

Uusi lainvalmistelun kuulemisopas: lausuntopalauteen yhteenveto

Sisällys

1	Tausta	2
2	Tiivistelmä lausuntopalauteesta.....	3
3	Yksityiskohtainen palaute: työryhmän arviomuistio	6
3.1	Ohjeistettu lausuntoaika	6
3.2	Ohjeistetut poikkeamisperusteet	12
3.3	Kuulemisen sähköisten työkalujen kehittäminen	19
3.4	Muu palaute arviomuistiosta	22
3.5	Lainvalmistelijoiden palaute.....	23
4	Yksityiskohtainen palaute: työryhmän opasluonnos	24
4.1	Yleinen palaute	24
4.2	Johdanto	30
4.3	Kuuleminen esivalmistelussa	40
4.4	Kuuleminen perusvalmistelussa	52
4.5	Lausuntomenettely	61
4.6	Kuulemispalauteen hyödyntäminen jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa	74
4.7	Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemiset eduskunnan valiokunnissa	77
4.8	Kuuleminen seurannassa ja jälkiarvioinnissa	82
4.9	Kuuleminen EU-ennakkovaikuttamisessa sekä EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa	87
4.10	Liitteet.....	92
4.11	Muu palaute	101
	Liite: Lausunnonantajat	105

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

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

1 Tausta

Uudistettavalla lainvalmistelun kuulemisoppaalla on tarkoitus korvata valtioneuvoston vuonna 2016 antama säädösvalmistelun kuulemisopas. Uuden oppaan tavoitteena on yhdenmukaistaa kuulemisen toimintatapoja ministeriöiden hyviksi havaittujen käytänteiden mukaisesti. Lisäksi se ottaa nykyistä paremmin huomioon sen, että lainvalmisteluhankkeet ovat keskenään erilaisia.

Oikeusministeriö järjesti 27.11.2024–15.1.2025 lausuntokierroksen poikkihallinnollisen työryhmän valmistelemasta opasluonnoksesta sekä säädösehdotusten ohjeistettua lausuntoaikaa koskevasta arviomuistiosta. Lisäksi oikeusministeriö järjesti 16.12.2024–13.1.2025 samoista aiheista erillisen kyselyn lainvalmistelun parissa työskenteleville virkahenkilöille.

Opasta koskevat kysymykset oli jaoteltu lausuntopyynnössä ja kyselyssä siten, että palautetta pyydettiin kunkin oppaan pääluvun lähtökohtaisesti noudatettavista periaatteista, vapaaehtoisista suosituksista ja muusta sisällöstä. Arviomuistiosta palautetta pyydettiin erityisesti työryhmän arvioimista ratkaisuvaihtoehdoista. Pääosa kysymyksistä oli monivalintakysymyksiä, joissa vastaajia pyydettiin valitsemaan ennalta määritellyistä vaihtoehdoista kantansa tiettyyn ehdotukseen ja perustelemaan kantansa kysymyksen avovastauskentässä. Kaikkiin kysymyksiin vastaaminen oli vapaaehtoista.

94 tahoa vastasi lausuntopyyntöön. Vastaajista noin puolet edusti kolmannen sektorin toimijoita, kolmannes viranomaisia ja loput tutkijoita, muita asiantuntijoita tai yrityksiä. Lista pyydettyistä ja annetuista lausunnoista on yhteenvedon liitteenä. Kaksitoista valmistelijaa vastasi ministeriön valmistelijoille suunnattuun henkilökohtaiseen kyselyyn, jonka vastaukset eivät siis edusta ministeriöiden näkemyksiä. Kymmenen ministeriötä vastasi yleiseen lausuntopyyntöön.

Tähän yhteenvedoon on koottu ensin tiivistelmä ja sitten yksityiskohtainen palaute vastauksista. Avovastauksia on lyhennetty ja ryhmitelty uudestaan tiivistelmää varten. Lausunnot löytyvät kokonaisuudessaan Lausuntopalvelusta. Lisätietoja hankkeesta löytää Hankeikkunasta: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2023>.

2 Tiivistelmä lausuntopalautteesta

Vastaajat kannattivat lähes yksimielisesti työryhmän esittämää ratkaisua, jonka mukaan nykyinen lausuntoajan pääsääntö säilytettäisiin. Ratkaisua kannattivat muun muassa valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja lainsäädännön arviointineuvosto, pääosa ministeriöistä sekä asiaan kannan ilmoittaneet järjestöt, muut viranomaiset ja tutkijat. Vastaajat korostivat muun muassa lausuntoajan merkitystä lausuntojen ja lainvalmistelun laadulle, yksilön osallistumisoikeuksille, eri tahojen tasapuolisille osallistumismahdollisuuksille, demokratialle ja luottamukselle sekä lausuntoajan pientä merkitystä lainvalmisteluhankkeiden kokonaiskestolle. Moni mainitsi lyhyiden lausuntoaikojen haasteina lausunnon antamisen edellyttämän tiedonkeruun ja päätöksenteon vaatiman ajan esimerkiksi kattojärjestöissä ja kunnissa, useat samanaikaiset lausuntopyynnöt sekä lausuntoja valmistelevien rajalliset resurssit. Parempina keinoina nopeuttaa esimerkiksi vaalivuoden kiireellisten hankkeiden valmistelua mainittiin riittävien resurssien osoittaminen hankkeille sekä parempi hankesuunnittelu, mukaan lukien kiireellisten hankkeiden käynnistämisen linjaaminen jo osana hallitusohjelmaa.

Ohjeistettua lausuntoaikaa viikolla lyhentävää vaihtoehtoa kannattivat valtioneuvoston kanslia ja maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan nykyinen lausuntoaika voi olla tarpeettoman pitkä vähämerkityksisissä hankkeissa tai kiireellisissä EU-säädösten täytäntöönpanoon liittyvissä hankkeissa. Yksikään vastaaja ei kannattanut vaihtoehtoa, jonka mukaan pääsääntöistä lausuntoaikaa lyhennettäisiin kahdella viikolla.

Aiempaa konkreettisempi ohjeistus pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamiselle jakoi mielipiteitä. Useat vastaajat (muun muassa arviointineuvosto, järjestöjä ja tutkijoita) katsoivat, että poikkeamisperusteiden pitäisi olla suppeita. Osa korosti esimerkiksi lausuntopyynnössä mainittujen perusteiden muotoilujen, kuten vähäisten vaikutusten tai helpon omaksuttavuuden, tulkinnanvaraisuutta tai sitä, ettei valmistelija välttämättä tunnista hankkeen kaikkia olennaisia näkökulmia ilman riittävää kuulemistä. Useampi vastaaja toi esiin, että EU-säädöksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia, vaikka se jättäisi vähän kansallista liikkumavaraa. Eniten vastustusta herättivät vaalivuonna valmisteltavat budjettilait. Viimeksi mainittujen osalta vastaajat viittasivat muun muassa budjettilakien yhteiskunnalliseen merkitykseen ja oikeuskanslerin ratkaisuihin, joiden mukaan poliittinen kiire ei ole hyväksyttävä peruste lausuntoajan lyhentämiselle. Useampi ministeriö taas painotti tapauskohtaisen kokonaisharkinnan tai riittävän joustavuuden merkitystä. Myös oikeuskansleri painotti tapauskohtaista kokonaisharkintaa mutta korosti, että poikkeamisperusteita tulisi tulkita suppeasti ja että lausuntoajassa tulisi aina pyrkiä vähintään kuuteen viikkoon. Useampi vastaaja (muun muassa järjestöjä ja tutkijoita) toivoi lausuntoaikojen tarkempaa julkista seurantaa tai valvontaa.

Pääosa vastaajista piti kaikkia työryhmän ehdotuksia kuulemisen sähköisten työkalujen (erityisesti Lausuntopalvelu ja Hankeikkuna) ja niiden käytön kehittämiseksi merkittävinä. Maa- ja metsätalousministeriö esitti varauksia eri kehitysehdotuksiin, kuten Lausuntopalvelun käytön edellyttämiseen. Monet muut vastaajat, mukaan lukien oikeuskansleri, taas korostivat yhtenäisen julkaisualustan merkitystä osallistumisoikeuksille ja hankkeiden seurannan helpottamiselle.

Opasluonnos sai yleisesti myönteisen vastaanoton. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta monivalintakysymyksiin kannan ilmoittaneista vastaajista noin 70–90 % kannatti kaikkia luonnoksen periaatteita ja suosituksia sellaisenaan. Useat vastaajat kiinnittivät kuitenkin huomiota opasluonnoksen pituuteen taikka periaatteiden ja suositusten suureen määrään, jotka saattavat vaikeuttaa oppaan soveltamista. Lisäksi monet kritisoivat rakenteisia kyselyitä koskevan ohjeistuksen muotoiluja korostaen muun muassa kyselyn rakenteen tapauskohtaisen harkinnan tai avopalautteen antamismahdollisuuden merkitystä. Muun muassa useat järjestöt esittivät lisäyksiä perus- ja ihmisoikeuksien, lasten ja nuorten, vammaisten henkilöiden tai haavoittuvassa asemassa olevien huomioimiseen liittyen.

Esivalmistelun kuulemisen ohjeistuksesta monet vastaajat (järjestöjä, tutkijoita, oikeuskansleri, viranomaisia) kiittivät varhaisen kuulemisen merkityksen korostamista. Neljä ministeriötä esitti varauksia esivalmistelun aloittamisen julkaisemista Hankeikkunassa koskevaan periaatteeseen, koska esivalmistelua on monenlaista ja sen aloitusajankohta ei aina ole yksiselitteinen. Kolme tai neljä ministeriötä korosti tapauskohtaisen harkinnan merkitystä osassa muistakin esivalmistelun periaatteista ja suosituksista: mahdollisesta arviomuistiosta järjestettävässä kirjallisessa kuulemisessa, suullisissa kuulemisissa ja kuulemispalautetta koskevan kirjallisen arvion julkaisussa. Useat muut vastaajat kritisoivat vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeiden rajaamista esivalmistelun kuulemisesta koskevan periaatteen ulkopuolelle muun muassa, koska näilläkin hankkeilla voi olla merkittäviä vaikutuksia.

Perusvalmistelun kuulemisesta koskevat periaatteet saivat laajaa kannatusta ja herättivät vain yksityiskohtia koskevia kehittämis ehdotuksia, kuten tarkempaa määrittelyä riittävän laajalle kuulemiselle. Suositusten osalta kaksi tai kolme ministeriötä korosti tapauskohtaista harkintaa kuulemisten aikataulujen ennakollisessa julkaisussa, kohderyhmien suorassa kuulemisessa, suullisissa kuulemisissa ja kuulemispalautteen yhteenvedon julkaisussa. Esimerkiksi osa järjestöistä ja tutkijoista taas toivoi eri suositusten, kuten kohderyhmien suoran kuulemisen, laajentamista tai muuttamista periaatteiksi.

Valtaosa vastaajista kannatti sellaisenaan myös lausuntomenettelyn periaatteita. Viisi ministeriötä ja oikeuskansleri kuitenkin korostivat, ettei erillisen yhteenvedon julkaisu lausuntopalautteesta ole kaikissa hankkeissa tarkoituksenmukaista muun muassa, koska monet esitykset ovat suppeita ja myös hallituksen esityksessä tulee kuvata lausuntopalaute. Vastaavilla perusteilla neljä ministeriötä korosti tapauskohtaista harkintaa lausuntopalautetta koskevan arvion julkaisemista koskevaan suositukseen.

liittyen. Toisaalta kyselyn eri osioissa useat järjestöt ja tutkijat painottivat tarvetta kehittää valtioneuvostossa sitä, kuinka saadun palautteen huomiointi valmistelussa dokumentoidaan. Osa vastaajista ehdotti esimerkiksi myös perusteltujen syiden tarkempaa määrittelemistä tilanteille, joissa lausuntopyyntö voidaan julkaista muualla kuin Lausuntopalvelussa. Useampi vastaaja esitti myös lausuntopyyntöjen ennakkoilmoitusta koskevan suosituksen vahvistamista.

Kuulemista jatkovalmistelussa koskevassa osiossa useampi vastaaja korosti tarvetta kehittää valtioneuvostossa sitä, kuinka saadun palautteen huomiointi valmistelussa perustellaan ja dokumentoidaan. Kyselyn eri osioissa muun muassa oikeuskansleri, järjestöt ja tutkijat painottivat myös sitä, että kuulemisissa saatu palaute tulee huomioida valmistelussa.

Eduskunnan asiantuntijakuulemisia koskevista suosituksista eduskunnan keskuskanslia ja viisi ministeriötä pitivät suositusta ministeriön vastineluonnoksen jakamisesta muille valiokunnassa kuulluille asiantuntijoille ongelmallisena muun muassa asiakirjajulkisuuden, kiireellisyyden tai valtioneuvoston itsenäisen toiminnan vuoksi. Toisaalta esimerkiksi oikeusasiamies ja Kuntaliitto pitivät asiaa tärkeänä. Kaksi tai kolme ministeriötä painotti myös tapauskohtaisen harkinnan merkitystä tai valiokuntakohtaisia eroja muiden osion suositusten osalta. Lisäksi oikeuskansleri ja kolme ministeriötä pohtivat jakson tarkoituksenmukaisuutta, koska valiokuntien käytännöt vaihtelevat tai eduskuntaprosessi eroaa luonteeltaan opasluonnoksen muista luvuista.

Kuulemista lainsäädännön seurannassa ja jälkiarvioinnissa koskevien suositusten osalta useat järjestöt ja tutkijat kannattivat vahvempia sanamuotoja tai suositusten vahvistamista periaatteiksi. Maa- ja metsätalousministeriö taas esitti varauksia eri suositusten tarkoituksenmukaisuudesta tai tapauskohtaisesta hyödyllisyydestä.

Kuulemista EU-ennakkovaikuttamisessa sekä EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa koskevassa osiossa monet vastaajat korostivat kuulemisen tai tiedottamisen sekä niiden kehittämisen merkitystä muun muassa EU-ennakkovaikuttamiseen, EU-valmistelujaostotoimintaan tai EU-säädöshankkeiden valmisteluun liittyen.

Kuulemisen kielistä osa vastaajista (ylimmät laillisuusvalvojat, järjestöjä ja tutkijoita) esitti ruotsinkielistä kuulemista koskevien suositusten sanamuotojen vahvistamista tai laajentamista taikka suositusten muuttamista periaatteiksi. Vastaajat esittivät myös lisäsehdotuksia muun muassa Ahvenanmaan maakuntahallituksen kuulemiseen, eri kielille käännettäviin asiakirjoihin sekä oppaassa viitattaviin laillisuusvalvojen ratkaisuihin liittyen.

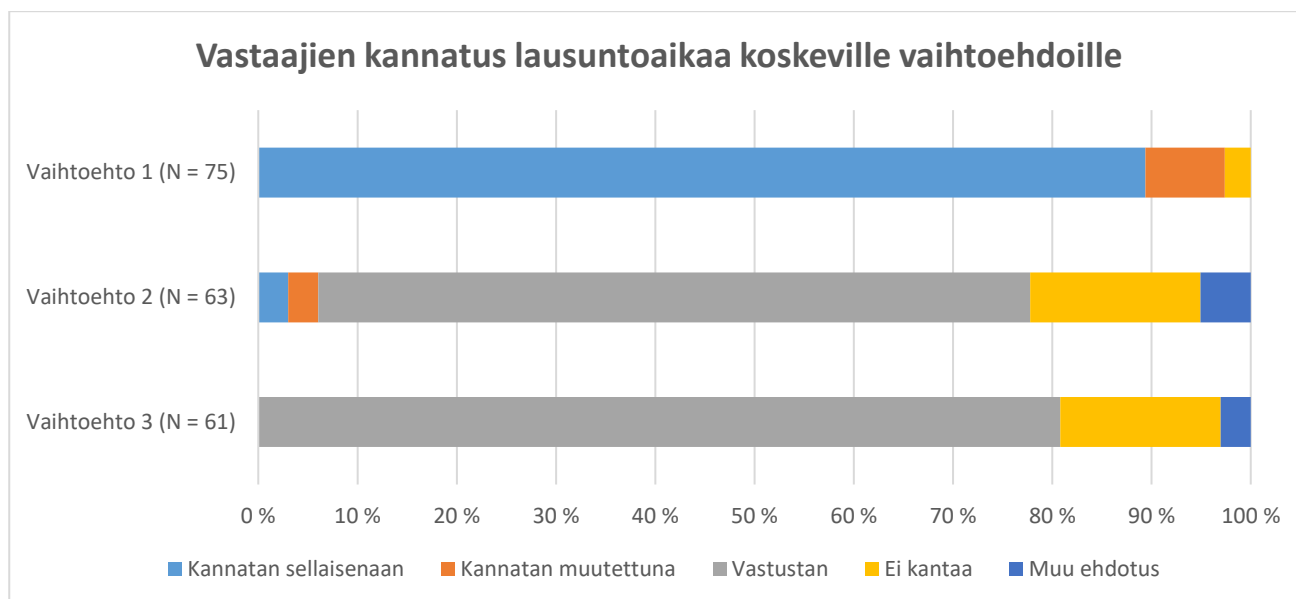
3 Yksityiskohtainen palaute: työryhmän arviomuistio

3.1 Ohjeistettu lausuntoaika

Vastaajilta kysyttiin kantoja työryhmän arvioimiin vaihtoehtoihin ohjeistetulle lausuntoajalle:

- 1) Vaihtoehto 1: Säilytetään nykyinen lausuntoajan pääsääntö (vähintään 6 viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään 8 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) ja avataan ohjeessa aiempaa konkreettisemmin pääsäännöstä poikkeamisen edellytykset.
- 2) Vaihtoehto 2: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi vähintään 5 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 7 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin vaihtoehdossa 1. [...].
- 3) Vaihtoehto 3: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi vähintään 4 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 6 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin vaihtoehdossa 1. [...].

Kuva 1: Vastaajien kannatus lausuntoaikaa koskeville vaihtoehdoille



Vastaajat kannattivat lähes yksimielisesti työryhmänkin arviomuistiossaan esittämää vaihtoehtoa 1. Kysymykseen kannan valinneista noin 90 % kannatti vaihtoehtoa sellaisenaan. Loput kannattivat vaihtoehtoa muutettuna tai ilmoittivat, ettei heillä ollut kantaa. Lisäksi useampi vastaaja, joka ei vastannut kysymykseen, ilmoitti muutoin lausunnossaan kannattavansa vaihtoehtoa. Vaihtoehtoa kannattivat eduskunnan oikeusasiamies (EOA), valtioneuvoston oikeuskansleri (OKV), lainsäädännön arviointineuvosto (LAN) ja Kuntaliitto, pääosa kyselyyn vastanneista ministeriöistä (LVM, OKM, PLM, SM, STM, TEM, VM) sekä asiaan kannan ilmoittaneet työmarkkina- ja elinkeinoelämän järjestöt.

(esim. Akava, EK, Finanssiala, Juristiliitto, Keskuskauppakamari, Mikro- ja yksinyrittäjät, SAK, STTK, Suomen Yrittäjät, Tehy), muut järjestöt (esim. Allianssi, Amnesty, Folktinget, Ihmisoikeusliitto, Invalidiliitto, Lastensuojelun Keskusliitto, Kiinteistöliitto, Naisjärjestöjen keskusliitto, SOSTE, Työeläkevaikuttajat, WWF), muut viranomaiset (esim. DVV, Energiavirasto, Ilmatieteenlaitos, Kela, KKV, Poliisihallitus, Ruokavirasto, THL, Valvira, Verohallinto) ja tutkijat.

Vaihtoehtoon 2 kannan valinneista noin 70 % vastusti vaihtoehtoa. Noin 20 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput esittivät muita ehdotuksia taikka kannattivat vaihtoehtoa sellaisenaan tai muutettuna. Vaihtoehtoa ilmoittivat kannattavansa sellaisenaan VNK ja Finanssivalvonta, joista Finanssivalvonta kannatti sellaisenaan myös vaihtoehtoa 1. MMM ilmoitti kannattavansa vaihtoehtoa muutettuna, mutta totesi muualla kyselyssä kannattavansa lausuntoajan ohjeistamista vaihtoehtoa 2 vastaavasti.

Kukaan ei ilmoittanut kannattavansa vaihtoehtoa 3. Kysymykseen kannan valinneista noin 80 % vastusti vaihtoehtoa. Noin 20 % vastasi, ettei heillä ollut kantaa.

Vaihtoehtoa 1 kannattaneet yhtyivät pitkälti työryhmän arviomuistiossa esitettyihin perusteluihin. Vastaaajat korostivat lausuntoajan merkitystä lausuntojen ja lainvalmistelun laadulle, yksilön osallistumisoikeuksille, eri tahojen tasapuolisille osallistumismahdollisuuksille, demokratialle ja luottamukselle sekä lausuntoajan pientä merkitystä hankkeiden kokonaiskestolle. Useat mainitsivat lyhyiden lausuntoaikojen haasteina lausunnon antamisen edellyttämän tiedonkeruun ja päätöksenteon vaatiman ajan esimerkiksi kunnissa ja kattojärjestöissä, useat samanaikaiset lausuntopyynnöt sekä lausuntoja valmistelevien rajalliset resurssit. Parempina keinoina nopeuttaa kiireellisiä hankkeita mainittiin esimerkiksi riittävien resurssien osoittaminen hankkeille sekä parempi hankesuunnittelu ml. kiireellisten hankkeiden käynnistämisen linjaamisen jo osana hallitusohjelmaa. Esimerkkejä perusteluista:

- EK: [Lausuntoajan lyhentäminen] olisi selvässä ristiriidassa hyvän lainvalmistelun periaatteiden kanssa. [...] Lausuntoajat edustavat vain pientä osuutta suurimman osan hankkeista vaatimasta kokonaisajasta, mutta samalla ne tarjoavat ainoan ajankohdan, jolloin asianosaiset saavat kattavan tiedon suunnitteilla olevista muutoksista. Kuuleminen mahdollistaa vaikutusten arvioinnin sekä puutteiden ja väärinymmärrysten korjaamisen. Tämän vaiheen rooli lainvalmistelun onnistumisessa on keskeinen. [...] Lausuntoaikojen lyhentämisestä on esitetty ratkaisuna kiireeseen, joka johtuu usein joko toimeksiantojen liian lyhyistä määräajoista tai niiden myöhästymisestä. Tällainen lähestymistapa on kohtuuton. Sen sijaan tulisi panostaa parempaan hankesuunnitteluun ja riittävien resurssien osoittamiseen. [...] Jos hallitusohjelmaan sisältyy kiireellisiä hankkeita, nämä tulisi tunnistaa ja valmistelu aloittaa osallistavalla tavalla jo ohjelman laatimisvaiheessa. [...] Kuulemismenettelyn tavoitteet ovat osallisuuden vahvistaminen, lainvalmistelun laadun parantaminen ja demokratian edistäminen. Näitä heikentäisi lausuntoaikojen lyhentäminen. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa ei ole tavoitteita, jotka tukisivat tällaista muutosta [...].”

- SAK: "Nykyinen lausuntoaika on vain pieni osa lainvalmisteluprosessia ja siihen kuluva kokonaisaika. Lausunnonantajille on annettava riittävä aika perehtyä asiaan, käydä asiaa ja kannanmuodostusta läpi omissa organisaatioissaan sekä kirjoittaa lausuntoa. Monet säädöshankkeet ovat entistä monimutkaisempia ja laajempia, ja niihin vaikuttavat monet kansainväliset säädökset, kuten EU-oikeus. SAK:n on lausuntoja valmisteltaessa kerättävä tietoja ja näkemyksiä omilta sidosryhmiltään ja selvitettävä valmistelussa olevien lakihankkeiden vaikutuksia työntekijöiden asemaan ja toimeentuloon. Resurssit ovat supistuneet monin paikoin sekä lainvalmistelussa että lausuntoja antavissa tahoissa. Lainvalmistelua on hajautettu usein samanaikaisiin lainvalmisteluprosesseihin ja tällöin samat henkilöresurssit ovat usein tiukoilla. [...] Monissa työlainsäädäntöhankkeissa kolmikantainen työryhmätyöskentely on osa valmistelua, mutta työryhmätyölle ja -keskustelulle varattu aikataulu on vähäinen. [...] Riittävä lausuntoaika on keskeinen lähtökohta, mikäli oikeasti halutaan sidosryhmiltä pohdittuja ja hyvin valmisteltuja lausuntoja. Asianmukainen kuuleminen sitouttaa ja osallistaa sidosryhmiä prosessiin ja edistää tiedonjakoa."
- Juristiliitto: "Kyse ei useinkaan ole siitä, etteikö esitys voisi olla lausuntokierroksella 6 viikkoa, vaan siitä, että valmistelussa on joko tosiasiallisia ongelmia aikataulujen kanssa tai poliittista painetta lyhyempään valmisteluun. Kumpakaan ei voida sinällään pitää hyväksyttävänä syynä lyhentää lausuntoaika."
- Mikro- ja yksinyrittäjät: "Riittävän pitkä lausuntoaika on välttämätöntä järjestöjen ja yhdistysten osallistumismahdollisuuksien kannalta. Monet toimivat pienillä henkilö- ja asiantuntijaresursseilla, lausuntoja voi samanaikaisesti olla kirjoitettavana useita ja asiaan perehtyminen vie aikaa. Kohtuullinen lausuntoaika [...] varmistaa tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua, muuten lausuntoja voivat kirjoittaa vain ne, kenellä on mittavat henkilöresurssit. [...] Lyhyempi lausuntoaika heikentää lausuntojen laatua ja kuormittaa kohtuuttomasti."
- Kuntaliitto: "Kuntaliitto pitää ohjeellisen lausuntoajan lyhentämistä ristiriitaisena, [sillä] kuuleminen tukee lainvalmistelua ja lainsäädännön laatua. Kuulemiseen tulee varata riittävästi aikaa, jotta saadaan yksityiskohtaista tietoa ehdotetun sääntelyn vaikutuksista, riskeistä tai lainsäädännön johdonmukaisuudesta. Hyvin tehty kuuleminen tukee myös lain toimeenpanoa [...]. Jo tälläkin hetkellä [...] kuulemisohjeessa määritelty kuulemisaika ei ole ehdottomasti oikeudellisesti sitova, vaan ministeriöllä on asiassa harkintavaltaa."
- Helsingin kaupunki: "[T]ekninen kehitys tai muut muutokset eivät ole muuttaneet lausuntojen antamista siten, että lausuntoaika voitaisiin lyhentää. Päinvastoin, asiat ovat monimutkaisempia. Lausuntomenettelyn aikaa lyhentämällä ei esitetty tavoitteen saavutettaisiin juuri hyötyä lainvalmisteluprosessin kestossa, mutta lausuvalla taholla se aiheuttaa ongelmia. Kunnissa puhevaltaa lausuntoasioissa käyttää yleensä toimielin. Lausunnon päätöksentekokäsittelylle ja valmistelulle on

varattava aikaa, muutoin kuuleminen on pelkkä muodollisuus. Erityisesti suurissa kaupungeissa lausuntoja tulisi normaalin kokoisissa ja tasoisissa lainsäädäntöhankkeissa kyetä käsittelemään myös lautakuntatasolla, mihin kuuden viikon lausuntoaika on ehdoton minimi. Epäviralliset kuulemistavat eivät korvaa puhevaltaisen viranomaisen (toimielin) antamaa kantaa.”

- LAN: ”[L]ausuntomenettely toteuttaa perustuslain [ssa ...] säädettyä yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen [ja ...] julkiselle vallalle asetettua tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämän vuoksi pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeaminen tulisi olla rajattua. [...] LAN] kannattaa työryhmän vaihtoehtoa 1 [...K]uuleminen on yksi vaikutusten arviointia tukeva lainvalmistelun vaihe. [...] Jos kuulemiseen ei varata riittävää aikaa, kuulemisen kautta ei saada riittävän yksityiskohtaista tietoa ehdotetun sääntelyn vaikutuksista, riskeistä, toimeenpantavuudesta tai lainsäädäntökokonaisuuden johdonmukaisuudesta.”
- OKV: ”Riittävän pitkällä lausuntoajalla turvataan osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista. Lausuntoja pyytämällä saadaan muun ohella tietoa ehdotetun sääntelyn vaikutuksista, toimeenpantavuudesta ja lainsäädäntökokonaisuuden johdonmukaisuudesta. Kannatan [nykyisen lausuntoajan pääsäännön säilyttämistä].”
- STM: ”Jotta kuuleminen tukisi säädösvalmistelun avoimuutta ja osallisuutta sekä luottamusta säädösvalmisteluun ja demokraattiseen päätöksentekoon, tulisi lausuntoajoissa aina pyrkiä vähintään kuuteen viikkoon. Jos lausuntoaikaa kategorisesti lyhennettäisiin, voisi se aiheuttaa painetta lyhentää lausuntoaikoja entisestään.”
- Naisjärjestöjen keskusliitto: ”On valmistelijoiden etu, että kuultavien lausunnot ovat mahdollisimman laadukkaita ja hyödyttävät [...] valmistelua. Liian lyhyillä lausuntoajoilla kuulemisilla tavoiteltavat hyödyt (mm. säädösvalmistelun tietopohjan ja vaikutusarvioinnin sekä valmisteltavan sääntelyn laadun parantaminen, kaikkien asiaan liittyvien näkökulmien tunnistaminen ennen lakiesityksen antamista) jäävät toteutumatta [...] Monet järjestöt toimivat pienillä henkilöresursseilla, ja kun lausuntoja voi samanaikaisesti olla kirjoitettavana useampia ja lausunnon kirjoittajalla muitakin määräaikoihin sidottuja työtehtäviä lausuntojen rinnalla, on riittävä lausuntoaika keskeinen [...]”
- Allianssi: ”Usein lausuntoja [...] pyydetään katto- tai keskusjärjestöiltä, joiden tehtäviin kuuluu edustaa laajaa toimialaa - eli osallistaa heitä oman lausuntonsa tekemiseen ja tarvittaessa tukea jäseniä niiden omien lausuntojen valmistelussa. [...] Lyhyemmät lausuntoajat eivät myöskään mahdollista järjestödemokratian toteutumista, joka usein vaatii aikaa ja mahdollisuuksia käsitellä asiaa useammassa foorumissa. Useissa järjestöissä lausunnot hyväksytään esimerkiksi hallituksen kokouksessa. [...] Jos [...] lausuntoaika lyhennettäisiin neljään viikkoon, se voisi vaikeuttaa

järjestöjen mahdollisuuksia valmistella kattavia ja edustavia lausuntoja sekä kattojärjestöjen tapauksissa osallistaa jäsenorganisaatioita ja hyödyntää niiden asiantuntemusta. [...] Lyhyempi lausuntoaika saattaisi myös vähentää luottamusta siihen, että kuulemisilla on aitoa vaikutusta päätöksentekoon. [...] Tehokkuuden nimissä tehtävät uudistukset eivät saisi heikentää vuorovaikutusta, osallisuutta tai kansalaisyhteiskunnan roolia päätöksenteossa.”

- Pelastakaa Lapset: ”Poliittinen paine, resurssien puute tai lausuntoaikojen toteutuneiden keskiarvojen oleminen nykyistä pääsääntöä alhaisempi, eivät ole perusteltuja syitä lausuntoaikojen lyhentymiseen. [...] Lyhyempi pääsääntö saattaa antaa [...] syyn entistä lyhyempien lausuntoaikojen esittämiseen, mikä heikentää demokratian sekä perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuden ja kansanvaltaisuuden toteutumista, jolloin kuuleminen on näennäistä. Lisäksi [...] valmistelun] tueksi ei välttämättä ehditä saada riittävästi oikeusperustaista tietoa, mikä heikentää [valmistelun] laatua. [...] Hyvin lyhyt lausuntoaika voi johtaa myös siihen, että [HE:n] haitat ja aukkokohtat saatetaan huomata vasta myöhemmässä vaiheessa, minkä vuoksi ne voivat heikentää haavoittavassa asemassa olevien ihmisten ihmisoikeuksien toteutumista. Tällainen lainvalmistelu myös kuluttaa tarpeettomasti yhteiskunnan resursseja, jos vaillinaisiin lakiesityksiin joudutaan puuttumaan myöhäisessä vaiheessa, tai lainsäädännön eteneminen jopa keskeytyy. [...] Erityisesti kaikkein haavoittavimmassa asemassa olevien ryhmien kuuleminen voi vaarantua, jos lausuntoaikoja pyritään lyhentämään. Nämä ryhmät tarvitsevat erilaisia työkaluja osallistumisensa tueksi.”
- Amnesty: ”[Nykyisen pääsäännön] säilyttäminen on ainoa perusteltavissa oleva vaihtoehto, kun huomioidaan lausuntoajan lyhentämisen lukuisat negatiiviset vaikutukset, tutkittu taipumus antaa keskimäärin vähimmäisaikoja lyhyempiä lausuntoaikoja käytännössä sekä lausuntoaikojen lyhentämisen parhaimmillaankin marginaalinen vaikutus lainsäädäntöprosessin kokonaisuuteen, joka pahimmillaan voi pikemminkin pidentyä kuulemisen laadun heiketessä ja virheiden mahdollisuuden lisääntyessä. [...] Erityisen ongelmallista lausuntoaikojen lyhentäminen olisi marginalisoidussa tai muuten heikossa asemassa olevien ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksien toteutumisen, osallisuuden ja prosessia kohtaan tunnetun luottamuksen näkökulmasta.”
- Pakolaisneuvonta: ”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. [...] Liian lyhyet lausuntoajat ja ehkä kiireen takia puutteelliset säännöskohtaiset perustelut vaarantavat laadukkaan lainvalmistelun ja ovat omiaan johtamaan myös ennakoimattomiin vaikutuksiin.”
- Poliisihallitus: ”Poliisihallitus kannattaa lausuntoajan säilyttämistä vähintään 6–8 viikossa. [...] Tarpeeksi pitkän lausuntoajan tarve korostuu etenkin laaja-alaisten ja pitkien esitysten kohdalla. [Käytännössä] on kuitenkin noussut esiin, että myös suppeimpien hankkeiden osalta lausunnon

laatimiseen voi kulua paljon aikaa, esimerkiksi toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta. [...] Poliisihallituksella on useimmiten tarve kuulla myös Poliisihallituksen alaisia poliisiksiöitä tai muita vastuualueita, jolloin lausunnon laatimiseen kuluu väistämättä aikaa.”

