

Asia: VN/12575/2023

Lausuntopyyntö uudistettavasta lainvalmistelun kuulemisoppaasta

VASTAAJATIEDOT

1. Organisaatio

tutkija

TYÖRYHMÄN ARVIOMUISTIO

2. Vaihtoehto 1 ohjeistetulle lausuntoajalle: Säilytetään nykyinen lausuntoajan pääsääntö (vähintään 6 viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään 8 viikkoa ja yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) ja avataan ohjeessa aiempaa konkreettisemmin pääsäännöstä poikkeamisen edellytykset.

Ei kantaa

Perustelut

Emme vastanneet arviomuistiota koskeviin kysymyksiin.

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

-

Perustelut

Emme vastanneet arviomuistiota koskeviin kysymyksiin.

4. Vaihtoehto 2 ohjeistetulle lausuntoajalle: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi vähintään 5 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 7 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa. Osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioidaan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähtökohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta sekä vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste).

Ei kantaa

Perustelut

Emme vastanneet arviomuistiota koskeviin kysymyksiin.

5. Vaihtoehto 3 ohjeistetulle lausuntoajalle: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi vähintään 4 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 6 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa. Osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioidaan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähtökohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta, vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste, kuulemiset varhaisemmassa vaiheessa valmistelua sekä lausuntokierroksen aikana järjestettävä keskustelutilaisuus).

Ei kantaa

Perustelut

Emme vastanneet arviomuistiota koskeviin kysymyksiin.

6. Arviomuistiossa käsitellään keinoja kuulemisen kehittämiseksi erityisesti valtioneuvoston sähköisiin työkaluihin liittyen. Pitäisikö seuraavia toimenpiteitä merkittävänä lainvalmistelun kuulemisen kehittämisessä? Valitse kaikki toimenpiteet, joita pitäisit merkittävänä.

-

Perustelut

Emme vastanneet arviomuistiota koskeviin kysymyksiin.

7. Muu palaute työryhmän arviomuistioista.

Emme vastanneet arviomuistiota koskeviin kysymyksiin.

KUULEMISOPAS – JOHDANTO

8. Kommentit kuulemisoppaan johdannosta.

Lausuntolomakkeessa ei ole erikseen paikkaa kommentoida kuulemisoppaan luonnoksen esipuhetta. Se sisältää kuitenkin erittäin tärkeän kohdan kuulemiskäytäntöjen seurannasta. Esipuheessa mainitut lainvalmistelun laatuindikaattorikyselyt (jos niillä viitataan lainvalmistelija- ja sidosryhmäbarometrien käyttöön) eivät nähdäksemme ole riittävä työkalu seurantaan. Laatuindikaattorikyselyn haasteena on, että vastaajilta kysytään yleisiä kantoja lainvalmistelun laadusta, mutta esimerkiksi kuulemisten osalta heiltä ei voi olettaa perehtyneisyyttä siihen, miten kuulemiskäytännöt toimivat toisten tahojen kannalta tai yleisesti, saati siitä kuinka tasapuolisesti keskeiset sidosryhmät kulloinkin osallistuvat niihin. Nähdäksemme seurannan tulisikin perustua ensisijaisesti kuulemiskäytäntöjen tosiasialliseen toteutumiseen, mikä puolestaan perustuisi lainvalmistelijan vastuulla olevaan kuulemisten huolelliseen dokumentointiin. Dokumentoinnin tulisi olla systemaattista ja julkista, ja siitä tulisi käydä ilmi, mitä tahoja tai sidosryhmätyyppejä on kuultu sekä virallisesti että epävirallisesti, missä hankkeissa, millä tavoin ja kuinka usein. Vain tällä tavoin on

mahdollisesta selvittää tasapuolisuuden toteutumista, mikä on tämän oppaankin keskeinen tavoite. (Ks. tarkemmin tämän lausunnon kohta 66).

Esipuheessa on muutama muukin huomiota kiinnittävä seikka, joihin palaamme muiden osioiden käsittelyn yhteydessä.

Johdanto alkaa sidosryhmien määrittelyllä. Kiinnittäisimme huomiota sitä koskevien määrittelyjen yhdenmukaisuuteen. Kansainvälisissä ohjeissa (esimerkiksi OECD ja EC) määritelmä kattaa yleisesti kaikki kohderyhmät ja asiasta kiinnostuneet tahot, ja sama määritelmä välittyy kyllä myös tästä oppaasta. Selkeyden vuoksi johdannon määritelmän esimerkkilistaan (s. 14) voisi kuitenkin olla tarpeen lisätä ihmisryhmät tai yksityishenkilöt. Sivulla 17 laatikossa kohderyhmät ovat osa sidosryhmiä, mutta sivulla 18 sidosryhmät erotetaan kohderyhmistä; joka tapauksessa kohderyhmähän ovat toki keskeisiä sidosryhmiä.

Johdannossa todetaan seuraavasti: ”Esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäisen kansallisen hankkeen taikka vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kuuleminen esi- ja perusvalmistelun aikana voi olla tarpeetonta”. Kiinnitämme huomiota siihen, että ”vaikutuksiltaan vähäinen” sekä ”vähän kansallista liikkumavaraa sisältävä” ovat tulkinnanvaraisia termejä, ja jonkin tasoinen kuuleminen voi olla tarpeen jo sen määrittämiseksi, minkä verran kansallista liikkumavaraa säännös sisältää tai voidaanko sen vaikutukset katsoa vähäisiksi. Kuuleminen voi myös olla tarpeen sen määrittämiseksi, kuinka kuitenkin olemassa oleva (vähäinenkin) liikkumavara tulisi käyttää. Liikkumavarasta riippumatta kuulemisella voidaan myös saada arvokasta tietoa hankkeiden vaikutuksista sekä mahdollisesta tarpeesta varautua epäedullisiin vaikutuksiin tarkoituksenmukaisilla tukitoimilla. Mikäli tämä johdannon lähtökohta kuitenkin säilytetään, olisi vähintäänkin tarpeen selvittää, mitä näillä termeillä tarkoitetaan, mikäli lainvalmistelijan on tarkoitus arvioida hankkeen kuulumista näihin kategorioihin ilman kuulemista tai varsinaista vaikutusten arviointia.

Lisäksi oppaassa olisi mielekästä kauttaaltaan kiinnittää huomiota vaikutusten arviointia koskeviin ilmaisuihin. Koska vaikutusten arvioinnissa on aina kyse tulevaisuudesta, ”tieto” ja ”selvittäminen” ovat tähän kontekstiin huonosti istuvia ilmaisuja.

Lisähuomio: miten määritellään yhteiskunnallisesti merkittävät uudistukset (s. 17)?

Tarkistuslista sidosryhmien tunnistamisen tueksi on oikein hyvä, samoin teksti sinisen laatikon alla. Kysymme kuitenkin, mitä edustavuudella tarkoitetaan kappaleen lopussa: ”Kuultujen edustavuus on otettava huomioon kuulemisten suunnittelun ohella niiden tulosten hyödyntämisessä.” Ajatus on sinällään tärkeä, mutta sitä voisi vielä tarkentaa. Esimerkiksi järjestö voi edustaa jäseniään tai toimintaperiaatteitaan, tai se voi esiintyä tietyn tematiikan yleisen tason asiantuntijana, mutta se ei voi edustaa sellaisia ihmisiä, jotka eivät ole antaneet lupaa itsensä edustamiseen tai ”puolesta

puhumiseen”; heitä voi kuulua laajastikin johonkin kohderyhmään. Tällä tavoin kohderyhmien puolesta puhuvat tahot eivät siis ole varsinaisesti edunvalvoja. Toisaalta edustavuus voi tarkoittaa sitä, että jokin kohdejoukko edustaa laajempaa ryhmää ominaisuuksiensa tai toimintaympäristönsä osalta ilman, että kenenkään on tarkoitus nimenomaisesti toimia heidän edustajanaan. Kyse on kahdesta hyvin erilaisesta tavasta hahmottaa edustavuus, ja lukijan hyvä ymmärtää ja ottaa huomioon, kumpaa tässä tarkoitetaan.

Kysymys siitä, että kuulemista harkittaisiin sen perusteella, onko sidosrymillä aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteltavaan asiaan, on problemaattinen, samoin seuraava lause: ”Varhainen kuuleminen voi esimerkiksi olla tarpeetonta hankkeessa, jossa varteenotettavat ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä sidosryhmien näkemykset asiasta ovat jo tiedossa hanketta asetettaessa. On problemaattista ilmaista, että vaikutukset ovat tiedossa jo hanketta asetettaessa, koska vaikutuksissa kyse on tulevaisuudesta (ks. kommentti edellä). Kenen mukaan vaikutukset ovat jo tiedossa, jos niitä ei ole riittävällä tavalla arvioitu? Kohdan voikin nähdäksemme tulkita siten, että mikäli on poliittisesti jo sitouduttu tiettyyn ratkaisuvaihtoehtoon, sidosryhmiä ei ole tarpeen kuulla esimerkiksi vaikutusten arvioimiseksi, vaikka on mahdollista, että hanke sisältää merkittäviä riskejä kohderyhmille. Kiinnitämme huomiota myös siihen, että poliittisesti ohjatuissa hankkeissa on mahdollista päätyä esimerkiksi hallitusohjelmasta poikkeavaan ratkaisuun, ja varhaisella kuulemisella voidaan havaita tällaisia tarpeita mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Jos tällä kohdalla tarkoitetaan jotain tiettyä asetelmaa, joka ei palaudu yllä kuvattuihin huoliin, voisiko sitä selvittää jollain esimerkillä? Poliittisuutta käsitellään myös muualla oppaassa ja kommentoimme sitä niissä kohdissa uudestaan.

