistelussa? Miksi?
 - Mikä onnistui huonosti, ja mitä ongelmia mahdollisesti oli? Miksi?
- w) Minkä olisi voinut tehdä toisella tavalla?
- x) Oliko kuulemisen tekemiseen tarjolla riittävästi ohjausta ja tukea?
- y) Miten verkkopalvelua tai prosesseja voisi kehittää?

3B: JÄRJESTÖJEN RYHMÄHAASTATTELUT

Haastattelurunko on suuntaa-antava. Kysymyksiä räätälöitiin erikseen erityyppisille järjestöille.

Kysymykset

- 1) Pyytäisin ensin esittelemään lyhyesti itsenne ja tehtävänne järjestössänne. Esitelkää sen jälkeen lyhyesti järjestönne, ja kertokaa erityisesti, mitä tavoitteita järjestönne vaikuttamistyöllä on, ja minkä tyyppisiin asioihin ja valmisteluprosesseihin pyritte vaikuttamaan?
- 2) Miten hyvin järjestönne yleensä pääsee osallistumaan esimerkiksi lakien ja muiden päätösten valmisteluun ministeriöissä? Ja onko tässä ”mukaan pääsyssä” tapahtunut muutoksia? Ja pohtikaa myös, mistä tämä johtuu eli miksi järjestönne pääsee osallistumaan hyvin tai huonosti valmisteluun?
- 3) Millä tavoin järjestönne pyrkii vaikuttamaan päätösvalmisteluun ministeriöissä ja mitkä vaikuttamiskeinot ovat järjestölle tärkeitä ja miksi? Ja ovatko vaikuttamiskeinot muuttuneet ja miten?
- 4) Käydään vielä läpi erilaisia osallistumismuotoja, joilla järjestöt voivat olla vuorovaikutuksessa ministeriöiden kanssa esimerkiksi laki- tai muussa valmistelussa. Pohtikaa kunkin osallistumismuodon kohdalla esim. millainen merkitys niillä on järjestölle, ja miten vaikuttaminen ja vuorovaikutus ministeriöiden kanssa on onnistunut niiden avulla ja miksi? Pohtikaa lisäksi, miten osallistumismuotoja voisi kehittää?:
 - a) Työryhmät ja vastaavat yhteistyöelimet
 - b) Kuulemis- ja keskustelutilaisuudet
 - c) Lausunnot
 - d) Suorat kontaktit virkamiehiin
 - e) Suorat kontaktit ministereihin
 - f) Verkkokeskustelut ja -kyselyt Otakantaa.fi-palvelussa
 - g) Muut verkkokeskustelut ja -kyselyt
 - Miten verkkokuulemista voisi kehittää?
- 5) Millaisia eroja ministeriöiden välillä (tai myös sisällä) on siinä, miten hyvin vuorovaikutus toimii ministeriöiden ja järjestöjen kanssa (esimerkiksi lainvalmistelussa)?
- 6) Millä tavoin ja miten hyvin järjestönne saa tietoa ministeriöiden valmisteluhankkeista?
- 7) Mitkä ovat suurimmat ongelmat ministeriöiden ja järjestöjen välisessä vuorovaikutuksessa? Ja miten järjestöjen ja ministeriöiden välistä vuorovaikutusta voisi kehittää?
- 8) Nyt olemme käsitelleet ”suoraa” vuorovaikutusta ministeriöiden ja järjestöjen välillä. Mutta miten paljon ja miten käytätte lisäksi muita vaikuttamiskeinoja kuten julkisuuden kautta vaikuttamista, ja mikä merkitys niillä on järjestölle?
 - a) Mikä merkitys sosiaalisella medialla (esim. blogit, Facebook, Twitter) on vaikuttamisessa?
 - b) Millainen merkitys on järjestöjen välisellä yhteistyöllä?
 - Millainen rooli ja työnjako on kattojärjestöillä ja niiden jäsenjärjestöillä?
- 9) Miten järjestönne käyttämät vaikuttamiskeinot ovat yleisesti muuttuneet?
- 10) Miten hyvin järjestönne on ylipäätään onnistunut vaikuttamaan ministeriöiden tekemään valmisteluun ja poliittiseen päätöksentekoon yleisemmin ja miksi? Ja mitkä ovat suurimmat ongelmat ja vaikeudet vaikuttamisessa?

Liite 4: Liitetaulukot ja kuviot 1 - järjestökyselyn tuloksia

Liitetaulukko 1A: Vaikuttamisstrategioiden tärkeyttä järjestöille selittävät lineaariset regressioanalyysit (standardoimattomat B:t)

	Valmistelu ja päätöksenteko	Eduskunta ja puolueet	Perinteinen media	Sosiaalinen media	Mobiilisointi	Verkkokuuleminen
(Vakio)	0,844***	0,429***	1,280***	1,526***	1,075***	1,039***
Järjestön tyyppi (vrt. elinkeinoelämä)						
Ammattiliitot	-0,137*	0,034	-0,122	0,134	0,477***	-0,013
Institutionaaliset järjestöt	0,071	0,245*	-0,010	0,170	0,330***	0,010
Ammatilliset yhdistykset	-0,200**	-0,243***	-0,086	0,035	0,299***	-0,039
Identiteettijärjestöt	-0,090	0,145*	0,172**	0,526***	0,558***	0,289***
Vapaa-ajan järjestöt	-0,197**	-0,059	0,102	0,573***	0,343***	0,090
Yleiset kansalaisjärjestöt	-0,111	0,036	0,221***	0,679***	0,520***	0,136*
Vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm (ln)	0,241***	0,242***	0,291***	0,248***	-0,025	0,026
Vaikuttamispyrkimysten voimakkuus	0,583***	0,487***	0,205***	0,084*	0,186***	0,263***
Aktiivisuus politiikan alueilla	0,013***	0,025***	0,015***	0,017***	0,017***	0,012***
Korjattu R ² (selitysaste)	0,511	0,474	0,292	0,210	0,327	0,168
n	1159	1199	1175	1223	1154	1224

Merkitsevyystasot: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Selittävät muuttujat:

Strategioiden tärkeys: Tätä on mitattu ottamalla keskiarvot strategioihin kuuluvien eri vaikuttamiskeinojen tärkeyttä kuvaavista muuttujista, jotka on listattu Taulukossa 2 (asteikko 1-4; erittäin tärkeä, tärkeä, vähemmän tärkeä, ei tärkeä [käännetty]).

