

Uusi lainvalmistelun kuulemisopas: tausta, kuulemisen kehittäminen ja lainvalmistelun nopeuttaminen

Tähän muistioon on dokumentoitu uuden lainvalmistelun kuulemisoppaan valmistelun taustaa sekä valmistelussa esillä olleita, muita kuin oppaaseen liittyviä keinoja kehittää lainvalmistelun kuulemistä sekä nopeuttaa lainvalmistelua erityisesti vaalivuonna.

1 Tausta

[Uudella lainvalmistelun kuulemisoppaalla](#) korvataan vuoden 2016 [säädösalustuksen kuulemisopas](#). Niin kansallisesti kuin kansainvälisesti on havaittu, että lainvalmistelun kuulemistä on syytä kehittää. [Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman](#) mukaan lainvalmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisätään parantamalla koko prosessin seurannan avoimuutta. [OECD](#) on korostanut tarvetta kuulla sidosryhmiä valmisteluprosessin varhaisemmissa vaiheissa, edistää osallistumista tehokkaalla viestinnällä sekä arvioida saatu palaute avoimesti. Muun muassa [valtioneuvoston oikeuskansleri](#) ja [lainsäädännön arviointineuvosto](#) ovat korostaneet riittävän pitkien kuulemisaikojen varmistamisen merkitystä. Vuoden 2022 [lainvalmisteluprosessin laatuindikaattori](#) -kyselyn mukaan huomattava osa sidosryhmien edustajista oli tyytymättömiä lainvalmistelun kuulemisten oikea-aikaisuuteen, yhdenvertaisuuteen sekä esitettyjen näkemysten huomioimiseen valmistelussa.

Vuoden 2016 kuulemisoppaan ohjeistus on pääosin yleisluonteista. Uusi opas sisältää periaatteita, suosituksia ja esimerkkejä kuulemisesta lainvalmisteluprosessin kaikissa vaiheissa. Aiempaa tarkempi ja käytännönläheisempi ohjeistus helpottaa muun muassa kuulemistarpeen arviointia, kuulemiskeinojen valintaa, palautteen dokumentointia ja arviointia sekä kuulemistä tukevaa viestintää. Uutta sisältöä ovat esimerkiksi tarkemmat esimerkit siitä, milloin pääsääntöä lyhyempi lausuntoaika voi olla mahdollinen. Lisäksi opas on päivitetty vastaamaan nykyisiä valtioneuvoston työvälineitä ja toimintaympäristöä, kuten valtioneuvoston hanketietopalvelu Hankeikkunaa.

Oppaan tavoitteena on edistää lainvalmistelun laatua ja avoimuutta kehittämällä ja yhdenmukaistamalla kuulemisen toimintatapoja ministeriöiden hyvien käytänteiden mukaisesti. Toisaalta lainvalmis-

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

teluhankkeiden luonteen ja sidosryhmien erojen vuoksi kuulemisen tarve ja hyödyt vaihtelevat hankkeittain, eikä täysin yhdenmukainen ohjeistus sellaisenaan sovellu kaikkiin hankkeisiin. Uusi opas ottaa nykyistä paremmin huomioon sen, että lainvalmisteluhankkeet ovat keskenään erilaisia.

Uuden oppaan valmisteli oikeusministeriön toimikaudelle 31.5.2023–29.2.2024 asettama työryhmä, johon osallistui kymmenen ministeriötä ja lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö. Oikeusministeriö asetti työryhmän uudelleen toimikaudelle 15.5.–14.6.2024 arvioimaan lisäksi, millä edellytyksillä teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet, muut toimintaympäristön muutokset ja lainvalmisteluprosessin kehittäminen mahdollistaisivat säädösehdotuksista järjestettävän lausuntomenettelyn lausuntoajan lyhentämisen ottaen huomioon myös lainvalmisteluhankkeiden erityispiirteiden erot. Lisäksi oikeusministeriö asetti työryhmän uudelleen toimikaudelle 4.–31.10.2024 konkretisoimaan käytännön tilanteet ja edellytykset, joiden vallitessa lausuntoajoista poikkeaminen on mahdollista. Työryhmä järjesti sidosryhmille ja lainvalmistelijoille valmistelun aikana kyselyitä ja keskustelutilaisuuksia. Lisäksi työryhmä kuuli kohdennetusti muun muassa valtioneuvoston muita, eduskunnan ja oikeuskanslerinviraston edustajia. Opasluonnoksesta ja täydentävistä toimeksiannoista laaditusta arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros 27.11.2024–15.1.2025. Jatkovalmistelu tehtiin oikeusministeriössä muita ministeriöitä kuullen. Kansliapäällikkökokous hyväksyi oppaan 20.8.2025. Lisätietoja oppaan valmistelusta löytää [Hankeikkunasta](#).