Kiinnitämme huomiota myös seuraavaan kohtaan: ”Myös saman hankkeen eri vaiheissa kuulemisissa kysytään usein ainakin osittain eri asioita, erilaisella tarkkuudella ja mahdollisesti osittain eri sidosryhmiltä ja eri keinoilla.” Tällaiseen toimintamalliin voi olla hyviä perusteita, jotka olisi nähdäksemme tarpeellista avata. Väärin sovellettuna malli nimittäin sisältää myös riskin epätarkoituksenmukaisesta kuulemisesta, joka asettaa sidosryhmät keskenään eriarvoiseen asemaan. Niiden on helppo osallistua, joilla on vahvan intressin ohella riittävät resurssit, asema ja argumentointitaidot. Tutkimusten mukaan kuulemisprosessit suosivat muutoinkin tällaisia toimijoita.

Oppaassa todetaan, että kirjalliset menetelmät sopivat hyvin erityisen laajojen ryhmien tavoittamiseen. Sama ajatus laajojen ryhmien tavoittamisen hyödyllisyydestä toistuu muuallakin. Toisaalta suuri vastaajajoukko sisältää suuren riskin merkittävästä vastaajapohjan vinoutumasta, eli tästä syystä olisi tärkeää kysyä taustamuuttujissa aina sidosryhmätyypistä, jotta mahdollisen vinouman todentumista on mahdollista konkreettisesti arvioida. Opasluonnoksessa kyllä tiedostetaan hyvin pyrkimys sille, ”että kaikki sääntelyn kannalta merkittävät tahot ovat riittävästi edustettuina”, ja että suullinen kuuleminen voi osaltaan auttaa tässä tavoitteessa ”esimerkiksi erityisryhmien tavoittamiseksi”. Tarkoitetaanko erityisryhmillä tahoja, jotka jäävät yleensä syrjään itseään koskevasta lainvalmistelusta? Jos näin on, nähdäksemme kohdennetut, suulliset kuulemiset voivat olla tarpeen hyvin monen keskeisten kohderyhmien kuulemiseksi.

Oppaaseen kirjattu huomio osallistumisrakenteiden tyypillisestä epätasapainosta onkin tärkeä, samoin huomion kiinnittäminen keskeisten näkemysten perusteluihin, sen sijaan, että annettaisiin arvoa sille, mikä ”prosentuaalinen osuus kuulemiseen osallistuneista on jotain mieltä käsiteltävästä asiasta”. Samoin oppaan kehoitus kuulemisessa esitettyjen arvioiden kriittiseen punnintaan, ja arvioiden dokumentointi ja avoin jakaminen, ovat erittäin kannatettavia. Kommenttimme liittyykin siihen, että siitä riippumatta, mikä menetelmä on käytössä, olisi hyödyllistä konkreettisesti opastaa lainvalmistelijoita arvioimaan osallistujien tasapuolisuutta osana eri menetelmien käyttöä, jotta tarpeen mukaan voidaan varmistaa täydentävin menetelmin, että vastauksia saadaan tasapainoisesti suhteessa eri kohderyhmiin ja intresseihin.

Kuulemiskeinojen erittely on lähtökohtaisesti hyvä listaus, mutta ehkä eri menetelmien mahdollisuuksia, rajoitteita ja riskejä voisi vielä eritellä suhteessa saadun tiedon/näkemysten luonteeseen, jotta lainvalmistelija saa keinoja arvioida tarjottujen näkemysten mahdollista vinoutuneisuutta suhteessa keskeisiin kohderyhmiin. Kansalaisraadien osalta herää myös kysymys, miksi sen tulisi perustua vain Suomen kansalaisten osallisuuteen ottaen huomioon, että Suomessa elää ja työskentelee paljon ulkomaalaistaustaisia henkilöitä, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta, mutta joihin lait monesti vaikuttavat yhtä lailla. Lausuntopalvelun kuvauksessa kerrotaan hyvin, kuinka vahva tunnistautumisen voi rajoittaa osallistumista; Ota kantaa -palvelun osalta voisi vastaavasti todeta, mitä riskejä anonyymi osallistuminen nimimerkillä voi aiheuttaa.

Huomion kiinnittäminen kielelliseen selkeyteen kuulemismenetelmien käytössä on erinomaista.

ESIVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

9. Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

Kannatan muutettuna

Perustelut

Kannatamme periaatetta, mutta sen perustelu on hiukan problemaattinen. Esivalmistelun aloittamisen julkistus Hankeikkunassa on ehdottomasti erittäin tärkeää, mutta se ei ole välttämättä yksinään riittävä keino edistämään ”mahdollisimman yhdenvertaista, tehokasta ja avointa kuulemistä”. Julkaisu Hankeikkunassa on myös merkittävästi parempi vaihtoehto sidosryhmien oma-aloitteisen osallistumisen kannalta kuin julkaisematta jättäminen. Lainvalmistelijoiden on kuitenkin nähdäksemme tärkeää hahmottaa, että nykyisellään Hankeikkunan tunnettuus on suhteellisen pientä, joten sen käyttäminen ei yksinään mahdollista oma-aloitteista osallistumista monille keskeisille sidosryhmille. Näistä syistä ehdotamme, että myöhemmin tekstissä esitetty tärkeä kehoitus sen arvioinniksi, ”tulisiko hanke julkaista Hankeikkunan lisäksi muulla tavalla yleisön tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien sekä tiedonkeruun onnistumisen varmistamiseksi” nostettaisiin periaatteeksi tai vähintäänkin suositukseksi.

Hankeikkunaan laitettava materiaali olisi hyvä julkaista myös esimerkiksi englanniksi silloin, kun hanke oletettavasti vaikuttaa Suomessa asuviin ulkomaalaistaustaisiin ihmisiin, jotka eivät puhu suomea äidinkielenään.

10. Periaate – Mahdollisessa esivalmistelussa kuullaan keskeisiä sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä, jos hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia eikä kyse ole sellaisen EU-säädöksen täytäntöönpanosta, jossa on vähän kansallista liikkumavaraa.

Kannatan muutettuna

Perustelut

Kysymystä siitä, miten määritellään vaikutuksiltaan vähäiset hankkeet ja kysymystä kuulemisesta suhteessa sellaiseen EU-säädöksen täytäntöönpanoon, jossa on vähän kansallista liikkumavaraa, sekä voiko kuulemisen näissä tilanteissa sivuuttaa, on kommentoitu edellä kysymyksen 8 (johdanto) kommentteissa. Periaatteen perusteluissa todetaan myös: ”Esivalmistelu voi auttaa myös havaitsemaan kohderyhmiä, joilla ei ole perinteistä edunvalvontaa ja jotka eivät todennäköisesti osallistu oma-aloitteisesti julkisiin kuulemisiin, kuten lausunnotmenettelyyn.” Tämä olisi erinomaista, mutta voisiko vielä tarkentaa, että miten esivalmistelu voisi tässä auttaa?

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Periaate on itsessään kannatettava; huomiomme liittyvät sitä perustelevaan tekstiin. Siinä todetaan, että ”palautteen arvioimiseksi voi olla hyödyllistä esittää myös, missä roolissa kanta perusteluineen on esitetty”. Roolin ilmoittamiseen olisi mielekästä suoremmin kehottaa: on välttämätöntä tietää kannanesittäjän rooli, jos halutaan arvioida, kuinka tasapuolisesti näkemyksiä on saatu keskeisiltä sidosryhmiltä. Vaarana on muutoin se, että tuetaan mahdollisia tiedollisia tai näkemyksellisiä vinoumia tai yksipuolisuuksia. Rooli on mahdollista esittää esimerkiksi tutkimuksissa usein hyödynnetyn sidosryhmäluokittelun avulla (ks. ehdotuksemme kysymyksen 66 kommentteissa). Myös suositus, jonka mukaan Hankeikkunassa esitetään arvio kuulemisesta esitetyistä näkemyksistä edellyttää roolien arviointia, jotta ”arvion julkaiseminen lisää kuultavien ja yleisön luottamusta kuulemisen ja osallistumisen merkityksellisyyteen”, kuten oppaassa todetaan. Nähdäksemme sekä roolin ilmoittaminen (osana taustakysymyksiä) että arvion laadinta olisi syytä esittää periaatteina, joista voi poiketa vain erityistapauksissa.

