

# **Tukea ja suunnitelmallisuutta sädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen**

Raportti kuulemisen asiantuntijaryhmän  
hankeklinnkkokeilusta



Mietintöjä ja lausuntoja 1/2018

## Tukea ja suunnitelmallisuutta säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen

Raportti kuulemisen asiantuntijaryhmän hankeklintikkakokeilusta

Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-671-0 (nid.)

ISBN: 978-952-259-672-7 (PDF)

Helsinki 2018

## Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	10.1.2018	
Tekijät	Sami Demirbas		
Julkaisun nimi	Tukea ja suunnitelmallisuutta säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen Raportti kuulemisen asiantuntijaryhmän hankeklinnkakokeilusta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 1/2018		
Diaari/hankenumero	OM 8/41/2016	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-671-0	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-672-7	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-672-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-672-7</a>		
Sivumäärä	34	Kieli	suomi
Asiasanat	säädösvalmistelu, avoimuus, kuuleminen, hallinnon kehittäminen		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Oikeusministeriö on asettanut ajalle 1.7.2016–31.3.2019 asiantuntijaryhmän säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemiseen (OM 8/41/2016). Työryhmän tavoitteena on lisätä säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen yhteistyötä ja tukitoimintaa ministeriöissä.</p> <p>Työryhmälle annettuja tehtäviä edistääkseen työryhmä on aloittanut hankeklinnkakokeilun, jossa säädöshankkeille tarjotaan konkreettista apua sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Hankeklinnkatoiminnalla pyritään vastaamaan tutkimuksissa ja selvityksissä havaittuihin haasteisiin, kuten kuulemisen yksipuolisuuteen, kuulemisen sijoittumiseen valmisteluprosessin loppuun sekä sen kohdentumiseen tiettyihin sidosryhmiin.</p> <p>Kokeilu on osoittanut, että hankeklinnan kaltainen tukimuoto, jossa valmistelijat pääsevät keskustelemaan sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen kysymyksistä asiantuntijoiden kanssa sekä saavat tukea kuulemisten järjestämisessä, on tehokas keino parantaa kuulemisten laatua ja niistä saatavaa hyötyä valmistelussa. Tämä raportti on keskustelunavaus, jossa esitellään toteutettua hankeklinnkapilottia ja tarjotaan hyviä käytäntöjä sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen.</p> <p>Kuulemisen asiantuntijaryhmä jatkaa toimintaansa toimikautensa loppuun. Tänä aikana on tarkoitus jatkaa hankeklinnkakokeilua ja kehittää hyviä käytäntöjä sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen sekä kuulemisen tukemiseen yhteistyössä ministeriöiden lainvalmistelijoiden kanssa.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2018		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	10.1.2018	
Författare	Sami Demirbas		
Publikationens titel	Mer stöd och större planmässighet när det gäller samarbete med intressegrupperna och hörande vid författningsberedning Rapport av expertgruppen för hörande om försöket med en s.k. projektstöds klinik		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 1/2018		
Diarie-/projektnummer	OM 8/41/2016	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-671-0	ISSN tryckt	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-672-7	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-672-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-672-7</a>		
Sidantal	34	Språk	finska
Nyckelord	Lagberedning, öppenhet, hörande, förvaltningsutveckling		
<p><b>Referat</b></p> <p>Justitieministeriet har för tiden 1.7.2016–31.3.2019 tillsatt en expertgrupp för att stödja samarbetet med intressegrupper och hörande i samband med författningsberedning (OM 8/41/2016). Arbetsgruppen har till uppgift att öka samarbetet med intressentgrupperna och stödverksamheten inom ministerierna när det gäller hörande i samband med beredningen av författningar.</p> <p>För att sköta sitt uppdrag har arbetsgruppen inlett ett försök med en s.k. projektstöds klinik, där man på ett konkret sätt bistår i planeringen och genomförandet av samarbetet med intressegrupperna och hörande i samband med olika lagberedningsprojekt. Försöket syftar till att lösa de problem i anslutning till hörande som framkommit i olika undersökningar och utredningar, bl.a. att hörandena anses vara för ensidiga, genomförs för sent i beredningsprocessen och riktas enbart till vissa intressegrupper.</p> <p>Försöket har visat att denna form av stöd, där beredarna kan diskutera frågor som gäller samarbete med intressegrupperna och hörande med sakkunniga och få stöd i ordnandet av höranden, är ett effektivt sätt att förbättra hörandena och öka den nytta som kan dras av dem. Rapporten ska fungera som underlag för en fortsatt diskussion om dessa frågor. I rapporten presenteras försöket och exempel på god praxis för samarbete med intressegrupperna och hörande.</p> <p>Expertgruppen för hörande fortsätter sin verksamhet till slutet av sin mandatperiod. Arbetsgruppen ska fortsätta försöket med projektstöd och i samarbete med ministeriernas lagberedare skapa god praxis för samarbete med intressegrupperna och hörande samt stödverksamheten.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Lönnberg Print & Promo, 2018		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Kuulemisen asiantuntijaryhmä .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Hankeklinikkakokeilu .....</b>	<b>10</b>
2.1	Tausta ja tavoite.....	10
2.2	Toteutus.....	12
2.3	Pilottihankkeet.....	14
2.3.1	Rahankeräyslain esiselvitys.....	14
2.3.2	Kansalaisaloitejärjestelmän arviointi .....	19
2.3.3	Tiedonhallinnan kokonaisuudistus .....	23
2.3.4	Kotouttamislain muuttaminen.....	26
<b>3</b>	<b>Kokemukset ja havainnot hankeklunikasta.....</b>	<b>29</b>

# 1 Kuulemisen asiantuntijaryhmä

Oikeusministeriö on asettanut ajalle 1.7.2016–31.3.2019 asiantuntijaryhmän säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemiseen (OM 8/41/2016). Työryhmä toimii lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän alaisuudessa. Asiantuntijatyöryhmässä on edustus valtioneuvoston kansliasta, ulkoministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä ja työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmässä on yhteensä 17 jäsentä, joilla on asiantuntemusta ja kokemusta niin säädösvalmistelusta ja sen kehittämisestä kuin viestinnästä:

Työryhmän sihteeristö:

asiantuntija Sami Demirbas (OM)

neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson (OM)

erikoissuunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketola (OM)

suunnittelija Laura Rinne (OM)

asiantuntija Laura Keski-Hakuni (OM), sihteeristössä aikaväleillä 15.8.2016–30.3.2017 ja 29.5.2017–31.8.2017

Työryhmän jäsenet:

lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi (VNK)

yksikönpäällikkö Krista Oinonen (UM)

lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhainen (OM)

erityisasiantuntija Markus Tervonen (OM)

viestintäpäällikkö Eeva Vallisaari (OM)

neuvotteleva virkamies Anu Hernesmaa (VM)

lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju (VM)

lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi (OKM)

lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhonen (MMM)

lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola (LVM)

viestintäneuvos Kaisa Laitinen (LVM)

ylitarkastaja Kati Shibutani (TEM)



Työryhmän tavoitteena on lisätä säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvää yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja tukitoimintaa. Toimeksiantona sillä on ollut perustaa hankeklippa, jolla tuetaan säädösvalmistelijoita sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi sen tehtävänä on arvioida edellä mainittuihin kysymyksiin liittyviä kehittämiskohteita ja tehdä niihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle.

## 2 Hankeklinnakkokeilu

### 2.1 Tausta ja tavoite

Hankeklinnakkatoiminnan keskeisenä tavoitteena on ollut tarjota valmisteluhankkeille konkreettinen tukifoorumi, jossa sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyviä haasteita ja tarpeita on voitu ratkoa yhteistyössä kuulemisen asiantuntijaryhmän asiantuntijoiden kanssa. Tavoitteena on ollut myös löytää kuulemiselle ja sidosryhmäyhteistyölle toimivia ja helposti monistettavia toimintatapoja, joita voitaisiin ottaa käyttöön laajemmaltikin.

Idea kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön tukitoiminnalle syntyi oikeusministeriössä toteutetun asunto-osakeyhtiölain jälkikäteisarvioinnin yhteydessä. Tässä hankkeessa oikeusministeriön lainvalmisteluosasto sekä demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö tekivät tiivistä yhteistyötä. Työhön osallistui ministeriön virkamiesten lisäksi useita kiinteistöalan asiantuntijoita järjestöistä ja yliopistoista. Yhteistyön tuloksena toteutettiin sarja onnistuneita verkkokuulemisia liittyen asunto-osakeyhtiölain toimivuuteen. Onnistumisen keskeisinä tekijöinä olivat virkamiesten sitoutuminen, laaja ja moniammatillinen yhteistyö, kuulemisen suunnitelmallisuus ja prosessimaisuus sekä onnistunut viestintä. Näitä samoja elementtejä on pyritty tuomaan mukaan hankeklinnakkatoimintaan.

Ajatus kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön tukitoiminnasta ei ole uusi. Asia nostettiin esille jo vuonna 2010 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä Suomessa. Tässä periaatepäätöksessä ehdotettiin hallinnon kehittämisen osalta muun muassa sitä, että hallinnossa olevaa kuulemisosaamista lisättäisiin käynnistämällä valmennusohjelma sekä nimeämällä ministeriöihin kansalaisvuorovaihtuksen ja kuulemisen tukihenkilö (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2010.) Säädösvalmistelun osalta ensimmäinen linjaus toteutettiin, kun lainvalmistelijakoulutuksen sisältöön lisättiin osio säädösvalmistelussa tapahtuvasta kuulemisesta. Tukitoiminnan osalta ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa siitä, ovatko ministeriöt nimenneet tällaisia tukihenkilöitä. Kuulemisen asiantuntijaryhmän kokemusten ja tutkimustiedon valossa kuulemiseen ei ole tällä hetkellä saatavilla riittävää tukea, mikä

indikoi sitä, ettei tukihenkilöitä ole tai, jos sellainen on nimetty, he eivät ole tavoitaneet valmistelijoita.

