

18.1.2024

Kooste säädösvalmistelun kuulemisoppaan uudistamisen sidosryhmätapaamisesta 24.11.2023

Tausta

Säädösvalmistelun kuulemisopasta uudistava työryhmä järjesti 24.11.2023 sidosryhmille kuulemistilaisuuden, jossa oli mahdollisuus esittää palautetta ja keskustella kuulemisoppaan ensimmäisestä luonnosversiosta. Luonnos julkaistiin Hankeikkunassa 17.11.2023. Verkossa järjestettyyn kuulemistilaisuuteen osallistui enimmillään 78 henkilöä. Tilaisuudesta viestittiin hankkeen Hankeikkuna-sivulla ja suoraan sähköpostitse työryhmän kokoamalle sidosryhmälistalle. Sidosryhmillä oli myös mahdollisuus kommentoida opasluonnosta kirjallisesti 8.12.2023 mennessä.

Kuulemistilaisuudessa esitetyjä kommentteja

Opasluonnoksen rakennetta pidettiin yleisesti ottaen toimivana. Etenkin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä huomioita esitettiin runsaasti, ja useat näitä asioita kommentoineet toivoivat, että opasluonnoksen alkupuolelle sisällytettäisiin viittaus perustuslain 22 §:ään. Lisäksi tilaisuudessa tuotiin esiin näkökohtia muun muassa kuulemisen toteuttamisesta sekä kuulemisessa käytettävistä välineistä.

Kuulemisoppaan rakenteesta

- Amnestyn edustaja piti periaatteet/suosituksset jakoa hyvänä ja ehdotti nostettavaksi periaatteen tasolle sen, että tulee kuulla niitä, joita sääntely koskettaa.
- Lastensuojelun keskusliitto: Opasluonnoksessa on tunnistettu kattavasti ja läpileikkaavasti ajoittamisen merkitys, sekä haavoittuvien ryhmien tavoittamisessa sidosryhmien merkitys. Oliko vielä mahdollisuus korostaa kuulemisen suunnittelun ja aikataulutuksen tarvetta?
- Näkövammaisten liitto: Oppaan vaiheittainen esitystapa on hyvä, samoin kuin se, että kuulemisen merkitystä on korostettu esivalmistelusta lähtien. 1.6 kappale tulee vasta johdannon

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

lopussa – näkisi mielellään, että lakisääteiset velvollisuudet nostettaisiin johdannossa ylempäs. (Tämä sai kannatusta muilta perus- ja ihmisoikeuskysymysten parissa työskenteleviltä kansalaisjärjestöiltä.)

- Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti: Hienoa, että tietopohjan rakentuminen eri vaiheissa painottuu vahvasti – että kyse ei ole vain kuulemisesta kuulemisen vuoksi, vaan osoitetaan, että kuulemisella on tärkeä funktio sen kannalta, että saadaan lakeja paremmiksi. SILE-hankkeessa ollaan laatimassa erillistä ohjeistusta erityisen hiljaisten ryhmien kuulemiseksi – täydentävää ohjeistusta kuulemisoppaan lisäksi.
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto toivoo, että oppaan käytettävyyden ja luettavuuden edistämiseksi siihen sisällytetään käytännön tarkistuslista valmistelijalle ja tiivistelmä.

Perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisesta

- Amnesty: Kuulemisella on suuri rooli siinä, että perustuslain 22 § toteutuu. Kuulemisella itsessään toteutetaan osallistumisoikeuksia; toisaalta kuulemisella saadaan tietoa siitä, miten perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat. Ehdottaisin, että PL 22 § mainittaisiin oppaan alkupuolella, koska asia on niin tärkeä, ja lisättäisiin linkki viime vuonna valmistuneeseen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin ohjeeseen. (Useat muut perus- ja ihmisoikeusasioita kommentoineet kannattivat ehdotusta.)
- Amnesty: Kaikista EU-direktiiveistä ei ole järkevää kuulla, mutta direktiivejä tulee myös ihmisoikeuksiin liittyvistä asioista. Ne ovat usein minimistandardityyppistä sääntelyä, ja Suomessa on jo olemassa pidemmälle menevää sääntelyä – silloin pitää huolta siitä, että suojan taso ei pääse laskemaan.
- Invalidiliitto nostaa esille YK:n vammaissopimuksen merkityksen. Vammaisia koskevan lainsäädännön valmistelussa korostuu vammaisten ja vammaisjärjestöjen kuuleminen, koska tilastotietoja ei vain ole olemassa. Lausuntoajasta: 6 viikkoa ei toteudu toivotulla tavalla. Sidosryhmän näkökulmasta sen noudattaminen on tärkeää, samoin kuin se, että työryhmiin nimitettäisiin vammaisia ja vammaisjärjestöjen edustajia. Tässäkin olisi parantamista.
- Kynnys: Yhtyy monelta osin edellisiin, etenkin Invalidiliiton näkemyksiin. YK:n vammaissopimus olisi perusteltua mainita oppaassa erikseen, varsinkin artikla 4.3 velvoitteesta neuvotella tiiviisti vammaisia edustavien järjestöjen kanssa.
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto: Olisi hyvä korostaa heti alussa, että kaikkia relevantteja vähemmistöryhmiä on kuultava ja osallistettava. Toivotaan myös kuulemisen ja vaikutustenarvioinnin vahvempaa linkittämistä toisiinsa ja toisaalta sen korostamista, että kuulemisella ei voi korvata vaikutustenarviointia – tiedetään vaikutusarvioiden olevan välillä hyvin puutteellisia.

- Ihmisoikeusliitto: Samoilla linjoilla muiden kanssa – huolestunut kuulemisen heikkoudesta tänä syksynä. Toivoo korostettavan, että kuuleminen on keino toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Yksittäisissä hankkeissa olisi tärkeää identifioida juuri kyseiseen hankkeeseen liittyvät heikoimmat ryhmät, joiden kuuleminen on olennaista ja jotka eivät ole välttämättä edustettuina isoissa järjestöissä.
- Kuurojen liitto: On hyvä huomata, että viittomakielisiä koskevat monet muutkin asiat kuin vammaislait. Viittomakieli on oppaassa monissa kohdin mukana, mutta kaivattaisiin täsmennystä siihen, onko kyse periaatteista vai suosituksista. Yhdenvertaisuuslaki ja kohtuulliset mukautukset olisi syytä huomioida oppaassa.

Kuulemisen toteuttamisesta ja lausuntopalautteen käsittelystä

- SAK: Resurssit ovat käytännön ongelma, kun lainvalmistelutyötä tehdään kiireessä ja poliittisessa paineessa. Voisiko jossakin olla kohta, jossa tarkistetaan hankkeen resurssit ja reunaehdot? Toisena asiana aikataulut – voisiko sitä tehdä läpinäkyvämmäksi ja ilmoittaa kuulemisista aiemmin? Nykyään kuulemisista ilmoitetaan hyvin lyhyellä aikataululla, esim. viikkoa ennen tulee tieto, että tietynä päivänä alkaa kolmen viikon kuuleminen.
- SAK: Jos asiantuntijat ovat palautteessaan painottaneet jotain seikkaa ja työryhmä kuitenkin toimii toisin, voisi olla hyvä lausua jossain vaiheessa, miksi näin toimitaan. Myös työryhmän kirjallisen materiaalin julkituominen edistäisi diskurssia.
- Kynnys: Osa laeista on sellaisia, että on perusteltua hoitaa kuuleminen yhdellä kerralla, mutta syvemmin asianosaissubstanssiin menevissä voisi olla perusteltua järjestää varhain esim. pyöreän pöydän keskusteluja. Kuulemispyyntöjä ei aina tule kaikesta mistä pitäisi.
- Finanssiala: Olisi mainiota, jos lainvalmistelijoita kannustettaisiin luonnehtimaan HE:ssä, miten teksti on muuttunut lausuntokierroksen jälkeen ennen eduskuntaa.
- Ihmisoikeusliitto: On huolta siitä, että kuuleminen on näennäistä. Lausujalle jää välillä epäselväksi, onko lausuntoa edes luettu. Mahdollisuus lausua myös vaihtoehdoista on tärkeää.
- Eläkesäätiöyhdistys: Kuulemisen aitoutta joutuu usein pohtimaan. Usein lausuntopalautteessa on vain lueteltu, keitä on kuultu, ja hyvin suppeasti analysoitu lausuntoja. Jää epäselväksi, onko meidän kärkiasiaa mitenkään arvioitu, kun sitä ei ole mitenkään huomioitu esim. vaihtoehdoissa. Ja kun näitä seikkoja tuodaan esiin vasta eduskuntavaiheessa, valmistelua ei ole tehty ja asiat menevät vaikeiksi.
- Kuurojen liitto kannattaa lämpimästi viestinnän tehostamista sidosryhmien suuntaan. Esimerkiksi hälytysten tilaaminen Hankeikkunaan ilmestyvistä uusista hankkeista auttaisi jo todella paljon monia sidosryhmiä.
- YVV: Ei voi korostaa liikaa sitä, että kun HE annetaan, niin olisi syytä kirjoittaa auki, mitä on lausuttu, mikä on ollut keskeinen kritiikki ja miksi ei ehkä kuitenkaan esitetä muutoksia.

