xxx ministeriön julkaisusarja 2026:xx

Julkisen hallinnon yhteistyö kansalais-yhteiskunnan kanssa

Ohje yhteistyön syventämiseksi

Työryhmä

xxxministeriö Helsinki 2026

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: VNK täyttää
ISSN pdf: VNK täyttää

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Kuvailulehti
x.x.2026

Julkisen hallinnon yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa
Ohje yhteistyön syventämiseksi

VNK täyttää, sarja ja numero		**Teema**	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Työryhmä		
Kieli	Suomi	**Sivumäärä**	teksti

Tiivistelmä

Julkinen hallinto tekee yhteistyötä monimuotoisen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Yhteistyö tarkoittaa esimerkiksi tiedon välittämistä tai yhteiskehittämistä vaikeiden yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisemiseksi. Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden mahdollisuus osallistua julkiseen päätöksentekoon vahvistaa tutkitusti myös luottamusta julkiseen hallintoon.

Julkiselle hallinnolle on laadittu ohje yhteistyön syventämiseksi kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ohjeen laatiminen perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen kansalaisjärjestöstrategiasta. Ohje tukee avointa hallintoa ja julkista johtamista sekä hallinnon kehittämistä.

Ohjeen tavoitteena on vahvistaa julkisen hallinnon osaamista yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa, varmistaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumismahdollisuuksia, kehittää kansalaisyhteiskuntaan liittyvää seurantaa ja tiedolla johtamista sekä tukea kansainvälistä yhteistyötä kansalaisyhteiskuntaan liittyvissä asioissa.

Ohjeen liitteenä julkaistaan taustamuistio, joka käsittelee kansalaisyhteiskunnan tilaa ja tietoperustaa. Toinen liite on lausuntoyhteenveto, joka dokumentoi kansalaisyhteiskuntaan liittyvää tulevaisuuskeskustelua.

Klausuuli	teksti
Asiasanat	Avoin hallinto, hallintopolitiikka, julkinen hallinto, kansalaisyhteiskunta, demokratia, luottamus

ISBN PDF	teksti	**ISSN PDF**	teksti
Asianumero	VM137:00/2026	**Hankenumero**	VN/33138/2026
Julkaisun osoite	teksti		

Presentationsblad
x.x.2026

Otsikko
Alaotsikko

VNK täyttää, sarjanimi ja numero		**Tema**	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Arbetsgrupp		
Språk	finska	**Sidantal**	teksti
Referat	teksti		

Klausul	teksti		
Nyckelord	teksti		
ISBN PDF	teksti	**ISSN PDF**	teksti
Ärendenr.	VM137:00/2026	**Projektnr.**	VN/33138/2026
URN-adress	teksti		

Description sheet
x Month 2026

Otsikko
Alaotsikko

VNK täyttää, sarjanimi ja numero		**Subject**	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Working Group		
Language	Finnish	**Pages**	xx
Abstract	teksti		

Provision	teksti		
Keywords	teksti		
ISBN PDF	teksti	**ISSN PDF**	teksti
Reference no.	VM137:00/2026	**Project no.**	VN/33138/2026
URN address	teksti		

Sisällys

1 Johdanto 9

2 Kansalaisyhteiskunnan merkitys 10

3 Kohti rakentavampaa kumppanuutta 12

4 Toimintatavat 13

5 Ohjeen hyödyntäminen 16

Liite 1 Taustamuistio 17

Liite 2 Lausuntoyhteenveto 25

Lähteet 26

ESIPUHE

Suomalaiset luottavat julkiseen hallintoon enemmän kuin lähes missään muualla maailmassa. OECD:n uusin luottamustutkimus osoittaa, että valtionhallinnon virkamiehiin luotetaan eniten Suomessa ja Islannissa. Tästä saamme olla ylpeitä. Luottamus ei kuitenkaan säily tai synny itsestään, vaan se on ansaittava yhä uudelleen.

Samassa luottamustutkimuksessa on myös vähemmän mairitteleva tulos. OECD-maissa vain noin joka kolmas kokee, että itsen kaltaisella ihmisellä on sanavaltaa siihen, mitä hallitus tekee. Myös Suomessa moni ihminen kokee, ettei voi vaikuttaa riittävästi. Kun ihminen kokee tulevansa kuulluksi, luottamus hallintoon kasvaa.

Edessämme on vaikeita valintoja. Julkista taloutta on vahvistettava ja palveluja uudistettava. Valtiovarainministeriön virkapuheenvuoro muistuttaa, että muutos suosii yhteiskuntia, jotka osaavat uudistua ja säilyttää ihmisten luottamuksen myös epävarmoina aikoina. Tällaiseen muutokseen julkinen hallinto ei pysty yksin.

Kansalaisyhteiskunta on kumppani, jonka osaamista emme hyödynnä vielä riittävästi. Esimerkiksi kansalaisjärjestöillä on tietoa, jota emme löydä tilastoista. Nämä järjestöt tavoittavat myös ihmisiä, joita viranomaiset eivät. Yli puolet suomalaisista osallistuu yhdistysten toimintaan, ja lähes joka toinen vapaaehtoistoimintaan.

Poikkeusajan dialogit ovat hyvä esimerkki julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuudesta. Koronakriisin keskellä kansalaisyhteiskunta ja

viranomaiset kokosivat yhdessä tietoa siitä, miten ihmiset pärjäsivät arjessaan. Tietoa käytettiin valmiustyössä, ja keskusteluista kasvoi pysyvä ja kansainvälisesti arvostettu toimintamalli, Kansalliset dialogit.

