

Asia: VN/12575/2023

Lausuntopyyntö uudistettavasta lainvalmistelun kuulemisoppaasta

VASTAAJATIEDOT

1. Organisaatio

järjestö, yhdistys tai muu kolmannen sektorin organisaatio tai muu toimija

TYÖRYHMÄN ARVIOMUISTIO

2. Vaihtoehto 1 ohjeistetulle lausuntoajalle: Säilytetään nykyinen lausuntoajan pääsääntö (vähintään 6 viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään 8 viikkoa ja yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) ja avataan ohjeessa aiempaa konkreettisemmin pääsäännöstä poikkeamisen edellytykset.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

SAK pitää nykyisiä vähimmäislausuntoaikoja perusteltuina. Nykyinen lausuntoaika on vain pieni osa lainvalmisteluprosessia ja siihen kuluva kokonaisaika. Lausunnonantajille on annettava riittävä aika perehtyä asiaan, käydä asiaa ja kannanmuodostusta läpi omissa organisaatioissaan sekä kirjoittaa lausuntoa. Monet säädöshankkeet ovat entistä monimutkaisempia ja laajempia, ja niihin vaikuttavat monet kansainväliset säädökset, kuten EU-oikeus. SAK:n on lausuntoja valmisteltaessa kerättävä tietoja ja näkemyksiä omilta sidosryhmiltään ja selvitettävä valmistelussa olevien lakihankkeiden vaikutuksia työntekijöiden asemaan ja toimeentuloon. Resurssit ovat supistuneet monin paikoin sekä lainvalmistelussa että lausuntoja antavissa tahoissa. Lainvalmistelua on hajautettu usein samanaikaisesti lainvalmisteluprosesseihin ja tällöin samat henkilöresurssit ovat usein tiukoilla. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että esimerkiksi työministeriön monissa työläinsäädäntö hankkeissa kolmikantainen työryhmätyöskentely on osa valmistelua, mutta työryhmätyölle ja -keskustelulle varattu aikataulu on vähäinen. Tällöin on käynyt myös niin, ettei aikataulut ole mahdollistaneet asianmukaista asiantuntijoiden kuulemista työryhmässä, mikä on heikentänyt lainvalmistelun laatua. Riittävä lausuntoaika on keskeinen lähtökohta, mikäli oikeasti halutaan sidosryhmiltä pohdittuja ja hyvin valmisteltuja lausuntoja. Asianmukainen kuuleminen sitouttaa ja osallistaa sidosryhmiä prosessiin ja edistää tiedonjakoa.

E erityisen hankala lausunnon antajien näkökulmasta ovat ne lausuntopyyntö, jotka sijoittuvat kokonaan tai valtaosin yleiselle lomakaudelle ts. juhannuksesta elokuun alkuun tai joulusta loppiaiseen. Tällaista aikataulutusta tulisi välttää, koska lausuntoja ei pystytä tekemään henkilöiden ollessa lomalla tai heidän lomaansa joudutaan keskeyttämään.

Vähimmäislausuntoajoista ei ole viime vuosina kuitenkaan läheskään kaikissa tilanteissa pidetty kiinni, eikä lyhyempiä lausuntoaikoja ole aina perusteltu asianmukaisesti. SAK kannattaa sitä, että lyhyempien lausuntoaikojen perusteet ovat selkeästi ja suppeasti ohjeissa määritelty, ko. lausuntopyyntöissä perusteltu ja vähimmäisaikojen noudattamista valvotaan. Esimerkiksi se, että ministeriöiden poikkeavat lausuntoajat kootaan ja niiden perusteet julkaistaan vertailukelpoisella tavalla, olisi yksi askel eteenpäin.

3. Ohjeistetut poikkeamisperusteet: Pitäisikö pääsääntöisestä lausuntoajasta voida tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella poiketa seuraavilla perusteilla? Valitse kaikki seikat, joiden perusteella lyhyemmän lausuntokierroksen pitäisi olla mahdollinen.

vaikutuksiltaan suppeat hankkeet

Perustelut

Valitsemme seuraavat seikat (ohjelma antoi vain valita yhden):

X vaikutuksiltaan suppeat hankkeet

X helposti omaksuttavat hankkeet

X vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet

X asian poikkeuksellinen kiireellisyys (ks. tarkemmin tästä ja edellisistä perusteista opasluonnoksen s. 54–56)

