

17.11.2023

Säädösvalmistelun kuulemisopas 2024

Sisällys

[Yhteenveto / valmistelijan muistilista (tulossa, oppaan keskeiset lähtökohdat ja periaatteet)]

1 Johdanto

- 1.1 Soveltamisala sekä oppaan periaatteet ja suositukset
- 1.2 Kuulemisen tavoitteet
- 1.3 Oppaan sisällöstä
- 1.4 Kuulemisen suunnittelun ja toteutuksen lähtökohtia
 - 1.4.1 Kuulemisen suhteuttaminen hankkeen tarpeisiin
 - 1.4.2 Kuulemisen suunnittelu
 - 1.4.4 Kuulemisen ajoitus
 - 1.4.4 Kuulemisen menetelmät ja työkalut
 - 1.4.5 Kuulemisen kielet
- 1.5 Muu kuulemisessa huomioon otettava ohjeistus
- 1.6 Lakisäätteiset kuulemisvelvoitteet

2 Kuuleminen esivalmistelussa

- 2.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt esivalmistelussa
- 2.2 Esivalmisteluvaiheen kuulemisten suunnittelu ja viestintä
- 2.3 Esivalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut
- 2.4 Arviomuistiota ja esivalmistelun muuta loppuraporttia koskevan kuulemisen raportointi
- 2.5 Seurantakuulemiset esivalmistelukuulemisten ja säädösvalmistelutoimeksiannon valmistelun kannalta

3 Kuuleminen perusvalmistelussa

- 3.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt perusvalmistelussa
- 3.2 Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu hankesuunnitelmassa
- 3.3 Kuulemisen toteutus ja työkalut
- 3.4 Perusvalmistelun aikaisen kuulemispalautteen yhteenveto ja sen julkaiseminen
- 3.5 Säädösehdotusta koskevan lausuntokierroksen, säädöksen seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu sekä viestintä

4 Lausuntomenettely

- 4.1 Lausuntokierroksen tarkoitus
- 4.2 Lausuntopyynnön suunnittelu
- 4.3 Lausuntopyyntö rakenteisessa muodossa Lausuntopalvelussa
- 4.4 Lausuntoaika
- 4.5 Lausuntopyynnön julkistaminen, jakelu ja muu viestintä
- 4.6 Lausuntokierrosta täydentävät palautteen hankkimiskeinot

- 4.7 Lausuntoyhteenveto/tiivistelmä
- 4.8 Arvio lausunto- ja muusta palautteesta

5 Kuulemispalautteen hyödyntäminen jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa

6 Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemiset eduskunnan valiokunnissa

- 6.1 Valiokunnan asiantuntijakuulemisen tavoitteet
- 6.2 Suullinen asiantuntijakuuleminen ja kirjallinen asiantuntijapalaute
- 6.3 Esittelevän ministeriön vastine

7 Kuuleminen seurannassa ja jälkiarvioinnissa

- 7.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt seurannassa ja jälkiarvioinnissa
- 7.2 Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien kohteiden valinnassa
- 7.3 Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien suunnittelussa ja toteutuksessa
- 7.4 Seurantakuulemisen raportointi

8 Kuuleminen EU-säädösten ja valtiosopimukset (valmisteltavana)

- 8.1 Kuuleminen EU-säädösten valmistelussa
- 8.2 Kuuleminen EU-säädösten täytäntöönpano- ja voimaantulosäätelyn valmistelussa
- 8.3 Kuuleminen valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa
- 8.4 Kuuleminen EU-säädösten ja valtiosopimusten seurannassa ja jälkiarvioinnissa

Liitteet:

Kuulemisen sähköiset työkalut

Kuulemisen kielet

Tietosuoja-asiat

[Yhteenveto / valmistelijan muistilista (tulossa, oppaan keskeiset lähtökohdat ja periaatteet)]

1 Johdanto

1.1 Soveltamisala sekä oppaan periaatteet ja suositukset

Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien, kansalaisten ja asiantuntijoiden näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta. Sidoryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset sekä järjestöt, yritykset ja muut yhteisöt sekä niiden edunvalvojat.

Tämä säädösvalmistelun kuulemisopas koskee kuulemista lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelussa. Opas koskee myös kuulemista EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelu-, täytäntöönpano- ja voimaansaattamisvaiheessa (luku 8). Sääntelyn ohella opasta sovelletaan soveltuvin osin myös muiden politiikkatoimien ja politiikkaohjelmien valmistelussa.

Oppaassa otetaan huomioon hankkeiden erilaisuus ja sen vaikutus kuulemistarpeeseen. Esimerkiksi vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kuuleminen esivalmistelun aikana voi olla

tarpeetonta. Toisaalta esimerkiksi valmistelun avoimuutta koskevien periaatteiden noudattaminen on tällöinkin yleensä tarpeen.

Opas korvaa valtioneuvoston 4.2.2016 antaman Säädösvalmistelun kuulemisohje -periaatepäätöksen ja sen sisältöön liittyvät oikeusministeriössä valmistellut suositukset ja esimerkit hyvistä käytännöistä. Opasta sovelletaan sen antamisen jälkeen aloitettavissa säädöshankkeissa ja mahdollisuuksien mukaan käynnissä olevissa hankkeissa.

Oppaassa on kahdentasoista ohjeistusta: periaatteita, joita noudatetaan lähtökohtaisesti sellaisenaan, sekä suosituksia, joilla voidaan parantaa säädösvalmistelun laatua tehokkaasti ja tuloksellisesti. Periaatteiden ja suositusten käytön helpottamiseksi oppaassa on myös esimerkkejä hyvistä käytännöistä.

Periaatteista saa poiketa vain perustellusta syystä. Käytännössä on tilanteita, joissa esimerkiksi esivalmistelussa kuulemista ei voi tai ei ole tarpeen tehdä prosessioppaan ja tämän oppaan mukaisesti. **Periaatteesta poikkeamisen syy, sisältö ja vaikutukset valmisteluun on mainittava hankeasiakirjoissa sekä hallituksen esityksessä, asetusehdotuksen esittelymuistiossa tai hankkeen muussa loppuraportissa (noudata tai selitä -periaate).** Suosituksista poikkeamista ei tarvitse dokumentoida eikä selittää.

1.2 Kuulemisen tavoitteet

Kuulemisen ja sitä tukevan hankeviestinnän keskeisiä tavoitteita ja hyötyjä ovat:

- säädösvalmistelun tietopohjan, vaihtoehtojen kartoituksen, vaikutusarvioinnin ja valmisteltavan sääntelyn laadun parantaminen sekä viranomaisresurssien ja ajan säästäminen valmistelussa
- säädösvalmistelun avoimuuden, osallisuuden ja valmistelua kohtaan tunnetun luottamuksen parantaminen
- sääntelyn tehokkaan toimeenpanon ja normien noudattamisen edistäminen
- hankeviestinnän, riskienhallinnan ja poliittisen päätöksenteon helpottaminen

Säädösvalmisteluprosessissa kerätään tietopohja tarkasteltavan asian nykytilasta, muutostarpeista sekä uudistuksen toteutusvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. **Tietopohjan keräämiseen ja varmentamiseen on erilaisia keinoja, joista kuuleminen on yleensä hankkeen onnistumisen kannalta keskeinen valmisteluprosessin eri vaiheissa.** **Kuulemiset voivat olla myös viranomaisresurseja ja aikaa säästävä lisäresurssi,** jota hyödyntämällä valmistelijat voivat esimerkiksi kerätä tai täydentää hankkeessa tarvittavan tietopohjan tehokkaammin ja kattavammin kuin muilla keinoilla. Laadukas kuuleminen edistää toteutusvaihtoehtojen kartoitusta sekä vaikutusarvioinnin ja säännös- ja perusteluehdotusten laatua.

Tiedonhankinnan ja arvioiden lisäksi kuulemisen ja sitä tukevan hankeviestinnän tavoite on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten kuullaan riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti valmistelun aikana. Kuulemisella pyritään avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä. **Kuuleminen parantaa säädösvalmistelun avoimuutta, osallisuutta ja luottamusta säädösvalmisteluprosessiin, demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin.** **Lisäksi se edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista** mukaan lukien yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Lainvalmistelun avoimuus ja hankeviestintä ovat edellytyksiä sille, että sidosryhmät ja yleisö voivat seurata hankkeita ja pyrkiä vaikuttamaan hankkeisiin oma-aloitteisesti. Kohdennetulla kuulemisella voidaan tavoittaa ja osallistaa myös se osa yleisöä, jolla ei ole käsiteltävässä asiassa järjestäytyntä edunvalvontaa.

Kuuleminen ja hankeviestintä edesauttavat sääntelyn tehokasta toimeenpanoa ja normien noudattamista. Käytännössä hyvä osallistaminen sitouttaa ja valmistaa säädösvalmisteluprosessiin osallistuneita sääntelyn toimeenpanoon. **Kuuleminen helpottaa poliittista päätöksentekoa ministeriön, valtioneuvoston ja eduskunnan tasolla.** **Kuuleminen säädösvalmistelun eri vaiheissa on myös osa hankkeen riskienhallintaa.** Kuuleminen voi esimerkiksi tuoda esiin asiaan liittyvät sidosryhmien erilaiset näkökulmat sekä mahdolliset riskit kielteisistä vaikutuksista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistelua.

Kuulemiset voivat helpottaa hankeviestintää ja täytäntöönpanoa. Kuulemispalaute auttaa esimerkiksi arvioimaan, mitkä asiat voivat olla eri sidosryhmille merkittäviä ja miten hankkeesta on hyvä viestiä eri vaiheissa eri kohderyhmille.

1.3 Oppaan sisällöstä

Opas on tarkoitettu ensi sijassa lainvalmistelun johtamiseen ja toteuttamiseen osallistuvalla ministeriöiden johdolle, säädösvalmistelijoille ja säädösvalmisteluavustajille. Oppaalla yhdenmukaistetaan kuulemisen toimintatapoja valtioneuvoston piirissä ottaen huomioon hyviksi havaitut käytännöt. Lisäksi toiveena on, että oppaan avulla sidosryhmät ja yleisö voivat helpommin arvioida, milloin on oikea aika tulla kuulluksi ja minkälaisia osallistumiskeinoja he voivat kulloinkin odottaa käytettävän.

Oppaassa on kahdentasoista ohjeistusta: periaatteita, joita noudatetaan lähtökohtaisesti sellaisenaan, sekä suosituksia, joilla voidaan parantaa säädösvalmistelun laatua tehokkaasti ja tuloksellisesti. Periaatteiden ja suositusten käytön helpottamiseksi oppaassa on myös esimerkkejä hyvistä käytännöistä.

Opas tukee kuulemisen tehokasta ja tuloksellisesta hyödyntämistä säädösvalmistelun kaikissa vaiheissa. Ohjeistus ja esimerkit helpottavat esimerkiksi esi- ja perusvalmisteluvaiheissa tarpeellisten kuulemistilanteiden suunnittelua, eri kohderyhmien saavuttamiseksi tarpeellisten kuulemisen keinojen valintaa, kuulemispalautteen dokumentointia ja arviointia sekä vaikutusarviointia esivalmistelusta jatkovalmisteluun asti.

Oppaassa käsitellään säädösvalmisteluprosessin etenemisjärjestyksessä kuulemisen suunnittelua, menetelmiä (mm. suullisen ja kirjallisen kuulemisen hyödyt ja haitat), välineitä, kuulemisessa käytettäviä kieliä, sidosryhmien tunnistamista ja tavoittamista (mm. erityisryhmät), viestintää, kuulemisen ja palautteen arvioinnin dokumentointia sekä tietosuojaa. Ajatus on, että opasta luetaan yleensä prosessivaihe kerrallaan, minkä vuoksi osittain samoja asioita käydään läpi eri vaiheissa.

Oppaassa on kuulemispyyntöä, kuulemispalautteen koostamista ja arviointia sekä koosteiden ja arvioiden julkistamista helpottavia ja yhdenmukaistavia periaatteita, suosituksia ja esimerkkejä. Esimerkiksi koosteiden laatimista yleensä helpottaa hankkeen ja kuultavien tahojen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla rakenteinen lausunto- tai muu kuulemispyyntö.

Hankkeiden erilaisuuden ja sidosryhmien erojen vuoksi kaikki oppaan periaatteet ja suositukset eivät sovellu samalla tavalla tai niitä ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa samalla tavalla kaikissa hankkeissa. Tällaisia käytännön tilanteita käsitellään oppaassa valmisteluprosessin kunkin vaiheen kohdalla. Opas on tarkoitettu julkaista verkkojulkaisuna, jota voidaan päivittää kehittyvillä hyvillä käytännöillä ja muilla esimerkeillä.

1.4 Kuulemisen suunnittelun ja toteutuksen lähtökohtia

1.4.1 Kuulemisen suhteuttaminen hankkeen tarpeisiin

Kuulemisen suunnittelussa ja toteutuksessa otetaan huomioon säädösvalmisteluhankkeiden erilaisuus ja sen vaikutus kuulemistarpeeseen. Esimerkiksi vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kuuleminen esivalmistelun aikana voi olla tarpeetonta, koska täytäntöönpano edellyttää lainsäädäntöä, jonka sisältö on jo yksityiskohtaisesti määritelty EU-säädöksessä. Sama voi päteä esimerkiksi vaikutusiltaan vähäisiin, teknisluonteisiin säädösvalmisteluhankkeisiin. Toisaalta yhteiskunnallisesti merkittävien uudistusten valmistelussa kuulemiset lainsäädäntöhankkeen esi- ja perusvalmisteluvaiheissa ovat yleensä tarpeellisia.

1.4.2 Kuulemisen suunnittelu

Säädöshankkeen alussa suunnitellaan kuulemista, sidosryhmävuorovaikutusta ja viestintää valmistelun aikana. Suunnittelu on lähtökohtaisesti tarpeen esivalmistelun ja perusvalmistelun alussa. Olennaisia kysymyksiä suunnittelussa ovat hankkeen kuulemistarpeiden ja keskeisten sidosryhmien määrittely. Mitä tietoa sidosryhmiltä tarvitaan (esim. nykytilan ongelmien tunnistaminen, tietopohjan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoitus, vaikutusarviointi,

säännösten tulkinta ja soveltaminen)? Mitkä ovat hankkeen kannalta keskeiset sidosryhmät? Missä vaiheessa ja millä tavalla kuulemista kannattaa järjestää? Missä, miten ja milloin hankkeesta on tarkoitus viestiä?

Tarkistuslista sidosryhmien tunnistamisesta:

- Sääntelyn kohderyhmät: Mihin kohderyhmiin (esim. erilaiset ihmisryhmät, yhteisöt, viranomaiset) sääntely vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti? Keiden on tarkoitus muuttaa käyttäytymistään sääntelyn vuoksi?
- Sääntelyn toimeenpanosta ja soveltamisesta vastaavat tahot: Mitkä tahot vastaavat sääntelyn toimeenpanosta ja soveltamisesta? Kenen toimia tarvitaan, jotta sääntely toimii toivotulla tavalla?
- Muut ministeriöt ja viranomaiset: Minkä muiden ministeriöiden tai viranomaisten kannalta sääntely voi olla merkityksellistä?
- Kunnat, hyvinvointialueet ja Ahvenanmaan maakunta: Vaikuttaa sääntely kuntiin, hyvinvointialueisiin tai Ahvenanmaan maakuntaan?
- Asiantuntijat: Mitkä tahot kuten tutkijat, järjestöt tai yhdistykset ovat kyseessä olevan sääntelyn ja siihen liittyvien ilmiöiden asiantuntijoita?
- Muut: Mitkä muut tahot ovat esimerkiksi osoittaneet kiinnostusta aihepiiriin?

1.4.3 Kuulemisen ajoitus

Sidosryhmien kuulemisen tulisi lähtökohtaisesti olla jatkuvaa ja alkaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistelua. Kuuleminen ajoitetaan valmisteluvaiheisiin, joissa se on tarpeen hankkeen tietopohjan ja arvioiden kannalta ja joissa sidosryhmät voivat aidosti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan.

Hankkeen varhaisessa vaiheessa sidosryhmiä voidaan kuulla esimerkiksi esivalmistelussa sääntelytarpeen arviointia varten sekä perusvalmistelun alussa yksityiskohtaisemmin nykytilan ongelmista sekä tietopohjan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoituksesta. Myöhemmin kuuleminen voi esimerkiksi perusvalmistelun loppuvaiheessa ja hallituksen esitysluonnoksesta järjestettävän lausunnotmenettelyn yhteydessä auttaa myös hallituksen esitysluonnoksen säädös- ja perustelutekstien yksityiskohtien laadun varmistamisessa ja kehittämisessä. Erityisesti vaikutuksiltaan merkittävässä säädöshankkeissa vaikuttamismahdollisuuksia järjestetään yleensä useassa eri vaiheessa ja jo ennen kuin varsinainen säädösehdotus valmistuu.

1.4.4 Kuulemisen menetelmät ja työkalut

Hankkeen laajuus, tarpeet ja kohderyhmät määrittävät tarkoituksenmukaiset kuulemismenetelmät, sillä eri menetelmät soveltuvat erilaisiin hankkeisiin ja saman hankkeen eri vaiheisiin. Erityisesti laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa voi olla tarpeen käyttää useita menetelmiä.

Esimerkkejä kirjallisista kuulemisista ovat kyselyt, verkkokeskustelut tai hankkeen luonnosasiakirjojen kommentointimahdollisuus (ml. yhteistyöstäminen verkossa osana työryhmätyötä tai sidosryhmäverkoston kanssa). Kirjalliset menetelmät soveltuvat erityisen hyvin yhtäältä laajojen ryhmien tavoittamiseen esimerkiksi sääntelytarpeen ja toimintavaihtojen kartoitukseen tarvittavan tietopohjan koostamisen yhteydessä ja toisaalta esimerkiksi hallituksen esitysluonnostekstiä koskevan yksityiskohtaisen palautteen keräämiseen. Jos ainakin osa palautteesta pyydetään monivalintavastauksina, kirjallisen kuulemispalautteen koostaminen on myös mahdollista nopeasti.

Suulliset kuulemiset voivat olla esimerkiksi työryhmien keskusteluja, julkisia keskustelutilaisuuksia (läsnä tai videoneuvottelu), haastatteluita, fokusryhmiä tai asiantuntijapaneeleita. Keskustelevat kuulemiset voivat auttaa tarkastelemaan asioita monipuolisesti ja syvällisesti. Tällainen kuuleminen voi olla tarkoituksenmukaista tilanteissa, joissa rajattu määrä eri rooleissa osallistuvia keskustelee hankkeen perustavanlaatuisista ratkaisusta kuten ratkaisuvaihtoehdoista taikka hankkeen keskeisistä pulmista (yhteistoiminnallisista menettelyistä ks. tarkemmin [Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa](#)). Suullinen kuuleminen voi olla muissakin tilanteissa käyttökelpoisen keino esimerkiksi erityisryhmien kohdalla.

Menetelmät eroavat toisistaan myös siltä osin, onko osallistuminen periaatteellisesti mahdollista kaikille (esim. julkinen keskustelutilaisuus, verkkokeskustelu tai kirjallinen kysely) vai onko osallistuminen rajattu ennalta tunnettuihin, hankkeen kannalta keskeisiin sidosryhmiin (esim. monijäseniset valmisteluelimet, epävirallinen yhteydenpito alan asiantuntijoihin tai kirjallinen kommentointimahdollisuus tunnetulle sidosryhmäverkostolle). Monesti on hyödyllistä käyttää molempia lähestymistapoja.

Menetelmät pyritään valitsemaan niin, että sidosryhmät ja kansalaiset saavat tietoa tasapuolisesti ja että heillä on mahdollisimman yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet. Huomiota tulee kiinnittää kuulemisten saavutettavuuteen (esim. tilojen esteettömyys ja aistirajoitteisten huomioiminen) sekä siihen, että kaikki sääntelyn kannalta merkittävät tahot ovat riittävästi edustettuina. Esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien sidosryhmien näkemysten kuuleminen edellyttää tyypillisesti erityisjärjestelyjä, sillä ryhmät eivät välttämättä osallistu kuulemisiin oma-aloitteisesti.

Kuulemisissa esitettyjen arvioiden yleistettävyyttä ja luotettavuutta tulee arvioida. Näkemyksiin voi liittyä subjektiivisuutta tai intressisidonnaisuutta. Arvioiden dokumentointi ja avoin jakaminen valmistelun eri vaiheissa mahdollistavat eri tahojen arvioiden yleistettävyyden ja osuvuuden varmentamisen, arvioiden keskinäisen vertailun sekä näkemysten jatkokehittämisen. Esimerkiksi mahdolliset sidosryhmien väliset näkemyserot on suositeltavaa kuvata avoimesti.

[Laatikko: Muistilista: Kuulemiskeinoja ja niiden käyttötarkoituksia [n. kaksi virkettä / keino]

Lausuntomenettely:

Kyselyt:

Verkkokeskustelut:

Keskustelu- ja kuulemistilaisuudet:

Haastattelut (ml. fokusryhmät):

Työpajat:

Asiantuntijapaneelit (raadit, tiedepaneelit):

Työryhmätyöskentely:

Asiantuntijaverkostot (ml. neuvottelukunnat):

Epävirallinen yhteydenpito:

Asiakirjojen yhteistyöstö:

Yhteydenotot:

Sosiaalinen media:

Kansalaispaneelit:

Hankeviestintä ja esittelytilaisuudet:]

Kuulemisten suunnitteluun ja toteutukseen vaikuttavat myös kuulemiseen käytettävissä olevat sähköiset työvälineet. Oppaassa ohjeistetaan yksityiskohtaisesti erityisesti Lausuntopalvelun, Hankeikkunan ja Otakantaa.fi:n käyttöä kuulemisten toteutuksessa, palautteen koostamisessa ja arvioinnissa sekä hankeviestinnässä. Keskeisiä kuulemisessa hyödynnettäviä välineitä ovat:

- Kyselytyökalut kuten [Lausuntopalvelu.fi](https://www.lausuntopalvelu.fi), Otakantaa.fi ja [Webropol](https://www.webropol.fi).
- Yleisön suoraan kuulemiseen soveltuvat keskustelualustat kuten HowSpace, myös keskusteluun käytettävissä oleva Otakantaa.fi sekä nuorten kuulemiseen suunniteltu Digiraati.
- Verkkokeskustelutilaisuuksiin soveltuvat videoneuvotteluohjelmat kuten Teams tai Skype
- Asiakirjaluonnosten kommentointiin (esim. työryhmä tai sidosryhmäverkostot) soveltuvat työtilat kuten Kampuksen työtilat tai Tiimeri
- [Valtioneuvoston hanketietopalvelu Hankeikkuna](https://www.valtioneuvoston.fi/hanketietopalvelu)
- Valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä [VAHVA](https://www.vahva.fi)

Mainituissa välineissä on otettu huomioon myös saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimukset (esimerkiksi aistirajoitteiset voivat käyttämillään apuvälineillä tutustua sisältöihin ja osallistua. Saavutettavuus on otettu huomioon myös valtioneuvoston asiakirjapohjissa.

[Laatikko

Lausuntopalvelu.fi

Lausuntopalvelussa julkishallinnon edustajat voivat julkaista lausuntopyyntöjä ja lausuntoja, seurata lausuntokierroksen tilannetta sekä koostaa lausuntoyhteenvetoja. Lausuntopalvelusta lisää tästä (linkki Lausuntopalvelu liitteeseen/alasivulle).

Lausuntopalvelua käytettäessä vastaajan on rekisteröidyttävä vahvaa tunnistamista käyttäen ja vastaajan palaute tulee heti julkiseksi. Tämä voi hankkeesta ja valmistelutilanteesta riippuen rajoittaa osallistumista olennaisestikin.

Lausuntopalvelu tukee vain puutteellisesti rakenteisen kyselyn yhteenvedon tuottamista (ei tue esim. vastausvaihtoehtoihin liittyvien tekstimuotoisten perusteluiden koostamista eikä vastaajaprofiilien mukaista palautteen koostamista). Lausuntopalvelu-palautteen voi kuitenkin tallentaa kokonaan Excel-tiedostoksi, jolloin kaikki rakenteisen lausuntopyyntönsä ja -palautteen ominaisuudet voidaan hyödyntää yhteenvedon koneellisessa koostamisessa.

Otakantaa.fi

Otakantaa-palvelussa valmistelija voi vuorovaikutteisesti kerätä tietoa, arvioita, ehdotuksia ja mielipiteitä erilaisista valmisteluun tulevista tai valmistelussa olevista asioista.

Otakantaa.fi:n kyselyominaisuuksien käytettävyyttä esi- ja perusvalmisteluvaiheen tiedonhankintaan parantaa se, että osallistuminen ei edellytä rekisteröitymistä eikä vahvaa tunnistautumista, osallistua voi nimimerkillä ja palautteen julkaiseminen palvelun kautta voidaan määritellä hankekohtaisesti.

Otakantaa-palvelussa ei ole nykyaikaisia verkkokeskusteluominaisuuksia (Lausuntopalvelua ei voi käyttää keskusteluun).

Myös Otakantaa-palvelu tukee puutteellisesti rakenteisen kyselyn yhteenvedon tuottamista, mutta palautteen voi tallentaa Excel-tiedostoksi, jossa palautteen rakenteisen muodon voi hyödyntää palautekoosteen koneellisessa tuottamisessa.

Esimerkkejä rakenteisista kyselyistä ja lausuntopyyntöistä – HE-luonnos/pykälä-luonnos vs. sääntelytarve ja sääntelyvaihtoehdot]]

1.4.5 Kuulemisen kielet

Säädösvalmistelun kuulemisissa käytetään molempia kansalliskieliä, suomea ja ruotsia. Tietyissä tilanteissa kuulemisessa on käytettävä myös saamen kieliä. Muiden kielten ja Suomen viittomakielten käyttäminen saattaa joissain tilanteissa olla perusteltua. Viranomaisen saa aina antaa vähimmäisvaatimuksia parempaa kielellistä palvelua.

