

Terhi Raikas

YMPÄRISTÖJÄRJESTÖT
MINISTERIÖ- JA VALIOKUNTATASON
LAUSUNNONANTOMENETTELYSSÄ

Ympäristöjärjestöt ministeriö- ja valiokuntatason lausunnonantomenettelyssä

Environmental organisations in giving opinions to ministries and committees

Hakusanat: ympäristöjärjestö, lainsäädäntöprosessi, ministeriö, valiokunta, lausunto
environmental NGO, law drafting, Ministry, Committee, opinion

TIIVISTELMÄ

Århusin yleissopimus (SopS 121–122/2004) sekä Suomen perustuslaki (731/1999) mahdollistavat ympäristöjärjestöille monipuoliset mahdollisuudet ottaa osaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöjärjestöjen osallistuminen näkyy myös lainsäädäntöprosessissa: lausuntojen antaminen on muodostunut erittäin merkitykselliseksi sekä ministeriö- että valiokuntatasolla. Ympäristöjärjestöjen lisäksi lausunnonantoon osallistuu jonkin verran myös esimerkiksi eläinsuojelujärjestöjä. Antaessaan lausuntoja järjestöt voivat tuoda tehokkaasti esiin näkemyksensä ja käyttää lainsäädäntöprosessin kohteena olevaan aiheeseen liittyvää substanssiosaamistaan. Samalla kansalaiset pääsevät vaikuttamaan ympäristöasioihin: Suomessa eri intressiryhmiä integroidaan poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon nimenomaisesti kansalaisjärjestöjen kautta.

Artikkelissa tutkitaan empiirisesti ympäristöjärjestöjen lausunnonantoa ympäristö- ja maa- ja metsätalouden ministeriöissä ja valiokunnissa. Empiirinen tutkimus perustuu artikkelissa tilastoaineistoon sekä ympäristöjärjestöjen edustajien ja ministeriöissä ja valiokunnissa työskentelevien virkamiesten haastatteluihin. Teoreettisena pohjana toimivat osallistava ja deliberatiivinen demokratia – teorit siitä, kuinka demokraattisen päätöksenteon tulisi olla nykyisin osallistavaa ja keskustelevaa.

Empiirisen tutkimusmateriaalin perusteella on selvää, että vaikka järjestöjen lausuntomahdollisuuksia arvostetaan sekä järjestöissä että viranomaisten keskuudessa, on osallistavan ja deliberatiivisen demokratian toteutumisessa Suomessa vielä puutteita. Haasteina nähdään erityisesti lyhyet vastausajat sekä se, että järjestöjen edustajat kokevat heitä kuultavan valmistelun vaiheissa, joissa he eivät koe voivansa vaikuttaa valmisteltavan lain sisältöön. Haastatteluisia esiintyi myös näkemyksiä ympäristöjärjestöjen laadukkaista lausunnoista, lausuntoja antavien sidosryhmien mahdollisimman tasapuolisesta kohtelusta ja toiveista kuulla enemmän sidosryhmiä.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	148
	1.1 Ympäristöjärjestöjen osallistaminen lausunnonantoon	148
	1.2 Tutkimuksen merkitys	150
	1.3 Tutkimuksen rajaukset ja tutkimuskysymykset.....	150
	1.4 Tutkittavien ministeriöiden ja valiokuntien toimialat	151
2	TEOREETTINEN JA OIKEUDELLINEN VIITEKEHYS	152
	2.1 Osallistava demokratia	152
	2.2 Deliberatiivinen demokratia	156
	2.3 Oikeudelliset kysymykset.....	158
3	AINEISTO JA MENETELMÄT	159
	3.1 Tutkimuskysymys osana lainsäädäntötutkimusta ja ympäristöoikeutta	159
	3.2 Empiirinen tutkimus oikeudellisen tutkimuksen menetelmänä.	160
	3.3 Tilastot.....	162
	3.3.1 Tilastot empiirisessä tutkimuksessa	162
	3.3.2 Artikkelia varten tehdyt tilastot.....	162
	3.4 Haastattelut.....	165
	3.4.1 Haastattelut empiirisessä tutkimuksessa	165
	3.4.2 Artikkelia varten kerätyt haastattelut	165
4	ANALYYSI	167
	4.1 Ministeriövaihe.....	167
	4.1.1 Ympäristöjärjestöjen tilastollinen aktiivisuus	167
	4.1.2 Haastatteluanalyysi	171
	4.2 Valiokuntavaihe	175
	4.2.1 Ympäristöjärjestöjen tilastollinen aktiivisuus	175
	4.2.2 Haastatteluanalyysi	179
5	JOHTOPÄÄTÖKSET: TOTEUTUVATKO OSALLISTAVA JA DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA YMPÄRISTÖJÄRJESTÖJEN KOHDALLA?	181
	LÄHDELUETTELO.....	184
	LIITTEET	192

1 JOHDANTO

1.1 Ympäristöjärjestöjen osallistaminen lausunnonantoon

Demokratian ytimenä on integroida eri intressiryhmiä poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon – esimerkiksi ympäristölainsäädännöstä eivät ole päättämässä vain ympäristöviranomaiset, vaan päätöksentekoprosessiin voivat osallistua myös esimerkiksi ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöt, joiden osallistumista ympäristö- sekä maa- ja metsätalousasioita koskevaan ministeriö- ja valiokuntatason lainsäädäntöprosessin lausunnonantoon tutkitaan tässä artikkelissa.¹ Suomessa ja Euroopan unionissa integrointi tapahtuukin erityisesti kansalaisjärjestöjen kautta, joihin osallistuminen on puoluetoiminnan ohella yksi yhteiskunnallisen päätöksenteon keskeisiä muotoja.² Järjestötoiminta on merkityksellistä varsinkin osallistavan ja deliberatiivisen demokratian toteutumisen kannalta: osallistavaan demokratiaan lukeutuu monia keinoja, joilla kansalaiset osallistuvat välittömämmin poliittiseen päätöksentekoon ja keskusteluun, joka on oleellinen osa deliberatiiviseen demokratiaan kuuluvaa keskustelua.

Osallistavan demokratian keinot edesauttavat sitä, että lainsäädäntöprosessiin osallistuu toimijoita, joilla ei välttämättä ole oikeudellista koulutusta, vaan sen sijaan esimerkiksi niin sanottua substanssiosaamista kulloisenkin lainsäädäntöehdotuksen aihepiiristä. Tällaisia keinoja ovat muun muassa kansanäänestykset, viranomaisten ja hallinnon yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa sekä erilaiset lausunnot ja kuulemistilaisuudet. Nämä keinot liittyvät myös deliberatiiviseen demokratiaan, jolla on monia yhteisiä tavoitteita osallistavan demokratian kanssa, vaikka osallistava demokratia onkin teoriana laajempi.³ Tällä kaikella pyritään mahdollistamaan kansalaisten oma, osittain suora osallistuminen poliittisiin päätöksentekoprosesseihin, koska äänestämistä ei pidetä riittävänä vaikuttamiskeinona.⁴ Matalan äänestysaktiivisuuden ja poliittisten puolueiden aiheuttamat pettymykset ovat aikaansaaneet sen, että ihmiset ovat alkaneet kaivata muitakin vaikuttamisen muotoja ja ”ruohonjuuritason” toimijoiden laajempaa osallistumista päätöksentekoon.⁵ Ympäristöasioissa kansalaisten osallistumisen on katsottu edistävän julkisen päätöksenteon parempia lopputuloksia ympäristön suhteen – tällaisten positiivisten kokemusten vuoksi voidaankin

¹ Christiansen – Rommetvedt 1999, s. 215; Lisi 2024, s. 162.

² Butler 2017, s. 1; Keinänen – Pajuoja 2020, s. 49; Golmohammadi 2023, s. 66.

³ Jyränki 2003, s. 118; Dacombe – Parvin 2021, s. 148. Osallistavasta ja keskusteleavasta demokratiasta ks. lisää Kotilainen – Peltonen – Sairinen 2021.

⁴ Setälä 2003, s. 103; Oikeusministeriö 2010, s. 30–31; Vuorela – Keinänen – Lehtoviita 2015, s. 259.

⁵ Keinänen – Lehtoviita 2014, s. 1. Ks myös Saurugger – Eberwein 2009.

pitää yllättävänä, että Pohjoismaista laajamittaista ja avointa kuulemisprosessia käytetään nykyisin vain Norjassa.⁶

Ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöt ovat olleet tyypillisesti niin sanottuja ulkopiirin vaikuttajia ja käyttäneet vaikuttamiseen ulkoisen vaikuttamisen tapoja, kuten kansalaisten mobilisointia erilaisiin mielenosoituksiin ja muuhun julkiseen mielipiteenilmaisuun, millä pyritään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon.⁷ Vaikka julkinen mielipiteenilmaisuus on ympäristöjärjestöille ominaista toimintaa, järjestöjä on viime vuosikymmeninä haluttu entistä enemmän mukaan viralliseen päätöksentekoon. Ministeriöt pyrkivät nykyisin lainvalmisteluprosessissaan siihen, että ne lähettäisivät lausuntopyynnöt keskeisille toimijoille, jotteivat eri sidosryhmät joutuisi aktiivisesti seuraamaan ministeriöissä käynnissä olevia lainvalmisteluprosesseja. Yleisimpiä järjestöjä, joille pyynnöt lähetetään, ovat Suomen Luonnonsuojeluliitto ja WWF sekä Natur och Miljö rf, mikäli katsotaan, että pyynnön kohteella on vaikutusta ruotsinkieliseen väestöön.⁸

Ministeriötasolla lausunnotonettely on eri lainvalmistelun vaiheista sidoksissa perusvalmisteluun, jota kutsutaan myös virkatyöksi. Perusvalmistelulla tarkoitetaan prosessia, joka tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Ministeriö antaa toimeksiannon erilliselle valmisteluelimelle, kun valmistelu tehdään laajemmassa kokoonpanossa kuin virkatyönä. Perusvalmistelu alkaa hankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen.⁹ Ministeriössä tapahtuvan lainvalmistelun sidosryhmiä, kuten ympäristöjärjestöjä, voidaan kuulla asiantuntijoina myöhemmin myös valiokuntavaiheessa.

Tässä artikkelissa empiirisesti toteutettavan tutkimuksen¹⁰, eli haastattelujen ja tilastoinnin kautta pyritään arvioimaan, ovatko osallistava ja deliberaatiivinen demokratia toteutuneet ympäristöjärjestöjen kohdalla ympäristö- sekä maa- ja metsätalousasioita koskevassa lainsäädäntöprosessissa ministeriö- ja valiokuntatasoilla, joilla ne ovat vakiintuneet yhdeksi kuuluvista sidosryhmisistä. Lausunnotonettelyyn osallistuminen on kansalaisjärjestöille tärkeää – siinä sidosryhmät voivat vaikuttaa laadittavan ehdotuksen sisältöön tarjoamalla erilaisia tietoja, näkökohtia ja argumentteja, joiden hankkiminen on viranomaisille merkityksellistä valmisteltavana olevien säädösten kehittämiseksi.¹¹ Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemista lainvalmisteluvaiheessa on pidetty

⁶ *Newig ym.* 2018, s. 269; *Aula* 2022, s. 13.

⁷ *Oikeusministeriö* 2021, s. 87; *Abbot – Lee* 2021, s. 27; *Climate Change Committee* 2022, s. 27.

⁸ *Ympäristöministeriön viranomainen A* 19.1.2021; *Ympäristöministeriön viranomainen B* 10.7.2024.

⁹ *Valtioneuvosto* 4.2.2016, kohta 2b; *Lonka ym.* 2020, s. 11; *Finlex* 6.6.2024.

¹⁰ Ks. tutkimuksessa käytettävistä metodeista tarkemmin luku 3.

¹¹ *Ahtonen – Keinänen* 2012, s. 3; *Valtioneuvosto* 2013, s. 31.

oikeuskirjallisuudessa tärkeänä tutkimusteemana, sillä siihen tarkemmin perehtymällä voidaan saada tietoa kansalaisten todellisista osallistumismahdollisuuksista lainvalmistelussa.¹² Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin todettu kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksien olevan kuulemismenettelyssä suhteellisen pieniä verrattuna muihin intressitahoihin.¹³

1.2 Tutkimuksen merkitys

Ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksien ajantasainen kartoittaminen on tärkeää. Aiemmin kirjallisuudessa on arvioitu, että niillä on heikommat toimintamahdollisuudet kuin esimerkiksi taloudellisilla eturyhmillä tai muilla vahvoilla eturyhmillä, joiden on aiemman lainsäädäntöprosessiin kohdistuneen empiirisen tutkimuksen perusteella katsottu voivan ohjailta voimakkaastikin lakiuudistusten sisältöä. Tämä epätasapaino on saattanut johtua varsinkin siitä, että useissa tilanteissa esimerkiksi teollisuudella on saattanut olla useita tahoja antamassa lausuntoja samalla, kun ympäristöjärjestöistä lausunnon antaa samaan aikaan vain yksi toimija.¹⁴

Ympäristöjärjestöjen ja muiden sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien tutkiminen on oleellista paitsi tutkimuksellisesti, myös käytännön kannalta: kun ministeriöt ja valiokunnat arvioivat osallistamiskäytäntöjään, tulee niillä olla tietoa eri sidosryhmien osallistamisen muodoista. Sidoryhmien aktiivisemmalla ja aikaisemmalla osallistamisella voidaan vahvistaa lainsäädäntöprosessin tietoperustaa ja siten lainsäädännön laatua, sääntelyn hyväksyttävyyttä ja noudattamista.¹⁵ Ympäristöjärjestöjen vakiinnuttua merkittäväksi sidoryhmäksi ympäristö- ja maa- ja metsätalousministeriöissä sekä näiden alojen valiokunnissa, tutkimus ympäristöjärjestöjä koskevasta osallistamisesta palvelee täten myös viranomaisia ja poliittisia päätöksentekijöitä.

1.3 Tutkimuksen rajaukset ja tutkimuskysymykset

Tässä artikkelissa vastataan empiirisen aineiston ja sitä täydentävän oikeuskirjallisuuden perusteella seuraaviin kysymyksiin: 1) Kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemismenettelyyn ympäristö- sekä maa- ja metsäta-

¹² Vuorela – Keinänen – Lehtoviita 2015, s. 276–277. Nuorten osallistumisesta ks. Albrecht ym. 2021.

¹³ Keinänen 2012, s. 141.

¹⁴ Pakarinen 2011, s. 4, 52; Rantala ym. 2021, s. 4. Ks. myös Vesa – Kantola 2016.

¹⁵ Borgström 2011, s. 67; Keinänen – Vartiainen 2023, s. 30, 60.

lousministeriössä? 2) Kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemisiin ympäristö- sekä maa- ja metsätalousvaliokunnassa? 3) Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoihin suhtaudutaan viranomaisissa ja miten lausunnonantam mahdollisuuden suhtaudutaan ympäristöjärjestöissä? sekä 4) Voidaanko osallistavan demokratian ja deliberatiivisen demokratian tavoitteiden katsoa toteutuvan ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ministeriöiden ja valiokuntien kuulemismenettelyihin?

Tärkein rajausta tutkimuksessa on, että ympäristöjärjestöillä tarkoitetaan sellaisia rekisteröityjä ja voittoja tavoittelemattomia kansalaisjärjestöjä, joiden tehtävänä on edustaa ympäristö- ja luonnonsuojeluintressejä, vaikka nykypäivänä myös muut kuin ympäristöjärjestöt ovat laajentaneet agendaansa ympäristökysymyksiin.¹⁶ Lisäksi on tehty myös muita rajauksia: EU-tasolla tapahtuvaan lainvalmisteluun osallistuminen sekä muut kotimaisen lakien säätämisen vaiheet kuin lausunnonanto ministeriö- ja valiokuntatasolla on rajattu tutkimuksesta pois tutkimuksen tiivistämiseksi.¹⁷ Rajauksia on tehty myös ministeriöiden ja valiokuntien osalta. Vaikka artikkelissa tutkittavien ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ympäristövaliokunnan sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan lisäksi relevanttia ympäristötietoa käsitellään nykyisin jotakuinkin kaikilla valtioneuvoston hallinnonaloilla, on tutkittavien ministeriöiden ja valiokuntien määrää rajattu näihin useimmiten ympäristöön liittyviä kysymyksiä käsitteleviin toimijoihin.¹⁸

1.4 Tutkittavien ministeriöiden ja valiokuntien toimialat

Maa- ja metsätalousministeriön sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialaan kuuluvat maa- ja puutarhatalous, maaseudun kehittäminen ja metsätalous, kala- ja riista- ja porotaloutteen kuuluvat kysymykset, elintarvikkeiden ja maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi

¹⁶ Ympäristöjärjestöjen lähikäsitteitä ovat mm. luonnonsuojelujärjestö ja eläinsuojelu- tai eläinoikeusjärjestö – artikkelin selkeyttämiseksi käytetään ympäristö-termiä ja laajentaen keskustelua myös lähikäsitteisiin, kun se on aihepiiriin käsittelyn kannalta olennaista. Eläinsuojelujärjestöt mainitaan ensisijaisesti tilastoinnin yhteydessä, sillä ne on otettu mukaan tilastoitaessa järjestöjen osallistumista lausunnonantoon. Ympäristöliikkeiksi puolestaan kutsutaan toimijoita, jotka eivät ole rekisteröityjä kansalaisjärjestöjä yhdistyslain (503/1989) nojalla. Ympäristöjärjestö-käsitteen määrittelystä ks. *Mäntylä* 2006, s. 24. Muiden kuin ympäristöjärjestöjen ympäristötoiminnasta ks. *Pakarinen* 2011, s. 17, 29.

¹⁷ Suomalaisen kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksista vaikuttaa EU-tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon ks. *Hyvärinen* 2008; *Kingston ym.* 2023. Järjestöjen roolista kansainvälisessä ympäristössä koskevassa lainvalmistelussa ks. *Spiro* 2006.

¹⁸ *Vuola* 2009, s. 239.

sekä kasviterveys. Lisäksi ministeriö hoitaa maanmittaukseen ja paikkatietojen yhteiskäyttöön sekä kiinteistöjen kirjaamisasioihin liittyviä asioita.¹⁹ Maa- ja metsätalousministeriön sääntelyn alalla esiintyy jonkin verran ristiriitoja ympäristöjärjestöjen intresseihin liittyvissä kysymyksissä – niinpä ympäristöjärjestöjen laaja-alainen edustaminen ympäristöministeriön lisäksi myös sen lainsäädäntöhankkeissa on usein perusteltua.