Perustelut

Tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa koskien lausuntoajan lyhentämistä on syytä ottaa huomioon oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan kannanotot. Lyhyempi lausuntokierros voi olla mahdollinen oppaassa mainituissa poikkeuksellisissa ja kiireellisissä tilanteissa, kuten vakava epidemia, talous- tai energiakriisi, turvallisuusuhka tai luonnonkatastrofi. Kiireellisyysarvioinnin tulisi olla objektiivista, ei poliittisesti hallitukselle tärkeän lakihankkeen kiirehtimistä. Myös muissa oppaassa mainituissa, vaikutuksiltaan vähäisissä ja suppeissa, helposti omaksuttavissa lakihankkeissa sekä EU-säädöksen vähäisen liikkumavaran lakihankkeissa voidaan harkita lausuntoajan lyhentämistä.

4. Vaihtoehto 2 ohjeistetulle lausuntoajalle: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi vähintään 5 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 7 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa. Osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioidaan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähtökohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta sekä vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste).

Vastustan

Perustelut

-

5. Vaihtoehto 3 ohjeistetulle lausuntoajalle: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi vähintään 4 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 6 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa. Osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioidaan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähtökohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta, vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste, kuulemiset varhaisemmassa vaiheessa valmistelua sekä lausuntokierroksen aikana järjestettävä keskustelutilaisuus).

Vastustan

Perustelut

-

6. Arviomuistiossa käsitellään keinoja kuulemisen kehittämiseksi erityisesti valtioneuvoston sähköisiin työkaluihin liittyen. Pitäisikö seuraavia toimenpiteitä merkittävänä lainvalmistelun kuulemisen kehittämisessä? Valitse kaikki toimenpiteet, joita pitäisit merkittävänä.

Kaikki säädösehdotuksista järjestettävät lausuntomenettelyt järjestettäisiin Lausuntopalvelussa.

Perustelut

Valitsemme seuraavat seikat (ohjelma antoi valita vain yhden):

X Kaikki säädösehdotuksista järjestettävät lausuntomenettelyt järjestettäisiin Lausuntopalvelussa.

X Hankeikkunaan päivitetäisiin yhdenmukaisemmin ja ajantasaisemmin lainvalmisteluhankkeita koskevia tietoja.

X Hankeikkunan tai Lausuntopalvelun kautta voisi aina tutustua kaikkiin lausuntomenettelyssä annettuihin lausuntoihin.

X Hankeikkunassa tai Lausuntopalvelussa voisi tilata sähköpostiherätteitä esimerkiksi itseä kiinnostavista asiasanoista tai tiettyyn hankkeeseen liittyvistä toimista.

X Merkittävistä EU:ssa valmistelussa olevista säädöshankkeista julkaistaisiin Hankeikkuna-sivut, joilla tiedotettaisiin esimerkiksi hankkeeseen liittyvistä kuulemisista.

X Toteutuneiden lausuntomenettelyiden kestoista ja esitetyistä poikkeamisperusteista julkaistaisiin ajantasaista, ministeriökohtaista tietoa

SAK pitää tärkeänä, että vaikka lausuntomenettelyt järjestettäisiin kattavasti lausuntopalvelussa, niin kehitetään lausuntopalvelun ja hankeikkunan toiminnallisuutta. Niiden keskeisten ja edustavien sidosryhmien, joita lakihanke koskee ja jotka ovat olleet kuultavana tai työryhmätyöskentelyssä mukana lainvalmistelun aikana, tulisi saada erikseen tieto lausuntopyynnöstä.

