

# Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa

# Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-259-809-7

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:1</b>		<b>Teema</b>	Selvityksiä ja ohjeita
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Sami Demirbas, Sini Lahdenperä, Lasse Peltonen, Heli Saarikoski, Jyrki Jauhainen, Heta Heiskanen, Elina Vaara, Jussi Airaksinen		
<b>Yhteisötekijä</b>	oikeusministeriö, ympäristöministeriö, CORE-hanke		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	62
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Tässä julkaisussa arvioidaan, minkälaisia hyötyjä uudenlaiset osallistumisen ja yhteistoiminnan (collaboration) menetelmät ovat tuoneet lainvalmisteluprosesseihin ja mitä näistä kokemuksista voidaan oppia lainvalmistelun kehittämisessä.</p> <p>Julkaisussa esitellään neljässä eri lainvalmisteluhankkeessa toteutetut kuulemisprosessit ja niissä hyödynnettyjä osallistumisen ja yhteistoiminnan menetelmiä. Yhteistoiminnallisilla menetelmillä tarkoitetaan osallistumisen prosesseja, jotka tähtäävät erilaisten näkökulmien yhteensovittamiseen ja yhteiseen ongelmanratkaisuun.</p> <p>Esimerkkihankkeissa on hyödynnetty erilaisia kuulemisen menetelmiä. Tällaisia ovat tavanomaisten lausuntopyyntöjen ohella muun muassa sähköiset kyselyt, verkkokeskustelut, työryhmät, työpajat, esittelytilaisuudet ja dialogitilaisuudet. Olennaiseksi osoittautuu se, miten valmisteluprosessin kokonaisuus jäsentyy ja mihin tarkoitukseen osallistumisen menetelmiä hyödynnetään. Selvimmin yhteistoiminnallisia elementtejä sisältävissä menettelyissä osalliset ovat yhdessä ratkaisemassa lainsäädäntöhankkeiden keskeisiä pulma- ja kiistakysymyksiä. Tarkastelu osoittaa, että yhteistoiminnallisuus ei kuitenkaan sovellu yhtä hyvin kaikkiin lainvalmisteluhankkeisiin.</p>		
<b>Asiasanat</b>	kuuleminen, kuulemismenettely, avoimuus, säädösvalmistelu		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-809-7	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-809-7">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-809-7</a>		

## Mer ut av samrådsprocessen: mot samarbetsförfaranden i lagberedningen

<b>Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:1</b>	<b>Tema</b>	Utredningar och anvisningar
<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	
<b>Författare</b>	Sami Demirbas, Sini Lahdenperä, Lasse Peltonen, Heli Saarikoski, Jyrki Jauhiainen, Heta Heiskanen, Elina Vaara, Jussi Airaksinen	
<b>Utarbetad av</b>	Justitieministeriet, miljöministeriets, CORE projekt	
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b> 62
<b>Referat</b>	<p>I denna publikation bedöms vilka fördelar de nya metoderna för deltagande och samarbete (collaboration) har medfört i lagberedningsprocesserna och vad man kan lära sig av dessa erfarenheter i utvecklingen av lagberedningen.</p> <p>I publikationen presenteras de samrådsprocesser som genomförts inom ramen för fyra olika lagberedningsprojekt samt de metoder för deltagande och samarbete som använts i projekten. Med samarbetsmetoder avses förfaranden för deltagande som syftar till samordning av olika perspektiv och gemensam problemlösning.</p> <p>I modellprojekten har man utnyttjat olika metoder för samråd. Sådana metoder är, utöver vanliga begäranden om utlåtande, bland annat elektroniska enkäter, webbdiskussioner, arbetsgrupper, workshoppar, presentationer och dialogtillfällen. Avgörande är hur beredningsprocessen som helhet struktureras och för vilket ändamål metoderna för deltagande används. Vid förfaranden som tydligast innefattar element av samarbete löser deltagarna tillsammans centrala problem och tvistefrågor inom lagstiftningsprojekten. Bedömningen visar att samarbetsmetoder dock inte lämpar sig lika väl för alla lagberedningsprojekt.</p>	
<b>Nyckelord</b>	samråd, öppenhet, lagberedning	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-809-7	<b>ISSN PDF</b> 2490-0990
<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-809-7">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-809-7</a>	

## Making the most of the consultation process: towards collaborative procedures in law drafting

---

<b>Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2022:1</b>	<b>Subject</b>	Reports and guidelines
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice, Finland	

---

<b>Author(s)</b>	Sami Demirbas, Sini Lahdenperä, Lasse Peltonen, Heli Saarikoski, Jyrki Jauhiainen, Heta Heiskanen, Elina Vaara, Jussi Airaksinen		
<b>Group author</b>	Ministry of Justice, Finland; Ministry of the Environment; CORE-project		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	62

---

**Abstract**

This publication assesses the benefits that new methods of participation and collaboration have brought to law drafting processes and the lessons that can be learned from these experiences when developing law drafting.

The publication presents the consultation processes carried out in four different law drafting projects and the methods of participation and collaboration used in them. Collaborative methods mean participation processes that aim at joint problem solving and reconciling different perspectives.

Various consultation methods were used in the example projects. In addition to the standard requests for opinions, these included electronic questionnaires, online discussions, working groups, workshops, presentation events and dialogue events. An essential question to consider is how the law drafting process as a whole is structured and for what purpose the methods of participation are used. In the procedures that most clearly involve collaborative elements, the parties come together to solve the key problems and controversial issues related to legislative projects. However, the review shows that collaboration is not equally well suited to all law drafting projects.

---

<b>Keywords</b>	consultation, openness, law drafting		
-----------------	--------------------------------------	--	--

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-809-7	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

<b>URN address</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-809-7">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-809-7</a>		
--------------------	---	--	--

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>10</b>
1.1	Tämän julkaisun tarkoitus.....	10
1.2	Hallitusohjelman tavoitteet uudeltaisesta vuorovaikutuksesta .....	10
1.3	Kuuleminen lainvalmisteluprosessissa.....	11
1.4	Lainvalmisteluprosessin kehittämisen kohteet .....	12
<b>2</b>	<b>Osallistumisen tasot ja yhteistoiminnallisuuden hyödyt</b> .....	<b>14</b>
2.1	Osallistumisen tasot – tiedottamisesta yhteisiin päätöksiin.....	14
2.2	Neuvotteleva ongelmanratkaisu yhteistoiminnallisuuden ytimessä.....	19
<b>3</b>	<b>Osallistumisen ja yhteistoiminnallisuuden muotoja erilaisissa lainvalmisteluhankkeissa</b> .....	<b>22</b>
3.1	Osallistuminen rahankeräyslain valmistelussa: miten sovittaa onnistuneesti yhteen erilaisia näkökulmia? .....	22
3.1.1	Johdanto.....	23
3.1.2	Osallistumisprosessin kuvaus .....	23
3.1.3	Prosessin lopputulos .....	25
3.1.4	Osallistumisprosessin analyysi.....	27
3.1.5	Kehittämistarpeet.....	30
3.1.6	Yhteenveto .....	30
3.2	Avoimuusrekisteri (OM): laajan sidosryhmäkentän oikea-aikainen osallistumisen.....	31
3.2.1	Johdanto.....	32
3.2.2	Osallisuusprosessin kuvaus .....	32
3.2.3	Prosessin lopputulos .....	36
3.2.4	Osallistumisprosessin analyysi.....	36
3.3	Ilmastolaki (YM): miten saada kansalaisten ääni kuuluviin? .....	38
3.3.1	Johdanto.....	39
3.3.2	Kansalaisten kuuleminen ilmastolain valmistelussa .....	40
3.3.3	Yhteistoiminta saamelaisten kanssa .....	42
3.3.4	Tutkijayhteistyötä kuulemisissa .....	43
3.3.5	Nuorten kuuleminen ilmastolaissa.....	44
3.3.6	Kuulemispalautteen hyödyntäminen.....	46

3.4	Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 (OM): miten saada ruohonjuuritaso näkyviin? .....	46
3.4.1	Johdanto.....	47
3.4.2	Osallistumisprosessin kuvaus .....	48
3.4.3	Prosessin lopputulos .....	51
3.4.4	Osallistumisprosessin analyysi.....	52
<b>4</b>	<b>Kohti yhteistoiminnallisuutta – mitä uusien menetelmien hyödyntämisellä voidaan saavuttaa ja mitä se vaatii? .....</b>	<b>54</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>61</b>



## TIIVISTELMÄ

Tutkimustiedon valossa lainvalmistelussa käytettäviä kuulemismenetelmiä pidetään usein yksipuolisina niiden keskittyessä lähinnä formaaliin lausuntomenettelyyn. Tässä raportissa arvioidaan, minkälaisia hyötyjä uudenlaiset osallistumisen ja yhteistoiminnan (collaboration) menetelmät ovat tuoneet lainvalmisteluprosesseihin ja mitä näistä kokemuksista voidaan oppia lainvalmistelun kehittämisessä.

Raportissa esitellään neljässä eri lainvalmisteluhankkeessa toteutetut kuulemisprosessit ja niissä hyödynnettyjä osallistumisen ja yhteistoiminnan menetelmiä. Osallistumisen muotoja käsitellään asteina yksisuuntaisesta tiedottamisesta yhteiseen ongelmanratkaisuun ja toimeenpanoon. Yhteistoiminnallisilla menetelmillä (collaboration) tarkoitetaan osallistumisen prosesseja, jotka tähtäävät erilaisten näkökulmien yhteensovittamiseen ja yhteiseen ongelmanratkaisuun. Ne eroavat tavoitteiltaan, aikajänteeltään ja vuorovaikutuksen muodoiltaan tiedottamiseen ja kuulemiseen (konsultaatioon) pohjautuvista osallistumisen muodoista.

Esimerkkihankkeissa on hyödynnetty laajasti erilaisia kuulemisen menetelmiä. Tällaisia ovat tavanomaisten lausuntopyyntöjen ohella muun muassa sähköiset kyselyt, verkkokeskustelut, työryhmät, työpajat, esittelytilaisuudet ja dialogitilaisuudet. Kuulemisen menetelmien paljouden keskellä olennaiseksi osoittautuu se, miten valmistelu-prosessin kokonaisuus jäsentyy ja mihin tarkoitukseen osallistumisen menetelmiä hyödynnetään. Selvimmin yhteistoiminnallisia elementtejä sisältävissä menettelyissä osalliset ovat yhdessä ratkaisemassa lainsäädäntöhankkeiden keskeisiä pulma- ja kiistakysymyksiä.

Tarkastelun perusteella lainvalmistelun prosesseissa pitää yhdistää reiluus, asiantuntemus ja tehokkuus parhaalla mahdollisella tavalla, eikä mitään näistä kolmesta voi suosia kahden muun kustannuksella. Yhteistoiminnallisten prosessien mahdollisuutena on näiden elementtien yhdistäminen hankkeen eri vaiheissa, eri menetelmillä niin, että osallistuminen tukee sekä yhteisiä ratkaisuja että niiden tulevaa toimeenpanoa. Prosessin suunnittelu ja vaiheistaminen sekä erilaisten menetelmien käyttö sopiiin tarkoituksiin ovat avainasemassa. Myöskään yhteistoiminnallisuus ei sovellu yhtä

hyvin kaikkiin lainvalmisteluhankkeisiin. Uudenlaisten osallistumismenetelmien ja yhteistoiminnallisten prosessien hyödyntäminen edellyttää diagnostiikkaa ja uudenlaista osaamista ja asennoitumista lainvalmisteluun.

Julkaisu on toteutettu yhteistyössä oikeusministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittaman hankkeen ”Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa” (CORE) kesken.

# 1 Johdanto

## 1.1 Tämän julkaisun tarkoitus

Tässä julkaisussa esitellään neljässä eri lainvalmisteluhankkeessa toteutetut kuulemisprosessit ja niissä hyödynnettyjä osallistumisen ja yhteistoiminnan menetelmiä. Lisäksi oppaassa arvioidaan, minkälaisia hyötyjä yhteistoiminnalliset elementit ovat tuoneet lainvalmisteluprosesseihin ja mitä niiden toteuttaminen edellyttää. Julkaisu on toteutettu yhteistyössä oikeusministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittaman hankkeen ”Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa” (CORE, STN päätösnumero 313013) kanssa.

## 1.2 Hallitusohjelman tavoitteet uudenlaisesta vuorovaikutuksesta

Lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen ovat olleet viimeisen vuosikymmenen aikana keskeinen tavoite lainvalmistelun kehittämistyössä. Avoimuus ja vuorovaikutus kuuluvat myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteisiin. Hallitusohjelmassa on linjattu sekä [poikkihallinnollisen demokratiaohjelman](#) että [paremman sääntelyn toimintaohjelman](#) käynnistämisestä. Molemmat ohjelmat sisältävät toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan hallinnon avoimuutta ja valmisteluprosessien kuulemiskäytäntöjä kehittämällä muun muassa säädösvalmisteluhankkeiden suunnittelua ja seurantaa. Tavoitteena on muun muassa kehittää ja ottaa käyttöön kaikilla hallinnon tasoilla uusia kuulemismenetelmiä, jotka edistävät erityisesti nuorten, eri kieli- ja kulttuuriryhmien sekä vammaisten henkilöiden kuulemistä. Hallitusohjelmaan sisältyy myös lupaus uudenlaisesta vuorovaikutuksesta, mikä tarkoittaa ”sekä ihmisten osallistumista julkisen hallinnon toimintaan huomattavasti nykyistä vahvemmin että uusien vuorovaikutusmenetelmien etsimistä ja keksimistä”. Demokratia ja osallisuus on kirjattu keskeisiksi lähtökohdiksi myös julkisen hallinnon kehittämistä 2020-luvulla ohjaavaan

## 1.3 Kuuleminen lainvalmisteluprosessissa

Lainvalmistelussa sidosryhmien osallistuminen itseään koskevaan päätöksentekoon turvataan sidosryhmiä kuulemalla. Kuulemista lainvalmistelussa ohjaavat valtioneuvoston periaatepäätöksenä annetut [kuulemisohjeet](#). Ohjeet kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Ohjeissa on myös määritelty lausuntoaajan vähimmäispituus ja valmistelun avoimuutta edistävät menettelytavat. Ohjeiden tavoitteena on edistää säädösvalmistelussa kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä. Ohjeiden lisäksi on noudatettava säädösvalmistelun avoimuudesta ja kuulemismenettelystä annettuja säännöksiä. Eräillä sidosryhmillä, kuten Ahvenanmaalla, saamelaiskäräjillä ja työmarkkinajärjestöillä, on säännöksiin perustuva oikeus osallistua valmisteluun tai muuten tulla kuulluiksi niitä koskevia asioita valmisteltaessa.

Uusi Säädösvalmistelun kuulemisopas sisältää varsinaisten kuulemisohjeiden tueksi laaditut yksityiskohtaisemmat ohjeet kuulemisen prosessista ja tarkemmista menetelmistä. Opas on julkaistu kokonaisuudessaan [Finlexissä](#).

Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisella pyritään myös avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä. Kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Sidosryhmien kuulemisen ja osallistumisen kautta säädösvalmistelijat ja päätöksentekijät saavat asiantuntija- ja kokemustietoa sekä näkemyksiä valmisteilla olevan asian vaikutuksista eri kohderyhmiin. Hyvin suunniteltu ja toteutettu kuuleminen edistää tehokasta valmistelua ja päätöksentekoa. Se myös helpottaa säädösten toimeenpanoa, koska kuulemisen avulla sidosryhmät saavat tietoa säädöksistä ja niiden tavoitteista.

Kuulemisoppaassa kannustetaan valmistelijoita kuulemaan sidosryhmiä valmisteluvaiheissa, joissa voidaan tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan. Oppaan mukaan sidosryhmiä voidaan kuulla esimerkiksi hankkeen käynnistämisestä, vaihtoehtoisista ratkaisumalleista, valmistuneista selvityksistä, vaikutusten arvioinneista ja säädösehdotuksista. Vakiintunut käytäntö on kuulla sidosryhmiä arviomuistiosta, joka edeltää lainvalmisteluhankkeen asettamista. Opas jättää liikkumavaraa erilaisten kuulemisprosessien suunnittelemiselle ja toteuttamiselle hankkeiden erityispiirteet huomioon ottaen.

Oppaassa ei oteta kantaa siihen, millä keinoin kuuleminen tulisi toteuttaa. Oppaassa kuitenkin kannustetaan monipuolisten menetelmien käyttöön. Kuulemisessa voidaan hyödyntää mm. monijäsenisiä valmisteluelimitä, keskustelutilaisuuksia, neuvotteluja, epävirallista yhteydenpitoa, kyselyitä ja verkkokeskusteluja sekä kirjallisia lausunto-kerroksia. Menetelmät tulee valita niin, että sidosryhmät ja kansalaiset saavat tietoa tasapuolisesti, että heillä on yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja että heitä muutenkin kohdellaan yhdenvertaisesti.

**Kuvio 1.** Lainvalmistelun prosessikaavio. Finlex.



## 1.4 Lainvalmisteluprosessin kehittämisen kohteet

Kotimaisen tutkimustiedon valossa lainvalmistelussa käytettäviä kuulemismenetelmiä pidetään usein yksipuolisina niiden keskittyessä lähinnä formaaliin lausunto-menettelyyn. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan keskeinen kritiikki nykyisissä kuulemiskäytännöissä nousee siitä, että ne avaavat usean arvion mukaan vaikutusmahdollisuuksia liian myöhään eikä lausuntojen antamista useinkaan pidetä riittävänä vaikuttamiskanavana verrattuna säädösvalmistelun aikaisemman vaiheen kuulemiseen. Kuuleminen on kiinteä osa lainvalmistelua, minkä vuoksi aitoja vaikutusmahdollisuuksia tulisi avata lainvalmisteluun nykyistä lausunto-menettelyä varhaisemmassa vaiheessa. Hyvällä suunnittelulla ja oikeiden menetelmien valinnalla voidaan parantaa kuulemisten laatua ja niistä saatavaa hyötyä. Uusia osallistamisen muotoja tulisi kehittää siten, että sidosryhmät ja kansalaiset kokisivat tullessa aidosti kuulluksi.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pakarinen Auri 2011: Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.

Avoimen kuulemisen ja laadukkaan säädösvalmistelun toteuttamisessa nousevat usein esiin myös aika- ja resurssikysymykset. Helsingin yliopiston toteuttaman tutkimuksen mukaan moni virkamies kokee, että säädösvalmistelun tiukat aikataulut ka-ventavat mahdollisuuksia kansalaisten ja sidosryhmien laajalle kuulemiselle. Kiireessä uusien kuulemismenetelmien opettelu voi olla hankalaa, ja laajan kuulemispalutteen käsittely työlästä. Tutkimuksen mukaan kiireen ei kuitenkaan tulisi olla syy vähentää merkittävästi ainakaan tärkeimmiksi koettujen sidosryhmien kuulemista. Tutkimuk- sessa haastatelluista virkahenkilöistä osa katsoi, että vaikka kiire pakottaa priorisoi- maan, juuri kuulemisesta ei kannata tinkiä. Jos sidosryhmien näkemyksiä ei kuulla valmistelun riittävän aikaisessa vaiheessa, voi tämä kostautua myöhemmin lausunto- kierroksella tai eduskuntavaiheessa. Lainvalmisteluhankkeen loppuvaiheessa esiin tulleita ongelmia voi siten olla työläämpi korjata. Säädösvalmistelussa tulisi siten kiin- nittää tarkempaa huomiota aika- ja resurssikysymyksiin, jotka näyttäisivät vaikuttavan erityisesti kuulemisten ja vaikutusten arviointien laatuun ja yleisemminkin siihen, kuinka laajasti ja avoimesti eri toteuttamis- ja sääntelyvaihtoehtoja valmistelussa arvi- oidaan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vesa & Kantola 2016; Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016

## 2 Osallistumisen tasot ja yhteistoiminnallisuuden hyödyt

### 2.1 Osallistumisen tasot – tiedottamisesta yhteisiin päätöksiin

Osallistumisen asteita tai tasoja voidaan jäsentää osallistujien, vuorovaikutuksen laadun ja vaikuttavuuden mukaan. Kiinnostavia kysymyksiä ovat kuka osallistuu, missä vaiheissa osallistuminen tapahtuu, miten intensiivistä osallistuminen on eli kuinka aktiivisesti osallistujat pyrkivät itse osallistumaan ja miten aktiivisesti prosessin kokoonkutsujat kuten lainvalmistelijat pyrkivät pitämään osalliset mukana prosessissa, miten paljon vaikuttavuutta tai valtaa osallistujilla on ja mitä tavoitteita osallistumisprosessille on asetettu.