Ympäristöministeriön toimialaan lukeutuvat puolestaan ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta, alueiden käyttö, luonnonsuojelu, rakentaminen ja asuminen. Sen perusvalmistelun kohteina ovat muun muassa ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta, alueiden käyttö, luonnonsuojelu sekä rakentaminen ja asuminen.²⁰ Ympäristövaliokunta käsittelee toiminnassaan vastaavia aihepiirejä.²¹

2 TEOREETTINEN JA OIKEUDELLINEN VIITEKEHYS

2.1 Osallistava demokratia

Osallistava demokratiateoria, jota kirjallisuudessa on kutsuttu myös siviilidiialogiksi, sai alkunsa 1900-luvun kansalaisaktivismiliikkeessä, jolloin esiin nousi paljon muun muassa kansalaisoikeuksiin ja naisten vapautusliikkeeseen liittyviä teemoja. Ihmiset osoittivat mieltään vaatiakseen aktiivisempaa osallistumista hallinnolliseen päätöksentekoon.²² Kun osallistuminen on sittemmin vakiintunut osaksi demokraattisten yhteiskuntien päätöksentekoa edustuksellisen demokratian alettua täydentyä osallistavalla demokratialla, on teorian merkitys vähentynyt. Kirjallisuudessa on tästä huolimatta esitetty arvioita myös osallistavan demokratiateorian elpymismahdollisuuksista. Teorian merkittävimpinä vuosina se vaikutti järjestödiplomatian ja ympäristöpolitiikan kehitykseen järjestöjen ollessa olennaisia toimijoita ensimmäisten ympäristösektorin neuvottelujen kehittämisessä.²³ Ympäristöongelmien ratkaisussa osallistavan demokratian merkitys on tiedostettu jo vuosikymmeniä, ja tämä on heijastunut myös ympäristödemo-

¹⁹ Niemivuo 2020, s. 112; *Eduskunta* 11.7.2024a.

²⁰ Niemivuo 2020, s. 113, 115.

²¹ *Eduskunta* 14.11.2019, s. 27–28; *Eduskunta* 11.7.2024b.

²² Beger 2004, s. 3. Ks. myös *Elstub – Carson* 2019.

²³ Hokkanen 2008, s. 23; *Hilmer* 2010, s. 43–44.

kratian ajatuksen kehittämiseen, johon kuuluu merkityksellisenä osana myös osallistava hallinto.²⁴

Kirjallisuudessa osallistamiselle lainvalmistelussa on määritelty kuusi tavoitetta. Näitä ovat 1) säädöshankkeesta tiedottaminen ja valmistelun avoimuus, 2) säädöshankkeen tietopohjan vahvistaminen, 3) säädöksen legitimitetin vahvistaminen, 4) poliittisen hyväksyttävyyden arviointi, 5) säädöksen sovellettavuuden ja täytäntöönpanon parantaminen sekä 6) lainsäädännön laadun vahvistaminen.²⁵ Kansalaisjärjestöistä on muodostunut olennainen toimija näiden kaikkien tavoitteiden saavuttamisessa, joilla osaltaan toteutetaan osallistavan demokratian ja demokraattisen päätöksenteon ideaa sekä valtionhallinnon viestinnän periaatteita muun muassa avoimuudesta ja luotettavuudesta.²⁶ Järjestöjen merkitystä kasvattaa erityisesti se, että ne ovat tyypillisesti keskittyneet ajamaan jotain tiettyä asiaa, kuten työväestön, yritysten, kuluttajien tai ympäristön etuja. Järjestöissä tätä tiettyä aihepiiriä kohtaan mielenkiintoa kokevilla kansalaisilla on mahdollisuus kokoontua yhteen ja vaikuttaa täten tehokkaammin aihepiiriä koskevaan päätöksentekoon kuin mikäli he toimisivat yksittäisinä kansalaisina.²⁷

Kuuleminen on kirjallisuudessa todettu osallistavan demokratian kannalta välttämättömäksi.²⁸ Kuulemisen pohjana on Suomessa osallistavan päätöksenteon perinne, joka turvataan perustuslaissa (731/1999). Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumisella ja päätöksentekoon vaikuttamisella on kansanvaltaisuu- den kannalta tärkeä merkitys, vaikka se ei automaattisesti tarkoitaakaan sitä, että tulisi aidosti kuulluksi ja huomioituksi tai että pystyisi aidosti vaikuttamaan.²⁹ Kansalaisten tulee saada tietoa valmisteilla olevista päätöksistä ja voida ilmaista mielipiteensä valmisteilla olevista päätöksistä, jotta heidän tosiasialliset vaikutusmahdollisuutensa parantuisivat nykyisestä.

Kansalaisten osallistumismahdollisuus on perinteisesti organisoitu kuulemismenettelyn kautta: menettelyssä hankitaan eri sidosryhmien näkemyksiä, tietoja ja kokemuksia parantamaan tietopohjaa koskien valmisteilla olevaa asiaa. Sidosryhmät voivat osallistua säädösten valmisteluun eri valmisteluelimissä tai heidän näkemyksiään voidaan kuulla muilla tavoilla valmistelun kuluessa esimerkiksi lausuntokierrosten, kuulemistilaisuuksien tai keskustelufoorumien

²⁴ Hayward 1995, s. 215; Pickering – Bäckstrand – Schlosberg 2020, s. 2.

²⁵ Keinänen – Pälvimäki 2022, s. 2–3; Jukka ym. 2023, s. 5.

²⁶ Pateman 2012, s. 7; Kuivalainen – Keinänen 2016, s. 8.

²⁷ Pakarinen 2011, s. 1.

²⁸ Paukku – Jaakko 2021, s. 345.

²⁹ HE 1/1998 vp, s. 75; Hantula ym. 2024, s. 12.

välityksellä.³⁰ Mitä merkittävämmästä lainsäädäntöhankkeesta on kyse, sitä enemmän tulee keskittyä myös sidosryhmien osallistamiseen.³¹ Osallistumismahdollisuuksien käyttäminen edesauttaa kansalaisten ympäristöön kohdistuvaa arvopohjaa sekä halukkuutta osallistua ympäristöongelmien ratkaisemiseen.³² Perustuslain 14 §:n 4 momentin sisältö ei rajoitu vain yksityisiin kansalaisiin, vaan 13 §:n turvaama kokoontumis- ja yhdistymisvapaus mahdollistaa myös ympäristöjärjestöjen osallistumisoikeudet, jotka ovat juonnettavissa myös Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista, kuten Århusin yleissopimuksesta (SopS 121–122/2004).³³

Osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat lisääntyneet Suomessa vasta viime vuosikymmeninä. Monisävyisemmäksi kehittynyt järjestötoiminta on vaikuttanut myös osallistavan demokratian monimutkaistumiseen. Suomessa on ollut pitkät perinteet edustuksellisesta vallankäytöstä, jossa päätöksenteko on ohjattu kansalaisyhteiskunnan sijaan asiantuntijoille, virkamiehille ja luottamushenkilöille. Ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toimintamahdollisuudet olivat Suomessa varsin rajallisia, kunnes ne alkoivat kehittyä 1990-luvulla.³⁴ Vaikuttaa kuitenkin siltä, että erilaisten kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia tulisi kehittää osallistavan demokratian näkökulmasta yhä edelleen: kirjallisuudessa on muun muassa esitetty, että kansalaisjärjestöjä osallistetaan usein sellaisissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa, joissa muutosten aikaansaaminen voi todellisuudessa olla vaikeaa.³⁵ Asian ratkaiseminen edellyttäisikin paremmin sen toteuttamista, mitä vuonna 2016 annetussa valtioneuvoston *Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa* sanotaan: ohjeen mukaan sidosryhmiä ja kansalaisia tulisi kuulla valmisteluvaiheissa, joissa voidaan tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan.³⁶

Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen lisääntyminen on tärkeää, sillä osallistuminen ja tiedonsaanti ovat keskeisiä elementtejä ympäristöpolitiikan toteuttamisessa niin ympäristölainsäädännön valmistelussa kuin sen toimeenpanemisessa.³⁷ Lausunto- ja kuulemismenettelyssä eri intressitahojen eriävät käsitykset tulevat selkeästi näkyviin – esimerkiksi ympäristöjärjestöjen näkemykset voivat erota maanomistajatahon tai muiden aihepiirin sidosryhmien näkemyksistä.³⁸ Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriöön tulevissa ympäristöjärjestöjen

³⁰ Ahtonen – Keinänen 2012, s. 3; Keskinen 13.10.2023, s. 3.

³¹ Eduskunta 2020, s. 114.

³² Pickering 2023, s. 144.

³³ Viljanen ym. 2014, s. 21.

³⁴ Hokkanen 2008, s. 23.

³⁵ Rantala ym. 2021, s. 4.

³⁶ Valtioneuvosto 4.2.2016, kohta 1.4.

³⁷ Honkonen 2023, s. 53; Konttinen ym. 2024, s. 50.

³⁸ Tala 2005b, s. 225.

lausunnoissa on usein eroavaisuuksia verrattuna elinkeinoelämän edustajien lausuntoihin. Vaikka lausuntojen sisällöt voivat olla toisistaan poikkeavia, on niissä havaittavissa kuitenkin tiettyjä yhteneväisyyksiä esimerkiksi lausuntojen rakenteen osalta. Vaikka hyvin perustellut lausunnot vaikuttavatkin usein lainsäädäntöprosessiin, ei tilanne ole aina selkeä: toisinaan lausunnot voivat jopa kumota toisensa tai jokin olemassa olevan lainsäädännön sisältö estää lausunnon esitetyn näkemyksen toteuttamisen. Suhteellisen usein lausunnot johtavat kuitenkin hallituksen esitysluonnoksen tarkistamiseen.³⁹

Ongelmia osallistavan demokratian toteuttamisessa suomalaisessa lainsäädäntötyössä aiheuttaa myös se, että sidosryhmiä ei voida ottaa huomioon täysin tasapuolisesti. Tämä aiheuttaa hankaluuksia ympäristöjärjestöjen osallistumismahdollisuuksille. Koska kuulemisella pyritään parantamaan tiedonsaantia, on lainvalmistelun rajallisten resurssien puitteissa pyrittävä arvioimaan, mitkä tahot omaavat tietoa kulloinkin käsiteltävästä aiheesta. Tämä voi vähentää kuultavien tahojen tarvetta ja aiheuttaa sen, että varsinkin pienempiä ympäristöjärjestöjä kuullaan harvemmin.⁴⁰ Lausuntopyyntöjen valikoivalla lähettämällä voi olla kielteisiä seurauksia järjestöjen vaikuttamishalukkuuteen – tämä voi vähentää kansalaisyhteiskunnan osallistumista lakien valmisteluun ja säätämiseen. Kielteistä vaikutusta saattaa olla myös nettikeskusteluilla, joita kohtaan viranomaisen suhtautuminen on tosin aiempaa kielteisempää. Kielteinen suhtautuminen kohdistuu siihen, katsovatko viranomaiset mahdolliseksi viranomaisten ja kansalaisten välisen kommunikaation tapahtumisen niiden välityksellä.⁴¹ Nettikeskustelut ovat ylipäätään osa laajempaa poliittisen järjestelmän ja demokratian muutosta, johon on vaikuttanut erityisesti sosiaalinen media ja jonka myötä järjestöjen toiminnan voidaan myös katsoa muuttuneen järjestötoiminnan osallistumiskynnyksen laskemisen myötä.⁴²

Osallistavan demokratian toteuttamisessa hankaluuksia esiintyy myös siksi, että ministeriöt osaavat kuulla oman alansa järjestöjä, mutteivat aina välttämättä vieraiden alojen järjestöjä, vaikka käsiteltävät asiat saattaisivatkin koskea niitä. Ympäristöjärjestöt ovat tästä hyvä esimerkki – vaikka ympäristökysymykset liittyvät nykypäivänä tavalla tai toisella kaikkeen päätöksentekoon, ympäristöjärjestöjä on tyypillisesti kuultu vain tässä artikkelissa tarkasteltavissa ministeriöissä ja valiokunnissa. Muissa ministeriöissä tai valiokunnissa ympäristöjärjestöjä kuullaan lähinnä yksittäisissä kysymyksissä, kuten valtiovarainministeriön käsittelemissä kaivoskysymyksissä.⁴³ Täten onkin perusteltua

³⁹ *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaisen D 26.9.2023.*

⁴⁰ *Jukka – Keinänen – Keskinen 2022, s. 4.*

⁴¹ *Vesa – Kantola 2016, s. 63.*

⁴² *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaisen D 26.9.2023.*

⁴³ Ks. esim. *Lausuntopalvelu 15.6.2024.*

sanoa, ettei ympäristöjärjestöjen kannalta kaikkien ministeriöiden sidosryhmytyötä voida vielä pitää kokonaisvaltaisesti osallistavana.

Ministeriöissä tapahtuvassa kuulemisessa järjestöjen osallistaminen on merkityksellistä myös siksi, että se vaikuttaa osaltaan valiokuntakuulemisiin. Kun valiokunnissa valitaan, mitä tahoja kuullaan pakollisesti kuultavan lähetävän ministeriön lisäksi, valitaan kuultavaksi usein samat tahot kuin ministeriövaiheessa – kuultavien tahojen valinnat ovat sidosryhmien kannalta tärkeitä, sillä ne vaikuttavat siihen, millä tahoilla on valiokuntakuulemisessa vaikutusvaltaa. Vuonna 2011 tehdyn tutkimuksen perusteella vaikutusvaltaisimpia valiokunnissa ovat lähetävän ministeriön edustajat, joiden jälkeen eniten valtaa on riippumattomilla asiantuntijoilla, kuten tutkimuslaitosten ja yliopistojen tutkijoilla. Näiden jälkeen vaikutusvaltaisimpia ovat muiden ministeriöiden edustajat sekä tahot, jotka edustavat elinkeinoelämää, palkansaajajärjestöjä ja kansalaisjärjestöjä, joihin myös ympäristöjärjestöt lukeutuvat.⁴⁴

2.2 Deliberatiivinen demokratia

Ympäristöhallinnon voidaan kaikkein laajimmillaan tulkita tarkoittavan yhteiskunnallisia ja poliittisia prosesseja, joilla pyritään ohjailemaan ihmisten luontoon ja ympäristöön kohdistuvaa toimintaa. Tällainen ohjailu pitää sisällään monipuolista päätöksentekoa, virallisten ja epävirallisten instituutioiden muodostamista sekä keskustelua erilaisten toimijoiden kanssa.⁴⁵ Viimeksi mainitun ympäristöhallinnon osan vuoksi tässä artikkelissa nousee esiin edellä esitellyn osallistavan demokratian lisäksi tärkeäksi teoreettiseksi näkökulmaksi myös deliberatiivinen, eli niin sanottu keskusteleva demokratia.⁴⁶ Keskustelevan demokratian keskiössä on yhteisymmärryksen löytäminen: tämä löydetään keskustelun eri osapuolten intressien tasapainottamisella ja sovittelevan ratkaisun muodostamisella.⁴⁷

Deliberatiivinen demokratia muodostui 1990-luvun lopulla demokratiateoreettisen keskustelun kulmakiveksi ja on säilyttänyt asemansa myös 2000-luvun aikana. Kokonaisuutena se ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen – tutkimuskirjallisuuden näkemykset koskien deliberatiivista demokratiaa ovat varsin

⁴⁴ *Kyllönen* 2011, s. 18; *Keinänen* 2012, s. 148; *Maa- ja metsätalousvaliokunnan viranomainen E* 7.3.2023; *Seppänen ym.* 2023, s. 7.

⁴⁵ *Rodela – Udovc – Boström* 2017, s. 2. Deliberatiivisesta demokratiasta ympäristökysymyksissä ks. lisää *Smith* 2003; *Pellizzoni* 2010.

⁴⁶ *Rask – Karjalainen* 9.6.2015.

⁴⁷ *Brand – Blok – Verweij* 2019, s. 6, 9; *Kotilainen – Peltonen – Sairinen* 2021, s. 22.

monimuotoisia.⁴⁸ Kirjallisuudessa deliberatiivinen demokratia on nähty eräänlaisena postmodernin yhteiskunnan vastauksena ja korvikkeena aiemmille demokratian teorioille ja muodoille, kuten äänestykseen ja edustamiseen perustuvalla demokratialle, jossa päätöksenteko perustuu eniten kannatusta saaneen ehdotuksen valitsemiselle.⁴⁹

Ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumista on kirjallisuudessa pidetty deliberatiivisen demokratian toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeänä, sillä järjestöillä on mahdollisuus tuoda esiin erilaisia mielipiteitä sekä tarjota vaihtoehtoisia näkemyksiä ja parantaa täten osaltaan laadittavien säännösten laatua.⁵⁰ Ympäristöjärjestöjen kaltaisten toimijoiden, joilla on selkeä ”agenda”, tulee kuitenkin ottaa deliberatiivisen demokratian mukaisessa keskustelussa huomioon, että deliberatiivisen teorian malliin kuuluu ajatus siitä, että keskustelu on luonteeltaan järkiperaistä sekä irti oman tai ryhmän edun tavoittelusta ja sananvapaus on keskeinen tapa mahdollistaa keskustelu.⁵¹ Ympäristöjärjestöjen kohdalla tämän voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että järjestöjen tulee pyrkiä puolueettomaan ratkaisuun ja ottamaan keskustelussa huomioon myös muiden sidosryhmien näkemykset.

Deliberatiivisen demokratian mahdollisuudet on tunnustettu myös kirjallisuudessa, sillä se on nähty lupaavana vaihtoehtona vahvistaa ympäristöön kohdistuvaa päätöksentekoa. Tämä tarjoaa mahdollisuuden inkluusiiviseen ja kunnioittavaan keskusteluun, joka edistää pitkäaikaisia ja yhtenäisiä intressejä.⁵² Deliberatiivisen demokratian entistä paremmaksi toteuttamiseksi tarvitaan kommunikoinnin parantamista ja tiedonvälitystä, jonka turvin keskusteluun osallistuvat tahot voivat monipuolisemmin analysoida keskustelunalaista aihepiiriä ja muodosta täten perustellut mielipiteensä.⁵³

Tässä artikkelissa käytettyjen teorioiden, osallistavan ja deliberatiivisen demokratian, voidaan katsoa tukevan toisiaan merkittävällä tavalla. Samalla, kun osallistavassa demokratiassa keskitytään toimijoihin ja niiden väliseen yhteistyöhön, deliberatiivinen demokratia painottaa kieltä ja argumentointia. Deliberatiivisessa hallinnossa painopisteenä on ei-hierarkkinen hallintojärjestelmä, jonka avulla eri sidosryhmät voivat pyrkiä kaikkia miellyttävään ja kaikkien hyväksyttävissä olevaan kompromissiin.⁵⁴ Puutteellisten resurssien vuoksi ympäristöjärjestöt ovat usein päätöksenteossa eräänlaisessa altavastaajan asemassa

⁴⁸ Vuorela – Keinänen – Lehtoviita 2015, s. 261.

⁴⁹ Pekkanen 2012, s. 630; Mustalahti – Matschoss – Hyle 2015, s. 395.

⁵⁰ Nasiritousi – Hjerpe – Buhr 2014, s. 177; Jauhiainen 2023, s. 1.

⁵¹ Neuvonen 2019, s. 993.

⁵² Pickering – Bäckstrand – Schlosberg 2020, s. 2.

⁵³ Kyllönen 2006, s. 605.

⁵⁴ Savola 2013, s. 143; Ludwig – Kok 2018, s. 9.

verrattuna esimerkiksi yrityksiin, joten niiden kannalta deliberatiivista hallintoa voidaan pitää ihanteellisena – siinä tavoitteena oleva tasapuolinen keskustelu edesauttaa juurikin järjestöjen kaltaisia toimijoita.