13. Muut kommentit kuulemista esivalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

Jakson 2.1. alussa esitellään esivalmistelun tarkoitusta. Siinä herää kuitenkin kysymys siitä, mikä on esivalmistelun suhde lakien toimivuuden seurantaan tai jälkiarviointiin. Niissä käsitellään osittain samantyyppisiä tavoitteita. Tämä tulee myös esille seuraavalla sivulla: ”Joidenkin ministeriöiden toimialoilla riittävä esivalmistelu voi esimerkiksi perustua suurelta osin hallinnonalan seurantaan ja ohjaukseen, koska täytäntöönpano- ja valvontaviranomaiset taikka tutkimuslaitokset tuottavat tietoa lainsäädännön toimivuudesta ja toimeenpanosta (esim. verotus, kansanterveys, varhaiskasvatus ja opetus). Kuulemisen merkitys korostuu niillä toimialoilla, joilla pysyviä viranomais- ja tutkimusresursseja on vähemmän.” Suhde toimivuuden seurantaan tulee myös esille jaksossa 2.5. Ehkä esivalmistelun ja seurannan/jälkiarvioinnin yhteyttä voisikin tuoda vielä selvemmin esille jo aivan esivalmistelua koskevan jakson alussa?

Esivalmistelujaksossa todetaan, että kuuleminen ”voi olla tarpeetonta esimerkiksi vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-direktiivin täytäntöönpanossa tai vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa.” Ks. tätä koskevat aiemmat kommentit kysymyksen 8 kohdalla.

Jaksossa 2.1. palataan kysymykseen valmistelun suhteesta mahdollisiin vahvoihin poliittisiin intresseihin. ”Käytännössä esivalmisteluun ja sen osana järjestettävien kuulemisten toteutusmahdollisuuksiin vaikuttavat myös poliittiset valinnat, kuten valmistelun reunaehdot ja aikataulupaine. Näiden vuoksi esivalmistelu, kuten myös perusvalmistelu tai lausunnotmenettely, voidaan joutua toteuttamaan prosessiohjeista poiketen.” Tämä muotoilu on problemaattista, koska se voi johtaa tulkintaan, että ohjeet on hyväksyttävää sivuuttaa voimakkaasti poliittisesti ohjatuissa hankkeissa. Lainvalmistelu on jo lähtökohtaisesti osa hallituksen politiikantekoa, vaikka poliittisten intressien voimallisuus eri hankkeissa vaihteleekin suuresti. Poliittisuuden asteesta riippumatta lainvalmistelun pitäisi aina turvata laadukas tietopohja sisältäen myös vaikutusten arvioinnin, missä kuulemisilla on keskeinen rooli. Myös eduskunnan tiedonsaantioikeus edellyttää käytännössä huolellisia kuulemisia tietopohjan varmistamiseksi. Tietopohjasta huolimatta hallituksella on mahdollisuus ajaa poliittisia intressejään ja perustella niitä parhaiksi katsomillaan tavoilla ja saattaa ne laadukkaasti lainvalmistelun myötä osaksi eduskunnan puntarointia asiasta. Jos eduskunta hyväksyy lakiehdotukset, poliittiset intressit toteutuvat, eli asiallista kuulemistä ei pidä nähdä jonain erityisenä esteenä poliittisten intressien toteuttamiselle, mikä pitäisi häivyttää näkyvistä. Oppaan kehoitus lähtökohtien avoimeen esittämiseen ja toimivuuden seurantaan poliittisista intresseistä riippumatta onkin tärkeää, samoin on tärkeää kaikkien kuulemismuotojen ja kuultujen dokumentointi ja sen varmistaminen, että kyseiset tiedot ovat esillä julkisesti. Tämä mahdollistaa poliittisen ohjauksen arvioinnin ja edistää vastuunkantoa tehdyistä ratkaisuista.

Jakson 2.2. lopussa vaikutuksista kirjoitetaan jälleen ikään kuin ne voisi varmuudella tai edes alustavasti tietää. On siis parempi puhua systemaattisesti aina vaikutusten arvioinnista. Lisäksi nähdäksemme olisi hyvä täsmentää, mitä esivalmistelun aiemmillä vaiheilla tarkoitetaan.

Jakson 2.3 alussa todetaan kirjallisen kuulemisen keston liittyen, että ”kuultavilla on oltava todellinen mahdollisuus palautteen antamiseen”. Tämä on tärkeä huomio, mutta todelliseen mahdollisuuteen vaikuttaa muitakin tekijöitä kuin kuulemisen kesto, ja niitä olisi ehkä myös hyvä tuoda esille. Lisäksi viranomaistahotkin saattavat tarvita usein paljon aikaa, jos lausuntoa on tarpeen

kierrättää organisaation sisällä ja pyytää hyväksyntää. Ota kantaa -menetelmän käytön riskejä voisi myös avata. Vaikka se voi olla hyödyllinen työkalu ja tuoda esille näkökulmia, joita ei välttämättä tulisi muutoin ajatelleeksi, se ei välttämättä takaa eri näkökulmien tasapuolista esille tuloa, vaan voi johtaa merkittäviinkin vinoumiin.

Ensimmäisessä esimerkissä tuodaan esille, kuinka eri tavoin on saatu määrällisesti paljon palautetta. Tämä saattaa kannustaa ajattelemaan, että määrä itsessään olisi erityisen ratkaisevaa. Määrän arviointi pitäisi siis suhteuttaa siihen, ketkä ovat osallistuneet ja keitä he edustavat (sidosryhmätyyppi), jotta voidaan arvioida mahdollisia vinoumia.

Ehdotamme pientä ilmaisullista tarkennusta sivulle 32 seuraavaan lauseeseen: ”Silti jo esivalmistelussa on hyödyllistä kartoittaa alustavasti ja riittävän laaja-alaisesti hankkeen mahdollisia vaikutuksia.” Pitäisikö tuossa lukea hankkeen alustavien ratkaisuvaihtoehtojen mahdollisia vaikutuksia?

Jaksossa 2.5 (s. 34) todetaan, että ”kuulemalla sidosryhmiä sääntelyn toimivuudesta voidaan yleensä ylläpitää kustannustehokkaasti ajantasaista tilannekuvaa sääntely-ympäristön vaikutuksista ja mahdollisista kehitystarpeista”. Voisiko avata vähän tarkemmin, millainen on kustannustehokas toimivuuden seuranta?

PERUSVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Periaate on hyvä, mutta siihen liittyvää perustelutekstiä olisi nähdäksemme tarpeen hiukan selkiyttää. Myöhemmässä vaiheessa (s. 39) todetaan, kuinka hankkeen etenemisen myötä voi tulla esille sellaisia keskeisiä sidosryhmiä tai tarkentavia lisäkuulemistarpeita, joita ei ole otettu alun perin huomioon. Siellä myös todetaan tarve varautua suunnittelussa yllätyksiin. Suunnitteluun kannattaa siksi jättää riittävästi väljyyttä, mikä mahdollistaa täydentäviä kuulemisia tarpeen mukaan. Tämän erinomaisen huomion voisi todeta myös periaatemuotoilun yhteydessä, ettei opas vaikuta sisäisesti ristiriitaiselta. Toisin sanoen suosituksen sivulta 40 voisi kenties poistaa kokonaan ja sijoittaa osaksi tätä periaatetta.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Periaatelauseen jälkeen todetaan: ”Perusvalmistelun eri vaiheissa eri sidosryhmiltä tarvittava tieto ja sidosryhmien osallistumistarve vaihtelevat. Olennaisten sidosryhmien tunnistaminen edellyttää riittävää alustavaa käsitystä nykytilasta ja mahdollisen muutoksen vaikutuksista.” Asia on varmaankin, kuten tekstissä edellä todetaan, mutta ehkä olisi hyvä avata hiukan, mitä ensimmäinen virke tarkoittaa. Esimerkkien lukeminen ei aivan avaa sitä. Toisessa virkkeessä voisi ehkä kirjoittaa ”kohdentumisesta” vaikutusten sijaan.

16. Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

17. Muut kommentit kuulemista perusvalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

Jakson 3 alun yhteenvedossa todetaan: ”Kuuleminen perusvalmistelun aikana vähentää jatkovalmistelun riskejä myöhemmissä, yleensä kiireellisemmissä ja valmistelutiimin kannalta vaikeammin hallittavissa vaiheissa esimerkiksi kartoittamalla poliittisen päätöksenteon kannalta olennaisia sidosryhmien näkemyksiä säädösehdotuksesta ja sen valmistelusta. Rajatumpi kuuleminen perusvalmistelun aikana voi olla riittävää esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa.” Kohta on nähdäksemme vaikeatulkintainen ja sitä olisi syytä selventää. Sanajärjestys ilmaisussa ”poliittisen päätöksenteon kannalta olennaiset sidosryhmien näkemykset” tekee sen merkityksestä vaikeasti hahmotettavan ja on olemassa riski, että kohtaa luetaan siten, että osa sidosryhmistä on ”poliittisen päätöksenteon kannalta olennaisia” ja osa ei. Tämä puolestaan voi johtaa tulkintaan, että sidosryhmiä on hyväksyttävää kuulla tarkoitushakuisen valikoivasti. Esimerkiksi muotoilu ”...kartoittamalla säädösehdotusta ja sen valmistelua koskevia sidosryhmien näkemyksiä, jotka ovat olennaisia poliittisen päätöksenteon kannalta” olisi selvempi. Toisaalta tämäkin muotoilu voi herättää kysymyksen siitä, arvotetaanko sidosryhmien näkemyksiä keskenään eri tavoin ja jos niin millä perustein. Nähdäksemme kaikki lakiehdotukseen liittyvät tavalla tai toisella olennaiset näkökulmat ovat olennaisia myös poliittisen päätöksenteon kannalta, vaikka kiistanalaisissa hankkeissa poliittinen päätöksenteko väistämättä päätyykin tietylle kannalle. Samalla poliittisen päätöksenteon pitäisi kyetä se perustelemaan suhteessa muihin kantoihin, jotka ovat siis itse päätöksentekoprosessin kannalta yhtä lailla merkityksellisiä. Sama ilmaisu esiintyy myös jakson 3.1. lopussa, joten mahdolliset muokkaukset tulisi luonnollisesti tehdä myös siihen kohtaan.