Osallistumisen asteita luokitellaan tyypillisesti osallistumisen päätavoitteen mukaan, mikä määrittelee samalla osallistujien roolia prosessissa. Näissä luokitteluissa erotetaan yleensä 1) tiedottamisen ja viestinnän, 2) kuulemisen, 3) aktiiviseen osallistumisen 4) neuvoo-antavien prosessien sekä 5) yhteisten päätösten ja 6) yhteisen toimeenpanon tasot.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Alun perin osallistumisen asteita kuvaavan 'tikapuumallin' esitti Arnstein (1969) Sittemmin aiheesta on kehitetty useita erilaisia malleja. Tässä on hyödynnetty kansainvälisen International Association for Public Participation'in (IAPP) osallistumisen asteita (International Association of Public Participation 2013) sekä OECD:n kehittämiä malleja (OECD 2001; OECD 2015) sekä sidosryhmäyhteistyön standardimallia (Accountability 2015).

**Kuvio 2.** Osallistumisen ja vuorovaikutuksen asteet tiedon jakamisesta yhteisiin päätöksiin ja toimeenpanoon.

Prosessin tarkoitus	Tiedon lisääminen ja kokoaminen	Kuuleminen, konsultaatio	Neuvot ja suositukset	Yhteinen päätöksenteko	Yhteinen Toimeenpano
<b>Tavoite</b>	Parempi ymmärrys ratkaistavista ongelmista, huolenaiheiden tunnistaminen	Palautte suunnitelmista ja ohjelmaluonnoksista poliittikalinjauksista, keskustelu toimintavaihtoehdoista	Sidosryhmien yhteiset suositukset esimerkiksi suunnitteluprosesseissa	Konsensuspäätökset yhdessä eri osapuolten kesken	Monen toimijan välinen sopimus yhteisestä toimeenpanosta
<b>Esimerkki-prosessit</b>	Tiedotustilaisuudet, Seminaarit, fokusryhmät	Työpajat, kuulemistilaisuudet, Yleisötilaisuudet, Dialogiprosessit	Politiikkadialogit, Työryhmät, neuvoantavat komiteat, raadit, yhteistyöryhmät	Fasilitoidut neuvottelut, sovitteluprosessit, neuvotellut lupaprosessit, yhteinen tiedontuotanto	Strateginen suunnittelu, Kumppanuudet

Perinteiset osallistumisprosessit
Uudet ja kehittyvät yhteistoiminnalliset prosessit

**Tiedottamisen ja viestinnän** tarkoituksena on muodostaa mahdollisimman selkeä ja tasapuolinen tietoperusta, joka auttaa osallisia ymmärtämään, mistä käsillä olevassa päätöksentekoprosessissa on kyse ja millaisia ulottuvuuksia, vaihtoehtoja ja ratkaisumahdollisuuksia siihen sisältyy. Tiedottaminen tai tiedon jakaminen on luonteeltaan yksisuuntainen prosessi, jossa yksi osapuoli informoi toista esimerkiksi kirjallisten tiedotteiden ja yleisötilaisuuksien avulla. Tiedottamista ja tiedonsaantia voidaan pitää kaikkien osallistumisen muotojen lähtökohtana.

**Kuulemisen** eli konsultaation tavoitteena on koota palautetta valmisteltavana olevan suunnitteluprosessin tai päätöksen tueksi. Laadukkaaseen kuulemisprosessiin sisältyy lupaus siitä, että kuulemisen järjestäjä kuuntelee osallisten näkemyksiä ja huolenaiheita, on kiinnostunut osallisten palautteesta ja sitoutuu kokoamaan sitä riittävän varhaisessa vaiheessa suunnittelu- tai päätöksentekoprosessia. Lisäksi kuulemisprosessin järjestäjän tulisi kertoa osallisille, miten heidän palautteensa on vaikuttanut lopulliseen suunnitelmaan tai päätökseen. Esimerkkejä tyypillisistä kuulemisen menetelmistä ovat kirjalliset lausunnot, kommentointimahdollisuudet, erilaiset kyselyt sekä keskustelu- ja yleisötilaisuudet, joissa palautetta kootaan.

**Aktiivinen osallistaminen** on luonteeltaan vaikuttavampaa kuin kuuleminen. Siinä osallistamisprosessin järjestäjä sitoutuu tekemään osallisten kanssa tiiviimpää yhteistyötä ja varmistaa, että osallisten näkemykset ja ideat heijastuvat valmisteltavana oleviin suunnitelmiin tai päätöksiin. Olennainen ero suhteessa kuulemisprosesseihin on



mahdollisuus osallistua yhteisen suunnitelman kehittelyyn tai julkisluonteisen ongelman ratkaisuun.<sup>4</sup> Vuorovaikutus lisääntyy, mutta valtaa prosessin varsinaisista ratkaisuista ei jaeta osallistujille. Myös aktiiviseen osallistamiseen liittyy vaatimus kertoa ja perustella, miten osallistuminen on vaikuttanut lopullisiin suunnitteluratkaisuihin. Aktiivisen osallistamisen tyypillinen menetelmä on työpajatyöskentely. Se ei ole yleensä kertaluonteista, vaan edellyttää osallistumistilaisuuksien (esim. työpajojen) jatkumoa, jossa suunnitelmia kehitellään dialogisessa vuorovaikutuksessa eri osapuolten välillä.

**Neuvoa-antavissa prosesseissa** sidosryhmille annetaan mahdollisuus yhteisen ehdotuksen muotoiluun, vaikka lopullinen ratkaisuvallta jääkin osallistavalle organisaatiolle. Ongelmanratkaisun logiikka on olennainen myös neuvoa-antaville prosesseille. Tyypillinen neuvoa-antavan prosessin menettely on työryhmä- tai komiteatyöskentely, johon eri sidosryhmien edustajat osallistuvat ja jolla on linkki muodolliseen päätöksentekoon. Työryhmän olemassaolo kuitenkin ei sinänsä kerro siitä, millaista osallistumisen astetta sen työskentely edustaa. Olennaista on, onko ryhmällä riittävä mandaatti yhteisen päätösehdotuksen tekemiseen ja pystyykö työryhmä työskentelemään yhteisen ratkaisunsaavuttamiseksi.

**Yhteinen päätöksenteko** ja siihen tukeutuvat perustuvat prosessit eroavat edeltävistä osallistumisen muodoista vallanjaon näkökulmasta. Kun tiedottamisen ja kuulemisen prosesseissa ratkaisuvallta pysyy prosessin kokoonkutsujan käsissä, yhteisen päätöksenteon prosesseissa osallistujilla ovat mukana neuvottelemassa ja sopimassa yhteistä ratkaisuja. Tällaisten prosessien edellytyksenä voi olla muodollisen päätöksenteon osalta annettu mandaatti, joka siirtää ratkaisuvallan yhteisen neuvottelun piiriin. Yhteisen päätöksenteon prosesseissa rakennetaan ratkaisuja, jotka ovat kaikkien osallistujien hyväksyttävissä. Lainvalmistelussa tällaista menettelytapaa edustaa selvimmin Yhdysvalloissa käytössä oleva neuvottelevan säädösvalmistelun perinne.<sup>5</sup> Näissä prosesseissa osapuolet osallistuvat fasilitoituun neuvotteluun, jonka tavoitteena on kaikkia tyydyttävä sopimus säädösten muodosta. Menettelyn tavoitteena on ohjata osapuolten voimavarat kiistelyn sijaan ongelman ratkaisemiseen neuvottelemalla. Myös konfliktinratkaisuprosesseissa kuten sovittelussa toteutuu jaetun vallan periaate; konflikti ei ratkea elleivät kaikki osapuolet pääse yhteiseen ratkaisuun.

<sup>4</sup> Creighton 2005, 9.

<sup>5</sup> Nämä prosessit tunnetaan yleisnimityksellä *negotiated rulemaking*, jolla voidaan viitata laajemmin myös esimerkiksi vapaaehtoisten standardien neuvotteluprosesseihin. Suuremmin lainsäädäntöön viittaa termi *regulatory negotiation*, josta käytetään yleisesti lyhennettä *reg-neg*. (ks. esim. Susskind 1985; Coglianese 1997)

**Yhteiseen toimeenpanoon** tähtäävät prosessit voidaan nähdä yhteisen päätöksenteon jatkeena tilanteissa, joissa toimijat asettavat yhteisiä tavoitteita ja pyrkivät yhdessä niiden toteuttamiseen. Tällöin voidaan puhua hallinnan ”konsensuksen tuolle puolen” tähtäävistä prosesseista, joissa tavoitteena on suunnitelman tai päätöksen toteutuksen varmistaminen monenvälisessä yhteistyössä, esimerkiksi sopimusjärjestelyin.<sup>6</sup> Yhteistoiminnalliset prosessit ja kumppanuusjärjestelyt voivat sisältää myös yhteisen toimeenpanon tavoitteen. Kumppanuusparadigmaa on pidetty hyödyllisenä mallina esimerkiksi monitoimijaisten ja kompleksisten kestävän kehityksen haasteiden ratkomiseen.<sup>7</sup>

Mainituista osallistumisen tasoista selvimmin yhteistoiminnallisia ovat neuvoo-antavat yhteisen päätöksenteon ja toimeenpanon mahdollistavat prosessit. Osapuolilla on näissä hyvät edellytykset ja riittävän vahva mandaatti muotoilla yhdessä toteutuskelpoisia ehdotuksia tai päätöksiä. Aktiivisen osallistumisen prosesseissa voidaan myös tunnistaa ongelmanratkaisun piirteitä, mutta osallistujajoukko ei välttämättä ole riittävän laajapohjainen, jotta se pystyisi uskottavasti sitoutumaan ratkaisuihin.

Perinteisen kuulemisprosessin ja yhteistoiminnallisen ratkaisuprosessin keskeisiä eroja on kuvattu alla olevassa taulukossa 1.

**Taulukko 1.** Perinteisen kuulemismenettelyn ja yhteistoiminnallisen ongelmanratkaisun erot.<sup>8</sup>

PROSESSI	Perinteinen kuuleminen	Yhteistoiminnallinen ratkaisuprosessi
<b>Julkilausuttu tarkoitus</b>	”Avoin prosessi, laaja osallisuus, osallisten sitouttaminen, tasapuolisuus”	
<b>Osallistujat</b>	Puolestapuhujia	Päätöksentekijöitä
<b>Tavoite</b>	Kuulla monia eri intressejä edustavia ääniä	Etsiä yhteinen ratkaisu, joka nivoo yhteen eri intressejä
<b>Toiminta</b>	Näkökantojen esittäminen	Neuvotteleva ongelmanratkaisu
<b>Lähestymistapa</b>	Kannanottoihin perustuva	Tarpeisiin ja intresseihin perustuva

<sup>6</sup> Margerum 2011.

<sup>7</sup> Glasbergen ym. 2007.

<sup>8</sup> Cormick ym. 1996.

<b>PROSESSI</b>	<b>Perinteinen kuuleminen</b>	<b>Yhteistoiminnallinen ratkaisuprosessi</b>
<b>Vuorovaikutus</b>	Kootaan palautetta, yksi tai useampia tilaisuuksia	Yhteistyösuhteiden tietoinen rakentaminen läpi monivaiheisen prosessin
<b>Neuvottelu</b>	Vähäistä, ei tietoista, tai piilossa ”takahuoneessa”	Läpinäkyvä ja tietoinen osa prosessia
<b>Tulokset</b>	Paljon eri näkemyksiä tiedoksi päätöksentekijälle	”Yksi lopputulema” – joko lopullinen päätös tai yhteisesti hyväksytty suositus päätöksentekijälle
<b>Aikataulu</b>	Ennalta annettu	Osallistujien neuvoteltavissa

Osallistumisen eri asteiden analyysissä on muistettava, että eri osallistamismenetelmiä ei voi asettaa yksiselitteiseen paremmuusjärjestykseen, vaan kyse on tilannekohtaisesta harkinnasta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Osallistumisprosessin suunnittelu sekä osallistumismuotojen valinta riippuvat tapauksesta ja sen vaiheesta, sekä osallistumisintavoitteista kyseisessä tilanteessa. Esimerkiksi kuulemismenettelyt voivat olla hyödyllisiä ja riittäviä siellä, missä osapuolet ovat suhteellisen yksimielisiä ratkaistavien ongelmien luonteesta, luottavat riittävästi suunnitteluorganisaatioon ja päätöksentekijöihin ja pystyvät mielekkäästi kommentoimaan suhteellisen valmiiksi vietyjä suunnitelmaluonnoksia tai muita esityksiä. Monissa sääntelyyn johtavissa prosesseissa tiedottaminen tai konsultaatio voikin olla prosessin tavoitteisiin nähden riittävä osallistumisen taso. Osallistumisen tapojen valinta ei myöskään ole ulossulkevaa, vaan erilaisia tapoja – esimerkiksi tiedottamista, laajaa kuulemistä ja keskeisten sidosryhmien aktiivisempaa osallistumista tai neuvotteluja voidaan käyttää saman prosessin eri vaiheissa.

## 2.2 Neuvotteleva ongelmanratkaisu yhteistoiminnallisuuden ytimessä

Yhteistoiminnallisuus voidaan määritellä prosessina, jossa *eri osapuolet tarkastelevat näkemuserojaan rakentavasti ja etsivät yhteiseen ongelmaan sellaisia ratkaisuja, joiden toteuttaminen ei ole mahdollista minkään toimijan omin voimin.*<sup>9</sup>

Yhteistoiminnallisten prosessien luonnetta voidaan ymmärtää niihin sisältyvän neuvottelu-ulottuvuuden näkökulmasta. Neuvottelu on jaettava vallankäyttöä yhteisesti hyväksyttävän ratkaisun synnyttämiseksi ongelma- tai konfliktitilanteessa.<sup>10</sup> Toimiva ongelmanratkaisu edellyttää, että osapuolet jakavat tietoa intresseistään ja prioriteeteistaan ja työskentelevät yhdessä tunnistaakseen ne kysymykset, joiden kohdalla näkökannat eroavat. Osapuolet etsivät ja ideoivat aktiivisesti ratkaisuvaihtoehtoja, jotka rakentavat siltoja erilaisten intressien välille.<sup>11</sup> Neuvottelussa jaettu valta merkitsee myös jaettua vastuuta. Neuvottelun kaikkien osapuolten aktiivista panosta ja suostumusta tarvitaan ratkaisun synnyttämiseksi.

Yhteistoiminnalliset prosessien on katsottu voivan tuottaa hyväksyttäviä, tehokkaita, viisaita ja oikeudenmukaisia ratkaisuja kiistanalaisten kysymysten ratkaisemiseksi. Osallistujat ovat useita valmiita hyväksymään ratkaisuehdotuksen, joka on syntynyt avoimen ja tasapuolisen neuvottelun tuloksena – niissäkin tapauksissa, että ratkaisu ei palvele kaikkia omia tavoitteita. Yhteistoiminnallisten ratkaisujen tehokkuus perustuu siihen, että luottamuksellisessa keskusteluympäristössä on paremmat mahdollisuudet ymmärtää eri osapuolten tarpeita ja toiveita, ja muotoilla yksityiskohtaisia ratkaisuehdotuksia, jotka sovittavat erilaisia intressejä yhteen.

Tehokkaiden ratkaisujen lisäksi yhteistoiminnalliset prosessit voivat hyödyntää eri tahojen osaamista ja ymmärrystä monimutkaisista kysymyksistä – joissain tapauksissa osapuolet voivat myös oppia omista tavoitteistaan ja vaatimuksistaan ja mahdollisesti tehdä korjausliikkeitä näiden suhteen. Yhteistoiminnallisten ratkaisujen oikeudenmukaisuus perustuu siihen, että neuvottelu- ja sovitteluprosesseissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että kaikilla osapuolilla on yhtäläiset mahdollisuudet esittää näke-

---

<sup>9</sup> Gray 1989, 5. Yhteistoiminnallisuuden englanninkielinen vastine on ”collaboration”. Käytämme yhteistoiminnallisuuden termiä yleisemmän ’yhteistyön’ sijaan viittaamaan tarkemmin määriteltyihin prosesseihin.

<sup>10</sup> Lewicki ym. 2010, 6.

<sup>11</sup> Sloan 2009, s. 139.

myksiään. Prosessia vetää yleensä neutraali kolmas osapuoli, jonka tehtävänä on pitää huolta toimivan neuvotteluprosessin rakentamisesta ja tasaveroisen vuorovaikutuksen toteutumisesta.

Yhteistoiminnallisuuden mahdollisuuksia voidaan tarkastella nelikentässä, jossa osallistumisen laajuus ja neuvottelujen toimivuus muodostavat omat ulottuvuutensa. Yhtäältä prosessit voivat olla suljetumpia tai avoimempia eli ne voivat sisältää suppeaa tai laajaa osallistumista esimerkiksi osallistujien tai sidosryhmien lukumäärän tai viestinnän avoimuuden näkökulmista. Toisaalta osallistumisen muotoja määrittää vuorovaikutuksen luonne, erityisesti neuvottelun ulottuvuus: millaisessa neuvottelusuhhteessa osallistujat ovat toistensa kanssa? Osallistumisen ja neuvottelun asteiden nelikentässä voidaan tunnistaa neljä erityyppistä osallistumisen muotoa, joita on kuvattu taulukossa 2.

**Taulukko 2.** Osallistumisen laajuus ja neuvottelun toimivuus erilaisissa prosesseissa.<sup>12</sup>

	Suppea/ suljettu osallistuminen	Laaja / avoin osallistuminen
<b>Prosessin neuvotteleva luonne ja yhteinen ongelmanratkaisu</b>	Vahvojen toimijoiden kabinettisopimukset	Yhteistoiminnalliset prosessit, avustettu neuvottelu
<b>Heikko neuvottelu-ulottuvuus, ei yhteistä ongelmanratkaisua</b>	Hallinnon rutiinit	Perinteiset kuulemisprosessit

**Hallinnon rutiineissa** toteutuu suppea osallistuminen ilman neuvotteluja; hallinto-organisaatio tekee suunnitelmia ja ratkaisuja omaan totuttuun tapaansa 'byrokraattisesti', ilman, että prosessia avataan ulkopuolisille osallistujille. Osallistumiselle ei avata mahdollisuuksia hierarkkisesti johdetussa prosessissa.

**Vahvojen toimijoiden kabinettisopimuksissa** toteutuu suppea osallistuminen, jossa mukana olevat tahot vaikuttavat ja neuvottelevat prosessin lopputulemasta. Tietyt vahvat toimijat ovat tällöin erityisasemassa vallankäyttäjinä lainvalmisteluproses-

<sup>12</sup> Forester 1999.

seissa, mutta vaikuttamisen ja neuvottelujen luonne ei ole avoimesti näkyvissä. Ongelmaksi voi muodostua demokratia- ja luottamusvaje, kun asioita valmistellaan ja sovitetaan suljettujen ovien takana pienessä piirissä.

