

6.7.2023

VN/12575/2023

# Kuulemiskooste: säädösvalmistelun kuulemisoppaan uudistamisen lähtökohdat

## Tausta

Oikeusministeriö on asettanut poikkihallinnollisen työryhmän valmistelevaan ehdotuksen uudeksi säädösvalmistelun kuulemisoppaaksi. Tavoitteena on, että kuulemisopas kattaisi paremmin koko säädösvalmisteluprosessin kaikki vaiheet. Työssä on myös tarkoitus ottaa paremmin huomioon eri ministeriöiden ja säädösvalmisteluyksiköiden tarpeet ja hyvät käytännöt. Työryhmän toimikausi on 1.6.2023–29.2.2024. Työryhmän asettamispäätös, työsuunnitelma ja muut hanketiedot löytyvät Hankeikkunasta: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2023>.

Työryhmä järjesti 20.6.2023 sidosryhmille kuulemistilaisuuden, jossa keskusteltiin hankkeen lähtökohdista. Lisäksi tilaisuudessa esiteltiin kesän aikana järjestettävää kyselyä ministeriöiden kuulemiskäytänteistä. Kyselyllä selvitetään asian valmistelun taustaksi sidosryhmien ja viranomaisten kokemuksia ministeriöiden hyvistä ja puutteellisista kuulemiskäytänteistä.

Kuulemistilaisuus järjestettiin verkossa. Siihen osallistui noin 80 henkilöä. Tilaisuutta mainostettiin hankkeen Hankeikkuna-sivulla ja suoraan sähköpostitse työryhmän kokoamalle sidosryhmälistalle.

## Kuulemistilaisuudessa esitettyjä havaintoja

Kuulemistilaisuudessa kannatettiin laajasti oppaan uudistamista sekä hankkeen tavoitteita ja lähtökohtia. Tilaisuudessa korostettiin muun muassa seuraavia näkökulmia:

### Kuulemisoppaan uudistaminen sekä nykytilan haasteet ja mahdollisuudet

- Ohjeistusta voi olla tarpeen varioida säädösvalmisteluhankkeiden moninaisuuden vuoksi. Samat ratkaisut eivät toimi kaikissa hankkeissa.
- Sidosryhmien moninaisuus tulisi huomioida ohjeistuksessa. Esimerkiksi voimakkaaseen ja toistuvaan osallistamiseen ja vertaisarviointiin perustuvat esimerkkihankkeet toimivat parhaiten tilanteissa, joissa kuulemiseen osallistutaan työn puolesta ja sidosryhmillä on intressi osallistua hankkeeseen. Monilla toimijoilla, joiden näkemykset voivat olla merkittäviä sääntelyn kannalta, ei ole resursseja osallistua tai osallistumiskynnys ei muutoin ylity.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

29 516 001  
35 829 516 001

916 067 730  
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi  
oikeusministerio.fi