Kielen selkeyteen sekä käytettävään kuulemismenetelmään on tärkeää kiinnittää huomiota, sillä ne tukevat asian ymmärrettävyyttä ja mahdollistavat tosiasiallisen kuulemisen ja osallistamisen. Esimerkiksi huolellisesti valmisteltu kysely tai kuulemistilaisuus, jossa käsiteltävä asia esitellään selkeällä kielellä ja sidosryhmien kanssa keskustellen, luo edellytyksiä myös eri sidosryhmien yhdenvertaisuudelle.

Selkokielen käyttämistä on syytä harkita etenkin silloin, jos sidosryhminä on erityisryhmiä, joiden on vaikea ymmärtää yleiskieltä.

Eri kielten käyttöä koskevat ohjeet ja suositukset:

- Hyvä virkakieli (https://www.kotus.fi/kielitieto/hyva_virkakieli) Ruotsin kieli kuulemisessa ja hankeviestinnässä (säädösehdotus, lausuntopyyntö ja muu kuuleminen, asian huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle tai Ahvenanmaan maakunnalle, Hankeikkuna – liite/linkki)
- Valtioneuvoston kanslian määräys hallituksen esitysten sekä muiden valtioneuvoston ja ministeriöiden asiakirjojen kääntämisestä ruotsiksi (linkki)
- Saamen kielet kuulemisessa (säädösehdotus, lausuntopyyntö ja muu kuuleminen – liite/linkki)
- Muu kieli kuulemisessa ja hankeviestinnässä (liite/linkki)

Ruotsin ja saamen kielten käyttämistä koskevat vaatimukset ovat eri sisältöisiä valmisteluprosessin eri vaiheissa (esimerkiksi mitkä asiakirjat tai niiden osat on oltava saatavana ruotsiksi). Näitä vaatimuksia käsitellään tarkemmin ohjeen kussakin prosessivaiheissa sekä ohjeen liitteessä.

1.5 Muu kuulemisessa huomioon otettava ohjeistus

Kuulemisessa otetaan tämän oppaan ohella huomioon kuulemiseen liittyvä muu ohjeistus. Tällaisen muun ohjeistuksen ajantasainen listaus on [Säädösvalmistelijan työpöydällä](#). Tässä oppaassa on otettu huomioon erityisesti seuraaviin ohjeisiin liittyviä näkökulmia: lainvalmistelun prosessiopas, EU-valmistelun opas, lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, hallituksen esityksen laatimisohteet, valtioneuvoston esittelijän käsikirja ja asetusten laatiminen -ohjeet, Hankeikkunaopas, eduskunnan valiokuntaopas, valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista sekä valtioneuvoston viestintää koskevat ohjeet.

1.6 Lakisääteiset kuulemisveloitteet

Laeissa ja asetuksissa säädetään erityisistä kuulemisvelvoitteista, jotka on otettava huomioon säädösvalmistelussa. Lakiin perustuvan kuulemisen ajankohdasta säädetään eri tavoin eri laeissa, esivalmistelusta varsinaiseen lausuntokierrokseen ja jatkovalmisteluun. Tällaisia erityisiä kuulemisvelvoitteita liittyy mm. lasten ja nuorten kuulemiseen, vammaisten henkilöiden kuulemiseen, saamelaisasioihin, taloudellisiin tukiin, työläinsäädäntöön, henkilötietojen käsittelyyn ja väestötietojärjestelmään, ministeriön tehtäviin, Ahvenanmaan, kuntien ja hyvinvointialueiden asioihin sekä valtion paikallis- ja aluehallintoelimiin. Tutustu kuulemisvelvoitteisiin ja niitä koskeviin ohjeisiin laajemmin Kampuksessa Säädösvalmistelijan työpöydällä (<https://kampus.vnv.fi/yhteiset-toiminnot/Sivut/saadossalmistelijan-digitaalinen-tyopoyta.aspx>).

(Säädösvalmistelijan työpöydälle seuraava täydentyvä listaus:

- Vammaisten henkilöiden kuuleminen (liite/linkki)
- Lasten ja nuorten kuuleminen (liite/linkki)

- Saamelaisasiat (Viranomaisten neuvotteluvollisuus saamelaiskäräjien kanssa sekä Kolttasaamelaisten elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevat laajakantoiset tai periaatteelliset asiat (linkki))
- Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (linkki)
- Työlainsäädäntö (Työlainsäädäntö sekä muu työasianhallinnon alaan kuuluva kolmikantayhteistyö, Työturvallisuus, Työsuojelu, Merimiehiä koskeva työlainsäädäntö, Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten valmistelu, ratifiointi, soveltaminen ja irtisanominen) - (liite/linkki)
- Henkilötietojen käsittely (liite/linkki)
- Väestötietojärjestelmää koskevat järjestelyt (liite/linkki)
- Tiedonhallintalain muutosvaikutusten arviointi (liite/linkki)
- Ministeriön tehtävien muuttaminen (liite/linkki)
- Ahvenanmaata koskevat asiat (liite/linkki)
- Kuntia koskevat asiat (liite/linkki)
- Valtion paikallis- tai aluehallinnon toimielimiin kohdistuvat muutokset (liite/linkki)
- Veronsaajien jako-osuudet ja työnantajasuoritusten vähimmäismäärä (liite/linkki)
- Toiminnallisesti tai taloudellisesti merkittävän ICT-hankkeen rahoitus (liite/linkki)
- Yliopistojen kuuleminen (liite/linkki)
- Kirkkoa koskevat asiat (liite/linkki)
- Euroopan keskuspankin kuuleminen (liite/linkki)
- [Valtioneuvoston asetus tasapainoisesta lähestymistavasta lentoaseman melun hallinnassa
- Radiotaajuuksien käyttösuunnitelma]

2 Kuuleminen esivalmistelussa

Yhteenveto kuulemisen hyödyistä, periaatteista ja suosituksista esivalmistelussa

Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt esivalmistelussa

Kuulemisesta esivalmistelussa on hyötyä, kun arvioidaan nykytilan ongelmia ja muutostarpeita, kartoitetaan tietopohjaa ja ratkaisuvaihtoehtoja sekä päätetään säädösvalmistelutoimeksiannosta. Lisäksi kuuleminen auttaa havaitsemaan sidosryhmien erilaiset käsitykset nykytilasta, erilaiset tavoitteet perusteineen sekä kantojen liikkumavarat. On tilanteita, joissa kuulemisilla on suuri merkitys riittävän tarkan nykytilan kuvauksen muodostamisessa. Kaikissa valmistelun vaiheissa kuulemispalautteen koostaminen ja arviointi ja saattaminen sidosryhmien tietoon luo pohjaa kompromisseille.

Esivalmistelun kuulemispalautteet helpottaa hankkeen organisoinnin, resurssitarpeiden, aikataulun ja riskien hahmottamista. Esivalmisteluvaiheen kuuleminen helpottaa myös hankkeen hankesuunnitelman laatimista, mukaan lukien myöhempien kuulemisten ja viestinnän suunnittelu. Esivalmistelussa kuulemisella lisätään myös valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien ja kansalaisten luottamusta ja osallisuutta.

Esivalmisteluvaiheen kuulemisten suunnittelu ja viestintä

Periaate - Esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

Periaate - 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.

Esivalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut

<p>Periaate – Esivalmistelussa syntyvästä arviomuistiosta tai muusta loppuraportista järjestetään kirjallinen kuuleminen Lausuntopalvelussa.</p> <p><i>Suositus - Esivalmistelun aikana voi olla tehokkaampaa ja tuloksellisempaa kuulla muulla tavalla (esim. suullisesti) kuin Lausuntopalvelun kautta esimerkiksi tietopohjan ja nykytilan ongelmien kartoittamiseksi.</i></p> <p><i>Suositus - Yleensä 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.</i></p> <p><i>Suositus - Myös esivalmisteluvaiheen aikaiset kuulemiset on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi esimerkiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle taikka jos kuultavina on ruotsinkielisiä tahoja. (liite/linkki).</i></p> <p><i>Suositus – Kirjallisen kuulemisen muotoilussa otetaan huomioon myös palautteen koostamiseen liittyvät tarpeet.</i></p>
<p>Arviomuistiota ja esivalmistelun muuta loppuraporttia koskevan kuulemisen raportointi</p> <p>Periaate – Esivalmistelun loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa.</p> <p><i>Suositus – Loppuraporttia koskevan kuulemispalautteen yhteenvedon julkaiseminen etappina helpottaa sen löytämistä olennaisesti varsinkin silloin, kun Hankeikkunassa on paljon asiakirjoja.</i></p> <p><i>Suositus - Julkaistaan erillinen kirjallinen arvio loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta Hankeikkunassa.</i></p>
<p>Seurantakuulemiset esivalmistelukuulemisten ja säädösvalmistelutoimeksiannon valmistelun kannalta</p> <p><i>Suositus - Lakiesityksen perusvalmistelua koskevan toimeksiannon yhteydessä hankesuunnitelmaan otetaan ainakin alustava arvio lausuntokierroksen aikataulusta ja muusta toteutuksesta.</i></p>

2.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt esivalmistelussa

Esivalmistelussa kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan ratkaisuvaihtoehtoja mukaan lukien säädösvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Esivalmistelussa on muodostettava myös riittävä käsitys hankkeeseen liittyvästä nykytilasta, jotta realististen ratkaisuvaihtoehtojen, tärkeimpien vaikutusten ja hankkeen riskien hallinta on mahdollista. Lisäksi säädösvalmistelutoimeksiantoa varten on selvitettävä hankkeen toteutuksen organisointi, resurssit ja aikataulut. Esivalmistelu voidaan tehdä virkatyönä tai sitä varten voidaan asettaa valmisteluelin tai tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Kaikkiin valmistelumuotoihin voi liittyä erilaista kertaluonteista tai jatkuvaa kuulemista (esim. hankeasiakirjojen työstämistä yhteistyössä sidosryhmäverkoston kanssa). Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei aloiteta.

Riittävä esivalmistelu helpottaa hankkeen toteutusta sekä valmisteluorganisaation ja valmistelijan muiden töiden järjestämistä. Esivalmistelun puutteiden vuoksi puutteellinen toimeksianto vaikeuttaa lainsäädäntöhankkeen läpiviennin ja toimeenpanoa sekä ministeriön ja eduskunnan valiokuntien muita töitä. Esimerkiksi ennakoimaton lisäresurssin tarve säädösvalmisteluprosessin aikana on käytännössä pois valmistelijoiden ja johdon työajasta ja muista resursseista, jotka on varattu muihin töihin. Puutteellinen toimeksianto voi vaikeuttaa myös sidosryhmien osallistumista.

Ks. esivalmistelusta tarkemmin säädösvalmistelun prosessiopas (<http://lainvalmistelu.finlex.fi/1-esivalmistelu/#esittely>).

Esivalmistelun tietotarpeita varten sidosryhmiä on käytännössä yleensä tarpeen kuulla jo esivalmistelun aikana. Kuulemisesta on hyötyä, kun arvioidaan nykytilan ongelmia ja muutostarpeita, kartoitetaan tietopohjaa ja ratkaisuvaihtoehtoja sekä päätetään säädösvalmistelutoimeksiannosta. Kuuleminen parantaa sääntelytarveselvitystä

ja säädösvalmistelutoimeksiantoa. Lisäksi se auttaa havaitsemaan sidosryhmien erilaiset käsitykset nykytilasta, erilaiset tavoitteet perusteineen sekä kantojen liikkumavarat. Kaikissa valmistelun vaiheissa kuulemispalautteen koostaminen ja arviointi ja saattaminen sidosryhmien tietoon luo pohjaa kompromisseille. Esivalmistelun kuulemispalautte helpottaa hankkeen organisoinnin, resurssitarpeiden, aikataulun ja riskien hahmottamista. Esivalmisteluvaiheen kuuleminen helpottaa myös hankkeen hankesuunnitelman laatimista ml. myöhempien kuulemisten ja viestinnän suunnittelua. On tavallista, että nykytilan, muutostarpeen ja vaihtoehtojen kartoitusta ja vaikutusten arviointia syvennetään, laajennetaan ja varmennetaan myöhemmin perusvalmisteluvaiheessa. Riittävä esivalmistelu helpottaa hankesuunnitelman laatimista myös näiltä osin.

(Esimerkit: Asunto-osakeyhtiölain muutostarve, Yritysvastuu-sääntely, pienriitamenettely, lastensuojelulainsäädännön laajan uudistuksen esivalmistelu, ulkomaalaislaki, sotilastiedustelulaki, valtionavustustoiminnan kehittäminen, ilmastolaki, huoneistotietojärjestelmä, ympäristövahinkorahasto)

(Esimerkki: peruspankkipalvelusääntelyn uudistamisen esivalmistelun tietopohjan kartoitukseen saatiin pääasiassa sidosryhmien edunvalvojen ja yritysten palautetta Lausuntopalvelu.fi:ssä toteutetulla lausuntopyyntöillä ja sen lisäksi Otakantaa-kyselyllä noin 2800 pankkipalveluiden erilaisten käyttäjien vastausta heidän konkreettisista tarpeistaan ja palveluiden käytön ongelmista)

Esivalmistelussa kuulemisella lisätään myös valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien ja kansalaisten luottamusta ja osallisuutta. Luottamus valmistelun avoimuuteen, tasapuolisuuteen ja säädösvalmistelupäätösten tietopohjaisuuteen tukee hankkeen hyvää toteutusta ja täytäntöönpanoa. Esivalmistelu on myös se lainvalmisteluprosessin vaihe, jota sidosryhmät pitävät hyvin tärkeänä hankkeen tavoitteiden ja keinojen määrittelyyn, organisointiin ja aikatauluun vaikuttamisen kannalta. Aikainen kuuleminen ja lupaus kuulemisesta myös valmistelun seuraavissa vaiheissa lisää sidosryhmien luottamusta ja motivaatiota panostaa kuulemisiin ja muuhun osallistumiseen sekä hankkeen viestimiseen taustajoukoilleen. Selvitysten mukaan sidosryhmät pitävät liian myöhäistä kuulemistä merkittävänä puutteena suomalaisessa säädösvalmistelussa.

Esivalmistelun kuulemistarpeeseen vaikuttavat hankkeen luonteen ja vaikutusten lisäksi mm. ministeriöiden resurssit ja käytettävissä olevat muut aineistot. Joidenkin ministeriöiden toimialoilla riittävä esivalmistelu voi esimerkiksi perustua suurelta osin hallinnonalan seurantaan ja ohjaukseen, koska täytäntöönpano- ja valvontaviranomaiset taikka tutkimuslaitokset keräävät laajasti tietoja lainsäädännön toimivuudesta ja toimeenpanosta (esim. verotus). Kuulemisen merkitys korostuu erityisesti niillä toimialoilla, joilla pysyviä viranomais- ja tutkimusresursseja ei ole tai niitä on huomattavasti vähemmän.

[Esimerkki: Verotus perustuu pakottavaan lainsäädäntöön, jonka täytäntöönpanosta vastaa Verohallinto. Verolainsäädännön muutostarpeiden ja sääntelyvaihtoehtojen määrittämistä ja vaikutusten arviointia varten valtiovarainministeriön vero-osaston käytettävissä on kattavat tietokannat ja tietojärjestelmät sekä jatkuva yhteistyö Verohallinnon kanssa. Lisäksi verosääntelyn tulkintaa käytännössä selventää Keskusverolautakunnan ratkaisukäytäntö. Nämä resurssit mahdollistavat verotuskäytännön yksityiskohtaisen ajantasaisen seurannan sekä esimerkiksi henkilöverotuksessa erilaisten verotusvaihtoehtojen yksilötasolle ulottuvan arvioinnin. Esivalmistelua varten vastaavan kaltaisia resursseja ja viranomaisyhteistyötä on myös joillain muilla toimialoilla, kuten kansanterveyden, varhaiskasvatuksen ja opetuksen aloilla.]

Toisaalta tilastotiedot, toimialan viranomaistiedot ja käytettävissä oleva tutkimustieto eivät usein yksin riitä sääntelytarpeen laajaan arviointiin ja toimeksiannosta tehtävän päätöksen valmisteluun. Vaikka käytettävissä olevat tiedot riittäisivät muutostarpeen, keinojen ja vaikutusten arviointiin viranomaisten kannalta, muiden sidosryhmien kannalta vastaavat seikat voivat jäädä kartoittamatta, jos tietopohjaa ei täydennetä ja varmenneta sidosryhmiä ja yleisöä kuulemalla. Lisäksi ministeriöstä hallinnonalan virastoon kohdistuva ohjaus voi johtaa siihen, että viraston kautta ei saada toimeksiannosta päättämisen kannalta riittävän laajaa kuvaa asiasta. Kuulemisten toteutuksella – palautteen dokumentointi, arviointi ja julkistaminen mukaan lukien – helpotetaan palautteen laatua ja yleistettävyyttä parantavaa kriittistä vertaisarviointia valmistelun seuraavissa vaiheissa (esim. seuraavissa kuulemisissa).

Käytännössä esivalmisteluun ja sen osana järjestettävien kuulemisten toteutusmahdollisuuksiin vaikuttavat myös jo tehdyt poliittiset valinnat kuten valmistelun reunaehdot sekä aikataulupaine. Näiden vuoksi esivalmistelu, perusvalmistelu tai lausuntokierros voidaan joutua toteuttamaan prosessiohjeista poiketen. Näissäkin tilanteissa hankeviestintä ml. valmistelun lähtökohtien avoin raportointi sekä riittävä ennakointi kuten jatkuvaluontoinen sääntelyn seuranta ja siihen liittyvä kuuleminen voivat huomattavassa määrin ratkaista prosessista poikkeamisesta muuten aiheutuvia haasteita.

2.2 Esivalmisteluvaiheen kuulemisten suunnittelu ja viestintä

Periaate - Esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa. Aikainen julkaisu yleensä edistää myös mahdollisimman yhdenvertaista ja tehokasta avointa kuulemistä ja mahdollistaa sidosryhmien oma-aloitteisen osallistumisen. Myös esivalmisteluvaiheessa viestinnän Hankeikkunassa on oltava suomeksi ja ruotsiksi. Saamen kielten ja muun kielen käyttämisestä Hankeikkunassa (liite/linkki).

Periaate - 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.

Osallistamisen tarpeeseen ja toteutukseen vaikuttavat mm. esiselvitettävien asioiden laatu ja merkittävyys sekä säädösvalmistelutoimeksiannon ja hankesuunnitelman valmisteluun liittyvät tarpeet – sekä mahdollinen yhteistyö hallinnonalan viranomaisten kanssa. Esivalmistelu auttaa myös havaitsemaan ne kohderyhmät, joilla ei ole perinteistä edunvalvontaa, jonka tavoittamiseen perinteiset lausuntokierrokset ja muut kuulemiset soveltuvat käytännössä parhaiten. Laajan yleisön kuuleminen tulee kyseeseen esimerkiksi hankkeissa, joiden vaikutukset ulottuvat laajalle yhteiskuntaan.

Osassa hankkeista kuuleminen esivalmistelussa voi olla kokonaan tai osittain tarpeetonta. Esimerkiksi EU-säädökset voivat olla niin yksityiskohtaisia, että niiden täytäntöönpanossa on vain vähän kansallista liikkumavaraa. Sama voi päteä esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäisiin, teknisuonteisiin säädösvalmisteluhankkeisiin. Tällainen voi olla esimerkiksi säännöksen soveltamiskäytännössä yleisesti tunnetun puutteen tai epäselvyyden lainsäädäntötekninen korjaaminen. Kuuleminen esivalmistelussa voi olla tarpeetonta myös vaikutuksiltaan vähäisiä teknisiä yksityiskohtia sisältävien asetusten ja sellaisten muiden asetusten kohdalla, jotka on pitkälti valmisteltu jo asetuksenantovaltuuden sisältävän lain säännöksen valmistelun yhteydessä.

Myös esivalmistelussa otetaan huomioon lakisäätöiset kuulemisveloitteet (liite/linkki). Eri laeissa säädetään eri tavoin tällaisen kuulemisen ajankohdasta.

Lainvalmistelutoimeksiannon viestintään vaikuttavat muun muassa aihe, sidosryhmät ja hankkeen toteutustapa.

Suosittelavaa on säädösvalmistelutoimeksiannosta valmisteltaessa arvioida, tulisiko hanke julkistaa Hankeikkunan lisäksi muulla tavalla kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien varmistamiseksi sekä perusvalmistelun aikaisia kuulemisia ja muuta tiedonkeruuta silmällä pitäen. Esimerkiksi erillinen hankesivu ja muut eri sidosryhmien tiedontarpeita vastaavat järjestelyt voivat edistää viestintää ruohonjuuritasolle. Alusta lähtien viestinnällä on suuri merkitys sen suhteen, miten sidosryhmät ja kansalaiset suhtautuvat hankkeeseen.

(Esimerkit)

Periaate - Esivalmistelussa syntyvästä arviomuistiosta tai muusta loppuraportista järjestetään kirjallinen kuuleminen Lausuntopalvelussa.

Arviomuistiota tai muuta esivalmistelun loppuraporttia koskevan kuulemisen toteuttaminen muulla tavalla voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun säädösehdotuksessa on kyse sellaisesta hallinnon sisäisestä järjestelystä, jolla ei ole merkittäviä vaikutuksia sidosryhmien kannalta. Tässäkin tapauksessa Lausuntopalvelun käyttäminen yksinkertaistaa kuulemispalautteen dokumentointia ja julkistamista.

Hankkeesta riippuen on usein tarkoituksenmukaista järjestää kuuleminen tai kuulemisia myös esivalmistelun aiemmissa vaiheissa esimerkiksi tietopohjan tai toimintavaihtoehtojen kartuttamista tai varmentamista taikka loppuraportista järjestettävän kuulemisen suunnittelua varten. Sääntelytarpeen arvioimisessa hyötyä voi olla esimerkiksi epävirallisesta yhteydenpidosta alan asiantuntijoihin, keskustelutilaisuuksista tai kyselyistä.

Esivalmistelua varten kartoitetaan kuultavat sidosryhmät. Lisäksi arvioidaan, riittääkö esivalmistelussa kohdistettu kuuleminen vai tarjotaanko vastausmahdollisuus kaikille (avoin kuuleminen). Esivalmistelun loppuraportin osalta lähtökohtana on avoin kuuleminen.

Oikeiden sidosryhmien oikea-aikainen osallistaminen edellyttää riittävää alustavaa käsitystä nykytilasta, mahdollisen muutoksen toteutusvaihtoehdoista ja siitä, missä suunnissa muutoksen vaikutukset ovat. Esivalmisteluvaiheen kuulemisilla yleensä ensisijassa täydennetään ja varmennetaan sääntelytarpeen arviointiin sekä toimintavaihtoehtojen ja vaikutuslajien havaitsemiseen tarvittavaa tietopohjaa. Sidoryhmien kartoittaminen on läheisessä yhteydessä vaikutusten arviointiin. Isomman kohderyhmän sisällä voi olla pienempiä ryhmiä, joiden asema on erilainen toisiinsa nähden käsiteltävän asian kannalta. Esimerkiksi yrityksiä tarkasteltaessa merkitystä voi olla sillä, onko kyseessä suuryritys vai mikroyritys, alalla pitkään toiminut yritys tai alalle tuleva yritys. Vastaavasti kuntien tarkastelussa merkitystä voi olla esimerkiksi kunnan koolla ja sijainnilla (esim. kasvualue tai taantuva alue).

Sidosryhmien kartoituksessa apuna voi käyttää myös lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistaa (linkki)¹, perus- ja ihmisoikeuksien määrittelyitä (linkki) ja OECD:n muistilistaa kuultavien tahojen määrittelyä (linkki).

Kartoituksessa pyritään tunnistamaan keskeiset ryhmät, joita asia koskee. Käytännössä keskeisenkin ryhmän tunnistamista ja tavoittamista voi vaikeuttaa se, ettei ryhmää voida tarkasti määritellä tai sillä ei ole edunvalvojaa. Näin voi olla esimerkiksi erilaisten vähemmistöryhmien (kuten ikäryhmät, sukupuolivähemmistöt, etniset vähemmistöt) osalta, joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Myös intressiryhmiä kuultaessa on tärkeä tiedostaa, keitä esimerkiksi isot keskusjärjestöt edustavat ja onko jokin yksittäinen ryhmä, joka voi jäädä kuulemisen ulkopuolelle järjestöä kuultaessa. Tämä on otettava huomioon suunnittelun lisäksi myös kuulemisen tuloksia hyödynnettäessä. Eri sidosryhmille avoimet ja helpon osallistumisen mahdollistavat kuulemiskeinot edistävät yleensä parhaiten kuulemisen tavoitteita silloin, kun sidosryhmiä ei voida yksityiskohtaisesti määritellä tai käytettävissä ei ole ryhmien edunvalvontaa.

Tarkistuslista sidosryhmien tunnistamisesta:

- Sääntelyn kohderyhmät: Mihin kohderyhmiin (esim. erilaiset ihmisryhmät, yhteisöt, viranomaiset) sääntely vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti? Keiden on tarkoitus muuttaa käyttäytymistään sääntelyn vuoksi?
- Sääntelyn toimeenpanosta ja soveltamisesta vastaavat tahot: Mitkä tahot vastaavat sääntelyn toimeenpanosta ja soveltamisesta? Kenen toimia tarvitaan, jotta sääntely toimii toivotulla tavalla?
- Muut ministeriöt ja viranomaiset: Minkä muiden ministeriöiden, viranomaisten kannalta sääntely voi olla merkityksellistä?
- Kunnat, hyvinvointialueet ja Ahvenanmaan maakunta: Vaikuttaa sääntely kuntiin, hyvinvointialueisiin tai Ahvenanmaan maakuntaan?
- Asiantuntijat: Mitkä tahot kuten tutkijat, järjestöt tai yhdistykset ovat kyseessä olevan sääntelyn ja siihen liittyvien ilmiöiden asiantuntijoita?
- Muut: Mitkä muut tahot ovat esimerkiksi osoittaneet kiinnostusta aihepiiriin?]