Selittävät muuttujat:

Järjestön tyyppi: Tutkijan luokittelu. Vertailukategoriana ovat elinkeinoelämän järjestöt.

Vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm: "Kuinka moni keskustoimiston tasolla työskentelevä työntekijä osallistuu poliittiseen työhön? Tällä tarkoitamme yhteydenpitoa virkamiehiin, poliitikkoihin tai toimittajiin; analyysien tai tutkimusten tuottamista poliittista vaikuttamista varten; tai poliittisten prosessien seuraamista." Työntekijöiden määrästä on otettu luonnollinen logaritmi kaavalla $\ln[\text{työntekijöiden määrä} + 2,718]$.

Vaikuttamispyrkimysten voimakkuus: Keskiarvo siitä, miten paljon järjestö pyrkii vaikuttamaan (a) politiikan asialistaan, (b) lainsäädäntöön tai eduskunnan päätöksiin, (c) hallinnollisiin määräyksiin tai ohjeisiin, (d) julkisen hallinnon tekemiin päätöksiin (asteikko 1-4; paljon, jonkin verran, vähän, ei ollenkaan [käännetty]).

Aktiivisuus politiikan alueilla: Järjestöiltä kysyttiin aktiivisuutta 19 eri politiikan alueella (asteikko 1-4; erittäin, jokseenkin, vähän, ei ollenkaan [aktiivinen]). Näistä on muodostettu aktiivisuuden laajuutta kuvaava muuttuja laskemalla 19 muuttujaa yhteen seuraavasti (maksimi = 57): erittäin = 3, jokseenkin = 2, vähän = 1, ei ollenkaan / puuttuva tieto = 0). (Vrt. Binderkrantz 2005.)

Liitetaulukko 1B: Suoraan valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvien vaikuttamiskeinojen käyttöä ja tärkeyttä selittävät lineaariset regressioanalyytit (standardoimattomat B:t)

	Lausunnot	Virkamiehet	Ministerit	Työryhmät
(Vakio)	1,564***	1,426***	0,810***	1,243***
Järjestön tyyppi (vrt. elinkeinoelämä)				
Ammattiliitot	-0,132	-0,645***	-0,212	-0,325*
Institutionaaliset järjestöt	0,104	0,210	0,394*	0,193
Ammatilliset yhdistykset	-0,109	-0,599***	-0,459***	-0,202
Identiteettijärjestöt	-0,201	-0,529***	0,157	-0,220
Vapaa-ajan järjestöt	-0,547***	-0,207	-0,147	-0,532***
Yleiset kansalaisjärjestöt	-0,378**	-0,083	0,081	-0,373**
Vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm (ln)	0,581***	0,933***	0,746***	0,782***
Vaikuttamispyrkimysten voimakkuus	1,049***	0,986***	0,801***	0,929***
Aktiivisuus politiikan alueilla	0,022***	0,016**	0,047***	0,021***
Korjattu R ² (selitysaste)	0,438	0,439	0,469	0,394
n	1214	1237	1229	1210

	Otakantaa		Muu verkkokuuleminen	
	Malli 1	Malli 2	Malli 1	Malli 2
(Vakio)	1,537***	1,519***	1,945***	1,857***
Järjestön tyyppi (vrt. elinkeinoelämä)				
Ammattiliitot	-0,045	-0,042	-0,105	-0,124
Institutionaaliset järjestöt	-0,121	-0,130	0,301	0,210
Ammatilliset yhdistykset	-0,017	-0,006	-0,084	-0,094
Identiteettijärjestöt	0,643***	0,641***	0,277*	0,326**
Vapaa-ajan järjestöt	0,238	0,251	0,080	0,117
Yleiset kansalaisjärjestöt	0,348**	0,349**	0,102	0,128
Vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm (ln)	0,205*	0,164	0,310**	0,098
Vaikuttamispyrkimysten voimakkuus	0,329***	0,310***	0,437***	0,330***
Aktiivisuus politiikan alueilla	0,029***	0,028***	0,024***	0,020***
Etuokeutettu asema	-	0,061	-	0,347***
Korjattu R ² (selitysaste)	0,167	0,164	0,187	0,209
n	1238	1215	1235	1212

Merkitsevyystasot: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Selittävät muuttujat:

Kuulemismenetelmien tärkeys ja käytön useus (asteikolla 2-8). Muuttujat on muodostettu laskemalla yhteen, miten tärkeinä järjestöt pitävät menetelmiä (1-4, erittäin tärkeä, tärkeä, vähemmän tärkeä, ei tärkeä [käännetty]) ja miten usein ne ovat niitä käyttäneet vuoden sisällä (1-4, erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei kertaakaan [käännetty]).

Selittävät muuttujat: ks. Liitetaulukko 1A.

Liitetaulukko 1C: Järjestöjen tyytyväisyyttä mukaan pääsyyn valmistelussa selittävä lineaarinen regressioanalyysi (standardoidut betat)

	Malli 1	Malli 2
Järjestön tyyppi (vrt. elinkeinoelämä)		
Ammattiliitot	-0,053	-0,034
Institutionaaliset järjestöt	0,084**	0,063*
Ammatilliset yhdistykset	-0,235***	-0,061
Identiteettijärjestöt	-0,202***	-0,163***
Vapaa-ajan järjestöt	-0,211***	-0,083**
Yleiset kansalaisjärjestöt	-0,117***	-0,095**
Vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm (ln)	-	0,350***
Vaikuttamispyrkimysten voimakkuus	-	0,279***
Aktiivisuus politiikan alueilla	-	-0,028
Korjattu R ² (selitysaste)	0,080	0,303
n	1254	1126

Merkitsevyystasot: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Selitettävä muuttuja:

Tyytyväisyys mukaan pääsyyn valmistelussa: Tyytyväisyyttä on mitattu ottamalla keskiarvot muuttujista, jotka kuvaavat, (a) pyydetäänkö järjestöiltä yleensä lausunto kaikista sellaisista laki- tai asetusluonnoksista, joista ne haluavat antaa lausunnon, (b) pääsevätkö ne yleensä eduskunnan valiokuntien kuultavaksi kaikissa asioissa, joissa ne haluavat päästä kuultavaksi ja (c) pääsevätkö ne yleensä kaikkien sellaisten ministeriöiden asettamien valmistelutyöryhmien jäseneksi, joiden jäseneksi ne haluavat päästä (asteikko 1-5; täysin samaa mieltä – täysin eri mieltä [käännetty]; 6 ei osaa sanoa).

