

**Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle
kansalaisten suoran
osallistumisen kehittämisestä**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto.....	3
1.1.	Selonteon taustasta.....	3
1.2.	Osallisuuden käsitteestä ja soveltamisesta.....	4
2.	Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien nykytila.....	5
2.1.	Kansalaisten osallistumisen lainsäädännöllinen perusta.....	5
2.1.1.	Yleistä.....	5
2.1.2.	Osallisuus perustuslaissa.....	5
2.1.3.	Suora osallistuminen kuntalain mukaan.....	6
2.1.4.	Osallisuus muussa lainsäädännössä.....	7
2.1.5.	Kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia kansalaisten osallistumisen vahvistamiseksi.....	8
2.2.	Osallisuus kunnissa.....	9
2.2.1.	Edustuksellisen järjestelmän kautta tapahtuva osallistuminen.....	9
2.2.2.	Muu kuntalain mukainen osallistuminen.....	10
2.2.3.	Osallistumismahdollisuuksien käytöstä yleensä.....	12
2.3.	Osallisuus valtionhallinnossa.....	13
3.	Ajankohtaiset kehittämishankkeet.....	13
3.1.	Osallisuushanke kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen toteuttajana.....	13
3.2.	Osallisuutta edistävät hankkeet valtionhallinnossa.....	17
4.	Yhteenveto.....	19
4.1.	Johtopäätökset.....	19
4.2.	Ehdotukset.....	21

1. Johdanto

1.1. Selonteon taustasta

Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki (365/1995) nosti kansalaisten osallistumisen aiempaa huomattavasti korostetumpaan asemaan.

Pääministeri Paavo Lipposen I ja II hallituksen ohjelmien tavoitteiksi otettiin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen, syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisääminen.

Kuntalain soveltamisesta eduskunnalle annetussa valtioneuvoston selonteossa (VNS 3/1999 vp) esitettiin arvio myös lain 4 luvussa olevien kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevien säännösten toimivuudesta sekä mahdollisista muutostarpeista. Arvion perusteella lausuttiin, että asukkaiden suoraa osallistumista ja vaikuttamista koskevat kuntalain säännökset ”luovat väljät ja joustavat edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle” ja, että ”välttämättömiä lainsäädännön muutostarpeita ei näyttäisi olevan.” Toisaalta selonteossa viitattiin mahdollisuuteen, että erityislainsäädännössä voi olla tarpeen säätää jatkossakin asianomaista hallinnonalaan koskevista osallistumisjärjestelmistä.

Eduskunnan hallintovaliokunta yhtyi em. selontekoa käsitellessään (HaVM 11/2000 vp) siinä esitettyihin käsityksiin kuntalain luomista väljistä ja joustavista edellytyksistä asukkaiden suoralle osallistumiselle sekä katsoi omastakin puolestaan, että ”kuntalakiin ei näin ollen kohdistu erityisiä muospaineita”. Hallintovaliokunta yhtyi selontekoon myös erityislainsäädännössä mahdollisesti tarvittavien osallistumisjärjestelmiä koskevien säännösten osalta. Tällaisten säännösten tarvetta voi valiokunnan mukaan tulevaisuudessa nousta ”esille etenkin silloin, kun tarkastellaan kuntalaisten osallistumista palvelun käyttäjän tai asiakkaan roolissa.” Valiokunta kannusti ”kuntia aktiivisesti kehittämään kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja -muotoja”, ja piti välttämättömänä, ”että kuntalaisia informoidaan selkeästi siitä, mikä taho tai kuka käyttää päätösvaltaa kussakin asiassa.” Vielä valiokunta viittasi silloin toteutusvaiheessa parhaillaan olleeseen ”ns. osallisuushankkeeseen, jossa kokeillaan erilaisia osallistumisen muotoja”, ja ”josta on tarkoitus antaa eduskunnalle selonteko keväällä 2002, mihin yhteyteen on tarkoituksenmukaista kytkeä mahdolliset lainmuutosehdotukset.”

Osallistumismahdollisuuksien ja -muotojen arviointitarpeen taustalla on laajempi nykymuotoiseen kansanvaltaiseen hallinto- ja toimintajärjestelmään kohdistuva ongelma. Kansalaisten kiinnostus edustuksellista demokratiaa kohtaan on selvästi vähentynyt. Useat tutkimukset osoittavat kansalaisten vieraantumista poliittisista puolueista ja luottamuksen heikkenemistä julkisia instituutioita sekä erityisesti kunnallista päätöksentekoa kohtaan. Äänestysintona on laskenut varsinkin kunnallisvaaleissa. Samanaikaisesti alueellistuminen, verkottuminen ja päätöksentekovallan siirtyminen kansalliselta kansainväliselle tasolle luovat uusia haasteita nykymallin mukaisen kansanvaltaisen järjestelmän toiminnalle. On löydettävä uusia tapoja demokratian toteuttamiseksi. Edustuksellisen järjestelmän rinnalle on etsittävä sitä täydentäviä suoran osallistumisen malleja.

Sisäasiainministeriö asetti 27.2.1997 osallisuushankkeen toteuttamaan kuntalaisia ja hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämisestä. Hankkeen ensimmäisen vaiheen käynnistyessä vuoden 1998 alussa mukana oli 53 kuntaa, joissa toteutettiin 67 osallisuusprojektia valtionavun tukemana. Ministeriön 6.10.1999

tekemän päätöksen perusteella hanketta jatkettiin valitsemalla vuoden 2000 alusta lähtien aiempien hankekuntien joukosta 17 kuntaa ja yksi kuntayhtymä hankkeen toiseen vaiheeseen vuoden 2001 loppuun saakka. Osallisuushankkeeseen liittyen on sen rinnalla toiminut valtionhallinnon osallisuustyöryhmä. Osallisuuden lisääminen on myös osa vuonna 2000 alkanutta keskushallinnon uudistushanketta.

Sisäasiainministeriö päätti 6.10.1999 tekemänsä osallisuushankkeen asettamispäätöksen yhteydessä, että hankkeen kokemuksen pohjalta valmistellaan maaliskuuhun 2002 mennessä luonnos eduskunnalle annettavaksi valtioneuvoston selonteoksi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta erityisesti kunnissa. Selonteon valmistelua varten sisäasiainministeriö tilasi Tampereen yliopistolta taustaraportin, joka luovutettiin ministeriölle joulukuussa 2001. Raporttia on käytetty hyväksi selonteon valmistelussa. Lisäksi sisäasiainministeriön osallisuushanke järjesti kaksi kuulemistilaisuutta kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen liittyvistä kehittämis ehdotuksista. Ensimmäisessä tilaisuudessa syyskuussa 2001 ehdotuksia pyydettiin kansalaisjärjestöiltä. Marraskuussa 2001 järjestetyssä tilaisuudessa kehittämisideoita ja -kokemuksia pyydettiin osallisuushankkeen toisessa vaiheessa mukana olleiden kuntien johdolta.

Selonteko on valmisteltu sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä. Kuntien toimintaan osallistumista koskevat osat on kirjoitettu pääasiassa sisäasiainministeriössä ja valtion toimintaan osallistumista koskevat osat valtiovarainministeriössä.

1.2. Osallisuuden käsitteestä ja soveltamisesta

Osallisuus liittyy käsitteenä kiinteästi demokratiaan. Nykyaikaisten valtioyhteisöjen kansalaisilleen tarjoama pääasiallinen vaikuttamismenetelmä on edustuksellinen demokratia. Sen ohella ja sen täydentämiseksi sovelletaan ja kehitetään suoran osallisuuden muotoja.

Osallisuus on laaja-alaisempi käsite kuin osallistuminen. Osallistumiseen sisältyy ajatus kansalaisesta aktiivisena subjektina, joka haluaa, osaa ja saa toimia välittömänä vaikuttajana itselleen tärkeissä yhteiskunnallisissa asioissa. Osallisuus liittyy myös edustuksellisen demokratian kehittämiseen tai se voi olla laissa sääntelemätöntä omaehtoista kansalaistoimintaa, kansalaisaktivismia tai järjestöosallisuutta.

Osallisuushankkeessa ja sen tuottamissa julkaisuissa on käsitelty laaja-alaisesti sekä osallistumiskäsitteen piiriin kuuluvia että sen ulkopuolelle jääviä osallisuuden ilmiöitä.

Osallisuuden muodot voidaan määritellä ja jäsenellä monella eri tavalla. Osallisuushankkeessa on käytetty seuraavanlaista jäsentelyä:

1. Tieto-osallisuus on kuntalaisten oikeutta tiedon saamiseen ja tuottamiseen. Se edustaa osallisuuden helposti toteutettavia muotoja, kuten mm. kunnan tiedottaminen, kuntalaisten kuuleminen, kyselyihin vastaaminen ja palvelusitoumukset.
2. Suunnitteluosallisuus on tieto-osallisuutta syvempää kunta-organisaation ja kuntalaisten välistä valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta, kuten esimerkiksi yhteissuunnittelu ja kaupunkifoorumit.

3. Päätösosallisuus on suoraa osallistumista palvelujen tuottamista tai omaa asuinalueita koskeviin päätöksiin. Käyttäjädemokratia on päätösosallisuutta silloin, kun palvelun käyttäjille on delegoitu päätösvaltaa; esimerkkinä päätösosallisuudesta on kunnanosan asukkaiden suoraan valitsema aluelautakunta, jolle valtuusto on delegoinut päätöksenteon.

4. Toimintaosallisuus on kuntalaisten omaa toimintaa elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksiköissä esimerkiksi talkoovoimin toteutettavaa ympäristön kunnostusta ja ylläpitoa tai palvelujen tuottamista.