Lainvalmistelu on yhteistyötä, jossa tarvitaan valmistelijan lisäksi useita eri alojen asiantuntijoita. Virkavalmistelun lisääntyessä kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön roolia valmistelussa tulisi vahvistaa. Ministeriöiden tulisikin kiinnittää yhä enemmän huomiota siihen, että lainvalmisteluhankkeissa hyödynnetään riittävästi eri alojen osaamista. Tärkeää on myös varmistaa, että valmistelijat saavat riittävästi tukea. Tällaisia tukitarpeita liittyy lainvalmisteluprosessissa ainakin vaikutusten arviointeihin ja kuulemiseen.

#### ASUNTO-OSAKEYHTIÖLAKIKUULEMISISTA HYÖTYÄ KAIKILLE OSAPUOLILLE

Lainvalmisteluhankkeen tarvekartoituksen yhteydessä on usein hyödyllistä toteuttaa erilaisia avoimia ja kohdennettuja kyselyitä voimassa olevan lainsäädännön, viranomaiskäytäntöjen, suositusten ja muun ohjeistuksen toimivuudesta. Esimerkiksi vuoden 2010 asunto-osakeyhtiölain toimivuudesta, vaikutuksista ja kehitystarpeista järjestettiin syksyllä 2013 avoimet kyselyt taloyhtiöiden asukas- ja sijoittajaosakkaille, hallituksen jäsenille, isännöitsijöille ja kiinteistönläittäjille. Kyselypalautteen perusteella voitiin aiempaan verrattuna paremmin arvioida, miltä osin tarvitaan laintarkistuksia ja miltä osin on kysymys puutteellisesta viestinnästä tai sellaisesta hyvien käytäntöjen puutteesta, joka voidaan hoitaa esimerkiksi hyvää hallintotapaa koskevilla järjestöjen suosituksilla. Saadun kyselypalautteen perusteella järjestettiin verkkokuuleminen, jossa kyselyssä nousseita ongelmakohtia käsiteltiin tarkemmin.

Laajan ja monipuolisen kuulemispalautteen saamiseksi oli tärkeää ja hyödyllistä, että kuulemisten järjestämiseen osallistettiin alan järjestöjä. Esimerkiksi toteutukseen osallistuneiden järjestöiden omalla viestinnällä ja markkinoinnilla jäsenilleen oli ratkaiseva merkitys riittävän laajan osallistumisen saamiseksi. Lisäksi onnistumisen keskeisenä edellytyksenä oli myös se, että kaikki osallistujat (ministeriö, kiinteistöalan järjestöt, tutkijat ja kyselyihin/keskusteluihin osallistujat) kokivat hyötывänsä siitä. Ministeriöiden ja järjestöjen osalta oli jo ennen hanketta vakiintunut hyvä yhteistyö ja hyödyt oli suhteellisen helppo perustella. Kyselyyn ja keskusteluihin osallistuneiden kannalta oli sen sijaan tärkeä pystyä osoittamaan, että palautteeseen suhtauduttiin vakavasti. Tästä syystä osallistujille kerrottiin selkeästi, missä ja miten heidän palautteensa otettiin huomioon ja palaute kerättiin sellaisessa muodossa, joka myös tosiasiasa mahdollisti sen hyödyntämisen (mm. taulukkomuodossa). Myös tuloksista viestittiin jälkikäteen. Selvitysten toteuttaminen edellytti uusien toimintatapojen kehittelyä ja opiskelua. Selvityksen toteuttamisessa hyväksi havaittuja tapoja on jatkossa helppo ottaa käyttöön tulevilla hankkeilla.

## 2.2 Toteutus

Hankeklinikkatoiminta aloitettiin kokeiluna, jossa toimintatapoja lähdettiin pilotoimaan muutamalla säädösvalmisteluhankkeella. Pilottihankkeita kartoitettiin avoimesti luomalla omat sivut valtioneuvoston intranetsivuille ja asiasta viestittiin erilaisissa säädösvalmisteluverkostoissa. Hankeklinikkatoiminta oli suunnattu lähtökohtaisesti kaikenlaisille säädösvalmisteluhankkeille, mutta etusijalla olivat ne hankkeet, jotka olivat suunnittelu- ja käynnistymisvaiheessa, jolloin kuulemissuunnitelmien laatimiseen oli varattavissa enemmän aikaa ja kuuleminen voitiin toteuttaa oikea-aikaisesti. Kartoittamisen tuloksena saatiin riittävä määrä kiinnostuneita hankkeita, jolloin kokeilu voitiin aloittaa.

Hankeklinikkatoimintaa koordinoi kuulemisasioiden ja sidosryhmäyhteistyön asiantuntijaryhmän sihteeristö, joka toimi hankkeiden suuntaan pääasiallisena yhteystahona. Kuulemisasioiden asiantuntijaryhmän sihteeristö kuuli kaikkien hankkeiden tarpeet ja aikataulut, minkä jälkeen jokaiselle hankkeelle luotiin yksityiskohtainen kuulemissuunnitelma. Kuulemissuunnitelma sisälsi suunnitelman sidosryhmistä, kuulemismenettelmistä, kuulemisten aikataulusta sekä hankkeen viestinnästä. Suunnitelmien laadinnassa hyödynnettiin säädösvalmistelun [kuulemisoppaassa](#) olevia työkaluja [kuulemissuunnitelman](#) ja [sidosryhmäkartoituksen](#) tekemiseen. Tarkemmat kuvaukset hankkeissa toteutetuista kuulemisista on esitetty raportissa jäljempänä.

Kuulemissuunnitelman avulla pyrittiin edistämään kuulemisen suunnitelmallisuutta ja monipuolisuutta hankkeissa. Tämä tarkoitti kuulemisen suhteuttamista osaksi hankkeen tavoitteita, tarpeita, aikataulua ja resursseja. Tarkoituksena oli löytää mahdollisimman optimaalinen kokonaisuus kullekin hankkeelle siten, että kuuleminen oli realistinen toteuttaa ja kuuleminen toteutti kuulemisohjeessa asetetut vaatimukset ja tavoitteet. Tavoitteena oli tuoda esiin kuulemisen uusia menetelmiä sekä samalla tukea hankkeen valmistelutyön tiedollisia ja viestinnällisiä tarpeita.

Kuulemismenetelmien osalta useassa pilottihankkeessa päädyttiin hyödyntämään työpajatyöskentelyä. Valinnalla pyrittiin lisäämään kuulemismenetelmien monipuolisuutta ja niistä saatavaa hyötyä. Työpajojen aikaan ja paikkaan liittyvien rajoitteiden takia työpajatyöskentelyä tuettiin kahdessa pilottihankkeessa verkkokuulemisen avulla. Verkkokuulemisella haluttiin tarjota sidosryhmille mahdollisimman yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua hankkeiden valmisteluun. Verkko-osallistumisella pyrittiin myös saavuttamaan laajempia ja vaikeammin tavoitettavia sidosryhmiä, kuten järjestäytymättömiä toimijoita. Viestintää suunniteltaessa haluttiin korostaa kuulemisen prosessimaisuutta ja sen roolia yhtenä keskeisenä valmistelun osana. Tällä haluttiin lisätä kuulemisen uskottavuutta sidosryhmien näkökulmasta sekä tarjota tietoa prosessiin liittyvistä vaikutusmahdollisuuksista. Samalla pyrittiin sitouttamaan sidosryhmät valmisteluprosessiin. Viestintää toteutettiin monikanavaisesti ja monitasoisesti

siten, että viestintään kuului niin informointi valmistelun sisällöstä, sen kulusta kuin kuulemisten lopputuloksista.

Suunnittelun lisäksi hankeklirikassa tarjottiin apua myös kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön toteuttamisessa. Pilottihankkeet osoittivat, että tukea kaivattiin niin yksittäisten kuulemisten suunnittelussa (viestintä, kohderyhmät, kysymyksenasettelu) kuin niiden toteuttamisessakin (fasilitointi, kirjaaminen ja raportointi). Vaikka hankeklirikka osallistui tiiviisti kuulemisten toteuttamiseen, koordinaatiovastuu ja omistajuus säilyivät koko prosessin ajan valmistelijoilla. Tavoitteena oli, että hankeklirikkaan osallistuneet valmistelijat oppisivat prosessin aikana ja rohkaistuisivat jatkossa toteuttamaan vastaavankaltaisia suunnitelmia itsenäisemmin.

#### TYÖPAJATYÖSKENTELYLLÄ LAADUKKAAMPIA KUULEMISTILAISUUKSIA

Kuulemistilaisuudet ovat lausuntomenettelyn ohella käytetyimpiä kuulemismenettelyitä lainvalmistelussa (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013). Perinteisesti kuulemistilaisuudet järjestetään useimmiten siten, että sidosryhmille ensin esitellään valmistelussa oleva asia, minkä jälkeen on varattu aikaa sidosryhmien kommenttipuheenvuoroille. Jossain tapauksissa kommenttipuheenvuorot on pyydetty kirjallisina, jolloin menetelmä muistuttaa pitkälti lausuntomenettelyä kirjalliseen lausuntoineen. Perinteisen kuulemistilaisuuden etuna lausuntomenettelyyn verrattuna on vuorovaikutuksen syntyminen sidosryhmien kanssa, mutta vuorovaikutuksen taso jää usein hyvin muodolliseksi, eikä keskustelua välttämättä ehdi tai pääse syntymään. Tutkimusten mukaan järjestöt eivät esimerkiksi pidä perinteisiä kuulemistilaisuuksia kovinkaan hyödyllisinä, sille ne vaikuttavat heidän mielestään usein yksisuuntaisilta tiedotustilaisuuksilta, joiden vaikuttavuutta moni järjestö epäilee (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016).