2.3 Oikeudelliset kysymykset

Suomessa, kuten monissa muissakin maissa, lainsäädäntöprosessia koskien on vain vähän lainsäädäntöä. Lakitasoinen sääntely on ohutta, ja sen soveltuminen on paikoin tulkinnanvaraista. Lainsäädäntöä täydennetään eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan valmisteluun liittyvällä käytännöllä. Lisäksi on olemassa erilaisia periaatepäätöksiä, ohjeita, suosituksia ja oppaita, kuten *Lainvalmistelun prosessiopas*, johon on kirjattu ohjeistuksia hallituksen esitysten laatimisesta, kuulemisesta ja lain kirjoittamisesta.⁵⁵

Yleisen lakien valmistelua ja säätämistä koskevan sääntelyn lisäksi artikkelin kannalta olennaista on myös sääntely, joka koskee ympäristöjärjestöjen toimintaa ja osallistumista. Yhtenä merkittävimmistä ympäristöjärjestöjen osallistumista koskevista säädöspohjista voidaan EU:n jäsenmaissa pitää Århusin yleissopimusta (1998), joka on vahvasti sidoksissa osallistavaan demokratiaan ja kansalaisten ympäristöoikeuksiin. Sopimuksella edistetään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia heidän elinympäristöään koskeviin päätöksiin.⁵⁶ Århusin yleissopimuksen mukaan tehokkaiden oikeudellisten mekanismien tulisi olla saavutettavia yleisölle, mukaan lukien järjestöille.⁵⁷

Järjestöjen asema on oikeudellisten mekanismien saavutettavuuden toteutumisessa oleellinen kysymys, sillä ympäristöjärjestöt voivat vaikuttaa tehokkaammin päätöksentekoon kuin yksittäiset kansalaiset – järjestöissä yksityishenkilöt yhdistävät osaamisensa ja osallistuvat päätöksentekoon käyttäen yhdistysten resursseja. Århusin yleissopimuksessa yhteisötason päätöksenteon kannalta merkityksellinen osa on varsinkin 8 artikla, joka edellyttää osallistumismahdollisuuksien turvaamista viranomaisten vastuulla olevien ja mahdollisesti merkityksellisiä ympäristövaikutuksia omaavien viranomaismääräysten ja muiden yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien sääntöjen laatimiseen. Sopimusmääräys on kuitenkin vain heikosti velvoittava.⁵⁸ Niinpä on hyvä tiedostaa, että lainsäädäntöprosessiin osallistumisen lisäksi ympäristöjärjestöt vaikuttavat

⁵⁵ Hämäläinen – Salminen 2024, s. 194; *Finlex* 6.6.2024.

⁵⁶ *Kravchenko* 2006, s. 106; *Mäntylä* 2011, s. 117; *Albrecht – Viljanen – Vaara* 2020, s. 380.

⁵⁷ *Passarini* 2023, s. 291.

⁵⁸ *Kumpula* 2004, s. 143; *Abbot – Lee* 2024, s. 89.

yleisellä tasolla usein myös osallistumalla ympäristöpoliittiseen keskusteluun, jolla on ympäristölainsäädännön kehittämisessä merkittävä rooli.⁵⁹

Ympäristöjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksista huolehtiminen on Suomessa kansallisella tasolla merkityksellistä myös perustuslain kannalta: perustuslain 20 §:n turvaama ympäristöperusoikeus sekä 2 §:n turvaama, kansanvaltaan sisältyvä yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeus yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen kannustavat aktiiviseen kansalaisosallistumiseen edistämällä tiedonsaantia, osallistumista päätöksentekoon sekä vahvistamalla muutoksenhakuoikeutta. Ympäristöperusoikeus merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.⁶⁰ Ympäristöperusoikeus edellyttää, että laadittaessa ympäristölainsäädäntöä etujärjestöjen vaikutusmahdollisuudet huomioidaan ja täten laajennetaan eri ympäristöalan toimijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa.⁶¹ Ympäristöjärjestöjen aseman on kirjallisuudessa todettu olevan yksi ympäristöperusoikeuden painoarvoon vaikuttavista kysymyksistä.⁶²

3 AINEISTO JA MENETELMÄT

3.1 Tutkimuskysymys osana lainsäädäntötutkimusta ja ympäristöoikeutta

Artikkelissa tehtävän tutkimuksen kannalta on oleellista kiinnittää huomiota siihen, että se yhdistelee tutkimuskysymyksen luonteen vuoksi lainsäädäntötutkimusta ja ympäristöoikeutta. Ilmiö – ympäristöjärjestöjen vaikuttamismahdollisuudet ympäristöasioita koskevaan lakien valmisteluun ja säätämiseen – koskee sinänsä lainsäädäntötutkimusta, jossa tutkimuksen kohteena ovat olleet muun muassa vaihtoehdot sääntelyratkaisut, vaikutusarvioinnit, avoimuus, jälkiarviointi ja kuuleminen, joihin tässä artikkelissa perehdytään.⁶³

Ympäristöjärjestöihin kohdistuva rajausta tekee aiheesta samalla myös ympäristöoikeudellisen. Kun pohditaan lakien säätämiseen liittyviä kysymyksiä jollain tietyllä oikeudenalalla, ei lainsäädäntötutkimusta voida koskaan erottaa täysin tästä kyseisestä oikeudenalasta – lainvalmistelu on olennainen osa niin

⁵⁹ Nyman 2005, s. 80.

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 67.

⁶¹ Mäntylä 2011, s. 7; Albrecht ym. 2021, s. 388.

⁶² Boyd 2011, s. 119–120.

⁶³ Hämäläinen – Salminen 2024, s. 196.

ympäristöoikeudellisten kuin muihinkin oikeudenaloihin kuuluvien säädösten elinkaarta. Jokainen säädetyn oikeuden normi syntyy lainvalmistelutoiminnassa, jossa selvitetään sääntelyn tarve, sisältö, vaihtoehdot ja ennakoidaan eri säädösvalintojen vaikutuksia.⁶⁴

Lainsäädäntötutkimuksen elementit ympäristöoikeudellisissa kysymyksissä nostavat esiin tehokkaasti elementtejä, jotka vastaavat lopulta siihen, toteutuvatko osallistava ja deliberatiivinen demokratia ympäristöjärjestöjen lausunnonantomahdollisuuksien osalta Suomessa. Demokraattisissa kansallistalvioissa vaaleilla valitut parlamentit ovat lainlaadinnan tärkeimpiä toimijoita. Lainlaadintaa edeltää kuitenkin monipuolinen julkinen keskustelu ja mielipiteiden antaminen lainvalmisteluvaiheessa ja parlamenttikäsittelyssä. Myös ympäristöjärjestöt edistävät toiminnallaan näitä seikkoja, jotka takaavat lopulta sen, että oikeussääntelyä voidaan pitää hyväksyttävänä ja sitovana.⁶⁵ Kuten tämä artikkelin alussa todettiin, Suomessa suuri osa kansalaisten ja eri intressiryhmien integroinnista lainvalmisteluun tapahtuu kansalaisjärjestöjen kautta. Niinpä järjestöjen osallistamisella demokratiaan on myös ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla merkittävä rooli siinä, että lakeja voidaan niiden voimaantulon jälkeen pitää oikeutettuina.

Edellä kuvattu tekeekin merkityksellistä sen selvittämisestä, miten ympäristöjärjestöt todellisuudessa osallistuvat ministeriöiden ja valiokuntien lausunnonantoon. Århusin yleissopimuksen tuomat ympäristöjärjestöjen oikeudet tuovat esiin myös yhteyden kansalaisten ja järjestöjen sekä ympäristönsuojelun välillä, kuten myös ihmisoikeuksien ja ympäristön välillä. Århusin yleissopimuksen järjestöille tuottamat oikeudet liittyvät vahvasti ihmisoikeuskysymyksiin, kuten sananvapauden käyttämiseen ja vapaaseen tiedonsaantiin.⁶⁶ Kansainvälisesti on arvioitu, ettei varsinkaan ihmisoikeuksiin liittyviä ympäristökysymyksiä otettaisi tarpeeksi huomioon lainvalmistelussa.⁶⁷ Lainsäädäntötutkimuksen elementtejä voidaankin hyödyntää myös selvittäessä ympäristöoikeudessa sitä, kuinka järjestöjen asemaa hyödynnetään ympäristönsuojelussa.

3.2 Empiirinen tutkimus oikeudellisen tutkimuksen menetelmänä

Aiemmin empiiriset tutkimusmenetelmät eivät ole olleet oikeudellisessa tutkimuksessa yleisiä – sittemmin muun muassa ympäristöoikeudelliseen tutki-

⁶⁴ *Tala* 2004, s. 379; *Tala* 2005, s. 1321.

⁶⁵ *Tala* 2004, s. 382; *Berger* 2016, s. 84–85.

⁶⁶ Ks. luku 2.2.

⁶⁷ *Abbot – Lee* 2024, s. 95.

mukseen on ilmestynyt runsaasti empiiristen aineistojen analyysiin perustuvia selvityksiä ja tutkimuksia.⁶⁸ Ympäristöoikeudessa empiirinen tutkimus pyrkii analysoimaan neljää sidosta lainsäädännön ja yhteiskunnan välillä. Näitä ovat uusien lakien säätäminen, voimaansaattaminen, ympäristösääntelyn kohteena olevien tahojen käytöksen muuttaminen sekä maapallon ympäristöön liittyvien ja muiden olosuhteiden parantuminen.⁶⁹

Tässä artikkelissa empiirisellä tutkimuksella tarjotaan käytännön tietoa ympäristöjärjestöjen osallistumisesta lainsäädäntöprosessin valtioneuvoston päätöksentekoa edeltäviin vaiheisiin lukeutuvaan lausunnonantoon ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriössä ja myöhemmin lain jo edettyä eduskuntaan ympäristö- sekä maa- ja metsätalousvaliokunnassa.⁷⁰ Täten tutkimuksen tarkoituksena ei ole ensisijaisesti lainopillisesti tulkita tai systematisoida oikeusnormeja, jotka mahdollistavat ympäristöjärjestöjen osallistumisen lainvalmisteluun, vaan todellisuudessa selvittää, miten ympäristöjärjestöt käyttävät mahdollisuuksiaan ja kuinka niihin suhtaudutaan. Lainopillisia havaintoja käytetään ainoastaan täydentämään ja täsmentämään analysoinnin kohteena olevasta empiirisestä tutkimusmateriaalista esiin nousevia huomioita.⁷¹

Kuten edellä todettiin, tutkimus edustaa ympäristöoikeudellisen tutkimuksen lisäksi myös lainsäädäntötutkimusta. Empiiristä lainsäädäntötutkimusta laadittaessa ei analysoida vain tavoitteita, vaan voidaan syventyä lainvalmistelun ihanteisiin, merkityksiin ja todellisuuteen.⁷² Todellisuuden esiin nostaminen edustaa tutkimuksessa osaltaan myös oikeussosiologista tutkimusperinnettä ja niin sanottua *Law in action* -näkökulmaa, joka tuo esiin tosiasiallisia, monesti vallitsevasta lainsäädännöstä poikkeavia juridisia käytänteitä.⁷³ Todellisuuden selvittäminen on merkityksellistä, jotta voidaan arvioida, toteutuvatko osallistava ja deliberatiivinen demokratia Suomessa ympäristöjärjestöjen toimintamahdollisuuksien osalta.

Kirjallisuudessa on esiintynyt voimakkaankin eriäviä mielipiteitä siitä, mikä oikeastaan on empiirisen tutkimuksen asema oikeustieteessä.⁷⁴ Tässä artikkelissa empiirinen tutkimus on luonteeltaan sekä *kvalitatiivista* että *kvantitatiivista*. Kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus perustuu artikkelia varten tehtyihin haastatteluihin. Kvantitatiivinen, eli määrällinen tutkimus perustuu

⁶⁸ *Ervasti* 2011, s. 66; *Määttä* 2016, s. 186; *Mateeva* 2023, s. 44.

⁶⁹ *Coglianse – Courcy* 2010, s. 485.

⁷⁰ *Ervasti* 2004, s. 12.

⁷¹ *Hirvonen* 2011, s. 21.

⁷² *Rantala – Alasuutari* 2021, s. 71.

⁷³ *Ervasti* 1998, s. 364; *Ervasti* 2015, s. 68. *Law in action* -näkökulman ja lainsäädäntöä tutkivan *Law in books* -näkökulman eroista ks. lisää *Leeuw – Schmeets* 2016, s. 2.

⁷⁴ *Mäntylä* 2012, s. 82.

ympäristöjärjestöjen osallistumismäärää koskevaan tilastointiin. Tutkimuksen empiirisesti kerätyn tutkimusmateriaalin tulkintaa⁷⁵ ohjaamaan on valittu edellä luvussa 2 esitellyt osallistava ja deliberatiivinen demokratia. Laadullinen ja määrällinen näkökulma täydentävät tutkimuksessa toisiaan⁷⁶: niiden avulla saadaan sekä lukumäärällistä että viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen edustajien kokemuksiin perustuvaa tietoa ympäristöjärjestöjen osallistumisesta ympäristö- sekä maa- ja metsätalouselämin ministeriöiden ja valiokuntien harjoittamaan lainsäädäntöprosessiin.

3.3 Tilastot

3.3.1 Tilastot empiirisessä tutkimuksessa

Empiirisessä oikeustutkimuksessa tilastoja hyödynnetään näyttämään lainsäädännössä määriteltyjen seikkojen käytäntöä ja edistämään niiden tutkimusta – tilastoilla voidaan esimerkiksi osoittaa, miten erilaisia lainsäädännössä turvattuja oikeuksia todellisuudessa hyödynnetään.⁷⁷ Tilastot ja erilaisten tilastollisten korrelaatioiden etsiminen ovat varsinkin aiemmin olleet merkittävien empiirisen oikeustutkimuksen menetelmä.⁷⁸ Tilastollisen tutkimuksen ja koulutuksen, kuten myös laajemminkin empiirisen oikeustieteen tarpeen, on arvioitu kasvavan oikeustieteessä, ja niinpä tämän metodin käyttö on ajankohtaista.⁷⁹

Tilastojen käyttö tutkimuksessa lukeutuu *kvantitatiiviseen* tutkimukseen, ja sen tavoitteena on kuvailla ja selittää lukumäärällisesti tutkimuksessa tehtyjä havaintoja. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa voidaan tarkastella useamman muuttujan vaikutusta samanaikaisesti.⁸⁰ Tässä artikkelissa on tilastollista dataa keräämällä tutkittu, miten paljon ympäristöjärjestöt hyödyntävät mahdollisuutta lausunnonantoon tutkituissa ministeriöissä ja miten paljon niitä myöhemmin kuullaan asiantuntijoina valiokuntakäsittelyn vaiheessa.

3.3.2 Artikkelia varten tehdyt tilastot

Tilastotaessa ympäristöjärjestöjen osallistumista ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriön sidosryhmien kuulemisiin käytettiin apuna lausuntopalvelu.

⁷⁵ Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 11, 24.

⁷⁶ Wulf 2016, s. 39; Korai ym. 2021, a. 571.

⁷⁷ Pemjakov 2007, s. 45; Khadka 2019, s. 444.

⁷⁸ Argyrou 2017, s. 98; Engert 2022, s. 9.

⁷⁹ Leeuw 2015, s. 22; Herrera – Serrano 2021, s. 82.

⁸⁰ Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 27–28.

fi-nettipalvelua. Tilastoinnissa on otettu huomioon myös tapaukset, joissa lausunnon on antanut jokin eläinoikeusjärjestöksi luokiteltava järjestö. Nettipalvelun tavoitteena on tehostaa lausuntomenettelyä tarjoamalla kansalaisille, järjestöille ja viranomaisille sekä muille mahdollisille sidosryhmille yhdenmukainen verkkopalvelu, missä lausuntopyyntöjä voidaan julkaista sekä käsitellä ja antaa lausuntoja. Lausuntoja saavat antaa kaikki organisaatiot ja kansalaiset.⁸¹ Ministeriöiden lainvalmisteluprosessin aikana lausuntopalvelu.fi-palvelussa julkaisemat lausuntopyynnöt mahdollistavat kansalaisjärjestöjen tehokkaan osallistumisen lausunnonvalmisteluun. Kyseinen verkkopalvelu tarjoaa mahdollisuuden pyytää ja antaa lausuntoja sähköisesti, ja tämän artikkelin ministeriötason lausunnonantoa koskevat tilastoinnit on tehty sivuston sisältämien tietojen perusteella.

Tutkimuksessa tarkasteltiin nettipalvelussa julkaistujen ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöjen avulla sitä, kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuivat tuona aikana ministeriöiden lausuntopyyntöihin. Tutkimuksessa käytiin läpi kaikki ennen tutkimuksen aloittamista 5.6.2024 lausuntopalvelu.fi:ssä suljetut lausuntopyynnöt. Avoimia lausuntopyyntöjä ei otettu käsittelyyn, koska tällaisiin lausuntopyyntöihin saattoi tulla lausuntoja vielä tutkimuksen teon jälkeenkin. Lausuntopyyntöjä on täten käsitelty ajalta ennen koronapandemiaa, sen ajalta ja lisäksi ajalta pandemian jälkeen. Covid-19-pandemian on kirjallisuudessa arvioitu aiheuttaneen ministeriöiden lainvalmistelulle lukuisia haasteita muun muassa siksi, että ministeriöt joutuivat muuttamaan toimintatapojaan kasvokkain tapahtuvan kanssakäymisen ja täten erilaisten kuulemistilaisuuksien käyttömahdollisuuksien vähentymisen vuoksi.⁸²

Tulokset poikkesivat ministeriöiden kesken voimakkaasti toisistaan lähinnä julkaistujen lausuntopyyntöjen lukumäärien perusteella. Ympyräkuviot järjestöjen osallistumisesta artikkelissa tutkittujen ministeriöiden lainvalmisteluprosesseihin esitellään artikkelin luvuissa 4.1.1 ja 4.1.2. Kesäkuun 2024 alkua edeltävänä aikana ympäristöministeriö oli julkaissut lausuntopalvelu.fi:ssä 236 lausuntopyyntöä, kun taas maa- ja metsätalousministeriön julkaisemia lausuntopyyntöjä oli sivulla julkaistuin 38 kpl. Ympäristöjärjestöjen osallistamisen osalta ministeriöiden käytännöt ovat melko yhteneväisiä: ympäristöministeriö oli välittänyt 69 %:ssa lausuntopyynnöistään (164 kpl) lausuntopyynnön yhdelle tai useammalle ympäristöjärjestölle, kun taas maa- ja metsätalousministeriö oli välittänyt ympäristöjärjestölle 73 % (28 kpl) julkaisemistaan lausuntopyynnöistä. Molemmissa ministeriöissä lausuntoja pyydetään hallituksen esityksien lisäksi myös muusta ministeriöissä tehtävästä työstä, kuten erilaisista

⁸¹ *Lonka ym.* 2020, s. 12–13; *Uusikylä ym.* 2023, s. 123.

