

Asia: VN/12575/2023

## Lausuntopyyntö uudistettavasta lainvalmistelun kuulemisoppaasta

### VASTAAJATIEDOT

#### 1. Organisaatio

-

### 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.**

-

#### Perustelut

-

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

-

#### Perustelut

-

**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).**

-

## 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).**

-

## 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.**

-

## Perustelut

-

**7. Muu palaute työryhmän arviomuistioista.**

-

## KUULEMISOPAS – JOHDANTO

**8. Kommentit kuulemisoppaan johdannosta.**

-

## ESIVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

**9. Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.**

-

## 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.**

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

**13. Muut kommentit kuulemista esivalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.**

-

**PERUSVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE**

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

**16. Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädossehdotusta koskeva lausuntomenettely.**

-

**Perustelut**

-

**17. Muut kommentit kuulemista perusvalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.**

## 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.**

-

**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.)**

-

**Perustelut**

-

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

-

**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.**

## 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.

-

**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.**

-

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

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

-

## ESIVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

-

**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.**

-

**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 arviomuiston sisällöstä on saatavana ruotsiksi.

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

## **PERUSVALMISTELU – SUOSITUKSET**

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**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.**

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**



-

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

-

**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.**

-

**Perustelut**

-

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

-

**Perustelut**

-

## **JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – SUOSITUKSET**

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

-

**Perustelut**

-

## **EDUSKUNNAN ASiantuntijakuulemiset – Suositukset**

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

-

#### Perustelut

-

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

-

#### Perustelut

-

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

-

#### 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.**

-

#### Perustelut

-

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

-

#### Perustelut

-

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

-

#### Perustelut

-

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

-

#### Perustelut

-

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

-

#### Perustelut

-

**61. Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.**

-

#### Perustelut

-

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

-

#### Perustelut

-

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

-

#### Perustelut

-

**64. Suositus – Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.**

-

#### Perustelut

-

## EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – SUOSITUKSET

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

-

### 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**

Lausunto koskien lausuntopyyntöä uudistettavasta lainvalmistelun kuulemisoppaasta  
(VN/12575/2023)

Lausuntoaikoja koskevan arviomuiston osalta yhdyimme varauksitta työryhmän kantaan siitä, että lausuntoaikojen lyhentämiselle ei ole perusteita ja pidämme sitä selkeästi hyvän lainvalmistelun tavoitteiden vastaisena. Tämän perusteeksi nostamme esille seuraavat seikat:

1. Kuulemisajat ovat tyypillisesti varsin pieni osa kaikkien muiden paitsi suppeiden ja teknisten sääntelyhankkeiden vaatimasta kokonaisuudesta. Samanaikaisesti kuuleminen on tyypillisesti se ainoa vaihe, jossa sääntelyn kohteeksi tulevat tahot saavat täsmällisen tiedon suunnitteilla olevasta uudistuksesta, pystyvät arvioimaan sen vaikutuksia sekä omaan toimintaansa että yleisemmin ja pystyvät myös sitä kautta palautteellaan poistamaan mahdollisia puutteita tai ongelmia valmistelun tietopohjassa ja käsityksissä ehdotusten vaikutuksissa.

2. Kuulemisajat ovat käsityksemme mukaan olleet tämän erillistoimeksiannon kohteena siksi, että hallituspuolueet ja eri hankkeista vastaavat ministerit ovat toistuvasti joutuneet tilanteisiin, joissa joko liian lyhyt toimeksiannon määräaika tai valmistelutoimeksiannon viivästyminen ovat tuottaneet aikataulupaineen ja sitä haluttaisiin edes osaksi kompensoida lausuntoaikojä lyhentämällä. Emme pidä asianmukaisena ja oikeasuhtaisena, että lainvalmisteluhankkeita pyrittäisiin nopeuttamaan juuri ja erityisesti tässä kohden ja tällä keinolla. Paremmiin toteutettu hankesuunnittelu ja riittävien resurssien osoittaminen valmisteluhankkeille olisivat selvästi parempi keino.