Tämä ohje on kutsu siirtyä kuulemisesta kumppanuuteen. Emme tarvitse uusia hallinnollisia rakenteita, vaan toisenlaisia tapoja toimia. Esimerkiksi kansalaisjärjestöt kannattaa ottaa mukaan jo silloin, kun ongelmaa ollaan vasta määrittelemässä. Palautteenantajille pitää kertoa, mitä heidän näkemyksillään tehtiin ja kuinka ne vaikuttivat. Lisäksi meidän on etsittävä aktiivisesti mukaan niitä ihmisiä, joiden ääni ei vielä kuulu.

Tavoitteena on, että vuonna 2035 kansalaisyhteiskunta on julkisen hallinnon arvostama kumppani ja kanssakehittäjä. Toivon, että ohjetta käytetään rohkeasti valtionhallinnossa, kunnissa ja hyvinvointialueilla – ja että sitä parannetaan yhdessä ja yhteisten kokemusten perusteella. Luottamus syntyy teoista, yksi valmisteluprosessi kerrallaan.

Tero Meltti
Osastopäällikkö, valtiovarainministeriö

Marraskuu 2026

1 Johdanto

Avoin, elinvoimainen ja monimuotoinen kansalaisyhteiskunta on suomalaisen demokratian, luottamuksen ja kestävän yhteiskunnan perusta. Kansalaisyhteiskunnan toimijat vahvistavat osallisuutta, hyvinvointia ja yhteenkuuluvuutta. Kansalaisyhteiskunnan merkitys ja mukanaolo korostuvat, kun Suomea kehitetään ja vaikeita yhteiskunnallisia kysymyksiä ratkaistaan. Kansalaisyhteiskunta on myös kansainvälinen ja rakentaa demokratiaa yli rajojen.

Tämä ohje on tarkoitettu julkiselle hallinnolle yhteistyön syventämiseksi kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ohje perustuu kirjallisuuskatsaukseen, kansainvälisiin suosituksiin ja näkemykseen, että laadukas valmistelu ja vaikuttava päätöksenteko syntyvät avoimessa ja tavoitteellisessa yhteistyössä. Yhteistyö rakentaa myös luottamusta tulevaan.

Ohje kokoaa yhteen toimintatapoja, joilla julkinen hallinto voi vahvistaa kansalaisten osallistumista ja kansalaisvaikuttamista sekä tukea kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia. Toimintatavat tukevat julkista johtamista ja antavat mahdollisuuden kehittää osaamista ja osallisuutta yhteistyön kautta.

Ohjeen on laatinut hallintorajat ylittävä työryhmä, jossa on ollut mukana myös kansalaisjärjestöjen kattojärjestöjä. Työryhmä on toiminut hankkeessa, joka on toteuttanut valtioneuvoston periaatepäätöstä kansalaisjärjestöstrategiasta. Ohje on tehty yhteistyössä avoimen hallinnon kanssa.

2 Kansalaisyhteiskunnan merkitys

Suomalainen kansalaisyhteiskunta rakentunut osana pohjoismaista hyvinvointivaltiota, jossa kansalaisjärjestöillä on ollut keskeinen asema ja rooli demokratian kehittämisessä, kansalaisten osallistumisessa ja ihmisten hyvinvoinnissa. Kansalaisjärjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan toimijat on perinteisesti nähty julkisen hallinnon kumppaneina, mistä kertoo myös niiden kasvava merkitys kokonaisturvallisuudessa ja kriisinkestävyydessä.

Kansalaisjärjestöjen jäsenyyteen perustuva kansalaistoiminta on edelleen suosittua. Kansalaisjärjestöjen toiminnan rinnalle on noussut myös uusia osallistumisen muotoja, yhteisöjä ja uudenlaista paikallista toimijuutta. Kunnat ja muutama vuosi sitten perustetut hyvinvointialueet käyttävät monipuolisia osallistumisen menetelmiä ollessaan vuorovaikutuksessa asukkaidensa kanssa.

Suomalainen yhteiskunta on monien samanaikaisten muutosten edessä. Julkista taloutta on vahvistettava, teknologinen kehitys on nopeaa ja ihmisten hyvinvoinnissa on eroja. Paikallisdemokratian pelastaminen ja eurooppalaisen demokratian puolustaminen sekä sosiaalinen kehitys ovat myös nousseet esiin.

Tämänkaltaiset yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat väistämättä myös kansalaisyhteiskuntaan. Samalla ne korostavat avoimen ja elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan merkitystä ihmisten arjessa, alueellisiin tarpeisiin vastaamisessa ja yhteiskunnan kehittämisessä.

Kansalaistoiminta on olennainen osa elinvoimaista maaseutu-Suomea ja kaupunkikehitystä. Kansalaisjärjestöt ovat yhteisöjä, joissa ihmiset oppivat ja osallistuvat ja kokevat yhteyttä yhteiskuntaan. Kansalaisjärjestöjen koordinoima ja organisoima vapaaehtoistoiminta mahdollistaa elämyksiä ja elintärkeää apua vertaistuesta vapaaehtoiseen pelastuspalveluun. Kansalaisyhteiskunta osallistuu myös julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa päätöksentekoon.