⁸² *Jukka ym.* 2023, s. 16.

suojelusuunnitelmista. Myös tällaisten töiden valmisteluun kohdistuvat lausuntopyyntö on otettu tilastoinnissa huomioon.

Vaikka lausuntopyyntöjen määrät vaihtelevatkin merkittävästi ministeriöittäin, kiinnostava seikka tässä kohtaa on, että maa- ja metsätalousministeriön on kirjallisuudessa tilastoitu antavan enemmän hallituksen esityksiä kuin ympäristöministeriön. Tämä aiemmin julkaistu tilasto koski vain vuosia 2010–2020, joten se ei ole ajallisesti täysin verrattavissa tätä artikkelia varten tehtyyn tilastointiin, mutta antaa kuitenkin suuntaviivoja ministeriöiden julkaisemien hallituksen esitysten kokonaismäärille. Tuona aikavälinä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla annettiin 192 hallituksen esitystä, kun taas ympäristöministeriössä niitä annettiin 125.⁸³ Vaikka maa- ja metsätalousministeriössä onkin annettu huomattavasti enemmän hallituksen esityksiä kuin ympäristöministeriössä, osallistuvat ympäristöjärjestöt silti eniten ympäristöministeriön harjoittamaan perusvalmisteluun.

Ympäristö- sekä maa- ja metsätalousvaliokuntien osalta tilastoinnissa käytettiin hyödyksi eduskunnan valiokuntien julkisia kuulemisia ja avoimia kokouksia lähettävää sivua⁸⁴ sekä eduskunnan sivuja⁸⁵, joissa oli listattuna mietintöjä valiokuntien mukaan jaoteltuina. Eduskunnan sivuilla olleita nauhoituksia avoimista kuulemisista käytiin läpi 16 kpl vuosilta 2017–2024. Niistä 31 %:ssa (5 kpl) oli mukana ympäristöjärjestön edustaja. Tilastoinnissa yhdistettiin ympäristövaliokunta sekä maa- ja metsätalousvaliokunta yhteen tilastoon, sillä kuulemisissa oli mukana myös kyseisten valiokuntien yhteiskuulemisia. Eduskunnan sivulla, jossa oli hallituksen esityksiä valiokuntien mukaan jaoteltuina, oli 280 kpl maa- ja metsätalousvaliokunnan ja 167 kpl ympäristövaliokunnan käsittelemää mietintöä. Näiden aikaväli oli huomattavasti laajempi, sillä hallituksen esityksiä koskevat mietinnöt olivat vuosilta 1995–2024. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöistä 24 %:ssa (68 kpl) ympäristöjärjestön edustaja oli joko kuultava tai järjestö oli antanut lausunnon. Ympäristövaliokunnan mietinnöistä ympäristöjärjestön edustaja oli ollut joko kuultavana tai antanut lausunnon 49 %:ssa (81 kpl) tapauksista.

⁸³ *Keinänen – Pajuoja 2022, s. 20, 25.*

⁸⁴ *Eduskunta 17.7.2024.*

⁸⁵ *Eduskunta 18.7.2024.*

3.4 Haastattelut

3.4.1 Haastattelut empiirisessä tutkimuksessa

Haastattelut ovat merkittävimpiä laadullisessa empiirisessä tutkimuksessa käytetyistä metodeista.⁸⁶ Niiden käyttäminen tutkimuksessa on yleistä varsinkin poliittisissa ja yhteiskuntatieteissä, mutta oikeustieteessä sen sijaan harvinaisempaa, vaikka niiden avulla on mahdollista saada monipuolisesti informaatiota haastateltavan työtehtävistä ja muusta kokemuksesta peräisin olevan asiantunteumuksen seurauksena.⁸⁷

Harvinaisuudesta huolimatta tämän artikkelin empiiriseen oikeustutkimukseen haastattelut ovat valikoituneet yhdeksi keinoksi kerätä aineistoa – niiden avulla on saatu kokoon käytännön kokemuksia, jotka antavat tietoa siitä, miten ympäristöjärjestöissä sekä tutkituissa viranomaisissa suhtaudutaan järjestöjen mahdollisuuksiin antaa lausuntoja. Haastattelut on käyty läpi sisällönanalyysillä.⁸⁸

3.4.2 Artikkelia varten kerätyt haastattelut

Tätä artikkelia varten kerättiin puolistrukturoituja⁸⁹ haastatteluja: näissä haastatteluun osallistuneille henkilöille laaditaan etukäteen kullekin omat kysymykset, joihin he saavat vastata. Lisäksi jokaisen haastattelun lopussa oli myös avoin kysymys, mikäli haastateltava halusi lisätä jotain vastauksiinsa.

Haastatteluita kertyi 9 kpl, ja ne kerättiin ympäristöviranomaisilta ja ympäristöjärjestöjen tai -liikkeiden edustajilta. Koska yhdessä haastattelussa vastaajia oli kolme ja yhdessä kaksi samanaikaisesti, oli vastaajia yhteensä 12 kpl. Kaikkien haastateltujen vastaukset on käsitelty anonymisoituna ja tietosuojaan liittyvät kysymykset huomioiden.

Haastateltavat on valikoitu ministeriöiden virkamiesten osalta sekä järjestöjen edustajista siten, että vastaukset saatiin mahdollisimman monipuolisesti ja asiantuntevasti.⁹⁰ Tällä on pyritty selvittämään kattavasti ympäristöjärjestöjen sekä viranomaisten suhtautumista järjestöjen lausunnonantoon sekä välttämään haasteet, joita voisi syntyä tiedon luotettavuuden osalta. Kun haastateltavia on useampia sekä viranomaisista että ympäristöjärjestöistä, on heidän

⁸⁶ Bell 2016, s. 266; Grabham 2022, s. 11.

⁸⁷ Korkea-aho – Leino 2019, s. 18; Lähteenmäki 2021, s. 167.

⁸⁸ Määttä 2016, s. 200–201. Ks. sisällönanalyysistä menetelmänä Sarajärvi – Tuomi 2018, s. 133–134.

⁸⁹ Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 16. Ks. puolistrukturoiduista haastatteluista Albaret – Dess 2023.

⁹⁰ Linos – Carlson 2017, s. 220.

näkemyksiään yhdistelemällä ja analysoimalla saatavissa luotettavampi kuva tutkittavasta aihepiiristä. Ympäristöjärjestöjen edustajat on valittu haastateltaviksi siten, että haastateltavia saatiin mahdollisimman eri kokoisista järjestöistä.

Artikkelia varten toteutettiin seuraavat haastattelut:

- Ympäristöministeriöstä haastatteluun vastasivat virkamiehet A (19.1.2021) ja B (10.7.2024).⁹¹
- Maa- ja metsätalousministeriöstä haastatteluun vastasi kolme virkamiestä C1, C2 ja C3 (5.2.2021) sekä virkamies D (26.9.2023).⁹²
- Maa- ja metsätalousvaliokunnasta haastatteluun vastasi virkamies E (7.3.2023).⁹³
- Ympäristövaliokunnasta kysymyksiin vastasi ympäristövaliokunnan virkamies F (11.7.2024).⁹⁴
- Ympäristöjärjestöistä haastatteluun vastasivat Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G (1.3.2021)⁹⁵, Luonto-Liiton edustaja H (28.12.2022)⁹⁶ sekä Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajat I1 ja I2 (28.12.2022)⁹⁷.

Sekä viranomaisista että ympäristöjärjestöistä haastatelluille esitetyt kysymykset ovat luettavissa tämän artikkelin liitteistä 1–7. Kysymykset liittyvät vahvasti osallistavan ja deliberatiivisen demokratiateorian käytännön toteutumisen selvittämiseen. Kysymyksillä perehdyttiin siihen, miten paljon järjestöiltä pyydetään lausuntoja ja kuinka paljon näihin pyyntöihin vastataan, millaisilta muilta sidosryhmiltä lausuntoja pyydetään ja miten saatuja lausuntoja käsitellään. Näillä kysymyksillä selvitetään paitsi järjestöjen osallistumista yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon, myös säädöshankkeiden tietopohjan ja säädösten legitimitettiin vahvistamiseen liittyviä teemoja sekä järjestöjen kokemuksia.⁹⁸

⁹¹ Kysymykset liitteessä 1.

⁹² Kysymykset liitteessä 2.

⁹³ Kysymykset liitteessä 3.

⁹⁴ Kysymykset liitteessä 4.

⁹⁵ Kysymykset liitteessä 5.

⁹⁶ Kysymykset liitteessä 6.

⁹⁷ Kysymykset liitteessä 7.

⁹⁸ *Keinänen – Pälvimäki 2022*, s. 2–3.

4 ANALYYSI

4.1 Ministeriövaihe

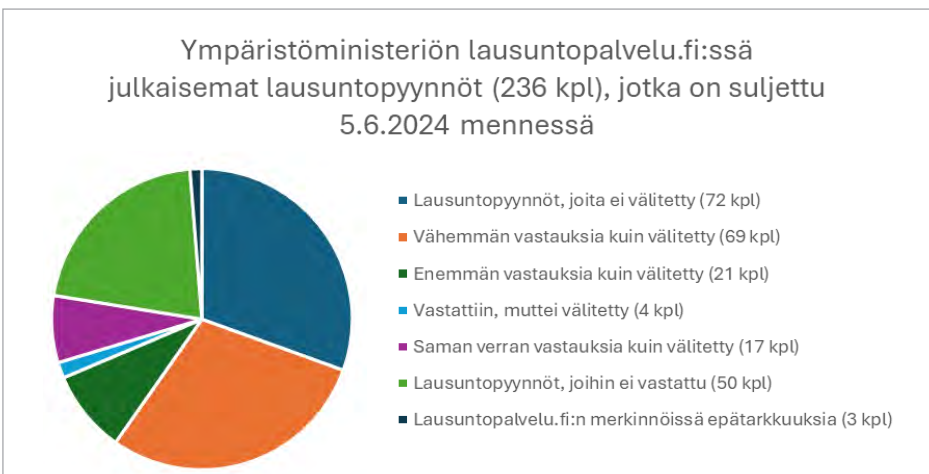
4.1.1 Ympäristöjärjestöjen tilastollinen aktiivisuus

Lainvalmisteluprosessiin kuuluu merkityksellisenä osana sidosryhmien kuuleminen. Tyypillistä on, että hallituksen esitysluonnokseen pyydetään kirjallisia lausuntoja siten, että pyyntö suunnataan keskeisimmille sidosryhmille. Merkittävimmissä yhteiskuntapoliittisissa lakiuudistuksissa lausuntoja saattaa olla jopa toistasataa, mutta useimmiten lausuntojen määrät jäävät pienemmiksi. Kirjallisten lausuntopyyntöjen ohella mahdollisia kuulemismenetelmiä voivat olla muun muassa kyselyt, kuulemistilaisuudet, työpajat, seminaarit, asiantuntijakuulemiset työryhmissä ja muissa toimielimissä sekä erilaiset verkkokeskustelut. Lisäksi sidosryhmiä voidaan joskus kuulla myös epävirallisesti.⁹⁹

Seuraavassa analysoidaan järjestöjen osallistumisesta ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön lainvalmisteluprosesseihin tehtyjä tilastoja ja niistä esiin nousevia huomioita (luvut 4.1.1 ja 4.1.2). Tilastoihin kohdistuvalla analyysillä vastataan artikkelin kysymykseen 1) *Kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemismenettelyyn ympäristö- ja maa- ja metsätalousministeriössä?*

4.1.1.1 Ympäristöministeriö

Kuvio 1. Ympäristöministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat lausuntopyynnöt, jotka on suljettu 5.6.2024 mennessä.



⁹⁹ Tala 2016, s. 6; Rantala – Alasuutari 2021, s. 87.

Ympäristöministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat, tätä artikkelia varten analysoidut lausunnot ovat ajalta 12.3.2016–5.6.2024. Aikavälillä julkaistuja lausuntoja analysoitiin 236 kpl. Ne on kirjattu kuvioon 1 sen mukaan, miten ympäristöjärjestöt ovat reagoineet ympäristöministeriön lausuntopyyntöön.

Ympäristöministeriön viranomaisen A kuvaili haastattelussaan (19.1.2021) ympäristöministeriön työtä sidosryhmäkuulemisten osalta kunnianhimoiseksi ja sellaiseksi, että ministeriö saa kunnioitusta ympäristöjärjestöiltä. Ministeriön lausuntopyyntöjen menestyksekkyydestä tehdystä tilastosta on kuitenkin havaittavissa, ettei tällä kunnianhimolla ja ministeriön sidosryhmäkuulemisella kovinkaan usein saavuteta toivottua lopputulosta.¹⁰⁰ Välittäessään lausuntopalvelu.fi:ssä lausuntopyynnön ympäristöjärjestölle tai muulle sidosryhmälle, viranomaisen arvioi, että sidosryhmä olisi lausuntopyynnön aiheen perusteella kykenevä antamaan asiassa lausunnon. Kovinkaan usein ympäristöministeriön lainvalmistelijoiden arviot eivät ole olleet oikeita: ympäristö- tai eläinoikeusjärjestöt jättivät täysin vastaamatta 50 ympäristöministeriön lausuntopyyntöön, ja 69 lausuntopyynnön kohdalla vastauksia kertyi vähemmän kuin ministeriö oli välittänyt lausuntopyyntöjä ympäristö- tai eläinoikeusjärjestöille.

Tämä ei kuitenkaan kerro siitä, etteivätkö ympäristö- tai eläinoikeusjärjestöt olisi aktiivisia lausuntojen antamisen suhteen: tutkimus osoitti, että 21 kertaa vastanneiden järjestöjen lukumäärä oli suurempi kuin määrä, joille ympäristöministeriö oli välittänyt lausuntopyynnön, ja 4 tapauksessa ympäristöministeriö oli saanut vastauksen vähintään yhdeltä järjestöltä, vaikkei se ollut välittänyt lausuntopyyntöjä yhdellekään. Järjestöjen lukumäärän kasvuun vaikutti vahvasti se, että Suomen luonnonsuojeluliiton kaltaisilla kansallisilla toimijoilla, joille lausuntopyyntöjä välitetään, on mahdollisuus välittää niitä eteenpäin. Tästä seurasi se, että vaikka lausuntopyyntö oli lähetetty ”vain” Suomen Luonnonsuojeluliitolle, saattoi lausunnon antajissa olla monesti useampia Luonnonsuojeluliiton paikallisyhdistyksiä.

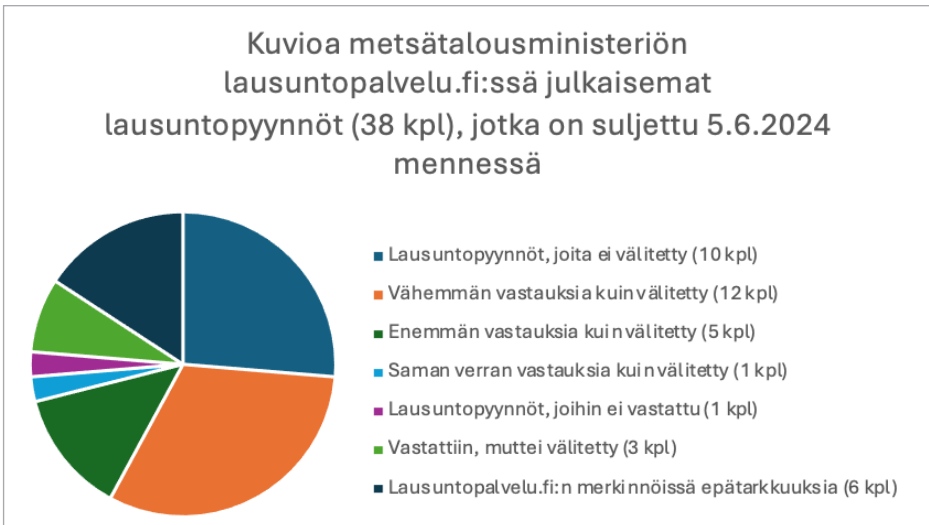
Tilastoja tarkasteltaessa on hyvä tiedostaa, etteivät lausuntopyyntöjä saaneet järjestöt ja lausunnon antaneet järjestöt useinkaan välttämättä ole olleet samoja toimijoita. Koska lausuntopalvelu.fi:ssä minkä tahansa sidosryhmän jäsenellä on mahdollisuus antaa lausunto avoimena olevaan lausuntopyyntöön, on tarkastellulla aikavälillä ollut useita tilanteita, joissa pyynnön saaneet ja pyyntöihin vastanneet järjestöt eivät ole olleet samoja. Tätä seikkaa ei voida kuitenkaan pitää ministeriön lainvalmistelutyön kannalta olennaisena seikkana, sillä mikä tahansa järjestö tai muu sidosryhmätoimija voi tuottaa merkityksellistä tietoa.

¹⁰⁰ *Ympäristöministeriön viranomaisen A 19.1.2021.*

Tilastosta esiin nousee niiden lausuntopyyntöjen määrä, joihin ympäristöministeriö ei ole joko saanut lainkaan lausuntoja tai niitä on tullut vähemmän kuin lausuntopyyntöjä välitettiin. Lausuntojen vähäinen määrä osoittaa tarpeen laajemmalle jatkoselvitykselle: olisi aiheellista tutkia, millä keinoin pystyttäisiin edistämään sitä, että ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöt vastaisivat niille välitettyihin lausuntopyyntöihin, jotta järjestöt saataisiin todellisuudessa käyttämään Århusin yleissopimuksen ja perustuslain niille takaamia mahdollisuuksia ja osallistumaan entistä tehokkaammin ja aktiivisemmin lainvalmisteluun.

4.1.1.2 Maa- ja metsätalousministeriö

Kuvio 2. Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat, 5.6.2024 mennessä suljetut lausuntopyynnöt.



Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat, tätä artikkelia varten analysoidut lausunnot ovat ajalta 26.4.2017–5.6.2024. Aikavälillä julkaistuja lausuntoja analysoitiin 38 kpl. Ne on kirjattu kuvioon 2 sen mukaan, miten ympäristöjärjestöt ovat reagoineet maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöön.

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöjä koskevan tilaston analysoinnin laatua heikensivät lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistujen lausuntopyyntöjen edellä esiteltyyn ympäristöministeriöön verrattuna huomattavasti pienempi lukumäärä sekä se, että ministeriön julkaisemista lausuntopyynnöistä kuudessa ei ollut listattu, mille sidosryhmille kyseinen lausuntopyyntö oli lähetetty. Ympäristöministeriötä huomattavasti pienempi lausuntopyyntöjen lukumäärä

on osittain seurausta siitä, että maa- ja metsätalousministeriö on julkaissut ensimmäisen lausuntopyyntönsä lausuntopalvelu.fi:ssä yli vuotta ympäristöministeriötä myöhemmin.