3. Jos valmisteluhankkeet ovat esimerkiksi hallituksen ensimmäisenä toimintavuotena erityisen kiireellisiä, hallitus voisi jo hallitusohjelman osana antaa listan pikaisesti toteutettavista valmisteluhankkeista ja samalla velvoittaa valmistelusta vastaavat virkamiehet niin sanottuun osallistavaan valmisteluun, jossa keskeiset sidosryhmät joko ovat mukana valmistelussa tai ainakin saavat hankkeen aikana konkreettista tietoa sen etenemisestä ja voivat sen pohjalta antaa valmistelijoille samankaltaista palautetta, jota kuulemisvaiheessa yleensä kootaan. Tällaisesta valmistelusta on erittäin hyviä kokemuksia ainakin OM:n (asunto-osakeyhtiölaki) ja LVM:n (tietoyhteiskuntakaari) sektoreilla ja noista kokemuksista myös tiedetään, että tällainen valmistelu tuottaa legitimitteiltään ja toimivuudeltaan korkeatasoista lainsäädäntöä. Osallistavan valmistelun käyttäminen muutenkin kuin tällaisissa kiiretilanteissa voisi siksi olla hyvin perusteltua.

4. Kuulemismenettelyä arvioitaessa ja uudistettaessa on yleisemmin otettava huomioon sen tavoitteet: demokratian edistäminen, osallisuuden lisääminen ja lainvalmistelun laadun parantaminen. Kuulemisaikojen kaavamainen lyhentäminen siksi, että se vähentäisi kiusalliseksi koettua kritiikkiä, heikentää näitä kaikkia. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa ei tämänkaltaisia heikentämis- tai muutostavoitteita ole, joten kuulemismenettelyä tulisi kehittää tavalla, joka edistää eikä heikennä noita kolmea tavoitetta.

5. Erillisenä kysymyksenä olisi perusteltua todeta kuulemisohjeissa, että kuulemisaikaa tulee aina pidentää, jos lausuntopyyntö lähetetään kesälomakauden edellä tai joulukuussa. Valitettavasti on ollut havaittavissa, että valmisteluhankkeiden viivästyksiä pyritään kompensoimaan sillä, että lausuntoaika sijoittuisi merkittävältä osin tai jopa kokonaan lomakaudelle. Tätä ei voida pitää asianmukaisena. Vuosina 2021–2024 lausuntopalvelussa olleista hallituksen esitysten lausuntopyyntöistä (608 kpl) lausuntoaika sijoittui kesäkuulle 20 %, heinä- ja joulukuulle molempina kuukausina 7 % kaikista lausuntopyyntöistä. Toisin sanoen jo nyt kolmannes hallituksen esityksistä laitetaan lausuntokierrokselle loma-aikoina.

6. Lausuntoaikojen lyhentäminen ei ole myöskään perusteltua sen vuoksi, että jo nyt suurimmassa osassa hallituksen esitysten valmistelua vähintään kuuden viikon lausuntoaika ei toteudu. Lausuntopalvelussa vuosina 2021–2024 olleista hallitusten esitysten lausuntoaajoista 60 % oli alle kuuden viikon tavoiteajan. Lukemaa nostaa toki korona-aikainen lainvalmistelun ennakoimaton kiire, mutta vastaavasti lukemassa ei ole huomioitu tarvetta pidentää lausuntoaikoja lomakautena ja hallituksen esityksen ollessa yhteiskunnallisesti merkittävä. Vaarana lausuntoaikojen lyhentämiselle esimerkiksi viiteen viikkoon on se, että tosiasiallisesti lausuntoaajat jäisivät alla ohjepituuden kuten nykyään.

Lainvalmistelun kuulemisoppaan luonnoksesta haluamme lausua seuraavaa.