Tässä eduskunnalle annettavassa selonteossa keskitytään tieto-osallisuuden, suunnitteluosallisuuden ja päätösosallisuuden piiriin kuuluviin osallisuuden muotoihin. Selonteossa käsitellään sellaista kansalaisten suoraa osallistumista, jonka tarkoitus on julkisen vallan ratkaisuihin vaikuttaminen. Selonteon painopiste on kunnallisessa toiminnassa, johon myös sen johtopäätökset ja ehdotukset suurimmalta osaltaan keskittyvät. Erityistä huomiota kiinnitetään osallisuutta koskevan lainsäädännön tilan ja muutostarpeiden arviointiin sekä siihen, miten kuntahallinnossa on otettu käyttöön voimassa olevan lainsäädännön mukaisia suosituksia.

Kansalaisten osallistuminen asioiden ratkaisemiseen voidaan toteuttaa sekä välillisin että välittömin keinoin. Ratkaisuihin liittyvä päätösvalta on kuitenkin oltava joko suoralla tai edustuksellisella kansanvallalla, taikka päätösvalta on järjestettävä niin, että toinen näistä kansanvallan muodoista on alistettu toiseen nähden neuvoo-antavaan asemaan. Keskinäisestä riippuvuudestaan johtuen suoran ja edustuksellisen osallistumisen sovellutusten muodostama kokonaisuus toimii sitä paremmin mitä yhteensopivampia sovellutukset ovat. Sen vuoksi selonteossa on tarpeen huomioida myös edustuksellisen osallistumisen toimintaedellytykset.

2. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien nykytila

2.1. Kansalaisten osallistumisen lainsäädännöllinen perusta

2.1.1. Yleistä

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia turvaava lainsäädäntö on varsin laaja ja kattava. Osallistumisen ja vaikuttamisen lähtökohdat on kirjattu perustuslakiin. Osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon koskevat yleiset säännökset on koottu kuntalakiin. Julkista hallintoa yleisesti koskevaan lainsäädäntöön, kuten hallintomenettelylakiin ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, sisältyy useita osallistumismahdollisuuksia turvaavia säännöksiä. Lisäksi osallistumista ja vaikuttamista edistetään eri toimintoja koskevaan sektorilainsäädäntöön sisältyvillä erityissäännöksillä. Merkittävimmät niistä sisältyvät ympäristölainsäädäntöön, sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sekä koulutuksen lainsäädäntöön.

2.1.2. Osallisuus perustuslaissa

Demokraattisen päätöksenteon ja kansalaisten osallistumisen keskeisistä elementeistä on säädetty perustuslaissa. Sen 2 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus

osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:ssä on säännökset kansalaisten oikeuksista äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sekä julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 53 §:ssä puolestaan on säädetty, että neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista.

Kunnalliseen päätöksentekoon osallistumisen kannalta keskeinen perustuslain säännös on 121 §. Sen 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkaiden itsehallintoa turvaa myös pykälän 2 momentti, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Valta puuttua näissä asioissa kuntien asemaan on siten pidätetty eduskunnalle, eikä valtion hallintokoneisto voi määrittellä kuntien hallintoa ja tehtäviä.

Laajasti ottaen myös perustuslakiin sisältyvät sananvapautta ja julkisuutta (12 §), kokoontumis- ja yhdistysvapautta (13 §) sekä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §) koskevat säännökset turvaavat osallistumismahdollisuuksia.

2.1.3. Suora osallistuminen kuntalain mukaan.

Kuntalain mukaiset suoran osallistumisen mahdollisuudet voidaan jakaa edustuksellisten elinten ja niiden jäsenten valintaan osallistumiseen sekä päätöksien tekoon osallistumiseen ja vaikuttamiseen.

Kuntalain 9 §:n mukaisesti kunnan asukkaat valitsevat kunnanvaltuustona toimivat valtuutetut ja varavaltuutetut. Muiden toimielinten ja niiden jäsenten valintaan he osallistuvat edustuksellisten elinten, pääsääntöisesti valtuuston välityksellä.

Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunta voi vapaasti päättää siitä, miten se tämän velvollisuutensa käytännössä toteuttaa. Mainittuun 27 §:ään sisältyy kuitenkin esimerkkiluettelo siitä, miten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää. Sen mukaan voidaan valita palveluiden käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestää kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa, tiedottaa kunnan asioista ja järjestää kuulemistilaisuuksia, selvittää kunnan asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, järjestää yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa sekä avustaa asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua. Luettelossa mainituista osallistumis- ja vaikuttamistavoista on tarkempia säännöksiä eräissä muissa pykälissä. Lain 8 §:ssä säädetään valtuustolle mahdollisuus päättää, että johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palveluiden käyttäjien esityksestä ja valita kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimeen jäseniä osa-alueen asukkaiden esityksestä, sekä 50 §:n 2 momentissa mahdollisuus määrätä kunnan hallintosäännössä, että 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksessa.

Kuntalain 28 §:n mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Pykälässä tarkoitettu aloiteoikeus on myös alaikäisillä. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet on saatettava valtuuston tietoon vähintään kerran vuodessa. Valtuusto voi tiedoksiannon perusteella katsoa asian loppuun käsitellyksi tai edellyttää asian saattamista lisävalmisteluun

ja sen jälkeen valtuuston varsinaiseen käsittelyyn. Jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Näin käsiteltäväksi otettava asia on valmisteltava siten, että valtuusto voi tehdä asiassa päätöksen.

Kuntalain 29 §:ssä säädetään, että kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on myös laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Jos kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta. Tiedottamisvelvollisuuden käytännön toteutustavat ovat pitkälti kunnan harkinnassa, mutta niistä on, kuntalain 50 §:n mukaisesti annettava tarpeelliset määräykset kunnan hallintosäännössä. Kuntalaisten tiedonsaantia tukee myös kunnanvaltuuston kokousten julkisuutta koskeva kuntalain 57 §. Muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päättää. Käytännössä viimeksi mainittujen toimielinten kokoukset ovat julkisia harvoin.

Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvassa asiassa toimitetaan kansanäänestys. Kansanäänestys on neuvoo-antava. Äänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai kunnan jotakin osa-alueita koskevana. Kunnallinen kansanäänestys on, vaikka se on statukseltaan neuvoo-antava, suoran osallistumisen painavin muoto. Käytännössä valtuuston on omassa päätöksenteossään vaikea ohittaa kunnallisen kansanäänestyksen tulosta. Kunnalliseen kansanäänestykseen liittyy lain 31 §:n mukainen kunnan asukkaiden oikeus tehdä aloite kunnallisen kansanäänestyksen pitämisestä. Aloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään tarkemmin neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990).

Osallistumismahdollisuuksien kannalta on merkittävä myös kuntalain 89 §:ssä säädetty mahdollisuus tehdä kirjallisesti oikaisuvaatimus kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen. Oikaisuvaatimus tehdään kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä kunnan jäsen tai asianosainen, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kun oikaisuvaatimus voidaan tehdä laillisuusperusteen lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, se antaa kuntalaisille mahdollisuuden saattaa kunnan toimielimen päätös kokonaisuudessaan uuteen käsittelyyn.

2.1.4. Osallisuus muussa lainsäädännössä

Hallintoa koskevaan yleiseen lainsäädäntöön ja toimintaa koskevaan erityislainsäädäntöön sisältyy useita säännöksiä, joilla pyritään edistämään kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi hallintomenettelylaissa ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Erityislainsäädännöstä on syytä mainita ympäristölainsäädäntö sekä kunnallisia peruspalveluita koskeva opetustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö. Tässä luvussa käsitellään lyhyesti eräitä mainittuun lainsäädäntöön sisältyviä keskeisiä kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista edistäviä säännöksiä.

Hallintomenettelylain 13 §:n mukaan asian vireilläolosta on ilmoitettava julkisesti, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Mainituksa pykälässä säädetään myös velvollisuudesta ilmoittaa asian vireilläolosta muillekin tiedossa oleville yksilöidylle henkilöille kuin asianosaisille, silloin kun asia

saattaa huomattavasti vaikuttaa mainittujen henkilöiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa laissa tai muussa laissa toisin säädetä. Laissa säädetään viranomaiselle velvollisuus aktiivisesti edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Lain 19 ja 20 §:n säännökset viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa sekä viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa valmisteltavana olevista asioista korostavat kansalaisten mahdollisuuksia ilmaista näkemyksensä ja vaikuttaa asioihin valmisteluvaiheessa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvästä osallistumisesta, vuorovaikutuksesta ja niihin kuuluvasta tiedottamisvelvollisuudesta. Lain 7 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta vähintään kerran vuodessa laatia katsaus (kaavoituskatsaus) vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista sekä velvollisuudesta tiedottaa kaavoituskatsauksesta. Laissa säädetään myös vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa (62 §), osallisuus- ja arviointisuunnitelmasta (63 §), osallisuus- ja arviointisuunnitelmaa koskevasta neuvottelusta (64 §), kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville ja tähän kuuluvasta kunnan jäsenille ja osallisille varattavasta tilaisuudesta esittää muistutuksia (65 §), kaavan hyväksymisestä ilmoittamisesta kunnan jäsenille ja muistutuksen tehneille (67 §) sekä rakennuslupahakemuksen vireille tulosta ilmoittamisesta ja siihen liittyvästä kuulemisesta (133 §)

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on muun ohella parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja lain 37 §:n mukaan muillekin kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmoittaa mielipiteensä. Ympäristövaikutuksen arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on muun ohella lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä selvitetään ja arvioidaan hankkeiden ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisten ohella niitä, joiden oloihin ja etuihin hanke saattaa vaikuttaa.

Potilaan asemasta ja oikeudesta annetulla lailla (785/1992) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetulla lailla (812/2000) turvataan sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden mahdollisuuksia osallistua itseään koskevien asioiden käsittelyyn turvataan. Myös vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987) on osallistumista koskevia säännöksiä, joilla on säädetty muun muassa kunnan velvollisuus ottaa palveluita ja tukitoimia kehittäessään huomioon vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat sekä mahdollisuus vammaisneuvostojen perustamiseen.

