

14.01.2025

POL-2024-174677

Oikeusministeriö

VIITE: VN/12575/2023

Poliisihallituksen lausunto valtioneuvoston uudesta lainvalmistelun kuulemisoppaasta

1 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on julkaissut luonnoksen valtioneuvoston uudeksi lainvalmistelun kuulemisoppaaksi ja siihen liittyvän arviomuistion, joka koskee säädösehdotuksista järjestettävien lausuntomenettelyjen ohjeistettua lausuntoaikaa ja muita mahdollisia keinoja nopeuttaa lainvalmisteluhankkeen jatkovalmistelua. Oppaalla korvataan valtioneuvoston vuonna 2016 antama säädösvalmistelun kuulemisopas. Kuulemisopas koskee kuulemista lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelussa. Opas on tarkoitettu ensi sijassa lainvalmistelun johtamiseen ja toteuttamiseen osallistuvalla ministeriöiden johdolla, säädösvalmistelijoille ja säädösvalmisteluavustajille.

Oikeusministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston uudeksi lainvalmistelun kuulemisoppaaksi.

2 Lausunto työryhmän arviomuistiosta

Työryhmä esittää, että nykyinen ohjeistus HE-luonnoksista järjestettävien lausuntomenettelyjen lausuntoajasta (vähintään 6–8 viikkoa) säilytetään. Lisäksi ohjeissa avattaisiin aiempaa konkreettisemmin pääsäännöstä poikkeamisen edellytykset, mikä tukee ministeriöitä aiempaa paremmin tilanteissa, joissa arvioidaan mahdollisuutta lyhyempään lausuntoaikaan.

Työryhmän arvion mukaan teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet, muut toimintaympäristön muutokset ja lainvalmisteluprosessin kehittäminen eivät ole muuttaneet lausuntojen antamista niin olennaisesti vuoden 2010 jälkeen, että muutokset puoltaisivat lausuntoaikojen merkittävää lyhentämistä. Kehityksen hyödyt ovat liittyneet ennen kaikkea hankkeiden seurannan helpottumiseen, laajemman lausunnonantajajoukon tavoittamiseen ja lausuntopalautteen arvioinnin nopeutumiseen. Sen sijaan

lausunnon antamisen edellyttämän ajan kannalta keskeiset kysymykset, kuten asiaan perehtyminen ja kannan muodostaminen, eivät ole helpottuneet vaan pikemminkin vaikeutuneet.

Poliisihallitus kannattaa lausuntoajan säilyttämistä vähintään 6-8 viikossa. Yleisellä lomakaudella lausuntoaikaa on aihetta pidentää. Tarpeeksi pitkän lausuntoajan tarve korostuu etenkin laaja-alaisten ja pitkien esitysten kohdalla. Käytännön toiminnassa on kuitenkin noussut esiin, että myös suppeimpien hankkeiden osalta lausunnon laatimiseen voi kulua paljon aikaa, esimerkiksi toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta. On huomioitava, että Poliisihallituksella on useimmiten tarve kuulla myös Poliisihallituksen alaisia poliisiyksiköitä tai Poliisihallituksen muita vastuualueita, jolloin lausunnon laatimiseen kuluu väistämättä aikaa.

Arviomuistiossa todetaan, että lausuntomenettely on monissa lainvalmisteluhankkeissa lyhyt osa hankkeen kokonaiskesto. Lausuntomenettelyä edeltää hankkeen esi- ja perusvalmistelu, ja lausuntomenettelyn jälkeen säädösehdotus viimeistellään jatkovalmistelussa valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksentekoa varten. Poliisihallitus pitää kannatettavana muistiossa esitettyä näkemystä siitä, että painetta lausuntoaikojen lyhentämiseen voitaisiin pyrkiä vähentämään nopeuttamalla muita lainvalmisteluprosessin vaiheita kuin lausuntomenettelyä.