**Perinteisissä kuulemisprosesseissa** toteutuu laajan osallistumisen malli ilman neuvottelu-ulottuvuutta: mukana voi olla laajakin joukko kansalaisia ja sidosryhmiä, jotka voivat saada äänensä kuuluviin, antaa lausuntonsa tai esittää mielipiteensä ratkaistavana olevasta asiasta ilman että heillä on valtaa neuvotella ratkaisuista muiden osapuolten kanssa. Tällaiset osallistumis- ja kuulemisprosessit jäävät etäälle päätöksenteosta.

**Yhteistoiminnallisissa prosesseissa** yhdistyy laajan osallistumisen ja toimivan, monenvälisen neuvottelun malli. Laajan osallistumisen ja toimivan neuvotteluprosessin yhdistelmä toteutuu avustetun neuvottelun prosesseissa, jotka suunnitellaan ja fasilitoidaan monenvälisenä neuvotteluna, joka tähtää yhteiseen ratkaisuun.

## 3 Osallistumisen ja yhteistoiminnallisuuden muotoja erilaisissa lainvalmisteluhankkeissa

### 3.1 Osallistuminen rahankeräyslain valmistelussa: miten sovittaa onnistuneesti yhteen erilaisia näkökulmia?

**Taulukko 3.** Rahankeräyslakihankkeen yleistiedot

Rahankeräyslakihankkeen yleistiedot	
Diaarinumero	SM012:00/2018 ja SM029:00/2016
Hanketyyppi	Esiselvityshanke ja lakihanke
Kuvaus	Hankkeen tehtävänä oli valmistella esiselvitys rahankeräyslain uudistamiseksi. Esiselvityksen tehtävänä oli kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää vaihtoehtoiset toteuttamismuutokset rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi pitäen kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä.
Aikataulu	18.8.2016–31.12.2017 ja 14.5.2018–30.4.2019
Vastuuministeriö	Sisäministeriö
Organisointitapa	Työryhmä
Toteutetut kuulemiset	Temaattiset työpajat, Otakantaa.fi-kysely, sidosryhmähaastattelut, infotilaisuus ja lausuntokierros.
Tunnistetut sidosryhmät	Koko Suomen järjestökenttä, rekisteröimättömät ryhmät, yritykset, julkinen hallinto, Poliisihallitus ja poliisilaitokset

### 3.1.1 Johdanto

Rahankeräyslain päivittäminen oli osoittautunut haastavaksi siihen liittyvien ristiriitaisien tavoitteiden ja intressien vuoksi. Vanha laki oli koettu joustamattomaksi ja hallinnollisesti raskaaksi eikä se ollut mahdollistanut pienimuotoisia kertaluontoisia keräyksiä. Luvan saamiseen oli voinut kulua jopa puoli vuotta, mikä on pitkä aika pienten järjestöjen kuten luonnonsuojeluyhdistysten vapaaehtois pohjalta tapahtuvalle spontaanille toiminnalle. Osa kansalaisyhteiskunnan toimijoista olikin nähnyt rahankeräyslain pelkästään kansalaistoimintaa haittaavana asiana ja halusi vapauttaa keräyksen täysin. Suuret vakiintuneet järjestöt taas olivat olleet huolissaan siitä, että keräyksen luvanvaraisuudesta ja yleishyödyllisyysedellytyksestä luopuminen heikentäisi olennaisesti kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä. Nämä olivat olleet huolissaan myös siitä, että täysin vapaa ja valvoton rahankeräys voisi johtaa väärinkäyttöksiin ja siten kansalaisten luottamuspulaan koko rahankeräystoimintaa kohtaan.

Ristiriitojen vuoksi rahankeräyslain kokonaisuudistus kariutui vuonna 2014. Hanke käynnistyi uudelleen syksyllä 2016, jolloin sisäministeriö asetti esiselvityshankkeen rahankeräyslain uudistamiseksi. Esiselvityksen laatiminen otettiin mukaan oikeusministeriön hankeklinaikkatoimintaan, joka tähtäsi sidosryhmäyhteistyön vahvistamiseen säädösvalmistelun yhteydessä. Esiselvityshankkeen tuloksena syntyi hallituksen esityksen muotoon valmisteltu mietintö. Tällä kertaa esityksestä saatu lausuntopalaute oli yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta myönteistä. Valtaosa lausunnonantajista kannatti uudistusta valmistelleen työryhmän esityksen mukaista mallia, jossa yleishyödyllisyysedellytys säilytettäisiin, lupamenettely uudistettaisiin ja tämän rinnalle luotaisiin uusi ilmoituksenvarainen pienkeräysmenettely.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan sitä, mitkä tekijät hankeklinaikan tukemassa rahankeräyslain valmisteluprosessissa johtivat siihen, että hyvin kiistanalaisesta lainsäädäntöuudistuksesta syntyi eri toimijatahojen hyväksyttävissä oleva lakiehdotus. Analyysi pohjautuu neljään syksyllä 2018 järjestettyyn fokusryhmähaastatteluun, jossa 16 prosessiin eri roolissa osallistunutta tahoa kertoi näkemyksiään prosessista ja sen lopputuloksesta.

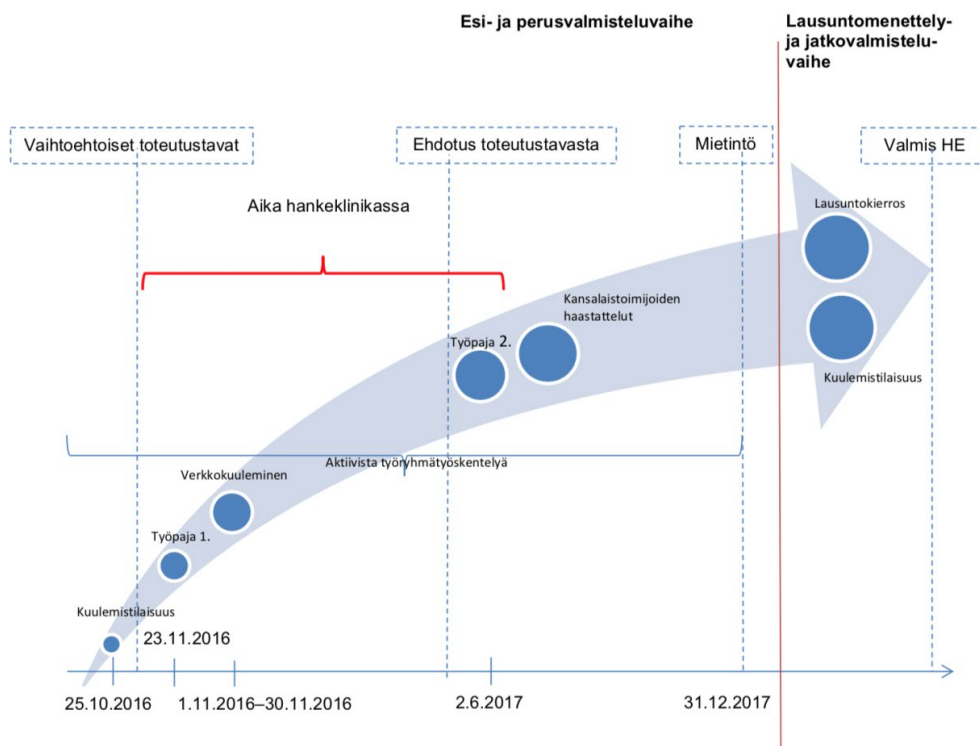
### 3.1.2 Osallistumisprosessin kuvaus

Hanke käynnistyi vuonna 2016 ja prosessin alussa sisäministeriö järjesti perinteisen kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu yli sata järjestöedustajaa. Valmisteleva viranomaisen esitteli vaihtoehtoisia tapoja uudistaa lainsäädäntöä, ja keskeisimmiltä tahoilta (noin 15) oli pyydetty kommenttipuheenvuorot (Kuvio 3).



Hankeklinikan aikana järjestettiin kaksi työpajaa noin puolen vuoden päässä toisistaan. Niiden välillä toteutettiin verkkokuuleminen otakantaa.fi-järjestelmässä.

**Kuvio 3.** Rahankeräyslain valmisteluprosessi Lähde: OMML 1/2018



Ensimmäisen työpajan ja verkkokuulemisen tavoitteena oli kartoittaa yhdessä sidosryhmien kanssa erilaisia vaihtoehtoisia toteutustapoja, kun taas toisessa työpajassa rakennettiin ehdotus valituista toteutustavoista. Ensimmäiseen työpajaan kutsuttiin kolmekymmentä erityyppisen järjestön edustajaa. Osallistujat jaettiin kolmeen sattumanvaraisesti koottuun ryhmään, jotka keskustelivat fasilitaattorin avustuksella eri teemoista (mm. pienkeräys ja lupaprosessi) noin tunnin verran. Tämän jälkeen ryhmiä kierrätettiin siten että kaikki osallistujat pääsivät käsittelemään kutakin kolmea aihekokonaisuutta.

Toisen työpajan jälkeen kertynyttä tietoa syvennettiin kansalaistoimijoiden kohdennettujen haastatteluiden avulla. Lisäksi toisen työpajan jälkeen koottiin kansalaisjärjestötoimijoista valikoitu sparrausryhmä, joka pureutui valmistelutyössä ilmenneisiin yksityiskohtaisempiin kysymyksiin asiantuntemuksensa ja kokemustensa pohjalta. Näin kerätyn tiedon pohjalta työryhmä kirjoitti hallituksen esityksen muotoon laaditun mie-

tinnön, joka lähetettiin lainvalmistelun kuulemisohjeiden mukaiselle lausuntokierrokselle. Tältä pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys uudeksi rahankeräyslaiksi. Laki hyväksyttiin 5.7.2019 ja se tuli voimaan 1.3.2020.

### 3.1.3 Prosessin lopputulos

Rahankeräyslain uudistamisen lähtökohtana oli hallinnollisen taakan keventäminen ja rahankeräystoiminnan sujuvoittaminen. Lisäksi kaivattiin uusia joustavampia malleja pienimuotoisten ja kertaluontoisten keräysten järjestämiseksi. Työn käynnistyessä esillä oli useita erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja. Maltillisin malli perustui nykyiseen lupamenettelyyn, jota sujuvoitetaan joiltain osin. Toisena vaihtoehtona oli Tanskan esimerkkiin perustuva ilmoitusmenettely, ja radikaaleimmassa mallissa olisi kumottu koko rahankeräyslaki ja annettu toimijoiden järjestää rahankeräystoiminnan valvonta omaehtoisesti itsesääntelyyn nojautuen.

Osa kansalaisjärjestötoimijoista oli täyden vapauttamisen kannalta ja korosti sitä, että suomalaiset eivät pysty byrokraattisen lupaprosessin vuoksi hyödyntämään ketterästi kaikkia mahdollisuuksia, joita digitalisaatio tarjoaa uusien ideoiden tukemiseksi. Itsesääntelyä tukisi julkinen rahankeräysrekisteri, jonka avulla kuka tahansa pystyy tarkistamaan kerääjän taustat ja tarkoituserät. Kannattajien mukaan tällainen ”parviällyyn” perustuva ratkaisu olisi huomattavasti tehokkaampi kuin nykytilanne, jossa ”alimitoitettu poliisiyksikkö lukee läpi niitä hakemuksia eikä ole oikeasti resurssia perehtyä niihin hakemuksiin ja tilityksiin”.

Suuret yleishyödyllisiä keräyksiä järjestävät kolmannen sektorin toimijat taas vastustivat voimakkaasti keräystoiminnan vapauttamista ja pitivät rikollista toimintaa ja kansalaisten luottamuksen rapautumista aitona uhkana keräystoiminnalle. Ääneen lausumaton huoli oli myös se, että keräystoiminnan vapautuessa yleishyödyllisiin tarkoituksiin kuten katastrofiapuun lahjoitettava rahamäärä supistuu kilpailevien keräyksien takia.

Pienet järjestöt jakoivat huolen yleishyödyllisen keräyksen edellytyksistä ja ihmisten halukkuudesta osallistua keräykseen toiminnan vapautuessa. Toisaalta silloisen lupaprosessin raskaus ja hitaus oli ongelma etenkin pienille järjestöille, joilla on pienemmät resurssit hakemusten laatimiseen ja keräysten raportointiin. Lisäksi vapaaehtoistoimintaan perustuvien järjestöjen talous- ja hallintovastaavien on ollut vaikea selittää innostuneille aktiiveille, miksi keräystä ei voi polkaista nopeasti pystyyn hyvän asian takia ja miksi samaa keräyslupaa ei voida hyödyntää toiseen vastaavanlaiseen tarkoitukseen. Aktiivit ovat kokeneet ”hallinnolliset realiteetit” turhina ja lannistavina.

Esiselvityshankkeen osallistumisprosessin lopputuloksena syntyi ehdotus, jossa yhden ratkaisun sijaan luotiin kaksi erillistä mallia erilaisten toimijoiden tarpeisiin. Suurmittakaavaisilta keräyksiltä edellytetään edelleen yleishyödyllisyyttä, mutta näiden rinnalle luotiin kevyempi ilmoitusmenettelyyn perustuva malli yksittäisille spontaaneille tai kansalaistoimijoiden järjestämille pienimuotoisille keräyksille. Näiden järjestäminen ei edellytä rahankeräysoikeuden hakemista eikä yleishyödyllisyyttä. Pienkeräyksen tuotto saa olla enintään 10 000 euroa ja se saa kestää enintään kuusi kuukautta. Suurempien keräysten osalta prosessia kevennettiin niin, että lupa on jatkuvasti voimassa eikä samaan keräystarkoitukseen tarvitse hakea kutakin keräystä varten erillistä lupaa.

Esiselvityshankkeen aikana syntynyt kaksiosainen malli on hyvä esimerkki siitä, miten yhteisen ongelmanratkaisun avulla voidaan löytää räätälöityjä ratkaisuja eri intressien yhteensovittamiseksi sen sijaan, että lopputuloksena on selviä voittajia ja häviäjiä. Haastatteluiden ja esiselvityksestä annettujen lausuntojen perusteella sekä suuret vaikiintuneet järjestöt että pienet järjestöt ja uskonnolliset yhteisöt olivat tyytyväisiä lopputulokseen. Kaikki pitivät erittäin myönteisenä sitä, että uudessa mallissa kuhunkin keräykseen ei tarvita erillistä lupaa vaan uusi laki korvaa nykyiset määräaikaiset keräyskohtaiset luvat jatkuvasti voimassa olevilla luvilla. Rahankeräyksen täyttä vapauttamista kannattaneet järjestöt eivät olleet täysin tyytyväisiä ehdotukseen, mutta pitivät sitä kuitenkin oikeansuuntaisena välietappina kehityskuluille, jotka ne näkivät joka tapauksessa väistämättöminä. ”Mutta onhan se parannus selkeesti”, kuten eräs keräyksen vapauttamista puoltava henkilö summasi. Nämä tahot eivät myöskään kyseenalaistaneet mallin legitimitteettiä vaan katsoivat, että osallistumisprosessi oli toimiva ja sen lopputulos hyväksyttävissä.

Prosessi tuotti myös uusia ideoita ja ymmärrystä sekä rahankeräyslainsäädännön tavoitteista ja soveltamisen oikeudellisista ongelmista sekä toisten osapuolten tavoitteista. Kaikki haastatteluihin osallistuneet sidosryhmäedustajat kertoivat, että he ymmärsivät paremmin kysymyksen moniulotteisuutta joutuessaan itse pohtimaan erilaisia toteutusvaihtoehtoja ja niiden seurauksia sekä oman että muiden järjestöjen kannalta. Valmistelevan viranomaisen näkökulmasta prosessi tuotti paljon tietoa käytännön ongelmista, joihin erilaiset järjestöt törmäävät rahankeräystoiminnassa; tällaista kokemuseräistä tietoa on vaikea jakaa muuten kuin kasvokkain vuorovaikutustilanteissa. Asioiden työstäminen työpajoissa tuotti myös suoria ideoita ja tekstiaihioita esiselvitysprosessiin ja säästi siten viranomaisen aikaa. Kaiken kaikkiaan prosessi oli tehokas tapa näkemuserojen käsittelyyn. Osallistumisprosessi vei aikaa, mutta loppupeleissä se oli vähemmän työllistävä kuin eskaloituneen kiistan käsittely lausuntovaiheessa. Eri sidosryhmien yhteistyönä valmistelema ehdotus edisti myös poliittista päätöksentekoa, kun peruskysymyksistä vallitsi yhteisymmärrys eivätkä päättäjät jou-

tuneet arvailemaan sidosryhmien näkemyksiä. Edellinen rahankeräyslain uudistus kariutui juuri hallituspuolueiden näkemuseroihin ja niiden taustalla oleviin ristiriitaisiin tavoitteisiin rahankeräystä toteuttavien tahojen välillä.

### 3.1.4 Osallistumisprosessin analyysi

Hankeklinikan puitteissa järjestetyillä työpajoilla oli keskeinen rooli yhteisesti hyväksyttävän rahankeräyslakiehdotuksen muotoilussa. Prosessin keskeinen oivallus, jonka mukaan yhden mallin sijaan luodaan kaksi erilaisille toimijoille sopivaa keräysmallia, syntyi ensimmäisessä työpajassa pienryhmäkeskusteluiden tuloksena.