Perusopetuslakiin (628/1998), lukiolakiin (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (630/1998) sisältyy säännöksiä opetuksen julkisuudesta, opiskelijoiden osallistumisesta koulutuksen kehittämiseen ja opiskelijoiden kuulemisesta ennen heidän asemaansa vaikuttavien päätösten tekemistä, kodin ja koulun yhteistyöstä sekä oppilaiden kasvattamisesta vastuuntuntoisiksi ja osallistuviksi yhteiskunnan jäseniksi.

2.1.5. Kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia kansalaisten osallistumisen vahvistamiseksi

Euroopan neuvoston hyväksymän Euroopan paikallishallinnon peruskirjan voimaantulo kaikissa keskeisissä Euroopan maissa on 1990-luvulla korostanut paikallistason merkitystä. Peruskirja määrittää yhteiset eurooppalaiset reunaehdot kansalaisten itsehallinnon muodossa tapahtuvalle paikalliselle asioidenhoidolle. Peruskirjan johdanto-osassa todetaan, että Euroopan neuvoston jäsenvaltiot katsovat, että kansalaisten oikeus osallistua julkisten

asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot tunnustavat. Peruskirjan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten (kuntien) oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut 6.12.2001 suosituksen kansalaisten osallistumisesta paikallishallintoon (R (2001) 19). Suositus painottaa paikallisdemokratian merkitystä ja korostaa vuoropuhelun tärkeyttä kansalaisten ja paikallisten päätöksentekijöiden välillä. Suositus kehottaa jäsenvaltioita edistämään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia paikallishallinnossa laajalla toimenpidevalikoimalla lähtien liikkeelle lainsäädännön tarkistamisesta.

Euroopan unionin puitteissa tapahtuva yhdentymiskehitys on nostanut vallanjaon tasapainoisuuden vaatimaksi vastavoimaksi subsidiariteettiperiaatteen toteuttamisen. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parempi aikaansaaminen EU:n suuntaan nousee tärkeäksi teemaksi seuraavaan hallitustenvälisessä konferenssissa vuonna 2004. Siellä esille tuleva Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellinen määrittely tulee sisältämään muun ohella kansalaisten poliittiset ja hallinnolliset osallistumisoikeudet.

Euroopan komissio julkaisi heinäkuussa 2001 valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallinnosta (KOM (2001) 428). Siinä nostettiin esille verkostoitumiseen ja suoraan kumppanuuteen perustuva jäsenvaltioiden alue- ja paikallistason näkemysten kytkeminen EU:n hallintoon.

EU:n kaupunkipolitiikan toteutuksessa on määritetty kumppanuus ja kansalaisten osallisuus keskeisiksi periaatteiksi.

Taloudellisen kehityksen yhteistyöjärjestössä OECD:ssä on kahden viime vuoden ajan tehty työtä osallisuuden vahvistamiseksi jäsenmaiden keskushallinnon tasolla. Työn tukemiseksi on listattu kymmenen keskeistä periaatetta, joille osallistumiskulttuurin tulisi rakentua. Periaatteet painottavat poliitikkojen ja virkamiesten sitoutumista, kansalaisten oikeutta saada tietoa ja osallistua, riittävien resurssien varaamista sekä objektiivisuutta. Periaatteissa painotetaan myös hallinnon vastuuta siitä, että kansalaisten antama palaute mahdollisuuksien mukaan hyödynnetään.

OECD-työssä on haluttu korostaa, että osallisuuden lisäämisellä ei tähdätä edustuksellisen demokratian korvaamiseen vaan sen tukemiseen.

2.2. Osallisuus kunnissa

2.2.1. Edustuksellisen järjestelmän kautta tapahtuva osallistuminen

Edustuksellinen demokratia on poliittisen järjestelmän ja hallinnon perusta. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus ja vaaliehdokkaiden määrä ovat viime vuosikymmeninä olleet laskussa. Vielä 1970-1980 -lukujen taitteessa äänestysprosentti oli noin 78 %, vuoden 1992 vaaleissa alle 71 % ja vuonna 1996 noin 61 %. Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa äänestysoikeuttaan käytti vain noin 56 % äänioikeutetuista. Äänestysaktiivisuuden alenemisen etenkin kunnallisvaaleissa on todettu johtuvan mm. siitä,

että kansalaisten usko kunnallispoliittisen järjestelmän toimivuuteen on heikentynyt. Myös kiinnostus puolue toimintaa kohtaan on vähentynyt, mikä on johtanut kansalaisten etäännyttämiseen edustukselliseen demokratiaan ja puolue toimintaan perustuvasta kunnallispolitiikasta.

Edustuksellisessa demokratiassa äänioikeutetut viestivät ja vaikuttavat vaalivalinnoilla. Silti kuntalaisten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen vahva vuorovaikutus myös vaalien välillä on toimivan edustuksellisen järjestelmän kannalta välttämätöntä. Päätäjien kasvottomuutta pidetään osaltaan syynä kansalaisten ja politiikan tekijöiden toisistaan etäännyttämiseksi.

Asioiden nostaminen julkiseen keskusteluun paikallisten tiedotusvälineiden kautta on lisääntynyt merkitystään vuorovaikutuksen välineenä. Myös tietoverkkojen kautta käytävä keskustelu on yleistynyt. Kuntalaiset pitävät kuitenkin omalta kannaltaan mieluisimpina poliittisen kommunikaation keinoina henkilökohtaisia yhteydenottoja, joissa he pääsevät kertomaan omat terveisensä poliitikoille ja virkamiehille. Sähköposti ja kuntien Internet-sivujen palautekanavat tarjoavat yleistyvän keinon olla yhteydessä päättäjiin. Poliittisten päättäjien ”kasvottumista” ja välittömän vuoropuhelun edellytyksiä voidaan rakentaa erilaisiin asiateemoihin tai kunnan osa-alueisiin, kaupunginosiin tai kyliin liittyvien avointen keskustelutilaisuuksien, kansalaistapaamisten sekä johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden säännönmukaisten vastaanottotuntien muodossa.

Myös valtuutettujen ja eri väestöryhmiä edustavien toimielinten kuten vanhus-, vammais- ja nuorisoneuvostojen välisen vuoropuhelun merkitys on demokratian kannalta oleellista. Toteutetuista vuoropuhelun areenoista käytetyimpiä ovat kunnan eri osissa tapahtuvat aluefoorumit sekä eri hallintokuntien järjestämät kuntalaistapaamiset. Joissakin kunnissa myös valtuuston, hallituksen ja valtuustoryhmien puheenjohtajat kuulevat kuntalaisia eri puolilla kaupunkia järjestettävissä asukasilloissa.

Kuntalaki antaa periaatteessa kunnanvaltuustoille vahvan aseman kunnan johtamisessa: valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnissa on lähdetty toteuttamaan tätä mm. strategiatyön ja tavoitteiden asettamisen kautta. Valtuustotyö on monipuolistunut ja päätöskokousten ohella on ryhdytty toteuttamaan seminaari- ja skenaariotyöskentelyä, iltakouluja ja lähete keskusteluja. Uusien toimintamuotojen toteutus on laajinta yleensä suurimmissa kunnissa.

2.2.2. Muu kuntalain mukainen osallistuminen

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (27 §)

Valtuustojen velvollisuutena on ollut pitää huolta kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamisedellytyksistä edistäen erityisesti kuntalain 27 §:n 1–7 kohdissa mainittuja osallistumismuotoja.

1) Palvelujen käyttäjien valitseminen kunnallisiin toimieliimiin on kunnissa hyvin vähän käytetty mahdollisuus oppilaitosten johtokuntia lukuun ottamatta. Yksi tapa toteuttaa palvelujen käyttäjien osallistumista on kuitenkin toteutunut palvelusitoumusten kautta. Sitoumuksiin sisältyvät laatulupaus ja palveluseloste saavat aikaan, että asiakas tietää, millaista palvelua hän voi odottaa ja palautejärjestelmä antaa mahdollisuuden osallistua palvelujen laadun arviointiin ja kehittämiseen. Palvelusitoumuksetkin ovat toistaiseksi käytössä kohtalaisen harvoissa kunnissa ja palveluja koskevaa palautetta kerätään pääasiassa laaja-alaisin asiakastytyväisyyksimittauksin. Palveluyksikkökohtaisia käyttäjäpalautemenetelmiä on yleisemmin käytössä lähinnä vain suuremmissa kunnissa.

2) Kunnan hallinnon alueellistamiseen on suhtauduttu varovaisesti. Varsinaista kunnan osa-aluehallintoa on järjestetty Jyväskylän Säynätsalossa ja Rovaniemen maalaiskunnassa. Säynätsalon kunta liitettiin Jyväskylän kaupunkiin vuonna 1993 ja kuntaliitossopimukseen perustuen Säynätsaloon valittiin vuoden 1996 kunnallisvaalien yhteydessä kaupunginosavaltuusto. Vuoden 2001 alusta sen toiminta muutettiin lautakuntapohjalle. Kaupunginosavaltuuston kohdentama aluemääräraha käytettiin tiedottamiseen, hallintokuntien erityistarpeiden ja nuorisotoiminnan tukemiseen sekä järjestöjen avustamiseen. Vuonna 1993 perustettu Rovaniemen maalaiskunnan Ylä-Kemijoen aluelautakunta toimii vakinaisena osana maalaiskunnan luottamushenkilöorganisaatiota. Kunnanvaltuusto nimeää lautakunnan alueen kylätoimikuntien päätösten mukaisesti. Lautakunnan toimintaidea on tuottaa, järjestää ja kehittää alueellisia ja asukasläheisiä, alueen asukkaiden tarpeista lähteviä palveluita. Lautakunta vastaa Ylä-Kemijoen sosiaali- ja terveyspalveluista ja koulutoimista. Erityisesti suurilla paikkakunnilla on kehitetty erilaisia alueellisia kehittämistoimikuntia, jotka tarjoavat kuntalaisille kevyemmän tavan osallistua ja vaikuttaa kaupungin- ja kunnanosayhdistysten ohella.