Työpajamuotoisessa kuulemistilaisuudessa sen sijaan on mahdollista luoda laadukas keskusteluyhteys laajempaankin sidosryhmäkenttään. Se sopii hyvin käytettäväksi suurempien työryhmien sisäiseen työskentelyyn tai täydentämään työryhmätyöskentelyä tilanteessa, jossa vain osa tai muutama keskeinen sidosryhmä on edustettuna laajemmasta sidosryhmäkentästä. Tällöin tarjotaan koko sidosryhmäkentälle mahdollisuus osallistua valmisteltavasta asiasta käytävään keskusteluun sen sijaan, että yksisuuntaisesti kerättäisiin vain heidän näkemyksensä valmistelussa olevaan tai valmisteltuun asiaan – kuulemistilaisuudessa tai lausuntokierroksella. Samalla sidosryhmät pääsevät keskustelemaan myös keskenään, mikä voi lisätä yhteisymmärrystä ja sitouttaa eri toimijoita yhteiseen valmisteluprosessiin – samalla tapaa kuin työryhmäjäsenyys.

Työpajojen määrä voi vaihdella hankkeen tarpeista riippuen. Tärkeintä kuitenkin on luoda selkeä keskusteluyhteys valmistelijoiden ja sidosryhmien välille. Yksi huolellisesti suunniteltu työpaja voi riittää, mutta useimmiten parhaan lopputuloksen saa useamman

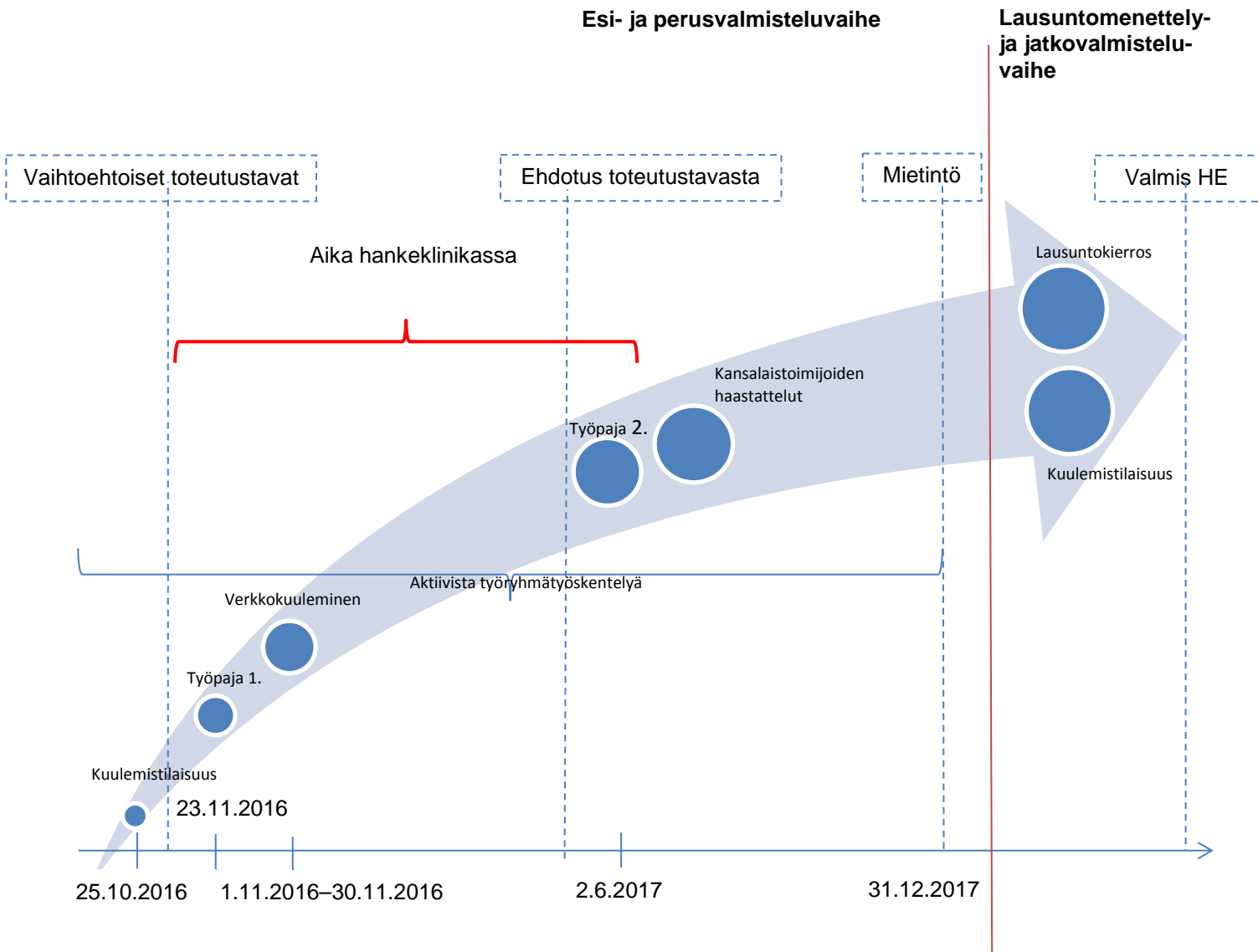
työpajan kokonaisuudesta, jossa yksittäisistä työpajoista muodostuva kuulemisten kokonaisuus voi rytmittää ja kuljettaa valmisteluprosessia eteenpäin. Tällöin valmisteluun liittyvää tietopohjaa (mm. vaikutusten arvioinnit) kehitetään ja täydennetään valmistelun edetessä tiiviissä ja laajapohjaisessa yhteistyössä sidosryhmien kanssa, mikä voi parhaimmillaan lisätä valmistelussa olevan asian legitimitettä ja luoda pohjaa tulevalle toimeenpanolle.

Työpajatyöskentelyyn on olemassa monta erilaista ja -nimistä menetelmää, mutta keskeisempää, kuin noudattaa jotain tiettyä menetelmää, on suunnitella työpaja hankkeen tarpeiden, asian ja sidosryhmien mukaan. Usein riittää, että valmistelijat ovat sitoutuneita ja tilaisuus on hyvin suunniteltu ja valmisteltu: työpajalla on selkeä tavoite, riittävän tarkka käsikirjoitus ja tarvittavat taustamateriaalit. Hankeklonikkakokeiluissa ei ole käytetty tarkkaa työpajamenetelmää, vaan työpajat ovat muodostuneet hankkeen tavoitteiden, käsiteltävien kysymysten ja osallistuvien sidosryhmien mukaan erilaisiksi fasilitoituiksi keskusteluiksi.

## 2.3 Pilottihankkeet

### 2.3.1 Rahankeräyslain esiselvitys

Diaarinumero	SM029:00/2016
Hanketyyppi	Esiselvitys (työryhmän mietintö laaditaan hallituksen esityksen muotoon)
Kuvaus	Hankkeen tehtävänä on kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet. Tavoitteena on selvittää vaihtoehtoisia toteuttamismalleja rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi.
Aikataulu	Hankkeen alkuperäinen toimikausi oli 18.8.2016–31.5.2017. Toimikautta jatkettiin 31.12.2017 asti.
Vastuuministeriö	sisäministeriö
Organisointitapa	työryhmä ja ohjausryhmä
Sidosryhmät	viranomaiset, järjestöt, aktiiviset kansalaistoimijat ja lahjoittajat
Kuulemiset	2 työpajaa, verkkokuuleminen, haastattelut, 2 perinteistä kuulemistilaisuutta ja lausuntokierros



Rahankeräyslain esiselvityshankkeen tehtävänä on ollut kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytilaa ja kehittämiskohteita. Tavoitteena on ollut selvittää vaihtoehtoisia toteuttamismalleja rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi. Samalla on kuitenkin haluttu pitää kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Hankkeen sidosryhmäkenttä on laaja, koska rahankeräystoimintaan liittyvät niin varoja keräävät järjestötoimijat ja kansalaisaktivit, lupaviranomaiset kuin lahjoittajat. Rahankeräyslakia on yritetty uudistaa jo aikaisemmin, mutta haasteeksi on muodostunut eri näkemysten yhteensovittaminen. Siten uuden hankkeen työryhmään on haluttu ottaa järjestökentän edustajia, minkä lisäksi vuoropuhelua on käyty kansalaisyhteiskunnan kanssa mahdollisimman laajasti ja tiiviisti läpi valmistelun.

Hanke oli jo käynnistynyt, kun hankeklonikkayhteistyö alkoi. Hanke oli ehtinyt aloittaa työryhmätyöskentelyn, järjestää yhden kuulemistilaisuuden sekä tehdä muuta selvitystyötä (mm. kansainvälistä vertailua) siten, että pilotin käynnistymisen aikaan oli jo tiedossa asiat, joihin kuulemisilla kaivattiin lisätietoa. Tiedossa oli myös edelliseltä valmistelukierrokselta esille nousseita kysymyksiä, jotka olivat ratkaistavana. Näiden tietojen pohjalta hankeklonikassa lähdettiin suunnittelemaan hankkeelle loppuhankkeen kattavaa kuulemissuunnitelmaa, jossa huomioitiin hankkeen laaja sidosryhmäpohja ja sen sisällä olevat näkemyserot.