2.3 Esivalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut

¹ Vaikutusarviointiohjeen Liite 1. Vaikutusarviointiprosessin tarkistuslista
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164423/VN_2022_66.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Esivalmisteluvaiheen kuulemiset mitoitetaan valmisteluvaiheen tavoitteen ja kohderyhmien mukaan. Mitoitettavia asioita ovat lähinnä kuulemisen kohderyhmät, kuulemiskeinot, kuulemisen kesto, kuulemisessa esiin nostettavat kysymykset ja vastaamismahdollisuudet sekä palautteen koostaminen, arviointi ja julkistaminen ja muu hankeviestintä.

Säädösvalmistelun kannalta olennaisempaa on yleensä palautteen sisältö kuin se, kuinka moni vastaaja on mitään mieltä. Näin sen vuoksi, että kuulemiset eivät perustu tieteellisen tutkimuksen laatuvaatimukseen, avoimiin kuulemisiin vastaavat muutenkin aktiivisimmat ja palautteen määrä on yleensä varsin suppea verrattuna sääntelyn kohteiden ja soveltamistilanteiden määrään ja kirjoon. Olennaista voi kuitenkin tietää, kuinka moni tavoitettiin kuulemisen kautta, jotta voidaan päätellä, voidaanko vastauksista tehdä ollenkaan yleistyksiä tai ovatko vastaajat hyvin rajattu joukko.

Kuultavilla on oltava todellinen mahdollisuus palautteen antamiseen. Kuulemisen riittävään keston ja kuulemismenetelmien riittävyyteen vaikuttavat muun muassa asian merkittävyys ja vaikutukset sekä kuultavien piiri. Esimerkiksi nopeasti toteuttavaan kuulemiseen osallistuminen voi onnistua toimialan viranomaisilta ja sidosryhmien ammattimaisilta edunvalvojilta, mutta osallistuminen voi olla käytännössä mahdotonta järjestäytymättömille tai vähäisin edunvalvontaresurssein toimiville sidosryhmille ja yleisölle. Kuulemiseen varattavan ajan asianmukaisuuteen vaikuttaa myös se, miten pitkän ajan kuulemisen sisältö (esimerkiksi arviomuistio) on kuultavien saatavana ennen kuulemisen päättymistä (kuulemistilanteen lisäksi kuulemisaineisto toimitetaan kuultavien tiedoksi hyvissä ajoin etukäteen). Suositeltavaa on, että arviomuistiosta tai muusta esivalmistelun loppuraportista järjestettävän kirjallisen kuulemisen kesto on vähintään 6 viikkoa (lomakaudelle ajoittuessa pidempi). Sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan monipuolisesti erilaisin menetelmin (kuulemisen menetelmistä 1.4.4). Jos esivalmistelun kuulemispyyntö ja asiakirjoja käännetään ruotsiksi tai muulle kielelle, myös kääntämiseen tarvittava aika ja resurssit otetaan huomioon. Säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa kuulemisen ja kuulluksi tuleminen tarpeet ovat erilaisia, joten kuulemisissa kysytään usein ainakin osittain eri asioita, erilaisella tarkkuudella ja mahdollisesti osittain eri sidosryhmiltä ja eri keinoilla.

Arviomuistiota tai muuta esivalmistelun loppuraporttia koskevan kuulemisen toteuttaminen muulla tavalla voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun säädösehdotuksessa on kyse sellaisesta hallinnon sisäisestä järjestelystä, jolla ei ole merkittäviä vaikutuksia sidosryhmien kannalta. Tässäkin tapauksessa Lausuntopalvelun käyttäminen yksinkertaistaa kuulemispalautteen dokumentointia ja julkistamista.

Suositus - Esivalmistelun aikana voi olla tehokkaampaa ja tuloksellisempaa kuulla muulla tavalla (esim. suullisesti) kuin Lausuntopalvelun kautta esimerkiksi tietopohjan ja nykytilan ongelmien kartoittamiseksi.

Esivalmisteluhankkeesta riippuen voi olla tarkoituksenmukaista pyytää palautetta eri välineillä sidosryhmien edunvalvojilta ja yleisöltä/kansalaisilta. Voi myös olla mielekästä järjestää kuulemistilaisuus, työpajoja tai haastatteluita hankkeesta ja kohderyhmistä riippuen. Esimerkiksi Otakantaa-palvelussa ja Webropol-kyselyssä vahva tunnistautumisen ei ole pakollista, vastata voi nimimerkillä ja palaute ei tule heti julkiseksi syistä nämä ja vastaavat kyselypalvelut soveltuvat usein hyvin esivalmisteluvaiheen kuulemiseen, jossa kerätään yleisön kokemuksia ja näkemyksiä tietopohjan kartuttamiseksi. Kuulemisen menetelmistä luku 1.4.4.

Esimerkki 1: peruspankkipalveluiden saatavuutta ja käytettävyyttä koskeneessa esiselvityksessä kuulemispalautetta saatiin Lausuntopalvelun kautta sidosryhmiltä, niiden edunvalvojilta ja viranomaisilta. Lisäksi yksityiskohtaisemmalla ja yleiskielellä taustoitettulla Otakantaa-kyselyllä saatiin mittava kansalaispalaute.

Esimerkki 2: Vuoden 2010 asunto-osakeyhtiölain toimivuutta ja vaikutuksia selvitettiin avoimilla Otakantaa-kyselyillä (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76529/omml_20_2014_as-osakeyht_lain_vaikutukset_102_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Kyselyiden palauteaineisto tallennettiin [Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tietokantaan – tarkista nykyinen nimi]. Selvitystä jatkettiin verkkokeskustelulla, johon valittiin kolme aihetta kyselypalautteen perusteella

(https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76557/omml_48_2014_lausuntoyhteenveto_32_s.pdf). Kysely- ja keskustelupalautte osoittivat, että osa havaitusta muutostarpeesta voitiin toteuttaa ohjeistuksella ja suosituksilla. Osan toteuttamiseen tarvittiin lainsäädäntöä ja/tai muita uusia järjestelyitä (esim. vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely). Palautteen perusteella kiinteistöalan järjestöt toteuttivat Taloyhtiön hyvä hallintotapa –suosituksen kokonaisuudistuksen, minkä lisäksi palautte otettiin huomioon asunto-osakeyhtiölain uudistamistarpeesta laaditussa arviomuistiossa ja Marinin hallituksen asuntopoliittisessa ohjelmassa.

(Mahdollisia esimerkkejä suullisista kuulemisista: ulkomaalaislaki, rahankeräyslaki, lastensuojelu

Suositus - Yleensä kirjallisen esivalmistelukuulemisen kysymykset rakenteistetaan niin, että selvityksen kohteena oleva asiakokonaisuus ja osa-alueiden keskinäiset yhteydet on helppo hahmottaa.² Myös vapaan palautteen antaminen on yleensä mahdollista. Tällainen kuulemisen toteutus helpottaa yhtäältä valmistelijoiden keskeisenä pitämien tietojen ja arvioiden havaitsemista ja suuremman palautemäärän koostamista, sekä toisaalta vastaamista erityisesti silloin, kun kuultavilla ei ole resursseja tai aikaa tutustua laajaan ja/tai monimutkaiseen kokonaisuuteen. Erityisesti esivalmisteluvaiheessa mahdollisuus vapaan palautteen antamiseen on tärkeätä, koska esivalmistelun tulosten perusteella päätetään säädösvalmistelutoimeksiannosta, sen tavoitteista ja toteutuksen organisoinnista, Kokonaan tai pääosin monivalintakysymyksiksi rakenteistetun kyselyn tai muun kuulemisen riski on, että ennalta määritellyt kysymykset rajaavat tarpeettomasti hankkeen kannalta mahdollisesti merkittävien näkökulmien esiin tuomista. Lisäksi kuulemistapa voi ohjata – tai sen voidaan epäillä ohjaavan – vastaamaan tietyllä tavalla. Riskejä voi hälventää osallistamalla eri intressitahojen edustajia rakenteisen kuulemisen muotoiluun.

Esimerkkejä esivalmistelukuulemispyynnön rakenteistamisesta (linkki)³ ja sidosryhmien osallistamisesta kuulemisen muotoiluun (linkki).

Esivalmistelukuulemisen kysymyksenasettelussa ei yleensä ole tarpeen varautua esimerkiksi toimintavaihtoehtojen teknisiä yksityiskohtia koskevaan palautteeseen (vaikka sitäkin voi tulla avoimissa vastauksissa). Yleensä vasta perusvalmisteluvaiheessa laaditaan ehdotettavan toteutusvaihtoehdon yksityiskohtaiset säännös- ja perusteluehdotukset ja vaikutusarviot. Toisaalta jo esivalmisteluvaiheessa on hyödyllistä kartoittaa alustavasti ja riittävän laaja-alaisesti hankkeen mahdollisia vaikutuksia. Kartoituksen perusteella säädösvalmisteluhankkeen hankesuunnitelmassa on mahdollista ottaa huomioon vaikutusten arvioinnin syventäminen ja laajentaminen tarkoituksenmukaisesti valmisteluprosessin seuraavissa vaiheissa. Valmisteluvaihe huomioon ottaen riittävä käsitys vaikutuksista voi olla tarpeen myös sen arvioimiseen, millä edellytyksillä eduskunta voi päättää valmisteltavasta säädöksestä (säättämisyjärjestysperustelut). Käytännössä vaikutusten arviointia voidaan tarkentaa hankkeen edetessä, erityisesti ehdotettavan keinon yksityiskohtien tarkentuessa. Sama koskee säättämisyjärjestysperusteluita.

Suositus - Myös esivalmisteluvaiheen aikaiset kuulemiset on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi esimerkiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle taikka jos kuultavina on ruotsinkielisiä tahoja. **(liite/linkki).**

Suositus – Kirjallisen kuulemisen muotoilussa otetaan huomioon myös palautteen koostamiseen liittyvät tarpeet.

Jos kuulemispyyntö on jaettu kysymyksiin, on usein tarkoituksenmukaista tarjota monivalintavastausvaihtoehtoina yleisimpiä tiedossa olevia vaihtoehtoja ja lisäksi mahdollisuutta vapaamuotoisesti rajata, laajentaa ja perustella

² Kysymysten rakenteistaminen niin, että kaavailtuun sääntelykokonaisuuteen voi vastata vain kunkin kokonaisuuteen sisältyvän lain osalta erikseen, voi yhtäältä helpottaa palautteen koostamista valmistelijoiden ennakkokäsityksen mukaisesti, mutta toisaalta vaikeuttaa vastaamista.

³ 2 esimerkkiä: 1) Asunto-osakeyhtiölain muutostarve –arviomuistiossa järjestetty pitkälti rakenteinen kuuleminen Lausuntopalvelussa ja palautteen koostaminen - <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=ffe6d48e-e941-4f47-a562-00baa54a12b1> , ja 2) Lausuntopyyntö Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietinnöstä - <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=1b6edf0d-d70d-4957-b96a-1efa6db17ba4>

monivalintansa. Lisäksi yleensä tarjotaan kokonaan vapaamuotoisen vastauksen antamista muun palautteen esittämiseen. Näin monivalintakysymykset voidaan toteuttaa niin, että kyselylomake ei ohjaa eikä rajoita vastaamista. Tällaisen kyselyn palauteaineiston koostaminen suurelta osin koneellisesti on helppoa yleisesti käytössä olevilla toimisto-ohjelmilla (tekstimuotoista palautetta voidaan koota niihin liittyvien monivalintojen mukaisesti).

2.4 Arviomuistiota ja esivalmistelun muuta loppuraporttia koskevan kuulemisen raportointi

Ainakin loppuraporttia koskevan kuulemisen palaute tallennetaan ja kootaan erilliseen yhteenvetoon, jossa on myös tiivistelmä palautteesta. Kaiken kuulemispalautteen pääkohdat tallennetaan. Lausuntopalvelua ja Otakantaa-palvelua käytettäessä palaute tallentuu automaattisesti ja ottaen huomioon esimerkiksi tietosuojavaatimukset. Muita verkkokuulemispalveluita käytettäessä on aina varmistettava ainakin palautteen pääkohtien tallennus tietosuojavaatimusten mukaisesti. Viimeksi mainittu koskee paikalla tai verkossa pidettäviä keskustelutilaisuuksia, työpajoja, haastatteluita ja muita kuulemisia. Tietosuojajohe (linkki).

Kuulemispalautteen koostaminen erilliseen yhteenvetoon on tarpeen, jotta palautetta voidaan myöhemmin hyödyntää helposti ja luotettavasti säädösvalmistelussa sekä hankkeen esittelyyn päättäjille ja viestintään sidosryhmille ja yleisölle. Yhteenvedon laatiminen lisää kuultavien luottamusta siihen, että heitä on oikeasti kuultu.

Edellä tässä kohdassa suositeltu rakenteisten kysymysten ja vapaamuotoisen vastaamisen yhdistelmä mahdollistaa vapaamuotoisten vastausten koneellisen koostamisen riittävällä tarkkuudella aihe- ja kantakohtaisesti ilman sisällön erityisasiantuntemusta. Tässäkin vaihtoehdossa valmistelijan on varmistettava koosteen laatu ja laadittava yhteenvedon perusteella tiivistelmä palautteesta.

Lausuntoyhteenvetoon kootaan kaikki kuulemispalaute jaoteltuna teemoittain tai asioittain ja palautteen antajien kantojen mukaan (esim. jaoteltuna esivalmisteluraportin nykytilan kuvausta, muutostarvetta ja toimintavaihtoehtoja riittävänä, täydennettävänä ja virheellisenä pitävään palautteeseen). Yleensä on tärkeitä koota yhteenvetoon myös kantojen perustelut. Näin helpotetaan kokonaiskuvan saamista palautteesta ja palautteen arviointia.

Esimerkiksi Lausuntopalvelun ja Otakantaa-palvelun julkisilta sivuilta ja VN-sivuilta saatavat palauteaineisto ja -yhteenvedot eivät sellaisenaan täytä näitä tarpeita vaan edellyttävät muokkausta valmistelijan toimesta (liite/linkki – kuulemispalauteyhteenvedon/tiivistelmän laatiminen).

Esimerkki 1 lausuntoyhteenvedosta ja tiivistelmästä: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163600>

– mitä muita?)

Periaate – Esivalmistelun loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa. Tämä lisää sidosryhmien ja yleisön luottamusta esivalmisteluun ja kuulemiseen. Jos kuulemispalautteen yhteenvettoa ei julkaista, moni kuulemiseen osallistunut voi ymmärrettävästi olla pettynyt ja epäilevä sen suhteen, onko häntä oikeasti kuultu ja oliko osallistumisella merkitystä hankkeen kannalta. Yhteenvedon saattaminen sidosryhmien ja yleisön tietoon lisää säädöshankkeiden asettamista koskevan päätöksenteon avoimuutta.

Suositus - Loppuraporttia koskevan kuulemispalautteen yhteenvedon julkaiseminen etappina (linkki ohjeeseen) helpottaa sen löytämistä olennaisesti varsinkin silloin, kun Hankeikkunassa on paljon asiakirjoja.

2.5 Suositus - Julkaistaan erillinen kirjallinen arvio loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta

Hankeikkunassa (esimerkit). Käytännössä arvio voidaan yleensä julkaista Hankeikkunassa säädösvalmistelutoimeksiannosta koskevan päätöksen yhteydessä toimeksiannon asiakirjana. Palautteesta laaditun arvion julkaiseminen lisää kuultavien ja kansalaisten luottamusta kuulemisen ja osallistumisen merkityksellisyyteen. **Seurantakuulemiset esivalmistelukuulemisten ja säädösvalmistelutoimeksiannon valmistelun kannalta**

Järjestelmällinen seuranta voi auttaa, jos riittävä esivalmistelu ei ole muuten mahdollista. Usein säädösvalmistelutoimeksiantoa annettaessa on jo pitkälti päätetty, että lainsäädäntö ja mahdollisesti tietyn suuntainen tai sisältöinen sääntely on oikea keino havaitun muutostarpeen toteuttamiseksi. Muun muassa kansallisten sidosryhmien edustajat ja OECD ovat pitäneet välttämättömänä, että järjestelmällinen, avoin ja tietyt vähimmäisvaatimukset täyttävää kuulemismenettely koskee myös esi- ja perusvalmisteluvaiheita eikä vain valmista säädösehdotusta.

Esimerkiksi hallitusohjelma- ja budjettisidonnoissa säädösvalmisteluhankkeissa tiukka valmistelu-aikataulu tai tavoitteen toteutuskeinot kattava poliittinen ohjaus toimeksiannon antamisesta lähtien voi johtaa siihen, että sidosryhmien kuuleminen vasta perusvalmistelun aikana tai sen jälkeen säädösehdotuksesta järjestettävällä lausuntokierroksella on enemmän tai vähemmän muodollisuus. Sama voi koskea myös yllättävissä toimintaympäristön muutoksissa hyvin nopeasti tarvittavan sääntelyn valmistelua. Yleensä kaikissa näissä tilanteissa kuulemispalautteen laatua ja kuulluksi tulemisen tunnetta voi parantaa esimerkiksi ilmoittamalla ja julkistamalla tulevien kuulemisten aikataulun mahdollisimman aikaisin etukäteen (esim. valmistelutoimeksiannon julkistamisen yhteydessä) ja järjestämällä hankkeesta yhden tai useamman tiedotus- ja keskustelutilaisuuden lausuntokierroksen tai muuhun kuulemiseen varatun ajan kuluessa.

OECD:n suositus aikaisemmasta kuulemisesta on varsin usein mahdollista toteuttaa vain panostamalla seurantaan ja jälkiarviointiin ja sidosryhmien kuulemiseen niissä yhteyksissä. Näin voidaan yleensä varsin luotettavasti ja kustannustehokkaasti kerätä tietoa sääntely-ympäristön vaikutuksista sidosryhmien kannalta. Näin ministeriöllä on jatkuvasti riittävän ajantasainen tilannekuva ja ymmärrys mahdollisista merkittävistä kehitystarpeista.

Käytännössä on yleistä, että ministeriöt kartoittavat laajemmin toimialansa sääntelytarpeita vaalikauden viimeisenä syksynä seuraavan kevään hallitusohjelmaneuvotteluita varten.

(Esimerkit) – Vuoden 2006 osakeyhtiölain ja vuoden 2010 asunto-osakeyhtiölain seuranta ja sen jatkeena 2016-2020 tehdyt arviomuistiot ja VN TEAS –selvitykset, joita on hyödynnetty pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjauksissa ja niihin perustuvien hankkeiden suunnittelussa: Muita esimerkkejä?

Suositus: Lakiesityksen perusvalmistelua koskevan toimeksiannon yhteydessä hankesuunnitelmaan otetaan ainakin alustava arvio lausuntokierroksen aikataulusta ja muusta toteutuksesta. Käytännössä on jo tavallista, että lausuntokierroksen alustava aikataulu ja ainakin pääosa kuultavista on tiedossa viimeistään perusvalmistelutoimeksiantoa annettaessa, koska säädöshankkeiden vaiheet on käytännössä usein aikataulutettava tavoitellusta voimaantuloajankohdasta taaksepäin. Hankkeen eri vaiheiden aikataulutus ja resursointi helpottavat toteutuskelpoisen toimeksiannon laatimista sekä parantaa sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia.

3 Perusvalmistelu

Yhteenvedo kuulemisen hyödyistä, periaatteista ja suosituksista perusvalmistelussa

3.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt perusvalmistelussa

Kuuleminen perusvalmistelun aikana on tarpeen tietopohjan, sääntely- ja muiden keinovaltoehtojen ja vaikutusarvioiden selvittämiseksi, syventämiseksi ja testaamiseksi. Tämä koskee myös pykälien, säännöskohtaisten perusteluiden ja vaikutusarvion yksityiskohtia.

Perusvalmistelun aikainen kuuleminen edistää säädösehdotusta koskevan lausuntokierroksen toteutusta ja lausunnonantajien osallistumista sekä vähentää jatkovalmistelun riskejä myöhemmissä, yleensä kiireellisemmissä ja valmistelutiimin kannalta vaikeammin hallittavissa vaiheissa.

Perusvalmisteluvaiheen kuulemiset ovat tärkeitä myös jatkovalmistelua ja säädösehdotusta koskevan poliittisen päätöksenteon kannalta. Kuulemisissa kartoitetaan poliittisen päätöksenteon kannalta olennaisia sidosryhmien edunvalvojien näkemyksiä valmisteltavaan säädösehdotukseen ja sen valmisteluun.

Perusvalmistelun kuulemiset lisäävät valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien ja kansalaisten luottamusta ja osallisuutta. Selvitysten mukaan sidosryhmät pitävät aikaista kuulemisesta erittäin tärkeänä ja merkittävänä yleisenä puutteena suomalaisessa säädösvalmistelussa.

3.2 Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu hankesuunnitelmassa

Periaate – Säädösvalmisteluhankkeen toimeksiannosta päätettäessä suunnitellaan, miten sidosryhmiä osallistetaan perusvalmistelun aikana (hankkeen sidosryhmien ja kuulemistarpeiden tunnistaminen sekä kuulemisten aikataulujen ja toteutuksen suunnittelu).

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

Periaate – Hankesuunnitelman mukaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan Hankeikkunassa etappeina.

Suositus – Kuulemissuunnitelman sisällön ja aikataulun ajantasaisuus tarkistetaan tarvittaessa.

3.3 Kuulemisten toteutus ja työkalut

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

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

Suositus - Perusvalmisteluvaiheen aikaiset kuulemiset on hyvä järjestää myös ruotsiksi esimerkiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle taikka jos kultavina on ruotsinkielisiä tahoja.

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

3.4 Perusvalmistelun aikaisen kuulemispalautteen yhteenveto ja sen julkaiseminen

Suositus - Perusvalmistelun aikainen sidosryhmien kuulemispalaute kootaan yhteenvetoon.

Suositus – Kuulemispalautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa.

3.5 Säädosehdotusta koskevan lausuntokierroksen, säädöksen seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu sekä viestintä

Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädosehdotusta koskeva lausuntokierros sekä kuulemisen hyödyntäminen säädöksen seurannassa.

3.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt perusvalmistelussa

Perusvalmistelussa täydennetään ja syvennetään esivalmistelussa kerättyä tietoa. Tiedon lähteinä ja yhteistyökumppaneina toimivat viranomaisten ja tutkimuslaitosten lisäksi sidosryhmät. Täydennetyt tietopohjan perusteella täsmennetään valmistelussa esillä olevien pääkysymysten ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutusarviot (prosessioppaan 2.5 kohta). Ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinnista kuullaan sidosryhmiä (2.6 kohta). Kuulemiset vaikuttavat yleensä merkittävästi perusvalmistelun laatuun.

Prosessioppaan mukaan perusvalmistelun tuloksena on lakiehdotuksen osalta HE-luonnoksen muotoon kirjoitettu ehdotus. Perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai työryhmässä tai muussa valmisteluelimessä. Perusvalmistelussa sidosryhmiä osallistetaan eri tavoin, kuten valmisteluimen jäsenenä ja asiantuntijoina ja kuulemisilla. Valmistelussa tarvittavia tietoja tarkennetaan työn edetessä. Perusvalmistelun aikana täydennetään ja viimeistellään nykytilan kuvaus, arvio muutostarpeesta, pääasialliset ehdotukset ja muut toimenpidevaihtoehdot ja vaikutusten arviointi sekä kirjoitetaan ehdotukset säännöksiksi ja säännöskohtaisiksi perusteluiksi ja säätämisyjärjestysperusteluiksi. Asetuksen osalta perusvalmistelun tuloksena on asetusehdotus ja sen esittelymuistio.

Esimerkit laajapohjaisista työryhmistä: huoneistotietojärjestelmä, perhe-eläkeuudistus, kliininen lääketutkimus?

Usein voi olla tarkoituksenmukaista, tehokasta ja riittävän osallistavaa järjestää perusvalmistelu virkatyönä, johon osallistetaan sidosryhmien edustajien ja asiantuntijoiden verkostot. Valmistelun tasapuolisuuden ja luotettavuuden vuoksi on tärkeää, että tällainen menettely ilmenee toimeksiannosta ja säädösehdotuksesta (HE:stä tai asetuksen esittelymuistiosta). Tällaisen valmistelun dokumentointiin on kiinnitettävä erityisesti huomiota osallistamisen ja saadun palautteen arvioinnin suhteen.

Sidosryhmien kuuleminen ja muu osallistaminen perusvalmistelussa on yleensä tarpeen sääntely- ja muiden keinovaltoehtojen yksityiskohtien selvittämiseksi ja testaamiseksi. Tämä koskee myös pykälien, säännöskohtaisten perusteluiden ja vaikutusarvion yksityiskohtia. Usein ratkaisuvaihtoehtojen yksityiskohdatkin on selvitettävä ennen kuin voidaan arvioida riittävästi vaihtoehtojen vaikutukset ja valita ehdotettava vaihtoehto. Varsinainen vaikutusarviointi tehdään perusvalmisteluvaiheessa. Kaikilta näiltä osin sidosryhmien kuuleminen vaikuttaa merkittävästi perusvalmistelun onnistumiseen.

Lisäksi kuuleminen on tarpeen onnistuneeseen täytäntöönpanoon liittyvien yksityiskohtien selvittämiseksi ja sen selvittämiseksi, miltä osin tavoitteen toteuttamiseksi tarvitaan sääntelyä ja miltä osin sääntelyn sijasta tai sitä täydentämään riittää esimerkiksi viranomaiskäytäntöjen, ohjeistuksen ja suositusten muuttaminen. Riittävä laaja-alainen kuuleminen helpottaa sen selvittämistä, mihin tarvitaan sääntelyä ja miltä osin tulkinta ja ohjeistus riittävät.