- Ruokavirasto: ”Viranomaisen kannalta on olennaista, että lausuntoaika on riittävä asiaan perehtymiseksi, muutosten ja niiden vaikutusten hahmottamiseksi sekä asiassa lausumiseksi. Haasteita tuottaa se, että lausuntopyyntöjä on runsaasti ja niihin perehtyminen vie [...] melko paljon aikaa.”
- Lainsäädäntötutkimus, UEF: ”[L]ausuntoaikojen lyhentämiselle ei ole perusteita ja pidämme sitä selkeästi hyvän lainvalmistelun tavoitteiden vastaisena. [...] Kuulemisajat ovat tyypillisesti varsin pieni osa kaikkien muiden paitsi suppeiden ja teknisten sääntelyhankkeiden vaatimasta kokonaisajasta. Samanaikaisesti kuuleminen on tyypillisesti se ainoa vaihe, jossa sääntelyn kohteeksi tulevat tahot saavat täsmällisen tiedon suunnitteilla olevasta uudistuksesta, pystyvät arvioimaan sen vaikutuksia sekä omaan toimintaansa että yleisemmin ja pystyvät myös sitä kautta palautteellaan poistamaan mahdollisia puutteita tai ongelmia valmistelun tietopohjassa ja käsityksissä ehdotusten vaikutuksissa. Kuulemisajat ovat käsityksemme mukaan olleet tämän erillistoimeksiannon kohteena siksi, että hallituspuolueet ja eri hankkeista vastaavat ministerit ovat toistuvasti joutuneet tilanteisiin, joissa joko liian lyhyt toimeksiannon määräaika tai valmistelutoimeksiannon viivästyminen ovat tuottaneet aikataulupaineen ja sitä haluttaisiin edes osaksi kompensoida lausuntoaikoja lyhentämällä. Emme pidä asianmukaisena ja oikeasuhtaisena, että [hankkeita] pyritäisiin nopeuttamaan [...] tässä kohden ja tällä keinolla. Paremmiin toteutettu hankesuunnittelu ja riittävien resurssien osoittaminen valmisteluhankkeille olisivat selvästi parempi keino. Jos [hankkeet] ovat esimerkiksi [vaalivuonna] erityisen kiireellisiä, hallitus voisi jo hallitusohjelman osana antaa listan pikaisesti toteutettavista [hankkeista] ja samalla velvoittaa valmistelusta vastaavat virkamiehet niin sanottuun osallistavaan valmisteluun, jossa keskeiset sidosryhmät joko ovat mukana valmistelussa tai ainakin saavat hankkeen aikana konkreettista tietoa sen etenemisestä ja voivat sen pohjalta antaa valmistelijoille samankaltaista palautetta, jota kuulemisvaiheessa yleensä kootaan. Tällaisesta valmistelusta on erittäin hyviä kokemuksia ainakin OM:n (asunto-osaakeyhtiölaki) ja LVM:n (tietoyhteiskuntakaari) sektoreilla ja [...] kokemuksista myös tiedetään, että [se] tuottaa legitimitetiltään ja toimivuudeltaan korkeatasoista lainsäädäntöä. [...] Kuulemismenettelyä arvioitaessa ja uudistettaessa on yleisemmin otettava huomioon sen tavoitteet: demokratian edistäminen, osallisuuden lisääminen ja lainvalmistelun laadun parantaminen. Kuulemisaikojen kaavamainen lyhentäminen siksi, että se vähentäisi kiusalliseksi koettua kritiikkiä, heikentää näitä kaikkia.”

Vaihtoehdon 2 hyötyjä perusteli MMM, jonka mukaan 6–8 viikon lausuntoaika voi mm. olla tarpeettoman pitkä vähämerkityksisissä hankkeissa tai kiireellisessä EU-säädösten täytäntöönpanossa.

- MMM: ”[J]oissain tapauksissa nykyiset lausuntoajat ovat selkeästi tarpeettoman pitkiä. Todellisuudessa noudatettavat lausuntoajat ovat [...] jo nykyisellään ohjeistuksessa edellytetyjä aikoja lyhyempiä. [...]V]almisteluun kohdistuu jo nyt paljon erilaisia prosessuaalisia vaatimuksia ja aikataulut ovat jo tästä syystä usein tiukat. Sen takia nykyisten lausuntoaikojen lyhentäminen viikolla olisi perusteltua. [...]L]aajat uudistukset ovat tietenkin oma asiansa, mutta iso osa [hankkeista] on keskikokoisia tai pieniä. Pitkä lausuntoaika yleensä tarkoittaa, että lausunto käytännössä kirjoitetaan lähempänä lausuntoajan loppumista (työmäärä on sama joka tapauksessa). Mutta lausunnon pyytäjän kannalta pitkä lausuntoaika on yksinkertaisissa, vähämerkityksisissä asioissa hankala. Myös [EU-säädösten täytäntöönpanossa] on erityisiä aikataulupaineita. Esimerkiksi [...] tukitasojen tai tiettyjen tukiehtojen rutiininomaisissa tarkennustarpeissa valmistellaan luonteeltaan teknisiä säädöksiä. Näiden potentiaalinen lausunnonantajajoukko on pieni ja tiedossa oleva, ja käytännössä vaikutusmahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. [...] Jos lausuntoaikoja lyhennetään, ei niitä ole syytä lyhentää liikaa, sillä todellisuudessa myös uusista lyhennetyistä ajoista tullaan käytännössä tilanteen sitä edellyttäessä tinkimään. Jos siis todellisten lausuntoaikojen toivotaan olevan ainakin 4 viikon tasolla, on ohjeistuksessa syytä edellyttää tätä pidempää, 5 viikon aikaa.”

Osa vastaajista kommentoi työryhmän vaihtoehtoihin 2 ja 3 liittämää tarvetta arvioida oppaan viimeistelyssä, olisiko pääsääntöä lyhennettäessä tarpeen muuttaa joitakin opasluonnoksen lausunnon antamisen helpottamista tavoittelevia suosituksia velvoittavammiksi periaatteiksi. Jotkut kannattivat periaatteiden lisäämistä. Toiset korostivat, ettei suositusten noudattaminen välttämättä tuo lisäarvoa.

Muutama vastaaja esitti myös vaihtoehtoihin muutoksia: ohjeistetun lausuntoajan pidentämistä tai lomakausille ajoittuvien lausuntopyyntöjen välttämistä. Useat vastaajat korostivat sen merkitystä, että lausuntoaikoja pidennetään ohjeistuksen mukaisesti lomakausilla.

3.2 Ohjeistetut poikkeamisperusteet

Vastaajilta kysyttiin, pitäisikö pääsääntöisestä lausuntoajasta voida tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella poiketa seuraavilla perusteilla:

- vaikutuksiltaan suppeat hankkeet
- helposti omaksuttavat hankkeet
- vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet
- asian poikkeuksellinen kiireellisyys (ks. tarkemmin tästä ja edellisistä [opasluonnos])
- vaalivuonna valmisteltavat budjettilait
- muu peruste, mikä?

Kysymyksen teknisen vian vuoksi vastaajat eivät pystyneet valitsemaan monivalintavaihtoehtoista kuin yhden, joten heitä ohjeistettiin lausuntopyyntöissä kirjoittamaan kaikki valintansa kysymyksen avovastaukseen. Kysymykseen vastanneiden (N = 55) avovastauksissa asian poikkeuksellinen kiireellisyys ja vaikutuksiltaan suppeat hankkeet mainittiin arvioilta noin 40 % vastauksista, helposti omaksuttavat hankkeet ja vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet noin 30 % vastauksista ja vaalivuonna valmisteltavat budjettilait noin 10 % vastauksista. Prosentit voivat olla harhaanjohtavia, sillä kaikki vastaajat eivät noudattaneet lausuntopyyntöä täydentävää ohjeistusta.

Monet vastaajat, kuten LAN, järjestöt, yliopistot ja tutkijat katsoivat, että poikkeamisperusteiden pitäisi olla suppeita. Osa korosti esimerkiksi eri perusteiden muotoilujen tulkinnanvaraisuutta tai sitä, ettei valmistelija välttämättä tunnista kaikkia hankkeen kannalta olennaisia näkökulmia ilman riittävää kuulemista. Lisäksi useampi toi esiin, että EU-säädöksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia, vaikka se jättäisi vähän kansallista liikkumavaraa. Kysymyksessä mainituista perusteista eniten vastustusta herättivät vaalivuoden budjettilait, joiden osalta vastaajat viittasivat muun muassa budjettilakien yhteiskunnalliseen merkitykseen ja OKV:n ratkaisuihin, joiden mukaan poliittinen kiire ei ole hyväksyttävä poikkeamisperuste. Jotkut ehdottivat, että kaikki poikkeamisperusteet tulisi liittää asian kiireellisyyteen. Useampi ministeriö taas korosti tapauskohtaisen kokonaisharkinnan tai riittävän joustavien perusteiden merkitystä. Myös OKV painotti tapauskohtaista harkintaa mutta korosti, että poikkeamisperusteita tulisi tulkita suppeasti ja että lausuntoajassa pitäisi aina pyrkiä vähintään kuuteen viikkoon.

- LAN: ”[O]hjeistetut poikkeamisperusteet olisi [...] syytä pitää mahdollisimman suppeina. [...] Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi asian poikkeuksellinen kiireellisyys, kuten yllättävä yhteiskunnallinen kriisi, joka edellyttää nopeaa reagointia sääntelyllä. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella myös vaikutuksiltaan suppeiden ja helposti omaksuttavien hankkeiden lausuntoaika voisi olla mainittua lyhyempi. [...] EU-hankkeissa, joissa on vähäinen kansallinen liikkumavara, riittävä kuuleminen on tärkeää. Esityksestä voi aiheutua merkittäviä vaikutuksia, vaikka [...] liikkumavara olisi vähäinen. Lisäksi hankkeen toimeenpano saattaa vaikuttaa esimerkiksi viranomaisen toimintaan, yritysten toimintaympäristöön, tai hankkeen toimeenpano aiheuttaa olennaisia budjettivaikutuksia. [...] Toimeenpanon onnistumiseksi on tärkeää saada tietoa kuulemalla eri tahoja. [...] Vaalivuoden budjettilaeissa] tulisi noudattaa lausuntoajan pääsääntöä. [...] OKV on kiinnittänyt VN:n] huomiota siihen, ettei poliittisilla päätöksillä voida rajoittaa perustuslain 14 §:ssä säädettyä osallistumisoikeutta. Ei ole riittävää, että kiireellistä lainvalmistelua ja lausunnotmenettelyn puutteita perustellaan hallitusohjelman kirjauksilla taikka budjettilakien aikataululla. Budjettilaeilla voi olla merkittäviä yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia, jolloin huolellinen kuuleminen on olennaista.”
- Kuntaliitto: ”Kuntaliitto ehdottaa lisäystä, että poikkeuksellista kiireellisyyttä tulee tulkita suppeasti. [Poikkeaminen] tulisi olla perusteltu esimerkiksi kansallisen turvallisuuden, ja muilla oikeushyvien

turvaamisella [...], jonka vuoksi lausuntoajasta poikkeaminen olisi perusteltua. [...] Budjettilakien aikataulut ei ole syy poiketa lausuntoajoista, koska usein nämä lakihankkeet ovat tiedossa. Kyse on enemmänkin lainsäädäntöhankkeen ajoittamisesta ja resurssoinnista.”

- Energiavirasto: ”Mahdollisuutta lyhyempään kuulemisaikaan tulisi käyttää vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja erityisen painavista syistä. Kaikkiin mainittuihin edellytyksiin olisi suotavaa kytkeä lain valmistelun kiireellisyyteen liittyvä kriteeri. Emme näe syytä automaattisesti lyhentää lausuntoaikoja suppeille hankkeille tai pientä kansallista liikkumavaraa sisältäville hankkeille, ellei lausuntoajan lyhentäminen ole esimerkiksi direktiivin lyhyen implementointiajan vuoksi tarpeellista. [...] Kiireellisissä tapauksissa ei aina ole viisasta lyhentää lausuntoaikaa, sillä juuri kiireellä valmistelluissa laeissa voi olla virheitä, jotka [kuulemisessa] huomattaisiin ja ehdittäisiin korjata.”
- Kiinteistöliitto: ”Mahdollisuus rajata lausuntoaikaa tulee olla selkeästi rajattu ja perusteltu asian kiireellisyydellä. Muissa tapauksissa ei ole perusteltua tai on subjektiivista, onko esimerkiksi hanke helposti omaksuttava tai onko kansallinen liikkumavara vähäinen. Selkeyden vuoksi lausuntoajan pitäisi olla sama, vaikka vaikutukset olisivat suppeita.”
- Eläkesäätiöyhdistys: ”Ongelma esimerkiksi vaikutuksiltaan suppeiden hankkeiden arvioinnissa on, että valmistelijat eivät aina tunnista kaikkia tai välttämättä edes keskeisiä mahdollisia sääntelyn vaikutuksia, jos kuulemista ei ole toteutettu. Vähäisen kansallisen liikkumisvaran sääntelyyn liittyy sama ongelma. Huonosti toteutetun kuulemisen johdosta sääntelyn tuomat ongelmat saattavat tulla lyhyesti esiin vasta eduskuntakäsittelyssä, jossa asiaa ei enää haluta tai voida avata.”
- Aalto-yliopisto: ”Lausuntoaikojen lyhentämisen tulisi olla mahdollista ainoastaan tilanteissa, joissa [OKV on] katsonut lyhentämisen perustelluksi. [...] Perusteisiin tulisi täsmentää, että vaikutuksiltaan suppea hanke ei ole sama asia kuin ilmaisumuodoltaan suppea hanke. [...] Helposti omaksuttavien hankkeiden osalta säädöshuolto ja määräaikaisen lain voimassaolon jatkaminen ovat kohtalaisen selkeitä poikkeusperusteita. Vaikka esityksen omaksuttavuutta on mahdollista helpottaa monin tavoin, esimerkiksi pitkälle laaditulla [HE-luonnoksella, hankeviestinnällä tai keskustelutilaisuuksilla] ei pitäisi voida perustella tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa, vaan [niiden] tulisi olla oletusarvo kaikissa lausuntopyynnöissä. Asian poikkeuksellisen kiireellisyyden osalta opasluonnoksessa [viitattut esimerkit] ovat tilanteita, joissa tavanomaista lyhyempi lausuntoaika saattaa olla perusteltu. On huolehdittava siitä, että muista syistä johtuva kiire ei johda lausuntoaikojen lyhentämiseen. Näin ei tule olla myöskään vaalivuonna valmisteltavien budjettilakien osalta.”
- Juristiliitto: ”[L]ausuntoajoista poikkeamisen tulisi olla poikkeuksellista ja perusteltua. Poikkeaminen ei saa perustua esimerkiksi siihen, että esitystä ei ole ehditty valmistella oikea-aikaisesti ja

sen läpivieminen edellyttää budjettimenettelyä. Tällaista lainvalmistelua ei voida pitää hyväksyttävänä. Tällaisten poikkeamisperusteluiden hyväksyminen tarkoittaisi tosiasiaassa kuulemisveloitteen merkityksen olennaista vähentämistä.”

- Pelastakaa Lapset: ”[S]opivia perusteita ovat vaikutuksiltaan suppeat hankkeet, vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet, asian poikkeuksellinen kiireellisyys. Erilaiset kriisitilanteet ja turvallisuusuhat voivat aiheuttaa tilanteita, joissa asian poikkeuksellinen kiireellisyys on perusteltu syy lausuntoajan lyhentämiseen. [...] lausuntoajan lyhentäminen asian kiireellisyyteen vedoten ei saa johtaa ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista heikentäviin esityksiin. Lainvalmistelijan tulee tehdä huolelliset ja kattavat vaikutusarvioinnit esitysten valmistelun aikana sekä ottaa huomioon kansalaistoimijoilta prosessin aikana saatu lisätieto vaikutusarvioinnin tueksi. Pelastakaa Lapset ei näe helposti omaksuttavia hankkeita tai vaalivuonna valmisteltavia budjettilakeja sopivina perusteluina lausuntoajan lyhentämiseen. [OKV] on linjannut, että perustuslaissa turvatut osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulujen vuoksi. [...] Helposti omaksuttavien hankkeiden kohdalla ongelmalliseksi nousee perustelun tulkinnallisuus. Lainvalmistelijoiden silmissä helposti omaksuttava hanke voi näyttäytyä sidosryhmille erilaisena. Lausuntopyynnön ajankohta voi sijoittua vireillä olevien lausuntojen määrään katsottuna kiireelliseen aikaan, minkä vuoksi lyhyt lausuntoaika voi aiheuttaa lausumiselle haasteita, vaikka esitys nähtäisiin helposti omaksuttavana. [...] Perusteiden kohdalla tulee varmistaa, etteivät niiden sanamuodot luo tulkinnallisuutta [...] Lausuntoaikojen ja niistä poikkeamisen perusteet on oltava samat eri hallituskausina.”
- Amnesty: ”Vaikka lausuntoajan lyhentäminen tietyissä tarkasti rajatuissa tilanteissa voi olla tarpeen, on tärkeää, että kyse on kokonaisharkintaan perustuvasta poikkeuksesta pääsääntöön [...]. Tavallista lyhyemmän lausuntokierroksen mahdollisuutta voidaan harkita neljän ensimmäisen perusteen osalta [...]. Ohjeistuksessa tulisi kuitenkin selkeästi linjata, että lausuntoaikojen lyhentämiseen tulee suhtautua harkiten ja noudattaa harkinnassa [OKV:n ja LAN:n] linjauksia. Esimerkiksi vaalivuosi tai hallitusohjelmakirjaukset eivät missään tilanteessa voi olla hyväksyttävä peruste. Lisäksi ohjeistuksella tulisi varmistaa, että lyhentämistä ei pääsääntöisesti olisi mahdollista tehdä asioissa, joilla on suuria perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista potentiaalisesti heikentäviä vaikutuksia. On myös syytä huomata, että esimerkiksi valtiosopimukset eivät automaattisesti ole ”vähäisen kansallisen liikkumavaran” hankkeita, vaan niihin voi sisältyä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta hyvinkin merkityksellistä lainsäädäntöä.”
- Tapaturmavakuutuskeskus: ”Kun ministeriössä harkitaan ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyempää lausuntoaikaa, on etenkin EU-säädöksiä täytäntöön pantaessa tärkeä tunnistaa ne hankkeet, joissa EU-säädös jättää laajemmin kansallista liikkumavaraa ja joissa kansallisista syistä ollaan ylittämässä säädöksen vähimmäistaso. Etenkin julkishallintoa koskevissa EU- ja kansallisissa

säädöshankkeissa on tärkeä tunnistaa kansallinen perustuslaista johtuva välillinen julkishallinto [...] ja siihen kuuluvat toimijat sekä kuulla toimijoita toimialan erityispiirteistä ja mahdollisista muista toimialaa jo velvoittavista EU-säädöksistä, jotta vältetään päällekkäiseltä ylisääntelyltä.”

- Mikro- ja yksityisyritykset: ”Lausuntoajasta voidaan ymmärrettävästi joutua joskus poikkeamaan, jos kyseessä on (opasluonnoksessa esitettyjen esimerkkien mukaisia) epätavallisia tilanteita. Kiireellisyydellä ei voida kuitenkaan perustella mitä tahansa, etenkin jos kiireellisyys on ennakoitavissa, kuten vaikka budjettivalmistelut, tai kesälomakaudet. Kiireellisyys tulee perustella painavilla perusteilla, ja siitä tulee tiedottaa asianmukaisesti. Mielestämme vaikutuksiltaan suppeat, teknisluontoiset yms lausunnot eivät ole perustelu lyhyemmälle lausuntoajalle, pikemminkin päinvastoin, jotta ne eivät kuormita sidosryhmiä tarpeettomasti.”
- SAK: ”Tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa [...] on syytä ottaa huomioon [OKV:n ja PeV:n] kannanotot. Lyhyempi lausuntokierros voi olla mahdollinen oppaassa mainituissa poikkeuksellisissa ja kiireellisissä tilanteissa, kuten vakava epidemia, talous- tai energiakriisi, turvallisuusuhka tai luonnonkatastrofi. Kiireellisyysarvioinnin tulisi olla objektiivista, ei poliittisesti hallitukselle tärkeän lakihankkeen kiirehtimistä. Myös muissa oppaassa mainituissa, vaikutuksiltaan vähäisissä ja suppeissa, helposti omaksuttavissa lakihankkeissa sekä EU-säädöksen vähäisen liikkumavaran lakihankkeissa voidaan harkita lausuntoajan lyhentämistä.”
- VNK: ”Poikkeamisen edellytyksiä on hyvä avata oppaassa mahdollisimman laajasti. [...] Perustuslain vaatimusten täyttäminen edellyttää tapauskohtaista kokonaisharkintaa ja riittävä lausuntoaika tulee viime kädessä arvioida jatkossakin kussakin [hankkeessa] erikseen. [...]E]rittäin kiireellisissä hankkeissa saattaa olla tilanne, että kuulemista ei ole mahdollista järjestää ollenkaan.”
- STM: ”[STM] pitää hyvänä, että oppaassa on annettu esimerkkejä perustelluista syistä ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyemmälle lausuntoajalle. [STM] kuitenkin painottaa, että lausuntoajasta poikkeamisessa on aina kyse tapauskohtaisesta harkinnasta.”
- MMM: ”Kaikkien [...] perusteiden pitäisi voida johtaa lyhyempään lausuntoaikaan – tapauskohtaisesti. [...] Esimerkiksi helposti omaksuttava hanke, taikka kiireellinen hanke voi kuitenkin olla oikeusvaikutuksiltaan hyvinkin merkittävä, eikä tällaisissa tapauksissa voi olla itsestään selvää, että kuultavien vaikutusmahdollisuuksien osittainen heikentäminen lausuntoaikaa lyhentämällä ajan säästämiseksi on hyväksyttävä toimintatapa. [...]Poikkeamisperusteita ei tule määritellä ennalta liian tiukasti. Riittää, että ulkopuolinen taho kuten laillisuusvalvojat voivat myöhemmin arvioida, ovatko perustelut kuulemisohjeesta poikkeamiselle olleet asianmukaiset. Tosiasialliset perusteet muotoutuvat joka tapauksessa suurelta osin käytännön kautta.”

- VM: ”Kaikki poikkeamisperusteet voisivat tulla sovellettaviksi, mutta vaalivuonna valmisteltavien budjettilakien osalta tulisi arvioida ja kehittää yleisesti hallitusohjelman valmistelun ja säädösvalmistelun menettelytapoja siten, että pääsääntöisiä lausuntoaikoja voitaisiin noudattaa mahdollisimman useissa säädöshankkeissa.”
- OKV: ”[E]simerkiksi hallitusohjelman kirjaukset tai budjettilakien aikataulu [eivät] yksinään ole painavia perusteluita ohjeistetusta lausuntoajasta poikkeamiseen. Myöskään kuuleminen hallitusohjelman valmistelussa ei korvaa osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, joka edellyttää riittävän pitkiä kuulemisaikoja nimenomaan säädösvalmistelussa (OKV/1772/10/2023 ym.). Osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua esimerkiksi poliittisesti asetettujen aikataulujen vuoksi (OKV/178/1/2017). Toisaalta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet voivat joskus edellyttää kiireellisestikin lainsäädäntötoimia, mutta kyse on aina tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta. Tavanomaista lyhyempi lausuntoaika ja suppeampi kuuleminen voivat olla tarpeen poikkeuksellisissa tilanteissa, jotka edellyttävät kiireellistä reagointia esimerkiksi välttämättömistä oikeudellisista tai taloudellisista syistä taikka kansallisen turvallisuuden tai muun painavan oikeushyvän turvaamiseksi. Perustuslaissa säädetty velvollisuus edistää osallistumisoikeuksien toteutumista on kuitenkin otettava huomioon myös poikkeuksellisen kiireellisissä tilanteissa. Osallistumisoikeudet on kaikissa tilanteissa toteutettava vain välttämättömin ja mahdollisimman vähäisin rajoituksin (OKV/2542/70/2021). [... Oppaan k]oonti perustelluista syistä ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyemmälle lausuntoajalle näyttäisi perustuvan ainakin osin oikeuskanslerin ratkaisukäytäntöön. Lisätaus ei olisi tyhjentävä eikä sitä voisi olla, koska kyse on aina tapauskohtaisesta arvioinnista. Kunkin esityksen olosuhteisiin liittyvän punninnan vuoksi lausuntoajan pituuden arviointi on valmistelevan ministeriön vastuulla, joka myös vastaa lainvalmistelusta ja sen laadusta kokonaisuutena. Vaikka ehdotettu poikkeusperusteiden lista voi olla lainvalmistelijoille hyödyllinen, näkemykseni mukaan se voi antaa implisiittisesti enemmän mahdollisuuksia poiketa ohjeistetusta 6–8 viikon lausuntoajasta kuin ennen. Jotta kuuleminen tukisi säädösvalmistelun avoimuutta ja osallisuutta sekä luottamusta säädösvalmisteluun ja demokraattiseen päätöksentekoon, tulisi lausuntoajoissa aina pyrkiä vähintään kuuteen viikkoon. Tätä olisi tarpeen kuulemisoppaassa vielä korostaa samoin kuin tuoda nykyistäkin painokkaammin esille se, että poikkeusperusteiden soveltaminen olisi aina tapauskohtaista ja asiayhteydestä riippuvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Perusteltuja syitä poiketa [...] lausuntoajasta on perusteltua tulkita suppeasti (OKV/1769/21/2023).”

Muita kuin työryhmän arviomuistiossa eriteltyjä poikkeamisperusteita esitti kolme vastaajaa:

- TEM: ”[A]rviomuistiossa listattujen [...] poikkeamisperusteiden lisäksi olisi syytä olla jonkinlainen joustava poikkeamisperuste [”muu painava syy” tms.], jolloin voitaisiin myös asian ja tilanteen kokonaisharkinnan perusteella poiketa pääsääntöisestä lausuntoajasta.”

- SM: "Kansallisen turvallisuuden ohella sisäiseen turvallisuuteen ja/tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvat vakavat uhat olisi syytä hyväksyä poikkeamisperusteena tavan-omaista suppeammalle kuulemiselle ja poikkeuksellisena tilanteena. Osittain voi olla kyse samasta asiasta, mutta laajemman termistön käyttö kuvaa poikkeamisperustetta kattavammin."
- THL: "THL pitää perusteltuna, että pääsääntöisestä lausuntoajasta olisi mahdollista poiketa silloin, kun kyseessä ovat lakia tarkentavat määräykset. Opasluonnoksen perusteella jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, minkälaisia määräyksiä lopulta voidaan pitää "suppealle alueelle rajoittuvina" ja "merkityksiltään pieninä". [...] THL:lla on useita, melko laajojakin, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettuun lakiin perustuvia määräyksenantovaltuuksia."

Lisäksi mm. useat järjestö- ja tutkijavastaajat kommentoivat tarvetta määritellä tarkempaa seurantaa tai koottua julkista tietoa toteutuneista lausuntoajoista. Muutama ehdotti, että poikkeaminen olisi luvanvaraista tai että esim. LAN:n tehtäviin lisättäisiin kuulemisten arviointi.

- Lainsäädäntötutkimus, UEF: "Koska painetta [...] kuulemisaikojen noudattamiseen ei tule sisäisesti esimerkiksi [VN:sta] eikä ulkoapäin esimerkiksi median toimesta tarpeeksi, havaitaan jatkuvasti puutteita kuulemisaikojen noudattamisessa. [...] Ongelmaksi muodostuu, että mikään taho ei valvo sitä, kuinka hyvin perusteluvollisuus toteutuu yksittäisessä [HE:ssä] eivätkä ministeriöt tuota tietoa kokonaisvaltaisesti siitä, miten hyvin esimerkiksi lausuntoaikoja noudatetaan. Mikään taho ei myöskään valvo sitä, miten avoimesti [HE:issä] kuvataan lainvalmisteluprosessi eikä sitä mitkä sidosryhmät ovat olleet mukana prosessin esi- ja perusvalmisteluvaiheessa. [...] Tämä tulisi uusittavalla ohjeistuksella korjata. Ehdotamme, että ministeriöiden joko itsenäisesti tai kollektiivisesti [VN:na] tulisi tuottaa tietoa vuosittain kuulemisen toteutumisesta mm. eduskunnan tarkastusvaliokunnan arvioitavaksi. Lisäksi [LAN:n] toimenkuvaa olisi tarpeen muuttaa, jotta [se] arvioisi hallituksen esityksen luonnoksia arvioidessaan myös sidosryhmien kuulemisen toteutumisen."
- SAK: "[P]oliittinen paine lausuntoaikojen lyhentämiseen on toistuvasti niin kova, että lausuntoajoista poikkeamista on tarpeellista ohjeistaa, noudattaa sekä valvoa kaikkia ministeriöitä koskevilla ohjeilla [...] nykyistä enemmän. [...] SAK kannattaa sitä, että lyhyempien lausuntoaikojen perusteet ovat selkeästi ja suppeasti ohjeissa määritelty, ko. lausuntopyynnössä perusteltu ja vähimmäisaikojen noudattamista valvotaan. Esimerkiksi se, että ministeriöiden poikkeavat lausuntoajat kootaan ja niiden perusteet julkaistaan vertailukelpoisella tavalla, olisi yksi askel eteenpäin."
- EK: "[O]pas tarjoaa hyvät työkalut [...], mutta seuranta ja valvonta ovat puutteellisia. Ministeriöiden tulisi raportoida kuulemisten toteutumisesta ja sidosryhmien osallistamisesta. [...] Arviointineuvoston tehtäviin voitaisiin jatkossa liittää myös kuulemisten laadun tarkastelu."

- Suomen tilintarkastajat: ”Mikään taho ei [...] valvo sitä, miten hyvin lausuntoaikoja noudatetaan. Saattaisi olla perusteltua velvoittaa esimerkiksi ministeriöt esittämään kootusti tietoa siitä, miten heidän hallinnoimissaan lainsäädäntöhankkeissa on noudatettu määräaikoja kuulemisessa.”
- MLL: ”[O]hjeistukset ovat hyviä ja auttavat varmistamaan kuulemisen toteuttamisen mahdollisimman laadukkaasti. Kuitenkaan hyvät ohjeistukset eivät yksistään riitä, vaan on tärkeää, että on riittävästi aikaa ja resursseja laadukkaalle valmistelulle ja myös poliittinen tahtotila tämän varmistamiseen. Laadukkaiden kuulemismenettelyjen toteutumisesta on tärkeää, että kuulemisten toteutumista seurataan valtioneuvoston tasolla ja mahdolliset epäkohdat korjataan.”
- Aalto-yliopisto: ”[P]oikkeamisen tulisi olla luvanvaraista. Arviomuistion mukaan keskeinen lainvalmistelun kiirettä lisäävä tekijä on poliittinen paine. Ministeriön johto edustaa tätä poliittista painetta eikä siksi ole lainvalmistelun laadun näkökulmasta perusteltua, että juuri tämä taho myöntäisi oikeuden poikkeamiseen pääsäännöstä. Oikea taho poikkeaman myöntämiseen voisi olla esimerkiksi [LAN, OKV tai erillinen] asiantuntijaelin, joka toimisi esimerkiksi [OM:n] alaisuudessa.”
- Elintarvikemarkkinavaltuutettu: ”[Oppaan] vieminen koko [VN:n] lainvalmistelun osaksi parantaisi perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien toteutumista huomattavasti. [...] Samalla on todettava, että (oikeudellisesti sitomattoman ja käytännössä vailla valvontaa jäävän) ohjeen tosiasiainen merkitys voi jäädä rajalliseksi. [...] Jos [VN] haluaa edistää kuulemisen tavoitteiden toteutumista nykyisestä, ministeriöille voitaisiin antaa tehtäväksi raportoida esimerkiksi [OM:lle, OKV:lle tai LAN:lle] kaikki ohjeista poikkeamiset perusteluineen. [K]oosteen julkistaminen vuosittain kannustaisi [...] ministeriöitä ja valmistelijoita kuulemisen tavoitteiden toteuttamiseen.”

3.3 Kuulemisen sähköisten työkalujen kehittäminen

Vastaajilta kysyttiin, pitäisivätkö he seuraavia arviomuistiossa käsiteltyjä keinoja lainvalmistelun kuulemisen kehittämiseksi merkittävänä:

- Kaikki säädösehdotuksista järjestettävät lausuntomenettelyt järjestettäisiin Lausuntopalvelussa.
- Hankeikkunaan päivitetäisiin yhdenmukaisemmin ja ajantasaisemmin lainvalmisteluhankkeita koskevia tietoja.
- Hankeikkunan tai Lausuntopalvelun kautta voisi aina tutustua kaikkiin lausuntomenettelyssä annettuihin lausuntoihin.
- Hankeikkunassa tai Lausuntopalvelussa voisi tilata sähköpostiherätteitä esimerkiksi itseä kiinnostavista asiasanoista tai tiettyyn hankkeeseen liittyvistä toimista.
- Merkittävistä EU:ssa valmistelussa olevista säädöshankkeista julkaistaisiin Hankeikkuna-sivut, joilla tiedotettaisiin esimerkiksi hankkeeseen liittyvistä kuulemisista.

- Toteutuneiden lausuntomenettelyiden kestoista ja esitetyistä poikkeamisperusteista julkaistaisiin ajantasaista, ministeriökohtaista tietoa.
- Muu ehdotus, mikä?

Kysymyksen teknisen vian vuoksi monivalintavaihtoehtoista ei pystynyt valitsemaan kuin yhden, joten vastaajia ohjeistettiin lausuntopyynnössä kirjoittamaan kaikki valintansa kysymyksen avovastaukseen. Kysymykseen vastanneista (N = 63) kaikki toimenpiteet mainittiin arviolta noin 50–70 % vastauksista. Prosentit voivat olla harhaanjohtavia, sillä useampi vastaaja ei noudattanut täydentävää ohjeistusta. Monet vastaajat korostivat ehdotusten hyötyjä osallistumiselle. Muina ehdotuksina jotkut vastaajat toivat esiin mm. työkalujen tai viestinnän kehittämisideoita. Useampi ministeriö korosti eri tietojärjestelmien, kuten VAHVAn, Lausuntopalvelun ja Hankeikkunan helppokäyttöisyyden ja yhteen-toimivuuden merkitystä. MMM esitti eri kehitysehdotuksiin liittyviä varauksia.

- VM: ”Kaikki [ehdotukset] voivat olla hyödyllisiä ja osin merkittäviäkin lainvalmistelun kuulemisen kehittämisessä. Yleisesti ottaen esimerkiksi Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun kautta saatavien tietojen kattavuutta ja yhdenmukaista sisältöä tulisi kehittää [...]. Olisi hyödyllistä, jos kaikki lausunnot ja lausuntoyhteenvedot olisivat myöhemmin löydettävissä selkeästi yhdestä paikasta. Eriksseen tulisi arvioida, voidaanko Lausuntopalvelun ja Hankeikkunan välistä suhdetta jatkossa kehittää ja selkeyttää. [...] lausuntomenettelyiden kestoista ja esitetyistä poikkeamisperusteista julkaistavan ajantasaisen [...] tiedon julkaisu edellyttäisi lisätyötä ja -voimavaroja, joten [...] esitys ei ole sellaisenaan perusteltu merkittävänä toimenpiteenä kuulemisen kehittämisessä.”
- Sitra: ”Kuulemiskäytänteiden kehittämisessä tärkeää on se, että ajantasaista tietoa säädöshakkeista löytyy avoimesti verkosta (hankeikkuna) mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja kaikki lausuntomenettelyt löytyvät yhdestä paikasta (lausuntopalvelu). Tämä helpottaa valmistelun seuraamista ja sidosryhmien ja yleisön osallistumista. [...] Kuulemisessa tulee olla] käytössä tarpeenmukaisia nykyaikaisia digitaalisia työkaluja ja [VN:n] piirissä myös osaamista niiden tehokkaaseen hyödyntämiseen. Työkalujen käytettävyyteen ja saavutettavuuteen, niin lainvalmistelijan kuin osallistujan [...] näkökulmasta tulisi kiinnittää huomiota. Olennaista on tunnistaa, missä laajuudessa kuuleminen tulisi toteuttaa ja soveltaa eri kuulemismenetelmiä ja työkaluja kuulemisen laajuus sekä valmistelun vaihe huomioiden. [...] Digitaalisen osallistumisen palvelut tulee suunnitella niin, että ne linkittyvät toisiinsa ja tieto liikkuu automaattisesti järjestelmien välillä. Lausuntopalvelua uudistettaessa palvelujen ja tiedon väliset linkitykset tulisi suunnitella toimivaksi kokonaisuudeksi. [...] Uusien teknologiaratkaisujen avulla (robottipuhelut, digitaaliset osallistumisalustat, äänitiedostot, chatbotit ym.) palautteiden ja kommenttien keräämisessä voitaisiin lisätä ja helpottaa vuorovaikutusta eri sidosryhmien kanssa. Myös tekoälyn mahdollisuuksia lainvalmistelutyön [...] tukena tulisi kehittää. Esimerkiksi Sitran jatkokehittämä Polis-osallistumisalusta soveltuisi

kansalaisten suoraan kuulemiseen myös lainvalmistelussa. [...] Poliksen tai muiden digitaalisten osallistumisalustojen käyttöä kansalaiskuulemisen välineenä puoltaisivat myös niiden suomat mahdollisuudet laajentaa kuulemista erilaisiin kielivähemmistöihin. Erilaiset osallistumisalustat hyödyntävät nykyisin reaaliaikaisia kielenkäännöstyökaluja, joiden ansiosta osallistujat voivat käsitellä aiheita alustalla kokemuseräisesti, omalla kielellään sekä omin sanoin ja termein.”