7. Muu palaute työryhmän arviomuistioista.

SAK haluaa esittää kritiikkinsä arviomuistion s. 9.1. kappaleessa todetusta: ”Toisissa ministeriöissä on koettu merkittävää poliittista painetta lyhentää lausuntoaikoja ja valmistella esitykset kiireellisesti.” Lisäksi muistiossa on todettu, että lähes kaikki kyselyyn vastanneet lainvalmistelijat ovat maininneet poliittisen paineen syyksi lausuntoajasta poikkeamiselle. Tilanne ei ole tältä osin hyväksyttävä. Näyttää siis siltä, että poliittinen paine lausuntoaikojen lyhentämiseen on toistuvasti niin kova, että lausuntoajoista poikkeamista on tarpeellista ohjeistaa, noudattaa sekä valvoa kaikkia ministeriöitä koskevilla ohjeilla ja periaatteilla nykyistä enemmän. Kun lakihankkeita kokonaisuudessaan organisoidaan kireillä aikatauluilla ja vähäisillä henkilöresursseilla, on riskinä se, ettei lainvalmistelu ole riittävän laadukasta ja eri näkökulmia huomioon ottavaa. Arviomuistiossa s. 10 on otettu esille, ettei säännöskohtaisia perusteluja ole systemaattisesti tarkastettu enää laintarkastuksessa, kun ei ole kiireen vuoksi resursseja. Valitettavasti hallituksen esitysten pykäläesitysten ja perustelujen vastaavuudessa ja laadussa on ollut esim. työlainsäädäntöä koskevissa lakihankkeissa toistuvasti ongelmia ja ristiriitaisuuksia, etenkin tilanteissa, joissa pykäläesitysten muotoiluja muutetaan virkamiestyönä moneen kertaan lausuntokierroksen jälkeen ja vieläpä juuri ennen eduskuntaan viemistä.

KUULEMISOPAS – JOHDANTO

8. Kommentit kuulemisoppaan johdannosta.

SAK kannattaa oppaan sivuilla 12–13 yhteenvedossa olevia periaatteita. Toteutuessaan ne toisivat ministeriöiden lainvalmisteluun tarvittavaa rakennetta ja yhteisiä toimintaperiaatteita, jotka edistäisivät sidosryhmien tiedon saantia lainvalmistelun prosessista ja siihen osallistumisesta mm. kuulemisten ja lausuntomenettelyn avulla. Oppaan periaatteet kehittävät lainvalmistelua nykyistä systemaattisemmaksi ja lisäävät hankkeiden ja prosessien läpinäkyvyyttä. Kuulemisen tavoitteet on koottu hyvällä tavalla johdannon 1.2 kohdassa.

Kappaleessa 1.4.4 on käyty läpi kuulemisen menetelmiä ja työkaluja, s. 20 todetaan seuraavasti: ”Kuulemisissa esitettyjen arvioiden yleistettävyyttä ja luotettavuutta tulee arvioida kriittisesti. Näkemyksiin voi liittyä subjektiivisuutta, intressisidonnaisuutta ja edunvalvontaa”. SAK:n mielestä

kuulemisten arviointia on syytä tehdä, kunhan tarkastelu tapahtuu objektiivisesti ja tasapuolisesti. Kuluneella hallituskaudella on ongelmaksi muodostunut se, että SAK:n ja muiden palkansaajapuolen näkemyksiin suhtaudutaan kriittisesti edunvalvontanäkemyksinä, kun vastaavasti heikommin perusteltuun virkamiesvalmisteluun tai työnantajapuolen näkemyksiin ei juuri kritiikkiä liitetä. Näin tapahtuu mm. siitä käytännön syystä, että esim. sosiaaliturvan ja työlainsäädännön monissa lakihankkeissa lopputulos on määritelty hallitusohjelmassa ja sen toteutumista valvotaan ministeriöiden poliittisessa johdossa tiukasti lakihankkeen aikana. Tällöin kuulemisten käytännön merkitys lainvalmistelussa supistuu vähäiseksi tai olemattomaksi.

SAK pitää tärkeänä, että kuulemisoppaassa on otettu esille lakisääteiset kuulemisveloitteet, vaikkakin itse sisältö on laitettu liitteeseen 4. Listaus ei ole tyhjentävä, eli jos listalta jää puuttumaan jokin lakisäätäinen kuulemisveloite, se ei poista kyseistä veloitetta. Liitteessä on todettu mm. työlainsäädännön kolmikantainen valmistelu, joka perustuu ILO:n moniin yleissopimuksiin. Se on työelämän sääntelyn laadun ja työmarkkinaosapuolten edustavuuden ja sitoutumisen kannalta keskeinen lähtökohta. SAK:n mielestä kolmikantaisen valmistelun ja työmarkkinaosapuolten kuulemisen tulee olla aitoa ja pyrkiä kaikkia osapuolia tyydyttävään lopputulokseen. Kolmikantainen valmistelu ei siten tarkoita pelkästään puhe- ja läsnäolo-oikeutta kuten nykyisen hallituksen johdolla toteutetussa työlainsäädännön valmistelussa on menetelty.