Kuuleminen perusvalmistelussa edistää säädösvalmisteluprosessin seuraavan vaiheen, säädösehdotusta koskevan lausuntokierroksen, toteutusta ja lausunnonantajien osallistumista. Perusvalmisteluvaiheen kuulemisilla ja niistä annettavalla palautteella voidaan esimerkiksi korjata kaavailtuun muutokseen ja sen toteutukseen liittyviä väärinkäsityksiä ja epäselvyyksiä, jotka tulisivat kuitenkin esille HE-luonnoksesta tai muusta perusvalmistelun loppuraportista järjestettävällä lausuntokierroksella tai pahimmassa tapauksessa vasta HE:n antamista koskevan päätöksenteon yhteydessä. Kuultavien kannalta esimerkiksi hankkeen tietopohjan kartuttamiseen ja arviointiin osallistuminen on mielekkäämpää, jos he saavat mahdollisuuden kommentoida myös luonnoksia pääasiallisiksi ehdotuksiksi ja vaikutusarvioiksi tai pykälä- ja perusteluluonnoksia perusvalmistelun seuraavissa vaiheissa. Aiempi kuuleminen helpottaa lausunnon antamista perusvalmistelun lopputuloksena olevasta HE-luonnoksesta. Tämä koskee muun muassa ehdotuksen täytäntöönpanon vaikutuksia ja mahdollisen muutos- tai täydennysehdotuksen muotoilua.

Esimerkki: kirjanpitolaki ja tilintarkastuslaki (lausuntokierros jo alustavasta luonnoksesta + varsinainen lausuntokierros).

On myös hankkeita, joiden vaikutukset sidosryhmille ja yleisölle ovat niin vähäiset, että riittävä kuuleminen perusvalmistelun aikana voidaan toteuttaa rajatummin, esimerkiksi osallistamalla sidosryhmät valmisteluun muulla tavalla kuin erikseen järjestettävällä lausuntokierroksella tai muulla kuulemisilla. Tällainen voi olla esimerkiksi sellainen säädösmuutos, jonka vaikutukset kohdistuvat suppeaan joukkoon viranomaisia tai jossa on kyse vähäisen ja kohderyhmältään rajatun kansallisen liikkumavaran sisältävä EU-säädöksen täytäntöönpanosta. Lisäksi tarve osallistamiseen on usein vähäinen, kun valmistellaan asetusta, jonka sisältö ilmenee asetuksen antovaltuuden sisältäneen lain esitöistä.

Esimerkki: VM:n valmisteleva, arviointineuvostolta täydet pisteet saanut Valtiokonttorin toimintaan liittyneen lainmuutoksen valmistelu, jossa hankkeen vaikutuspiirissä olevat viranomaiset oli osallistettu eri tavoin valmistelun kuluessa.

Perusvalmisteluvaiheen kuulemisella vähennetään jatkovalmisteluresurssien riittävyyteen ja aikataulun pitämiseen liittyviä riskejä myöhemmissä, yleensä kiireellisemmissä ja valmistelutiimin kannalta vaikeammin hallittavissa vaiheissa.

Perusvalmisteluvaiheen kuulemiset ovat tärkeitä myös jatkovalmistelua ja säädösehdotusta koskevan poliittisen päätöksenteon kannalta. Kuulemisissa kartoitetaan myös poliittisen päätöksenteon kannalta olennaisia edunvalvojen näkemyksiä valmisteltavaan säädösehdotukseen ja sen valmisteluun.

Perusvalmistelun kuulemiset lisäävät valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien ja kansalaisten luottamusta ja osallisuutta. Perusvalmistelun kuulemisten avulla sidosryhmät ja kansalaiset voivat seurata yksityiskohtaisesti hankkeen etenemistä, tuottaa valmistelussa tarvittavaa tietoa ja arvioita tehdä ehdotuksia ja varmentaa kuulemisen kohteena olevien säännös-, perustelu- ja vaikutusarvioluonnosten toimivuutta ja ymmärrettävyyttä. Selvitysten mukaan sidosryhmät pitävät liian myöhäistä kuulemistä merkittävänä ja yleisenä puutteena suomalaisessa säädösvalmistelussa. Käytännössä perusvalmistelun aikana muita paremmat vaikutusmahdollisuudet on mahdollisen ulkoisen valmisteluelimen tai –verkoston jäsenillä. Oikein ajoitetulla laajemmalla kuulemisella voidaan mm. varmentaa tietopohjaa ja arvioita. Perusvalmistelun aikainen kuuleminen lisää sidosryhmien luottamusta ja motivaatiota panostaa perusvalmistelua seuraavan lausuntokierrosvaiheen kuulemisiin sekä hankkeen viestimiseen taustajoukoilleen.

3.2 Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu hankesuunnitelmassa

Periaate - Säädösvalmisteluhankkeen toimeksiannosta päätettäessä suunnitellaan, miten sidosryhmiä osallistetaan perusvalmistelun aikana (kuulemistarpeiden ja sidosryhmien tunnistaminen ja kuulemisen aikataulut ja menetelmät). Esimerkiksi säädösvalmistelutoimeksiannossa mainitaan, miten laajaan sidosryhmien ja yleisön kuulemiseen varaudutaan perusvalmisteluvaiheessa.

Sidosryhmien kuuleminen rajoittuu helposti viranomaisten ja muiden sidosryhmien edunvalvojayhteisöjen ja niiden asiantuntijoiden osallistamiseen. Tällöin kuulemispalautteessa painottuvat kunkin edunvalvontayhteisön sisäisten kompromissien mukaiset tavoitteet, tiedot ja arviot. Selvittämättä voivat jäädä esimerkiksi vaihtoehtojen toteutusedellytykset ja vaikutukset muiden kuin asiaan keskimääräistä paremmin perehtyneiden, edunvalvojan merkittävän vähemmistön tai edunvalvonnan ulkopuolella olevien kannalta.

Sidosryhmien kuulemisen tarve ja kuulemiseen käytettävät resurssit vaihtelevat ministeriöittäin, aloittain ja hankkeittain. Hyvät kuulemiskäytännöt vaihtelevat riippuen hankkeesta, valmistelun vaiheesta, kuultavista tahoista, ministeriöstä ja sen osastostakin. Yhtäältä viranomaisten kuuleminen voi olla hyvinkin vuorovaikutteista ja jatkuvaa. Toisaalta muiden sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuuleminen saatetaan hankkeen vaiheesta riippuen sivuuttaa kokonaan tai se voi olla rajoitettua ja kertaluonteista. Asiantuntijoiden jatkuvaa ”keskustelemaa” osallistamista rajoittaa käytännössä tällaisen asiantuntijapalvelun maksullisuus.

Suositus – Perusvalmisteluvaiheen hankesuunnitelman mukaiset kuulemiset aikataulutetaan prosessioppaan mukaisten työvaiheiden mukaan: tiedonhankinta, vaihtoehtojen kartoitus, vaikutusten arviointi ja ehdotettavan vaihtoehdon valinta, säännös- ja perustelutekstien laatiminen sekä lausuntokierroksen, viestinnän ja seurannan suunnittelu. Tämä helpottaa valmisteluun tarvittavien resurssien kohdennusta sekä kuulemisten ja hankeviestinnän ajoitusta. Sidosryhmiä voi osallistaa hankesuunnitelman tai sen osan (esim. kuulemiset) valmisteluun.

Käytännössä on tavallista, että säädösvalmisteluprosessissa on joiltain osin toistettava valmistelun aiempia vaiheita, kun ilmenee tarve esimerkiksi täydentävälle tiedolle, vaihtoehdoille tai vaikutusarviolle taikka ehdotusluonnoksen säännös- tai perusteluosan tarkistukselle. Tällöin on usein tarve kuulla samoja tahoja useita kertoja. On myös tavallista, että jokin yksittäinen asia on selvitettävä ja ratkaistava ennen kuin kokonaisuuden valmistelussa voidaan edetä seuraavaan vaiheeseen. Nämä tarpeet on otettava huomioon myös kuulemisten suunnittelussa.

Perusvalmistelun organisoinnista ja asiasta (esim. säädöshuoltoa vai uusi asia) riippuen voi olla tarkoituksenmukaista vaiheistaa työvaiheet joko ajallisesti peräkkäin tai huomattavaltakin osin saman aikaisiksi. Esimerkiksi säädöshuollossa vaihtoehtojen kartoitus ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointi voidaan usein toteuttaa huomattavalta osin laatimalla pykälä- ja perusteluluonnoksia, jolloin käytännössä arvioidaan jatkuvasti jokaisen vaihtoehtoisen sanonnan ja voimassa olevan lain sanamuodon vaikutuksia. Toisaalta uuden ilmiön sääntelytarvetta ja –vaihtoehtoja kartoitettaessa on yleensä syytä panostaa tietopohjan, toteutusvaihtoehtojen ja vaikutusten arviointiin ennen säännösten ja niiden perusteluiden kirjoittamista. On tavallista, että hankkeessa on kyse osin säädöshuollosta ja osin täysin uudesta sääntelystä. Edellä sanottu vaikuttaa myös kuulemisten suunnitteluun. Sama voi koskea myös EU-säädösten täytäntöönpanoa: käytetään minimiharmonisoinnin tason ylittäviä sääntelyoptioita sekä samalla voidaan tehdä säädöshuoltoa ja muita kansallisiin tarpeisiin perustuvia muutoksia. Näissä hankkeissa erityisen tärkeitä on, että sekä valmistelun aikana sen tuotoksena laadittavassa HE-luonnoksessa tuodaan selvästi esiin, miltä osin on kyse EU-säännösten täytäntöönpanon minimitasosta ja miltä osin muusta (ks. tarkemmin HELO-ohje).

Sidosryhmiin kuuluvien suoran kuulemisen suunnittelu ja järjestäminen voi olla mahdollista ilman erityistä asiantuntemusta ja merkittäviä lisäresursseja, kun näihin vaiheisiin voidaan osallistaa sidosryhmien edustajien organisaatioita. Kuulemisen tasapuolisuutta ja palautteen käytettävyyttä edistää eri sidosryhmien tasapuolinen ja avoin osallistaminen kuulemisen suunnitteluun ja järjestämiseen. Näin voidaan yleensä myös sitouttaa edunvalvojia kuulemisen viestimiseen myös ruohonjuuritasolla. Kuulemisen viestiminen useammalta taholta voi myös edistää kuulemisen näkyvyyttä mediassa (yleensä ministeriön viestintä kuulemisista ei yksin riitä medianäkyvyyden saamiseen).

Esimerkit: HE 47/2022:n valmistelu Etäkokoukset-työryhmässä (perusvalmistelun hankesuunnitelma ja perusvalmistelukuulemisten suunnittelu ja toteutus).

Puutteellisesta kuulemisten suunnittelusta ja suunnitelmien viestimisestä voi seurata esimerkiksi, että tarvittavien resurssien saaminen oikeaan aikaan voi olla vaikeata ja ulkopuolisten tahojen (esim. kuultavat, toiset viranomaiset, asiantuntijat) osallistuminen jää puutteelliseksi.

Periaate - Hankesuunnitelman mukaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan Hankeikkunassa etappeina. Näin sidosryhmien osallistamisen ja osallistumisen kannalta olennaisimmat hankesuunnitelman tiedot tulevat julki yleisimmin käytetyssä säädösvalmistelun julkaisukanavassa, jota seurataan myös sidosryhmien ja eduskunnan piirissä. Hankeikkuna-julkaisu helpottaa hankkeen muuta yleistä (esim. sosiaalinen media) ja kohdennettua (esim. puhelin, sähköposti, tapaamiset) viestimistä. Työvaiheiden aikataulutuksen ja kuulemissuunnitelman julkaiseminen vähentää myös riskiä siitä, että jokin olennainen sidosryhmä ei saisi ajoissa tietoa hankkeesta ja siihen vaikuttamisen mahdollisuuksista.

Käytännössä säädösvalmistelutoimeksiannon perusvalmistelun aikataulu on usein niin tiivis, että kuulemisen onnistumista edistää merkittävästi kuulemisen ajankohtien ja aiheiden viestiminen ajoissa etukäteen sidosryhmille.

Esimerkiksi budjettineuvotteluissa löytyneeseen rahoitukseen perustuvissa ennakoimattomissa ja nopeasti toteutettavissa toimeksiannoissa voidaan määritellä myös keinot ja antaa pari viikkoa aikaa hallituksen esityksen laatimiseen. Esityksessä on tällöin kerrottava asianmukaisesti lainvalmistelusta, kuulemisesta ja vaikutusten arvioinnista, mukaan lukien mahdolliset tietopohjan puutteet ja tietopohjaan liittyvät epävarmuustekijät. Näissäkin tilanteissa kuulemisen asianmukaisuutta voidaan edistää ilmoittamalla kuultaville heti toimeksiannon jälkeen tulevan lyhyen kuulemisen ajankohdasta ja pääasiallisesta sisällöstä. Tällöin kuultavilla on mahdollisimman paljon aikaa valmistautua palautteen antamiseen nopeasti.

Suositus – Kuulemissuunnitelman sisällön ja aikataulun ajantasaisuus tarkistetaan tarvittaessa.

Kuulemissuunnitelman ajantasaisuus on yleensä hyödyllistä tarkistaa ainakin siirryttäessä suunnitelman seuraavaan vaiheeseen tai monivuotisessa hankkeessa kevät- ja syyskauden alkaessa tai päättyessä.

3.3 Kuulemisen toteutus ja työkalut

Periaate – Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä. Kuultavien sidosryhmien kartoituksen yleiset käytännöt esitellään oppaan 1.4.2 kohdassa. Perusvalmistelun eri vaiheissa eri sidosryhmiltä tarvittava tieto ja sidosryhmien osallistumistarve vaihtelevat.

Suositus – Valmistelun aikana kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat. Edunvalvojat ovat asiantuntijoita, joiden kannanotoissa painottuu edustettujen enemmistön näkemys tai se, mistä edustetut voivat olla yhtä mieltä.

Esimerkkejä suorista kohderyhmien kuulemisesta: esim. vankeuslaki, avoimuusrekisteri, sähkötuot

Suoran kuulemisen järjestämistä usein helpottaa yhteistyö sidosryhmien edustajien kanssa. Kuulemisiin perustuvan tiedonhankinnan onnistumiseen tarvitaan yleensä alan viranomaisten ja sidosryhmien edustajien osallistamista tasapuolisesti kyselyiden, keskusteluiden, työpajojen jne. suunnitteluun ja toteutukseen. Oikeiden sidosryhmien osallistaminen edellyttää riittävää alustavaa käsitystä nykytilasta ja siitä, missä suunnissa mahdollisen muutoksen vaikutukset ovat. On myös arvioitava, voiko merkittävien vaikutusten kohteena olla tahoja, joilla ei ole heitä edustavaa edunvalvontaa tai vastaavaa tahoja (Ks. Vaikutusarviointiohje 1.3.1: Kuulemisten suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota kuulemistapaan ja kuultavien edustavuuteen). Erityisesti viimeksi mainittujen kuulemisessa voi olla tarpeen käyttää tutkija- tai muuta asiantuntija-apua kuulemisen suunnitteluun, toteutukseen ja viestintään. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen puolella on käytetty tutkijoiden kehittämisiä menetelmiä, joilla pieniltä lapsiltakin on haettu palautetta (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75257>).

Suositus - Myös perusvalmisteluvaiheen aikaiset muut kuulemiset on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi esimerkiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle taikka jos kuultavina on ruotsinkielisiä tahoja (liite/linkki). Tällöin ainakin kuulemisen pääasiallinen sisältö, kysymykset, vastausvaihtoehdot ja vastausohjeet ovat myös ruotsiksi (vai toisella kansalliskielellä?).

Suositus – Perusvalmisteluvaiheen lausuntopyynnöt, kyselyt ja muut kirjalliset kuulemiset tehdään yleensä osittain rakenteisina. Pääosin rakenteisissa kyselyssä on esim. aiheen kattavat kysymykset monivalintavastausvaihtoehdoilla ja kuhunkin vaihtoehtoon liittyvällä tekstimuotoisen perustelun mahdollisuudella. Lisäksi on yleensä tarjottava mahdollisuus kokonaan vapaamuotoiseen palautteeseen.

Kyselyiden ja muiden kuulemisten toteuttaminen pääosin rakenteisina mahdollistaa sidosryhmien laajemman ja keskustelelevamman osallistamisen perusvalmistelun eri vaiheissa, koska seuraavaa kuulemistä edistävä aiemman kuulemispalautteen koostaminen ja analysointi on nopeata ja helppoa. Rakenteisten lausuntopyyntöjen ja kyselyjen kysymysten muotoilussa on syytä kiinnittää erityistä huomiota ilmaisujen neutraaliuteen, jottei vastaajia ohjailta tahattomasti joidenkin vastausvaihtoehtojen suuntaan (ks. sidosryhmäyhteistyöstä kuulemispyynnön laatimisessa - esivalmistelu– linkki).

Rakenteistaminen voi olla tarpeen myös vastaajakunnan profiloinnissa. Tällöin on otettava huomioon myös vastaajien yksityisyyden suoja ja tietosuojalainsäädäntö.

Rakenteisissa vastausvaihtoehdoissa on usein järkevää ottaa soveltuvin osin huomioon hyödyllisissä selvityksissä käytettyjä määritelmiä ja vastausvaihtoehtoja. Tällöin kyselyn tuloksia voidaan yhdistellä aiempien vastaavien selvitysten tuloksiin ainakin suuntaa antavasti (ks. tarkemmin – linkki Esivalmistelun ao. kohtaan).

Kysymysten ja vastausvaihtoehtojen muotoilussa otetaan huomioon kulloisenkin kyselyn tai muun kuulemisen tavoite. Esimerkiksi tietopohjan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoitukseen ja varmentamiseen liittyvän kyselyn

kysymykset ovat yleensä teemakohtaisia ja monivalinta-vastausvaihtoehdot kattavat ainakin yleisimmät aiemman valmistelun perusteella tiedossa olevat keinot. Vastausvaihtoehtoon liittyvässä kirjallisessa palautteessa voi tarkentaa ja perustella kantaansa.

Myöhemmässä perusvalmistelun vaiheessa kuulemisen tarkoituksena voi olla myös kaavaillon säännöksen ja sen perusteluiden toimivuuden varmentaminen. Tällöin hyödyllinen palaute voi koskea esimerkiksi kaavaillon säännösehdotuksen yksityiskohtia, jolloin kysymykset ja vastausvaihtoehdot voi olla tarkoituksenmukaista jakaa yksittäisiä pykäläiä, pykäläkokonaisuuksia tai lain lukuja koskeviksi. Sama koskee yksittäisiä perustelukohtia, erityisesti säännöskohtaisten perusteluiden ja vaikutusarvion yksityiskohtia. Jos kaavailtu muutosehdotus sisältää vain muutamia säännöksiä, voi olla tarkoituksenmukaista jaotella kysymykset esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksen sisältämiä lakiehdotuksia koskeviksi.

Vastausmahdollisuuksien muotoilussa on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että ei rajoiteta kommentoitavana olevassa asiakirjassa alustavasti valitusta linjasta poikkeavien kommenttien antamista. On tärkeätä, että ei rajoiteta palautteen antamista esimerkiksi säännös- tai perusteluluonnoksen soveltamisesta sellaisissa merkittävässä tilanteissa, joita ei ole vielä otettu huomioon kommentoitavassa asiakirjassa. Sama koskee esimerkiksi sellaista palautetta kaavaillon säännöskokonaisuuden ja voimassa olevan sääntelyn kokonaisvaikutuksesta, johon ei vielä ole kiinnitetty huomiota ehdotusluonnoksessa.

Tekoälystä odotetaan jo lähitulevaisuudessa merkittävää apuvälinettä kuulemispalautteen koostamiseen ja analysointiin. On arvioitu, että tekoälystä on enemmän hyötyä valmiiksi rakenteisen palauteaineiston koostamisessa ja analysoinnissa verrattuna siihen, miten hyvin tekoäly pystyy työstämään täysin vapaamuotoista palautetta.

Perusvalmistelun aikaisen kuulemisen välinettä valittaessa on muistettava, että **Lausuntopalvelua** käytettäessä vastaajan on rekisteröidyttävä vahvaa tunnistamista käyttäen ja vastaajan palaute tulee heti julkiseksi, mitkä seikat voivat hankkeesta ja valmistelutilanteesta riippuen olennaisesti rajoittaa osallistumista. Käytännössä perusvalmistelussa kartoitetaan välillä taka- ja sivuaskelia ottaenkin tietopohjaa, mukaan lukien ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. On tavallista, että perusvalmisteluvaiheen kuuleminen on keskustelevaa, alkaen yleisesti tai pistemäisesti muotoilluista kokemuksista ja näkemyksistä, jotka muuttavat ja syventyvät keskustelun kuluessa. Tällöin kaiken palautteen tuleminen heti julkiseksi voi vähentää merkittävästi osallistumishalua ja -mahdollisuuksia.

Lausuntopalvelu tukee vain puutteellisesti rakenteisen kyselyn yhteenvedon tuottamista (ei tue esim. vastausvaihtoehtoihin liittyvien tekstimuotoisten perusteluiden koostamista eikä vastaajaprofiilien mukaista palautteen koostamista). Lausuntopalvelu-palautteen voi kuitenkin tallentaa kokonaan Excel-tiedostoksi, jolloin kaikki rakenteisen lausuntopyyntöön ja -palautteen ominaisuudet voidaan hyödyntää yhteenvedon koneellisessa koostamisessa.

Otakantaa.fi:n kyselyominaisuuksien käytettävyyttä perusvalmisteluvaiheen tiedonhankintaan ja arviointiin parantaa se, että osallistuminen ei edellytä rekisteröitymistä eikä vahvaa tunnistautumista, osallistua voi nimimerkillä ja palautteen julkaiseminen palvelun kautta voidaan määritellä hankekohtaisesti. Otakantaa-palvelu soveltuu etenkin kansalaispalautteen keräämiseen. Ymmärrettävästi tietopohjaa ei voi perustaa pelkästään nimettömään palautteeseen. Nimetöntä palautetta voidaan kuitenkin varmentaa muista tietolähteistä ja saattaa se julkaistujen palautekoosteiden kautta yleisesti arvioitavaksi valmistelun seuraavissa vaiheissa.

Myös Otakantaa-palvelu tukee puutteellisesti rakenteisen kyselyn yhteenvedon tuottamista, mutta palautteen voi tallentaa Excel-tiedostoksi, jossa palautteen rakenteisen muodon voi hyödyntää palautekoosteen koneellisessa tuottamisessa.

Esimerkkejä rakenteisista kyselyistä ja lausuntopyyntöistä – HE-luonnos/pykälä-luonnos vs. sääntelytarve ja sääntelyvaihtoehdot

2020-luvun verkkokokousloikan seurauksena toimivia, helposti, edullisesti ja nopeasti toteutettavia laadullisen kuulemisen keinoja ovat myös **verkkokeskustelut, -tapaamiset, -työpajat ja -seminaarit**. Nämä laadulliset keinot täydentävät perinteisempiä määrällisiä kartoituksia, kuten tilastotietoja ja pääasiassa lukumäärätietoja tuottavia kyselyitä. On tavallista, että tilastotiedot ja muuta tarkoitusta varten tehdyt tutkimukset eivät tarjoa riittävän kattavaa ja yksityiskohtaista tietopohjaa sääntelytarpeen yksityiskohtaisiin rajauksiin, lain säännösten ja niiden perusteluiden yksityiskohtien muotoiluun ja vaikutusten arviointiin (ks. tarkemmin Vaikutusarviointiohjeen 1.3 kohta. Ohjeen 1.3.2 kohdan mukaan vaikutuksia on lähtökohtaisesti arvioitava sekä määrällisesti että laadullisesti.).

Perusvalmistelun seuraamista helpottaa lausuntopyyntöjen (ja saatujen lausuntojen julkaiseminen

Hankeikkunassa. Hankeikkuna-tiedot ovat myös ruotsiksi. Hankeikkunaan tallennetaan myös ruotsiksi ainakin perustiedot kuulemisesta (kuulemisen aihe ja ajankohta). Myös Hankeikkunan ruotsinkielisille sivuille tallennetaan kuulemispyyntö ja mahdollinen linkki kuulemispalveluun. Kuulemispyyntöä ja kuulemispalvelun tietoja ei tarvitse erikseen kääntää Hankeikkunaa varten. Perusvalmistelun aikaisen lausuntopyynnön julkaiseminen etappina Hankeikkunassa helpottaa kuulemisen havaitsemista sekä saadun palautteen julkaisemista Hankeikkunassa kyseiseen kuulemiseen kohdistettuna. Esimerkiksi Lausuntopalvelussa järjestetyn kuulemisen palaute tulee julki myös Hankeikkunassa. Jos kuuleminen on Hankeikkunassa etappina, myös kuulemisipalaute näkyy Hankeikkunassa etappiin kohdistettuna.

3.4 Perusvalmistelun aikaisen kuulemisipalautteen yhteenveto ja sen julkaiseminen

Prosessioppaan mukaan sidosryhmien palaute kootaan (prosessioppaan 2.6 kohta). Palautteeseen sovelletaan asiakirjojen julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä.

Suositus - Perusvalmistelun aikainen sidosryhmien kuulemisipalaute kootaan yhteenvetoon. Erillisen yhteenvedon voi toteuttaa vastaavasti kuin säädösehdotuksesta järjestettävän lausuntokierroksen palautteen yhteenvedon (Lausuntoyhteenveto-linkki). Koostaminen on tarpeellista ainakin siinä tapauksessa, että kuulemisen aihe on yleisesti tärkeä tai palautteen määrän vuoksi siitä on vaikea saada kattavaa kuvaa muulla tavalla (esimerkiksi Lausuntopalvelun ja Otakantaa-palvelun palautekooste-näkymät eivät ole riittäviä).