*Tässä vaiheessa alko muodostumaan myös se että meillä on niin erilaisia tarpeita. Koska me ollaan erilaisia kerääjiä, meil on niin erilaisia tarpeita, et miks meillä pitäis olla yks menettely (VO).*

Myös valmistelijan mukaan työpajakeskusteluilla oli ratkaiseva merkitys lopputuloksen kannalta:

*Mä luulen et tää näyttäis tosi erilaiselta [ilman hankeklinikan työpajoja]. Kun miettii [...] et meillä oli alussa nää kaks menettelyä ja siitä lähettiin jotenkin ihan sellasille uusille poluille. [...]. Sitä miettii et kuinka paljon tämmösestä kuulemismenettelystä voi saada, et miten jokainen hanke varmaan ois tosi eri näköinen kun pistäis enemmän aikaa siihen että oikeesti tonkis sitä ja haastais sidosryhmiä.*

Kasvokkainen pienryhmätyöskentely työpajoissa mahdollisti asioiden pohtimisen eri näkökulmasta, ja auttoi eri osapuolia ymmärtämään toistensa tavoitteita ja kipukohtia. Kaksijakoisen mallin lisäksi määräaikaisten keräyskohtaisten lupien korvaaminen jatkuvasti voimassa olevilla luvilla konkretisoitui työpajatyöskentelyn aikana. Kaikki haastatellut, sekä isojen että pienten järjestöjen edustajat, pitivät työpajoja onnistuneena osallistumismuotona:

*Kyl mä koen et sillon [työpajoissa] , se yhteys synty ja se erillisyys siinä mureni et virkamiehetkin oli samalla ruudulla kun, me järjestön edustajat, et samansuuntaisesti alettiin miettimään asioita eikä vastakkain.*

*Mun mielest työpajoissa luotiin ratkasuja. Ihan oikeesti...tehtiin duunia ja, asenne oli se että, sit katsotaan onko se mahdollista, (-) kaikki lait. Tavallaan siis oli sellanen olo et sä pääset luomaan tätä. Mut sit tietyst on jotkut reunaehdot että mikä on [suhde] muihin lakeihin ja järkevää .*

Myös työpajojen toteutusta pidettiin toimivana. Kaikki haastatellut osallistujat pitivät hyödyllisenä ihmisten jakamista pienryhmiin siten, että kussakin ryhmässä oli erilaisista tarpeista ja lähtökohdista tulevia osallistujia, sekä isoja että pieniä järjestöjä ja erityyppisiä keräyksiä järjestäviä tahoja. Noin kymmenen henkilöä koettiin sopivan kokoiseksi ryhmäksi vuorovaikutteisen ja kuuntelevan keskusteluilmapiiirin luomiseksi. Ajatusten ”ristiinpölytystä” tuki myös se, että osallistujat kiersivät kolmessa teemaryhmässä siten, että kaikki pääsivät vaikuttamaan kaikkiin keskusteluihin. Seuraava kommentti kuvastaa työpajatyöskentelyn henkeä:

*Ja siellä ryhmätyöskentelyssä ni ei kukaan jotenki, vetäny isompaa roolia vaikka ois ollu miten isosta järjestöstä tai, ainaki omassa ryhmässä mun mielest kaikki ne jotka halus sanoo jotain ni sai sanottua sen. Siitä jäi positiivinen fiilis sen sijaan että ois ollu semmonen että täällä jotkut jyrää, koolla tai jollain.*

Moni haastateltu vertasi työpajatyöskentelyä prosessin alussa järjestettyyn kuulemistilaisuuteen tai aiempiin kokemuksiinsa kuulemisosallisuudesta. Näiden mukaan kuulemistilaisuudet ovat usein tyhjiä rituaaleja, joissa kuuleminen toteutetaan vain muodon vuoksi. Kuuleminen ei myöskään tue ratkaisuhakuisuutta eikä yhteisen tahtotilan muodostamista, vaan sillä on usein taipumus kärjistää kannanottoja, kun osallistujat puolustavat valmiita asemiaan. Turhautuminen kuulemisosallistumiseen heijastui useamman haastateltavan kommentteista:

*[K]un niit ryhmätöitä tehtiin niin siinä tuli sitä keskustelua aika paljon [ ] että mielipiteitä oli paljon ja ihmiset pääsi siinä argumentoimaan [], kun taas niis isois tilaisuudessa sä vaan kerrot sen däng däng däng sen mielipiteen ja sit sä et pääse väittelemään siitä asiasta, et siinä sitä debattia käytiin enemmän niis ryhmätilanteissa. Et ehkä se iso tilaisuus aiheutti enemmänkin sen fiiliksen et se oli vähän semmonen aggressiivinen, mut sit nää pienemmät ryhmät oli paljon sosiaalisempia.*

*Jos verrataan että niis [aiemmissa lainvalmisteluprosesseissa] on ollu tämmönen kuulemistilaisuus yleensä missä ihmiset tulee salin täydeltä kuuntelee mis vaihees laki menee ja joku pystyy sanomaan jonku puheenvuoron, mutta tässä selvästi haluttiin olla kontaktissa ja kuulla ihan aidosti mitkä tilanteet siellä kentällä on ja miten sitä lakia pitäs kehittää.*

*Se on just se että siin kuulemistilaisuudessakin se valmiiksi valmisteltu puheenvuoro joka luetaan paperista niin se ei.. [...] auta ymmärtämään vaan siinä syntyy äkkiä sitä vastakkainasettelua jopa sinne tavallaan toimialojen.. järjestöjen kesken, et noi ajattelee noin ja me ei voida ja ne ei yhtään ymmärrä eikä kuuntele sitä mitä me tarvitaan.*

Pienryhmätyöskentelyyn perustuva osallistuminen mahdollisti erilaisten näkökantojen perusteellisen puntaroinnin, mutta menetelmä itsessään ei takaa sitä, että prosessissa syntyy uusia ideoita ja jaettua ymmärrystä osallistujien kesken. Rahankeräyslain esiselvityshankkeen osallistumisprosessissa merkittävin tekijä onnistuneen lopputuloksen saavuttamiseksi oli valmistelevien viranomaisten avoin ja kuunteleva asenne sidosryhmien suuntaan. Haastateltavat kiittivät sitä, että valmistelijat olivat aidosti avoimia erilaisille vaihtoehdoille eivätkä olleet lyöneet lukkoon yhtä mallia esiselvitysvaiheessa. He myös uskalsivat luopua viranomaisen auktoriteettiasemasta ja lähteä yhteiskehittämään lakiehdotusta sidosryhmätahojen kanssa:

*Että hän ei pelänny, ikään ku asettaa itseään alltiiks että itse asiassa en mä-kään tässä kaikkea tiedä vaan mä nyt vaan valmistelen tätä lakia ja te kerrotte mulle, mitä tapahtuu jos tuohon pannaan tuommonen, sanamuoto. Tai että jos tässä rajataan, ku me oltiin aateltu rajata näin, ni mitäs sitte. Siinä näky se että, siinä luotiin uutta.*

Salliva ilmapiiri vähensi jännitteitä myös osallistujien välillä ja edesauttoi avointa keskustelua:

*Tavallaan se että ku sieltä ei tullu asennetta sieltä valmistevalta taholta ni se myös ehkä autto meitä kaikkia eri toimijoita pudottamaan niitä omia (-) [defenssejä]. [...]Että vaikka mä en sun kans nyt oo yhtään samaa mieltä tosta kommentista minkä just heitit, mutta sul on siihen oikeus ja sä voit rauhassa olla sitä mieltä, ja se vaikuttaa tähän prosessiin sitten tai on vaikuttamatta.*

Osallistujat kokivat tulleensa aidosti kuuluksi, millä oli ratkaiseva merkitys luottamuksellisen ilmapiirin luomisessa ja yhteisesti hyväksyttävän ratkaisun löytymisessä. Kuuntelemisen merkitys korostui jokseenkin kaikkien haastateltujen kommentteissa. Alla on poimittu yhden ison ja yhden pienen järjestön sekä yhden uskonnollisen yhteisön edustajan kommentti:

*Että, se pieni skeptisyys mikä alussa oli ni se kyllä hävis aika äkkiä et sit huommas et hei näähän oikeesti kuuntelee täällä ja, on aidosti kiinnostuneita siitä että minkälaisia kokemuksia on.*

*Mut siinä jo huommas sen että okei, meitä kuunnellaan. Se sitten rauhoittaa kun huomaa että joku kuuntelee sitä mitä mulla on, minkälaisia mielipiteitä on.*

*Mä halusin mainita viel – siel oli, yks erityinen virkamies [...] jol on kysyvä tapa, hän kysyy ja hän kuuntelee, hän kysyy uudestaan ja hän kuuntelee.*

Osallistujien vilpitön hämmästys siitä, että heitä aidosti kuunneltiin lainvalmisteluprosessissa, kertoo sekä esiselvityshankkeen onnistumisista että laajemmin vallalla olevasta viranomaisvetoisesta, ylhäältä alaspäin suuntautuvasta valmistelukulttuurista. Vuorovaikutuksen ja avoimen keskustelun rooli lainvalmistelun ja demokraattisen päätöksenteon kulmakivenä kiteytyi erään osallistujan kommentissa:

*Kokonaisarvio niin, mun mielestä se meni tosi hyvin. [...] Oli jopa sieltä pois tullessa joskus sellanen, että vau että suomalainen yhteiskunta toimii ja tää on demokratiaa ja tää on järkevä tapa valmistella.*

### 3.1.5 Kehittämistarpeet

Osallistujat olivat pääsääntöisesti hyvin tyytyväisiä prosessiin, mutta nostivat kysyttäessä myös joitain kehittämistarpeita. Useampi haastateltu olisi toivonut, että prosessin etenemisestä olisi saanut enemmän tietoa siten, että aikataulu ja vaiheet olisi ollut alusta alkaen tiedossa. Tämä ei kokeiluhankkeessa ollut mahdollista, koska prosessia kehitettiin samalla kun sitä testattiin, mutta vastaisuudessa osallistujia auttaisi prosessin strukturointi heti alusta lähtien.

Osa osallistujista toivoi, että he olisivat voineet osallistua myös prosessin suunnitteluun. Lisäksi toivottiin osallistumista vielä aikaisemmassa vaiheessa, jossa ei ole valmiita pohjaesityksiä. Pienten järjestöjen edustajat toivoivat, että kokoukset voisivat olla muulloin kuin virka-aikana, koska vapaaehtois pohjalta toimivien järjestöjen edustajien on vaikea osallistua tilaisuuksiin työpäivän aikana. Työpajojen fasilointi koettiin hyväksi mutta siihen olisi kaivattu enemmän ammattimaista otetta: vaatii taitoa antaa tilaa kaikille näkemyksille ja samalla pitää huolta siitä, että keskustelu etenee eikä harhaisuus sivupuoleille.

### 3.1.6 Yhteenveto

Hankeklinikan tukema sidosryhmäyhteistyö rahankeräyslain valmistelussa tuotti lakiehdotuksen, joka onnistui nivomaan yhteen sekä suurten vakiintuneiden järjestöjen tarpeet että pienimuotoisemmat ja spontaanimmat rahankeräystarpeet. Rahankeräyksen täyttämistä ajaneet tahot eivät olleet täysin tyytyväisiä lopputulokseen, mutta näidenkin mielestä lakiehdotus on askel oikeaan suuntaan. Avain yhteisesti hyväksyttävän mallin luomisessa oli valmistelevalle viranomaiselle avoin ja kuunteleva ote sekä työpajoihin nojaava osallistumismenetelmä, mikä mahdollisti ideoinnin ja ratkaisukeskeisen työskentelyn. Perinteinen kuulemisosallisuus, jossa eri tahot marssivat

puolustamaan ristiriitaisia intressejään kärjistetyssä muodossa ei ole omiaan tukemaan rakentavaa keskustelua erilaisten tarpeiden yhteensovittamisesta. Työpajaprosessissa taas ongelmat pilkottiin pienemmiksi asiakokonaisuuksiksi ja eri lähtökohdista ponnistavat toimijat vastuutettiin yhdessä keksimään toteuttamiskelpoisia ratkaisuja.

Uusien toimintamallien testaaminen oli mahdollista OM:n hankeclinikan tarjoaman käytännön suunnittelu- ja työvoima-avun tuella. Vastaisuudessa osallistuva säädösvalmistelu edellyttäisi panostusta henkilöresursseihin sekä säädösvalmistelijoiden koulutusta dialogisten menetelmien soveltamiseen lainvalmisteluprosessissa. Selkein aineistosta nouseva kehitystarve vastaavia hankkeita ajatellen on viestinnän kehittäminen prosessin eri vaiheita koskien. Osalliset kokivat kaipaavansa enemmän tietoa siitä, miten prosessi rakentuu ja mitä seuraavaksi tapahtuu. Prosessin kokeiluluonteesta johtuen näihin kysymyksiin olisi ollut mahdollonta vastata etukäteen, mutta vastaisuudessa siihen kannattaa pyrkiä. Osallisten motivaation kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että osapuolet ymmärtävät mitä heiltä odotetaan ja mikä merkitys heidän osallistumisellaan on.

## 3.2 Avoimuusrekisteri (OM): laajan sidosryhmäkentän oikea-aikainen osallistumisen

**Taulukko 4.** Avoimuusrekisterihankkeen yleistiedot

Avoimuusrekisterihankkeen yleistiedot	
Diaarinumero	VN/4188/2019
Hanketyyppi	Lainvalmisteluhanke
Kuvaus	Hankkeen tehtävänä on valmistella ehdotus Suomeen perustettavasta valtion tason toimintaa koskevasta lakisäätteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri), jossa asetetaan rekisteröintivelvoite lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille.
Aikataulu	Hankkeen toimikausi oli 12.3.2020–30.6.2021. Pidennettiin myöhemmin 31.10.2021 asti.



### Avoimuusrekisterihankkeen yleistiedot

Vastuuministeriö	Oikeusministeriö
Organisointitapa	Parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä
Toteutetut kuulemiset	3 verkkotyöpajaa, avoin verkkokysely, kohdennettuja kuulemisia ja lausuntokierros
Tunnistetut sidosryhmät	Poliittiset päättäjät, viranomaiset, järjestöt, yritykset, tutkijat, media ja kansalaiset

## 3.2.1 Johdanto

Avoimuusrekisteri on yksi demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseen tärkeistä toimenpiteistä. Avoimuusrekisterihankkeessa valmistellaan ehdotusta Suomeen perustettavasta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (ns. lobbarirekisteri), jossa asetetaan rekisteröintivelvoite lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille. Lain tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen.

Avoimuusrekisterin valmistelua varten valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän sekä kolme asiantuntijasiihteeriä. Valmisteluelinten toimikausi päättyi 31.10.2021. Ohjausryhmässä oli jäsen kaikista asettamishetkellä olleista eduskuntaryhmistä. Asiantuntijatyöryhmässä oli jäseniä oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, eduskunnan kansliasta, Edunvalvontaforumista, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta, Transparency Finland ry:stä sekä kaksi tutkijaa. Keväällä 2021 asiantuntijatyöryhmään osallistui asiantuntijajäsenenä Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijoita.

Asettamispäätöksen mukaisesti valmistelussa tuli kuulla laajasti kansalaisyhteiskunnan ja edunvalvonnan toimijoita.

## 3.2.2 Osallisuusprosessin kuvaus

Avoimuusrekisterihankkeen osallistumisprosessi koostui valmisteluelinten työskentelystä ja sen ympärille muodostuneesta kuulemisten sarjasta, jolla pyrittiin mahdollistamaan kaikkien halukkaiden osallistuminen valmisteluun. Keskeisenä toimenpiteenä

osallistumisprosessin näkökulmasta oli valmistelun avoimuus, joka mahdollisti valmisteluelinten ulkopuolisille toimijoille hankkeen seuraamisen ja tuki näiden osallistumista valmisteluprosessiin.

Hankkeen parlamentaarinen ohjausryhmä vastasi valmistelun ohjaamisesta ja linjauksista, jotka se teki asiantuntijatyöryhmän tekemien esitysten pohjalta. Kuulemiset pyrittiin järjestämään siten, että ennen ohjausryhmäkäsittelyä linjauseesitykset kävivät työpajoissa kommentoitavana. Näin linjauseitysten taustaksi saatiin koottua sekä asiantuntijatyöryhmän että laajemman sidosryhmäkentän näkemys.

Valmisteluelinten kokoukset ja hankkeessa järjestettävät kuulemiset kuvattiin yksityiskohtaisesti työsuunnitelmassa, josta saattoi nähdä kokousten teemat ja miten niitä tul-taisiin käsittelemään kuulemisissa. Työsuunnitelma julkaistiin hankesivuilla ja kuulemisprosessia käytiin esittelemässä keskeisillä sidosryhmäfoorumeilla. Suunnitelma sisälsi yhden kuulemistilaisuuden, avoimen verkkokuulemisen, kaksi sidosryhmätyöpajaa, kohdennettuja kuulemisia ja lausuntokierroksen.

Valmistelu eteni pitkälti luodun työsuunnitelman mukaisesti. Lopulta valmistelussa järjestettiin avoin verkkokuuleminen, kolme sidosryhmätyöpajaa ja lausuntokierros. Alun sidosryhmäkuuleminen, jonka piti toimia tiedotustilaisuuden tyypisenä tapahtumana, jäi pitämättä koronatilanteen pahennettua maaliskuussa 2020. Hanketta käytiin kuitenkin esittelemässä erilaisissa tilaisuuksissa kuulemisten rinnalla, minkä lisäksi hanke järjesti lausuntokierroksen tueksi laajan sidosryhmätilaisuuden, jossa esiteltiin valmistelun lopputuloksena syntynyttä ehdotusta ja vastatattiin osallistujien kysymyksiin. Hankkeessa käytiin myös jonkin verran keskusteluita yksittäisten sidosryhmien ja kv-toimijoiden kanssa.

Kaikki hankkeessa järjestetty toiminta kuvattiin erilaisiin valmisteluasiakirjoihin, jotka julkaistiin ajantasaisesti hankkeen [verkkosivuilla](#). Järjestetyistä kuulemisista tehtiin erilliset kuulemisyhteenvedot, joista selviää kunkin kuulemisen toteutus ja keskeinen sisältö.

## Avoin verkkokuuleminen aloitti kuulemiset

Avoin verkkokuuleminen järjestettiin Otakantaa.fi-palvelussa. Tarkoituksena oli tarjota heti valmistelun alkuun kaikille halukkaille mahdollisuus esittää huomioita aiheeseen liittyen.

Verkkokuuleminen järjestettiin [kyselyllä](#), joka oli auki 17.4.–6.5.2020. Kyselyssä kysyttiin keskeisiä kysymyksiä avoimuusrekisterisääntelyn määrittelyyn liittyen. Kyselyyn

tuli vain 36 vastausta, mikä selittynee osaltaan sillä, että sidosryhmille oli tiedossa myös muita tapoja osallistua valmisteluun.

## Laajat sidosryhmätyöpajat

Hankkeessa järjestettiin kolme laajaa sidosryhmätyöpajaa. Niiden avulla valmisteluelimissä käsiteltävät kysymykset saatiin jo valmistelun aikana laajemman sidosryhmäkentän käsittelyyn ja tietoisuuteen.

Alun perin työpajat oli tarkoitus pitää läsnäolotilaisuuksina, mutta koronatilanne pakotti muuttamaan työpajat virtuaalisiksi. Lopulta työpajoissa päädyttiin hyödyntämään Howspace-alustaa. Työpajat olivat suljettuja, mutta niihin kutsuttiin laajasti sidosryhmäkenttää (mm. edunvalvonnan toimijoita, kansalaisjärjestöjä, tutkijoita, viranomaisia, kansalaisjärjestöjä). Työpajojen yhteenvedot, jotka sisälsivät kaikki annetut kommentit, julkaistiin hankesivuilla. Jokaisen sidosryhmätyöpajan lopussa järjestettiin yhteenvetotilaisuus, jossa käytiin läpi työpajan sisältöä ja valmistelun etenemistä.

Ensimmäinen työpaja järjestettiin 1.6.–12.6.2020. Kutsun verkkotyöpajaan sai 172 henkilöä, joista 97 vieraili työtilassa. Työpajassa osallistujat saivat vastata 16 väittämään avoimuusrekisterin reunaehdoista, jotka asiantuntijatyöryhmä oli muodostanut. Reunaehdot olivat väittämänmuotoon laitettuja tarkennuksia siitä, mistä lähtökohdista rekisteriä tulisi valmistella.

Toinen työpaja toteutettiin ajanjaksolla 2.11–13.11.2020. Työpajaan kutsuttiin 181 henkilöä. Howspace-työtilassa kävi 74 osallistujaa. Työpajassa keskusteltiin asiantuntijatyöryhmän muodostamista avoimuusrekisterisääntelyyn liittyvistä periaatteista ja määritelmistä (avoimuusrekisterisääntelyn soveltamisala, rekisteröintimenettely ja rekisteröitävät tiedot, rekisteriviranomaisen tehtävät ja hyvä edunvalvontatapa), joita oli työstetty asiantuntijatyöryhmän toimesta syksyllä 2020.

Kolmas työpaja toteutettiin ajanjaksolla 12.3.2021–23.3.2021. Työpajaan kutsuttiin 197 henkilöä (mm. edunvalvonnan toimijoita, kansalaisjärjestöjä, tutkijoita, viranomaisia, kansalaisjärjestöjä). Howspace-työtilassa kävi 55 osallistujaa. Työpajassa pyydettiin palautetta hankkeesta ja keskusteltiin sen puutteista, tarpeista tarkentaa joitain sen osa-alueita sekä käytetyn termistön selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Lisäksi keskusteltiin avoimuusrekisterin soveltamisesta ja hyödyntämisestä käytännössä sekä pyydettiin korjausehdotuksia mahdollisiin valuvikoihin. Keskustelua käytiin kolmen osallistujille osoitetun kysymyksen avulla.