- Lainvalmisteluprosessi tehostuu kuulemisen avulla. Esimerkiksi mitä aikaisemmin keskustelut sidosryhmien kanssa aloitetaan, sitä enemmän vaikutusarviointiakin voidaan tehdä. Vahvan dialogin kautta sääntelyn kohteet saavat myös ymmärrystä siitä, mitkä sääntelyn täytäntöönpanotoimet ovat toivottavia.
- Erilaisista mahdollisuuksista kuten digitaalisten työvälineiden hyödyntämisestä ohjeistaminen olisi hyvä idea.
- Kohderyhmien tunnistaminen olisi hyvä huomioida ohjeistuksessa. On ollut kokemuksia hankkeista, joissa kuulemista ei ole osattu kohdistaa oikein. Kuulemispyyntö on esimerkiksi voitu lähettää hyvin rajatulle tai väärälle joukolle.
- Kuulemisten aikataulut hiertävät joskus. Pahimmillaan lausuntopyynnöt ovat tulleet lyhyellä määräajalla lomajaksojen aikana. Lyhyttä kuulemisaikaa voidaan kompensoida sillä, että lainvalmistelun seuraaminen mahdollistetaan jo ennen kuulemisvaihetta. Kun esim. järjestö tietää, mitä on tulossa, lausuntopyyntöön varautuminen on mahdollista aloittaa hyvissä ajoin.
- Kuultavat käyttävät paljon aikaa palautteen antamiseen. Hankkeessa pitäisi näkyä jotenkin, miten palaute on huomioitu. Aina ei esimerkiksi ilmoiteta, miten palautteeseen on suhtauduttu tai miksi tiettyä kommenttia ei otettu huomioon. Palaute pitäisi noteerata, vaikka sitä ei olisi otettu huomioon esityksen sisällössä.
- Usein vastauksia pyydetään ennalta määriteltyihin kysymyksiin. Tämä on ymmärrettävää valmisteluresurssien kannalta mutta sirpaloittaa vastauksen sidosryhmien näkökulmasta. Vastaaja saattaa esimerkiksi kokea, että keskeinen viesti pitää toistaa joka kohdassa.
- Kuuleminen linkittyy läheisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin, jonka perusteet ovat perustuslaissa ja kansainvälisissä velvoitteissa. Tätä vaikutusarviointia pitäisi ulottaa muihinkin politiikkatoimiin kuin lainvalmisteluun kuten budjettiprosesseihin. Sekä asiantuntijoiden että kohderyhmien kuuleminen on tärkeää.
- Lausuntopalvelun käyttöönoton jälkeen suorat lausuntopyynnöt ovat vähentyneet. Vaatii paljon työtä, kun relevantit hankkeet pitää löytää itse. Olisiko mahdollista saada järjestelmästä esimerkiksi hälytyksiä käynnistyvistä lausuntomenettelyistä?
- Voisiko tietoa uusista kuulemispyynnöistä lähettää yhden Twitter-tilin kautta?
- Digitaaliset alustat kuten Otakantaa.fi ovat hyviä. Ne mahdollistavat hyvin esim. kansalaisten kuulemisen suoraan, sillä järjestöt eivät voi edustaa kaikkia mielipiteitä.
- Digitaaliset alustat voivat myös olla alttiita trollaukselle. Tämä on syytä huomioida saadun palautteen käytössä.
- Kehittyviä tekoälysovelluksia voidaan hyödyntää esimerkiksi tiedonkeruussa. Ne eivät kuitenkaan sovellu kaikkeen (esimerkiksi hiljaisten ryhmien kuuleminen).
- Usein sääntelyn ongelmat liittyvän sen toimeenpanoon. Sidosryhmiä olisi tärkeää kuulla myös lainsäädännön seurannan ja jälkiarvioinnin vaiheessa.
- Kaikki – kuten osa ikäihmisistä – eivät halua tai pysty käyttämään sinänsä hyviä digitaalisia alustoja kuten Lausuntopalvelua ja Otakantaa.fi:tä. Suoran palautteen antamisen mahdollisuus pitäisi varmistaa muillakin keinoilla.
- Joskus kuuleminen voi olla siinä mielessä näennäistä, että asian sisältö on linjattu tiukasti poliittisesti. Miten pitäisi tällöin tuoda esille, että kuulemisessa on tuotu esille tiettyjä seikkoja mutta tietty linja on jo valittu?
- Poliitikkojenkin pitäisi ymmärtää paremmin, että kuuleminen on keskeinen osa demokratiaa ja valmistelijoille on tärkeää kuulla tietoa ruohonjuuritasolta. Näin lainsäädännön laatu paranisi mutta myös erimielisyydet ja kompromissit saataisiin varhaisemmin esiin, eikä eduskuntaan jäisi niin paljon ristiriitaisia asioita. Sidosryhmien on tärkeää pitää kuulemisen merkitystä esillä ja

reagoida poliittisten toimijoiden suuntaan esimerkiksi, jos tietoa valmistelusta ei ole saatu tai kuulemisaikataulu on ollut liian lyhyt.

- Koronavalmistelusta on voinut jäädä poliittisille toimijoille tunne, että asioita voidaan tehdä nopeasti, vaikka enää ei olla poikkeusoloissa. Kuulemisesta ml. aikatauluista olisi tärkeää ohjeistaa myös poliittisia toimijoita, jotka usein myös määrittävät aikataulut. On toki poikkeuksellisia tilanteita, joissa voidaan toimia eri tavoin (esimerkiksi sääntelyä terveyteen liittyen tarvitaan hyvin nopeasti), mutta tätä olisi tärkeää ohjeistaa.
- Kuulemisaineiston käsittelyssä on tärkeää tutkimuksellisten periaatteiden soveltaminen. Sekä kuultuja tahoja että näkemysten sisältöjä pitää arvioida kriittisesti: Mitä tahoja kuullut edustavat? Miten näkemykset on perusteltu? Keitä ei ole kuultu? Voidaanko näitä ryhmiä vielä kuulla?
- Onko OECD:n aineisto, joka käsittelee kansalaisten osallistamista, hankkeen näkökulmasta hyödyllinen (esim. *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*)?
- SILE-hankkeessa pyritään kuulemaan hiljaisimpia ryhmiä, joihin sääntely myös usein kohdistuu voimallisesti. Hankkeessa ollaan laatimassa hiljaisten toimijoiden kuulemisopasta, jota voitaisiin hyödyntää tässä työssä. Haavoittuvien kohderyhmien kuuleminen vaatii kasvokkaista vuorovaikutusta ja huolellista suunnittelua. Luottamuksen on jo täytynyt syntyä yhteisössä, jotta ihmiset saadaan mukaan keskusteluihin. Näissä tilanteissa on myös erityinen vastuu kertoa, miten palaute on otettu huomioon ja asia etenee.
- Saamelaisten osallistumiseen liittyen saamelaiskäräjien lainsäädännöllisen aseman lisäksi tulee muistaa, että saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan itsemääräämisoikeuden perusteella myös muita tahoja kuten saamelaisjärjestöjä pitäisi kuulla ja kuunnella. Saamelaisorganisaatiolla on esimerkiksi ruohonjuuritason tietoa saamelaisten hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä.
- Vammaisia henkilöitä sekä vammaisjärjestöjä tulisi kuulla koko lainsäädäntöprosessin ajan, eikä vain sen lopussa. Eri vammaaryhmiin kuuluvia vammaisten henkilöiden sekä vammaisjärjestöjen kanssa tulisi käydä jatkuvaa vuoropuhelua lakia kirjoitettaessa. On myös tärkeää, että näiden henkilöiden tieto ja kokemusasiatuntemus otetaan huomioon ja että ne näkyvät lopputuotteessa.
- Myös kieliaspekti on tärkeä. Joskus lausunnot ja tiedustelut julkaistaan vain suomeksi tai ruotsinkieliset versiot julkaistaan myöhemmin kuin suomenkieliset. Kielivähemmistöllä tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua lainvalmisteluun. Kuulemisprosessin kaikissa vaiheissa tulisi huomioida saavutettavuus eri tavoin vammaisille henkilöille (esimerkiksi näkövammaiset) sekä tarve selkokieliseen kuulemiseen.
- Ulkomailla asuvia Suomen kansalaisia on 300 000. Kansalaisyhteiskuntamme ulottuu yli rajojen, ja yhä useimmilla asioilla on vaikutus myös rajojemme ulkopuolella asuviin kansalaisiin.