Kuulemissuunnitelmassa päädyttiin toteuttamaan kaksi työpajaa, verkkokuuleminen sekä lausuntokierros. Valituilla menetelmillä uskottiin saatavan tarvittavat tiedot valmistelun eteenpäinviemiseksi, mutta myös tarvittava yhteisymmärrys sidosryhmäkentällä. Keskeiseksi nousi myös viestinnän rooli, sillä sidosryhmäkenttä oli laaja. Viestinnällä haluttiin kertoa, että hanketta valmistellaan mahdollisimman avoimesti ja yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tämän takia myös kuulemissuunnitelmasta haluttiin kertoa mahdollisimman avoimesti, toisin sanoen mitä missäkin vaiheessa oli luvassa. Viestintä oli monikanavaista, missä sidosryhmiä pyrittiin kannustamaan jakamaan tietoa eteenpäin. Tärkeää oli myös se, että hankkeen valmistelijat olivat erittäin sitoutuneita toteuttamaan kuulemissuunnitelmaa, minkä lisäksi myös ministeriön johto tuki suunnitelman toteuttamista.

Lopputuloksena oli kaksi onnistunutta työpajaa ja verkkokuuleminen, jotka toivat arvokasta tietoa sidosryhmäkentän näkemyksistä. Samalla sidosryhmäkentälle saatiin taustoitettua erilaisia vaihtoehtoja ja suunniteltuja ratkaisuja, mikä paransi yhteisymmärrystä prosessista. Ensimmäisessä työpajassa, johon osallistui 25 järjestö- ja vapaan kansalaistoiminnan edustajaa, käsiteltiin työryhmän työskentelyn pohjalta muodostettuja vaihtoehtoisia toimintamalleja, joita osallistujat pääsivät arvioimaan. Ensimmäisessä työpajassa saadun palautteen perusteella työryhmä loi ehdotuksen tulevasta mallista, jota esiteltiin ja arvioitiin toisessa työpajassa. Toiseen työpajaan osal-



listui yhteensä 52 järjestö- ja vapaan kansalaistoiminnan edustajaa. Valmistelijat täydensivät toisesta työpajasta saatua tietoa haastattelemalla kymmentä aktiivista kansalaistoimijaa. Tällä haluttiin varmistaa, että myös vapaamuotoisten kansalaistoimijoiden näkemys tuli otetuksi huomioon.

Kuulemisen onnistumisen kannalta keskeistä oli ensinnäkin se, että hankkeessa onnistuttiin kartoittamaan ja tavoittamaan kaikki keskeiset sidosryhmät. Tämä oli tärkeää sen kannalta, että näin saatiin koko sidosryhmäkenttä sitoutumaan prosessiin alkuvaiheesta lähtien. Toiseksi sitoutumiseen vaikutti kuulemisten prosessimaisuus pistemäisyyden sijaan. Yksittäisten irrallisten kuulemisten sijaan hankkeessa järjestettiin useasta yksittäisestä kuulemisesta muodostuva kokonaisuus, joka kuljetti valmistelua avoimesti eteenpäin valmisteluvaiheesta toiseen. Tällöin voitiin selkeästi osoittaa, mihin kuulemisella oli missäkin kohtaa vaikutusta ja mitä seuraavassa vaiheessa tapahtuisi. Edellä sanotun viestiminen oli yhtä tärkeässä asemassa kuin varsinainen toiminta siinä, että aikaisemmin skeptisesti suhtautuneet sidosryhmät sitoutuivat prosessiin. Lisäksi kuulemistilaisuudet – tässä tapauksessa työpajat – olivat pitkälle suunniteltuja ja niille oli luotu selkeät tavoitteet, mikä edesauttoi niistä saatavan hyödyn (tiedonkulun) realisoitumista.

Ensimmäisessä työpajassa haluttiin esitellä vaihtoehtoisia malleja ja kerätä niihin liittyviä huomioita, joita voitiin hyödyntää varsinaisen toteutusehdotuksen työstössä. Tässä onnistuttiin, jolloin toisessa työpajassa päästiin itse luonnosehdotuksen käsitteilyyn. Toinen työpaja toimi hyvänä foorumina sekä esitellä että arvioida työryhmän ehdotusta uudesta rahankeräysmallista. Huomioitavaa oli, että esittelyssä ei vielä puhuttu pykälätasolla, vaan tässä kohtaa keskityttiin tiukasti substanssiin ja avoinna oleviin kysymyksiin. Näin saatiin arvokasta tietoa, jota valmistelijat kykenivät suoraan hyödyntämään valmistelutyössään.

Hankkeen kuulemisista ainoastaan verkkokuulemisen osalta osallistujamäärä jäi toivottua vähäisemmäksi. Tämä johtui pitkälti siitä, että verkko-osallistumisen kysymykset noudattelivat ensimmäisen työpajan kysymyksiä, jolloin tavoitellun kohderyhmän eli lahjoittajien näkemykset jäivät vähemmälle huomiolle ja sitä kautta heidän osallistumisensa saattoi vähentyä. Toinen selittävä tekijä oli se, ettei rahankeräyslaki sinällään koske lahjoittajaa, mikä vaikuttaa myös asian kiinnostavuuteen. Tästä näkökulmasta verkkokuulemisen kysymyksenasettelua voidaan pitää hyvänä, sillä se tarjosi vielä laajemmalle ryhmälle kuin vain pääkaupunkiseudun järjestötoimijoille ja kansalaisaktiiveille mahdollisuuden osallistua prosessiin. Vähäinen osallistujamäärä (65 vastaajaa) verrattuna aikaisemmassa prosessissa järjestettyyn verkkokuulemiseen, johon osallistui yli 800 vastaajaa, voi selittyä myös sillä, että tarjolla oli aikaisempaa enemmän muita osallistumismahdollisuuksia, jolloin osallistuminen kanavoitui useampia reittejä pitkin. Asia ei myöskään ollut nyt samalla tapaa julkisuudessa kuin aikaisemman prosessin aikana, minkä lisäksi uusi joukkorahoituslaki, joka tuli voimaan

1.9.2016, saattoi osittain lieventää rahankeräyslakia kohtaan esiintynyttä kriittisyyttä, mikä näkyi edellisen prosessin osallistumisaktiivisuudessa.

Kuulemisten täydentäminen haastatteluin oli myös hyvä osoitus siitä, että kuuleminen oli hankkeessa keskeinen valmistelun työkalu, jolla oli suuri merkitys valmisteluprosessiin ja lopputulokseen. Tämä osoitti myös sen, että kuulemissuunnitelma ja -tarve voi elää ja siihen voidaan reagoida erilaisin menetelmin, jos hanke saa riittävästi tukea esimerkiksi hankeklinikan kaltaiselta tukifoorumilta, mutta ennen kaikkea myös hanketta johtavilta ja ohjaavilta tahoilta.

Rahankeräyslain esiselvityshanke noudatti kirjaimellisesti kuulemishojeessa annettua ohjetta kuulemisten dokumentoinnista. Kaikista kuulemisista tehtiin asianmukaiset [yhteenvedot](#), jotka ovat kaikkien saatavilla verkossa, kuten myös muu valmistelumateriaali. Tilaisuuksissa pyrittiin kertomaan mahdollisimman tarkasti valmistelun ja kuulemisen seuraavat vaiheet ja edellisten kuulemisten vaikutukset, jotta sidosryhmille piirtyisi selkeä kuva kokonaisuudesta sekä siitä, miten hanke on edennyt. Tällä oli suuri merkitys valmisteluprosessin kannalta, koska se teki prosessista läpinäkyvän siten, että kuka tahansa on pystynyt seuraamaan sen etenemistä. Voidaan myös olettaa, että tämänkaltaisella avoimuudella tulee olemaan suuri merkitys kun asiaa käsitellään päätöksenteossa. Tällöin voidaan osoittaa, että hanke on aidosti pyrkinyt huomioimaan eri näkemyksiä ja sovittamaan niitä yhteen sekä sitouttanut sidosryhmiä ehdotetun asian taakse.

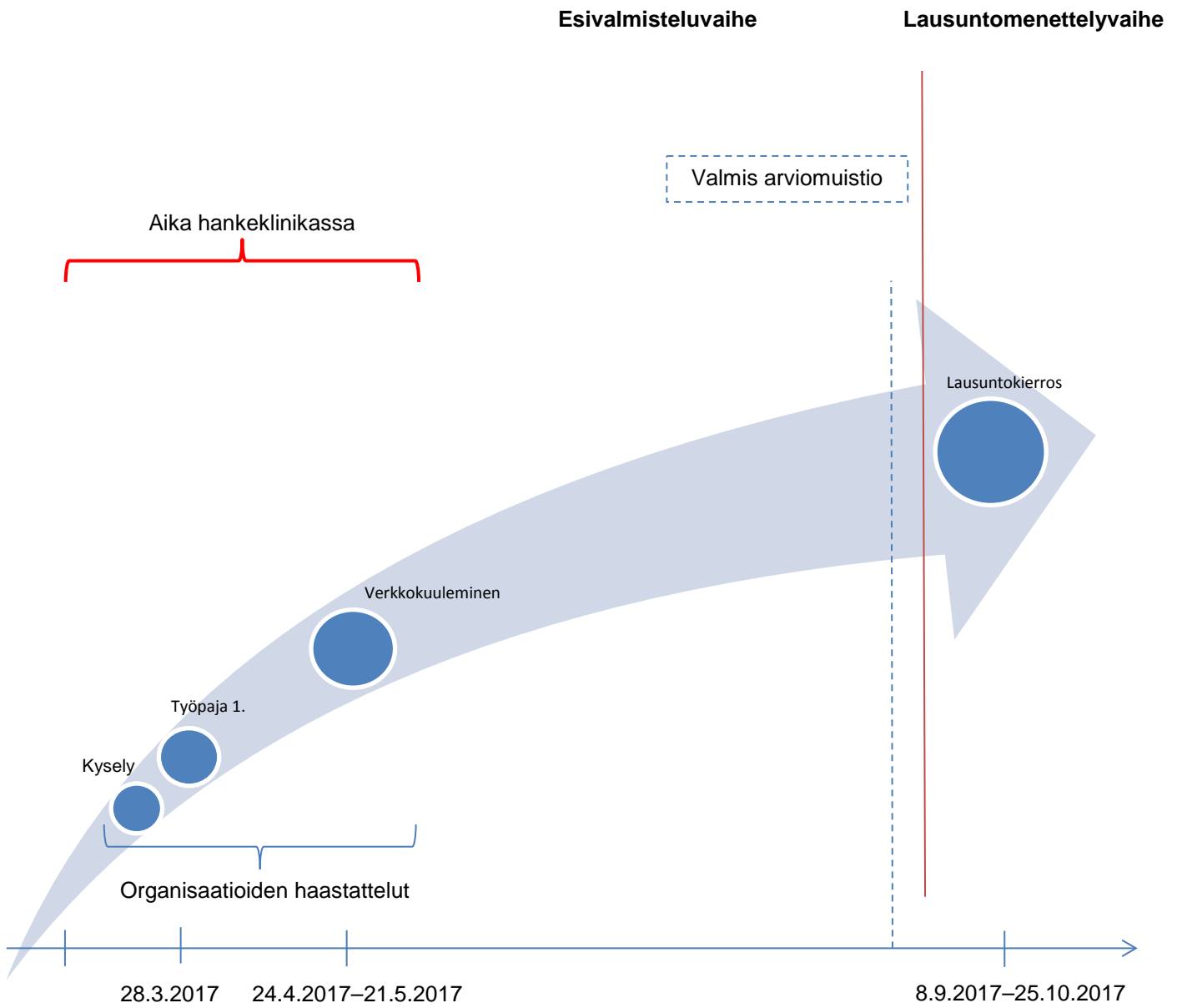
Rahankeräyslain esiselvityshankkeen toimikautta jatkettiin 31.12.2017 asti. Hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu loppumietintö lähtee alkuvuodesta 2018 lausunto kierrokselle, jonka yhteyteen ollaan valmistelijoiden toimesta vielä suunnittelemassa yhtä kuulemistilaisuutta. Lisätietoa hankkeesta löytyy sisäministeriön verkkosivuilta osoitteesta [www.intermin.fi/rahankeraysuudistus](http://www.intermin.fi/rahankeraysuudistus).