Selittävät muuttujat: ks. Liitetaulukko 1A.

Liitetaulukko 1D: Järjestöjen onnistumista päätöksentekoon vaikuttamisessa selittävä lineaarinen regressioanalyysi (standardoidut betat)

	Malli 1	Malli 2
Järjestön tyyppi (vrt. elinkeinoelämä)		
Ammatiliitot	-0,054	-0,049
Institutionaaliset järjestöt	0,067*	0,033
Ammatilliset yhdistykset	-0,289***	-0,073*
Identiteettijärjestöt	-0,133***	-0,090**
Vapaa-ajan järjestöt	-0,232***	-0,068*
Yleiset kansalaisjärjestöt	-0,086**	-0,057*
Vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm (ln)	-	0,239***
Vaikuttamispyrkimysten voimakkuus	-	0,329***
Aktiivisuus politiikan alueilla	-	0,147***
Korjattu R ² (selitysaste)	0,089	0,368
n	1390	1262

Merkitsevyystasot: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Selitettävä muuttuja:

Onnistuminen vaikuttamisessa: Onnistumista vaikuttamisessa on mitattu laskemalla keskiarvot kuuteen kysymykseen: miten usein järjestön toiminta on johtanut erilaisiin tuloksiin viimeisen vuoden sisällä (asteikko 1-4; erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei koskaan [käännetty])?: (a) Valtion virkamiehet ovat ottaneet jonkin asian käsiteltäväksi, (b) hallitus on tehnyt esityksiä eduskunnassa, (c) lakiesitystä on muutettu ministeriökäsittelyssä, (d) lakiesitystä on muutettu eduskuntakäsittelyssä, (e) hallinnollisiin määräyksiin tai ohjeisiin on tehty muutoksia, (f) julkisen hallinnon päätöksiin on tehty muutoksia (vrt. INTERARENA-projekti: interarena.dk).

Selittävät muuttajat: ks. Liitetaulukko 1A.

Liitetaulukko 1E: Järjestöjen etuoikeutettua asemaa Suomessa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa selittävä lineaarinen regressioanalyysi (standardoidut betat)

	Etuoikeutettu asema
Järjestön tyyppi (vrt. elinkeinoelämä)	
Ammattiliitot	-0,097***
Institutionaaliset järjestöt	0,027
Ammatilliset yhdistykset	-0,007
Identiteettijärjestöt	-0,115***
Vapaa-ajan järjestöt	-0,067**
Yleiset kansalaisjärjestöt	-0,158***
Vaikuttamispyrkimysten voimakkuus	0,372***
Aktiivisuus politiikan alueilla	0,098**
Vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm (ln)	0,233***
Maa (vrt. Tanska)	
Suomi	-0,186**
Iso-Britannia	0,087
Interaktiot (maa * työntekijöiden lkm)	
Suomi * vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm (ln)	0,184**
Iso-Britannia * vaikuttamista tekevien työntekijöiden lkm (ln)	-0,114
Korjattu R ² (selitysaste)	0,355
n	1505

Merkitsevyystasot: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Selitettävä muuttuja:

Järjestöjen etuoikeutettu asema valmistelussa: Tätä on mitattu laskemalla keskiarvot vastauksista seuraaviin kysymyksiin (asteikko 1-4; erittäin usein, melko usein, silloin tällöin, ei koskaan [käännetty]): (a) Järjestömme saa lakiluonnoksen, asetusluonnoksen tai vastaavan lausunnon antamista varten, (b) järjestömme on edustettuna julkisissa neuvottelukunnissa, lautakunnissa, toimikunnissa, valmistelutyöryhmissä ja vastaavissa, (c) järjestöltämme kysytään mielipidettä julkisten neuvottelukuntien, lautakuntien, toimikuntien, valmistelutyöryhmien ja vastaavien jäseniä valittaessa, (d) valtion virkamiehet ottavat yhteyttä järjestöömme.

Selittävät muuttujat: ks. Liitetaulukko 1A. Lisäksi mukana maat ja interaktiotermi maa * vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrä.

Lähde: Tanskan ja Ison-Britannian aineisto: INTERARENA-projekti / Anne Binderkrantz ym.

Liitetaulukko 1F: Järjestöjen etuoikeutettu asema Suomessa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa vaikuttamista tekevien työntekijöiden määrän ja järjestöjen tyypin mukaan (keskiarvot asteikolla 1-4)

	Suomi (2015)		Tanska (2011)		Iso-Britannia (2013)	
	ka	(n)	ka	(n)	ka	(n)
0-0,9 (vaikuttamista tekevää työntekijää)	2,021	(201)	2,154	(218)	2,058	(90)
1-1,9	2,347	(142)	2,455	(127)	2,446	(93)
2-3,9	2,592	(112)	2,666	(101)	2,547	(102)
4-9,9	3,029	(61)	2,768	(95)	2,714	(91)
10 -	3,195	(41)	3,097	(62)	2,665	(41)
<i>Yhteensä</i>	<i>2,416</i>	<i>(557)</i>	<i>2,497</i>	<i>(603)</i>	<i>2,467</i>	<i>(417)</i>
Ammattiliitot	2,422	(86)	2,535	(115)	2,625	(18)
Elinkeinoelämän järjestöt	2,561	(143)	2,744	(160)	2,696	(101)
Institutionaaliset järjestöt	2,734	(46)	2,801	(54)	2,570	(50)
Ammatilliset yhdistykset	2,122	(80)	2,180	(39)	2,450	(94)
Identiteettijärjestöt	2,302	(106)	2,379	(85)	2,273	(54)
Vapaa-ajan järjestöt	2,232	(41)	2,361	(52)	1,870	(27)
Yleiset kansalaisjärjestöt	2,494	(83)	2,181	(98)	2,290	(124)
<i>Yhteensä</i>	<i>2,415</i>	<i>(585)</i>	<i>2,497</i>	<i>(603)</i>	<i>2,426</i>	<i>(468)</i>

Etuoikeutettua asemaa mittaavan muuttujan muodostaminen on kuvattu Liitetaulukon 1E alla.

Lähde: Tanskan ja Ison-Britannian aineisto: INTERARENA-projekti / Anne Binderkrantz ym.