Suositus – Kuulemisipalautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa. Tietolähteenä käytetty valmistelun aikainen palautekin tulisi saattaa helposti luettavassa muodossa yleisesti saataville, jotta valmistelussa käytetty aineisto olisi tältäkin osin yleisön arvioitavissa ja käytettävissä esimerkiksi säädösehdotuksesta järjestettävällä lausuntokierroksella. HE-luonnoksessa HE:n valmistelu esitellään yleispiirteisesti. Tällöin valmistelun aikaisten kuulemisien merkittävä palautetta ei välttämättä voida kuvailla riittävän kattavasti HE-luonnoksessa. Ainakin näissä tilanteissa käyttökelpoinen järjestely voi olla erillinen, esimerkiksi Hankeikkunassa saatavilla oleva palautteen yhteenveto, johon HE:ssa viitataan palautteen yksityiskohtien osalta.

Valmistelun aikaisissa sidosryhmäkuulemisissa saadaan esiin toimintatapoja, valmiuksia, vaikutuksia ja muita näkemyksiä, jotka tulevan monin tavoin testatuiksi valmistelun muissa vaiheissa, jos palautteen koosteet on julkaistu ajoissa.

3.5 Säädösehdotusta koskevan lausuntokierroksen, säädöksen seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu sekä viestintä

Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntokierros sekä kuulemisen hyödyntäminen säädöksen seurannassa. Prosessioppaan mukaan lakiehdotus perusteluineen kirjoitetaan hallituksen esityksen (HE) muotoon. Hallituksen esityksen laatimisoheiden (HELO-ohje) mukaan esityksessä on oltava tiedot säädösehdotusta koskevan lausuntokierroksen järjestämisestä, minkä perusteella lausuntokierrosta koskevista suunnitelmista on mainittava HE-muotoisessa perusvalmistelun loppuraportissa. Säädösehdotusta koskevan lausuntopyynnön suunnittelu ja viestintä esitellään Lausuntopyyntö-kohdassa (linkki).

HELO-ohjeen mukaan hallituksen esityksessä on tehtävä selkoa myös siitä, miten lain toimivuutta aiotaan seurata. Jos toimivuuden seuraamiseksi on jo valmisteluvaiheessa suunniteltu tutkimuksia tai selvityksiä, niistä mainitaan (IV Hallituksen esityksen perusrakenne, 10 kohta <http://helo.finlex.fi/iv-hallituksen-esityksen-perusrakenne/sisallys/#jakso-10-toimeenpano-ja-seuranta> sekä Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164933>).

Prosessioppaan mukaan ministeriö julkaisee HE-luonnoksen tai muun loppuraportin ja tiedottaa siitä (prosessioppaan 2.12 kohta). Raportti julkaistaan ainakin Hankeikkunassa. Loppuraportista viestimisen suunnittelussa arvioidaan, minkälainen viestintä tukee lausuntokierrosta ja edistää myös niiden kohderyhmien tiedonsaantia, joille ehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia ja joita tulevan lausuntokierroksen kutsu ei tavoita. Loppuraportin julkistaminen ja viestimisen merkittävät puutteet voivat vaikuttaa myös siihen, miten hankkeeseen suhtaudutaan sen myöhemmissä vaiheissa julkisuudessa.

4 Lausuntomenettely

Yhteenveto lausuntomenettelyn hyödyistä ja ohjeistuksesta

<p>4.1 Lausuntokierroksen tarkoitus</p> <p>Lausuntokierroksella varmennetaan tietopohjan sekä arvioiden ja valintojen ja niiden perusteluiden riittävyttä ja oikeellisuutta, edistetään valmistelun avoimuutta ja mahdollistetaan hankkeen kriittinen julkinen arviointi.</p> <p>Hyvin toteutettu lausuntomenettely voi läpivalaista hanketta myös sen organisoinnin asianmukaisuuden kannalta.</p> <p>Hyvin toteutettu ja dokumentoitu kuuleminen helpottaa riskienhallintaa, maineriski mukaan lukien.</p>
<p>4.2 Lausuntopyynnön suunnittelu</p> <p><i>Suositus: Lausuntopyyntö ja lausuntokierroksen toteutus suunnitellaan yleensä yhdessä perusvalmistelun tekevän työryhmän kanssa. Jos HE-luonnos on tehty virkatyönä, on suositeltavaa osallistaa ainakin keskeiset sidosryhmät lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien kuultavien tahojen määrittely.</i></p>
<p>4.3 Lausuntopyyntö rakenteisessa muodossa Lausuntopalvelussa</p> <p>Periaate - Lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa.</p> <p><i>Suositus - Lausuntopyyntö toteutetaan rakenteisena niin, että myös vapaa kommentointi on mahdollista.</i></p> <p>Kielilaki - Lausuntopyyntö julkaistaan myös ruotsiksi (linkki kieliliitteeseen).</p>
<p>4.4 Lausuntoaika</p> <p>Periaate - Lausuntomenettelyssä lausuntojen antamiseen on varattava aikaa ainakin 6 viikkoa lausuntopyynnön toimittamisesta ja julkaisemisesta.</p> <p><i>Suositus – Julkistetaan ja ilmoitetaan lausuntopyynnön saajille etukäteen lausuntokierroksen ajankohta ainakin, jos lausuntoaika on pääsääntöjä lyhyempi.</i></p> <p><i>Suositus - Lausuntojen antamiseen varataan niin pitkä aika, että myös muilla kuin sidosryhmien edunvalvojilla ja viranomaisilla on todellinen mahdollisuus osallistua lausuntokierrokselle.</i></p>
<p>4.5 Lausuntopyynnön julkistaminen, jakelu ja muu viestintä</p>

<p><i>Suositus - Ruohonjuuritason toimijoita tai muuten laajempaa yleisää tavoittelevan lausuntokierroksen viestintä suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa.</i></p>
<p>4.6 Lausuntokierrosta täydentävät palautteen hankkimiskeinot</p> <p><i>Suositus - Keskustelutilaisuudet, kohdennetut haastattelut, webinaarit, verkkotyöpajat, muut verkkokeskustelut ja -kyselyt voivat olla hyviä täydentäviä keinoja ruohonjuuritason palautteen saamiseksi lakiehdotuksesta.</i></p>
<p>4.7 Lausuntoyhteenvedo</p> <p>Periaate – Lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenvedo, joka julkaistaan Hankeikkunassa.</p> <p><i>Suositus - Lausuntoyhteenvedon alussa on tiivistelmä lausuntokierroksen toteutuksesta ja ehdotuksen asioita tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen päälinjoista. Tämän jälkeen on yhteenvedo yksityiskohtaisesta palautteesta.</i></p> <p><i>Suositus – Saman suuntaisella kannalla olevien perustelut ryhmitellään asiakohdittain.</i></p> <p><i>Suositus - Lausuntopalvelussa olevan rakenteisen palauteaineiston voi tallentaa Excel-tiedostoksi, jolloin rakenteisia ominaisuuksia voi hyödyntää lausuntoyhteenvedon koneellisessa koostamisessa.</i></p>
<p>4.8 Arvio lausunto- ja muusta palautteesta</p> <p><i>Suositus - Lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan arvio. Arvio jäsenetään samoin kuin lausuntoyhteenvedo, eli lausunnon antajien merkittävät perustelut arvioidaan kunkin perustelukohdan jälkeen</i></p> <p><i>Suositus - Yleensä arvio kuulemispalautteesta julkaistaan jatkovalmistelupäätöksen yhteydessä.</i></p> <p><i>Suositus – Arvio kuulemispalautteesta julkaistaan Hankeikkunassa etappina.</i></p>

4.1 Lausuntokierroksen tarkoitus

Perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä (Lainvalmistelun prosessioppaan 3 kohta <http://lainvalmistelu.finlex.fi/3-lausuntomenettely/#esittely>). Sama koskee asetusluonnoksia.

Lausuntokierroksen avulla varmennetaan tietopohjan sekä arvioiden ja valintojen ja niiden perusteluiden riittävyyttä ja oikeellisuutta, edistetään valmistelun avoimuutta ja mahdollistetaan hankkeen kriittinen julkinen arviointi. Lausuntokierroksella jokainen lausunnonantaja voi arvioida ja kommentoida ehdotusta vapaasti omalta kannaltaan. Lausunnon sisältöä ei esimerkiksi rajaa tavoitteen ja/tai lopputuloksen osalta mahdollisesti hyvinkin rajattu säädösvalmistelutoimeksianto.

Hyvin toteutettu lausuntomenettely voi läpivalaista hanketta myös sen organisoinnin asianmukaisuuden kannalta. Hyvin toteutettu ja dokumentoitu kuuleminen helpottaa riskienhallintaa, maineriski mukaan lukien.

Jos esi- ja perusvalmisteluvaiheen kuuleminen sekä palautteen ja sen arvioinnin dokumentointi on tehty riittävän hyvin eikä asiassa ole ilmennyt uutta olennaista, prosessioppaan edellyttämän lausuntokierroksen järjestäminen ja lausunnon antaminen ovat yhtäältä helppoa ja toisaalta lausuntokierros ei yleensä tuo enää esiin uutta olennaista tietoa. Poliittisesti herkissä ja valmistelun aikana erityistä julkisuutta saaneissa asioissa lausuntokierroksella voi helpommin tulla uutta palautetta, jonka käsittelyä aiempi riittävä kuuleminen yleensä helpottaa.

Lausuntokierroksen tarkoituksen toteutuminen edellyttää, että lausuntokierroksella kommentoitava HE-luonnos on riittävän valmis, jotta sen tietojen ja arvioiden perusteella voi muodostaa perustellun käsityksen ehdotuksesta. HE-luonnokseen on sisällyttävä muun muassa niin pitkälle laadittu vaikutusarvio, että sidosryhmät voivat ottaa siihen kantaa ja arvioida sen luotettavuutta. Lisäksi on hyvä tapa liittää mukaan vaikutusarviota tukevat lisämateriaalit, kuten sääntelytaakkalaskurilla tehty taakkalaskelma. Asetusluonnosta koskevan lausuntopyynnön yhteydessä tulee olla saatavana luonnos esittelymuistioksi, jonka sisältöön sovelletaan soveltuvin osin samoja vaatimuksia kuin lausuntopyynnön kohteena olevaan HE-luonnokseen.

(Esimerkki HE 250/2022:ssä valmistelun kuvaus HE:n 1.2 kohdassa

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_250+2022.pdf)

4.2 Lausuntopyynnön suunnittelu

Prosessioppaan mukaan perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä. Näin toimitaan yleensä silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu esi- ja perusvalmistelun aikana. Lausuntopyyntö lähetetään keskeisille, tiedossa oleville sidosryhmille. Se myös julkaistaan, jotta kaikilla kiinnostuneilla olisi tilaisuus antaa lausunto. Lausunnoissa saatu palaute kootaan ja julkaistaan (Prosessioppaan 1 kohta).

Prosessioppaan mukaan valmistelutiimi laatii sidosryhmille osoitetun pyynnön antaa lausuntoja hallituksen esityksen luonnoksesta (HE-luonnos) tai valmisteluelimen loppuraportista, johon sisältyy HE-luonnos. HE-luonnoksen lakiesityksistä laaditaan rinnakkaistekstit, jos niitä ei ole tehty jo aikaisemmin. Lausuntomenettelyyn liittyvä viestintä ja täydentävät kuulemistoimenpiteet, esim. kuulemistilaisuudet, suunnitellaan viestinnän asiantuntijoiden kanssa (3.2).

Suositus: Lausuntopyyntö ja lausuntokierroksen toteutus suunnitellaan yleensä yhdessä perusvalmistelun tekevän työryhmän kanssa. Jos HE-luonnos on tehty virkatyönä, on suositeltavaa osallistaa ainakin keskeiset sidosryhmät lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien kuultavien tahojen määrittely.

Suosittelavaa on käyttää rakenteistettua lausuntopyyntö, joka suunnitellaan valmistelutiimin kanssa. Myös lausuntopyynnön jakelulistaa varten on suositeltavaa pyytää valmistelutiimin ehdotuksia. Lausuntopyynnön on oltava avoin kenen tahansa vastattavaksi, jos ei ole erityistä syytä lausuntokierroksen rajoittamiseen (syy rajaukseen on hyvä todeta esim. lausuntopyynnössä).

Sidosryhmien osallistaminen lausuntopyynnön valmisteluun varmentaa lausuntopyynnön laatua ja hyödyllisyyttä sekä lisää lausunnonantajien luottamusta siihen, että lausuntopyyntö on neutraalisti toteutettu. Osallistaminen helpottaa ja edistää lausuntopyynnön viestimistä varsinkin hankkeissa, joissa pyritään tavoittamaan laajaa lausunnonantajien kenttää (valmisteluun osallistetut viestivät lausuntomahdollisuudesta omille sidosryhmilleen). Osallistaminen voi olla esimerkiksi kommentointimahdollisuuden tarjoaminen.

Lausuntopyyntöä laadittaessa arvioidaan, miten pyyntö tavoittaisi myös HE:n sääntelyn viimesijaiset kohteet, kuten eri ihmisryhmät, sekä sidosryhmien edunvalvojien edustamat että muut kohderyhmät. On esimerkiksi pidettävä huolta siitä, että täytäntöönpanoviranomaisten lisäksi kuullaan myös suoraan tai välillisesti sääntelyn kohteena olevia ryhmiä. Erityisesti julkisen vallan käyttämistä koskevien esitysten kohdalla on huolehdittava siitä, että kuultavien kartoituksessa otetaan huomioon myös perustuslaissa säädetyt perusoikeudet.

4.3 Lausuntopyyntö Lausuntopalvelussa

Periaate - Lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa. Näin säädösehdotuksia koskevat lausuntopyynnöt ja niihin saatu palaute on kaikkien saatavana yhdessä paikassa.

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

Rakenteistettu lausuntopyyntö voi helpottaa ja nopeuttaa palauteyhteenvedon koneellista koostamista, kuten eri asioista tai eri tavoin saatujen kommenttien havaitsemista ja koostamista esimerkiksi asia-, kanta- ja sidosryhmäkohtaisesti. Lausuntokierroksen päättymisen jälkeinen aikataulu ennen HE:n antamista on usein hyvin tiukka. Rakenteista lausuntopyyntöä käyttäen suurestakin lausuntomäärästä voi koostaa riittävän lausuntoyhteenvetoluonnoksen muutamassa päivässä.

Usein toimiva ratkaisu on rakenteisen osuuden jakaminen kysymyksiin, joihin vastataan monivalinnoilla ja vapaa kenttä -perusteluilla (esim. kysymykset pykälä- tai lukukohtaisesti ja vastausvaihtoina ”kannatan”, ”kannatan muutettuna”, ”vastustan”, ”ei kantaa” ja ”muu ehdotus, mikä?”). Lisäksi jokaisen vaihtoehdon perusteluita varten on vapaa kenttä. Myös ehdotusta kannattavilla tai siihen kantaa ottamatta jättäneillä voi olla vaikutusarvion tai säännöskohtaisten perusteluiden kannalta hyödyllisiä kommentteja. Samaa asiaa koskevat eri toimintavaihtoehdot voidaan Lausuntopalvelun kysymyksissä muotoilla A ja B -vaihtoehdoiksi siten, että vastaaja voi sulkea pois toisen vaihtoehdon tai kannattaa sitä täydentävänä tai toissijaisena vaihtoehtona. Lisäksi lausuntopyynnön lopussa on hyvä olla ”Muut kommentit ja ehdotukset –vapaa tekstikenttä muotoinen kysymys, jotta kysymyksen asettelulla ei rajata kommentointia. Jos odotetaan suurta määrää lausuntoja, myös vastaajien roolien mukainen profilointi voi olla hyödyllinen lausuntopalutteen koostamisen ja arvioinnin helpottamiseksi.

Esimerkki: Etäkokoukset ja etäosallistuminen osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=a413c413-d2cf-41c5-b590-1931968fd1f3>

Jos erityisestä syystä päädytään täysin vapaamuotoisen ja pituudeltaan rajoittamattoman palutteen mahdollistavaan lausuntopyyntöön, lausuntopalutteen luettavuutta ja käsittelyä voi parantaa edellyttämällä, että lausunnossa on enintään tietyn mittainen tiivistelmä palutteen.

Käytännössä on edelleen lausunnonantajia, jotka esimerkiksi sisäisten käytäntöjensä vuoksi antavat vain kirjemuotoisia lausuntoja omaa kantaansa parhaiten katsomallaan tavalla jäsentäen esitettyä. Tämä voi johtua myös Lausuntopalvelun käytettävyyden rajoituksista. Palutteen antamisen avoimuuden sekä palutteen koostamisen, arvioinnin ja resurssien käytön tavoitteet täyttyvät riittävästi, jos selvästi suurin osa (esim. 80–90 %) palutteen saadaan Lausuntopalvelun kautta rakenteisessa muodossa. Lausuntoyhteenvedon luettavuuden parantamiseksi on suositeltavaa, että myös näiden lausuntojen sisältö esitetään yhteenvedossa rakenteisen lausuntopyynnön mukaisella tavalla niin pitkälti kuin mahdollista.

–Kielilain mukaan lausuntomenettelyn lausuntopyyntö käännetään ruotsiksi. Prosessioppaan mukaan valtioneuvoston hallintoyksikön ruotsin kielen yksikkö kääntää hallituksen esityksen luonnoksen (HE-luonnos) ruotsiksi, jos sitä ei ole käännetty loppuraporttia (prosessioppaan 2B.11 kohta) tai muuta julkaisua varten. Tarvittaessa lausuntopyyntö ja HE-luonnos käännetään myös saamen kielille. Lausuntopyynnön ja siinä tarkoitetun säädösehdotuksen kääntämisen yksityiskohtaiset ohjeet tästä (Kuulemisen kielet-liite/linkki) Yleensä lausuntokierrosta varten käännetään vain HE-luonnoksen pääasiallinen sisältö ja pykälät.

Jos aikataulu on tiukka ja lakiehdotus on laaja, on usein tarkoituksenmukaista tehdä käännöstoimeksianto, vaikka kaikkia HE-luonnoksen yksityiskohtia ei ole vielä päätetty.

Käännösvaatimus voi osaltaan rajoittaa rakenteisen lausuntopyynnön laatimista, koska sitä varten on käännettävä myös kysymykset. Tällöin käännöstarvetta vähentää rakenteisen lausuntopyynnön kysymysten muotoilu lakiehdotuksen pykälien, luvun väliotsikoiden jne. mukaan siten, että tarvittavat käännökset saadaan lakiehdotuksen käännöksestä.

4.4 Lausuntoaika

Periaate – Lausuntomenettelyssä lausuntojen antamiseen on varattava aikaa ainakin 6 viikkoa lausuntopyynnön toimittamisesta ja julkaisemisesta. Lisäksi lausuntokierroksen kestossa on otettava huomioon yleiset loma-ajat, kuten

heinäkuu kesälomakuukautena sekä 2–3 viikkoa kalenterivuoden vaihteen ympärillä. Lyhyempi aika on mahdollinen vain erityisestä syystä ja lausunnon antamista helpottaen. Lausuntopyyntöissä on mainittava poikkeamisen syy. Lyhyempi lausuntoaika on perusteltava lausuntopalautteella päivitetystä hallituksen esityksessä sekä lausuntoyhteenvedossa.

Jos erityisestä syystä päädytään lyhyempään lausuntoaikaan, lausuntojen antamista voi helpottaa esimerkiksi siten, että lausuntokierroksen ajankohdasta ja aiheesta ilmoitetaan kuultaville hyvissä ajoin etukäteen ja lausunnonantajille järjestetään lausuntoaajan kuluessa tilaisuus, jossa HE-luonnos esitellään ja siitä keskustellaan kuultavien kanssa.

Suositus - Julkistetaan ja ilmoitetaan lausuntopyyntöjen saajille etukäteen lausuntokierroksen ajankohta ainakin, jos lausuntoaika on pääsääntöjä lyhyempi. .

Käytännössä lainvalmistelun aikataulu ja lausunnonantajien tarvitsema aika vaihtelevat. Joissakin hankkeissa käytännössä kaikki mahdolliset lausunnonantajat ovat jollain tavoin osallistuneet tai seuranneet perusvalmistelua, ja lausuntojen antaminen on osa niiden tavanomaista toimintaa. Tällöin hyvinkin lyhyt, esim. 1–2 viikon lausuntoaika voi olla riittävä.

Esimerkiksi koronakeväänä 2020 kesken vuosikokouskauden tuli antaa noin kolmen viikon kuluessa toimeksiannosta hallituksen esitys (45/2020), jolla helpotettiin etäosallistumista osakeyhtiöiden, asunto-osakeyhtiöiden, osuuskuntien, yhdistysten ja eräiden muiden yhteisöjen kokouksiin. Välittömästi 23.3.2020 saadun toimeksiannon jälkeen ilmoitettiin sähköpostilla laajalle lausunnonantajajoukolla (47 tahoja) toimeksiannon sisällöstä ja noin viikon päästä pidettävästä kolme vuorokautta kestävästä lausuntokierroksesta. Lisäksi jo ennen lausuntokierrosta vastattiin lausunnonantajien kysymyksiin mahdollisen esityksen sisällöstä jne. Lausuntokierroksella saatiin tavanomainen määrä tavanomaista laatua olevia lausuntoja. Toisaalta HE-luonnos voi olla aiheeltaan ja/tai kuultavat tahot voivat olla sellaisia, että kannan muodostus edellyttää käsittelyä esim. edunvalvontajärjestön eri tasoilla, mihin kuluu aikaa. HE-luonnoksen suorat ja välilliset vaikutukset voivat myös olla niin laaja-alaisia, että lausuntomahdollisuutta koskevan tiedon kulku vie aikansa. Vähimmäisaikaa pidempi lausuntoaika helpottaa muidenkin kuin edunvalvojien ja viranomaisten osallistumista lausuntokierrokselle.

Suositus - Lausuntojen antamiseen varataan niin pitkä aika, että myös muilla kuin edunvalvojilla ja viranomaisilla on todellinen mahdollisuus osallistua lausuntokierrokselle. Edunvalvoja-asiantuntijoiden kannat edustavat ovat usein kompromissinäkemymiä, joiden sisältöön vaikuttavat myös edunvalvojan jäsenkunnan ja luottamusjohdon kulloisetkin voimasuhteet. On myös ymmärrettävää, että asiantuntijan tarjoama tietopohjan täydennys tukee sen näkemymiä. Tällöin voi käydä niin, että lausuntopalautteessa eivät tule esiin merkittävänkään vähemmistön kannalta olennaiset seikat, kuten lakiehdotuksen vaikutukset. Viimeksi sanottu koskee erityisesti sellaisia tilanteita, joissa edunvalvoja ei edusta alan pieniä toimijoita, tiettyjen alueiden toimijoita tai sääntelyn kohteena olevia erityisryhmiä.

Esimerkki: Yli 60 %:ssa asunto-osakeyhtiöistä on 1–10 huoneistoa. Näin pienet taloyhtiöt ovat pieni vähemmistö Kiinteistöliiton jäsenyhdistyksissä. Lisäksi jäsenyyden yleisyys vaihtelee myös alueellisesti. Ammatti-isännöitsijä on noin puolessa taloyhtiöistä painottuen isompiin taloyhtiöihin. Mm. näistä syistä asunto-osakeyhtiölain muutosten vaikutusten seurannassa ja uusissa lainvalmisteluhankkeissa on suoraan yksittäisien taloyhtiöiden hallituksen jäsenille, isännöitsijöille ja osakkaille suunnattuja kyselyitä ja kommentointimahdollisuuksia ja varsinaisesta lausuntokierroksesta tiedotetaan Kiinteistöliiton ja Isännöintiliiton jäsenkunnalle.

4.5 Lausuntopyyntöjen julkistaminen, jakelu ja muu viestintä

Lausuntopyyntö toteutetaan Lausuntopalvelun kautta. Näin se voi tavoittaa myös muut tahot kuin edunvalvojat. Näin lausunnotmenettelyiden kaikki vaiheet näkyvät Lausuntopalvelussa ja Hankeikkunassa.

Lausuntopyyntöjen ja siinä tarkoitettujen säädösehdotusten ruotsinnosta koskevat periaatteet ja suositukset löytyvät tästä (linkki liitteeseen).

Lausuntopyyntö viedään valtioneuvoston asianhallintajärjestelmään (VAHVA <https://vnk.fi/hanke?tunnus=VNK010:00/2015>) sekä julkaistaan Hankeikkunassa. Lausuntomenettelystä voidaan tiedottaa myös muulla tavoin.

Käytännössä lausuntokierroksen viestimiseksi yleisölle ei riitä lausuntopyyntö julkistaminen prosessioppaan mukaisesti ja ministeriön tiedotteella. Yleensä vain edunvalvojat ja viranomaiset seuraavat näitä kanavia niin ajantasaisesti, että lausuntokierrokselle osallistuminen on mahdollista tällaisen viestinnän perusteella. Palautteen saaminen muilta kuin mainituilta ”lausuntoammattilaisilta” on usein haastavaa ja voi edellyttää perinteisestä lausuntokierroksesta poikkeavaa kuulemistapaa ja viestintää.

Suositus - Suositeltavaa on, että ruohonjuuritason toimijoita tai muuten laajempaa yleisöä tavoittelevan lausuntokierroksen viestintä suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa. Tällöin tärkeätä on, että eri kannoilta asiaa tarkastelevilla olennaisille tahoille tarjotaan osallistumismahdollisuutta. Tällaisen viestinnän toteutuskeinona 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 samalla kertaa myös eri näkökulmia ja intressejä edustavien sidosryhmien edustajia.

4.6 Lausuntokierrosta täydentävät palautteen hankkimiskeinot

Prosessioppaan mukaisen lausuntokierroksen palaute perustuu yleensä viranomaisten ja edunvalvojen asiantuntijoiden näkemyksiin. Edunvalvojan palaute on usein myös ainakin osittain kompromissinäkemys, joka perustuu edunvalvojan taustatahojen erilaisiin kokemuksiin ja tavoitteisiin. Tällöin voi käydä niin, että laajakaan lausuntopalaute ei ilmennä ruohonjuuritason lainsoveltajien tarpeita ja valmiuksia eikä kattavasti lausuntokierroksella olevan ehdotuksen vaikutuksia heidän kannaltaan. Laajemman palautteen saaminen muilta kuin mainituilta ”lausuntoammattilaisilta” on kuitenkin yleensä vaikeata, jolloin tyydytään asiantuntijoiden kompromissiarvioihin.