Tapauksista, jotka oli mahdollista analysoida (32 kpl), on kuitenkin havaittavissa, että ministeriö välittää noin 2/3 lausuntopyyntöistään yhdelle tai useammalle ympäristö- tai eläinoikeusjärjestölle (22 kpl). Artikkelia varten tehty tilastointi osoittaa, ettei maa- ja metsätalousministeriö saa ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöiltä kuitenkaan kaipaamaansa määrää vastauksia: yli puolessa tapauksista, joissa lausuntopyyntö oli välitetty järjestölle, siihen tuli järjestöiltä joko vähemmän lausuntoja kuin niitä oli pyydetty (12 kpl), tai niitä ei tullut ollenkaan (1 kpl). Tilanteet, joissa järjestöiltä saatiin joko enemmän (5 kpl) tai saman verran (1 kpl) lausuntoja kuin pyydettiin, olivat lukumäärällisesti huomattavasti harvinaisempia. Kuten ympäristöministeriön tilanteessa, myös maa- ja metsätalousministeriön kohdalla annettujen lausuntojen suurempi määrä suhteessa lausuntopyyntöihin johtui useimmiten siitä, että Suomen Luonnonsuojeluliitto oli välittänyt lausuntopyyntöä eteenpäin paikallisryhmilleen, jotka antoivat lausunnon sittemmin omista nimissään.

Oikeusministeriön vuonna 2021 julkaiseman selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön lainsäädäntöhankkeisiin annetaan huomattavasti enemmän lausuntoja kuin ympäristöministeriön hankkeisiin. Ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöistä kuullaan erityisesti Suomen Luonnonsuojeluliittoa, Animaliaa, SEY:tä ja WWF:ää.¹⁰¹ Tieto aktiivisemmasta lausunnonannosta sekä havainto, että maa- ja metsätalousministeriön lausuntopalvelu.fi:ssä julkaisemat tiedot ovat osittain puutteellisia, ovat viitteitä siitä, että ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöjen sekä myös muiden sidosryhmien osallistuminen edellyttäisi ministeriötasolla laajempaa ja tarkempaa tutkimusta, jossa otettaisiin huomioon myös lausuntojen välitystiedoissa lausuntopalvelu.fi:ssä esiintyneet lievät epätarkkuudet.

Ennen mahdollista laajempaa tutkimusta tähän artikkeliin laadittua tilastoa voidaan pitää kuitenkin osoituksena maa- ja metsätalousministeriön lausunnonannon tuloksellisuuden tasosta: on havaittavissa suuria linjoja siitä, kuinka maa- ja metsätalousministeriö pääsee melko harvoin tavoitteisiinsa järjestöiltä pyydettyjen lausuntojen määrässä. Aihepiiriä koskevassa jatkotutkimuksessa tulisikin selvittää myös sitä, miten ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöjä voitaisiin paremmin saada osallistumaan lausunnonantoon.

¹⁰¹ Oikeusministeriö 2021, s. 55.

4.1.2 Haastatteluanalyysi

4.1.2.1 Ympäristöjärjestöjen rooli lausuntomenettelyssä

Haastattelujen avulla kerättiin ministeriöiden viranomaisten sekä ympäristöjärjestöjen edustajien näkemyksiä ympäristöjärjestöjen osallistumisesta ministeriöiden lausunnonantomenettelyyn. Tällä tavoin vastataan ministeriöissä tapahtuvan lausunnonannon osalta artikkelin kysymykseen 3) *Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoihin suhtaudutaan viranomaisissa ja miten lausunnonantamismahdollisuuteen suhtaudutaan ympäristöjärjestöissä?*

Vaikka ainakin ympäristöministeriö pyytää haastatteluvastausten perusteella lausuntoja yleensä varsin laajapohjaisesti, ministeriöiden tulee kuitenkin jonkin verran myös keskittää lausuntopyyntöjään.¹⁰² Tällöin tärkeää on ottaa huomioon ympäristöjärjestöjen profiloituminen, joka heijastuu erityisesti siihen, miltä järjestöiltä lausuntoja pyydetään.¹⁰³ Ympäristöjärjestöiltä toivotaan erityisesti näkemystä hallituksen esityksen vaikutuksesta luonto- ja ympäristöarvoihin ja paikallista tai alueellista näkemystä esityksen vaikutuksesta. Lisäksi ministeriötasolla kiinnostavat myös ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöjen näkemykset järjestöjen osallistumisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä ja järjestöjen yleinen suhtautuminen lausuttavana olevaan asiaan.¹⁰⁴ Ministeriöiden lisäksi myös ympäristöjärjestöt harjoittavat toiminnassaan karsimista: samaan tapaan kuin ministeriöt valikoivat, mille järjestöille lausuntopyyntöjä kulloinkin lähetetään, myös ympäristöjärjestöt valikoivat, mitä lausuntopyyntöjä ne pitävät tärkeinä ja mihin ne jättävät vastaamatta.¹⁰⁵

Järjestöjen profiloitumisen seurauksena Suomen Luonnonsuojeluliittoa kuullaan, kun lausuntopyyntö koskee ympäristönsuojelua, luonnonsuojelua tai alueiden käytön suunnittelua. Natur och Miljö rf on kuultavien listalla varsinkin, mikäli lausuttavalla asialla on vaikutusta ruotsinkielisiin alueisiin. WWF:n katsotaan profiloituneen vesiluontoon, luonnonsuojelulakiin sekä tiettyihin yksittäisiin hankkeisiin. BirdLife Suomi -järjestöä kuullaan usein luonnonsuojeluasioissa. Greenpeace, Maan ystävät ry tai erilaiset alueelliset järjestöt eivät sen sijaan ole kovin usein olleet mukana lausuntopyyntöissä. Näiden eri painopisteiden tiedostaminen tehostaa paitsi ministeriöiden lainvalmistelua, myös järjestöjen toimintaa. Osassa ympäristöjärjestöistä työ kohdistuu enemmän

¹⁰² *Ympäristöministeriön viranomaisen B* 10.7.2024.

¹⁰³ *Ympäristöministeriön viranomaisen A* 19.1.2021; *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3* 5.2.2021.

¹⁰⁴ *Ympäristöministeriön viranomaisen B* 10.7.2024.

¹⁰⁵ *Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G* 1.3.2021.

käytännön toimintaan, eikä hallinnolliseen lausunnon kirjoittamiseen välttämättä tällöin ole käytettävissä henkilöresursseja.¹⁰⁶

4.1.2.2 Ministeriöiden suhtautuminen järjestöjen lausunnonantoon

Viranomaisten suhtautumista järjestöjen lausunnonantoon leimaa vastausten perusteella neutraalius: viranomaisten tulee tiedostaa, että järjestöt eivät poikkeakaan muista sidosryhmistä, joilta pyydetään lausuntoa, ja niinpä tärkeimmässä roolissa onkin annettavien lausuntojen sisältö. Se, että kaikki lausunnonantajat ovat ”samalla viivalla”, heijastuu siihen, että lausuntoyhteenvedossa ei katsota, kuka on antanut lausunnon, vaan miten eri lausunnonantajat ovat suhtautuneet eri kysymyksiin.

Myöskään hallituksen esityksissä ei luetella jokaista lausunnonantajaa erikseen. Muita sidosryhmiä, joilta lausuntoja pyydetään, ovat esimerkiksi ELY-keskukset, aluehallintovirastot (AVI), erilaiset edunvalvontajärjestöt, korkein hallinto-oikeus (KHO) tai Vaasan hallinto-oikeus sekä teollisuuden ja tieteen edustajat. Järjestöjen – kuten muidenkin sidosryhmien – tuleekin perustella lausuntonsa huolellisesti ja rakentavasti. Tärkeäksi ja keskeiseksi haastatteluvastauksissa nostettiin erityisesti huomion kiinnittäminen siihen, mikäli lausunnonalainen ehdotus vaikuttaisi parantavasti tai heikentävästi osallistumisoikeuteen.¹⁰⁷ Tällaisten näkökulmien esiintyminen olisi Suomessa olennaista: vuonna 2021 julkaistussa Euroopan perusoikeusviraston raportissa Suomen kansalaisjärjestöjen toiminnasta todettiin, ettei Suomessa kansalaisjärjestöjä ole kuultu tarpeeksi lainvalmisteluprosesseissa, joissa valmisteltavalla lailla on vaikutusta kansalaisyhteiskunnan toimintaan.¹⁰⁸

Ympäristöjärjestöjen antamien lausuntojen mahdollinen poikkeaminen muiden sidosryhmien antamista lausunnoista on ympäristöministeriöstä annettujen vastausten perusteella tapauskohtaista. Positiivisena piirteenä pidetään sitä, että ympäristöjärjestöt tuovat esille käytännön tilanteita lain uudistamisen tarpeen tueksi. Se on auttanut ministeriöitä nykytilanteen arvioinnissa monipuolisesti ympäri Suomea ja tuonut esille, millaisia perusteita lainsäädännön muuttamiselle esiintyy.¹⁰⁹ Ympäristöjärjestöjen antamien lausuntojen sisällön lisäksi järjestöt poikkeavat muista sidosryhmistä myös aktiivisuutensa osalta: maa- ja metsätalousministeriössä 5.2.2021 toteutetussa viranomaishaastattelussa vastauksissa nousi esiin vahvasti se, että kyseisessä ministeriössä järjestöt vastaavat

¹⁰⁶ *Ympäristöministeriön viranomainen A 19.1.2021.*

¹⁰⁷ *Ympäristöministeriön viranomainen A 19.1.2021; Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021. Ks. myös Ervasti 2015, s. 88; Nieminen ym. 2019.*

¹⁰⁸ *Lundell – Hanski 2021, s. 3.*

¹⁰⁹ *Ympäristöministeriön viranomainen A 19.1.2021.*

eri sidosryhmistä lausuntopyyntöihin kaikkein tunnollisimmin. Tunnollisuus on heijastunut myös järjestöjen antamien lausuntojen sisältöön, sillä ympäristöjärjestöjen lausunnoille tyypillistä on ollut se, että niissä on paneuduttu asiaan ja niistä tulee esille asiantuntijuus.¹¹⁰ Tätä näkemystä tukee myös kirjallisuus, jossa on todettu ympäristöjärjestöjen nousseen lainvalmistelussa asiantuntija-asemaan sen lisäksi, että ne ovat oppineet käyttämään poliittisen vaikuttamisen kieltä ja päässeet mukaan Säätytalolla tapahtuviin neuvotteluihin.¹¹¹

4.1.2.3 Ympäristöjärjestöjen suhtautuminen lausuntopyyntöihin

Järjestöjen suhtautuminen lausuntopyyntöihin on ollut positiivista: järjestöt ilmaisevat lausunnoissaan tyypillisesti olevansa kiitollisia lausunnonantomahdollisuudesta ja tilaisuudesta edistää lainvalmistelua.¹¹² Järjestöt ovat olleet pääsääntöisesti tyytyväisiä osallistumismahdollisuuksiinsa.¹¹³ Lausunnonantomahdollisuutta itsessään ei kuitenkaan katsota järjestöissä merkittäväksi: tärkeimmäksi vaikuttamisen keinoksi katsotaan sen sijaan erilaisiin työryhmiin osallistuminen.¹¹⁴

Ympäristöjärjestöjen toimintaa leimaa usein taloudellisten ja henkilöresurssien vähyys niiden toimiessa pääasiassa vapaaehtoisvoimin. Tämä tarkoittaa sitä, että varsinkin tilanteissa, joissa ministeriöt lähettävät kerralla useampia lausuntopyyntöjä, järjestöt joutuvat priorisoimaan, mihin näistä pyynnöistä niillä on mahdollisuus vastata. Järjestöjen toimintamahdollisuuksia tuetaan kuitenkin aktiivisella tiedottamisella: järjestöt saavat ajoissa tiedon tulevista lausuntopyynnöistä ja täten voivat valmistautua niihin. Lisäksi varsinkin kuultaessa laajemmista lakiehdotuksista, ministeriöt tehostavat järjestöjen toimintaa tiedottamalla tarkemmin, mistä asioista lausuntoja pyydetään.¹¹⁵

Toimintamahdollisuuksien tukemisesta huolimatta järjestöt antavat ajoittain negatiivista palautetta liittyen lyhyeen valmistelu-aikaan tai kesällä tapahtuvaan valmisteluun. Kritiikki tällaisiin kysymyksiin kohdistuen ei tyypillisesti ole kuitenkaan järjestöjen suunnalta ollut ainakaan ympäristöministeriössä merkittävää.¹¹⁶ Ympäristöjärjestöjen ja muiden lausunnonantajien lausuntoaika on kuusi tai loma-aikana kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa tulee pidentää, mikäli

¹¹⁰ *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3* 5.2.2021.

¹¹¹ *Pakarinen* 2011, s. 49.

¹¹² *Ympäristöministeriön viranomainen A* 19.1.2021.

¹¹³ *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3* 5.2.2021; *Maa- ja metsätalousministeriön viranomainen B* 26.9.2023.

¹¹⁴ *Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G* 1.3.2021.

¹¹⁵ *Ympäristöministeriön viranomainen A* 19.1.2021.

¹¹⁶ *Ympäristöministeriön viranomainen A* 19.1.2021.

se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustelluista syistä.¹¹⁷ Maa- ja metsätalousministeriön toiminnassa leimallista on ollut, että lausunnonantoajat ovat olleet lyhyitä ja lyhyempiä kuin oikeusministeriön lausunnonantoaikoja koskevissa suosituksissa. Tämä on johtunut haastatteluvastausten perusteella esimerkiksi siitä, että metsästyksen rajoittamisen kaltaiset kysymykset saattaisivat ”tulla turhiksi”, jos lausuntoaikoja venytettäisiin. Tällaisista lyhyitä lausuntoaikoja oikeuttavista käytännön kysymyksistä huolimatta myös maa- ja metsätalousministeriössä ympäristöjärjestöt kohdistavat konkreettista kritiikkiä nimenomaan lyhyisiin lausuntoaikoihin.¹¹⁸

Kysymys lausuntoaajan lyhyydestä ei ole kuitenkaan näin yksioikoinen: ympäristöjärjestöjen osalta haastatteluun annetuissa vastauksissa nousi esiin se, että lausuntopyyntöt tulevat usein melko myöhään. Lainvalmistelun alussa tapahtuva lausuntojen pyytäminen koetaan harvinaisemmaksi, ja enemmän pyydetään loppulausuntoja. Järjestöistä toivottaisiinkin enemmän vaihtoehtoja. Myöhäisen lausunnonantomahdollisuuden katsotaan vaikuttavan myös siihen, että lausunnonantokierroksella asiat ovat jo pitkälti sovittuja. Tästä syystä lainvalmisteluprosessin myöhemmässä vaiheessa annettujen lausuntojen koetaan tuovan muutoksia vain harvoin.¹¹⁹

Järjestöistä esiin noussut näkemys loppulausunnoilla tapahtuvan vaikuttamisen haasteellisuudesta tuo hyvin esiin myös kirjallisuudessa esiin tulleen käsityksen siitä, kuinka sidosryhmiä osallistetaan lainvalmisteluun vain vaiheissa, joissa vaikuttaminen todellisuudessa on vaikeaa.¹²⁰ Huomionarvoista kuitenkin on, että Suomessa toimivat ympäristöjärjestöt eivät ole yksin tämän näkemyksen kanssa – sama näkemys on esiintynyt ympäristöjärjestöjen keskuudessa myös esimerkiksi Alankomaissa huolimatta siitä, että Alankomaissa ympäristöjärjestöjä kannustetaan lausuntojen antamiseen ja mielipiteenilmaisuun.¹²¹ Ongelman kansainvälisyydestä huolimatta liian lyhyisiin määräaikoihin liittyviä ongelmia tulisi kuitenkin pyrkiä poistamaan, sillä ne aiheuttavat haasteita mielipiteiden huolelliselle laadimiselle. Mielipiteiden vaikuttavuus varsinaiseen päätöksentekoon saattaa heikentyä asianmukaisten argumenttien puuttuessa, ja tämä onkin nostettu ongelmaksi erityisesti paikallisten ympäristöjärjestöjen toiminnan kannalta.¹²²

Ympäristöjärjestöjen suhtautuminen lausunnonantoon poikkeaa muista sidosryhmistä osittain myös sisällöllisen tunteisiin vetoamisen vuoksi. Maa- ja

¹¹⁷ Niemivuo 2020, s. 134.

¹¹⁸ Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021.

¹¹⁹ Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G 1.3.2021.

¹²⁰ Rantala ym. 2021, s. 4.

¹²¹ Kingston ym. 2023, s. 484.

¹²² Viljanen ym. 2014, s. 47.

metsätalousministeriön viranomaisten vastauksista kävi ilmi, että ministeriössä on kiinnitetty huomiota siihen, että ympäristöjärjestöjen vastaukset poikkeavat muista sidosryhmistä siksi, että ne tulevat usein ulos tiedotteella tai muulla uutisoinnilla omilla nettisivuillaan, kun taas muut sidosryhmät lausuvat ”*vähän pienemmällä profiililla*”.¹²³ Joskus lausunnot etenevät myös mediaan. Hyvänä esimerkkinä tästä on Turun Sanomien uutinen vuodelta 2018: tuolloin uutisoitiin WWF:n suhteellisen kärkevin sanavalinnoin kuvatusta näkemyksestä siitä, kuinka maa- ja metsätalousministeriö olisi ”*jättänyt luonnon sivurooliin ja esimerkiksi kasvavien hakkuumäärien jalkoihin*”.¹²⁴

Ympäristöjärjestöjen toiminnassa tunteisiin vetoavuutta kasvattaa myös se, että ne usein keskittyvät johonkin tiettyyn aihepiiriin, johon ne pyrkivät vaikuttamaan usein eri tavoin. Esimerkiksi Luonto-Liitto on erikoistunut toiminnassaan vahvasti metsästyksen ja suurpetoihin liittyviin teemoihin: Liitolla on toiminnassaan oma susiryhmä, ja lisäksi Liiton edustaja H totesi haastattelussaan, kuinka järjestö on ollut paitsi mukana kampanjoimassa kansalaisaloitteesta liittyen metsästysrautojen kieltämiseen, myös viitannut lausunnoissaan karhujen loukkaantumisten kaltaisiin teemoihin.¹²⁵ Tällainen selkeisiin aihekokonaisuuksiin keskittyminen on omiaan lisäämään ympäristöjärjestöjen lausuntojen vaikuttavuutta ja edustaa juuri sitä profiloitumista, joka nousi esiin ministeriöistä tulleissa haastatteluvastauksissa.¹²⁶

4.2 Valiokuntavaihe

4.2.1 Ympäristöjärjestöjen tilastollinen aktiivisuus

Kun lainvalmistelu on saatu valmiiksi ministeriössä, etenevät lait eduskunnan käsittelyyn, jossa valiokuntavaihe on tärkeässä roolissa lain viimeistelyn kannalta. Myös tässä vaiheessa tapahtuu asiantuntijakuulemisia – seuraavaksi käsitellään, kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemisiin ympäristösekä maa- ja metsätalousvaliokunnassa ja millainen vaikutus näillä kuulemisilla on. Näiden valiokuntien lisäksi ympäristöasioita käsitellään myös muissa valiokunnissa, kuten perustuslakivaliokunnassa, joissa ympäristöaktivisteja voidaan tilaisuuden tullen myös kuulla asiantuntijoina¹²⁷, mutta ne on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

¹²³ *Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3* 5.2.2021.