1. Kaiken kaikkiaan ohjeen parantaminen on onnistunut. Ehdotuksessa on nostettu hyvin esille lainvalmistelun eri vaiheet ja niiden merkitys hyvässä lainvalmistelussa. Suomalainen lainvalmistelumalli on saanut kritiikkiä (mm. OECD, tutkijat), että sidosryhmien (dokumentoitu) laaja kuuleminen tapahtuu liian myöhään, jotta sillä olisi tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa lopulliseen hallituksen esitykseen merkittävästi. Nyt ehdotetusta kuulemisoppaassa tuodaan hyvin esille tarve kuulla sidosryhmiä lainvalmistelun esivalmistelusta lähtien.

2. Lainvalmistelun avoimuuden tai tunnistettavuuden näkökulmasta on hyvä, että Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun käyttöä yhtäältä lisättäisiin ja toisaalta näitä järjestelmiä kehitettäisiin, kuten opasluonnoksessa on esitetty. Lainvalmistelun avoimuuden ja tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että opasluonnoksessa korostettaisiin voimakkaammin, että myös lopullisessa hallituksen esityksessä tulee kuvata sidosryhmien osallistaminen ja vaikutus koko lainvalmisteluprosessin ajalta eikä pelkästään lausuntovaiheessa.

Pidämme kannatettavana, että jo esivalmistelun aloittamisesta julkaistaan tieto Hankeikkunassa. Samoin lausunntomenettelyn järjestämistä Lausuntopalvelussa ja sitä koskevan tiedon julkaisemista Hankeikkunassa pidämme kannatettavana.

3. Usein opasluonnoksessa näkyy ajatus, että sidosryhmien osallistamisen tarve syntyy tiedon tuottamisesta. Tämä on toki hyväksyttävä osallistamisen tavoite mutta lainvalmistelijoiden ja heidän esimiestensä on tunnistettava myös kuultavien näkökulma, sillä heille itselleen osallistumiselle on muitakin funktioita. Esimerkiksi opasluonnoksen s. 14 kuulemisen keskeisistä hyödyistä (ns. pallot) puuttuu kokonaan maininta kansalaisten perustuslaissa säädetyn perusoikeuden varmistamisesta, vaikka tämä toki myöhemmin mainitaan (s. 15). Myös tilanteessa, jossa lainvalmistelussa liikkumatila on vähäinen (EU-direktiivin täytäntöönpano tai vahvasti poliittisesti ohjattu hanke) sidosryhmien kuulemiselle tai tiedottamiselle on tarve.

Opasluonnoksessa huomioidaan pienten järjestöjen näkökulma, mutta varsinaisesti yksittäisen kansalaisen näkökulma osallistumisesta jää heikoksi. Siksi jää tarve kysyä, onko tarkoituksen mukaista, että kansalaisten osallistuminen lainvalmisteluun halutaan varmistaa pelkästään heitä edustavien välittäjäorganisaatioiden kautta.

4. Oppaassa jää vähäiselle huomiolle pohdinta kuulemisen avulla tuotetun tiedon hyödyistä ja rajoitteista suhteessa muulla tavalla tuotettuun tietoon (vaikutusten arviointi, kv. vertailu, aikaisemmat kokemukset ja tutkimukset, tieteellinen tieto). Jotta lainvalmistelun niukkoja resursseja pystyttäisiin käyttämään tehokkaasti, on lainvalmistelijan tärkeää tunnistaa erilaisten tietolähteiden edut ja rajoitteet.

5. Oppaassa nostetaan esille lainvalmistelun eri vaiheet sidosryhmien kuulemisen näkökulmasta. Säädosjohtamisen näkökulmasta oppaassa tulisi korostaa kuulemisen toteutumista kokonaisuutena. Vaarana voi olla, että samoja sidosryhmiä kuullaan samoista asioista useampaan kertaan lainsäädäntöprosessissa. Sidoryhmien osallistaminen voi kokea osaltaan ”inflaation”, jos sidoryhmät kokevat osallistamisen kuormittavaksi ja saman aikaisesti sen hyöty sidoryhmän näkökulmasta vähäiseksi.

