

Asia: VN/12575/2023

Lausuntopyyntö uudistettavasta lainvalmistelun kuulemisoppaasta

VASTAAJATIEDOT

1. Organisaatio

järjestö, yhdistys tai muu kolmannen sektorin organisaatio tai muu toimija

TYÖRYHMÄN ARVIOMUISTIO

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Ohjeistettua lausuntoaikaa ei tule lyhentää nykyisestään. Kuten arvioim�uistiossakin tuodaan esiin, niin lyhyempi lausuntoaika ei lähtökohtaisesti nopeuta prosessia mutta on omiaan heikentämään lausuntojen ja siten lainvalmistelun laatua, tasapuolisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja demokratiaa, luottamusta valmisteluun sekä sääntelyn toimeenpanoa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ohjeistetun lausuntoajan pidentämistä tulisi harkita. Esimerkiksi Ruotsissa ohjeistettu lausuntoaika on vähintään 12 viikkoa.

Kuten luonnoksessakin todetaan, niin pääsääntöisesti lyhyempi lausuntoaika ei edes olennaisesti nopeuta prosessia mutta voi heikentää lausuntojen ja siten lainvalmistelun laatua, tasapuolisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja demokratiaa, luottamusta valmisteluun sekä sääntelyn toimeenpanoa.

Lausuntoajan pituuden lisäksi on tärkeä kiinnittää huomioita kuulemisen ajoitukseen. Liian usein kuulemiset ajoitetaan, niin että merkittävä osa lausuntoaikaa ajoittuu lomakaudelle, erityisesti

kesään tai vuoden vaihteeseen, jolloin monet tahot ovat vuosilomalla ja myös työtilanne ennen lomaa ja sen jälkeen vaikeuttaa merkittävästi mahdollisuutta perehtyä riittävästi lausunnolla olevaan asiaan ja laatia laadukas lausunto. Lisäksi tosiasialliseen mahdollisuuteen perehtyä ehdotukseen ja lausua asiassa vaikuttaa se, että lausunnolla on samanaikaisesti useita, usein mittaviakin muutosehdotuksia.

On tärkeää, että yleisiin lomakausiin eli joulun ja loppiaisien väliseen aikaan sekä juhannuksen ja elokuun alun väliseen aikaan ajoittuvia kuulemisia pidennetään merkittävästi ja niin, että lausunnonantajille tosiasiallisesti turvataan ohjeistettu lausuntoaika.

Lyhyet lausuntoajat johtavat usein siihen, että lausunnonantajat joutuvat olennaisestikin rajaamaan lausunnossa tarkastelemissaan näkökulmia ja lausumaan puutteellisten tietojen varassa. Jos asianmukaista lausuntoaikaa ja lausumismahdollisuutta ei ole varattu, eduskunnan valiokuntien kuulemisissa ministeriöiden edustajat ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntijat joutuvat myös usein nostamaan esiin näkökulmia ja vaikutuksia, joita ei ole voitu huomioida valmistelussa. Lyhyet lausuntoajat ovat myös omiaan heikentämään luottamusta lainvalmisteluun.

Lausuntoajan arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös esitysten EU-kytkennän eli EU-oikeuden ja muuttuvan EU-lainsäädännön tuoma lisävaativuus. Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa kuulemisessa tulisi ottaa nykyistä paremmin EU-oikeuden lisäksi perus- ja ihmisoikeusveloitteiden, mukaan lukien ylikansallisten kuten EU:n tuomioistuimen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja YK:n komiteoiden ratkaisukäytäntö. Merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia omaavien säädösten ja säännöskokonaisuuksien arvioiminen edellyttäisi lähtökohtaisesti nykyistä pidempää lausuntoaikaa.

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

asian poikkeuksellinen kiireellisyys (ks. tarkemmin tästä ja edellisistä perusteista opasluonnoksen s. 54–56)

Perustelut

Jatkossa tulee nykyistä paremmin ohjeistaa ja turvata, että poliittinen paine ei perusteettomasti vaikuttaisi asianmukaiseen lainvalmisteluun, kuten erityisesti tällä hallituskaudella lukuisien perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiltaan merkittävien ulkomaalaisoikeuteen liittyvien lainmuutosten osalta on tapahtunut. On tärkeä edellyttää selkeästi, että hallitusohjelma ja sen kirjaus ei ole sellaisenaan peruste lausuntoajasta poikkeamiselle. Lausuntoajoista poikkeaminen edellyttää perusteltua todellista ja painavaa syytä.

Jatkossa tulisi harkita mahdollisuutta siihen, että ohjeistetusta lausuntoajasta poikkeamiselle tulisi pyytää lupaa ja esittää poikkeamiselle perustelut.