3) Kunnat ovat yleisesti ottaen lisänneet tiedottamista kuntalain periaatteiden mukaisesti. Kunnan asioista tiedottamista on toteutettu käytännössä seuraavilla tavoilla: ilmoituksilla ja erityisillä kuntasivuilla paikallis- ja aluelehdissä, kunnan ilmoitustauluilla, kunnan Internet-sivuilla, joka talouteen jaettavissa kuntapalveluesitteissä, kunnan omissa tiedotuslehdissä, paikallisradioissa, kaapelitelevisiossa, infopisteissä, yhteispalvelupisteissä, kirjastoissa sekä kouluilla. Lisäksi on järjestetty tiedotustilaisuuksia, kansalaisten kyselytunteja sekä johtavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kuulemistilaisuuksia.

4) Asukkaiden mielipiteitä on selvitetty kuntalaiskyselyin, temahaastatteluin, kuntalaispaneelissa, avoimissa keskustelutilaisuuksissa, sähköpostitse, palautepuhelimien tai Internet-palautekanavan avulla sekä luottamushenkilöiden ja esittelijöiden kentälle jalkautumisen avulla.

5) Kuntien, yhteisöjen ja asukkaiden yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa on toteutettu yleisemmin keskisuurissa ja suurissa kunnissa. Erityisesti sitä on tapahtunut lasten ja vanhusten hoivapalveluissa, uuden teknologian sovellutuksissa ja ydintoimintojen tukipalveluissa. Asukasyhdistysten tuottamat kotipalvelut ja lasten iltapäivätoiminta ovat esimerkkejä asukkaiden itsensä organisoimista palveluista.

6) Kunnat ovat avustaneet asukkaiden oma-aloitteista osallistumista lähinnä perustamalla tiettyjen kansalaisryhmien tai kunnan eri osien asioita käsitteleviä yhteistyöelimiä. Yleisimpiä näistä ovat vammaisneuvostot. Muita yleisiä kuntalaisryhmiä edustavia toimielimiä ovat vanhusneuvostot, nuorisovaltuustot sekä erilaiset alueelliset neuvottelukunnat ja kehittämistoimikunnat.

Aloiteoikeus (28 §)

Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä aloitteita ja saada tieto aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Kuntalaisten aktiivisuus aloitteiden tekijöinä ja aloitteiden käsittelykäytännöt vaihtelevat kunnittain. Kun aloitteita ei lain mukaan ole välttämättä käsiteltävä valtuustossa ja ne usein koskevat palvelutuotantoa, aloitteisiin vastataan usein lautakuntien päätöksillä. Yleishallinnolliset aloitteet taas käsitellään kunnan- tai kaupunginhallituksessa. Monet kuntalaisaloitteet koskevat palvelutuotannon parantamista, joka yleensä ratkaistaan kaupungin vuotuisen talousarvion yhteydessä. Vastaukset näihin aloitteisiin laaditaan kuitenkin usein talousarvioprosessin päättymisen jälkeen. Edellä sanottu merkitsee, että lain kirjain tulee noudatetuksi, mutta aloitteiden vaikuttavuus ei muodostu sellaiseksi kuin se voisi muodostua.

Tiedottaminen (29 §)

Kuntalain 29 § koskee erityisesti kunnassa vireillä olevia tulevaisuuteen suuntautuvia asioita. Pykälässä lueteltujen katsausten ja muiden siinä tarkoitettujen tiedottamismuotojen soveltaminen on jäänyt vähäiseksi. Yleisin tiedottamisen tapa vireillä olevista asioista kunnissa on edelleenkin valtuustojen ja muiden toimielinten esityslistojen esillepano. Osa kunnista on tehostanut tätä sähköisen tietoverkon avulla. Verkkoviestintä on tuonut muutoinkin uusia sovellutuksia kuntien toiminnan ja kehittämissuunnitelmien esittelemiseen. Tiedottaminen verkon kautta on kohtalaisen hyvää, mutta sen mahdollisuuksien hyväksikäyttö on vielä vajaata.

Kunnallinen kansanäänestys (30 - 31 §)

Neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen kohteena on yleisimmin ollut kuntajaotuksen muutos. Lisäksi on äänestetty tiejärjestelyistä ja siitä, mihin lääniin kunnan tulisi kuulua. Toimitetuissa kunnallisissa kansanäänestyksissä on ollut yleistä se, että kuntajaotuksen muutosasiassa on äänestetty yhtä aikaa kahdessa tai useammassa kunnassa. Äänestettäessä samasta asiasta on äänestyksen tulos saattanut olla toisessa kunnassa kuntaliitosta puoltava ja toisessa sitä vastustava. Tällöin äänestystulokseen sitoutuminen on käytännössä mahdotonta. Lain mukaan mahdollista kunnan osa-alueita koskevaa äänestystä ei ole järjestetty kertaakaan.

Kansanäänestysten äänestysprosentit ovat usein olleet korkeita, jopa yli 80 %. Pääasiallinen selitys tähän on niiden ainutkertaisuus. Hankaluutena äänestysten toteutumiselle ovat niiden korkeaksi nousevat kustannukset.

Kuntalaisten tekemän aloitteen pohjalta on kunnallinen kansanäänestys järjestetty neljä kertaa, mutta aloitteita on tehty enemmän kuin äänestyksiä on järjestetty.

Kunnan hallintosääntö (50 §)

Kunnan hallintosääntöön sisällytettävässä tiedottamissäännöksessä määrätään kunnassa noudatettavat tiedottamistavat. Säännöksissä on määritetty joissakin tapauksissa myös osallisuuden kannalta tärkeistä asukkaiden kuulemis- aloitteisiin vastaamismenettelyistä sekä toimintakertomuksiin ja toimintojen laatuarviointeihin liittyvistä palautejärjestelmistä.

2.2.3. Osallistumismahdollisuuksien käytöstä yleensä

Lainsäädännöllä avattuja ja suositeltujakin mahdollisuuksia on käytetty vähemmän ja niiden mukaisten sovellutusten kehittäminen on tapahtunut hitaammin kuin olisi voinut odottaa. Kunnallisia kansanäänestyksiä on järjestetty varsin harvoin – lähinnä vain kuntajaotuksen muutoksien yhteydessä. Kunnanosa-alueittaista kansanäänestystä ei ole lakisäätteisessä muodossa toteutettu kertaakaan. Valtuustoja lukuun ottamatta kuntien toimielinten kokoukset ovat olleet lain sallimaa paljon harvemmin avoimia. Lakiin perustuva kuntalaisten aloiteoikeuden käyttö on ollut vähäistä ja kunnittain vaihtelevaa sekä aloitteiden käsittelymenettelyt onnistuneisuudeltaan kirjavia.

Lailta sääntelemättömien mutta lain sallimien uusien osallisuuden muotojen moninaiset mahdollisuudet on, luonnollisestikin, käytetty toistaiseksi vain pieneltä osaltaan.

Kansalaisten osallistumisaktiivisuuteen ja haluun vaikuttaa olosuhdetekijät ovat viimeisten vuosikymmenten aikana muuttuneet. Työn, perhe-elämän, harrastusten ja yhteisten asioiden hoitamisen tasapainoinen yhdistäminen on vaativa tehtävä. Myös ajan käyttöön vaikuttavat arvostukset ovat muuttuneet yksilökeskeisimmiksi, eikä yhteisiä asioita usein koeta ensisijaisiksi. Lisäksi yhteiskunnallinen päätöksenteko on tullut

monimutkaisemmaksi, jolloin osallistumisenkin helposti nähdään asettavan korkeita ammatillisia vaatimuksia ja kokonaisvaltaista omistautumista asialle.

Osallistumismahdollisuuksien kehittäminen on ollut toistaiseksi lähinnä asiaa harrastavien aktiivien tehtävänä, ja siitä syystä kansalaisten käytettävissä olevat reaaliset mahdollisuudet vaihtelevat huomattavasti. Jäljempänä selostettavien osallisuuden kehittämishankkeiden tarkoituksena on ollut osallistumuotojen kehittämisen tukeminen ja systematisoiminen.

2.3. Osallisuus valtionhallinnossa

Kansalais- ja sidosryhmien kuuleminen on valtionhallinnossa perinteisesti tapahtunut lausunto- ja kuulemismenettelyssä. Uudessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa on painotettu aiempaa enemmän myös valmistelun avoimuutta ja lain laatijoille tehdyissä ohjeissa (Lainlaatijan opas, OM, 1996) on korostettu tarvetta antaa sidosryhmille mahdollisuus esittää näkemyksensä valmistelun kuluessa. Eri hallinnonalat ovat muutoinkin pyrkineet ja tavoin lisäämään kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten kuulemistä. Myös valtioneuvostossa valmisteluprosesseista on pyritty tekemään entistä avoimempia ja helpommin lähestyttävää. Yhtenä keinona siihen on ollut käynnissä olevista hankkeista kertova avoin hankerekisteri Internetissä.

Valtioneuvosto totesi huhtikuussa 1998 tekemässään hallintopoliittisessa periaatepäätöksessä, että ”kaikilla hallinnontasoilla vahvistetaan kansalaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia ja hallinnon julkisuutta ja avoimuutta.” Lisäksi päätöksessä todettiin, että tarkoituksena on luoda edellytyksiä kansalaisten aktiiviselle toiminnalle yhteisten asioiden hoidossa.

Valtionvarainministeriön teettämän selvityksen mukaan hallinnon edustajat näkevät nykyisin käytössä olevat osallistumiskeinot (kuulemiskierrokset, yhteishankkeet, lausuntomenettelyt jne.) voittopuolisesti kansalaisjärjestöjen edustajia myönteisemmin. Osallisuusmahdollisuuksien lisäämistä toivottiin kansalaisjärjestöjen taholta erityisesti kolmenlaisissa tilanteissa ja tapauksissa: monille yhteiskunnan sektoreille ulottuvissa hankkeissa, kansalaisjärjestöjen toimialoille sijoittuvissa hankkeissa ja kansalaisten perusoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä.

Valtiovarainministeriön teettämä kansainvälinen vertailu osoitti, että kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallisuus yhteiskuntapolitiikan valmistelussa toteutuu Suomessa heikosti. Selvityksen tekijät korostivat, että vaikka kansalaisten luottamus hallintoon on vielä monilla osa-alueilla hyvä, se on kaikkialla laskussa. Verrattaessa Suomen tilannetta muuhun Eurooppaan, todettiin, että vaikka luottamus hallitukseen on eurooppalaista keskitasoa, luottamus hallintoon on selvästi keskitason alapuolella.

3. Ajankohtaiset kehittämishankkeet

3.1. Osallisuushanke kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen toteuttajana

Osallisuushanke on ollut kumppanuusperusteinen kuntien toimintakulttuurin uudistamisprosessi, jossa on etsitty uusia tapoja kansalaisten osallistumisen, vaikuttamisen ja omatoimisuuden kanavoimiseksi. Sitä kautta on pyritty antamaan sisältöä kuntalain 4 luvun antamille puitteille, mutta etsitty samalla kansalaisyhteiskuntakehityksen vaatimia uusia toimintatapoja. Sisäasiainministeriön koordinoima valtakunnallinen hanke on seurannut, arvioinut ja tukenut kunnissa toteutettuja paikallisia hankkeita. Kuntaprojekteissa tavoitteena on ollut löytää osallisuudelle oma, paikallinen tulkinta ja toimintatapa.

Kuntalaisia voidaan tyypitellä osallistumisen mukaan kolmeen ryhmään: useissa asioissa aktiivisiin paikallistason osallistujiin, henkilökohtaisia etujaan koskeviin asioihin aktivoituviin kansalaisiin sekä kansalaisiin, jotka antavat muiden hoitaa yhteiset asiat puolestaan. Aktiiviset osallistujat kuuluvat usein järjestöihin tai yhdistyksiin, joiden kautta osallistuminen tapahtuu. Suora kansalaisosallistuminen rinnastuu näin demokraattiseen poliittiseen osallistumiseen. Vahva yhteistoiminnallisuus tukee osallistuvaa yksilöä. Passiivisten kansalaisten joukkoon kuuluu hyvin erilaisia ihmisiä perustyytyväisistä kuntalaisista syrjäytyneisiin.

Osallisuushankkeen kuntaprojektit ovat kohdistuneet seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Alueellinen toiminta
 - asukastoiminta
 - aluetyön muodot
 - asukkaiden ja viranhaltijoiden yhteistyö
- Lasten ja nuorten osallisuus
 - koulu, kasvatuksellinen näkökulma
- Kunnan palautekanavien sekä hallinnon toimintatapojen kehittäminen
 - edustuksellisen demokratian työmuodot
 - yhteissuunnittelu
 - kuuleminen

Osallistumisen on todettu suurimmassa osassa hankekuntia vakiintuneen, säännöllistyneen ja syventyneen sekä kansalaisten kiinnostuksen osallisuusmuotoja kohtaan kasvaneen. Hallinnon toimintatapojen osalta on parannettu erityisesti asiakaspalvelua, asenteita ja yhteistyön sekä osallistavien työtapojen muodostumista. Myös toimintojen ja palvelujen alueellistamista on mietitty uudella tavalla.

Alueellinen toiminta

Asukastoiminnan tukeminen on yleisempää suuremmissa kuin pienissä kunnissa. Oulun osallisuusprojektissa asukastupien toiminnan perusrahoitus on järjestetty ja siten on turvattu kuntalaisten oma-aloitteisen asioiden hoidon toimintaedellytyksiä. Asukastuvilla on laajennettu asukastoimintaa myös järjestämällä mm. asukastilaisuuksia, yhdistysten kokouksia, asukkaiden virkistystoimintaa ja vanhusten atk-koulutusta. Asukastupien Internet-yhteyksien avulla mahdollistetaan sähköinen viestintä myös niille asukkaille, joilla ei ole siihen kotona mahdollisuutta.

Asukasyhdistykset ovat menestyneet myös pitkäaikaistyöttömien työllistämässä, kotipalveluiden ja lasten iltapäivätoiminnan järjestämisessä. Aluekumppanuus-hankkeessa Turussa tehostettiin aluetoimintaa perustamalla aluetyöryhmiä, joiden jäseniksi otettiin asuinalueiden omia virkamiehiä, luottamushenkilöitä ja muita aktiivisia toimijoita. Aluetoiminnan moottoreiksi asetettiin aluetyöntekijät, jotka hankittiin yhdistyksiltä tai yrityksiltä ostopalvelusopimuksilla.

Pisimmälle vietyä alueellistamista edustaa Rovaniemen maalaiskunnassa toimiva Yläkemijoen aluelautakunta, joka on asukasyhdistysten päätösten mukaisesti

kunnanvaltuuston nimeämä ja vastaa alueellaan sosiaali- ja terveystalvuluista sekä koulutoimesta asukkaiden tarpeiden pohjalta.

Espoon kaupungin Esflex-osallisuusprojektissa pyrittiin edistämään erityisesti ruotsinkielisen väestön osallisuutta ja ruotsinkielisten palveluiden keskitettyä saatavuutta. Projektin tuloksena Espooseen perustettiin vuonna 1999 ruotsinkielinen lapsiasiain- ja koulutuslautakunta, jonka alaisuudessa sekä koulutoimi että päivähoito toimivat.

Vantaalla aloittivat vuonna 1993 toimintansa kaupunginhallituksen asettamat alueelliset kehittämistoimikunnat, joissa on jäseninä asukasyhteisöjen ja sitoutumattomien järjestöjen edustajia sekä virkamiehistä kunkin alueen aluejohtaja, aluearkkitehti, palvelusihteeri ja yksi kaupunginhallituksen jäsen. Toimikuntien tehtävänä on toimia asukkaiden ja päätöksenteon välisenä linkkinä edustuksellisen ja suoran demokratian välillä sekä paikallisten asioiden eteenpäin viejinä. Osallisuushankkeen aikana toimintaa on syvennetty: toimikunnat on nimetty aluetoimikunniksi ja niiden asemaa on vahvistettu. Seuraavana askeleena Vantaalla selvitetään eräänlaista paikallisfederalistista mallia.

Lasten ja nuorten osallisuus

Kuntien aktiivisten osallistujien muodostama pieni joukko on yleensä ollut helppo saada mukaan osallisuusprojekteihin. Tämän ryhmän laajentaminen uusilla osallistujilla ja ihmisryhmillä on taas ollut vaikeaa. Rohkaisevan poikkeuksen tässä suhteessa ovat kuitenkin tehneet lapset ja nuoret. Lasten ja nuorten ottaminen mukaan toimintoihin heidän kehitystään vastaavasti tasavertaisina yhteistyökumppaneina antaa kokemuksia siitä, että jokainen voi halutessaan vaikuttaa ja että myös pienen ihmisen toimilla on merkitystä.

Kunnat ovat varsin laajasti perustaneet nuorisovaltuustoja tai nuoret ovat saaneet edustajansa erilaisiin lautakuntiin tai työryhmiin. Osallisuushankkeessa tällaista toimintaa on tuettu ja pyritty laajentamaan.

Kempeleessä koulujen oppilaskuntien ohjaavat opettajat ja kunnan hallinnon edustajat ovat kehittäneet yhteistyöllä lasten ja nuorten osallistumismallin käyttäen apunaan norjalaista Porsgrunnin mallia. Kempeleen pikkuparlamentti kokoontuu 1-2 kertaa vuodessa ns. täysistuntoon, jossa lapset ja nuoret käsittelevät omaan elinympäristöönsä, hyvinvointiinsa ja opiskeluoloihinsa liittyviä kysymyksiä. Kokouksissa voidaan esittää pidemmän aikavälin hanke-esityksiä ja päättää myös välittömien hankkeiden toteuttamisesta, joihin liittyviin hankintoihin on varattu 30 000 markkaa. Lisäksi ala-asteille on varattu pieni porkkanaraha, jonka käytöstä oppilaskunnat ovat koulukohtaisesti saaneet itse päättää. Lasten ja nuorten varsinainen vaikuttaminen ja osallistuminen, parlamenttiin menevien asioiden kokoaminen ja valmistelu tapahtuu koulujen oppilaskunnissa ja nuorisotiloissa. Koulut ovat erityisen tärkeässä asemassa kehiteltäessä toimintaa, koska niiden kautta tavoitetaan parhaiten kaikki kunnan lapset ja nuoret. Yhteisten pelisääntöjen ja tavoitteiden oppiminen ja kehittäminen on lähentänyt lapsia ja nuoria kuntien päättäjiin.

Porsgrunnin mallia on käytetty myös Helsingissä opetus- ja nuorisotoimen yhteisstrategiassa, Hesani Nuorten Ääni -kampanjassa. Siinä aktivoitaan lapsia ja nuoria osallistumaan ja kehitetään osallistumista mahdollistavia rakenteita kaupungin eri hallintotasolle. Keskeisin osallisuusmuoto on ollut Koulu osallistumisareenana -hanke. Siinä oppilaat osallistuvat suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin, jossa päätetään merkittävän suuruisten määrärahojen jakamisesta mm. kouluympäristön kehittämiseen. Ideana on, että lapset ja nuoret tutustuvat näin todelliseen päätöksentekoon ja opettelevat osallistumisen perusteet. Hanke on ollut oppilaiden silmissä uskottava, koska heitä on mielipiteineen aidosti kuultu. Sen vuoksi mukaan on saatu myös nuoria, joilla on ollut muuten vaikeuksia motivoitua koulutyöhön. Samaan kampanjaan kuuluvan Avoimet Foorumit -hankkeen tavoitteena on saada nuoret kiinnostumaan laajemmin yhteisten asioiden hoidosta. Eri teemoihin keskittyvillä Foorumeilla mahdollistetaan nuorten

kohtaamiset kaupungin viranhaltijoiden sekä poliittisten päätöksentekijöiden kanssa ja luodaan aitoa vuorovaikutusta.

Mikkelin Kite-yhteissuunnitteluprojektissa on käytetty lasten ja nuorten kanssa lähiympäristön suunnittelussa Saksasta lainattua spiraalimallia. Lapset työskentelevät työpajoissa asiantuntijasuunnittelijoiden johdolla pyrkien tuomaan ympäristöstä esiin myönteiset ja kielteiset seikat. Lasten toiveista toteuttamiskelpoisimmat valitaan jatkotyöskentelyä ja toteuttamissuunnitelmaa varten.

Kokkolan osallisuushankkeessa kiinnitettiin huomiota vuorovaikutteisuuden lisäämiseen jo päiväkodeista alkaen ja tehtiin myös kyselyitä palvelujen laadusta ja kehittämisestä suoraan lapsille. Kouluissa oppilaat osallistuiivat opetussuunnitelmien laadintaan, kuten tapahtui myös Espoossa ja Helsingissä.

Kunnan palautekanavien sekä hallinnon toimintatapojen kehittäminen

Edustuksellisen demokratian uskottavuuden ja kiinnostavuuden parantaminen sekä hallinnon toimintatapojen kehittäminen on ollut osallisuushankkeessa tärkeä haaste. Päättäjien ja kuntalaisten välisen tiedonvaihdon lisääminen on siinä merkittävä keino. ”Hallittujen” ja ”hallitsijoiden” keskinäinen vuorovaikutus ja vuoropuhelu on demokratian ja poliittisen edustamisen toimivuuden pysyvä ydinkysymys. Vuorovaikutteisuus on toimivaa vain, kun se tuottaa kaksisuuntaista dialogia kansalaisten ja päättäjien välille ja kun päättäjät todella reagoivat kansalaisten tarpeisiin.

Hyvänä esimerkkinä vuorovaikutteisuuden merkityksestä kunnallisten palveluiden järjestämisessä ovat Tornion kaupungin Meän pirssi -osallisuusprojektin kokemukset. Siellä kaupunki haastoi liikennöitsijän, vanhukset ja vammaisat mukaan osallistamaan suunnittelu- ja toteutusprosessiin. Palvelun käyttäjien ja viranhaltijoiden yhteissuunnittelun tuloksena syntyi jatkuvasti kehittyvä palveluliikennejärjestelmä, jossa toiminnan tehostumisen lisäksi vanhusten kuljetuspalveluiden määrä ja laatu paranivat. Järjestelmä nosti palvelumatkojen määrää 60 %, mutta samalla kunnalle aiheutuvat kustannukset alenivat 20 %. Hanke on kannustava esimerkki tavasta, jolla palvelun käyttäjä voidaan ottaa itseään koskevassa asiassa keskushenkilöksi ja yhteistyökumppaniksi.

Helsingin Kotikatu-hankkeessa on luotu Internetissä toimivat kaupunginosafoorumit. Kaupunginosien kotisivut muodostavat vuorovaikutteisen yhteyden kaupunginosien kuten Maunulan alueen asukkaiden ja alueesta vastaavien viranhaltijoiden välille. Kotisivujen kautta voi suunnata aluetta koskevia kysymyksiä suoraan viranhaltijoille ja käydä vapaamuotoisempaa keskustelua. Tärkeä osa toimintaa on ollut paikallisten asukkaiden kouluttaminen sivustojen ylläpitoon. Hankkeessa on onnistuneesti kehitetty ruohonjuuritason tietoyhteiskuntaa yhteistyössä asukasyhdistyksen, Teknillisen korkeakoulun ja Helsingin kaupungin kesken.

Edustuksellisen päätöksenteon toimintatapoja on kehitetty Kempeleen osallisuushankkeessa. Luottamushenkilöiden vallan käyttöä ja vaikuttamista on tehostettu siirtämällä valtuustotyön painopistettä olennaisten strategisten asioiden valmisteluun ja seurantaan sekä uusien asioiden ideointiin. Tällainen työskentely antaa myös uusia vuorovaikutusmahdollisuuksia kuntalaisten osallistumiseen. Toiminnasta on saatu hyviä kokemuksia ja keskeisenä ajatuksena onkin ollut ottaa asukkaita laajemmin mukaan valmistelutyöhön. Kempeleen 35 valtuutettua työskentelee viidessä tiimissä, jotka on muodostettu kunnan kannalta keskeisille kehittämisalueille. Tiimien tehtävä on kehittämisasioiden ideointi, työstäminen ja valmistelu valtuustoa varten. Tiimit kuulevat asiantuntijoina kunnan asukkaita, palveluiden käyttäjiä ja viranhaltijoita. Tiimityöskentelyä koordinoi vuorovaikutusryhmä, joka muodostuu

valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajistosta, kunnan johtoryhmästä ja tiimien vetäjistä.

Järvenpään Jampassa lähdettiin kokeilemaan uusia ja tuoreita tapoja asukkaiden aktivoimiseksi. Perinteisten asukasilojen ohelle kehitettiin ”demokratiatanssit”. Kyseessä on asukkaiden, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ohjattu vuorovaikutustilanne, jota voidaan käyttää kehittämisehdotusten ideointiin sekä valtuutettujen ja asukkaiden toisiinsa tutustuttamiseen. Tilaisuudet ovat onnistuneet Jampan alueen asukkaiden aktivoimisessa. Osallisuusprojektin toiminta oli todennäköinen syy alueen äänestysaktiivisuuden nousuun vuoden 2000 kunnallisvaaleissa. Myös alueen oma lehti on kehittynyt alueen asukkaiden, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuorovaikutuskanavaksi.

Riihimäen osallisuushankkeessa kehitettiin kunnallisten päättäjien ja asukkaiden yhteyksiä televisioimalla paikallisessa kaapeliverkossa kaupunginvaltuuston kokouksia ja erilaisia keskustelutilaisuuksia. Mäntyharjulla kunnan hallintoa ryhdyttiin osallisuushankkeen aikana tekemään kunnan asukkaille tutuksi ja helpommin lähestyttäväksi kuntamarkkinoilla eli kunnantalon avointen ovien päivillä.

Oulun yleiskaavan laadintaprosessi on ollut osallisuushankkeen osaprojektina hankkeen molemmissa vaiheissa. Oulun yleiskaavan uudistamistyössä otettiin avoimuus koko suunnitteluprosessin läpäiseväksi periaatteeksi. Maankäytön suunnittelua varten muodostettiin keskustelufoorumi, jonka avulla lisättiin vuoropuhelua lisättiin kaupunkilaisten, suunnittelijoiden ja päättäjien välillä.

3.2. Osallisuutta edistävät hankkeet valtionhallinnossa

Osallisuushankkeeseen liittynyt valtion hallinnon osallisuustyöryhmä kartoitti ja arvioi eri osallisuusmuotoja. Keskeisimmät tarkasteltavat muodot olivat palvelusitoumukset, erilaiset palautejärjestelmät, tiedotus- ja tiedonvaihtomuodot sekä erityisryhmän palvelun yhteissuunnittelu. Osallisuusmuotoja arvioitiin uutuuden, laadun, osallisuusasioiden, kansalaisten osallistumisen, saadun tiedon merkityksen ja organisaatioiden toiminnan muutosten perusteella. Arviointi toi esiin myös osallisuusmuotojen vahvuudet ja puutteet. Sen perusteella voitiin kuitenkin todeta, että kaikkia osallisuusmuotoja voidaan suositella, kunhan huolehditaan siitä, että kansalaisille ja asiakkaille ei luoda katteettomia odotuksia vaikutusmahdollisuuksista, joita ei voidakaan taata. Arvioinnin johtopäätökset voitiin tiivistää seuraaviksi kehittämistyötä suuntaaviksi periaatteiksi. Kehittämistyössä on syytä

- täsmentää tavoitteet osallisuudelle eri hallinnon tasoilla ja erilaisten tehtävien yhteydessä,
- määrittellä osallisuuden kehittämisen mahdollisuudet ja rajoitukset,
- esittää suosituksia osallisuus- ja vaikutusmuotojen toivottavista ominaisuuksista ja onnistuneista osallisuusmuodoista.

Valtioneuvosto asetti 21. kesäkuuta 2000 keskushallintohankkeen. Hallitus oli toukokuussa iltakoulussaan linjannut keskushallinnon uudistamisen periaatteita ja tavoitteita ja todennut, että yhtenä tavoitteena on lisätä kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia yhteiskuntapoliittisten ohjelmien valmistelussa.

Syyskuussa 2000 valtiovarainministeriö asetti osana keskushallinnon kehittämistä Kuule kansalaista -hankkeen toteuttamaan edellä mainittua tavoitetta. Hankkeen loppuraportti valmistui keväällä 2001. Keskushallinnon uudistamista johtava ministeriryhmä linjasi

kesäkuussa 2001 hallituksen iltakoululle tekemässään raportissa seuraavat kansalaisten osallistumista koskevat suositukset:

- Ministeriöillä tulee olla yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa luotu kansalaisjärjestöstrategia.
- Osallisuutta keskushallinnossa vahvistaa, että kaikilla ministeriöillä on monipuolinen ja vuorovaikutuksellinen viestintästrategia, joka entistä selkeämmin huomioi nimenomaisesti viestinnän kansalaisille ja kansalaisjärjestöille molemmilla kotimaisilla kielillä.
- Ministeriöille tulisi laatia yhteiset lausunto-ohjeet. Lausuntopyyntöjen tulisi olla avoimesti nähtävillä Internetissä ja niihin vastaamisen tulisi olla mahdollista kaikille. Saaduista lausunnoista tulee tehdä yhteenveto, joka seuraa asiaa sen kaikissa myöhemmissä valmisteluvaiheissa.

Suosittelun toimeenpanemiseksi asetettiin marraskuussa 2001 Kuule kansalaista -toimeenpanohanke.

Kuule kansalaista -hankkeen suosituksista

Päätöksenteon laadulle on oleellista, että valmistelussa on käytettävissä paras mahdollinen tietopohja. Siksi hallinto tulevaisuudessa tarvitsee kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallisuutta myös saadakseen mahdollisimman paljon tietoa valmistelutyönsä pohjaksi.

Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen tulee voida saada tietoa ja osallistua riittävän aikaisessa vaiheessa valmistelua. Tätä silmällä pitäen yksi Kuule kansalaista -hankkeen suosituksista on, että ministeriöt tuottavat jatkossa tulevaisuuskatsauksen esille tulevista kysymyksistä oman sektorinsa kansalaisjärjestöille. Näin kansalaisjärjestöt pystyvät jo hyvissä ajoin saamaan tietoa siitä, mitä hallinnossa on valmisteilla ja ehtivät paremmin kerätä ajatuksia ja näkemyksiä myös rivijäseniltään.

Ministeriöiden tulisi pohtia yhteydenpitoaan kansalaisjärjestöihin yhteistyössä järjestöjen kanssa. Kansalaisjärjestöjen erilaisuus on huomioitava niin, että myös pienimmät ja vastaperustetut saavat halutessaan äänensä kuuluviin. Periaatteena tulee olla, että aina uuden hankkeen tai työn käynnistyessä mietitään, miten kyseisessä hankkeessa osallisuus parhaiten toteutuu. Ministeriöiden strategioissa on myös huomioitava, että osallisuuden vahvistamiseen ja toteuttamiseen on erilaisia tapoja ja niitä olisikin aina sovellettava tilanteen ja olosuhteiden mukaan. Strategian toteuttamista tulee arvioida tutkimalla järjestöjen kokemuksia yhteydenpidosta ministeriöihin. Erilaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen käytön arvioinnin tulisi muutoinkin olla jatkuvaa ja kansalaisjärjestöjen tulisi olla kytkettynä tähän arviointi-, tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Uuden osallisuuskulttuurin juurruttaminen hallintoon ei voi tapahtua ilman hallinnossa toimivien ihmisten tukea. Kuule kansalaista -hankkeen ehdotuksiin kuuluu myös osallisuuskoulutuksen järjestäminen. Tätä voisi olla esimerkiksi koulutus erilaisista menettelytavoista, joilla osallisuutta voidaan lisätä. Samoin nähtiin tarvetta panostaa entistä enemmän virkamiesten viestintäkoulutukseen.

Hankkeessa nähtiin myös, että hallinnon eri tasojen välinen yhteistyö on tärkeää. Hallinnon paikallistaso on tärkeä kanava keskushallintoon päin välittämään kansalaisten ja asiakkaiden näkemyksiä. Lisäksi osallisuuden kehittämisessä keskushallinnon tasolla on tärkeää huomioida ruotsinkielinen väestö ja muut vähemmistöt.

Osallisuus ja uusi tietotekniikka

Osallisuusvaatimuksia valtionhallintoa kohtaan on voimistanut tietotekniikan kehitys, joka on tuonut mukanaan vaihtoehtoisia vaikutuskanavia ja -foorumeita. Tietotekniikka ja erityisesti Internet ovat tuoneet tiedon yhä paremmin saataville. Maailmalla erilaisten kansalais- ja intressijärjestöjen määrä onkin kasvanut samaa tahtia Internetin leviämisen kanssa. Tietotekniikka ja erityisesti Internetin käyttö ovat lisänneet kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia organisoida painostuskampanjoita ja kerätä niiden taakse kansalaisia. Mallit, joissa konsultoidaan esimerkiksi vain työmarkkinaosapuolia eivät enää toimi entiseen tapaan monien erilaisten intressien yhteiskunnassa.

Valtionhallinnossa on pyritty eri keinoin parantamaan tieto-osallisuutta. Ministeriöt ovat muun muassa kehittäneet kotisivujaan. Jatkossa kansalaisten on entistä helpompi löytää tietoa julkisesta sektorista uudesta julkishallinnon verkkopalvelut kokoavasta Suomi.fi -portaalista.

Sähköisen viestinnän haasteena on kuitenkin paitsi pystyä vastaamaan paremmasta informaation välityksestä, myös tuoda uusia entistä laajempia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Uuden tietotekniikan hyödyntämiseen kohdistuu runsaasti odotuksia myös tässä suhteessa. Valtiovarainministeriön selvitys osoitti, että niin hallinto kuin järjestökin painottavat Internetin merkitystä osallistumiskanavana.

Kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön ohella ministeriöille on arvokasta kuulla myös yksittäisiä kansalaisia. Nykyaikainen tietotekniikka on tuonut juuri tähän uusia mahdollisuuksia. Valtiovarainministeriö on ylläpitänyt Internetissä kaikille kansalaisille avointa ota kantaa -keskustelufoorumia kokeiluna helmikuun 2000 alusta. Maaliskuun 2001 alusta alun perin hallinnon kehittämisen keskustelufoorumina toiminut keskustelukanava muuttui koko valtionhallinnon keskustelufoorumiksi. Tässä vuoden kestävässä kokeilussa kukin ministeriö vastaa vuorollaan keskustelunaiheista. Jatkossa foorumista on tulossa pysyvä ja kaksikielinen. Foorumin keskeinen periaate on, että käydyistä keskusteluista tehdään aina yhteenveto, joka seuraa asian myöhemmässä valmistelussa mukana. Toinen tärkeä periaate on mahdollisuus osallistua keskusteluun anonyymisti. Lisäksi foorumiin on liitetty ministereiden online-keskustelut. Näissä muutaman kerran kuukaudessa järjestettävissä reaaliaikaisissa keskusteluissa kansalaisilla on ollut mahdollisuus keskustella suoraan ministerin kanssa Internetin välityksellä.

4. Yhteenveto

4.1. Johtopäätökset

Edustuksellinen demokratia ja kansalaisten suorat osallistumismuodot muodostavat yhdessä toimivan demokratian kokonaisuuden. Tämän kokonaisuuden toimivuus edellyttää hallinnon, poliittisten päätöksentekijöiden ja kansalaisten keskinäistä luottamusta. Luottamus vahvistuu vuorovaikutuksessa. Sen keskeinen edellytys on koko virkamiesorganisaation ja poliittisten päätöksentekijöiden sitoutuminen vuorovaikutteiseen toimintatapaan.

Edellä esitetty nykytilan arvio ja osallisuushankkeista saadut kokemukset viittaavat siihen, että edustuksellisissa elimissä päätöksiä tekemään tottuneiden luottamushenkilöiden, päätöksiä valmistelevien virkamiesten ja vaaleilla vaikuttamaan tottuneiden kansalaisten on jossain määrin vaikea orientoitua suoran osallistumisen vaatimuksiin ja muotoihin. Päätäjien, virkamiesten ja kansalaisten vuoropuhelu on vielä kehityksensä alkuvaiheissa. Päätäjien ja virkamiesten valmius osallistumisfoorumien ja -tilaisuuksien järjestämiseen on

vielä puutteellinen ja kansalaiset käyttävät heille tarjottuja suoran osallistumisen muotoja toivottua vähemmän.

Osallistumismahdollisuuksien järjestäminen ja kehittäminen on toistaiseksi jäänyt asiaa harrastavien aktiivien tehtäväksi, ja kansalaisten suoraan osallistumiseen liittyvät reaaliset mahdollisuudet ja valmiudet vaihtelevat huomattavasti. Lainsäädännöllä avattuja ja suositeltujakin mahdollisuuksia on käytetty ja niiden mukaisia sovellutuksia kehitelty mutta vähemmän ja hitaammin kuin olisi ollut mahdollista. Lainsäädännössä mainitsemattomien mutta lain sallimien osallisuuden muotojen moninaiset mahdollisuudet on käytetty toistaiseksi vain pieneltä osaltaan.

Osallisuushankkeista saadut kokemukset voidaan tiivistää seuraavanlaisiin johtopäätöksiin:

Vuoropuhelun lisääminen

Kansalaisten ja päättäjien välisen vuoropuhelun lisääminen vahvistaa luottamusta ja demokratian toimivuutta. Tehokkaan välineen vuoropuheluun on luonut sähköinen tietoverkko, mm. sähköiset palautekanavat ja keskustelufoorumit. Uusien keinojen lisäksi edelleen käyttökelpoisia ovat perinteiset viestinnän välineet, kuten mielipidetiedustelut ja erityisesti viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten yhteiset tapaamiset. Kansalaisilta saatavan palautteen systemaattista hyödyntämistä on kehitettävä.

Hallinnon sitoutuminen osallisuuteen ja vuorovaikutukseen

Merkittävä lähtökohta osallistumisen kehittämiseksi on osallisuuden periaatteiden sisällyttäminen kaikkeen valtion ja kuntien toimintaan. Sen toteuttaminen käytännössä edellyttää johdon ja henkilöstön sitoutumista osallisuuteen perustuvaan vuorovaikutteiseen toimintatapaan. Vastuu kuuluu asiassa niin poliittisille päätöksentekijöille kuin johtaville viranhaltijoillekin. Päätöksentekijöiden ja hallinnon henkilöstön valmiuksia on kehitettävä siten, että vuorovaikutuksen ja osallisuuskäytäntöjen hallitsemisesta tulee osa ammattitaitoa.