- Lakitutka: ”Kaikki ehdotetut toimenpiteet ovat merkittäviä, sillä mitä kattavammin sidosryhmillä ja muulla yleisöllä on pääsy hankkeiden tietoaisteistoihin ja asiakirjoihin, sitä avoimemmaksi lainvalmisteluprosessin eri vaiheet muodostuvat. [...] Lausuntoajan riittävyttä auttaa hankkeiden rutiniinomainen päivittäminen Hankeikkunassa. Hankeikkunan avointa rajapintaa hyödyntävät palvelut, kuten Lakitutka, voivat tällöin luotettavasti palvella lausumisesta kiinnostuneita sidosryhmiä. Mahdollisimman varhainen tieto lausumismahdollisuudesta luonnollisestikin parantaa sidosryhmien kykyä perusteellisen lausunnon laatimiseen. Myös avoimen rajapinnan kehittäminen suoraan Lausuntopalveluun edesauttaisi samaa ihannetta, sikäli kuin Lausuntopalvelua jatkossa käytetään säännönmukaisesti kuulemisen kanavana. [...] Hankekohtainen tiedonkeruu olisi kuitenkin tärkeää keskittää esimerkiksi Hankeikkunaan, jotta sidosryhmillä ja muulla yleisöllä on tosiasiallinen mahdollisuus päästä tutustumaan hanketta koskeviin tietoaisteistoihin kattavasti. [...] Hankkeeseen liittyvien etappien ja asiakirjojen julkaisu ja yhtenäiset nimeämis- ja metatietokäytännöt ovat ensiaskeleita tarvittavan tiedon löytymisessä. Tämä tehostaa myös lainvalmistelijoiden työtä. [...] Lähitulevaisuuteen suunniteltujen tietojärjestelmä uudistusten [Lausuntopalvelu ja Hankeikkuna] merkitys hankeviestinnän sekä tiedon keskittämisen ja hyödyntämisen kannalta on suuri.”
- Fingo: ”[K]aikkien lausuntamenettelyjen olisi läpinäkyvyyden takia erittäin tärkeää järjestää Lausuntopalvelussa. Se mahdollistaa kaikille osapuolille mahdollisuuden tutustua siihen, ketkä ovat lausuneet ja mitä he ovat lausuneet sekä myös mahdollisuuden pitkäjänteiseen seurantaan siitä, miten eri julkiset instituutiot ovat sidosryhmiä on kuulleet.”
- Helsingin yliopisto: ”[K]ansalaisuuslakiin liittyvä HE-luonnos [...] ei ollut Lausuntopalvelussa, eikä siitä myöskään ollut lähetetty lausuntopyyntöä yliopistolle [...]. Kyseisellä asialla oli suuri merkitys yliopistoille [...]. Kun ministeriöt eivät aina oma-aloitteisesti tunnista keskeisiä sidosryhmiä, sidosryhmien on tärkeää pystyä ainakin itse seuraamaan lausuntopyyntöjä vaivattomasti.”
- VR: ”[Lausuntopalvelu ja Hankeikkuna] ovat sidosryhmille tärkeitä julkisia lähteitä lainvalmistelun [...] seurannassa. [...] Hankeikkunan osalta VR toivoo, että tietojen ajantasaisuuteen ja kattavuuteen kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota. Lisäksi hankkeiden aikataulujen esittäminen täydentäisi kokonaiskuvaa lainvalmistelun etenemisestä. VR kannattaa ehdotusta teemoittaisten herätteiden lisäämisestä Hankeikkunaan ja Lausuntopalveluun. [...] EU-säädöshankkeiden lisääminen Hankeikkunaan helpottaisi [...] hankkeiden] etenemisen seurantaa sekä tiedonsaantia.”

- Juristiliitto: "[E]simerkiksi toimivat internet-sivustot, joille hankkeet on koottu hallituskausittain ja joita ylläpidetään aktiivisesti, auttaisivat lausunnonantajia olennaisesti. Sivustolle olisi mahdollista linkittää kaikki hankkeisiin liittyvät kuulemistilaisuudet ja lausuntopyynnöt."
- Valvira: "Eri hankkeiden tiedotusta on aikaistettava ja avoimuutta lisättävä erilaisen disinformaation leviämisen torjumiseksi. Erityisesti EU-tasoisien sääntelyyn liittyen tulisi myös kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että tieto olisi saatavilla helposti ymmärrettävällä kielellä."
- MMM: "Tavoitella on, että ministeriöiden väliset lausunnot käsiteltäisiin yhdessä yhteisessä järjestelmässä. Lausuntopalvelun käyttöpakko tai suositus on perusteltu siinä vaiheessa, kun on integroitu keskenään [VAHVA], Hankeikkuna ja lausuntopalvelu. [...] Hankeikkunaa päivitetään jo nyt erityisesti lainsäädäntöohjelmaan kuuluvien hankkeiden osalta ja sen merkitys tulee ajan myötä korostumaan sen ominaisuuksien ja käytettävyyden parantuessa. Päivitysvaateen lisääminen ei sellaisenaan muuttuisi automaattisesti paremmiksi vaikutusmahdollisuuksiksi, vaan joissain tapauksissa ainoastaan itsetarkoitukselliseksi päivitysvelvollisuudeksi, joka välttämättä ei tuota lisäarvoa. [...] Hankeikkunan käyttö ei aina ole tarkoituksenmukaista] esimerkiksi merkitykseltään erittäin vähäisissä asetuksissa [. ...K]omissiolla on jo omat sivut EU-hankkeista ja lisäksi ministeriön verkkosivuilla on yleensä keskeistä tietoa asiasta. Tämä lienee riittävä kokonaisuus. [...] P]oikkeamisperusteita koskevan tiedon julkaisemisen osalta [...] tiedon] keräämiseen olisi oltava riittävästi resursseja ja saatavan lisäarvon tulisi olla oikeassa suhteessa varattuihin resursseihin. [...] L]ainvalmisteluresurssien käyttäminen tällaisen tiedon keräämiseen ei ole mielekästä."

3.4 Muu palaute arviomuistiosta

Muussa palautteessa kommentoitiin mm. lainvalmistelun aikatauluja, johtamista ja resursseja.

- Tapaturmavakuutuskeskus: "TVK pitää tärkeänä, että lainvalmisteluun varataan riittävästi resursseja, jotta lainvalmisteluprosessia ei tarvitsisi tehostaa ja nopeuttaa muilla keinoin kuten lausuntoaikaa lyhentämällä. Riittämättömät resurssit näkyvät sidosryhmille säädösvalmistelun laadun heikkenemisenä, puutteellisina vaikutusarviointeina sekä siinä, että säädösvalmistelua ei käynnistetä kaikista tunnistetuista sääntelytarpeista vaan hallitusohjelman ja budjettilakien mukaiset asiat menevät edelle. [...] S]äännöskohtaisiin perusteluihin [tulisi panostaa] jatkossa entistä enemmän. Lain tulkinnessa lain esityöt ja etenkin säännöskohtaiset perustelut ovat merkittävä oikeuslähde."
- VM: "[J]o nykyisellään lausuntopalautteen käsittely ja sen jälkeiset prosessin vaiheet aikataulutetaan usein niin lyhyiksi kuin mahdollista ja eri vaiheita toteutetaan samanaikaisesti. Aikataulujen nopeuttamiseen jatkovalmistelua tehostamalla ei siten välttämättä ole kovin paljon realistisia mahdollisuuksia [...] VM] pitää tärkeänä, että lainvalmisteluprosessit aikataulutettaisiin realistisesti

käytettävissä olevien resurssien mukaisesti ja siten, että eri vaiheiden toteuttaminen on käytännössä mahdollista ohjeistusten mukaisesti.”

- STM: ”[STM] pitää työryhmän huomioita mm. lainvalmistelun johtamisesta ja prosessin eri vaiheista asianmukaisina ja tärkeinä. Lainvalmisteluprosessin sujuvoittamista voisi olla tarkoituksenmukaista pohtia vielä lisää.”
- Lainsäädäntötutkimus, UEF: ”Puutteet sidosryhmien osallistamisessa [...] ovat moninaiset. Ensinnäkin lainvalmistelukulttuuri muuttuu hitaasti ja siksi sidosryhmien osallistaminen painottuu edelleenkin liian myöhäiseen vaiheeseen. Toiseksi lainvalmistelussa aikataulut ovat tiukat, lainvalmisteluresurssit ja osaaminen monipuolisten kuulemistapojen hyödyntämiseen edelleen niukat. Kolmanneksi vahva poliittinen ohjaus (esim. hallitusohjelmakirjaus) vähentää kuulemista saatua hyötyä ja siksi kuulemisen toteuttaminen jää vaillinaiseksi.”

3.5 Lainvalmistelijoiden palaute

Valmistelijoiden kyselyyn vastanneiden näkemykset vastasivat pitkälti yleiseen lausuntopyyntöön vastanneiden näkemyksiä. Muita kuin edellä mainittuja perusteita pääsääntöisen lausuntoajan säilyttämiselle oli lainvalmistelijan esittelijän vastuu asiasta. Nostoja vastauksista:

- ”Laittaisin vielä enemmän painoarvoa lainvalmistelun johtamiselle, sillä se lienee ainoa keino, millä jokaisessa vaiheessa olevasta kiireestä päästäisiin. Nykyisin laintarkastuksen voi jo ohittaa, jos siihen ei ole aikaa, ja meno alkaa olla sellainen, että jos käräjillä sanotaan, että ”hovi korjaa” niin meillä ”eduskunta korjaa”. Pidetään kiinni siitä, että edes lausuntoajalle on olemassa tällainen turva, lainvalmistelijan omana turvana ei ole juuri mitään aikaraameja.”
- ”Todennäköisyys on, että [lyhyemmästäkin pääsäännöstä] aletaan joustaa alaspäin, ihan samalla tavalla kuin nytkin joustetaan kuudesta viikosta ja lausuntoajat lyhenevät lyhenemistään, eikä kuuleminen enää toteudu. Ei myöskään voida olettaa, että kuultavat tahot pudottavat kaikki tehtävänsä, jotta voivat perehtyä kuultavaan aiheeseen.”
- ”Hankeikkuna, lausuntopalvelu ja Vahva tulisi synkronoida keskenään tai yhdistää. Nykyisin eri työvaiheisiin liittyviin järjestelmiin ja niihin vietäviin samoihin tietoihin tuhlaantuu liikaa aikaa, kun valmisteluajataulutkin ovat tiukat.”
- ”Tärkeää olisi kehittää sähköisiä työkaluja siten, että ne tukisivat sekä avointa valmistelua, valmistelun resurssointia ja myös lausunnonantajien mahdollisuutta seurata ja reagoida heitä koskeviin hankkeisiin ja tarpeen vaatiessa lausua vain niiltä osin kuin se koskettaa kutakin toimijaa.”

4 Yksityiskohtainen palaute: työryhmän opasluonnos

4.1 Yleinen palaute

Opasluonnos sai yleisesti ottaen myönteisen vastaanoton. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta monivalintakysymyksiin kannan ilmoittaneista vastaajista noin 70–90 % kannatti kaikkia luonnoksen periaatteita ja suosituksia sellaisenaan. Useampi vastaaja (mm. ministeriötä, laillisuusvalvojat, järjestöjä) ehdotti kuitenkin luonnoksen lyhentämistä, periaatteiden tai suositusten vähentämistä taikka muita keinoja tehdä oppaasta helppokäyttöisempi, kuten suositusten tai periaatteiden muotoilua.

- TEM: "[S]uosituksia [on] sängen paljon (noin 40 kpl), ja ne ovat valmistelun kannalta osin melko työläitä tai vaativia. TEM pitää hyvänä, että suosituks[ia...] voidaan lainvalmistelussa noudattaa siinä määrin kuin arvioidaan kussakin hankkeessa ja tilanteessa mahdolliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Jatkovalmistelussa voisi vielä harkita, olisiko suosituksia mahdollisuus joiltain osin karsia, jotta oppaan käyttö ja hyödyntäminen lainvalmistelun tukena olisi kevyempää."
- LVM: "[O]n keskeistä tunnistaa myös lainvalmisteluresurssien rajallisuus, joka vaikuttaa väistämättä siihen, kuinka laajasti eri hankkeissa on mahdollista tehdä kuulemista ja erityisesti sen dokumentointia. Opasluonnoksessa hankkeiden erilaisuus kuulemisen tarpeellisen laajuuden kannalta on huomioitu, ja tämän ajatuksen tulee myös jatkotyössä kulkea johdonmukaisesti mukana oppaan eri jaksoissa. [...O]hjeistuksen laajuus ja yksityiskohtaisuus antaa todennäköisesti valmistelijalle nykyistä enemmän vastauksia käytännön kysymyksiin, mutta samoista syistä kokonaisuuden haltuunotto voi olla haastavaa. [...S]itovaksi tarkoitettujen periaatteiden määrä on melko suuri, jolloin ne eivät välttämättä ole painoarvoltaan tai vaikutuksiltaan yhteismitallisia ja keskeisimpien periaatteiden merkitys voi muuttua vaikeammin hahmottavaksi. [...] Jos periaatteisiin tai suosituksiin tehdään jatkotyössä muutoksia, niiden kokonaismäärää ei tulisi ainakaan lisätä. [...] LVM pitää [...] valmisteluasiakirjojen tiiviyn kannalta tärkeänä, että erillinen perusteluvälite liitetään vain aivan keskeisiin lausuntomenettelyyn liittyviin periaatteisiin. [...S]uositukset voivat parantaa kuulemisten laatua tai hyödyllisyyttä hankkeissa. Ne eivät kuitenkaan kokonaisuutena [...] välttämättä istu kaikkien ministeriöiden työtapoihin tai kaikkien hankkeiden luonteeseen."
- MMM: "Luonnos on kattava. Opasluonnos esittää kuitenkin paikoitellen ohjeiden taikka suositusten laatimista melko selkeistä asioista sekä teknisistä yksityiskohdista. Lisäksi osaa uusista suosituksista ei ollut täysin riittävästi perusteltu tai niiden perustelut jäivät epäselviksi. Opasluonnos poikkeaa joistain muista säädösvalmisteluohjeista kenties tiiviyn ja selkeyden osalta. Tiiviimpi ja selkeämmin laadittu opas voisi osaltaan edesauttaa oppaan periaatteiden ja suositusten noudattamista. Opasluonnos ja arviomuistio eivät olleet helppolukuisimmasta päästä [...] J]atkovalmistelussa opasta tulisi pyrkiä tiivistämään ja selkeyttämään sekä poistaa tarpeettomat periaatteet ja

suositukset. MMM ei sellaisenaan kannata uusia kuulemisprosessiin lisättäviä erillisiä velvoitteita, ellei siihen ole oikeudellista perustetta kuten vaikkapa laillisuusvalvojan suositusta.”

- STM: ”[V]oisi vielä pohtia, miten periaatteet [saataisiin] erottumaan paremmin, kun nyt luonnoksessa sekä periaate että suositus ovat paksunnetulla fontilla. [...Luonnos olisi] hyvä oikolukea ja kiinnittää huomiota käytettyyn kieleen ja sen helppolukuisuuteen [sekä pituuteen]. [...V]oimassa olevassa oppaassa on 29 sivua ja luonnoksessa nyt 80 sivua sekä liitteet. On mahdollista, että [luonnoksen] hyvä tarkoitus jää saavuttamatta, kun tietoa ei välttämättä löydy kovin nopeasti.”
- EOA: ”Olennaista on, ettei [...] sitoviksi tarkoitettuja periaatteita muotoilla niin, että lainvalmistelijan harkintavalta hankkeeseen parhaiten soveltuvan kuulemismenettelyn laadun ja laajuuden suhteen tulee rajatuksi liikaa.”
- OKV: ”Pidän ehdotettua kahdentasoista ohjeistusta kannatettavana lähtökohtana. Näin voitaneen parhaiten varmistaa se, ettei lainvalmistelijan harkintavalta yksittäiseen säädöshankkeeseen parhaiten soveltuvan kuulemismenettelyn suhteen tulisi rajatuksi liikaa. Toisaalta sitovaksi tarkoitettujen periaatteiden lukumäärä on opasluonnoksessa sangen suuri, jolloin ne eivät välttämättä ole painoarvoltaan täysin yhteismitallisia.”
- Juristiliitto: ”Suosituksia on ohjeissa esitetty lukuisia, joista osa on painoarvoltaan merkityksellisempiä kuin toiset. [...V]oisi olla mahdollista nostaa kaikkein merkittävimmät periaatteet omaksi ryhmäkseen (riittävän laaja kuuleminen, riittävän pitkä kuulemisaika, lausuntojen huomioiminen ja kuuleminen myös hankkeen jälkiseurannassa esimerkiksi) ja korostaa näitä. Teknisluonteiset suositukset voisivat muodostaa oman ryhmänsä.”
- Maalleko-verkosto, MANE: ”Opas voisi olla selkeämmin laadittu, sillä suuren tietomäärän ja toistojen vuoksi sitä on ajoittain vaikea hahmottaa. [Painotamme] 1) järjestöjen ja eri alueilla asuvien ihmisten kuulemista, 2) riittävän pitkää lausuntoaikaa ja 3) laajapohjaista kuulemista.”
- Sitra: ”Kuulemisen kokonaisuutta on tarkasteltu huolellisesti ja joissakin kohdin opas kaipaa tiivistämistä, jotta oleellinen tieto ei huku.”
- Kuntaliitto: ”Suositukset voisi numeroida rakenteen oppaan selkeyttämiseksi.”

Monet vastaajat (mm. järjestöjä ja tutkijoita) korostivat varhaisen kuulemisen, osallistavan valmistelun tai valmistelutyöryhmien merkitystä.

- Finanssiala: ”[Opas] on tervetullut ja tarpeellinen päivitys, joka vastaa sekä kansallisiin että kansainvälisiin vaatimuksiin lainvalmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. On erityisen positiivista, että [siinä] on huomioitu [...] kuulemisen merkitys [prosessin] kaikissa vaiheissa, ennakkovaikuttamisesta ja esivalmistelusta lainsäädännön voimaantulon jälkeiseen seurantaan.”

- Juristiliitto: "[O]n tärkeää, että osallistuminen mahdollisesta mahdollisimman aikaisin ja niin, että hankkeessa on vielä vaihtoehtoisia toimenpiteitä pöydällä. On kaikille täysin hyödytöntä, että esitys laitetaan ensimmäistä kertaa lausunnonleijuri ennen eduskuntaan viemistä ja niin, että poliittinen toimeksianto on rajattu niin tiukaksi, ettei mitään muutoksen tai vaihtoehtoisten toimintatapojen mahdollisuutta ole. Tätä tapaa ei voida pitää modernissa oikeusvaltiossa hyväksyttävänä."
- Lainsäädäntötutkimus, UEF: "[Luonnoksessa] on nostettu hyvin esille lainvalmistelun eri vaiheet ja niiden merkitys hyvässä lainvalmistelussa. Suomalainen lainvalmistelumalli on saanut kritiikkiä (mm. OECD, tutkijat), että sidosryhmien (dokumentoitu) laaja kuuleminen tapahtuu liian myöhään, jotta sillä olisi tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa lopulliseen hallituksen esitykseen merkittävästi. Nyt ehdotetusta kuulemisoppaassa tuodaan hyvin esille tarve kuulla sidosryhmiä lainvalmistelun esivalmistelusta lähtien. Lainvalmistelun avoimuuden [...] näkökulmasta on hyvä, että Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun käyttöä yhtäältä lisättäisiin ja toisaalta näitä järjestelmiä kehitettäisiin, kuten opasluonnoksessa on esitetty."
- SOSTE: "Järjestöbarometrin (2024) mukaan valtakunnallisista sosiaali- ja terveysalan järjestöistä kolmasosa kokee kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen valtionhallinnon kanssa toimivana/melko toimivana ja 28 prosenttia toimimattomana/melko toimimattomana. Vuorovaikutuksen kohentamiseksi toivottiin kansalaisyhteiskunnan toiminnan tunnettuuden lisäämistä valtionhallinnossa. Lisäksi toivottiin selkeää tiedottamista ja yhteydenottokanavia sekä selkeitä rakenteita ja käytäntöjä aitoon dialogiin. Järjestöt toivoivat, että työryhmiin nimettäisiin nykyistä useammin kansalaisyhteiskunnan edustajia. Työryhmyöskentely on järjestöille tehokkain vaikuttamisen kanava ja se mahdollistaa laajan näkökulman huomioimisen jo valmistelun alkuvaiheessa. Valitettavasti järjestöjen edustus työryhmissä on vähentynyt, mikä heikentää niiden osallisuutta. [...] Vajaka muodollinen kuuleminen olisi järjestetty suositusten mukaisesti, niin järjestöjen esiin tuomilla arvioilla ja näkemyksillä ei näytä olevan todellista vaikutusta päätöksiin. Vaikutukset koetaan vähäisiksi etenkin niissä tilanteissa, kun järjestöjä kuullaan vain valmiista säädösluonnoksesta."
- KULTA ry: "[O]sallisuuden rakenteita pitäisi a) olla enemmän ja b) niitä pitäisi kunnioittaa enemmän. Järjestöjen kutsuminen valmistelevaan ryhmään on tapa varmistaa kansalaisyhteiskuntapolitiikan hengen mukainen valmistelu, jossa järjestöjen asiantuntemuksen kuuleminen ja osallisuus toteutuu. Tämän lisäksi laajempi kuuleminen varhaisessa vaiheessa valmistelua, sekä luonnosvaiheessa on sekin tehtävä niin, että järjestöjä laajasti kutsutaan kuulemiseen ja lausuntopyyntöillä muistutetaan asiasta. Tämä on erityisen tärkeää nyt, kun järjestöjen resurssit ovat supistumassa ja kyky seurata kaikkea mitä internetissä sattuu olemaan heikkenee."

- Mikro- ja yksinyrittäjät: ”Pidämme erityisen hyvänä, että uudessa oppaassa on korostettu sidosryhmien kuulemisen merkitystä säädösvalmisteluprosessin kaikissa vaiheissa. [...] Nykyisin sidosryhmien asiantuntijuutta hyödynnetään usein vasta perusvalmistelun jälkeen, jolloin lausunnonantajien todelliset ja konkreettiset mahdollisuudet vaikuttaa lausuttavana olevaan asiaan ovat heikommat ja usein vain nimelliset. Kuulemista pitää tapahtua säännönmukaisesti sekä mahdollisimman laaja-alaisesti ja avoimesti aiemmin ja jo esivalmistelun yhteydessä.”

Useat vastaajat kritisoivat luonnoksen eri osioissa rakenteisia lausuntopyyntöjä koskevan ohjeistuksen muotoiluja muun muassa niistä näkökulmista, että kyselyn rakenteen tulisi perustua tapauskohtaisiin tarpeisiin, että rakenteinen kysely saattaa muodostua liian raskaaksi tai ohjata kuulemisen näkökulmia liikaa taikka että myös vapaamuotoisen palautteen antamisen tulisi aina olla mahdollista.

- LAN: ”[K]uulemisessa käytetty rakenteinen vastautapa voi olla turhan raskas lausuntomenettelyyn osallistuville. Liian pitkät rakenteistettut mallit voivat olla omiaan kiinnittämään huomiota yksityiskohtiin kokonaisuuden sijaan, tai ne voivat nostaa kynnystä ylipäättään osallistua kuulemiseen. [LAN] kuitenkin kannattaa sitä, että kuulemisessa on hyvä käyttää jonkinlaisia rakenteita, jotta kuultavan asian tärkeimmät teemat tulevat käsitellyiksi ja jotta lausuntojen käsittely on tehokasta.”
- TEM: ”[O]ppaassa olisi syytä huomioida paremmin se, että rakenteistettu lausuntopyyntö ei kaikissa tilanteissa ole toimivin ratkaisu, vaan sen hyödyllisyys on syytä tapauskohtaisesti arvioida. Vaikka rakenteistettun lausuntopyyntöä avulla varmasti onkin mahdollista saada tuotettua yhteenvetoja [...] näppärästi, esim. suuri määrä monivalintakysymyksiä saattaa hankaloittaa lausuntopyyntöön vastaamista ja tehdä siitä työläämpää, erityisesti silloin, kun kysymyksiä ja kohtia on runsaasti. [...] Olisi hyvä, että ohjeistus ohjaisi arvioimaan valmistelussa mm. sitä, minkälaisista seikoista ja kysymyksistä lausuntopalautetta toivotaan ja miten hyvin rakenteistettu lausuntopyyntö juuri kussakin [hankkeessa] toimii. [...] lausuntopyyntöä tarkoituksena ei lähtökohtaisesti ole tehdä mielipidekyselyä lausuttavana olevan [...] esityksen eri yksityiskohdista, vaan antaa mahdollisuus kuultaville tahoille osallistua valmisteluun esittämällä näkemyksiään esityksen kokonaisuudesta ja tarvittaessa myös kiinnittämällä huomioita ja tekemällä korjausehdotuksia esityksen yksityiskohtiin. Tällaiset lausuntokommentit ovat myös esityksen jatkovalmistelun näkökulmasta hyödyllisempiä kuin monivalintakysymyksiin annetut vastaukset.”
- MMM: ”[M]alli ei välttämättä aina [...] helpota valmistelijan työtä. Valmiit kysymykset voivat, osin esityksen rakenteenkin takia, olla epäselviä tai ohjata vastaajat vastaamaan osin väärin kohtiin. [...] Oikean kuulemistavan valinta on tapauskohtainen, eikä sitä ole syytä ennalta ohjata tapauksen yksityiskohdista riippumatta. On tilanteita, joissa avoin palautteen antaminen on selkeästi toimivin vastausmalli. [...] Asiakokonaisuus ja materiaali on joka tapauksessa syytä esitellä siten,

että se on mahdollisimman helppo hahmottaa. [... Rakenteistaminen] voidaan esitellä vaihtoehtona, mutta ei ennalta määriteltynä pääasiallisena vaihtoehtona/suosituksena.”

- VNK: ”[L]ausuntopyynnön muotoon [...] vaikuttaa [...] kohteena olevan asian laajuus ja luonne sekä kohderyhmä. Rakenteisuutta on syytä suosia, mutta kaikissa tapauksissa se ei ole paras [...] toteutustapa, vaan mahdollisuus kattaviin avovastauksiin antaa parempaa informaatiota.”
- EOA: ”[R]akenteiset lausuntopyynnot on usein koettu hankaliksi ennen muuta sen vuoksi, että kysymyksiä ja suljettuja vastausvaihtoehtoja ei aina ole muotoiltu siten, että ne olisivat neutraaleja ja yksiselitteisiä eivätkä johdattelisi vastaajaa tietynlaisiin vastauksiin. Kuten oppaa[ssa] on todettu, rakenteisissakin kyselyissä tulee aina tarjota mahdollisuus esittää myös vapaamuotoista kriittistä palautetta. Palautteen [...] pyytäminen ja saaminen myös ei-rakenteisina mahdollistaa asiantuntijoille näkemysten esittämisen myös niistä [hankkeeseen] liittyvistä seikoista, joita lainvalmistelija ei ole pitänyt olennaisena tai edes tunnistanut. [...] Edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset valitsevat edustajansa vaaleilla. Valitut edustajat tekevät hyvin informoituina päätöksiä kansalaisten puolesta. [...] Kansalaisten ja muidenkin sidosryhmien mahdollisimman laaja osallistaminen [...] valmisteluun äänestättämisen kaltaisilla kyselyillä (kuten nyt kysymyksessä oleva 71 kohtainen kysely) johtaa helposti populistisiin ”musta tuntuu” -pohjalta tehtyihin kannanottoihin vastaavalla tavalla kuin suorissa kansanäänestyksissä. Säädosvalmisteluprosessin eri vaiheissa toteutettavalla laaja-alaisella kuulemisella voidaan epäilemättä pehmentää edustuksellisen demokratian ja suoran kansanvallan eroja. En ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että ”kannatan/vastustan” -tyyppinen lausunnonantajien äänestättäminen on oikea tapa kehittää lausuntomennettelyä. [...] Yksinkertaistettujen ”väitteiden” äänestättäminen johtaa helposti siihen, että huolellisempi perehtyminen itse aineistoon, josta on kysymys, jää sivuasiaksi lausunnonantajan kahlaessa läpi kymmenien kysymyskohtien lomakkeen. Parempi vaihtoehto on se, että lausunnonantajat lukevat materiaalin läpi ja poimivat siitä ne kohdat, jotka haluavat lausuntoonsa ottaa, sekä sijoittavat sanottavansa vapaamuotoiselle pohjalle.”
- Lapsiasiavaltuutettu: ”[O]pasluonnoksessa tunnistetaan hyvin ne haasteet, joita rajattuihin kysymyksiin liittyy, kun kuulemisten kysymyksiä rakenteistetaan. Onkin hyvä, että opasluonnoksessa korostetaan vapaan palautteen merkitystä. [...] Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että mahdollisuus vapaan palautteen antamiseen tarjotaan kuulemispyynnön yhteydessä aina, ei vain yleensä.”
- Elintarvikemarkkinavaltuutettu: ”Rakenteisten kysymysten lukumäärään ja sisältöön sekä [...] vastausvaihtoehtojen esittämiseen liittyy aina vallankäyttöä. Vaarana on, että [ne] voivat ohjata ja jopa vääristää joko tahallisesti tai tahattomasti vastaamista ja palautteen antamista [...]. Lisäksi on sattumanvaraista ja osin vastaajien yksilöllisistä intresseistä ja voimavaroista riippuvaa, mikä osa lausunnonantajista millä perusteella valikoituneena lähtee vastaamaan [kaikkiin kysymyksiin]

perusteluineen. Vastaavasti pykäläkohtaisesti rakenteistettu lausuntopyyntö voi olla lainvalmistelijoiden kannalta helppo ja nopea ratkaisu, mutta vastaamisen (ekonomian) ja aidon kuulemisen kannalta ”rakenteistamisella” on tällöin myös huomattavia kääntöpuolia. Vaarana on myös, että yhden napin painalluksella syntynyttä ”rakenteista lausuntopalautetta” ei todellisuudessa oteta päätöksenteossa huomioon[, jos] valmistelun kiireellisyys johtaa yhteenvetojen ja ajatuksella ja lausunnot lukien tehtyjen koosteiden puuttumiseen. [...] Aivan välttämätöntä olisi, että lausunnonantajilla olisi omista lähtökohdistaan aina [...] mahdollisuus esittää omalta kannaltaan tärkeimpinä pitämänsä kannanotot (itse valitsemassaan muodossa) ja että ne myös aidosti (”rakenteisen” palautteen) tuottamien prosenttiosuuksien ja kuvioiden lisäksi) tulevat huomioon otetuiksi.”

- MLL: ”Rakenteisen palauteaineiston luotettavuuden ja asianmukaisuuden kannalta on tärkeää, että kysymykset eivät ole olleet tulkinnanvaraisia tai epäselviä ja niillä kysytään tosiasiallisesti, selkeästi ja tarkasti sitä asiaa, mistä on tarkoitus saada vastaajien näkemyksiä (validiteetti).”
- KKV: ”[R]akenteisten kysymysten käyttö on usein perusteltua. Lausuntopyynnöissä ei kuitenkaan pitäisi luopua vapaamuotoisista tekstikentistä, sillä ilman vapaamuotoisen vastaamisen mahdollisuutta lausunnonpyytäjä on jo liiaksi etukäteen määritellyt lausuntokierron sisällön. [...] Suuruusluokaltaan pienissä ja vähämerkityksellisissä lausuntoasioissa rakenteista kysymysosiota ei välttämättä edes tarvita, vaan pelkkä vapaan kommentoinnin mahdollisuus riittää.”
- Sitra: ”Kyselyjen suunnittelussa on tärkeä huomioida palautteen antajan näkökulma, että kysely ei ole liian pitkä, palautteen antaminen on helppoa ja avoin palaute on myös mahdollista antaa. [...] Esimerkiksi tekoälytyökalujen hyödyntäminen tulisi olla mahdollista lausuntopalautteen koostamisessa ja analysoinnissa, mutta lomakkeita ei tulisi suunnitella teknologia edellä vaan ennen kaikkea [lausunnon antajien] näkökulmasta ja palautteen antamisen helppous edellä.”
- SILE: ”[K]uulemisopasta koskevan rakenteisen kuulemisen olemme kokeneet kuormittavaksi, minkä perusteella menetelmä kaipaisi nähdäksemme hiomista ja ainakin varauksia koskien asettelmia, joissa se ei ehkä ole tarkoituksenmukainen. [...] Sivulla 43 todetaan rakenteiseen kuulemiseen liittyen, että ”[perustelukentässä voi perustella kantaansa]”. Ehkä vahvempi muotoilu olisi tässä paikallaan ajatuksena, että kuultavia kannattaisi selvästi rohkaista kantojen perusteluun.”
- Aalto-yliopisto: ”Rakenteisten kyselyiden malleissa on oltava varovainen, jotta kokonaiskuvan muodostaminen ja lakiesitysten kokonaisvaikutusten arviointi ei hankaloidu. Säädösesityksen vaikutus syntyy monissa tapauksissa kokonaisuudesta eikä pelkästään osista. Lausuntopyynnön toteuttamisen rakenteistettuna ei tulisi olla siinä määrin vahva periaate kuin se nyt on. Kuten oppaassakin esitetään, [se] perustuu lainvalmistelijan näkemykseen olennaisista asioista. Tämä nä-

kemys voi poiketa lausunnonantajien näkemyksistä. [...] Rakenteistetuissa kyselyissä on välttämätöntä, että kaikkia kysymyksiä voi tarkastella ennen kyselyn täyttämisen aloittamista. Kyselyt eivät siis saa koostua välilehdistä, joiden välillä ei pääse liikkumaan.”

- Helsingin yliopisto: ”Sinänsä on perusteltua ja valmistelua helpottavaa, että lausuntopyynnöstä selviää, mihin asioihin erityisesti toivotaan kannanottoa. [...] Liian rakenteiset lausuntopyynnot hankaloittavat organisaatioiden sisäistä lausuntovalmistelua tarpeettomasti eivätkä [...] välttämättä edistä palautteen käsittelyä ministeriössä. Esimerkiksi [tässä lausuntopyynnössä] lausunnonantajan on vaikea hahmottaa, mihin asiaan pitäisi missäkin kohdassa ottaa kantaa. Rakenteista lomakkeista tulisi laatia mahdollisimman yksinkertaisia. Lausuntopalvelu [...] kaipaa kehittämistä. Erityisesti tulisi kehittää järjestelmästä nykyistä käyttäjäystävällisempi lausunnonsoittovaiheessa. Lausunnonantajat eivät tyypillisesti valmistelevat lausuntoa suoraan Lausuntopalvelussa, vaan kopioivat lausunnon sisällön palveluun omista järjestelmistään lausuntovalmistelun ja päätöksentekovaiheen jälkeen. Olisi myös hyvä selvittää, voisiko järjestelmän raportointimahdollisuuksia parantaa tekoälyä hyödyntäen, jolloin voitaisiin vähentää lomakkeiden rakenteisuutta.”

4.2 Johdanto

Useat vastaajat esittivät lisänäkökulmia kuulemisen keinoja ja suunnittelua koskeviin osioihin.

