

# Yhteenvedo kyselypalautteesta: kuulemisoppaan uudistamisen työryhmän täydentävä toimeksianto

## 1. Tausta

Oikeusministeriön asettama poikkihallinnollinen työryhmä valmisteli luonnoksen uudeksi säädösvalmistelun kuulemisoppaaksi 29.2.2024 päättyneellä toimikaudellaan. Työryhmän opasluonnos perustuu voimassa olevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen ja valtioneuvoston piirissä sovellettuihin hyviin käytäntöihin. Kuulemisohjeistuksen yleiset periaatteet ovat olleet pitkälti saman sisältöiset vuodesta 2010. Oikeusministeriö asetti työryhmän uudelleen toimikaudelle 15.5.–14.6.2024 arvioimaan, millä edellytyksillä teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet, muut toimintaympäristön muutokset ja lainvalmisteluprosessin kehittäminen mahdollistaisivat nykyisen valtioneuvoston periaatepäätöksen ja kuulemisoppaan mukaisen säädösehdotuksista järjestettävän lausuntomenettelyn lausuntoajan lyhentämisen ottaen huomioon myös lainvalmisteluhankkeiden luonteiden ja erityispiirteiden (kuten vaalivuoden) erot.

Työryhmä järjesti sidosryhmille 22.–28.5.2024 ja ministeriöiden valmistelijoille 23.–29.5.2024 kyselyt, joilla selvitettiin näkemyksiä lausuntoajan mahdollisesta lyhentämisestä ja sen vaikutuksista sekä keinoista helpottaa lausuntojen antamista. Kyselyyn vastasi 55 virkahenkilöä ja 56 sidosryhmien edustajaa. Virkahenkilöiltä kysyttiin lisäkysymyksiä mm. lausuntoaikojen lyhentämiseen ja lainsäädäntöhankkeiden jatkovalmistelun kiireeseen vaikuttavista seikoista. Sidosryhmäkyselystä viestittiin työryhmän Hankeikkuna-sivulla ja suoraan sähköpostitse työryhmän kokoamalle sidosryhmälistalle. Valmistelijakyselystä viestittiin valtioneuvoston intranetissä sekä sähköpostitse ministeriöihin. Kyselyiden määrääjat olivat lyhyitä työryhmän toimikauden lyhyiden vuoksi. Kyselyyn vastaamisen helpottamiseksi valmistelijoille ja sidosryhmille järjestettiin kyselyiden esittely- ja keskustelutilaisuudet verkossa 24.5. ja 27.5.2024.

Tähän yhteenvedoon on koottu ensin tiivistelmä ja sitten yksityiskohtainen palaute kyselyvastauksista. Vastaukset eivät edusta työryhmän näkemyksiä. Ministeriöiden valmistelijoita pyydettiin vastaamaan kyselyyn henkilökohtaisesti, eivätkä vastaukset siis edusta esimerkiksi ministeriöiden näkemyksiä.

Lisätietoja hankkeesta Hankeikkunasta: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2023>.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

## 2. Tiivistelmä palautteesta

Teknologisen kehityksen ja tehostuneiden viestintämahdollisuuksien osalta yleisin valmistelijoiden ja sidosryhmien näkemys (kysymyksestä ja vastaajaryhmästä riippuen 35–43 % vastaajista) oli olla jokseenkin samaa mieltä väitteistä, joiden mukaan verrattuna vuoteen 2010 nykyään 1) lausuntojen antaminen on kaiken kaikkiaan nopeampaa ja helpompaa ja 2) sidosryhmien on helpompaa seurata lainvalmisteluhankkeita, saada niistä tietoa ja valmistautua näkemystensä esittämiseen. Annetuissa perusteluissa moni korosti, ettei teknologinen kehitys kuitenkaan ole ollut ratkaisevaa lausunnon antamisen kannalta. Niin aiemmin kuin nykyään merkittävintä on ollut esitykseen perehtymisen edellyttämä aika, joka on pikemminkin pidentynyt säädöshankkeiden muututtua monimutkaisemmiksi ja laajemmiksi sekä säädöshankkeiden tahdin nopeutumisen ja lausuttavalla olevien asioiden määrän kasvun vuoksi. Valtioneuvoston palvelujen kuten Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun vaikutukset jakoivat avovastauksissa mielipiteitä. Toisten mielestä palvelut ovat tehneet valmistelusta yleisön kannalta avoimempaa ja helpommin seurattavaa, minkä lisäksi valmistelijoiden työ on helpottunut esim. lausuntojen käsittelyssä. Toisten mielestä Hankeikkunan merkitystä tietolähteenä sidosryhmien kannalta vähentää merkittävästi se, että Hankeikkunan tietosisällöt ja ajantasaisuus vaihtelevat huomattavasti hankkeittain tai hankkeiden yksityiskohtat varmistuvat vasta perusvalmistelun lopussa. Osa valmistelijoista katsoi työkalujen lisännen valmistelijoiden työtaakkaa ilman merkittäviä hyötyjä yleisölle mm., koska työkaluja ei käytetä systemaattisesti eikä laajempi yleisö seuraa niitä.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan työryhmässä esillä olleiden valmistelutoimenpiteiden vaikutusta lausunnon antamisen helpottamiseen ja nopeutumiseen (sidosryhmät) tai osallistumisoikeuksien ja lausuntokierroksen muiden tavoitteiden toteutumiseen (valmistelijat) kuutta viikkoa lyhyemmälläkin lausuntoajalla. Vähintään kaksi kolmasosaa vastaajista katsoi, että kukin esitetty toimenpide nopeutti lausunnon antamista tai edisti lausuntokierrosten tavoitteiden toteutumista joko jossain määrin tai merkittävästi. Useimmin merkittävänä pidettiin sitä, että lausunnolla olevassa HE-luonnoksessa on pitkälle laaditut vaikutusarviot ja säännöskohtaiset perustelut. Annetuissa perusteluissa eri toimenpiteitä pidettiin hyödyllisinä mutta korostettiin myös, etteivät ne korvaa riittävää lausuntoaikaa. Lisäksi 90 % valmistelijoista katsoi, että listattujen toimenpiteiden säännönmukainen toteuttaminen lisäisi lainvalmisteluprosessin kokonaisresurssitarpeita hieman tai merkittävästi. Vapaisissa ehdotuksissa keinoista helpottaa lausunnon antamista tai edistää lausuntokierroksen tavoitteiden toteutumista usea valmistelija ja sidosryhmien edustaja toi esiin esim. kuulemiset ja sidosryhmien osallistamisen valmisteluprosessin varhaisemmissa vaiheissa.

Valtaosa vastaajista (kysymyksestä riippuen 86–88 % sidosryhmistä ja 61–65 % valmistelijoista) katsoi, että lausuntoajan lyhentäminen neljään viikkoon vaikuttaa yleensä merkittävästi niin palautteeseen esityksen tietopohjasta ja vaikutusarvioinnista, yksityiskohtaiseen palautteeseen säännösehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista kuin lausunnon kattavuuteen. Annetuissa perusteluissa

moni korosti lyhyiden lausuntoaikojen kielteisiä puolia mm. palautteen yksityiskohtaisuuden, osallistumismahdollisuuksien tasapuolisuuden ja demokratian sekä valmistelun uskottavuuden kannalta. Moni mainitsi loma-ajat ja organisaatioiden päätöksenteon edellyttämän ajan lyhyen lausuntoajan erityisenä haasteena. Toisaalta sekä jotkut valmistelijat että sidosryhmät katsoivat, että monissa hankkeissa 4 viikon lausuntoaika voi hyvin riittää, eikä merkittäviä vaikutuksia lausuntopalautteeseen yleensä ole.

Valmistelijoilta kysyttiin tarkempia kysymyksiä muista valmisteluprosessin loppuvaiheen aikatauluihin ja esim. vaalikauden ensimmäisen syksyn kiireeseen vaikuttavista tekijöistä sekä nykyisistä syistä ja mahdollisesti ohjeistettavista perusteista pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamiselle. Työryhmässä esillä olleista mahdollisista keinoista vähentää painetta lausuntokierrosten lyhentämiseen selkeästi useimmin merkittävänä pidettiin hallitusohjelman parempaa suhteuttamista ministeriöiden resursseihin. Lisäksi moni näki mm. käännösresurssien lisäämisen ruuhkatilanteisiin ja lainvalmisteluprosessin poliittisen päätöksenteon virtaviivaistamisen mahdollisina keinoina. Nykyisistä syistä ohjeistetusta lausuntoajasta poikkeamiselle lähes kaikki mainitsivat poliittisen paineen. Muita syitä olivat mm. lainvalmistelun resurssipuutteet, budjettilakiesitysten aikataulu sekä tekniset, vaikutuksiltaan vähäiset hankkeet. Kysyttäessä pitäisikö ohjeistetusta pääsääntöisestä lausuntoajasta olla mahdollista poiketa erilaisilla esillä olleilla perusteilla, selkeästi eniten kannatusta saivat vaikutuksiltaan suppeat, esim. teknisluonteiset hankkeet (91 % vastaajista) ja yllättävät yhteiskunnalliset kriisit, jotka edellyttävät nopeaa reagointia sääntelyllä (85 %). Selvästi harvempi kannatti muita esillä olleita syitä: vähän kansallista liikkumavaraa (44 %), välttämätön oikeudellinen tai taloudellinen syy (38 %), helposti omaksuttava hanke (31 %) tai vaalivuonna valmisteltavat budjettilait (11 %). Perusteluissa mainittiin esim., että poikkeamisperusteiden pitäisi olla suppeita ja tarkasti määriteltyjä.

Yleisin muu avopalaute työryhmän täydentävästä toimeksiannosta olivat lausuntoaikojen lyhentämisen kielteiset puolet. Vastaajat korostivat mm., että lausuntomenettely on vain lyhyt osa lainvalmisteluhankkeen kokonaiskestosta. Lyhyempi lausuntoaika ei olennaisesti nopeuta prosessia mutta heikentää lausuntojen ja siten lainvalmistelun laatua, osallistumisoikeuksien toteutumista ja demokratiaa, luottamusta valmisteluun sekä sääntelyn toimeenpanoa. Toistuneita vastauksia olivat mm. myös muiden lainvalmistelun kestoon vaikuttavien seikkojen huomioiminen, lausunnoille lähetettävien esitysten kasautuminen samaan ajankohtaan (vaikeuttaa perusteellisten lausuntojen valmistelua samanaikaisesti), loma-aikoina järjestettävien lausuntokierrosten erityiset haasteet, kuulemisissa esitettyjen näkökulmien puutteellinen huomiointi valmistelussa, tarve tehdä eroja kuulemisessa laajojen ja suppeiden esitysten välillä, kuulemisen perustuslailliset reunaehdot, valmistelijan virkavastuun merkitys, toteutuneiden lausuntoaikojen seuranta ja valvonta sekä ruotsinkielisten tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien varmistaminen.

### 3. Yksityiskohtainen palaute ministeriöiden virkahenkilöiltä

Kyselyyn vastasi 55 lainvalmistelun parissa työskentelevää virkahenkilöä yhdestätoista ministeriöstä. 80 % vastaajista työskenteli lainvalmistelijoina ja loput lainvalmistelun johtajina, avustajina taikka muissa lainvalmisteluun liittyvissä tehtävissä. Vastaajia pyydettiin vastamaan henkilökohtaisten näkemystensä perusteella, eivätkä vastaukset edusta esimerkiksi ministeriöiden näkemyksiä.

#### 3.1 Teknologisen kehityksen ja tehostuneiden viestintämahdollisuuksien vaikutukset

Valmistelijoilta kysyttiin, miten vuoden 2010 jälkeinen teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet (esim. valtioneuvostossa Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun käyttöönotto sekä vastaajaorganisaatioiden sisäisen viestinnän kehittyminen) ovat vaikuttaneet säädösehdotuksista annettavien lausuntojen antamiseen. Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun käyttöönoton vaikutukset jakoivat mielipiteitä. Osan mielestä palvelut ovat tehneet valmistelusta yleisön kannalta avoimempaa ja helpottaneet useampien tahojen saavuttamista, minkä lisäksi Lausuntopalvelu on helpottanut valmistelijoiden työtä mm. vastaanotettujen lausuntojen käsittelyssä. Toiset korostivat palvelujen pääasiassa lisänneen valmistelijoiden työtaakkaa ilman merkittäviä hyötyjä yleisölle mm. siksi, ettei palveluja käytetä valtioneuvostossa systemaattisesti eikä laajempi yleisö seuraa niitä. Useampi totesi, ettei hänellä ole kokemusta ennen vuotta 2010. Nostoja annetuista perusteluista (eri vastaajien perusteluja samasta teemasta on tiivistetty ja koottu tässä ja jatkossa samaan kohtaan):

- Hyvä, että lausuntopyyntö on koottu yhteen paikkaan. Teknologinen kehitys on edistänyt osallisuutta. [...] Helpottaneet eri kohderyhmien tavoittamista ja lausuntokierroksesta viestimistä. Lausuntopalvelussa lausuntopyyntö usein tavoittaa myös tahoja, joita ei ole tunnistettu esitystä valmisteltaessa. [...] Hankeikkunan käyttöön on panostettu viime vuosina. Merkitystä erityisesti paljon lausuntoja antavien edunvalvontajärjestöjen kannalta. Esimerkiksi yritykset seuraavat sitä harvemmin. [...] Teknologian kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet ovat selkeästi parantaneet ihmisten mahdollisuuksia antaa näkemyksiään valmisteilla olevista säädöksistä: prosesseista on tullut läpinäkyvämpiä ja avoimempia. Hyvä kehityssuunta on tähän asti ollut viime vuosina, lukuun ottamatta viimeistä vuotta. [...] Lausuntopalvelu on helpottanut lausuntokierroksen toteuttamista ja laajentanut lausujatahojen määrää. Hankeikkuna ei vaikuta lausuntokierroksen toteuttamiseen lainvalmistelijan kannalta. Helpottanee kuitenkin kiinnostuneiden mahdollisuuksia seurata hankkeen etenemistä, jos tiedot on pidetty ajan tasalla. [...] Palveluissa on paljon hyvääkin, kuten julkisuus ja yleisön saavutettavuus. Lausuntopalvelussa lausunnot ovat kootusti helposti luettavissa, jakelulistatkin on helppo tehdä.
- Osa lausunnonantajista pitää Lausuntopalvelua hankalana juuri rakenteisuuden osalta. Osa tekee omaa organisaatiotaan varten edelleen kirjallisen lausunnon yhtenä asiakirjana, joka sitten "palastellaan" sähköiseen palveluun. Tämä lisää työmäärää lausunnonantajalle. [...]

Hankeikkuna ja Lausuntopalvelu ovat tuoneet lisää työtä. Nykyisin täytyy muistaa pitää Hankeikkuna ajan tasalla. Samoin lausunnot saattoi aikaisemmin lähettää sähköpostilla, nykyisin on noudatettava Lausuntopalvelun hyväksymistapoja. [...] Lausuntopalvelun heikkous on se, että se ei ole pakollinen lausunnon pyytäjille eikä antajille. Kaikki eivät käytä sitä, edes valtioneuvostossa. Teknologia on vaikuttavinta, jos sen piiriin saadaan mahdollisimman monta toimijaa. [...] Eivät ole vaikuttaneet, sisäministeriössä ei ole lausuntopalvelu käytössä kuin satunnaisesti. [...] Hankeikkunalla en näe olevan juuri vaikutusta, sen tunnettavuus ei tunnu olevan suurta. Se auttaa erityisesti, että tietopyyntöjen tekijät voidaan ohjata nettiin löytämään lausunnot. [...] Hankaluuksia aiheuttaa se, että Lausuntopalvelu, VAHVA ja Hankeikkuna eivät aina toimi yhteen kunnolla. Jostain puuttuu aina joku lausunto ja Lapan käyttö vain lisää ylimääräistä työtä, kun pitää varmistaa, onhan joka paikassa kaikki lausunnot.

- Kun järjestelmiä oppi käyttämään, lausuntokierrosten toteutus on helpottunut huomattavasti (tuonut järjestelmällisyyttä koko kuulemiseen ja valmistelun avoimuuteen). [...] Lausuntopalvelun käyttäminen helpottaa lausuntojen koontia lainvalmistelijan näkökulmasta. Lausuntojen näkyminen kaikille lisää vuorovaikutteisuutta, myös eri viranomaisten kesken. Lausuntopalvelun kautta pystyy myös seuraamaan ketkä ovat antaneet lausunnon. Viranomaisten ja kansalaisten näkökulmasta lisää avoimuutta ja tiedonkulkua eri toimijoiden välillä. Hankeikkunalla sama funktio. Eduskunnan suuntaan hankeikkuna helpottaa lainvalmistelun aikataulusta ja etenemisestä informointia. [...] Lausuntopalautetta on mahdollista pyytää täsmennetyistä aiheista. Myös lausuntopalaute on mahdollista koota teemoittain. [...] Lausunnonlehdet lähetettävät säädösehdotukset tavoittavat vastaanottajansa aiempaa nopeammin. Itse vastaanottamiseen ei tarvitse laskea erillistä määräaikaakaan vaan voi olettaa, että lausuntopyyntö saadaan siihen vastaavalle valmistelijalle jo parissa päivässä. [...] Lausuntopalvelu on helpottanut saatujen lausuntojen läpikäyntiä erityisesti silloin, jos valmistelijoita on useita, esim. eri ministeriöistä.
- Näkemykseni mukaan teknologinen kehitys ei merkittävällä tavalla helpota tai paranna ainakaan varsinaisen lausuntokierrosten toteutusta. [...] Määrämuotoinen alusta, jonka kautta lausuntopyyntö voidaan tehdä, on hyvä. Se nopeuttaa prosessia. Lopulta kuitenkin tilanne on se, että vaikka kuulemisen muoto muuttuu, niin sen perusajatus pystyy samana. Lausuttavaan aineistoon pitää tutustua ja lausunto kirjoittaa, joten siinä mielessä teknologinen kehitys ei ole muuttanut itse lausumista ja siihen tarvittavaa aikaa. [...] Nykyiset järjestelmät helpottavat käytännössä sekä lausunnon pyytäjän että lausunnonantajan työtä (en toki ole kokenut tilannetta vuonna 2010). Nykyjärjestelmistä huolimatta lausunnonantajilla voi tulla kiire lyhyiden lausuntoaikojen kanssa, koska pelkästään järjestelmät eivät vaikuta lausunnon antamiseen ja siihen paljonko se vaatii aikaa, vaan siihen vaikuttaa myös työkuorma, lausuntopyynnön ennakoitavuus ja esim. rutiinit (onko kyse ammattimaisesta toimijasta vai ei).

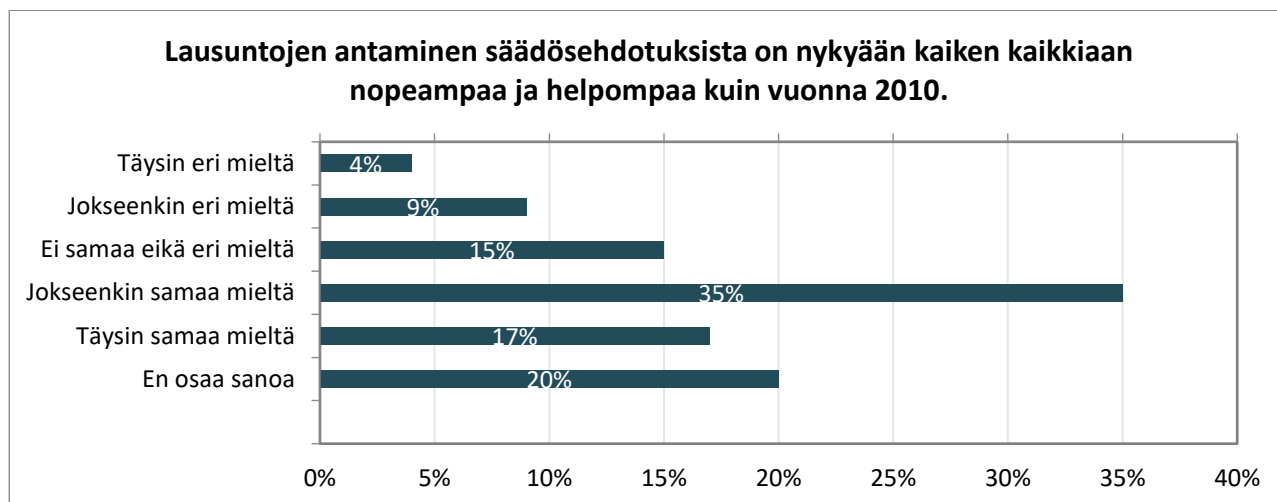
Valmistelijoita pyydettiin ottamaan kantaa väitteeseen: ”Sidosryhmien on nykyään helpompaa seurata lainvalmisteluhankkeita, saada niistä tietoa ja valmistautua organisaationsa kannanmuodostukseen ja näkemysten esittämiseen kuin vuonna 2010.” Yleisimmän kannan (43 %) mukaan vastaajat olivat jossain määrin samaa mieltä. 28 % oli täysin samaa mieltä, 17 % ei osannut sanoa ja yhteensä 15 % oli joksikin tai täysin eri mieltä.



Annetuissa perusteluissa painottuivat syyt, joiden vuoksi hankkeiden seuraaminen ja lausumiseen valmistautuminen ei ole muuttunut merkittävästi. Tällaisia olivat mm. hankkeiden väliset erot Hankeikkunan käytössä sekä hankkeiden yksityiskohtien varmistuminen vasta valmistelun lopussa.

- Tilanne ei ole parantunut merkittävästi. Hankkeista on usein vaikea saada tietoa etukäteen, koska Hankeikkunan käyttö ei ole systemaattista. Lainvalmistelun nopeus on kasvanut vuoteen 2010 verrattuna, mikä on vaikeuttanut tiedonsaantia. Ennen oli enemmän aikaa reagoida. [...] Tietoja hankkeista saa jonkin verran helpommin, mutta kannanmuodostuksen näkökulmasta olennaisista hankkeiden tarkemmasta sisällöstä tiedon saa edelleen vasta lausuntokierroksella tai kuulemistilaisuuksissa. [...] Sidosryhmillä tuntuu olevan vaihtelevasti tietoa esim. Hankeikkunasta. Sidosryhmissä ja erilaisissa työryhmissä, yhteistyöverkostoissa yms, joiden kanssa käydään keskustelua, tieto tuntuu leviävän nopeasti (kuten myös esim. somen kautta), jolloin sidosryhmillä sinänsä ainakin otsikkotasolla on tieto, mitä ollaan tekemässä. Toki HE-luonnos vasta julkiseksi tultuaan mahdollistaa tarkemman kannanoton. [...] Hankeikkunan päivityksessä suuria eroja ja mietin, kuinka moni ministeriön ulkopuolella osaa hyödyntää sitä seurantaan. [...] Riippuu hankkeesta, kaikki eivät viesti avoimesti. Mutta monessa hankkeesta löytyy kiitettävästi tietoa esim. Hankeikkunasta. [...] En osaa ottaa kantaa ennen 2010, mutta koen, että hankkeita on helpohko seurata ja saada niistä tietoa Hankeikkunasta ja lausuntopalvelusta. Tämä edellyttää myös valmistelijan panostusta em. sisältöihin.

Valmistelijoiden pyydettiin ottamaan kantaa väitteeseen ”Lausuntojen antaminen säädösehdotuksista on nykyään kaiken kaikkiaan nopeampaa ja helpompaa kuin vuonna 2010.” Yleisimmän näkemyksen (35 %) mukaan vastaajat olivat jossain määrin samaa mieltä. 20 % ei osannut sanoa, 17 % oli täysin samaa mieltä, 15 % ei samaa eikä eri mieltä ja yhteensä 13 % jokseenkin tai täysin eri mieltä.