3 Lausunto kuulemisoppaasta

Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla Lausuntopalvelussa julkaisuun lausuntopyyntöön. Lausuntopalvelu ei tällä hetkellä ole Poliisihallituksen ja sen alaisten yksiköiden ensisijainen lausuntojen tallenusalusta, koska palveluun sisältyvä hyväksymismenettely ei sovellu poliisin asiankäsitteilyssä käyttämään menettelyyn. Jos Lausuntopalvelua käytettäisiin, tulisi sitä käyttää yhdessä poliisin asiankäsitteilyjärjestelmän kanssa. Tämänkaltaisissa laajoissa lausuntopyynnöissä on tarkoituksenmukaisempaa valmistella lausunto poliisin asiankäsitteilyjärjestelmässä.

Kuulemisoppaassa on kahdentasoista ohjeistusta: periaatteita, joita noudatetaan lähtökohtaisesti sellaisenaan, sekä suosituksia, joilla voidaan parantaa säädösvalmistelun laatua tehokkaasti ja tuloksellisesti. Periaatteista poikkeaminen on sallittua vain perustellusta syystä. Lausuntomenettelyä koskevista periaatteista poikkeaminen on lisäksi perusteltava lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuistiossa.

Poliisihallitus lausuu pyynnön mukaisesti vain niistä kuulemisoppaan periaatteista ja suosituksista, joita se pitää merkityksellisinä (kysymysten numeroinnissa on noudatettu Lausuntopalvelun numerointia).

3.1 Periaatteet (kysymykset 9 - 27)

Poliisihallitus kannattaa kuulemisoppaaseen sisällytettyjä esi- ja perusvalmistelua koskevia periaatteita (**kysymykset 9 - 20**). Poliisihallitus toteaa, että kuulemisten toteuttamisessa on tarpeen huomioida se, että kuultavalle on erityisesti esivalmistelun kohdalla riittävän selvää, mitkä kuulemisen tavoitteet ja vaikutukset ovat. Myös esivalmistelun kohdalla on kiinnitettävä huomiota siihen, että kuulemiseen valmistautumiseen tarjotaan riittävästi aikaa perehtyä esivalmistelun kohteena olevien teemojen sisältöön ja muodostaa tietopohjan kautta omat näkökantansa esivalmistelulle.

Valmisteluvaiheissa on tärkeää, että viranomaisille varataan mahdollisuus tulla kuulluksi myös sellaisissa asioissa, joissa säädösvalmistelussa arvioidaan olevan viranomaiselle vain vähäisiä epäsuoria vaikutuksia. Kuultava viranomainen tuntee parhaalla tavalla oman toimintakenttensä ja pystyy arvioimaan sen, mitä vaikutuksia säädösvalmisteluhankkeella on viranomaisen toimintaan ja millä laajuudella sen tulee esittää huomioita valmisteluvaiheeseen.

Poliisihallitus esittää kuulemisoppaaseen täydennettäväksi, että etenkin asioissa, joilla on suoraa ja merkittävää vaikutusta viranomaisen toimintaan, säädösvalmistelijan olisi kuultava viranomaista riittävän ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa säädösvalmistelua. Kuulemisessa olisi hyvä kohdella eri tahoja mahdollisimman tasavertaisella tavalla. Käytännön ministeriövalmistelussa on ollut tilanteita, joissa esimerkiksi rikosprosessiviranomaisten toimintaa koskeviin työryhmiin ei ole nimetty poliisin edustajaa. Viranomaista voi myös kuulla tarvittaessa siitä, jos on epäselvää, onko viranomaisen tarpeen osallistua esimerkiksi hankkeen valmistelua koskevaan työryhmätyökentelyyn.

Lausuntopalvelun käyttäminen (**kysymys 18**) on poliisin näkökulmasta ongelmallista, koska Lausuntopalvelu ei tällä hetkellä ole Poliisihallituksen ja sen alaisten yksiköiden ensisijainen lausuntojen tallennusalusta, koska palveluun sisältyvä hyväksymismenettely ei sovellu poliisin asiankäsitelyssä käyttämään menettelyyn. Lausuntopalvelussa laadituista poliisin vastauksista ei jää tallennettavaa asiakirjaa poliisin sähköiseen arkistoon. Lausuntopalvelua tulisi kehittää siten, että sen käytössä huomioidaan muun muassa eri viranomaisten sähköisen arkistoinnin velvoitteet.