- Lainsäädäntötutkimus, UEF: ”[O]ppaassa tulisi korostaa kuulemisen toteutumista kokonaisuutena. Vaarana voi olla, että samoja sidosryhmiä kuullaan samoista asioista useampaan kertaan [...]. Sidosryhmien osallistaminen voi kokea osaltaan ”inflaation”, jos sidosryhmät kokevat osallistamisen kuormittavaksi ja saman aikaisesti sen hyödyn sidosryhmän näkökulmasta vähäiseksi.”
- SILE: ”[Kuultujen edustavuuden ajatusta] voisi vielä tarkentaa. Esimerkiksi järjestö voi edustaa jäseniään tai toimintaperiaatteitaan, tai se voi esiintyä tietyn tematiikan yleisen tason asiantuntijana, mutta se ei voi edustaa sellaisia ihmisiä, jotka eivät ole antaneet lupaa itsensä edustamiseen tai ”puolesta puhumiseen”; heitä voi kuulua laajastikin johonkin kohderyhmään. [...] Toisaalta edustavuus voi tarkoittaa sitä, että jokin kohdejoukko edustaa laajempaa ryhmää ominaisuuksiensa tai toimintaympäristönsä osalta ilman, että kenenkään on tarkoitus nimenomaisesti toimia heidän edustajanaan. [...] Oppaassa todetaan, että kirjalliset menetelmät sopivat hyvin erityisen laajojen ryhmien tavoittamiseen. [...] Toisaalta suuri vastaajajoukko sisältää suuren riskin merkittävästä vastaajapohjan vinoutumasta, eli tästä syystä olisi tärkeää kysyä taustamuuttujissa aina sidosryhmätyypistä, jotta mahdollisen vinouman todentumista on mahdollista konkreettisesti arvioida. [...] Tarkoitetaanko erityisryhmillä tahoja, jotka jäävät yleensä syrjään itseään koskevista lainvalmistelusta? Jos näin on, nähdäksemme kohdennetut, suulliset kuulemiset voivat olla

tarpeen hyvin monen keskeisten kohderyhmien kuulemiseksi. [...] O]lisi hyödyllistä opastaa lainvalmistelijoita arvioimaan osallistujien tasapuolisuutta osana eri menetelmien käyttöä, jotta tarpeen mukaan voidaan varmistaa täydentävin menetelmin, että vastauksia saadaan tasapainoisesti suhteessa eri kohderyhmiin ja intresseihin. [...] Kuulemiskeinojen erittely[ssä...] eri menetelmien mahdollisuuksia, rajoitteita ja riskejä voisi vielä eritellä suhteessa saadun tiedon/näkemyksen luonteeseen, jotta lainvalmistelija saa keinoja arvioida [...] näkemysten mahdollista vinoutuneisuutta suhteessa keskeisiin kohderyhmiin. Kansalaisraadien osalta herää myös kysymys, miksi sen tulisi perustua vain Suomen kansalaisten osallisuuteen [...]. Lausuntopalvelun kuvauksessa kerrotaan hyvin, kuinka vahva tunnistautuminen voi rajoittaa osallistumista; Ota kantaa -palvelun osalta voisi vastaavasti todeta, mitä riskejä anonyymi osallistuminen nimimerkillä voi aiheuttaa.”

- Aalto-yliopisto: ”Johdannossa on tunnistettu se, että kuuleminen ei yleensä muodosta edustavaa kuvaa sidosryhmien tai yleisön näkemyksistä. Osuudessa voisi vielä paremmin avata tämän huomion suhdetta esiteltyihin kuulemiskeinoin ja niiden käyttötarkoituksiin. Esimerkiksi laajalle joukolle suunnatun kyselyn avulla on mahdollista saada kattavampi kuva eri näkökulmista kuin työryhmätyöskentelyssä, joka usein pohjautuu etujärjestöjen läsnäoloon. [...] Lausuntopalvelun kohdalla on huomattava, että vaikka lausunnon antaminen edellyttää vahvaa tunnistautumista, se ei edellytä sen todentamista, että lausunnon syöttäjällä on tosiasiallisesti oikeus edustaa ilmoittamaansa organisaatiota. Otakantaa.fi-palvelu on tässä suhteessa vielä heikompi. [...] O]n kannatettavaa keskittää lausuntojen antaminen Lausuntopalveluun ja käyttää Otakantaa.fi-palvelua kokonaan eri tarkoitukseen, esimerkiksi laajan yleisön näkemysten keräämiseksi.”
- SAK: ”[Kuulemisten yleistettävyyden ja luotettavuuden] arviointia on syytä tehdä, kunhan tarkastelu tapahtuu objektiivisesti ja tasapuolisesti. Kuluneella hallituskaudella on ongelmaksi muodostunut se, että [...] palkansaajapuolen näkemyksiin suhtaudutaan kriittisesti edunvalvontanäkemyksinä, kun vastaavasti heikommin perusteltuun virkamiesvalmisteluun tai työnantajapuolen näkemyksiin ei juuri kritiikkiä liitetä. Näin tapahtuu mm. siitä käytännön syystä, että esim. sosiaaliturvan ja työlainsäädännön monissa lakihankkeissa lopputulos on määritelty hallitusohjelmassa ja sen toteutumista valvotaan ministeriöiden poliittisessa johdossa tiukasti lakihankkeen aikana. Tällöin kuulemisten käytännön merkitys lainvalmistelussa supistuu vähäiseksi tai olemattomaksi.”
- DDI: ”[Aloittaisin listauksen menetelmistä] määrittelemällä ensin tilanteen ja sen jälkeen siihen sopivan menetelmän. Näin ei mentäisi menetelmä edellä, vaan menetelmän valinta perustuu kokonaisarviointiin kuulemisen tiedontarpeista, kysymysten vaikeudesta ja niihin liittyviin jännitteistä, kohderyhmän saavutettavuustarpeista sekä käytössä olevista resursseista. [...] Kansainvälinen osallisuusammattilaisten järjestö [...] on kehittänyt kuulemisen ydinarvot.]. Osa näistä periaatteista löytyy jo oppaasta, mutta niiden kokoaminen kaikkia kuulemisprosesseja ohjaaviksi periaatteiksi

tukisi yhtenäistä toteutusta. [...] OECD:n [...] mukaan kaksi kolmasosaa suomalaisista ei luota voivansa vaikuttaa päätöksentekoon. Näennäisosallistumisen välttämiseksi on pystyttävä kertomaan, miten paljon vaikutusmahdollisuuksia kuulemisessa on. [...] Spectrum of Public Participation -työkalu [...] auttaa sanottamaan, pyydetäänkö vain palautetta, haetaanko yhteisiä ratkaisuvaihtoehtoja vai pyritäänkö osallisten kanssa muodostamaan yhteinen ratkaisuehdotus. [...] Työkalu kannattaa kääntää osaksi [opasta]. [...] Tekstimuotoisen kuulemisen järjestäminen korostuu ohjeissa hyvin vahvasti. [...] Se] on helppoa korkeammin koulutetuille ja hyvää suomen- tai ruotsinkieltä taitaville, jotka muutenkin osallistuvat useimmin ja saavat äänensä kuuluviin. Saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta olisi hyvä nostaa muita kuulemismuotoja [...] tasapuolisemmin esiin [...]. Esimerkit olivat hyviä. Jos niistä löytyisi tietoa, mitä hyötyä kuulemisista on ollut ja mihin ne ovat vaikuttaneet, ne auttaisivat valmistelijoita vielä paremmin.”

- VNK: ”[Kuulemisen] suunnittelun lähtökohtana on valmisteltavan asian laajuus, luonne ja merkitys sekä valmistelun mahdolliset tiedossa olevat reunaehdot. [...] Kaikkia [hankkeita] ei ole tarkoituksenmukaista viedä läpi samalla kaavalla, sillä käytännössä pienen teknisluonteisen muutoksen ja laajan kokonaisuudistuksen kuulemis- ja sidosryhmäyhteistyötarpeet ovat varsin erilaisia. [...] O]ppaassa olisi mahdollisuuksien mukaan tarkoituksenmukaisissa kohdissa, EU-valmisteluosio mukaan lukien, mainita, että myös suullisista kuulemisista tulisi jäädä kirjallista dokumentointia.”
- THL: THL esittää, että [johdantoon] lisätään uusi alaluku sidonnaisuuksien kartoittamisesta ja käsitteystä ja oppaan liitteisiin sidonnaisuuksien ilmoittamisen mallilomake. [...] Valmistelun eri vaiheisiin osallistuvien sidosryhmien sidonnaisuuksien kartoittaminen on keskeinen työkalu läpinäkyvyyden lisäämiseen siinä, millaisia taloudellisia tai muita sidonnaisuuksia valmisteluun osallistuvilla on [...] asiassa. Esimerkiksi terveydelle haitallisten tuotteiden sääntelyssä on olennaista, että poliittisessa päätöksenteossa muista näkökulmista erillään pidetään ne näkökulmat, joita saadaan asiasta taloudellisesti hyötyviltä tahoilta. Lausuntopalvelun tai hankeikkunan kautta julkisesti ja toimijakohtaisesti nähtävillä olevat asiakirjat pääsääntöisesti antavat riittävät tiedot toimijan intressien arviointiin, mutta erityisesti muut valmisteluun liittyvät sidosryhmätyöskentelyn muodot eivät ole tältä osin riittävän läpinäkyviä. [...] Sidonnaisuuksien ilmoittamiseen on saatavilla lukuisia malleja. [...] Taloudellista etua tavoittelevien toimijoiden vaikuttamisresurssit ovat merkittävät. Se korostaa kaupallisesti perusteltujen päätösten vaikutuksista kärsivien, haavoittuvassa asemassa olevien ja herkästi kielteisesti leimattujen henkilöiden/ryhmien epätasa-arvoista asemaa lainsäädännön valmisteluprosesseissa. Näiden ryhmien kokemuksen ja äänen esiin saaminen heitä koskevan lainsäädännön valmistelussa on ensiarvoisen tärkeää. [...] O]n tärkeää varmistaa paitsi suoran osallistumisen mahdollisuus, myös tehdä yhteistyötä heikommassa asemassa olevien ryhmien kanssa työtä tekevien sidosryhmien, asiantuntijoiden ja tutkijoiden kanssa. Mikäli

sidonnaisuuksia ilmenee, valmistelijoiden on tarpeen harkita kriittisesti, miten erilaisia sidonnaisuuksia omaavia tahoja kuullaan ja millainen kuulemismuoto on riittävä (esim. kirjallinen). Tupakapolitiikassa kuulemisen rajoittamiseen on myös suoria velvoitteita.”

- Sitra: ”[N]ykyisiä kuulemiskäytäntöjä täydentäisivät [...] uudet digitaaliset osallistumisalustat, jotka on suunniteltu [...] rakentavan vuorovaikutuksen, osallistumisen ja päätöksenteon tarpeisiin. [...] Alustat hyödyntävät usein koneoppimisen menetelmiä, ja lisääntyvässä määrin myös tekoälyä, kun ne tuottavat päätöksentekoa tukevaa analyysiä osallistujien [...] esittämistä näkökulmista. Eräs keskeinen [alustojen] etu [...] on se, että ne mahdollistavat ajasta ja paikasta riippumattoman massaosallistumisen. Kansalaiset voivat käsitellä alustoilla erilaisia aiheita täsmällisesti ja priorisoiden tai laajentaa valmistelun näkökulmia - rakentavalla ja kevyellä tavalla. Esimerkiksi [...] Polis-alustan avulla [...] voidaan saada arvokasta tietoa muun muassa siitä, millaiset näkemykset erottavat tai yhdistävät eri ihmisryhmiä. Polis-alustalla osallistujat voivat käsitellä rakentavasti tiettyä aihetta ja tuoda esiin omia näkemyksiään muiden arvioitaviksi ja äänestettäviksi. [...] Kansalaisraadit -termin voisi muuttaa termiin ”puntaroivat kansalaispaneelit” [...], joilla voidaan tuottavaa harkittuja ja moniäänisiä ratkaisuehdotuksia merkittäviin ja laajalle yhteiskuntaan vaikuttaviin kysymyksiin lainvalmistelun eri vaiheissa vahvistaen päätösten hyväksyttävyyttä ja tietopohjaa. [...] Paneelipaikkojen kiintiöinti eri väestöryhmille ja fasilitoitu keskustelu mahdollistavat moniäänisen ja rakentavan dialogin sekä eri näkökulmien aidon kohtaamisen. [...] Paneelit] auttavat päätöksentekijöitä tekemään vaikeita päätöksiä ja vahvistamaan yhteiskunnallista luottamusta.”
- Vanhusasiavaltuutettu: ”[K]uulemisen menetelmät tulee valita siten, että esimerkiksi digittömien osallistumismahdollisuudet taataan.”

Muun muassa useat järjestöt esittivät lisäyksiä perus- ja ihmisoikeuksien, lasten ja nuorten, vammaisten henkilöiden tai haavoittuvassa asemassa olevien huomioimiseen liittyen.

- MLL: ”Johdannossa olisi hyvä [...] tuoda esille kuulemisen oikeusperustaisuutta [...] Lasten ja nuorten osalta kuuleminen auttaa muodostamaan valmisteltavan asian riittävää tietopohjaa, minkä lisäksi se toteuttaa lasten ja nuorten oikeutta tulla kuulluksi ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. YK:n lapsen oikeuksien sopimukse[ssa] lapselle turvataan oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. [...] Myös perustuslaissa [...] ja useissa eri substanssialeissa edellytetään, että lapsella tulee olla oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Lapsen omat näkemykset ja mielipiteet ovat tärkeä osa lapsen edun arviointia: mitä lapsi arvottaa tai priorisoi, mitä toivoo ja kokee tärkeäksi. YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että arvioitaessa lapsen etua on kunnioitettava lapsen oikeutta vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja saada nämä näkemykset otetuksi asianmukaisesti huomioon.”

- Näkövammaisten liitto: "[V]ammaisjärjestöjä tulee osallistaa myös muussa kuin suoraan vammaisuuteen liittyvissä asioissa. Huomattava osa asioista on sellaisia, jotka koskettavat kaikkia väestöryhmiä eli myös vammaisia henkilöitä. On päästävä pois ajattelusta, että vammaiset henkilöt ovat sote-kansalaisia, joita koskettavat vain [sote-asiat]. [...] Sähköisten kuulemismenetelmien tulee olla digitaalisesti saavutettavia ja käytettäviä. Ellei näin ole, ne eivät toimi näkövammaisten käyttämien apuvälineiden (ruudunlukuohjelma ja suurennusohjelma) kanssa. Myös kuulemisten taustamateriaalien tulee olla saavutettavia. [...] Tilojen esteettömyyden rinnalle [ohjeeseen tulisi lisätä] digitaalisten järjestelmien ja materiaalien saavutettavuus. [...] Termi aistirajoitteinen on erikoinen. [...] Sen sijasta [tulisi käyttää] termiä aistivammainen tai [avata] termi mainitsemalla näkövammaiset, kuulovammaiset, kuulonäkövammaiset ja viittomakieliset."
- Ihmisoikeusliitto: "[O]ikeuksien turvaaminen on perustuslain 22 § nojalla julkisen vallan edustajien, ja näin ollen jokaisen lainvalmistelijan velvoite. Oppaassa on vältettävä antamasta kuvaa, että kuulemisessa olennaista on sen instrumentaalinen arvo lainsäädännön laadun parantamisessa. [...] Vaikutusarviointi on määritelty ensimmäisenä kuulemisen tavoitteista. [...] Oppaaseen on sisällytettävä eksplisiittisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusarvioinnin kannalta tärkeät periaatteet ja suositukset. [...] Pelkkä viittaus tätä koskevaan oppaaseen (s. 18) antaa vaikutelman, että kyse on erillisestä, ylimääräisestä tai vapaaehtoisesta prosessista. [...] Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta keskeiset kuulemisen näkökulmat, ml. haavoittuvaisessa asemassa olevien ihmisten ja ihmisryhmien kuulemisen turvaaminen, sekä kuulemisen tosiasiallisen vaikutavuuden varmistaminen kirjataan oppaaseen eksplisiittisesti kautta linjan."
- Vammaisfoorumi: "YK:n vammaissopimuksen [...] mukaan tulee aktiivisesti osallistaa vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä mukaan mm. vammaisia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja neuvotella tiiviisti heidän kanssaan. Vammaisvaikutusten arvio (VAVA) pitää tehdä lakihankkeessa, joka koskee vammaisia ihmisiä. Vammaiset ihmiset ovat heterogeeninen ryhmä ja heillä on erilaisia tarpeita. [...] VAVA olisikin syytä mainita erikseen [oppaassa] kun kuitenkin Johdanto -luvussa on nostettu esiin kuulemisen tavoitteeksi säädöspohjan vaikutusarviot ja tietopohja. YK:n [vammaissopimus] edellyttää tiedonkeruuta ja tilastointia vammaisista heitä hyödyttävien toimien toteuttamiseksi. Siten vammaisuutta koskevaa tietoa olisi syytä kerätä ja tilastoja hyödyntää lausuntopyyntömenettelyn varhaisessa vaiheessa esim. osana esivalmistelua. [Oppaassa] eritellään hyvin eri kuulemisen tapoja ja myös yleisellä tasolla erityisryhmien esteettömyys- ja saavutettavuus. Vammaisfoorumi kuitenkin huomauttaa, että pitää kiinnittää huomiota esteettömyyteen kokonaisvaltaisesti kuten kuulemisympäristön fyysiseen esteettömyyteen, aistiesteettömyyteen, johon liittyy moninaisia tilaan liittyviä akustisia ja häiriöttömyyteen liittyviä rat-

kaisuja sekä tiedonsaannin saavutettavuuteen että ymmärrettävyyteen (kognitiivisuus). [...]V]ammaisen tai vammaisjärjestön edustajan työryhmään nimittäminen on paras vaihtoehto lainvalmisteluun aktiiviseen osallistamiseen ja neuvotteluun YK:n vammaissopimus huomioiden.”

- Pelastakaa Lapset: ”[H]aavoittuvassa asemassa olevien [...] ryhmien määrittely jää yleiselle tasolle eikä niitä oppaan muissakaan kohdissa ole laajemmin avattu. [...] Opas ei myöskään tuo esiin mitä mahdolliset erityisjärjestelyt tai kuultavien luokse meneminen käytännössä tarkoittaa. Nämä maininnat jäävätkin oppaan kokonaisuudessa hyvin irrallisiksi. [...]Johdannossa mainitaan lasten ja nuorten kuulemiseen suunniteltu Digiraati.fi. [Oppaassa] tai sen liitteissä ei kuitenkaan tuoda laajemmin esiin lasten ja nuorten kuulemiseen käytettävänä olevia konkreettisia keinoja.”
- Amnesty: ”Kannustamme mainitsemaan [...] julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen, jotta valmistelijat ymmärtävät vielä vahvemmin velvollisuutensa perus- ja ihmisoikeuksien aktiivisina edistäjinä. Osallistaminen on myös hyvä nähdä keinona saada arvokasta tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja olennaisena [...] lainvalmistelun laadun parantamisessa. [...] Lisätään sidosryhmien tarkistuslistaan] sana oikeudet eli esimerkiksi ”Mihin kohde-ryhmiin ja niiden oikeuksiin” sääntely vaikuttaa?”, jotta valmistelijat [...] suuntaisivat ajatteluaan kuulemiseen ja sen hyödyntämisen tärkeään rooliin oikeuksien toteutumisen vahvistamisessa.”
- MaalleKo -verkosto: ”[Haluamme] kiinnittää huomion heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin, joiden ääni ei välttämättä kuulu päätöksenteossa. Järjestöillä on ajantasaista tietoa näiden ihmisten tilanteesta ja lainsäädännön muutosten vaikutuksista heidän elämäänsä. Valitettavasti järjestöjen toimintaedellytyksiä, vaikuttamismahdollisuuksia ja siten myös osallistumismahdollisuuksia tulevaisuudessa heikentävät mm. valtionavustusten leikkaukset. Miten voidaan huolehtia siitä, että järjestöt pystyvät vastaamaan lausuntopyyntöihin? [...] O]n tärkeää tarjota tasapuolisesti osallistumismahdollisuuksia eri näkökulmista asiaa tarkasteleville tahoille sekä huomioida se, että eri alueilla asuvilla ihmisillä voi olla erilaisia näkökulmia. Järjestöjen lisäksi on tärkeää kuulla myös suoraan niitä ihmisiä, joita päätökset koskettavat. On myös pystyttävä arvioimaan, voiko merkittävien vaikutusten kohteena olla tahoja, joilla ei ole edunvalvontaa. Myös ruohonjuuritason toimijoita tulee osallistaa laajasti ja heidän näkökulmiinsa on kiinnitettävä huomiota.”

Useat vastaajat kommentoivat kuulemisen tavoitteita ja hyötyjä koskevia osioita.

- Lainsäädäntötutkimus, UEF: ”[L]uonnoksessa näkyy ajatus, että sidosryhmien osallistamisen tarve syntyy tiedon tuottamisesta. Tämä on toki hyväksyttävä [...] tavoite mutta valmistelijoiden] ja heidän esimiestensä on tunnistettava myös kuultavien näkökulma, sillä heille itselleen osallistumiselle on muitakin funktioita. Esimerkiksi kuulemisen keskeisistä hyödyistä (ns. pallot) puuttuu kokonaan maininta kansalaisten perustuslaissa säädetyn perusoikeuden varmistamisesta, vaikka

tämä toki myöhemmin mainitaan. Myös tilanteessa, jossa [...] liikkumatila on vähäinen (EU-direktiivin täytäntöönpano tai vahvasti poliittisesti ohjattu hanke) sidosryhmien kuulemiselle tai tiedottamiselle on tarve. [Luonnoksessa] huomioidaan pienten järjestöjen näkökulma, mutta varsinaisesti yksittäisen kansalaisen näkökulma osallistumisesta jää heikoksi. [...] Oppaassa jää vähäiselle huomiolle pohdinta kuulemisen avulla tuotetun tiedon hyödyistä ja rajoitteista suhteessa muulla tavalla tuotettuun tietoon (vaikutusten arviointi, kv. vertailu, aikaisemmat kokemukset ja tutkimukset, tieteellinen tieto). Jotta lainvalmistelun niukkoja resursseja pystyttäisiin käyttämään tehokkaasti, on lainvalmistelijan tärkeää tunnistaa erilaisten tietolähteiden edut ja rajoitteet.”

- SILE: “[V]aikutuksiltaan vähäinen” sekä “vähän kansallista liikkumavaraa sisältävä” ovat tulkinnanvaraisia termejä, ja jonkin tasoinen kuuleminen voi olla tarpeen jo sen määrittämiseksi, minkä verran kansallista liikkumavaraa säännös sisältää tai voidaanko sen vaikutukset katsoa vähäisiksi. Kuuleminen voi myös olla tarpeen sen määrittämiseksi, kuinka [...] (vähäinenkin) liikkumavara tulisi käyttää. Liikkumavarasta riippumatta kuulemisella voidaan myös saada arvokasta tietoa hankkeiden vaikutuksista sekä mahdollisesta tarpeesta varautua epäedullisiin vaikutuksiin taroituksenmukaisilla tukitoimilla. [...] Kysymys siitä, että kuulemista harkittaisiin sen perusteella, onko sidosryhmillä aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteltavaan asiaan, on problemaattinen, samoin [o]n problemaattista ilmaista, että vaikutukset ovat tiedossa jo hanketta asetettaessa, koska vaikutuksissa kyse on tulevaisuudesta [...]. Kohdan voikin nähdäksemme tulkita siten, että mikäli on poliittisesti jo sitouduttu tiettyyn ratkaisuvaihtoehtoon, sidosryhmiä ei ole tarpeen kuulla esimerkiksi vaikutusten arvioimiseksi, vaikka on mahdollista, että hanke sisältää merkittäviä riskejä kohderyhmille. [...]Poliittisesti ohjatuissa hankkeissa on mahdollista päätyä esimerkiksi hallitusohjelmasta poikkeavaan ratkaisuun, ja varhaisella kuulemisella voidaan havaita tällaisia tarpeita mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.”
- Lapsiasiavaltuutettu: “[I]lmaisu ”voivat aidosti vaikuttaa” saa miettimään, tehdäänkö valmistelun myöhemmässä vaiheessa kuulemiset vain kuulemisvelvoitteen vuoksi. Oppaassa on hyvä korostaa, että kaikissa kuulemisvaiheissa on voitava aidosti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan.”
- OKV: “[L]uonnoksessa todetaan lasten ja muiden haavoittuvassa olevien ryhmien kuulemisesta ainoastaan liitteessä 4. [...]Kuulemisen merkityksellisyys näiden ryhmien kohdalla olisi hyvä nostaa esiin myös esimerkiksi luvussa 1.2. [...] Kuulemisella ja siinä saatavilla tiedoilla on myös [...] yksittäistä säädöshanketta laajemmalle ulottuvia [...] hyötyjä, jotka ovat merkittäviä lainsäädännön johdonmukaisen ja ennustettavan kehittämisen, yhteiskuntapolitiikan pitkän tähtäimen vaikutavuuden sekä demokratian ja siihen kuuluvan mahdollisimman valistuneen julkisen keskustelun kannalta. Hyvin toteutettu kuuleminen ja siinä kerätty tietoaineisto luo edellytyksiä lainsäädännön toimivuuden arvioinnille sekä tulevien [...] uudistusten valmisteluun.”

- EOA: "[L]istattujen "hyötyjen" painoarvo riippuu [hankkeen] luonteesta. Kiistanalaisimmat lainsäädäntökysymykset liittyvät usein moraalisiin, eettisiin ja ideologisiin näkemyksiin (esim. abortti, eutanasia, sukupuolten lukumäärä, verotuksen oikeudenmukaisuus, [...]). Kun kysymys on arvovallinnoista, [...] monivaiheinen kuuleminen ja kansalaisten osallistaminen tuskin tuottavat merkittävää lisäarvoa. Tällaisten hankkeiden arvioinnissa on kysymys pikemminkin mielipiteistä kuin tietopohjasta, eikä laajakaan kuuleminen [...] välttämättä auta hyväksymään oman mielipiteen vastaista [säädösratkaisua] tai noudattamaan uutta lakia. [...] Suurta osaa [säädöksistä] voidaan pitää suhteellisen teknisinä. [...] Niiden osalta laajoihin kansalaiskuulemisiin ei ole syytä ryhtyä. Toisaalta kuitenkin esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain tai rakennuslainsäädännön muutosten suhteellisen teknisetkin yksityiskohdat (esim. Airbnb-toiminnan sääntely) saattavat koskettaa laajasti sellaisiakin kansalaispiirejä, joita mitkään etujärjestöt eivät edusta. Tällaisten hankkeiden kohdalla mahdollisimman laaja kuuleminen on perusteltua nimenomaan käytännön tilanteita ja ongelmia koskevan tietopohjan laajentamiseksi."
- Tapaturmavakuutuskeskus: "Sidosryhmillä on paras tietämys ja asiantuntemus oman toimialansa sääntelyn nykytilasta, sen toimivuudesta ja mahdollisista sääntelytarpeista. Sidosryhmillä on myös paras asiantuntemus arvioida valmisteltavien säännösten vaikutuksia käytännön toimeenpanossa. On myös tärkeää, että sidosryhmät voivat riittävän aikaisessa vaiheessa arvioida ja testata tulevien säännösten toimeenpantavuutta ja selkeyttä niiden soveltamisen kannalta."
- Aalto-yliopisto: "Sana "usein" on [yhteiskunnallisesti merkittävien uudistusten varhaisten kuulemisten kohdalla] turha, sillä yhteiskunnallisesti merkittäviä uudistuksia tehdessä on selvää, että kuulemiset ovat tarpeen. Samoin [...] "vaikutuksiltaan merkittävässä hankkeissa kuulemisia tulisi yleensä järjestää useassa eri vaiheessa" [...] "tulisi" on tarpeen muuttaa muotoon "tulee". [...] Jak-sossa] on esitetty mahdollisia syitä tavanomaista suppeammille kuulemisille. On huomattava, että kiireeseen, talouteen ja turvallisuuteen on mahdollista vedota varsin monissa tilanteissa. Olisi tärkeää, että johdannossa painotettaisiin erikseen [OKV:n] ratkaisukäytäntöä perusteena tavanomaista suppeammille lausuntoajoille."
- DDI: "Hyödyistä voisi myös mainita, että kuuleminen voi antaa poliittisille päätöksentekijöille selkänöjaa vaikeiden valintojen tekemisessä [...]. Mitä ristiriitaisempi asia on, sen vahvemmin kansalaisia ja sidosryhmiä kannattaa kuulla näkökulmien yhteensovittamisen, konfliktien ehkäisyn, luottamuksen rakentamisen ja päätöksenteon sujuvuuden varmistamiseksi. [...] Järkeää on kertoa mihin asioihin kuulemisessa voidaan vaikuttaa ja mihin ei. Näin kommentit saadaan kohdistettua niihin asioihin, joihin voidaan vaikuttaa ja jotka ovat hyödyllisiä valmistelijalle JA tärkeitä osallisille. [...] K]eskeinen kysymys on: keiden ääni ei kuulu keskustelussa? Näiden ryhmien kuuleminen on keskeistä yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta."

- Juristiliitto: ”Johdanto-osassa olisi mahdollista entisestään korostaa kuulemisen merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa – ja myös viitata siihen, että kyse ei ole ainoastaan kuulemisesta, vaan myös näkemysten huomioimisesta. [...]Iman sitä, että kuulemisella on merkitystä asioiden valmisteluun, ei ohjeilla kuulemisestakaan ole merkitystä. [...]Oppaassa tulisi entistä enemmän korostaa sitä, että kuuleminen velvoittaa huomioimaan annetut näkemykset asian valmistelussa.”
- Tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: ”Oppaassa ei [...] todeta eksplisiittisesti sitä, että valmistelun peruslähtökohta on se, että kuullaan. Tämä olisi nähdäkseni tarpeen jo kuulemisen perusoikeus- ja demokratiakytkentöjen vuoksi.”

Tutkijat toivoivat, että ohjeistuksen sidosryhmien määritelmään lisättäisiin myös kohderyhmät.

- SILE: ”[Kansainvälisesti sidosryhmien] määritelmä kattaa yleisesti kaikki kohderyhmät ja asiasta kiinnostuneet tahot, ja sama määritelmä välittyy kyllä myös tästä oppaasta. Selkeyden vuoksi johdannon esimerkkilistaan voisi kuitenkin olla tarpeen lisätä ihmisryhmät tai yksityishenkilöt.”
- Tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: ”Epäselväksi jää, mitä sidosryhmällä tarkoitetaan ja sisältääkö se myös ne ihmiset, joihin valmisteltava sääntely vaikuttaa ja joilla täten on perustuslain 14 § nojalla oikeus tulla kuulluksi valmistelussa. [...] Oppaaseen olisi tarpeen selventää sidosryhmän määritelmää ja myös lisätä eksplisiittinen maininta sääntelyn kohteena olevien kuulemisesta.”

LVM, VNK, STM ja SILE-hanke kommentoivat oppaan esipuhetta tai johdannon rakennetta.

- LVM: ”Johdannon ja esipuheen välinen suhde jää lausuntovaiheessa vähän epäselväksi. Onko esipuheisuus tarkoitus poistaa varsinaisesta oppaasta?”
- VNK: ”Esitetään harkittavaksi, että järjestelmäkehitystarpeiden kuvausta ei [esipuheessa] esitetäisi, koska kyse on ohjaustyyppisestä asiakirjasta. Sen sijaan olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, että oppaassa käytetyt nimet VAHVA, Hankeikkuna ja Lausuntopalvelu ovat oppaan julkaisuhetkellä käytössä olevia valtioneuvoston yhteisiä järjestelmiä asianhallintaan, hanketiedon hallintaan ja lausuntomenettelyyn. [...]Järjestelmien korvaaminen uusilla ratkaisuilla on mahdollista, joten nimitykset eivät ole pysyviä. Esipuheessa tai johdannossa olisi hyvä korostaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten toimintatapojen tärkeyttä sekä yhteistyön ja yhteensovittamisen merkitystä. [...] Samoin voisi tuoda esille valmisteluvaiheen kuulemisaineistojen merkitystä asian käsittelyssä eduskunnan valiokunnissa, kuten luvussa 6.2 kuvataan.”
- SILE-hanke: ”Esipuheessa mainitut lainvalmistelun laatuindikaattorikyselyt [...] eivät nähdäksemme ole riittävä työkalu seurantaan. [K]yselyn haasteena on, että vastaajilta kysytään yleisiä kantoja lainvalmistelun laadusta, mutta esimerkiksi kuulemisten osalta heiltä ei voi olettaa perehtyneisyyttä siihen, miten kuulemiskäytännöt toimivat toisten tahojen kannalta tai yleisesti, saati

siitä kuinka tasapuolisesti keskeiset sidosryhmät kulloinkin osallistuvat niihin. [...] S]eurannan tulisi perustua ensisijaisesti kuulemiskäytäntöjen tosiasialliseen toteutumiseen, mikä puolestaan perustuisi lainvalmistelijan vastuulla olevaan kuulemisten huolelliseen dokumentointiin. Dokumentoinnin tulisi olla systemaattista ja julkista, ja siitä tulisi käydä ilmi, mitä tahoja tai sidosryhmätyyppejä on kuultu sekä virallisesti että epävirallisesti, missä hankkeissa, millä tavoin ja kuinka usein.”

- LVM: ”Rakenneratkaisun vuoksi oppaassa on väistämättä tiettyä toistoa, mikä myös lisää oppaan kokonaispituutta. Muun muassa tästä syystä johdanto-osuutta olisi hyvä pyrkiä vielä tiivistämään. LVM toivoo, että jatkovalmistelussa varmistetaan johdannon yksityiskohtaisemman ohjeistuksen osalta, että siinä ei käsitellä samoja asioita, joita käsitellään myöhemmin myös eri valmisteluvaiheita koskevissa ohjeissa. Toisaalta eri valmisteluvaiheiden kannalta olennaista kuulemisen toteuttamiseen vaikuttavaa tietoa ei myöskään pitäisi käsitellä vain oppaan johdanto-osassa, joka saatetaan hypätä yli [...]. Tiedon toiston sijaan oppaaseen voi tarvittaessa lisätä sisäisiä viittauksia, jotka auttavat lukijaa löytämään kulloisenkin vaiheen kannalta relevantin tiedon. Jos jatkovalmistelussa päädytään kuitenkin säilyttämään esimerkiksi jaksot 1.4-1.6 omana [...] kokonaisuutenaan, ne voisi olla selkeämpää irrottaa johdannosta omaksi esivalmistelua edeltäväksi jaksokseen. [...]J]aksojen 1.4.5 Kuulemisen kielet ja 1.5 Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet osalta harkittaisiin jatkovalmistelussa, tuovatko ne lisäarvoa nykyisessä paikassaan vai voisiko tekstiä tiivistää poistamalla nämä jaksot johdannosta. Näistä asioista on laadittu varsin perusteelliset erilliset liitteet, jotka käyvät hyvin ilmi myös sisällysluettelosta. Johdanto-osuuden lyhyiden esittelytekstien sijaan voisi riittää, että [liitteisiin] tarvittavin osin viitataan oppaan valmisteluvaiheittaisissa jaksoissa. [...]E]sipuheen lopussa olevaa yhteenvetolaatikko on hyvä ja se kannattaisi säilyttää oppaassa, koska siitä saa nopeasti käsityksen aivan keskeisimmästä oppaan sisällöstä. [...]O]hjeistus nojautuu monelta osin oletamaan lainvalmistelun prosessioppaan mukaisesta valmisteluprosessista ja siihen liittyvistä päätösvaiheista, joita ei kuitenkaan välttämättä sellaisenaan kaikissa ministeriöissä noudateta. Tämä voi tietyiltä osin hankaloittaa yksityiskohtaisen kuulemisohjeistuksen soveltamista käytännössä.”

Muutama vastaaja kommentoi ohjeen soveltamista asetuksiin, määräyksiin tai politiikkaohjelmiin.

- OKV: ”Oppaassa ei ole tehty erittelyä sen suhteen, mitkä periaatteet ja suositukset koskevat hallituksen esitysten valmistelua ja mitkä muiden säädösten valmistelua. Näitä rajanvetoja voisi tekstissä vielä tarvittavilta osin pyrkiä täsmentämään erityisesti asetusten osalta.”
- VNK: ”Oppaassa ei [...] ole tehty erittelyä sen suhteen, mitkä periaatteet ja suositukset koskevat hallitusten esitysten valmistelua ja mitkä muiden säädösten valmistelua. Myöskään soveltamista politiikkatoimien ja -ohjelmien valmistelussa ei käsitellä [tarkemmin]. Näitä rajanvetoja voisi tekstissä vielä tarvittavilta osin hieman täsmentää.”