Annetuissa perusteluissa monet korostivat sitä, ettei teknologia ole ratkaisevaa lausunnon antamisen edellyttämän ajan kannalta. Keskeistä on esitykseen perehtymisen edellyttämä aika, joka on pikemminkin pidentynyt yhteiskunnan ja lainsäädäntöhankkeiden muututtua monimutkaisemmiksi ja laajemmiksi sekä lausuttavalla olevien asioiden määrän kasvun vuoksi.

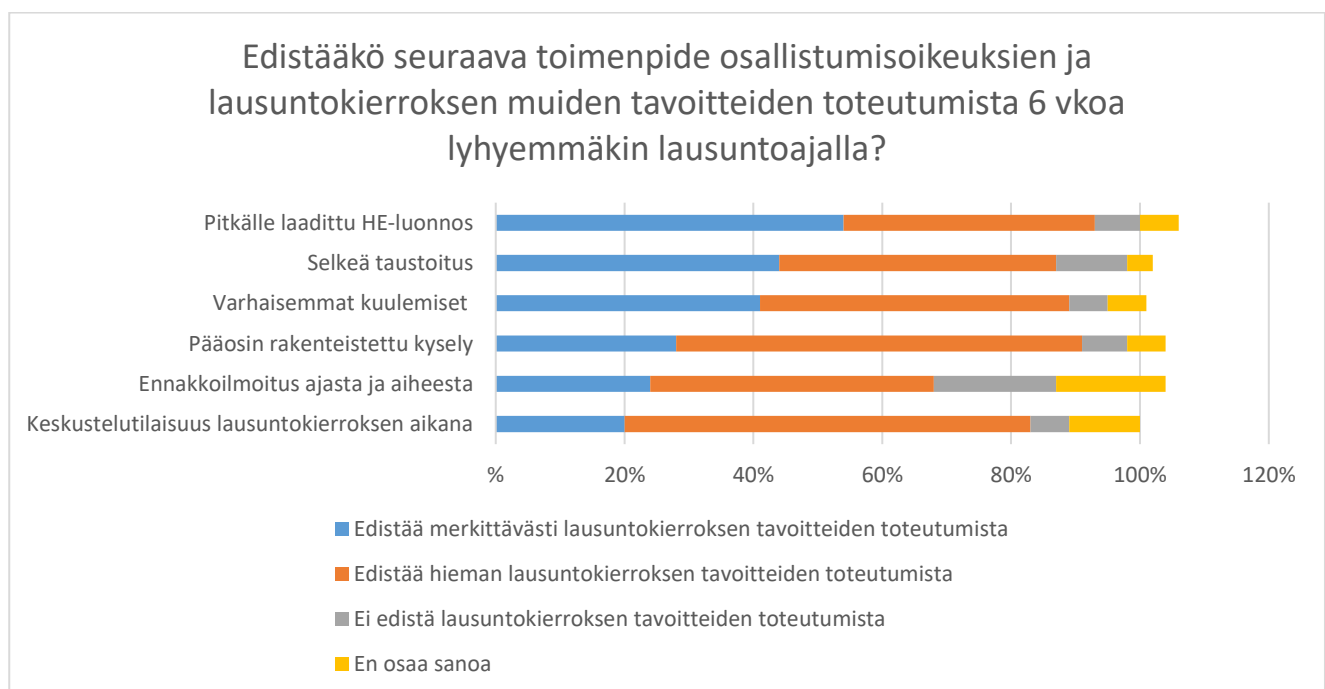
- Lausunnon antamisessa sisältö on ratkaisevaa, ja tähän ei teknologia vaikuta. Sähköposti ja liitetiedosto on nopeudessa ja helppoudessa varsin kilpailukykyinen yhdistelmä. [...] Mahdollisuus antaa lausunto lausuntopalvelussa mahdollisesti alentaa joidenkin tahojen tai esim. yksityishenkilöiden kynnystä antaa lausunto, mutta sidosryhmien osalta en näe, että siirtyminen kirjepostista sähköisiin tapoihin olennaisesti vaikuttaisi tässä mielessä. [...] Teknisesti lausuntojen antaminen säädösehdotuksista on nopeampaa ja helpompaa kuin vuonna 2010, mutta kiinnitän huomiota myös siihen, että lainsäädäntöhankkeet ovat monimutkaistuneet yhteiskunnan ja sen myötä myös sääntelyn kehittyessä, ja lausunnonantajalta voi kulu merkittävästi pidempi aika jo koko säädösehdotuksen lukemiseen. [...] Jo 2010 sähköinen lausunnon lähettäminen on ollut mahdollista, tosin esim. omakätiset allekirjoitukset ja skannaukset ovat jääneet pois työvaiheena. Samalla HE:t ovat muuttuneet yhä laajemmiksi ja yksityiskohtaisemmiksi, joka vaatinee lausunnonantajilta perehtymisaikaa. Erilaiset jo valmisteluajana järjestettävät sidosryhmätilaisuudet helpottanevat lausunnon valmistelua, ja varmaan 2010 verraten tähän on kuulemisohjeiden kehittäminenkin vaikuttanut, että valmistelussa pyritään enemmän vuorovaikutteisuuteen. [...] Tekninen lausuntojen lähettäminen on ehkä yksinkertaisempaa, mutta muutoin lausuntojen antaminen on jopa vaikeampaa kuin aiemmin, sillä HE:t ovat

nykyisin laajempia mm. niille asetettujen vaatimusten lisääntymisestä johtuen. [...] Erilaisten sovellusten käyttöönotto ei ole helpottanut lausuntojen antamista käytännössä lainkaan. Olen-  
naista edelleen on lukutaito, asiasisällön tuntemus ja kyky keskittyä olennaisiin seikkoihin. [...] Lausuntopyyntöjä tulee valtavalla tahdilla, ja yksi haaste on jo tämän massan hallitsemisessa.

- Kyllä, kun lausunnon voi antaa helposti lausuntopalvelun kautta. [...] Pääsääntöisesti varmasti näin sähköistymisen vuoksi. Sama huomio kuitenkin, kuten aiemmassa - kaikki eivät käytä järjestelmiä (ei ministeriöt eikä toki välttämättä ihan kaikki kansalaisetkaan). [...] Osalle on, osalle ei. Selkeästi joillekin on (erityisesti ehkä julkisille toimijoille) vaikea käyttää omassa päätöksentekojärjestelmässään lausuntopalvelun lausuntojärjestelmää.

### 3.2 Lausuntojen antamista helpottavat ja nopeuttavat toimenpiteet

Valmistelijoita pyydettiin arvioimaan, edistävätkö eräät työryhmässä esillä olleet toimenpiteet osallistumisoikeuksien ja lausuntokierroksen muiden tavoitteiden toteutumista kuutta viikkoa lyhyemmälläkin lausuntoajalla (esim. 4 viikkoa). Vähintään kaksi kolmasosaa vastaajista katsoi, että kukin esitetty toimenpide edisti joko jossain määrin tai merkittävästi tavoitteiden toteutumista. Useimmin merkittävänä pidettiin sitä, että lausunnolla olevassa HE-luonnoksessa on pitkälle laadittu vaikutusarvio ja säännöskohtaiset perustelut (54 % mielestä merkittävä vaikutus). Toiseksi useimmin merkittävänä pidettiin lausuntopyynnön selkeää taustoitusta ja kuulemista hankkeen varhaisemmissa vaiheissa (molempien osalta n. 40 % mielestä merkittävä vaikutus).



Annetuissa perusteluissa monet pitivät yhtäältä toimenpiteitä hyödyllisinä. Toisaalta monet korostivat, etteivät toimenpiteet korvaa lyhyemmästä lausuntoajasta aiheutuvia haittoja.



### Pitkälle laadittu HE-luonnos

- Mitä selkeämmin on kerrottu mitä esityksellä tavoitellaan, miksi esitetään uusia säännöksiä tai muutetaan voimassa olevia, ja mitä vaikutuksia arvioidaan olevan, sitä paremmin lausunnoissa otetaan kantaa keskeisiin asioihin. [...] Uskoisin että nopeuttaa ja parantaa esityksen ymmärrettävyyttä. [...] On hyvä, että vaikutusarviot ja perustelut on laadittu jo pitkälle lausunolla olevassa HE:ssä. Se helpottaa myös lausunnonantajien taakkaa, kun ei tarvitse lausua keskeisistä asioista, jotka ovat selvinneet jo perusvalmistelussa. Vaikutusarvioiteja ja perusteluja voidaan aina täydentää ja usein tehdäänkin lausuntopalautteen perusteella. On myös helpompi ottaa kantaa niihin puolesta ja vastaan, kun ne on laadittu huolellisesti HE:seen.
- Tämä lienee peruslähtökohta ennen kuin lausuntokierrosta pitäisi käynnistää. [...] Lausunnoille ei ylipäänsä pitäisi lähettää esityksiä, joissa ei ole mukana em. asioita. Siitä ei ole mitään hyötyä ja kuuleminen joudutaan ehkä uusimaan. [...] Vaikutusarvio ja perustelut ovat toki tärkeitä, mutta osallistumisoikeuden ja demokratian toteutuminen edellyttää sitä, että lausujilla on tarpeeksi aikaa arvioida HEn vaikutusarvioita ja perusteluita, sekä muodostaa niihin oma kantansa. [...] Hyvin valmisteltu vaikutusarvio auttaa lausunnon laatimisessa, mutta jos pitkään HE:en ei ehdi kunnolla perehtyä lausuntoaajan puitteissa, ei se auta lausunnonantajaa. Lisäksi hyvä huomioida että lausunnonantajilla voi olla täydentäviä huomioita vaikutuksista, mitä valmistelija ei ole osannut ottaa huomioon.
- Usein, mitä pidemmälle valmisteltu ja mietitty HE, sitä laadukkaammin ja varmemmin siitä pystytään lausumaan. Toisaalta "liian pitkälle" valmisteltu aineisto voi saada lausujan miettimään, voiko lausunolla enää vaikuttaa vai onko HE jo "lyöty lukkoon" esivalmistelussa.

### Lausuntopyyntöselkeä taustoitus

- Pidän tätä erittäin tärkeänä erityisesti jos esitys on laaja. [...] Edistää erityisesti sitä, että eri tahot tunnistavat koskeeko lausuntopyyntö heitä. [...] Edistää merkittävästi sitä, että lausunnonantajat tietävät jo alusta alkaen, mistä hankkeessa on kyse. Voi lyhentää lausuntojen pituutta ja helpottaa sitä, että niissä keskitytään olennaisiin asioihin.
- Tämän tyyppiset asiat tulee joka tapauksessa tehdä jo nykyisillä lausuntoaajoilla, jos tehdään laadukas lausuntopyyntö. [...] Tämä toteutuu jo nyt. Käytännössä asiat ovat kuitenkin monimutkaisempia kuin lyhyt tiivistelmä eikä sen perusteella ole mahdollista vetää yleensä suoria johtopäätöksiä esim. esityksen vaikutuksista. [...] Antaa nopean katsauksen siitä, että mistä on kyse. Ei kuitenkaan voi toimia lausunnon pohjana eli lausunnonantaja joutuu silti perehtymään laajaankin aineistoon.
- Erillistä taustamuistioita ei tarvita. HE:ssä on esityksen kuvaus ensimmäisellä sivulla ja keskeiset ehdotukset kappale, joista saa selville nopeasti sisällön. [...] Kyllähän HE:ssäkin on

pääasiallinen sisältö ja keskeiset ehdotukset ja tavoitteet, joihin asiat on tiivistetty. Valmistelijan näkökulmasta toivon, ettei taakkaa lisätä vaateella erillisestä taustamuistiosta. [...] Lisäteksti tarkoittaa lisääjän kulumista taustamuistion lukemiseen, mikä on pois varsinaisen esityksen lukemisesta. Lausunnon antajilla on rajallinen aika käytettävissään, joten ylimääräisten tekstien tarkoituksenmukaisuutta pitäisi harkita tarkoin. Tiivis saateteksti on hyvä ajatus.

#### Varhaisemmat kuulemiset hankkeen aikana

- Mitä aikaisemmin voidaan kuulla hankkeen aikana, sitä paremmat mahdollisuudet on osallistumisoikeuksien näkökulmasta sekä hankkeen jatkovalmistelun kannalta. Jos jo esivalmisteluvaiheessa voidaan selvittää jotain keskeistä HE:n kannalta, se on todella hyvä asia ja poistaa turhaa työtä jatkossa. [...] Jos tiedottaminen kuulemisesta tehdään ajoissa ja riittävän laajalla sidosryhmäjakelulla, lisää osallistumisoikeuksien ja muiden tavoitteiden toteutumista. [...] Varhaisessa vaiheessa saatu tieto hankkeista ja kuuleminen parantaa ehdottomasti valmistelun laatua. Kriittistä on kuitenkin se, ketä alkuvaiheessa konsultoidaan eli tällöinkin kuulemisen pitää olla laajaa ja laadukasta ja ennen kaikkea avointa. [...] Kuulemisia pitäisi joka tapauksessa järjestää aiemmissa vaiheissa, jos asia sitä vaatii. Lausuntokierros on liian myöhäinen vaihe saada olennaista tietoa esim. nykytilan ongelmista. Hiljaisten toimijoiden kuuleminen olisi parasta tehdä esi- tai perusvalmistelun aikana. [...] Näissä tilaisuuksissa on mahdollista avata tavoitteita ja nykytilan haasteita. Sidosryhmät pystyvät myös orientoitumaan siihen mitä on suunniteltu ja missä vaiheessa esitys on tulossa lausunnonle. Heilläkin on siten aikaa miettiä laajemmin tavoitteiden vaikutuksia ja avata niitä tarvittaessa tulevassa lausunnossa.
- Edistävät vain hieman, sillä varhaisessa vaiheessa kaikkia ratkaisuja ei ole vielä tehty ja usein poliittinen ohjaus painottuu viimeistelyvaiheeseen, jolloin esitys voi muuttua osin huomattavastikin. [...] Riippuu täysin toteutustavasta, keitä kuullaan, missä vaiheessa valmistelua, jne. Parhaimmillaan suuri merkitys. Usein kuitenkin vain viestinnällinen vaikutus. [...] Lausuntokierroksella ja kuulemisilla on erilainen funktio. Kuulemisissa ei ole lähtökohtaisesti valmista esitysluonnosta, keskustelu käydään paljon yleisemmällä tasolla. [...] Kuulemisia järjestetään hyvin monenlaisilla tavoilla, epäily on, että esim. kaikki kuulemispalautteet eivät tule asianmukaisesti dokumentoitua. Läpinäkyvyys voi kärsiä, jos epävirallisemmiksi miellettyillä kuulemisen tavoilla korvataan lausuntomenettelyä.

#### Pääosin rakenteistettu lausuntopyyntö

- Helpottaa kannanottoa valmistelijan tunnistamiin kysymyksiin, ei niinkään niihin asioihin joita valmistelija ei ole tunnistanut. Tärkeää laajoissa esityksissä, suppeissa ei niinkään. [...] Voi edistää tavoitteiden toteutumista, mutta lähinnä jos tällaisia on tunnistettavissa ja eroteltavissa ja rakenteistetut kysymykset ovat tarkoituksenmukaisia. Mikään itseisarvo ne eivät

- saane olla. [...] Riippuu täysin hankkeesta. Joissakin toimii, toisissa ei. Aina pitäisi olla mahdollisuus antaa avovastauksia huomioista, joita valmistelija ei ole osannut kysyä. [...] Voi auttaa osaa lausunnonantajista, mutta esim. ministeriöt eivät välttämättä pysty hyödyntämään, jos huomiot ovat yleisempiä tai koskevat vain tiettyä osaa esityksestä (esim. suhde PL).
- Tämä edellyttää kuitenkin kokonaisuuteen perehtymistä. Yksittäisiin kysymyksiin vastaaminen on mahdotonta, jos ei tunne kokonaisuutta. [...] Voi mahdollisesti edistää, mutta eri sidosryhmille eri kysymykset saattavat olla keskeisiä. Riskinä myös, että kysymykset ohjaavat liikaa sidosryhmien kannanmuodostusta. [...] Voi helpottaa tiettyihin teemoihin vastaamista, mutta myös rajoittaa näkökulmia, jotka nousevat esille. Kysymykset voivat myös olla ohjailevia. Rakenteistettuun lausuntopyyntöön ei ole mielestäni koulutusta, kaikki eivät osaa tehdä oikein.
  - Mielestäni auttaa ensi sijassa valmistelijoita, mutta toki välillisesti auttaa kuulemisessa, kun valmistelijat pystyvät jäsentelemään palautteen tehokkaasti. [...] Edistää erityisesti lausuntojen läpikäyntiä ja helpottaa, jos kysymykset rakennettu temaattisiin kokonaisuuksiin ja lausunnonantajat noudattavat rakennetta.

#### Ennakoilmoitus lausuntopyynnön aiheesta ja ajankohdasta

- Olennaista ei ehkä ole lausuntoajan pituus vaan että riittävän ajoissa tiedotetaan, koska lausuntokierros on, jotta sidosryhmät voivat siihen valmistautua. Jos 4 vk lausuntoaika tulee yllätyksenä, voi haasteita aikataulun suhteen tulla. [...] Ei välttämättä nopeuta lausunnon antamista, mutta parantaa lausuntojen laatua, jos sidosryhmillä on ollut mahdollisuus varautua lausuntopyyntöön. Aiheesta on voitu käydä esim. valmistavia keskusteluja, koota pohjatietoja ja näkemyksiä ja esim. kuulemistilaisuuksissa kerrotun pohjalta suunnitella miten ja kuka valmistelee lausunnon. [...] Etenkin, jos lausuntoaika lyhennetään, tämän merkitys korostuu.
- Etukäteen tiedottaminen voi lisätä tiedonkulkua ja lausujat voivat valmistautua lausumiseen (esim. miettiä valmiiksi, kuka valmistelee lausunnon). Tämä ei kuitenkaan lyhennä varsinaisesti sitä aikaa, mitä itse HE:hen tutustumiseen ja lausunnon kirjoittamiseen tarvitaan. [...] Pelkkä ajankohta ja aihe ei auta asiaa. [...] Työelämässä kiireen keskellä olen jossain määrin epäileväinen, auttaako tällainen tieto aidosti valmistautumista. Voi toki avittaa esim. loma-suunnittelua. [...] Edistää lausunnon antamisen suunnittelua, mutta lausunnon valmistelu yleensä edellyttäneen tarkempaa tietoa HE-luonnoksen sisällöstä. [...] Helpottaa töiden järjestämistä. Toisaalta laajojen esitysten lukemiseenkin menee runsaasti aikaa, ja jos lausuntopyyntöjä lähetetään useita samanaikaisesti, niin ennakkotietokaan ei auta lausunnonantajaa.

#### Keskustelutilaisuus lausuntokierroksen aikana

- Parantaa lausuntojen laatua. Erityisesti jos esitys on laaja tai sisältää paljon uusia asioita tai muutoksia siihen, mitä on kerrottu valmistelun aikana tai kuulemistilaisuuksissa. Jo pelkkä esittelytilaisuus voi edistää paitsi tietoa lausuntopyynnöstä, niin myös helpottaa lausunnon antamista. [...] Uskoisin, että esitykseen pääsee nopeammin ns. sisälle ja ajatusten vaihto edistää prosessia. [...] Myös esimerkiksi esityksen sisällön läpikäynti edistää sisällön ymmärtämistä, joka voi vaikuttaa merkittävästi lausunnon sisältöihin (lausutaan olennaisimmista asioista, ymmärretään sisältö ym.). Voidaan jo vastata epäselviin asioihin ja kysymyksiin. [...] Usein lausunnonantajat eivät ehdi kovin syvällisesti perehtyä esitykseen, jolloin paljon kiitosta yleensä saadaan, jos kerrotaan esityksen sisällöstä. Itse kannanmuodostusta ei välttämättä nopeuta, mutta lisää kannanmuodostuksen pohjana käytettävää tietopohjaa.
- Voi edistää, mutta riippuu tunnistetuista sidosryhmistä. [...] Riippuu hankkeesta. [...] Keskustelu on toki aina kirjallista lausuntokierrosta parempi. Vaikutus ei kuitenkaan merkittävästi edistä, koska keskustelutilaisuuteen voi käytännön syistä osallistua vain rajallinen määrä sidosryhmäedustajia. [...] Haasteena se, että keskustelutilaisuudessa on kuitenkin vain rajalliset mahdollisuudet keskustella asiasta. Keskustelijoita ja yksityiskohtia voi olla paljon.

Valmistelijoita pyydettiin arvioimaan, miten edellä listattujen toimenpiteiden säännönmukainen toteuttaminen vaikuttaisi lainvalmisteluhankkeen kokonaisresurssitarpeisiin. Yhteensä noin 90 % vastaajista katsoi, että toimenpiteet lisääisivät kokonaisresurssitarpeita hieman tai merkittävästi.



Lisäksi valmistelijoilta pyydettiin ehdotuksia muista keinoista edistää lausuntokierroksen tavoitteiden toteutumista. Usea nosti esiin jo aiemmin mainitut varhaisemmat kuulemiset hankkeen aikana. Usea korosti, etteivät ehdotetut keinot korvaa lausuntoajan lyhentämisen haittoja.

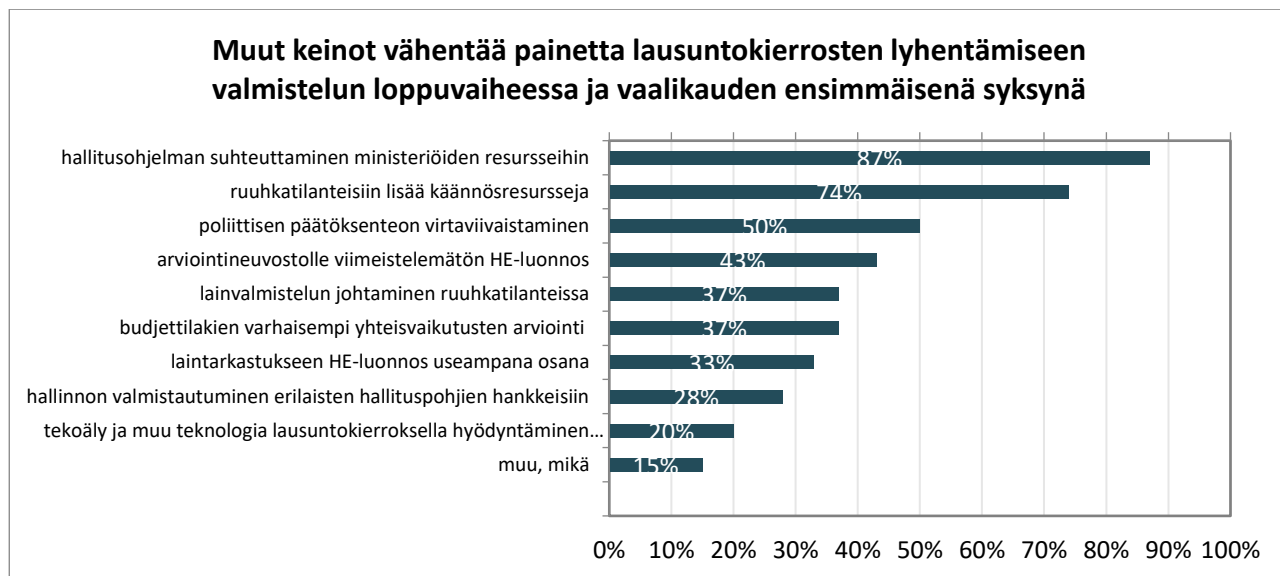
- Pidetään sidosryhmiä ylipäänsä aktiivisesti tiedotettuina mm. työryhmien kautta. Yllä mainitut toimet eivät kuitenkaan korvaa pidempää lausuntoaikaa sisällöllisesti tarkkojen ja laadukkai-

den lausuntojen saamiseksi. [...] Keskeisimpien sidosryhmien osallistaminen työryhmävaiheeseen, jonka aikana toteutetaan useita lyhyitä teemoittaisia katselmointeja valmistelun tavoitteista, etenemisestä, pykäläratkaisusta ja epävarmuuskertoimista. Laittaisin fokuksen enemmänkin siihen mistä lausunnolla olevasta seikasta on kyse - riippuu paljon hankkeesta kuinka paljon se työllistää lausunnon antajaa. Toki em. toimet vaikuttavat sidosryhmiin positiivisesti, mutta silti minusta suositus voisi olla 4-8 viikkoa riippuen siitä kuinka laaja hanke kyseessä. [...] Tärkeä olisi varata aikaa myös esivalmistelulle, jotta jo varhaisessa vaiheessa voitaisiin osallistaa eri tahoja. [...] Lausuntokierroksen tarkoituksena on antaa sidosryhmille aikaa perehtyä ehdotukseen ja muodostaa siitä kantansa. Kuulemistilaisuudet tukevat hyvin tätä, sillä niissä on mahdollista saada lisätietoa epäselviin kohtiin. Jotta keskustelutilaisuudet ja muut "tukitoimet" voisivat kompensoida lyhyttä lausuntokierrosta, ne vaatisivat huomattavasti valmistelijoiden resursseja ja aikaa. Se ei ole resurssitehokasta; niihin käytettävä aika todennäköisesti johtaisi vähintään samaan kuin normaali lausuntoaika.