Liite 5: Liitetaulukot ja kuviot 2 - virkamieskyselyn tuloksia

Liitetaulukko 2A: Kuulemisen vaikutusta eduskunta- ja hallituskäsittelyyn virkamiesten mainitsemissa säädösvalmisteluhankkeissa selittävät binaariset logistiset regressiot (kerroinsuhteet; ei kritisoiu / kritisoitiin; ei jäänyt pöydälle / jäi pöydälle)

	Kritiikki eduskunnan valiokunnissa		Pöydälle jääminen hallituskäsittelyssä	
	Malli 1	Malli 2	Malli 1	Malli 2
Kuulemisen intensiteetti	0,810	0,453*	0,796	0,582^
Hankkeen laajuus	-	1,441	-	1,376
Sidosryhmien vastustus	-	1,532*	-	1,612*
Julkisen keskustelun laajuus	-	1,710**	-	1,010
Vaikutus kansalaisten arkielämään	-	1,431*	-	1,199
(Vakio)	2,659	52,580**	0,441	1,853
Nagelkerke R ²	0,010	0,388	0,008	0,159
n	127	119	124	116

Merkitsevyytasot: ^ p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Selitettävät muuttujat:

Kritiikki eduskunnan valiokunnissa: Kritisoiko kansanedustaja voimakkaasti hallituksen esitystä valiokuntakuulemisissa vähintään kerran (0 = ei; 1 = kyllä).

Pöydälle jääminen hallituskäsittelyssä: Jätettiinkö asia pöydälle valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministerivaliokunnissa vähintään kerran (0 = ei; 1 = kyllä).

Kysymykset koskevat virkamiesten kyselyssä nimeämiä säädösvalmisteluhankkeita (ks. virkamieskyselyn kysymys 13 Liitteessä 2).

Selittävät muuttujat:

Kuulemisen intensiteetti: Keskiarvo seuraavista kuulemistä virkamiesten nimeämässä hankkeissa kuvanneista väittämistä (asteikolla 1-5, samaa mieltä - eri mieltä, [käännetty], 6 en osaa sanoa): (a) Teimme valmistelua tiiviissä vuorovaikutuksessa tärkeimpien sidosryhmien kanssa; (b) kuulimme eri sidosryhmiä laajasti jo ennen kuin säädösesitysluonnos valmistui; ja (c) annoimme valtionhallinnon ulkopuolisille sidosryhmille useita mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteluun.

Hankkeen laajuus: "Hanke oli erittäin laaja." (1-5, samaa mieltä – eri mieltä [käännetty ja muunnettu asteikolle -2 - 2],

6 en osaa sanoa)

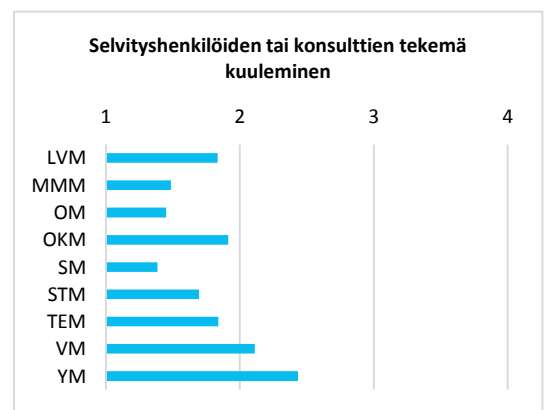
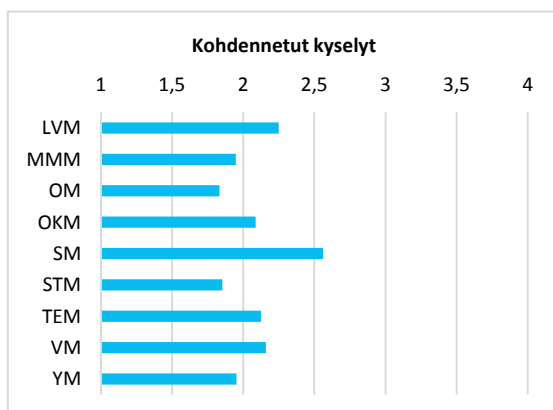
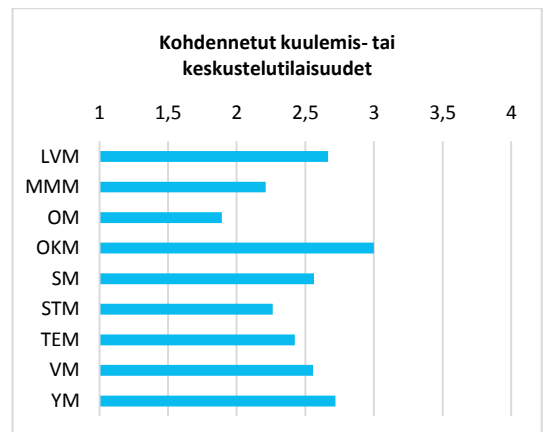
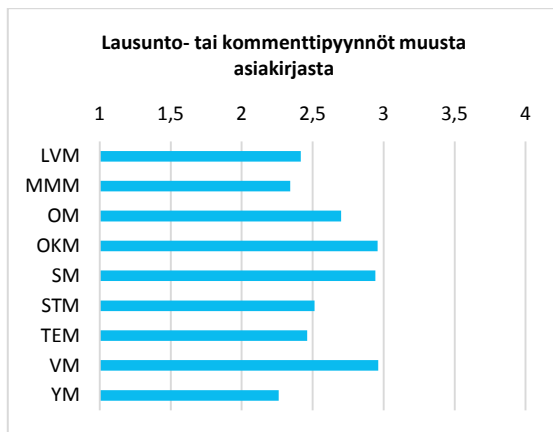
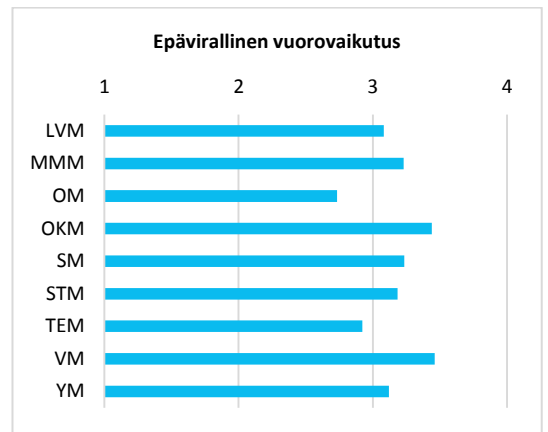
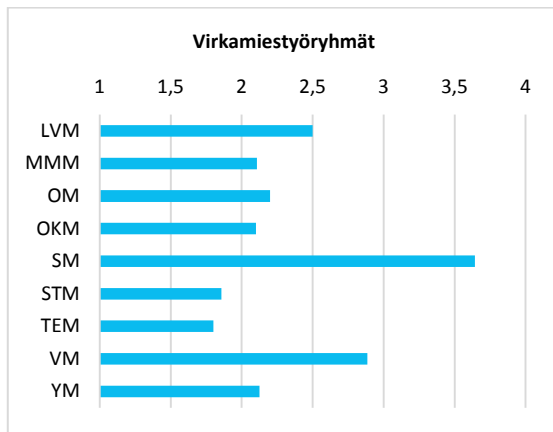
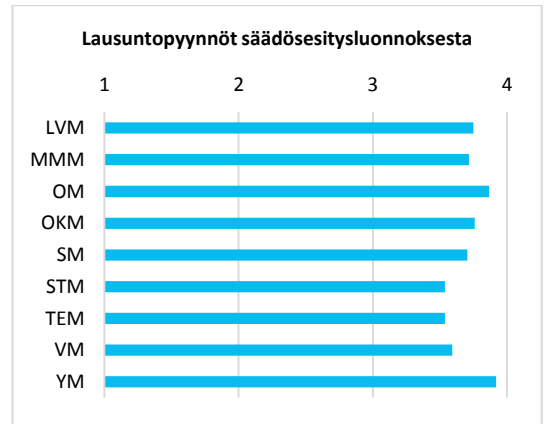
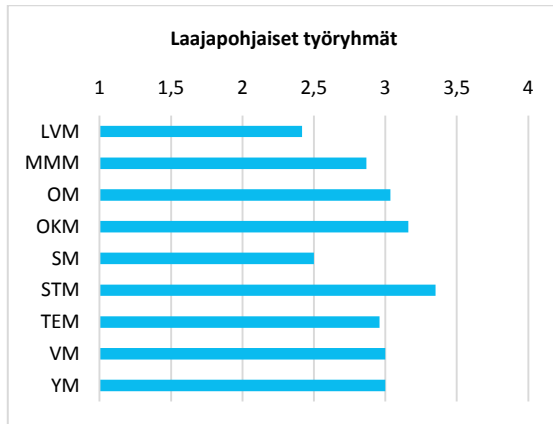
Sidosryhmien vastustus: "Vaikutusvaltaiset sidosryhmät vastustivat hankkeen tavoitteita sen käynnistyessä." (1-5, samaa mieltä - eri mieltä, [käännetty ja muunnettu -2 - 2], 6 en osaa sanoa)