2 Kehittämisideat: kuulemisen kehittäminen ja lainvalmistelun nopeuttaminen

Uuden oppaan valmistelun ohella työryhmän tehtävänä oli muun muassa arvioida keinoja edistää kuulemisen tukea, kehittää kuulemista tukevia valtioneuvoston työvälineitä sekä nopeuttaa lainvalmistelua erityisesti vaalivuonna. Seuraavat kehittämisideat ovat olleet esillä valmistelussa.

Työryhmä tunnisti useita keinoja kehittää kuulemisen työkaluja ja niiden käyttöä. Ehdotukset saivat myös lausuntokierroksella laajan kannatuksen. Näitä olivat:

- Kaikki säädösehdotuksista järjestettävät lausuntomenettelyt järjestettäisiin Lausuntopalvelussa.
- Hankeikkunaan päivitetäisiin yhdenmukaisemmin ja ajantasaisemmin lainvalmisteluhankkeita koskevia tietoja.
- Hankeikkunan tai Lausuntopalvelun kautta voisi aina tutustua kaikkiin lausuntomenettelyssä annettuihin lausuntoihin.
- Hankeikkunassa tai Lausuntopalvelussa voisi tilata sähköpostiherätteitä esimerkiksi itseä kiinnostavista asiasanoista tai tiettyyn hankkeeseen liittyvistä toimista.

- Merkittävistä EU:ssa valmistelussa olevista säädöshankkeista julkaistaisiin Hankeikkuna-sivut, joilla tiedotettaisiin esimerkiksi hankkeeseen liittyvistä kuulemisista.
- Toteutuneiden lausuntomenettelyiden kestoista ja esitetyistä poikkeamisperusteista julkaistaisiin ajantasaista, ministeriökohtaista tietoa.

Lausuntopalvelun käyttöastetta olisikin syytä edelleen nostaa, sillä palvelussa on viime vuosina ollut noin neljä viidesosaa säädösehdotuksia koskevista lausuntopyynnöistä. Tämä johtuu pääasiallisesti ministeriökohtaisista eroista: maa- ja metsätalousministeriö ei ole aiemmin käyttänyt palvelua lainkaan ja sisäministeriössä palvelua on käytetty vain noin 10 %:ssa esityksistä. Näissäkin ministeriöissä Lausuntopalvelun käyttö on kuitenkin viime aikoina yleistynyt. Uudessa kuulemisoppaassa Lausuntopalvelun käyttäminen on lähtökohtaisesti noudettava periaate. Jos jatkossa kaikki säädösehdotuksia koskevat lausuntomenettelyt järjestettäisiin keskitetysti yhdessä paikassa ja valtioneuvoston hanketietopalvelu Hankeikkunassa olisi yhdenmukaisemmin riittävät ja ajantasaiset tiedot, sidosryhmien ja yleisön osallistuminen lainvalmisteluhankkeisiin helpottuisi.

Käynnissä olevan Lausuntopalvelun uudistushankkeen osalta esimerkiksi joustavammat kyselyiden laatimismahdollisuudet, rakenteisten kyselyiden mallit sekä tekoälytyökalut kyselyiden suunnitteluun ja palauteyhteenvedojen laatimiseen voisivat alentaa kynnystä kuulla myös valmistelun varhaisessa vaiheessa. Lisäksi ne voisivat parantaa kysymysten laatua sekä helpottaa ja nopeuttaa lausuntomenettelyn järjestämistä ja lausuntopalautteen arviointia. Lausuntopalvelua ja sen käyttöä olisi kehitettävä myös niin, että palvelun kautta voi aina tutustua kaikkiin lausuntomenettelyssä annettuihin lausuntoihin. Tällä hetkellä ministeriöiden lausunnot ovat kattavasti vain valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä VAHVAssa ja näkyvät vaihtelevasti Hankeikkunassa.