- Lausuntoaikojen lyhentäminen kuvatulla tavalla heikentää merkittävästi kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia, enkä näe merkittäviä mahdollisuuksia korjata lyhennetyin lausuntoajan aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia säädösvalmisteluun. [...] En ymmärrä, mitä hyötyä lyhyestä lausuntokierroksesta on. Etenkin, jos se heikentää osallistumisoikeuksia. Yllä mainitut keinot eivät korvaa kunnollista kirjallista lausuntokierrosta. [...] Aika on kriittinen resurssi niin valmistelijoille kuin lausunnonantajillekin. Kuulemisaika on väärä paikka aikataulun kirkkimiselle. [...] Lainsäädännön valmistelun resurssit ovat jo nykyisellään niin minimissä, että kaiken tämän toteuttaminen edellyttäisi valmistelijoiden ja avustajien määrän kaksinkertaistamista. Ei ole realistista lyhentää lausuntoaikoja ja lisätä erilaisia kuulemistapoja valmistelun aikana ja samaan aikaan vähentää virkamiehiä ministeriöissä. Demokratia edellyttää avointa lainvalmistelua ja lyhyet lausuntoajat murentavat tätä.
- Varmaan merkittävä on se, onko annetuilla lausunnoilla tai kuulemisissa saadulla palautteella tosiasiallista merkitystä poliittiseen päätöksentekoon.
- Ehkä sidosryhmiltä voisi selvittää, minkä kommentointitavan ne kokisivat toimivimmaksi ja helpoimmaksi. [...] Riittävä aika ja henkilöresurssit lainvalmisteluun. Projektinhallintataidot. [...] Tiedotus- ja viestintätoimet. [...] Kaikki aineisto olisi säännönmukaisesti vietävä yhteen paikkaan, josta se on helposti saavutettavissa. Ripottelu eri sivustoille ei edistä osallistumisoikeuksien turvaamista. [...] Lausuntopalvelussa kannattaa pyytää lausujaa lisäämään tiivistelmä omasta lausunnostaan, joka otetaan sellaisenaan lausuntoyhteenvetoon.
- Osa mainituista lisäkeinoista vaatisi lainvalmistelijalta hieman lisätyötä (mm. keskustelutilaisuudet, kuulemiset) eikä lausuntomenettelyn ajankohtaa voida usein ennakoida tarkasti etukäteen niin aikaisin, että siitä olisi lausujille hyötyä. Esim. käännöksen valmistumisen aikataulu vaikuttaa ja sen virheiden korjaamiseen voi mennä aikaa.

### 3.3 Muut keinot vähentää painetta lausuntokierrosten lyhentämiseen

Lainvalmisteluprosessin loppuvaiheen aikatauluihin ja esimerkiksi vaalikauden ensimmäisen syksyn kiireeseen vaikuttavat lausuntokierrosten pituuden lisäksi monet muutkin asiat. Valmistelijoita pyydettiin arvioimaan, mitkä työryhmässä esillä olleista seikoista voisivat merkittävästi vähentää painetta lausuntokierrosten lyhentämiseen. Useimmin merkittävimpänä pidettiin hallitusohjelman parempaa suhteuttamista ministeriöiden resursseihin (87 % vastaajista) ja käänösresurssien lisäämistä ruuhkatilanteisiin kuten vaalivuoden ensimmäiselle syksylle (74 % vastaajista).



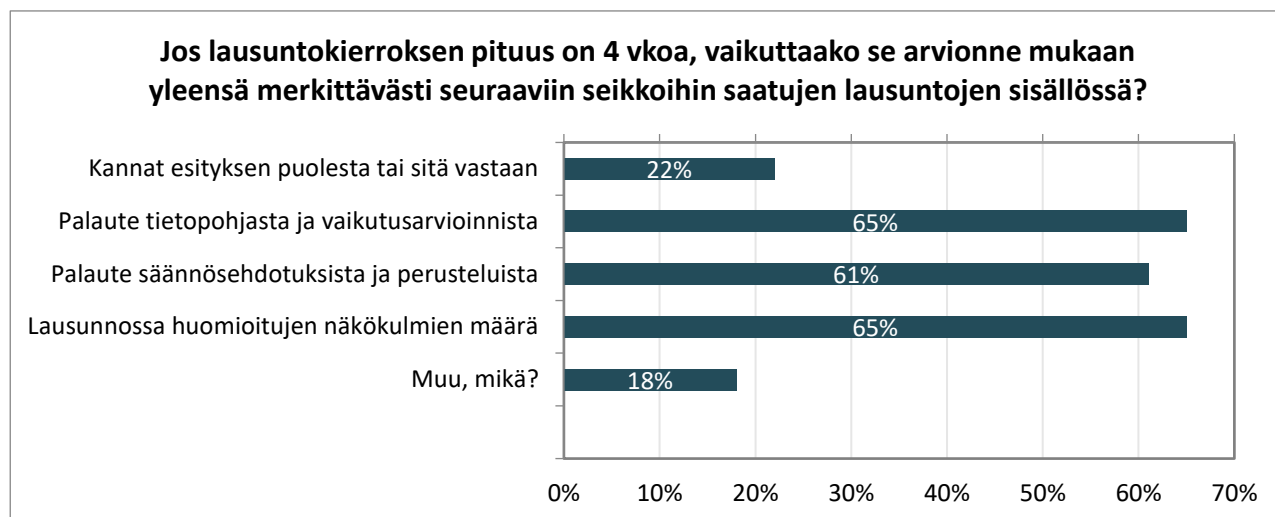
- Vaalivuoden poliittisten päätösten ja budjettilakiaikataulujen yhteensovittaminen on hankala yhtälö, jota olisi syytä yrittää jollain tavalla lievittää. Yksi riskeistä on, että valmisteltaessa vaalivuoden syksyn lakihankkeita kovalla kiireellä mukaan tulee ns. väkisinkin jonkin verran erilaisia virheitä, joiden korjaaminen vie taas resursseja. Ehkä hallitusohjelmaa neuvoteltaessa voitaisiin yrittää jollain tapaa rauhoittaa ensimmäistä syksyä siten, että siihen aikataulutettaisiin vain ne lakihankkeet, jotka on aivan välttämätöntä saada eteenpäin juuri silloin. [...] Ennakoinnin (panostukset suunnitteluvaiheeseen), digityökalujen (ml. tekoäly) ja projektimenetelmien hyödyntäminen toisivat merkittävää tehostumista lainvalmisteluprosessiin. Oleellista on huolehtia siitä, että hallitusohjelmasta nousevat tavoitteet ja aikataulut koostetaan tiekarttamuotoon, jonka pohjalta arvioidaan sekä ministeriöiden että alaisen hallinnon kyvykkyys toteuttaa muutokset toivotussa aikataulussa. [...] Erityisesti tietojärjestelmävaikutukset (määrittelyt, tekninen toteutus, käyttöönotto) jäävät nykymallissa vähälle huomiolle aiheuttaen osa-optimointia, kehitysvelkaa ja tarpeettomia lisäkustannuksia. Poliittisen päätöksentekoprosessin virtaviivaistaminen ja kirkastaminen olisi tarpeellista epävarmuuskertoimien minimoimiseksi.
- Käänös-, laintarkastus- ja lainvalmisteluresurssien turvaaminen [...] Säädosvalmistelijan näkökulmasta itsestä riippumattomien prosessien hitaus ja joustamattomuus raivostuttaa. Jos

itsellä jää 100-sivuisen HE:n jatkovalmistelulle 1 viikko aikaa, koska laintarkastus vaatii koko kesän niin ei tunnu kohtuulliselta. Poliittisessa päätöksenteossa voi mennä viikkotolkulla aikaa, vaikka HE:n sisältöä on käyty prosessin eri vaiheissa ennakkolisesti läpi. [...] Parempi keskusteluyhteys eri tahojen välillä (säädösvalmistelija, laintarkastus, käänös), ennakointi ja kokonaisuuden hallinta. [...] Mielestäni lausuntoaikaa suurempi aikatauluviivettä aiheuttava seikka on arviointineuvosto. Ensinnäkin heillä ei ole kovin selkeää prosessia sen suhteen, miten ja milloin käsiteltäväksi otettavat HE:t ilmoitetaan. Ärsyttävää ja epävarmuutta aiheuttavaa on, että kaikki tulee nykyään huomioida aikataulussa, ottaa neuvosto (ja Oka) käsittelyyn tai ei. [...] Toivoisin myös, että OM/VNK-ohjeita (ml. kuulemisohje) tehdessä huomioidaan realistisemmin aikataulut ja resurssit, eikä tehdä jossain ideaaliabstraktiossa. Esim. uusi VNK määräys kääntämisestä, että eivät ota käännettäväksi muutosversioita. Nykyiset aikataulut vaativat, että käännettävää laitetaan pitkin perusvalmistelua, jotta joku toive saada ajoissa käännettyä (erityisesti jos koko HE on käännettävä jo lausuntokierrokselle), jolloin väkisin tulee muutoksia. [...] Kyse on resursseista kaikissa valmistelun vaiheissa sekä poliittisen johdon ymmärryksestä hyvästä lainvalmistelusta. Suurimpana ongelmana viime aikoina näyttäytynyt poliittisen paineen vuoksi liian hätäisesti valmistellut esitykset (huom. myös OKV:n huomiot). Keskeistä olisi lisätä laadukkaan lainvalmistelun arvostusta myös poliittisella puolella.

- Teknologian hyödyntäminen lausuntopalauteyhteenvedon koostamisessa voisi auttaa hie- man, mutta valmistelijan tulisi kuitenkin lukea lausuntopalaute sekä tarkistaa ja mahdollisesti korjata yhteenvetoa. [...] Tekoälyn käyttöön pieni varaus eli varmaan hyvä jossain vaiheessa, mutta ainakaan vielä eivät kokemukset lausuntoyhteenvedon teosta ole olleet kovin hyvät.
- Säädösvalmistelujohtamisella parannusta hankkeiden resursointiin ja käynnistämisen oikea- aikaisuuteen (ml. EU-taustaiset säädökset). [...] Lainvalmistelun suunnittelu ja johtaminen ovat keskeisiä siinä, että resurssit suunnataan oikein. Jos tulee uusia hankkeita ns. jonon ohi, jotakin pitää jättää tekemättä. Tälle toki haasteena valmistelijoiden koulutus, rekrytointi, osaa- minen; valmistelijoita on vaikea siirtää hankkeesta toiseen, koska laadukas valmistelu edellyt- tää erikoistumista kyseiselle oikeudenalalle. Kenties juniorivalmistelijoita voisi siirtää helpom- min lisäresurssina. [...] Hankkeiden mahdollisimman selkeät toimeksiannot ja esivalmistelu.
- Lausuntokierros ei ole pahin hidaste prosessissa. Sitä ei pitäisi lyhentää. Pikemminkin mielti- sin esim. sitä, miten prosessin eri vaiheiden käynnistämisessä pystyttäisiin nopeampaan toi- mintaan. [...] Demokratiaan kuuluu avoin lainsäädännön valmistelu ja se edellyttää riittävää lausuntoaikaa. Kaikki vaihtoehdot ovat kannatettavia ja tarpeellisiakin, mutta ne eivät ole riit- tävä peruste lyhentää lausuntoaikoja.

### 3.4 Lyhyempien lausuntoaikojen vaikutukset, perusteet ja syyt

Valmistelijoita pyydettiin arvioimaan, mihin seikkoihin saatujen lausuntojen sisällössä neljän viikon lausuntoaika vaikuttaa yleensä merkittävästi kuuden viikon lausuntoaikaan verrattuna. Noin kaksi kolmasosaa vastaajista katsoi, että lyhyempi lausuntoaika vaikuttaa niin palautteeseen esityksen tietopohjasta ja vaikutusarvioinnista, yksityiskohtaiseen palautteeseen säännösehdoituksista ja säännöskohtaisista perusteluista kuin lausunnossa huomioitujen asioiden määrään.



Annetuissa perusteluissa monet korostivat lyhyiden lausuntoaikojen kielteisiä puolia mm. palautteen yksityiskohtaisuuden, osallistumismahdollisuuksien tasapuolisuuden ja valmistelun uskottavuuden kannalta. Moni mainitsi loma-ajat ja organisaatioiden päätöksenteon edellyttämän ajan erityisinä haasteina. Toisaalta osa korosti, että monissa hankkeissa 4 viikon lausuntoaika voi hyvin riittää.

- Usein 6 viikkoakin on lyhyt aika, 8 viikkoa on parempi. Mitä lyhyempi lausuntoaika, sitä enemmän 'ei voi ottaa kantaa' -lausuntoja tai lausuntoja, joissa näkemyksiä ei perustella. [...] En osaa sanoa lausuntojen sisällöstä, mutta lyhyempi lausuntoaika heikentää mielestäni esityksen uskottavuutta. [...] Valmistelussa ei saada kattavasti näkemyksiä esitykseen. Seurauksena voi olla, että lausunnonantajat esittävät näkemyksiin eduskuntavaiheessa, jolloin muutoksia tulee eduskuntavaiheessa enemmän ja työllistää valiokuntaa ja valmistelijaa vasta silloin. [...] Mitä lyhyempi lausuntoaika, sitä todennäköisemmin lausuja ei ole ehtinyt tutustua kunnolla esitykseen. Lausuntojen laatu on siis heikompi, ja siten mahdollisesti myös esitysten laatu heikkenee. Lyhyillä lausuntoajoilla saadaan enemmän copy-paste-lausuntoja, joissa ei välttämättä oteta kantaa tai anneta palautetta itse esityksen sisällöstä vaan vain tuodaan lausuvan tahon ajamaa asiaa esiin yleisellä tasolla. [...] Nykytilanteessa tietojärjestelmiin kohdistuvia muutostarpeita kyetään arvioimaan vasta lausunтовaiheessa. Tilanteessa, jossa tietojärjestelmän omistajatahoon kohdistuu lyhyen aikavälin sisällä useita lausuntopyyntöjä säädöshankkeista, joilla on tietojärjestelmävaikutuksia, arvioiden laatu heikkenee, järjestelmäratkaisuissa joudutaan tekemään osa-optimointia eivätkä ratkaisut ole välttämättä elinkaarinäkökulmasta kestäviä tai yleisesti kustannustehokkaita. Jos



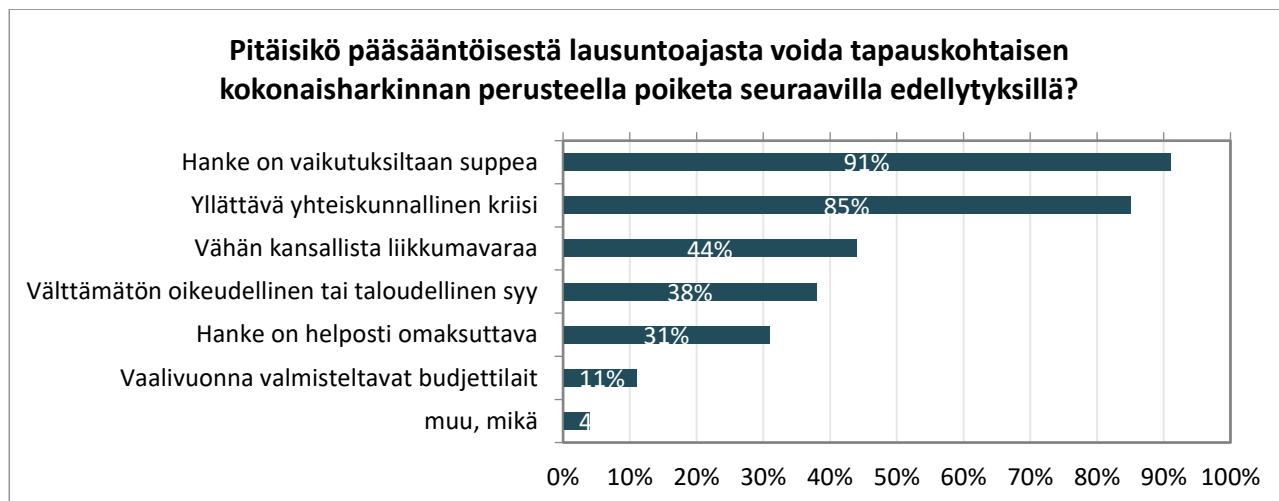
lausuntokierroksen kestoa lyhennetään, tulee suunnitteluvaiheelle ja työryhmävaiheelle olla selkeästi enemmän aikaa, jolloin säädösvalmistelun aikataulutavoitteita voidaan perustellusti joutua muuttamaan. Lausuntokierroksen lyhentäminen on pahimmillaan myös demokratian kaventamista, jos fundamentaalisia muutoksia sisältäviä säädöshankkeita ei liian lyhyen lausuntoaajan takia voida arvioida perusteellisesti. [...] Lausuntopalautteessa tullaan saamaan enemmän ja yleisluontoisempaa negatiivista palautetta, kun HE:hen ei perehdytä riittävästi. Lausunnonantaja typistää sisäistä valmistelua organisaatiossaan. [...] Nopeasti on mahdollista vastata ensimmäiseen kysymykseen, eli kannattaako vai vastustaako esitystä, mutta perustelut voivat olla puutteellisia. Tästä on ollut seurauksena, että lausunnonantaja on esim. ymmärtänyt asiaan perehdyttyään olevansakin eri mieltä. Tämä on kiusallista kaikille ja hankaloittaa valmistelua. Virheiden määrä kasvaa. [...] Saataisiin ehkä vain alustavia lausuntoja, demokratia heikkenisi, lausuntojen määrä vähenisi, kun kaikki eivät ehtisi mukaan. [...] Nykyinen säädösympäristö on kaikinensa merkittävästi aikaisempaa monimutkaisempi ja perehtyminen esityksiin edellyttää aikaisempaa enemmän aikaa, etenkin jos lausuntojen valmisteluun osallistuu useampia henkilöitä yhdessä. Neljän viikon lausuntoaika on aivan liian lyhyt tavanomaisten esitysten lausuntoajaksi. Kahden kuukauden lausuntoaikaa voidaan keskisuudessa esityksessä pitää asianmukaisena.

- Mitä lyhyempi lausuntoaika, sitä heikommat edellytykset on saada lausuntoja toimijoilta, joilla ei ole suurta "lausunnonlaatumekanismia", esim. pienemmät järjestöt/ei-ammattimaiset toimijat. [...] Lausuntojen laatu huonontuisi. Oma työtaakka suurentuisi. Uskon myös että yleinen mielipide siitä että eri vähemmistöt yms. voivat vaikuttaa huononasi paljon. Lainvalmisteluun vaikuttaminen sekä kuulluksi tuleminen ovat demokratiassa perustavanlaatuisia oikeuksia. Onko tässä huomioitu esim. vammaiset henkilöt, ikääntyneet tai vaikka maahanmuuttajia? Kaikilla ei ehkä ole samanlaisia valmiuksia kirjoittaa lausuntoja. [...] Ongelmana saattaa pikemminkin olla se, että sellaiset tahot, joille lausuntopyyntöä ei suoraan ole osoitettu, eli kansalaiset tai muut tahot, joita ei ole tunnistettu sidosryhmiksi eivät ehdi huomata lausuntopyyntöä.
- Asiantuntijatahot, joilta pyydetään lausuntoja, ovat hyvin kiireisiä. Lyhyempi lausuntoaika heikentää todennäköisesti tällaisten tahojen (laadukkaita) lausumamahdollisuuksia, kun aikaa ei ole riittävästi tutustua syvällisesti aineistoon. Isoissa organisaatioissa lausuntoaikaa kuluu helposti lähemmäs viikko jo siinä, että edes löydetään se asiantuntija, joka voisi lausunnon valmistella. Mahdolliset vaikutukset myös kokonaisuuksien ymmärtämiseen ja hahmottamiseen, kun nykyään monet hankkeet palastellaan useampiin hankkeisiin ja nämä kaikki tiedot tulisi sisäistää lyhyemmässä ajassa useammasta tietolähteestä lausuntoa varten. [...] Kunnallinen päätöksenteko vie aikansa. Veikkaisin, että kunnilta tulisi nykyistäkin enemmän pyyntöjä määräajan jatkamiseen. [...] Käsitökseni mukaan sidosryhmissä on tietyt kokousajat, joissa lausunnoista voidaan päättää. Mitä lyhyempi lausuntoaika, sitä huonompi todennäköisyys on sille, että lausunnon voidaan

päätää. [...] Päätöksenteko on organisaatioissa sen verran hidasta, että usein tuosta kuudesta-kin viikosta pyydetään lisääaikaa, joten uskon, että lisääaikojen pyytäminen lisääntyisi.