## Tarkentavia keskusteluita sidosryhmien kanssa

Hankkeen sihteeristö kävi myös jonkin verran keskusteluita yksittäisten sidosryhmien kanssa. Keskustelut käsittelivät tulevan sääntelyn vaikutuksia yksittäiseen sidosryhmään ja toimivat siten hyvänä tiedonvaihtokeinona yksittäisissä kysymyksissä. Keskusteluiden aloite tuli usein sidosryhmiltä itseltään. Tätä tuki hankkeen avoimuus, joka mahdollisti sidosryhmille valmistelun yksityiskohtaisen seuraamisen. Esimerkiksi Asianajajaliiton kanssa keskusteluun asianajotoimistojen roolista lobbauksen konsultoinnissa.

Keskustelua käytiin myös eri kv-toimijoiden kanssa. Avoimuusrekisterin sihteeristö osallistui kansainväliseen lobbausrekisterisihteeristöjen yhteistyöverkostoon, minkä lisäksi keskustelua käytiin yksittäisten maiden ja tutkijoiden kanssa. Nämä keskustelut mahdollistivat tiedonvaihdon kansainvälisestä tilanteesta ja valmisteluun liittyvistä kokemuksista ja näkemyksistä.

Käydyt keskustelut mainittiin työryhmäkokouksissa, jolloin niistä jäi myös tieto hankkeen pöytäkirjoihin.

## Viestinnälliset tilaisuudet

Kuulemistilaisuuksien lisäksi hankkeessa järjestettiin muutamia viestinnällisiä tilaisuuksia, minkä lisäksi hankkeen sihteeristö osallistui lukuisiin muiden järjestämiin esittelytilaisuuksiin, kuten eri neuvottelukuntien ja verkostojen kokouksiin. Tilaisuudet tarjosivat mahdollisuuden esitellä ja levittää tietoa hankkeesta ja suunniteltavasta lainsäädännöstä.

Hanke järjesti kaksi laajempaa sidosryhmätilaisuutta. Ensimmäinen tilaisuus liittyi hankkeen yhteydessä toteutetun tutkimushankkeen tulosten julkaisuun. Tutkimushankkeen selvitettiin lobbauksen nykytilaa Suomessa. Tutkimusraportin julkaisutilaisuus tarjosi mahdollisuuden käydä laajempaa keskustelua ilmiöstä ja samalla esitellä hankkeen etenemistä kaikille kiinnostuneille.

Toinen esittelytilaisuus järjestettiin lausuntokierroksen alkuun. Tilaisuus oli avoin kaikille halukkaille. Kutsu lähetettiin lausuntopyynnön saaneille, reilulle 700 toimijalle. Tilaisuuteen osallistui lopulta noin 100 osallistujaa. Tilaisuuden tarkoitus oli esitellä valmistelun lopputuloksena syntynyttä lakiehdotusta ja mahdollistaa sidosryhmille kysymysten esittäminen ennen lausunnonantamista.

Sidosryhmätilaisuuksien lisäksi hankkeessa järjestettiin valmisteluelinten toimikauden päättyessä mediatilaisuus, jossa työryhmämietintö luovutettiin ministerille. Tilaisuus oli

suunnattu medialle ja mahdollisti asian nostamisen julkiseen keskusteluun ja lausuntokierroksesta tiedottamisen.

## Lausuntokierros

Työryhmämietintö lähti lausuntokierrokselle luovutustilaisuuden yhteydessä 2.12.2021. Jakelu tehtiin tarkoitukselle mahdollisimman laajaksi, jotta tieto lausuntokierroksesta saataisiin leviämään. Myös em. viestintätilaisuudet avittavat tiedon leviämistä. Lausuntoaikaa annettiin 31.1.2022 asti. Lausuntopyynnössä kysyttiin lausunnonantajan mielipidettä avoimuusrekisterin tarpeellisuudesta, soveltamisalan laajuudesta ja yleisistä huomioista.

### 3.2.3 Prosessin lopputulos

Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti avoimuusrekisterisääntely tuli luoda parlamentaarisen valmistelun pohjalta kansalaisyhteiskuntaa kuullen. Osallistumisprosessia oli siten jo merkittäväällä tavalla määritelty toimeksiannossa ja tuen mahdollisimman osallistavan ja avoimen valmisteluprosessin luomista.

Toteutettu valmisteluprosessi mahdollisti laajalle sidosryhmäkentälle valmistelun seuraamisen ja osallistumisen. Keskustelu yhteys pysyi sidosryhmäkenttään koko valmisteluprosessin ajan, mikä näkyi myös sidosryhmäkentän oma-aloitteisuutena. Oma-aloitteisuutta tuki hankkeen korostettu avoimuus, jonka avulla sidosryhmät pysyivät tietoisina valmistelun etenemisestä ja osallistumismahdollisuuksista. Toteutettu työparjasarja tarjosi mahdollisuuden osallistua valmistelun eri vaiheisiin, aina alun periaatekeskustelusta rekisterin tarkempaan määrittelyyn.

Lausuntokierrokselle lähetetyssä ehdotuksessa oli siten saatu jo merkittäväällä tavalla huomioitua ja sovitettua yhteen valmisteluelimiä laajemman sidosryhmäkentän näkemyksiä.

### 3.2.4 Osallistumisprosessin analyysi

#### Työsuunnitelma tärkeässä roolissa

Valmistelun suunnittelu ja kirjaaminen erilliseen työsuunnitelmaan olivat keskeisessä asemassa valmistelun käynnistyessä. Työsuunnitelmaan pyrittiin kuvaamaan melko yksityiskohtaisesti hankkeen kuviteltu eteneminen. Työsuunnitelmassa muun muassa

esitettiin alustava suunnitelma valmisteluelinten kokouksista ja eri kuulemisten suhteutumisesta niihin. Näin valmisteluprosessista pyrittiin samaan mahdollisimman saumatonta, missä työryhmävalmistelu ja kuulemisprosessi kulkisivat alusta alkaen rinnakkain.

Työsuunnitelman julkaiseminen hankesivuilla oli myös tärkeää, sillä näin kaikki halukkaat saivat selkeän kuvan valmistelun etenemisestä. Samalla se sitoutti kaikki toimijat suunniteltuun valmisteluprosessiin ja paransi hankkeen seurattavuutta. Työsuunnitelma ei siten ollut ainoastaan sisäistä käyttöä varten, vaan ennen kaikkea myös viestinnän väline.

Työsuunnitelmassa kuvattua kuulemisprosessia käytiin myös esittelemässä sidosryhmäverkostoissa, kuten Edunvalvontafoorumissa. Sidoryhmäkentälle haluttiin osoittaa konkreettisesti, milloin ja miten ne pääsisivät osallistumaan valmisteluun. Tämä loi myös luottamusta sidoryhmäkentällä.

## Sidosryhmätyöpajojen sarja mahdollisti osallistumisen läpi valmistelun

Hankkeen alkaessa oli selvää, että hankkeen sidoryhmäkenttä oli erittäin laaja ja motivoitunut osallistumaan valmisteluun. Moni toimija oli myös tottunut osallistumaan lainvalmisteluhankkeisiin, etenkin työryhmiin, joten kuulemisten tuli tarjota mielekäs tapa osallistua valmisteluun.

Hankkeessa päädyttiin toteuttamaan työpajasarja, joka mahdollisti laajemman sidoryhmäkentän osallistumisen mielekkäällä tavalla valmisteluun. Keskeinen ajatus oli tarjota sidoryhmille mahdollisuus kommentoida asiantuntijatyöryhmän valmistelemissä esityksiä ennen kuin niistä tehtäisiin tarkempia linjauksia parlamentaarisessa ohjausryhmässä. Näin laajemman sidoryhmäkentän kanssa saatiin ikään kuin käsiteltyä keskeiset työryhmässä käsitellyt asiat oikea-aikaisesti.

Työpajojen lopussa järjestetyt yhteenvetotilaisuudet lisäsivät vuorovaikutusta ja mahdollistivat työpajassa esille nousseiden asioiden läpikäynnin. Samalla voitiin informoida sidoryhmiä valmistelun etenemisestä.

## Hankkeen ajantasainen dokumentointi

Avoimuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää oli hankkeen etenemisen dokumentointi ajantasaisesti hankkeen verkkosivuille (Hankeikkuna). Näin kaikille halukkaille mahdollistettiin hankkeen seuraaminen oma-aloitteisesti.

Tärkein toimenpide oli valmistelu-elinten kokousmateriaalien julkaiseminen, mikä edesauttoi keskustelun seuraamista. Näin sidosryhmäkenttä sai käyttöönsä samat materiaalit kuin valmistelu-elimillä oli käytössä ja saattoi seurata työskentelyn edistymistä myös kuulemisten välillä.

Tärkeää oli myös kaikkien hankkeessa järjestettyjen kuulemisten dokumentointi osaksi hankkeen asiakirjoja. Näin kaikkien osallistuminen tuli näkyväksi ja kuulemisten sisältöön oli helppoa palata läpi valmistelun. Tehtyjä yhteenvetoja voitiin myös hyödyntää hallituksen esityksen valmistelussa.

### Verkkotyökalut mahdollistivat tehokkaat toimintatavat

Verkkotyökalut mahdollistivat tehokkaasti ja matalalla kynnyksellä järjestettävät kuulemis- ja esittelytilaisuudet.

Työpajojen toteuttaminen verkossa poisti tarpeen kuulemisten manuaaliselle kirjaamiselle. Samalla mahdollistettiin sidosryhmien osallistuminen ajasta ja paikasta riippumatta.

## 3.3 Ilmastolaki (YM): miten saada kansalaisten ääni kuuluviin?

**Taulukko 5.** Ilmastolakahankkeen yleistiedot

<b>Ilmastolakahankkeen yleistiedot</b>	
Diaarinumero	YM036:00/2019
Hanketyyppi	Lainsäädäntöhanke
Kuvaus	Uudistuksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa lain ohjausvaikutusta ja osaltaan varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuonna 2035. Suunnittelujärjestelmää laajennettaisiin niin, että jatkossa ilmastolaissa säädettäisiin myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta. Myös saamelaisien oikeuksia edistetään.
Aikataulu	1.1.2020–31.12.2021

### Ilmastolakahankkeen yleistiedot

Vastuuministeriö	Ympäristöministeriö
Organisointitapa	Ministeriön virkahenkilöistä koostuva työryhmä
Toteutetut kuulemiset	Useita verkkokuulemisia, kirjastokiertue, Erätauko-yhteistyö, temaattiset sidosryhmäkuulemiset työpajoina, yhteistyökuulemisia tutkimushankkeiden kanssa, useampi saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelu, kolttien kuuleminen, kohdennettuja kuulemisia nuorille ja saamelaisille.
Tunnistetut sidosryhmät	Kansalaiset, järjestöt, yritykset, tutkimuslaitokset, nuoret, saamelaiset

### 3.3.1 Johdanto

Ympäristöministeriö asetti 16.1.2020 työryhmän valmistelemaan ehdotusta ilmastolain uudistamiseksi. Uudistuksen tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035 ja sen jälkeen hiilinegatiivisuuden. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti lakiin lisätään muun muassa uusia päästövähennystavoitteita ja voimassa olevan ilmastolain pitkän aikavälin päästövähennystavoitetta päivitetään.

Uudistuksen tavoitteena on myös ilmastolain ohjausvaikutuksen vahvistaminen. Keskeinen elementti ohjausvaikutuksen parantamisessa on maankäyttösektorin sisällyttäminen ilmastolain suunnittelujärjestelmään. Osana uudistusta kehitetään myös vuosittaista raportointia eduskunnalle.

Uuden ilmastolain myötä tavoitteena on myös vahvistaa lain perus- ja ihmisoikeusköulmaa ja edistää ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta. Samoin tavoitteena on edistää saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista ilmastopolitiikassa. Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työn edistymistä ja keskeisiä sääntelyvaihtoehtoja tuli esitellä ilmasto- ja energiapoliittiselle ministerityöryhmälle. Ministerityöryhmän tuli ohjata valmistelua ja tehdä ilmastolakia koskevat keskeiset linjaukset. Työryhmän määraaika oli 30.11.2020, ja sitä jatkettiin 31.3.2021 asti.

Työryhmässä olivat ympäristöministeriön lisäksi edustajat liikenne- ja viestintäministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä. Työryhmä kokoontui yhteensä 20 kertaa ja kuuli



kokouksissaan useita asiantuntijoita yliopistoista ja tutkimuslaitoksista. Työryhmän päättäessä työnsä laadittiin ”[Muistio](#) ilmastolain uudistamista valmistelevan työryhmän työstä” (31.3.2021). Hallituksen esityksen valmistelu jatkui työryhmän työn päätyttyä virkatyönä ympäristöministeriössä.

Koska ilmastolakia valmistelevan työryhmän jäsenistö koostui ainoastaan virkahenkilöistä, hallituksen esityksen valmistelun tueksi ja ilmastolain legitimitettiin vahvistamiseksi lain valmistelun aikana [kuultiin laajasti](#) sidosryhmien edustajia ja kansalaisia. Kuulemisten ja osallistamisen erityisiksi kohderyhmiksi valittiin lapset ja nuoret sekä saamelaiset. Lapset ja nuoret valikoituivat kohderyhmäksi, koska ilmaston lämpeneminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä erityisesti heihin. Nuoret ovat laaja ryhmä, jonka vuoksi erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, että kuulemisia kohdennetaan tasapuolisesti mm. eri-ikäisiin nuoriin. Ilmastonmuutoksen negatiiviset vaikutukset heijastuvat erityisesti arktisilla alueilla, jonka vuoksi saamelaiskulttuuri puolestaan on erityisen haavoittuvainen ilmaston lämpenemiselle. Kuulemistilaisuuksissa ja osallistamisessa kiinnitettiin erityistä huomiota läpinäkyvyyteen, kielioikeuksien toteutumiseen, esteettömyyteen ja saavutettavuuteen. Kuulemisia tehtiin pääsääntöisesti kuudella kielellä ja uudistussivusto toteutettiin myös selkokielellä. Kuulemisten suunnittelussa ja toteutuksessa hyödynnettiin laajasti tutkimusyhteistyötä.

### 3.3.2 Kansalaisten kuuleminen ilmastolain valmistelussa

Ympäristöministeriö järjesti valmistelun alussa 11.11–9.12.2019 verkkokyselyn, jossa kerättiin kansalaisten näkemyksiä ilmastolain uudistuksesta. Kysely julkaistiin kuudella kielellä: suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, pohjoissaameksi, inarinsaameksi ja koltansaameksi. Kyselyn valmistelun työläin vaihe oli kysymysten muotoilu ymmärrettäväksi. Tavoitteena oli myös kysymysten valmistelussa huomioida niiden mahdollinen jatkokäyttö esimerkiksi tieteelliseen tutkimukseen, jonka vuoksi kysymyspatteriston luomiseen varattiin reilusti aikaa. Jotta mahdollisimman moni pystyi vastaamaan kyselyyn, sen selkeyttä testattiin nuorista koostuvalla pilottiryhmällä ja muokattiin ryhmän kokemusten perusteella.

Kyselyssä oli yhteensä 19 kysymystä, jotka koostuivat monivalinta- ja avokysymyksistä. Temaattisesti kysely jakaantui neljään teemaan. Kyselyyn vastasi yhteensä 2458 henkilöä. Suuren vastausmäärän vuoksi kyselyn vastausten analysointi ulkoistettiin Tampereen yliopiston tutkijoille, jotka [analysoivat](#) vastaukset laadullisella sisällönanalyysillä. Valmistelun kannalta kerätty aineisto muodosti kokonaiskuvan siitä, millä tavalla kansalaiset näkevät ilmastolain uudistuksen. Aineiston perusteella oli

muun muassa mahdollista tunnistaa erilaisia vastaajaprofiileja, joista voi olla hyötyä muissa ilmasto- ja ympäristö- ja sosiaalisiin kuulemisissa.

Kansalaisille järjestettiin myös tammikuussa 2020 ilmastolain uudistamiseen liittyen kirjastokiertue, jonka tavoitteena oli kerätä kansalaisten näkemyksiä lain uudistuksen tarpeista eri puolilta Suomea julkisissa ja esteettömissä kirjastoissa. Kirjastokiertueen paikkakunnat olivat Helsinki, Tampere, Seinäjoki, Rovaniemi ja Inari. Jokaisessa tilaisuudessa oli puheenvuoro paikallisesta näkökulmasta ja riittävästi aikaa vapaaseen keskusteluun. Tilaisuuksia mainostettiin sosiaalisen median lisäksi myös paikallisissa lehdissä saavutettavuuden vahvistamiseksi. Tilaisuuksiin osallistui yhteensä arviolta 150 henkilöä. Tilaisuuksien kokonaisuudesta valmisteltiin myös blogikirjoitus, jonka tavoitteena oli jälkiviestiä kuulemiseen osallistuneille tilaisuuksien kokonaisuudesta. Tilaisuuksien suunnittelu, koordinointi ja viestintä veivät aikaa, mutta kerätty materiaali oli erityisesti valmistelijan kannalta hyödyllistä.

Sidosryhmille järjestettiin keväällä 2020 neljä [kuulemistilaisuutta](#), jotka oli kohdennettu maatalous- ja maankäyttösektorille, elinkeinoelämälle, kunnille ja alueille sekä oikeustieteilijöille. Sidosryhmätilaisuudet suunniteltiin yhdessä ilmastolain uudistusta valmistelevien ministeriöiden kanssa. Jokaiseen tilaisuuteen oli kutsuttu paikalle myös nuorten ja saamelaisien sidosryhmistä edustaja. Sidosryhmiä osallistui myös kirjastokiertueelle.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla 2.7–6.9.2021. Ympäristöministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 147 eri taholta. Lausuntoja annettiin määräaikaan mennessä yhteensä 448 kappaletta, jonka lisäksi kuultiin erikseen yli 100 lasta ja nuorta. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto.

Syksyllä 2020 ympäristöministeriö toteutti yhdessä Erätauko-säätiön ja oikeusministeriön kanssa Erätauko-menetelmään perustuvia [keskusteluja](#) ilmastolain uudistuksesta. Erätauko on keskustelumenetelmä, joka on suunnattu 6–25 ihmiselle ja jonka tavoitteena on edistää rakentavaa yhteiskunnallista keskustelua. Ilmastolain valmistelussa päädyttiin siihen ratkaisuun, että Erätaukotilaisuudet järjestettiin ilmastolain kuulemisen yhteydessä ylisukupolvisina. Kutsulistojen laatiminen oli varsin monipolvinen ja työllistävä vaihe, sillä tarkoituksena oli tavoittaa eri paikkakunnilta mahdollisimman moninainen osallistujajoukko eri ikäisiä ja eri taustaisia. Osassa paikkakunnista tämä onnistui lopulta erittäin hyvin, osassa vaihtelevammin. Erätaukoja järjestettiin yksi myös ruotsiksi ja yksi kohdennettiin saamelaisille. Osassa Erätauko-keskusteluja oli myös teemana luonnonsuojelulain uudistus.

Erätauko toteutettiin koronasta johtuen etäyhteyksinä siten, että valmistelijat kertoivat muutaman minuutin uudistuksesta ja sen jälkeen kuuntelivat osallistujia Erätauko-fa-

silitaattorin ohjatessa keskustelua. Valmistelijoita ei ohjeistettu vuorovaikuttamaan siten, että olisi syntynyt vuoropuhelu, joka olisi kohdentunut nimenomaisesti valmisteltavana olevan lain sisältöön, vaan pysymään kuulolla ja kommentoimaan vasta lopuksi. Teemoiksi nousi joissakin Erätauoissa yleisesti oikeudenmukaisuus ja epäoikeudenmukaisuuskokemukset esimerkiksi liikennesektoriin kytkeytyen tai lähiluontoon kytkeytyvät asiat. Erätauolla oli kuitenkin merkitystä siihen, että paikallisyhteisöt huomasivat olevansa yhtenäisempiä kuin ennen keskustelua oli ajateltu. Lisäksi Erätautotivat hallinnon valmistelijoita lähemmäksi kansalaisia. Muuttamalla ohjeistusta niin, että valmistelijat voisivat käydä suurempaa vuoropuhelua osallistujien kanssa, keskustelu kohdentuisi todennäköisesti selkeämmin siihen, mistä lailla on mahdollista säättää. Nyt verrattuna muihin kuulemismenetelmiin, Erätaukojen suoraan lainvalmisteluun vaikuttava anti jäi melko vähäiseksi.