Suositus – Keskustelutilaisuudet, kohdennetut haastattelut, webinaarit, verkkotyöpajat, muut verkkokeskustelut ja kyselyt voivat olla hyviä täydentäviä keinoja ruohonjuuritason palautteen saamiseksi lakiehdotuksesta. Näiden keinojen käyttötärpeeseen ja käytettävyyteen vaikuttavat usein merkittävästi hankkeen laatu ja kohderyhmät sekä se, saadaanko palautteen hankintaan mukaan kohderyhmiä lähellä olevia toimijoita ainakin järjestelyn suunnitteluun ja viestintään. Myös näitä keinoja käytettäessä on otettava huomioon tasapuolisuuden ja avoimuuden vaatimukset (esim. kohderyhmässä erilaisia näkökantoja edustavien osallistaminen ja tulosten julkistaminen).

- Esimerkki: TEMin puhelinhaastattelukierros yritysten edustajille vaikutusten arvioimiseksi lausuntokierroksen aikana.

4.7 Lausuntoyhteenveto

Periaate – Lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenveto, joka julkaistaan Hankeikkunassa. Saadut lausunnot ovat Hankeikkunassa yleisönkin luettavissa. Usein on esimerkiksi kuulemisten asianmukaisuuden arvioinnin kannalta ja kaiken palautteen ymmärtämisen kannalta tarkoituksenmukaista, että lausuntoyhteenvetoon kootaan kaikki HE-luonnoksesta saatu palaute (esim. mahdolliset työpajat, verkkokeskustelut jne.). Yhteenvedosta tulisi tällöin ilmetä, millä tavoin mahdollinen muu palaute on saatu. Lausuntoyhteenvettoa ei yleensä käännetä ruotsiksi.

Suositus - Lausuntotiivistelmän alussa on tiivis yhteenveto lausuntokierroksen toteutuksesta ja ehdotuksen asioita tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen päälinoista. Tämän jälkeen on yhteenveto yksityiskohtaisesta palautteesta. HE-luonnoksen yksittäisiä asiakohtia tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen ymmärtämistä helpottaa usein, että em. yhteenvedon jälkeen yksityiskohtainen palaute esitetään asiakohdittain seuraavassa järjestyksessä: ehdotusta sellaisenaan tai muutettuna kannattaneet, ehdotusta vastustaneet, muuta ehdottaneet ja kantansa ilmaisematta jättäneet. Kullakin kannalla olevat vastaajat voidaan tarkemmin jaotella esimerkiksi

ministeriöihin ja muihin viranomaisiin, erikokoisiin ja eri toimialojen yrityksiin ja niiden edustajiin, palveluiden käyttäjiin ja näiden edustajiin, erityisryhmiin jne.

Suositus – Asiakohdasta samalla kannalla olevien perustelut ryhmitellään kannan mukaisesti. Tällöin voi myös käsityönä yhdistellä saman sisältöiset perustelut (perustelun jälkeen sulkuihin näin lausuneiden tahojen lyhenteet). Tällaisen lausuntoyhteenvedon laatimista helpottaa em. tavoin rakenteistettuun lausuntopyyntöön saatu rakenteinen palaute. Kun lausuntokierros toteutetaan Lausuntopalvelussa, kuka tahansa voi helposti ja nopeasti varmistaa yhteenvedon yksityiskohtien oikeellisuuden alkuperäisestä palauteaineistosta.

Esimerkki: Luonnos hallituksen esitykseksi asunto-osakeyhtiölain ja toiminimilain 7 §:n muuttamisesta: Lausuntotiivistelmä (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164360>)

Esimerkki: Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla -työryhmän mietintö. Lausuntotiivistelmä (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163552/OM_2021_30_ML.pdf?sequence=8&isAllowed=y)

Muut esimerkit?

Lausuntopalvelun käyttäminen yhteenvedon tekemiseen. Lausuntopalvelussa annettujen lausuntojen yhteenvedon tulostusasetuksissa voi vain rajallisesti hyödyntää rakenteisten kysymysten vastausvaihtoehtoja. Yhteenvedon voi tulostaa vain niin, että jokaisen kysymyksen alle tulostuvat saatujen lausuntojen kyseiset kohdat lausuntojen saapumisjärjestyksessä.

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

Erillisen kaikki lausunnot sellaisenaan sisältävän lausuntokoosteen (kokonaiset lausunnot peräkkäin) laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista, jos lausuntokierros toteutetaan rakenteisena Lausuntopalvelussa.

4.8 Arvio lausunto- ja muusta palautteesta

Suositus - Lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan arvio. Arvio jäsenetään samoin kuin lausuntoyhteenvedo eli lausunnon antajien merkittävät perustelut arvioidaan kunkin perustelukohdan jälkeen.

Kirjallinen arvio lausunto- ja muusta palautteesta lisää avoimuutta ja luottamusta säädösvalmisteluun. Arviossa sidosryhmille ja kansalaisille viestitään avoimesti siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja millä perusteella muutoksia on tehty tai esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa (1.11).

Kirjallinen arvio palautteesta helpottaa yleensä virkatyönä kiireellisellä aikataululla tehtävää jatkovalmistelua sekä poliittista päätöksentekoa ministeriön ja valtioneuvoston tasolla. Lisäksi arvio nopeuttaa yleensä hyvinkin lyhyellä aikataululla tarvittavan asiasisältöä ja etutahojen kantoja koskevan yksityiskohtaisemman tiedon ja analyysin toteuttamista.

Suosittelavaa on antaa arvioluonnos tiedoksi lausunnonantajille (käytännössä mahdollisuus korjata asiavirheitä ja täydentää perusteluitaan – ei pyydetä lisäkommentteja). Näin keskustelu aiheesta jatkuu tavalla, joka varmentaa alustavien arvioiden oikeellisuutta ja lisää osallisuuden tunnetta eikä viivästyä valmisteluajankautua. Näin lausunnonantajat käytännössä osallistetaan palauteyhteenvedon ja arvioiden laatimiseen. Sidoryhmäviestinnässä on syytä korostaa sitä, että luonnos palauteyhteenvedoksi ja arvioiksi ei ole lopullinen eikä kaikilta osin viimeistelty.

Suositus - Yleensä arvio lausuntopalautteesta julkaistaan jatkovalmistelupäätöksen yhteydessä. Käytännössä arvio lausuntopalautteesta ja tarvittavista muutoksista voi kehittyä jatkovalmistelun aikana. Tämän vuoksi lopullisen arvion voi usein julkaista vasta HE:n antamista koskevan valtioneuvoston päätöksen yhteydessä (VN-listan tullessa julkiseksi).

Suositus – Arvio kuulemispalautteesta julkaistaan Hankeikkunassa etappina, jolloin se erottuu riittävästi muista valmisteluasiakirjoista ja on helpompi havaita. Kun arvio julkaistaan etappina, etapin osoitteen voi sisällyttää HE:een ja lisätä julkaistavan arvion etapille samaan aikaan kuin HE tulee julkiseksi). Julkaiseminen helpottaa HE:n jatkovalmistelua, kun HE:n Lausunnot-kohdassa voi lausuntopalautteen yksityiskohtien arvioinnin osalta viitata Hankeikkunassa saatavilla olevaan muistioon.

Esimerkki: Luonnos hallituksen esitykseksi asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta - Arvio lausuntokierroksella 12.7.-31.8.2022 saaduista lausunnoista https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d9f2ec47-0225-446a-94d8-738f79563e26/fb675d11-82a6-471f-9769-08439a4c6f5a/YHTEENVETO_20221103050559.PDF

5. Kuulemispalautteen hyödyntäminen jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa

Yhteenvedo kuulemispalautteen hyödyistä jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa

Jatkovalmisteluehdotuksen laatiminen on helpompaa, jos käytettävissä on kaiken palautteen arvioinnin sisältävä muistio.

Suositus - Jos lausunnonantaja esittää lausuntokierroksen jälkeen uusia merkittäviä kommentteja, niistä viestitään muille sidosryhmille.

Sidosryhmien tasapuolisen tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuden jatkaminen koko valmistelun ajan on omiaan lisäämään luottamusta valmistelun asianmukaisuuteen. Näin myös mahdollisesti esiin nousevat kiistanalaiset kysymykset ovat ennalta esittelevän ministeriön ja sidosryhmien tiedossa.

Näiden ohjeiden mukainen kuuleminen, palautteen arviointi ja julkaiseminen sekä sidosryhmien muu osallistaminen helpottavat usein viime vaiheen aikataulujen pitämistä. Valmistelun jatkamista ja viimeistelyä linjataan usein vaiheittain ja lopuista yksityiskohdista päätetään lähellä esityksen antamista.

Lausuntomenettelyssä saadun palautteen perusteella päätetään, miten valmistelua jatketaan (prosessioppaan 3.8 kohta).

Yleensä jatkovalmistelupäätöksen tekemistä varten laaditaan tiivis muistio, jossa käsitellään mm. lausunto- ja muun palautteen pääkohdat ja niitä koskevat ehdotukset (otetaan/ei oteta huomioon jne.). Muistion laatiminen on helpompaa, jos käytettävissä on kaiken palautteen arvioinnin sisältävä muistio.

Suositus - Jos lausunnonantajat esittävät lausuntokierroksen jälkeen sellaisia uusia merkittäviä kommentteja, joiden huomioon ottamista harkitaan, kommentteista viestitään muille sidosryhmille. Tarvittaessa voidaan järjestää vaihtoehtoisesti tai lisäksi keskustelu tai neuvottelu palautteen arvioinnin ja ratkaisun löytämisen nopeuttamiseksi. Näin toimittaessa varmistetaan, että poliittisen päätöksenteon yhteydessä ministeriössä, valtioneuvostossa tai eduskunnassa mahdollisesti esiin nousevat kiistanalaiset kysymykset ovat ennalta esittelevän ministeriön ja sidosryhmien tiedossa. Sidosryhmien tasapuolisen tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuden jatkaminen koko valmistelun ajan on myös omiaan lisäämään luottamusta valmistelun asianmukaisuuteen.

Käytännössä jatkovalmistelun aikatauluun vaikuttavat usein merkittävästi lainsäädäntösuunnitelman aikataulusuunnitelma ja HE:n lakiehdotusten täytäntöönpanoon mahdollisesti tarvittavan rahoitusratkaisun käsittelyaikataulu. Myös HE:n kääntämisen, laintarkastuksen ja taiton aikataulut ja niiden yhteensovittamisen edellytykset vaikuttavat. Arviointineuvoston ja/tai oikeuskanslerin käsittelyn vuoksi on usein tarpeen aivan viime vaiheessa täydentää ja muuttaa myös sääntämisyjärjestysperusteluita ja vaikutusarvioita, mihin usein tarvitaan valmistelutiimin ulkopuolista asiantuntemusta tiukalla aikataululla. Näistä syistä jatkovalmistelun vaiheiden aikataulusuunnitelma tehdään yleensä HE:n suunnitellusta antamisajankohdasta taaksepäin nykyhetkeen asti. Arviointineuvostokäsittelyn osalta aikataulusuunnitelma tehdään

vaikuttaa mm. se, että arviointineuvoston arviointi perustuu sille ensiksi toimitettavaan HE-luonnokseen (ts. myöhempiä muutoksia ei oteta huomioon).

Lausuntoyhteenvedon ja palautearvion koostaminen, julkaiseminen ja sidosryhmien osallistaminen jatkovalmisteluun helpottavat usein aikataulujen määrittämistä ja pitämistä sekä HE-luonnokseen tarvittavien muutosten tekemistä. On tavallista, että esimerkiksi HE:n perusteluita joudutaan joltain osin muuttamaan ja täydentämään hyvinkin nopealla aikataululla prosessin eri vaiheissa HE:n antamisesta päättävään valtioneuvoston yleisistuntoon asti. Tällöin hyvin laadittu kuulemisyhteenveto, kirjallinen arvio kuulemispalautteesta ja lausuntokierroksen jälkeisten keskusteluiden (esim. sidosryhmien edustajat ja ministereiden avustajat) riittävä dokumentointi helpottavat prosessin kiireisimmässä vaiheessa tuleviin kysymyksiin vastaamista sekä muutosvaatimusten arviointia ja toteutusta. Toimintamalli edistää riskienhallintaa myös sitä silmällä pitäen, että hankkeen vastuuhenkilö esittelevässä tai muussa ministeriössä on esteen vuoksi poissa (tai valmistelu on pidempään tauolla ennen kiireellistä jatkovalmistelua).

HE:n antamista koskevaa poliittista päätöksentekoa silmällä pitäen on yleensä tärkeitä, että jatkovalmistelussa tehtävistä muutosehdotuksista on viestitty sidosryhmille riittävällä tavalla. Muutoksia koskevan viestinnän tarve korostuu, jos muutettu ehdotus sisältää uuden kompromissin aineksia.

Käytännössä valmistelun jatkamista ja loppuun saattamista linjataan usein vaiheittain edeten siten, että esimerkiksi ensivaiheessa päätetään päälinjauksista ja jatkovalmistelun aikana yksityiskohdista. Usein lopuista yksityiskohdista päätetään hyvinkin lähellä esityksen antamisajankohtaa. Tällöin jatkovalmistelu edellyttää usein jatkuvaa tai ainakin toistuvaa yhteydenpitoa sidosryhmien ja poliittisen johdon kanssa. Aiemman kuulemispalautteen riittävä dokumentointi ja arviointi helpottavat tällöin yhteydenpitoa. Myös edellä suositeltu sidosryhmien osallistaminen jatkovalmisteluun on omiaan helpottamaan yhteydenpitoa ja tehostamaan jatkovalmisteluresurssien käyttöä.

6. Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Yhteenvedo asiantuntijakuulemisen hyödyistä ja esittelevän ministeriön asiantuntijan ohjeistuksesta

6.1 Valiokunnan asiantuntijakuulemisen tavoitteet

Perustuslain mukaan lakiesitykset on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä eduskunnan täysistunnossa (40 §).

HE:tä käsittelevä eduskunnan valiokunta kuulee aina asiantuntijoita, jotka käytännössä yleensä ovat pääosin samoja, joita on kuultu esityksen valmistelussa.

Asiantuntijakuulemisen avulla valiokunta voi arvioida säädösehdotuksen sisällön lisäksi säädösvalmisteluprosessin asianmukaisuutta ja laatua (esim. tietopohja, keinovalinta, vaikutusten arviointi).

Valiokuntien työtavat poikkeavat joiltain osin myös asiantuntijakuulemisten suunnittelun, toteutuksen ja dokumentoinnin suhteen.

Esittelevä ministeriö voi monin tavoin edistää valiokuntakäsittelyn tavoitteiden toteutumista ja helpottaa valiokunnan työtä.

6.2 Suullinen asiantuntijakuuleminen ja kirjallinen asiantuntijapalaute

Suositus – Valmistelun aikaisten kuulemisten tiedot ilmenevät HE:stä.

Suositus - Suullisen esittelyn tueksi tehdään yleensä tiivis PowerPoint- tai vastaava esitys.

Suositus – Lähetetään HE:n esittely etukäteen tiedoksi myös muille kuultaville asiantuntijoille, jos esittelyn perustelut tai painotukset poikkeavat HE:stä

6.3 Esittelevän ministeriön vastine

Suositus - Vastineella voi edistää valiokuntakäsittelyn avoimuutta, kun vastineessa käsitellään kaikki valiokunnan eri tavoin saama asiantuntijapalaute ja vastineluonnos annetaan tiedoksi muille asiantuntijoille.

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

Periaate - Kaikkea olennaista palautetta koskevat arviot ja kannat perustellaan.

Suositus - Esittelevä ministeriö tarjoaa eduskunnan kuulemille asiantuntijoille mahdollisuuden kommentoida vastineluonnosta.

Suositus – Vastineasiakirja otsikoidaan esimerkiksi: ”HE xx/xxxx vp - vastine valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa esitettyyn”. Vastineen saavutettavuutta lisää myös vastinetiedoston nimeäminen NN ministeriön vastineeksi.

6.1 Valiokunnan asiantuntijakuulemisen tavoitteet

Perustuslain mukaan lakiesitykset on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä eduskunnan täysistunnossa (40 §). Valiokunta käsittelee sinne lähetetyt asiat ja antaa niistä-mietinnön täysistunnolle tai lausunnon toiselle valiokunnalle ilman aiheetonta viivytystä. Valiokuntatyön sääntely perustuu perustuslakiin ja eduskunnan työjärjestykseen (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040#L4P35>). Lisäksi valiokuntatyössä otetaan huomioon eduskunnan valiokuntaopas (<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-279594.pdf>) ja kunkin valiokunnan itselleen hyväksymä työjärjestys. Ohjeistus on varsin yleisellä tasolla valtioneuvoston esittelijän ja valiokunnan kuultavaksi kutsuttavan asiantuntijan kannalta katsottuna.

HE:tä käsittelevä eduskunnan valiokunta kuulee aina asiantuntijoita, jotka käytännössä yleensä ovat pääosin samoja, joita on kuultu esityksen valmistelussa. Asiantuntijakuulemisen tarkoitus on tuottaa tosiasiatietoa päätöksenteolle, turvata sen hyväksyttävyyden, pätevyys ja legitimiisyys sekä myös luoda perusteita poliittisille kompromisseille (Valiokuntaopas, 5.2.2).

Tavoitteena on, että eduskunnan päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon viimeisin tieto ja edustajien kannalta merkittävien eri tahojen viimeisimmät käsitykset. Lisäksi ainakin osa valiokuntien jäsenistä toivoo suullista esittelyä ja asiantuntijalausuntoja. On myös mahdollista, että eduskuntakäsittelyn aikanakin tulee uutta tietoa asiasta ja että lausunnonantajien, erityisesti edunvalvojien, kannat muutenkin kehittyvät säädösprosessin aikana.

HE:n valmisteluvaiheen kuulemisten ja palautearvioiden riittävä ja avoin dokumentointi ja yleisesti käytössä oleva kommentointimahdollisuus lausuntokierroksen jälkeen tehtävien muutosten osalta voivat vähentää tarvetta päällekkäiseen moninkertaiseen kuulemiseen tai ainakin uuteen suulliseen kuulemiseen esitysten eduskuntakäsittelyn aikana.

Asiantuntijakuulemisen avulla valiokunta voi arvioida säädösehdotuksen sisällön lisäksi säädösvalmisteluprosessin asianmukaisuutta ja laatua (esim. tietopohja, keinovalinta, vaikutusten arviointi). Käytännössä

valiokuntakäsittelyssä ei yleensä voida arvioida syvällisesti kaikkia säädösehdotuksen yksityiskohtia. Tämän vuoksi on yleensä tarpeen arvioida myös valmisteluprosessin laatua.

Jos perusvalmistelussa ilmenee olennaisia puutteita, ne pyritään yleensä korjaamaan valiokuntakäsittelyssä, jota ei kuitenkaan ole tarkoitettu perusvalmisteluun. Perusvalmistelun puutteet käytännössä vievät resursseja ja viivästyttävät aikatauluja sekä eduskunnassa että esittelevässä ministeriössä niiden käsiteltävänä olevissa muissa asioissa.

Valiokuntakäsittelyn käytännön merkitys vaihtelee asioittain riippuen esimerkiksi asian merkityksestä (merkittävät asiat <=> tekniset yksityiskohdat) ja enemmistöhallituksen eduskuntaryhmien yhtenäisyydestä. Kaikkien asioiden valiokuntakäsittelyyn ei panosteta samalla tavalla.

Valiokuntien työtavat poikkeavat joiltain osin myös asiantuntijakuulemisten suunnittelun, toteutuksen ja dokumentoinnin suhteen. Erot koskevat esimerkiksi kuultavien asiantuntijoiden valintamenettelyä, kuulemisten lukumäärää, kuulemisen järjestämistä suullisesti tai kirjallisesti, suullisten kommenttien esittämistä myös kirjallisesti ja esittelevän ministeriön vastineen esitystapaa koskevia toiveita (esim. miten yksityiskohtaisesti vastineessa tulisi käsitellä ja perustella myös asiantuntijoiden ehdotukset, joihin ministeriö ei suhtaudu myötämielisesti).

Esittelevä ministeriö voi monin tavoin edistää valiokuntakäsittelyn tavoitteiden toteutumista ja helpottaa valiokunnan työtä. Perusvalmistelun ja sen dokumentoinnin laadun lisäksi tärkeää on se, miten ministeriö hoitaa asian esittelyn ja vastineen antamisen valiokunnalle. Erityisesti aktiivinen vastineen antaminen ja vastineen toteutus voi vaikuttaa merkittävästikin eduskunnan päätöksenteon avoimuuteen ja siten myös poliittisen vastuun toteutumisedellytyksiin. Esittelevän ministeriön edustajien aktiivisuus, joustavuus ja nopeus helpottavat myös eduskunnan valiokuntien aikataulujen yhteensovittamista asioissa, joita käsitellään useassa valiokunnassa (lausuntovaliokuntien ja mietintövaliokuntien käsittelyn ja päätöksenteon koordinointi).

6.2 Suullinen asiantuntijakuuleminen ja kirjallinen asiantuntijapalautte

Asiantuntijakuulemisen suunnittelua ja toteutusta helpottaa ja valiokuntakäsittelyn ennakoitavuutta helpottaa kaiken merkittävän valmistelun aikaisia kuulemisia koskevan, säädösvalmisteluprosessin riittävyyden arvioimisen kannalta merkittävän tiedon julkaiseminen ja linkittäminen hallituksen esitykseen. Tällaista aineistoa voivat olla esimerkiksi mahdollinen arviomuistio, seuranta- ja jälkiarviointia koskevat muistiot sekä niistä ja HE-luonnoksesta järjestetyn lausuntokierroksen tai muun palautteen yhteenveto ja arviointi sekä tieto mahdollisista erimielisyyksien aiheista ja erimielisistä tahoista.

Suositus - Suositeltavaa on, että mainitut valmistelun aikaisia kuulemisia koskevat tiedot ilmenevät HE:ssä mainituista esitykseen linkitetyistä julkaisuista. Tietojen julkaiseminen lisää valmistelun avoimuutta ja tietojen luotettavuutta (vertaisarviointi ja etutahojen oma-aloitteinen kontrolli- ja reagointimahdollisuus). Tietojen tulee olla ainakin valiokunnan, sen kutsumien asiantuntijoiden ja valmistelussa kuultujen käytettävissä.

Asiantuntijakuulemisten suunnittelussa valiokunnilla on erilaisia käytäntöjä. Osassa valiokunnista järjestetään lähtökohtaisesti vain yksi tilaisuus, jossa suullisesti ja kirjallisesti kuultavien asiantuntijoiden lista päätetään valiokuntaneuvoksen valmistelun ja valiokunnan puheenjohtajan ja jäsenten ehdotusten perusteella. Toinen vaihtoehto on järjestää kaksi tai useampia kuulemisia, joista ensimmäiseen kutsutaan valiokuntaneuvoksen ehdottamat asiantuntijat, joiden kuulemisen jälkeen valiokunta päättää mahdollisista muista suullisesti ja kirjallisesti kuultavista. Tavallisesti kuultaviksi kutsutaan esityksen valmistelussa kuultujen tahojen edustajia, painottuen eri intressitahoihin ja erilaisia kantoja esittäneisiin tahoihin. Osa valiokunnista kuulee myös sellaisia tutkija-asiantuntijoita, jotka eivät ole osallistuneet esityksen valmisteluun (tavoitteena laajemman kokonaisnäkömyksen saaminen esityksen kohteena olevasta ilmiöstä ja ehdotuksen merkityksestä sekä mahdollisista vaihtoehtoista keinoista).

Käytännössä monivaiheinen asiantuntijakuuleminen ja valiokuntakäsittely voi johtaa siihen, että esittelevän ministeriön on toimitettava valiokunnalle pidemmän ajan kuluessa useita erillisiä selvityksiä ja vastineita. Jos perusvalmistelun kuuleminen osoittautuu puutteelliseksi, toistuva asiantuntijoiden kuuleminen voi vastata perusvalmistelun jatkumista valiokunnassa, mikä on ongelma sekä ministeriön (valmistelijoiden) että valiokunnan muiden töidenkin kannalta.

Valiokuntaneuvos on usein yhteydessä ministeriön esittelijään kuultavaksi kutsuttavien asiantuntijoiden listan kokoamisen yhteydessä. Yhteydenpidolla pyritään mm. varmistamaan asiantuntijoiden nopea tavoittaminen ja kuulemiselle varatun ajan riittävyys. Valiokuntaneuvos voi esimerkiksi kysyä kuultavaksi määriteltävien tahojen asiantuntijoiden nimiä tai yhteystietoja ja käsitystä siitä, onko tarpeen kuulla asiantuntijaa suullisesti (jotta hänelle voidaan esittää lisäkysymyksiä) vai riittääkö kirjallinen lausunto.

Valmistelun aikaisten kuulemisten ja muun tiedonhankinnan dokumentointi esityksessä ja muussa valiokunnan saatavana olevassa aineistossa vähentää yhteydenpidon tarvetta ja toisaalta helpottaa ja nopeuttaa sitä.

Valmisteluaineiston avoimuus on myös omiaan lisäämään keskinäistä luottamusta, mikä helpottaa asiantuntijakuulemisen toteutusta kaikkien kannalta.

HE:n valmistelun aikaisten kuulemisten hyvä toteutus ja dokumentointi helpottavat eduskunnan

valiokuntakäsittelyäkin. Valiokuntaneuvos perehtyy valiokunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen lisäksi yleensä Lausuntopalvelusta tai Hankeikkunasta saatavana olevaan lausuntopalautteeseen sekä muihin asian käsittelytietoihin ja asiakirjoihin Hankeikkunassa. Jos on aikaa, valiokuntaneuvos voi perehtyä myös hallituksen esityksen laatimista edeltäviin valmistelun vaiheisiin, kuten mahdolliseen työryhmän mietintöön tai arviomuistioon ja niistä mahdollisesti saatavana olevaan lausunto- ja muuhun palautteeseen.