Kansalaisyhteiskunta on monimuotoinen ja kansalaisjärjestöjen valmiudet vaihtelevat merkittävästi. Niiden elinvoimaisuus perustuu kykyyn uudistua, tavoittaa erilaisia ihmisiä ja tehdä yhteistyötä. Avoin hallinto ja julkinen johtami-

nen syventävät yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Yhteistyöhön sisältyy myös autonomian kunnioittaminen ja toimintamahdollisuuksien tukeminen sääntelyä kehittämällä ja kansalaisyhteiskuntarahoitusta myöntämällä.

Euroopan unioni ja kansainväliset organisaatiot ovat korostaneet johdonmukaisesti kansalaisyhteiskunnan merkitystä demokratialle. Kansalaisyhteiskunta edistää osallisuutta, rakentaa luottamusta ja tukee perusoikeuksien toteutumista. Kansainvälisten organisaatioiden suosituksissa painotetaan myös riittävää kansalaisyhteiskuntarahoitusta kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseksi. Suomessa keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, kuinka osallisuutta, luottamusta ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia tuetaan samalla kun julkisen talouden kestävyyttä vahvistetaan.

3 Kohti rakentavampaa kumppanuutta

Osana ohjetta on muotoiltu tavoite julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöstä vuoteen 2035. Tavoite vie kohti tulevaisuutta, jota valtioneuvoston tulevaisuusselonteko kuvaa yhteistyön maailmaksi.

> *Osallistuminen, osallisuus ja yhdenvertaisuus toteutuvat kattavasti koko maassa, samoin perus- ja ihmisoikeudet. Luottamusyhteiskunta on vahva ja kriisinsietokykyinen. Lainsäädäntö on harmonisoitu ja disinformaation, informaatiovaikuttamisen sekä teknojättien vaikuttamistoimien riskit on onnistuttu taklaamaan. Suomalaiset luottavat viranomaisiin ja poliittiseen päätöksentekoon ja osallistuvat aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan. Keskustelu- ja päätöksentekokulttuuri on siirtynyt systeemisen puntaroivan demokratian suuntaan, ja kansalaisyhteiskunta on vahva ja toimintakykyinen. Sääntely tukee vihreän siirtymän ja kestävyysmurroksen etenemistä.*

Julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön tavoite on tarkoitettu keskustelunavaukseksi ja kuvaukseksi, miten yhteistyötä halutaan syventää.

> *Vuonna 2035 kansalaisyhteiskunta on julkisen hallinnon arvostama kumppani ja kanssakehittäjä. Avoin hallinto ja julkinen johtaminen varmistavat, että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden asiantuntemusta hyödynnetään päätöksenteossa ja palveluiden kehittämisessä. Asukkaiden ja kansalaisten osallistuminen on merkityksellistä ja sillä on vaikutusta valmistelun eri vaiheissa.*

4 Toimintatavat

Seuraavat toimintatavat kuvaavat, kuinka julkinen hallinto voi syventää yhteistyötään kansalaisyhteiskunnan kanssa kohti rakentavampaa kumppanuutta. Toimintatavat vahvistavat osallisuutta ja luottamusta ja auttavat arvioimaan, mihin avoimessa hallinnossa ja julkisessa johtamisessa voidaan kiinnittää vielä huomiota.

4.1 Osaamisen kehittäminen

Tavoitteena on, että julkisella hallinnolla on vahva ymmärrys kansalaisyhteiskunnan merkityksestä ja monimuotoisuudesta. Yhteistyö perustuu avoimeen vuorovaikutukseen ja luottamukseen sekä yhteiskehittämiseen.

- Vahvistetaan julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan tavoitteellista yhteistyötä ja lisätään demokraattisia kohtaamisia kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.
- Hyödynnetään verkostomaista yhteistyötä ja työryhmien asiantuntemusta suunnittelussa ja seurannassa entistä strategisemmin.
- Lisätään henkilöstön osaamista kansalaisyhteiskuntaan liittyvissä asioissa ja ilmiöissä. Otetaan perehdytys myös avuksi.
- Käytetään ja kehitetään pysyviä toimintamalleja yhteistyön syventämiseksi, esimerkiksi kansallisia dialogeja ja kansalaisjärjestöakatemioita.

4.2 Osallistumisen varmistaminen

Tavoitteena on, että kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkemykset ovat olennainen osa valmistelua julkisessa hallinnossa. Osallistuminen on avointa, oikea-aikaista, saavutettavaa ja vaikuttavaa.

- Vahvistetaan kuulemisen käytäntöjä ja laajennetaan osallistumisen menetelmien käyttöä tavoitteiden ja tarpeiden mukaisesti.

- Tunnistetaan kansalaisyhteiskunnan moniäänisyys ja -muotoisuus ja etsitään aktiivisesti myös uusia sidosryhmiä mukaan valmisteluun.
- Lisätään valmistelun avoimuutta ja osoitetaan entistä selkeämmin, minkälaista vaikutusta osallistumisella oli.
- Kiinnitetään erityistä huomiota niiden ihmisten tavoittamiseen, jotka eivät osallistu tai luota vielä omaan kykyynsä vaikuttaa.

4.3 Seurannan kehittäminen

Tavoitteena on, että kansalaisyhteiskuntakehitystä ja muutoksia kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksissa ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksissä seurataan järjestelmällisesti. Kansalaisyhteiskuntavaikutuksia ennakoidaan ja arvioidaan valmistelussa.