Oppaan sivulla 27 on esimerkki henkilöverotuksesta ja johtopäätös ettei kuulemista yleensä tarvita. Emme yhdy tähän johtopäätökseen, vaan katsomme että sidosryhmiä tulisi kuulla, jotta vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointi on riittävän kattavaa. Verosääntelyn tulkintaa selventää Keskusverolautakunnan lisäksi HAO, KHO ja EUT:n oikeuskäytäntö.

ESIVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

9. Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

10. Periaate – Mahdollisessa esivalmistelussa kuullaan keskeisiä sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä, jos hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia eikä kyse ole sellaisen EU-säädöksen täytäntöönpanosta, jossa on vähän kansallista liikkumavaraa.

Kannatan muutettuna

Perustelut

Periaatteen alkuosa on ok. Sen sijaan loppuosa, ”eikä kyse ole...”, ei ole tarpeen. On järkevää, että keskeisillä sidosryhmillä on mahdollisuus tulla kuulluksi myös EU-säädöksen liikkumavarasta, oikeuskäytännöstä ja niiden tulkinnasta. SAK:ssa ja muissa palkansaajajärjestöissä on asiantuntemusta EU-oikeudesta. Kokemuksemme monista työlainsäädännön lakihankkeista ovat osoittaneet, ettei virkamiesvalmistelussa huomata riittävän kattavasti EU-oikeuden ja kv-sopimusten tulkintoja lainvalmistelussa.

11. Periaate – Jos esivalmistelusta laaditaan arviomuistio tai muu loppuraportti, siitä järjestetään kirjallinen kuuleminen Lausuntopalvelussa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

12. Periaate – Esivalmistelun mahdollista loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

13. Muut kommentit kuulemista esivalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

-

PERUSVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

14. Periaate – Säädösvalmisteluhankkeen toimeksiannosta päätettäessä suunnitellaan, miten sidosryhmiä osallistetaan valmistelun aikana. Keskeisiä näkökulmia suunnittelussa ovat hankkeen sidosryhmien ja kuulemistarpeiden tunnistaminen sekä kuulemisten aikataulut ja menetelmät.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

15. Periaate – Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

16. Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

17. Muut kommentit kuulemista perusvalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

Emme yhdy oppaassa esitettyyn yksioikoiseen esimerkkiin rajatusta kuulemisesta perusvalmistelussa, sillä perusteella että EU-direktiivin täytäntöönpanossa on ”vähän kansallista liikkumavaraa”. Kysymys voi olla tulkinnanvarainen. Katsomme että liikkumavara -kysymystä tulisi tarkastella yhdessä keskeisten sidosryhmien kanssa esimerkiksi työlainsäädännön osalta.

LAUSUNTOMENETTELY – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

18. Periaate - Lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa. Lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuistiossa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

19. Periaate - Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. (Perustelluista syistä ks. opasluonnoksen luku 4.4.)

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

20. Periaate – Lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenveto, joka julkaistaan Hankeikkunassa. Lausuntoyhteenvetoon laatimisesta tai julkaisemisesta voi poiketa vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

21. Muut kommentit lausuntomenettelyä koskevasta ohjeistuksesta.

-

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

22. Kommentit kuulemispalautteen hyödyntämistä jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa koskevasta ohjeistuksesta.

SAK viittaa aikaisempiin vastauskohtiin, joissa olemme kuvanneet sitä ongelmaa, ettei esim. työlainsäädännön lainvalmistelussa ja kuulemisessa kerrottuja työmarkkinaosapuolten näkemyksiä oteta tasapuolisesti huomioon ja pyritä aitoon kolmikantaiseen valmisteluun. Vaan lainvalmistelu on hallitusohjelmassa sovittujen asioiden toteuttamista tiukassa poliittisessa ohjauksessa.

EDUSKUNNAN ASiantuntijakuulemiset – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

23. Periaate - Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa annettavassa esittelevän ministeriön vastineessa arvioidaan valiokunnan saama olennainen asiantuntijapalaute. Vastineessa vastataan myös valiokunnan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin ja tarkentamistarpeisiin. Vastineessa mahdollisesti esitettävistä muutoksista hallituksen esityksen säännösehdotuksiin keskustellaan tarvittaessa valiokuntaneuvoksen kanssa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

24. Muut kommentit esittelevän ministeriön toimintaa eduskunnan valiokunnan asiantuntijakuulemisessa koskevasta ohjeistuksesta.