Poliisihallitus kannattaa (**kysymys 19**) nykyisen lausuntoajan (vähintään kuusi viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa) säilyttämistä eikä sen lyhentämistä (vähintään viiteen viikkoon). Asiasta on lausuttu kappaleessa 2.

Poliisihallitus esittää harkittavaksi (**kysymys 21**), että lausuntomenettelyä koskevaa ohjeistusta tarkennetaan siten, että lausuntopyyntöjen jakelun yhteydessä eri tahoille esitettäisiin esityksestä näiden toiminnan kannalta keskeisimmät kohdat sekä ne lausuntopalvelun kysymykset, joiden säädösvalmistelusta vastaava katsoo olevan merkityksellisimpiä kyseisen kuultavan

tahon osalta. Usein lausuntopyynnön kohteena olevat hallituksen esitysluonnokset tai muut asiakirjat voivat olla hyvin laajoja ja sisältää paljon myös muuta kuin kuultavan viranomaisen toimintaan keskeisesti vaikuttavaa asiaa.

Poliisihallitus kannattaa periaatetta, että eduskunnan valiokunnan asiantuntijakuulemisessa annettavassa esittelevän ministeriön vastineessa arvioidaan valiokunnan saama olennainen asiantuntijapalaute (**kysymys 23**). Vastineessa tulee vastata myös valiokunnan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin ja tarkentamistarpeisiin.

3.2 Suositukset (kysymykset 27 - 65)

Poliisihallitus kannattaa esi- ja perusvalmistelua koskevia suosituksia (kysymykset **27 - 40**). Näillä suosituksilla voidaan parantaa säädösvalmistelun laatua tehokkaasti ja tuloksellisesti. Esivalmistelun aikana on usein tarkoituksenmukaista järjestää myös suullisia kuulemisia tietopohjan, nykytilan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseksi. Tämä on keskeistä säädösvalmistelutoimeksiannosta päätettäessä. Esivalmistelun aikana saatu kuulemisraportti helpottaa säädöshankkeen suunnittelua ja organisointia.

Kuuleminen perusvalmistelun aikana auttaa muun muassa erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen, vaikutusarvioinnin ja säännösehdoitusten laatimisessa ja testaamisessa. Sidosryhmiä on hyvä osallistaa jo perusvalmistelun aikana, joka voi nopeuttaa lausuntomenettelyvaihetta.

Poliisihallitus kannattaa myös suosituksia suullisten kuulemisten järjestämisestä esi- ja perusvalmistelun aikana (**kysymykset 27 ja 37**). Tällaiset keskustelut kuulemistavat ovat osoittautuneet erittäin hyödyllisiksi, kun yhteensovitetään esimerkiksi eri viranomaisten näkökulmia ja kartoitetaan eri ratkaisuvaihtoehtoja.

Poliisihallitus kannattaa suositusta, jonka mukaan lausuntopyyntö ja lausuntomenettelyn toteutus suunnitellaan perusvalmistelun tekevän työryhmän kanssa ja ainakin keskeiset sidosryhmät osallistetaan lausuntopyynnön valmisteluun (**kysymys 41**). Sidosryhmillä on usein paljon merkityksellistä tietoa voimassaolevan lainsäädännön ongelmakohtista käytännössä. Heidän kuulemisensa ja osallistamisensa on siksi ensiarvoisen tärkeitä.

Mikäli Lausuntopalvelun käyttäminen tulee jatkossa ainoaksi mahdollisuudeksi, on Poliisihallituksen mielestä perusteltua, että vapaalle kommentoinnille jätetään tilaa (**kysymys 42**). Lausuntopalvelua tulisi kehittää siten, että se huomioi edellä kuvatusti muun muassa viranomaisten sähköisen arkistoinnin velvoitteet ja tarpeet.