- Luodaan pysyvä seuranta- ja arviointimalli, kuten kansallinen tilannekuva kansalaisyhteiskunnasta.
- Varmistetaan, että kansalaisjärjestöjä ja kansalaisyhteiskuntaa koskevaa tietoa on saatavilla avoimesti ja ymmärrettävästi.
- Tunnistetaan riskejä, jotka voivat kaventaa kansalaisyhteiskunnan tilaa toimia tai jotka vaikuttavat sen toimintaympäristöön.
- Arvioidaan ja ennakoidaan kansalaisyhteiskuntavaikutuksia säädösvalmistelussa ja muissa merkittävissä kehittämishankkeissa.

4.4 Tiedolla johtaminen

Tavoitteena on, että päätöksentekijöillä on käytössään luotettavaa ja laaja-alaista tietoa kansalaisyhteiskunnan tilasta ja kehityskuluista, myös kansainvälisesti. Tieto perustuu sekä vaikutusten arviointiin että ennakointiin ja tulevaisuustyöhön.

- Rakennetaan kansalaisyhteiskuntapolitiikan tietoperustaa ja lisätään yhteistyötä tutkijoiden kanssa tiedon välittämiseksi.
- Tunnistetaan tietotarpeita ja suunnitellaan niihin vastaavia tutkimus- ja kehittämishankkeita.

- Hyödynnetään kansalaisjärjestöillä olevaa ja niiden tuottamaa tietoa.

4.5 Kansainvälisen yhteistyön tekeminen

Tavoitteena on, että julkinen hallinto tukee kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia aktiivisesti kansallisesti ja kansainvälisesti.

- Kehitetään koordinaatiota kansallisissa ja kansainvälisissä kansalaisyhteiskuntaan liittyvissä kysymyksissä.
- Tehdään yhteistyötä kansainvälisten kansalaisjärjestöjen ja organisaatioiden kanssa.
- Kannustetaan kansalaisyhteiskunnan toimijoita osallistumaan Euroopan unionin valmisteluun EU:n kansalaisyhteiskuntastrategian mukaisesti.

5 Ohjeen hyödyntäminen

Julkisen hallinnon yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa etenee vaiheittain kohti kumppanuutta. Tavoitteena on, että myös kunnat ja hyvinvointialueet hyötyvät ohjeesta ja ottavat sen harkintansa mukaan huomioon strategioissaan, suunnitelmissaan ja järjestöyhteistyössään.

Ohjeen tarkoituksena on kannustaa jatkuvaan oppimiseen ja yhteiskehittämiseen sekä uuden kokeilemiseen. Julkisyhteisöt harkitsevat, kuinka ne soveltavat ohjetta toiminnassaan henkilöstönsä kanssa ja johtamisen tukena. Ohje ei ole poliittinen päätös. Jos toimintatapojen uudistamisella olisi talousvaikutuksia, niistä päätetään asianmukaisesti erikseen.

Avoimen hallinnon työryhmä ja kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta seuraavat ohjeen hyödyntämistä ja tarkistavat sitä tarvittaessa.

TIIVISTELMÄ OHJEEN VALMISTELUSTA

Työryhmä laati ohjeen hankkeessa, joka toteutti valtioneuvoston periaatepäätöstä kansalaisjärjestöstrategiasta ja dokumentoi käytyä tulevaisuuskeskustelua. Ohje nojaa myös avoimen hallinnon toimintaohjelmaan, julkisen johtamisen periaatteisiin ja julkisen hallinnon uudistamisen strategiaan.

Työryhmä tunnisti tarpeen vahvistaa julkisen hallinnon kansalaisyhteiskuntatuntemusta ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista valmisteluun. Ohje perustuu kirjallisuuskatsaukseen ja kansainvälisiin suosituksiin, mitä työryhmä on tiivistänyt taustamuistioksi. Työryhmä otti ohjeen muotoilussa huomioon myös strategiahankkeessa saatua laajaa palautetta.

Ohjeesta pyydettiin lausuntopalautetta xx.2026–xx.2027.

Ohje julkaistaan kansalaisjärjestöakatemiassa 17. maaliskuuta 2027.

Liite 1 Taustamuistio

Taustamuistion tarkoitus

Tässä taustamuistiossa esitetään tiivis katsaus kansalaisyhteiskunnan tilaan Suomessa ja kuvataan kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Taustamuistiossa tarkastellaan lisäksi kansallista ja kansainvälistä kansalaisyhteiskuntapolitiikkaa sekä luonnehditaan julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuorovaikutusta.

Taustamuistio perustuu kansalaisjärjestöstrategian valmistelussa ja toteutuksessa tarkasteltuun tietoon, kansalaisyhteiskuntatutkimukseen ja tilastoihin kansalaistoiminnasta. Tietoperustaa laajennettiin strategiahankkeen aikana. Taustamuistion tavoitteena on rakentaa parempaa ymmärrystä kansalaisyhteiskunnan tilasta ja herättää keskustelua sen tulevaisuudesta.

Kansalaisyhteiskunnan määritelmä

Tutkijat kuvaavat kansalaisyhteiskuntaa yhteiskunnallisen elämän kentäksi, jossa kansalaiset ja kansalaisryhmät toimivat vapaaehtoisesti ja julkisesti yhteisten arvojensa, päämääriensä ja tavoitteidensa perusteella. Kansalaisyhteiskunta on valtiosta riippumaton eli valtio ei johda sitä tai määrää sen toimintaa, mutta tukee sitä.