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

Vastustan

Perustelut

-

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

Vastustan

Perustelut

-

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

-

Perustelut

Hankeikkunaa tulisi päivittää ajantasaisesti. Lausuntopalvelua tulisi kehittää selkeämmäksi ja käyttäjäystävällisemmäksi (myös hakutoimintoa).

7. Muu palaute työryhmän arviomuistioista.

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua arviomuistion osalta. Siinä nostetaan esiin monia tärkeitä näkökohtia ja perustellaan hyvin työryhmän johtopäätös sen osalta, että ohjeistettua lausuntoaikaa ei tule nykyisestä lyhentää. Puutteena mainittakoon se, että lausuntoajan osalta ei nosteta esiin vaihtoehtona sen pidentämistä, vaikka esimerkiksi Ruotsissa ohjeistettu lausuntoaika on 12 viikkoa.

Myös kuulemisopasta ja arviomuistiota koskeva lausuntopyynnön osalta lausuntoaika ajoittuu pitkälti loma-ajalle eikä Pakolaisneuvonnalla ole myös muiden lausuntopyyntöjen sekä työtilanteen takia mahdollisuutta perehtyä tarkemmin arvioimustioon.

KUULEMISOPAS – JOHDANTO

8. Kommentit kuulemisoppaan johdannosta.

-

ESIVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

9. Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Keskeisiä sidosryhmiä, myös kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoita olisi tärkeä informoida ja lähtökohtaisesti myös kuulla esivalmistelussa, jos hankkeella on perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Se, että edellytetään tunnistettuja merkittäviä vaikutuksia asettaa kynnyksen liian korkealle.

Hankeviestintä ja sidosryhmien sekä myös kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiden nykyistä kattavampi osallistaminen valmistelun varhaisessa vaiheessa ja jo hyvissä ajoin ennen lausuntovaihetta olisi hyvä keino kehittää ja myös nopeuttaa laadukasta lainvalmistelua. Esimerkiksi Petteri Orpon hallitusohjelman perusteella valmistelluissa lukuisissa ulkomaalaisoikeutta merkittävästi tiukentavissa hankkeissa esiselvitysvaihe on toteutettu yhtä pientä poikkeusta lukuunottamatta täysin viranomaisten toimesta, muita sidosryhmiä kuulematta.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

13. Muut kommentit kuulemista esivalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

Pakolaisneuvonta pitää ohjeistuksia monelta osin oikeasuuntaisina ja hyvinä. Olennaista on miten turvataan, että ohjeistuksia myös noudatetaan.

Seuraavassa muutamia huomioita sen osalta mitä lainvalmistelussa ja erityisesti esivalmistelussa tulisi ohjeistaa ja huomioida nykyistä paremmin..

Kuulemisessa tulisi turvata sidosryhmien ja yleison osallistaminen ja kansalaisyhteiskunnan kuuleminen riittävän laajasti ja erilaisia kuulemistapoja käyttäen. Kun on kyse laajoista säädöshankkeista, tulisi mahdollistaa ja toteuttaa suppeampia asiantuntija tapaamisia ja kuulemisia aidon kuulemisen turvaamiseksi.

On tärkeää, että esiselvitysvaiheessa on tosiasiallinen mahdollisuus päättää säädösehdotuksen tarpeesta. On tärkeä estää, että jatkossa ei toteuteta hankkeita ja lainvalmistelua, jossa lähdetään siitä, että hallitusohjelmassa on jo päätetty mitä säädetään ja esivalmistelussa ehdotukselle etsitään perusteluita.

Avoimuus ja varhainen kuuleminen ovat keino parantaa lausuntojen ja näin myös lainvalmistelun laatua, osallistumisoikeuden toteutumista ja näin myös demokratiaa, luottamusta valmistseluun sekä sääntelyn toimeenpanoa. On kuitenkin tärkeä painottaa, että varhainen kuuleminen ei ole peruste liian lyhyelle lausuntoajalle. Kuten arviomuistiossakin nostetaan esiin, niin myös lainsäädännön arviointineuvosto on korostanut sitä, että vaikka sidosryhmillä ja yleisöllä olisi tieto siitä, että tietyin aihepiirin sääntelyä tullaan muuttamaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti, kuuleminen lainvalmistelussa edellyttää riittävän lausuntoajan varaamista, sillä ehdotettu muutos konkretisoituu vasta HE-luonnoksessa (VNK:n julkaisuja 2024:2)

Avoimuus tarkoittaa myös sitä, että lausunnon antajilla, sidosryhmillä, asiantuntijoilla ja julkisella yleisöllä on mahdollisuus ymmärtää samaan aikaan toteutettujen, suunniteltujen lainmuutosehdotusten vaikutus ja mitä ne tarkoittavat. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä korostuu edelleen, että lausuntopyynnölle lähetetyn HE-luonnoksen vaikutusarvio on suppea ja kesken. Lausuntopyynnöissä pyydetään usein keskittymään nimenomaan vaikutusten arviointiin. Kuulemisoppaassa tulisi paremmin turvata, että jo esiselvitysvaiheessa selvitetään vaikutukset ja lainvalmistelija kykenee myös yleisölle ymmärrettävästi sanoittamaan mistä asiassa on kyse, miksi säännöstä tarvitaan ja mitä vaikutuksia sillä arvioidaan olevan. Tämä korostuu, kun on kyse perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tai muita merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia omaavista säännöksistä.