Poliisihallitus kannattaa suositusta, jonka mukaan lausuntomenettelyn ajankohta ja aihe julkaistaan ja ilmoitetaan lausuntopyynnön saajille etukäteen

ainakin silloin, kun lausuntoaika on pääsääntöä lyhyempi (**kysymys 43**). Tällöin Poliisihallituksella on mahdollisuus tilanteen mukaan reagoida nopeastikin ja ennakkollisesti vastuuttaa lausunnon laatiminen oikealle vastuutaholle.

Poliisihallitus kannattaa suositusta (**kysymys 49**) siitä, että lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan arvio, joka toimitetaan tiedoksi lausunnonantajille ja julkaistaan hankeikkunassa (**kysymys 50**). Lausunto- ja kuulemispalautteesta laadittava arvio tukee asian yhteenvetoa ja auttaa jatkovalmistelua. Yleistä mielenkiintoa herättävissä hankkeissa laadittu arvio tukee myös osaltaan asiasta käytävää keskustelua sekä helpottaa jäsentämään hankkeen sisältöä ja asiakohdien etenemistä esitetystä muodosta. Osaltaan arvio lakihankkeen keskeisestä palautteesta ja asiakohdista helpottaa hankkeen etenemisen seuranta ja mahdollistaa esitettyjen muutosten huomioimisen käytännön työssä mahdollisuuksien mukaan jo ennalta.

Poliisihallitus toteaa, että käytännössä useinkaan lausunnonantajaa ei tiedoteta siitä, miten sen antama lausunto on arvioitu säädösvalmistelussa ja onko sillä ollut joltain osin merkitystä asian jatkovalmisteluun. Poliisihallitus pitää tämän kehittämistä tärkeänä etenkin lainvalmistelun avoimuuden näkökulmasta. Poliisihallitus esittää suositusta täydennettäväksi siten, että jos hallituksen esitykseen tehdään viranomaisen toimintaan vaikuttavia muutoksia lausuntoajan jälkeen, viranomaiselle varattaisiin vielä mahdollisuus lausua esitysluonnoksesta kyseisten merkittävien muutosten osalta.

Poliisihallitus kannattaa esitettyjä suosituksia (**kysymykset 52 - 54**) asiantuntijakuulemisten osalta ja esittää lisäyksenä mainintaa siitä, että jos valio-kunta toivoo asiantuntijalta näkemyksiä joistain käsiteltävänä olevan asian erityisistä kohdista, kuulemispyyntöön olisi merkitty täsmällisesti ne osiot, joista asiantuntijaa halutaan erityisesti kuulla.

Poliisihallitus esittää tältä osin myös täydennettäväksi sitä, että jos valio-kunta kuulee samassa asiassa hallinnonalan useita eri asiantuntijoita, toimitettaisiin kyseisille asiantuntijoille tiedot muista saman hallinnonalan kuultavista asiantuntijoista samoin kuin päivät, jolloin asiantuntijoita kuullaan. Tällä varmistetaan Poliisihallituksen tilannekuva lainsäädäntöasioissa ja tarvittava ohjaaminen asiassa.

3.3 Muu palaute kuulemisoppaasta

Poliisihallitus vastaa poliisin systemaattisten kannanottojen muodostamisesta poliisihallinnossa. Poliisihallitus esittää kuulemisoppaaseen mainintaa siitä, että viranomaisen toimintaan yleisesti liittyvissä asioissa lausunto- ja kuulemispyynnöt toimitettaisiin aina keskushallintoviranomaiseen (esimerkiksi Poliisihallitukseen), joka tarvittaessa kuulee alaisiaan yksiköitä asiassa. Jos säädösvalmistelussa halutaan kuulla tiettyä viranomaista, Poliisihallitus esittää, että kuulemispyynnöt toimitettaisiin näissäkin asioissa keskushallintoviranomaisen kautta tai ainakin tiedoksi keskushallintoviranomaiseen.

Poliisihallituksella ei ole muuta lausuttavaa kuulemisopasluonnoksen sisäl-
löstä.

Poliisijohtaja

Janne Paavola

Lakimies

Jouni Pulkkinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi
14.01.2025 klo 17:04. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Poliisihallitus/Esikunta