## RAHANKERÄYSLAIN ESISELVITYKSEN TAUSTA

Rahankeräyslain säätämisen (2006) jälkeen lakia on muutettu osittaisuudistuksin lisäämällä eräitä poikkeuksia lain soveltamisalaan. Viimeisen osittaisuudistuksen yhteydessä (2014) eduskunta hyväksyi lausuman lain kokonaisuudistuksen tarpeellisuudesta. Lausuman taustalla olivat erityisesti havainnot siitä, että lain tulkinnat olivat estäneet maailmalla yleistyneen joukkorahoituksen käyttöönoton Suomessa. Kokonaisuudistusta ryhdyttiin kiireellisesti valmistelemaan virkamiestyönä, mutta hanke kariutui hallituspuolueiden näkemuseroihin alkuvuonna 2015. Kesällä 2016 asetettiin uusi selvityshanke, johon kutsuttiin viranomaisten lisäksi myös kansalaisjärjestöjen edustajia. Valmistelussa on pyritty korostettuun avoimuuteen. Eduskunnan lausuman johdosta valtiovarainministeriö ryhtyi kesällä 2014 valmistelemaan joukkorahoituslakia, joka tuli voimaan 1.9.2016. Tämä on osittain lieventänyt rahankeräyslakia kohtaan esiintynyttä kritiikkiä. Joukkorahoituslain ja vireillä olevan rahankeräyslain kokonaisuudistuksen taustalla ovat hallituksen tavoitteet norminpurusta ja säädösten sujuvoittamisesta.

### 2.3.2 Kansalaisaloitejärjestelmän arviointi

Diaarinumero	OM 20/021/2016
Hanketyyppi	Jälkikäteisarviointi
Kuvaus	Hankkeen tehtävänä on tehdä arviointiselvitys kansalaisaloitemenettelystä ja kansalaisaloitelain mahdollisista muutostarpeista.
Aikataulu	Ei virallisesti asetettua aikataulua
Vastuuministeriö	oikeusministeriö
Organisointitapa	virkamiesvalmistelu
Sidosryhmät	eduskunta, aktiiviset kansalaistoimijat, aloitteiden vastuuhenkilöt ja aloitteita allekirjoittavat kansalaiset
Kuulemiset	työpaja, kysely, verkkokuuleminen, haastattelut ja lausuntomenettely



Oikeusministeriössä laadittiin virkatyönä arviointiselvitys kansalaisaloitemenettelystä ja kansalaisaloitelain mahdollisista muutostarpeista. Kansalaisaloitelaki tuli voimaan 1.3.2012, ja se toi uuden osallistumisväylän kansalaisille. Kansalaisaloite antaa mahdollisuuden tehdä eduskunnalle lakialoitteen tai aloitteen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Sen tavoitteena on ollut edistää ja tukea vapaata kansalaistoimintaa sekä vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa, jossa eri väestöryhmät osallistuvat ja vaikuttavat aktiivisesti yhteiskunnan kehittämiseen (HE 46/2011). Kansalaisten keskuudessa kansalaisaloite on noussut nopeasti vaalien ohella tärkeäksi vaikuttamiskanavaksi. Siten myös arvioinnissa tuli kuulla mahdollisimman laajasti kansalaisyhteiskuntaa, minkä lisäksi vuoropuhelua käytiin eduskunnan ja Väestörekisterikeskuksen kanssa.

Hankeklirikassa hankkeelle tehtiin kuulemissuunnitelma, joka pyrki huomioimaan aiheen merkityksen yksittäisille kansalaisille ja heidän perusoikeuksille. Tämä tarkoitti mahdollisimman laajaa ja avointa kuulemistä, minkä lisäksi tuli kuulla myös kansalaisaloitemenettelyyn liittyviä organisaatioita. Kuulemissuunnitelman mukaan toteutettiin kohdennettu kysely kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöille, työpaja asiasta kiinnostuneille, avoin verkkokuuleminen, organisaatioiden haastattelut ja lausuntokierros.

Kuulemissuunnitelman mukaisesti arviointihankkeessa on toteutettu kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöille ja muille kansalaisaloitteista kiinnostuneille tahoille suunnattu työpaja oikeusministeriössä 28.3.2017 sekä kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöille suunnattu kysely. Kysely lähetettiin kansalaisaloite.fi -palvelussa julkaistujen aloitteiden vastuuhenkilöille, joiden aloitteet ovat keränneet vähintään 20 000 kannatusilmoitusta. Osaa vastuuhenkilöistä ei tavoitettu ajantasaisten yhteystietojen puuttuessa. Kyselyyn saatiin yhteensä 27 vastausta aloitteiden vastuuhenkilöiltä. Kyselyssä selvitettiin kansalaisaloitteiden vastuuhenkilöiden tavoitteita aloitteen tekemiseen sekä heidän kokemuksiensa aloitteen vireillepanoprosessista, kannatusilmoitusten keräämisestä ja siihen liittyvästä kampanjoinnista sekä aloitteiden tavoitteiden toteutumisesta mukaan lukien aloitteen mahdollinen käsittely eduskunnassa.

Työpaja oli kaikille avoin, mutta sinne pyrittiin kutsumaan toimijoita, joiden tiedettiin toimivan kansalaisaloiteasioiden parissa aktiivisemmin. Työpajaan kutsuttiin esimerkiksi kaikki sellaisten aloitteiden vastuuhenkilöt, jotka olivat olleet mukana aloitteissa, jotka ylittivät eduskuntakäsittelyyn vaadittavan 50 000 kannatusilmoituksen rajan. Tällä haluttiin varmistaa, että työpajassa olisi henkilöitä, joilla oli kokemusta koko prosessista aina aloitteen suunnittelusta ja tekemisestä eduskuntakäsittelyyn saakka. Työpajan tarkoituksena oli kerätä huomioita ja näkemyksiä liittyen nykyisen aloiteinstituution toimivuuteen. Samalla myös esiteltiin oikeusministeriön ajatuksia mahdollisista parannustarpeista. Tilaisuus toimi siten sekä kuulemis- että tiedottamistarkoituksessa. Työpajaan osallistui sekä kansalaisaloitteiden tekijöitä että kansalaisaloitteiden parissa toimivia järjestö- ja kansalaisaktiiveja, joilla oli kokemusta niin yksittäisistä kansalaisaloitteista kuin laajemminkin koko kansalaisaloiteinstituutiosta.

Työpajatilaisuuden ja vastuuhenkilöille lähetyn kyselyn lisäksi hankkeessa haluttiin järjestää laajempi verkkokuuleminen, jotta jokaisella halukkaalla oli mahdollisuus kommentoida asiaa. Tutkimusten mukaan aloiteinstituution suosio on ollut niin suuri, että 35 % äänioikeutetuista oli allekirjoittanut vähintään yhden kansalaisaloitteen heinäkuuhun 2015 mennessä (Policy Brief 22/2016, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta). Tämän takia pidettiin arvokkaana mahdollisuutta antaa kommentteja ajasta ja paikasta riippumatta. Kansalaiskuuleminen oli auki otakantaa.fi -palvelussa 24.4.–21.5.2017. Otakantaa.fi -palvelun verkkokyselyn vastaajien näkemystä pyydettiin seuraaviin kysymyksiin: Onko kansalaisaloite on parantanut suomalaista demokratiaa? Onko 50 000 kannatusilmoitusta sopiva vaatimus kansalaisaloitteen eduskuntaan etenemiselle? Onko kuusi kuukautta sopiva aika vaaditun allekirjoitusten määrän keräämiseksi? Tulisiko kansalaisaloitteen kannattajien nimet olla julkista vai salassa pidettävää tietoa? Tulisiko kansalaisaloitteen kannattamisen ikärajaa laskea esim. 15- tai 16-vuotiaille? Lisäksi verkkokuulemiseen osallistuvilla oli mahdollisuus kertoa myös muita näkemyksiään kansalaisaloitteista ja kansalaisaloitemenettelyn kehittämisestä verkkokuulemisen vapaamuotoisessa keskusteluosuudessa. Kyselyyn saatiin 130 vastausta ja avoimeen keskusteluun 39 kommenttia.