Jakson 3.1 alussa tulee jälleen mielikuva, että tulevaisuuden vaikutukset voitaisiin tietää etukäteen. Kyse on arvioinnista.

Rajattua kuulemista perustellaan jälleen vaikutusten vähäisyydellä ja vähän kansallista liikkumavaraa sisältävien EU-direktiivien täytäntöönpanossa. Näitä on kommentoitu edellä kysymyksen 8 kohdalla. Poikkeuksena edeltäviin vastaaviin kohtiin tässä annetaan esimerkki siitä, mitä vähäisten vaikutusten hanke voi tarkoittaa, mikä selkiyttää problematiikkaa. Mikäli tällainen mahdollisuus poiketa kuulemisesta halutaan säilyttää, ohjeen ymmärtämistä helpottaisi, jos muissakin vastaavissa kohdissa tarkoitettu merkitys olisi avattu esimerkein.

Jakson 3.1. lopussa todetaan, että ”perusvalmistelun kuulemiset lisäävät valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien ja yleisön luottamusta ja osallisuutta”. Nähdäksemme tämä pitänee tilannekohtaisesti paikkansa, mikäli kuulemisiin on helppo osallistua, kuulemisprosessi koetaan reiluksi ja tarkoituksenmukaiseksi ja kuulemisprosessit dokumentoidaan ja niitä koskevat tiedot ovat julkisesti helposti saatavilla. Vastaavasti mikäli nämä asiat eivät toteudu, kuuleminen saattaa tosiasiallisesti lisätä epäluottamusta. Toisaalta toki ”kuulemisten ja hankeviestinnän avulla sidosryhmät ja yleisö voivat seurata hankkeen etenemistä, tuottaa valmistelussa tarvittavaa tietoa, tehdä ehdotuksia sekä varmentaa säännös-, perustelu- ja vaikutusarvioluonnosten toimivuutta ja ymmärrettävyyttä”. Sana ”voivat” on merkitykseltään kuitenkin melko epämääräinen. Olisi siis hyvä tässäkin kohdassa muistuttaa siitä, että ihanne ja periaatteellinen mahdollisuus on eri asia kuin tosiasialliset realiteetit. Epärealistinen, vaikkakin hyvää tarkoittava retoriikka voi pahimmillaan tuottaa liian ihanteellista kuvaa kuulemisista. Se voi puolestaan vahvistaa epätarkoituksenmukaisia käytäntöjä, jos tavoitepuhe peittää alleen mahdollisten rakenteellisten vinoumien arviointia.

Oppaassa todetaan kuitenkin myös seuraavaa: Sidosryhmiä voi osallistaa hankesuunnitelman tai sen osan kuten kuulemisten valmisteluun ... Kuulemisen suunnittelu ja toteutus voi olla mahdollista ilman merkittäviä lisäresursseja esimerkiksi osallistamalla tasapuolisesti ja avoimesti sidosryhmien edustajia näihin vaiheisiin. Tämä edistää myös kuulemisen tasapuolisuutta ja palautteen käytettävyyttä ja voi sitouttaa edunvalvojia viestimään kuulemisesta sidosryhmilleen.” Sidosryhmien osallistaminen kuulemisten valmisteluun on nähdäksemme usein mielekästä ja voi hyvinkin edistää tasapuolisuuden toteutumista. Tätä kautta esimerkiksi käsitys hankkeen kannalta relevanteista sidosryhmistä voi laentua, ja sidosryhmiltä itseltään voi myös olla mielekästä selvittää, mikä on heille toimivin kuulemisen muoto. Sidosryhmien osallistaminen kuulemisten valmisteluun voi kuitenkin pitää myös sisällään riskejä, jotka lainvalmistelijan on nähdäksemme tärkeää ymmärtää. Ajatus osallistamisen mielekkyydestä sisältää oletuksen eri sidosryhmien edustajien tasapuolisesta osallistumisesta kuulemisten valmisteluun, mikä ei ole kaikille keskeisille ryhmille aina kuitenkaan mahdollista. Näin ollen myös kuulemisten valmisteluun osallistumisessa on olemassa riski vinoumien syntymiselle. Siksi tämäkin prosessi olisi tärkeää dokumentoida huolella ja saattaa julkiseksi samalla varmistaen, että lainvalmistelija tekee perustellut ratkaisut mahdollisten sidosryhmien suositusten perusteella. Toisin sanoen sidosryhmiä ei pidä nostaa suunnittelussa lainvalmistelijan kanssa tasavertaiseksi kumppaniksi ja on tärkeää alleviivata, että lainvalmistelija on yksin vastuussa tasapuolisuuden toteutumisesta.

Sidosryhmien mahdollisuus kuulemisten parempaan ennakkointiin on ilman muuta hyvä asia, jota kannattaa edistää panostamalla kuulemisten suunnitteluun ja viestintään. Silti tällöinkin on hyvä tiedostaa, että suunnitteluun ja viestintään panostaminen eivät välttämättä auta sidosryhmiä varmistamaan resursseja osallistua, kuten oppaassa ajatellaan, jos resurssit ja ehkä kyvytkin osallistua vaan ovat puutteellisia. Sama pätee kuulemisten aikataulujen kertomiseen mahdollisen varhaisessa vaiheessa (suositus s. 40). Vaikka se on tärkeää, ei silti ole itsestään selvää, että aiheiden ja aikataulujen kertominen ”etukäteen” edistää kuulemisten onnistumista ”merkittävästi” ja varsinkin, jos aikataulu on lähtökohtaisesti tiukka. Vaikka sidosryhmien mahdollisuus kuulemisten parempaan ennakkointiin ja sen edistäminen on siis ilman muuta hyvä ja kannatettava asia, ilmaisut voisivat siis tässäkin kohdassa olla hiukan realistisempia ja haasteet tiedostavia.

Sivulla 43 todetaan rakenteiseen kuulemiseen liittyen, että ”vastausvaihtoehtoon liittyvässä perustelukentässä voi tarkentaa ja perustella kantaansa”. Ehkä vahvempi muotoilu olisi tässä paikallaan ajatuksena, että kuultavia kannattaisi selvästi rohkaista kantojen perusteluun.

Rakenteisesta kuulemisesta jäimme kaipaamaan lisää tarkentavia esimerkkejä. Esitetyn perusteella rakenteisen kuulemisen mahdollisuuksista, riskeistä ja haasteista on vaikea esittää perusteltua kantaa tai kommentteja. Käsillä olevan kuulemisopasta koskevan rakenteisen kuulemisen olemme kokeneet kuormittavaksi, minkä perusteella menetelmä kaipaisi nähdäksemme hiomista ja ainakin varauksia koskien asetelmia, joissa se ei ehkä ole tarkoituksenmukainen. Koska lausunnon kohteena oleva teksti (kuulemisopas) sisältää monilta osin päällekkäisyyksiä eri luvuissa, rakenteistetussa lausunnossa samoja kohtia vaikuttaa olevan tarpeen kommentoida moneen kertaan tai rakentaa sisäisiä viittauksia lausuntoon, mikä ei ole lausujan kannalta mielekäästä. Lisäksi oppaan sisäiset ristiriitaisuudet (joita on hiukan) tekevät lausunnon antamisen annetulla pohjalla vaikeaksi. Myös se, että samoja teemoja koskevat periaatteet ja suositukset on oppaassa aseteltu eri tavoin kuin rakenteistetussa lausuntopohjassa vaikeuttaa olennaisesti niistä lausumista.

Jakson lopussa todetaan loppuraportista (joka on siis usein hallituksen esityksen luonnos) viestimiseen liittyen, että on syytä arvioida, ”minkälainen viestintä tukee lausuntomenettelyä ja edistää myös niiden kohderyhmien tiedonsaantia, joille ehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia ja joita tulevan lausuntokierroksen kutsu ei välttämättä tavoita.” Ehdotamme, että virkkeen loppuosan muotoilu olisi tämän sijaan seuraava ”...joille ehdotuksella arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia”.

LAUSUNTOMENETTELY – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

18. Periaate - Lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa. Lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuihistiossa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

19. Periaate - Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelumuihistiossa. (Perustelluista syistä ks. opasluonnoksen luku 4.4.)