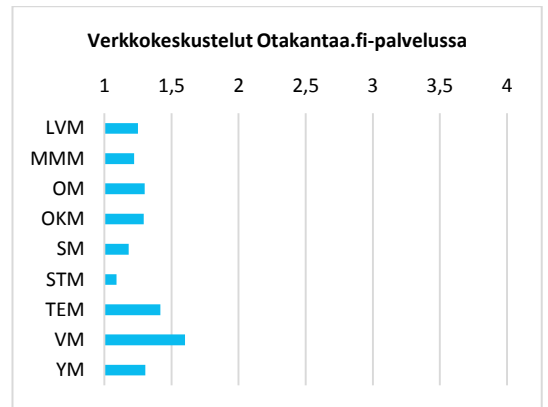
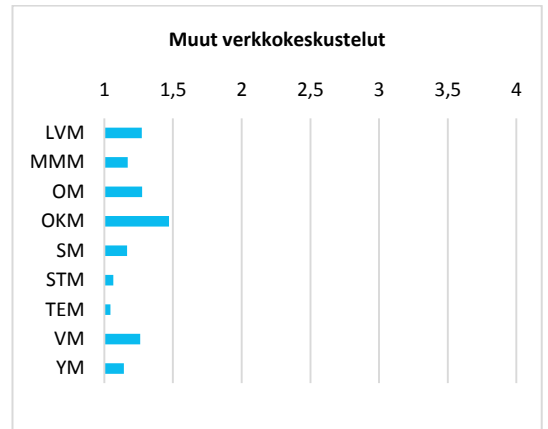
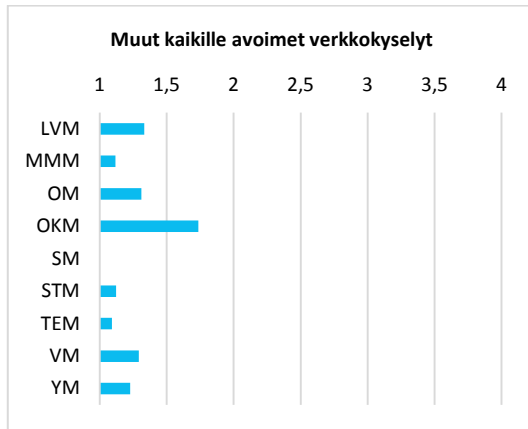
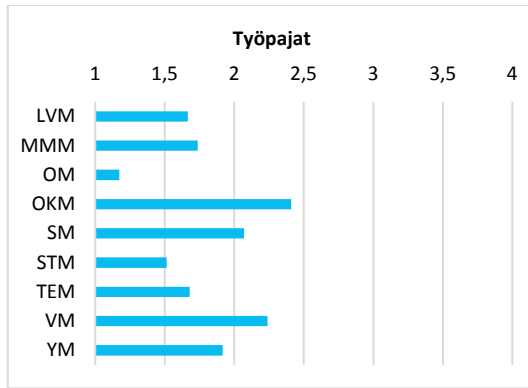
Julkisen keskustelun laajuus: "Valmistelluista asioista käytiin laajaa julkista keskustelua."