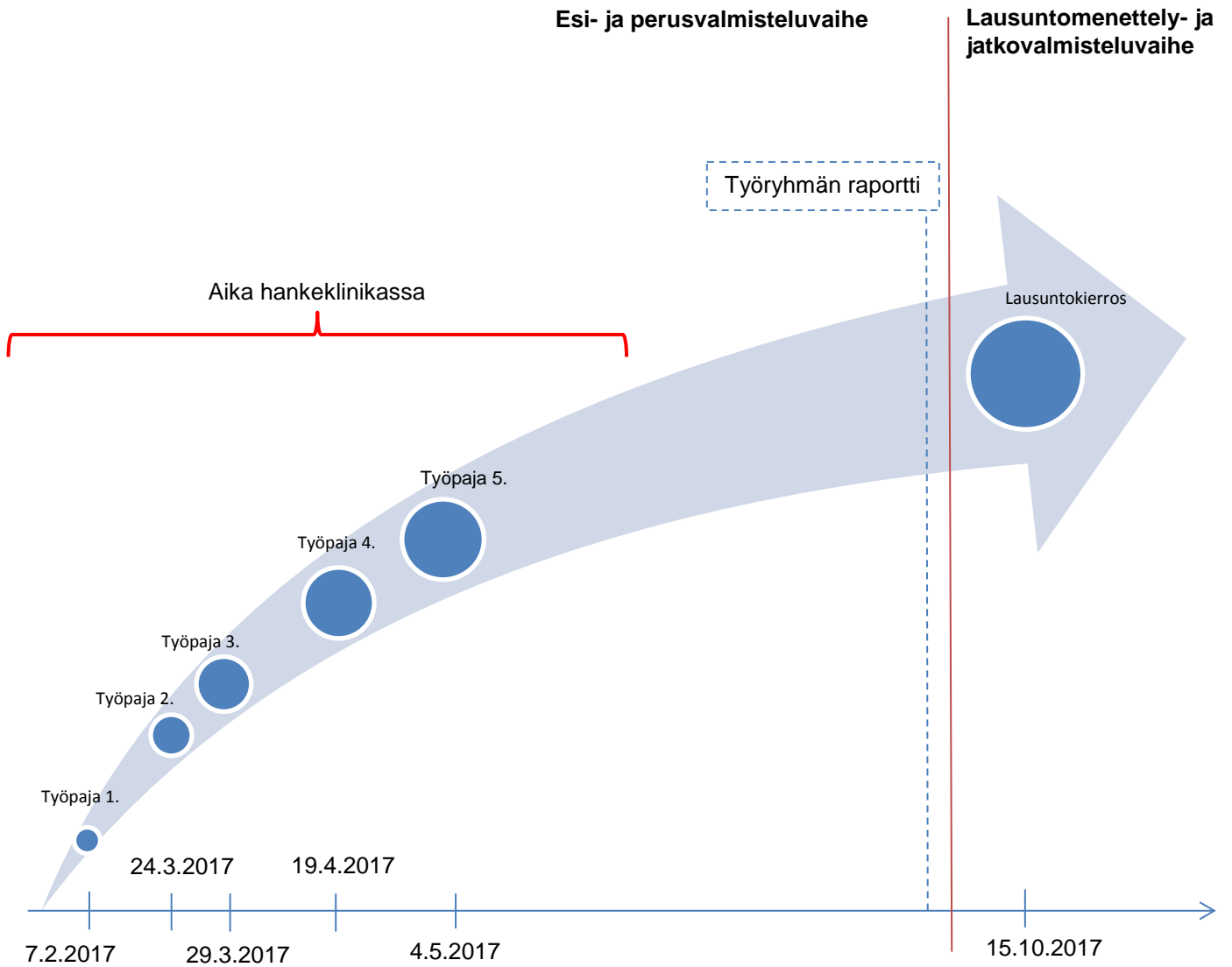
Valmistelijat kävivät myös haastattelemassa kansalaisaloitemenettelyyn liittyviä julkishallinnon organisaatioita (eduskunta ja Väestörekisterikeskus) heidän näkemyksistään ja kokemuksistaan kansalaisaloitteisiin liittyen. Eduskunnasta kuultiin kansalaisaloitteita käsitelleiden valiokuntien valiokuntaneuvoksia ja keskuskansliasta eduskunnan apulaispääsihteerä. Näissä tapaamisissa keskustelun pääpaino oli aloitteiden eduskuntakäsittelyssä. Väestörekisterikeskuksen kanssa käytiin läpi erityisesti kannatusilmoitusten keräämiseen, tarkastamiseen ja julkisuuteen liittyviä kysymyksiä. Vies-tintävirasto ei katsonut osaltaan tarpeelliseksi käydä läpi muutostarpeita prosessiin liittyen.

Kuulemisista saatua tietoa voitiin hyödyntää arviomuistion laadinnassa. Kuulemisen ansiosta kansalaistoimijoilta saatiin selkeä viesti kansalaisaloitejärjestelmän toimivuudesta, joka on aiheuttanut esimerkiksi paljon keskustelua kansanedustajien keskuudessa. Näin kuulemiset toimivat hyvänä vuorovaikutuskeinona kansalaisten, virkamiesten ja kansanedustajien välillä.

HYPERLINK "<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-626-0>" Arviomuistio (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2017) kansalaisaloitemenettelyn toiminnasta julkaisiin syyskuussa 2017. Lausuntokierros järjestettiin 8.9.-25.10.2017. Hallituksen esitys kansalaisaloitelain muuttamiseksi sekä sähköisen keräysjärjestelmän muuttamiseksi tehdään 2018 aikana.

### 2.3.3 Tiedonhallinnan kokonaisuudistus

Diaarinumero	VM098:00/2016
Hanketyyppi	Esiselvitys
Kuvaus	Hankkeen tehtävänä on 1) selvittää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan sääntelyn ja tiedonhallintakäytäntöjen nykytila ja kehittämistarpeet, 2) selvittää onko eri hallinnonaloilla syntynyt julkisuuslain kanssa tarpeetonta tai päällekkäistä erityislainsäädäntöä salassapidosta, 3) laatia ehdotus lainsäädännön kehittämiseksi ja 4) selvittää julkisen hallinnon rekistereissä olevan tiedon hyödyntämismahdollisuudet.
Aikataulu	Työryhmän alkuperäinen toimikausi oli 17.11.2016–31.5.2017. Toimikautta jatkettiin 15.9.2017 asti.
Vastuuministeriö	valtiovarainministeriö
Organisointitapa	työryhmä
Tärkeimmät sidosryhmät	viranomaiset, järjestöt ja aktiiviset kansalaistoimijat
Kuulemiset	5 työpajaa, verkkokuuleminen ja lausuntokierros





Valtiovarainministeriö asetti tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittävän työryhmän osana pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaan julkinen hallinto sitoutuu kysymään samaa tietoa kansalaisilta ja yrityksiltä vain kerran. Uuden tiedonhallintaa koskevan yleislain haluttiin tulevan voimaan nopealla aikataululla ja sen valmistelu oli tehtävä mahdollisimman avoimesti.

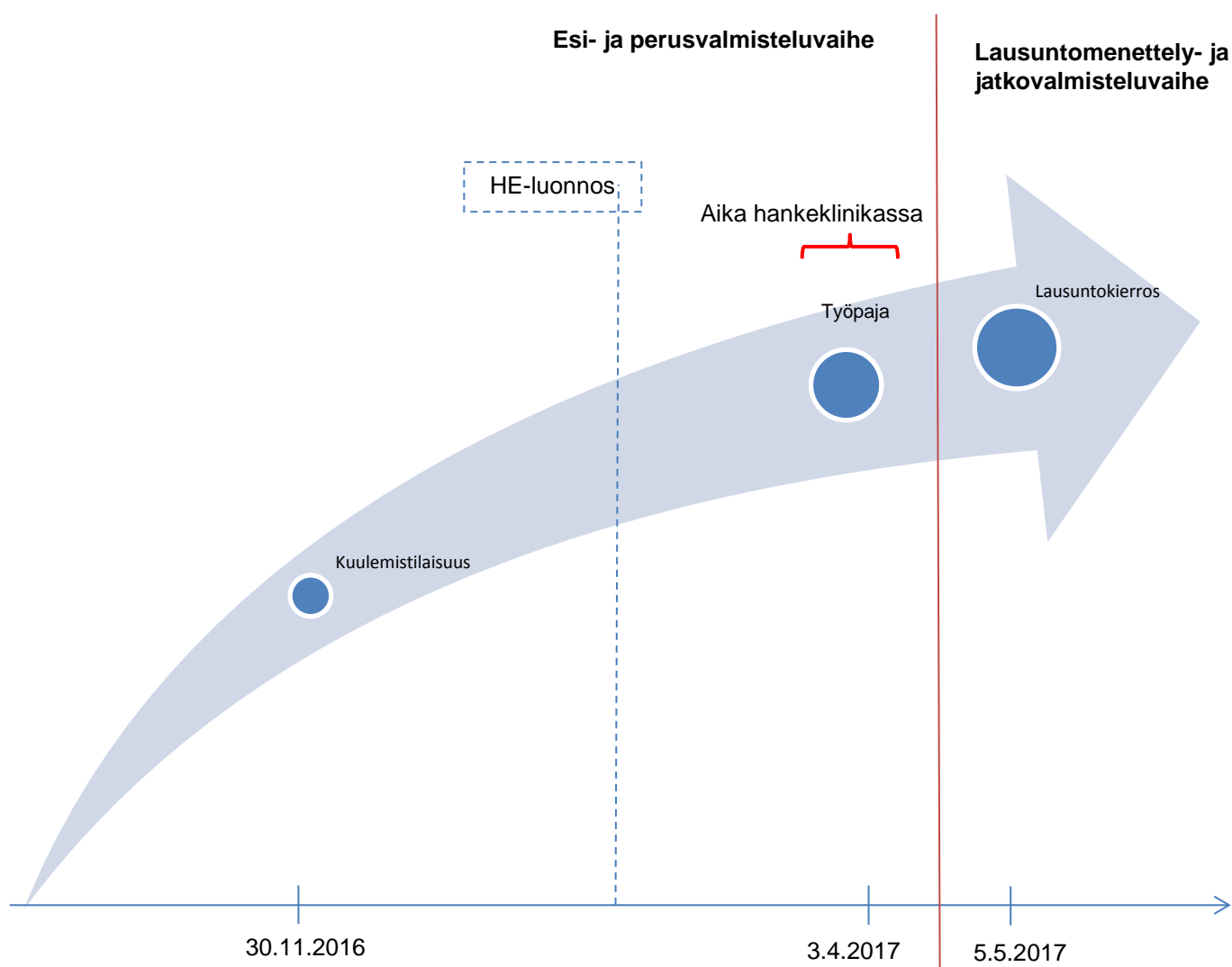
Hankkeen asettamispäätöksessä oli asetettu tavoitteeksi mahdollisimman laaja ja avoin valmistelu yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Valmisteltavalla lailla pyritään vähentämään nettomääräisesti tiedonhallintaa koskevia säädöksiä siten, että pyrkimyksenä on keskittää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevat säännökset yhteen yleislakiin. Samalla toimijoita ohjaavat niin yleiset oikeusturvaan liittyvät lait kuin suuri määrä eri hallinnonalojen erityislainsäädäntöä. Lisäksi toimijoiden näkemykset ja tavoitteet ovat osin keskenään vaikeasti yhteen sovitettavissa.