-

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI –YLEINEN PALAUTE

25. Kommentit kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa koskevasta ohjeistuksesta.

SAK:n näkemyksen lainvalmistelun jälkiseurantaa ja -arviointia ei juurikaan toteuteta siten että keskeiset sidosryhmät olisivat siinä mukana. Muutoinkin vaikuttaa siltä, että objektiivisen ja perusteellisen jälkiseurannan toteutumistaso on vähäinen, ja sen vaikutus tulevaan sääntelyyn on epäselvä tai vähäinen. SAK:n mielestä olisi perusteltua, että lainvalmistelun jälkiseurannasta ja -arvioinnista olisi oppaassa periaatteet, joita ministeriöiden tulisi lähtökohtaisesti noudattaa. Nyt oppaassa on vain suosituksia. Jälkiseurannan ja -arvioinnin merkitystä tulisi kasvattaa, mikäli aidosti halutaan lisätä lainvalmistelun vaikuttavuutta ja faktapohjaisuutta. Ja myös keskeisiä sidosryhmiä tulee kuulla jälkiseurannan ja -arvioinnin yhteydessä.

Valitettavasti tällä hallituskaudella monet erityisesti työelämää koskevat lakihankkeet on päätetty poliittisin tai ideologisin perustein hallitusohjelmassa. Esimerkiksi työlainsäädännön osalta viimeaikaiset kokemukset ovat huonoja. Lainsäädäntöä uudistetaan merkittävästi yhteen suuntaan ja parin vuoden päästä seuraava hallitus uudistaa samaa lainsäädäntöä päinvastaiseen suuntaan. Mitään jälkiarviointia ei ole ensimmäisestä lakiuudistuksesta haluttu tai ehditty tekemään ennen kuin tehdään jo päinvastaista uudistusta. Lainsäädännön johdonmukainen kehittäminen ja kohderyhmän mahdollisuudet pysyä muutosten tasalla ja sitoutua niihin, on heikkoa. Yksi esimerkki

edellä kuvatusta tilanteesta on yhteistoimintalain uudistaminen tällä hallituskaudella. Siinä missä hiljattain uudistettu YTL yksinkertaisti lain soveltamisalasäännöstä tuomalla pääsääntöisesti kaikki yt-asiat saman soveltamisalan piiriin, on nyt käynnissä oleva muutos tuomassa jälleen erottelun joukkovähentämisdirektiivin alaisten asioiden välille suhteessa yhteistoimintamenettelydirektiivin alaisiin. Vanhassa laissa erottelu kulki lain 6 ja 8 luvun välillä. Riskejä tästä koituu epäilemättä useita. Eikä niistä vähäisin ole sääntelyn sekavuus, kun oppikirjat ja oppaat eivät pysy perässä, mutta etenkin se, että aiemman uudistuksen yhtä keskeisintä muutosta soveltamisalan yksinkertaistamisesta ei ole ollut mahdollista arvioida asiallisesti millään tavalla. Jälkiarviointi on siis tältä osin ollut olematonta.

Monia työlainsäädännön heikennyksiä on perusteltu työllisyyden lisäämisellä, mutta valmistelussa olevien lakihankkeiden osalta ei tehdä jälkiseurantaa, eikä näitä työllisyysvaikutuksia ole siis todennettu (esim. työtaisteluoikeuden rajoittaminen, vientimalli, paikallinen sopiminen). Yksilöperusteisen irtisanomisen keventämistä koskevassa lakihankkeessa TEM:ssä tehtiin yksipuolinen nk. yrityspaneelikysely, jossa x määrältä yrityksiä kysyttiin näkemyksiä suurimmista rekrytoinnin esteistä. Nähtäväksi jää, tullaanko hallituksen esityksessä viittaamaan tämänkaltaiseen kyselyyn ja tullaanko rekrytointien kasvua seuraamaan yritys kentässä lain voimaan tulon jälkeen, vaikka on kyse viestinnän tukemisesta.

EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – YLEINEN PALAUTE

26. Kommentit kuulemista EU-ennakkovaikuttamisessa, EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

SAK:n mielestä EU-jaostojen laajat kokoonpanot ovat tärkeä osa Suomen EU-politiikan valmistelua, ja sitä olisi syytä edelleen kehittää. Jaostojen jäsenillä on usein hyvin vähän aikaa kommentoida asiakirjoja. Tilannetta voidaan helpottaa antamalla säännöllisemmin ennakkotietoa tulevista kommenttipyyntöistä. Tuemme suositusta neuvoston kokouksen asialistojen jakamisesta etukäteen laajalle kokoonpanolle. Tuemme myös sitä ajatusta, että kuulemistapoja voidaan laajentaa ja hyödyntää nykyistä aktiivisemmin mm. tietopohjan keräämiseen, tiedotus- ja keskustelutilaisuuksiin ja kommentointiin valmistelun eri vaiheissa. Ehdotamme, että säädösehdotuksen käsittelyn etenemisestä kerrotaan EU-jaostojen laajoille kokoonpanoille, tämä voisi osin tapahtua esim. jakamalla työryhmien muistioita jaostoille. EU-säädökset ja oikeuskäytäntö muuttuu ja kehittyy ja on tärkeää, että pienessä maassa kuten Suomessa on riittävä EU-oikeuden osaaminen ja resurssit virkamieskunnassa ja että näissä kysymyksissä keskeisten sidosryhmien asiantuntemusta kuullaan ja hyödynnetään. SAK:n intressi ja asiantuntemus painottuu EU-oikeuden osalta etenkin työelämän kysymyksiin.

ESIVALMISTELU – SUOSITUKSET

27. Suositus – Esivalmistelun aikana on usein tarkoituksenmukaista järjestää myös suullisia kuulemisia esimerkiksi tietopohjan, nykytilan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseksi.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

28. Suositus – Kirjallisen esivalmistelukuulemisen kysymykset rakenteistetaan niin, että selvityksen kohteena oleva asiakokonaisuus ja osa-alueiden keskinäiset yhteydet on helppo hahmottaa. Myös vapaan palautteen antaminen on yleensä mahdollista. Lisäksi kysymysten muotoiluissa otetaan huomioon palautteen koostamiseen liittyvät tarpeet.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

29. Suositus – Esivalmisteluvaiheessa ainakin arviomuistiota tai muuta loppuraporttia koskeva kuuleminen on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle. Usein riittävää on, että tiivistelmä arviomuistion sisällöstä on saatavana ruotsiksi.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

30. Suositus – Loppuraporttia koskevan kuulemispalautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa etappina.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

31. Suositus – Loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan Hankeikkunassa kirjallinen arvio.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

PERUSVALMISTELU – SUOSITUKSET

32. Suositus – Perusvalmisteluvaiheen hankesuunnitelman mukaiset kuulemiset aikataulutetaan lainvalmistelun prosessioppaan mukaisten työvaiheiden mukaan.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

33. Suositus – Perusvalmistelun aikaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan etukäteen Hankeikkunassa etappeina.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

34. Suositus – Kuulemissuunnitelman sisällön ja aikataulun ajantasaisuus tarkistetaan tarvittaessa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

35. Suositus – Valmistelun aikana kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

36. Suositus – Perusvalmisteluvaiheen lausuntopyynnöt, kyselyt ja muut kirjalliset kuulemiset tehdään osittain rakenteisina.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

37. Suositus – Perusvalmistelun aikaisissa kuulemisissa esimerkiksi nykytilan ja sen muutostarpeiden, tietopohjan sekä ratkaisuvaihtoehtojen kartoituksesta on monesti tarkoituksenmukaista hyödyntää myös suullisia, keskusteltavia kuulemistapoja.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

38. Suositus – Perusvalmisteluvaiheen aikaiset kuulemiset järjestetään myös ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

39. Suositus – Perusvalmistelun aikainen sidosryhmien kuulemispalaute kootaan yhteenvetoon, joka julkaistaan Hankeikkunassa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

40. Suositus – Perusvalmistelussa arvioidaan, miten kuulemista voidaan hyödyntää säädöksen seurannassa sen voimaantulon jälkeen.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

LAUSUNTOMENETTELY – SUOSITUKSET

41. Suositus - Lausuntopyyntö ja lausuntomenettelyn toteutus suunnitellaan perusvalmistelun tekevän työryhmän kanssa. Jos esitys on tehty virkatyönä, ainakin keskeiset sidosryhmät osallistetaan lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien lausuntomenettelyn jakelulistan määrittelyyn.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