Kansalaisjärjestön määritelmä

Euroopan unionin kansalaisyhteiskuntastrategiassa kansalaisjärjestöillä tarkoitetaan laajasti kaikkia valtiosta riippumattomia, voittoa tavoittelemattomia, itsenäisiä, puoluepoliittisesti sitoutumattomia ja väkivallattomia organisaatioita, joiden kautta ihmiset edistävät ja puolustavat yhteisiä tavoitteitaan ja arvojaan.

Kansalaisjärjestöt voivat vaihdella epämuodollisista ryhmistä puolimuodollisiin ja virallisesti organisoituihin toimijoihin, ja ne voivat perustua jäsenyyteen, tietyn asian edistämiseen tai palvelujen tarjoamiseen. Kansalaisjärjestöt voivat

toimia paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti tai kansainvälisesti, ja niiden toimintaa voivat toteuttaa vapaaehtoiset ja/tai palkatut työntekijät.

TUTUSTU KANSALAISYHTEISKUNTAAN TARKEMMIN

Kansalaisyhteiskunta – mitä julkisen hallinnon tulisi tietää siitä on erityisesti julkiselle hallinnolle suunnattu verkkokoulutus. Se kertoo monipuolisesta kansalaisyhteiskunnasta ymmärrettävällä tavalla ja ohjaa soveltamaan opittua. Verkkokoulutus on avoin ja maksuton kaikille.

Suorita kansalaisyhteiskunta-aiheinen verkkokoulutus

1 Kansalaisyhteiskunnan tila

Kansainvälinen kansalaisyhteiskuntakehitys

Kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen asema Euroopassa. Euroopan unionin kansalaisyhteiskuntastrategian mukaan kansalaisyhteiskunta osallistuu julkiseen päätöksentekoon, tekee yhteistyötä julkisen hallinnon kanssa ja edustaa myös niitä ihmisiä, jotka eivät voi vaikuttaa omaan asemaansa yhteiskunnassa. Kansalaisyhteiskunta edistää myös avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja julkisen vallan vastuullisuutta.

Kansalaisyhteiskunta kehittää demokratiaa. Esimerkiksi 87 prosenttia vuoden 2023 Eurobarometri-kyselytutkimukseen vastanneista katsoi, että kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on tärkeä tehtävä perusoikeuksien suojelemisessa ja tietoon perustuvan, moniarvoisen demokraattisen keskustelun edistämisessä.

Vaikka Suomi pärjää hyvin kansainvälisessä demokratiavertailussa, kehityskulut Euroopassa ja muualla maailmassa osoittavat, ettei kestävää demokratiaa voi pitää itsestäänselvyytenä. Samaan aikaan kansalaisyhteiskunnan tila toimia on kaventunut monissa Euroopan maissa.

Eurobarometrin mukaan kansalaisyhteiskunnan kannalta merkittävimmiksi haasteiksi nähdään toimijoiden kokema hallinnollinen taakka, oikeudelliset painostuskeinot sekä perusteettomat rajoitukset kansalaisjärjestöjen toiminnalle ja kansalaisten osallistumiselle.

Euroopan unionin perusoikeusviraston, Fundamental Rights Agency FRA, mukaan kansalaisjärjestöt raportoivat verkossa tapahtuvasta uhkailusta ja vihapuheesta, kielteisistä mediakampanjoista, poliittisesti motivoiduista rahoitusleikkauksista sekä raskaista valvonta- ja tarkastusmenettelyistä. Lisäksi huolta aiheuttavat muun muassa humanitaarisen toiminnan kriminalisointi, mahdollinen lainvalvontaviranomaisten valvonta, Strategic Lawsuit Against Public Participation SLAPP-kanteet sekä vandalismin ja fyysisten hyökkäysten kohteeksi joutuminen.

Perusoikeusvirasto raportoi myös, että julkinen kansalaisyhteiskuntarahoitus jää tarpeisiin nähden liian niukaksi. Rahoituksen saatavuutta heikentävät sekä yleiset taloudelliset paineet että lainsäädäntöön, politiikkatoimiin ja kielteisiin julkisiin narratiiveihin liittyvät tekijät. Erityisesti ulkomaista rahoitusta, verotusta, toimijoiden hyväntekeväisyysasemaa ja avoimuusvaatimuksia koskevat säädökset voivat vaikeuttaa rahoituksen saamista ja vähentää halukkuutta kansalaisvaikuttamiseen sekä heikentää kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä.

Kansalaisyhteiskunnan toimintatila voi kaventua hiljalleen ja huomaamattomasti. EU:n kansalaisyhteiskuntastrategia ehdottaa ratkaisuja, joilla kansalaisyhteiskunnan tila laajenisi Euroopassa. Esimerkiksi seurannan kehittäminen on tärkeää, jotta kansalaisyhteiskunnan tilan kaventumiseen tai kansalaisjärjestöjen kohtaamiin uhkiin voidaan reagoida varhain.

Kansalaisyhteiskunta Suomessa

Suomi on liberaali demokratia, jonka vahvuuksia ovat vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit, vahva monipuoluejärjestelmä ja riippumaton oikeuslaitos sekä avoin ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta. Korruptio on vähäistä, ja esimerkiksi sananvapautta kunnioitetaan. Yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus sekä niihin nojaava yhdistysautonomia kuuluvat perusoikeuksiin. Suomessa turvataan oikeus yhdenvertaisuuteen sekä suojaan syrjintää vastaan.