Hankkeessa laadittiin kuulemissuunnitelma, jonka keskeisenä tavoitteena oli nivoa kuuleminen kiinteäksi osaksi laajaa valmistelukokonaisuutta. Samalla pohdittiin sidosryhmien määrää ja kuulemisten kohdentamista, koska jo pelkästään hallinnon sisäisiä sidosryhmiä oli runsaasti. Käsiteltävien asioiden teknisestä luonteesta ja sidosryhmiltä vaadittavan asiantuntijuuden perusteella päädyttiin pitämään sarja kohdennettuja asiantuntijakuulemisia. [Kuulemiset järjestettiin työpajamuotoisina](#) johtuen hankkeen tavoitteista, jotka liittyivät sidosryhmien tarpeiden ja näkemysten kartoittamiseen sekä jonkinlaisen yhteisymmärryksen luomiseen tiedonhallintakokonaisuudesta ja keinoista, joilla hankkeelle asetetut tavoitteet voitaisiin toteuttaa. Työpajoille asetetut tavoitteet täyttyivät, kun ne avasivat keskusteluyhteyden suureen joukkoon eri alojen asiantuntijoita ja lisäsivät yhteistä näkemystä tiedonhallinnasta ja siihen tarvittavasta sääntelystä. Samalla jo asettamispäätöksessä tavoitteeksi annettu avoin ja vuorovaikutteinen valmistelu toteutui, mikä osoittaa sen, että jo hanketta asetettaessa on hyvä huomioida sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvät seikat. Valmisteltava asia oli uusi ja kosketti laajasti eri viranomaistoimijoita, jolloin useammasta työpajasta koostunut viranomaiskuuleminen lisäsi kaikkien toimijoiden tietoutta ja sitoutumista asiaan. Kuulemisen toteuttaminen prosessimaisesti ja työpajojen jakaminen eri teemoihin olivat hyödyllistä aihepiirin laajuuden vuoksi. Usean työpajan muodostama kokonaisuus kuljetti valmistelua avoimesti eteenpäin.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittävän työryhmän toimikausi oli 17.11.2016–31.5.2017. Toimikautta jatkettiin 15.9.2017 saakka. Työryhmän raportti tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjauksista (Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017) on luettavissa valtioneuvoston verkkojulkaisuna [täältä](#).

## 2.3.4 Kotouttamislain muuttaminen

Diaarinumero	TEM033:00/2017
Hanketyyppi	Esiselvitys + HE
Kuvaus	Kotouttamislakia uudistetaan vastaamaan maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistukseen
Aikataulu	Eduskuntaan helmikuussa 2018 (lain valmisteluajataulu muuttui osana kasvupalvelulain aikataulun muuttumista)
Vastuuministeriö	työ- ja elinkeinoministeriö
Organisointitapa	virkamiesvalmistelu
Sidosryhmät	järjestöt ja aktiiviset kansalaistoimijat
Kuulemiset	1 työpaja, perinteinen kuulemistilaisuus ja lausuntokierros



Työ- ja elinkeinoministeriön hanketta valmisteltiin osana laajempaa palvelulakiuudistusta. Hanke poikkesi muista hankeklinikan hankkeista, sillä hankkeen valmistelu oli jo pitkällä hankeklinalayhteistyön alkaessa. Uudesta kotouttamislaista oli jo olemassa lakiluonnos ja hankkeessa oli järjestetty kuulemistilaisuus sidosryhmille. Valmistelijat halusivat kuitenkin järjestää kotouttamislain piiriin kuuluville sidosryhmille ja heidän kanssaan työskenteleville järjestötoimijoille tilaisuuden, jossa esiteltiin lakiluonnosta sekä pureuduttiin lakiluonnoksen vaikutuksiin ja tarpeisiin, joita kentällä oli niin lain kuin sen toimeenpanon suhteen.

Haasteena tämänkaltaisen tilaisuuden toteuttamiselle oli valmistelun tiukka aikataulu ja hankkeen kannalta keskeisten sidosryhmien tavoittaminen. Aikaa kuulemisten toteuttamiseen oli vain muutama viikko ja se sisälsi kaiken aina suunnittelusta kutsujen lähettämiseen ja tilaisuuden järjestämiseen. Samalla tiedettiin, että halutut sidosryhmät toimivat vapaaehtois pohjalta, mikä muun muassa aiheutti haasteita aikataulun sekä osallistumiskustannusten osalta.

Yllä mainittujen haasteiden johdosta hankeklinalassa ideoitiin yhteistyötä hankkeen ja etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) kanssa. Ajatuksena tässä yhteistyössä oli se, että neuvottelukunnan kautta voitiin kustannustehokkaasti järjestää kuuleminen ja samalla hyödyntää neuvottelukunnan osaamista ja funktiota hallinnon ja järjestökentän yhteisfoorumina. Neuvottelukunta toi myös tarvittavaa asiantuntemusta kuultavista sidosryhmistä, joka helpotti työpajan järjestämistä ja loi puitteet onnistuneelle kuulemiselle. ETNO antoi arvokkaan panoksen työpajan kysymyksenasetteluun sekä selkokielisyyteen. Lisäksi se auttoi löytämään työpajalle sopivan ajankohdan, jotta kohderyhmä tavoitettaisiin. Ilman neuvottelukunnan antamaa työpanosta hankkeessa ei todennäköisimmin olisi ollut mahdollista toteuttaa nopean aikataulun kuulemistilaisuutta, johon sidosryhmät sitoutuisivat. Neuvottelukunta mahdollisti myös jo luodun hedelmällisen keskusteluyhteyden hyödyntämisen valmistelussa. Tällaista ei todennäköisesti olisi ollut mahdollista synnyttää lyhyellä aikavälillä, ottaen huomioon sidosryhmien luonteen ja yhteistyöhön vaadittavaa erityisosaamista. Samalla mahdollistettiin tulevien muutosten esittely keskeisille kohderyhmille, jotta viesti muutoksista saataisiin mahdollisimman nopeasti kentälle.

Neuvottelukunta mahdollisti erittäin lyhyessä ajassa sidosryhmien tavoittamisen ja niiden sitoutumisen prosessiin tarjoamalla valmiit yhteystiedot ja luomalla uskottavan keskusteluyhteyden. Itse työpajassa voitiin myös hyödyntää neuvottelukunnan sihteeristön fasilitointiosaamista, joka mahdollisti hedelmällisen vuorovaikutuksen. Kaiken

kaikkiaan tämä osoitti sen, että valtioneuvostossa tulisi laajemmin hyödyntää tämänkaltaisia tahoja kuulemisen toteuttamisessa. Ulkopuolisten resurssien avulla on mahdollista toteuttaa nopeallakin aikataululla erittäin laadukasta kuulemista.

Asian käsittely on kesken. Lisätietoa asiasta löytyy työ- ja elinkeinoministeriön [verkkosivuilta](#).

### 3 Kokemukset ja havainnot hankeklirikasta

Kuulemisen asiantuntijaryhmän näkökulmasta hankeklirikkapilottia voidaan pitää onnistuneena. Pilotti osoitti selvästi sen, että valmisteluhankkeissa on tarve asiantuntijatuella sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Samalla se osoitti, että hankeklirikan kaltainen tukimuoto, jossa hankkeet pääsevät keskustelemaan sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen kysymyksistä asiantuntijoiden kanssa sekä saavat tukea kuulemisten järjestämisessä, on tehokas keino parantaa kuulemisten laatua ja niistä saatavaa hyötyä valmistelussa.

Pilottihankkeet kokivat saavansa hyötyä hankeklirikkaan osallistumisesta. Hankeklirikkaan osallistumiselta haettiin ennen kaikkea tukea (laajojen) sidosryhmien osallistamiseen ja hedelmällisen vuoropuhelun rakentamiseen. Osa myös toivoi oppivansa uusia hyviä käytäntöjä sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisten järjestämisestä.