Hallituksen esityksen laatimista ja lausuntopalautteen esittelyä koskevat HELO-ohjeen vaatimukset on muotoiltu ensi sijassa ehdotuksen sisällön hyväksymistä koskevaa päätöksentekoa silmällä pitäen. Usein vähimmäisvaatimukset täyttävä valmistelun ja lausuntokierroksen esittely HE:ssä ei tuota riittävää tietopohjaa sen arvioimiseen, onko kuulemiset ja muu valmisteluprosessi toteutettu riittävän laadukkaasti. Tällainen arviointi kuuluu eduskunnan valiokunnan tehtäviin.

HE voi yleensä sisältää lausuntopalautteesta vain valmistelun yhteydessä pääkohtina pidetyn ja sitä koskevat arviot. Erillisen lausuntoyhteenvedon ja palautearvion laatiminen ja julkistaminen lisäävät valmistelun avoimuutta, luottamusta valmisteluun ja vähentävät riskiä sen suhteen, että HE:ssä mainitsemattomiin palautteen yksityiskohtiin vedoten voisi kyseenalaistaa valmistelun luotettavuuden.

Valiokuntaneuvoksen ja valiokunnan jäsenten käytettävissä oleva aika huomioon ottaen heille on usein vähintään työlästä hahmottaa Lausuntopalvelussa ja Hankeikkunassa olevien lausuntojen perusteella palautteen yleiskuva ja olennaiset yksityiskohdat. Tällaisen kuvan muodostamista helpottaa, jos on laadittu hyvä lausuntoyhteenvedo ja erillinen arvio lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta (ks. Lausuntopyyntö-kohta/linkki).

Kirjalliset lausunnot on toimitettava valiokunnalle ennen asiantuntijakuulemista. Asiantuntijakutsu sisältää tarkemmat ohjeet kuulemistilaisuuteen ilmoittautumisesta ja saapumisesta sekä mahdollisesti myös muita asia- ja valiokuntakohtaisia lisäohjeita. Eduskunnan ohjeessa kehoitetaan laatimaan kirjallinen asiantuntijalausunto ja toimittamaan sen etukäteen sähköisessä muodossa valiokunnalle. Ohje koskee kirjallisesti kuultavien asiantuntijoiden lisäksi myös suullisesti kuultavia asiantuntijoita. Suulliseen kuulemiseen varattavan ajan rajallisuuden vuoksi on tavallista, että puolelle asiantuntijoista tarjotaan vain kirjallisen lausunnon antamisen mahdollisuus.

Kirjalliset lausunnot annetaan etukäteen tiedoksi vain ministeriön esittelijälle, ei muille kuultaville. Valiokunta lähettää kaikki etukäteen saamansa lausunnot sähköpostilla esittelevän ministeriön asiantuntijalle ennen kuulemista. Näin nopeutetaan ja tehostetaan kuulemista, kun esittelevällä ministeriön asiantuntijalla on mahdollisuus valmistautua kuulemisessa esiin tulevaan. Joskus myös valiokuntaneuvos saattaa esittelijän tietoon jo ennen kokousta kuulemisessa mahdollisesti esiin tulevia kysymyksiä.

Valiokunta ei lähetä kirjallisia lausuntoja muille kuultaville asiantuntijoille. Tämän vuoksi muut suullisesti kuultavat asiantuntijat eivät lähtökohtaisesti saa mitään tietoa sellaisista kirjallisten lausuntojen yksityiskohdista, joita ei mainita suullisesti kuulemisessa. Vain kirjallisen lausunnon mahdollisuuden saaneet asiantuntijat eivät lähtökohtaisesti saa mitään tietoa muiden asiantuntijoiden kannoista ennen kirjallisten lausuntojen julkaisemista valiokunnan mietinnön tai lausunnon jälkeen. Käytännössä valiokunta tai valiokuntaneuvos voi pyytää asiantuntijoilta kirjallisia lisätietoja ja näkemyksiä kuulemistilaisuuden jälkeenkin. Käytännössä osa asiantuntijoista toimittaa lausuntonsa etukäteen myös muille kuultaville asiantuntijoille, jotta lähettäjä voi kuulemistilaisuudessa vastata lausuntoaan koskeviin muiden asiantuntijoiden kommentteihin.

Myös valiokunnalle annettava hallituksen esityksen esittely ja vastine ministeriön toimesta ovat osa asiantuntijoiden kuulemista.

Suulliset asiantuntijalausunnot eivät tule muiden kuin valiokunnan tietoon. Valiokunnalle suullisesti annettavat asiantuntijalausunnot (mukaan lukien vastaukset valiokunnan jäsenten kysymyksiin) tulevat julkisiksi vain siltä osin kuin niitä käsitellään kirjallisissa asiantuntijalausunnoissa (mukaan lukien kirjallisen lausunnon täydennys ja esittelevän ministeriön vastine). Käytännössä valiokuntaneuvos yleensä kertoo merkittävästä suullisesta palautteesta esittelevän ministeriön edustajalle esimerkiksi sähköpostilla. Vain kirjalliset asiantuntijalausunnot tulevat julkisiksi valiokuntakäsittelyn päätyttyä. Muut valiokunnan työasiakirjat eivät ole julkisia eikä edes eduskunnan muilla valiokunnilla ole oikeutta tutustua niihin.

Kuulemisessa asiantuntija esittää lyhyesti suullisesti lausunnon pääkohdat. Asian esittelevälle ministeriön asiantuntijalla on yleensä varattu 5–10 minuuttia ja muille asiantuntijoille 3 minuuttia suulliseen esitykseen. Ohjeen mukaan mahdolliset muutosehdotukset perusteluineen on tärkeää esittää selkeästi kirjallisessa lausunnossa. Asiantuntijoiden puheenvuorojen jälkeen valiokunnan jäsenet esittävät asiantuntijoille kysymyksiä ja asiantuntijat voivat kommentoida toistensa lausuntoja. Jos valiokunta pyytää asiantuntijalta lisäselvitystä, sen voi toimittaa kirjallisena kuulemistilaisuuden jälkeen (Asiantuntijan kuuleminen valiokunnassa <https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/Sivut/Asiantuntijan-kuuleminen-.aspx>).

Yleensä asian valtioneuvostossa esitellyt ministeriön asiantuntija esittelee asian myös valiokunnassa. Asian tärkeydestä ja muista olosuhteista riippuen esittelijänä tai kuultavana voi olla myös ministeriön johtoa, ministeri mukaan lukien. Joissakin tapauksissa hallinnonalarajat ylittävän asian esittelee useampi asiantuntija eri ministeriöistä. Suullinen esittely perustuu yleensä hallituksen esityksen ja valtioneuvoston listan teksteihin. Suullinen esittely voi helpottaa esitykseen tutustumista ja valmistelun riittävyyden arviointia.

Suositus – Suullisen esittelyn tueksi tehdään yleensä tiivis PowerPoint- tai vastaava esitys, jossa on HE:n sisällön ja vaikutusten pääkohdat, mahdolliset merkittävät erimielisyyden aiheet ja valmistelun, erityisesti kuulemisten ja muun tiedonhankinnan, pääpiirteet. Esitykseen kannattaa sisällyttää myös linkit yksityiskohtaisiin sisältöihin, koska esitys on kuulemisen jälkeenkin valiokunnan ja eduskuntaryhmien käytettävissä. Suppeasta teknisluonteisesta ja yleisesti kannatetusta HE:stä ei ole tarpeen tehdä tällaista esitystä.

Suositus - Lähetetään esittely etukäteen tiedoksi myös muille kuultaville asiantuntijoille, jos esittelyn perustelut tai painotukset poikkeavat HE:stä (esim. HE:n antamisen jälkeen ilmenneiden seikkojen vuoksi). Tämä helpottaa ja nopeuttaa asiantuntijakuulemista.

6.3 Esittelevän ministeriön vastine

Valiokuntaoppaan mukaan mietintövaliokunnan on asiaa käsitellessään pidettävä riittävästi yhteyttä asian esitelleeseen tai asiassa muuten toimivaltaiseen ministeriöön. Yhteydenpidon tavat ja määrä riippuvat asian laadusta ja laajuudesta. Valiokunta voi esimerkiksi pyytää saamistaan asiantuntijalausunnoista ja muista selvityksistä ministeriön vastineen. Oppaan mukaan valiokunnan hallituksen lakiehdotukseen kaavailemista pykälämuutoksista on tarvittaessa syytä olla erikseen yhteydessä ministeriöön. Oppaassa yhteydenpidon vähimmäisvaatimuksena on, etteivät valiokunnan merkittävät muutosehdotukset tai ehdotus esityksen hylkäämisestä tule ministeriölle yllätyksinä

(valiokuntaoppaan 5.1 kohta). Käytännössä myös lausuntovaliokunnat ja ministeriöt pitävät keskenään yhteyttä valiokuntakäsittelyn aikana.

Vastineen pyytämässä ja vastineen esitystavan ohjeistuksessa on eroa valiokuntien välillä. Valiokuntien käytännöt vaihtelevat jossain määrin sen suhteen, milloin ministeriöltä pyydetään vastine ja miten asiantuntijapalautetta tulisi käsitellä vastineessa. Käytännössä ministeriö voi tiedustella vastineen antamismahdollisuutta ottaen huomioon, että esittelevällä ministeriöllä pitäisi olla paras käsitys HE:n yksityiskohdista ja yksityiskohdan muutoksen vaikutuksesta kokonaisuuteen ja muihin yksityiskohtiin.

Suositus – Vastineessa käsitellään kaikki valiokunnan eri tavoin saama asiantuntijapalaute ja vastineluonnos annetaan tiedoksi muille asiantuntijoille. Vastineella voi vähentää ei-toivottuja tilanteita, joissa esimerkiksi asiantuntijalausuntojen muotoilujen käyttämisellä valiokunnan mietinnössä tai lausunnossa olisi vaikutuksia, joita ei ole tarkoitettu.

Vastine helpottaa valiokuntakäsittelyä ja tukee HE:ssä esitettyä, kun vastineessa on yhteenveto asiantuntijakuulemisen muutos ehdotuksista ja muista kommentteista, kuten esityksen käsittelyn kannalta olennaisista puuttuvista tiedoista ja tunnistetuista erimielisyyksistä, sekä perustellut ratkaisuehdotukset tai perustellut ratkaisuvaihtoehdot, jos jokin kysymys halutaan jättää eduskunnan ratkaistavaksi. Tällaisella vastineen esitystavalla voi helpottaa merkittävästi valiokuntatyötä ja lisätä valiokuntakäsittelyn avoimuutta.

Vastineessa käsitellään myös valiokunnan suullisesti, sähköpostitse jne. saama asiantuntijapalaute olennaisilta osin sekä mahdolliset valiokuntaneuvoksen lisäkysymykset tai kommentointipyyntö ja arvioidaan kaikki olennainen palaute. Vastineessa on hyvä mainita sen toteutuksesta (esim. eduskunnan kuulemat asiantuntijat ovat voineet kommentoida vastineluonnosta).

Suositus – Vastineessa asiantuntijapalaute, arviot ja esittelevän ministeriön kannat esitetään asiakokonaisuuksittain asian käsittelyn helpottamiseksi (säännösten osalta pykälä- ja momenttitasolla ja perusteluiden osalta lisäyksinä, muutoksina ja poistoina vastineessa mainittaviin HE:n perusteluiden kohtiin verrattuna). Yksi käyttökelpoinen malli on lausuntoyhteenvetoa ja lausuntopalautearviota vastaava esitystapa (Lausuntoyhteenveto-linkki).

Periaate - Kaikkea olennaista palautetta koskevat arviot ja kannat perustellaan. Asiantuntijoiden merkittävien muutos-, lisäys- ja poistoehdotusten (pykälät tai perustelut) kannattaminen ja vastustaminen on perusteltava. HE:n lausunnot-kohdassa esitettävään verrattuna on tavallista, että vastineessa on yhtäältä arvioitava ja perusteltava palautetta suhteessa suuriin yleisiin periaatteisiin (esim. oikeusjärjestyksen/politiikan johdonmukaisuus ja saumattomuus) ja toisaalta pienempiä asioita kuin mitä käsitellään hallituksen esityksen lausunnot-kohdassa (esim. tarve täydentää tai muuttaa sitä, mitä HE:n säännöskohtaisissa perusteluissa on esitetty).

Suositus - Esittelevä ministeriö tarjoaa eduskunnan kuulemille asiantuntijoille mahdollisuuden kommentoida vastineluonnosta, joka sisältää yhteenvedon asiantuntijapalautteesta, sitä koskevista arvioista ja ministeriön kantaluonnoksista. Lyhytkin kommentointikierron varmentaa vastineen laatua.

Joskus voi olla tarpeen, että esittelevä ministeriö järjestää tapaamisia valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden kanssa valiokunnassa esiin nousseen asian selvittämiseksi ja ministeriön ratkaisuehdotuksen muotoilemiseksi.

Kommentointimahdollisuuden antaminen on erityisen suositeltavaa ainakin silloin, kun asiantuntijapalaute poikkeaa merkittävästi HE:stä ja esittelevä ministeriö ei ole valmis hyväksymään ehdotettuja muutoksia.

Vastineen valmistelu em. tavoin helpottaa mahdollista ministeriöiden kantojen koordinoitua ja yleensä myös esittelevän ministeriön kannan muodostusta.

Suositus – Vastikeasiakirja otsikoidaan esimerkiksi: ”HE xx/xxxx vp - vastine valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa esitettyyn”. Vastineen saavutettavuutta lisää myös vastinetiedoston nimeäminen NN

ministeriön vastineeksi. Esim. asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta annetun HE 250/2022 vp vastine-tiedoston nimi on ”HE 250-2022 (AYOYL) oikeusministeriön vastine 27012023”. Valiokuntatyön päätyttyä asiantuntijalausunnot, ministeriön vastine mukaan lukien, julkaistaan Eduskunnan sivuilla HE-asian käsittelytiedoissa aikajärjestyksessä vaihtelevin otsikoin. Esim. HE 47/2022 käsiteltiin kolmessa valiokunnassa ja jokainen valiokunta on nimennyt vähän eri tavoin saamansa oikeusministeriön vastineen.

7. Kuuleminen seurannassa ja jälkiarvioinnissa

7.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt seurannassa ja jälkiarvioinnissa

Seurannalla ja jälkiarvioinnilla on suuri merkitys sääntelyn toimivuuden ja ajantasaisuuden varmistamisessa, muutostarpeiden arvioinnissa ja tulevien lainvalmisteluhankkeiden tietopohjan muodostamisessa. Seuranta ja jälkiarviointi ovat olennaisessa osassa myös päätöksenteon avoimuuden, vastuullisuuden ja hyväksyttävyyden edistämisessä.

Lakia toimeenpanevien tahojen, sääntelyn kohderyhmien, asiantuntijoiden ja muiden sidosryhmien kuuleminen parantaa seurannan ja jälkiarviointien laatua ja voi johtaa tulosten parempaan hyödyntämiseen. Kuulemisesta on hyötyä seurannan ja jälkiarviointien kohteiden valinnassa sekä seurannan ja jälkiarviointien suunnittelussa ja toteutuksessa.

7.2 Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien kohteiden valinnassa

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

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

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

7.3 Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien suunnittelussa ja toteutuksessa

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

Suositus – Sidosryhmien kuuleminen on keskeinen osa seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruuta.

Suositus – Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa tulee suhteuttaa hankkeen merkitykseen, sisältöön ja resursseihin.

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

7.4 Seurantakuulemisen raportointi

Suositus – Seurannan tai jälkiarvioinnin osana järjestetyn kuulemisen (esimerkiksi keskustelutilaisuus tai kysely) palautteen yhteenvedo julkaistaan Hankeikkunassa esimerkiksi muistiona.

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

Periaate – Jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.

7.1 Kuulemisen tavoitteet ja hyödyt seurannassa ja jälkiarvioinnissa

Lainsäädännön seuranta on ministeriöiden jatkuvaa toimintaa voimassa olevan sääntelyn ajantasaisuuden, toimivuuden ja muutostarpeiden tarkastelemiseksi. Jälkiarvioinnilla tarkoitetaan kertaluontoista ja perusteellisempaa hanketta sääntelyn vaikuttavuuden, tehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden tai muutostarpeiden arvioimiseksi.

Seurannalla ja jälkiarvioinnilla on suuri merkitys sääntelyn toimivuuden ja ajantasaisuuden varmistamisessa, muutostarpeiden arvioinnissa ja tulevien lainvalmisteluhankkeiden tietopohjan muodostamisessa. Ne ovat usein tarpeen myös sääntelyn täytäntöönpanon tukemiseksi esimerkiksi ohjeilla ja suosituksella sekä viranomaistoiminnan resursoinnilla. Lisäksi seuranta ja jälkiarviointi ovat olennaisessa osassa päätöksenteon avoimuuden, vastuullisuuden ja hyväksyttävyyden edistämässä. Osallistumismahdollisuudet ja tiedonsaanti seurannasta ja jälkiarvioinnista edistävät yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen ja itseään koskevaan päätöksentekoon.

Tässä oppaassa käsitellään kuulemista seurannan ja jälkiarvioinnin kohteiden valinnassa, suunnittelussa ja toteutuksessa sekä dokumentoinnissa. Lakia toimeenpanevien tahojen, sääntelyn kohderyhmien, asiantuntijoiden ja muiden sidosryhmien kuuleminen parantaa seurannan ja jälkiarviointien laatua ja voi johtaa tulosten parempaan hyödyntämiseen. Seurantaa ja jälkiarviointia ohjeistetaan laajemmin ja tarkemmin [valtioneuvoston yhteisissä periaatteissa lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista](#), prosessioppaassa ([luku täytäntöönpano ja seuranta](#)) ja HELOssa ([luku toimeenpano ja seuranta](#)).

7.2 Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien kohteiden valinnassa

Lähtökohta on, että ministeriö seuraa kokonaisvaltaisesti ja järjestelmällisesti toimialansa sääntelyn toimivuutta ja muutostarpeita. Erillisiä jälkiarviointeja taas tehdään yhteiskunnallisesti tärkeästä tai poliittisen päätöksenteon kannalta keskeisestä lainsäädännöstä. Seuranta- ja jälkiarviointiresurssit on kohdennettava tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Tämä edellyttää muun muassa sääntelyn merkittävyyden ja seurannasta tai jälkiarvioinnista odotetun hyödyn huomioimista jälkiarvioinnin kohteiden tai seurannan painopisteiden valinnassa (ks. tarkemmin [Seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteet 2.1 kohta](#)).

Suositus – Seurannan painopisteiden ja jälkiarvioitavan sääntelyn valinnassa hyödynnetään kuulemisia ja muuta sidosryhmäyhteistyötä. Kattavaa tietoa sääntelyn toimivuuden mahdollisista ongelmista on yleensä hyvin vaikeaa kerätä muulla tavalla. Osana jatkuvaluonteista toimintaympäristön seurantaa voidaan järjestää esimerkiksi erillisiä keskustelutilaisuuksia tai kyselyitä tiettyyn kokonaisuuteen liittyvän sääntelyn muutostarpeiden kartoittamiseksi. Säännöllistä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa edistävät ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen neuvottelukunnat ja seurantaryhmät voivat toimia vastaavanlaisina väylinä, joita pitkin saadaan tietoa sääntelyn toimivuudessa havaituista ongelmista. Samaa tarkoitusta edistävät myös epäjärjestelmällisemmät keskustelut lakia toimeenpanevien viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa sekä kansalaisten ja muiden sidosryhmien yhteydenotot.

Esimerkki: erillinen keskustelutilaisuus / kysely + jatkuva neuvottelukunta / seurantaryhmä

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

Tiedot auttavat sidosryhmiä toimittamaan seurannan tai jälkiarviointien kannalta mahdollisesti merkittäviä tietoja ministeriölle, valmistautumaan osallistumaan seurannan tai jälkiarviointien mahdollisiin kuulemisiin sekä antamaan palautetta tarkasteltavaksi valittavasta sääntelystä. Lisäksi seurannan ja jälkiarvioinnin järjestelmällinen suunnittelu ministeriö-, osasto- tai yksikkötasolla edistää seurannan tehokkuutta ja laatua sekä resurssien tehokasta käyttöä. Yleensä suunnitteluun ja toteutukseen sekä tulosten käsittelyyn ja viestintään tarvitaan esimerkiksi lainsäädännön, viestinnän ja vaikutusarvioinnin asiantuntemusta sekä sidosryhmien ja niiden olosuhteiden (esim. milloin sidosryhmät ovat kiireisimpiä) tuntemusta. Organisaatiotason suunnittelu on tarpeen näiden resurssien käytön koordinoimiseksi.

Erilliset jälkiarviointihankkeet ja seurannan painopisteet voidaan esimerkiksi koota osaksi ministeriön, osaston tai yksikön lainsäädäntöhankkeiden suunnittelua ja seuranta- tai jälkiarviointisuunnitelmaan.

Suositus – Erityisesti ennen vaalikauden vaihtumista on tarpeen seurata toimialan sääntelyn mahdollisia merkittäviä muutostarpeita ja käydä niistä keskusteluja sidosryhmien kanssa. Käytännössä ministeriöt valmistautuvat seuraavaan vaalikauteen etukäteen kartoittamalla toimialansa mahdollisia sääntelytarpeita ja niiden valmistelun aikataulua ja muita edellytyksiä. Sääntelyn seurannan resursseihin, kohdistukseen ja ajoitukseen vaikuttaa myös se, missä määrin esimerkiksi hallitusohjelma ja ministeriön resurssit mahdollistavat seuraavalle vaalikaudelle kaavailtavien säädöshuoltotarpeiden selvittämisen kuluvalle vaalikaudella. Osana tätä valmistautumista voidaan järjestää esimerkiksi keskustelutilaisuuksia sidosryhmien kanssa sääntelyn muutostarpeiden tunnistamiseksi.

7.3 Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien suunnittelussa ja toteutuksessa

HELO:n mukaan hallituksen esityksessä tulee tehdä selkoa siitä, miten lain toimivuutta aiotaan seurata. Jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun osana tulee arvioida seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarvetta sekä niiden toteutustapaa, aikataulua ja resurssitarpeita. Lainvalmistelussa määritellään esityksen tavoitteet ja se, miten niiden toteutuminen voidaan jälkikäteen todeta ja milloin sitä on järkevää arvioida. Hallituksen esityksessä esitettyjen tavoitteiden ja vaikutusten toteutuminen muodostaa perustan seuranta- ja jälkiarviointikysymysten määrittämiselle. Seuranta- tai jälkiarviointitarve voidaan kuitenkin tunnistaa myös vasta lain voimaantulon jälkeen (tarkemmin ks. [Seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteet, 2.3 kohta](#)).

Suositus – Jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun aikana on hyödyllistä kuulla sidosryhmiä seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta. Lainvalmistelun osana järjestetyt kuulemiset auttavat osaltaan tunnistamaan esimerkiksi sääntelyyn mahdollisesti liittyviä riskejä, joita voi olla tarpeen seurata voimaantulon jälkeen. Kirjaamalla hallituksen esitysluonnokseen suunnitelman seurannasta valmistelija voi kerätä sidosryhmiltä palautetta alustavan suunnitelman toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Vaikutuksiltaan merkittävän sääntelyn laajamittaisempi seuranta tai jälkiarviointi voidaan myös suunnitella yhteistyössä sidosryhmien kanssa esimerkiksi lainvalmisteluhankkeen laajapohjaisessa työryhmässä tai erikseen asetettavassa seurantaryhmässä.

Esimerkkejä suunnittelusta: OKM / oppivelvollisuuden laajentaminen, SM:n seurantaryhmät

Suositus – Sidoryhmien kuuleminen on keskeinen osa seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruuta. Kuulemiseen soveltuvat samat keinot ja välineet kuin lainvalmistelussa: suullisesta kuulemisesta esim. haastattelu, fokusryhmä, asiantuntijapaneeli tai työpaja ja kirjallisesta kuulemisesta esim. kysely tai verkkokeskustelu. Erillisten kuulemisten lisäksi seurantatietoa kertyy esimerkiksi yhteydenotoissa ja keskusteluissa toimeenpaneivien viranomaisten, edunvalvojien ja yleisön kanssa sekä tutkimuksen ja median kautta. Merkittävää seurantatietoa voi kertyä myös erilaisten neuvottelukuntien, asiantuntijaverkostojen ja vastaavien säännöllisten vuorovaikutusrakenteiden kautta. Kuuleminen on erityisen hyödyllistä silloin, kun pyritään ymmärtämään esimerkiksi sääntelyn vaikutusmekanismeja, ilmiöitä ja kohderyhmien realiteetteja syvällisesti ja monipuolisesti konteksteissaan. Jos seurantakyselyn tavoitteena on sääntelyn toimivuuden ja muiden soveltamiskokemusten kartoittaminen yleisön piiristä, yleensä laajin palaute saadaan kyselyvälineellä, joka on mahdollisimman tuttu ja helppokäyttöinen kohderyhmille (esim. Otakantaa.fi). Kuulemisen lisäksi muita seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruutapoja ovat muun muassa tilastot, kirjallisuuskatsaukset ja asiakirja-analyysi sekä kokeelliset tutkimusmenetelmät (tarkemmin ks. Seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteet, 2.4 kohta). Erilaiset sidoryhmien aineistot, kuten tutkimukset, selvitykset tai tilastot taikka hallintoviranomaisten päätökset, tuomioistuinten päätökset tai viranomaisten vuosikatsaukset voivat myös sisältää merkittäviä tietoja sääntelyn toimivuudesta ja sen kohteena olevista ilmiöistä.

Esimerkkejä toteutuksesta: esim. YM / YSL kyselyt, haastattelut ja viranomaispäätökset, OM:n ASOYL verkkokeskustelut ja kyselyt

Suositus – Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa tulee suhteuttaa hankkeen merkitykseen, sisältöön ja resursseihin.