- Myös ministeriöillä voi olla vaikeuksia laatia lausunnot määräajassa; esim. OM:n tietyt yksiköt saavat valtavan määrän pyyntöjä, joihin ei kaikkiin ehditä nytkään vastaamaan. Jos lausuntoajat lyhenevät, vaikeutuu mahdollisuudet lausua nykyisessä määrin. Huom. myös se tosiasia, että sähköisistä järjestelmistä huolimatta esim. OM:n kokoisessa organisaatioissa lausuntopyynnön ohjautuminen esittelijälle kestää pitkään, jopa yli viikon; jolloin aikaa lausunnon laatimiseen olisi vain alle 3 viikkoa (huomioiden myös kuittausjärjestelmä). Kun yhdenkään lausunnonlaatijan työpöytä ei ole ikinä tyhjänä odottamassa lausuntopyyntöjä, uskon että lyhyempi lausuntoaika tarkoittaisi jatkossa voimakkaampaa priorisointia. [...] Haaste on myös Ahvenanmaan kuuleminen, kun esitys pitää (tai ainakin minimikohdat siitä) olla käännettynä ruotsiksi.
- Laajat HE:t poislukien lausuntoajan lyhentämisellä tuskin olisi merkittäviä vaikutuksia lausuntojen sisältöön. [...] Lausunnot annetaan useimmiten viimeisellä viikolla eikä lausuntoja valmistella kuutta viikkoa. Lyhennetyllä lausuntoajalla ei olisi välttämättä vaikutusta lausuntojen laatuun eikä sisältöön. [...] En näe 4 viikon lausuntoaikaa merkittävänä muutoksena muuten kuin laajoissa HE:ssä. Lomakaudet tulisi huomioida vielä tarkemmin. [...] Lyhyempi lausuntokierros mahdollistaa nopeamman valmisteluaiakataulun. Muutos ei vaikuta lausuntojen määrään tai laatuun, sillä usein sidosryhmät ovat jo etukäteen tietoisia esityksen lausuntokierroksesta ja sen aikataulusta. En ole myöskään havainnut, että lyhyemmillä lausuntokierroksilla lausuntojen palaute olisi heikompa tai yleisluontoisempaa kuin pidemmillä lausuntoajoilla. [...] Silloin jos jokin taho olisi ihan oikeasti esittämässä vaikutusarviolaskelmia tms. lyhyempi lausuntoaika olisi ongelma, mutta kun ei lausunnoissa ole tämmöisiä kuin todella harvoin.
- Kysymykseen on vaikea vastata täsmällisesti, koska lyhyemmän lausuntoajan vaikutus riippuu luonnollisesti aina eri tekijöistä kuten lausujatahosta, lausuttavana olevasta asiasta ja sen monimutkaisuudesta jne. [...] Lyhyemmän lausuntokierroksen vaikutukset voivat olla hyvinkin merkittäviä ja toisaalta myös ei kovin merkittäviä. Lausuntokierroksen pituuden vaikutus riippuu myös paljon siitä, kuinka paljon muita hankkeita on samanaikaisesti käynnissä. Jos kaikissa hankkeissa lausuntoaika on neljä viikkoa ja lausuntopyyntöjä samanaikaisesti paljon, voi se vaikuttaa merkittävästi lausuntojen laatuun, kun ei ole välttämättä aikaa perehtyä sisältöön riittävästi. HE:t voivat olla hyvinkin pitkiä ja niiden sisällön omaksuminen voi vaatia paljonkin aikaa. [...] Minusta tulisi antaa enemmän harkintavaltaa riippuen siitä minkälainen hanke kyseessä. [...] Heinäkuussa 4 viikkoa tarkoittaa sitä, että lausunnon antajat ovat lomalla. Neljän viikon määräaika edellyttäisi myös sitä, että keskeisille sidosryhmille annettaisiin ennakkoon tieto siitä, että esitys on tulossa lausunnoille tiettyyn aikaan, jolloin ne osaisivat varautua työajallisesti esitykseen perehtymiseen.

Valmistelijoita pyydettiin arvioimaan, pitäisikö ohjeistetusta pääsääntöisestä lausuntoajasta olla mahdollista poiketa erilaisilla esillä olleilla perusteilla. Selkeästi eniten kannatusta saivat vaikutuksiltaan suppeat, esim. teknisluonteiset hankkeet (91 % vastaajista) sekä yllättävät yhteiskunnalliset kriisit, jotka edellyttävät nopeaa reagointia sääntelyllä (85 %). Noin 30–40 % kannatti myös vähän kansallista liikkumavaraa sisältäviä hankkeita, välttämättömiä oikeudellisia tai taloudellisia syitä sekä helposti omaksuttavia hankkeita mahdollisina poikkeamisperusteina. Vain 10 % kannatti vaalivuonna valmisteltavia budjettilakeja perusteltuna syynä poiketa lausuntoajasta.



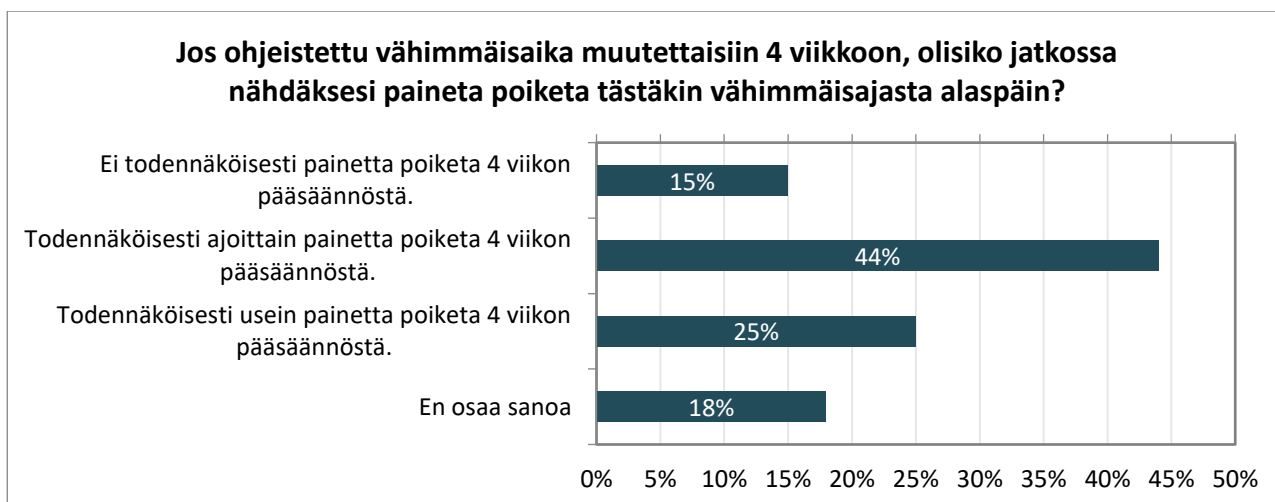
Annetuissa perusteluissa toivottiin mm. suppeita ja tarkkarajaisia poikkeamisperusteita.

- Perustilanteessa ei ole syytä poiketa lausuntokierroksen pituudesta. Vain hyvin suppeat ja poikkeusolot mielestäni riittäviä perusteita. Tässä on kuitenkin kyse lainsäädännöstä, jonka olisi tarkoitus olla voimassa useita vuosia. Mitä hyötyä on tinkiä lausuntokierroksen pituudesta pari viikkoa? [...] Millainen on helposti omaksuttava, välttämätön, yllättävä. Miten nämä määritellään ja kuka määrittelee. Melko epämääräinen kriteeristö. [...] Vaalivuoden budjettilait eivät missään nimessä ole tällainen perusteltu syy (= kyseessä ns. poliittinen kiire). [...] Kiirehtimisen syynä pitäisi aina olla kiire täydennettynä jollakin muulla painavalla syyllä. Kysymyksenasettelu on väärä: missään mainituista tilanteista ei pitäisi olla syytä poiketa kuulemisajoista (suppea, tekninen, EU, kv. muutostarve tms.), jos näistä ei aiheudu kiirettä. [...] Poliittinen paine/vaalisykli ei ole minusta validi syy poiketa, sen sijaan kriisitilanne kylläkin.
- Jos pääsäännöllä tarkoitetaan 6 viikkoa, on se jo usein liian lyhyt lausuntoaika hankkeille, jotka koskevat yrityksiä tai kuntia tai lausunnonantajina on esim. kansalaisjärjestöjä. [...] Jotta voitaisiin tietää varmasti että hanke on vaikutuksiltaan suppea tai helposti omaksuttava, tulisi valmisteluvaiheeseen kyetä panostamaan ja tekemään vaikutusarviot huolellisesti ennen lausuntovaihetta. Näin ei nykytilanteessa aina tapahdu, josta johtuen lausuntovaiheen lyhentäminen näillä perusteilla jää näppituntuman varaan, etenkin jos aiheeseen liittyy poliittisia intres-

sejä tai ideologioita. Vaikutusarvioinnille tulee turvata riittävä aika ja resurssit, jolloin lausuntoaikaa voidaan lyhentää myös ensimmäisissä tilanteissa. [...] Hyvä huomata, että myös teknisissä pidetyissä muutoksissa voi piillä vaikutuksia, joita ei virkavalmistelussa huomata; jos kuulemiset jäävät hyvin ohuiksi, näitä ei välttämättä tunnisteta, ja muutoksesta voi aiheutua tahattomia sivuvaikutuksia. Hätäisessä valmistelussa myös huolimattomuusvirheiden riski kasvaa.

- Periaatteessa vaikka kaikki edellä mainitut. Pidän kuitenkin 6 vkon lausuntoaikaa hyvänä lähtökohtana, johon aina tulisi pyrkiä. [...] Mikä tahansa perusteltu syy.
- Teknisissä ja hyvin suppeissa esityksissä voidaan jo käyttää lyhyempää lausuntoaikaa. Kii-reelliset kriisitilanteet ovat perusteltuja. Mikään muu ei mielestäni ole sellainen peruste, että lausuntoajasta tulisi tinkiä. [...] Voisiko lähteä siitä, että HE- ja asetusluonnoksilla olisi oletusarvoisesti eri pituiset lausuntoajat? Oletushan lienee, että asetuksilla säädeltävät asiat ovat luonteeltaan ja merkitykseltään lakitasoa vähäisempiä. [...] Lähinnä esityksen teknisluontoisuus tai pakottava kiire (esim. poikkeusolot) olisivat asiallisia syitä. Lyhyempään lausuntokierrokseen oikeuttavat seikat on yksilöitävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Keskimääräinen lausuntoaika on selvitysten mukaan nykyisin noin 5 viikkoa ja alittaa siten ohjeistetun vähimmäisajan (6 viikkoa). Valmistelijoita pyydettiin arvioimaan, olisiko jatkossakin painetta poiketa vähimmäisajasta, jos ohjeistettu vähimmäisaika muutettaisiin 4 viikkoon. Yleisimmän näkemyksen mukaan (44 %) 4 viikon pääsäännöstä olisi todennäköisesti ajoittain painetta poiketa. 25 %:n mukaan painetta olisi todennäköisesti usein ja 15 %:n mukaan painetta ei todennäköisesti olisi.



Valmistelijoilta kysyttiin, miksi ohjeistetusta vähimmäislausuntoajasta nykyään yleensä poiketaan. Lähes kaikki vastaajat mainitsivat syynä poliittiset syyt. Muita toistuvia vastauksia olivat mm. lainvalmistelun resurssipuutteet, budjettilakiesitysten aikataulu sekä tekniset, vaikutuksiltaan vähäiset hankkeet.

- Poliittinen paine. Joko painetta saada asiat tapahtumaan nopeasti tai tietyllä aikataululla, tai usein niinkin päin, että poliittinen käsittely tai ministerin aikataulukiiireet eivät mahdollista valmistelun etenemistä suunnitellussa aikataulussa, jolloin tarve (budjettilaki) tai halu pysyä aikataulussa edellyttää lyhyempää lausuntoaikaa. [...] Poliittisesti tehdyllä päätöksellä asetettu aikataulu, joka ei anna muita vaihtoehtoja. [...] Poliittinen johtaminen on epäonnistunut esim. siten, että linjauksia tai muutoksia tehdään liian myöhään ja määräajat lakien eteenpäin viemiselle tulevat vastaan. [...] Poliittisista syistä, koska hallituspuolueet eivät pääse esityksen sisällöstä yksimielisyyteen, joten valmistelu venyy hankkeen eri vaiheissa kuukausikaupalla, ja sitten tulee kiire saattaa voimaan, kun aikaa ei enää ole (näin käynyt mm. EU-direktiivin implementoinnin osalta, jossa sitten ehti käynnistyä komission rikkomusmenettely). [...] Liian tiukka valmisteluaikataulu, joka johtuu siitä, että poliittisesti halutaan edetä asiassa mahdollisimman nopeasti. Jos esitys on hyvin yksinkertainen (muutamana pykälän tekninen muutos) niin aikataulusta saatetaan myös poiketa. [...] Poliittinen paine kiireaikatauluun, lyhyellä varoitusajalla tehdyt poliittiset ratkaisut esim. talousarvion valmistelun yhteydessä, minkä vuoksi lainvalmisteluun jää liian vähän aikaa.
- Poliittinen ohjaus ja ministerin käsky, hallituksen itse asettamat kiireelliset määräajat, jotka eivät perustu mihinkään tosiasialliseen kiireeseen, HE on tekninen ja pieni, budjettilakien aikataulut, virheen korjaus tai muu vastaava akuutti heti korjattava asia. [...] Teknistyyppinen muutosesitys, kiireellisten esitysten aikataulut (voimaan esim. 1.1.), budjettilakiaikataulut sekä poliittiset linjaukset. [...] HE:n valmisteluun varatun ajan riittämättömyys kaikkiin valmistelun prosesseihin. Aina sekään ei auta, että valmistelu olisi sinänsä aloitettu aiemmin, jos poliittinen linjaus sille, että saa laittaa lausunnoille, saadaan suunniteltua aikaa myöhemmin. [...] Useita syitä, mm.: ministerin esikunnan vaatimus, asialla on deadline ja poliittisen linjauksen saaminen kestää, ministeriön säädösvalmisteluresurssit ovat täysin käytössä ja valmistelua ei vain ole saatu eteen päin määräajassa käytössä olevilla resursseilla; arviointineuvoston käsittely syö lausuntoaikaa, yleinen kiire. [...] Säädösvalmisteluresurssien krooninen puute johtaa ylioptimismiin ja alimitoitukseen. [...] Hallitusohjelmassa tai muutoin poliittiselta taholta on asetettu epärealistisia valmisteluaikatauluja yhdistettynä käytettävissä oleviin resursseihin. Myös budjettilakien aikataulut voivat olla haastavia. [...] Lainvalmistelulle varattu kokonaisaika ei annetuilla resursseilla riitä valmisteluun ja valmisteluaikaa yritetään nipistää lausuntoajasta. Tulee eteen usein hankkeissa, jotka vaativat laajempia taustaselvityksiä tai joissa valmistelija ei ole valmiiksi ns. sisällä. [...] Hankkeen aikataulun taustalla voi olla kyse poliittisesta paineesta edistää asiaa nopeasti, huonosta lainvalmistelun johtamisesta (miten tunnistetaan lainvalmistelutarpeita ja miten ohjataan resurssien käyttöä yhtäältä lainvalmisteluun ja toisaalta muihin hankkeisiin) ja joskus myös EU-aikatauluista. [...] Ei ole aikaa pitää 6 viikon lausuntoaikoja, sillä

lausunnolle lähettämistä joudutaan lykkäämään käynnöksen valmistumisista johtuvista syistä sekä poliittisten linjausten puutteista johtuen. Kiireellisten HE:iden antamisten määrät viikot aiheuttavat sen, että silloin kun kaikki on valmiina lausunnolle lähettämistä varten, ei yksinkertaisesti ole enää kuutta viikkoa aikaa. [...] Huonosti suunnitellut ja aikataulutetut hankkeet, jolloin kiire syntyy hankkeen loppuvaiheessa (=lausuntokierros), josta on liian helppo lyhentää aikaa. Tässä vaiheessa on usein "istuttu" kuukausia hankkeen päällä ilman merkittäviä edistysaskelia, esim. odotettu poliittisen johdon linjauksia. [...] Lainvalmisteluun on vain yksinkertaisesti liian vähän aikaa. Aikataulu ei millään voi toteutua, ja käytännössä lausuntoaika on se, mistä joudutaan joustamaan.

- Jos kyse on hyvin teknisestä asiasta. [...] Viittaustekniset pienet korjaukset, isommissa hankkeissa poliittinen tahtotila. [...] Esitys hyvin suppea ja vähämerkityksellinen.

### 3.5. Muu palaute työryhmän toimeksiannosta

Vapaassa palautteessa valmistelijat korostivat mm., että lausuntomenettely on vain lyhyt osa lainvalmisteluhankkeen kokonaisuudesta. Lyhyempi lausuntoaika ei olennaisesti nopeuta prosessia mutta heikentää lausuntojen ja siten lainvalmistelun laatua, osallistumisoikeuksien toteutumista ja demokratiaa, luottamusta valmisteluun ja sääntelyn toimeenpanoa. Lisäksi vastaajat korostivat mm. kuulemisen perustuslaillisia reunaehtoja ja valmistelijan virkavastuun merkitystä, muita lainvalmistelun keskeisiin vaikuttaviin seikkoihin sekä lomakausien haasteita.

- Premissi on väärä: hankkeiden kokonaisuus ei yleensä riipu siitä, onko lausuntokierros 4 vai 6 viikkoa. Kokonaisuudessa tämä on minimaalinen aika. Luottamus valmisteluun heikkenee ja sidosryhmille syntyy vaikutelma, että heitä ei edes haluta kuulla. Viestinä tämä on väärä, eikä helpota lainsäädännön toimeenpanoa. [...] Lausuntoajan lyhentämisestä ei liene juuri mitään hyötyä lainvalmisteluprosessin kannalta. Pari viikkoa ei olennaisesti hidasta tai nopeuta prosessia. 8 viikon lausuntoaika on mielestäni sopiva eikä sitä pitäisi lyhentää. Lyhentäminen voi heikentää lausuntojen laatua ja osa lausunnoista voi jäädä saamatta. Häätätilalainsäädännössä voidaan pitää lyhyempi lausuntokierros. [...] Kaksi viikkoa on hyvin lyhyt aika lainvalmisteluhankkeen kokonaisuudessa. Sen voisi mieluummin nipistää jostain muusta vaiheesta esim. paremmalla suunnittelulla ja riittäväillä valmisteluresursseilla. [...] Yhden viikon lausuntoajan lyhentämisellä ei ole kokonaisuuteen suurempaa vaikutusta. Asenne vaikuttaisi olevan, että kaikista vaiheista pitäisi pystyä nipistämään aikaa. Tämä vaatisi paljon suuremman remontin lainvalmisteluprosessiin kuin lausuntoajan lyhentäminen viikolla. Missään tavanomaisessa lakihankkeessa ei ole merkitystä sillä meneekö se eduskuntaan yhtä viikkoa aiemmin. [...] Lausuntoajan lyhentämiseen kohdistuva paine tulee useimmiten siitä, että valmistelun ko-

konaisaika yritetään lyhentää. Lausuntoaajan lyhentämistä ei voida kokonaan irrottaa erikseen tarkasteltavaksi kysymykseksi. Usein lausuntoaajan lyhentäminen vaatii aikaa tai lisäresursseja edeltäviin vaiheisiin.

- Lausunntoimenettelyn tarkoituksena on tukea lainvalmistelua ja se on myös osallistamisen väline yhteiskunnassa. Liian lyhyet lausuntoaajat johtavat helposti siihen, että lausuntoja tulee vähemmän ja ne ovat huonommin valmisteltuja. Asiat ovat monimutkaisia ja vaativat aikaa perehtyä. Lausunnonantajat joutuvat monesti kuulemaan omaa organisaatiotaan laajasti lausuntoa valmistellessaan. Jos kuulemisaika on lyhyt, ei käytännössä jää aikaa asioiden pohtimiseen. Monesti nykyinen 6 viikkoa on liian lyhyt aika kuulemiseen. [...] Riittävä lausuntoaika on keskeinen demokratiataa, lausuntoaajasta poiketaan jo nyt aivan liian säännönmukaisesti. [...] Lähtökohtana tulee olla lainvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisaikojen lyhentäminen ei ole omiaan edistämään tätä tavoitetta.
- Perustuslaki ja useat muut säädökset velvoittavat viranomaisia toimimaan avoimesti. Vähimmäislausuntoajat ovat osa laadukasta lainvalmistelua ja avointa demokraattista yhteiskuntaa. [...] On otettava huomioon oikeuskanslerin antamat ratkaisut ohjeita lyhyemmistä valmisteluajoista ja PL 14 §:n osallistumisoikeudesta, jota ei voida sivuuttaa hallitusohjelmakirjauksilla. Samoin on kiinnitettävä huomiota siihen, että esittelijä toimii virkavastuulla. Virkavastuun säännökset ovat myös perustuslaissa eikä niitä voi ohittaa ohjeilla. Valmisteluajojen ja lausuntoajojen lyhentyessä valmistelun laatu kärsii, mutta esittelijä toimii kuitenkin virkavastuulla. Hyvä lainvalmistelutapa vaarantuu ja sillä voi olla moninaisia seurauksia. [...] Minkä verran poliittiset intressit, ideologiat ja tarpeet saavat vaikuttaa lausuntoajojen lyhentämiseen tai lainvalmistelun aikataulujen kireyteen yleisemmin? Lainvalmistelun integriteetti ei saa kärsiä missään tilanteessa. [...] Lakeja valmistellaan virkavastuulla. Mikäli jostakin valmisteluvaiheesta leikataan (liikaa) aikaa, se kustautuu aina myöhemmissä vaiheissa, vaikeuttaa ja loppujen lopuksi pidentää kokonaiskäsittelyaikaa.
- Mikäli lausuntoaikaa lyhennetään, pitää se perustella hyvin ja riittävän täsmällisesti. Mikäli sitä lyhennettäisiin tietyissä poikkeustilanteissa, olisi se syytä selvästi perustella ja rajata. On myös keskeistä huomioida se, että jos lausuntoaikaa lyhennetään, tulisi panostaa erityisesti lainvalmistelun laatuun ja siihen, että lausunnonlähete HE on erittäin hyvin viimeistelty ja sisältää keskeiset elementit ja esim. vaikutustenarvioinnit ja perustelut ovat laadukkaita.
- Hyvä myös huomioida, ettei nykyohjetta noudateta aina nytkään; antaisiko uusi ohje tukea entistä lyhyemmille lausuntoaajoille (esim. 1-2 viikkoa)?
- Lainvalmisteluprosessiin on sisällytetty monille asioille vähimmäisaikoja, kuten lausuntoaajalle, kääntämiselle, laintarkastukselle, arviointineuvostolle. Jopa jakolupaprosesseille. Mitä enemmän näin tehdään, sitä enemmän se on varsinainen valmistelutyö, jonka kustannuksella tämä

tehdään. Jää aikaa vähemmän substanssikysymysten arvioimiselle, joka on säädösvalmistelun ydintä. [...] Valmistelun nopeuteen ja laatuun vaikuttaa eniten resurssit ja myös prosessien sujuvuus - miten valmisteluun liittyvistä prosesseista saataisiin valmistelijan kannalta mahdollisimman sujuvia, kaikissa tapauksissa ja silloin, kun tarvitaan ohituskaistaa. [...] Lainvalmistelun visuaalista prosessikaaviota tulee kehittää ja ottaa käyttöön koko VN:ssä, jos sen avulla poliittiselle johdolle tulisi parempi kuva eri vaiheiden kestosta. [...] Se mikä merkitys yhdellä viikolla tässä kokonaisuudessa on. Jos tarkoituksena on tehostaa lainvalmistelua ei mitään todellista hyötyä saada yhden viikon lausuntoajan lyhentämisellä. Todellinen muutos vaatisi erilaisen lähestymistavan, projektionnin ja muutkin asiantuntijat kuin yhden juristin. Vaikutusarvioinnit olisivat paljon laadukkaampia jos niitä tuotettaisiin sektoriministeriöissä kaikille muille ministeriöille, esim. YM tuottaisi kaikki ympäristövaikutukset jne. [...] EU-taustaisen säädöksen koko elinkaari ja EU-säädösvalmistelu- / säädösvalmisteluprosessien parempi yhteensovittaminen ml. aiemmat osallistumismahdollisuudet ja kuulemiset valmistelun aikana.