(1-5, samaa mieltä - eri mieltä, [käännetty ja muunnettu -2 - 2], 6 en osaa sanoa)

Vaikutus kansalaisten arkielämään: "Valmistellut säädökset vaikuttivat suoraan monen kansalaisen arkielämään." (1-5, samaa mieltä - eri mieltä, [käännetty ja muunnettu -2 - 2], 6 en osaa sanoa)

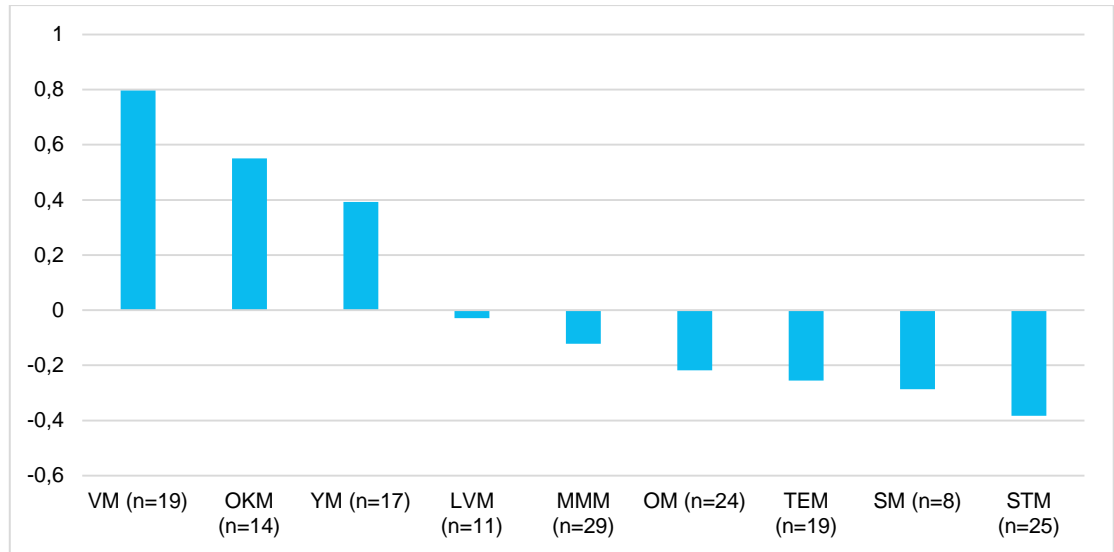
Liitekuvio 2A: Kuulemismenetelmien käyttö eri ministeriöissä (keskiarvot asteikolla 1-4)





Luvut ovat keskiarvoja kysymyksiin: Miten monessa hankkeessa kuulemismenetelmää on käytetty [viimeisten kolmen vuoden sisällä]? (asteikko 1-4; kaikissa, melko monessa, harvassa, ei yhdessäkään [käännetty], 5: en osaa sanoa). Myös puuttuville vastauksille on annettu arvo 1.

Liitekuvio 2B: Kuulemisen laajuus ministeriöittäin (faktoripistemuuttujien keskiarvot)



Pylväät kuvaavat indeksimuuttujan keskiarvoja, joka kertoo siitä, miten laajasti eri ministeriöissä käytetään avoimempia kuulemismenetelmiä kuten kyselyjä ja muita verkkokuulemisia sekä erilaisia kuulemis-tilaisuuksia ja työpajoja. Mitä suuremman arvon indeksi saa, sitä laajempaa kuuleminen on. Indeksii kuvaa faktoripistemuuttujan keskiarvoa, joka perustuu Liitetaulukossa 2B kuvattuun faktorianalysiin.

Liitetaulukko 2B: Faktorianalyysi virkamiesten käyttämistä kuulemismenetelmistä kolmen vuoden sisällä (pääkomponenttianalyysi)

	Komponentit			
	1 Laaja ja avoin kuuleminen	2	3	4
Työryhmät, joissa on mukana vain valtionhallintoonkuuluvia sidosryhmiä	0,170	-0,083	0,744	-0,407
Työryhmät, joissa on mukana valtionhallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä	0,322	0,511	-0,114	0,203
Suorat tapaamiset, puhelut tai sähköpostikeskustelut sidosryhmien kanssa	0,318	0,563	0,012	0,325
Selvityshenkilöiden tai konsulttien tekemät haastattelut tai kyselyt	0,560	0,233	-0,194	-0,268
Kuulemis- tai keskustelutilaisuudet, joihin on kutsuttu vain tiettyjä sidosryhmiä	0,509	0,365	-0,276	-0,498
Kaikille avoimet kuulemis- tai keskustelutilaisuudet	0,574	0,270	-0,347	0,107
Työpajat	0,609	0,328	-0,011	-0,363
Tietyille sidosryhmille kohdennetut kyselyt	0,555	0,072	0,115	-0,127
Kaikille avoimet verkkokyselyt Otakantaa.fi-palvelussa	0,726	-0,225	0,269	-0,038
Muut kaikille avoimet verkkokyselyt	0,714	-0,409	-0,081	0,121
Verkkokeskustelut Otakantaa.fi-palvelussa	0,726	-0,33	0,045	0,126
Muut verkkokeskustelut	0,745	-0,403	-0,062	0,153
Joukkoistaminen	0,703	-0,424	-0,113	0,153
Lausuntopyyntöjä säädösesitysluonnoksesta	0,259	0,463	0,428	0,388
Lausunto- tai kommenttipyyntöjä muusta asiakirjasta ennen säädösesitysluonnoksen valmistumista	0,398	0,333	0,358	0,155

Kysymys kuului: Miten monessa hankkeessa kuulemismenetelmää on käytetty [viimeisten kolmen vuoden sisällä]? (asteikko 1-4; kaikissa, melko monessa, harvassa, ei yhdessäkään [käännetty]; 5 en osaa sanoa). Myös puuttuville vastauksille on annettu arvo 1.

Liitetaulukko 2C: Kuulemisen laajuutta ja avoimuutta sekä verkkokuulemisen käyttöä selittävät lineaariset regressioanalyysit (standardoidut betat)

	Kuuleminen laajaa ja avointa (faktori)	Verkkokuulemisen käyttö
Ministeriöt (vrt. MMM)		
OM	0,034	0,193*
OKM	0,230**	0,209*
SM	-0,025	-0,039
STM	-0,100	-0,112
TEM	0,012	-0,006
VM	0,280**	0,233*
YM	0,136	0,081
Muut ministeriöt	0,067	0,107
Suora vaikutus kansalaisiin	0,189*	0,209**
Keskustelu edellyttää asiantuntemusta	-0,117	-0,183*
Aikataulujen tiukkuus kaventaa kuulemista	-0,256**	-0,150
Toimeksiantojen yksityiskohtaisuus kaventaa kuulemista	0,088	0,125
Esimies kannustaa avoimuuteen	0,232**	0,205**
Resurssien riittävyys	-0,022	0,092
Hankkeiden laajuus	0,190	0,109
Valmisteltujen lakien määrä	0,106	0,060
Korjattu R ² (selitysaste)	0,260	0,162
n	156	171

Merkitsevyystasot: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Selittävät muuttujat:

Kuuleminen laaja ja avointa: Faktoripistemuuttujat Liitetaulukossa 2B kuvatun faktorianalyysin pohjalta, jotka kertovat, miten usein virkamies on ollut kolmen viimeisen vuoden aikana mukana säädösvalmisteluhankkeissa, jossa on käytetty erityisesti erilaisia verkkokuulemisia, työpajoja, kuulemistilaisuuksia ja selvityshenkilöiden tai konsulttien tekemää kuulemista.