6. Jo nykyinen ja erityisesti ehdotettava kuulemisopas antavat lainvalmistelijalle hyvän välineen sidoryhmien osallistamisen toteuttamiseen. Ohjeista lainvalmistelussa tapahtuva hyvä sidoryhmien osallistaminen ei jää kiinni. Puutteet sidoryhmien osallistamisessa lainvalmistelussa ovat moninaiset. Ensinnäkin lainvalmistelukulttuuri muuttuu hitaasti ja siksi sidoryhmien osallistaminen painottuu edelleenkin liian myöhäiseen vaiheeseen. Toiseksi lainvalmistelussa aikataulut ovat tiukat, lainvalmisteluresurssit ja osaaminen monipuolisten kuulemistapojen hyödyntämiseen edelleen niukat. Kolmanneksi vahva poliittinen ohjaus (esim. hallitusohjelmakirjaus) vähentää kuulemista saatua hyötyä ja siksi kuulemisen toteuttaminen jää vaillinaiseksi. Lisäksi Suomesta puuttuu taho, joka kokonaisvaltaisesti arvioisi kuulemisen toteutumista lainvalmistelussa. Koska painetta esimerkiksi kuulemisaikojen noudattamiseen ei tule sisäisesti esimerkiksi valtioneuvostosta eikä ulkoapäin esimerkiksi median toimesta tarpeeksi, havaitaan jatkuvasti puutteita kuulemisaikojen noudattamisessa.

On hyvä asia, että ohjeissa tuodaan esille, että lausuntoaikaa voidaan lyhentää ja lausuntoyhteenvedon laatimisesta tai julkaisemisesta voidaan poiketa vain perustellusta syystä. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin, että mikään taho ei valvo sitä, kuinka hyvin perusteluvelvollisuus toteutuu yksittäisessä hallituksen esityksessä eivätkä ministeriöt tuota tietoa kokonaisvaltaisesti siitä, miten hyvin esimerkiksi lausuntoaikoja noudatetaan. Mikään taho ei myöskään valvo sitä, miten avoimesti hallituksen esityksissä kuvataan lainvalmisteluprosessi eikä sitä mitkä sidoryhmät ovat olleet mukana prosessin esi- ja perusvalmisteluvaiheessa. Koska lainvalmisteluprosessi ei tältä osin ole avoin, lainvalmistelun läpinäkyvyys ja siten osin tilivelvollisuus (esim. hallituksen osalta) jää Suomessa vaillinaiseksi. Tämä tulisi uusittavalla ohjeistuksella korjata.

Ehdotamme, että ministeriöiden joko itsenäisesti tai kollektiivisesti valtioneuvostona tulisi tuottaa tietoa vuosittain kuulemisen toteutumisesta mm. eduskunnan tarkastusvaliokunnan arvioitavaksi. Lisäksi lainsäädännön arviointineuvoston toimenkuvaa olisi tarpeen muuttaa, jotta arviointineuvosto arvioisi hallituksen esityksen luonnoksia arvioidessaan myös sidosryhmien kuulemisen toteutumisen.

Yhteenvetona toteamme, että pidämme kannatettavana, että lausuntoaikaa ei tulla lyhentämään laadukkaan lainvalmisteluprosessin varmistamiseksi. Osallistava ja läpinäkyvä lainsäädäntöprosessi tarjoaa mahdollisuuden tilivelvollisuuden toteutumiseen lainvalmistelussa ja -säättämisessä, mikä on omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta niin lainsäädäntöprosessia kuin prosessin toimijoita kohtaan ja sitoutumista sääntelyn noudattamiseen.

Pidämme kuulemisoppaaseen ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Samalla kiinnitämme huomion siihen, että hyvän kuulemisen toteutumiseksi ja oppaan noudattamiseksi Suomessa tarvitaan parempaa seurantaa ja valvontaa sidosryhmien kuulemisen ja osallistamisen toteutumisesta.

Joensuussa ja Helsingissä 12.1.2025

Anssi Keinänen; lainsäädäntötutkimuksen professori

Pekka Timonen; työelämäprofessori

Lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmä, oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Anssi Keinänen

Lausunto on annettu yhdessä Itä-Suomen yliopiston työelämäprofessori

Pekka Timosen kanssa Lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmän nimissä