Hankeklirikasta saadun tuen ansiosta hankkeet kokivat pystyvänsä kiteyttämään kuulemistarpeensa ja saavansa tarvittavan avun kuulemisten suunnittelussa ja niiden toteuttamisessa. Erityisesti koettiin, että osallistuminen hankeklirikkaan toi hetkellisesti tarvittavaa lisäresurssia, joka mahdollisti laadukkaiden työpajamuotoisten kuulemisten järjestämisen. Työpajamuotoisia kuulemisia pidettiin myös uutena ja hyvänä keinona saada sidosryhmiltä (ensivaiheen) perusteellisia kommentteja lainvalmisteluun liittyen ja päästä heidän kanssaan syvällisempään vuoropuheluun. Työpajamuotoista kuulemistä pidettiin huomattavasti parempana kuulemismenetelmänä kuin perinteistä kuulemistilaisuutta, jossa kuultavat esittävät ainoastaan ennalta valmistelunsa lausunnon.

Keskeistä oli myös valmistelijoiden sitoutuminen ja osallistuminen työpajojen valmisteluun ja toteuttamiseen. Ilman valmistelijoiden panosta yhteys valmistelun ja kuulemisen välillä olisi kadonnut. Siksi on tärkeää, että valmistelijoita tuetaan olemaan läsnä ja sitoutuneita kuulemistilaisuuksissa. Hankkeiden kuulemistä ei voida täysin ulkoistaa, mutta tukea niiden järjestämiseen voidaan tarjota, jolloin valmistelija kykenee osallistumaan keskusteluun ja saamaan siitä täysimääräisen hyödyn. Samalla syntyy

aito vuoropuhelu valmistelijan ja sidosryhmien välillä. Samoin tärkeässä roolissa on valmistelijoiden tukeminen hankkeen viestinnällisissä kysymyksissä, sillä onhan kuulemisen keskeisenä tavoitteena säädösvalmistelun avoimuus ja eri sidosryhmien mahdollisimman laaja tavoittaminen. Yhteistyö valmistelijoiden ja ministeriön viestintäasiantuntijoiden kanssa nähdään hyödyllisenä ja tärkeänä osana valmistelua.

Kuulemisen asiantuntijaryhmän näkökulmasta hankeklonikka nosti esille sen, että sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemisen suunnitteluun ei valmistelussa kiinnitetä vielä riittävästi huomiota. Kaikki pilottihankkeet tarvitsivat tukea kuulemisen suunnittelussa. Etenkin kuulemisten suhteuttamisessa hankkeen tavoitteisiin, resursseihin ja aikatauluun kaivattiin tukea. Sellaiset aika- ja resurssipaineet, jotka vaikuttavat sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemisten järjestämiseen, aiheutuvat usein suunnitelmallisuuden ja vuorovaikutusosaamisen puutteesta. Lisäksi tarvitaan tukea ja rohkaisua, jotta valmistelijat rohkenevat valita hankkeissaan perinteisten kuulemisten, kuten lausunto- menettelyn tai perinteisen kuulemistilaisuuden, lisäksi tai vaihtoehdoksi uudenlaisia ja monipuolisia menetelmiä, jotka varsinkin valmistelun alkuvaiheessa toteutettuna lisäävät valmisteltavan säädöksen laatua, parantavat sidosryhmien ymmärrystä ja helpottavat siten toimeenpanoa.

Jotta sidosryhmäyhteistyö ja kuuleminen olisivat osana varhaisemmissa valmistelun vaiheissa, tulisi ministeriöissä olla valmiuksia tarjota apua ja tukea sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Pilottihankkeen valmistelijat kannustaisivat ministeriöitä panostamaan kuulemisten kehittämiseen ja koulutukseen. Eräs valmistelija epäili, ”ettei useallakaan lainvalmistelijalla ole tiedossa, kuinka eri tavoin kuulemisia voidaan järjestää, vain mielikuvitus on tässä rajana ja tätä viestiä pitäisi mielestäni viedä eteenpäin.” Samalla tulisi muistaa, että kuulemiset ovat tärkeä osa valmistelua ja vievät myös resurssia, jota tulisi olla esimerkiksi tarjolla kuulemisten järjestämiseen liittyen. Jos tätä ei tapahdu, niin ”en tiedä olisiko työpajatyypisten kuulemistilaisuuksien järjestäminen ollut mahdollista hankkeessamme”, totesi eräs valmistelija viitaten hankeklonikkasta saatuun apuun.

Hankeklonikkapilotti osoitti, että konkreettinen tuki on tarpeen ja voi monipuolistaa hankkeissa tehtyä kuulemistä. Keskeistä on löytää oikeanlainen tukimuoto, jolla kyettäisiin tarjoamaan tuki mahdollisimman monelle apua tarvitsevalle hankkeelle. Hankeklonikkakokeilun tuloksena voidaan todeta, että tämänkaltainen tukimuoto olisi hyvä olla tarjolla kaikissa ministeriöissä mahdollisimman samankaltaisena. Näin voitaisiin varmistua siitä, että tukitoiminta tavoittaa hankkeet ja sen toiminnalle olisi tarjolla riittävästi resurssia riippumatta ministeriöistä.

Hankeklonikkakokeilun aikana huomattiin, ettei hankeklonikka nykyresurssein kykene kattamaan ministeriöissä olevia tukitarpeita, eikä sitä näin ollen voida kasvattaa nykyisestäään. Samalla haasteeksi muodostuu keskitetty hankeklonikkatoimintaan liittyvä

substanssiosaamisen puute, joka näkyy muun muassa haasteina ymmärtää hankkeiden tarpeita, tavoitteita ja sidosryhmäkenttää. Toisin sanoen asioista, jotka vaikuttavat merkittävästi onnistuneen sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnitteluun. Myönteiset kokemukset hanketyöpajasta ovat kuitenkin jo rohkaisseet joitain ministeriöitä hakemaan uusia muotoja sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen, kuten ulkoministeriön esimerkki osoittaa.

Ulkoministeriössä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa selostavat hallituksen määräaikaisraportit on perinteisesti laadittu sidosryhmiä kuullen. Aikaisemmin kuuleminen ajoittui raportin laatimisen loppuvaiheisiin raporttiluonnoksen oltua jo valmiina. Hanketyöpajojen innoittamana määräaikaisraportoinnissa on ulkoministeriössä pilotoitu uudenlaista kuulemismenettelyä, jossa raportin kannalta keskeiset sidosryhmät kutsutaan kuultaviksi jo ennen raportin luonnostelun aloittamista. Kuulemistilaisuuksissa on kerrottu raportoinnin tarkoituksesta, sen toteuttamistavoista, aikataulusta, käsitelty viranomaisten tarpeita ja sidosryhmien odotuksia raportointimenettelystä sekä ennen kaikkea kuultu sidosryhmien näkemyksiä raportin kannalta keskeisistä perus- ja ihmisoikeusasioista Suomessa. Palaute varhaisesta kuulemisesta on ollut myönteistä. Vuorovaikutus eri toimijoiden välillä on lisääntynyt. Varhaisten kuulemisten myötä ja kaikkien ollessa "samalla kartalla" niin viranomaisten kuin sidosryhmienkin resursseja pystytään kohdistamaan oikea-aikaisemmin ja siten tehokkaammin raportoinnin eri vaiheisiin. Varhaisen kuulemisen lisäksi ulkoministeriössä määräaikaisraportoinnissa käytetään edelleen perinteistä lausunntomenettelyä ja tarvittaessa myös lisäkuulemisia raporttihankeiden eri vaiheissa.

Siten hankeklippakokeilusta saatujen hyvien käytäntöjen mallintaminen ja vieminen ministeriöön on ensisijaisen tärkeää. Näin tuki ja rohkaisu tulisi ministeriöistä ja lisäksi samalla valmistelijoiden sitoutumista laadukkaaseen kuulemiseen. Samalla voitaisiin kehittää ministeriön sisäistä ja ulkoista yhteistyötä eri toimijoiden välillä, ja luoda näin uusia ja erilaisia muotoja sidosryhmäyhteistyöhön.

Kuulemisen asiantuntijaryhmä jatkaa toimintaansa toimikautensa loppuun. Tänä aikana on tarkoitus jatkaa hankeklippakokeilua ja kehittää hyviä käytäntöjä sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen sekä näiden tukemiseen yhteistyössä ministeriöiden lainvalmistelijoiden kanssa. Hankeklippakokeilussa tarkoituksena on seuraavaksi keskittyä erityisesti EU-valmisteluun, johon liittyy spesifejä haasteita sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen näkökulmasta.

#### HANKEKLINIKASSA ESILLE NOUSSEET HYVÄT KÄYTÄNNÖT

- Tavoitteiden asettaminen kuulemiselle sekä kuulemisen huolellinen suunnittelu
- Keskeisten sidosryhmien kartoittaminen ja tiedottaminen kuulemisen eri vaiheissa
- Kuulemisen toteuttaminen prosessimaisesti eri kuulemismenetelmiä hyödyntäen
- Varhaiseen kuulemiseen panostaminen
- Kuulemistilaisuuden järjestäminen työpajan muodossa
- Verkkokuulemisen ja haastatteluiden hyödyntäminen muun kuulemisen ohella
- Yhteenvedon laatiminen kuulemiskierroksilta saadun palautteen perusteella ja siitä tiedottaminen
- Mahdollisen suunnittelu- ja fasilitointiavun järjestäminen
- Ministeriön viestinnän hyödyntäminen hankkeen sidosryhmiä tavoiteltaessa







OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)  
ISSN 1798-7105 (PDF)  
ISBN 978-952-259-671-0 (nid.)  
ISBN 978-952-259-672-7 (PDF)

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

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