Verkkokuulemisen käyttö: Summamuuttuja, johon on laskettu keskiarvo siitä, miten usein virkamies on ollut kolmen viimeisen vuoden aikana mukana valmisteluhankkeissa, joissa on käytetty otakantaa-fikyselyjä tai keskusteluja, muita verkkokyselyjä tai -keskusteluja tai joukkoistamista (asteikko 1-4; kaikissa, melko monessa, harvassa, ei yhdessäkään [käännetty, puuttuvat vastaukset = 1]; 5 en osaa sanoa).

Selittävät muuttujat:

Ministeriöt: Vastaajilta kysyttiin, missä ministeriössä he ovat töissä. Vertailukategoria on maa- ja metsätalousministeriö

Suora vaikutus kansalaisiin: "Valmisteltavat säädökset vaikuttavat usein suoraan monen kansalaisen arkielämään." (Asteikko 1-5; samaa mieltä - eri mieltä [käännetty])

Keskustelu edellyttää asiantuntemusta: "Mielekäs keskustelu valmisteltavista asioista edellyttää erittäin vahvaa erityisasiantuntemusta." (1-5; samaa mieltä - eri mieltä [käännetty])

Aikataulujen tiukkuus kaventaa kuulemista: "Valmistelun aikataulut ovat usein niin tiukkoja, että sidosryhmiä ei ehditä kuulla kovin laajasti." (1-5; täysin eri mieltä - täysin samaa mieltä; 6 en osaa sanoa)

Toimeksiantojen yksityiskohtaisuus kaventaa kuulemista: "Valmistelun toimeksiannot ovat usein niin yksityiskohtaisia, että sidosryhmiä ei kannata kuulla kovin laajasti." (1-5; täysin eri mieltä - täysin samaa mieltä; 6 en osaa sanoa)

Esimies kannustaa avoimuuteen: "Esimieheni kannustaa minua kuulemaan laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia." (1-5; täysin eri mieltä - täysin samaa mieltä; 6 en osaa sanoa)

Resurssien riittävyys: "Valmisteluun on varattu ministeriössä yleensä riittävästi resursseja." (1-5; täysin samaa mieltä - täysin eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa)

Hankkeiden laajuus: "Moni hanke on ollut laaja." 1-5; täysin samaa mieltä - täysin eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa)

Valmisteltujen lakien määrä: Vastaajia pyydettiin ilmoittamaan, kuinka monen kansallisen säädöksen valmisteluun he ovat osallistuneet viimeisten kolmen vuoden sisällä.

Liitetaulukko 2D: Kuulemisen intensiteettiä virkamiesten nimeämissä säädösvalmisteluhankkeissa selittävä lineaarinen regressioanalyysi (standardoidut betat)

	Kuulemisen intensiteetti
Toimeksianto yksityiskohtainen ja vähän liikkumavaraa	-0,057
EU-säädösten/kv-sopimusten toimeenpanoa	0,129
Aikataulu tiukka	-0,297**
Vaikutus kansalaisten arkielämään	-0,038
Sidosryhmien vastustus	0,086
Hankkeen laajuus	0,223*
Korjattu R ² (selitysaste)	0,082
n	147

Merkitsevyystasot: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Selitettävä muuttuja:

Kuulemisen intensiteetti: Keskiarvot seuraavista väittämistä (asteikko 1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa): (a) Teimme valmistelua tiiviissä vuorovaikutuksessa tärkeimpien sidosryhmien kanssa, (b) Kuulimme eri sidosryhmiä laajasti jo ennen kuin säädösesitysluonnos valmistui, (c) Annoimme valtionhallinnon ulkopuolisille sidosryhmille useita mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteluun.

Selittävät muuttujat:

Toimeksianto yksityiskohtainen ja vähän liikkumavaraa: "Toimeksianto oli erittäin yksityiskohtainen ja valmistelussa oli vain vähän liikkumavaraa." (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa)

EU-säädösten/kv-sopimusten toimeenpanoa: "Hankkeessa oli kyse EU-lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanosta / voimaan saattamisesta." (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa)

Aikataulu tiukka: "Valmistelun aikataulu oli erittäin tiukka." (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa)

Vaikutus kansalaisten arkielämään: "Valmistellut säädökset vaikuttivat suoraan monen kansalaisen arkielämään." (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa)

Sidosryhmien vastustus: "Vaikutusvaltaiset sidosryhmät vastustivat hankkeen tavoitteita sen käynnistyessä." (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa)

Hankkeen laajuus: "Hanke oli erittäin laaja." (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty]; 6 en osaa sanoa)

Liitetaulukko 2E: Kaikille avoimen kuulemismenetelmän (pl. lausunnot) käyttöä virkamiesten ni-
meämässä säädösvalmisteluhankkeissa selittävä logistinen regressioanalyysi (käytettiin / ei käytetty,
kerroinsuhteet)

	Avoim kuulemismenetelmä
Toimeksianto yksityiskohtainen ja vähän liikkumavaraa	0,531**
EU-säädösten/kv-sopimusten toimeenpanoa	0,969
Aikataulu tiukka	0,866
Vaikutus kansalaisten arkielämään	1,113
Sidosryhmien vastustus	1,302
Hankkeen laajuus	1,622*
(Vakio)	0,163
Nagelkerke R ²	0,232
n	153