Kannatan muutettuna

Perustelut

Vaikutusten arviointia koskevaa terminologiaa voisi jälleen tarkistaa, ks. myös aiemmat kommentit koskien EU-säännöksiä. Oppaassa mainitaan myös poikkeukselliset tilanteet, jotka edellyttävät kiireellistä reagointia. Niistä mainitaan esimerkkejä, mikä on nähdäksemme hyvin tärkeää, koska nykykäytäntönä lausuntoajasta on poikettu usein ja hyvinkin kevyiltä tuntuvin perusteluin. Erityisen tärkeää on nähdäksemme alleviivata, että pelkästään ”kiire” ilman vankkoja lisäperusteluita ei ole riittävä peruste lausuntoajasta poikkeamiselle. Kiinnitämme myös huomiota esimerkkien listassa olevaan kohtaan ”muun painavan oikeushyvän turvaaminen” – kohta herättää kysymyksen siitä, kuka tai mikä taho määrittelee, mitä tämä voi käytännössä tarkoittaa. Nähdäksemme olisi tärkeää varmistaa, ettei kohtaa voi tulkita liian laveasti siten, että mahdollistaisi epäasiallisen poliittisen taktikoinnin.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Ehkä yhteenvedon voisi laatia myös englanniksi etenkin hankkeissa, jotka koskettavat henkilöitä, joiden äidinkieli ei ole suomi. Tekoälyn aika nopeuttaa huomattavasti käänösten laadintaa.

21. Muut kommentit lausuntomenettelyä koskevasta ohjeistuksesta.

Johdannon sinisessä laatikossa todetaan: ”Lausuntomenettelyllä varmennetaan hankkeen tietopohjan, arvioiden, valintojen ja niiden perusteluiden riittävyyttä ja oikeellisuutta...”. Oikeellisuus ei ole ehkä paras mahdollinen termivalinta. Oletetaanko sillä, että kaikista listan asioista on olemassa saavutettavissa olevaa objektiivista tietoa? Sama toistuu myöhemmin tekstissä. Olisiko parempi käyttää termiä osuvuus, uskottavuus, tarkoituksenmukaisuus tms.?

Sivujen 48 ja 49 taitteessa todetaan: ”Luonnokseen on sisällyttävä muun muassa niin pitkälle laadittu vaikutusarvio, että sidosryhmät voivat ottaa siihen kantaa ja arvioida sen luotettavuutta.” Sana luotettavuus ei ole tässä yhteydessä ehkä paras mahdollinen valinta. Ei tulevaisuudesta voi tuottaa kaikilta osin luotettavaa tietoa. Termi uskottava olisi kenties mielekkäämpi; se sisältää myös ajatuksen siitä, että arvio on perusteltu riittävän huolellisesti.

Sivun 49 lopussa todetaan: ”Eryteisesti vaikutuksiltaan merkittävässä hankkeissa...” Olisi parempi kirjoittaa ”vaikutuksiltaan merkittävässä katsotuissa hankkeissa” tms.

Sivulla 55 todetaan, että ”lausuntomenettelyllä saadaan yleensä palautetta lähinnä viranomaisilta ja edunvalvojilta.” Sivulla 85 mainitaan myös tutkijat yleisinä palautteen antajina, mutta heidän osuutensa on marginaalinen, eli on vaan hyvä, ettei heitä mainita tässä kohdassa. Sivun lopussa jälleen oletetaan, että vaikutuksia vaan tuodaan esille. Sivujen 55 ja 56 taitteessa todetaan: ”Laajakaan lausuntopalautte ei myöskään välttämättä ilmennä ruohonjuuritason lainsoveltajien tarpeita ja valmiuksia.” On erinomaista, että tämä huomio tuodaan esille!

Jakson 4.6 lopussa todetaan: ”Julkinen lausuntomenettely mahdollistaa osallistumisen kaikille kiinnostuneille.” Tämä muotoilu voisi vielä harkita tietäen, että mahdollisuuden toteutumista rajoittavat monet tekijät.

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

22. Kommentit kuulemispalautteen hyödyntämistä jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa koskevasta ohjeistuksesta.

Jakso on oikein hyvä; esitämme vain pari detaljitason kommenttia muutaman ilmaisuun. Ensiksi sivulla 59 todetaan, että ”Jatkovalmistelupäätöksen tekemistä varten voidaan laatia tiivis muistio, jossa käsitellään muun muassa kuulemispalautteen pääkohdat ja ehdotukset siitä, otetaanko palaute huomioon vai ei.” Olisiko syytä esittää kehoitus, että muistioon laitetaan myös perustelut ehdotuksille, eli esitettäisiin, miten palaute otettaisiin huomioon ja miksi?

Toiseksi sivulla 59 todetaan: ”Tarvittaessa voidaan järjestää keskustelu palautteen arvioinnin ja ratkaisun löytämisen nopeuttamiseksi.” Voisiko tarkentaa, keiden kanssa keskustelu järjestettäisiin?

EDUSKUNNAN ASIAANTUNTIJAKUULEMISET – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

23. Periaate - Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa annettavassa esittelevän ministeriön vastineessa arvioidaan valiokunnan saama olennainen asiantuntijapalaute. Vastineessa vastataan myös valiokunnan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin ja tarkentamistarpeisiin. Vastineessa mahdollisesti esitettävistä muutoksista hallituksen esityksen säännösehdoiksi keskustellaan tarvittaessa valiokuntaneuvoksen kanssa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

24. Muut kommentit esittelevän ministeriön toimintaa eduskunnan valiokunnan asiantuntijakuulemisessa koskevasta ohjeistuksesta.

Tämä kommentti on marginaalinen suhteessa jaksoon kokonaisuudessaan. Sivulla 64 todetaan: ”Erillisen lausuntoyhteenvedon ja palautearvion laatiminen ja julkistaminen lisäävät myös valmistelun avoimuutta ja luottamusta valmisteluun. Ne vähentävät myös riskiä siitä, että valmistelun luotettavuuden voisi kyseenalaistaa vetoamalla palautteen yksityiskohtiin, joita ei ole mainittu hallituksen esityksessä.” Onko valmistelun luotettavuus tarkoituksenmukainen ilmaisu? Jos on, ehkä voisi avata, mitä sillä tarkoitetaan. Termivalinta riippuu toki siitä mitä halutaan sanoa. Vaihtoehtoinen termi voisi olla esimerkiksi asianmukaisuus.

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI –YLEINEN PALAUTE

25. Kommentit kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa koskevasta ohjeistuksesta.

Osio on muutoin oikein hyvä, mutta siitä puuttuu sen huomioon ottaminen, että usein jälkiarviointi laaditaan ulkopuolisen tahon tilaustutkimuksena. Tällöin jälkiarvioinnin suorittaja toki itsenäisesti päättää kuulemisista, joskin siinä yhteydessä puhutaan usein (tutkimus)haastatteluista.

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

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

Ei kommentteja.

ESIVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Suositus on muutoin hyvä, mutta nähdäksemme siihen olisi tarpeen nostaa myös mahdollinen tarve järjestää kuuleminen muulla kielellä (jota tällä hetkellä käsitellään vain liitteessä 2). Erityisesti maahanmuuttaneiden elämään olennaisesti vaikuttavissa hankkeissa keskeisiä sidosryhmiä jää todennäköisesti kuulemisen ulkopuolelle, mikäli kuuleminen toteutetaan ainoastaan kotimaisilla kielillä. Tällöin myös vaikutusten arvioinnin tietopohja jää usein puutteelliseksi. Näin ollen suositukseen tulisi nähdäksemme nostaa lisäksi tarvittaessa kuuleminen keskeisten kohderyhmien äidinkielellä. Joissain tapauksissa kuuleminen esimerkiksi englannin kielellä voi olla riittävää.

28. Suositus – Kirjallisen esivalmistelukuulemisen kysymykset rakenteistetaan niin, että selvityksen kohteena oleva asiakokonaisuus ja osa-alueiden keskinäiset yhteydet on helppo hahmottaa. Myös vapaan palautteen antaminen on yleensä mahdollista. Lisäksi kysymysten muotoiluissa otetaan huomioon palautteen koostamiseen liittyvät tarpeet.

Ei kantaa

Perustelut

Emme kykene ottamaan tähän kantaa, koska olisimme kaivanneet tarkempia havainnollistuksia rakenteistetun kuulemisen eri toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden arviointia. Tämän lausunnon laadinta rakenteistetusti on joka tapauksessa vaikuttanut epätarkoituksenmukaiselta, kuten aiemmin on tuotu esille kysymyksen 17 kohdalla.

Toisin sanoen esitetyn perusteella rakenteisen kuulemisen mahdollisuuksista, riskeistä ja haasteista on vaikea esittää perusteltua kantaa tai kommentteja. Jäimme kaipaamaan rakenteisesta kuulemisesta lisää tarkentavia esimerkkejä. Käsillä olevan kuulemisopasta koskevan rakenteisen

kuulemisen olemme kokeneet kuormittavaksi, minkä perusteella menetelmä kaipaisi nähdäksemme hiomista ja ainakin varauksia koskien asetelmia, joissa se ei ehkä ole tarkoituksenmukainen. Koska lausunnon kohteena oleva teksti (kuulemisopas) sisältää monilta osin päällekkäisyyksiä eri luvuissa, rakenteistetussa lausunnossa samoja kohtia vaikuttaa olevan tarpeen kommentoida moneen kertaan tai rakentaa sisäisiä viittauksia lausuntoon, mikä ei ole lausujan kannalta mielekäästä. Lisäksi oppaan sisäiset ristiriitaisuudet (joita on hiukan) tekevät lausunnon antamisen annetulla pohjalla vaikeaksi. Myös se, että samoja teemoja koskevat periaatteet ja suositukset on oppaassa aseteltu eri tavoin kuin rakenteistetussa lausuntopohjassa vaikeuttaa olennaisesti niistä lausumista.