Suomalainen kansalaisyhteiskunta voi kansainvälisesti vertaillen hyvin. Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksen mukaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuudet ovat Suomessa laajat. Julkinen hallinto tukee kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia.

Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien tukemiseen kuuluvat esimerkiksi kansalaistoimintaa edistävä sääntely, kansalaisjärjestöjen mahdollisuus osallistua julkiseen päätöksentekoon ja kansalaisyhteiskuntarahoitus. Lainsäädäntö ei selvityksen mukaan rajoita järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa tai muodosta selkeitä kansalaisten osallistumisen esteitä.

Kansalaisten osallistumista ja kansalaisvaikuttamista tukevat myös julkisen hallinnon vahva sitoutuminen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen sekä suomalaisten korkea luottamus julkiseen hallintoon. Myös kansalaisjärjestöihin on perinteisesti luotettu Suomessa ja niitä pidetään tärkeinä toimijoina suomalaisten hyvinvoinnin kannalta.

Julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välinen yhteistyö on vakiintunutta. Kansalaisyhteiskunnan toimijat tuottavat asiantuntijatietoa valmistelijoiden käyttöön ja osallistuvat yhteisten asioiden kehittämiseen. Valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuminen rakentaa tutkitusti myös luottamusta julkiseen hallintoon.

Kansalaisjärjestöjen jäsenyys ja toimintaan osallistuminen on suomalaisille tyypillinen tapa osallistua yhteiskunnassa kuten muissa Pohjoismaissa. Suomessa on 108 000 rekisteröityä yhdistystä. Suurta määrää selittää osaltaan rekisteröityjen yhdistysten oikeushenkilöasema. Yhdistysten purkaminen on kasvanut tasaisesti tällä vuosituhannella esimerkiksi yhteiskunnallisten tarpeiden muuttuessa ja muuttoliikkeen takia.

Yhdistysten toimintaan osallistuu yli puolet väestöstä: osallistumisosuus on säilynyt väestön tasolla suunnilleen ennallaan 2000-luvulla. Vaikka yhdistystoiminnan asema on yhä vahva, sen luonne on muuttunut ja ihmiset osallistuvat yhteiskunnassa myös muilla tavoilla. Poliittisessa ja ammatillisessa yhdistystoiminnassa havaitaan hiipumista, ja erilaiset elämäntapayhdistykset ovat nousseet esiin. Yhdistysten moniportainen organisoituminen on alkanut myös jossakin määrin purkautua.

2 Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö

Suomalainen yhteiskunta muuttuu

Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kehittävät toimintaansa samoissa rajoissa kuin muu yhteiskunta. Sitra kuvailee pitkäikäisten yhteiskuntaa Suomen suuntana. Maailmanjärjestyksen murros mittaa demokratian voimaa ja ympäristökriisi pakottaa sopeutumaan ja uudistumaan. Sitra arvioi tekoälyn myös mullistavan yhteiskunnan perustaa viimeisimmässä megatrendikatsauksessaan.

Suomi on yksi maailman nopeimmin ikääntyvistä valtioista. Kehitystä vauhdittavat matala syntyvyys, edelleen nouseva elinajanodote ja suurten ikäluokkien siirtyminen työelämästä eläkkeelle. Väestön ikärakenteen muuttuessa on tärkeää etsiä keinoja ihmisten hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämiseksi esimerkiksi vapaaehtoistoiminnasta.

Vireä vapaaehtoistoiminta edistää kuntien ja alueiden elin- ja vetovoimaisuutta. Tutkimuksen perusteella lähes joka toinen suomalainen osallistuu vapaaehtoistoimintaan. Vapaaehtoistoiminnan vuotuinen arvo on Kansalaisareenan laskelman mukaan noin 3,2 miljardia euroa.

Maahanmuutto selittää Suomen väestönkasvua ja lisää yhteiskunnan monimuotoisuutta. Tutkijoiden arvion mukaan kansalaisyhteiskunnan tulevaisuutta määrittää myös se, miten erilaisista kulttuureista tulevat ihmiset osallistuvat kansalaistoimintaan ja toimivat kansalaisyhteiskunnassa.

Kaupungistuminen jatkuu Suomessa vahvana, ja väestö vanhenee erityisesti maaseutu-Suomessa. Suomessa on keskenään hyvin erilaisia alueita, mitä maantiede, elinkeinorakenne ja esimerkiksi kulttuuriin liittyvät tekijät selittävät. Kansalaisjärjestöillä ja paikallisyhteisöillä nähdään maaseutu- ja rannikko-Suomessa erilaisia rooleja ja rakenteita kuin kaupungeissa. Myös kansalaisyhteiskunnan tuessa ja luottamuksessa julkiseen hallintoon raportoidaan alueellisia eroja.

Suomalaisen yhteiskunnan haasteita ovat taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus, väestöryhmien väliset erot luottamuksessa ja osattomuus yhteiskunnassa. Korkeasta luottamuksesta huolimatta, moni suomalainen kokee edelleen, ettei voi vaikuttaa riittävästi päätöksentekoon. Myös oma kyky osallistua tuntuu monesta epävarmalta. Äänestysaktiivisuus eriytyy esimerkiksi sosioekonomisten ja demografisten tekijöiden perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus on ollut merkittävin julkisen hallinnon uudistus viime vuosikymmeninä. Se uudisti myös demokratiarooleja ja laajensi asukkaiden osallistumisoikeuksia. Toisaalta paikallisdemokratiasta kannetaan huolta, ja järjestöyhteistyössä on muun muassa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan mielestä kehitettävää.