### 3.3.3 Yhteistoiminta saamelaiden kanssa

Ilmastolain valmistelun alussa saamelaiset määriteltiin erityiseksi kuulemisen kohde-ryhmäksi, sillä lakimuutoksella haluttiin vahvistaa saamelaiden oikeuksien toteutumista ilmaston muuttuessa. Valmistelijat tapasivat saamelaiskäräjät heti valmistelun alussa tammikuussa 2020 ja järjestivät prosessin aikana kolmet saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut. Neuvottelut järjestettiin koronan vuoksi etätapaamisina, mutta niihin järjestettiin mahdollisuus simultaanitulkkaukseen. Lisäksi järjestettiin kuuleminen kolttien kyläkokoukselle. Myös kolttien kyläkokoukselle tarjottiin mahdollisuus simultaanitulkkaukseen.

Kahteen neuvotteluun osallistui myös ympäristö- ja ilmastoministeri, joka sai tulkkauksen järjestämisen lisäksi erityiskiitosta saamelaiskäräjien puolelta. Lain valmistelun kannalta neuvotteluprosessi oli hedelmällinen: neuvotteluissa nousi etenkin esiin uuden saamelaisen ilmastoneuvoston perustaminen, joka kirjattiin lakiin. Saamelaisen ilmastoneuvoston tarve oli tunnistettu jo tätä ennen VNTEAS SAAMI-tutkimushankkeessa, joka toimi osaltaan pohjana mallille, jossa saamelaiden perinnetiedon haltijat ja tutkijat tulevat käymään vuoropuhelua tuottaakseen tietopohjaa ja vaikutusten arviointeja ilmastopolitiikan suunnitelmia varten. Neuvotteluissa käsiteltiin lisäksi muun muassa saamelaiskulttuurin edistämissääntelyä ja heikentämiskieltoa siten, että saamelaiskäräjien toiveet oli mahdollista huomioida pykälämuotoiluissa ja perusteluissa.

Saamelaisille turvattiin mahdollisuus käyttää omaa äidinkieltään myös kahdessa eri verkkokyselyssä ja lausuntovaiheessa. Laajemmin saamelaisyhteisön kuulemiseksi järjestettiin myös yksi Erätaukotilaisuus saamelaisille ja erillinen kuulemistilaisuus saamelaisnuorille yhteistyössä saamelaiskäräjien nuorisoneuvoston kanssa. Kuulemi-

sissa nousi kauttaaltaan esiin perinteisen tiedon huomioimisen tarve ja saamelaiskulttuurin yhtenäisriippuvuus luonnon kanssa sekä erityisesti ilmastonmuutoksen sopeutumisen tarve. Saamelaisnuoret nostivat lisäksi esille huolen vihreästä kolonialismista ja saamelaisten oikeuksien turvaamisesta tulevaisuudessa. Valmistelun kannalta kohdennetut kuulemiset olivat arvokkaita. Kuulemiset olivat intiimejä, mikä mahdollisti avoimen keskustelun. Kuulemisen keskeiset viestit huomioitiin niin sääntelytasolla kuin pykälien perustelutasolla.

### 3.3.4 Tutkijayhteistyötä kuulemisissa

Ilmastolain kuulemisissa toteutettiin kaksi kuulemista yhteistyössä tutkimushankkeiden kanssa, koska valmistelun oli tunnistettu hyötyvän tutkimushankeysteistyöstä. Kumpikin yhteistyö kytkeytyi Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamiin hankkeisiin.

Ympäristöministeriö järjesti Ilmastolain uudistukseen liittyen 12.10–12.11.2020 verkkokuulemisen yhdessä [Kansalaisuuden kuulut ja kuplat \(BIBU\) -tutkimushankkeen](#) kanssa. Yhteistyö toteutettiin osana tutkimushankkeen vuorovaikutusta ja virkatyötä. Yhteistyöhön osallistui kolme tutkijaa ja kolme virkahenkilöä. Verkkokyselyn muotoilut syntyivät yhteissparrauksen kanssa ja erityistä huomiota kiinnitettiin kyselyn ymmärrettävyyteen. Kuudella kielellä toteutettuun [Otakantaa.fi-verkkokyselyyn](#) osallistui 218 vastaajaa anonyymisti.

Verkkokyselyn tarve kumpusi siitä, että sosiaalinen oikeudenmukaisuus on noussut merkittäväksi teemaksi ilmastopolitiikassa ja ilmastolain valmistelussa haluttiin vahvistaa myös lain perus- ja ihmisoikeustulokulmia. Verkkokyselyssä tiedusteltiin kansalaisten näkemyksiä kansalaisosallistumisesta, sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, tiedonsaannista ja alkuperäiskansan eli saamelaisten oikeuksista ilmastolaissa. Kuten verkkokyselystäkin selvisi, oikeudenmukaisuutta koskeva terminologia ei ole vakiintunut tai ymmärrys sen sisällöstä ei ole yhteisesti jaettua. Vastaajat nostivat myös monipuolisia esimerkkejä esiin tiedonvälitykseen ja kuulemiseen liittyen. Läpileikkaavasti kyselyn vastauksista nousi esille tarve osallistumiselle ja sen turvaamiselle.

Kuuleminen oli jaettu kahteen kyselyyn, jotka koostuivat pääasiassa avovastauksista, mutta myös monivalintakysymyksistä. Tutkijat analysoivat avovastaukset laadullisena sisällönanalyysina. Vastaavalla tarkkuudella tehtyä analyysiä ei olisi ollut mahdollista tehdä virkatyönä ja tutkijoiden rooli aineiston käsittelyssä lisäsi viestiä kansalaisyhteiskunnalle, että jokainen vastaus käsitellään tarkasti. Kuulemisen keskeisiä tuloksia oli, että sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja oikeudenmukainen siirtymä eivät ole termino-

logisesti tuttuja tai niistä ei ole yhteisestä laajasti jaettua näkemystä. Tämä viesti huomioitiin etenkin, kun oikeudenmukaisuus-termiä määriteltiin hallituksen esityksen perusteluihin. Lisäksi kuulemisessa korostui kansalaisten tahtotila osallistua ilmastopäätöksentekoon ja seurata sitä. Nämä havainnot on huomioitu paitsi hallituksen esityksen perusteluteksteissä myös muussa ympäristöministeriön ilmastopäätöksentekoa koskevassa toiminnassa esimerkiksi yleistyvänä yleistajuisina tiivistelminä, visualisointeina ja laajoina, eri-menetelmäisinä kuulemisia.

Otakantaa.fi-sivuston käyttö kyselyssä koettiin toteuttajien näkökulmasta kieliversioiden kanssa teknisesti haastavaksi, mutta toisaalta vastausten läpinäkyvyyden kannalta hyödylliseksi. Saamelaiskyselyyn tuli kuitenkin vihapuhetta, jonka vuoksi vastauksia ei katsottu voivan pitää avoimesti näkyvänä kaikille.<sup>13</sup>

Nuoria kuultiin myös tutkijayhteistyönä [digiraadin](#) avulla. Kuuleminen tehtiin yhteistyössä Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman ALL-YOUTH-hankkeen kanssa, eikä yhteistyölle ollut erillisrahoitusta. Kuuleminen ajoittui alkuvaiheeseen. Yhteistyössä oli mukana pääsääntöisesti yksi virkahenkilö. Yhteistyön etuna oli, että nuoria kuultiin kouluissa ja osallistuminen ei kasautunut jo valmiiksi aktiivisille. Digiraadin tuloksista havaittiin kuitenkin lainvalmistelussa, että liian avoimet kysymykset eivät tuota riittävän tarkkaa tietoa valmisteluun. Nuoret myös kokivat osallistumisen digiraadin kautta hankalampana kuin muissa kuulemisissa. Yhteistyö opetti, että kysymyksenasettelun tulisi olla yksiselitteinen ja lainvalmistelua tukeva jo esikuulemisvaiheessa. Jos tutkijat olisivat fasilitoineet keskustelua enemmän, vastaavanlaista ohiosallistumista ei olisi päässyt käymään samalla tavalla. Kohdennetummalla kysymyksen asettelulla nuoret olisivat saattaneet ehdottaa aktiivisemmin nuorten osallistumista turvaavia rakenteita.

### 3.3.5 Nuorten kuuleminen ilmastolaissa

Ilmastolain kuulemisen yhtenä erityisenä kohderyhmänä olivat nuoret, sillä ilmastokriisin vaikutukset vaikuttavat ajallisesti pisimpään lapsiin ja nuoriin. Nuorten kuulemisen lähtökohdaksi otettiin, että nuoria pyritään kuulemaan 1) siellä missä he ovat valmiiksi, 2) osana muita kuulemisia ja 3) yhteistyössä eri tahojen kanssa. Kuulemiset toteutettiin virkatyönä, eikä niihin ollut käännskuluja lukuun ottamatta erillisrahoitusta.

<sup>13</sup> Lisätietoja toteutuksesta: [Tutkijayhteistyöllä vahvempaa tietopohjaa valmisteluun. Valmistelijan opas vaikuttavaan tutkijayhteistyöhön \(valtioneuvosto.fi\)](#) ja tutkijoiden laatima julkaisu kuulemisen sisällöllisistä tuloksista: [Ilmastolain uudistus: Kansalaisosallistuminen, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja tiedonsaanti – BIBU.](#)

Nuoria kuultiin mm. Valtion nuorisoneuvoston kautta, osana Vallataan valtioneuvosto -päivää, nuorten ilmastonmuutoksen pyöreän pöydän osana sekä yhteistyössä ALL-YOUTH STN -hankkeen ja Nuorten Akatemian kanssa. Lisäksi ympäristöministeri ja lainvalmistelijat kuuluivat erikseen Nuorten Agendaa 2030 ja YK-nuoria (5.9.2020), jotka olivat koordinoineet n. 50 järjestön [yhteiskannanoton](#).

Koordinoidussa kannanotossa nuorisojärjestöt ovat vaatineet lakiin muun muassa sitovia välitavoitteita päästövähennyksille. Tällaiset välitavoitteet on nyt kirjattu lakiluonnokseen, ja ne on asetettu tieteeseen perustuen Suomen ilmastopaneelia kuullen. Lisäksi esitykseen on kirjattu nuorten kannanoton mukaisesti tavoite oikeudenmukaisuudesta ja kestävästä kehityksestä. Tärkeänä uudistuksena on nuorten toiveiden mukaisesti myös vuosittaisen ilmastovuosikertomuksen roolin vahvistaminen ja selkeyttäminen, mikä osaltaan helpottaa ilmastotoimien edistymisen seuraamista. Ilmastolain valmistelussa on tunnistettu myös tarve muulle kuin kirjalliselle kuulemismenetelylle. Jatkossa lain mukaan tulisikin huomioida muutkin osallistumisen muodot.

Ympäristöministeriö myös toteutti erillisen kuulemistilaisuuden 10.6.2020 saamelaisnuorille yhteistyössä saamelaiskäräjien nuorisojärjestön kanssa. Työpaja ideoitiin saamelaisnuorten kanssa ennakkoon ja se sisälsi työpajaosuuden. Lisäksi nuoria kuultiin ALL-YOUTH STN kanssa ja yhteistyö on kuvattu tämän tekstin tutkijayhteistyötä käsittelevässä kohdassa.

Lasten ja nuorten kuuleminen haluttiin turvata myös perusvalmistelun jälkeen lain ollessa lausuntokierroksella. Nuorten osallistamiseksi lausuntokierrokselle lasten ja nuorten näkemyksiä kerättiin yhteistyössä Nuorten Akatemian Osallisuuden osaamiskeskuksen kanssa. Yhteistyö tuotti yli 100 nuoren vastauksen ilmastolain luonnoksesta. Nuorten Akatemia tavoitti muun muassa koululuokkia ja kesäleirejä, joten kuuleminen tavoitti myös nuoria, jotka eivät välttämättä itse olleet valmiiksi aktiivisia. Kuulemisesta kerättiin palautetta ja nuoret kokivat mielekkääksi osallistua. Nuorten Akatemia, muutama osallistunut nuori ja ympäristö- ja ilmastoministeri tapasivat kuulemisen jälkeen, jotta viestit välittyivät myös suoraan päätöksentekoon vuoropuhelun muodossa. Kiinnostavaa oli, että nuorten työpajoissa nousi voimakkaasti esiin se, että nuoret kokivat tärkeäksi turvata osallistumismahdollisuudet etenkin koulun kautta eri menetelmillä. Tämä viesti poikkesi nuorisojärjestöjen koordinoitun kannanoton pääviestistä, jossa korostui erillinen nuorten ryhmän lakiin kirjaamisen tarve.

Nuorten osallistumisen helpottamiseen osana yleiskuulemisia, kiinnitettiin huomiota [verkkokyselyiden](#) ymmärrettävyyteen ja markkinointiin. Ennen verkkokyselyä ympäristöministeriön valmistelijat pyysivät järjestöjen ja ALL-YOUTH STN -hankkeen kautta nuoria testilukijoiksi ja kommentaattoreiksi. Testiluku tuotti arvokasta palautetta ja selkeytti kysymyksiä. Osallistuneet nuoret saivat ympäristöministeriöltä osallistumistodis-

tuksen. Lisäksi markkinointia tehtiin mm. instagramissa. Nuoria osallistui myös paikakunnasta riippuen Erätauko-keskusteluihin, jolla turvattiin myös alueellisesti osallistumista.

### 3.3.6 Kuulemispalautteen hyödyntäminen

Saamelaisia koskevien lakiratkaisujen osalta kuulemisilla oli merkittävä rooli niin pykälä- kuin perustelutasolla. Nuorten osalta monet laissa tehdyt ratkaisut ovat linjassa nuorisjärjestöjen nostamien näkökohtien kanssa, mutta lakiin ei ehdoteta erillistä nuorten osallistumisrakennetta, joka voisi kasauttaa osallistumista jo valmiiksi aktiivisille, vaan perusteluissa nostetaan esiin lasten ja nuorten laaja kuulemisen tarve eri menetelmin, joka turvaisi mahdollisimman monelle osallistumismahdollisuudet. Osallistumista koskevat havainnot on huomioitu ennen kaikkea lain perusteluteksteissä sekä siinä, että lakitekstiin osallistumista lavennettiin kirjallisesta muodosta laajemmaksi.

## 3.4 Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 (OM): miten saada ruohonjuuritaso näkyviin?

**Taulukko 6.** Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -hankkeen yleistiedot

Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -hankkeen yleistiedot	
Diaarinumero	VN/1007/2019
Hanketyyppi	Lainsäädäntöhanke
Kuvaus	Hankkeen tavoitteena on parantaa kansalaistoiminnan toimintaedellytyksiä kehittämällä yhteisöoikeudellista sääntelyä kansalaisjärjestöjen tarpeet huomioon ottaen sekä helpottaa nykyistä vapaamuotoisemman yhteisömuotoisen kansalaistoiminnan harjoittamista sidosryhmien odotukset ja viranomais-toiminnan tarpeet huomioon ottaen.
Aikataulu	18.3.2019–31.10.2020

### Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -hankkeen yleistiedot

Vastuuministeriö	Oikeusministeriö
Organisointitapa	Työryhmä, seurantaryhmä
Toteutetut kuulemiset	Verkkokysely, kaksi verkkokeskustelua, työpajat, hankkeen esittely erilaisissa kaupunkitapahtumissa, pelillinen kysely nuorille, lausuntokierros, työryhmäraportin esittelytilaisuus verkossa
Tunnistetut sidosryhmät	Yhdistykset, vapaat kansalaistoimijat

### 3.4.1 Johdanto

Oikeusministeriö asetti 15.3.2021 Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 luvulla -nimisen lainsäädäntöhankkeen, jonka tavoitteena oli valmistella yhteisömuotoista kansalaistoimintaa helpottava yhteisöoikeudellinen sääntely. Hankkeen taustalla oli tavoite vastata kansalaisyhteiskunnan kentällä käynnissä olevaan kansalaistoiminnan murrokseen. Yhteisömuotoisen kansalaistoiminnan helpottaminen oli tunnistettu poliittisella tasolla tärkeäksi aiheeksi ja siihen liittyvän sääntelyn helpottamista haluttiin ryhtyä selvittämään. Hankkeen asettamista oli edeltänyt joitakin vuosia käynnissä ollut julkinen keskustelu yhteisömuotoisen kansalaistoiminnan ympärillä. Myös ensimmäiset aiheesta koskevat tutkimukset oli julkaistu lähellä hankkeen asettamisajankohtaa.

Hankkeen asettamispäätöksessä todetaan, että yhdistysmuotoisella ja muulla kansalaistoiminnalla on suuri merkitys suomalaisen yhteiskunnan toiminnan ja kehityksen kannalta. Suuri osa suomalaisista kuuluu yhteen tai useampaan yhdistykseen tai osallistuu kansalaistoimintaan muulla tavalla. Osallistuminen kansalaistoimintaan muuttaa muotoaan, mikä on otettava nykyistä paremmin huomioon lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa.

Hanketta valmistelemaan oli resursoitu kaksi henkilöä, jotka valmistelivat hanketta muiden töidensä ohella. Valmistelijoiden näkemyksen mukaan hankkeen valmistelussa etuna oli valmistelijoiden vahva tuntemus yhdistyslainsäädännöstä sekä valmiina olevat kontaktit sidosryhmiin. Työllistävimmät seikat olivat puolestaan hankkeen yhteydessä viestiminen ja projektinhallinta.



## 3.4.2 Osallistumisprosessin kuvaus

### Työryhmän ja seurantaryhmän asettaminen

Hankkeen valmistelua varten asetettiin työryhmä ja seurantaryhmä. Työryhmän kokoonpano pyrittiin määrittämään siten, että siinä olisi edustettuna eri näkökulmia edustavat tahot.

### Hanke käynnistyy sidosryhmien näkemysten kartoittamisella

Hanke lähti liikkeelle sidosryhmien näkemysten perusteellisella kartoittamisella. Vuoden 2019 aikana hankkeessa kerättiin tietoja ja näkemyksiä yhdistyslain ja muun yhteisölainsäädännön kehittämistarpeista. Tietoja kerättiin verkkokyselyllä, kahdessa verkkokeskustelussa sekä oikeusministeriön ja järjestöjen yhteistyönä järjestetyissä työpajoissa. Työryhmä tarkensi ja kehitti tiedonkeruun kohteena olevia aiheita aina saadun palautteen perusteella. Tiedonkeruusta tiedotettiin ministeriön tavanomaisen tiedotuksen lisäksi työ- ja seurantaryhmän jäsenten ja sosiaalisen median välityksellä, jotta palautetta saatiin mahdollisimman monipuolisesti erilaisilta kansalaistoimijoilta ja sidosryhmiltä.

Ensimmäisenä hankkeessa järjestettiin Webropol-palvelussa toteutettu verkkokysely, jossa kerättiin tietoa ja näkemyksiä yhdistyslain ja muun yhteisölainsäädännön kehittämistarpeista. Verkkokyselystä tiedotettiin yhdistyksille, järjestöille ja sidosryhmille työ- ja seurantaryhmän jäsenten välityksellä. Lisäksi hyödynnettiin työryhmän jäsenten ja asiantuntijoiden osoittamia tahoja sosiaalisessa mediassa, kuten esimerkiksi erilaisia Facebook-ryhmiä.