#### Kokemuksia hyvistä ja puutteellisista kuulemisista

- Ympäristöministeriön ilmastolain uudistusprosessissa oli todella monenlaista kuulemistä erilaisin menetelmin järjestöille ja kansalaisille.
- Sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojeluhankkeessa on pilotoitu uusia tapoja kuulla lapsia ja nuoria.
- Diakonissalaitoksen järjestämässä kuulemisessa haavoittuvien ryhmien kuulemiseen osallistuneille oli annettu ministeriöltä diplomit. Tämä oli ihmisille merkittävä ele.
- Joidenkin turvapaikka-asioihin liittyvien hankkeiden kuulemisia on koettu puutteellisiksi. Lausuntoja pyydettiin lyhyillä määrärajoilla, esityksiä tuli samaan aikaan paljon eikä annetuilla lausunnoilla ollut vaikutusta esityksiin.

- Lääketeollisuuteen liittyen on ollut kokemuksia sekä hyvistä että puutteellisista kuulemisista. Hyviä kokemuksia on esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön työryhmäkuulemisista, joissa on ollut 360 astetta alan toimijoista mukana. Kuulemisissa on hyödynnetty teknisiä välineitä. Toisissa tilanteissa asia taas on ollut todella vaativa ja lausuntoaikaa on ollut vain jokunen päivä.
- Uuden vammaispalvelulain yhteydessä eri tahoja kuultiin ja osallistettiin lainvalmistelutyöhön. Työhön perustettiin osallisuustyöryhmä, jonka tehtävänä oli miettiä, kuinka osallisuutta voisi parantaa lainsäädännössä. Lainvalmistelussa oli myös monta kuulemistilaisuutta.
- Esimerkki hyvästä kuulemistilaisuudesta on Syrjintä Suomessa 2019 -tietoraportin asiantuntijakuuleminen ja -tapaaminen.
- Pankkipalveluhankkeen kuuleminen oli järjestetty hyvin.
- Kunnissa on meneillään erilaisia osallistavan budjetin menetelmiä. Jyväskylässä oli analysoitu onnistuneesti 2000 avovastausta tekoälyn avulla. Onko vastaavasta kokemuksta lainvalmistelusta tai olisiko sellaista mahdollista kokeilla?
- SILE-hankkeessa ja Turun yliopistossa on pilotoitu turvapaikanhakijoiden kuulemista. Hankkeet ovat olleet menestystarinoita. SILE:ssä kuultiin myös OM:n kanssa yhteistyössä vankeja. Kokemukset olivat erittäin hyviä.
- On hienoa, että hankkeessa tarkastellaan myös EU-valmistelua, jossa on omat haasteensa, mutta monia pieniä keinoja parantaa osallistamista. Esimerkiksi komission julkisia kuulemisia voisi tehdä paremmin Suomessa näkyviksi. Traficom tiedottaa sivuillaan EU:n ilmailulainsäädäntöön liittyvistä hankkeista ja kehottaa antamaan suoraan palautetta EU:lle mutta myös antamaan palautteen tiedoksi Traficomille, jotta se tulee huomioiduksi viraston näkemyksiä valmisteltaessa.