Väestön ikääntyminen, heikko talouskasvu ja kasvavat palveluntarpeet heikentävät Suomen julkisen talouden kestävyyttä. Julkista taloutta on sopeutettu esimerkiksi menoja vähentämällä, mikä on tarkoittanut myös yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävien valtionavustusten vähenemistä viime vuosina. Julkisen talouden pitkän ajan tavoitteena on hyvinvointia uhkaavan velkakehityksen taittaminen.

Kansalaisyhteiskunnan kehityskulkuja

Suomalaista kansalaisyhteiskuntaa luonnehditaan pohjoismaisen mallin mukaiseksi. Kansalaisyhteiskunnan rooli on säilynyt vahvana 2000-luvulla. Kehityskulut ovat siirtäneet kansalaisjärjestöjä ja niiden toimintaa pohjoismaisesta kansalaisyhteiskuntamallista lähemmäs keskieurooppalaista kansalaisyhteiskuntamallia, jossa korostuvat julkinen rahoitus ja siihen liittyvä palvelutuotanto.

Kansalaisjärjestöjen ammattimaistuminen

Kansalaisjärjestöt ovat ammattimaistuneet, ja palkkatyöntekijöiden määrä on kasvanut kansalaisjärjestöissä. Kansalaisjärjestöt ovat myös keskittyneet ja ne ovat omaksuneet julkisen ja yksityisen sektorin piirteitä, mitä kutsutaan hybridisaatioksi. Kansalaisjärjestöt ovat esimerkiksi yhdistyneet toisiinsa ja ottaneet käyttöön moderneja hallintorakenteita vastatakseen uusiin vaatimuksiin. Kasvaneita vaatimuksia selittää myös rahoitusohjaus. Ammattimaistumisen ja

hybridisaation on argumentoitu uhkaavan kansalaisyhteiskunnan aloitteellisuutta ja innovatiivisuutta sekä kykyä kritisoida julkista päätöksentekoa.

Neljännen sektorin esiin nouseminen

Kansalaisjärjestöt eivät ole ainoita toimijoita kansalaisyhteiskunnassa, vaan moninainen neljäs sektori on noussut kolmannen sektorin rinnalle esimerkiksi sosiaalisen median ansiosta. Neljännen sektorin piirteitä ovat vapaamuotoisuus ja verkostomaisuus. Suora toiminta voi olla myös hetkellistä, eikä siihen välttämättä liity vaikuttamista päätöksenteon kautta. Julkisen hallinnon yhteistyö neljännen sektorin kanssa voi olla haastavaa, koska käytännöt eivät ole vakiintuneita eikä tiedonvälitys itsestään selvää.

Kansalaisten osallistumisen esteiden tunnistaminen

Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan autonomiaan ja elinvoimaisuuteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota eurooppalaisten kokemusten perusteella. Muun muassa rakenteellinen syrjintä, vihapuhe ja poliittinen polarisaatio voivat vähentää kansalaisten osallistumista ja kaventaa kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa. Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia voivat kaventaa myös rahoitukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset. Järjestelmällisen häirinnän raportoidaan lisääntyneen ja yhteiskunnallisen keskustelun kiristyneen. Oikeusvaltiokertomuksen mukaan osa sidosryhmistä raportoi, että suhtautuminen kansalaisyhteiskunnan toimijoihin on muuttunut Suomessa.

Rahoitusmallin uudistuminen ja rahoituksen väheneminen

Rahapelituotoilla rahoitettujen toimintojen rahoitusmalli uudistui kolme vuotta sitten. Vuoden 2023 loppuun asti monien yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa ja hankkeita rahoitettiin rahapelitoiminnan tuotoista. Vuoden 2024 alusta alkaen eduskunta on päättänyt valtionavustuksiin osoitettavista määrärahoista arpajaislain (1047/2001) muutosten tultua voimaan.

Esimerkiksi yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävien valtionavustusten määrä on vähentynyt kuluneella eduskuntakaudella, kun julkista taloutta on sopeutettu. Rahoituksen väheneminen vaikuttaa kansalaisjärjestöjen toiminta-

edellytyksiin, erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöissä. Vaikutukset voivat näkyä esimerkiksi palveluiden laajuudessa, työnantajatoiminnassa ja yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa.

Liite 2 Lausuntoyhteenveto

Valtiovarainministeriö pyytää ohjeesta ja taustamuistiosta palautetta uudessa lausuntopalvelussa xx.2026–xx.2027. Lausuntoyhteenveto sisällytetään kansalaisjärjestöakatemiassa 17.3.2027 julkaistavaan ohjeeseen.

Lähteet

Aloite- ja kuulemisjärjestelmien kehittäminen: Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:33.

Alueelliset erot kansalais- ja vapaaehtoistoiminnassa – tukemisen tarpeet ja verkostojärjestöjen rooli hyvinvointialueuudistuksessa: Vapaa! – Fri! -hankkeen selvitystyön raportti. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:2.

Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille: Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn strategia 2022–2026. Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2022:3.

Avoimen hallinnon strategia. Valtiovarainministeriö.