- STTK: Yleensä HE:ssä on vain referoitu annettu lausuntopalautte ilman, että sen vaikutus esitykseen olisi kerrottu.
- SAK: Poliittisesti voimakkaasti käynnistyneissä lakihankkeissa saatetaan esittää valtaosin lausuntopalautetta, että esitetty lakimuutos ei ole toimiva/perusteltu. Vastauksena ei-myönteiseen lausuntopalautteeseen todetaan kuitenkin ainoastaan, että kyse on hallitusohjelmaan liittyvästä asiakohdasta, mikä on tarkoitus toteuttaa. Annetun lausuntopalautteen osalta ei välttämättä asiallisesti perustella, miksi lausunnonantajat ovat olleet "väärässä" ja miksi hallitusohjelman (poliittinen) kirjaus on se ainoa oikea toimintatapa.

Yksittäisiin säädösvalmisteluprosessin vaiheisiin liittyviä huomioita

- Finanssiala: Eduskuntavaiheen kuvauksessa s. 36 ja 37 on joitakin huomautuksia, jotka eivät täysin pidä paikkaansa. Esittelijän tiedonsaantioikeus ei perustu pykäliin vaan on tapaoikeutta. Valiokuntaneuvos ei myöskään aina ehdi lähettää kaikkia asiantuntijalausuntoja ennakolta esittelijälle. On pj:n luvalla alisteista, voivatko asiantuntijat kommentoida toistensa kommentteja: aina ei ehdi, aina ei haluta. Toivotaan myös esittelijöiden muistuttamista siitä, että vastineet tulevat julkiseksi muiden valiokunta-aineistojen kanssa. Välillä tulee vaikutelma, että esittelijät laativat vastineen hyvin kevyesti – esim. tekstissä saatetaan todeta perustelematta, että jonkun asiantuntijan kommentti "ei pidä paikkaansa".
- Näkövammaisten liitto: Erityisen hyvä, että seuranta ja jälkiarviointi on huomioitu – mutta kiinnittää huomiota siihen, että osiossa on vain suosituksia, ei periaatteita. Toivoisi vahvempaa ohjaamista tähän vaiheeseen. Esim. se voisi olla periaate, että perusvalmistelussa kuultaisiin seurannan suunnittelusta.

Kuulemisen välineistä ja rakenteisista lausuntopyynnöistä:

- SAK: Pykäläkohtaisessa lausumisessa on hyvät puolensa, mutta lausujan kannalta on hankalaa, kun ei voi ilmaista omalle taustayhteisölle tärkeitä asioita niin kokonaisvaltaisesti.
- Lastensuojelun keskusliitto: Välillä on käytetty avoimen lausunnon mahdollisuutta silloin, kun kyse esim. laista, joka koskee lapsia välillisesti, ja on hankala lausua annettujen otsikoiden alle.
- STTK: Olennaista on myös oppaan jalkauttaminen käytäntöön ja siihen sitoutuminen kaikilla niillä tasoilla, jotka hankevalmisteluun osallistuvat. Voisi olla hyvä myös tarkastella lausuntopalvelun lomakemuotoilua, jotta se olisi mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja joustava väline erilaisissa hankkeissa.
- EK: Rakenteiset lausuntopyynnöt ovat olleet hyvin laadittuja. Vastausvaihtoehtoja on ollut tarpeeksi ja ei ole syntynyt sellaista vaikutelmaa, että valituilla vastausvaihtoehdoilla tai muuten