Jotta sidosryhmät ja yleisö löytäisivät mahdollisimman helposti tietoa heitä kiinnostavista lainvalmisteluhankkeista, Hankeikkunan ominaisuuksia ja ohjeistusta tulisi kehittää. Valtioneuvoston piirissä Hankeikkuna-käytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa niin sisältöjen kuin ajantasaisuuden osalta, jotta sidosryhmien kiinnostus Hankeikkunan käyttämiseen seurannan välineenä voisi kasvaa merkittävästi. Lausuntomenettelyiden ennakkointia ja seuranta samoin kuin muutakin hankesurainta helpottaisi, jos Hankeikkunassa ja/tai Lausuntopalvelussa voisi tilata herätteitä itseä kiinnostaviin teemoihin tai hankkeisiin liittyvistä toimista ja tiedoista.

Lisäämällä VAHVAn EU-valmisteluosioon kotimaisia hankkeita vastaava mahdollisuus julkaista EU-säädöshanke suoraan Hankeikkunassa edistettäisiin sidosryhmien ja yleisön tietoisuutta mahdollisesti merkittävistä EU-hankkeista ja niihin liittyvistä kuulemisista.

Säädösehdotuksista järjestettävien lausuntomenettelyjen lausuntoaikoja ja esitettyjä perusteita pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamiselle tulisi seurata aiempaa tarkemmin. On tarkoitus selvittää,

voitaisiinko tätä seurantaa automatisoida ainakin osittain uuden Lausuntopalvelun kautta. Hankkeessa järjestetyllä lausuntokierroksella myös useampi järjestö- ja tutkijavastaaja toi esiin tarpeen määritellä tarkempaa seurantaa toteutuneille lausuntoajoille tai tuottaa niistä koottua julkista tietoa. Muutama vastaaja ehdotti, että pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamisen tulisi myös olla luvanvaraista tai että esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston tehtäviin lisättäisiin kuulemisten laadun arviointi. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa lainvalmistelusta, ja ministeriöillä on harkintavaltaa lainvalmisteluprosessin aikaisten kuulemisten järjestämisessä, mukaan lukien säädösehdotuksista järjestettävien lausuntomenettelyn pituudessa. Näistä syistä pääsäännöstä poikkeamisen luvanvaraisuutta ei ole pidetty perusteltuna.

Valmistelussa tunnistettuja keinoja nopeuttaa lainvalmistelua ovat erityisesti riittävien resurssien varaaaminen lainvalmisteluun, käännökseen ja laintarkastukseen, jatkovalmistelun vaiheiden osittain samanaikainen toteutus ja ajantasainen viestiminen käännöksen ja laintarkastuksen aikatauluista ja jonnottustilanteesta sekä tavoite vähentää esitysten kausittaista ruuhkautumista. Näihin kokonaisuuksiin vaikuttaminen voi kuitenkin olla haastavaa niin resurssien niukkuuden, saatavilla olevan osaamisen kuin lainvalmistelun reunaehtojen kuten budjettilakien käsittelyaikataulun vuoksi.

Myös eduskuntavaalivuoden kiireellisten hankkeiden valmistelun nopeuttamisen osalta riittävien resurssien osoittaminen valmisteluun nousi esille keskeisenä keinona. Sen lisäksi lausuntokierroksella ehdotettiin muun muassa kiireellisten hankkeiden käynnistämisen linjaamista jo osana hallitusohjelmaa, jotta tällaisten hankkeiden valmistelu voitaisiin käynnistää mahdollisimman nopeasti hallitusneuvottelujen valmistumisen jälkeen ja erityisesti syksyn budjettilakien valmisteluun jäisi enemmän aikaa. Toinen esillä ollut keino on pyrkimys varmistaa, ettei virkakunnan lomien ajoitus vaalivuonna vaikeuta budjettilakien valmistelua esimerkiksi siten, että kiireellisen hankkeen kannalta keskeinen vastuuvastuuvalmistelija jää pitkälle lomalle juuri hallitusohjelman valmistuttua. Samaten on nostettu esiin kysymys siitä, voitaisiinko aikataulupaineen helpottamiseksi vaalivuoden budjettilakien käsittelyaikataulua siirtää esimerkiksi kahdella viikolla tilanteissa, joissa hallitusneuvottelut pitkittyvät.