Avoimen hallinnon viides toimintaohjelma. Valtiovarainministeriö 2023.

Civic Space Scan of Finland. OECD Public Governance Reviews 2021.

Civic Space Update: Enabling civil society to uphold EU values and strengthen democracy. Fundamental Rights Agency. 2026.

Demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriö 2026.

EU-hankerahoitus käyttöön: Kansalaisjärjestöjen valmiuksien kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2026:9.

Euroopan komission oikeusvaltiokertomus 2025.

EU Strategy for Civil Society. 2025.

Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Valtioneuvosto 2020.

Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2026:44.

Julkisen talouden ylivaalikautinen tavoite 2027–2033. Valtioneuvoston julkaisuja 2026:17.

Järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa koskevan sääntelyn kehittäminen: Selvityshenkilön raportti. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:26.

Järjestöt valokeilassa – Järjestöt organisaatioina, toimijoina ja tutkimuskohteina. Humanistinen ammattikorkeakoulu 2022.

Järjestöyhteistyön uusi logiikka – 9+2 keinoa edistää paikallista järjestötyötä. Suomen Kuntaliitto 2026.

Kansalaisjärjestöjen kattojärjestöt: Näin järjestöjen tukemisesta saadaan paras mahdollinen hyöty yhteiskunnalle. 2025.

Kansalaisjärjestöstrategia 2023–2027: Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämisestä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:20.

Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan tietoperusta: Tutkijoiden havaintoja. Suomalainen Tiedeakatemia 2025.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikka tarvitsee yhteistä suuntaa ja seurantaa: Loppuraportti kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimikaudesta 2022–2026. Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2025:5.

Kansallinen korruptiotilannekuva. Oikeusministeriö 2026.

Kansallinen ohjelma demokratian ja osallistumisen edistämiseksi: Valtioneuvoston periaatepäätös. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:12.

Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2024. Sisäministeriön julkaisuja 2024:17.

Kuntademokratian suunta. Suomen Kuntaliitto 2026.

Kuntien ja hyvinvointialueiden avustukset järjestöille ja säätiöille: Selvitys avustustoiminnasta ja siihen liittyvistä tietoprosesseista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:31.

Kuuluuko kansalaisjärjestöjen ääni? Selvitys kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksista valtioneuvoston valmisteluun ja päätöksentekoon. Sitra 2026.

Luottamusta ilmassa, mutta kuinka paljon? Tutkimus eri sukupolvien luottamuksesta yhteiskunnan instituutioihin. E2 Tutkimus.

Maailman paras julkinen hallinto? Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:9.

Map for future – Helsinki recommendations on meaningful engagement with civil society in the OSCE. 2025.

Megatrendit 2026 -selvitys. Sitran selvityksiä 2026.

Miten päätöksenteosta tehdään kansalaislähtöistä? Digitaalisuuden mahdollisuudet lainsäädäntöprosessin kehittämisessä. Sitra 2024.

OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2026 Results: Navigating Rising Expectations and New Horizons.

Practical Guide for Policymakers on Protecting and Promoting Civic Space. OECD Public Governance Reviews 2024.

Polkuja tulevaisuuden kansalaistoimintaan: Näkökulmia osallisuuden ja kansalaistoiminnan vahvistamiseen maaseuduilla. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2024:25.

Reaktionopeutta, paikallistietoa ja huolenpitoa: Paikallinen kansalaistoiminta vahvistaa yhteiskunnan pitkäjänteistä resilienssiä ja kriisivalmiutta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2025:2.

Valintojen Suomi: Kansliapäälliköiden viestit hallituksenvaihdokseen. Valtioneuvoston julkaisuja 2026:48.

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje: Eurooppalainen demokratiakilpi ja EU:n kansalaisyhteiskuntastrategia (E 109/2025 vp).

Valtioneuvoston tiedonanto yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Valtioneuvosto 2023.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa: Strateginen toimintaympäristöanalyysi sekä skenaarioita vuoteen 2045. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:82.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa: Nuoret tulevaisuuden tekijöinä. Valtioneuvoston julkaisuja 2026:74.

Vapaa-ajan osallistuminen -tilasto. Tilastokeskus.

Vapaaehtoistoiminnan merkitys hyvinvoinnille Suomessa. Kansalaisareena. 2023.

Vapaaehtoistyö Suomessa 2026 -tutkimus. Kansalaisareena ym. 2026.

Varieties of Democracy (V-Dem). 2026.

Yhdessä johtajina demokratian ja kansallisen menestyksen puolesta: Valtioneuvoston periaatepäätös julkisesta johtamisesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2026:10.

TUTKI KANSALAISJÄRJESTÖJÄ KOSKEVIA TIETOJA

Oikeusministeriö kokosi kansalaisjärjestöjä koskevia tietoja yhteen toteuttaessaan kansalaisjärjestöstrategiaa. Raportin tavoitteena oli luoda yleiskuvaa, helpottaa tiedonhakua sekä tukea kansalaisyhteiskuntakehityksen seurantaa.

Raportin tiedot perustuvat julkisella hallinnolla olevaan tietoon ja tilastoihin. Niitä on myös hyödynnetty yhteistyöohjetta ja taustamuistiota laadittaessa. Monet kansalaisjärjestöt tuottavat myös tietoa käyttöön, esimerkiksi vapaaehtoistoiminnasta ja varainhankinnasta.

Tutki kansalaisjärjestöjä koskevia tietoja