- Nykyinen kuulemisohje ei lähtökohtaisesti tee eroa laajan HE:n ja vähemmän tärkeän pienen muutoksen kohdalla. Syytä korjata ohjetta. [...] Tapauskohtaisuus ja tarpeellisuus eri lausuntopyyntötilanteissa. [...] Mahdollisimman selkeät kriteerit mitä huomioitava lausuntoajan pituudessa. Jos pääsäännöksi tulee 4 vko, myös ohjeet milloin lausuntoajan pitäisi olla pidempi. Myös linjaukset lausuntokierrosten toteuttamisesta, esim. jos 4 vko aina käytettävä Lapaa.
- Lähtökohtaisesti kannatamme 6 viikon lausuntoaikaa. Muut toimet ovat hyviä täydentävinä toimina, mutta eivät korvaa pidempää lausuntoaikaa. Kuitenkin tietyissä tilanteissa voi olla tarpeen lyhentää lausuntoaikaa. [...] Minusta normisuositus voi olla jatkossakin 6 viikkoa, josta voi kuitenkin poiketa +/- 2 viikkoa riippuen siitä minkälainen hanke on kyseessä.
- Olisiko myös sillä merkitystä, mihin vuodenaikaan lausuntoaika kohdistuisi - esim. juhannuksen ja elokuun alun välillä 4 viikon lausuntoaika ei olisi riittävä, vaikka se muutoin saattaisi jatkossa riittääkin? [...] Selvää, että lausuntojen valmistelu heinäkuussa tai joulun välipäivinä on käytännössä vaikeaa ellei mahdotontakin, mutta toivoisin linjauksen, että lausuntokierroksia voidaan järjestää myös kesä-elokuussa etenkin jos hankkeen sisällöstä ja tulossa olevasta lausuntokierroksesta on infottu laajasti. [...] Toivoisin selkeytystä "yleiseen lomakauteen" pidentämisperusteena. Mikä on kesällä yleinen lomakausi? Entä pitääkö laajassa hankkeessa kesällä kuulla pidempääkin kuin 8 viikkoa? Huom. esim. kehysriihipäätösten toimeenpano syksyn budjettilakina on hyvin epärealistista tiukimmalla tulkinnalla.
- Hallitusohjelman pitäisi olla täsmällinen ja jo siinä tulisi varata rahoitus kirjausten toteuttamiseksi. Hallituspuolueille tulisi järjestää koulutusta lainvalmistelusta ja sen reunaehdoista.
- Haluaisin nostaa merkittävänä muutoksena tarkasteluajalta esille hankkeiden monimutkaistumisen. Yhteiskunnan kehitys vaikuttaa vahvasti myös lainsäädäntöön, ja valtioneuvostossa



on yhä enemmän sellaisia hankkeita, joita tavallinen kansalainen ei voi perehtymättä ymmärtää. Olen myös huomannut, että hallituksen esitykset ovat pidentyneet. Nämä tekijät lisäävät merkittävästi aikaa, jonka sidosryhmät tarvitsevat lausunnon antamiseen. Lisäksi ministeriöt ja viranomaiset antavat paljon lausuntoja, ja resurssitilanne tekee yksityiskohtaisten lausuntojen antamisen haastavaksi. Lausuntoaajan lyhentäminen voi siis vaikuttaa myös hallinnon keskinäiseen vuoropuheluun lainvalmistelussa.

- Toivoisin, että hankkeessa katsottaisiin kaikkia lainvalmisteluprosessin vaiheita ja pohdittaisiin keinoja nopeuttaa kokonaisuakataulua. Erinäisiin hallinnollisiin tehtäviin (käännökset, laintarkastus) joutuu varaamaan vuosi vuodelta yhä enemmän ja enemmän aikaa. Nyt esim. käännökseen ja laintarkastukseen pitäisi varata yhteensä 12 viikkoa eli 3kk aikaa. Jos esitys on kuulemisohjeiden mukaisesti vielä sen 6-8 viikkoa lausunnoilla niin näihin kaikkiin pitäisi varata säädöshankkeessa melkein puoli vuotta aikaa (5kk). Samaan aikaan hankkeille annettu valmisteluakataulu ei kuitenkaan lisääny vaan trendi on ollut jopa päinvastainen, kun poliittisesti halutaan edistää hankkeita nopeasti. Myös ympäröivä yhteiskunta edellyttää, että tietyissä tilanteissa valtion tulee toimia ripeästi. Tämä on aiheuttanut sen, että valmistelussa joudutaan kiristämään HE:n esivalmisteluista, vaikutusarvioinneista jne. jotta ne saadaan tehtyä annetussa valmisteluajassa, mikä heikentää valmistelun laatua.
- Lausuntopalvelun kautta lausuntojen antaminen tulisi olla pakollista valtion viranomaisille. Nyt muulla tavoin lausuntoja tulee sekä joiltakin ministeriöiltä että yksittäisiltä muilta viranomaisilta. [...] Lausunntoimittelyihin ja hankkeista annettavaan tietoon liittyvien työvälineiden kehittämisessä olisi tärkeää ottaa huomioon helppokäyttöisyys ja hyödyllisyys myös lainvalmistelijan kannalta. [...] Sähköisten työvälineiden käyttöön tulisi myös kouluttaa eikä niiden käyttöä tulisi jättää vain yksin puurtavan valmistelijan tehtäväksi. Tavoitteena tulisi olla, että tiedot syötetään vain yhteen järjestelmään, josta ne sitten tarpeen mukaan siirtyvät muihin.
- Paine tiivistää lainvalmistelua voi aiheuttaa useita sivuvaikutuksia. Esimerkkinä käännökset: jo nykyisin ruotsinkielisiä versioita HE:stä usein (ohjeista ja lainsäädännöstä huolimatta) julkaistaan vasta suomenkielisen version jälkeen. Jos lausuntoaikaa kokonaisuudessa lyhennetään, pidän riskinä sitä, että ruotsinkielisille toimijoille jää entistä vähemmän aikaa lausunnon antamiseen. Toisaalta myös paine jättää esitys kääntämättä aikataulupaineen vuoksi kasvaa, jos lainvalmisteluprosessin "odotusarvoinen" kokonaiskesto lyhenee entisestään. Isona ongelmana aikatauluissa on myös täysin riittämätön laintarkastuksen ja käännöstoiminnan resursointi aikoina, jolloin toimintojen tiedetään ruuhkautuvan; nämä hidastavat valmistelua enemmän kuin lyhyt lausuntoaika. [...] Ohjeet eivät edellytä kaiken aineiston kääntämistä lausunkierrosta varten eivätkä käännösresurssit sitä yleensä mahdollista. Asiasta tulee kuitenkin aina kriittistä palautetta vähintään Ahvenanmaalta. Usein suomenkielinen laitetaan lausunnonle ensin ja ruotsinkielinen myöhemmin, miten onnistuu 4 vko lausunkierroksilla.

#### 4. Yksityiskohtainen palaute sidosryhmiltä

Sidosryhmäkyselyyn saatiin 56 vastausta. Vastaaajien yleisimmät taustaorganisaatiot olivat järjestöt, yhdistykset tai muut kolmannen sektorin toimijat (46 %) ja viranomaiset (34 %). Kyselyyn vastanneiden taustaorganisaatiot on listattu yhteenvedon lopussa.

##### 4.1 Teknologisen kehityksen ja tehostuneiden viestintämahdollisuuksien vaikutukset

Sidosryhmiltä kysyttiin, miten vuoden 2010 jälkeinen teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet (esim. valtioneuvostossa Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun käyttöönotto sekä vastaajaorganisaation sisäisen viestinnän kehittyminen) ovat vaikuttaneet säädösehdotuksista annettavien lausuntojen antamiseen. Yhtäältä Hankeikkunassa ja Lausuntopalvelussa kiitosta saivat mm. paremmat mahdollisuudet seurata hankkeiden etenemistä ja tutustua muiden lausunnonantajien lausuntoihin jo lausuntokierroksen aikana. Samalla monet korostivat, etteivät muutokset ole olleet merkittäviä lausunnon antamisen ja sen vaatiman ajan kannalta, sillä niin aiemmin kuin nyt merkittävintä on ollut esitykseen perehtyminen. Hankkeiden määrä ja monimutkaisuus ovat myös kasvaneet.

- Uusien teknologisten palveluiden käyttöönotto on helpottanut erilaisten hankkeiden seuraamista. Lausunnon laatimiseen kuluvaan työmäärään teknologiset ratkaisut eivät kuitenkaan sinänsä ole tuoneet muutosta. Esim. lausunnon syöttäminen lausuntopalveluun ei ajallisesti eroa merkittävästi kirjaamoon lähetettävästä sähköpostiviestistä. Edelleen merkittävin työpanos ja aika kuluu itse lausuttavaan materiaaliin tutustumiseen sekä lausunnon laatimiseen. [...] Hankkeet ovat nopeampoisempia ja kompleksisempia, mikä vaatii lausunnonantajalta entistä parempaa perehtymistä lausunnoilla olevaan HE:een. [...] Työryhmien määrääjat lyhentyneet, substanssisisältöjen lopullinen sisältö jää työryhmissä usein toimikauden loppuun, jolloin ennakkovaikuttaminen/-osallistuminen on vaikeutunut. [...] Myös sääntelyn määrä on kasvanut. Digitalisaatio ja esim. datan/tiedon sääntely on lisännyt haastavuutta. [...] Eivät suuresti, sillä materiaalit on kuitenkin luettava ja analysoitava, lausunto kirjoitettava ja hyväksyttävä. [...] Viestintä on teknisesti nopeutunut, mutta samalla määrä on kasvanut. Lausuntoihin liittyen oleellista on ajatustyö ja arviointi ehdotetun sääntelyn vaikutuksista edustamillemme yrityksille. Sitä ei viestintäkanavat ole nopeuttaneet. [...] Lausunnoista viestintä voisi olla selvästi aktiivisempaa, tehostuneet viestintämahdollisuudet eivät juuri näy käyttäjälle.
- Lausuntoa varten tarvittavia tietoja on jäsennellymmmin ja helpommin löydettävissä. Myös lain-säädäntöhankkeiden etenemistä on helpompi seurata. Lausuntopalvelusta on myös yksinkertaista etsiä muiden toimijoiden asiassa antamia lausumia. Kehitys on siis ollut kaiken kaikkiaan positiivista ja tehostanut lausunnon antamista. [...] Hankeikkuna ja Lausuntopalvelu ovat selkeyttäneet lausuntojen antamista ja löytämistä. Sähköisen viestinnän kehittyminen on sujuvoittanut lausuntojen käsittelyä organisaation sisäisesti. Lisäksi etä- ja hybridikuulemiset ovat helpottaneet organisaation edustajien osallistumista erityisesti niihin kuulemistilaisuuksiin,

jotka ovat tulleet lyhyellä varoitusajalla. Lausuntojen valmistelu vaatii kuitenkin edelleen taustatyötä, uusien kantojen muodostamista sekä tilaisuuden kuulla jäsenistöä. [...] Se on ainakin jäsentänyt ja sujuvoittanut lausuntopalautteen antamista. Kysymyksillä strukturoitu ja lyhyen taustoitukseen sisältävä lausuntopyyntö helpottaa ja nopeuttaa aiheeseen perehtymistä ja mahdollistaa myös monipuolisemman ja yhteismitallisemman lausuntopalautteen aikaansaamista. Samoin teknologinen kehitys on helpottanut lausunnonantajia viimeistelemään lausuntopalautetta omissa organisaatioissaan. [...] Lausuntopalvelu on selkeyttänyt lausuntoprosesseja ja tukee myös päätöksenteon avoimuutta, kun lausunnot ovat sitä kautta nähtävissä. Hankeikkuna tukee myös avoimuutta, mutta eri hankkeiden välillä on nähtävissä eroja siinä, kuinka usein ja aktiivisesti hankeikkunaan syötetään tietoja. [...] Tietoa on enemmän saatavissa, joten se helpottaa lausuntojen antamista, kun pääsee tutustumaan taustamateriaaliin laajemmin. Sähköinen mahdollisuus antaa lausuntoja säästää työaikaa, joskin lausuntopalvelun toiminnallisuuksissa olisi toivomisen varaa. [...] Lausuntopalvelu on parantunut lausuntomenettelyiden avoimuutta ja mahdollisuutta antaa lausunto vaikka järjestö ei olisi lausuntopyynnön varsinaisella jakelulistalla. Hankeikkuna helpottaa tietojen ja asiakirjojen löytymistä myös lausuntokierroksen jälkeen.

- Hankeikkuna on lisännyt mahdollisuuksia seurata uudistusten etenemistä, mutta eri ministeriöt käyttävät sitä eri tavoin. Se on hyödyllinen silloin, kun siellä julkaistaan kaikki vaiheet ja valmisteludokumentit ajallaan. Näin ei kuitenkaan aina ole. Lausuntopalvelun paras puoli on, että annetut lausunnot näkyvät palvelussa välittömästi. Valtionhallinnon lausuntojen kerääminen olisi syytä keskittää Lausuntopalveluun ja luopua muista, esimerkiksi Ota kantaa -palvelusta. [...] Lausuntopalvelu on helpottanut elämäämme, koska keskeiset lausuntopyynnot löytyvät sieltä – mutta esimerkiksi MMM ei käytä sitä, mikä aiheuttaa ongelmia. Lausuntopalvelu pitäisi tehdä valtionhallinnossa pakolliseksi.

Sidosryhmiä pyydettiin ottamaan kantaa väitteeseen: ”Sidosryhmien on nykyään helpompaa seurata lainvalmisteluhankkeita, saada niistä tietoa ja valmistautua organisaationsa kannanmuodostukseen ja näkemysten esittämiseen kuin vuonna 2010.” Yleisimmän kannan (40 %) mukaan vastaajat olivat jossain määrin samaa mieltä. Noin neljäsosa vastaajista oli täysin samaa mieltä ja yhteensä noin viidesosa jokseenkin tai täysin eri mieltä.



Annetuissa perusteluissa mainittiinvastaavia asioita kuin avoimessa kysymyksessä. Monet korostivat julkaistavien tietojen puutteellisuutta tai viivettä sekä olennaisten tietojen löytämisen haasteita.

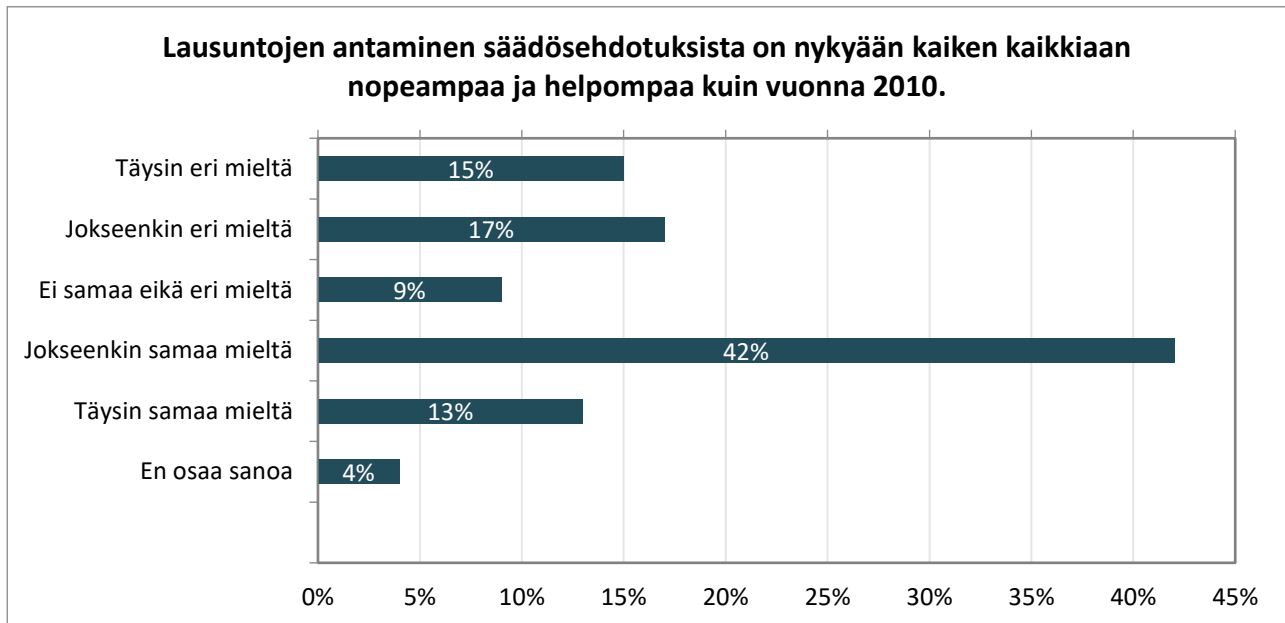
- Periaatteessa hankeikkuna ja lausuntopalvelu lisäävät avoimuutta ja mahdollisuutta seurata hankkeita, käytännössä kuitenkin tiedot eivät välttämättä päivitty eivätkä kuvaukset aina ole selkeitä ja lausuntopalvelua on itse aktiivisesti seurattava jatkuvasti kun aiemmin esim. lausuntopyyntö tulivat suoraan sähköpostiin eikä niitä tarvinnut etsiä. Lisäksi hankkeiden määrä on nykyisin todella suuri. [...] Hankeikkunan kautta on mahdollista saada tieto, että lainvalmistelu on käynnissä. Kuitenkaan lainvalmisteluhankkeen etenemistä ja sisältöä ei ole nykyisinkään pääsääntöisesti helppoa seurata pelkästään sähköisten välineiden kautta. [...] Valmisteluhankkeita on paljon, jolloin omaa edunvalvontaryhmää koskevien valmisteluiden huomaaminen on haastavaa, jos lausuntopyyntöä ei osoiteta suoraan omalle organisaatiolle. [...] Hankeikkunassa on vain perustiedot lainvalmisteluhankkeista, mutta ei tietoa muutoksista ja vaikutusarvioista. [...] Myös tietoa ja materiaalia on valtavasti saatavilla, mikä vaatii riittävästi perehtymisaikaa, kun asiakokonaisuudet ovat usein laajoja ja monimutkaisia. [...] Sääntelyn määrä lisääntynyt ja nopeutunut vuosi vuodelta ja esitykset erittäin laajoja. [...] Ajoittain oikean tiedon ja yhteyshenkilön löytäminen voi olla vaikeaa valtavan tietomassan seassa. [...] Esim. hankeikkunassa julkaistaan usein paljon tietoa ja asiakirjoja, joista suuri osa on toisarvoista. Aineistoa on enemmän saatavilla, mutta hyödyllisen aineiston suodattaminen tulvasta on yhä haastavampaa. [...] Tietomme mukaan ministeriöt eivät kaikissa tapauksissa ilmoita lakihankkeita Hankeikkunaan tai tekee sen huomattavalla viiveellä. Kunnilla on erilaiset valmiudet seurata lainvalmisteluhankkeita. Joissain kunnissa on paljon asiaan perehtyneitä asiantuntijoita ja lakimiehiä. Toisaalla taas kunnan hallinnossa ei ole resursseja

lausua ja seurata lakihankkeita. [...] Lausuntopalvelu on sinänsä hyvä palvelu, mutta ei juuri-kaan helpota tilannetta vaan päinvastoin lisännyt työtä. Lausuntojen valmisteluun osallistuu usein useampi henkilö, jolloin palvelun kysymykset on ensin kopioitava sisäiseen asiakirjaan, jossa niitä voidaan työstää ja sen jälkeen uudelleen syötettävä palveluun. Hankeikkuna on myös teoriassa hyvä, jos ajan tasalla mutta valitettavasti aika usein ministeriöiden resurssit eivät tunnu riittävän sen pitämiseen ajan tasalla.

- Ministeriöiden hankesivustot parantuneet huomattavasti. [...] Tietoa on enemmän tietoverkoissa ja netissä. [...] Teknologinen kehitys helpottaa tiedon saantia hankkeista ja lausunto-kiirroksista. Hankeikkunan avulla saadaan tietoa kuka vastaa valmistelusta, mitä vaiheita valmistelussa on ollut, ketä kuultu, millä aikataululla etenee, jne. Lausuntopalvelulla on merkitystä lausunnonantajille enemmän lausuntoprosessin aikaisessa ja sen jälkeisessä käytössä (esim. muiden lausunnonantajien kommenttien läpikäynti). Sinänsä on huomattava, että hankkeita tulee paljon ja tiukoillakin aikatauluilla, eikä kannanmuodostukseen varautuminen ole helpompaa erityisesti jos etukäteistietoa esityksen sisällöstä ei ole. [...] Myös ministeriöiden viestintä auttaa ennakoinnissa (esim. tiedotteet käynnistyvästä valmistelusta).
- Keskusjärjestöt ovat perinteisesti olleet laajasti erilaisissa lainvalmisteluhankkeissa mukana. Sidosryhmien ja kansalaisten on hyvin vaikea seurata lakihankkeita ylipäättään. Lainvalmisteluhankkeet ovat pirstoutuneesti useassa eri palvelussa. Pitäisi pystyä tilaamaan automaattinen syöte, josta tietäisi, että itseä kiinnostavasta aiheesta on pyydetty lausuntoa. [...] Vain lähellä lainvalmistelua tai olennaisia kansalaisjärjestöjä olevat tahot tiedostavat, missä vaiheessa mikäkin olennainen lainvalmistelu on menossa. [...] Emme saa suoria lausuntopyyntöjä, vaikka ehdotettu sääntely olisi hyvinkin relevanttia. Oleellisen poimiminen lausuntopalvelusta on aika työlästä. Positiivista on, että löytyvät samasta paikasta. [...] Etukäteistietoa hankkeista ei välttämättä ole tai se tulee kovin myöhään. Hankkeiden sisältöä/valmisteluvaiheen linjauksia ei aina nähtävissä etukäteen. Sidosryhmien kuuleminen yhä useammin mahdollisuus lausua, jonka vaikuttavuudesta ei tietoa. Mahdollisuus olla työryhmän jäsenenä tai asiantuntijajäsenenä vähentynyt, mikä heikentänyt valmistelun tasoa sidosryhmien osalta.
- Yleinen trendi tällä hallituskaudella on ollut nopea, virkavetoinen prosessi ja siihen sisältyvä näennäinen kuuleminen, josta saadut tulokset eivät vaikuta jatkovalmisteluun. [...] Suuri osa ei noudata HELO-ohjeita, on vaikea hahmottaa esityksen tavoitteita tai vaikutuksia. Kun tämän yhdistää perusteettoman lyhyisiin lausuntoaikoihin, on hankkeen seuraaminen ja siitä kannanmuodostus haastavaa. [...] Tuntuma on, että valmistelun avoimuus ja kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat viime aikoina kaventuneet ja suunta näyttää tältä osin huolestuttavalta.

Sidosryhmiä pyydettiin ottamaan kantaa väitteeseen ”Lausuntojen antaminen säädösehdotuksista on nykyään kaiken kaikkiaan nopeampaa ja helpompaa kuin vuonna 2010.” Yleisimmän näkemyksen

(42 %) mukaan vastaajat olivat jossain määrin samaa mieltä. Yhteensä 32 % oli jokseenkin tai täysin eri mieltä ja 13 % oli täysin samaa mieltä.



Annetuissa perusteluissa nostettiin esiin vastaavia asioita kuin edellä.