42. Suositus - Lausuntopyyntö toteutetaan rakenteisena niin, että myös vapaa kommentointi on mahdollista.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

43. Suositus – Lausuntomenettelyn ajankohta ja aihe julkaistaan ja ilmoitetaan lausuntopyynnön saajille etukäteen ainakin silloin, kun lausuntoaika on pääsääntöä lyhyempi.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

44. Suositus - Lausuntojen antamiseen varataan niin pitkä aika, että myös muilla kuin sidosryhmien edunvalvojilla ja viranomaisilla on todellinen mahdollisuus osallistua lausuntomenettelyyn.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

45. Suositus - Ruohonjuuritason toimijoita tai muuten laajempaa yleisöä tavoittelevan lausuntomenettelyn viestintä suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

46. Suositus - Keskustelutilaisuudet, haastattelut sekä verkkokeskustelut ja -kyselyt voivat olla hyviä täydentäviä keinoja ruohonjuuritason palautteen saamiseksi lakiehdotuksesta.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

47. Suositus - Lausuntoyhteenvedon alussa on tiivistelmä lausuntomenettelyn toteutuksesta ja ehdotuksen asioita tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen päälinjoista. Tämän jälkeen on yhteenveto yksityiskohtaisesta palautteesta asiakohdittain. Saman suuntaisella kannalla olevien perustelut ryhmitellään asiakohdittain.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

48. Suositus - Lausuntopalvelussa olevan rakenteisen palauteaineiston voi tallentaa Excel-tiedostoksi, jolloin rakenteisia ominaisuuksia voi hyödyntää lausuntoyhteenvedon koostamisessa.

-

Perustelut

-

49. Suositus - Lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan arvio, jossa esitettyjä näkemyksiä arvioidaan. Arvio jäsennetään samoin kuin lausuntoyhteenvedo, eli lausunnon antajien merkittävät perustelut arvioidaan kunkin perustelukohdan jälkeen.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

50. Suositus - Arvio kuulemispalautteesta julkaistaan jatkovalmistelupäätöksen yhteydessä Hankeikkunassa etappina.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – SUOSITUKSET

51. Suositus - Jos lausunnonantaja esittää lausuntomenettelyn jälkeen esityksen sisältöön merkittävästi vaikuttavia uusia kommentteja, niistä viestitään muille sidosryhmille.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

EDUSKUNNAN ASIAANTUNTIJAKUULEMISET – SUOSITUKSET

52. Suositus - Suullisen esittelyn tueksi tehdään yleensä tiivis PowerPoint-esitys.

-

Perustelut

-

53. Suositus – Vastineessa asiantuntijapalaute, arviot ja esittelevän ministeriön kannat esitetään asiakokonaisuuksittain.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

54. Suositus – Vastineluonnos annetaan tiedoksi ja kommentoitavaksi muille eduskunnan kuulemille asiantuntijoille, jos valiokunta siihen suostuu ja se on aikataulullisesti mahdollista.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

55. Suositus – Vastineasiakirja otsikoidaan esimerkiksi: ”HE xx/xxxx vp – X-ministeriön vastine Y-valiokunnalle.

-

Perustelut

-

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI – SUOSITUKSET

56. Suositus – Seurannan painopisteiden ja jälkiarvioitavan sääntelyn valinnassa hyödynnetään kuulemisia ja muuta sidosryhmäyhteistyötä.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

57. Suositus – Sidosryhmille kannattaa viestiä ministeriössä suunnitteilla olevasta seurannasta ja jälkiarvioinneista.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

58. Suositus - Seuranta varten tehtävän sidosryhmäkuulemisen palautteen laatua usein parantaa kuulemisen ajoittaminen kuultaville sopivaan ajankohtaan.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

59. Suositus – Erityisesti ennen vaalikauden vaihtumista on tarpeen seurata toimialan sääntelyn mahdollisia merkittäviä muutostarpeita ja käydä niistä keskusteluja sidosryhmien kanssa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

60. Suositus – Jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun aikana on hyödyllistä kuulla sidosryhmiä seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

61. Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

62. Suositus – Seurannan tai jälkiarvioinnin osana järjestetyn kuulemisen, kuten keskustelutilaisuuden tai kyselyn, palautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa esimerkiksi muistiona.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

