

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 44/2006 vp

Ministeriön selvitys osallisuuden edistämisestä hallinnossa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 16 päivänä lokakuuta 2002 antamassaan mietinnössä HaVM 10/2002 vp — VNS 3/2002 vp pyytänyt, että sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö antavat viimeistään vuoden 2005 loppuun mennessä valiokunnalle selvityksen siitä, millä tavoin on voitu edistää sellaista kansalaisten suoraa osallistumista, jonka tarkoituksena on vaikuttaa julkisen vallan toimintaan.

Sisäasiainministeriö on 30 päivänä elokuuta ja valtiovarainministeriö 8 päivänä syyskuuta 2005 toimittaneet valiokunnalle selvitykset osal-

listuuden edistämisestä hallinnossa (MINS 6/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- projektipäällikkö Mika Rossi, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Katju Holkeri, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Päivi Kurikka, Suomen Kuntaliitto.

SISÄASIAINMINISTERIÖN JA VALTIOVARAINMINISTERIÖN SELVITYS

Hallintovaliokunta totesi osallisuusselonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 10/2002 vp — VNS 3/2002 vp) yhtyvän selontekoon mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja kannanotoin ja seuraavansa, mihin toimenpiteisiin mietinnön johdosta ryhdytään. Lisäksi hallintovaliokunta pyysi, että sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö antavat viimeistään vuoden 2005 loppuun mennessä valiokunnalle selvityksen siitä, millä tavoin on voitu edistää sellaista kansalaisten suoraa osallistumista, jonka tarkoituksena on vaikuttaa julkisen vallan toimintaan, sekä siitä,

miten tämä mietintö muutoinkin on otettu huomioon.

Sisäasiainministeriön ja valtiovarainvaliokunnan selvityksissä selostetaan, mitä toimenpiteitä — lainsäädäntö- tai muita kehittämishankkeita — on asianomaisen ministeriön hallinnonalalla käynnistetty ja toteutettu seurantajakson aikana vuoteen 2005 loppuun mennessä ja eräiltä osin myös vuoden 2006 aikana sekä miten hallintovaliokunnan mietinnössä esitetyt linjaukset näkyvät ministeriöiden lähitulevaisuuden toiminnassa. Lisäksi selvityksissä katsotaan eräisiin suuriin hallinnon kehittämishankkeisiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallintovaliokunta toteaa, että useita valiokunnan osallisuusselontekomietinnössä (HaVM 10/2002 vp — VNS 3/2002 vp) mainittuja kehittämiskohteita toteutetaan osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Sisäasiainministeriön ja valtiovarainvarainministeriön selvityksissä keskitytään etenkin suoran osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseen tähtääviin kehittämistoimiin. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa selvitetään myös edustuksellisen osallisuuden kehittämistä kunnallishallinnossa.

Valtionhallinnon kehittämiseen liittyen valtiovarainministeriöllä oli vuosina 2000—2002 kaksiosainen Kuule kansalaista -hanke. Hankkeella tähdättiin kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen yhteiskuntapoliittisessa valmistelutyössä. Hankkeiden tuloksena laadittiin ohje ministeriöille kansalaisten kuulemisesta ja hankkeessa mukana olleet pilottiministeriöt laativat kansalaisjärjestöstrategiansa. Valtiovarainministeriö käynnisti osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa vuonna 2004 jatkohankkeen Kuule kansalaista — valmistelee viisaasti, jossa oli mukana valtionhallinnon lisäksi kunnallishallinnon edustajia. Hankkeessa muun muassa laadittiin hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen sekä erilliset ohjeet sähköiseen kuulemiseen. Kansalaisvaikuttaminen tietoverkoissa -hanke selvitti muun muassa, miten ja missä asioissa kansalaiset haluaisivat tulla kuulluiksi sekä miten kansalaisia kuullaan tietoverkoissa eri maissa, hallinnonaloilla ja hallinnon tasoilla, sekä julkaisi aihetta koskevan raportin. Kansalaisjärjestöryhmien kuulemista valtionhallinnossa selvitettiin vuonna 2005 toteutetussa esiselvityksessä. Selvitys johti parhaillaan käynnissä olevaan kolmivuotiseen pilottiprojektiin, jossa suomenruotsalaisten kansalaisjärjestöjen ja hallinnon yhteistoimintaryhmä kartoittaa kehittämismahdollisuuksia. Lisäksi kansalaisten kuulemisen edistämiseksi tehtyjä

toimenpiteitä seurataan muun muassa ministeriöihin tehtävin kyselyin.

Sisäasiainministeriön kuntaosaston toteuttama kunnallisen demokratian kehittämishanke selvittää edustuksellisen demokratian ja kuntien vastuulla olevien tehtävien hoidon markkinaehtoistumisen ja ulkoistamisen yhteensovittamismahdollisuuksia. Hankkeessa tarkastellaan myös seutukuntapohjaisen sekä maakunnallisen ja muun alueellisen verkostoitumisen ja yhteistoiminnan suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Hankkeen määräaika on vuoden 2006 loppuun mennessä. Hanke on tuottanut erilaisia lainsäädännön kehittämis ehdotuksia, joista osa, kuten esimerkiksi valtuustoryhmän toiminnan tukeminen, kunnallisen luottamushenkilön oikeus palkattomaan vapaaseen, kuntalain mukaisen otto-oikeuden rajoitus ja pormestarimalli, on tullut voimaan 1.8.2006 (laki 578/2006). Selvityksen mukaan kuluvan syksyn aikana on tarkoitus antaa esitys kuntakonsernin käsitteen ja sen piirissä toimivien kunnallisten toimielinten vastuu- ja toimivaltasuhteiden määrittelemiseksi sekä kunnallista liikelaitosta koskevan lainsäädännön kehittämiseksi. Hankkeessa pyritään myös muun muassa luomaan hyviä käytäntöjä paikallisen poliittisen ohjauksen ja demokraattisen kontrollin vahvistamiseksi yhdessä kumppanuuskuntien kanssa. Seudullisen poliittisen ohjauksen malleja pyritään tarkastelemaan osana aluekeskusohjelmaa toteutettavassa seutudemokratiahankkeessa.

Osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa on myös käynnissä hanke kunnallisen demokratiatilinpäätöksen luomiseksi. Hankkeen ohjaus tapahtuu sisäasiainministeriössä, ja sen toteuttajana toimii Suomen kuntaliitto. Hankkeessa mukana olevat tahot määrittelevät yhdessä erilaisia demokratian ulottuvuuksia sisältävän mittariston, ns. demokraatiaindikaattoreita, joiden avulla kunnissa voitaisiin seurata ja arvioida demokratian tilaa käytännössä suhteessa muihin kuntiin. Myös ministeriötasolla pyritään lainsäädännön uudistusten ja muiden kehittämis-

toimien lisäksi vahvistamaan kunnallisen demokratian edellytysten seuranta ja edistämistä.

Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan selvityksissä on annettu kattava yhteenveto sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloilla toteutetuista ja käynnissä olevista osallisuuden kehittämishankkeista. Hankkeilla voidaan arvioida olevan konkreettista käytännön merkitystä osallisuuden edistämiseksi niin valtionhallinnossa kuin kunnallishallinnossa. Selvityksistä käy myös ilmi osallisuuden moninaisuus ja sen erilaiset kehittämishaasteet. Selvitysten puutteena voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei hankkeiden osalta ole pyritty esittämään selvitystä niiden vaikuttavuudesta. Osa esimerkiksi lainmuutoksista on vasta tullut voimaan ja osa kehittämishankkeista on vielä kesken, joten näiltä osin vaikuttavuusarviointi ei tässä vaiheessa olisi vielä mahdollistakaan. Osasta toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä kuitenkin voinut olla hankittavissa seuranta- ja arviointitietoa. Selvityksissä jää siten ainakin osaksi vaille vastausta se, millä tavoin osallisuutta on voitu edistää.

Valiokunnan näkemyksen mukaan lainsäädäntö antaa varsin laajat mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle sekä osallisuuden kehittämislle. Osallistumisen ja vaikuttamisen perusteista säädetään perustuslaissa. Osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon koskevat yleiset säännökset on koottu kuntalakiin (365/1995). Edellä mainitulla kuntalain muutoksella (laki 578/2006) on osaltaan parannettu kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksia ja vahvistettu kunnallista demokratiaa. Yleiseen hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön, esimerkiksi hallintolaki (434/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja kielilaki (423/2003), sisältyy useita kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja tiedonsaantia turvaavia säännöksiä. Eri hallinnonalojen erityislainsäädäntöön, esimerkiksi ympäristölainsäädäntöön, sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sekä koulutuksen lainsäädäntöön, sisältyy kuulemista, osallistumista ja vaikuttamista koskevaa merkittävää sääntelyä. Tammikuussa 2006 tuli voimaan uusi nuori-

solaki (72/2006), jonka yhtenä tarkoituksena on edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja sosiaalista vahvistamista.

Valiokunnan mielestä olennaista on pyrkiä kehittämään hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä edistäviä menettelytapoja ja toimenpiteiden arviointia kaikilla hallinnon tasoilla. Valiokunta korostaa kunnallisen itsehallinnon mukaisesti, että kuntien valtuustojen vastuulla on se, miten paikallisella tasolla kunnissa otetaan huomioon kuntalain tarjoamat mahdollisuudet kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen myös kuntavaalien välillä. Osallisuuden kehittämistyön tukemiseksi on tärkeää luoda hyviä käytäntöjä ja seurantamittareita osallisuuden parantamiseksi.

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa myös kuntalain muuttamista koskevasta esityksestä antamaansa mietintöön (HaVM 6/2006 vp — HE 8/2006 vp), jossa se painotti informaation ja tiedonkulun merkitystä kunnallisen päätöksenteon kannalta sekä valtuuston työskentelyn tehostamiseksi että kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi. Edelleen on tärkeää myös kehittää keinoja, joilla voidaan edistää kuntalaisten osallistumista luottamustehtävien hoitoon.

Valtionhallinnon osalta annetun selvityksen mukaan tietoa ministeriöiden hankkeista on saatavissa hankerekisteristä lähes kaikista ministeriöistä hyvin kattavasti. Käynnissä olevien hankkeiden osalta hyödynnetään verkkotiedottamista laajemminkin. Valmisteilla olevista esityksistä järjestetään lausuntokierroksia ja lausuntoyhteenvetoja julkaistaan hankerekisterissä ja ministeriöiden verkkosivuilla. Kuulemisten onnistumisen arviointia ei juuri ole. Henkilöstön koulutusta kansalaisten kuulemiseen on joillain ministeriöillä säädösvalmistelukoulutuksen yhteydessä. Muutoin asiasta on tiedotettu henkilöstölle ministeriöissä kansalaisjärjestö- ja sidosryhmästrategioiden laatimisen yhteydessä.

Valiokunta on osallisuusselonteon yhteydessä pitänyt perusteltuna poliittisten päättäjien, hallinnon ja kansalaisten keskinäisen vuorovaikutuksen lisäämistä ja todennut, että vuoropuhelun vahvistamisessa on kysymys sekä käytän-

nön toimintamuotojen kehittämistä että kansalaisten mielenkiinnon herättämisestä osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kansalaisaktiivisuuden hyödyntämiseksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että kansalaiset saavat tietoa hallinnossa vireille tulevista asioista ja niiden käsittelystä. Samalla on tarpeen kehittää tiedonkeruu- ja palautejärjestelmiä, jotta mielipiteiden välittymistä hallintoon voidaan edistää. Tärkeää on myös kehittää koulutuksella ja muin tavoin päätöksentekijöiden ja hallinnon henkilöstön valmiuksia vuorovaikutukseen ja osallisuuskäytäntöjen soveltamiseen. Valiokunnan mielestä osallistuminen ja osallisuustavoitteiden asettaminen ja seuraaminen tulisi nähdä osana hallinnon vakiintunutta toimintaa. Nämä näkökohdat ovat tärkeitä sekä valtionhallinnon että kunnallishallinnon osalta.

Tässä yhteydessä valiokunta toteaa, että oikeusministeriö on 23.10.2006 asettanut osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa hankkeen parantamaan kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta. Hankkeen tavoitteena on kehittää osallistuvaa demokratiaa ja luoda yhteyksiä kansalaisten, päätöksenteon ja hallinnon välille. Avainkysymyksenä on kansalaisten mahdollisuus osallistua päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun prosesseihin ja vaikuttaa niihin. Tätä pyritään parantamaan luomalla uusia mahdollisuuksia osallistua, tulla kuulluksi ja vaikuttaa sekä vahvistamalla hallinnon kykyä vastata kansalaisten odotuksiin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kansalaisvaikuttamisen näkökulma on läpäisyperiaatteella mukana suurissa hallinnon kehittämishankkeissa. Osallisuuteen ja vaikuttamismahdollisuuksiin on tarpeen kiinnittää huomiota sekä hankkeiden prosesseissa että hankkeiden tuloksena syntyvissä uusissa malleissa ja rakenteissa. Tältä osin valiokunta viittaa esimerkiksi hallintoselostasta antamaansa mietintöön (HaVM 2/2006 vp— VNS 2/2005 vp). Mietinnössään valiokunta on muun muassa korostanut kunta- ja palvelurakenneuudistuksen olennaisena osana kunnallisen kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän vahvan aseman turvaamista.