- THL: "[Luonnos] on laadittu ensisijaisesti ministeriöiden lainvalmistelua silmällä pitäen, joten siitä on osin vaikea erottaa määräysvalmistelua koskevia periaatteita ja suosituksia. THL ehdottaa, että [luonnokseen] täsmennettäisiin mitkä periaatteet ja suositukset koskevat nimenomaan lakien valmistelua ja mitkä [...] määräysten valmistelua. Tämä helpottaisi oppaan soveltamista. Vaihtoehtoisesti oppaan soveltamisesta asetus- ja määräysvalmistelussa voisi olla oma erillinen kappaleensa. [...] THL pitää tavoiteltavana sitä, että uudistettavalla ohjeella ei tarpeettomasti luoda uusia vaatimuksia määräysvalmisteluun ja siihen liittyvään kuulemiseen."

4.3 Kuuleminen esivalmistelussa

4.3.1 Periaatteet

"Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa."

Kysymykseen kannan ilmoittaneista (N = 64) 90 % kannatti periaatetta sellaisenaan ja loput muutettuna pl. MMM, joka vastusti periaatetta. Neljä ministeriötä esitti periaatteeseen varauksia erityisesti siksi, että esivalmistelua on monenlaista ja sen aloitusajankohta ei aina ole yksiselitteinen. Jotkut vastaajat (mm. järjestöjä ja tutkijoita) taas tekivät lisäehdotuksia esimerkiksi muuhun hankeviestintään ja valtioneuvoston yhtenäisiin toimintatapoihin liittyen.

- Sitra: "Tieto esivalmistelun käynnistymisestä tulisi olla avoimesti Hankeikkunassa kenen tahansa saatavilla. Se mahdollistaa myös prosessin paremman seurattavuuden, kun hankkeiden aloituksesta tulisi selkeä etappi. Tässä tulisi olla yhdenmukaiset toimintatavat, riippumatta käynnistyvän hankkeen aiheen vaikutuksista tai merkittävydestä."
- Tuomariliitto: "Mahdollisimman avoin ja aikaisessa vaiheessa tapahtuva viestintä esivalmistelussa käsiteltävissä asioissa parantaa sidosryhmien mahdollisuutta varautua kuulemisiin ja siten parantaa myös annettavien lausuntojen ja sitä kautta myös lainsäädännön laatua."
- VNK: "Esivalmistelun aloittamisajankohta ei aina ole tarkasti määriteltävissä. Tiedon julkaiseminen on perusteltua, kun esivalmistelu konkretisoituu toimeksiantona tai muulla tavalla, esimerkiksi asian avaamisella asianhallintajärjestelmään. Neutraalimpi muotoilu voisi esimerkiksi olla: "Tieto esivalmistelusta julkaistaan Hankeikkunassa."
- MMM: "Julkaisuaikajankohdassa pitää olla joustoa, sillä [...] hankkeen alkua voi käynnistyä hitaasti ja esim. poliittista hyväksyntää odotetaan, mutta jonkinlaista virkатыötä saatetaan jo tehdä. Aloitus ei aina ole selkeä ajankohta. Selvää on, että hankeikkunaa on käytettävä ja hankkeen tiedot sinne laitettava, kun on varmistunut, että HE:n valmisteluun ryhdytään. Myöskään luonteeltaan teknisten [...] asetusten esivalmistelusta ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää tietojen julkaisemista."

- LVM: "LVM:n käsityksen mukaan esivalmistelulla on tässä tarkoitettu lainvalmistelun prosessioppaassa kuvattua esivalmistelua, jolla tarkoitetaan ministerin tai virkamiesjohdon antamaa toimeksiantoa lainvalmistelua koskevan aloitteen käsittelemiseksi. [...] Tätä] käsitettä ei välttämättä tunneta kovin laajasti ja normaalissa kielenkäytössä esivalmistelu voidaan ymmärtää [...] väljemmin. Tämä saattaa aiheuttaa käytännön valmistelussa epäselvyyttä siitä, milloin on kyse sellaisesta esivalmistelusta, johon liittyy velvoite Hankeikkunan perustamiseen [...] P]rosessioppaan kuvaus erillisestä päätöksestä esivalmistelun käynnistämiseksi sisältää ajatuksen esivalmistelun hankkeistamisesta. LVM ehdottaa harkittavaksi, että periaatteessa tarkoitettua esivalmistelua täsmennetään esimerkiksi lisäämällä siihen sana hanke (Mahdollisen esivalmisteluhankkeen aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa). Hanke-sanan lisääminen voisi auttaa [...] liittämään julkaisuvaatimuksen [aloitteeseen] liittyvään erilliseen toimeksiantoon perustuvaan esivalmisteluun erotuksena esimerkiksi jatkuvan seurannan tyyppisestä virkатыöstä, johon voi myös liittyä keskustelua lainsäädännön muutostarpeista ja sidosryhmäyhteistyötä. Hanke-sana voisi toisaalta nostaa esiin myös [prosessioppaan] ajatusta siitä, että toimeksianto esivalmistelun aloittamisesta tarkoittaa esivalmistelun hankkeistamista, mikä parantaisi esivalmistelun suunnittelua ja resursointia."
- Tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: "Periaatteen tasolla julkinen tieto esivalmistelun aloittamisesta on avoimuuden kannalta tärkeä. Perusteluista saa kuitenkin nyt hieman sellaisen kuvan, että Hankeikkunassa julkaisemisella olisi olennaista merkitystä osallistumisen kannalta. Sidosryhmien oma-aloitteisen osallistumisen näkökulmasta asia tuskin käytännössä on kovinkaan merkittävä, minkä vuoksi tiedottamista ei voida jättää [Hankeikkunan] varaan. [...] O]lisi hyvä tuoda esiin perusteluissa yleisön tiedonsaannin turvaamiseksi myös muita tapoja hankkeesta tiedottamiseen."
- SILE: "[Julkistus] on ehdottomasti erittäin tärkeää, mutta se ei ole välttämättä yksinään riittävä keino edistämään "mahdollisimman yhdenvertaista, tehokasta ja avointa kuulemistä". [...] Hankeikkunan tunnettuus on suhteellisen pientä, joten sen käyttäminen ei yksinään mahdollista oma-aloitteista osallistumista monille keskeisille sidosryhmille. [...] M]yöhemmin tekstissä esitetty tärkeä kehoitus sen arvioinniksi, "tulisiko hanke julkaista Hankeikkunan lisäksi muulla tavalla yleisön tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien sekä tiedonkeruun onnistumisen varmistamiseksi" [, tulisi nostaa] periaatteeksi tai vähintäänkin suositukseksi."
- Ihmisoikeusliitto: "Ehdotamme poistettavaksi sanaa "mahdollinen."

"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."

Kysymykseen kannan ilmoittaneista (N = 63) noin 80 % kannatti periaatetta sellaisenaan ja loput muutettuna. Useat vastaajat (mm. LAN, järjestöjä, tutkijoita), kritisoivat vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeiden rajaamista periaatteen ulkopuolelle. Jotkut kritisoivat myös merkittävien vaikutusten edellyttämistä. MMM ja EOA taas toivat esiin, ettei esimerkiksi yleisön kuuleminen ole kaikissa hankkeissa tarkoituksenmukaista. SM katsoi, että periaate voitaisiin muuttaa suositukseksi.

- Kiinteistöliitto: ”Keskeisiä sidosryhmiä tulee kuulla myös EU-lainsäädännön toimeenpanossa, vaikka kansallista liikkumatilaa olisi vähän. Liikkumatilan vähäisyys on tulkinnanvaraista, minkä lisäksi sillä on itsessään arvoa, että lakihankkeita on tarkasteltu eri näkökulmista ja arvioitu niiden vaikutuksia. [...] Vähäinenkin liikkumatilaa voi tarkoittaa käytännössä suuria vaikutuksia.”
- Akava: ”Myös EU-säädösten täytäntöönpanossa voi olla kyse merkittävistä vaikutuksista kansalliseen lainsäädäntöön, vaikka täytäntöönpanossa olisi vähän kansallista liikkumavaraa.”
- Kuntaliitto: ”Myös sellaisissa EU-lainsäädäntöhankkeissa, joissa kansallista liikkumavaraa on vähän tulisi kuulla ja informoida kohderyhmiä. Tämä parantaisi toimeenpanoa.”
- Pakolaisneuvonta: ”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 [...] nykyistä kattavampi osallistaminen valmistelun varhaisessa vaiheessa ja jo hyvissä ajoin ennen lausuntovaihetta olisi hyvä keino kehittää ja myös nopeuttaa laadukasta lainvalmistelua.”
- Juristiliitto: ”[E]sivalmistelu ja sen yhteydessä sidosryhmien kuuleminen on tarpeellista kaikissa hankkeissa, joissa tämä on mahdollista. [...] Tämä ei kuitenkaan ole aina mahdollista, mistä syystä myös tällaisen periaatteen luominen kovinkaan tarkalla sisällöllä voi olla hankalaa. Esimerkiksi ”keskeisten sidosryhmien” -käsite ei liene yksiselitteinen ja näin ollen tällaisen tarkan periaatteen asettaminen on hankalahkoa.”
- MMM: ”Yleisön kuulemisen suhteen voi tulla ongelmaksi se, että säädösluonnokset ja perustelut ovat pitkälti juridiikkaa ja jos lähtökohdaksi otetaan, että niistä keskustellaan ”suuren yleisön” kanssa, niin herää kysymys, millaisessa muodossa tekstien tulisi olla, että asiaan täysin perehtymätön ymmärtää sen riittävän hyvin kommentoidakseen asiaa. Materiaalit tulisi siis laatia myös niille, jotka eivät tunne substanssia eivätkä juridiikkaa. Tämä työllistäisi tapauskohtaisesti valmistelijoita entisestään. Käytännössä ns. ”suuren yleisön kuulemista, informointia ja mukana pitämistä varten on oltava toimiva malli, mutta ei niinkään lainvalmistelun, vaan enemmän politiikkasubstanssin kautta. Vaikka kattavan ohjeistuksen tarkoitus on hyvä, niin kokemattomille valmis-

teliijoille voi hyvin laajaa ohjetta lukemalla syntyä kuulemisprosessista käsitys suhteettoman laajana kokonaisuutena, jossa on sovellettu kaikkia mahdollisia kuulemismuotoja. Tällainen kokonaisuus vie valtavasti resursseja itse juridiikan työstämiseltä ja pykälien ja perusteluiden valmistelulta. Kuulemiskokonaisuus tulisi miettiä kokeneemman valmistelijan kanssa yhdessä, jotta se on oikeasuhtainen (tarpeeksi laaja, muttei suhteeton). MMM [...] käyttää osassa lakihankkeita mallia, jossa HE:n sisältökysymykset ratkaistaan ensin työryhmässä ja sen jälkeen tehdään virkatyönä varsinainen HE-valmistelu. Kuulemiset kuuluvat olennaisena osana molempiin vaiheisiin eli kuullaan sekä työryhmämuistiosta että myöhemmin HE-luonnoksesta.”

- EOA: ”Esivalmistelu voi tarkoittaa esimerkiksi arviomuistion laatimista jostakin lainsäädäntökysymyksestä. Keskeisimpien sidosryhmien (esimerkiksi ne viranomaiset, joita sääntely koskee) kuuleminen jo arviomuistiota laadittaessa sääntelyn tarpeesta ja ratkaisuvaihtoehtoista voi olla hyödyllistä. Sen sijaan yleisön näkemysten selvittämistä en pidä hankkeen näin aikaisessa vaiheessa välttämättä tarpeellisenä. Suhtaudun siis varauksellisesti yleisön osallistamisen hyötyihin hankkeen alkuvaiheessa – tosin tämänkin asian arviointi riippuu hankkeen sisällöstä.”

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

Kysymyksiin kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 62) noin 90 % kannatti periaatetta sellaisenaan. Loput kannattivat ehdotusta muutettuna, tekivät muita ehdotuksia tai ilmoittivat, ettei heillä ollut kantaa. Kolme ministeriöistä ja osa muista vastaajista korosti tapauskohtaisen harkinnan merkitystä.

- Naisjärjestöjen keskusliitto: ”Arviomuistioissa hahmotellaan usein vaihtoehtoisia tapoja säännellä jotain asiaa. Sidosryhmien kuuleminen ennen perusvalmistelun aloittamista tuo valmistelijan tietoon sidosryhmien asiantuntemuksen mahdollisen perusvalmistelun tueksi.”
- Juristiliitto: ”Arviomuistiovaiheessa voi sidosryhmillä olla vielä sellaisia merkityksellisiä näkemyksiä, joilla hankkeen suuntaa voidaan aidosti kohdentaa oikein ja järkevästi. Tässä vaiheessa on vielä mahdollista lausua suurista suuntaviivoista ja aidosti auttaa valmistelussa mahdollisten vaihtoehtojen suhteen. Mikäli tällainen muistio on tehty, [...] näkemysten esittäminen lausunnon muodossa tulisi ehdottomasti aina mahdollistaa.”
- PLM: ”Riippuu muistion luonteesta, jos sillä on yleisempää merkitystä niin kuulemiskierros on kannatettava.”
- MMM: ”[Hahmottaako] kokemattomampi lainvalmistelija, mikä asia on sellaista esivalmistelua, johon liittyen tehdään arviomuistio ja milloin taas voidaan toimia toisin. [...] äytännössä HE:n valmistelussa on joka tapauksessa tulossa lausuntokierros mahdollisen työryhmäraportin jälkeen.

Kuuleminen on kuitenkin perusteltua, jos kyse on työryhmämuistiosta, jossa linjataan asioita tulevaa virkatyönä tehtävää säädösvalmistelua varten.”

- Ruokavirasto: ”Erityyppisiä lausuntopyyntöjä tulee jo nyt niin paljon, että niissä on tietty informaatiotulvan riski - olennainen hukkuu vähemmän olennaiseen. En näe kuulemista aina tarpeellisena, merkittävissä hankkeissa voisi olla hyvä toimintatapa.”
- Eläkesäätiöyhdistys: ”Kiireellisissä [hankkeissa] esivalmisteluun liittyvä kuuleminen lykkää [hankkeen] etenemistä. Tärkeää kuitenkin on, että vähintään keskeisiä intressiryhmiä kuullaan [...]”
- DDI: ”Arviomuistion käsittely on kannatettavaa. Sille voi olla muitakin tapoja kuin kirjallinen kuuleminen lausuntopalvelussa, joten nekin kannattaa pitää auki.”
- Finanssivalvonta: ”Loppuraportin haasteena saattaa olla se, että kyse on esivalmistelun kuulemisten koonnista. Tällöin raportissa itsessään ei vielä useinkaan esitetä muuta kuin tiivistys esityistä näkökulmista. Ennen kuin lausunnon antajalle on tiedossa [esityksen] sisältö, pelkän yhteenvedon pohjalta saattaa olla vaikea lausua. Mikäli lainvalmistelu ei ole prosessina tuttu, arviomuistio [...] saattaa johtaa tilanteisiin, joissa osa lausunnonantajista ei ymmärrä, tuleeko tämän jälkeen vielä jokin toinen lausuntokierros varsinaisten ehdotusten pohjalta.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 53) noin 90 % ilmoitti kannattavansa periaatetta sellaisenaan. Loput kannattivat periaatetta muutettuna tai ilmoittivat, ettei heillä ollut kantaa. Jotkut tekivät kehittämissuhteita periaatteen tai siihen liittyvien tekstien muotoiluun. Ruokavirasto ja sisäministeriö korostivat tapauskohtaisen harkinnan merkitystä.

- Lakitutka: ”Yhteenvedon laatimisessa ja julkaisemisessa Hankeikkunassa on monia hyötyjä. [...] tunnistaminen on syytä tehdä helpoksi: nimeämiskäytännön ja metatietojen yhtenäisyys on tässäkin asiakirjatyyppissä tärkeää aineiston jatkokäytön kannalta.”
- Tapaturmavakuutuskeskus: TVK pitää tärkeänä, että kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto, koska se lisää luottamusta siihen, että sidosryhmää on kuultu ja samalla sidosryhmä voi varmistaa, että heidän antamansa lausunto on ymmärretty oikein.
- DDI: ”[Lisätään], että raportissa kerrotaan mihin palaute on vaikuttanut. Tämä voi olla haastavaa esivalmistelussa, mutta palautteenantajille ja päätöksenteon läpinäkyvyydelle sekä luotettavuudelle on tärkeää, että saadun tiedon pohjalta tehdyt muutokset tuodaan näkyviin.”

- SILE: "[Vastaajan r]oolin ilmoittamiseen olisi mielekästä suoremmin kehottaa: on välttämätöntä tietää kannanesittäjän rooli, jos halutaan arvioida, kuinka tasapuolisesti näkemyksiä on saatu keskeisiltä sidosryhmiltä. [...]. Nähdäksemme sekä roolin ilmoittaminen (osana taustakysymyksiä) että arvion laadinta olisi syytä esittää periaatteina, joista voi poiketa vain erityistapauksissa."
- Ruokavirasto: "[T]apauskohtainen harkinta, jotta olisi tarkoituksenmukaista ja resurssitehokasta."
- SM: "Osa periaatteista tuo lisää vaiheita asian käsittelyyn mm. eri järjestelmissä, mihin kuluu aikaa. [Esivalmisteluun] liittyvät kuulemiset voisivat toimia suosituksina periaatteiden sijasta."

4.3.2 Suositukset

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 59) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan ja noin 20 % muutettuna. Neljä ministeriötä korosti tapauskohtaista harkintaa.

- Tuomariliitto: "Suullinen kuuleminen on hyvä tapa kerätä tietoa esimerkiksi voimassa olevien säännösten soveltamisongelmista."
- Vammaisfoorumi: "[Suositus] on syytä kirjata periaatteena. Vammaisia koskeva kansallinen lainsäädäntö on hyvin hajanainen ja usean eri ministeriön vastuulle kuuluva."
- Tehy: "[S]uullisten kuulemisten järjestämisen peruste ja siihen kutsutut tahot tulee perustella avoimesti [lainvalmistelun] kirjallisessa aineistossa ja hallinnon avoimuuden nimissä tulee asiakirjoihin liittää myös tiivistys seikoista, joita suullisessa kuulemisessa kuultavat ovat esittäneet."
- VNK: "Hankkeiden laatu ja laajuus vaihtelee, joten neutraalimpi ilmaisu voisi olla "Esivalmistelun aikana saattaa olla tarkoituksenmukaista..."."
- SM: "Hankkeesta riippuen/tarpeen mukaan esivalmistelun aikana voi olla tarkoituksenmukaista ..." Muotoilua tulisi muuttaa hieman enemmän tapauskohtaisuutta huomioivaksi."
- PLM: "Puolustusministeriössä ei usein ole ollut tarvetta, mutta toisinaan voi olla tarkoituksenmukaista. Usein taustoitusta tehdään yhdessä Puolustusvoimien kanssa. Suulliset kuulemiset tulevat puolustushallinnossa kyseeseen esimerkiksi asevelvollisuusasioissa."
- EOA: "Useimmiten esivalmistelun aikana ei tarvittane suullisia kuulemisia. [Joskus] se saattaa [...] olla hyödyllistä esimerkiksi tietopohjan, nykytilan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseksi."

- Eläketurvakeskus: "[V]oi asiasta riippuen olla tarpeen joissain tarkkaan harkituissa tilanteissa eri vaihtoehtojen ja kokemusten kartoittamiseksi. Suullisten kuulemisten järjestäminen saattanee kuitenkin myös tarpeettomasti pitkittää esivalmistelua, ja harvemmin suullisessa kuulemisessa tulee esille asioita, joita ei kirjallisen kuulemisen kautta saataisi työryhmän tietoon."

"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."

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 55) noin 70 % kannatti suositusta sellaisenaan. Loput kannattivat suositusta muutettuna (noin 10 %) tai ilmoittivat, ettei heillä ollut asiaan kantaa (noin 10 %), taikka vastustivat suositusta. Vastaajia eri vastaajaryhmistä korosti kyselyn rakenteen tapauskohtaisen harkinnan tai avopalautteen antamismahdollisuuden merkitystä taikka liian pitkien tai ohjaavien kyselyiden haasteita. Ks. tarkempi kooste esitetyistä perusteista jaksossa 4.1.

"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."

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 55) noin 50 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 25 % kannatti suositusta muutettuna ja 25 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Esimerkiksi laillisuusvalvojat, järjestöjä ja tutkijoita esittivät suosituksen sanamuotojen vahvistamista tai laajentamista taikka suosituksen muuttamista periaatteeksi.

- EOA: ""Kuuleminen JÄRJESTETÄÄN suomeksi ja ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle." Perustuslain 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. [...] Kielilain 32 §:n mukaan valtion viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. [...] Lausuntopyynnön julkaisemisessa on kyse tiedottamisesta. Siksi kaksikielisen viranomaisen tulee antaa tällaiset lausuntopyynnot myös ruotsiksi. [EOA] on katsonut kaksikielisen valtakunnallisen viraston menetelleen kielilain vastaisesti, kun se oli julkaissut lausuntopalvelu.fi-palvelussa lausuntopyynnön ainoastaan suomen kielellä."
- Folktinget: "[D]enna rekommendation bör ändras till en princip. Hörandet ska alltid ordnas även på svenska, om ärendet har särskilt stor betydelse för Åland eller har stor betydelse för landets

svenskspråkiga befolkning. Folktinget framhåller vikten av att all väsentlig information finns tillhanda även på svenska för att en svenskspråkig remissinstans ska ha samma möjligheter som en finskspråkig remissinstans att ta ställning till förslagen. Ett svenskspråkigt referat av bedömningspromemorian är i allmänhet inte tillräckligt.”

- FDUV: "[D]et handlar om en viktig demokratifråga för den svenskspråkiga befolkningen. Vi understryker vikten av att lagförslag och andra liknande dokument även finns tillgängliga på svenska för att möjliggöra faktiskt deltagande för den svenskspråkiga befolkningen. Det här är viktigt med tanke på Åland, men har stor betydelse för hela den svenskspråkiga befolkningen i Finland. FDUV anser att det i samband med samtliga muntliga och skriftliga höranden alltid ska vara möjligt att uttala sig på svenska. Gällande denna rekommendation föreslår FDUV att höranden ordnas på svenska även gällande lagförslag som berör de grundläggande rättigheterna, vilket borde förtydligas i rekommendationen. [Denna rekommendation och rekommendationen vid den egentliga beredningen] borde förstärkas till principer för att trygga jämlikheten mellan nationalspråken.”
- DDI: "Lisätään saame suositukseen: Perusvalmisteluvaiheen aikaiset kuulemiset järjestetään myös ruotsiksi/saameksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle/ saamenkieliselle alueelle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle/saamenkieliselle väestölle.”
- Vammaisfoorumi: "[V]ahvennetaan periaatteeksi. Ruotsi on kansalliskieli ja sitä on voitava käyttää kuulemisissa ja ruotsiksi on myös dokumentoitava muutakin kuin arviomuistion tiivistelmä. Lisäksi selkokielisyyteen ja viittomakielen käyttöön on kiinnitettävä huomiota kuulemiseen liittyen.”
- Kuuloliitto: "[M]iten määritellään erityisen suuri merkitys. Eikö suurin osa päätöksenteosta koske yhtä lailla ruotsinkielistä väestöä?”
- Kuntaliitto: "Lisätään suositukseen, että mikäli arviomuistio tai loppuraportti sisältää säädösehdotuksia, ne tulee olla saatavana myös ruotsin kielellä.”
- Fingo: "[O]n hyvä järjestää" tulisi korvata "tulee järjestää", jotta suositus jättää vähemmän tulkinnanvaraa. Lisäksi madaltaisimme kynnystä järjestää kuuleminen ruotsiksi muuttamalla tämän kohdan "erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle" muotoon: "suuri merkitys Ahvenanmaalle tai maan ruotsinkieliselle väestölle". Myös tämän kohdan alku on hyvin tulkinnanvarainen: "Usein riittävää on, että tiivistelmä...”.”
- SILE: "[M]aahan muuttaneiden elämään olennaisesti vaikuttavissa hankkeissa keskeisiä sidosryhmiä jää todennäköisesti kuulemisen ulkopuolelle, mikäli kuuleminen toteutetaan ainoastaan kotimaisilla kielillä. [...S]uositukseseen tulisi [...] nostaa lisäksi tarvittaessa kuuleminen keskeisten kohderyhmien äidinkielellä. Joissain tapauksissa [kuuleminen englanniksi] voi olla riittävää.”

- Helsingin kaupunki: "[L]oppuraportin saatavuus ruotsinkielisenä tulisi olla pääsääntö."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 52) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai tekivät muita ehdotuksia. Lakitutka- ja SILE-tutkimusryhmät esittivät suosituksen muuttamista periaatteeksi, jotta julkaisemisen käytännöt standardisoituisivat ja hankkeiden seuranta helpottuisi.

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 15 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna, tekivät muita ehdotuksia tai vastustivat suositusta. Kolme ministeriötä korosti tapauskohtaisen harkinnan merkitystä. Lisäehdotuksissa painotettiin arvioiden perusteluja ja yhtenäisiä toimintatapoja.

- EOA: "[K]irjallinen palaute, jossa [...] esitettyjä näkemyksiä arvioidaan, pakottaa valmistelijan miettimään ja tuomaan esiin erityisesti sellaisia seikkoja, joiden johdosta lausunnoissa esitetyt näkemykset eivät vaikuta hankkeen sisältöön [...]. Tällainen ajatusprosessi saattaa vaikuttaa myönteisesti lainvalmistelun tasoon. Palautteen saaminen [...] myös vahvistaa lausunnonantajien uskoa siihen, että lausunnoilla voi olla merkitystä, jos ne perustuvat vahvaan argumentaatioon."
- DDI: "Lisäys: jossa kerrotaan, miten palaute on vaikuttanut valmisteluun tai perustelut miksi se ei ole vaikuttanut. [...] Tällä lisätään osallistumisen mielekkyyttä ja luottamusta siihen, että päätöksentekoon voidaan vaikuttaa."
- Näkövammaisten liitto: "Opasluonnoksen mukaan yhteenveto lisää kuultavien luottamusta siihen, että heitä on todella kuultu. Jotta tämä toteutuu, yhteenvedon on oltava sellainen, että siitä käyvät ilmi erilaiset näkökulmat. Valitettavasti osa yhteenvedoista on ollut hyvin lyhyitä, vaikka lausuntoja on annettu paljon, tai niissä on nostettu esiin vain joitain lausunnoissa tai kuulemisissa esiin tulleita seikkoja, jolloin yhteenvetoa ei voi pitää kattavana. Hallituksen esityksen [...] lausuntopalauteosiossa] on nähtävissä ilmiö, jossa esitykseen kirjataan näkemyksiä, mutta lopuksi todetaan, ettei lausuntopalaute anna aihetta minkäänlaisiin muutoksiin. Näin siitä huolimatta, että lausuntopalaute on ollut kriittistä ja on oletettavissa, että muutoksia olisi ollut perusteltua tehdä."
- PLM: "Suosituksena tämä on hyvä. Jos on aikaa, arviosta voi olla hyötyä valmistelussa. Tekee prosessista aika raskaan, joten tarkoituksenmukaisuusharkintaa on käytettävä."

- SM: "Jos hankkeen aikataulu sen sallii ja arvion julkaiseminen on tarkoituksenmukaista. Suositus ei välttämättä sovellu kaikenlaisiin hankkeisiin."
- MMM: "MMM pitää selvänä, että esimerkiksi työryhmämuistiosta järjestetään kuulemiskierros ja lausuntopalaute laitetaan hankeikkunaan. MMM pitää erillisen arvion laatimista Hankeikkunaan saadusta palautteesta kyseenalaisena. Arvion tekemiseen liittyy usein poliittista harkintaa, mikä taas vaatii poliittisen johdon kannanoton. Poliittisia kantoja ei ole useinkaan saatavissa riittävän nopeasti prosessin etenemisen kannalta. [...] Arvion julkaiseminen voi olla mahdotonta, koska se saattaa sisältää asioita, joihin saadaan poliittinen hyväksyntä vasta myöhemmin."
- Lakitutka: "Olisi hyödyllistä, että suosituksen tarkennuksessa määriteltäisiin yhtenäinen tapa kirjallisen arvion julkaisulle, jollei riittävän painavaa syytä määrittelemättömyydelle ei ole. Yhtenäisen käytäntö on kirjavia käytäntöjä parempi vaihtoehto. Hyödyllisintä asiakirjan jatkokäytön kannalta olisi, jos se julkaistaisiin säännönmukaisesti itsenäisenä tiedostona eikä osana toista asiakirjaa. Suosituksen sijaan tämä kohta olisi hyvä määritellä periaatteeksi."
- SILE: "[S]uosituksen voisi nostaa periaatteeksi [...]. Suosituksessa todetaan myös, että arvioissa arvioidaan kuulemisessa esitettyjä näkemyksiä. Arvioinnin mielekkyyttä edistää näkemysten suhteuttaminen kuultujen rooleihin (sidosryhmätyyppeihin). Ehkä tämän voisi vielä lisätä."

4.3.3 Muuta

Muussa esivalmistelun kuulemista koskevassa palautteessa vastaajat kommentoivat muun muassa osion eri kohtien tekstien yksityiskohtia tai korostivat varhaisen kuulemisen merkitystä.

- Finanssiala: "On tärkeää varmistaa, että valtioneuvostolla on käytettävissään kaikki käsiteltävän asian ja päätöksenteon kannalta relevantti ja ajankohtainen tieto. Mahdollisimman varhaisen vaiheen kuulemisella varmistetaan, että eri näkökulmat ja tarpeet tulevat huomioiduiksi päätöksenteossa. Samalla voidaan varmistaa, onko alustavasti vaikutuksiltaan vähäiseksi arvioitu hanke todella vaikutuksiltaan vähäinen vai onko mahdollista, että jokin tärkeä näkökulma ja vaikutukset ovat jääneet huomiotta. [...] Pidämme tärkeänä, että ministeriökohtaisia eroja vähennetään ja pyritään siihen, että käytäntöjä yhdenmukaistetaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tämä auttaa varmistamaan, että lainvalmisteluprosessi on johdonmukainen kaikissa ministeriöissä."
- EK: "Asianmukaisen ja tehokkaan valmisteluprosessin osalta aikaisen vaiheen kuulemiset ovat tärkeitä. Ne tuovat parhaimmillaan arvokasta tietoa ja mahdollistavat monipuolisemman vaihtoehtojen arvioinnin valmistelussa. On erittäin tervetullutta, että [oppaassa] on panostettu [...] esivalmistelun kehittämiseen. Näin voidaan osaltaan vähentää [...] varsin usein ilmenevää aikatauluista

johtuvaa palautehaastetta; valmisteleva ministeriö ei ehdi selvittää valmistelun loppupuolella olevalla lausuntokierroksella esiin tulleiden esitettyjen vaihtoehtojen toteuttamistapojen tai korjaus-ehdotusten käyttömahdollisuuksia ja joskus asianmukaisetkin ehdotukset jäävät toteutumatta.”

- OKV: ”Kuulemisen tulisi lähtökohtaisesti alkaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa säädösvalmistelua, jotta ainakin keskeisimmät sidosryhmät voivat aidosti vaikuttaa valmistettavaan asiaan. [...]tenkin laajempien säädöshankkeiden kohdalla mahdollisimman varhain aloitettu kuuleminen olisi perusteltua nimenomaan käytännön tilanteita ja ongelmia koskevan tietopohjan laajentamiseksi samoin kuin sääntelyvaihtoehtojen punnitsemiseksi. Toisaalta nyt ehdotettu kuulemisen ulottaminen valmistelun esivaiheeseen edellyttää käytännössä sen varmistamista, että ministeriöllä on käytössään riittävät säädösvalmisteluresurssit.”
- Ihmisoikeusliitto: ”Jotta kuuleminen toteuttaisi tosiasiallisesti ihmisten oikeutta vaikuttaa päätöksentekoon, on sen tapahduttava vaiheessa, jossa vaihtoehdot ovat aidosti vielä auki ja niihin on mahdollista vaikuttaa, ts. esivalmisteluvaiheessa.”
- Pakolaisneuvonta: ”[Esivalmistelussa on oltava] tosiasiallinen mahdollisuus päättää säädösehdotuksen tarpeesta. [...]Jatkossa ei tulisi toteuttaa hankkeita, joissa] 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 valmisteluun sekä sääntelyn toimeenpanoa. [...]Käytännössä näkyy] edelleen, että lausuntopyynnölle lähetetyn HE-luonnoksen vaikutusarvio on suppea ja kesken. Lausuntopyynnöissä pyydetään usein keskittymään nimenomaan vaikutusten arviointiin. [Oppaassa] tulisi paremmin turvata, että jo [esivalmistelussa] 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 [kokonaisuuteen] vaikuttavia useita hankkeita, tulisi järjestää laajempi [...] kuuleminen hankkeista ja niiden yhteisvaikutuksista.”
- THL: ”[Opasluonnoksen tekstistä hankkeista, joissa voi olla tiukka valmisteluajataulu ja poliittisesti tarkasti linjattu ratkaisuvaihtoehto]: Edellä kuvatussa tilanteessa kuuleminen ei ole järkevää resurssien käyttöä, koska sillä ei kuvata olevan merkitystä. Kuuleminen sitoo kuitenkin aina kuultavien resursseja, ne voisi olla hyödyllisempää sijoittaa johonkin muuhun.”
- SILE: ”Jakson 2.1. alussa [...] herää [...] kysymys siitä, mikä on esivalmistelun suhde lakien toimivuuden seurantaan tai jälkiarviointiin. Niissä käsitellään osittain samantyyppisiä tavoitteita. [...] Ehkä esivalmistelun ja seurannan/jälkiarvioinnin yhteyttä voisikin tuoda vielä selvemmin esille jo

aivan esivalmistelua koskevan jakson alussa?” [... Valmistelun reunaehdoja ja aikataulupainetta koskeva muotoilu] on problemaattista, koska se voi johtaa tulkintaan, että ohjeet on hyväksyttävää sivuuttaa voimakkaasti poliittisesti ohjatuissa hankkeissa. Lainvalmistelu on jo lähtökohtaisesti osa hallituksen politiikantekoa, vaikka poliittisten intressien voimallisuus eri hankkeissa vaihtelee suuresti. Poliittisuuden asteesta riippumatta lainvalmistelun pitäisi aina turvata laadukas tietopohja sisältäen myös vaikutusten arvioinnin, missä kuulemisilla on keskeinen rooli. Myös eduskunnan tiedonsaantioikeus edellyttää käytännössä huolellisia kuulemisia tietopohjan varmistamiseksi. [...] Jos eduskunta hyväksyy lakiehdotukset, poliittiset intressit toteutuvat, eli asiallista kuulemistä ei pidä nähdä jonain erityisenä esteenä poliittisten intressien toteuttamiselle, mikä pitäisi häivyttää näkyvistä. Oppaan kehoitus lähtökohtien avoimeen esittämiseen ja toimivuuden seurantaan poliittisista intresseistä riippumatta onkin tärkeää, samoin on tärkeää kaikkien kuulemismuotojen ja kuultujen dokumentointi ja sen varmistaminen, että kyseiset tiedot ovat esillä julkisesti. Tämä mahdollistaa poliittisen ohjauksen arvioinnin ja edistää vastuunkantoa tehdyistä ratkaisuista. [...]”[K]uultavilla on oltava todellinen mahdollisuus palautteen antamiseen”. Tämä on tärkeä huomio, mutta todelliseen mahdollisuuteen vaikuttaa muitakin tekijöitä kuin kuulemisen kesto, ja niitä olisi ehkä myös hyvä tuoda esille. Lisäksi viranomaistahotkin saattavat tarvita usein paljon aikaa, jos lausuntoa on tarpeen kierrättää organisaation sisällä ja pyytää hyväksyntää.”

- Tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: ”Poliittinen ohjaus on osa lainvalmistelua ja sen esiintuominen oppaassa on hyvä. Toteamuksesta voi kuitenkin tällaisenaan saada sellaisen kuvan, että esimerkiksi poliittinen aikataulupaine olisi itsessään peruste esimerkiksi kuulemisen sivuuttamiselle tai suppealle kuulemiselle, mikä ei pidä paikkaansa, sillä kyse on perusoikeuksien toteutumisesta kuten myös oikeuskansleri on todennut. Tämä todetaan myös oppaassa myöhemmin.”
- Poliisihallitus: ”[K]uultavalle on [oltava] erityisesti [esivalmistelussa] riittävän selvää, mitkä kuulemisen tavoitteet ja vaikutukset ovat. Myös [esivalmistelussa] 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 toimintakenttänsä ja pystyy arvioimaan sen, mitä vaikutuksia [hankkeella] on viranomaisen toimintaan ja millä laajuudella sen tulee esittää huomioita valmisteluvaiheeseen. Poliisihallitus esittää [oppaaseen] täydennettäväksi, että etenkin asioissa, joilla on suoraa ja merkittävää vaikutusta viranomaisen toimintaan, säädösvalmistelijan olisi kuultava viranomaista riittävän ja mahdollisimman aikaisessa vai-

heessa 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.”

4.3.4 Lainvalmistelijoiden palaute

Valmistelijoiden kyselyyn vastanneista pienempi prosenttiosuus kannatti periaatteita ja suosituksia sellaisenaan. Useampi korosti muun muassa tapauskohtaista harkintaa. Nostoja vastauksista:

- ”Kuullaan tarvittaessa, [periaatteet] tulisi olla suosituksia.”
- ”[Yhteenveto] voisi olla suositus. Jos lausuntoja on vähän, [sillä] ei ole mitään lisäarvoa.”
- ”[Arviomuistiosta kuuleminen] voisi koskea [...] merkittäviä vaikutuksia omaavia hankkeita.”
- ”Kuuleminen tulisi kohdistua selkeästi tiettyihin kysymyksiin/ehdotuksiin, jotta se palvelisi esivalmistelua ja sidosryhmiä tarkoituksenmukaisella tavalla.”
- ”[Suulliseen kuulemiseen] pitäisi jättää enemmän pelivaraa, vaikka onkin suositus. Kuormittavaa, eikä aina tarpeellista.”
- ”Esivalmistelun suhteen tuntuu olevan hyvin erilaisia tapoja eri ministeriöissä, hyvä että moni asia on suosituksena.”
- ”Helpompi ottaa sidosryhmien kannat huomioon alussa kuin vasta lausuntokierroksen jälkeen.”

4.4 Kuuleminen perusvalmistelussa

4.4.1 Periaatteet

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 61) noin 90 % kannatti ehdotusta sellaisenaan ja loput muutettuna. Vastaajat esittivät muun muassa lisäehdotuksia muotoiluihin.

- VNK: ”Suunnittelu tapahtuu ennen päätöksentekoa, joten kohdan voisi muotoilla esimerkiksi ”Säädösvalmisteluhankeen toimeksiantoa valmisteltaessa suunnitellaan, miten ...”.

- Naisjärjestöjen keskusliitto: ”Sidosryhmien tunnistamisessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että myös välillisesti sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvissä hankkeissa huomioi- daan tasa-arvoasiantuntemusta omaavien sidosryhmien kuulemisen merkitys.”
- SILE: ”Suosituksen [kuulemissuunnitelman päivittämisestä voisi] sijoittaa osaksi tätä periaatetta.”
- DDI: ”...sekä kuulemisten aikataulut *ja osallistumista tukevien tekijöiden tunnistaminen*. On kes- keistä tunnistaa sidosryhmien osallistumista tukevat keinot ja saavutettavuustarpeet.”
- MLL: ”Suunnitelmallisuus on tärkeää, sillä etenkin lasten ja nuorten osalta yleinen lapsinäkökulma ei useinkaan riitä, vaan asioita tulee tarkastella lisäksi eri lapsiryhmien, kuten vammaisten lasten näkökulmasta. On myös tärkeää saada tietoa eri vähemmistöryhmiin kuuluvilta lapsilta. Tämä vaatii hyvää suunnittelua ja usein yhteistyötä eri lapsiryhmiä edustavien järjestö[jen] kanssa.”
- WWF: ”Ilmasto- ja luontotavoitteiden saavuttaminen edellyttää ilmasto- ja luontonäkökulmien huo- mioimista laajasti säädösvalmistelussa. Tämä voi vaikuttaa sidosryhmien tunnistamiseen sellai- silla aloilla ja sektoreilla, joilla ympäristönäkökulmia ei aiemmin ole pidetty keskeisinä.”
- Tehy: ”Erityisesti tiettyä toimi- tai ammattialaa koskevissa hankkeissa on tuota alaa koskevan tiedon välittymiseksi tärkeää kuulla suoraan tuon toimi- ja ammattialan työntekijä- ja työnantaja- puolta edustavia järjestöjä keskusjärjestöjen kuulemisen lisäksi.”
- Professori Juha Raitio: ”Sidosryhmien kuulemisen lisäksi olisi syytä miettiä sitä, millaisia oikeudel- lisiä ongelmia hankkeeseen liittyy ja tarvittaessa kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 61) noin 90 % ilmoitti kannattavansa periaatetta sellaisenaan ja loput muutettuna. Kehittämisehdotuksina tuotiin esiin muun muassa ”riittävän laajan kuulemisen” määrittäminen ja muita kysymyksiä.

- Kuntaliitto: ”Oleellista on tunnistaa keskeisimmät sidosryhmät ja sääntelyn kohteet. Tätä periaa- tetta tulisi vielä tarkentaa, että mikä on riittävän laajaa kuulemistä.”
- Amnesty: ”Amnesty kannustaa laajentamaan [periaatetta siihen liittyvään suositukseen kohderyh- mien kuulemisesta]: ”Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvitta- essa myös yleisöä. Erityisesti niitä tahoja, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat, on kuultava”. Tällöin periaatteesta kävisi vahvemmin ilmi ihmisten osallistumisoikeudet.”
- Juristiliitto: ”[T]ämä on periaatteena melko tyhjä ja sen tarpeellisuutta tulisi harkita [...]. Kyse ei ole ainoastaan perusvalmistelun periaatteesta, vaan tämä on koko kuulemismenettelyn ydin: että

asian valmistelussa kuullaan – ja kuunnellaan – asiantuntijoita ja muita aiheesta kiinnostuneita. [...] Periaatteeseen tulisi lisätä se, että näkemykset tulee huomioida asian valmistelussa. Esimerkiksi ”Valmistelun aikana kuullaan laajasti sidosryhmiä ja varataan yleisölle tilaisuus esittää mielipiteensä ehdotuksesta. Valmistelussa esitetyt näkemykset huomioidaan ehdotuksessa”.

- Naisjärjestöjen keskusliitto: ”Olisiko tarpeen luoda julkisesti saatavilla oleva kriteeristö sille, mitä riittävän laajalla tarkoitetaan?”
- Tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: ”Riittävän laajasti ERI sidosryhmiä? Sidosryhmien yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua voisi tuoda ohjeessa kokonaisuudessaan enemmän esille.”
- SOSTE: ”Monet päätökset koskettavat usein heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä, joiden ääni välittyy heikosti päätöksentekoon. Järjestöillä on tietoa näiden ihmisten tilanteesta ja siitä, millaisia vaikutuksia lainsäädännön muutoksilla voi olla näiden ihmisten elämään. Järjestöillä on myös laaja-alaista asiantuntemusta palvelujärjestelmän toimivuudesta. Perusvalmistelun suunnittelussa on tärkeää tunnistaa keskeiset järjestöt, joiden kohderyhmiin sääntely vaikuttaa suoraan tai välillisesti. [...] On tärkeää, että ihmisille ja heitä edustaville järjestöille annetaan aito mahdollisuus tulla kuulluksi, kun heitä koskevia päätöksiä tehdään.”
- Pelastakaa Lapset: ”OECD:n selvitys [(2010)...] näkee suomalaisen lainvalmistelun kuulemisen suosivan [...] järjestäytyneitä ryhmiä ja perustuvan niiden sidosryhmien kuulemiseen, joilla on jo olemassa oleva tiivis suhde ministeriöihin. OECD:n mukaan kaikilla on oltava mahdollisuus osallistua kuulemiseen jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Yleisön, ja kaikkein haavoittavimassa asemassa olevien ryhmien, kuuleminen perusvalmistelun vaiheessa on siis tärkeää.”

”Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.”

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 59) 95 % kannatti periaatetta sellaisenaan. Loput kannattivat periaatetta muutettuna tai ilmoittivat, ettei heillä ollut asiaan kantaa.

4.4.2 Suositukset

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 80 % kannatti suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut asiasta kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna pl. MMM, joka vastusti suositusta. Vastaajat kommentoivat muun muassa seuraavia näkökulmia.

- MMM: ”Aikataulujen suunnittelu on oleellista ja ne voidaan pyrkiä aikatauluttamaan esitetysti, mutta tarkat sitova aikataulutukset eivät sellaisenaan tuo lisäarvoa, sillä aikataulut usein kuitenkin muuttuvat valmistelijoista riippumattomista syistä.”
- SILE: ”[S]uositus viittaa erittäin suureen määrään kuulemisia, samoin oletuksena on, että samoja tahoja kuullaan usein. Kumpikin ajatus on intuitiivisesti mielekäs, mutta voi johtaa [...] ns. vahvoja toimijoita suosivaan kuulemiseen – tarkistetaan asioita niillä tahoilla, joilla on sekä taloudellista intressiä että resursseja olla käytettävissä.”
- Eläketurvakeskus: ”Työvaiheita on oppaan mukaan useita [...]. Ajan säästämiseksi kaikilta osapuolilta nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi korostaa erityisesti mahdollisuutta suorittaa kuulemiset jokaisen vaiheen sijasta osin samanaikaisesti.”

”Suositus – Perusvalmistelun aikaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan etukäteen Hankeikkunassa etapeina.”

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 56) noin 90 % kannatti suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ollut asiaan kantaa tai kannattavansa suositusta muutettuna. SM ja MMM esittivät varauksia suosituksen tarkoituksenmukaisuudesta.

- Lakitutka: ”[O]hjeistukset olisi perusteltua antaa periaatteina. Kuten opasluonnoksessa todetaan, aikataulujen julkaisu vähentää riskiä sille, että joku sidosryhmä jää tarkoituksesta ulos hankkeen osallistumisesta (s. 40). Etappi-ilmoitukset palvelevat laajan yleisön tiedontarvetta.”
- SM: ”Edellyttäen että hankeikkunan käyttöä ja käytettävyyttä tehostetaan niin että se tuo myös hyötyjä ministeriön sisäisesti.”
- MMM: ”Aikataulujen suunnittelu on oleellista ja ne voidaan pyrkiä aikatauluttamaan esitetysti, mutta tarkat sitova aikataulutukset eivät sellaisenaan tuo lisäarvoa, sillä aikataulut usein kuitenkin muuttuvat valmistelijoista riippumattomista syistä. [...] MMM ei kannata [suositusta].”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 52) noin 90 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa, kannattavansa suositusta muutettuna tai tekivät muita ehdotuksia.

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 57) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa, kannattavansa suositusta muutettuna tai tekivät muita ehdotuksia. Useat järjestövastaajat esittivät suosituksen muuttamista periaatteeksi tai lisäyksiä asiaa koskevaan osioon. SM, PLM, MMM, EOA ja Eläketurvakeskus taas painottivat tapauskohtaisen harkinnan merkitystä.

- Vammaisfoorumi: "[V]ammaisia ihmisiä tulee kuulla valmistelun aikana myös suoraan periaatteena eikä vain suosituksena heitä koskevan lainsäädännön valmistelussa ja poliittisessa päätöksenteossa, koska lakisääteinen [...] YK:n vammaissopimus (art. 4.3) edellyttää nimenomaisesti kuulemaan vammaisia henkilöitä ml. vammaisia lapsia heitä edustavien järjestöjen lisäksi."
- Pelastaa Lapset: "Pelastakaa Lapset näkee asiaa koskevien ihmisten ja yhteisöjen kuulemisen tärkeänä asiana lainvalmistelussa. Esimerkiksi lapset tulee huomioida heidän elämänsä koskevien päätösten teossa. Suomen valtio on saanut [...] YK:n lapsen oikeuksien komitealta huomautuksen, että lasten näkemyksiä ei oteta järjestelmällisesti huomioon päätöksenteossa. [...] Lapsen edun huomioimista voidaan edistää tekemällä perusvalmistelussa lapsivaikutustenarviointi. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää kiinnittää jo perusvalmistelussa huomiota siihen, kuinka [hanke] vaikuttaa haavoittavassa asemassa oleviin ihmisiin, kuten maahanmuuttajataustaisiin ihmisiin, etnisiin vähemmistöihin, vammaisiin ihmisiin sekä sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluviin ihmisiin."
- SILE: "Suositus on erittäin tärkeä. [...] Ilmaisui] "on myös arvioitava, voiko merkittävien vaikutusten kohteena olla tahoja, joilla ei ole edunvalvontaa" [...] on tärkeä seikka, mutta tekstissä voisi tuoda vielä esille, että tällaisia tahoja voi olla enemmän kuin ajatellaankaan. Nimittäin sellaisia ei voi edustaa, jotka eivät ole antaneet siihen lupaa. Keskusjärjestökin edustavat "vain" jäsenjärjestöjään, vaikka toki voivat esiintyä yleisen tason asiantuntijoina tai edustaa tiettyä toimintapolitiikkaa, mutta mikään taho ei voi valvoa sellaisten etuja, jotka eivät ole antaneet siihen suostumusta. Järjestökentällä on tahoja, jotka puhuvat toisten puolesta vailla muodollista mandaattia."
- SM: "Suoraan kuuleminen voi joissakin tapauksissa olla vaikea tai mahdoton toteuttaa ihmisten vaikean saavutettavuuden tai identifioinnin vuoksi, mutta suosituksena hyvä muistipaikka."
- MMM: "Normaali käytäntö on, että kuuleminen tapahtuu kansalaisia ja yrityksiä edustavien etujärjestöjen kautta. Estettä ei ole sille, että kansalaiset ja yritykset suoraan lausuvat. Innoittajana tähän voivat toimia esimerkiksi po. hallinnonalan sektorin asioista kirjoittavien sanoma- ja aikakauslehtien jutut. Erillisten tietoaisteistojen laatiminen kansalaisia tai yrityksiä varten, on harvoissa tapauksissa tarkoituksenmukaista. [...] Suoran yhteisöjen ja kansalaisten kuulemista koskevan suosituksen sijasta MMM pitää riittävänä, että tarvittaessa toimitaan kyseisellä tavalla."

- EOA: "Kannatan [muutettuna] "tarvittaessa". Esimerkiksi ympäristöön, liikenteeseen tai julkisiin palveluihin liittyvissä hankkeissa edunvalvontajärjestöjen kuuleminen ei välttämättä riitä. Esimerkiksi jalankulkijat, pyöräilijät, taksinkäyttäjät, marjastajat tai sienestäjät eivät välttämättä ole kovin laajasti järjestäytyneitä. Olemassa olevat edunvalvontajärjestöt eivät välttämättä myöskään edusta kyseisten ryhmien enemmistön mielipidettä. Jos kysymys on esimerkiksi jokaisen oikeuksiin (marjastaminen, sienestäminen ym.) liittyvästä sääntelystä, relevanttien ihmisryhmien näkemykset tulisi pyrkiä selvittämään myös muulla tavoin kuin edunvalvontajärjestöjä kuulemalla."
- Eläketurvakeskus: "Kuulemista pidetään [...] kannatettavana, mutta erityisesti nähdään tarkoituksenmukaiseksi kuulla ensisijaisesti esim. eri tahojen etujärjestöjen kautta, ja ehkä poikkeuksellisimmissa tilanteissa vain suoraan niitä ihmisiä, joita asia tai ratkaisuvaihtoehdot koskevat."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 53) noin 55 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 25 % ilmoitti, ettei heillä ole asiaan kantaa ja noin 15 % kannatti suositusta muutettuna. Loput tekivät muita ehdotuksia. Vastaajia eri vastaajaryhmistä korosti kyselyn rakenteen tapauskohtaisen harkinnan tai avopalautteen antamismahdollisuuden merkitystä taikka tai liian pitkien tai ohjaavien kyselyiden haasteita. Ks. argumentit kootusti jaksossa 4.1.

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan ja noin 10 % muutettuna. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa. SM ja MMM esittivät varauksia suositukseen.

- Olympiakomitea: "Suullinen kuuleminen edesauttaa tiedonhankinnassa ja poistaa helpommin mahdolliset väärinkäsitykset puolin ja toisin."
- Valvira: "Esimerkiksi saavutettavuussyistä suullinen kuuleminen voi usein olla parempi vaihtoehto. Suullisessa kuulemisessa voidaan myös oikoa väärinkäsityksiä, jakaa informaatiota sekä keskustella eri ratkaisuvaihtoehdoista."
- Invalidiliitto: "[Suositus tulisi muuttaa] periaatteeksi, koska esim. YK:n vammaissopimus edellyttää aktiivista osallistamista ja tiiviitä neuvotteluita vammaisten ihmisten ja heitä edustavien järjestöjen kanssa. Neuvottelua voidaan perustellusti pitää suullisena ja keskustelevana kuulemistapana."

- SILE: "[M]äärällisesti rajallisella joukolla toteutetun keskusteleavan kuulemisen avulla voidaan tuottaa lainvalmistelun kannalta hyödyllistä, yleistettävissä olevaa tietoa. Se edellyttää sitä, että keskustelu kiinnittyy tosiasiallisiin prosesseihin ja arjen konteksteihin; niihin konkreettisiin seikkoihin, jotka tuottavat muutoksia kohderyhmän arkeen ja joille altistuu samalla muitakin saman toimintatilan ympäristön jakavia ihmisiä. Suullisen kuulemistilaisuuden suunnitteluun on kiinnitettävä huomiota, jotta esimerkiksi ratkaisuvaihtoehdot on esitetty siten, että kohderyhmän on mahdollista aidosti ymmärtää niiden tuottamat muutokset tai vaikutukset. Etenkin niiden osalta, jotka ovat tyypillisesti syrjässä itseään kokevien lakien valmistelusta (ns. hiljaiset ryhmät), suulliset kuulemiset voivat kohderyhmästä riippuen edellyttää monenlaista sensitiivistä otetta ja huolellista suunnittelua. [...] Hiljaisten ryhmien kuulemisessa huomioon otettavista seikoista ks. diasetti ja maahanmuuttaneiden kuulemista koskeva [SILEn] muistio."
- SM: "Luonnoksessa todetaan, että esimerkiksi videoneuvotteluna toteutettavat [verkkokuulemiset] voidaan usein toteuttaa helposti, edullisesti ja nopeasti. Tässä lähdetään ilmeisesti siitä, että kuulemisten kohteet ovat tiedossa ja samat koko hankkeen ajan ja tiiviissä vuorovaikutuksessa hankkeeseen eli saavutettavissa näihin tilanteisiin vaivatta. Helppous ja nopeus eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa ulotu kuulemisten järjestelyihin ja jälkikäteisiin toimiin ja kuulemisen annin dokumentointiin ja arviointiin. Tämä riippuu myös hankkeen organisoinnista ja käytettävissä olevan avustavan henkilöstön määrästä."
- MMM: "Aineistojen pyytäminen pääosin kirjallisesti on toimiva malli useimmissa hankkeissa. Hankkeen ja valmisteluajataulun sen salliessa voidaan tarpeen mukaan hyödyntää myös suullisia kuulemisia."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 50 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 30 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa, noin 20 % kannatti muutettuna ja loput tekivät muita ehdotuksia, kuten suosituksen sanamuotojen vahvistamista tai laajentamista taikka suosituksen muuttamista periaatteeksi. Useat vastaajat viittasivat perusteluihinsa samaa aihetta esivalmisteluosiossa koskeneen suosituksen kohdalla (ks. jakso 4.2.2 yllä).

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 56) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan ja noin 10 % muutettuna. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa tai tekivät muita ehdotuksia. PLM ja MMM esittivät varauksia.

- EOA: ”Kerätyn perusvalmistelupalautteen ja lausuntopalautteen yhteenveto on olennainen vaihe saadun palautteen moniäänisyyden ja näkemyserojen esiintuomisessa. Ilman laadukasta, objektiivisesti laadittua lausuntoyhteenvetoa, lainsäätäjän on mahdotonta perehtyä jopa vuosia kestäneen lainsäädäntöhankkeen eri vaiheissa saatuun palautteeseen.”
- Tuomariliitto: ”Kuulemispalautteista koottava yhteenveto tulisi olla periaate-tasoinen ohje, koska se parantaa lainvalmistelun avoimuutta ja laatua merkittävästi.”
- Lakitutka: ”[Suositus] voisi olla oppaassa periaatetasoisena ohjeistuksena. Yhteenvetojen nimeämiskäytänteiden ja metatietojen määrittämisen tulisi olla yhtenäistä.”
- MMM: ”Pääsääntönä on toki yhteenvedon julkaiseminen hankeikkunassa, mutta pienimmissä esityksissä tai silloin, kun lausuntopalautetta on ollut vähän tms., sille ei ole perustetta.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 90 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole kantaa tai kannattavansa periaatetta muutettuna.

4.4.3 Muuta

Muussa palautteessa vastaajat kommentoivat muun muassa jakson sanamuotoja ja lähtökohtia.

- VNK: ”Luvun 3.4 lopussa on esitetty odotuksia tekoälyn hyödyntämisestä. Esitetään harkittavaksi kappaleen poistamista, koska kyseessä ei ole ohjeistus, vaan arvio tulevasta kehityksestä.”
- KKV: ”[T]ekoäly ei tunnista vapaamuotoisissa tekstivastauksissa sellaisia sävyjä, joiden pohjalta se ymmärtäisi lausunnonantajan tarkoituksen ja asiayhteydet oikein. [...] tekoälyä voidaan kuitenkin hyödyntää rakenteisen palautteen koostamisessa, ja lainvalmistelussa hyödynnettäviä tekoälytyökaluja on syytä kehittää edelleen.”
- Amnesty: ”Luonnoksessa todetaan, että on myös hankkeita, joiden vaikutukset sidosryhmille ja yleisölle ovat niin vähäiset, että riittävä kuuleminen perusvalmistelun aikana voidaan toteuttaa rajatun. [...] Amnesty kehottaa kuitenkin aina pyrkimään mahdollisimman laajaan vaikutusten arviointiin ja sidosryhmien kuulemiseen.”

- Lakitutka: "Kun hankkeen asiakirjoja käytetään muussa ympäristössä kuin Hankeikkunassa, nimeämisen yhtenäisyys ja metatietojen standardinmukaisuus korostuu. Riippumatta siitä, julkais- taanko asiakirja etapissa vai asiakirjalistauksessa, asiakirjan tyyppin tulisi jo nimen perusteella olla tunnistettavissa, ja metatietojen tulisi sisältää riittävät yksilöivät tiedot."
- Ihmisoikeusliitto: "Osiota tulisi täydentää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta keskeisillä näkökulmilla, esimerkiksi sisällyttämällä periaatteisiin haavoittuvassa asemassa ole- vien ryhmien kuulemisen varmistaminen sekä kuuleminen koskien eri ratkaisuvaihtoehtoja."
- Tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: "Eikö [poliittista päätöksentekoa] parempi käsite olisi demo- kraattisen päätöksenteko tai eduskunnan päätöksenteko? Kuulemisen demokraattinen funktio lin- kittyy yksilön oikeuteen osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja edustukselliseen demo- kratiaan ja eduskunnan aseman turvaamisen sen osana. Sen tarkoitus ei ole legitimoida hallituk- sen poliittista agenda kuulemalla vain sen kannalta oleellisia sidosryhmiä. Tämä kirjaus voi kui- tenkin antaa sellaisen kuvan, erityisesti kun sivulla 28 puhutaan poliittisesta ohjauksesta juuri tässä merkityksessä [...] En näe sinänsä estettä yhteistyön kehittämiselle sidosryhmien kanssa, mutta lisäksi vastuunjaon osalta on tärkeä muistaa, että valmistelua tehdään virkavastuulla ja tä- ten yhdenvertaisuuden varmistamisesta ja kuulemisvelvoitteiden täyttämisestä vastaa virkakunta."
- SILE: "[Polittisen päätöksenteon kannalta olennaiset]" voi herättää kysymyksen siitä, arvote- taanko sidosryhmien näkemyksiä keskenään eri tavoin ja jos niin millä perustein. Nähdäksemme kaikki lakiehdotukseen liittyvät tavalla tai toisella olennaiset näkökulmat ovat olennaisia myös po- liittisen päätöksenteon kannalta, vaikka kiistanalaisissa hankkeissa poliittinen päätöksenteko väistämättä päätyykin tietylle kannalle. [...] "P]erusvalmistelun kuulemiset lisäävät valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien ja yleisön luottamusta ja osallisuutta" [...] pitänee tilannekohtai- sesti paikkansa, mikäli kuulemisiin on helppo osallistua, kuulemisprosessi koetaan reiluksi ja tar- koituksenmukaiseksi ja kuulemisprosessit dokumentoidaan ja niitä koskevat tiedot ovat julkisesti helposti saatavilla. [...] hanne ja periaatteellinen mahdollisuus on [hankkeen seuraamis- ja osal- listumismahdollisuuksia koskevassakin tekstissä] eri asia kuin tosiasialliset realiteetit. Epärealisti- nen, vaikkakin hyvää tarkoittava retoriikka voi [...] vahvistaa epätarkoituksenmukaisia käytäntöjä. [...] Sidosryhmien osallistaminen kuulemisten valmisteluun on nähdäksemme usein mielekäästä ja voi hyvinkin edistää tasapuolisuuden toteutumista. Tätä kautta esimerkiksi käsitys hankkeen kan- nalta relevanteista sidosryhmistä voi laventua, ja sidosryhmiltä itseltään voi myös olla mielekäästä selvittää, mikä on heille toimivin kuulemisen muoto [...]. Ajatus osallistamisen mielekkyydestä si- sältää oletuksen eri sidosryhmien edustajien tasapuolisesta osallistumisesta kuulemisten valmis- teluun, mikä ei ole kaikille keskeisille ryhmille aina kuitenkaan mahdollista. [...] T]ämäkin prosessi olisi tärkeää dokumentoida huolella ja saattaa julkiseksi samalla varmistaen, että lainvalmistelija

tekee perustellut ratkaisut mahdollisten sidosryhmien suositusten perusteella. [...] Sidosryhmien mahdollisuus kuulemisten parempaan ennakointiin on ilman muuta hyvä asia, jota kannattaa edistää panostamalla kuulemisten suunnitteluun ja viestintään. Silti tällöinkin on hyvä tiedostaa, että suunnitteluun ja viestintään panostaminen eivät välttämättä auta sidosryhmiä varmistamaan resursseja osallistua, [...] jos resurssit ja ehkä kyvytkin osallistua vaan ovat puutteellisia.”

- SÁMI SOSTER: [S]ote-järjestöt [tulisi osallistuttaa] mahdollisimman laajasti perusvalmistelua tekevissä työryhmissä ainakin silloin, kun valmistellaan sote-lainsäädäntöä. Saamelaisia erityisesti koskeissa kysymyksissä ei riitä, että lainvalmistelussa kuullaan ja siihen osallistutetaan ainoastaan oman lakinsa varassa toimivaa saamelaiskäräjiä. Esimerkiksi SÁMI SOSTER-yhdistyksellä on paras ruohonjuuritason asiantuntemus saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin sekä laajemmin hyvinvointi- ja turvallisuuskysymyksiin liittyvistä oloista ja tarpeista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tätä asiantuntemusta hyödynnetään varsin vähän alan lainvalmistelutyössä.”

4.4.4 Lainvalmistelijoiden palaute

Valmistelijoiden henkilökohtaiseen kyselyyn vastanneiden vastaukset vastasivat pitkälti yleiseen lausuntopyyntöön vastanneiden näkemyksiä. Nostoja vastauksista:

- ”Mitä aikaisemmassa vaiheessa kuullaan sidosryhmiä, tarvitsee tehdä vähemmän muutoksia ja säästetään myös esimerkiksi kääntäjien työtaakkaa.”
- Suulliset kuulemiset: ”Hyvä suosituksena, tähän ei tosin aina ole aikaa ja riippuu hankkeesta.”
- ”[Yhteenvedon julkaiseminen] voi olla turhan raskasta ja aiheuttaa paljon lisätyömäärää.”

4.5 Lausuntomenettely

4.5.1 Periaatteet

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 61) noin 80 % ilmoitti kannattavansa periaatetta sellaisenaan ja noin 10 % muutettuna. Loput tekivät muita ehdotuksia pl. MMM, joka vastusti periaatetta. MMM ja EOA esittivät varauksia Lausuntopalvelun käytön edellyttämisestä sen teknisten ominaisuuksien vuoksi. OKV ja TEM katsoivat, ettei poikkeamisen perusteluvelvollisuus ole tarpeen. Jotkut vastaajat ehdottivat perusteltujen syiden tarkempaa määrittelemistä tai muita täsmennyksiä.

- OKV: "[J]os kaikki säädösehdotuksia koskevat lausuntomenettelyt järjestettäisiin keskitetysti yhdessä paikassa ja valtioneuvoston hanketietopalvelussa [...] olisi nykyistä yhdenmukaisemmin riittävät ja ajantasaiset tiedot, sidosryhmien ja yleisön osallistuminen ja tiedonsaanti helpottuisi. Kannatan siten Lausuntopalvelun käyttämistä lähtökohtaisesti noudatettavana periaatteena. Pääsäännöstä poikkeamiselle tulisi olla asianmukainen ja perusteltu syy, mutta sen mainitseminen hallituksen esityksessä [...] ei näkemykseni mukaan ole välttämätöntä."
- Pelastakaa Lapset: "Lausuntomenettelyn selkeyttämisen kannalta on hyvä, että lausuntomenettelyjen järjestämisessä toimitaan yhdenmukaisesti. Jotta perustuslaillinen oikeus osallistumiseen ja vaikuttamiseen toteutuu, on lainsäädäntöprosessin oltava selkeä ja yhdenmukainen."
- Lakitutka: "Kyseessä on tärkeä periaate. Hankkeeseen liittyvät tiedot ja asiakirjat on syytä löytyä keskitetysti tietyltä sivulta. [...] Yleisöjulkisuuden ja esimerkiksi tutkimuksen näkökulmasta on tärkeää, että kuulemiseen liittyvät, julkiset asiakirjat julkaistaan Hankeikkunassa, vaikka niiden laatimiseksi onkin kuultu vain rajattua viranomaisjoukkoa."
- MMM: "[A]voimuuden edistämiseksi riittää, että tiedot hankkeesta ovat saatavilla Hankeikkunassa. Lausuntopalvelun ensisijainen käyttö on perusteltua vasta siinä vaiheessa, kun se on integroitu muihin tietojärjestelmiin, eikä moninkertaista työtä eri palvelujen käyttämisestä aiheudu."
- EOA: "Lausuntopalvelu on nykyisellään teknisesti niin alkeellinen, ettei sen käyttämisestä ole syytä tehdä pääsääntöä ennen palvelun perusteellista teknistä uudistamista. Kannatan luonnosteltua periaatetta sellaisenaan, mutta en ennen Lausuntopalvelun teknistä uudistusta."
- TEM: "[P]eriaate on kannatettava ja siitä poikkeamiselle pitää olla asianmukainen ja perusteltu syy, mutta sen mainitseminen hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelu-muistiossa ei ole tarpeellista."
- Kuntaliitto: "Perustellut syyt tulisi luetella kuulemisoppaassa tarkemmin."
- Aalto-yliopisto: "[T]ulisi määritellä ne perustellut syyt, joihin vedoten lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla kuin Lausuntopalvelussa. [Syyt] on syytä pitää erittäin rajattuna."
- Ihmisoikeusliitto: "Korvataan sana "mainitaan" sanalla "perustellaan"."
- THL: "THL ehdottaa [sen tarkentamista], että Hankeikkuna on ministeriöiden sisäinen hankehallinnan palvelu ja muu viranomaislainen kuin ministeriö (esim. määräyksiä valmisteleva viranomaislainen) voi toteuttaa Hankeikkunaan liitetyt periaatteet muulla tarkoituksenmukaisella tavalla."

Muussa palautteessa vastaajat kommentoivat muun muassa Lausuntopalvelun kehittämistä tai sen merkitystä, että lausunto voidaan toimittaa Lausuntopalvelun ohella myös ministeriön kirjaamoon.

- Juristiliitto: "Lausuntopalvelun sivustoa on mahdollista parantaa käytettävyydeltään esimerkiksi lajittelemalla lausuntopyyntöjä eri tavalla (ministeriökohtaisesti). Samoin Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun yhdistäminen on mahdollista tai ainakin näiden kahden saumaton yhteentoimivuus voidaan varmistaa. Sidosryhmille "yhden sivun" -periaate on helpoin."
- Näkövammaisten liitto: "Lausuntopalvelua kehitettäessä sen digitaalinen saavutettavuus ja käytettävyys tulee varmistaa. Lausuntopalvelun on toimittava sujuvasti ja ongelmitta näkövammaisten käyttämien apuvälineiden (ruudunlukuohjelma ja suurennusohjelma) kanssa."
- Poliisihallitus: "Lausuntopalvelun käyttäminen on poliisin näkökulmasta ongelmallista, koska Lausuntopalvelu ei tällä hetkellä ole Poliisihallituksen ja sen alaisten yksiköiden ensisijainen lausuntojen tallennusala, koska palveluun sisältyvä hyväksymismenettely ei sovellu poliisin asiansäilytyksessä 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."
- STTK: "Olisi hyvä turvata lausunnon antamisen mahdollisuus myös kirjallisena, jos lausujalla ei ole mahdollisuutta käyttää teknisiä palveluita (mm. sähköinen tunnistautuminen)."
- OKV: "[L]ausuntopyynnön julkaiseminen Lausuntopalvelussa sekä sen yhteydessä annettavat ohjeet on tulkittava viranomaisen tiedottamiseksi, jota hyvän hallinnon periaatteet koskevat. Näihin kuuluvat palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus sekä oikeutettujen odotusten suojaaminen. Kuulemisoppaassa olisi siten tarpeen tuoda esille ministeriöille kuuluva arviointi siitä, minkälaisia ohjeita lausunnonantajille Lausuntopalveluun laitetaan."
- Yksityishenkilö: "[L]ausuntopyyntöjen ohjeissa on runsaasti puutteita miten lausunnon voi antaa. [...]ppaaseen on syytä kirjata myös ohjeet miten lausunnot [Lausuntopalvelussa] pyydetään antamaan. Ja sen on myös syytä pitää sisällään ja huomioitava erityisesti: Lausunnon voi vaihtoehtoisesti toimittaa lausunnonpyytäjän kirjaamoon ja sitten sp-osoite -Myös kirjaamoon menneet julkaistaan Lausuntopalvelu[ssa]. Koska perustuslain 14 § näkökulmasta on kestävämpää vaatia pakollista rekisteröintiä Lausuntopalveluun lausuakseen on tästä asiasta mm. Okv:n ohjaava ratkaisu OKV/1007/10/2024. Demokratian [...] kannalta on tärkeää, että lausunnonpyytäjät myös toimivat edellä mainittujen ohjeiden ja siten voimassa olevien lakien mukaan."

"Periaate - Säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa."