Verkkokyselyn tulosten perusteella valituista ja kehitellyistä aiheista keskusteltiin työryhmän valmistelemissa ja ylläpitämässä verkkokeskustelussa (Howspace). Yhteensä 49 henkilöä osallistui verkkokeskusteluun tykkäämällä vähintään yhdestä kommentista tai julkaisemalla vähintään yhden kommentin keskustelualueella. Keskustelualueella vieraili keskustelun aukioloaikana 151 käyttäjää. Osallistujien joukossa oli myös työryhmän jäseniä ja asiantuntijoita. Keskustelun taustaksi esitettyjen ehdotusten ja niiden perusteluiden sekä kommenttien ja ”tykkäämisen” lisäksi osallistujien oli mahdollista esittää verkkokeskustelussa omia ehdotuksiaan. Keskustelun aihealueina olivat jäsenten päätökset ja oikeudet, yhdistyksen johto ja kevyt toimijaryhmä.

Verkkokysely ja -keskustelut sisälsivät monia eri aiheita. Osa vastaajista koki osallistumisen haastavaksi, mutta hyödylliseksi. Verkkokyselyä kommentoitiin niistä saadussa avoimessa palautteessa mm. seuraavasti:

*”Kysymykset olivat vaikeita ja hyvin monitahoisia – niin kuin on yhdistyskenttäkin. Uudistamistyö on kuitenkin tarpeellista. Lainsäädännön tulee olla mahdollistavaa, helposti toteutettavaa pienissäkin yhdistyksissä. Ja kuitenkin sitovaa esim. talouden ja hyvän hallinnon näkökulmasta.”*

*”Kiitos kyselystä! On hienoa, että asiaa selvitetään ja erilaisia mahdollisuuksia harkitaan. Kysely saattoi itseänikin ajattelemaan aihetta tarkemmin, omat vastaukseni eivät ehkä olleet aivan jäsenyntyneitä vielä. Yhdistystoiminnan mahdollisuuksien lisääminen kaikille on tärkeä asia; sillä parannetaan sekä demokratiaa että ihmisten viihtyvyyttä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Toivotan onnea ja menestystä tälle selvitykselle!”*

*”Herättää ajatuksia. Mielenpiheet voivat kyselyn johdosta hieman muuttua, kun niitä miettii.”*

## **Työpajat ja jalkautuminen kansalaistoimijoiden tapahtumiin apuna kuulemisessa**

Verkkokeskustelun aikana oikeusministeriö järjesti lisäksi yhdessä järjestöjen ja työryhmän kanssa kaksi työpajaa. Työpajat oli suunnattu sote-järjestöjen ja -yhdistysten järjestöammattilaisille, hallinto- ja jäsenpalveluasiantuntijoille sekä toiminnanjohtajille. Erilliset työpajat järjestettiin myös palkansaajajärjestöjen sekä liikunta- ja urheilujärjestöjen vastaaville henkilöille.

Kesäkuussa pidettiin SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n jäsenille osoitettu työpaja Helsingissä sekä Rovaniemen työpaja erilaisten lappilaisten järjestöjen ja yhdistysten vastaaville edustajille (nuorkauppakamarista sotepalvelu-yhdistyksen kautta kyläyhdistyksiin). Työpajoissa esiteltiin työryhmän työtä ja osallistumismahdollisuuksia sekä keskusteltiin verkkokeskusteluissa esitetyistä ehdotuksista.

Lisäksi hanketta ja yleisön osallistumismahdollisuuksia hankevalmisteluun esiteltiin useissa avoimissa tilaisuuksissa, kuten Kallio Kukkii -festivaalilla, Maunula-päivässä, Arabian katufestivaalilla, Maailma kylässä -festivaalilla, Oodikeskuskirjastossa sekä Vapaa kaupunki -kansalaistilassa REDI-kauppakeskuksessa. Lisäksi Lukiolaisten liitto järjesti yhteistyössä työryhmän kanssa pelillistetyn kyselyn 13–18-vuotiaiden tavoittamiseksi.

Verkkokyselystä ja -keskusteluista laadittiin yhteenveto ja se julkaistiin hankkeen hankkeikkunassa.<sup>14</sup>

## Mukautettuja ratkaisuja nuorten kuulemiseen

Valmistelussa todettiin, että kaikille avoimella verkkokyselyllä tavoitettiin hyvin vastaa-  
jia. Vastaajien keski-ikä havaittiin kuitenkin olevan hieman yli 50 vuotta. Valmistelu-  
tiimi lähtikin miettimään, miksi he eivät tavoita alle 30-vuotiaita vastaajia ja mikä voisi  
olla keinona heidän tavoittamiseen. Nuorten kuulemiseksi ryhdyttiinkin tekemään  
yhteistyötä HUMAK ammattikorkeakoulun kanssa, jossa laadittiin oppilastyönä pelillinen  
lähestymistapa 15–18-vuotiaiden kuulemiseksi hankkeen teemoista.

## Etätapaamisten kautta löytyi uusia mahdollisuuksia ihmisten tavoittamiseen

Hankkeen valmistelun aikana siirryttiin Covid-19-pandemian johdosta etäyhteyksien  
avulla työskentelyyn. Kun etäyhteyksien kautta toimimisesta oli tullut tuttua, huomatiin  
kevyemmin järjestettävissä olevien verkkotilaisuuksien tarjoavan uusia mahdolli-  
suuksia nopeallakin aikataululla järjestettävien keskustelutilaisuuksien koolle kutsu-  
miseksi.

## Lausuntokierroksen aikana sidosryhmille järjestetään infotilaisuus esityksen sisällöstä

Työryhmän loppuraportti lähetettiin lausuntokierrokselle 15.2.2021–14.4.2021 vä-  
liseksi ajaksi. Lausuntokierroksen aikana työryhmän loppuraportin sisältöä esiteltiin  
sidosryhmille verkkotapahtumana. Ajatus erillisestä infotilaisuudesta syntyi 4. sektori-  
nimisen kirjan julkaisutilaisuuden yhteydessä, kun sidosryhmät osoittivat kiinnostusta  
kuulla tarkemmin ja keskustella lausunnolla olevan esityksen sisällöstä. Keskusteluti-  
laisuus järjestettiin yhteisvoimin 4. sektori kirjan kirjoittajien Maija Faehnen ja Pasi  
Mäenpään sekä Pakolaisapu ry:n kanssa. Tilaisuuteen osallistui hieman vajaa 250  
henkilöä.

---

<sup>14</sup> Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla: Yhdistyslain ja muun yhteisölainsäädännön kehittämistarpeet Yhteenveto verkkokyselystä ja -keskusteluista

### 3.4.3 Prosessin lopputulos

Saatu lausuntopalaute oli pääsääntöisesti myönteistä.

Sidosryhmäkuulemista saadun palautteen perusteella yhteisömuotoista kansalaistoimintaa koskevan sääntelyn keventämiselle on tarvetta. Nykyiseen yhdistystoimintaan liittyvät vaatimukset koetaan raskaiksi erityisesti pienissä rekisteröidyissä yhdistyksissä. Lisäksi kansalaistoimintaa harjoitetaan yhdistysten ohella yhä useammin satunnaisesti, spontaanisti ja vapaamuotoisesti erilaisissa epämuodollisissa ryhmissä, jotka eivät sovi rekisteröidyn yhdistyksen muotoon. Lausunnonantajien suhtautuminen yhdistystoiminnan eräiden peruseriaatteiden selkeyttämiseen poikkesi olennaisesti lausunnonantajien kesken siten, että sosiaali- ja terveydenhuoltoalojen ja liikunnan ja urheilun järjestöt sekä kunnat ja muut vapaaehtoistoiminnan kansalaisjärjestöt kannattivat yhdenvertaisuuseriaatteen, yhdistyksen johdon tehtävien, esteellisyyden ja jäsenten tiedonsaantioikeutena ilmenevän avoimuuden selkeyttämistä kun taas yhdistysmuodossa toimivat puolueet vastustivat näitä tavoitteita.

Rekisteröityjen yhdistysten osalta keskeisimpinä muutostarpeina pidettiin pienimpien yhdistysten talouden raportointia ja tarkastusta koskevien vaatimusten keventämistä. Lisäksi tarpeelliseksi koettiin yhdistyksiä koskevan sääntelyn selkeyttäminen, yhdistysautonomian lisääminen tahdonvaltaisilla säännöksillä sekä rakennemuutosten ja purkautumisen helpottaminen. Sen sijaan rekisteröidyn yhdistyksen peruspiirteiden, kuten hallituksen jäsenten tai perustajajäsenten vähimmäismäärän muuttamista ei kannatettu. Näkemykset olivat jakautuneita siitä, pitäisikö yhdistysmuotoon sisällyttää uusia piirteitä, kuten toimitusjohtaja-toimielin tai mahdollisuus perustaa yhdistys myös englanniksi.

Perinteisten yhdistystoimijoiden keskuudessa vallinnee edelleen näkemys yhteisöllisestä kansalaistoiminnasta rekisteröitynä yhdistyksenä. Uutta kevyemmän toimijaryhmän yhteisömuotoa ei siten koettu tarpeelliseksi ainakaan siinä tapauksessa, jos yhdistyslakia muutetaan vastaamaan paremmin pienimpien yhdistysten tarpeita esimerkiksi taloudellista raportointia helpottamalla. Toisaalta uuden yhteisömuodon sijasta uuden toimintaryhmä-yhteisömuodon kehittäminen nähtiin mahdollisena vaihtoehtona vapaamuotoisen ja pienimuotoisen kansalaistoiminnan edistämiseksi, vaikka osa piti tältäkin osin rekisteröityä yhdistystä riittävänä nykyisen tai kevennetyn sääntelyn puitteissa.

Myös toimintaryhmien osalta kevyttä talouden dokumentointia ja raportointia pidettiin keskeisimpänä ehdotuksena. Rekisteröidyn yhdistyksen muuttamisen toimintaryhmäksi katsottiin edistävän yhdistystoimintaa etenkin silloin, kun rekisteröity yhdistys ei kykene täyttämään yhdistyslain vaatimuksia. Sen sijaan näkemykset toimintaryhmän

oikeushenkilöllisyydestä ja Y-tunnuksesta olivat jakautuneita, sillä osa katsoi niiden helpottavan vapaamuotoista kansalaistoimintaa olennaisesti, mutta osa oli huolissaan väärinkäytösten riskistä.

Toimintaryhmän taustasääntöjä pidettiin yleisesti ottaen tärkeinä erimielisyyksien varalta, mutta näkemykset taustasääntöjen sisällöstä olivat jakautuneita. Rekisteröimättömän yhdistyksen nykyisen yhdistyslain mukaisessa vastuusääntelyssä ei nähty muutostarpeita. Yhdistys- ja kansalaistoimintaa voidaan helpottaa myös muuten kuin yhteisöainsäädäntöä kehittämällä. Käytännössä hallinnollista taakkaa yhdistystoiminnalle aiheuttavat muun muassa tulorekisteri, tietosuojasäännökset, verotuskysymykset sekä avustus- ja tukikäytännöt. Esimerkiksi sopimuskumppanien, julkisten tukien ja avustusten myöntäjien vaatimukset ovat keskeisiä vapaamuotoisempien ryhmien tunnistamisen ja toiminnan edistämisen kannalta. Palautteen perusteella tarvetta oli myös yleisesti saataville ohjeistuksille ja malleille, kuten mallisäännöille ja neuvontapalveluille esimerkiksi yhdistyksen perustamiseen liittyen.

### 3.4.4 Osallistumisprosessin analyysi

#### Huolellinen toimintasuunnitelman laatiminen luo pohjan prosessille

Valmistelijat pitivät hankkeen työsuunnitelman huolellista laatimista keskeisenä elementtinä onnistuneen prosessin läpiviemiselle. Hankkeen työsuunnitelmassa määriteltiin hankkeen tiedontarpeet ja ratkaistavat asiat. Lisäksi siinä oli tehty alustava arvio siitä, onko hankkeen nykytila kuvattu/ymmärretty oikein. Työsuunnitelmassa hahmotettiin myös erilaisia keinoja tarvittavien tietojen hankkimiseksi. Valmistelijat olivat todenneet aikaisemmista hankkeistaan saadun kokemuksen perusteella, että keinot tietojen hankkimiselle vaihtelevat usein kohderyhmien laajuuden mukaan.

Valmistelijat olivat kirjanneet hankkeen työsuunnitelmaan, että sidosryhmien näkemyksiä tullaan kartoittamaan hankkeessa niin sanotuilla alustavilla keskusteluilla. Pohjatilanteen kartoittamiseksi oli suunniteltu järjestettäväksi esimerkiksi joitakin rajatumpia tilaisuuksia. Tämän jälkeen oli tarkoitus toteuttaa laajemmalle joukolle suunnattu kysely. Vasta sitten, kun nykytila ja sidosryhmien kannat olisi kartoitettu, oli tarkoitus määritellä eri vaihtoehtojen vaikutukset. Sitten palattaisiin jälleen kuulemaan samoja tahoja valmistelluista etenemisvaihtoehdoista.

Kuulemisissa saatu palaute päätettiin dokumentoida, jotta sidosryhmille olisi mahdollista kertoa, miten niiden valmistelussa esiin tuodut näkemykset on huomioitu kussakin kuulemisen vaiheessa. Myös työryhmissä käytyjen keskustelujen dokumentointi ja

julkaisu, lausuntoyhteenvedon laatiminen ja siihen sisältyvä analyysi lausuntopalautteesta valittiin keinoiksi edistää valmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Lisäksi lausuntopalautteen antajien kanssa käydyt kahdenkeskiset keskustelut siitä, mitä lausunnonantaja on tarkoittanut antamallaan lausunnossa, oli koettu muissa hankkeissa toimivaksi käytännöksi. Tämän vuoksi se valittiin toimintavaksi myös tässä hankkeessa. Näin ollen sidosryhmien kuuleminen nähtiin jo työsuunnitelmassa prosessina yksittäisten kuulemisten sijasta. Sidosryhmien kuuleminen hahmotettiin jatkuvaksi ja interaktiiviseksi prosessiksi.

## Pienten toimijoiden ääni haluttiin saada kuuluviin

Valmistelijoille oli jo hankkeen asettamisvaiheessa selvää, että hankkeessa on tärkeää saada esiin pienten toimijoiden ääni, jotka edustavat enemmistöä yhdistystoimijoista. Lisäksi valmistelussa tunnistettiin, että hankkeessa ei ollut kyse poliittisesti kiistanalaisesta aiheesta. Tämä mahdollisti sen, että hankkeen alussa oli mahdollista toteuttaa sidosryhmien näkemysten kartoittaminen. Alussa tehdyn kartoituksen pohjalta poliittisille toimijoille oli mahdollista esitellä erilaisia faktapohjaisia etenemismahdollisuuksia.

*”Suurin virhe on, jos kuullaan vaan suurimpia ja vahvoja toimijoita. Aina on helppo saada isojen toimijoiden kannat esiin ja se pitäisi miettiä suunnittelussa, miten saada pienten ääni kuuluviin.”*

Hankkeen valmistelijan arvion mukaan Yhteisöllinen kansalaistoiminta -hankkeessa pienten toimijoiden äänen saamisessa esiin ei kvantitatiivisesti mitattuna onnistuttu kovin hyvin. Yhdistyksiä – yhteisöllisen kansalaistoiminnan toimijoita erityisesti ruohonjuuritasolla – on vaikeampi aktivoida kuin muiden yhteisömuotojen vastaavia toimijoita. Yhdistyspuolella on ilmeisesti totuttu enemmistöpäätöksiin siitä, miltä meistä kaikista virallisesti tuntuu ja mikä on meille yhdessä hyväksi. Muissa yhteisömuodoissa on helpompi saada suoraa palautetta eri rooleissa olevilta toimijoille.

Palautteen ja keskusteluiden laadulla mitattuna tavoitteessa onnistuttiin hyvin, erityisesti sidosryhmäkeskustelut ja hankkeen esittelytilaisuudet toimivat hyvin. Myös verkkokyselyt ja -keskustelut olivat hyödyllisiä erityisesti nykyisen tiedon ja resurssien tason havaitsemiseksi ja kartoittamiseksi sekä sen ymmärtämiseksi, miten hankkeesta ja sen tuloksista tulisi viestiä eri kohderyhmille.

## 4 Kohti yhteistoiminnallisuutta – mitä uusien menetelmien hyödyntämisellä voidaan saavuttaa ja mitä se vaatii?

Kaikki tarkastellut lainsäädäntöhankkeet hyödynsivät tehokkaasti monia erilaisia kuulemismenetelmiä. Perinteisten sidosryhmätahoille järjestettyjen kuulemistilaisuuksien, lausuntopyyntöjen sekä otakantaa.fi-kyselyn lisäksi käytössä on ollut uudentyyppisiä digitaalisia osallistumismenetelmiä, joiden hyödyntäminen on korostunut erityisesti covid-19-pandemian poikkeusoloissa.

Eri hankkeet erosivat toisistaan monin tavoin, ja kuulemisen menetelmiä on sovellettu eri tilanteissa erilaisiin tarkoituksiin. Hankkeiden kohderyhmät ja näiden laajuus vaihtelivat merkittävästi. Esimerkiksi ilmastolain valmistelussa ilmastomuutoksen hillinnän tavoite ja tähän liittyvä liittyvät ohjausvaikutukset koskevat hyvin monenlaisia ryhmiä, kun rahankeräyslain ja avoimuusrekisterilain sidosryhmäjoukko on selvästi rajatumpi. Kun hankkeet ovat erilaisia, voidaan helposti nähdä, ettei mikään yksittäinen menetelmä sovellu kaikkiin tilanteisiin.

Hankkeiden kokemuksissa korostuu eri menetelmien tavoitteellisen ja tarkoituksenmukaisen hyödyntämisen tarve. Tätä varten on hyödyllistä kartoittaa ja jäsentää osallistujien joukkoa ja sidosryhmäkenttää osana valmisteluprosessin suunnittelua. Osallistumisen muotojen suunnittelua osana lainsäädäntöhankkeen työohjelmaa pidettiin tärkeänä oikea-aikaisen osallistumisen kannalta. Joissakin hankkeissa oli toteutettu alkuvaiheen kysely, joka tuotti tietoa valmistelun lähtötilanteesta, ja siitä, miten eri sidosryhmät näkivät nykytilanteen. Alkuvaiheen kartoitus auttaa kohdentamaan osallistumista olennaisiin teemoihin ja valitsemaan soveltuvia menetelmiä. Niin sanottua 'ohiosallistumisen' riskiä voidaan välttää sidosryhmien varhaisella tunnistamisella, sidosryhmille luontevien osallistumistapojen hyödyntämisellä, riittävän hyvällä eri menetelmien tuntemuksella sekä vuorovaikutustilanteiden suunnittelulla ja fasilitoinnilla, joka auttaa lainvalmisteluprosessin tarpeiden ja osallisten maailmojen kohtaamisessa.

Prosessien ja tarkoituksenmukaisten menetelmien suunnittelu on tärkeää kuulemisen kattavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Samalla se mahdollistaa erityisryhmien tunnistamisen ja tavoittamisen. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 luvulla -lainsäädäntöhankkeen ja ilmastolain valmistelu tarjoavat hyviä esimerkkejä siitä, miten saada nuorten, vähemmistöjen ja pienten vakiintumattomien toimijoiden ääni kuu-

luviin lainvalmisteluprosessissa. Yksittäisen vähemmistöryhmän tai nuorison edustajan ääni helposti hukkuu sidosryhmätilaisuuksissa, jossa kokeneet järjestöedustajat voivat dominoida keskustelua muiden kustannuksella. Tämän vuoksi on tärkeää, että erityisryhmille tarjotaan oma rauhallinen tila, jossa he voivat muotoilla kannanottojaan myönteisessä ilmapiirissä ja keskustella niistä valmistelevan viranomaisen kanssa. Ilmastolain valmistelun osana saamelaisille suunnattu erillinen kysely ja siihen tullut vihapuhe korostaa tällaisten erillisten turvallisten kuulemisprosessien tarvetta.