Valiokunta tähdentää, että osallistumismuotojen kehittämällä tulee vahvistaa kaikkien osallistumisen edellytyksiä. On tärkeää, että kehitetään sekä perinteisiä että uusia osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia. Esimerkiksi verkko-vaikuttamisen mahdollisuuksista on jo saatu jonkin verran kokemuksia. Toiminnan kehittämisen ja verkkopalveluja täydentävien välineiden käytön suhteen on tarpeen huolehtia asianmukaisista voimavaroista ja toiminnan koordinoinnista ja ylläpidosta. Samalla on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, etteivät uudet keinot johda siihen, että jotkut kansalaisryhmät etäännyvät entisestään. Eri ryhmien, esimerkiksi nuorten, ikääntyvien, vammaisten, maahanmuuttajien ja muiden ryhmien, huomioon ottamiseksi tarvitaan myös erilaisia toimenpiteitä.

Valiokunta tähdentää viitaten myös osallisuusselonteosta antamaansa mietintöön demokraattisen toiminta- ja hallintojärjestelmän tulevaisuuden kannalta yhtenä ydinkysymyksenä lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksia ja kasvamista aktiivisiksi kansalaisiksi. Osallisuushankkeissa kehitetyistä erilaisista toimintamalleista, esimerkiksi paikallisista nuorten valtuustoista ja parlamenteista on saatu hyviä kokemuksia. Edellä mainittu uusi nuorisolaki vahvistaa osaltaan osallisuuden edistämisen edellytyksiä. Valiokunta tähdentää sellaisten osallisuuden muotojen kehittämistä, jotka tukevat pitkäjänteistä aktiiviseksi kansalaiseksi kasvamista ja kasvattamista ja jotka houkuttelevat nuoria aktivoitumaan itseään koskevaan ja myös muuhun päätöksentekoon. Keskeinen asema on niin kodilla ja koululla kuin koko yhteiskunnalla. Yhteistyöllä nuorten kanssa toimivien järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa voidaan edistää yhteisöllisyyttä ja parantaa nuorten luottamusta omiin vaikutusmahdollisuuksiin.

Valiokunta on hallintoseloston johdosta antamassaan mietinnössä korostanut muiden seikkojen ohella tarvetta selvittää todellisen sähköisen äänestämisen mahdollisuudet. Valiokunta toteaa myönteisenä, että vuoden 2007 alusta tulee voimaan määräaikainen vaalilain muutos (880/2006), jonka perusteella äänestyspaikalla tapahtuvaa sähköistä äänestämistä kokeillaan

vuoden 2008 kunnallisvaaleissa kolmessa Uudenmaan vaalipiirin kunnassa, Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä. Kokeilun piiriin kuuluvien kuntien äänioikeutetut voivat äänestää sähköisesti kyseisten kuntien yleisissä ennakkovaikuttamapaikoissa ja vaalipäivän vaikuttamapaikoissa. Myös sähköistetyissä vaikuttamapaikoissa äänestäjä voi halutessaan edelleen äänestää perinteiseen tapaan vaikuttamapöydällä. Sähköinen vaikuttaminen ei ole käytettävissä laitospöytä- ja kotikäytössä. Kokeilu on voimassa vuoden 2008 loppuun.

Lopuksi valiokunta toteaa, että osallisuus on moninaista ja sillä on erilaisia ulottuvuuksia. Joista lähellä on arkielämän osallisuus ja vaikuttaminen lähiympäristöön. Kansalaisvaikuttamista tapahtuu suoran osallistumisen muodossa ja edustuksellisen osallisuuden välityksellä. Kansalaisjärjestöt ovat merkittäviä kansalaisvaikut-

tamisen kanavia. Kansallisissa puitteissa tapahtuvan osallistumisen ohkeen on tullut toimiminen EU-kansalaisena. Osallisuudella on myös globaali ulottuvuus.

Osallisuuden ja kansalaisvaikuttamisen edistäminen on ajankohtainen asia myös kansainvälisesti tarkasteltuna. Valiokunta toteaa, että vuoden 2007 alussa käynnistyy OECD:ssä uudelleen työ kansalaisvaikuttamisen edistämiseksi. OECD-työryhmän teemakokous on tarkoitus järjestää Suomessa helmikuussa 2007. Valiokunta tukee Suomen tavoitteita toimia työssä aktiivisesti.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on lausuttu.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Janina Andersson /vihr
Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd

Hannu Hoskonen /kesk
Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölle /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.