Tilanteessa, jossa on samaan sääntelykokonaisuuteen vaikuttavia useita hankkeita, tulisi järjestää laajempi ja kollektiivisempi kuuleminen hankkeista ja niiden yhteisvaikutuksista.

PERUSVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Kuulemisessa tulisi turvata sidosryhmien, myös kansalaisyhteiskunnan kuuleminen riittävän laajasti ja erilaisia kuulemistapoja käyttäen.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

16. Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.

-

Perustelut

-

17. Muut kommentit kuulemista perusvalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

-

LAUSUNTOMENETTELY – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Lausuntomenettely on perusteltua järjestää Lausuntopalvelussa ja julkaista Hankeikkunassa. Lausunnonantajille tulee kuitenkin turvata mahdollisuus toimittaa lausunto myös suoraan ministeriöön.

19. Periaate - Säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta

pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyyntöissä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. (Perustelluista syistä ks. opasluonnoksen luku 4.4.)

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

21. Muut kommentit lausuntomenettelyä koskevasta ohjeistuksesta.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä korostuu säännöskohtaisten perusteluiden ja niiden laadun merkitys. Liian lyhyet lausuntoajat johtavat siihen, että perusteluista ei yksinkertaisesti ole mahdollista lausua tai niihin ei ole mahdollista edes perehtyä kattavasti. Tämä tulisi nykyistä paremmin huomioida kuulemisissa. Liian lyhyet lausuntoajat ja ehkä kiireen takia puutteelliset säännöskohtaiset perustelut vaarantavat laadukkaan lainvalmistelun ja ovat omiaan johtamaan myös ennakoimattomiin vaikutuksiin.

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

Ministeriöillä ja muilla julkista valtaa käyttävillä on perustuslakiin perustuva velvollisuus edistää ihmisten osallistumisoikeuksien toteutumista (PL 2 ja 4 §§) ja varmistaa eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen (PL 47 §). Myös julkisen vallan velvoitetta turvata pe rus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) sekä kattavan kuulemisen merkitystä tulisi korostaa. Laadukas kuuleminen on keskeisimpiä keinoja varmistaa hallituksen esitysten laatu sekä myös välttää turhat viiveet lainvalmistelussa.

Asianmukaiseen kuulemiseen kuuluu velvollisuus dokumentoida miten kuuleminen on järjestetty ja tulokset otettu huomioon. Hallituksen esitykseen sisällytetyt muutokset luonnosvaiheen jälkeen tulisi ilmetä hallituksen esityksestä selkeästi. Yksi keino kehittää ja helpottaa kuulemisia

lausuntovaiheen jälkeen muun muassa eduskunnan valiokunnissa olisi se, että hallituksen esityksessä nykyistä selkeämmin tuodaan esiin mitä muutoksia lausuntovaiheen jälkeen ehdotukseen eli erityisesti ehdotettuihin säädöksiin sekä säännöskohtaisiin perusteluihin on tehty. Jos annettava esitys on muuttumassa lausuntomenettelyversiosta, on perusteltua ja hyvä harkita uutta lausuntomenettelyä.

Säädösten perusteluja tulisi myös nykyistä systemaattisemmin tarkastaa osana laintarkastusta.

EDUSKUNNAN ASIAANTUNTIJAKUULEMISET – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

-

Perustelut

-

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

-

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI –YLEINEN PALAUTE

25. Kommentit kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa koskevasta ohjeistuksesta.

Lainsäädännön voimaantulon jälkeisessä seurannassa ja jälkiarvioinnissa tulisi nykyistä enemmän ja järjestelmällisemmin hyödyntää sidosryhmiä, myös kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

Ohjeistuksessa tulisi suuremmin ohjeistaa tiedottamaan sidosryhmien suuntaan.

Jälkiarvioinnissa ja sen tarpeen sekä toimenpiteiden ja aikataulun arvioinnissa tulee ottaa huomioon, jos kuulemisessa useat lausunnonantajat ovat perustellusti vastustaneet säädösehdotuksia ja erityisesti jos ehdotuksella on perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Havaittuihin ongelmiin tulisi puuttua nykyistä rivakammin, erityisesti jos on kyse perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä.