Kuulemisella pyritään myös avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä. Suoraa vuorovaikutusta tukevia menetelmiä hyödynnettiin etenkin rahankeräyslain sekä Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -luvulla -hankkeen valmistelussa, samoin kuin ilmastolaissa tietyjen erityisryhmien kohdalla. Näiden menetelmien etuna on, että eri tahot voivat kuunnella toisiaan ja osallistua yhteiseen ongelmanratkaisuun sen sijaan, että mielipiteet kanavoituvat ainoastaan valmistelevan viranomaisen kautta. Hankkeista saadut kokemukset muistuttavat myös siitä, että yhteinen ongelmanratkaisu edellyttää sitä, että kaikki keskeiset toimijatahot – etenkin ne, joilla on runsaasti vaikutusvaltaa ja olennainen rooli lainsäädännön toimeenpanon toteutumisessa – ovat mukana valmistelussa ja valmiita hyväksymään prosessin lopputuloksen.

Eri hankkeiden esimerkit kertovat digitaalisten osallistumisalustojen laajenevasta käytöstä. Pandemia-tilanteen vuoksi osa kuulemisista ja työryhmätyöskentelystä järjestettiin verkkokeskusteluina Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -luvulla -lain ja avoimuusrekisterilain valmistelussa. Verkkokeskustelu soveltuu huonommin yhteiseen ongelmanratkaisuun mutta sen etuna on, että ajankäyttö ei rajoita osallistujien määrää ja keskustelua samalla tavalla kuin suullisissa kuulemistilaisuuksissa. Onkin todennäköistä, että verkkopohjainen osallistuminen tulee kuulumaan käytettävien menetelmien valikoimaan myös pandemia-ajan jälkeen. Verkossa tapahtuva osallistuminen ei muodosta mitään yhtä osallistumisen menetelmää, vaan verkkoalustaa voidaan hyödyntää moniin eri tarkoituksiin. Verko-osallistuminen ei siis vapauta valmistelijoita osallistumisen tavoitteiden ja menetelmien suunnittelusta ja valinnoista.

Esimerkit kuulemisprosesseista edustavat erilaisia osallistumisen muotoja ja yhteistoinnallisuuden asteita. Suurin osa sovelletuista kuulemismenetelmistä perustui tiedon hankkimiseen kansalaisilta ja sidosryhmiltä. Osa hyödynnetyistä menettelytavoista syvensi perinteisiä kuulemisen menetelmiä. Esimerkiksi Yhteisömuotoinen yhdistystoiminta 2020 -hankkeessa lausuntovaiheen täydentäminen lausunnonantajien haastatteluilla antoi mahdollisuuden selvittää lausuntojen sisältöjä. Samassa hankkeessa kiinnitettiin huomiota myös osallistujien informoimiseen siitä, miten heidän palautetaan oli hyödynnetty. Nämä menetelmät ovat omiaan lisäämään osallistujien kokemusta kuulluksi tulemisesta.



Ilmastolain valmistelussa suoraviivaista kuulemismenettelyä edusti laaja otakantaa.fi-kysely, johon saatiin hyvin suuri määrä vastaajia, kun selvemmin yhteistoiminnallista menettelytapaa edustivat saamelaiskäräjälain edellyttämät neuvottelut, joissa valmistelua edistettiin tiiviissä vuorovaikutuksessa yhden erityisryhmän kanssa. Erätaukomenetelmällä toteutetut keskustelut puolestaan tarjosivat tiivistä vuorovaikutusta rajatuille kohderyhmille, mutta menetelmä tähtää dialogiin pikemmin kuin ongelmanratkaisuun, eikä vuorovaikutuksen lisääminen hyödyttänyt lainvalmisteluhanketta suoraan.

Erinomainen esimerkki yhteistoiminnan mahdollisuuksista on rahankeräyslain valmisteluprosessi, jossa sidosryhmien neuvottelevat työpajat auttoivat löytämään ratkaisun, joka vastasi erilaisten järjestöjen tarpeisiin. Prosessin lopputuloksena syntynyt kahden kerästyypin malli onnistui nivomaan yhteen sekä suurten että pienten kerääjien tarpeet sen sijaan, että lakiehdotus olisi joko säilyttänyt vanhan tiukasti säädellyn mallin tai vapauttanut keräyksen kokonaan. Myös avoimuusrekisterihankkeessa onnistuttiin sovittamaan yhteen valmisteluelimiä laajemman sidosryhmäkentän näkemyksiä.

Yhteisen ongelmanratkaisun periaatteet eivät välttämättä toteudu yhden ainoan osallistumismenettelyn kautta. Näin ollen ei myöskään voida esittää, että jokin osallistumisen muoto olisi itsessään parempi kuin joku toinen – kyse on niiden erilaisista käyttötarkoituksista. Yhteisömuotoinen kansalaistoiminta 2020 -hanke tarjosi kiinnostavan yhdistelmän erilaisia osallistumisen muotoja, jotka tukivat toisiaan. Hankkeen alkuvaiheessa verkkokyselyä hyödynnettiin lainsäädännön kehittämistarpeiden tunnistamiseen. Kysely toimi näin alkukartoituksena, jonka jälkeen muita osallistumisen muotoja hyödynnettiin eri näkökulmien syventämiseen ja yhteensovittamiseen. Yhteistoiminnallista ongelmanratkaisua tuki kyseisessä hankkeessa työryhmän kokoaminen niin, että se kattaisi eri näkökulmat aiheeseen. Tällainen edustuksellisuuden periaate on hyödyllinen ongelmanratkaisun näkökulmasta; se mahdollistaa tasapuolisen monenvälisen yhteistyön, mutta ei edellytä vahvojen ja vakiintuneiden eturyhmien rutiinomaista kutsumista mukaan työryhmään.

Edellä kuvattujen esimerkkien valossa näyttää siltä, että yhteistoiminnalliset menettelytavat sopivat helpommin sellaisiin hankkeisiin, joissa olennaiset näkökulmat ja näitä edustavat toimijat ovat mielekkäästi rajattavissa. Yhteistoiminnan näkökulmasta mielekästä on myös se, että lain vaikutusten kannalta olennaiset sidosryhmät ovat vastuussa sen toimeenpanosta. Esimerkiksi rahankeräyslain kohdalla rahaa keräävien järjestöjen rooli oli keskeinen sekä lainvalmistelun osallistumisen että myöhemmin lain toimeenpanon kannalta. Lisäksi kaikkien järjestöjen intressissä oli löytää koko kentän kannalta mielekäs malli rahankeräysten järjestämiseen. Vastaavasti esimerkiksi ilmastolaki, joka koskee vaikutuksiltaan hyvin laajaa toimijajoukkoa, ei taivu yhtä helposti yhteistoiminnallisen prosessin kohteeksi. Sen kohdalla on vaikeampaa kuvitella rahankeräyslain valmistelussa käytettyjä työpajoja, joihin lain toimeenpanon kannalta

olennaiset toimijat mahtuivat laajasti mukaan. Eri näkökulmien ja toimijoiden tunnistaminen on silti olennaista kaikessa lainvalmistelussa ja osallistumisen järjestämisessä, vaikka menetelmät vaihtelisivatkin.

Valmistelijan näkökulmasta yhteistoiminnan käytännön etuja ovat valmisteluprosessin tehokkuus ja legitimiteetti. Kun prosessissa voidaan hyödyntää avoimesti eri sidosryhmien osaamista, valmistelijan ei tarvitse olla kaikkien substanssikysymysten asiantuntija. Sidosryhmien aktiivinen rooli ja vastuunotto helpottavat valmistelijoiden työtaakkaa myös lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnin osalta, kun vaikutusten tunnistaminen voidaan integroida luontevaksi osaksi vuorovaikutteista työskentelyä. Yhteistoiminnallinen työtapa ja kokemus vaikuttavasta osallistumisesta vähentävät sidosryhmien tarvetta muiden vaikuttamiskanavien hyödyntämiselle. Tämä tukee valmisteluprosessin legitimiteettiä ja sujuvoittaa näin myös poliittista päätöksentekoprosessia. Toisaalta valmistelijoiden pitää huolehtia prosessin tasapuolisuudesta ja neutraalisuudesta, mikä vaatii sidosryhmäyhteistyön ja kansalaisosallistumisen menetelmien osaamista.

Kokemukset laajaa kuulemista ja vuorovaikutteisia osallistumuotoja sisältävistä valmisteluprosesseista tukevat oletusta, että yhteistoiminnallisuus voi tuottaa hyväksyttäviä ratkaisuja, jotka hyödyntävät laaja-alaisesti eri toimijatahojen tietämystä ja kokemuspohjaista ymmärrystä käsiteltävistä kysymyksistä. Lausuntopalautte Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 luvulla -hankkeessa syntyneestä ehdotuksesta lainsäädännön uudistamiseksi sekä rahankeräyslain uudistamiseen tähtäävästä lakiehdotuksesta oli pääsääntöisesti myönteistä ja osallistuneet tahot pitivät lakiehdotuksia erittäin hyvinä tai ainakin merkittävinä parannuksina aiempaan tilanteeseen.

Yhteistoiminnan resurssit ja osallistumisen uudet muodot palkitsevat yleensä prosessin loppuvaiheessa, mutta alussa ne vaativat panostusta osallistumisen suunnitteluun ja toteutukseen. Tässä tarkasteltujen hankkeiden perusteella yksittäisen valmistelijan on vaikeaa toteuttaa kovin laajaa ja vuorovaikutteista kuulemisprosessia ilman ulkopuolista tukea tai useamman henkilön työpanosta esimerkiksi pienryhmätyöskentelyn järjestämisessä. Etenkin konfliktisissa tilanteissa vuorovaikutteinen osallistuminen vaatii myös osaamista ja kokemusta ryhmäprosessien fasilitoinnista ja ristiriitojen rakentavasta käsittelystä. Yhteistoiminnallista kapasiteettia voidaan ministeriöissä kasvattaa resurssoinnilla sekä valmistelijoille suunnatulla koulutuksella. Valmistelijoille voisi järjestää tukipalveluita esimerkiksi ratkaistavien ongelmien kartoittamiseen, prosessien suunnitteluun erilaisine menetelmineen sekä esim. työryhmien työn organisointiin ja fasilitointiin.

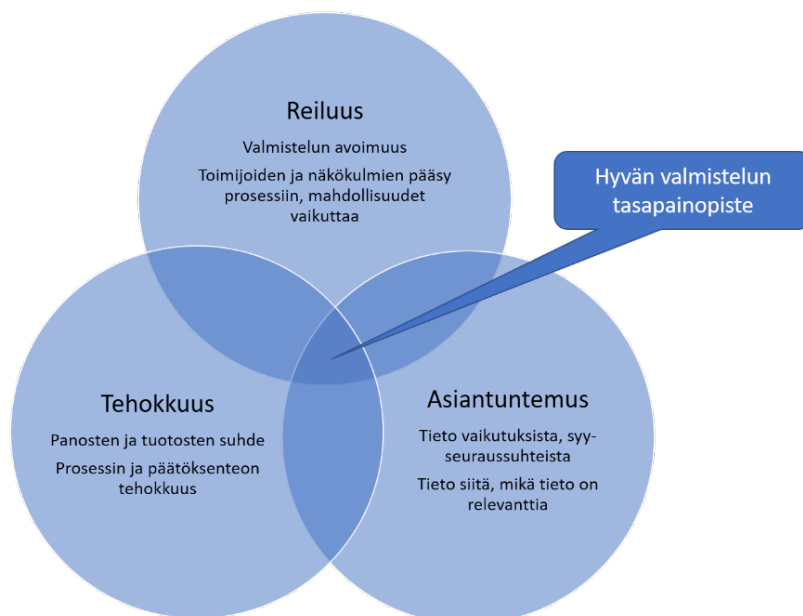
Merkittäviä tarpeita liittyy myös hankkeitten tiedontuotantoon ja selvityksiin. Ilmastolain valmistelun yhteydessä järjestetty laaja kansalaiskuuleminen oli mahdollista, koska valmistelijat tekivät yhteistyötä meneillään olevien tutkimushankkeiden kanssa.

Myös Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 luvulla -hankkeen valmistelussa tehtiin yhteistyötä oppilaitosten kanssa nuorten kuulemiseksi. Luovuus ja resurssien yhdistäminen voi siis auttaa, mutta lainvalmistelussa ei kuitenkaan voida olettaa, että tarjolla on sopiva tutkimus- ja kehittämishanke aina kun sellaista tarvittaisiin.

Lainvalmistelun esimerkeistä voidaan tunnistaa ristivetoa erilaisten osallistumisen tavoitteiden välillä: laaja osallistuminen vie voimavaroja eikä aina tuota hyödyllistä palautetta itse lainvalmisteluun. Toisaalta tehokkuuden painottaminen osallistumisen laajuuden kustannuksella herättää usein vastareaktioita sidosryhmiltä ja/tai poliittisilta päättäjiltä. Kaikkien äänten mahdollisimman tasapuolinen kuuleminen taas voi asettaa asiantuntijan samalle viivalle muiden osallisten kanssa, jolloin erityinen asiantuntemus ei palvele valmistelua. Korostuneen asiantuntijavetoinen valmistelu puolestaan vaimentaa tehokkaasti muiden osallisten äänet. Mikäli valmistelussa on kyse vain valtakamppailusta eri intressien välillä, voidaan pahimmillaan kärsiä tappioita sekä reilouden, asiantuntemuksen että tehokkuuden alueilla.

Legitiimien prosessien ja lainsäädännön rakentamiseksi valmistelussa pitää yhdistää reiluus, asiantuntemus ja tehokkuus parhaalla mahdollisella tavalla, eikä mitään näistä kolmesta voi suosia kahden muun kustannuksella. Näitä ulottuvuuksia on kuvattu oheisessa kuviossa (Kuvio 4). Reiluteen liittyy eri toimijoiden pääsy mukaan prosessiin ja vaikutusmahdollisuudet siinä. Asiantuntemukseen liittyy tieto sekä siitä, mikä tieto on relevanttia että tieto itse ratkaisuun liittyvistä syy-seuraussuhteista ja sen aiheuttamista vaikutuksista. Tehokkuus koostuu ratkaisun hyödyistä suhteessa panoksiin mutta myös prosessien ja päätöksenteon mutkikkuudesta ja ns. 'transaktiokustannuksista'. Kysymys kuuluu, miten nämä kolme ulottuvuutta voidaan parhaiten yhdistää ja huomioida osana valmisteluprosessia. Prosessin suunnittelu ja vaiheistaminen sekä erilaisten menetelmien käyttö sopiviin tarkoituksiin ovat avainasemassa. Yhteistoiminnallisten prosessien mahdollisuutena on näiden elementtien yhdistäminen hankkeen eri vaiheissa, eri menetelmillä niin, että osallistuminen tukee sekä yhteisiä ratkaisuja että niiden tulevaa toimeenpanoa.

**Kuvio 4.** Laadukkaassa valmisteluprosessissa yhdistyvät kolme elementtiä: reiluus, viisaus ja tehokkuus.<sup>15</sup>



Osallistumismenetelmien osaamisen ja dialogisten valmiuksien ohella olennainen – toisaalta helpoin, toisaalta haastavin – edellytys yhteistoiminnalliselle säädösvalmistelulle on valmistelijan avoin ja kuunteleva lähestymistapa vuorovaikutustilanteissa. Menetelmän valinnan ohella olennaista on, miten sitä sovelletaan: Missä määrin valmistelija haluaa aidosti kuunnella ja sovittaa yhteen eri näkökulmia, uskaltaa luopua roolistaan kaikkitietävänä asiantuntijana ja heittäytyä keskusteluun ilman valmiita ratkaisumalleja. Avoin asenne edellyttää perusluottamusta siihen, että sidosryhmät voivat työskennellä yhdessä ja ottaa vastuuta yhteisten ratkaisujen etsimisestä. Tällaista toimintatapaa edistäisi se, että sidosryhmäprosesseille olisi selvempi mandaatti suoraan yhdeltä tai useammalta ministeriltä yhteisenä 'toimeksiantona'. Olennaista on myös se, että valmistelija toimii puolueettomasti ja rakentaa luottamusta eri viranomaisten sekä näiden ja sidosryhmäedustajien kesken.

Hellittäminen vaatimuksesta ratkaista ongelma yksin ei kuitenkaan tarkoita, että tietämättömyys olisi tavoiteltavaa. Valmistelijan osaamista on edelleen juridinen asiantuntemus, kokemus lainsäädännön muotoilusta, olennaisten ratkaistavien asioiden ja toi-

<sup>15</sup> Näiden elementtien yhdistämistä intressien yhteensovittamisen ja laadukkaan päätöksenteon – osallistumisen ja asiantuntemuksen yhdistämisen – näkökulmista ovat korostaneet mm. Susskind (1984) ja Renn (2004). Kuvion elementit soveltaen suomen- nettu Rennin (2004) mukaan.

mijoiden tunnistaminen jne. Näitä taitoja ja tietoja tarvitaan hyvän prosessin rakentamiseen. Lisäksi tarvitaan uudenlaista prosessien ja nk. fasilitatiivisen johtamisen osaamista. Kyse on samalla työtavoista ja erityisesti siitä, ettei lainvalmistelija jää yksin hankkeensa kanssa.

## Lähteet

AccountAbility. (2015). AA1000 Stakeholder Engagement Standard. [https://www.accountability.org/static/940dc017198458fed647f73ad5d47a95/aa1000ses\\_2015.pdf](https://www.accountability.org/static/940dc017198458fed647f73ad5d47a95/aa1000ses_2015.pdf) (Haettu 15.9.2021): AccountAbility.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

Coglianese, C. (1997). Assessing consensus: The promise and performance of negotiated rulemaking. *Duke Law Journal*, 46(6), 1255-1350.

Cormick, G. W., Dale, N., Edmond, P., Sigurdson, S. G., & Stuart, B. D. (1996). Building consensus for a sustainable future : putting principles into practice. Ottawa: National Round Table on the Environment and the Economy / Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.

Creighton, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook : Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. Washington DC & San Francisco: Jossey-Bass.

Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press.

Glasbergen, P., Biermann, F., & Mol, A. (2007). *Partnerships, Governance and Sustainable Development: Reflections on Theory and Practice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Ilmonen, M., & Peltonen, L. (2004). Suunnittelu on toivon järjestämistä. John Forester haastattelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 42(3-4), 106-125.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436.  
doi:10.1080/1464935042000293170

international Association of Public Participation. (2013). *Public Participation Pillars*. [https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3\\_P2\\_Pillars\\_brochure.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf) (Haettu 15.9.2021): International Association of Public Participation IAP2.

Lewicki, R. J., Barry, B., & Saunders, D. M. (2010). *Negotiation* (6th, international edition ed.). Boston: McGraw-Hill.

Margerum, R. D. (2011). *Beyond Consensus: Improving Collaborative Planning and Management*. Cambridge: MIT Press.

OECD. (2001). *Governance in the 21th Century*. Paris: OECD.

OECD. (2015). *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*. Paris: OECD.

Pakarinen, A. (2011). Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Renn, O. (2004). The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise. In T. L. McDaniels & M. J. Small (Eds.), *Risk Analysis and Society. An Interdisciplinary Characterization of the Field* (pp. 289-366). Cambridge: Cambridge University Press.

Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431.  
doi:<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>

Sloan, P. (2009). Redefining Stakeholder Engagement: From Control to Collaboration. *The Journal of Corporate Citizenship*(36), 25-40.

Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.

Susskind, L., & McMahon, G. (1985). The theory and practice of negotiated rulemaking. *Yale Journal on Regulation*, 3(1), 133-166.

Vesa, J., & Kantola, A. (2016). Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-259-809-7 (PDF)