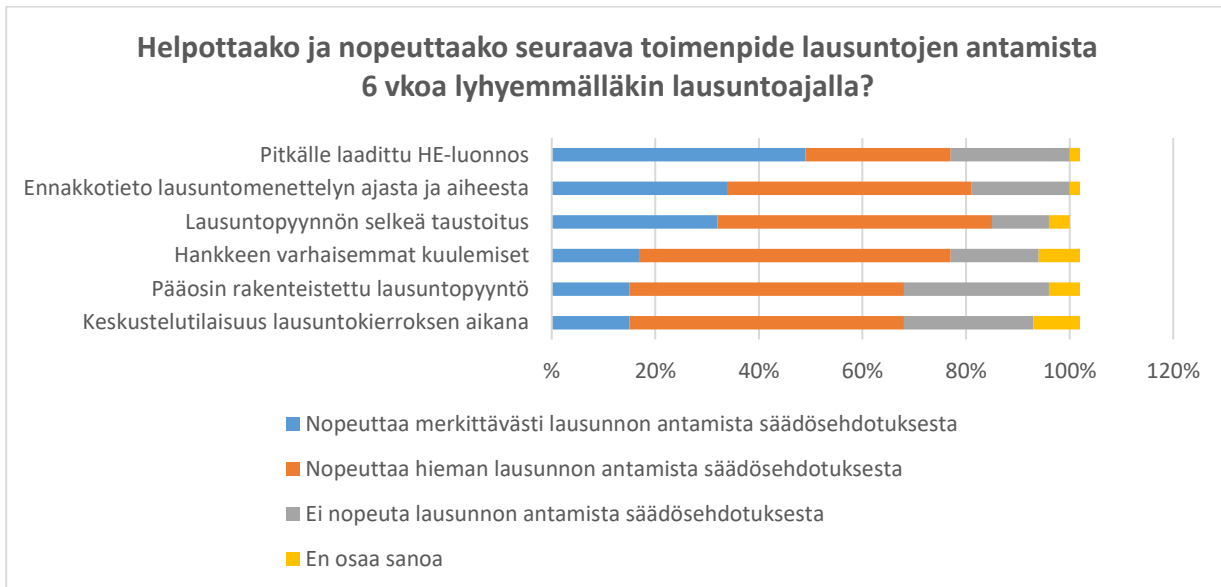
- Lausuntoprosessin seuraaminen ja muiden antamien lausuntojen seuraaminen Lausuntopalvelussa on helpompaa kuin aiemmin, mutta itse lausunnon laatiminen vie edelleen saman ajan kuin ennenkin, joka on aikaa vievin osa lausunnonantajien lausumisprosessia. [...] Lausunnoissa korostuu aina varsinainen tietosisältö, mikä edellyttää esitysluonnokseen perehtymistä kuten ennenkin. Asiat eivät tässä suhteessa ole muuttuneet aikaisempaa helpommiksi tai nopeammiksi. [...] Meitä haastaa nopeasti muuttuva maailma, jossa asioiden välillä on monenlaisia jännitteitä ja niiden välisiä suhteita on yhä vaikeampi hahmottaa. Lausunnon valmistelussa on huomioitava tämä kompleksisuus sekä eri ilmiöiden ja samanaikaisesti tehtävien muutosten vaikutukset toisiinsa. [...] Keskusjärjestötyöstä olennaista on kuulla jäsenliittojen näkemykset säädösehdotuksista. Tähän tulee voida varata riittävästi aikaa. [...] Digitalisaatio on toki nopeuttanut lausunnon antamista. Toisaalta hankkeet ovat nopeatempoisempia, linkittyvät kansainväliseen sääntelyyn ja kompleksisempia, mikä vaatii entistä parempaa perehtymistä hallituksen esitykseen. [...] Monimutkaistuva yhteiskunta on kasvattanut hankkeiden valmistelumateriaalien pituutta, mikä vaatii ajallista paneutumista. Myös taustalla vaikuttava teknologinen kehittyminen edellyttää syvällistä paneutumista, joka taas vaatii aikaa.
- Lausuntojen antamisen tavoissa ei ole tapahtunut sellaista merkittävää muutosta, mikä nopeuttaisi tai helpottaisi huomattavasti lausuntojen antamista (teknisesti). Ennen lausunnot lähetettiin sähköpostitse ministeriöiden kirjaamoihin, nykyään ne tallennetaan yleensä lausuntopalveluun. [...] Maailma on muuttunut 15 vuodessa entistä monimutkaisemmaksi ja sama koskee myös esimerkiksi oikeudellista kehitystä. Lausuntojen antaminen monimutkaisista ja

moniulotteisista säädösehdotuksista päinvastoin on vaikeampaa kuin 15 vuotta sitten. Erityisesti, kun ehdotuksista puuttuvat selkeät tavoitteet, se miten niihin osoitetaan esityksellä päästävän, ja asianmukainen vaikutusarviointi, on säädösehdotukseen tehtävä kannanmuodostus vaikeampaa. [...] Säädösehdotukset on usein valmisteltu kiireessä ja ne ovat tasoltaan vaihtelevia. Lausunnonantajille jää aiempaa enemmän työtä ja selvitettävää. [...] Lausuntopalvelussa lausunnon antaminen voi olla rakenteistetun kyselyn vuoksi jopa monimutkaisempaa ja hitaampaa kuin ”perinteisen” muistiinmuotoisen lausunnon laatiminen. [...] Lausuntopalvelun kysymykset eivät aina ole relevantteja ja saattavat ohjata lausuntoja liikaa, palvelu ei myöskään mahdollista esim. alaviitteitä.

- Lausuntopalvelu on varmasti jonkin verran nopeuttanut ja helpottanut lausuntojen antamista, kun formaatti on yksinkertainen ja palvelu helppokäyttöinen. Palvelun kautta voi myös ohjata vastausten muotoa (esim. jakamalla lausuntopyyntö eri kysymysten alle), mikä voi toisinaan auttaa lausunnon valmistelussa.

#### **4.2 Lausuntojen antamista helpottavat ja nopeuttavat toimenpiteet**

Sidosryhmiä pyydettiin arvioimaan, helpottavatko ja nopeuttavatko eräät työryhmässä esillä olleet toimenpiteet lausuntojen antamista säädösehdotuksista kuutta viikkoa lyhyemmälläkin lausuntoajalla (esim. 4 viikkoa). Lisäksi pyydettiin ehdotuksia muista keinoista helpottaa ja nopeuttaa lausuntojen antamista. Vähintään kaksi kolmasosaa vastaajista katsoi, että kukin esitetty toimenpide nopeutti joko jossain määrin tai merkittävästi lausunnon antamista. Useimmin merkittävänä pidettiin sitä, että lausunnolla olevassa HE-luonnoksessa on pitkälle laadittu vaikutusarvio ja säännöskohtaiset perustelut (49 % mielestä merkittävä vaikutus). Toiseksi useimmin merkittävänä pidettiin ennakkotietoa lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta sekä lausuntopyynnön selkeää taustoitusta, joiden molempien osalta n. kolmannes vastaajista katsoi toimeenpiteellä olevan merkittävä vaikutus.



Annetuissa perusteluissa toimenpiteitä pidettiin hyödyllisinä mutta korostettiin myös, etteivät ne korvaa riittävää lausuntoaikaa.

#### Pitkälle laadittu HE-luonnos

- Molempien tulee sisältyä HE-luonnokseen eikä niiden olemassa olon tule vaikuttaa lausuntoaikoihin lyhentävästi. [...] Vaikutusarvio ja perustelut tulee olla esityksessä joka tapauksessa, ei voi olla lausujan vastuulla tehdä vaikutusarvio. Niiden tuottamisen perusteena ei siis voi olla lausunnon antamisen nopeuttaminen, vaan se on osa huolellista säädösvalmistelua. [...] Jos vaikutusten arviointi HE-luonnoksessa on laaja-alainen ja laadukas, siitä on hyötyä lausunnonantajille. Tästä huolimatta laajoissa tai monimutkaisissa asioissa lausuntoaikoja ei pidä lyhentää nykyisestä. [...] Pitkälle laaditut vaikutusarviot ja säännöskohtaiset perustelut ovat joka tapauksessa tärkeitä eivätkä ne varsinaisesti liity lausuntoaikaan.
- Helpottaa lausumista ja parantaa huomattavasti lausunnon laatua. Pidempään tekstiin perehtyminen voi toki kuitenkin viedä enemmän aikaa. [...] Mitä kattavammin vaikutusarvioita, säännöskohtaisia perusteluita ja esityksen suhdetta perustuslakiin on perusteltu, helpottaa ja nopeuttaa se lausunnon laatimista. [...] Edelleen tutustuttava kokonaisuuteen, pohdittava oman organisaation näkökulmasta ja vastattava kaikkiin kysymyksiin. [...] Laajat vaikutusarviot sekä säännöskohtaiset perustelut vähentävät asiantuntijoiden taustatyön määrää sekä tukevat organisaation omien kantojen muodostamista. Myös eri kohderyhmien, kuten nuorten, osalta tehdyt vaikutusarviot tukevat lausumisprosessia. [...] Nopeuttaisi siinä tapauksessa, että vaikutusarviot olisivat laadukkaita. Niiden ongelma on nykyisin suppeuden lisäksi usein se, että esityksissä keskitytään edelleen tavoiteltuihin ja suoriin vaikutuksiin, ja kielteiset vaikutukset sekä epäsuorat vaikutukset jäävät sivummalle tai huomiotta. [...] Valitettavasti arvioista



yleensä puuttuu eri muutosten kumulatiiviset vaikutukset. [...] Joka tapauksessa esitys pitää aina käydä huolellisesti läpi ja lausunto laatia perustellen, joka vie aina aikaa.

- Ongelma on, että teksti on jo liian valmista ennen kuin se annetaan lausunnoille. Olisi parempi, että palaute kerättäisiin aikaisemmassa vaiheessa ja teksti kirjoitettaisiin sen jälkeen. [...] Vaikutusarvioita jo laadittaessa tulisi olla yhteydessä tahoihin, joiden osalta on oletettavia vaikutuksia odotettavissa. Sidosryhmien näkemyksiä eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista tulisi hyödyntää jo valmistelun alkuvaiheesta alkaen.

#### Ennakkotieto lausuntomenettelyn ajankohdasta ja aiheesta

- Hyvässä ajoin etukäteen julkaiseminen auttaa suunnittelemaan toimintaa, minkä seurauksena lausunnon laatu voi olennaisestikin parantua, mutta sillä ei ole vaikutusta lausunnon antamisen nopeuteen [...] Ajankohta ja aihe eivät riitä nopeuttamaan lausuntojen antamista. Jotta lausuntojen antamista voidaan nopeuttaa, tulisi saada lähemmin tietoa suunnitelluista muutoksista. [...] On tärkeää, että lausuntokierroksen suunniteltu ajankohta on mahdollisimman aikaisessa vaiheessa nähtävillä, jotta jää aikaa antaa mahdollisimman laadukkaita ja kattavia lausuntoja. Kuitenkin kaikki lausuntovaiheet (lukeminen, analyysi ja lausunnon hyväksyttäminen) joudutaan tekemään siinä vaiheessa, kun varsinainen teksti saadaan. [...] Lausunnon kohteena on aina säädösehdotus, joka saattaa muuttaa muotoaan aivan valmistelun lopussakin. Lausunnon antamisajankohdan etukäteistiedottamisella ei tämän vuoksi ole merkitystä. Ajankohtatieto on tekninen kysymys, mutta erityisesti kesällä sen merkitys kyllä korostuu. [...] Lausunnon antamiseen vaadittavan ajan kannalta ratkaisevaa on HE-luonnoksen laajuus, laatu ja kompleksisuus. Myönteistä tietenkin on se, jos ajankohta on etukäteen tiedossa. [...] Suurin osa lausunnonantajista ei tee päätoimisena työnään lausuntoja, jolloin riippumatta lausunnon ajankohdasta, on se ns. "ylimääräistä" työtä kaiken muun päälle, eikä asiasta etukäteen ilmoittaminen muuta tätä seikkaa. [...] Ennakolta olisi hyvä tietää, koska tulee lausuttavaksi. Voisi silloin varautua. Erityisesti pienet järjestöt tai kansalaiset eivät välttämättä pysy käryillä, missä missäkin mennään. [...] Pelkkä otsikkotasoinen aihe ei riitä helpottamaan työtä. Esimerkiksi hyvin muodostetulla tiivistelmällä mahdollistetaan ennakkoperehtyminen aiheeseen. [...] Mitä nopeammin on saatavilla tietoa tulevasta lausuntopyynnöstä, sitä paremmin organisaation sisällä voidaan valmistautua itse lausuntovaiheeseen, esim. tunnistamalla oikeat asiantuntijat, jotka usein ovat hyvin kiireisiä.
- Lausuntomenettelyn ajankohdalla on merkitystä. Loma-aikoihin sijoittuvat kuulemiskierrokset vähentävät varmasti lausuntojen määrää. Myös perehtyminen lakihankkeeseen organisaation sisällä voi olla ohuempaa loma-aikana. Lakihankkeissa, joissa on tiukka aikataulu (esim. budjettilait) tulee pyrkiä painottamaan varsinkin esi- ja perusvalmisteluvaiheen kuulemista. Var-

sinkin kunnissa, joissa toimitaan hyväksyy lausunnon, on merkitystä lausuntokierroksen ajankohdalla ja kestolla. [...] Ajankohdan ja aiheen julkaiseminen hyvissä ajoin saattaa hieman auttaa, riippuen ajankohdasta. Jos lausuntokierros järjestetään päällekkäin tyypillisten lomaaikojen kanssa (kesäloma, joululoma), etukäteistiedottamisella ei ole juurikaan merkitystä.

#### Lausuntopyyntöselkeä taustoitusta

- Nopeuttaa omaksumista. [...] Vaihtelee paljon hankekohtaisesti, mutta joka tapauksessa taustoittaminen on kannatettavaa, voi joskus parantaa lausunnon laatua jopa. [...] Lyhyt tiivistelmä hankkeen tarkoituksesta, taustasta ja vaikutuksista auttaa arvioimaan, onko pyyntö organisaatiolle relevantti ja kannattaako pyyntöä tarkastella yksityiskohtaisemmin. [...] Lausunnonantajan näkökulmasta tämä on hyvä, mutta lisää edelleen painetta valmisteluosastolle.
- Lausunnonantajalla saattaa olla eri näkemys siitä, mikä on merkityksellistä tai mistä hankkeessa on kyse. Yleiskielinen taustamuistio voi olla hyödyllinen hahmottamaan esitystä kokonaisuutena, muttei poista sitä, että esitys on yksityiskohtainen käytävä läpi lausunnon laatimiseksi. [...] Taustamuistiossa ei pystytä riittävän kattavasti tuomaan esille kaikki ne näkökulmat, jotka ovat keskeisiä kaikille lausunnonantajille. Hallituksen esitykset ovat laajoja, ja niihin tutustuminen vielä joka tapauksessa aikaa. [...] Usein lausunnon laatimisen kannalta on tärkeää lukea esitys kokonaisuudessaan. [...] Voisi nopeuttaa hieman, mikäli esimerkiksi muutokset ja niiden vaikutukset eri ihmisryhmiin olisi helpompi hahmottaa. [...] Olettaen että tiivistys tehdään luotettavasti ja rehellisesti. Sen pitää sisältää myös tiivistelmä tunnistetuista vaikutuksista ja riskeistä. Pelkkä tavoitteiden luetteleminen ei ole vaikutus- ja riskianalyysi. [...] On tärkeää, että lausunnonantajalle kontekstoidaan yleisellä tasolla lausunnon tavoitteet ja taustat. Lausuntopalvelu on tällä hetkellä suunnattu ensi sijassa asiantuntijatahojen näkemysten kokoamiseen. Tällöin lausunnon tekeminen vaatii yleensä varsin syvää perehtyneisyyttä asian sisältöön ja kykyä kommentoida kirjallisesti. Sen sijaan ihmisten kokemosaaaminen eri aihealueista ja toimialoilta ei välity suoraan nykyisenlaisen lausuntopalvelun kautta.

#### Varhaisemmat kuulemiset hankkeen esi- tai perusvalmistelun aikana

- Helpottaa siten, että pääasiallinen sisältö ja suuret linjat etukäteen paremmin tiedossa, mutta lausuntoa laadittaessa on tärkeää, että HE on kokonaisuudessaan luettavissa. [...] Voi nopeuttaa, jos asiat ovat jo sellaisella tarkkuustasolla, että arviointi niiden perusteella on mahdollista. Kuulemisten rooli on kuitenkin usein sängen pintapuolinen ja asiat usein edellyttävät silti perehtymistä yksityiskohtien osalta. [...] Kuulemiset ovat erittäin hyödyllisiä, mutta ne eivät korvaa lausunnon antamista luonnoksesta, johon on tehty valinnat, mitä kuulemisissa ilmenneitä otetaan huomioon.

- Kuulemisten järjestäminen nopeuttaa lausunnon antamista. Parhaimmassa tilanteessa oleellimmat virheet on jo korjattu ja asiantuntijankemykset on otettu huomioon jo ennen virallista lausuntokierrosta. Kuulemiset eivät kuitenkaan korvaa riittävää lausuntoaikaa, erityisesti nyt kun kansalaisyhteiskunnan resursseja vähennetään. [...] Sidosryhmien osallistaminen lainvalmisteluun johdonmukaisesti alkuvaiheesta asti mahdollistaa kuulluksi tulemisen prosessin aikana. Tällöin lausunto olisi ennemmin vahvistus jo aiemmin tarjotulle tiedolle sekä käydyille keskusteluille. Kuulemiset mahdollistavat lisäksi näkökulmien vaihtamisen ministeriön edustajien sekä muiden asiantuntijoiden kanssa ennen lausunnon kirjoittamista. Lausunnon kirjoittaminen vaatii kuitenkin henkilöresurssin, sekä organisaation sisäisten prosessien läpiviennin, joka ei välttämättä nopeudu merkittävästi. [...] Det är en fördel om kommunikationen mellan myndigheten och remissinstanserna kan inledas i ett tidigt skede av beredningen. Remissinstanserna har då bättre möjligheter att påverka beredningen, exempelvis genom att bidra med synpunkter på förslagens språkliga och övriga konsekvenser. [...] Varhaisissa kuulemisissa saadaan etukäteen korjattua virheitä sääntelyssä ja lausujilla on parempi käsitys ehdotetusta sääntelystä. [...] Kuulemiset auttavat hahmottamaan asiaa paremmin ja tarjoavat tilaisuuden esittää kysymyksiä valmistelijoille. Sidosryhmien kuuleminen varhaisessa vaiheessa valmistelua myös tukee organisaation omaa valmistautumista itse lausuntovaiheeseen.
- Kuulemiset ovat tärkeitä, mutta niiden tarkoituksena ei ole nopeuttaa lausuntoprosessia vaan saada varhaisessa vaiheessa tärkeää tietoa valmistelun tueksi. [...] Esivalmistelussa on tarkoitus ylipäättään arvioida, onko lainsäädännön muuttaminen sopiva vaihtoehto asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Siksi kuuleminen esivalmistelussa on yleisesti tärkeää. Funktio on kuitenkin eri kuin HE-luonnoksen lausuntokierroksella. [...] Riippumatta siitä, lyhennetäänkö lausuntoaikaa vai ei, keskeiset sidosryhmät tulisi kutsua osallistumaan valmisteluun jo hankkeen varhaisemmissa vaiheissa. Jos lausuntoaikaa lyhennetään nykyisestä, varhaisempien vaiheiden kuulemisia tulee vastaavasti merkittävästi lisätä nykyisestä, jotta varmistetaan sidosryhmien laaja osallisuus ja mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun. [...] Ajatus varhaisemmista kuulemisistä on tietysti mitä kannatettavin. Huoli on kuitenkin, että uudessakaan ohjeituudessa ei pysyttäisi, vaan lausuntoajat olisivat käytännössä neljääkin viikkoa lyhyempiä, ja mikäli syy lyhyeen lausuntoaikaan olisi tiukka aikataulu, ei myöskään varhaisen kuulemisen järjestäminen välttämättä olisi tosiasiallisesti mahdollista.
- Lausuntoaikaa voi lyhentää, jos esivalmisteluvaiheessa on kuultu laajasti ja avoimesti sidosryhmiä (ei vain pientä suljettua ryhmää). [...] Kuuleminen varhaisessa vaiheessa nopeuttanee yleensä jonkin verran lausunnon antamista siltä kannalta, että lausuja on jo ehtinyt perehtyä aiheeseen. Nopeutuminen riippuu kuitenkin siitä, kuinka suuria muutoksia esitykseen on tehty kuulemisten välillä. Varhaisessa vaiheessa kuuleminen parantaa muutenkin lausuntojen laa-

tua. Mikäli lausumisaikoja lyhennettäisiin säännönmukaisesti, aikaisen osallistumismahdollisuuden tärkeys korostuu. [...] Nopeuttaminen mahdollista, mikäli työryhmä kykenee esittämään ja keskustelemaan eri ratkaisuvaihtoehdoista, sidosryhmien näkemyksistä sekä perustelemaan valitsemiaan ratkaisuehdotuksia. Hyvin usein ehdotusta muutetaan työryhmätyöskentelyn loppupuolella, jolloin alkuvaiheen kuulemiset saattavat menettää merkitystään.

#### Pääosin rakenteistettu lausuntopyyntö

- Voi hieman nopeuttaa lausunnon antamista, mutta toisaalta valmiit kysymykset saattavat tarpeettomasti ohjata lausuntojen sisältöä, jolloin jotain lausunnonantajan näkökulmasta oleellista saattaa jäädä lausumatta. [...] Voi auttaa lausunnon jäsentämisessä, mutta ei vaikuta lausunnon valmisteluun kuluvaan aikaan. [...] Temaattisesti rakenteistettut kokonaisuudet saattavat myös ohjata liikaa sitä, mihin lausunnonantajien toivotaan vastaavan. [...] Teemoittaminen sinänsä selkiyttää lausunnon antamista, mutta jättää edelleen tarpeen arvioida myös muita mahdollisia tekijöitä, joita ei välttämättä ole teemoituksessa huomioitu. [...] Helpottaa omaksumista ja omien asiantuntijoiden konsultointia. [...] Rakenteinen lausuntopyyntö ja keskeisten asioiden nostot auttavat erityisesti tilanteissa, joissa lainsäädäntöhanke ei ole kokonaisuudessaan tuttu lausuntoa antavalle taholle. [...] Vaikuttanee enemmän siihen, että lainvalmistelija saa lausunnot helposti käsiteltävässä muodossa. Ei välttämättä merkittävästi nopeuta lausumista, erityisesti jos lausunto koskee esityksen yksityiskohtia. [...] Vaikka lausuntopyyntö olisi strukturoitu, vaaditaan asiaan perehtymistä yhtäläisesti kuin strukturoimattomassa lausuntopyyntönsä. Eri lausunnonantajat saattavat myös pitää eri asioita ja kokonaisuuksia tärkeinä asiassa. [...] Hankaluutena, että kaikki kohdat luettava läpi. Pitäisi olla oikeittimahdollisuuksia. Esim. klikkaa, mihin kohtaan haluat kommentoida.
- Kysymykset ovat usein ohjaavia ja pureutuvat rakenteellisiin kysymyksiin. Kysymyksissä on oltava mukana myös ihmisoikeusnäkökulma. Usein vastaukset painottuvat vapaaseen kommenttikenttään. [...] Lausuntopalvelun temaattiset kokonaisuudet koetaan toisinaan teennäisiksi ja niiden koetaan vaikeuttavan lausunnon tekemistä. Olisi hyvä, jos lausuttavana olevaan aineistoon olisi mahdollisuus vastata osio osiolta ja lisäksi voisi antaa yleisiä kommentteja. [...] Näemme tärkeäksi mahdollisuuden lausua tavalla, jolla voi tuoda kaikki omaan edunvalvontaryhmään liittyvät näkökulmat esiin. Hyvin muodostetut temaattiset kokonaisuudet ja keskeisinä pidetyt kysymykset tukevat lausunnon tuottamista. [...] Kuulemisprosessin aikana, sekä lausuntopyyntönsä tulee myös huomioida asiantuntijoiden mahdollisuus tarjota vaihtoehtoisia kirjauksia ja ratkaisuja. [...] Rakenteistettujen kysymysten on ymmärrettävästi laadittu kunkin esityksen valmistelun ja tavoitteiden näkökulmasta. Tämä jäsentely ei kuitenkaan useinkaan vastaa sitä, mikä on lapsen oikeuksien näkökulmasta relevanttia. [...] Kuuleminen mahdollistaa myös sellaisen tiedon saamisen, jota valmistelevalta taholla ei ole tai jota se ei

edes osaa odottaa. Kysymyksenasettelut pohjautuvat usein valmistelijan omiin ennakkokäsityksiin. Lausunnonantajalla voi olla omasta kokemuksestaan ja asiantuntijuudestaan johtuen myös muuta tietoa, jolloin kuulemisesta saatava kaikista merkityksellisin tieto ei ole sijoitettavissa kyseisten keskeisinä pidettyjen kysymysten alle. [...] Viimeaikaisista lausuntopyynnöistä on useita esimerkkejä, joissa on pilkottu ehdotus lukuisiin yksittäisiin asiakoihin, joihin erikseen vastaamalla ei välttämättä kykene antamaan selkeää lausuntovastausta kokonaisuuteen. [...] Jokaisessa lausuntopyynnössä tulisi olla myös mahdollisuus esittää tarvittaessa yleisempiä näkökohtia. Etukäteen esitetyt kysymykset saattavat jo osaltaan ohjata vastaamaan tiettyihin kysymyksiin ja toisaalta jättävät jotkin kysymykset ulos.