63. Suositus – Myös jatkuvaluonteisen seurantatiedon riittävä dokumentointi viimeistään seuraavan säädösvalmisteluhankkeen aikana on tärkeää, jotta sidosryhmät voivat arvioida tiedon oikeellisuutta, vaikutuksia ja merkittävyyttä.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

64. Suositus – Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – SUOSITUKSET

65. Suositus – Neuvoston kokouksen asialista jaetaan etukäteen tiedoksi valmistelujaoston laajalle kokoonpanolle.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

MUU PALAUTE SUOSITUKSISTA

66. Muut kommentit suosituksista: esimerkiksi ehdotukset kokonaan uusiksi suosituksiksi

-

LIITTEET

67. Kommentit kyselyn laatiminen -liitteestä

-

68. Kommentit kuulemisen kielet -liitteestä

-

69. Kommentit asiakirjajulkisuus, tiedonhallinta, avoimuusrekisteri ja tietosuoja kuulemisessa –liitteestä

-

70. Kommentit lakisääteiset kuulemisvelvoitteet -liitteestä

-

Muu palaute kuulemisoppaasta

71. Muut kommentit kuulemisoppaan luonnoksesta

SAK kannattaa liitteessä 2, s.90 esille tuotua suositusta muiden kielten käytöstä kuulemisessa, julkaisuissa ja hankeviestinnässä. Yhteiskunta ja työmarkkinat kansainvälistyvät, on tärkeää, että esim. ulkomaalaisia työntekijöitä koskevat keskeiset lakihankkeista on tietoa saatavissa ja kommentoitavissa esim. englannilla.

SAK pitää kannatettavana, että ministeriöiden yhteistyönä uudistetaan lainvalmistelun kuulemisopasta. Lausuntoaikojen vähimmäisajat on syytä säilyttää nykyisellään. Käytännössä vähimmäisaikojia ei ole läheskään kaikissa tilanteissa noudatettu, vaan on viitattu esim. poliittiseen paineeseen kiirehtiä lakihankkeita. Poikkeaminen tulee olla suppeasti ja etukäteisesti määritellyin kriteerein mahdollista.

Työelämää ja monien sosiaaliturvaa koskevien lainvalmisteluprosessien osalta on lopuksi syytä tuoda esille edellä esitettyjen vastausten lisäksi vielä seuraavat olennaiset lainvalmistelun puutteet, jotka ovat yleistyneet kuluvalle hallituskaudella:

Lainvalmistelun lopputulos on määritelty hallitusohjelmassa ja tiukka poliittinen lainvalmistelun johtaminen ei mahdollista erilaisten näkökohtien arviointia esim. siitä, olisiko säädösten valmistelutyölle vaihtoehtoa. Lainvalmistelun aikana kuuleminen toteutetaan, mutta käytännössä hallitusohjelmasta poikkeavia näkemyksiä ei oteta huomioon. Tämä on käytännössä tarkoittanut esim. työlainsäädännön osalta, että palkansaajapuolen näkemykset ovat työryhmissä ja muussa kuulemisessa ohitettu. Kuuleminen ei näin ollen ole tasapuolista ja asianmukaista.

Lainvalmistelua tehdään liian kiireisillä aikatauluilla. Tämä merkitsee mm. sitä, että juridisia vaihtoehtoja ei kartoiteta kunnolla tai ollenkaan. Lainvalmistelua tekevät henkilöresurssit ovat liian pienet, ottaen huomioon, että samanaikaisesti samat virkamiehet valmistelevat useita eri hankkeita. Esimerkiksi työlainsäädännön valmistelussa on käynyt niin, että kiireinen aikataulu on ollut ministeriöiden perustelu jättää riippumattomien asiantuntijoiden kuulemisia tekemättä. Kiireellä ja pienillä henkilöresursseilla on vaikutusta lainvalmistelun laatuun.

Lakihankkeita on hajautettu ja paloitetu siten, että kokonaiskuvan saaminen lakimuutoksista ja niiden mahdollisista vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista on erittäin vaikeaa. Näin on käynyt esim. työttömyysturvan lukuisissa uudistuksissa ja vaikkapa ulkomaalaislain uudistuksissa (HE:t koskien 3 kk työttömyyden suoja-aikaa ja oleskeluluvan palkkarajaa).

Suomea sitovien EU- ja kansainvälisten säädösten huomioon ottaminen lainvalmistelussa on puutteellista.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Vanhala Laura
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry