

# Säädösvalmistelun kuulemisoppaan uudistaminen: yhteenvedo ministeriöiden kuulemiskäytänteitä koskeneesta kyselypalautteesta

## Tausta

Oikeusministeriö on asettanut poikkihallinnollisen työryhmän valmistelemaan ehdotuksen uudeksi säädösvalmistelun kuulemisoppaaksi. Tavoitteena on, että kuulemisopas kattaisi paremmin koko säädösvalmisteluprosessin kaikki vaiheet. Työssä on myös tarkoitus ottaa paremmin huomioon erilaisten hankkeiden ja eri ministeriöiden 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 30.6.–20.8.2023 kyselyn, jolla selvitettiin sidosryhmien edustajien, kuulemisten järjestäjien ja tutkijoiden kokemuksia ministeriöiden säädösvalmistelun kuulemiskäytännöistä. Kyselyssä kartoitettiin erityisesti esimerkkejä hyvistä ja puutteellisista kuulemiskäytännöistä säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Ministeriöiden valmistelijoilta kysyttiin yksityiskohtaisempia kysymyksiä hyvinä pitämiensä kuulemisten toteutuksesta kuin muilta vastaajilta. Lisäksi vastaajilta pyydettiin palautetta kuulemisoppaan uudistamisessa huomioitavista asioista ja työryhmällä jo tiedossa olevien kuulemisesimerkkien käyttökelpoisuudesta oman alan säädösvalmistelun tai kulluksi tulemisen kannalta.

Kyselyyn vastasi 80 vastaajaa. Vastaajista 65 oli sidosryhmien edustajia, kymmenen sääntelyä valmistelevan ministeriön edustajia ja viisi tutkijoita. Lisäksi neljä sidosryhmän edustajaa toimitti vapaamuotoisen lausunnon vastauksena kyselyyn. Kyselystä viestittiin hankkeen Hankeikkunalla ja suoraan sähköpostitse työryhmän kokoamalle sidosryhmälistalle.

## Kyselypalautteen yhteenvedo

Vastaajat nostivat esiin laajasti erilaisia esimerkkejä hyvistä ja puutteellisista kuulemisista. Yksilöitävissä olevina esimerkkeinä hyvinä pidetyistä kuulemisista mainittiin noin 40 eri hanketta 11:stä ministeriöstä. Puutteellisia esimerkkejä taas annettiin noin 30 eri hanketta yhteensä 10:stä ministeriöstä. Osa vastaajista kommentoi hyvää ja puutteellista kuulemistä yleisemmällä tasolla.

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

Hyvien kuulemisten esimerkeissään vastaajat pitivät valmiista vastausvaihtoehdoista useimmiten hyvän kuulemisen osatekijöinä kuulemista oikeassa vaiheessa valmistelua, kaikkien hankkeiden kannalta olennaisten sidosryhmien kuulemista sekä kuulemiskeinojen helppokäyttöisyyttä ja soveltuvuutta. Avovastauksissa vastaajat kuvailivat useimmin hyvänä käytänteenä sellaisia hankkeita, joissa valmistelua tehtiin laajapohjaisissa työryhmissä tai sidosryhmiä kuultiin muutoin eri vaiheissa valmistelua. Kiitosta saivat myös hankkeet, joissa valmistelulle oli varattu riittävästi aikaa, viestintään oli panostettu, kuultaville oli tullut tunne aidosti pohdiskelevasta ja sidosryhmien näkemyksiä kuuntelevasta valmistelusta tai kuulemispalaute oli käsitelty perusteellisesti.

Puutteellisten kuulemisten esimerkeissään vastaajat valitsivat valmiista vastausvaihtoehdoista ja korostivat avovastauksissa erityisen puutteellisina hankkeita, joissa kuuleminen oli ollut erittäin lyhyt tai pääosin lomakauteen kohdistuva tai kuulemista oli järjestetty vasta myöhäisessä vaiheessa valmistelua. Kritiikkiä saivat myös kuulemiset, joissa koettiin, ettei kaikkia olennaisia sidosryhmiä oltu kuultu tai että kuuleminen oli ollut epätasapuolista. Puutteellisina tekijöinä korostettiin samaten epäselviä ja laajoja kuulemispyyntöjä, kuulemisten saavutettavuutta sekä tunnetta siitä, että kuuleminen oli tehty muodon vuoksi eikä kuulemispalautetta oltu arvioitu tai käsitelty.

Uudelta kuulemisoppaalta toivottiin linjauksia esimerkiksi riittävästä lausuntoajasta ja kuulemissuunnitelman laatimisesta. Osa vastaajista korosti oppaan velvoittavuuden ja yhtenäisten valtioneuvoston toimintatapoja merkitystä, toiset hyvien käytäntöjen ja konkreettisten esimerkkien jakamista. Lisäksi vastaajat toivoivat, että oppaassa käsiteltäisiin tiettyjä kuulemisen toteutukseen (esim. monikanavainen kuuleminen, keskustelutilaisuuksien fasilointi, työryhmäkokoonpanot, sidosryhmien tunnistaminen ja tavoittaminen, kyselyiden muotoilu, palautteen koostaminen, arviointi ja viestintä sekä vaikuttaminen EU-sääntelyyn) sekä erityisryhmien ja -kysymysten huomiointiin (esim. kielelliset oikeudet, lapset ja nuoret, ikääntyneet, saavutettavuus ja vammaiset henkilöt, hiljaiset toimijat, sukupuolten tasa-arvo ja ympäristöperusoikeus) liittyviä kysymyksiä.

## **Yksityiskohtainen kyselypalaute**

### *Näkemyksiä hyvistä kuulemisista*

Hyvien kuulemisten esimerkeissään sidosryhmät pitivät valmiista vastausvaihtoehdoista selvästi useimmiten hyvän kuulemisen osatekijänä sitä, että kuuleminen oli tehty oikeassa vaiheessa tai vaiheissa valmistelua (85 % kysymykseen vastanneita vastaajista). Valmiista vastausvaihtoehdoista vähiten esimerkkejä taas saatiin hankkeista, joissa kuulemisten tulokset olisi arvioitu asianmukaisesti ja arvio olisi ollut julkisesti saatavilla (33 % vastaajista) tai kuulemisten tulokset olisi dokumentoitu riittävästi (41 % vastaajista). Kuvio 1 tiivistää sidosryhmien vastaukset siitä, mitä annetussa kuulemisesimerkissä oli pidetty hyvänä.



Avovastauksissa vastaajat kuvailivat useimmin hyvänä käytänteenä sellaisia hankkeita, joissa valmistelua tehtiin laajapohjaisissa työryhmissä tai sidosryhmiä kuultiin muutoin useissa eri vaiheissa valmistelua, mukaan lukien varhaisessa vaiheessa. Kiitosta saivat myös hankkeet, joissa valmistelulle oli varattu riittävästi aikaa, viestintään oli panostettu, kuultaville oli tullut tunne aidosti pohdiskelevasta ja sidosryhmien näkemyksiä kuuntelevasta valmistelusta tai kuulemispalautte oli käsitelty perusteellisesti. Hanke-esimerkkejä:

- Hallituksen esitys laiksi kliinisestä lääketutkimuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2020 vp): *"Kaikki lainsäädännön kannalta keskeiset toimijat koottiin mukaan valmistelutyöryhmään, joka työskenteli aktiivisesti ja vuorovaikutteisesti. Prosessin aikana kuultiin myös muita toimijoita."*
- Hallituksen esitys laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 20/2023 vp): *"Varsinaista lausuntopyyntöä ennen järjestettiin alustava lausuntokierros, jossa eri sidosryhmillä oli mahdollisuus lausua jo alustavasta luonnoksesta - eli lausuntokierros oli kaksivaiheinen. Tämä oli hyvä asia ja mahdollisti jo aiemman vaiheen kommenttien antamisen ennen varsinaisen HE-luonnoksen valmistumista. [...] Valmistelevalle ministeriö oli vilpittömästi halukas hakemaan kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja ja varasi riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia vuoropuheluun ja asioiden ratkaisemiseen. Ministeriön viestintä ja tavoitteiden esittäminen olivat erittäin selkeitä ja mahdollistivat täsmällisen ja tehokkaan valmistelun ja yhteistyön eri tahojen kanssa."*
- Hallituksen esitys laiksi yhdistyslain muuttamisesta (HE 200/2022 vp): *"Mahdollisuuksia näkemyksen antamiseen oli runsaasti eri vaiheissa, ja eri näkemyksistä myös koottiin selkeä ja kattava yhteenveto, jolloin ei jäänyt tunnetta, että kuuleminen oli pidetty "näön vuoksi". Myös kuulemisten välillä viestittiin hankkeen etenemisestä."*
- Hallituksen esitys laeiksi työeläkelakien ja kansaneläkelain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 66/2021 vp): *"Perhe-eläkeuudistus valmisteltiin monijäsenisessä työryhmässä ja sidosryhmiä kuultiin koko ajan. Sen lisäksi työryhmän ulkopuolisia tahoja kuultiin pyynnöstä myös työryhmän kokouksessa kesken valmistelun. Lisäksi normaalin kirjallisen lausuntokierroksen lisäksi järjestettiin STM:n puolelta kuulemistilaisuus."*
- Hallituksen esitys laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022 vp): *"Jo lakiehdotuksen taustaselvityksestä ja sen tuloksista kuultiin ja pidettiin kuulemistilaisuuksia."*

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta HE 250/2022 vp: *"Riittävästi aikaa valmistelulle, lakia käytännössä soveltavien sidosryhmien edustajia osallistettiin kattavasti, oli mahdollisuus kertoa näkemyksiä ajatelluista muutoksista ja niiden taustoista muutenkin kuin vain kirjallisen lausunnon muodossa. Kuultavalle tuli aidosti tunne, että lainvalmistelijaa kiinnostaa se, että lakimuutos olisi käytännön soveltamisen kannalta mahdollisimman onnistunut."*
- Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisen seurantar ryhmä: *"Valmisteluvaihe ollut perusteellista ja laaja-alaista, asiantuntijoita ja kohderyhmän edustajia kuultu alusta alkaen. [...] Valmistelussa on vahvasti mukana laaja-alainen ja asiantunteva seurantar ryhmä sekä asiantuntijoista ja keskeisistä ryhmistä koostuva työryhmä, jossa myös sairastuneita edustavat järjestöt mukana."*
- Parlamentaarinen TKI-työryhmä 2022: *"Työryhmä kuuli usein sidosryhmien näkemyksiä mm. tilaisuuksien ja lausuntopyyntöjen/kyselyiden kautta. [...] Kuulemisista viestittiin esim. somessa ja kenellä tahansa oli mahdollisuus antaa kommenttinsa työhön. [...] Työryhmän materiaali oli julkisesti saatavilla työryhmän sivuilla. Kun työryhmän työ eteni, esim. loppuraporttiluonnos valmistui, siitä järjestettiin infotilaisuus sidosryhmille, tarjoten mahdollisuuden esittää kommentteja ja kysymyksiä."*
- Muutokset määräyksiin ja ohjeisiin 1/2019 Lisäeläkelaitosten hallinnosta: *"Finanssivalvonta kertoi verkkosivuillaan vastaukset esitettyihin kommentteihin ja mahdolliset toimenpiteet."*
- Laajempi esimerkki: *"Pidämme hyvänä useiden ministeriöiden, mm. OM, LVM, TEM, tapaa järjestää avoimia sidosryhmäkuulemisia EU-aloitteista pian niiden julkaisun jälkeen ja joskus jo ennakkoon sekä uudestaan viimeistään lainsäädännön valmistuessa."*

Lisäksi sidosryhmät korostivat avovastauksissaan myönteisinä tekijöinä mm. monipuolisten kuulemiskeinojen hyödyntämistä ja erityisryhmien tarpeiden huomioimista. Hanke-esimerkkejä:

- Hallituksen esitys ilmastolaiksi (HE 27/2022): *"[P]aljon monipuolisia monin menetelmin toteutettuja kuulemisia, joilla koimme olevan myös paljon tosiasiallista vaikutusta hallituksen esitykseen."*
- Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2022 vp): *"Kuuleminen oli järjestetty hyvin ja joustavasti - oli mahdollista käyttää powerpointia, joka helpottaa asioiden ja argumenttien jäsentelyä. Oli myös mahdollisuus etäkuulemiseen. [...] Riittävästi aikaa kysymyksiin ja mahdollisuus käydä keskustelua."*
- Hallituksen esitys julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp): *"[V]almistelussa on hyödynnetty howspace -alustan kautta laajankin sidosryhmän osallistamista."*
- Esteettömyystyöryhmä 2022–2023: *"Hankkeessa oli laaja vammaisjärjestöjen edustus työryhmässä, joka tuki eri tavoin vammaisten henkilöiden näkökulmien huomioimista hankkeen toiminnassa."*
- Sosiaaliturvakomitea: *"Järjestömme aloitteesta STM järjesti keskustelutilaisuuden, jossa köyhyyttä kokeneet ihmiset pääsivät kertomaan ajatuksiaan siitä, mikä uudistuksessa on olennaista. Tämä on tärkeää, sillä ihmisoikeudet velvoittavat valtiota takaamaan ihmisten mahdollisuuden osallistua itseään koskeviin päätöksentekoprosesseihin. Olennaista on varmistaa, että heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä ja ihmisryhmiä kuullaan. He eivät usein ole järjestäytyneitä eivätkä perinteiset kuulemismenetelmät tavoita heitä."*
- Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman 2024–2027 valmistelu. *"Kuulemisen kyselyyn vastasi yli 7000 nuorta ja työpajoihin yli 350 nuorta. [...] Kuulemisen menetelmillä nuoret muodostivat oman mielipiteen kuultavien teemojen alla. Nuoret tunnistivat itse Ongelmapuu-menetelmällä erilaisia haasteita esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja yhdenvertaisuuden teemojen alla. [...] Kuuleminen (kysely ja työpajat) toteutettiin kahdella virallisella kielellä, sekä näiden lisäksi kysely englanniksi ja venäjäksi. Tulevaisuudessa*

*vähemmistökieliin on hyvä panostaa lisää. Kaksikielisyys on hyvä huomioida toteutuksen alusta lähtien.”*

Lausuntopyyntöjen muotoiluun liittyen osa vastaajista kiitteli esimerkiksi asian esittelyn, selkeiden kysymysten tai väliotsikoiden merkitystä. Toiset vastaajat taas toivoivat mahdollisuutta lähettää avoimia lausuntoja, jotta lausunnossa voisi keskittyä itselleen keskeisiin asioihin.

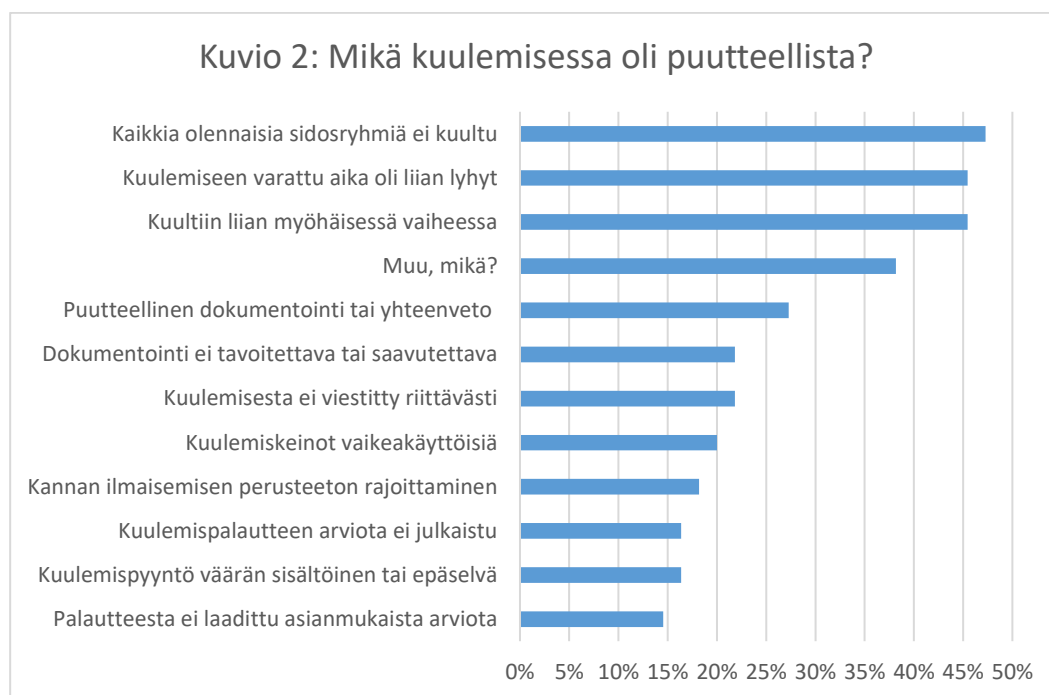
Sidosryhmiä vastaavasti kuulemisia järjestäneiden ministeriöiden edustajien esimerkeissä hyvistä kuulemisista korostui sidosryhmien osallistaminen valmisteluun useissa eri vaiheissa. Kuulemisista oli hyödynnetty erityisesti hankkeen tietopohjan ja vaikutusten arvioinnin tukena. Kuulemisia oli toteutettu yhtäältä kohdistetusti valmistelijoiden verkostoille, laajapohjaisten valmisteluelinten jäsenille tai erikseen tunnistetuille asiantuntijoille ja toisaalta julkisesti esimerkiksi Lausuntopalvelussa, Otakantaa.fi:ssä ja keskustelutilaisuuksissa. Yleisin kuulemisen dokumentointitapa oli tulosten esittely hallituksen esityksessä. Hanke-esimerkkejä:

- Hallituksen esitys eräiden huoneistotietojärjestelmää koskevien lakien muuttamisesta (HE 168/2022 vp): *”Koko lainsäädäntöhankkeen ajan kaikki toimialan sidosryhmät pääsivät osallistumaan valmisteluun lainsäädäntötyöryhmässä sekä pidettiin jatkuvasti suoria kontakteja alan toimijoihin. Oli rakenteisia kyselyitä, mutta myös ideointityöpajoja ja kaikkea siltä väliltä. [Suoraan kuultavat valikoitiin o]sin toimialan edunvalvojen kautta, osin satunnaisotannalla kaupparekisterin taloyhtiöiden edustajatietojen perusteella. [...] Lausuntokierrokse[n] HE:sta sekä 2019 [esi]selvityksestä on tehty lausuntoyhteenveto. 2019 selvityksen lausuntoyhteenveto on Hankeikkunassa. Kuuleminen oli välttämätön osa tiedon hankintaa hanketta varten.”*
- Hallituksen esitys laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp). *”Varsinaista lainvalmisteluhanketta edelsi laajapohjainen esiselvityshanke, jossa arvioitiin lainsäädännön kehittämistarvetta. Esiselvityshankkeen aikana kuultiin viranomaisia, valtiosääntöasiantuntijaa ja muita sidosryhmiä, järjestettiin taustoittamistilaisuus toimittajille sekä erilliset kuulemistilaisuudet elinkeinoelämän edustajille ja kansalaisjärjestöille ja muille sidosryhmille. [...] Sekä esiselvityshankkeen loppuraportti että myöhempi hallituksen esityksen muotoon laadittu työryhmän mietintö olivat laajalla lausuntokierroksella. [...] Työryhmissä keskusteltiin ja päätettiin henkilöt ja tahot, joita kuultiin. Valmistelun aikana asiantuntijoiden ja sidosryhmien kuuleminen oli olennaista koska kyse oli kokonaan uudesta lainsäädännöstä.”*
- Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke: *”Esiselvityksiä, yhteistoiminnan periaate hanketyöskentelyssä, jaostot, joissa laaja avustuksen saajien edustus, valmennukset, viestintä [sekä] lakijaosto, joka jatkaa edelleen. Kaikkeen tähän on varattu myös työaika- ja henkilöresursseja. [...] [E]selvitys nosti esiin sen, että esim. sovellettavaa lainsäädäntöä tulkitaan hyvin eri tavoin. [...] Esiselvitykset ja -kuulemiset olivat perusta, joka johti hankkeen asettamiseen. Hankkeen aikana tehdyt selvitykset ja kuulemiset ovat syventäneet tietoa ja täsmentäneet kokonaiskuvaa. [...] Myös käyttöönottoprojekteissa käydään hallinnollis-juridis-taloudelliset asiat läpi, joilla tuetaan/vahvistetaan eri lakien yhdenmukaisen tulkinnan ja toteutuksen käytäntöä. Ulkoiseen viestintään panostettu, jotta mahd. laaja näkyvyys ja mahdollisuus tavoittaa laajasti toiminnan eri osapuolia. [...] Saaduista lausunnoista laaditaan yhteenveto, jossa eri lausunnoista on laadittu myös analyysi.”*
- Hallituksen esitys takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi (HE 324/2022): *”Lausuntokierroksen aikana toteutettiin erillinen puhelinhaastattelukierros alan yrityksille (sähkönmyyjät). Tarkoituksena oli selvittää, millaisia konkreettisia yritysvaikutuksia ehdotetulla sääntelymuutoksella oli (ennen kaikkea vaikutus sähkönmyyjien toimintaan, kustannuksiin, tietojärjestelmiin, ym.). Haastatteluissa keskityttiin vaikutusarvioinnin kannalta kriittisiin kysymyksiin ja kerättiin niistä tietoa systemaattisesti eri tahoilta. [...] [K]uultavat tahot valittiin sillä perusteella, keillä tiedettiin tai arveltiin olevan asiantuntemusta niistä asioista, joihin tarvittiin lisätietoa. Valmisteluhanke oli poliittisista syistä äärimmäisen kiireinen ja aikataulu erittäin lyhyt. Useita työvaiheita jouduttiin tekemään päällekkäin. [...] Haastatteluista saatu tieto tuki merkittävästi muuta valmistelua, erityisesti hankkeen*

*vaikutusarviointia, mutta myös lakitekstin muotoilua. Erittäin nopealla aikataululla saatiin melko kattava vaikutusarvio.”*

### Näkemyksiä puutteellisista kuulemisista

Puutteellisten kuulemisten esimerkeissään sidosryhmät valitsivat valmiista vastausvaihtoehdoista ja korostivat avovastauksissa erityisen puutteellisina hankkeita, joissa kuuleminen oli ollut erittäin lyhyt tai pääosin lomakauteen kohdistuva tai kuuleminen oli järjestetty myöhäisessä vaiheessa valmistelua. Kritiikkiä saivat myös kuulemiset, joissa koettiin, ettei kaikkia olennaisia sidosryhmiä oltu kuultu tai että kuuleminen oli ollut epätasapuolista. Puutteellisina tekijöinä korostettiin samaten epäselviä ja laajoja kuulemispyyntöjä, kuulemisten saavutettavuutta sekä tunnetta siitä, että kuuleminen oli tehty muodon vuoksi tai kuulemispalautetta ei oltu arvioitu tai käsitelty. Kuvio 2 tiivistää sidosryhmien vastaukset siitä, mitä annetussa kuulemisesimerkissä oli pidetty puutteellisena.



Tässä yhteenvedossa ei eritellä puutteellisiksi koettuja lainvalmisteluhankkeita, eikä hanke-esimerkkejä puutteellisista kuulemisistä ole tarkoitus esittää uudessa kuulemisoppaassa. Sen sijaan yhteenvedossa kuvaillaan ja ohjeistuksen laatimisessa hyödynnetään näkökulmia, jotka on koettu puutteellisiksi. Esimerkkejä puutteellisiksi koetuista näkökulmista:

- Liian lyhyt kuulemisaika tai myöhäinen kuuleminen:
  - *”[K]aikki sellaiset, joissa vastausaika on päivistä pariin viikkoon.”*
  - *”Lausuntoon oli annettu vajaa 2 viikkoa aikaa heinä-elokuun taitteessa, kun useimmat työntekijät olivat vielä lomalla.”*
  - *”Kuulemisajat olivat lyhyet, kuulemiset tapahtuivat liian myöhään lainsäädäntöprosessin kannalta, viranomaisten kannoista poikkeavia sidosryhmäkantoja ei huomioitu tai huomioitiin vain nimellisesti.”*
  - *”Järjestöissä lausunnot kiertävät hallituksella, joka toimii vapaaehtoisvoimin. Heiltä on kohtuutonta jatkuvasti pyytää kommentteja alle viikon varoajalla, joka jää lausunnon työstön jälkeen. Tämä estää myös jäsenkentän laajemman kuulemisen, jolloin arkitietoa jää piiloon.”*

- ”Suomen kannanmuodostus tapahtui EU-neuvottelujen eteneminen ja siellä tapahtuva kannanmuodostus huomioiden koko prosessin ajan pahasti jälkijunassa eikä viimeisimpiä kantoja ehditty enää neuvotteluissa huomioimaan. [...] Kuulemisen järjestämisessä meni kauan ja kuulemisella lausuttua ei otettu U-kirjelmässä huomioon.”
- Kohderyhmien kuuleminen:
  - ”Lausuntopyyntöä ei ole tullut edes [kattojärjestölle] tai muille [ryhmää] edustaville järjestöille [, vaikka hankkeeseen] liittyvät kysymykset ovat erittäin olennaisia juuri [ryhmään kuuluvien] henkilöiden kannalta.”
  - ”[T]yöryhmäosallistumiset jäävät usein suurten järjestöjen oikeuksiksi, jolloin osallisuus kuulemisissa jää eriarvoiseksi eri [ryhmien] kesken. [Aihealueen] järjestöt eivät ole yksi yhtenäinen toimija.”
  - ”Suullisesti kuultavien yksityishenkilöiden ja tutkijoiden lista oli satunnaisen oloinen.”
  - ”Kuulemisia ei tule järjestää pelkästään kutsun perusteella, sillä etenkin esivalmistelussa ei välttämättä vielä ole edes tiedossa, mihin tahoihin sääntely ja eri vaihtoehdot tulevat vaikuttamaan, jolloin voi olla vaikea tietää, ketä kannattaa kuulla.”
  - Tämä [viranomaiseen] kohdistuva velvollisuus lisättiin lakiesitykseen vasta lausuntokierroksen jälkeen. Ts. [viranomaisella] ei ollut mahdollisuutta lausua kyseisestä lainkohdasta [, jota viranomainen] olisi pitänyt ongelmallisena. [Viranomainen] on pyrkinyt löytämään julkista dokumentaatiota, missä vaiheessa ja millä perusteella tämä lisäys on tehty. Dokumentaatiota ei ole kuitenkaan löytynyt. Lain valmistelussa lähtökohta pitäisi olla, että niitä viranomaisia kuullaan aina, joiden toimintaan lakimuutokset vaikuttavat.”
  - ”[Järjestöä] ei kutsuttu lainkaan valiokuntakuulemiseen hallituksen esitystä käsiteltäessä, vaikka laki vaikutti keskeisesti juuri meidän toimintaamme.”
- Kyselyiden muotoilu ja kuulemistavat
  - ”Usein viranomaisia pyydetään arvioimaan erityisesti vaikutuksia, vaikka sääntely + perustelut ovat sillä tavoin epäselviä, ettei niiden merkitys lainsoveltajalle avaudu.”
  - ”[L]ausuntopyyntö oli pilkottu koskemaan lain pykälien momentteja, vaikea kommentoida sellaisen, joka ei tunne valmistelun ja keskustelun taustoja.”
  - ”Valmistelussa oli useampi lakiehdotus, joissa useita satoja sivuja. Pelkästään materiaalin lukeminen oli mittava urakka. Asiakokonaisuuksia ei oltu riittävästi tai lainkaan valmisteltu kuulemisen kannalta sopivaan muotoon.”
  - ”HE-luonnoksen ”virallisen” lausuntokierroksen kysymykset olivat liian ylätasoisia; hyvässä lausuntolomakkeessa on muutama temaattisesti rajattu ja (ainakin) yksi avoin kysymys.”
  - ”Laajasta kokonaisuudesta on vaikea antaa lausuntopalvelun kautta järkevää palautetta. Helpointa oli toimittaa erillinen vapaamuotoinen lausunto suoraan kirjaamoon.”
  - ”Lausuntopalvelu lähes tukkeutui, lausuntoja eri sidosryhmiltä tuli tuhansia sivuja.”
  - ”Ruotsinkielisen käännöksen julkaisuviive vähentää vaikuttamismahdollisuuksia. Hallinnon ja juridiikan kieli saattaa olla kankeaa ja vaikeasti luettavaa siksi, että valmistelijat eivät tunne sääntelyn kohteeseen liittyvien teemojen sisältöä ja erityissanastoa.”

- *"[K]uulemistilaisuuksia oli runsaasti, mutta puheenvuorojen pituudet oli määritelty lyhyiksi eikä niissä huomioitu esim. puhujan puhevaikeuksia tai tulkkauksen tuomaa viivettä. Puheenvuorot katkaistiin jopa kesken lausetta, kun aika oli täysi. Tulkkausta ei ollut järjestetty osaan tilaisuuksia eikä tilaisuuksissa ollut mahdollista kommentoida kuin chatin kautta, mutta chatissa esiinnostettuihin asioihin ei palattu. Saavutettavuus ontui sekä kielellisestä että esteettömyyden näkökulmasta, vaikka laki koskee nimenomaisesti vammaisten henkilöiden elämää."*
- **Palautteen dokumentointi ja arviointi, tunne muodollisesta kuulemisesta**
  - *"Hallituksen esityksestä voi havaita, ettei kuulemispalautteella ollut vaikutusta lain sisältöön, eikä valmistelussa oltu aidosti pysähdetty pohtimaan saatua palautetta."*
  - *"Kuulemisesta oli ennennäkemättömän paljon, mutta sen merkitys jäi hyvin puutteelliseksi."*
  - *"Toisinaan jää arvailujen varaan mitä lausuntokierroksen jälkeen on HE.luonnoksessa muutettu (vaatii salapoliisityötä, mihin ei olisi aikaa)."*
  - *"Kuulemisessa esitetty on kyllä dokumentoitu, mutta sen arviointi ja vaikutukset puutteellisia."*
  - *"HE:n lausuntoyhteenvedossa lyhyesti todetaan esiin tuodut huomiot, niitä ei huomioida, eikä perustella, miksi saatuja kommentteja ei pidetä niin merkittävänä, että niiden pohjalta tehtäisiin muutoksia."*

#### Mihin asioihin kuulemisoppaan uudistamisessa kannattaisi kiinnittää huomiota?

Uudelta kuulemisoppaalta toivottiin linjauksia esimerkiksi riittävästä lausuntoajasta ja kuulemisuunnitelman laatimisesta. Osa vastaajista korosti oppaan velvoittavuuden ja yhtenäisten valtioneuvoston toimintatapoja merkitystä, toiset hyvien käytäntöjen ja konkreettisten esimerkkien jakamista. Lisäksi vastaajat toivat esiin, että oppaassa voitaisiin käsitellä tiettyjä kuulemisen toteutukseen (esim. monikanavainen kuuleminen, keskustelutilaisuuksien fasilointi, työryhmäkokoontamiset, sidosryhmien tunnistaminen ja tavoittaminen, kyselyiden muotoilu, palautteen koostaminen, arviointi ja viestintä sekä vaikuttaminen EU-sääntelyyn) sekä erityisryhmien ja -kysymysten huomioimiseen (esim. kielelliset oikeudet, saavutettavuus ja vammaiset henkilöt, lapset ja nuoret, ikääntyneet, hiljaiset toimijat, sukupuolten tasa-arvo ja ympäristöperusoikeus) liittyviä kysymyksiä. Esimerkkejä esitetyistä toiveista:

- **Oppaan muotoilu ja luonne:**
  - *"Selkeää, helposti omaksuttava teksti. Käyttäkää testilukijoita, jos mahdollista. Varokaa ammattislangia, koska kuultavat tulevat eri toimialoilta. [...] Kuvittakaa jos mahdollista. Kuva tukee tekstiä ja auttaa hahmottamaan kokonaisuutta. [...] Missä opas julkaistaan? Sen saavutettavuus ja löydettävyys. Laatikaa julkistamissuunnitelma, pitkäkestoisuus huomioon ottaen. Tarvitaan toistoja ja muistutuksia oppaan olemassaolosta."*
  - *"Jokaisessa ministeriössä pitäisi olla samat menettelytavat ja niistä pitäisi viestiä avoimesti. Valtioneuvoston sisällä ei pidä olla erilaisia menettelytapoja."*
  - *"Opas on turha jollei sillä ole velvoittavuutta ja sitä ei noudateta. Tulisi varmistua siitä, että hyviä käytäntöjä noudatetaan."*
  - *"Hyviä esimerkkejä ja ohjeita kuulemisen järjestämiseen valmistelun aikana, ennen varsinaista lausuntokierrosta."*
- **Oppaan linjauksia:**
  - *"Aikataulutukseen ja riittävään lausunta-aikaan."*



- ”Kuulemisesta tehdään erillinen suunnitelma, pohditaan riittävästi etukäteen, mitä, ketä ja miten kannattaa kuulla ja kuinka tuloksia aiotaan hyödyntää.”
- ”Palaute yhteneväisiksi ja löydettäviksi. Palautteen korostaminen ja tiedon antamista jatkovalmistelusta. Jos tiivistelmät lausunnoista on tehty, niihin maininta mihin annetut näkemykset johtavat ja mikä on niiden merkitys. Hankeikkunoiden sisällöt yhdenmukaisiksi.”
- ”Olisi tärkeää tuoda esille erilaisia keinoja ja esimerkkejä kuulemistavoista ja niiden toteuttamisesta. Kuulemista eri lv-prosessin vaiheissa tulisi tuoda esille; mitä missäkin vaiheessa on tarpeen selvittää.”
- ”Oppaassa olisi hyvä ohjeistaa jollain tasolla keskustelu-kuulemistilaisuuksien järjestämisestä, fasilitoinnin minimivaatimuksista, dokumentoinnista (yhteenvedot, tiivistelmät) ja palautteen käsittelystä.”
- ”Sen perustelemiseen, miksi kuuleminen on aidosti tärkeää ja parantaa lainsäädännön laatua eikä ole vain muodollinen pakkopulla, joka tulee hoitaa (kuullaan muttei kuunnella). Sekä kuulemisaikoihin - päästäisiinkö joskus eroon siitä, että juhannuksen tienoilla virkamiehet sysäävät lausuntokierrokselle useita lakihankkeita ja lähtevät lomille, kun taas toimijat joutuvat käyttämään loma-aikaansa lausuntojensa valmisteluun, jos haluavat päästä lausumaan?”
- ”Oppaassa olisi hyvä painottaa mahdollisimman hyvin eritellyn lausuntopyyynnön merkitystä lausunnon antamista helpottavana tekijänä.”
- ”Esimerkiksi kysymys valiokuntavaiheessa tehtävistä muutoksista pykäliin ovat erittäin hankalia kuulemismenettelyn näkökulmasta. Saatetaan tehdä isoja muutoksia siten, että vain hyvin rajatulla joukolla on mahdollisuus ottaa kantaa muutoksiin. Jos tätä voisi ohjeistaa, olisi hyvä.”
- ”[A]tt beredningsmaterialet utarbetas på både finska och svenska eller översätts till svenska i ett tidigt skede av beredningen [...] att all väsentlig information i beredningsmaterialet finns på finska och svenska [...] att även enkäter, frågeformulär och motsvarande i högre utsträckning finns tillhanda på finska och svenska [...] att myndigheterna beaktar sina skyldigheter enligt språklagen, när de publicerar en begäran om utlåtande på webbplatsen utlåtande.fi [...] att ministeriernas höranden omfattar de relevanta remissinstanserna [...] att de kommande anvisningarna för hörande vid författningsberedning publiceras i sin helhet på svenska på webben (kuulemisopas.finlex.fi/sv/), vilket inte är fallet i nuläget.”
- Kuulemisen toteutuksesta:
  - ”Hyvä kuuleminen on säädösvalmistelun koko elinkaaren kattavaa, eri välineitä hyödyntävää ja osallistavaa. Siinä tunnustetaan oikeat sidosryhmät ja saadaan säädösmuutoksesta viestittyä vaikuttavasti ja saadaan sääntelylle yleinen hyväksyttävyyys.”
  - ”Eri tyyppisiä kuulemisia hankkeen eri vaiheissa.”
  - ”Sidosryhmien kuulemisessa pitää pitää aina mielessä se, että edunvalvojilla saattaa olla yllättäviäkin kantoja, jotka voivat erota toimialan ammattilaisten kannoista paljon. On tärkeää kuulla edunvalvojien ohella suoraan toimialan toimijoita sekä käyttää julkisista rekistereistä saatavia tietoja sekä Tilastokeskuksen ammattitaitoa. Kyselyt suoraan alan toimijoille tuovat uutta näkemystä myös.”
  - ”Miten tavoitetaan kaikki relevantit sidosryhmät? Miten kysymykset on muotoiltava ja pohjustettava, jotta saadaan riittävän seikkaperäisiä vastauksia? Miten kuulemisen tulokset ja johtopäätökset esitetään?”

- *"Mikäli valmisteltavan lainsäädännön vaikutuksia eri ihmisryhmiin ei kyetä tunnistamaan, voivat vaikutukset olla ei-toivottuja ja tiettyjen väestöryhmien näkökulmasta kielteisiä. Sääntelyn kohderyhmiä on kuultava, mutta useimmiten tämä ei toteudu kuin laajemman sidos- tai edunvalvontaryhmän kautta. Tällöin esimerkiksi kaikkein heikoimmassa asemassa olevat tai muutoin näkymättömiin jäävät kohderyhmät saattavat jäädä huomioimatta. Ruohonjuuritason toimijoiden kontaktointi onkin tärkeää."*
- *Asian kannalta merkitykselliset tahot syytä ottaa mukaan lainvalmisteluun riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta ne tarvittaessa pystyvät vaikuttamaan lainvalmisteluun jo ennen virallisia muodollisia kuulemisia.*
- *"Kuulemista tulisi olla myös valmisteluvaiheessa ns. pyöreä pöydän -metodilla."*
- *"[U]udessa oppaassa olisi hyvä ohjeistaa myös uusien kuulemismenetelmien käytöstä esim webropol; onko jotain muuta kehitetty?"*
- *"Digitaalisuuden käyttämiseen tulisi kannustaa. Lausuntopalvelua tulisi kehittää, mahdollistamalla automaattinen hakuvahti itse määritellyistä aiheista."*
- *"Järjestöt ovat halukkaita lausumaan hankkeista ja esityksistä eri vaiheilta, ei vain hallituksen esitystä. Monella järjestöllä on pienet resurssit, eikä mahdollisuutta monimutkaisiin asiantuntijalausuntoihin. Lisää suullisia kuulemisia, myös tasa-arvosta, joka monesti unohtuu tai se arvioidaan jälkikäteen."*
- *"Muun muassa kuulemisen suunnittelu, tarvittaessa kuulemisen sensitiivinen järjestely kuultavien positio huomioon ottaen, kyky esittää relevantteja kysymyksiä ja tulkita saatuja vastauksia, representaatio eli a) mitä viiteryhmää kuultavat edustavat jos kuullaan ihmisiä suoraan ja b) jos kuullaan edunvalvontaorganisaatiota, järjestöä tms, niin mitä intressiä/asiana organisaatio edustaa ja miten se on tosiasiasuhteessa heihin joita sanoo edustavansa."*
- **Palautteen dokumentointi ja arviointi**
  - *"Siihen, että kuulemisen tulee olla aitoa, ja jos kuulemisessa saadut näkemykset ovat kuitenkin perusteltuja, niin kyllä lainvalmistelussa tulisi kirjata auki se, miksi näitä perusteltuja näkökulmia ei otettu huomioon."*
  - *"Kuulemisen vaikuttavuudesta ei kerrota mitään. Mielellään jättäisimme siis osallistumatta sellaisissa aiheissa, joissa on syntynyt mielikuva, että asia on joka tapauksessa jo päätetty, mutta usein on pakko osallistua silloinkin, jotta ei anna vaikutelmaa että on hankkeen kannalla (ja jos näin ei oikeasti ole.)"*
  - *"Ainakin omalta osaltamme korostaisimme tarvetta tarkemmin viestiä siitä, miksi jotain toisen ministeriön tai lausunnonantajan keskeistä toivetta ei ole toteutettu."*
- **Erityisryhmien huomioiminen**
  - *"Lasten ja nuorten kuulemisen huomioiminen. Oikeusministeriö on tehnyt ansiokasta työtä lasten ja nuorten kuulemisen parissa. On tehty oppaita, koulutusta ja viimeisenä Digiraati-kanavan valmistelu. Nämä kaikki olisi hyvä ottaa mukaan kuulemisoppaaseen ja varata siitä ehkä jopa oma osionsa lasten ja nuorten kuulemiselle."*
  - *"Vammaisia edustavien järjestöjen ääni tulee kuulua riittävän varhaisessa vaiheessa säädösvalmistelua, esim. jo säädösvalmistelun suunnitteluvaiheessa sekä erityisesti työryhmätyöskentelyvaiheessa. Vammaisia edustavia järjestöjä tulee ottaa mukaan myös työryhmiin, jossa keskeisiä linjauksia tehdään. Pelkät yksittäiset kuulemistilaisuudet eivät ole riittäviä, vaan osallisuus päätöksentekoon tulee tapahtua myös työryhmätasolla."*

- ”Siihen, miten yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevien ja marginalisoitujen ihmisten ja ihmisryhmien äänen kuuluminen sekä sen vaikuttavuus varmistetaan.”
- ”Kuuleminen tulee toteuttaa tarpeen mukaan monikanavaisesti, ei vain sähköisesti verkon välityksin nettipohjaisin kyselyin tai lausuntopyyntökierroksin. [...] Kuulemisessa tulee tavoittaa myös ne ikääntyneet ihmiset, joita ei tavoiteta sähköisin järjestelmin.”
- ”Digitaaliset kuulemisalustat, kuten lausuntopalvelu, ovat kannatettavia. On kuitenkin aina oltava myös vaihtoehtoinen tapa. Lisäksi on varmistettava digitaalisten järjestelmien saavutettavuus ja käytettävyys. Niiden tulee toimia ongelmitta näkövammaisten käyttämien apuvälineiden (ruudunlukuohjelma, suurennusohjelma) kanssa.”

#### Näkemyksiä esitelyihin esimerkkihankkeisiin

Vain pieni osa vastaajista (enimmillään yksitoista) otti kantaa kyselyssä esitettyjen kuulemisesimerkkien käyttökelpoisuuteen oman alansa säädösvalmistelun tai kuulluksi tulemisen kannalta. Suurin osa palautteesta oli myönteistä, joskin miltei kaikissa hanke-esimerkeissä osa vastaajista oli samaa ja osa eri mieltä esimerkkien käyttökelpoisuudesta omassa kontekstissaan. Avovastauksissa vastaajat kiittelivät hankkeita erityisesti sidosryhmien laajasta osallistamisesta ja perusteellisesta esivalmistelusta. Kielteisinä huomioina avovastauksissa mainittiin esimerkiksi prosessien raskaus tai kuultujen tahojen kattavuuteen ja valitsemiseen liittyviä näkökulmia.