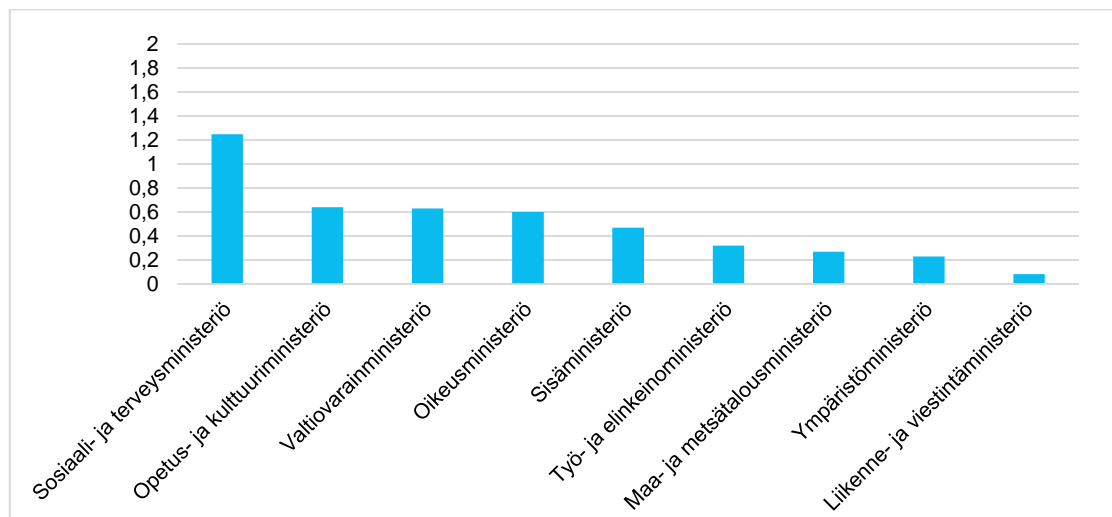
Merkitsevyytasot: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Selitettävä muuttuja:

Avoim kuulemismenetelmä: Käytettiinkö hankkeessa lausuntojen lisäksi jotain muuta kaikille avointa kuulemismenetelmää (kaikille avointa kuulemis- tai keskustelutilaisuutta, kaikille avointa verkkokyselyä tai -keskustelua).

Selittävät muuttujat: Ks. Liitetaulukko 2D

Liitekuvio 2C: Virkamiesten näkemyksiä säädösvalmistelun vaikutuksista suoraan kansalaisten arkielämään (keskiarvot asteikolla -2 – 2)



Kysymys kuului: ”Valmisteltavat säädökset vaikuttavat usein suoraan monen kansalaisen arkielämään” (asteikko 1-5; samaa mieltä - eri mieltä [käännetty ja muunnettu asteikolle -2 - 2]).

Liitetaulukko 2F: Verkkokuulemisen käyttöä selittävä lineaarinen regressioanalyysi (vain ne vastaajat, jotka ovat osallistuneet kuulemisen suunnitteluun tai siitä päättämiseen) (standardoidut betat)

	Verkkokuulemisen käyttö
Ministeriöt (vrt. MMM)	
OM	0,050
OKM	0,074
SM	-0,089
STM	-0,221
TEM	-0,112
VM	0,122
YM	0,039
Muut ministeriöt	0,006
Suora vaikutus kansalaisiin	0,227*
Keskustelu edellyttää asiantuntemusta	-0,004
Aikataulujen tiukkuus	-0,156
Toimeksiantojen yksityiskohtaisuus	0,160
Esimiehen kannustus avoimuuteen	0,132
Resurssien riittävyys	0,108
Hankkeiden laajuus	0,032
Valmisteltujen lakien määrä	0,080
Julkinen keskustelu kärjistää erimielisyyksiä	-0,018
Kansalaisten kuuleminen tärkeää	0,017
Verkkokeskustelu sopii vuorovaikutukseen	0,227*
Ikä	-0,043
Korjattu R ² (selitysaste)	0,179
n	128

Merkitsevyystasot: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Selitettävät muuttujat:

Verkkokuulemisen käyttö: Summamuuuttuja, johon on laskettu keskiarvo siitä, miten usein virkamies on ollut kolmen viimeisen vuoden aikana mukana valmisteluhankkeissa, joissa on käytetty otakantaa.fi-kyselyjä tai keskusteluja, muita verkkokyselyjä tai -keskusteluja tai joukkoistamista (asteikko 1-4, kaikissa hankkeissa - ei yhdessäkään [käännetty], 5 en osaa sanoa).

Selittävät muuttujat: ks. Liitetaulukko 2C. Lisäksi seuraavat muuttujat:

Julkinen keskustelu kärjistää erimielisyyksiä: ”Julkinen keskustelu keskeneräisistä asioista usein kärjistää erimielisyyksiä.” (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty])

Kansalaisten kuuleminen tärkeää: ”Kansalaisten kuuleminen säädösvalmistelussa on erittäin tärkeää.” (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty])

Verkkokeskustelu sopii vuorovaikutukseen: ”Verkkokeskustelu sopii vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa.” (1-5, samaa mieltä - eri mieltä [käännetty])

Ikä: Vastaajan ikä, laskettu ilmoitetun syntymävuoden perusteella.

Liite 6: Virkamieskyselyn vastaajien taustatietoja

Vastaajat ministeriöittäin³⁹

	Kyselyyn vastanneet (lkm)	Arvio valmistelijoiden määrästä 2014 ⁴⁰	Vastaajien osuus valmistelijoiden arvioidusta määrästä (%)
Liikenne- ja viestintäministeriö	12	42	29
Maa- ja metsätalousministeriö	39	128	30
Oikeusministeriö	30	61	49
Opetus- ja kulttuuriministeriö	25	25	100
Sisäministeriö	17	42	40
Sosiaali- ja terveysministeriö	40	76	53
Työ- ja elinkeinoministeriö	26	37	70
Ulkoasiainministeriö	6	78	8
Valtiovarainministeriö	27	81	33
Ympäristöministeriö	26	44	59

Vastaajan asema	n	%
Ylin johto	9	3,5
Keskijohto	28	11
Valmistelija / esittelijä	157	61,6
Asiantuntija / tutkija	61	23,9

Kuinka monta vuotta olet työskennellyt valtionhallinnossa?	n	%
0 - 10 vuotta	81	31,8
11 - 20 vuotta	93	36,5
Yli 21 vuotta	81	31,8

Sukupuoli	n	%
Nainen	155	61
Mies	98	39

³⁹ Valtioneuvoston kansliaa ja puolustusministeriötä ei näytetä taulukossa, koska vastaajia oli niistä hyvin vähän ja niissä on myös arvioitu olevan hyvin vähän valmistelijoita.

⁴⁰ Suuntaa-antava arvio perustuu säädöspolitiikan yhteistyöryhmän selvitykseen. Selvityksessä käytetty kriteeri säädösvalmisteluun osallistumisesta oli kuitenkin hieman suppeampi kuin kyselyssämme, koska kyselymme kohderyhmänä olivat myös valmistelun johtamiseen osallistuvat virkamiehet.



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-321-7 (pdf)