29. Suositus – Esivalmisteluvaiheessa ainakin arviomuistiota tai muuta loppuraporttia koskeva kuuleminen on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle. Usein riittävää on, että tiivistelmä arviomuistion sisällöstä on saatavana ruotsiksi.

Kannatan muutettuna

Perustelut

Suositus on muutoin hyvä, mutta nähdäksemme siihen olisi tarpeen nostaa myös mahdollinen tarve järjestää kuuleminen muulla kielellä (jota tällä hetkellä käsitellään vain liitteessä 2). Erityisesti maahanmuuttaneiden elämään olennaisesti vaikuttavissa hankkeissa keskeisiä sidosryhmiä jää todennäköisesti kuulemisen ulkopuolelle, mikäli kuuleminen toteutetaan ainoastaan kotimaisilla kielillä. Tällöin myös vaikutusten arvioinnin tietopohja jää usein puutteelliseksi. Näin ollen suositukseen tulisi nähdäksemme nostaa lisäksi tarvittaessa kuuleminen keskeisten kohderyhmien äidinkielellä. Joissain tapauksissa kuuleminen esimerkiksi englannin kielellä voi olla riittävää.

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

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Kannatamme ehdotuksen sisältöä. Nähdäksemme se olisi kuitenkin syytä nostaa periaatteeksi. Hankeikkunan käyttäjien (sidosryhmät, tutkijat, rajapintaa hyödyntävät datan jatkokäyttäjät, laajemmat yleisöt) kannalta olisi erittäin tärkeää, että Hankeikkunan käyttö olisi mahdollisimman pitkälle standardoitua ministeriöiden ja yksittäisten lainvalmistelijoiden välillä. Hankeikkunan käyttöön liittyvien ohjeiden muotoilu suositukseksi todennäköisesti johtaa keskenään erilaisten käytäntöjen muodostumiseen ja ylläpysymiseen, minkä vuoksi näiden ohjeiden tulisi olla periaatteita, erityisesti silloin kun ne koskevat teknisluontoisia kysymyksiä (kuten sitä, julkaistaanko tietty asia etappina vai muutoin).

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

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Kannatamme myös tämän ehdotuksen sisältöä, mutta mielestämme tämänkin suosituksen voisi nostaa periaatteeksi, ellei ole perusteltua syytä pitää tätä suosituksena (ks. kommenttimme kysymykseen 30). Suosituksessa todetaan myös, että arvioissa arvioidaan kuulemisessa esitetyjä näkemyksiä. Arvioinnin mielekkyyttä edistää näkemysten suhteuttaminen kuultujen rooleihin (sidosryhmätyyppeihin). Ehkä tämän voisi vielä lisätä.

PERUSVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Suosituksen esittämiä työvaiheita ovat oppaan mukaan ”tiedonhankinta, vaihtoehtojen kartoitus, vaikutusarviointi ja ehdotettavan vaihtoehdon valinta, säännös- ja perustelutekstien laatiminen sekä lausuntokierroksen, viestinnän ja seurannan suunnittelu. Tällainen jäsentely helpottaa valmisteluun tarvittavien resurssien kohdennusta sekä kuulemisten ja hankeviestinnän ajoitusta.” Lisäksi samassa yhteydessä todetaan, että ”muutosten vuoksi samoja tahoja on usein tarve kuulla useita kertoja”. Ensiksikin suositus viittaa erittäin suureen määrään kuulemisia, samoin oletuksena on, että samoja tahoja kuullaan usein. Kumpikin ajatus on intuitiivisesti mielekäs, mutta voi johtaa käytännössä ns. vahvoja toimijoita suosivaan kuulemiseen – tarkistetaan asioita niillä tahoilla, joilla on sekä taloudellista intressiä että resursseja olla käytettävissä. Kaikilla keskeisillä sidosryhmillä tällaista mahdollisuutta tuskin on. Tähän riskiin voisi ehkä kiinnittää vielä huomiota.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Sisältö on hyvä, mutta ehdotamme suosituksen sisällyttämisen osaksi kohdan 14. periaatetta.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Suositus on erittäin tärkeä. Kommentti koskee perustekstiin sisältyvää ilmaisua, jonka mukaan ”on myös arvioitava, voiko merkittävien vaikutusten kohteena olla tahoja, joilla ei ole edunvalvontaa”. Tämä on tärkeä seikka, mutta tekstissä voisi tuoda vielä esille, että tällaisia tahoja voi olla enemmän

kuin ajatellaankaan. Nimittäin sellaisia ei voi edustaa, jotka eivät ole antaneet siihen lupaa. Keskusjärjestötkin edustavat ”vain” jäsenjärjestöjään, vaikka toki voivat esiintyä yleisen tason asiantuntijoina tai edustaa tiettyä toimintapolitiikkaa, mutta mikään taho ei voi valvoa sellaisten etuja, jotka eivät ole antaneet siihen suostumusta. Järjestökentällä on tahoja, jotka puhuvat toisten puolesta vailla muodollista mandaattia.

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

Ei kantaa

Perustelut

Kuten edellä kysymyksen 28 osalta, emme kykene ottamaan tähän kantaa, koska olisimme kaivanneet tarkempia havainnollistuksia rakenteistetun kuulemisen eri toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden arviointia. Tämän lausunnon laadinta rakenteistetusti on joka tapauksessa vaikuttanut epätarkoituksenmukaiselta, kuten aiemmin on tuotu esille.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Suositus on kannatettava. Kiinnittäisimme kuitenkin huomiota siihen, että suullisen kuulemisen tuottaman kokemustiedon osalta on tärkeää osata tulkita sitä suhteessa kuultavan taustaan ja mahdollisiin intresseihin ja näkökulmaan. Siitä huolimatta määrällisesti rajallisella joukolla toteutetun keskustelevan kuulemisen avulla voidaan tuottaa lainvalmistelun kannalta hyödyllistä, yleistettävissä olevaa tietoa. Se edellyttää sitä, että keskustelu kiinnittyy tosiasiallisiin prosesseihin ja arjen konteksteihin; niihin konkreettisiin seikkoihin, jotka tuottavat muutoksia kohderyhmän arkeen ja joille altistuu samalla muitakin saman toiminta- tai elinympäristön jakavia ihmisiä. Suullisen kuulemistilaisuuden suunnitteluun on kiinnitettävä huomiota, jotta esimerkiksi ratkaisuvaihtoehdot on esitetty siten, että kohderyhmän on mahdollista aidosti ymmärtää niiden tuottamat muutokset tai vaikutukset.

Etenkin niiden osalta, jotka ovat tyypillisesti syrjässä itseään kokevien lakien valmistelusta (ns. hiljaiset ryhmät), suulliset kuulemiset voivat kohderyhmästä riippuen edellyttää monenlaista sensitiivistä otetta ja huolellista suunnittelua. Se voi liittyä esimerkiksi kuultavien valitsemiseen, tavoittamiseen ja kokemukseen kuulemistilaisuuden turvallisuudesta, mikä puolestaan saattaa edellyttää mahdollisuutta osallistua anonyymisti. Hiljaisten ryhmien kuulemisessa huomioon otettavista seikoista ks. diasetti ja maahanmuuttaneiden kuulemistä koskeva muistio (<https://www.hiljaisettoimijat.fi/tapahtuma/tyopaja-maahanmuuttaneiden-kuulemisesta-lainvalmistelussa/>)

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Suositus on muutoin hyvä, mutta nähdäksemme siihen olisi tarpeen nostaa myös mahdollinen tarve järjestää kuuleminen muulla kielellä (jota tällä hetkellä käsitellään vain liitteessä 2). Erityisesti maahanmuuttaneiden elämään olennaisesti vaikuttavissa hankkeissa keskeisiä sidosryhmiä jää hyvin todennäköisesti kuulemisen ulkopuolelle, mikäli kuuleminen toteutetaan ainoastaan kotimaisilla kielillä. Tällöin myös vaikutusten arvioinnin tietopohja jää usein puutteelliseksi. Näin ollen suositukseen tulisi nähdäksemme nostaa lisäksi tarvittaessa kuuleminen keskeisten kohderyhmien äidinkielellä. Joissain tapauksissa kuuleminen esimerkiksi englannin kielellä voi olla riittävää.

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

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Ehdotamme, että tämä esitettäisiin periaatteena (ks. kommenttimme kysymyksiin 30 ja 31).

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

LAUSUNTOMENETTELY – SUOSITUKSET

41. Suositus - Lausuntopyyntö ja lausuntomenettelyn toteutus suunnitellaan perusvalmistelun tekevän työryhmän kanssa. Jos esitys on tehty virkatyönä, ainakin keskeiset sidosryhmät osallistetaan lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien lausuntomenettelyn jakelulistan määrittelyyn.