¹²⁴ *Jokinen* 10.12.2018. Suora lainaus lehtiartikkelista.

¹²⁵ *Borgström* 2011, s. 367; *Luonto-Liiton edustaja H* 28.12.2022.

¹²⁶ Ks. luku 4.1.2.1.

¹²⁷ *Dahlberg* 2022a, s. 1072; *Dahlberg* 2022b, s. 502.

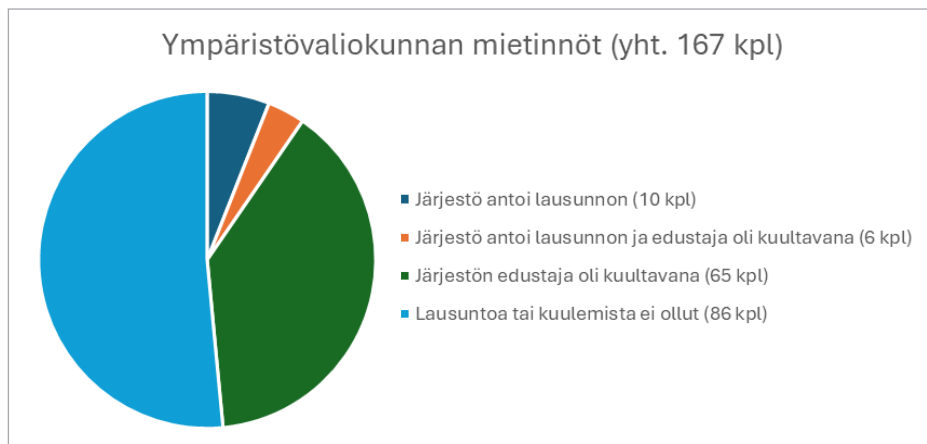
Valiokuntavaiheeseen siirryttäessä asian käsittely jatkuu hankkimalla käsittelyn kannalta tarpeellista selvitystä: tällöin eri sidosryhmiä edustavia asiantuntijoita kuullaan sekä suullisesti että kirjallisesti. Aiemmin kirjallisuudessa on todettu, että kuultavana olevat asiantuntijat voidaan jaotella viiteen ryhmään:

1. oman ministeriön edustajat
2. toisen ministeriön edustajat
3. muut viranomaiset
4. sitoutumattomat asiantuntijat ja
5. jonkin intressiryhmän edustajat.¹²⁸

Ympäristöjärjestöt lukeutuvat näistä kuultavista ryhmistä ryhmään 5, eli edustavat toiminnallaan tiettyä intressiryhmää. Heidän kuulemisensa käsittelyllä vastataan artikkelin kysymykseen 2) *Kuinka paljon ympäristöjärjestöt osallistuvat kuulemisiin ympäristö- ja maa- ja metsätalousvaliokunnassa?*

4.2.1.1 Ympäristövaliokunta

Kuvio 3. Ympäristövaliokunnan mietinnöt, jotka koskevat eduskunnan sivuilla julkaistuja hallituksen esityksiä vuosina 1995–2024.



Eduskunnan sivuilla julkaistut hallituksen esitykset ja niitä koskevat ympäristövaliokunnan mietinnöt, ovat ajalta 1995–2024. Tuona aikana mietintöjä kertyi 167 kpl. Ne on kirjattu kuvioon 3 sen mukaan, miten ympäristöjärjestöt ovat reagoineet ympäristövaliokunnan mietintöihin.

Tilastoista on havaittavissa, että järjestöjen edustajia on kuultu ympäristövaliokunnassa asiantuntijoina yli puolessa tutkimuksessa käsitellyistä

¹²⁸ Ahtonen – Keinänen 2012, s. 17; Eduskunta 14.11.2019, s. 90.

ympäristövaliokunnan mietinnöistä: 51 %:ssa mietinnöistä oli valiokunnassa kuultu vähintään yhtä ympäristöjärjestön edustajaa. Tämän lisäksi järjestöjen edustajat olivat antaneet lausunnon 10 mietintöön, ja lisäksi kuudessa mietinnössä oli eri järjestöjen edustajia sekä kuultu asiantuntijoina että järjestö oli antanut lausunnon. Täten yhteensä 61 %:ssa tutkimuksessa käsitellyistä mietinnöistä ympäristöjärjestö oli tuonut jossain muodossa näkemyksensä esiin.

Ympäristöjärjestöjen osallistumisen määrää voidaan pitää suurena erityisesti siihen nähden, että kirjallisuudessa on aiemmin todettu muun muassa erilaisten etujärjestöjen tuoneen esille, että eduskunnan valiokuntakäsittely ei ole enää kovin keskeinen vaihe lakien sisältöön vaikuttamisen kannalta. Vaikuttamisen tuloksellisuuden kannalta on korostettu aikaisemmin osallistumisen merkitystä.¹²⁹ Kun otetaan huomioon, että kirjallisuudessa on arvioitu järjestöjä kuultavan varsinkin vaiheissa, joissa muutosten aikaansaamista ei voida enää pitää erityisen todennäköisenä, ei järjestöjen edustajien laaja kuuleminen asiantuntijoina enää valiokuntavaiheessa välttämättä saa aikaan järjestöjen toivomia muutoksia, vaikka asiantuntijakuulemisia voidaankin pitää yhtenä valiokuntavalmistelun keskeisimmistä vaiheista.¹³⁰

Täten valiokunnan tulisikin kiinnittää huomiota siihen, vaikuttavatko ympäristöjärjestöjen ja muiden usein kuultavien sidosryhmien näkemykset valiokuntavaiheessa laadittavien lakien sisältöön sidosryhmien näkökulmasta riittävässä määrin, ja tulisiko tilannetta kehittää jotenkin. Aiemmin tehdyissä tutkimuksissa on selvitetty, että suurin osa valiokuntaneuvoksista ja puheenjohtajista on sitä mieltä, että valiokunnissa kuullaan sopivassa määrin asiantuntijatahoja – osa on jopa katsonut, että valiokunnissa kuullaan liikaa asiantuntijoita. Samassa tutkimuksessa haastatellut katsoivat, että valiokuntien tulisi kuulla ”*enemmän tutkijoita ja muita kyseiseen asiaan erityisesti perehtyneitä tahoja*” ja lisäksi tulisi kuulla ”*enemmän käytännön toteuttajia, vähemmän perusvirkamiehiä*”.¹³¹ Ympäristöjärjestöjen edustajilla on usein paljon tietoa ympäristövaliokunnan mietinnöissään käsittelemistä kysymyksistä, ja järjestöt myös toimivat monien ympäristöjuridiikan kysymysten käytännön toteuttajina, joten mikäli valiokunnassa haluttaisiin kuulla enemmän asiantuntijoita, olisivat järjestöissä työskentelevät ja vapaaehtoistyötä tekevät asiantuntijat monessa tapauksessa perusteltu vaihtoehto.

¹²⁹ Pakarinen 2011, s. 51–55. Ks. myös Keinänen – Kilpeläinen 2013.

¹³⁰ Vainio 2007, s. 186; Rantala ym. 2021, s. 4.

¹³¹ Ahtonen – Keinänen 2012, s. 15.

4.2.1.2 Maa- ja metsätalousvaliokunta

Kuvio 4. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöt, jotka koskevat eduskunnan sivuilla julkaistuja hallituksen esityksiä vuosina 1995–2024.



Eduskunnan sivuilla julkaistut hallituksen esitykset ja niitä koskevat maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöt ovat ajalta 1995–2024. Tuona aikana mietintöjä kertyi 280 kpl. Ne on kirjattu kuvioon 4 sen mukaan, miten ympäristöjärjestöt ovat reagoineet maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöihin.

Tilastosta on havaittavissa, että ympäristöjärjestöjen edustajien lausunnonanto tai kuuleminen asiantuntijoina on tuona aikana ollut huomattavasti harvinaisempaa maa- ja metsätalousvaliokunnassa kuin ympäristövaliokunnassa (Ks. luku 4.2.1.1). Valiokunnan analysoiduista 280 mietinnöstä ympäristöjärjestö oli antanut lausuntonsa 34:ään, minkä lisäksi edustajia oli kuultu asiantuntijana 23 kertaa, ja 11 mietinnössä ympäristöjärjestön edustajaa oli sekä kuultu asiantuntijana että ympäristöjärjestö oli myös antanut mietintöä koskien lausuntonsa. Täten ympäristöjärjestöjen mielipiteet olivat tuotuina esiin 24 %:ssa valiokunnan mietinnöistä.

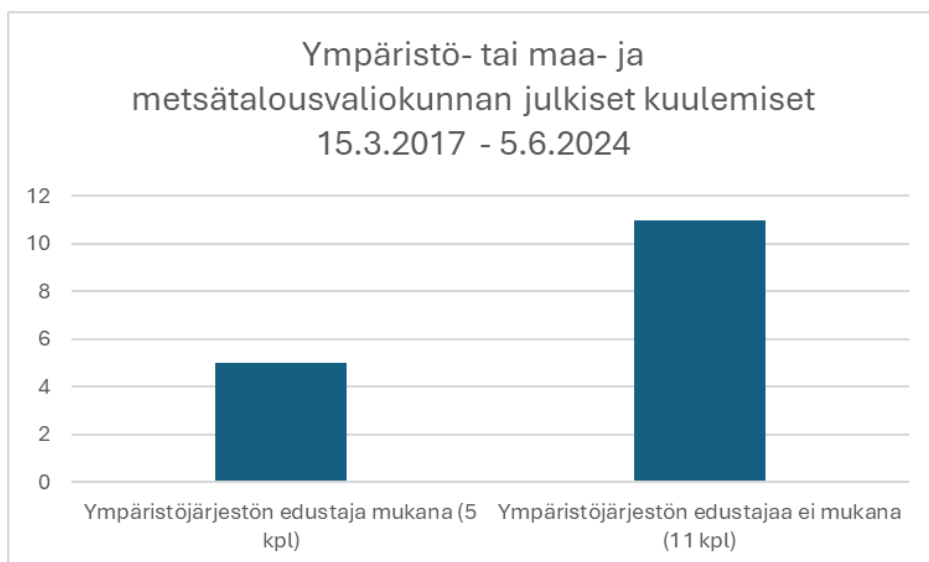
Mietintöjen läpikäynnistä oli havaittavissa, että valiokunnassa on tapahtunut selkeitä muutoksia suhtautumisessa ympäristöjärjestöihin ja niiden edustajien asiantuntemukseen. 1990-luvulta peräisin olevissa maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöissä ei eduskunnan sivuilla¹³² ollut havaittavissa melkein pä ollenkaan ympäristöjärjestöjen kuulemisia tai lausuntoja. Lausuntojen määrä on kasvanut myöhemmin huomattavasti. Kehityslinjaa voidaan pitää positiivisena sekä osallistavan että deliberatiivisen demokratian näkökulmasta – suullisissa asiantuntijakuulemisissa toteutuu sekä osallistaminen että myös keskustelun mahdollisuus paremmin kuin virallisessa kirjallisessa lausumisessa. Keskustelu

¹³² Eduskunta 18.7.2024.

on valiokuntakuulemisissa muodoltaan varsin virallista: tämä edistää myös osaltaan deliberatiivisen demokratian toteutumista, sillä virallinen keskustelu edistää eri sidosryhmien edustajien kunnioittamista ja inklusiivisuutta, jotka ovat tärkeitä piirteitä deliberatiivisen demokratian tavoitteiden toteutumisessa.

4.2.1.3 Valiokuntien julkiset kuulemiset

Kuvio 5. Ympäristöjärjestöjen osallistuminen ympäristövaliokunnan sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan julkisiin kuulemisiin aikavälillä 15.3.2017–5.6.2024.



Valiokunnissa keskustelevuutta edistävät osaltaan myös julkiset kuulemiset, joita eduskunnan sivuilla on taltioituina ympäristö- tai maa- ja metsätalousvaliokunnan pitäminä 16 kpl vuosina 2017–2024. Ympäristöjärjestöjen edustajia oli kuultavina näistä kuulemistilaisuuksista viidessä. Julkiset kuulemiset on kirjattu kuvioon 5 jaotellen sen mukaan, onko ympäristöjärjestöjen edustajia osallistunut julkiseen kuulemiseen.

Julkisia kuulemisia oli tuona aikana järjestetty paitsi ympäristö- tai maa- ja metsätalousvaliokunnan yksin pitäminä, myös näiden valiokuntien yhteisinä kuulemistilaisuuksina. Tästä syystä julkisia kuulemisia ei tässä artikkelissa tilastoitu molempien valiokuntien osalta erikseen, vaan yhteisenä kuviona.

4.2.2 Haastatteluanalyysi

Kun valmisteltavat lait siirtyvät käsiteltäviksi ministeriöistä valiokuntiin, voidaan ympäristöjärjestöjen ja muiden sidosryhmien näkemyksiä kuulla vielä

monin eri tavoin. Ympäristöjärjestöjä kutsutaan vaihtelevasti kuultavaksi eduskunnan valiokuntiin. Tässä luvussa tarkastellaan näitä kuulemisia ja vastataan valiokuntien osalta artikkelin kysymystä 3) *Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoihin suhtaudutaan viranomaisissa ja miten lausunnonantamismahdollisuu- teen suhtaudutaan ympäristöjärjestöissä?*

Valiokunnista ympäristövaliokunta on tyypillisesti kutsunut ympäristöjärjestöjä eniten kuultavaksi asiantuntijoina verrattuina muihin valiokuntiin – tämä on luonnollisesti seurausta valiokunnan käsittelemistä aihepiireistä.¹³³ Eläinky- symyksiin keskittyvät järjestöt ovat puolestaan olleet edustettuina maa- ja metsätalousvaliokunnassa: esimerkiksi suurpetoja suojelevan Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajat kuvasivat haastattelussaan, kuinka he ovat pyrkineet vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin antamalla lausuntoja paitsi maa- ja metsätalousministeriölle ja ympäristöministeriölle, myös maa- ja metsätalousvaliokunnalle.¹³⁴ Ympäristövaliokunnassa eläinoikeuksiin keskittyvien järjestöjen kuuleminen on sen sijaan huomattavasti harvinaisempaa, koska valiokunnan käsittelemät teemat eivät tyypillisesti ole eläinoikeudellisia.¹³⁵

Ministeriövaiheessa tapahtuvien kuulemisten tavoin eri ympäristö- ja eläinoikeusjärjestöjen profiloituminen vaikuttaa osaltaan myös valiokuntavaiheessa tapahtuvaan kuulemiseen. Kuultavissa järjestöissä ovat korostuneet järjestöt, joilla on laajempi toimintakenttä. Suomen Luonnonsuojeluliitto on tästä syystä yleisesti kuultavien joukossa valiokunnissa, ja lisäksi se on suurempana järjestönä saattanut olla jo aiemmin mukana eri työryhmissä ja omata täten paremmat pohjatiedot käsiteltävästä asiasta. Monia pienempiä järjestöjä ei edes yritetä kuulla ainakaan maa- ja metsätalousvaliokunnan toiminnassa. Kuulemismahdollisuuksiin saattaa vaikuttaa järjestön koon lisäksi myös esimerkiksi se, toimitaanko järjestössä vapaaehtoisohjalta.¹³⁶

¹³³ Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G 1.3.2021.

¹³⁴ Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajat II ja I2 28.12.2022.

¹³⁵ Ympäristövaliokunnan viranomainen F 11.7.2024; Eduskunta 11.7.2024b.

¹³⁶ Maa- ja metsätalousvaliokunnan viranomainen E 7.3.2023.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET: TOTEUTUVATKO OSALLISTAVA JA DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA YMPÄRISTÖJÄRJESTÖJEN KOHDALLA?

Tässä artikkelissa on analysoitu empiirisiä metodeja käyttämällä ministeriöiden ja valiokuntien lainsäädäntöprosessissaan käyttämää lausunnonantomahdollisuutta ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriön ja samojen alojen valiokuntien osalta. Tutkimuksessa on selvitetty, miten paljon ympäristöjärjestöt käyttävät tätä mahdollisuuttaan ja miten ympäristöjärjestöjen lausunnonantomahdollisuuksiin suhtaudutaan ympäristöjärjestöissä sekä tarkastelluissa ministeriöissä ja valiokunnissa. Empiirisen tutkimuksen ja lainsäädännön tarjoaman tiedon sekä käytettyjä teorioita koskevan tiedon perusteella vastataan lopuksi artikkelin kysymykseen 4) *Voidaanko osallistavan demokratian ja deliberatiivisen demokratian tavoitteiden katsoa toteutuvan ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ministeriöiden ja valiokuntien kuulemismenettelyihin?*

Tutkimus osoitti, että ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ministeriöiden lausunnonantoon on edelleenkin havaittavissa puutteita. Tätä näkemystä puoltavat paitsi tilastoinnissa havaitut ympäristöjärjestöjen ministeriöille antamien lausuntojen vähäiset vastausmäärät, myös haastatteluissa esiin tulleet näkemykset järjestöjen lausunnonannon haasteista. Haasteita on havaittavissa myös aihepiiriä koskevasta aiemmasta kirjallisuudesta. Ministeriöt kuulevat ympäristöjärjestöjen lisäksi lausunnonantomenettelyssä muun muassa eri viranomaisia, elinkeinoelämän edustajia sekä tutkijoita, ja muilla sidosryhmillä on usein paremmat mahdollisuudet vaikuttaa lainvalmisteluprosessiin kuin ympäristöjärjestöillä. Kirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan kaikilta näiltä sidosryhmiltä toivotaan lisää hyödynnettävää tietoa, joten sidosryhmiltä saatavan tiedon hyödyntämisen puutteellisuus näyttäisi olevan laajemminkin nykypäivän lainvalmistelun ongelma.¹³⁷

Ympäristöministeriöstä annetuista haastatteluvastuksista nousi esiin, että ympäristöjärjestöt saatetaan myös unohtaa muita sidosryhmiä helpommin. Tästä huolimatta tavoitteena on, ettei lainvalmistelun eri vaiheissa kiinnitettäisi huomiota siihen, mikä taho on lausunnon antanut.¹³⁸ Haastatteluissa esille nousseet näkemykset olivatkin keskenään kuitenkin jonkin verran ristiriitaisia. Samalla, kun ympäristöministeriön vastauksista nousi esiin epäily siitä, että suhtautuminen eri sidosryhmiin ei olisi tasapuolista, maa- ja metsätalousministeriön vuoden 2021 ryhmähaastattelussa esitettiin näkemys, että maa- ja

¹³⁷ *Uusikylä ym. 2023, s. 105.*

¹³⁸ *Ympäristöviranomaisen A 19.1.2021.*

metsätalousministeriön lainvalmistelussa ympäristöjärjestöjen rooli olisi tasa-arvoinen verrattuna muihin sidosryhmiin. Haastatellut lainvalmistelijat kertoivat suhtautuvansa kaikkien lausunnonantajien lausuntoihin samalla painoarvolla suosimatta mitään yksittäistä tahoja.¹³⁹

Maa- ja metsätalousministeriön vastauksissa esiintyneestä positiivisesta näkemyksestä huolimatta vastauksista nousi esiin kuitenkin myös toive siitä, että osallistumismahdollisuuksia voisi olla enemmän. Esteenä osallistumismahdollisuuksien lisäämiselle on ollut erityisesti se, että maa- ja metsätalousministeriössä ei ole paljon laajoja hankkeita, ja niinpä pienemmissä muutoksissa ei tarvita välttämättä kuin normaali lausuntokierros.¹⁴⁰ Parempi kuuleminen ja osallistavan ja deliberatiivisen demokratian tehostaminen vaatisivat parempaa suunnittelua, sillä kiire supistaa lausuntopyyntöprosessia.¹⁴¹ Halu kuulla lisää heijastelee ympäristöjärjestöjä kohtaan koettua arvostusta, joka on seurausta ympäristöjärjestöjen huolellisesta lausunnonannosta ja ahkerasta ministeriöiden lainvalmistelutoiminnan seuraamisesta.¹⁴² Ilmiö on tavallaan itseään ruokkiva: järjestöjen ahkera osallistuminen vaikuttaa positiivisella tavalla niiden substanssiosaamisen kehittymiseen ja mahdollisuuksiin antaa lausuntoja lainvalmisteluhankkeisiin.