Lausuntomenettelyn aikana järjestetään keskustelutilaisuus lausunnolla olevasta esityksestä

- Mitä kattavammin esitysluonnoksesta on saatavilla tietoa, sitä helpompi lausunto on laatia ja tällä saattaa olla hieman vaikutusta lausunnon antamisnopeuteen. [...] Hyvä keskustelutilaisuus kertoo olennaisen ja auttaa lausujaa keskittämään työnsä hänelle oleellisiin kohtiin. [...] Lausuntopyynnön keskustelu- tai esittelytilaisuus on monesti hyödyllinen ja tarjoaa mahdollisuuden esittää tarkentavia kysymyksiä. Ehkä voisi tarkentaa sitä, mikä vaikutus keskustelutilaisuuksilla on valmistelijoiden työhön. Monesti eri toimijat tuovat näkemyksiään esiin näissä tilaisuuksissa, mutta kirjaavatko valmistelijat nämä kommentit talteen ja huomioivat ne sitten viimeistelyssä. [...] Voi nopeuttaa hieman, jos tilaisuudessa annetaan riittävät taustatiedot ja perustelut eikä osallistujien määrä ole liian suuri (jolloin dialogi mahdollistuu). Tähän kyselyyn liittyen järjestetty tilaisuus oli onnistunut, mutta on vaikea nähdä, että esimerkiksi syksyn 2023 sosiaaliturvaleikkauksiin liittyen olisi voitu järjestää samanlaista – paikalle haluavien määrä olisi ollut todella suuri eikä esimerkiksi yhtä pitkiä puheenvuoroja olisi voitu pitää.
- Tämäkään ei korvaa kireän aikataulun aiheuttamia haasteita. [...] Kuulemistilaisuudella ei voida korvata lausuntokierrosta, sillä kuulemisten rooli on kuitenkin usein sangen pintapuolinen ja asiat edellyttävät silti perehtymistä yksityiskohtien osalta. Nämä helpottavat kokonais kuvan saamista. [...] Keskustelutilaisuus voi selventää lausunnolla olevan esityksen näkökulmia ja niissä saa monipuolisesti näkemyksiä muilta toimijoilta. Tällä ei kuitenkaan ole erityistä merkitystä lausunnon antamiseen tarvittavan ajan kanssa. [...] Saattaa nopeuttaa, jos esityksessä on jotakin periaatteellisia epäselvyyksiä, joihin saadaan keskustelutilaisuudessa selvyyttä. Keskustelu ei nopeuttane lausumista esityksen yksityiskohdista. [...] Det är viktigt att myndigheterna ser till att remissinstanser med svenska respektive finska som arbetsspråk har lika möjligheter att delta i dessa diskussioner.
- Laajempi keskustelu aiheesta olisi hyvä. Ei pidä pidättäytyä vain perinteiseen keskusteluun, vaan teknologian mahdollisuuksia vuorovaikutukseen tulisi kaiken kaikkiaan selvittää. Tekno-

logiaratkaisujen avulla (robottipuhelut, keskustelualustat, äänitiedostot, chatbotit ym.) kommenttien keräämisessä voitaisiin lisätä ja helpottaa vuorovaikutusta eri sidosryhmien kanssa. Samalla kuitenkin tulisi hyödyntää teknologioita myös palautteen, lausuntojen ja kommenttien esikäsittelyssä, jotta palautteiden käsittelyyn menevä työmäärä pysyisi kohtuullisena.

- Keskustelutilaisuuksia voi pyrkiä kohdentamaan sidosryhmille. Keskustelutilaisuuksia voi pyrkiä järjestämään yhteistyössä sidosryhmien kanssa, jotka edustavat ja tavoittavat kohderyhmänsä. [...] Keskustelutilaisuudet valmistelun kuluessa lisäävät tietoisuutta valmistelusta, mikäli sitä ennen osallistujille on annettu riittävän sisältöinen esitys perusteluineen riittävän ajoissa. Keskustelutilaisuuksia olisi hyvä järjestää useammassakin vaiheessa ja valmistelun alkaessa, jolloin voidaan vielä vaikuttaa pohdittaviin ratkaisuvaihtoehtoihin.

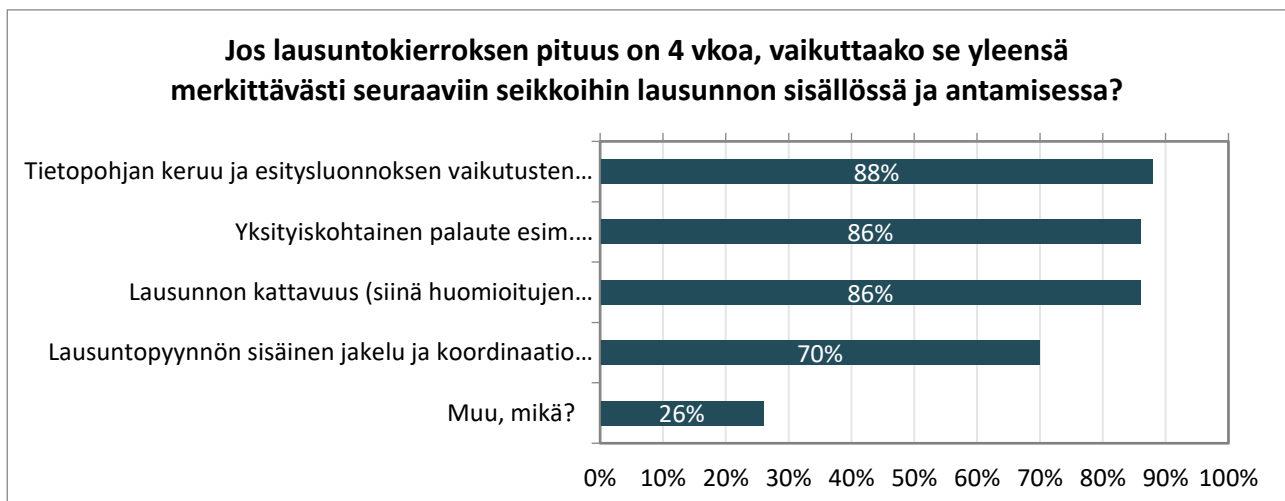
#### Muut keinot helpottaa ja nopeuttaa lausunnon antamista

- Paras vaihtoehto olisi integroida keskeiset sidosryhmät osaksi työryhmää tai asiantuntijajäseniksi. [...] Lakiehdotus, joka erityisesti koskee omaa virastoa, olisi hyvä saada epävirallisesti kommentoitavaksi ennen virallista lausuntokierrosta, eli jo perusvalmisteluvaiheessa. [...] Järjestöjä on lähtökohtaisesti kuultava lainsäädännön valmistelun aikana ja järjestöt on otettava mukaan työryhmiin, joissa uudistetaan tai valmistellaan niiden kohderyhmiä koskevaa lainsäädäntöä. [...] Valmistelija käy avointa ja jatkuvaa vuoropuhelua sidosryhmien kanssa säädösehdotuksen sisällöistä ja ratkaisuvaihtoehdoista (esim. alustukset, keskustelut KANEn yms. tahojen omien kokousten yhteydessä kaikille avointen keskustelutilaisuuksien lisäksi) [...] Kuulemistilaisuuksien järjestäminen lainvalmisteluhankkeen aikana. Ministeriön viestintä eri vaiheissa sekä tilaisuuksien/webinaarien järjestäminen. Lainvalmistelijoiden yhteydenpito sidosryhmiin. [...] Mitä varhaisemmassa vaiheessa relevantteja sidosryhmiä kuullaan, sen vähemmän lausuttavaa yleensä jää.
- Lausuntopyynnöt on kohdennettava niille toimijoille, joita käsiteltävä ehdotus koskettaa. [...] Varmistaa, että olennaiset lausunnonantajat ovat jakelulistalla. [...] Ministeriön viestinnän tehostaminen. Aina jää sidosryhmiä, jotka huomaavat lausuntopyynnön liian myöhään.
- Kielen selkeys ja yksinkertaisuus. Väliotsikointi. [...] Kommentointia voisi helpottaa sisällyttämällä kommentointityökaluun valmiita strukturoituja väittämiä / ehdotuksia, joihin olisi helppo ja nopea vastata esim. kyllä tai ei. Laajemman keskustelun aikaansaamiseksi lausuntopalveluun voisi olla kytkettävissä myös keskustelualustoja, joka mahdollistaisi aiheesta laajan ja rakentavan keskustelun kärjistetyn keskustelun sijasta. [...] Pyrkiminen kaikessa viestinnässä niin selkeään kieleen kuin mahdollista. Lausuntopyyntöjen ja tiivistelmien tarjoaminen myös muilla paikallisesti merkittävillä kuin virallisilla kielillä, mihin käännösteknologioiden kehittäminen varmasti niin haluttaessa antaa jatkossa realistiset mahdollisuudet.

- Lausunnon kohteena olevassa asiakirjassa tulisi olla selkeästi avattu kansallisen liikkumavaran käyttö. EU-neuvottelujen edetessä jatkokirjelmiin olisi hyvä saada selkeä kuvaus, mikä on muuttunut VN-kannassa ja neuvottelutilanteessa ja miksi näin.
- Kuulin, että Tanskassa saisi lausuntoprosessin aikana esittää viranomaisille kysymyksiä, ja viranomaiset vastaavat kysymyksiin julkisesti.
- Lausunnon antavalla organisaatiolla ja sen asiantuntijoilla on yleensä runsaasti muutakin työtä, jota ei pysty loputtomiin siirtämään lausunnon takia. Riittävän pitkä lausuntoaika mahdollistaa riittävän panoksen antamisen lausuntovalmisteluun. Valmistelija ei kovin paljon voi asiaa nopeuttaa, koska ratkaisevaa on organisaation muiden töiden tilanne.

### 4.3 Lyhyempien lausuntoaikojen vaikutukset ja muu palaute

Sidosryhmiä pyydettiin arvioimaan, mihin seikkoihin heidän lausuntojensa sisällössä neljän viikon lausuntoaika vaikuttaa yleensä merkittävästi kuuden viikon lausuntoaikaan verrattuna. Lähes kaikkien mukaan lyhyempi lausuntoaika vaikuttaa tietopohjan keruuseen ja vaikutusarviointiin, yksityiskohtaiseen palautteeseen säännösehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista sekä lausunnonssa huomioitujen asioiden määrään (86–88 % vastaajista). Noin kahden kolmasosan mukaan lyhyempi lausuntoaika vaikuttaa lausuntopyynnön sisäiseen jakeluun ja koordinaatioon. Muina vaikutuksina mainittiin mm., että lausunto voi jäädä kokonaan antamatta.



Annetuissa perusteluissa monet korostivat lyhyiden lausuntoaikojen kielteisiä puolia mm. lausuntojen yksityiskohtaisuuden sekä demokratian ja osallistumismahdollisuuksien kannalta. Moni mainitsi lomaajat sekä organisaatioiden päätöksenteon edellyttämän ajan erityisinä haasteina. Toisaalta osa korosti, että monissa hankkeissa 4 viikon lausuntoaika voi hyvin olla riittävä.

- Lausuntoajan lyhentäminen kaventaa demokratian toteutumista ja ihmisten osallistumismahdollisuuksia. Lisäksi lyhyempi lausuntoaika heikentää lausuntojen ja lopulta myös lainsäädännön laatua. [...] Lyhyempi lausuntoaika vaikuttaa kokonaisvaltaisesti lausunnonantajien mahdollisuuteen antaa kattavia ja asian käsittelyä edistäviä lausuntoja. Riittävän ajan varaaminen on olennainen ja tärkeä osa lainvalmisteluprosessia ja itseisarvo, joka parantaa sekä kansalaisvaikuttamisen edellytyksiä että palvelee koko lainvalmisteluprosessin laatua, jonka tulisi olla peruslähtökohta. Valmisteltavan lainsäädännön on tarkoitus olla voimassa lähtökohtaisesti pitkän ajan, jolloin lausuntoajan lyhentäminen jopa kolmanneksella on lyhytnäköistä ajatellen aikajännettä, jonka laki on voimassa. [...] Lausunnot ovat lyhyitä ja tiiviitä, eivätkä pureudu yksityiskohtiin. Iso haaste voi tulla ruuhka-aikoihin, kun tulee paljon lausuntoja yhtä aikaa käsittelyyn. Kentän ja asiantuntijoiden konsultointi vähenisi. [...] Riittävä lausuntoaika varmistaa lainsäädännön toimeenpanon onnistumisen. [...] Lyhyemmässä lausuntoajassa vaarana on, että lausunnonantajat osoittavat esityksen heikkoudet, mutta eivät pysty annetun aikaraamin puitteissa esittämään ratkaisuja. [...] Lausuntoajan lyhentäminen voi heikentää lausuntojen tasoa ja yksityiskohtaisuutta. Keskeisiä seikkoja voi jäädä pois lausunnosta. [...] Lyhyemmät lausuntoajat heikentävät lausunnonantajien mahdollisuuksia perehtyä valmisteltaviin esityksiin ja täten kaventavat lausuntokierroksella esiin nousevien näkökulmien kirjoa.
- Kunnissa lausunnon antaa tai hyväksyy toimitilin, mikä vaatii lausunnon valmistelun lisäksi aikaa. Mikäli lausuntoaika lyhennetään saattaa olla, että lausuntoja ei anneta niin paljon. Kuulemisajan kaventaminen heikentää kunnan mahdollisuutta antaa lausuntonsa lakihankkeista. [...] Kansalaisjärjestöillä, joilta lausuntoja pyydetään on usein niukat henkilöresurssit, aikaa vaativat lausuntojen hyväksymisprosessit ja runsaasti muitakin töitä, mitkä kaikki vaikuttavat niiden mahdollisuuksiin antaa lausuntoja nykyistä lyhyemmässä ajassa. Lausuntojen laatiminen vaatii lisäksi usein tiedonkeruuta, sidosryhmien kontaktointia ym., joka vie aikaa. [...] Lausuntojen antamisen lisäksi järjestöjen vaikuttamistyössä on paljon muitakin tehtäviä. Näin ollen lyhyemmät lausuntoajat heikentävät merkittävästi kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. [...] Lausunnon valmistelu sisältää mm. viestinnän jäsenistölle, perehtymisen esitykseen, keskustelut ja kannanmuodostuksen jäsenistön kanssa, lausunnon käsittelyn organisaation toimielimissä. Jäsenistö tekee omaa kannanmuodostustaan ja linjaavat kantansa omissa hallinnollisissa prosesseissaan. [...] Lausujaorganisaation oma käsittelyaika vie jo pari viikkoa kokouskutsuaikoihin, mikä tulisi huomioida. [...] Usein lausuntoja pyydetään katto-/keskusjärjestöiltä, joiden tehtäviin kuuluu edustaa laajaa toimialaa - eli osallistaa heitä oman lausunnon tekemiseen ja tarvittaessa tukea jäseniä oman lausunnon valmistelussa. Tämä on käytännössä mahdotonta 4



viikon aikaraamissa. Lyhyemmät lausuntoajat eivät myöskään mahdollista järjestödemokratian toteutumista. Useissa järjestöissä päätökset käyvät myös hallituksen kokouksen kautta, ja tämä vaatii aikaa ja resursseja. Usein lausunnot myös kasaantuvat kesään ja jouluuun ja tämä voi johtaa kesä- tai joululomien peruuntumiseen lausuntoja antavissa organisaatioissa. [...] Kaikkia koordinaatiossa olevia ei välttämättä tavoita neljässä viikossa ja tämä korostuu kesäkuukausina (meillä kesä-elokuu on loma-aika). Poliisi on eräänlainen "konserni" jossa Poliisihallitus toimii ns. "emoyhtiönä" ja poliisilaitokset sekä muut yksiköt ns. "tytäryhtiöinä". Usein kanta muodostetaan yhteisesti, Poliisihallituksen johdolla. [...] KANE kokoontuu harvakseltaan, joten lausunnot valmistellaan usein joko työvaliokunnassa tai sähköpostimenetelystä. Neuvottelukunnan kannanmuodostus ja yhteensovittaminen edellyttävät sitä, että jäsenistöllä on riittävästi aikaa perehtyä asiaan ja että sihteeristö ehtii koordinoita valmisteluprosessia. 6 vkoa lyhyempi lausuntoaika johtaisi siihen, että lausunnon antamista vähennettäisiin, ja lausunnot valmisteltaisiin todennäköisesti vain työvaliokunnan kesken, jolloin ne jäisivät näkökulmiltaan suppeammaksi. Resursseiltaan pienet jäsenjärjestöt pitävät jo nykyisiä lausuntoaikoja liian tiukkoina pystyäkseen osallistumaan yhteisten lausuntojen valmisteluun.

- Lausunnon antamiseen tarvittava aika vaihtelee paljon riippuen lausunnolla olevasta luonnoksesta. Jos on mukana työryhmässä, joka valmistelee esitystä, on jo hyvin perillä luonnoksesta ja lausunnon valmisteleminen tarvittavan ajan ei tarvitsisi olla niin pitkä. Toisaalta jos esim. ennen kesälomia sattuu olemaan yhtä aikaa monta asiaa lausuttavana, voi pidempikin aika olla tarpeellinen. Ehdotettujen muutosten määrällä ja laajuudella on myös suuri merkitys. [...] Neljän viikon lausuntoaika ei ole riittävä, jos samanaikaisesti valmistellaan useita lausuntoja. Lausuntopyynnöt usein ruuhkautuvat. Lausuntopyyntöjä tulee runsaasti etenkin lomakauden kynnyksellä, jolloin henkilöstöä ei ole valmistelemassa lausuntoja. [...] 4 viikkoa on varsin lyhyt aika. Pienissä organisaatioissa lausunnot myös kasautuvat samalle henkilölle, joten riittävä lausuntoaika on välttämätön. Muuten on vaarassa käydä niin, että lausuntoja jää antamatta. Varsinkin kun lausuntopyyntöä ei erikseen kohdenneta, siitä ei tule viestiä, voi käydä niin, että lausuntopyyntöä ei heti ensimmäisenä päivänä huomata. Mahdollisuus valita ilmoitussähköposti valituista teemoista voisi auttaa tätä, mutta relevanttien suodattimien luominen voi olla haastavaa. [...] Jos aika on 6 viikkoa niin työajan suunnittelu ja optimointi eri asioille helpompaa (kun useita lausuntoasioita lausuttavana ja muita asioita tehtävänä yhtäaikaan).
- Yksittäistapauksessa arvioiden maltillinen vaikutus. Suurimmat haasteet valtakunnallisen etujärjestön osalta liittyvät sisäiseen koordinaatioon ja jäsenkentän kuulemiseen ja osallistamiseen. [...] Kattavan lausunnon antaminen onnistuu pääsääntöisesti 4 viikon määräajassa, etenkin jos lausuntoa on edeltänyt yhteistyö asiassa vastuuministeriön kanssa. Määräajan pi-

tuudessa olisi kuitenkin hyvä jatkossakin huomioida lausuttavan asian merkittävyys, kompleksisuus ja laajuus sekä mahdolliset loma-ajat. Neljää viikkoa voidaan kuitenkin pitää miniminä, jota ei tulisi alentaa. [...] Itse en näe, että asialla on isoa merkitystä. Neljä viikkoa on lähtökohdaisesti riittävä aika. Joissakin merkittävässä ja laajoissa esityksissä kannattaa silti harkita pidempää lausuntoaikaa. [...] Oman kokemukseni mukaan ei varmaankaan kovin paljon - sillä varauksella, että kesäaikaan näitä lyhyempiä ei kuitenkaan kannattaisi asettaa.

Avoimessa palautteessa moni nosti esiin lausuntoaikojen lyhentämisen kielteisiä puolia. Myös kuulemisissa esitettyjen näkökulmien puutteellinen huomioiminen valmistelussa, lausunnoilla olevien esitysten kasautuminen samaan ajankohtaan ja loma-aikoihin sekä lausunnonantajien vähentyneet resurssit nousivat esiin toistuvasti. Muita mainittuja asioita olivat mm. toteutuneiden lausuntoaikojen seuranta ja valvonta sekä ruotsinkielisten tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen.

- Kriittisesti olisi arvioitava vielä, saavutetaanko lyhentämisellä hyötyjä, erityisesti kun tarkastellaan lausuntojen sisältöä ja merkittävyyttä. Vai onko lausuntoajan lyhentämiselle annettu itseisarvo, joka ei todellisuudessa tue demokraattisen yhteiskunnan peruspilareita? [...] On myös perusteltua kysyä, miksi aikaa pitäisi lyhentää. Hyvään hallintoon ja demokratiaan kuuluu osallisuus ja eri näkökulmien kuunteleminen sekä huomioiminen. Jos lausunnoista tehdään vain muodollisuus, kyse on oikeusvaltioperiaatteen väheksymisestä. Hyvällä lainsäädännöllä ei lähtökohdaisesti ole liian kiire. [...] Ohjeellisen lausuntoajan lyhentäminen on ristiriitaista, koska lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun kiireeseen, joka näkyy esimerkiksi lyhentyneinä lausuntoaikoina. Kuuleminen tukee lainvalmistelua ja lainsäädännön laatua. Samaan asiaan on kiinnittänyt huomiota myös oikeuskansleri viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään, jonka mukaan PL 14 §:ssä turvattu osallistumisoikeus on turvattava lainvalmistelussa. [...] Lausuntoaikoja ei tulisi lähteä lyhentämään nykyisestä digitaalista kehitystä ja sähköisiä järjestelmiä syynä käyttäen. [...] Työryhmän täydentävässä toimeksiannossa ja kyselyssä on keskitytty lainsäädäntöprosessin rakenteellisiin muutoksiin. Samanaikaisesti on huomioitava, mitä lausuntoajan lyhentäminen käytännössä tarkoittaa laadukkaana lainvalmistelun, demokratian toteutumisen sekä ihmisten osallistumismahdollisuuksien ja hyvinvoinnin kannalta. [...] Esitysten laatiminen kiireellä vailla riittävää kuulemisaikaa ja kuulemisessa saadun asiantuntijatiedon hyödyntämistä heikentää esitysten tietopohjaa, säädösvalmistelun avoimuutta ja lainsäädännön legitimitettä. [...] Jos määräaikoja on tarpeen lyhentää, maltillisesti kiitos. Lyhentäminen 6 vkosta 4 viikkoon on prosentuaalisesti merkittävä muutos ja uhkaa heikentää mahdollisuuksia laadukkaaseen palautteenantoon.
- Todellinen ongelma ei kuitenkaan ole käytännöt vaan kuulemisten merkittävyys. Pidemmän ajan muutos on se, että lausunnoilla ja/tai ammattilaisten asiantuntijamielipiteillä ei ole mitään

merkitystä lopputulokseen, eikä niitä edes saateta riittävässä määrin lopullisten päätöksentekijöiden tietoon. Tämä johtaa myös demokratian haurastumiseen. Kalliit verkkotyökalut eivät korvaa vuorovaikutusta lainvalmistelijan ja esim. lain toimialaan merkittävästi liittyvän kansalaisjärjestön vuorovaikutusta. [...] Viime aikoina on näyttäytynyt, ettei asiantuntijalausuntoja ole huomioitu riittävästi ja uudistuksia on tehty niiden kielteisistä vaikutusarvioista huolimatta. Kuulemisprosesseissa tulee laajentaa käytäntöä, jossa lausuvat tahot saavat palautteen siitä, miten heidän lausuntonsa on huomioitu valmistelussa. Lopullisessa HE:ssä olisi tärkeää kattavasti ja yksityiskohtaisesti perustella valitut ratkaisut saadun lausuntopalautteen valossa. [...] Lausuntojen merkitys mietityttää tällä hetkellä. Niillä ei näytä olevan juurikaan vaikuttavuutta. Onko lainsäätäjällä ymmärrys siitä, miksi lausunnot pyydetään, tai kuulemisia järjestetään. Eli että niillä on jokin muukin tavoite, kuin että niin pitää tehdä. [...] Julkinen, tietoon perustuva keskustelu ratkaisusta ja niiden vaikutuksista on kaventunut huomattavasti, kun esimerkiksi hallitusohjelmissa asioista sovitaan jo keinoetasolla – kuitenkin ilman (lapsi)vaikutusten arviointia. Mikä valmistelun aikana tehtävien vaikutusarvioiden tai kuulemisten tosiasiallinen merkitys ja vaikuttavuus on, jos keinot on lukittu jo ennalta? [...] Kuuleminen jo prosessien esivalmisteluvaiheessa ja muutoinkin jo ennen lausuntovaihetta on erinomainen ajatus ja olisi hyvä, jos tätä ehdotusta pohdittaisiin työryhmän jatkotyössä tarkemmin.