rakenteen kautta haluttaisiin ohjata vastaajaa johonkin suuntaan. Rakenteinen lausuntopyyntö on hyvä asia myös sen osalta, että se mahdollistaa paljon tehokkaammin lausunnon antajalle tutustumisen aiheeseen – kunhan kysymykset ovat riittävän selkeästi taustoitettu. Ja usein näin on. Olisi hyvä myös rakenteisessa lausuntopyynnössä viitata kysymyksen kohdalla suoraan hallituksen esityksen otsikkoon ja sen numeroon, jotta lausunnonantaja voi nopeasti löytää HE-materiaalista tarkemmin relevantin asiakohdan. Rakenteisissa lausuntopyynnöissä hän on kai lähtökohtaisesti aina myös mahdollisuus erillisen lausunnon antamiseen ja tämä on luonnollisesti tärkeä asia.

- Föbundet Finlands Svenska Synskadade: Digitaalisten työkalujen suhteen on varmistuttava, että työkalut ovat saavutettavia. On jo suunnitteluvaiheessa pohdittava, mikä on vaihtoehtoinen tapa osallistaa heitä, jotka eivät voi käyttää esteellisiä ohjelmia/työkaluja. Kannustaisin myös siihen, että esitykset, esim. hallituksen esitykset, olisivat sekä html- että pdf-muodossa. Tällöin vältettäisiin monia haasteita. Tämä käytäntö on esim. eduskunnalla. Lisäksi Lausuntopalvelussa on poikkeuksellisen usein parantamisen varaa otsikoinnissa. Ruudunlukijaa käytäville henkilöille otsikoinnilla on todella suuri merkitys saavutettavuuden kannalta.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Ohjeessa olisi hyvä kuvata erilaisten kuulemistapojen hyötyjä ja rajoituksia. Aina valmistelijat eivät muista, että esimerkiksi avoimet lausuntokierrokset tai nettikyselyt eivät tuota edustavaa kuvaa kansalaisten tai eri sidosryhmien näkemyksistä. Avoimet kyselyt voivat tuoda laadullista tietoa näkökulmista, mutta jos halutaan tietoa ilmiön tai näkemysten yleisyydestä, tähän tarvitaan erilaisia menetelmiä, kuten edustavan otoksen mielipidetiedusteluja. Esimerkkinä tähän liittyvistä ongelmista voi mainita ohjeluonnoksessakin mainitun peruspankkipalveluista tehdyn Otakantaa-kyselyn ja siitä tehdyt johtopäätökset. Esimerkiksi U-kirjelmässä 58/2023 vp oli tuon kyselyn pohjalta kerrottu, että 80 % pitää käteispalvelujen saatavuutta puutteellisena. U-kirjelmässä ei kuitenkaan ollut mainittu, että täysin samasta asiasta on tehty myös Suomen Pankin kysely edustavalla otoksella suomalaisista ja siinä tulos oli se, että 90 % oli tyytyväisiä käteispalvelujen saatavuuteen. Jos valmistelija ei osaa huomioida erilaisten kuulemismenetelmien rajoitteita, on vaarana, että niiden pohjalta tehdään täysin virheellisiä johtopäätöksiä nykytilasta ja nämä virheelliset johtopäätökset päätyvät lainvalmisteluasiakirjoihin.

Kuulemistilaisuuden jälkeen kirjallisesti esitettyjä kommentteja

Kahdeksan tahoja lähetti kuulemistilaisuuden jälkeen kirjallisen lausunnon opasluonnoksesta. Lausunnoissa korostettiin mm. seuraavia näkökulmia:

- Amnesty: Oppaaseen tulisi kirjata nimenomaisesti PL 22 § julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja ihmisoikeuksien merkitystä ja vähemmistöryhmien kuulemista tulisi korostaa kautta linjan. Periaatteen tasolle tulisi nostaa velvoite kuulla suoraan niitä ihmisiä tai ihmisryhmiä, joita asia koskee. Lausuntopalvelu on tällä hetkellä ylikorostunut lainvalmistelussa kuulemisen menetelmänä; ensisijaista tulisi olla menetelmän valitseminen kuulemisen tavoitteiden valossa ja menetelmät voivat olla erilaisia eri hankkeissa riippuen esimerkiksi hankkeen oleellisista sidosryhmistä.
- Finanssiala: Luonnos kertoo, että valiokunnan saatua asiantuntijalausunnot, neuvos lähettää ne ministeriön esittelijälle kommentointia/vastineen laatimista varten. Ongelma on, että tämä ei ole asian laita näin absoluuttisesti. Asiantuntijakuulemisessa asiantuntijoilla ei myöskään ole luonnoksessa todetulla tavalla aina mahdollisuutta kysymyksiin ja toistensa argumenttien kommentointiin. Monet esittelijät ovat kaivanneet konkreettista toimintaohjetta siitä, kuinka parhaiten käyttää heille valiokuntakuulemisessa allokoitua minuuttia.
- Kuurojen Liitto: Hyvä käytäntö on, että kuulemistilaisuuden ilmoittautumislomakkeessa tiedustellaan osallistujan tulkkauksen tarvetta (suomalainen / suomenruotsalainen viittomakieli, kirjoitustulkkaukset tai muu, mikä), jolloin järjestelyistä voidaan osallistujan kanssa ja selvitetään, onko käsiteltävä asia sidosryhmälle merkittävä ts. kaikesta ei ole tarvetta lausua eikä tulkkausta myöskään ole tarkoituksenmukaista järjestää tilaisuuksiin ns. turhaan. Jos kuulemistilaisuus järjestetään viranomaisen tiloissa, saapumisen ja tilojen tulee olla esteettömiä eri tavoin vammaisille henkilöille. Myös aistirajoitteisten eli kuulo- tai näkövammaisten osallistumismahdollisuuksien on oltava saavutettavia niin kirjoitetun kuin puhutun kielen osalta.
- Lastensuojelun keskusliitto: Oppaassa tulisi korostaa vielä erikseen lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kuulemisen edellyttämää (lisä)aikaa sekä kuulemisen suunnittelussa että toteutuksessa. Oppaassa tulisi suositella sisällytettävän rakenteistettuun kuulemiseen (lausuntopalvelu.fi) aina kysymys esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Erityisesti hankkeen loppuvaiheessa, kuten lausuntokierroksella, kuulemisesta on sitä enemmän hyötyä, mitä paremmin vaikutuksia on jo ehditty arvioida ja dokumentoida. Tällöin lausunnonantajat voivat keskittyä arvioinnin kommentointiin ja täydentämiseen.
- Suomen Kuurosokeat: Kuulemiset on järjestettävä esteettömissä tiloissa. Tämä tarkoittaa sekä liikkumisesteettömyyttä että aistiesteettömyyttä. Yleistulkkaus viittomakielelle on järjestettävä. Sidosryhmien organisaatioissa työskentelee myös eri tavalla vammaisia, mm. kuurosokeita ja kuulonäkövammaisia henkilöitä, joiden mahdollisuus työskentelyyn riippuu käytettävien materiaalien ja verkkopalvelujen saavutettavuudesta.
- Svenska Finlands folkting: Folktinget föreslår att de bestämmelser och anvisningar som har betydelse för användningen av svenska språket i höranden placeras i ett eget kapitel i anvisningarna. Folktinget understryker det viktiga i att beredningsmaterialet innehåller all väsentlig

information på både finska och svenska och att kommunikationen vid muntliga höranden ordnas också på svenska. Folktinget föreslår att även de anvisningar som gäller användningen av svenska under det inledande skedet av en beredning i högre utsträckning ska vara bindande och att detta beaktas i utkastet.

- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Oppaan alussa todetaan, että opasta sovelletaan myös oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelussa. Määräysvalmistelun näkökulmasta kuulemisoppaasta on hieman haastava hahmottaa, mitkä kohdat koskevat tai eivät koske määräysten valmistelua.
- Vanhusasiavaltuutettu: Kuulemisessa tulee tavoittaa myös ne ikääntyneet ihmiset, joita ei tavoiteta sähköisin järjestelmin, kuten esimerkiksi Lausuntopalvelu.fi:n tai Otakantaa.fi:n kautta. Kuuleminen tulee toteuttaa tarpeen mukaan monikanavaisesti, ei vain sähköisesti verkon välityksin nettipohjaisin kyselyin tai lausuntopyyntökierroksin. Ikääntyneitä ihmisiä koskevissa asioissa tulee kuulla ikääntyneitä edustavia tahoja, vanhusalan järjestöjä sekä ikääntyneitä ihmisiä edustavia järjestöjä.