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 64) noin 90 % ilmoitti kannattavansa periaatetta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa, kannattavansa periaatetta muutettuna tai tekivät muita ehdotuksia pl. MMM, joka vastusti periaatetta. Useat vastaajat viittasivat perusteluihinsa arviomuistioon liittyen (ks. yllä jaksot 3.1 ja 3.2). Muita kuin arviomuistion yhteydessä mainittuja kehitysehdotuksia periaatteeseen tai siihen liittyviin muihin teksteihin:

- VM: "[VM] korostaa riittävän lausuntoajan merkitystä erityisesti silloin, kun lausuttavana olevalla esityksellä on vaikutusta kuntien tai hyvinvointialueiden taloudelliseen asemaan tai esitys on muuten merkityksellinen kuntien tai hyvinvointialueiden kannalta. Tällöin lausuntoajan mitoituksessa tulee ottaa huomioon, että asia ehditään lausuntoajan puitteissa käsittelemään kunnan tai hyvinvointialueen asianmukaisissa toimitelmissä. Lausuntoajan sijoittuessa lomakauteen on erityisesti otettava huomioon, että kunnan tai hyvinvointialueen toimitelimit eivät välttämättä kokoonnu lomakauden aikana. [VM] esittää harkittavaksi, että [oppaassa] kiinnitettäisiin huomiota riittävään lausuntoaikaan sellaisten esitysten kohdalla, jotka koskevat kuntia tai hyvinvointialueita."
- LVM: "LVM tunnistaa valmistelijoilta saadun palautteen kautta, että lausuntoajan pituuteen ja sen perusteleamiseen voi kuitenkin liittyä kysymyksiä, joita valmisteleva virkamies ei voi pelkästään kuulemisohjeiden avulla ratkaista. Lausunnoilla olleessa lausuntoaika koskevassa arviomuistiossa on nostettu esiin lainvalmistelun ohjauksen ja vastuusuhteiden selkeyden merkitys ja ministeriön johdon rooli pääsääntöä lyhyemmästä lausuntoajasta päättämisessä yksittäisessä hankkeessa. LVM ehdottaa kuulemisoppaan jatkotyössä pohdittavaksi pitäisikö lausuntoajan lyhentämisestä tehtävästä kokonaisharkinnasta todeta myös oppaassa jotakin tästä näkökulmasta."
- SILE: "Erityisen tärkeää on nähdäksemme alleviivata, että pelkästään "kiire" ilman vankkoja lisäperusteluja ei ole riittävä peruste lausuntoajasta poikkeamiselle. [...]M]uun painavan oikeushyvä turvaaminen" – kohta herättää kysymyksen siitä, kuka tai mikä taho määrittelee, mitä tämä voi käytännössä tarkoittaa. Nähdäksemme olisi tärkeää varmistaa, ettei kohtaa voi tulkita liian la-veasti siten, että mahdollistaisi epäasiallisen poliittisen taktikoinnin."
- Helsingin yliopisto: Oppaan tekstin tulisi kuulua "...vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa ja lomakauteen ajoittuessa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi olla lyhyempi..."
- Pakolaisneuvonta: "Lausuntoajan arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös esitysten EU-kytkennän [...] tuoma lisävaativuus. Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa kuulemisessa tulisi ottaa nykyistä paremmin EU-oikeuden lisäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden, mukaan lukien ylikansallisten kuten [EUT:n, EIT:n] ja YK:n komiteoiden ratkaisukäytäntö. Merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvai- kutuksia omaavien säädösten ja säännöskokonaisuuksien arvioiminen edellyttäisi lähtökohtaisesti nykyistä pidempää lausuntoaika."

”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.”

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 59) noin 80 % ilmoitti kannattavansa periaatetta sellaisenaan ja noin 20 % muutettuna. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa tai kannattavansa periaatetta muutettuna pl. MMM, joka vastusti periaatetta. Seitsemän ministeriötä ja OKV esittivät varauksia periaatteeseen mm., koska erillisen yhteenvedon julkaisu ei ole aina tarkoituksenmukaista. Toiset vastaajat (järjestöjä ja tutkijoita) esittivät erinäisiä lisäyksiä periaatteen sanamuotoon.

- OKV: ”Pidän lausuntoyhteenvetoa tarpeellisena esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittävässä sää-döshankkeissa. Samalla suhtaudun jossain määrin varauksellisesti erillisen lausuntoyhteenvedon laatimiseen pääsääntönä, sillä läheskään kaikissa hankkeissa ei ole tarpeen laatia lausuntoyhteenvetoa. [...] Hankkeiden erilaisuus tulisi siten ottaa myös tässä yhteydessä huomioon ja mahdollistaa tilannekohtainen harkinta. [...] Hallituksen esityksiin tulee jo nykyään [HELO:n mukaisesti] sisällyttää tiivistelmä lausuntojen päälinjoista ja niiden huomioimisesta. Myös tästä näkökulmasta arvioituna lausuntoyhteenvedon laatiminen sopisi periaatetta paremmin suositukseksi.”
- STM: ”Kaikissa hankkeissa ei ole tarpeen laatia lausuntoyhteenvetoa. Hankkeiden erilaisuus tulisi ottaa huomioon ja mahdollistaa tilannekohtainen harkinta. Lausuntopalautteesta esitetään tiivistelmä [HE:ssä], ja lausunnot ovat saatavilla Hankeikkunassa ja Lausuntopalvelussa. Usein hankkeiden aikataulu on kiireellinen, ja lausuntoyhteenvedon laatiminen vaatii aikaa.”
- TEM: ”[L]ausuntoyhteenvedon laatimisen ei pitäisi olla [periaatteena]. Jos lausunnot esim. julkaistaan Lausuntopalvelussa, ei yhteenvedon tuottaminen niistä välttämättä tuo merkittävää lisähyötyä. Lausunnot ovat sellaisenaan nähtävissä Lausuntopalvelussa, ja hallituksen esitykseen kirjaataan, minkälaista lausuntopalautetta on saatu ja miten esitystä on niiden johdosta muutettu. Samalla lausuntoyhteenvedon laatiminen voi olla hyvinkin työlästä ja viedä lainvalmistelusta resursseja, joita olisi ehkä parempi käyttää muulla tavoin. [Periaate] sopisi paremmin suositukseksi, jossa ohjattaisiin laatimaan lausuntoyhteenveto, jos vaikuttaa siltä, että tämä olisi kyseisessä hankkeessa ja tilanteessa hyödyllistä. Lausuntoyhteenvedon laatiminen aina ja pääsääntöisesti ei myöskään tuo lisäarvoa lainvalmisteluun osallistumisen näkökulmasta, vaan oleellisempaa on, että esityksessä on kuvattu riittävästi, mitä muutoksia lausuntopalautteen johdosta on tehty.”
- UM: ”Lausuntojen päälinjat ja kuulemisissa esiin tuodut merkitykselliset näkökannat tulee jo nykyisellään selostaa tarkoituksenmukaisella tavalla hallituksen esityksissä [...]. [UM] yhtyy opasluonnoksessa todettuun näkemykseen siitä, että erillisen yhteenvedon laatiminen ei aina olisi tarpeellista esimerkiksi tilanteissa, joissa palautetta on annettu niukasti.”

- MMM: "[T]ämän tulisi olla suositus, ei periaate. Periaatteena voisi olla, että vaikutuksiltaan merkittävissä säädöshankkeissa laaditaan lausuntoyhteenvedo. Pääsääntönä on toki lausuntoyhteenvedon laatiminen, mutta se ei ole välttämätön pienten esitysten ja joidenkin asetusten osalta."
- Ihmisoikeusliitto: "Lisätään periaatteeseen se, että yhteenvedossa kuvataan, miten lausuntopalaute on huomioitu. Tämä ei tuo lisätyötä, olettaen että lausuntopalaute käydään läpi."
- Kuntaliitto: "Mahdollisuuksien mukaan myös lausuntopyynnöstä tulisi käydä ilmi, että yhteenvedo ei laadita. Perustellut syyt tulisi olla samat kuin lausuntoajan lyhentämisessä."
- SILE: "Ehkä yhteenvedon voisi laatia myös englanniksi etenkin hankkeissa, jotka koskettavat henkilöitä, joiden äidinkieli ei ole suomi. Tekoäly nopeuttaa huomattavasti käännösten laadintaa."
- Näkövammaisten liitto: "[Yhteenvedo] tulee laatia mahdollisimman pian lausuntoajan päättymisen jälkeen. Olisi hyvä, jos [sen] julkaisuajankohta arvioitaisiin jo lausuntopyynnössä. [Yhteenvedossa] tulee käsitellä kattavasti eri tahojen antamia lausuntoja. On ollut havaittavissa, että lausuntoyhteenvedot ovat toisinaan suppeita ja niihin on valikoitu vain osa tai vain tietynlaisia lausuntoja ja näissä esiin nostettuja seikkoja. Tällä tavoin toimittaessa [yhteenvedoista] ei saa kattavaa eikä luotettavaa kuvaa lausuntojen sisällöistä ja mahdollisista eriävistä näkemyksistä. Tämä ei myöskään lisää tunnetta kuulluksi tulemisesta eikä lausuntojen merkityksellisyydestä."

Muu ehdotus:

- STM: "[Siirretään luvun 4.1 alkuun] kappale, jossa kerrotaan lausuntomenettelyn tarkoituksesta. Samassa luvussa todetaan myös, että "Julkinen lausuntomenettely säädösehdotuksesta voidaan jättää järjestämättä vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa". Jää epäselväksi, onko tämän tarkoitus olla oppaassa tarkoitettu periaate. [...T]ätä kokonaisuutta voisi vielä selventää oppaassa."

4.5.2 Suositukset

"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."

Kysymykseen kannan ilmoittaneista (N = 56) noin 80 % kannatti suositusta sellaisenaan ja noin 10 % muutettuna. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput tekivät muita ehdotuksia tai vastustivat suositusta. Vastajaat kommentoivat esimerkiksi "keskeisten sidosryhmien" määritelmää.

- Amnesty: "Amnesty kehottaa varmistamaan mahdollisimman laajan ja tosiasiallisen sidosryhmien osallistamisen valmisteluun, erityisesti niiden joita päätöksenteko koskee. Oppaassa olisi myös hyvä avata, mitä "keskeisillä" sidosryhmillä tarkoitetaan."
- MLL: "On tärkeää, että lausuntopyynnön ja lausuntomenettelyn toteutuksen suunnittelu on laaja-pohjaista ja osallistavaa. Jää kuitenkin epämääräiseksi, mitä keskeisillä sidosryhmillä tässä tarkoitetaan. Asiaan liittyvien eri intressitahojen [...] vaikuttamismahdollisuudet tulee varmistaa."
- Kuntaliitto: "Kuntaliitto ehdottaa, että suositukseen voisi lisätä, että sidosryhmien kanssa voitaisiin suunnitella lausuntokierrosta sekä yhteisiä kuulemistilaisuuksia."
- SILE: "[K]orrektimpi ilmaisu on ehkä sidosryhmien osallisuuden edistäminen tms. [...]K]ohdan ilmaisuihin liittyen neutraalius toteutunee ainoastaan, jos sidosryhmien osallistaminen lausuntopyynnön valmisteluun on lähtökohtaisesti ollut tasapuolista. Muutoin on riski vinoumille. Tätä tulisi [...] tuoda esille, samoin että tieto valmisteluun osallistuvista tulisi saattaa julkiseksi."
- EOA: "Kannatan suositusluonnosta sen osalta, että lausuntopyyntö ja lausuntomenettelyn toteutus suunnitellaan perusvalmistelun tehneen työryhmän kanssa. Keskeisten sidosryhmien osallistamisesta en ole täysin samaa mieltä. Osallistamisessakin voidaan mennä liian pitkälle."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 61) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ole asiaan kantaa ja noin 10 % kannatti suositusta muutettuna. Vastaajia eri vastaajaryhmistä korosti kyselyn rakenteen tapauskohtaisen harkinnan tai avopalautteen antamismahdollisuuden merkitystä taikka tai liian pitkien tai ohjaavien kyselyiden haasteita. Ks. argumentit kootusti jaksossa 4.1.

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista (N = 61) noin 80 % kannatti suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai tekivät muita ehdotuksia. SM korosti, ettei ilmoitus välttämättä toimi kiireellisissä hankkeissa. MMM katsoi, ettei ilmoituksella ole lisäarvoa mm. siksi, että lausuntokierroksen tarkka ajankohta ei ole usein tiedossa.

- Sitra: "Lausuntomenettelyn ajankohta ja aihe tulisi julkaista Hankeikkunassa ja ministeriöiden omassa viestinnässä mahdollisimman pian kun lausuntokierroksen ajankohta on selvillä. Tämä on erityisen tärkeää silloin, jos lausuntoaika on pääsääntöä lyhyempi."

- THL: "Ennakkotieto voisi olla perusteltua erityisesti monimutkaisissa [...] asioissa, jolloin lausunnon antamiseen osallistuu mahdollisesti usean eri tieteenalan edustaja ja yhteistyöstö vie aikaa."
- Tuomariliitto: "Ajankohta ja aihe tulisi julkaista kaikissa tapauksissa lausuntopyynnön saajille etukäteen, jotta heillä olisi paremmat mahdollisuudet varautua lausunnon antamiseen ja mahdollisen taustatiedon keräämiseen."
- Helsingin yliopisto: "[Tämän] tulisi olla "Periaate", kun lausuntoaika lyhyempi ja "suositus" [aina]."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 60) noin 90 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa tai kannattavansa suositusta muutettuna.

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa tai kannattavansa suositusta muutettuna. Avovastauksissa vastaajat esittivät erinäisiä täsmennyksiä asiaan liittyen.

- Keskuskauppakamari: "Laajaa yleisöä tavoittelevissa lausuntopyynnöissä on tärkeää pyrkiä varmistumaan siitä, että vastaajajoukko on riittävän laaja ja monipuolinen. [...] EU-kuulemisissa on esiintynyt "kampanjoita", joissa tuhannet yksityishenkilöt ovat toimittaneet [...] samansisältöisiä vastauksia lausuntopyyntöön."
- Vanhusasiavaltuutettu: "Viestintää tulee toteuttaa siten, että se on esteetöntä ja saavutettavaa. Sähköinen viestintä ei tavoita kaikkia."
- SILE: "[E]ivätkö ruohonjuuritason toimijat ole sidosryhmiä? Vastaavasti muotoilusta nousee ajatus, että jotkin muut sidosryhmät ovat ruohonjuuritoimijoita "ylemmällä" tasolla sisältäen heitä koskevaa määrittelyvaltaa."
- MMM: "Suosituksen tavoite sellaisenaan on hyväksyttävä, mutta kun esimerkiksi yksittäiseltä etujärjestöltä tiedustellaan sopivia kuultavia tahoja, kuultaviksi esitetään tahoja, joilla on samat kannat kuin ao. etujärjestöltä. Aidosti laajan kuulemisen toteuttamiseksi tämä ei välttämättä ole toimiva malli. [...] Ministeriö päättää kuultavat tahot eikä tähän vaiheeseen ole tarvetta lisätä ylimääräistä kuulemistä. Ei ole perusteltua ottaa virkatyössä valmistellun lausuntopyynnön valmisteluun

ulkopuolisia tahoja, vaikka itse asian valmistelussa heitä olisikin konsultoitu. [...] Aiheuttaisi epäselvyyksiä myös virkavastuun ja muun mahdollisesti edunvalvontanäkökohtien välille. [...] Sidosryhmiä voi olla mahdollista tapauskohtaisesti osallistaa suunnitteluun.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 56) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan ja noin 10 % muutettuna. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Avopalautteessa vastaajat korostivat muun muassa muidenkin tiedonkeruutapojen merkitystä.

- HEUNI: ”Kannatamme. Lisäksi asiantuntijapaneelit ja ehdotuksena myös suunnatut kysymykset alan tieteellisille tutkijoille esim. tiivistää alan tutkimuskirjallisuutta pyynnöstä. Tällöin päätöksentekoon saisi vastauksia juuri niihin kysymyksiin joihin tarvitaan ja lisäksi tutkijoiden asiantuntijuutta hyödynnettäisiin tavalla joka lienee kaikille osapuolille resurssitehokasta.”
- Allianssi: ”[V]erkkotyökalut tai kuulemisprosessin virtaviivaistaminen eivät korvaa vuorovaikutusta lainvalmistelijan ja esimerkiksi lain toimialaan merkittävästi liittyvän kansalaisjärjestön välillä.”
- Ihmisoikeusliitto: ””Toteutetaan keskustelutilaisuuksia, haastatteluja sekä verkkokeskusteluja ja -kyselyjä ruohonjuuritason palautteen saamiseksi lakiehdotuksesta.””
- Sitra: ”Tähän voisi lisätä myös digitaaliset osallistumisalustat [... mm. Polis-alusta].”
- Eläketurvakeskus: ”Laaja-alaiset tutkimukset ja tasapuolisesti kohdistetut kyselyt [...] kohderyhmälle tuovat asiallista ja kattavaa infoa näkemyksistä. Verkkokeskusteluissa [...] tulee ottaa huomioon, että [näkemykset] eivät välttämättä edusta koko kohderyhmän näkemyksiä.”
- Näkövammaisten liitto: ”[K]äytettävien sähköisten menetelmien tulee olla digitaalisesti saavutettavia ja käytettäviä. Ellei näin ole, näkövammaisilla ei ole yhdenvertaista mahdollisuutta osallistua. Keskustelutilaisuuksissa ja haastatteluissa tulee varmistaa, että niiden osallistujajoukko on heterogeeninen, ja että eri ihmisryhmien ääni tulee tosiasiaassa kuuluville ja kuulluksi.”

”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.”

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 52) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 15 % ilmoitti, ettei heillä ole asiaan kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai vastustivat sitä. MMM korosti valmistelijan tapauskohtaisen harkinnan merkitystä.

- MMM: "Esittelijän tulee itse voida päättää lausuntoyhteenvedon jäsentelystä. Käytännössä useimmissa tapauksissa yhteenvedo tehdään asiakohdittain. Joskus perusteltua voi olla tehdä [se] esimerkiksi pykäläkohtaisessa järjestyksessä. [...] Kuulemisohjeissa ei ole syytä ohjeistaa yhteenvedon jäsentelyä, taikka vastaavia teknisen tason asioita. [...] Suosituksessa ei] mainita lainkaan siitä, että yhteenvedo voisi olla kieliasultaan selkeä ja tiivis sekä havainnollinen."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 51) noin 50 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 50 % ilmoitti, ettei heillä ollut asiaan kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai vastustivat sitä.

"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."

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 70 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan ja noin 10 % muutettuna. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ole kantaa. Loput tekivät muita ehdotuksia tai vastustivat suositusta. Neljä ministeriötä korosti mm. tapauskohtaista harkintaa. Muutama vastaaja nosti esiin arvion suhteen hallituksen esitykseen.

- EOA: "Toimintatapa saattaisi lisätä lausuntojen vaikuttavuutta, koska lainvalmistelijan olisi pakko pysähtyä miettimään ja analysoimaan lausunnoissa esitettyjä perusteluja arviota laatiessaan."
- Poliisihallitus: "[A]rvio tukee asian yhteenvedoa ja auttaa jatkovalmistelua. Yleistä mielenkiintoa herättävissä hankkeissa laadittu arvio tukee myös osaltaan asiasta käytävää keskustelua sekä helpottaa jäsentämään hankkeen sisältöä ja asiakohtien etenemistä esitetyssä muodossa. Osaltaan arvio [...] helpottaa hankkeen etenemisen seurantaa ja mahdollistaa esitettyjen muutosten huomioimisen käytännön työssä mahdollisuuksien mukaan jo ennalta. [...] Käytännössä useimmissa lausunnonantajaa ei tiedoteta siitä, miten sen antamaa lausuntoa on arvioitu säädösvalmistelussa ja onko sillä ollut joltain osin merkitystä asian jatkovalmisteluun. [...] Poliisihallitus esittää suositusta täydennettäväksi siten, että jos hallituksen esitykseen tehdään viranomaisen toimitaan vaikuttavia muutoksia lausuntoajan jälkeen, viranomaiselle varattaisiin vielä mahdollisuus lausua esitysluonnoksesta kyseisten merkittävien muutosten osalta."
- Helsingin yliopisto: "Arvion laatimisen tulisi olla säännönmukainen osa jokaista lausuntoprosessia, ja arvion voi jättää laatimatta tai julkaisematta vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä [...]. Arvion laatiminen edellyttää syvällisempää paneutumista lausuntoihin

kuin pelkkä yhteenvedon laatiminen. Arvion laatiminen lisää lausunnon antajien ja yleisön luottamusta lausumisen ja osallistumisen merkitykseen, ja kuten kuulemisopasluonnoksessa todetaan, kirjallinen arvio palautteesta helpottaa myös jatkovalmistelua sekä poliittista päätöksentekoa. [...] Kannatettavaa on julkaista arvio lausuntopalautteesta hankeikkunassa etappina.”

- DDI: ”Arviossa on hyvä kertoa, miten palaute on vaikuttanut sekä olla perustelut, jotta ymmärrettään syyt miksi johonkin on päädytty.”
- Amnesty: ”Amnesty muistuttaa, että arvion tulee olla objektiivinen, ymmärrettävästi kirjoitettu ja huomioida myös esityksen saama mahdollinen kritiikki.”
- VM: ”[A]rvio voisi olla hyödyllinen erityisesti laajoissa ja paljon lausuntoja saavissa esityksissä, mutta se olisi kuitenkin uusi valmisteluaikaa vaativa kuulemisen menettelyvaihe, joiden tarvetta tulisi harkita kriittisesti. Käytännössä tämän tyyppinen arvio tehdään nykyisinkin [HE:n] perustelujen lausuntopalautetta koskevassa osiossa. Myös suosituksen perusteluissa todetaan, että erillisen arvion tekeminen olisi yleensä tarpeetonta, jos lausuntopalaute on pelkästään myönteistä tai palautetta on vähän. Siksi suosituksen tarpeellisuutta tulisi harkita tai sen muotoilua tarkistaa siten, että erillisen arvion laadinta lausuntopalautteesta olisi tarpeen tai mahdollista, jos se olisi esimerkiksi lausuntojen suuren lukumäärän, hyvin erisuuntaisen lausuntopalautteen tai muun erityisen syyn vuoksi perusteltua.”
- SM: ”Arvio lausuntopalautteesta ja sen julkaiseminen Hankeikkunassa voi toisinaan olla asianmukaista, ja sen tavoite on kannatettava [...]. Erillisen arvion laatiminen olisi kuitenkin työllistävä lisävaihe, eikä kaikissa hankkeissa siitä välttämättä olisi lisähyötyä verrattuna lausuntoyhteenvedoon ja HE:n jaksoon lausuntopalautteesta. Ehkä lausuntoyhteenvedoa voisi kehittää niin, että palautteen tiivistämisen lisäksi siihen sisällytettäisiin jatkossa arviointia koskeva osuus, jossa kerrottaisiin, miten lausunnonantajien palaute vaikutti esityksen jatkovalmisteluun?”
- MMM: ”MMM pitää tarpeellisena, että lakihankkeessa lausuntokierroksen jälkeen tehdään arvio saadusta palautteesta. Tehtyä arviota ei kuitenkaan ole järkevää edellyttää säännönmukaisesti julkaistavan Hankeikkunassa. Arvio sisältäisi merkityksellisissä säädöshankkeissa hyvin usein asioita, joihin haetaan myöhemmin poliittinen hyväksyntä. Tarpeellisen poliittisen hyväksynnän saaminen muutoksille niin nopeasti, että se ehdittäisiin Hankeikkunassa julkaista ennen HE:n antamista, on usein epätodennäköistä. [„V]irkamiesten arvion julkaiseminen ennalta hankeikkunassa voi luoda sidosryhmille ja muille tahoille vääriä odotuksia siitä, miten hanke etenee. Tämä taas ei vastaisi viranomaisviestinnälle asetettuja vaatimuksia. [...] Siitä, miten ministeriö arvioi saatua lausuntopalautetta, taikka jäsentele mainitun arvion, ei ole tarpeen ohjeistaa.”

- Maanmittauslaitos: "[A]rvioon olisi liitettävä myös selvitys siitä, miten lausunnonantajan esittämät näkemykset ovat vaikuttaneet hallituksen esityksen lopulliseen muotoutumiseen [...]. Tämän tyyppisen arvion olisi oltava hyvin yksityiskohtainen. Pelkästään lopulliseen hallituksen esitykseen sisältyvät maininnat lausuntopalautteesta ja sen huomioon ottamista ei välttämättä riitä. Merkittävisissä asioissa tällainen arvio olisi perusteltua saada jo ennen hallituksen esityksen antamista. Tämä auttaa myös valmistautumisessa mahdolliseen eduskuntakuulemiseen valiokunnassa."
- Kuntaliitto: "Suosituksen jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä huomioida, mikä arvioinnin suhde on hallituksen esityksessä tehtävään lausuntopalautteen arviointiin."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 55) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna, tekivät muita ehdotuksia tai vastustivat suositusta. Kommentteja:

- VM: "[Edellä annetun vastauksen perusteella erillinen arvio] olisi perusteltua lähinnä tietyissä erityistilanteissa. Erillistä jatkovalmistelupäätöstä ei myöskään käytännössä aina tehdä. Siten myös tämän suosituksen tarpeellisuutta tai muotoilua tulisi vielä harkita."
- Näkövammaisten liitto: "Suositus tulee [...] muuttaa periaatteeksi."

4.5.3 Muuta

- Poliisihallitus: "Poliisihallitus esittää harkittavaksi, että [...] ohjeistusta tarkennetaan siten, että lausuntopyynnön 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."
- Verohallinto: "[L]ausunnoista tulisi käydä selkeästi ilmi mahdolliset täsmentämistä vaativat kohdat ja mahdollisuuksien mukaan myös perusteltu ratkaisuehdotus."
- Amnesty: "Vuoden 2023 opasluonnoksessa oli huomioitu julkisen vallan velvoitteet kuultavien kartoituksessa, sillä siinä todettiin, että "erityisesti julkisen vallan käyttämistä koskevien esitysten kohdalla on huolehdittava siitä, että kuultavien kartoituksessa otetaan huomioon myös perustuslaissa säädetyt perusoikeudet." Amnesty kysyykin, miksi tämä on päädytty poistamaan lausunto-menettelyn kohdalta viimeisimmässä versiossa."

- Aalto-yliopisto: ”Lausunntoimenettelyiden yhdenmukaistaminen ja Lausuntopalvelun käytön laajentaminen on kannatettavaa, mutta edellyttää [...] Lausuntopalvelun kehittämistä. Lausuntopalvelussa olisi varmistuttava siitä, että lausunnon antajalla (henkilö) on mandaatti toimia organisaation lausunnon antajana. [...] Yliopistojen kohdalla tämä on olennaista, sillä yliopistolla saattaa olla virallinen kanta [...], mutta valmistelussa oleviin asioihin saattaa kantansa esittää myös esimerkiksi tutkija, joka toimii oman akateemisen asiantuntemuksensa ja vapautensa puitteissa. Hänenkin tulee voida kirjata affiliaationsa yliopistoon, mutta kuitenkin niin, että kaikille osapuolille on selvää, että hän ei edusta yliopiston virallista kantaa. Lausuntopalvelun pitää toimia teknisesti moitteetta.”
- SM: ”Olisi hyvä, ettei ministeriön antamia lausuntoja tarvitsisi tallentaa kahteen paikkaan. Nyt annetut lausunnot täytyy tallentaa Vahvaan ja Lausuntopalveluun. Olisi toivottavaa, että annettu lausunto tallentuisi samalla tallennuskerralla sekä Vahvaan että Lausuntopalveluun.”
- MMM: ”MMM ei pidä tarpeellisena [...] kappaletta: ”Jos erityisestä syystä päädytään täysin vapaamuotoisen palautteen mahdollistavaan lausuntopyyntöön, lausuntopalautteen käsittelyä voi helpottaa edellyttämällä, että lausunnossa on enintään tietyn mittainen tiivistelmä palautteesta. [...] L]ausumisen pitää olla vapaata. On tärkeää, ettei sidosryhmiä kuormiteta tarpeettomilla tiivistelmien laatimista koskevalla vaatimuksella lausuntoa pyytävän tahon resurssien säästämiseksi. Vaatimus tiivistelmän laatimisesta ei ole tässä mielessä oikeasuhtainen.”
- Näkövammaisten liitto: ”Lausuntopyyntöjen, Lausuntopalvelun järjestelmänä ja lausuntopyyntöjen materiaalien tulee olla digitaalisesti saavutettavia ja käytettäviä (niiden on toimittava sujuvasti näkövammaisten käyttämien apuvälineiden eli ruudunlukuhjelman ja suurennusohjelman kanssa). Vuoden 2024 lopulta on ainakin kolme esimerkkiä, joissa lausuntomateriaalin saavutettavuudessa on ollut vakavia puutteita, mikä on estänyt näkövammaisten mahdollisuuden tutustua lausuntomateriaaliin yhdenvertaisesti muiden kanssa. [...] Saavutettavuusdirektiivi ja kansallinen lainsäädäntö edellyttävät, että viranomaisten verkkosisällöt ovat saavutettavia. Tämä koskee myös lausunnon lähettäviä dokumentteja. [...] ”Lausunntoimenettelystä voidaan tiedottaa myös yhteistyössä sidosryhmien kanssa”. Näkövammaisten liitto kannattaa näkemystä ja toivoo, että se yleistyy, sillä nykyisin tämä on ainakin vammaisjärjestöjen näkökulmasta hyvin harvinaista.”

4.5.4 Lainvalmistelijoiden palaute

Valmistelijoiden kyselyyn vastanneiden vastaukset vastasivat pitkälti yleiseen lausuntopyyntöön vastanneiden näkemyksiä, joskin suurempi suhteellinen osuus vastaajista suhtautui kriittisesti osaan periaatteista ja suosituksista. Nostoja vastauksista:

- Arvion julkaiseminen: ”Todella raskas lisätyö, ei voi kannattaa. [...] Arviointi tulee sisällyttää asianmukaisesti ja tiiviisti HE-tekstiin.”
- Periaate Lausuntopalvelun käyttämisestä: ”Muutos nykyiseen SM:ssä, perustelut ymmärrettäviä.”
- ”Olisi erittäin tärkeää, että kaikki ministeriöt käyttäisivät Lapaa ja päivittäisivät Hankeikkunaan kaikki käynnissä olevat säädöshankkeet.”
- ”Lausuntopyyntö valmistellaan ministeriössä eikä keskeisiä sidosryhmiä ole osallistettu lausuntopyynnön valmisteluun, kun valmistelu tehdään virkatyönä. Ministeriöllä on tiedossa keskeiset ja muut sidosryhmät ja niiden yhteystiedot.”
- Suositus ruohonjuuritason palautteen keräämiseksi: ”Näiden aidossa hyödyntämisessä kuitenkin tarvittaisiin sekä osaamista että resursseja hankkeen toteuttamiseen ja myös sähköisiä työkaluja esim. verkkokeskustelujen fasilitointiin ja automaattiseen litterointiin ym.”
- ”Ministeriöiden [...] pitäisi vastata Lausuntopalvelussa tehtyihin lausuntopyyntöihin Lausuntopalvelua käyttäen, ei esim. erillisellä asiakirjalla. Tällaiset erilliset asiakirjat eivät useinkaan näy Lausuntopalvelussa muiden lausuntojen joukossa, vaan ne täytyy osata etsiä Hankeikkunasta, ja lisäksi valmistelijoille aiheutuu lisätyötä siitä, että he joutuvat prosessoimaan osan lausunnoista Lausuntopalvelun ulkopuolella. Ulkopuolisten näkemä versio Hankeikkunan tiedoista on epäselvä, sitä tulisi joko parantaa tai vaihtaa lausuntojen ja lausuntoyhteenvetojen säilyttämiskännäksiksi Lausuntopalvelu, joka on paljon Hankeikkunaa selkeämpi. Kansalaisten ja ”laajemman yleisön” kuuleminen on käytännössä vaikeaa, esim. [eräs Otakantaa-kysely tuotti vähän vastauksia], vaikka sitä mainostettiin ja se oli tehty helpoksi vastata.”

4.6 Kuulemispalautteen hyödyntäminen jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa

4.6.1 Suositus

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 90 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa tai kannattavansa suositusta muutettuna. SM ja MMM korostivat tapauskohtaista harkintaa tai asiaan liittyviä haasteita.

- Kuntaliitto: ”[Näin] esiin nousevat kiistanalaiset kysymykset ovat ennalta esittelevän ministeriön ja sidosryhmien tiedossa. Tämä voi myös auttaa löytämään ratkaisuja kiistanlaisiin kysymyksiin. [...]

Usein] lausunnonantajat tekevät useita vasta- ja muutosesityksiä. Suositusta ehdotetaan muokattavaksi siten, että mikäli hallituksen esitystä tosiasiallisesti muutetaan, informoitaisiin muita lausunnonantajia. Lausuntomenettelyssä tulleet muutokset tulisi kuvata myös [HE:ssä].”

- Valvira: ”On ehdottoman tärkeää, että mikäli lakiesitys muuttuu vielä lausuntopalautteen jälkeen, siitä viestitään selvästi erityisesti muutoksen kohteille. Esimerkiksi lausuntomenettelyssä annetun palautteen perusteella on mahdollista että viranomaiselle, jolle ei alun perin ole aiottu säätää uusia tehtäviä, esitetäänkin uusia tehtäviä. Tällöin viranomaiselle pitäisi varata mahdollisuus lausua tästä jo ennen kuin asia viedään eduskuntaan käsiteltäväksi.”
- SM: ”Suosituksena tämä voi toimia joissain tilanteissa, mutta ei välttämättä ole realistinen kaikissa hankkeissa. Jos hankkeen aikataulu sallii, näistä voidaan viestiä. Toisaalta tällainen viestiminen vain tietyille tahoille lähenee uuden kuulemiskierroksen järjestämistä ja silloin nämä viestit saavat sidosryhmät asetetaan parempaan asemaan kuin muut kuultavat.”
- MMM: ”[V]iime kädessä linjauksista päättää poliittinen johto. Sitä ennen ei ole mahdollista täysin avoimesti viestiä sidosryhmille tai muille tahoille valmistelun yksityiskohtaisesta sisällöstä. [...] Suositukseen liittyvää perustelutekstiä ja sitä vastaavia osioita tulisi] muotoilla uudelleen. Avoin ja osallistava prosessi helpottaa ehdottomasti etenemistä, mutta arvio lausuntopalautteesta, ainakin ennen poliittiseksi luonnehdittavien kysymysten linjaamista, on käytännössä valmisteluasiakirja, josta ei ole kaikilta osin mahdollista käydä sidosryhmien kanssa keskusteluja - ellei ole kyse esimerkiksi siitä, että yksittäiseltä sidosryhmältä on tarpeen saada lisätietoa jostain sellaisesta asiasta, jota sama taho on esittänyt. Lisäksi MMM oudoksuu sitä, että lausuntokierroksen jälkeen yksittäisen lausunnonantajan tekemistä kommentteista tulisi viestiä muille sidosryhmille. [...] S]en sijaan kyseiset kommentit voidaan mahdollisesti julkaista hankeikkunassa, jos ne on annettu kirjallisesti. Silloin ne olisivat kaikkien kiinnostuneiden saatavilla. [...] Suositus on epätasällinen, koska siitä ei käy ilmi, onko tarkoitettu, että jopa suullisesti esitetyt kommentit pitäisi julkaista.

4.6.2 Muuta

Useampi vastaaja korosti muussa palautteessa mm. saadun palautteen huomioinnin dokumentointia.

- Juristiliitto: ”[E]ntistä painavammin tulisi painottaa sitä, että palaute kirjataan lausuntopalauteyhteenvetoon ja jatkovalmistelussa perustellaan se, onko palaute otettu huomioon vai jätetty ottamatta huomioon. Tässä osuudessa olisi tosiasiaa mahdollista käydä tarkemmin läpi niitä seikkoja, jotka virkamiesvalmistelussa tulisi varmistaa. Mikäli poliittinen toimeksianto on niin tiukka, että lausunnoissa esiintuotua kritiikkiä ei ole huomioitu asian valmistelussa, tulee tämän näkyä hallituksen esityksen perusteluissa selvästi ja yksiselitteisesti.”