- Pääosin ongelma ei ole yksittäisen lausunnon tiukka aikataulu. Ongelma on se, että ne usein kasautuvat kaikki tiettyihin ajankohtiin. Usein lausunnot sijoitetaan lomakaudelle, mikä on tietysti kätevää virkavalmistelijoille, mutta aiheuttaa merkittäviä ongelmia lausujan päässä. [...] Lausuntoprosesseja pääsääntöisesti päällekkäin useita, jopa samoilla vastuuhenkilöillä. Lausuntoaikojen lyhentäminen voi vaikuttaa heikentävästi useamman lausunnon valmisteluun. [...] Mikäli lausuntoaika sijoittuu lomakauteen, voi kuusikin viikkoa olla joskus lyhyt aika. Mikäli lausunnonalla oleva asiakirja on hyvinkin pitkä ja yksityiskohtainen, tulisi siihen tutustumiselle varata riittävästi aikaa. [...] Lisäksi asiassa tulisi huomioida myös loma-aikojen vaikutus lausuntoaikoihin, esimerkiksi 6 viikkoa lyhyemmät lausuntoajat kesälomakaudella ovat todella haasteellisia. Lomakausi menee usein päällekkäin myös budjettineuvotteluiden kanssa, joka tulisi myös huomioida lausuntokierroksen pituudessa. Lausuntoajan lyhentäminen ei edesauta laadukkaiden ja kattavien, eri näkökulmat ja käytännönkysymykset huomioivien lausuntojen antamista. Lausunnoilla on erittäin tärkeä merkitys osana lainvalmisteluprosessia.
- Tärkeä huomioida, että kiristynyt taloustilanne vaikuttaa myös lausunnonannon resursointiin. [...] Järjestöjen rahoituksen heikentäminen sekä työmäärän lisääntyminen ovat vaikuttaneet merkittävästi asiantuntijoiden työtehtävien määrään. Lyhyemmät lausuntoajat heikentävät taustamateriaaleihin perehtymistä, vaikutusarvioiden kattavuutta, sekä jäsenistön kuulemista

lausuntoprosessin aikana. [...] Esityksessä ei ole otettu huomion lausunnonantajien supistuneita resursseja esim. kolmannella sektorilla, jossa leikattu tukia/määrärahoja (vähemmän lausunnonkirjoittajiaakin). [...] Päätökset koskettavat usein heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä, joiden ääni välittyy heikosti päätöksentekoon. Sosiaali- ja terveysjärjestöt edustavat näitä ihmisiä. Järjestöjen valtionavustuksiin tehdään massiiviset leikkaukset. Leikkaukset heikentävät järjestöjen resursseja ja mahdollisuuksia antaa lausuntoja edustamiensa ihmisten ja usein erilaista tukea ja apua tarvitsevien näkökulmasta.

- Käytännössä nykyisistäkin normiajoista luistetaan jatkuvasti ja valtioneuvosto on saanut oikeuskanslerilta jo useita huomautuksia asiasta. Opas on tärkeä, mutta sen tekstit tulee laatia siinä määrin velvoittaviksi, että sen kirjauksista myös pidetään kiinni. [...] Lausuntoajat ovat jo tällä hetkellä usein lyhyempiä kuin 6 tai 4 viikkoa eli mikäli lausuntoaikojen ohjepituuksista ei pidetä kiinni, ei sillä, mikä lausuntoaika ohjeistuksien mukaan on, ole mitään merkitystä. [...] Jos virallista lausuntoaikaa lyhennetään, niin lyhenevätkö ajat entisestään siitä? Nyt ei noudateta kuuden viikon periaatetta, joten jos virallinen aika lyhenee, lyheneekö se entisestään?
- Det är viktigt att tvåspråkiga myndigheter uppmärksammas på skyldigheten att publicera begäran om utlåtande på både finska och svenska på utlåtande.fi. Av central vikt är också att den väsentliga informationen i beredningsmaterialet finns på både finska och svenska och att materialet alltid publiceras samtidigt på båda språken. [...] Landskapsregeringen noterar att den i ärendet aktuella enkäten enbart är tillgänglig på finska. Då det inte är möjligt att ta del av allt material på svenska likabehandlas inte svenskspråkiga och finskspråkiga regioner i landet. [...] Landskapsregeringen har vid många tillfällen påtalat sitt missnöje över att inte få ta del av fullständiga underlag på svenska inför att bereda utlåtanden på lagstiftning som kan påverka landskapet. [...] En sänkning av remisstiden till fyra veckor skulle innebära en kraftig försämring av remissförfarandet. Landskapsregeringen består av en kompetent men liten förvaltning som inte med enkelhet kan inlämna remissvar på enbart fyra veckor. Komplexa frågor kräver noggranna analyser och även den politiska förankringen kan vara tidskrävande. Särskilt under semestertider skulle en remisstid om endast fyra veckor ställa till det.
- Kuulemisoppaan perusteet lausuntoajan lyhentämiselle vaatisivat tarkentamista, jotta niistä ei seuraa säännönmukaista lausuntoaikojen lyhentämistä. Lausuntoajan lyhentämisen pitäisi olla edelleen poikkeus pääsääntöön. [...] Emme näe syytä automaattisesti lyhentää lausuntoaikoja esim. kaikille suppeille hankkeille tai pientä kansallista liikkumavaraa sisältäville hankkeille ellei lausuntoajan lyhentäminen ole esim. direktiivin lyhyen implementointiajan vuoksi tarpeellista. Oppaassa tulisi tarkemmin avata, minkälaisia voivat olla välttämättömät oikeudel-

liset ja taloudelliset syyt. Kiireellisissäkään tapauksissa ei ole aina viisasta lyhentää lausuntoaikaa, sillä juuri kiireellä valmistelluissa laeissa voi olla virheitä, jotka sidosryhmäkuulemisessa huomattaisiin ja ehdittäisiin korjata lakiin. [...] Lyhyempiä lausuntoaikoja tulisi aina perustella. Pelkkä toteamus, että sidosryhmiä on jo kuultu jossakin valmisteluvaiheessa ei välttämättä riitä, jos valmistelu ei kuulemishetkellä ollut edennyt konkreettisten esitysten tasolle. [...] Jos ehdotus ei ns. uhkaa kansallista turvallisuutta tms. hyvin kriittistä, ei minusta pitäisi lähteä lausuntoaikaa lyhentämään. Kaventaa demokratiaa lausuntoaikojen lyhentäminen.

- Voisiko työryhmä pohtia, miten esim. lausuntopalvelussa kerättyä tietoa, jota käytettäneen nyt tapauskohtaisesti, voitaisiin analysoida ja raportoida nykyistä laajemmin? Lausuntoja antavat monesti samat toimijat ja valmisteltavat asiat limittyvät toisiinsa; voitaisiinko valmistelussa hyödyntää jonkin toisen prosessin yhteydessä jo annettuja lausuntoja, voisiko hallinnollista taakkaa keventää muilla keinoin?
- Tiedonhallintalakia ja hallintolakia voidaan tulkita asianhallinnan osalta siten, että asian sulkeminen asianhallinnassa vaatii jonkinlaisen päätöksen (lausunnon). Kun ei ole lausuttavaa, sen tilanteen varalle olisi hyvä varata oma rastittava kohta. Asiakirjan voisi ottaa järjestelmästä pdf-muotoon ja tallentaa asianhallintaan, jolloin on selvää, että asia voidaan sulkea. [...] Kyselyjen osalta olisi hyvä laittaa kysymykset liitteenä pdf-muotoon, jolloin käsittelijä näkisi, keiden kaikkien näkemystä organisaatiossa pitäisi kysyä. Sellainen toimii huonosti, että kysymykset näkee vasta webropolissa, varsinkin, jos ei ole välitallennusmahdollisuutta. Lisäksi kyselyvastaus pitäisi voida poimia pdf-muotoon asianhallintaa varten. [...] Tällä hetkellä ei ole saatavilla yhdestä paikasta tietoa lausuntojen kokonaismääristä. Lausuntopyyntöä koskevat tiedot voivat löytyä asioita valmistelevien tahojen, kuten esimerkiksi ministeriön sivuilta, Hankeikkunasta tai Lausuntopalvelusta. Siten kokonaiskuvaa käsiteltävistä asioista ja niiden määristä on tällä hetkellä vaikea muodostaa yhtenäistä käsitystä, koska tiedot ovat hajautuneet eri verkkosivuille. Myöskään kokonaiskuvaa lausujista, (kuka lausuu, mistä lausuu) ei ole saatavissa. Nämä tiedot lisäisivät valmistelun läpinäkyvyyttä. [...] Lausuntopalvelua tulisi kehittää käyttäjäystävällisemmäksi ja keskittää valtionhallinnon lausuntopyynnöt sinne. Lausuntopalvelussa olisi varmistuttava siitä, että jokainen lausunnonantaja edustaa todella sitä organisaatiota, jonka nimissä hän lausunnon antaa, kuitenkin lisäämättä byrokratiaa. Lausuntopalvelua voi kehittää käytettävämmäksi niin, että annetut lausunnot löytyvät palvelusta sekä yhtenäisinä että rakenteistettuina organisaation nimellä. Ota kantaa ei ole soveltuva sidosryhmäorganisaatioiden lausuntojen antamiseen ja siitä tulisi luopua.

- Vaalivuosi tai hallituksen itse itselleen asettama aikataulu ei ole peruste jättää YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämää lapsen edun harkintaa eli päätöksenteon lapsivaikutusten arviointia tekemättä. [...] YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että valtion on tehtävä tiivistä yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa samalla kunnioittaen niiden autonomiaa. Komitean mukaan kansalaisjärjestöjen osallistaminen lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanon edistämiseen ja seurantaan on välttämätöntä. Lainvalmistelu on yksi keskeisimpiä keinoja vaikuttaa lasten oikeuksien toteutumiseen.
- On myös kokemuksia tilanteista, joissa jo lausunnolla ollutta lakiehdotusta muutetaan merkittävällä tavalla lausuntokierroksella, eikä uutta lausuntokierrosta ole järjestetty.
- Lausuntomenettely on keskeinen osa laadukkaan lainsäädännön valmistelua ja oikeusvaltioperiaatetta, jonka toteutumista käytännössä olisi hyvä valvoa. Arviointineuvosto saattaa lausua asiasta jälkikäteen, mutta kaikki esitykset eivät mene ko. instanssille. Olisiko syytä kehittää laadullista ja ajallista lausuntomenettelyjen seuranta/valvontaa? [...] Lausuntojen laadukkaan toteuttamisen arvioimiseksi olisi hyvä kehittää lausunnonantajille mahdollisuus antaa keskitetysti palautetta esityksen valmistelu- ja lausuntokäytännöistä. Lisäksi valmistelu- ja lausuntokäytäntöjen arviointimittaristo myös sidosryhmien palautteen keräämiseksi. [...] Jos lausuntoaikoja väljennetään, tulee tosiasiallisia lausuntoaikoja seurata ja tarkentaa lainsäädäntöä, mikäli käytännössä havaitaan lainsäädännön laadukkuutta vaarantavia epäkohtia.
- Valmisteluun tulee käyttää riittävästi aikaa ja jo ennen lausuntokierrosta pyrkiä huomioimaan vaikutukset monipuolisesti. Pelkkää hyvin toteutettua lausuntoprosessia ei voida pitää osoituksena hyvin toteutetusta lainsäädäntöprosessista. [...] Keskeiset tahot joihin esityksillä on vaikutuksia tulisi kutsua kuultavaksi ennen kuin esitystä ruvetaan edes valmistelemaan.
- Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tulee huomioida lakisääteiset velvoitteet kuulla esimerkiksi kuntia, kuntayhtymiä ja maakuntaliittoja. Hallituksen esityksen lausuntopalautteessa tulisi esittää, miten lakisääteiset kuulemiset on lainvalmistelussa toteutettu.
- Esimerkiksi Kuntaliitto antoi 570 lausuntoa vuonna 2022. Hallituskaudella 2019-2023 Kuntaliitto antoi yhteensä 1978 lausuntoa ja valiokuntakuulemiseen liittyvää lausuntoa. Tämän lisäksi useat kunnat antavat lausuntoja. Lukumäärän lisäksi tulee huomioida, että HE:t ovat hyvin erilaajuisia. Varsinkin isoissa kokonaisuudistuksissa materiaalia voi olla tuhansia sivuja, mikä edellyttää pidempää lausuntoaikaa. Kuntaliitto ei kannata lausuntoajan lyhentämistä.
- Lakihankkeen vaikutuksia saamelaisten asemaan alkuperäiskansana on useimmissa tapauksissa tarkasteltu hyvin pintapuolisesti. Ei riitä, että viitataan PL:n 17.3 §:ään, vaan tulisi katta-

vasti ja riittävän syventävästi tarkastella sitä, miten hanke käytännössä vaikuttaa saamelais-ten perus- ja ihmisoikeuksiin toteutumiseen ja niiden edistämiseen. Tätäkin tärkeämpää olisi lain valmistelun alusta lähtien selvittää, miten saamelaisten asema pitäisi ottaa huomioon.

#### 4.4. Esittely- ja keskustelutilaisuudet kyselystä

Sidosryhmille järjestettyyn keskustelutilaisuuteen kyselystä osallistui 26 tahoa ja valmistelijoille järjestettyyn tilaisuuteen 24 tahoa. Sidosryhmätilaisuudessa tuotiin esiin lausuntoaajan lyhentämiseen liittyviä haasteita, jotka koskivat erityisesti useiden lausuntopyyntöjen samanaikaisuudesta johtuvaa työtaakkaa, lausuntomenettelyjen ajoittumista loma-aikaan sekä sidosryhmäorganisaatioiden tiedonkeruun ja kannanmuodostuksen vaatimaa aikaa. Valmisteluhankkeiden alkuvaiheen kuulemiset ja avoimen hankeviestinnän rooli nähtiin tärkeinä. Valmistelijatilaisuudessa ei esitetty kommentteja.

- Järjestö antaa vuosittain noin 100 lausuntoa. Hankeikkunan ja muun hankeviestinnän rooli on merkittävä, koska on tärkeää saada tietoa jo ennakkoon siitä, mitä hankkeessa tullaan tekemään. Varhaiset kuulemiset ja erityisesti kuulemistilaisuudet ovat merkittäviä lausunnon kirjoittamisen, prosessien avoimuuden ja osallistamisen kannalta. Mikäli tällaisia kuulemisia järjestetään, ei neljän viikon lausuntoaika tuottaisi aivan niin paljon haasteita, sillä HE:n läpikäynti täysin uutena asiana vaatii huomattavasti resursseja. Lyhennetyin lausuntoaajan kannalta haasteita liittyisi myös useiden lausuntokierrosten päällekkäisyyteen. Nykyisessä tilanteessa lausuntoaikojen ajoittuminen loma-aikaan on vaikeuttanut lausumista.
- Hyvät lainvalmistelurakenteet korostuvat, jos lausuntoaajat ovat lyhyitä ja kuulemiset puutteellisia. Kuulemisohjeissa tulisi korostaa perustuslaissa säädettyä julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta (22 §) sekä osallistumisoikeuksia. Jatkuva ja varhainen kuuleminen olisi tärkeää. Pieniin järjestöihin kohdistuvat leikkaukset johtavat siihen, että lausuntojen kirjoittamiseen tarvitaan enemmän aikaa. Huomiota olisi kiinnitettävä siihen, millä varoitussajalla sidosryhmiä kutsutaan kuultavaksi sekä siihen, keitä lopulta kuullaan. Antirasis-tisia toimijoita olisi syytä kuulla nykyistä useammin. Kaikki sidosryhmät eivät luultavasti löydä omatoimisesti Lausuntopalveluun, jossa voi seurata lausunnolla olevia esityksiä.
- Lyhyempi lausuntoaika vähentäisi mahdollisuutta konsultoida oman kentän toimijoita ja asiantuntijoita lausunnonlaatimista varten, millä on demokratiaa heikentävä vaikutus. Lausuntoaikojen ajoittuminen loma-aikoihin on ongelmallista, samoin useiden lausuntopyyntöjen päällekkäisyys ruuhka-aikoina. Lausuntopalvelu tulisi ottaa käyttöön kaikissa ministeriöissä.
- Vaikka digitalisaatio ja teknologinen kehitys nopeuttavat lausuntojen laatimista, säädösten vuosittaisen määrän kasvaminen tekee kannan muodostamisesta haastavaa. Sääntelyä tuo-

tetaan paljon myös valtioneuvoston ulkopuolella, kuten EU:ssa. Kannanmuodostukseen vaadittavaan aikaan vaikuttaa, miten lausunnon kohteena olevat asiakirjat on laadittu. Tältä osin erityinen merkitys on sillä, kuinka selkeästi kansallisen liikkumavaran käyttö EU-asioissa ilmenee HE:stä. Myös lyhyellä aikataululla tulevissa U-jatkokirjeissä neuvottelutilanteissa tapahtuneiden muutoksien sekä Suomen kannan muutoksien selkiyttäminen tehostaisi työskentelyä.

- Kuntien antamien lausuntojen määrä on merkittävä. Lausuntoprosessit ovat kunnissa monimutkaisia ja vaativat aikaa. Esimerkiksi korona-aikana tärkeistä esityksistä taivuttiin lausumaan lyhyessäkin ajassa. Arviointineuvoston vuosikatsausten perusteella voidaan sanoa, että sääntelyn vauhdin kasvaminen vaikuttaa kaikkiin toimijoihin, jolloin valmistelun laatuun sekä osallistamiseen on kiinnitettävä huomiota. Hyvin hoidettu kuuleminen ehkäisevät asioiden ilmenemistä vasta eduskuntakäsittelyssä tai toimeenpanossa. Kuulemistilaisuuksien ja muiden lausuntotapojen järjestäminen eri kohdissa valmisteluprosessia on toivottavaa, samoin ministeriöiden suora viestintä. Yhteistyön rooli korostuu, jos lausuntoajat lyhenevät.
- Ennakkokuuleminen ja avoin viestintä ovat hyviä periaatteita, mutta lainvalmistelun laadun takaaminen on ensisijainen prioriteetti, minkä vuoksi lausuntoaajan lyhentäminen ei ole kannattavaa. Valmisteluajat ovat lyhentyneet ja työryhmävalmistelussa kannat asian ratkaisusta saadaan yleensä vasta loppumetreillä. Kantojen kuuleminen valmistelun aikana ei aina ole mahdollista, koska esitys muodostuu myöhään ja sitä saatetaan valmistelunkin jälkeen muuttaa. Lausuntopyyntöjen lähettäminen ennen loma-aikoja on ongelmallista. Sidosryhmän sisäinen työskentely kannan muodostamista varten voi lausuntoprosessin aikana jo kokouskutsujen lähettämisen osalta viedä kaksi viikkoa.
- Lainvalmistelun laadun ja demokratian heikkeneminen on huolestuttavaa. Järjestöiltä on viety rahoitusta ja resursseja samaan aikaan kun osallistuminen vaatisi nopeampaa reaktiivisuutta. Järjestöille kasaantuva asiantuntemusvastuu olisi tärkeä huomioida niin, että vyötä ei kiristetäisi enempää. Asiantuntemuksen arvostus vaikuttaa olevan heikkoa. Olisi tärkeää saada valmistelijoilta palautetta sidosryhmien antamista lausunnoista, koska se valottaisi lausumisen tosiasiallista vaikutusta ja siihen käytetyn ajan hyödyllisyyttä. Lausuntopyyntöissä olevat rakenteiset kysymykset ohjaavat vastaamista toisinaan hyvin, mutta joskus liikaakin. Kun lausutaan monenlaisten ihmisryhmien puolesta, kysymykset eivät aina jätä tilaa kaikille näkökulmille. Olisi tärkeää, että eri järjestöjen tuottamat vaikutusarvioinnit tulisivat riittävän laajasti näkyviin eivätkä siiloutuneesti vain jonkin yhden asian osalta.

## 5 Kyselyihin vastanneiden taustaorganisaatiot

Aalto-yliopisto

Akava ry



Amnesty International Suomen osasto ry  
Digi- ja väestötietovirasto  
EK  
Eläinlääketieteellinen tdk  
Eläketurvakeskus  
Energiavirasto  
Finanssiala ry  
Helsingin yliopisto  
Helsingin yliopisto  
HEUNI  
Ilmatieteen laitos  
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE (sihteeristö/OM)  
Kela  
KKV  
Kuurojen Liitto fy  
Lapsiasiavaltuutetun toimisto  
Lastensuojelun Keskusliitto  
Liikenne- ja viestintäministeriö (6)  
Luonnonvarakeskus (2)  
Maa- ja metsätalousministeriö (3)  
Maanmittauslaitos  
Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry  
Naisjärjestöjen Keskusliitto  
Oikeusministeriö (5)  
Opetus- ja kulttuuriministeriö (2)  
Pakolaisneuvonta ry  
Poliisihallitus  
Rikosseuraamuslaitos  
SAK ry  
SámiSoster ry  
Sisäministeriö (10)  
Sitra - Uudistuva päätöksenteko  
Sosiaali- ja terveysministeriö (11)  
SOSTE  
STTK ry  
Suomen Kiinteistöliitto ry.

Suomen Kuntaliitto  
Suomen luonnonsuojeluliitto  
Suomen nuorisovaltuustojen Allianssi  
Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry  
Suomen Olympiakomitea  
Suomen Punainen Risti  
Suomen Tilintarkastajat ry.  
Suomen UNICEF  
Suomen Yrittäjät  
Svenska Finlands folkting  
SVK Liitto ry  
Tasa-arvovaltuutetun toimisto  
Työ- ja elinkeinoministeriö (12)  
Työeläkevakuuttajat TELA ry  
Ulkoministeriö (2)  
Vakuutuskeskus  
Valtiokonttori  
Valtioneuvoston kanslia  
Valtiovarainministeriö  
Valvira  
Verohallinto  
VTT  
Väylävirasto  
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta  
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto  
Yhteiskunnallisten yritysten liitto ARVO ry  
Ympäristöministeriö (3)  
Ålands landskapsregering (erillinen lausunto)