Tietotekniikan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen

Tietotekniikka tarjoaa vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia osallisuuden edistämiseksi. Vaikka esimerkiksi kotisivujen kehittämiseen panostaminen on yleistynyt, jatkossa on entistä enemmän syytä kiinnittää huomiota siihen, että viestintä palvelisi kansalaisia eikä vain virkakoneistoa. Kansalaisten kannalta keskeisintä on, että tiedotus on selkeää ja vuorovaikutusfoorumit helppokäyttöisiä. Informatiivisuuden kannalta minimivaatimuksena voidaan kuntien osalta pitää kunnan toimielinten kokousten esityslistojen ja pöytäkirjojen saatavuutta kunnan Internet-sivuilta.

Kansalaiset ovat edelleen jossain määrin eriarvoisessa asemassa tietotekniikan hyödyntämismahdollisuuksien suhteen. Tämän vuoksi on tärkeää, että laitteiden yhteiskäyttömahdollisuuksia kehitetään edelleen niin, että myös vanhusten ja muiden erityisryhmien tarpeet tulevat huomioiduiksi.

Edustuksellisen järjestelmän toimintamuotojen kehittäminen

Kuntien luottamustehtävien vetovoimaisuuden vahvistaminen edellyttää edustuksellisen päätöksenteon toimintatapojen kehittämistä. Valtuuston tiimityöstä ja siihen liitetyistä päättäjien ja kunnan asukkaiden vuorovaikutusjärjestelmistä saatuja hyviä kokemuksia tulisi hyödyntää laajemmin. Kunnanhallituksen ja lautakuntien kokousten avoimuus tai niiden yhteyteen järjestettävät kansalaistapaamiset ja kyselytunnit lisäisivät päätöksenteon näkyvyyttä ja päättäjien ja kansalaisten vuorovaikutusta.

Seutuistuminen ja muu hallinnon verkottuminen on haaste demokratialle

Kuntien seudullisen ja muun yhteistyön kasvu ja monimuotoistuminen sekä kuntien koon kasvu muodostavat haasteen demokratian ja kuntalaisten osallistumisen kannalta. Yhteistyön ja kuntarakenteen kehittämisessä on sen vuoksi huolehdittava sekä uudenlaisten

edustuksellisten osallistumismuotojen että suoran osallistumisen muotojen kehittämisestä. Yhden keinojen tarjoavat aluelautakunnat ja alueelliset yhteistyöelimet. Tehokkaimmat suoran osallistumisen mahdollisuudet verkottuvassa hallinnossa voi tarjota sähköinen viestintä, mutta se edellyttää viestintäverkkojen kehittämistä nykyistä kattavammiksi.

Kaikkien osallisuus on tärkeää

Väestörakenteen muuttuessa on kiinnitettävä erityistä huomiota ikääntyvien kansalaisten osallisuuden edellytyksiin. Niinkään huomioon on otettava muut erityisryhmät. Kunnissa toimivat vanhus- ja vammaisneuvostot samoin kuin erilaiset asiakasraadit ja palvelujen käyttäjiä edustavat toimielimet ovat tärkeä voimavara kunnan toiminnan kehittämisessä. Niillä on oleellinen merkitys sekä demokratian kannalta sinänsä että syrjäytymisilmiöiden ehkäisemisessä.

Kysymys on tulevaisuudesta

Demokratian tulevaisuuden ydinkysymys on lasten ja nuorten kansalaisiksi kasvaminen. Osallisuushankkeessa on luotu esimerkillisiä toimintamalleja lasten ja nuorten osallisuuden edistämiseen. Kansalaiseksi kasvamisessa vastuu on sekä kodilla että koko yhteiskunnalla. Olennaista on saada nuoret oppimaan vuoropuhelua, omien ajatusten esittämistä, yhdessä tekemistä sekä muita aktiivisen ja oma-aloitteisen kansalaisuuden edellyttämiä toimintatapoja. Koululla on keskeinen asema yhteisöllisyyteen ja osallisuuteen oppimisessa. Yhteisten asioiden hoitoa ja yhteiskunnallista päätöksentekoa koskevien asioiden oppiminen ja kouluyhteisön toimintaan osallistumisesta kertyvät myönteiset kokemukset muodostavat tärkeän perustan vastuulliseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen kasvamisessa.

Suoran osallistumisen mahdollisuudet ovat rajalliset mutta niiden käyttöä voidaan kehittää. Se vaatii päättäjien, viranomaisten ja kansalaisten valmentamista, toimiviksi havaittujen osallistumismuotojen käytön laajentamista ja syventämistä sekä uusien muotojen kehittelemistä. Joiltakin osin osallistumista voidaan edistää lainsäädännön muutoksin. Eräiltä osin kysymys on tarvittavien infrastruktuurien ja foorumien rakentamisesta sekä välineistön hankkimisesta. Muilta osin tehtävä on kulttuurinen.

4.2. Ehdotukset

Lainsäädännön kehittäminen

Lainsäädäntö antaa Suomessa varsin laajat ja monipuoliset mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle. Joillakin lainsäädännön muutoksilla niitä voitaisiin kuitenkin lisätä. Seuraavassa tarkastellaan kuntalain muutoksien tarvetta.

Kuntalain osallistumissäännökset ovat muutaman vuoden ikäiset ja sisällöltäänkin pääosin ajan tasalla. Eräiden muutoksien tarve olisi kuitenkin aiheellista selvittää.

Lain 27 §:ää saattaisi olla aiheellista tarkistaa siten, että velvollisuus huolehtia kunnan asukkaiden osallistumisesta ja vaikuttamisesta kunnan toimintaan ulotettaisiin kunnanvaltuuston lisäksi koskemaan myös kunnan muita toimielimiä.

Lain 28 §:ää olisi ehkä muutettava niin, että valtuuston toimivaltaan kuuluvat kunnan asukkaiden aloitteet olisi käsiteltävä aina valtuustossa ja/tai 71 §:ää siten, että tarkastuslautakunnan olisi arvioitava myös kuntalaisten aloitteiden johdosta suoritettuja toimenpiteitä.

Lakia voisi olla syytä täydentää säännöksillä, jotka kytkisivät kuntalaispalautteen kunnan toiminnan arviointiin.

Kunnallishallinnon avoimuuden lisäämiseksi olisi tarpeen selvittää, millaisia muutoksia kuntalakiin (ja ehkä muuhun lainsäädäntöön) tarvittaisiin, jotta kunnan muidenkin elinten kuin valtuustojen kokoukset voisivat olla pääsääntöisesti avoimia.

Materiaalisten edellytysten kehittäminen

Demokratialle asetettavat vaatimukset täyttävä suoran osallistumisen järjestelmä vaatii valtakunnallisesti ja kunnallisesti toimivia alueellisesti ja sosiaalisesti kattavia viesti- ym. liikenneverkostoja. Perinteiset kulkuväylä-, puhelin-, radio- ja sanomalehtiverkostot täyttävät nämä vaatimukset. Sähköisen viestinnän verkostot ovat kohtalaisen kattavia tiheästi asutussa Etelä-Suomessa ja suurimmissa kaupungeissa. Muualla niiden peittävyys on vaihteleva ja puutteellinen. Monien, erityisesti pienten ja harvaanasuttujen, kuntien omatoimiset ja -rahoitteiset mahdollisuudet niiden kehittämiseen ovat vähäiset. Muilta osin osallistumisen vaatimien tilojen ja välineistön hankkiminen vaatii vähäisempiä voimavaroja, mutta joissakin kunnissa niidenkin hankinta voi olla vaikeata.

Suoran osallistumisen uusimpien mahdollisuuksien ulottaminen kaikkiin osiin maata ja kaikkien kansalaisten käyttöön olisi käynnistettävä kaksi selvityshanketta.

Toisessa niistä olisi selvitettävä, millä tavoin maahamme voidaan saada aikaan valtakunnan ja kuntien alueet kattava ja kaikkien sosiaaliryhmien käytettävissä oleva sähköisen viestinnän verkko.

Toisessa tehtävänä olisi selvittää, millaisilla valtionavustuksilla tai muilla tukimuodoilla voitaisiin taata voimavaroitansa heikoimpienkin kuntien mahdollisuudet tarjota asukkailleen muiden kuntien kanssa yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet.

Osallistumiskulttuurin laajentaminen ja kehittäminen

Lainsäädäntö, infrastruktuuri, toimintaforumit ja välineistö luovat osallistumiselle puitteet ja tekniset mahdollisuudet. Sen pidemmälle ne eivät riitä. Sekä valtion että kuntien olisi otettava tietoinen suunta tiedossa jo olevien ja soveltamiskelpoisiksi osoittautuneiden osallistumiskäytäntöjen levittämiseksi ja tehostamiseksi sekä uusien sovellettavissa olevien toimintamuotojen kehittämiseksi. Se edellyttäisi, että:

Sisäasiainministeriö, mahdollisuuksien mukaan yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa huolehtisi osallisuushankkeissa esille tulleiden parhaiden sovellutusten levittämisestä kaikkien kuntien tietoon.

Valtiovarainministeriö sekä Suomen Kuntaliitto huolehtisivat - ensiksi mainittu valtion ja jälkimmäinen kuntien - päätöksentekijöille ja virkamiehille tarjottavasta osallistumiseen valmentavasta koulutuksesta.

Opetusministeriö valmistelisi ohjelman, jonka avulla kansalaisten valmentaminen yhteiskunnallisen osallistumisen edellyttämiin valmiuksiin voitaisiin saattaa koulujen opetusohjelmiin.