Kun otetaan huomioon molempien ministeriöiden viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen edustajien haastattelut, ympäristöjärjestöjen osallistumista ministeriöiden lainvalmisteluun koskeva tilastointi ja osallistavaa demokratiaa koskeva kirjallisuus, on selvää, että osallistavan demokratian tavoitteiden ei voida katsoa kokonaisuudessaan toteutuvan Suomessa ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ministeriöiden kuulemismenettelyihin toivotulla tavalla. Ongelmia esiintyy erityisesti lyhyissä lausunnonantoajoissa sekä järjestöjen kuulemisessa sellaisissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa, joissa järjestöt eivät koe voivansa todellisuudessa vaikuttaa prosessin lopputulokseen. Deliberatiivisen demokratian tavoitteet ovat saavutettavissa erityisesti valiokunnissa toteutettavissa suullisissa asiantuntijakuulemisissa. Kansalaisjärjestötoimijoiden osallistumista on kirjallisuudessa pidetty erittäin tärkeänä elementtinä keskustelevan demokratian toteutumiseksi, ja tilastot osoittavat, että ympäristöjärjestöjä on viime vuosina alettu kuulla asiantuntijoina huomattavasti enemmän kuin aiemmin.

Kuten alussa todettiin, osallistamisella on lainvalmistelun näkökulmasta arvioituna kuusi tavoitetta: säädöshankkeesta tiedottaminen ja valmistelun avoimuus, säädöshankkeen tietopohjan vahvistaminen, säädöksen legitimitetin

¹³⁹ Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021.

¹⁴⁰ Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021.

¹⁴¹ Maa- ja metsätalousministeriön viranomainen D 26.9.2023.

¹⁴² Maa- ja metsätalousministeriön viranomainen C1, C2 ja C3 5.2.2021.

vahvistaminen, poliittisen hyväksyttävyyden arviointi, säädöksen sovelletavuuden ja täytäntöönpanon parantaminen sekä lainsäädännön laadun vahvistaminen.¹⁴³ Haastatteluissa esiin tulleet näkemykset siitä, että ympäristöjärjestöille jää liian vähän aikaa vastata ja valmistautua lausuntopyyntöihin, viittaavat siihen, ettei säädöshankkeista ja tulossa olevista lausuntopyyntöistä tiedoteta ajoissa. Tämän lisääminen edellyttäisi samalla myös valmistelun avoimuuden lisäämistä.

Tällaisiin käytännön kysymyksiin puuttuminen edistäisi osallistavan demokratian toteutumista ja tämän seurauksena myös säädöshankkeiden tietopohjaa ja legitimitettä sekä tätä kautta myös lainsäädännön laatua. Tilanne ei ole vielä toivotun kaltainen – toistaiseksi järjestöjen ei voida katsoa osallistuvan lausuntojen antamiseen tarpeeksi monipuolisesti. Tämä aiheuttaa sen, että ympäristöjärjestöt eivät ole riittävästi tarjoamassa panostaan säädöshankkeiden tietopohjan vahvistamiseksi. Kun kansalaisjärjestöt eivät ole aktiivisesti mukana säädöshankkeissa, ei säädösten legitimitetti ole kansalaisten silmissä tarpeeksi vahvaa, eikä lainsäädäntö ole laadultaan yhtä hyvää kuin se voisi olla, mikäli sen laatiminen perustuisi laajempaan tietopohjaan. Onkin selvää, että ministeriöiden sekä valiokuntien tulisi kehittää lainsäädäntöprosessiaan, jotta ympäristöjärjestöillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua siihen ja eri sidosryhmät voitaisiin paremmin integroida päätöksentekoon demokratian ydinajatuksen mukaisesti.

¹⁴³ Keinänen – Pälvimäki 2022, s. 2–3; Jukka ym. 2023, s. 5.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

- Abbot, Carolyn – Lee, Marie*: Environmental Groups and Legal Expertise – Shaping the Brexit process. UCLPress 2021.
- Abbot, Carolyn – Lee, Maria*: NGOs Shaping Public Participation Through Law: The Aarhus Convention and Legal Mobilisation. *Journal of Environmental Law*, 36(1) 2024. s. 85–106.
- Ahtonen, Riitta – Keinänen, Anssi*: Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun – empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta. Edilex 2012/5.
- Albaret, Mélanie – Deas, Joan*: Semistructured interviews. Teoksessa Fanny Badache – Leah R. Kimber – Lucile Maertens. *International Organizations and Research Methods: An Introduction*. University of Michigan Press 2023. s. 82–89.
- Albrecht, Eerika – Viljanen, Jukka – Vaara, Elina*: Ilmastopolitiikan hyväksyttävyyys ja kansalaisosallistuminen ilmastolain uudistuksessa. Teoksessa Ismo Pölonen (toim.): *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020*. s. 369–415.
- Albrecht, Eerika – Leppäkoski, Elina – Vaara, Elina – Meriläinen, Niina – Viljanen, Jukka*: Nuorten osallistuminen ilmastolain valmisteluun. *Nuorisotutkimus* 2021 39(2). s. 46–61. (Albrecht ym. 2021)
- Argyrou, Aikaterini*: Making the Case for Case Studies in Empirical Legal Research. *Utrecht Law Review*. 13(3) 2017. s. 95–113.
- Aula, Ville*: Kansalaisen osallistamisen välineitä maailmalta. Sitran työpaperi. Sitra 2022.
- Beger, Nicolas*: Participatory Democracy: Organised Civil Society an the “New” Dialogue. *Federal True Constitutional Online Paper* 2004 No. 09/04. s. 1–8.
- Berger, Miia*: Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma: päämäärä, vaikutusmekanismit ja vaikuttavuuden haasteet. Teoksessa Tapio Määttä et al. (toim.): *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2016*. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2016.
- Bell, Felicity*: Empirical research in law. *Griffith Law Review* 2016, 25 (2). s. 262–282.
- Borgström, Suvi*: Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies* nro 20. Publications of the University of Eastern Finland. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2011.
- Boyd, David R.* The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011.
- Brand, Teunis – Block, Vincent – Verweij, Marcel*: Stakeholder Dialogue as Agonistic Deliberation: Exploring the Role of Conflict and Self-Interest in Business-NGO Interaction. *Business Ethics Quarterly* 2020; 30(1):3, s. 3–30.
- Butler, Israel*: Participatory democracy under threat: Growing restrictions on the freedoms on NGOs in the EU. *Civil Liberties Union for Europe* 2017.
- Christiansen, Peter Munk – Rommetvedt, Hilmar*: From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22(3) 1999, s. 195–220.

- Climate Change Committee*: The role of deliberative public engagement in climate policy development – A report for the Climate Change Committee. Climate Citizens ja Lancasterin yliopisto 2022.
- Coglianse, Cary – Courcy, Catherine*: Environmental Regulation. Teoksessa Peter Cane – Herbert Kritzer: The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. Oxford University Press 2010. Luku 8.
- Dacombe, Rod – Parvin, Phil*: Participatory Democracy in an Age of Inequality. Journal of Representative Democracy 57(2) 2021. s. 145–157.
- Dahlberg, Maija*: Asiantuntijainstituutio perustuslakivaliokunnassa – valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijavallan taustaa, muotoja ja kipukohtia. Lakimies 7–8/2022. s. 1052–1084. (Dahlberg 2022a)
- Dahlberg, Maija*: Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus perustuslakivaliokunnassa. Oikeus 4/2022. s. 486–515. (Dahlberg 2022b)
- Eduskunta* 2020. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Elstub, Stephen – Carson, Lyn*: Comparing participatory and deliberative democracy. newDEMOCRACY 04/03/2019. Newcastle University 2019. s. 1–6.
- Engert, Andreas*: Empirische Rechtswissenschaft – Vorstellung einer Forschungsrichtung. BRZ Berliner Rechtszeitschrift 1/2022. s. 3–13.
- Ervasti, Kaijus*: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäytöstä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998. s. 364–388.
- Ervasti, Kaijus*: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Heidi Lindfors (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004. s. 9–16.
- Ervasti, Kaijus*: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Teoksessa Tapani Lohi (toim.): Oikeustiede – Jurisprudentia. XLIV Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2011. s. 65–132.
- Ervasti, Kaijus*: Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäteen seuranta ja arviointi. Teoksessa Tapio Määttä et. al. (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2015.
- Golmohammadi, Gloria*: Realizing the Principle of Participatory Democracy in the EU – The Role of Law-making Consultation. Tukholman yliopisto 2023.
- Grabham, Emily*: The crafty power of text: methods for a sociology of legislative drafting. Journal of Law and Society 49: Socio-Legal Methodologies (Part II) 2022. s. 1–118.
- Hantula, Kirsi – Lauha, Heikki – Mäkelä, Rosa-Maria – Vahti, Jukka*: Demokratia osaksi arkea – Selvitys yhteiskunnallisen osallistumisen esteistä nuorten aikuisten elämässä. Sitran selvityksiä 238 2024. (Hantula ym. 2024)
- Hayward, Bronwyn M.*: The Greening of Participatory Democracy: A Reconsideration of Theory. Environmental Politics 1995 4(4). s. 215–236.
- Herrera, Silvio José Castellanos – Serrano Stella Moreno*: Competencies of the area of statistics in legal research. Journal of Business and entrepreneurial July – September Vol. 5–3 2021. s. 80–95.
- Hilmer, Jeffrey D.*: The State of Participatory Democratic Theory. New Political Science 2010 32:1, s. 43–63.

- Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto 2011.
- Hokkanen, Pekka:* Kansalaisosallistaminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tampereen yliopisto 2008.
- Honkonen, Tuula:* Ilmastoneuvottelujen avoimuus ja sidosryhmien osallistuminen Suomessa: käytännöt, oikeudelliset haasteet ja legitimiteetti. Ympäristöjuridiikka 2–3/2023. s. 52–94.
- Hyvärinen, Anna:* Miten suomalaiset etu- ja kansalaisjärjestöt saavat äänensä kuuluville EU:n päätöksentekoprosessissa? Oikeus 2008 (37)3. s. 365–372.
- Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne.* Lainvalmistelun oikeudelliset piirteet. Lakimies 2/2024, s. 194–222.
- Jauhainen, Jyrki:* Keskustelevästä kuulemisesta laatua lakeihin: Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelevaan lainsäädäntöprosessiin. Sitran selvityksiä 230. Sitra 2023.
- Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria:* Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? Edilex 2022/24.
- Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria – Vartiainen, Niko.:* Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? Edilex 2023/23. (Jukka ym. 2023)
- Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. painos. Talentum. Helsinki 2003.
- Keinänen, Anssi:* Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa – tosiasiallisesti? Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti (toim.): LAINVALMISTELU, TUTKIMUS, YHTEISKUNTA – Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopisto 2012. s. 137–149.
- Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia:* Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvioitavana. Lakimies 1/2013. s. 3–20.
- Keinänen, Anssi – Lehtoviita, Juho:* Keitä kuullaan hallintovaliokunnassa? – Empiirinen tarkastelu vuosien 2008–2013 valiokuntamietinnöistä. Edilex 2014/27.
- Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi:* Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi:* Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma 2022.
- Keinänen, Anssi – Pälvimäki, Leona:* Näkyykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen valmistelutavassa? Edilex 2022/47.
- Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko:* Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Datan hyödyt säädösjohtamisessa. Sitran selvityksiä 233 2023.
- Keskinen, Lisa-Maaria:* Lisääkö kansainvälinen vertailu lainvalmistelun laatua? – Empiirinen tutkimus hallituksen esityksistä vuosilta 2020–2021. Edilex 13.10.2023.
- Khadka, Chandra Shekhar:* Empirical Method in Legal Research. Nepal Law Review 2019, vol. 35. s. 434–459.
- Kingston, Suzanne – Alblas, Edwin – Callaghan, Micheál – Foulon, Julie:* Empowering Through Law: Environmental NGOs as Regulatory Intermediaries in EU Nature Governance. Transnational Environmental Law, 12:3 (2023). s. 469–497. (Kingston ym. 2023)

- Konttinen, Lea – Ala-Peijari, Jenni – Harrinvirta, Markku – Hiilamo, Henna – Välimaa, Anna:* Miten päätöksenteosta tehdään kansalaislähtöistä? – Digitaalisuuden mahdollisuudet lainsäädäntöprosessin kehittämisessä. Sitran selvityksiä 239 2024. (Konttinen ym. 2024)
- Korai, Abdul Ghaffar – Memon, Imtiaz Ahmed – Ghaffar, Ahad – Samad, Abdul:* Empirical Research in Context of Law. *Palarch's Journal of Archaeology of Egypt/ Egyptology* 2021 18(4). s. 5665–5676. (Korai ym. 2021)
- Korkea-aho, Emilia – Leino, Päivi:* Interviewing lawyers: a critical self-reflection on expert interviews as a method of EU legal research. *European journal of legal studies* 2019, SI. s. 17–47.
- Kravchenko, Svitlana:* Aarhus Convention: a work in progress. *South African Journal of Environmental Law and Policy.* 13(1) 2006. s. 105–113.
- Kuivalainen, Matti – Keinänen, Anssi:* Valiokunnat säädöksistä informoimisen varmistajana: analyysi valiokuntien kannanotoista säädöksistä informoimiseen. *Edilex* 2016/3.
- Kumpula, Anne:* Århusin prosessi ja EU:n ympäristösääntelyn muutokset. Teoksessa Pekka Viljanen ym. (toim.): *Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä: Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005.* Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Juhlajulkaisu N:o 14. Turun yliopisto 2005.
- Kyllönen, Simo:* Ympäristöongelmat ja demokraattinen legitimitetti. *Oikeus* 2006 (35);4. s. 595–610.
- Kyllönen, Simo:* Public Participation and the Legitimacy of Climate Policies: efficacy versus democracy. Teoksessa O. Loukola – W. Gasparski (toim.): *Environmental Political Philosophy.* Transaction Publishers 2011. s. 113–137.
- Leeuw, Frans L.:* Empirical Legal Research: The Gap between Facts and Values and Legal Academic Training. *Utrecht Law Review* 2015 11(2). s. 19–33.
- Leeuw, Frans L. – Schmeets, Hans:* Empirical Legal Research – A Guidance Book for Lawyers, Legislators and Regulators. Edward Elgar Publishing 2016.
- Linos, Katerina – Carlson, Melissa:* Qualitative Methods for Law Review Writing. *University of Chicago Law Review.* 2017 84(1). s. 213–238.
- Lisi, Marco:* Can Interest Groups Improve Democratic Representation? A Citizen Perspective. *Representation* 2024 60(1). s. 161–184.
- Lonka, Harriet – Keinänen, Anssi – Ovaska, Eeva – Kiiski, Kimmo – Jääskinen, Väinö – Ylipaavalniemi, Jarkko – Miettinen, Pauli:* Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – tekoäly ratkaisuna? *Edita Publishing Oy* 2020. (Lonka ym. 2020)
- Ludwig, Kathrin – Kok, Marcel T.J.:* Exploring New Dynamics in Global Environmental Governance. Literature review. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency 2018.
- Lundell, Susanna – Hanski, Raija:* Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights. *Euroopan perusoikeusvirasto* 2021.
- Lähteenmäki, Noora:* Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kriminologinen tutkimus. Teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.): *Empiirinen oikeustutkimus.* Gaudeamus. Tallinna 2021. s. 161–178.
- Mateeva, K.M.:* Эмпирические методы в юридических исследованиях: особенности и проблемы применения. *Вестник Поволжского института управления* 2023. 23(4). Volgan alueen hallinto-instituutti 2023. s. 43–50.

- Mustalahti, Irmeli – Matschoss, Kaisa – Hyle, Maija:* Vuorovaikutteinen hallinto ilmastokysymyksissä – kansalainen keskiössä. Teoksessa Tapio Määttä et al. (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2015.
- Mäntylä, Niina:* Luonnon edustamismahdollisuuksista valitusoikeusjärjestelyissä – erityisesti alueellisten ympäristökeskusten ja edunvalvontajärjestöjen näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 3/2006, s. 20–38.
- Mäntylä, Niina:* Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensia nro 225. Vaasan yliopisto 2011.
- Mäntylä, Niina:* Mutkia metodissa? Monitieteisyyden haaste oikeustieteelle: neljä käytännön ongelmaa. Teoksessa Kristian Siikavirta (toim.): Oikeus ja yhteiskunta – oikeustieteen monet kasvot. XIV Oikeustieteen päivät. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 299, Oikeustiede 18. Vaasan yliopisto 2012.
- Määttä, Tapio:* Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Teoksessa Tarmo Marttinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. s. 135–222. Edita Publishing Oy 2016.
- Nasiritousi – Naghmeh – Hjerpe, Mattias – Buhr, Katarina* 2014. Pluralising climate change solutions? Views held and voiced by participants at the international climate change negotiations. Ecological Economics 105 (2014). s. 177–184.
- Neuvonen, Riku:* Sananvapautta uusin silmin? – Viestinnälliset oikeudet yksilön oikeuksien turvaajina. Lakimies 7–8/2019. s. 984–1009.
- Newig, Jens – Challies, Edward – Jager, Nicolas W. – Kochskaemper, Elisa – Adzersen, Ana:* The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms. Political Study Journal 2018 46(2), s. 269–297. (Newig ym. 2018)
- Nieminen, Kati – Alasuutari, Noora – Kautto, Petrus – Saarela, Sanna-Riikka – Järvi-kangas, Inka – Hiltunen, Elina – Rantala, Kati:* Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38. (Nieminen ym. 2019)
- Nieminen, Kati – Lähteenmäki, Noora:* Johdatus oikeuden empiiriseen tutkimukseen. Teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.): Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus. Tallinna 2021.
- Niemivuo, Matti:* Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari 2020.
- Nyman, Jaana:* Luontotyyppien suojelu ja edunvalvonnallinen osallistuminen. Ympäristöjuridiikka 2/2005. s. 76–112.
- Kotilainen, Juha – Peltonen, Lasse – Sairinen, Rauno:* Yhteistoiminnallinen ympäristönhallinta erityispiirteineen ja sovelluksineen. Teoksessa Ismo Pölönen ym. (toim.): Ympäristöpolitiikka ja -oikeus XIV 2021. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2021, s. 7–48.
- Oikeusministeriö:* Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2010. Helsinki 2010.
- Oikeusministeriö:* Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla. Oikeusministeriön julkaisuja 2021:6 – Selvityksiä ja ohjeita.
- Pakarinen, Auri:* Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki 2011.