Vaikutuksiltaan vähäisen kokonaisuuden seurannassa yleiset keskustelut lakia toimenpanevan viranomaisen ja keskeisimpien sidosryhmien kanssa voivat olla riittäviä. Yhteiskunnallisesti merkittävän sääntelyn kohdalla voi olla perusteltua kuulla sidosryhmiä laajasti jo valmisteluvaiheessa esimerkiksi jälkiarvioinnin loppuraporttiluonnoksesta järjestetyllä julkisella lausuntokierroksella. Tällöin sidosryhmien palaute voidaan ottaa huomioon loppuraportissa. Vuorovaikutteinen toteutus sekä tietojen avoin jakaminen mahdollistavat eri tahojen arvioiden keskinäisen vertailun sekä näkemysten jatkokehittämisen. Hankkeen alustavista havainnoista voidaan käydä keskusteluja esimerkiksi seminaareissa, kuulemistilaisuuksissa tai hankkeen ohjausryhmissä.

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

Esimerkki: Yksityisiin yhteisöihin sovellettavan väliaikaisen ja pysyvän sääntelyn (etäosallistuminen ja etäkokouksen) valmistelua varten jouduttiin 2020-2022 vuosittain selvittämään kokouskäytäntöjä ja –suunnitelmia helmi-maaliskuussa. Kesällä 2022 voimaan tulleen pysyvän sääntelyn toimivuuden selvittämiseksi tehdyt kyselyt siirrettiin sidosryhmien edustajien pyynnöstä kokouskauden jälkeiseen aikaan kesällä 2023. Kysely oli sisällöltään aiempia kyselyitä parempi ja siihen saatiin yli 4 800 aiempaa hyödyllisempää vastausta (<https://www.kiinteistoliitto.fi/media/cw5purmz/etayhtiokokouskyselytulokset2482023.pdf>)

7.4 Seurantakuulemisen raportointi

On tärkeää, että sidosryhmät ja kansalaiset saavat riittävästi tietoa ministeriöiden lainsäädännön seuranta- ja jälkiarviointityöstä. Sääntelyn toimivuutta koskevan palautteen antamisen kannalta on tärkeää, että ministeriöiden valmisteluvastuut käyvät selkeästi ilmi esimerkiksi ministeriön julkisilta verkkosivuilta.

Suositus – Seurannan tai jälkiarvioinnin osana järjestetyn kuulemisen (esimerkiksi keskustelutilaisuus tai kysely) palautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa esimerkiksi muistiona. Jos seuranta tai jälkiarviointi on Hankeikkunassa erillinen hanke, aiempi säädösvalmisteluhanke mainitaan seurannan hankeikkunan lisätietona.

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

Periaate – Jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa. Sidosryhmille voidaan lisäksi järjestää erilaisia tilaisuuksia tuloksista ja kehittämis ehdotuksista keskustelemiseksi. Loppuraportti voidaan myös toimittaa sääntelystä vastaavalle eduskunnan valiokunnalle. Jälkiarvioinnin loppuraportin sisällöstä ks. tarkemmin Seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteet, 3.2 kohta.

8 Kuuleminen EU-säädösten ja valtiosopimukset (valmisteltavana)

8.1 Kuuleminen EU-säädösten valmistelussa

8.2 Kuuleminen EU-säädösten täytäntöönpano- ja voimaantulosääntelyn valmistelussa

8.3 Kuuleminen valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa

8.4 Kuuleminen EU-säädösten ja valtiosopimusten seurannassa ja jälkiarvioinnissa

[Leikattu EU-sääntelyä koskevaa tekstiä talteen yltä tulevaan EU-sääntelyosioon

Toisaalta käsitykset kansallisen liikkumavaran merkityksestä voivat vaihdella, minkä vuoksi tällaisenkin hankkeen esivalmistelun, toimeksiannon ja toteutuksen julkaisemiseen Hankeikkunassa sovelletaan oppaan ohjeistusta, jotta

sidosryhmät saavat tiedon hankkeesta ja sen toteutusvaiheesta ja voivat myös itse arvioida kansallisen täytäntöönpanon valmistelun merkitystä.]

Liitteet

Lausuntopalvelu.fi –liite (verkkopalvelussa linkkien takana)

Lausuntopyyntöjen tekeminen Lausuntopalvelussa. Lausuntopalvelu.fi:ssä julkishallinnon edustajat voivat julkaista lausuntopyyntöjä ja lausuntoja, seurata lausuntokierroksen tilannetta sekä koostaa lausuntoyhteenvetoja.

Lausuntopalvelu sopii erityisesti säädösehdotuksesta järjestettävän lausuntokierroksen toteuttamiseen (säädösvalmistelun prosessioppaan 3. kohdassa tarkoitettu lausuntokierros).

Lausuntopyyntöjen julkaiseminen edellyttää, että käyttäjällä on palvelussa virkamiesasema, jonka saa pyytämällä palveluun rekisteröitymisen yhteydessä. Julkishallinnon edustajat, joiden organisaatioilla on käytössä Virtutunnistautuminen, saavat virkamiesaseman automaattisesti rekisteröitymisen yhteydessä.

Ministeriöillä on organisaatiokohtaiset pääkäyttäjät. Organisaation pääkäyttäjä ylläpitää edustamaansa organisaatiota koskevia tietoja lausuntopalvelussa ja hyväksyy virkamiesaseman oman organisaationsa käyttäjille (pois lukien Virtutunnistautumisen käyttäjät).

Lausuntopalvelussa tehty lausuntopyyntö julkaistaan Hankeikkunassa ja järjestelmä lähettää lausuntopyyntöjen sähköpostilla lausuntopyyntöissä määritellyn jakelun mukaisesti.

Lausunnon antaminen Lausuntopalvelussa. Lausuntoja voivat antaa lausuntopyyntöjen saaneet ja kaikki muut kiinnostuneet, jotka rekisteröityvät palveluun (myös muu kuin julkishallinnon edustaja). Rekisteröityminen edellyttää vahvaa tunnistautumista. Kaikki Lausuntopalveluun saadut lausunnot ja niiden antajat julkaistaan heti Lausuntopalvelussa. (Mitä sanotaan lausuntojen julkaisemisesta Hankeikkunassa?)

Lausuntopyyntöjen muotoilu. On erittäin tärkeää määritellä lausuntopyyntöjen tarkoitus ja tunnistaa toivotut vastaajakohderyhmät lausuntopyyntöä ennen lausuntopyyntöjen laatimista. Hyvä kielenkäyttö on hyvän lausuntopyyntöjen perusta.

Lausuntopalvelu.fi:ssä pyyntö voi julkaista tekstinä ilman tarkentavia kysymyksiä (avovastausmahdollisuus), kysymyksillä ja vastausvaihtoehdoilla tarkennettuna ja jaoteltuna sekä näiden yhdistelmänä. Kohdentamalla kysymykset tiettyihin asioihin pyytäjät saa palautetta juuri kysytyistä asioista. Tarkentava kysely voi helpottaa lausuntopyyntöjen keskeisten asioiden havaitsemista ja vastaamista sekä lausuntopalautteen koostamista ja arviointia.

Komentointikohtien (kysymyksien) on oltava selkeitä ja helppoja ymmärtää. Jos käytät erikoissanoja- tai termejä, varmista, että kohderyhmä varmasti ymmärtää ne. Selkeiden ja yksiselitteisten kysymysten avulla vältät väärinkäsitykset ja mahdolliset virhetulkinnat. Käytä yhtenäistä kieltä läpi lausuntopyyntöjen. Kysymyksiä sisältävän lausuntopyyntöjen valmisteleminen yhteistyössä keskeisten sidosryhmien edustajien kanssa on usein hyvä tapa varmistaa, että lausuntopyyntö on selkeä ja että kysymykset ja mahdolliset vastausvaihtoehdot ovat riittäviä ja neutraaleja.

Kysy yhtä asiaa yhdessä kysymyksessä ja kysy samaa asiaa vain yhden kerran. Älä oletta, johdattele tai provosoi vastaajaa kysymyksissä vaan pyri mahdollisimman neutraaliin ilmaisuun. Kysymysten otsikot kannattaa pitää lyhyinä.

Usein vastausvaihtoehto ”kannatan muutettuna” tai vastaava on tarpeellinen lausuntopyynnön valintakysymyksissä, koska on tavallista, että lausunnonantajalla voi olla lisättävää tai poistettavaa valintavaihtoehtoon. ”En osaa sanoa/ei kantaa” ja ”muu vaihtoehto, mikä” –vastausvaihtoehdot ovat yleensä tarpeellisia lausuntopyynnön valintakysymyksissä. Vastaajalle ei saa syntyä tilannetta, jossa yksikään vastausvaihtoehto ei ole sopiva tai että lausuntopyyntöön vastaaminen edellyttäisi kannan ilmoittamista kaikkiin kysymyksiin. [Jos kysymyksessä kysytään kriittistä tietoa, kannattaa kysymykseen vastaaminen asettaa pakolliseksi.]

Laadittujen kysymysten lisäksi on jätettävä tilaa niin sanotuille avoimille vastauksille, joissa vastaajat voivat kommentoida yleisiä ja esitytettyjen kysymysten ulkopuolisia asioita.

Kysymysten ymmärrettävyyttä on hyvä testata esimerkiksi kysymällä niiden tulkinnasta työtovereilta, jotka eivät osallistu valmisteluun sekä sidosryhmien edustajilta ja muilta ulkopuolisilta.

Muu lausuntopalvelun ohjeistus. Lausuntopalvelun käytöstä ja lausuntopyynnön muotoilusta säädösvalmisteluprosessin eri vaiheiden kuulemisissa on tarkemmat ohjeet, suositukset ja esimerkit kutakin prosessivaihetta koskevassa kuulemisoppaan kohdassa.

Tarkemmat ohjeet lausuntopyynnön toteutuksesta Lausuntopalvelussa ovat palvelun ohjeissa (linkki).

[Maksutonta neuvontaa ja koulutusta voi tiedustella osoitteesta @gov.fi ?]

Otakantaa.fi –liite (verkkopalvelussa linkkien takana)

Otakantaa.fi on kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten keskinäistä vuoropuhelua ja osallistumista tehostava verkkopalvelu. Palvelu helpottaa kansalaisvaikuttamista ja tiedonsaantia sekä lisää päätösten valmistelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja parantaa niiden laatua.

Otakantaa-palvelussa valmistelija voi vuorovaikutteisesti kerätä tietoa, arvioita, ehdotuksia ja mielipiteitä erilaisista valmisteluun tulevista tai valmistelussa olevista asioista. Lainvalmistelussa tämä koskee erityisesti esi- ja perusvalmisteluvaiheita sekä myöhempää seuranta- ja arviointivaihetta. Otakantaa-palvelua käytetään myös Lausuntopalvelun ohessa, koska käytännössä Otakantaa-palvelun kautta osallistumisen kynnyks on alempi ja palvelu sopii usein paremmin yleisön palautteen vastaanottamiseen ja verkkokeskusteluun yleisön kanssa.

Kyselyn tai keskustelun avaaminen Otakantaa-palvelussa. Valmistelija avaa palveluun hankkeen, johon hän lisää erilaisia osallistumistapoja (mm. keskusteluita ja kyselyitä) tarpeen mukaan.

Otakantaa-kyselylle tai –keskustelulle nimetään selkeät vastuutahot, jotka sitoutuvat hoitamaan hanketta koko sen aukioloajan. Valmistelijoiden läsnäolo ja sitoutuminen on tärkeää: sitä tarvitaan varsinkin keskusteluissa ja yhteenvedon laatimisessa.

Otakantaa-palvelun hallinto – sama/vastaava kuin Lausuntopalvelulla?

Otakantaa-palvelussa tehty kysely tai keskustelu julkaistaan hankkeen Hankeikkunassa.

Otakantaa-kyselyn tai –keskustelun viestinnässä hyödynnä oman organisaation viestintää ja pääsidosryhmien kanavia. Monikanavainen ja jatkuva viestintä takaa parhaan lopputuloksen.

Kyselyyn tai keskusteluun osallistuminen Otakantaa-palvelussa. Otakantaa-palvelussa osallistuminen ei edellytä rekisteröitymistä, osallistua voi nimellä tai nimerkillä, vahvaa tai muuta tunnistautumista ei vaadita. Järjestään valitsemista asetuksista riippuu, milloin osallistujien palaute tulee julkiseksi.

Otakantaa-kyselyn tai keskustelun muotoilu. Tarvittavat materiaalit suunnitellaan etukäteen. Esimerkiksi tavoitteet ja muu taustamateriaali suunnitellaan ja tehdään etukäteen. Sisällön tulee olla myös mahdollisimman ymmärrettävää.

Keskustelua käytetään silloin kun halutaan sanallisesti perusteltuja mielipiteitä tai ideoita, joista on myös mahdollisuus keskustella.

Kyselyt ovat käytännöllisiä silloin, kun halutaan kerätä tietoa ennalta asetettuihin ja tarkasti rajattuihin kysymyksiin. Myös kyselyissä voi kerätä sanallisia perusteluita ja ideoita. Kyselyn muotoiluun soveltuvat samat periaatteet, ohjeet ja esimerkit kuin Lausuntopalvelussa toteutettaviin lausuntopyyntöihin (linkki).

Muu Otakantaa-palvelun ohjeistus. Kyselyn tai keskustelun muotoilusta säädösvalmisteluprosessin eri vaiheiden kuulemisissa on tarkemmat ohjeet, suositukset ja esimerkit kutakin prosessivaihetta koskevassa kuulemisoppaan kohdassa. Tarkemmat ohjeet palvelun käytöstä ja hankkeen avaamisesta löydät palvelun ohjeista (<https://www.otakantaa.fi/fi/tietoa-palvelusta/8/>)

Maksutonta neuvontaa ja koulutusta voi tiedustella osoitteesta otakantaa.om@gov.fi.

Kuulemisen kielet –liite (verkkopalvelussa linkkien takana)

Säädösvalmistelun kuulemisessa käytetään molempia kansalliskieliä, suomea ja ruotsia. Tietyissä tilanteissa kuulemisessa on käytettävä myös saamen kieltä. Muiden kielten ja viittomakielten käyttäminen saattaa joissain tilanteissa olla perusteltua. Viranomaisen saa aina antaa vähimmäisvaatimuksia parempaa kielisellistä palvelua.

Tämä ohjeistus ja suositukset koskevat näiden kielten käyttämistä säädösvalmistelun eri vaiheissa.

Kuuleminen sekä hankeviestintä ja muu tiedonsaanti omalla kielellä edistää mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon perustuslain mukaisesti (PL 14 §:n 4 momentti).

1. Ruotsin kieli kuulemisessa ja hankeviestinnässä

1.1 Säädösehdotus

Kielilaki - Kun julkaistaan suomenkielinen säädösehdotus ja siihen liittyvä mietintö, julkaisuun on otettava säädösehdotuksen pykälät myös ruotsiksi sekä ruotsinkielinen tiivistelmä mietinnöstä (kielilain 31 §).

Ruotsinkielisen tiivistelmän on katettava mietinnön keskeinen sisältö (mietinnön yleensä niukka kuvailulehti ei täytä vaatimusta). Julkaisulla tarkoitetaan tässä myös julkaisemista Hankeikkunassa.

Kielilaki - Mietintömuotoinen ja muu säädösehdotus on julkaistava kokonaan myös ruotsiksi, jos ehdotus koskee yksinomaan Ahvenanmaan maakuntaa tai sillä on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle taikka jos ehdotuksella on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle (kielilain 31 § ja linkki 1.3 kohtaan, jossa yksityiskohtaiset ohjeet arvioinnista). Kuulemisen tavoitteiden kannalta voi olla tarkoituksenmukaista kääntää mahdollisimman aikaisin luonnokset hallituksen esityksiksi ja asetuksiksi kokonaan ruotsiksi.

Kielilaki - Jos säädösehdotuksella tai mietinnöllä on vähäinen merkitys muille kuin ruotsinkieliselle väestölle tai Ahvenanmaan maakunnalle, julkaiseminen ruotsiksi riittää (kielilain 31 §). Tällöin tiivistelmä keskeisestä asiasällöstä ja säädösehdotukset on aina julkaistava myös suomeksi.

Säädösehdotuksen pykälät julkaistaan samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi. Jos lakiehdotuksella on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle tai erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle, myös lakiehdotuksen perustelut

pyritään julkaisemaan samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä.⁴ Jos perustelujen kääntäminen ruotsiksi viivästyy olennaisesti lausuntokierroksen alkamisesta, ruotsinkielisten lausunnonantajien lausuntoaikaa tulisi pidentää.

1.2 Lausuntopyyntö ja muu kuuleminen

Kielilaki - Hallituksen esitysluonnosta tai muuta säädösehdotusta koskeva lausuntopyyntö (prosessioppaan 3. kohta) on julkaistava suomeksi ja ruotsiksi (kielilain 27, 31 ja 32 §). Lausuntopyyntöjen kohdalla kielellisen yhdenvertaisuuden merkitys korostuu, koska lausuntopyynnön julkaisemisella varataan samalla yleisölle myös vaikutusmahdollisuus lausuttavana olevaan hankkeeseen pelkän tiedonsaannin lisäksi.⁵

Suositus – Lausuntopyynnön julkaiseminen muulla kielellä, jos ehdotuksella huomattava merkitys väestöryhmälle, johon kuuluvat eivät yleensä osaa ilmaista itseään suomeksi tai ruotsiksi (esim. tulevat ulkomaalaislainsäädännön uudistukset?)

Vaatus lausuntopyynnön julkaisemisesta kummallakin kielellä koskee Lausuntopalvelu.fi:ssä ja muulla tavalla julkaistavia lausuntopyyntöjä (esimerkiksi Lausuntopalvelussa toteuttavan lausuntokierroksen yhteydessä toteutettava samaa asiaa koskeva Otakantaa-kysely). Vaatus koskee myös lausuntopyynnön sisältämiä kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja.

Lausuntopyyntöön liitettävän säädösehdotuksen on oltava saatavana suomeksi ja ruotsiksi 1.1 kohdassa mainitussa muodossa.

Suositus - Myös esivalmistelu- ja perusvalmisteluvaiheen aikaiset muut kuulemiset on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi esimerkiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle taikka jos kuultavina on ruotsinkielisiä tahoja.

1.3 Asian huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle

Kielilaki - Valmisteleva ministeriö arvioi sen, milloin asialla on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle (kielilain 31 §). Ratkaisevaa ei ole se, onko asialla huomattavaa merkitystä pelkästään tai pääasiassa ruotsinkieliselle väestölle. Riittävä edellytys on, että asian merkitys ylipäänsä on huomattava.

Asialla on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle muun muassa, kun kysymyksessä on ehdotus perusoikeuksia toteuttavaksi säännökseksi. Tällainen ehdotus on esimerkiksi asianosaisten asemaa ja oikeuksia lainkäytössä koskeva esitys taikka sananvapautta tai muuta perusoikeutta koskeva esitys. Ehdotuksella on huomattava merkitys myös, kun se koskee asiaa, joka on merkittävä ruotsinkielisten ja kaksikielisten kuntien tai järjestöjen tai esimerkiksi perusopetuksen kannalta, tai kun kyse on lainsäädännöstä, jolla on huomattava merkitys perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta. Ministeriöt ja ylimmät lainvalvojat ovat arvioineet asialla olevan huomattavaa merkitystä ruotsinkieliselle väestölle tai Ahvenanmaan maakunnalle esimerkiksi myös silloin, kun asia koskee maanviljelyä, kalastusta ja veneilyä.

1.4 Hankeikkuna

Periaate – Myös lausuntopyyntöä ja muuta kuulemista koskevat Hankeikkunatiedot on julkaistava suomeksi ja ruotsiksi. Hankeikkunassa on ohjeet siinä julkaistavien tekstien kääntämisestä (linkki).

⁴ Oikeuskanslerin antaman ratkaisun (OKV 178/1/2017) mukaan ei ollut kielilain ja hyvän lainvalmistelutavan mukaista, että lausuntoja, jotka oli annettu suomenkielistä aineistoa myöhemmin julkaistun ruotsinkielisen aineiston perusteella ei aikataulusyistä ollut mahdollista huomioida.

⁵ Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut kaksikielisen valtakunnallisen viraston menetelleen kielilain vastaisesti, kun se oli julkaisut lausuntopalvelu.fi-palvelussa lausuntopyynnön ainoastaan suomen kielellä (EOAK/3445/2022).

1.5 Lisätiedot

Kielilaki (423/2003) (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030423>)

[2 Kaksikielisten kuntien, sekä yliopistojen ja muiden oppilaitosten kuuleminen

Periaate - Jos lausuntoa pyydetään kaksikielisiltä kunnilta, yliopistoilta tai muilta oppilaitoksilta, lausuntopyyntö ja siihen liittyvät asiakirjat on yleensä käännettävä kokonaisuudessaan ruotsiksi.

Kielilain 27 §:n mukaan valtion viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä kunnalle käytettävä sekä suomea että ruotsia, jos kyseessä on kaksikielinen kunta. Tarkoituksena on sen turvaaminen, että kaksikielinen kunta saa tarvitsemansa valtion lähettämät asiakirjat molemmilla kielillä. Tämä vähentää kunnallisten viranomaisten tarvetta itse huolehtia käännoksistä.

Lausuntopyynnot kaksikielisille kunnille pyritään lähettämään samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi. Tämä koskee etenkin lausuntoja, joita luottamuselimet tyypillisesti käsittelevät. Asian käsittely voi viivästyä, jos asiakirjat eivät ole saatavilla sekä suomen että ruotsin kielellä.

Lähettäessään kirjelmiä yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja muille oppilaitoksille valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottajan kieltä.]

3 Saamen kieli kuulemisessa (ja hankeviestinnässä?)

3.1 Säädösehdotus

Julkistettavat lakiehdotukset ja mietinnöt tai niiden tiivistelmät julkaistaan ministeriön niin päättäessä myös saamen kielellä, jos ne erityisesti koskevat saamelaisia tai jos siihen muuten on erityistä syytä (saamen kielilain 9 §).

Periaate - Kun julkaistaan suomenkielinen säädösehdotus ja siihen liittyvä mietintö, on samalla julkaistava lakiehdotus, mietintö tai niiden tiivistelmä myös saamen kielellä, jos ne erityisesti koskevat saamelaisia tai jos siihen muuten on erityistä syytä (saamen kielilain 9 §). Tällainen erityinen syy voi olla, kun lakiehdotuksella tai mietinnöllä on erityisen suuri merkitys saamelaisille, vaikka se koskeekin huomattavassa määrin muitakin kuin saamelaisia. Esimerkiksi poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta koskevat lakiehdotukset ja mietinnöt ovat tällaisia. Valmistelevalle ministeriö päättää saamen kielisistä julkaisuista.

3.2 Lausuntopyyntö ja muu kuuleminen

Periaate - Hallituksen esitysluonnosta tai muuta säädösehdotusta koskeva lausuntopyyntö (prosessioppaan 3. kohta) on julkaistava myös saamen kielellä, kun se koskee pääosin saamelaisia tai siihen on muuten erityistä syytä. Riittävää on, että asia koskee pääosin saamelaistaväestönosaa tai sillä on erityisen suuri merkitys juuri saamelaisille. Myös tältä osin esimerkkinä ovat saamelaisten perinteisiä elinkeinoja koskevat ilmoitukset. Lausuntopyyntöjen kohdalla kielellisen yhdenvertaisuuden merkitys korostuu, koska lausuntopyynnön julkaisemisella varataan samalla yleisölle myös vaikutusmahdollisuus lausuttavana olevaan hankkeeseen pelkän tiedonsaannin lisäksi.

Harkittaessa tarvetta kääntää teksti saamen kielelle on arvioitava myös sitä, koskeeko laki tiettyä saamelaisryhmää – inarinsaamelaisia, kolttasaamelaisia tai pohjoissaamelaisia – vai saamelaisia yleensä. [Jos kohderyhmänä on saamelaiset yleensä, voi käyttää pohjoissaamea. Myös siinä tapauksessa tulisi harkita käytettävän ainakin jossakin laajuudessa myös muita saamen kieliä koska kaikki saamelaiset eivät ymmärrä pohjoissaamea.]

Suositus - Myös esivalmistelu- ja perusvalmisteluvaiheen aikaiset muut kuulemiset on hyvä järjestää saameksi silloin, kun edellä mainittu säädösehdotusta koskeva lausuntopyyntö pitäisi julkistaa saameksi.

3.3 Lisätiedot

Lakisääteiset kuulemisveloitteet saamelaisia koskien (<http://kuulemisopas.finlex.fi/5-lakisaateisetkuulemisveloitteet/lakisaateiset-kuulemisveloitteet/#jakso-5-6-saamelaiset>)

Saamen kielilaki (1086/2003) (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20031086#L2P8>)

4 Muut kielet kuulemisessa ja hankeviestinnässä

Suositus – Julkaisussa, kuulemisessa ja hankeviestinnässä voi olla tarpeen käyttää myös muita kieliä. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun asia koskee pääosin tai sillä on erityisen suuri merkitys suomen, ruotsin ja saamen kieltä taitamattomien Suomessa asuvien tai oleskelevien kannalta. Tällöin englannin tai jonkun muun kielen käyttäminen kuulemisessa voi olla erityisen hyödyllistä tiedonhankinnan kannalta ja tarpeen Suomen ihmisoikeusveloitteiden noudattamiseksi.

Hankeviestinnässä kielivalikoima voi olla itse kuulemismenettelyä laajempi. Hankeviestintää voi tehdä Hankeikkunassa myös englanniksi.

Suositus - Jos kuuleminen järjestetään suullisesti ja asia koskee viittomakielistä väestöä, on syytä varmistaa, että tiedonsaanti ja kuuleminen mahdollistetaan myös heidän kielillään, suomalaisella ja suomenruotsalaisella viittomakielellä. Viranomaisten on edistettävä viittomakieltä käyttävien mahdollisuutta käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

Tietosuoja-asiat

Täydentyy myöhemmin