Kannatan muutettuna

Perustelut

Osallistamisen sijaan korrektimpi ilmaisu on ehkä sidosryhmien osallisuuden edistäminen tms. Sama ilmaisu toistuu muualla. Asian käsittely jatkuu näin: ”Sidosryhmien osallistaminen lausuntopyynnön valmisteluun varmentaa lausuntopyynnön laatua ja hyödyllisyyttä sekä lisää luottamusta siihen, että lausuntopyyntö on neutraalisti toteutettu. Osallistaminen edistää kohderyhmien saavuttamista varsinkin hankkeissa, joissa pyritään tavoittamaan laajaa lausunnonantajien kenttää, koska valmisteluun osallistettut voivat viestiä asiasta omille sidosryhmilleen. Osallistaminen voi tarkoittaa esimerkiksi mahdollisuutta kommentoida lausuntopyynnön luonnosta.”

Olemme avanneet kuulemisen suunnitteluun ”osallistamisen” hyötyjä ja problemaattisuutta yleisellä tasolla edellisissä kysymyksissä, mutta tämän kohdan ilmaisuihin liittyen neutraalius toteutunee ainoastaan, jos sidosryhmien osallistaminen lausuntopyynnön valmisteluun on lähtökohtaisesti ollut

tasapuolista. Muutoin on riski vinoumille. Tätä tulisi nähdäksemme korostaen tuoda esille, samoin että tieto valmisteluun osallistuvista tulisi saattaa julkiseksi.

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

Ei kantaa

Perustelut

Tätä on kommentoitu aiemmin kysymyksissä 17, 28 ja 36. Edelleen, jotta tätä voisi kommentoida paremmin, olisi hyvä saada eri asiayhteyksiin sovellettuja esimerkkejä. Tämä kuulemisoppaan rakenteistettu kuuleminen on ollut työläs lausujalle esim. tässäkin vastauksessa esiin tulevien oppaan sisäisten toistojen takia.

Lausuntopyynnön kääntäminen myös englanniksi voisi olla joskus myös perusteltua (ks. vastaavat aiemmat kommentit).

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

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Kannatamme suosituksen sisältöä, mutta nähdäksemme se tulisi nostaa periaatteen tasolle.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Ajatus on kannatettava, mutta kiinnitämme huomiota siihen, että myös moni viranomais toimija voi tarvita riittävästi aikaa, kun lausuntoa kierrätetään organisaation sisällä ja saatetaan hyväksyttäväksi.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Tätä on kommentoitu jo aiemmin, mutta nyt asiaa on oppaassa tarkennettu: ”Tällöin tärkeää on, että eri näkökulmista asiaa tarkasteleville olennaisille tahoille tarjotaan tasapuolisesti osallistumismahdollisuutta. Yhteistyössä toteutettu viestintä voi olla esimerkiksi haastattelu tai blogikirjoitus sidosryhmien jäsenmedioissa tai hankkeen esittely sidosryhmien tilaisuuksissa. Joskus

toimiva ratkaisu voi olla myös median edustajille järjestettävä tiedotustilaisuus tai keskustelu, jossa on mukana eri näkökulmia edustavien sidosryhmien edustajia.” Esimerkit lopussa ovat hyviä ja havainnollistavia. On hyvä kuitenkin tiedostaa, että tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien tarjonta ei kaikissa hankkeissa kuitenkaan välttämättä riitä. Monien keskeisten sidosryhmien tosiasialliset osallistumismahdollisuudet voivat silti olla heikot.

Muotoilu herättää myös kysymyksen, että eivätkö ruohonjuuritason toimijat ole sidosryhmiä? Vastaavasti muotoilusta nousee ajatus, että jotkin muut sidosryhmät ovat ruohonjuuritoimijoita ”ylemmällä” tasolla sisältäen heitä koskevaa määrittelyvaltaa. Kumpakaan ei luultavasti tarkoiteta, eli kyseessä on semanttinen huomio.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Ajatus on hyvä, mutta ehkä muotoilu voisi olla vahvempi tai tarkempi kuin pelkkä yleinen ”voivat olla” ottaen huomion, että lausuntomenettely tutkimusten mukaan suosii herkästi ns. vahvoja toimijoita, joilla on kyky ja resurssit proaktiiviseen argumentointiin intressiensä ajamiseksi. Toki tarkoituksenmukaisten kuulemismenetelmien valinta riippuu pitkälti hankkeen ja sen kohdentumisen luonteesta.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

48. Suositus - Lausuntopalvelussa olevan rakenteisen palauteaineiston voi tallentaa Excel-tiedostoksi, jolloin rakenteisia ominaisuuksia voi hyödyntää lausuntoyhteenvedon koostamisessa.

Ei kantaa

Perustelut

Tätä on kommentoitu aiemmin kysymyksissä 17, 28, 36 ja 42. Emme kykene ottamaan tähän kantaa, koska olisimme kaivanneet tarkempia havainnollistuksia rakenteistetun kyselyn eri toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden arviointia. Tämän lausunnon laadinta rakenteistetusti on joka tapauksessa vaikuttanut epätarkoituksenmukaiselta, kuten aiemmin on tuotu esille.

49. Suositus - Lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan arvio, jossa esitetyjä näkemyksiä arvioidaan. Arvio jäsennetään samoin kuin lausuntoyhteenvedo, eli lausunnon antajien merkittävät perustelut arvioidaan kunkin perustelukohdan jälkeen.

Kannatan muutettuna

Perustelut

Voisiko tähän liittyen vielä selventää, mikä on arvion ja lausuntoyhteenvedon ero? Näin ehkä tekstissä myöhemmin tehdäänkin; muotoilu herättää vaan tässä kohtaa kysymyksen.

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

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Kannatamme ehdotuksen sisältöä. Nähdäksemme se olisi kuitenkin syytä nostaa periaatteeksi; ks. vastaava kommenttimme kysymykseen 30.

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – SUOSITUKSET

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Suositus jatkuu toteamuksella, että ”tarvittaessa voidaan järjestää keskustelu palautteen arvioinnin ja ratkaisun löytämisen nopeuttamiseksi”. Jää epäselväksi, keiden kanssa keskustelu järjestetään ja onko muillakin sidosryhmillä mahdollisuus lisäkommentointiin tässä tilanteessa. Näin varmaan on, mutta muotoilut ovat tältä osin hiukan epäselviä.

EDUSKUNNAN ASIAANTUNTIJAKUULEMISET – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

55. Suositus – Vastineasiakirja otsikoidaan esimerkiksi: ”HE xx/xxxx vp – X-ministeriön vastine Y-valiokunnalle.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI – SUOSITUKSET

56. Suositus – Seurannan painopisteiden ja jälkiarvioitavan sääntelyn valinnassa hyödynnetään kuulemisia ja muuta sidosryhmäyhteistyötä.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Suositus on hyvä. Nähdäksemme siinä on lisäksi syytä ottaa huomioon, että jälkiarviointit voivat olla myös ulkopuolisten itsenäisesti laatimia tilaustutkimuksia. Sidosryhmien näkökulmia kannattaa toki tällöinkin huomioida esimerkiksi halutun arvioinnin luonnetta ja tarjouspyyntöä suunniteltaessa.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

61. Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Kuten oppaassa hyvin todetaan, kuulemiset (tai ulkopuolisten tilaustutkimuksissa haastattelut) ovat usein erityisen hyödyllisiä, ”kun pyritään ymmärtämään sääntelyn vaikutusmekanismeja, ilmiöitä ja kohderyhmien realiteetteja syvällisesti ja monipuolisesti konteksteissaan.” On hienoa, että nuo seikat on tuotu esille!

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

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Kannatamme ehdotusta, mutta nähdäksemme se olisi syytä nostaa periaatteeksi ja julkaisutapa olisi syytä standardoida; ks. kommentti kysymykseen 30. Kaikkien tiedon käyttäjien kannalta olisi järkeväintä ohjeistaa lainvalmistelijoita julkaisemaan kaikki vastaavat koonnit tietyllä tavalla, ei ”esimerkiksi” jollakin tavalla.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Ajatus on hyvä, mutta ilmaisu ”jotta sidosryhmät voivat arvioida tiedon oikeellisuutta, vaikutuksia ja merkittävyyttä” voisi täsmentää; miten tieto, vaikutukset ja merkitykset suhteutuvat toisiinsa, onko oikeellisuus tarkoituksenmukainen termivalinta; entä uskottavuus tai perusteltavuus tms.?

64. Suositus – Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Tämäkin tulisi nähdäksemme olla periaate (ks. myös kommentti kysymykseen 50). Olisi todella tärkeää, että on yksi paikka, josta jälkiarviointit löytyvät.

EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – SUOSITUKSET

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

Ei kantaa

Perustelut

-

MUU PALAUTE SUOSITUKSISTA

66. Muut kommentit suosituksista: esimerkiksi ehdotukset kokonaan uusiksi suosituksiksi

Ehdotamme uudeksi suositukseksi, että kuulemiskäytäntöjen seuranta varten laaditaan sidosryhmätyyppien luokittelu, jota hyödynnetään jokaisessa hankkeessa kuulemiseen osallistuvien dokumentoinnissa ja julki saattamisessa. Karkea luokittelu voisi olla esimerkiksi seuraava; tuon tapaista käytetään esimerkiksi lainvalmistelun osallistumisrakenteita koskevissa tutkimuksissa:

- 1 Public authorities: Ministries, cities, municipalities, hospital districts, courts, and other municipal actors
- 2 Trade unions (interest group): Trade unions and their central organizations that pursue the interests of employees.
- 3 Business groups (interest group): Groups representing organizations of employers, industries, private entrepreneurs, and companies.
- 4 Professional associations (interest group): Professional associations whose goal is to develop the profession or improve its prestige (cf. working conditions or contracts).
- 5 Institutional associations (interest group): Organizations representing various bodies such as municipalities and institutions (educational, cultural, social welfare and health).
- 6 Citizen groups (interest group): All organizations promoting public interest, identity, leisure organizations, and other actors representing civil society.
- 7 Research: Universities and their networks, research centers and institutes, science and research committees, researchers, statement givers with a research title.
- 8 Companies: Companies, private educational institutions, banks, funds, insurance operators, entrepreneurs
- 9 Individuals: Individuals without any affiliation to organizations

Tuon kaltainen vastaajatietojen organisaatioluokittelu on helppo lisätä osaksi kaikkia kirjallisia kuulemismuotoja, ja myös suullisia keskustelutilaisuuksia, työpajoja tms., jos ne sisältävät

ilmoittautumisen. Luokittelu voisi toki olla tilannekohtaisesti tarkempikin, tietosuojaseikat huomioon ottaen. Voimme tarpeen mukaan esitellä erilaisia luokitteluja. (Tämän lomakkeen vastaajatietojen organisaatioluokittelua on toki yksi mahdollisuus, mutta se ei mielestämme tavoita riittävän hyvin eri sidosryhmätyyppejä tai niiden eroja suhteessa toisiinsa.)

Kyseisen tai vastaavan luokittelun hyötynä olisi tavoitettujen sidosryhmien parempi tunnistaminen, mikä auttaisi lainvalmistelijaa hahmottamaan, ketkä osallistuivat ja millaisilta tahoilta lausuntopalautetta saatiin tai ei kenties saatu. Siten lainvalmistelija voisi kriittisesti arvioida, pitäisikö joitakin tahoja pyrkiä vielä saavuttamaan muulla tavoin. Ehdottamamme luokittelun hyödyntäminen kuulemisprosessien dokumentoinnissa parantaisi myös lainvalmistelun avoimuutta.

Hallituksen esityksessä voisi myös avoimemmin (lyhyesti) mainita lausuntomenettelyn kuvaamisen yhteydessä, minkä tyyppiset sidosryhmät nähdään keskeisiksi ja keihin ehdotettava sääntelyn nähdään kohdistuvan. Mitä selkeämmin esimerkiksi Lausuntopalvelussa olisi eritelty se, keihin ehdotus erityisesti kohdistuu, sitä helpompi keskeisten sidosryhmien olisi myös löytää itselleen keskeiset esitysluonnokset. Tällainen harjoitus voisi auttaa varmistamaan, että sääntelyn kohderyhmät ovat tulleet kuulluiksi. (Ks. esim. seuraava Euroopan komission järjestämä kuuleminen, jossa eritelty 'target audience' https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14155-EU-rules-on-medical-devices-and-in-vitro-diagnostics-targeted-evaluation/public-consultation_en tai toinen esimerkki: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14358-Sustainable-imports-of-fishery-products-under-the-EU-Autonomous-Tariff-Quota-Regulation_en

“Target audience: The consultation is addressed to stakeholders in and outside the EU involved in the conservation of marine resources and sustainable sourcing (e.g. NGOs and responsible authorities), or have a related economic stake (e.g. the fish-producing sector, fish-processing sector, trade unions, EU Advisory Councils, custom authorities), to academia – including researchers specialised in related environmental, economic and social, including public health, questions – or to consumer organisations and other bodies willing to contribute their views and knowledge.)”

Ehdotamme myös, että kaikkiin hankkeisiin, jotka eivät kohdistu pelkästään johonkin rajattuun asiantuntijaryhmään, laaditaan muun materiaalin ohella yleiskielinen tiivistelmä, jossa painotetaan niitä seikkoja, joista halutaan kuulla.

LIITTEET

67. Kommentit kyselyn laatiminen -liitteestä

Tämä jaksio on yleisesti oikein hyvä ja selkeä, mutta esitämme kuitenkin muutaman verrattain pienimuotoisen huomion. Sivulla 82 on maininta, jonka mukaan lausuntomenettelyssä palaute voisi olla hyvinkin yksityiskohtaista koskien esimerkiksi pykälää tai pykäläkokonaisuuksia. On kuitenkin

hyvä ottaa huomioon, että lausuntomenettely on monelle sidosryhmätyypille käytännössä ainoa mahdollinen tapa osallistua, jos muuta kuulemista ei ole järjestetty. Kovin yksityiskohtainen pykäläkohtainen kuuleminen ei välttämättä ”kannusta” kaikkia tahoja osallistumaan tai voi osoittautua haastavaksi. Voisiko ajatella, että lausuntomenettelyssä olisi eri kysymystyyppejä eri sidosryhmätyypeille, toki hankkeen luonne huomioon ottaen.

Sivulla 83 todetaan, että ”jos odotetaan suurta määrää lausuntoja, taustamuuttujakysymys vastaajan roolista voi olla hyödyllinen lausuntopalautteen arvioinnissa”. Näkisimme, että tieto roolista (sidosryhmätyypistä) on välttämätön, jotta tasapuolisuuden toteutumista on mahdollista arvioida. Tasapuolisuuteen on hyödytöntä pyrkiä, jos sen toteutumista ei mielekkäällä tavalla pystytä arvioimaan.

Sivulla 83 puhutaan myös vaikutusten havaitsemisesta ja sivulla 84 vaikutusten tunnistamisesta (ks. aiemmat vastaavat kommentit).

Kappale sivulla 85, joka alkaa sanoin ”Lausuntopalvelu tukee puutteellisesti...” on vaikeaselkoinen. Lukijalle ei ehkä hahmotu täysin excellin käyttömahdollisuus; sama koskee vastaavaa mainintaa Ota kantaa -palvelusta sivulla 86. Ota kantaa -palveluun liittyen voisi myös arvioida sen rajoitteita ja riskejä.

Kappale sivulla 85, joka alkaa sanoin ”Lausuntopalvelu tukee puutteellisesti...” on vaikeaselkoinen. Lukijalle ei ehkä hahmotu täysin excellin käyttömahdollisuus; sama koskee vastaavaa mainintaa Ota kantaa -palvelusta sivulla 86. Ota kantaa -palveluun liittyen voisi myös arvioida sen rajoitteita ja riskejä.

68. Kommentit kuulemisen kielet -liitteestä

Ei kommentteja.

69. Kommentit asiakirjajulkisuus, tiedonhallinta, avoimuusrekisteri ja tietosuoja kuulemisessa –liitteestä

Kohtaan 4.4 liittyen (taustamuuttujien kysyminen kyselyissä) keskeinen taustamuuttuja on sidosryhmätyyppi (ks. kysymys 66 edellä). Se puuttuu esitetystä listasta.

70. Kommentit lakisääteiset kuulemisvelvoitteet -liitteestä

Ei kommentteja.

Muu palaute kuulemisoppaasta

71. Muut kommentit kuulemisoppaan luonnoksesta

Yleisesti opas sisältää erittäin hyviä periaatteita ja suosituksia ja muita huomioita. On hienoa, että oppaassa kiinnitetään paljon huomiota tasapuolisuuteen. Toisaalta tasapuolisuuden käsittelyä voisi vielä yhdenmukaistaa. Yhtäältä tiedostetaan, kuinka eri sidosryhmillä on erilaiset valmiudet osallistua, mihin pelkät periaatteelliset osallistumismahdollisuudet eivät välttämättä tuo muutosta. Toisaalta muotoilut saattavat toisinaan johtaa niin ajattelemaan.

On hienoa, että oppaassa korostuu kuulemisten dokumentointi ja dokumenttien julkisuus, mutta tämä ei välttämättä tule systemaattisesti ja kokoavasti esille. Olisi tärkeää todeta eksplisiittisesti, että kaikki kuuleminen (ainakin mitä sidosryhmätyyppejä on kuultu missäkin määrin ja missä vaiheissa missäkin hankkeissa) tulee dokumentoitua julkisesti, samoin vastaavasti sidosryhmien mahdollinen osallistuminen kuulemisten suunnitteluun, jotta voidaan arvioida kuulemisten ja niiden suunnitteluun osallistumisen tasapuolisuuden toteutumista. Osa kirjallisista kuulemisista toki tuottaa automaattisesti avoimesti saatavilla olevia dokumentteja.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet:

Tutkimusjohtaja Kati Rantala (SILE-hanke, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto)

Väitöskirjatutkija Nea Peltomäki (SILE-hanke, Turun yliopisto)

Tutkijatohtori Lotta Hautamäki (SILE-hanke, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto)

Väitöskirjatutkija Noora Alasuutari (Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto)

Rantala Kati
Helsingin yliopisto - SILE-hanke/Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti,
Helsingin yliopisto ja Turun yliopisto