- Passarini, Federica*: Legal Standing of Individuals and NGOs in Environmental Matters under Article 9(3) of the Aarhus Convention. *The Italian Review of International and Comparative Law* 3 2023. s. 283–305.
- Pateman, Carole*: Participatory Democracy Revisited. APSA Presidential Address 2012.
- Paukku, Eelis – Markus, Jaakko*: Sääntelykaappauksen teoria – eräs näkökulma lainvalmisteluun. *Oikeus* 2021 (50); 3. s. 340–362.
- Pekkanen, Joonas*: Deliberatiivinen demokratia – case: Avoin ministeriö. *Oikeus* 4/2012, s. 630–634.
- Pellizzoni, Luigi*: Environmental Knowledge and Deliberative Democracy. Teoksessa Matthias Gross – Harald Heinrichs (toim.): *Environmental Sociology: European Perspectives and Interdisciplinary Challenges*. Springer 2010. s. 159–182.
- Pemjakov, Juriy Evgenevich*: Эмпирические основания юридической науки. Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2007 No 1. s. 43–54.
- Pickering, Jonathan – Bäckstrand, Karin – Schlosberg, David*: Between environmental and ecological democracy: theory and practice at the democracy-environment nexus. *Journal of Environmental Policy & Planning* 2020, 22(1). s. 1–15.
- Pickering, Jonathan*: Can democracy accelerate sustainability transformations? Policy coherence for participatory co-existence. *International Environmental Agreements* 2023 23. s. 141–148.
- Rantala, Kati – Alvesalo-Kuusi, Anne – Salminen, Janne – Harrikari, Timo – Valros, Anna – Hänninen, Laura – Katainen, Anu – Hakkarainen, Pekka – Uusikylä, Petri*: Lainsäädännön vaikutukset hiljaisiin toimijoihin: riittämättömästä tietoperustasta osallistaviin ratkaisuihin (SILE). Tilannekuvaraportti 2021, Strateginen tutkimus. (Rantala ym. 2021)
- Rantala, Kati – Alasuutari, Noora*: Lainsäädäntötutkimus: esimerkkeinä lainvalmistelun analyysi. Teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.): *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2021. s. 70–91.
- Rodela, R. – Udovc, A. – Boström, M.* 2017. Developing Environmental NGO Power for Domestic Batters in a Multilevel Context: Lessons from a Slovenian case. *Environmental Policy and Governance*. *Environmental Policy and Governance*. 2017 27(3). s. 244–255.
- Sarajarvi, Anneli – Tuomi, Jouni*: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi 2018.
- Sauruger, Sabine – Eberwein, Wolf-Dieter*: Professionalization and Participation. NGOs and global participatory democracy? A Research Agenda. *International Political Science Convention*. Chile 2009.
- Savola, Pekka*: Internet-operaattori ja perusoikeudet. *Oikeustiede – Jurisprudentia* XLVI:2013. s. 127–222.
- Seppänen, Janne-Tuomas – Nokelainen, Ossi – Nygård, Stefan – Ojala, Jari*: Kuuleeko eduskunta tieteen tekijöitä? *Tieteessä tapahtuu* 2023 (3). s. 5–14. (Seppänen ym. 2023)
- Setälä, Maija*: Demokratian arvo – Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus. Helsinki 2003.
- Smith, Graham*: *Deliberative Democracy and the Environment*. Routledge 2003.
- Spiro, Peter J.*: *NGOs in International Environmental Lawmaking: Theoretical Models*. Temple University Legal Studies Research Paper No. 26. Temple University 2006.

- Tala, Jyrki*: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus* 2004 33(4). s. 378–397.
- Tala, Jyrki*: Lainsäädäntötutkimus – tarpeellinen näkökulma oikeustieteessä. *Defensor Legis* 6/2005, s. 1321–1322. (Tala 2005a)
- Tala, Jyrki*: Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Teoksessa *Jyrki Tala – Kauko Wikström (toim.): Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta* 2005. s. 217–236. (Tala 2005b)
- Tala, Jyrki*: Laki ei ole ilmaishyödyke – Sääntelyn kustannusten ja niiden hillitsemisen tarkastelua. *Lakimies* 1/2016. s. 3–25.
- Uusikylä, Petri – Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko – Ervasti, Kaijus – Salminen, Vesa – Keittinen, Juha – Lintinen, Urho – Köppä, Lassi – Lindström, Elina*: Kohti laadukasta lainvalmistelua – Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023. (Uusikylä ym. 2023)
- Vainio, Jouni*: ”Varsinainen työhän tehdään eduskunnassa”. Teoksessa *Voitto Helander ym. Valiokunnan lähikuvissa. Suomen eduskunta 100 vuotta*. Edita. Helsinki 2007. s. 9–138.
- Valtioneuvosto*: Lainvalmistelun laati ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013. Edita Prima Oy. Helsinki 2013.
- Valtioneuvosto*: Periaatepäätös säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. 4.2.2016.
- Vesa, Juho – Kantola, Anu*: Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.
- Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo – Heinämäki, Leena*: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014. (Viljanen ym. 2014)
- Vuola, Lasse*: Environmental due diligence viranomaisen neuvonnan, salassapidon ja vastuun kannalta. Teoksessa *Tapio Määttä (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* 2009. Joensuun yliopisto. s. 227–273.
- Vuorela, Miikka – Keinänen, Anssi – Lehtoviita, Juho*: KYLLÄ KANSA TIETÄÄ! Argumentaatioanalyysi kansalaisten ja järjestöjen ehdotuksista sääntelyn vähentämiseksi. *Oikeus* 2015(44);3, s. 259–280.
- Wulf, Alexander*: The Contribution of Empirical Research to Law. *Journal of Jurisprudence*, 29, 2016. s. 29–49.

Virallislähteet:

- HE 309/1993 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Internet-lähteet:

- Eduskunta* 14.11.2019. Valiokuntaopas. Luonnos. [<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-279594.pdf>]. (20.7.2024)

Eduskunta: Maa- ja metsätalousvaliokunta. [[https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/maa- ja mets%C3%A4talousvaliokunta/Sivut/default.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/maa-ja-mets%C3%A4talousvaliokunta/Sivut/default.aspx)]. (11.7.2024a)

Eduskunta: Ympäristövaliokunta. [<https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/ymparistovaliokunta/Sivut/default.aspx>]. (11.7.2024b)

Eduskunta: Valiokuntien julkiset kuulemiset ja avoimet kokoukset. [<https://verkkolaheitys.eduskunta.fi/fi/valiokuntien-julkiset-kuulemiset-ja-avoimet-kokoukset>]. (17.7.2024)

Eduskunta: Valtioapäiväasiat ja -asiakirjat. [<https://www.eduskunta.fi/FI/search/sivut/vaskiresults.aspx>]. (18.7.2024)

Finlex: Lainvalmistelun prosessiopas. [<https://lainvalmistelu.finlex.fi>]. (6.6.2024)

Jokinen, Jami: Ympäristöjärjestö: Elonkirjo ja ilmastovaikutukset jäävät ministeriön metsästrategiassa hakkuiden jalkoihin. Turun Sanomat 10.12.2018. [<https://www.ts.fi/uutiset/4411576>]. (10.2.2023)

Lausuntopalvelu: Lausuntopyyntö VN/32478/2021 Kaivosveron toteuttamisesta arvioivan työryhmän arviomuistiosta. [[https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation? proposalId=16b1c8c9-fecd-44a2-a289-a57191f28901](https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=16b1c8c9-fecd-44a2-a289-a57191f28901)]. (15.6.2024)

Rask, Mikko – Karjalainen, Maija: Suositus ”deliberatiivinen demokratia” -käsitteen suomenkielisestä vastineesta. Kotimaisten kielten keskus. Helsinki 9.6.2015. [https://www.kotus.fi/files/3301/Suositus_deliberatiivinen_demokratia-kasiteen_suomenkielisesta_vastineesta.pdf]. (23.7.2024)

Valtioneuvosto: Säädösvalmistelun kuulemisopas. [<https://kuulemisopas.finlex.fi/>]. (16.6.2024)

Haastattelut:

Ympäristöministeriön viranomainen A 19.1.2021 ja *B* 10.7.2024.

Maa- ja metsätalousministeriön viranomaiset C1, C2 ja C3 5.2.2021 ja *D* 26.9.2023.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan viranomainen E 7.3.2023.

Ympäristövaliokunnan viranomainen F 11.7.2024.

Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G 1.3.2021.

Luonto-Liiton edustaja H 28.12.2022.

Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajat I1 ja I2 28.12.2022.

LIITTEET

Liite 1

Kysymykset ympäristöministeriön viranomaisen A 9.1.2021.

Samat kysymykset esitetty ympäristöministeriön viranomaisen B:lle 10.7.2024.

- 1) Kuinka paljon ympäristöministeriö lähettää lausuntopyyntöjä ympäristöjärjestöille?
- 2) Miten arvioisit, että kuinka paljon järjestöt antavat lausuntoja ja kuinka paljon jättävät vastaamatta pyyntöihin?
- 3) Miten järjestöt suhtautuvat niille esitettyihin lausuntopyyntöihin?
- 4) Millaisia vastauksia ympäristöministeriössä toivottaisiin järjestöjen antavan, jotta niistä olisi mahdollisimman paljon hyötyä?
- 5) Millaisilta muilta tahoilta ympäristöministeriö pyytää lausuntoja lainvalmisteluun liittyen ja eroavatko ympäristöjärjestöjen lausunnot jotenkin muiden lausunnonantajien lausunnoista?
- 6) Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoja käsitellään lainvalmisteluprosessissa?
- 7) Minkälainen vaikutus lausunnoilla on lainvalmisteluprosessissa?
- 8) Otetaanko näissä asioissa jotenkin huomioon se, että isoin osa ympäristöjärjestöissä toimivista vapaaehtoisista on maallikoita?
- 9) Tulisiko lausuntojen antamista ja siihen liittyviä käytäntöjä jotenkin kehittää?
- 10) Onko vielä jotain, jota haluaisit kertoa aiheesta?

Liite 2

Kysymykset maa- ja metsätalousministeriön metsästys- ja riistahallinnon työntekijöille 5.2.2021.

Vastaajina virkamiehet C1, C2 ja C3.

Samat kysymykset esitetty maa- ja metsätalousministeriön viranomaisen D:lle 26.9.2023.

- 1) Kuinka paljon maa- ja metsätalousministeriö lähettää vastuualallanne lausuntopyyntöjä ympäristöjärjestöille?
- 2) Miten arvioisitte, että kuinka paljon ympäristöjärjestöt antavat lausuntoja ja kuinka paljon jättävät vastaamatta pyyntöihin? Poikkeavatko ympäristöjärjestöt tässä kohtaa jotenkin eläinsuojelujärjestöistä, kuten Animaliaasta?
- 3) Miten järjestöt suhtautuvat niille esitettyihin lausuntopyyntöihin?
- 4) Millaisia vastauksia maa- ja metsätalousministeriössä toivottaisiin järjestöjen antavan, jotta niistä olisi mahdollisimman paljon hyötyä?
- 5) Millaisilta muilta tahoilta maa- ja metsätalousministeriö pyytää lausuntoja lainvalmisteluun liittyen ja eroavatko ympäristöjärjestöjen lausunnot jotenkin muiden lausunnonantajien lausunnoista?
- 6) Miten ympäristöjärjestöjen lausuntoja käsitellään lainvalmisteluprosessissa?
- 7) Minkälainen vaikutus lausunnoilla on lainvalmisteluprosessissa?
- 8) Otetaanko näissä asioissa huomioon se, että ympäristöjärjestöissä suuri osa toimivista henkilöistä on maallikkoja?
- 9) Tulisiko lausuntojen antamista ja siihen liittyviä käytäntöjä näkemyksenne mukaan jotenkin kehittää?
- 10) Onko vielä jotain, jota haluaisitte kertoa aiheesta?

Liite 3

Kysymykset Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja G:lle 1.3.2021.

- 1) Ennen kuin käydään varsinaiset kysymykset läpi, niin kysyisin, mitä töitä teet SLL:ssä?
- 2) Kuinka paljon SLL lähettää lausuntoja ministeriöiden lausuntopyyntöihin? Entä pyrittekö vastaamaan kaikkiin pyyntöihin, vai valikoittekö, mihin annatte lausunnon?
- 3) Oletteko olleet mukana ympäristöasioita koskevissa kansalaisaloitehankkeissa? Millainen rooli ympäristöjärjestöillä on mielestäsi siinä, että ympäristöasioita koskeva kansalaisaloite voi menestyä?
- 4) Onko SLL tehnyt yhteistyötä muiden ympäristöjärjestöjen kanssa lausuntojen tai kansalaisaloitteiden osalta? Millaiseksi koet yhteistyön merkityksen?
- 5) Pidetäänkö Suomessa ympäristöjärjestöjen näkökulmasta riittävästi huolta Århusin sopimuksen asettamista vaatimuksista? Millainen mahdollisuus ympäristöjärjestöillä on näkemyksesi mukaan vaikuttaa lainvalmisteluun?
- 6) Tulisiko ympäristöjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia lainvalmisteluun SLL:n kokemuksen perusteella jotenkin kehittää?
- 7) Onko vielä jotain, jota haluaisit kertoa?

Liite 4

Ympäristövaliokunnan viranomaisen F:n vastaamat haastattelukysymykset 11.7.2024.

- 1) Työskentelet ympäristövaliokunnassa viranomaisena. Miten kuvailisit valiokuntatyössä käsiteltävän sidosryhmien antamia asiantuntijanäkemyksiä?
- 2) Miten nämä asiantuntijanäkemykset vaikuttavat valiokuntatyöskentelyyn? –
- 3) Kuinka paljon ympäristöalan kansalaisjärjestöt osallistuvat valiokuntatyön asiantuntijakuulemisiin?
- 4) Poikkeako ympäristöjärjestöjen asiantuntijatoiminta valiokuntatyöskentelyssä mitenkään eläinsuojelujärjestöistä, kuten Animaliaasta, mikäli niitä siis kuullaan ympäristövaliokunnassa?
- 5) Vaikuttaako järjestöjen asiantuntijuuteen mitenkään se, että suuri osa järjestötoimijoista työskentelee vapaaehtois pohjalta? Miten katsoisitte järjestöjen vapaaehtois pohjan vaikuttavan niiden mahdollisuuksiin antaa lausuntoja lainvalmisteluprosessissa?
- 6) Keiltä muilta pyydätte lausuntoja kuin erilaisilta järjestöiltä ja viranomaisilta?
- 7) Onko järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksissa lainsäädäntötyöhön näkemysenne mukaan ilmennyt minkäänlaisia kehityskohteita?
- 8) Poikkeavatko näkökohdat, joihin ympäristöjärjestöt kiinnittävät huomiota, mitenkään seikoista, joihin muut asiantuntijat antavat kommenttejaan lainvalmistelussa?
- 9) Onko vielä jotain, jota haluaisitte tuoda esille aiheesta?

Liite 5

Luonto-Liiton edustaja H:n asiantuntijahaastattelu 28.12.2022

- 1) Oliko Luonto-Liitto mitenkään vaikuttamassa siihen, että kansalaisaloite metsästysrautojen kieltämiseksi sai alkunsa?
- 2) Mitä Luonto-Liitto on tehnyt metsästysrautojen kieltöä vaativassa kansalaisaloitteessa sen käynnistämisen jälkeen?
- 3) Oletteko tehneet yhteistyötä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa kansalaisaloitteen tiimoilta?
- 4) Entä oletteko tehneet yhteistyötä yksityishenkilöiden kanssa? Ainakin netin perusteella vaikuttaisi, että kansalaisaloitteen taustalla olisi yksityishenkilöitä.
- 5) Mikä sai Luonto-Liiton lähtemään mukaan kansalaisaloitteen asian edistämiseen?
- 6) Ovatko viranomaiset ottaneet teihin yhteyttä tai oletteko te olleet yhteydessä viranomaisiin kansalaisaloitteen tiimoilta?
- 7) Onko Luonto-Liitto jättänyt aloitteesta lausuntoa? Netistä löytyi Suomen Luonnonsuojeluliiton edustajan lausunto.
- 8) Onko kansalaisaloitteen ajamisessa ollut mitään ongelmia tai olisiko Luonto-Liitto toivonut voivansa tehdä jotain enemmän edistääkseen kansalaisaloitetta?
- 9) Sana on vapaa: Jos tulee mieleen jotain lisää, kuulen mielelläni.

Liite 6)

Maa- ja metsätalousvaliokunnan viranomaisen E asiantuntijahaastattelu 7.3.2023.

- 1) Työskentelet maa- ja metsätalousvaliokunnassa viranomaisena. Miten kuvailisit valiokuntatyössä käsiteltävän sidosryhmien antamia asiantuntijänäkemyksiä?
- 2) Miten nämä asiantuntijänäkemykset vaikuttavat lainvalmisteluun ja valiokuntatyöskentelyyn?
- 3) Kuinka paljon ympäristöalan kansalaisjärjestöt osallistuvat valiokuntatyön asiantuntijakuulemisiin?
- 4) Poikkeako ympäristöjärjestöjen asiantuntijatoiminta valiokuntatyöskentelyssä mitenkään eläinsuojelujärjestöistä, kuten Animaliaasta?
- 5) Vaikuttaako järjestöjen asiantuntijuuteen mitenkään se, että suuri osa järjestötoimijoista työskentelee vapaaehtois pohjalta? Miten katsoisitte järjestöjen vapaaehtois pohjan vaikuttavan niiden mahdollisuuksiin antaa lausuntoja lainsäädäntöprosesseissa?
- 6) Millaisilta muilta tahoilta pyydätte lausuntoja kuin erilaisilta järjestöiltä ja viranomaisilta?
- 7) Onko järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksissa lainsäätämistyöhön näkemysenne mukaan ilmennyt minkäänlaisia kehityskohteita?
- 8) Poikkeavatko näkökohdat, joihin ympäristöjärjestöt kiinnittävät huomiota, mitenkään seikoista, joihin muut asiantuntijat antavat kommenttejaan lakeja säädettäessä?
- 9) Julkaisit vuonna 2019 artikkelin järjestöjen valitusoikeuden laajentumisesta ympäristöasioissa ja oikeuskäytännön kehityksestä. Oletko seurannut aihetta myöhemmin?
- 10) Onko vielä jotain, jota haluaisitte tuoda esille aiheesta?

Liite 7)

Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry:n edustajien I1 ja I2 haastattelu 28.12.2022.

- 1) Koska tutkin ympäristöjärjestöjen roolia Suomessa, minua kiinnostaa erityisesti se, miten Tapiola ry on muodostunut. Miten yhdistys on saanut alkunsa?