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

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

Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä, että myös EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa painotetaan selkeämmin kuulemisen ja myös kansalaisyhteiskunnan kuulemisen merkitystä ja tärkeyttä sekä tuodaan esiin konkreettisia keinoja miten tätä voidaan kehittää.

Esimerkiksi EU6-jaoston laajennetussa kokoonpanossa voitaisiin nykyistä paremmin turvata eri sidosryhmien kuuleminen sekä ennakoiva tiedottaminen. Jaoston toiminta on supistunut tiedottamiseksi siitä mitä on tapahtunut ja hyvin suppeasti hyödynnetään mahdollisuutta informoida hyvissä ajoin valmistelussa olevista asioista, missä vaiheessa ja keneen kannattaa olla yhteydessä, kuulemisista sekä niihin liittyen turvata myös sidosryhmien näkemysten huomioon ottaminen nykyistä paremmin.

Komissio on esimerkiksi EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen eli ns. Paktin implementoinnin osalta kehottanut jäsenvaltioita pitämään yhteyttä myös sidosryhmiin, erityisesti kansalaisjärjestöjen edustajiin, ja hyödyntämään niiden panosta säännöllisten keskustelujen ja kuulemisten avulla. Näin ei tähän mennessä juuri ole tapahtunut.

ESIVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Kun on kyse laajoista säädöshankkeista, tulisi mahdollistaa ja toteuttaa suppeampia asiantuntija tapaamisia ja kuulemisia perusteellisemmän kuulemisen turvaamiseksi. Esivalmistelussa tulisi nykyistä laajemmin hyödyntää sidosryhmien ja myös esimerkiksi kansalaisjärjestöjen asiantuntijuutta.

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

-

Perustelut

Esivalmistelukuulemisten rakenteita ja kysymyksiä tulisi kehittää, myös kansalaisyhteiskunnan ja muiden lausunnon antajien näkemyksiä huomioiden. Tällä hetkellä ne ovat usein asiantuntijalausunnon antamisen näkökulmasta ongelmallisia. On tärkeää, että vapaan palautteen antaminen kuulemisen yhteydessä mahdollistetaan.

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

-

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

PERUSVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

-

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Tämä sisältää laadukkaasti lainvalmistelun kannalta tärkeä edellytyksen eli että lainvalmistelija kykenee myös yleisölle ymmärrettävästi sanoittamaan mistä asiassa on kyse, miksi säännöstä tarvitaan ja mitä vaikutuksia sillä arvioidaan olevan. Lausunnon antajilla, sidosryhmillä, asiantuntijoilla ja julkisella yleisöllä tulee olla mahdollisuus ymmärtää samaan aikaan toteutettujen, suunniteltujen lainmuutosehdotusten vaikutus ja mitä ne tarkoittavat.

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

-

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Jälkiarvioinnissa ja sen tarpeen sekä toimenpiteiden ja aikataulun arvioinnissa tulee ottaa huomioon, jos kuulemisessa useat lausunnonantajat ovat perustellusti vastustaneet säädösehdotuksia ja erityisesti jos ehdotuksella on perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Havaittuihin ongelmiin tulisi puuttua nykyistä rivakammin, erityisesti jos on kyse perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä.

LAUSUNTOMENETTELY – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Lausunnossa esitettyjen perusteltujen kantojen osalta tulee sekä lausuntoyhteenvedossa että hallituksen esityksessä perustella miten muutosvaatimukset ja perustelut on huomioitu ja erityisesti perustella siltä osin, jos esityksessä päädytään palautteesta poikkeavaan lopputulokseen.

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

-

Perustelut

-

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

EDUSKUNNAN ASiantuntijakuulemiset – Suositukset

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

-

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI – Suositukset

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Suositus tulisi muuttaa muotoon, "Sidosryhmille viestitään ministeriössä...." eli samaan muotoon kuin muutkin suositukset. Tiedottamista sidosryhmien suuntaan tulisi lisätä nykyisestään.

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

-

Perustelut

-

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

-

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

61. Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

64. Suositus – Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

MUU PALAUTE SUOSITUKSISTA

66. Muut kommentit suosituksista: esimerkiksi ehdotukset kokonaan uusiksi suosituksiksi

-

LIITTEET

67. Kommentit kyselyn laatiminen -liitteestä

-

68. Kommentit kuulemisen kielet -liitteestä

-

69. Kommentit asiakirjajulkisuus, tiedonhallinta, avoimuusrekisteri ja tietosuojakuulemisessa –liitteestä

-

70. Kommentit lakisäätteiset kuulemisveloitteet -liitteestä

-

Muu palaute kuulemisoppaasta

71. Muut kommentit kuulemisoppaan luonnoksesta

-

Laine Marjaana
Pakolaisneuvonta ry