- Lainsäädäntötutkimus, UEF: "[O]lisi tärkeää, että opasluonnoksessa korostettaisiin voimakkaammin, että myös lopullisessa hallituksen esityksessä tulee kuvata sidosryhmien osallistaminen ja vaikutus koko lainvalmisteluprosessin ajalta eikä pelkästään lausuntovaiheessa."
- EK: "Olisi tärkeää painottaa, että myös hallituksen esityksessä tulee kattavasti kuvata sidosryhmien osallistuminen koko valmisteluprosessin ajalta sekä myös se, miten hallituksen esitystä on mahdollisesti muokattu saadun palautteen pohjalta."
- Allianssi: "Todellinen ongelma lainvalmistelun yhteydessä tapahtuvissa kuulemisissa eivät yleensä ole kuulemisen käytännöt tai kuulemiskertojen määrä, vaan koko kuulemisprosessin merkittävyys. Pidemmän ajan muutoksena vaikuttaa olevan lausuntojen tai ammattilaisten asiantuntijamielipiteiden merkityksen väheneminen valmisteluprosessin lopputulokseen."
- Näkövammaisten liitto: "Hallituksen esityksen lausuntokierrosta ja lausuntopalautea koskevissa luvuissa on nähtävissä ilmiö, jossa esitykseen kirjataan näkemyksiä, mutta lopuksi todetaan, ettei lausuntopalaute anna aihetta minkäänlaisiin muutoksiin. Näin siitä huolimatta, että lausuntopalaute on ollut kriittistä ja on oletettavissa, että muutoksia olisi ollut perusteltua tehdä. Lisäksi lausuntopalaute kirjataan toisinaan valikoidusti, josta jää epävarmuus, onko eri tahoja kuultu."
- Suomen tilintarkastajat: "Kuulemispalautteen johdosta tehtävistä muutoksista lainsäädäntöhankkeeseen olisi hyvä informoida kuultavia niin pikaisesti kuin mahdollista."
- Pakolaisneuvonta: "[K]uulemiseen kuuluu velvollisuus dokumentoida miten kuuleminen on järjestetty ja tulokset otettu huomioon. [HE:een] sisällytetyt muutokset luonnosvaiheen jälkeen tulisi ilmetä [HE:stä] selkeästi. Yksi keino kehittää ja helpottaa kuulemisia lausuntovaiheen jälkeen muun muassa eduskunnan valiokunnissa olisi se, että [HE:ssä] nykyistä selkeämmin tuodaan esiin mitä muutoksia lausuntovaiheen jälkeen ehdotukseen eli erityisesti ehdotettuihin säädöksiin sekä säännöskohtaisiin perusteluihin on tehty."
- EOA: "Jatkovalmistelusta päättäminen lausuntovaiheen jälkeen sisältää tavanomaisesti poliittisen linjauksen siitä, miten edetään. Sidosryhmien ja valmisteluun osallistuneiden näkökulmasta avoimuus jatkovalmistelun sisällöstä ja sidosryhmyön jatkosta on avoimen ja vuorovaikutteisen lainvalmistelun kannalta välttämätöntä. Oppaassa tulisi kiinnittää myös huomiota siihen, miten tiedottaminen ja vuorovaikutteisuus hoidetaan tilanteessa, jossa säädöshankkeen jatkovalmistelu syystä tai toisesta päädytään tekemään jo aloittaneen työryhmyön sijaan virkavalmisteluna. Myös siihen tulisi kiinnittää huomiota, ettei jatkovalmistelu virkatyönä poista tarvetta sidosryhmyyhteistyölle ja valmistelun etenemisestä tiedottamiselle. [...] Jos annettava hallituksen esitys olisi muuttumassa perustavanlaatuisesti lausuntomenettelyversiosta, olisi oppaan luonnoksen

mukaan tarpeen harkita uutta lausuntomenettelyä. Näkisin laajoissa säädöshankkeissa välttämättömänä, että uutta lausuntomenettelyä pidetään tällaisessa tilanteessa periaatteena.”

- OKV: ”[P]elkästään lausuntokierroksen järjestäminen ei täytä kuulemiselle asetettuja tavoitteita, vaan saatu palaute tulee myös huomioida jatkovalmistelussa. Tehtäessä [HE:een] alkuperäisen lausuntokierroksen jälkeen muutoksia, on suppeakin ja kaikki keskeisimmät sidosryhmät osallistava menettely parempi kuin sen jättäminen kokonaan tekemättä. [... Yhdyn EOA:n ...] näkemykseen siitä, että uusi lausuntomenettely olisi [...] laajoissa säädöshankkeissa välttämätöntä [, jos annettava [HE] olisi muuttumassa perustavanlaatuisesti lausuntomenettelyversiosta].”
- MMM: ”MMM pitää erittäin hyvänä, että uusi lausuntomenettely [olennaisten muutosten johdosta] mainitaan. Ohjeessa olisi syytä ehdottomasti mainita, että joskus voi syntyä tilanne, että uusi lausuntomenettely on syytä rajata vain tiettyihin, muutettuihin asiakokonaisuuksiin.

4.6.3 Lainvalmistelijoiden palaute

Nosto kommentaista:

- Suositus viestimisestä sidosryhmille: ”Eikö riittäisi, että tämän tuo ilmi Hankeikkunassa. Toki tulisi pohtia, aiheuttaako lausunnonantajan tekemät muutokset lopputulokseen. [...] Eli tapauskohtaista arviointia vaatisi ja suosituksen voisi muuttaa sen suuntaiseksi.”

4.7 Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemiset eduskunnan valiokunnissa

4.7.1 Periaate

”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.”

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 51) noin 70 % ilmoitti kannattavansa periaatetta sellaisenaan. Noin 20 % ilmoitti, ettei heillä ole ollut kantaa ja 10 % kannattavansa periaatetta muutettuna. Esimerkkejä kommentaista:

- Tuomariliitto: ”Vastine on erityisen tärkeä tilanteissa, joissa asiantuntijapalautteessa on esitetty kriittisiä huomioita ehdotuksesta. Asiantuntijoiden kannan vastainen ehdotus on perusteltava muita ehdotuksia tarkemmin.”

- Energiavirasto: ”Lainsäädännön tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi ministeriön tulee tarvittaessa keskustella mahdollisista muutoksista myös ko. lainsäädännöstä vastaavan toimeenpanevan viranomaisen kanssa.”
- SámiSoster: ”Kuka arvioi, mikä on ”olennainen” asiantuntijapalaute? [...]On tärkeää arvioida kaikkien valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden esittämiä kommentteja ja muutosehdotuksia ja vastata niihin, varsinkin kirjallisessa muodossa esitettyihin.”

4.7.2 Suositukset

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 52) noin 50 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 25 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa ja noin 20 % kannatti suositusta muutettuna. Loput tekivät muita ehdotuksia tai vastusti suositusta. Osa vastaajista korosti mm. tapauskohtaisen harkinnan merkitystä tai valiokuntakohtaisia eroja. Useampi vastaaja vaikutti ymmärtäneen, että ohjeistus koskisi ministeriön esittelijän ohella myös muita eduskunnan kuulemia asiantuntijoita.

- Eduskunta: ”[O]hjeistuksessa on syytä korostaa sitä, kuullaanko asiantuntijaa [...] ns. mietintövaliokunnassa vai lausuntovaliokunnassa. Lausuntovaliokunta käsittelee sille tulleet asiat oman toimialansa kannalta, joihin asiantuntijan on syytä keskittyä. [...] Esimerkiksi perustuslakivaliokunta arvioi lausunnoissaan lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. [...] Kysymys kuulemisesta mietintövaliokunnassa vai lausuntovaliokunnassa on syytä huomioida myös diaesityksen valmistelussa, jos diaesitys on tarpeen. Mietintövaliokunnalle valmisteltu [esitys ei] sellaisenaan tue lausuntovaliokunnan työtä.”
- SM: ”Esityksen ei tarvitsisi olla PP-muotoa välttämättä. Tavoitteena on selkeä ja ymmärrettävä esittely kansanedustajille, jossa diaesitys voi merkittävästi auttaa, mutta muukin tapa voi toimia.”
- MMM: MMM ei pidä [suositusta] perusteltuna [...]htä lailla toimiva vaihtoehto suullisen esityksen tueksi on valiokunnalle toimitettuun kirjalliseen lausuntoon tai vastineeseen sisällytetty erillinen tiivistelmä. Tähän toimintatapaan ei ainakaan maa- ja metsätalousvaliokunnalla ole ollut huomautettavaa. [...] Yksinkertaisemmissa esityksissä erillisen diaesityksen tekeminen on tarpeellista. [...] Tapauskohtaisesti pp-esitys voi luonnollisesti olla joissakin tilanteissa toimiva ratkaisu.
- Kuntaliitto: ”Ehdotetaan, että valiokunta päättää esitystavan. Powerpoint-esitys tai muu tiivistys lausunnosta usein kuitenkin tehdään ja valiokunnan jäsenet saavat sen.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 50) noin 70 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 30 % ilmoitti, ettei heillä ole asiaan kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai vastustivat sitä. PLM, SM ja MMM korostivat tapauskohtaista harkintaa.

- MMM: ”Toimivia jäsentelymalleja on tarpeetonta luetella kuulemisohjeessa. [...] Vastineen kirjoittajan vastuulla on arvioida, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa jäsenellä vastine. Joskus voi riittää pelkkä pykäläjärjestyksessäkin esitetty vastine. Joskus voi olla tarpeen korostaa eri osapuolten näkemyksiä. Jäsentelyä ei pidä, eikä voi lyödä lukkoon ennalta.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 53) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa, Loput kannattivat suositusta muutettuna, tevivät muita ehdotuksia tai vastustivat suositusta. Useampi vastaaja piti suositusta ongelmallisena asiakirjajulkisuuden, kiireellisyyden, tai valtioneuvoston itsenäisen toiminnan vuoksi. Muutama vastaaja kommentoi käytänteen myönteisiä puolia.

- Eduskunnan kanslia: ”Perustuslain 50 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n mukaan valiokunnassa käsiteltävän asian käsittelyasiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia on loppuun käsitelty. Asiakirjat eivät tule julkisiksi sen perusteella, että valiokunta on pyytänyt vastineen ministeriöltä. Vastinekuulemista koskevat kirjaukset on syytä poistaa.”
- SM: ”Voidaanko ohjeistaa eduskuntakuulemisten osalta? Miten julkisuuslain periaatteet asiakirjojen luovuttamisesta soveltuvat tilanteeseen? Ministeriö vastaa vastineesta ja toki voi kuulla asiantuntijoita oman kantansa muodostamiseksi tarvittaessa, mutta tällainen suositus ei ole kannatettava, kun otetaan huomioon, että asian valmistelu on kesken valiokunnassa ja kaikki käsiteltävät tiedot eivät ole julkisia siinä vaiheessa. Liian laaja jakelu tai tietovuodot voivat häiritä asian käsittelyä. Tällaiseen kuulemiseen ei välttämättä ole edes aikaa.”
- MMM: ”[V]oi olla toimiva malli tapauskohtaisesti, ja tästä voidaan esimerkinomaisesti mainita oppaassa. Vastine kuitenkin liittyy keskeneräiseen asiaan, eikä [...] suositusta ole syytä antaa. [...] Tällaista käytäntöä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ei ole sovellettu [...]. Vastine voi jatkossakin olla luonteeltaan ministeriön ja valiokunnan välinen valmisteluasiakirja ja tulla julkiseksi sitten, kun valiokunnan mietintö on valmistunut.”
- VNK: ”Valtioneuvosto päättää itse sisäisestä työn järjestämisestä ja valmistelusta.”

- VM: "Ministeriö voi vastinetta laatiessaan halutessaan kuulla muita tahoja ja asiantuntijoita vastineluonnoksesta ja pyytää siihen kommentteja. Tällainen menettely ei ole kuitenkaan usein mahdollista esimerkiksi valiokunnan käytäntöjen tai käsittelyn kiireellisyyden vuoksi, kuten suosituksen tarkemmissa perusteluissakin todetaan. Niissä tilanteissa, joissa asiantuntijapalaute poikkeaisi merkittävästi hallituksen esityksestä, voitaisiin tarvittaessa valiokunnan ja esittelevän ministeriön kesken sopia siitä, miten vastinetta laadittaessa olisi kuultava muita tahoja ja asiantuntijoita. Siten tällaisen menettelyn esittämistä lähtökohtaiseksi suositukseksi tulisi vielä harkita."
- PLM: "Vastine annetaan eduskunnalle sen kannanmuodostusta varten eikä sitä ole aikataulullisesti tarkoituksenmukaista jakaa muualle."
- EOA: "Varsinkin vaikeasti ratkaistavia ja poliittisesti merkittäviä kysymyksiä koskevissa hankkeissa tämä olisi tärkeää, ettei mahdollisesti kiireessä laaditussa vastineessa esitettäisi virheellisiä tai puutteellisia tietoja esim. eri hallinnonalojen tai sidosryhmien kannalta keskeisistä asioista."
- STTK: "Tämä olisi parannus nykytilaan ja lisäisi käsittelyn läpinäkyvyyttä."
- Kuntaliitto: "Kuntaliitto kannattaa vastineluonnoksen antamista tiedoksi ja kommentoitavaksi muille kuultaville. Valiokuntien työskentelyä kuitenkin voimakkaasti raamittaa esimerkiksi täysistuntojen ja budjettilakien aikataulutus, jonka vuoksi Kuntaliitto ehdottaa, että vaihtoehtoisesti annetusta vastineesta voitaisiin informoida muita kuultavia. Vastinepyynnöt voitaisiin myös toteuttaa siten, että muille kuultaville voitaisiin antaa mahdollisuus lausua vastineesta määräajassa. [...] astineiden otsikointia ja rakennetta tulisi yhdenmukaistaa. Vastineessa tulisi käydä selkeästi ilmi, millaisia muutostarpeita [HE:een] on tarpeen tehdä valiokunnan kuulemisen johdosta."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 49) noin 50 % ilmoitti, ettei heillä ollut asiaan kantaa. Noin 50 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai vastustivat sitä. MMM:n mukaan asiaa ole tarkoituksenmukaistaa ohjeistaa oppaassa.

4.7.3 Muuta

Muussa palautteessa kommentoitiin mm. jakson tarkoituksenmukaisuutta tai yksityiskohtia.

- OKV: "Ottaen erityisesti huomioon sen, että valiokuntien käytännöt vaihtelevat, [OM:n] olisi nähdäkseni hyvä vielä harkita mainitun luvun sisällyttämistä [oppaaseen]. Käsittääkseni suositus suullisen esittelyn tueksi tehtävästä PowerPoint-esityksestä ei edes vastaa ainakaan [PeV:n] va-

kiintunutta käytäntöä. Lisäksi eri ministeriöissä voi olla sisäisiä menettelyohjeita kirjallisen materiaalin toimittamisesta valiokuntiin. [...] Luvussa olisi tarpeen myös korostaa perustuslain 47 §:n näkökulmasta sitä, että valiokunnille toimitetaan yleisemminkin tietoja virkavastuulla ja, että [...] tiedon tulee olla asianmukaista, objektiivista ja riittävään selvitykseen perustuvaa.”

- SM: ”[E]duskuntakäsittely on oma prosessinsa, joka voisi olla selkeämpää ohjeistaa eduskunnan taholta. Kuulemisopas pääsääntöisesti käsittelee kesken olevaa säädöshanketta. On myös huomattava, että [...] valiokuntien kuulemiskäytännöt vaihtelevat valiokunnittain.”
- UM: ”[E]simerkiksi kovinkaan moni valiokunta ei vakiintuneesti pyydä ministeriöiltä vastineita, joita koskevia periaatteita ja suosituksia [luonnokseen] sisältyy. Ottaen erityisesti huomioon sen, että valiokuntien käytännöt vaihtelevat, [UM] esittää harkittavaksi, onko tällaista ohjeistusta ylipäättään tarpeen antaa. Lisäksi huomioiden, että [oppaassa] käsitellään lähtökohtaisesti sitä, miten valtioneuvoston tulisi sidosryhmien kuuleminen suunnitella, toteuttaa ja järjestää, [UM] katsoo toissijaisesti, että asiantuntijakuulemista eduskunnan valiokunnissa koskeva luku voisi olla tarkoituksenmukaisempaa erottaa omaksi erilliseksi asiakirjaksi. Asiantuntijakuulemisten osalta [UM] esittää lisäksi huomioitavaksi sen, että valiokuntaan voisi mennä kuultavaksi myös muu asian valmistelussa mukana ollut virkahenkilö kuin se, joka asian on valtioneuvostossa esitellyt.”
- STM: ”[L]ienee valiokuntakohtaista, haluaako valiokunta suullisen esityksen tueksi kirjallisen lausunnon vai diaesityksen vai kenties molemmat. Toive riippunee siitä, millaista asiaa valiokunnassa käsitellään. Lisäksi [STM] pyytää pohtimaan, onko oppaassa tarpeen suositella, miten yksittäiset dokumentit nimitään. Opasluonnoksen sivulla 62 todetaan, että usein valiokunnat kuulevat pääosin samoja asiantuntijoita, joita on kuultu esityksen valmistelussa. Tämä lienee todennäköistä muissa kuin perustuslakivaliokunnassa.”
- Eduskunnan kanslia: ”Sivulla 64 viitataan Lausuntopalvelussa saatavana olevaan lausuntopalautteeseen. On osoittautunut aiheelliseksi muistuttaa siitä, että lausunnot todella ovat palvelussa saatavilla. Sivulla 62 oleva linkki johtaa vuoden 2019 valiokuntaoppaan luonnokseen. Nykyinen, vuoden 2023 opas löytyy eduskunnan kotisivuilta. Samalla sivulla todetaan lisäksi virheellisesti, että muillakin valiokunnilla kuin suurella valiokunnalla olisi niiden hyväksymä työjärjestys.”
- EOA: ”Säädösehdotuksen esitelleen ministeriön asiantuntijan valiokunnalle toimittamien lausuntojen osalta oppaassa olisi syytä korostaa myös eri ministeriöiden sisäisten menettelyohjeiden noudattamisen tärkeyttä kirjallisen materiaalin toimittamisessa valiokuntaan. Perustuslain 47 §:n näkökulmasta on tärkeää korostaa, että valiokunnalle toimitetaan tietoja virkavastuulla ja yleensä normaalin esittelymenettelyn jälkeen.”

- Juristiliitto: ”Kuulemismenettelyn pitäisi rakentua niin, että eduskuntakuulemisessa ei esiin tule enää yllätyksiä asiantuntijakuulemisissa: tahoja, joilla on paras asiantuntemus valmisteltavaan asiaan liittyen, tulisi kuulla jo ennen eduskuntamenettelyä. Tämän korostaminen ohjeissakin olisi suotavaa. Perusteluvelvollisuus näiltäkin osin merkityksellistä. Erityisesti valiokunnan on saatava käsitys siitä, miksi asiantuntijan näkemys otetaan huomioon tai jätetään huomioimatta.”
- Olympiakomitea: ”Esittelevän ministeriön tulisi antaa oma näkemyksensä valiokunnalle kuultavista tahoista ja varoittaa etukäteen potentiaalisia kuultavia, jotta osaavat varautua mahdolliseen kuulemiseen. Usein kuulemisiin ovat kutsut tulleet vain muutamia päiviä ennen kokousta.”

4.7.4 Lainvalmistelijoiden palaute

Lainvalmistelijoiden palaute vastasi pitkälti yleistä palautetta. Nostoja kommenteista:

- ”[Nykyoppaassa] ei ole eduskuntakuulemista koskevia ohjeita. Valiokuntien kuulemiskäytännöt vaihtelevat valiokunnittain. Valiokuntakuuleminen ja eduskuntakäsittely ovat oma prosessinsa, joka olisi selkeämpää ohjeistaa erikseen eduskunnan taholta eikä kuulemisoppaassa.”
- ”Vastine tulee laatia sellaiseen muotoon, joka parhaiten palvelee asian jatkovalmistelua.”

4.8 Kuuleminen seurannassa ja jälkiarvioinnissa

4.8.1 Suositukset

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 55) noin 90 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa tai kannattavansa suositusta muutettuna. Useampi vastaaja (mm. kansalaisjärjestöjä) esitti suosituksen muuttamista periaatteeksi. MMM korosti tapauskohtaisuuden merkitystä.

- MMM: ”Kuulemisia ja yhteistyötä on mahdollista hyödyntää, mutta vain tilanteen ollessa tälle sovelias. Suositusta asiasta ei tarvittane. Ministeriötason asioissa seuranta- ja jälkiarviointikohteet voivat lisäksi määräytyä suoraan lainsäädännön perusteella. Valtion talousarvioon liittyen myös [VM] asettaa tiettyjä vaatimuksia. Etujärjestöjä ei tällöin voi prosessiin osallistaa. [...S]eurantaa ja jälkiarviointia ei ole tässä yhteydessä selitetty. Ei ole myöskään selvitetty esimerkkejä suoraan lainsäädännöstä tulevista seuranta- ja jälkiarviointivaatimuksista. MMM:n sektorilla ilmeisiä esimerkkejä ovat valtionavustuslain 36 § sekä valtioneuvoston päätösten jälkiarviointivaatimukset.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 58) noin 70 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan ja noin 20 % muutettuna. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa. Osa vastaajista esitti suosituksen vahvistamista. MMM korosti tapauskohtaisuutta.

- Mikro- ja pienyrittäjät: ”Ei kannata, vaan pitää. Ehdotamme muotoa: Sidosryhmille viestitään ministeriössä suunnitteilla olevasta seurannasta ja jälkiarviointista.”
- Aalto-yliopisto: ”Suosituksen muoto voisi olla pikemminkin ”Sidosryhmille viestitään ministeriössä suunnitteilla olevasta seurannasta ja jälkiarviointista”.”
- SILE: ”Suositus on hyvä. [...]iinä on lisäksi syytä ottaa huomioon, että jälkiarviointit voivat olla myös ulkopuolisten itsenäisesti laatimia tilaustutkimuksia. Sidosryhmien näkökulmia kannattaa toki tällöinkin huomioida esim. halutun arvioinnin luonnetta ja tarjouspyyntöä suunniteltaessa.”
- MMM: ”Suunnitteluvaiheessa tai käynnissä olevasta seurannasta ei tarvitse viestiä. Moni seuranta on rutiininluonteista. Sen sijaan käynnistetyistä ulkopuoliselta taholta tilatusta jälkiarviointista on syytä viestiä heti arviointityön käynnistymisen jälkeen.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 53) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna, tekivät muita ehdotuksia tai vastustivat suositusta.

- Ihmisoikeusliitto: ”Muutetaan tämä samaan kirjoitusasuun kuin muutkin suositukset: ”Ajoitetaan...”
- MMM: ”On selvää, että sidosryhmiä kuultaessa pyritään sopimaan mahdollisimman monelle sopiva aikataulu. Tästä ei tarvittane suositusta.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 90 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa.

- Pelastakaa Lapset: ”[S]euranta ennen vaalikauden vaihtumista auttaa tekemään päätöksenteosta pitkäjänteisempää. Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO) -hankkeen [...] poliittikasuositukset näkevät suomalaisen päätöksenteon kehityskohteena sellaisten instrumenttien

luomisen, jotka mahdollistavat ongelmien vaikuttavan käsittelyn perinteisten edustuksellisen demokratian raja-aitojen, kuten vaalikausien yli. Parlamentaarisesti valmisteltu kansallinen lapsistrategia ohjaa ylivaalikautiseen, systemaattisesti lapsen oikeudet huomioivaan päätöksentekoon.”

- MMM: ”[J]ää epäselväksi, mihin tämä tarve perustuu ja miksi vain tuona yhtenä ajankohtana. Sidosryhmien intressissä on ilmaista sääntelyn muutostarpeet ministeriölle sitä mukaa kuin näitä tarpeita havaitaan. Hallituskauden vaihtuminen on vain yksi esimerkki ajanjaksosta, johon liittyen tarkastelua voidaan tehdä. EU-rahoitukseen liittyen tarkastelua tehdään rahoituskausittain.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 57) noin 70 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan ja noin 20 % muutettuna. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa tai tekivät muita ehdotuksia. Osa vastaajista esitti suosituksen kielen muokkaamista sitovammaksi tai suosituksen muuttamista periaatteeksi.

”Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.”

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 57) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna. MMM korosti tapauskohtaisuutta.

- Vammaisfoorumi: ”YK:n vammaissopimuksen [...] mukaan ”sopimuspuolet sitoutuvat kokoamaan asianmukaista tietoa, muun muassa tilasto- ja tutkimustietoa, jonka pohjalta ne voivat muodostaa ja toteuttaa menettelytapoja tämän yleissopimuksen soveltamiseksi.” Edelleen yleissopimuksen [...] nojalla ”[...]koottu tieto eritellään tarvittaessa, ja sen avulla helpotetaan sopimuspuolten tähän yleissopimukseen perustuvien velvoitteiden täytäntöönpanon arvioimista sekä tunnistetaan ja käsitellään niitä esteitä, joita vammaiset henkilöt kohtaavat käyttäessään oikeuksiaan.” Vammaisfoorumi katsoo, että vammaisia ihmisiä ja vammaisjärjestöjä kuullaan seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa ja tämä varmistetaan parhaiten muuttamalla suositus periaatteeksi.”

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 56) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai tekivät muita ehdotuksia.

- Lakitutka: "Ehdotus on sinällään kannatettava, mutta olisi perusteltua muuttaa se periaatteeksi, jotta hankkeeseen liittyvät julkiset asiakirjat tulevat säännönmukaisesti ja loogisessa kontekstissa yleisön saataville. Käytäntöjä yhtenäistävä linjaus palautteen yhteenvedon julkaisutavasta edesauttaisi tiedon tehokasta löytämistä ja julkisuuden toteutumista parhaiten."
- PLM: "Tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella."

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 54) noin 80 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 10 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai vastustivat sitä. Osa vastaajista (järjestöjä) esitti asian muuttamista periaatteeksi.

- MMM: "Seuranta- ja jälkiarviointitieto saadaan pääosin alaiselta hallinnolta eli asiaa hoitavilta viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta tahoilta. MMM luottaa kyseiseen tietoon."

"Suositus – Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa."

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 55) noin 90 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Loput ilmoittivat, ettei heillä ole asiaan kantaa, kannattavansa suositusta muutettuna tai tekivät muita ehdotuksia. Osa vastaajista (tutkijoita ja järjestöjä) esitti asian muuttamista periaatteeksi. MMM, SM ja PLM korostivat tapauskohtaisuutta tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

4.8.2 Muuta

Muussa palautteessa useampi vastaaja (mm. SAK, Amnesty, Näkövammaisten liitto, Vammaisfoorumi, Mikro- ja pienyrittäjät) esitti osioon periaatteita. Nostoja näistä ja muista huomioista:

- SAK: "[J]älkiseurantaa ja -arviointia ei juurikaan toteuteta siten että keskeiset sidosryhmät olisivat siinä mukana. Muutoinkin vaikuttaa siltä, että objektiivisen ja perusteellisen jälkiseurannan toteutumisaste on vähäinen, ja sen vaikutus tulevaan sääntelyyn on epäselvä tai vähäinen. [...O]lisi perusteltua, että [seurannasta ja jälkiarvioinnista] olisi oppaassa periaatteet, joita ministeriöiden tulisi lähtökohtaisesti noudattaa. [...] Seurannan] merkitystä tulisi kasvattaa, mikäli aidosti halutaan lisätä lainvalmistelun vaikuttavuutta ja faktapohjaisuutta. Ja myös keskeisiä sidosryhmiä tulee kuulla jälkiseurannan ja -arvioinnin yhteydessä."
- Amnesty: "Amnesty kehottaa harkitsemaan luvun suositusten vahvistamista periaatteiksi ja kysyykin, miksi sidosryhmien kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa on käsitelty lähinnä suositusten muodossa? [...] Amnesty pitää tärkeänä, että sidosryhmiä kuullaan seurannan ja mahdollisen

jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta. Sidosryhmien kuuleminen tulee nähdä keskeiseksi osaksi seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruuta. Amnesty kehottaakin hyödyntämään mahdollisimman laaja-alaisesti sidosryhmien aineistoja, kuten esimerkiksi tutkimuksia ja selvityksiä.”

- Kuntaliitto: ”Kuntaliitto korostaa jatkuvassa arvioinnissa lainsäädännön toimivuuden tarkastelua erityisesti kuntien eri ohjaustapojen välillä asioissa, joilla on kuntiin vaikutusta. Normiohjauksen tulisi olla viimeinen ohjauksen muoto ja tästä syystä vaihtoehtoisten kuntien valtion ohjauksen muotojen tarkastelu on lainsäädännön seurannassa ja jälkiarvioinnissa tärkeää. Seurannassa ja arvioinnissa säännöllinen vuoropuhelu sidosryhmien kanssa on tärkeää. [...] Kuntia koskevissa asioissa vuoropuhelun tulisi olla jatkuvaa ja erilaiset ja erityyppiset kunnat huomioivaa. Seurannan ja arvioinnin suunnittelussa olisi hyvä huomioida ja hyödyntää myös soveltuvissa asioissa [KUTHANEK]. Säädöksiin liittyvää keskustelua ei tulisi painottaa vain vaalikausien vaihteeseen, vaan vuoropuhelun tulisi olla jatkuvaa ja erilaiset kunnat huomioivaa. [...] Kuntaliitto pitää myös tärkeänä seurannan ja jälkiarvioinnin tulosten jakamista. Tämä tulisi tapahtua myös vuoropuhelussa ja aktiivisesti – ei vain passiivisena tulosten verkkosivuilla julkaisemisena.”
- EOA: ”[S]eurannassa ja jälkiarvioinnissa on nyt kysymyksessä olevan oppaan soveltamisalalla kenties eniten kehitettävää. Esimerkiksi yleisesti epäonnistuneina pidettyjen hankkeiden kuten taksiuudistuksen ja yliopistojen opiskelijavalintojen uudistamisen seuranta ja jälkiarviointi lienee ollut puutteellista tai ainakin hidasta. Vaikka olen edellä suhtautunut jossain määrin kriittisesti yleisön kuulemiseen lainsäädäntöhankkeita valmisteltaessa, varsinkin taksiuudistuksen kaltaisten hankkeiden jälkiarvioinnissa ja seurannassa nimenomaan yleisön kuuleminen on tarpeen.”
- Juristiliitto: ”Kaikki keinot, joilla voidaan parantaa ja helpottaa jälkiseurantaa (tai jatkuvaa seurantaa), ovat kannatettavia. Tällaisia voisivat olla mahdollisimman helppojen palautekanavien avaaminen, esimerkiksi ”yhden sivun” -periaatteen jatkaminen myös jatkoseurantaan, eli yksi hanke-sivu, jonka kautta sidosryhmille mahdollistettaisiin myös palautteen antaminen.”
- Tuomariliitto: ”Tuomariliitto pitää tärkeänä, että sidosryhmät otetaan mukaan seurannassa ja jälkiarvioinnissa. Sidosryhmillä on ajantasaisin tieto toteutettujen uudistusten tosiasiallisista vaikutuksista sekä mahdollisista puutteellisista säädöksistä tai esimerkiksi siirtymäsäännöksistä.”
- Keskuskauppakamari: ”On tärkeää, että jälkiarvioinnit kytketään selkeästi osaksi lainvalmistelu- ja vaikutustenarvioprosesseja. Myös EU-sääntelyn kansalliseen täytäntöönpanoon olisi tarpeen sisältyä jälkiseurantaa, jonka puitteissa voitaisiin ”takuukorjata” sellaisia EU-lainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuja puutteita tai keskeisten verrokkimaiden sääntelystä poikkeavia ratkaisuja, jotka vaikeuttavat rajat ylittävää toimintaa tai heikentävät suomalaisten yritysten

kansainvälistä kilpailukykyä. Jälkiseurannan kautta olisi mahdollista myös tunnistaa seikkoja, joihin EU-sääntelyn uudelleenarvioinnissa olisi syytä vaikuttaa.”

4.8.3 Lainvalmistelijoiden palaute

Nostoja lainvalmistelijoiden palautteesta:

- ”Voisiko selventää tässä, että kuuleminen on vain yksi keino, jota voi hyödyntää. Tämä muotoilu on ehdottomampi - kuuleminen ei ole aina tarpeen.”
- Suositus palauteyhteenvedosta: ”Todella raskasta ja kuulemiset eivät välttämättä ole sellaisia, että niistä voisi saada aikaan järkevää yhteenvedoa.”
- ”Hienoa, että tämäkin osuus on mukana oppaassa!”

4.9 Kuuleminen EU-ennakkovaikuttamisessa sekä EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa

4.9.1 Suositus

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

Kysymykseen kannan ilmoittaneista vastaajista (N = 52) noin 70 % ilmoitti kannattavansa suositusta sellaisenaan. Noin 30 % ilmoitti, ettei heillä ollut kantaa. Loput kannattivat suositusta muutettuna tai tekivät muita ehdotuksia.

- VNK: ”Neuvostojen asialistat ovat verkossa saatavilla ennen kokousta. Tarvittaessa aktiivisen asialistan jakamisen sijaan voi soveltuvalla tasolla viitata omaseurantamahdollisuuteen. EU-valmistelujaosto-ohjeen mukaan: ”[...] neuvostopaketit olisi hyvä käsitellä jaostossa ennen EU-ministerivaliokuntaa. Vähintäänkin ne tulee toimittaa tiedoksi jaoston laajalle kokoonpanolle ajankohtaisen tilannekuvan välittämiseksi.”
- Finanssiala: ”EU-jaostojen ja ministeriöiden toimintatapojen yhdenmukaistaminen voi merkittävästi parantaa Suomen mahdollisuuksia EU-vaikuttamisessa. [Suositus on tarpeellinen], sillä se mahdollistaa paremman valmistautumisen ja tehokkaamman osallistumisen jaostojen työskentelyyn ja sitä kautta vaikutusmahdollisuuksiin [...] sekä] varmistaa, että kaikki relevantit näkökulmat ja tiedot otetaan huomioon päätöksenteossa, mikä puolestaan tehostaa EU-tason vaikuttamista.”
- SM: ”Asialista voitaneen jakaa, mutta muuten EU-hankkeissa neuvoston työryhmän työskentelyn aikana laajaa kuulemistä uusista esitetyistä vaihtoehtoehdoista ja jäsenmaiden tekemistä uusista ehdotuksista vaikeuttaa se, että eri jäsenmaiden kannanotot eivät ole julkisia ja samoin myös

neuvoston työryhmien asiakirjat eivät ole julkisia, joten niistä laaja kuuleminen on hankalaa. Monesti myös aikataulu on niin kireä, ettei siinä laajalle kuulemiselle ole varattu aikaa.”

4.9.2 Muita kommentteja

Muussa palautteessa monet vastaajat korostivat kuulemisen ja sen kehittämisen merkitystä EU-asioissa mm. ennakkovaikuttamiseen, EU-valmistelujaostotoimintaan ja tiedottamiseen liittyen.

- VNK: ”[Luku] on laadittu varsin tiiviiksi, jolloin vaarana on, että teksti jää osin epäinformatiiviseksi, eikä [...] tarjoa valmistelijalle uutta ohjeistusta jo olemassa olevaan EU-ohjeistukseen verrattuna. Valmistelija kannalta voisi olla parempi vaihtoehto [...] viitata siihen, että on olemassa erilaisia asiatyyppejä (U/E/UTP-asia) ja viitata niiden osalta muutoin tarkemmin OM:n ohjeeseen eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Näin välttyttäisiin päällekkäiseltä ohjeistukselta ja eri aikaan laadittujen ohjeistusten mahdollinen epäyhtenäisyys. [...] EU-valmistelussa monesti keskeisenä työvälineenä on ministeriöiden verkkosivut, jotka olisi hyvä mainita yhtenä esimerkkinä oppaassa. Oppaassa olisi hyvä esimerkinomaisesti esitellä muutama [VN:n ennakkovaikuttamisen pääprioriteetteja käsittelevä ja ennakkovaikuttamista koskeva E-kirje]. Luku 8.1.3 Ensimmäinen kappaleen tekstin täsmentämistä tulisi harkita perustuslain 96 §:n ja 97 §:n osalta. Esimerkiksi tekstissä ei mainita, mitkä asiat kuuluvat perustuslain nojalla sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan. [...] Edellisessä kuulemisoppaassa oli maininta, jonka mukaan mahdollisista kuulemismenettelyistä ja muista asian kansallisista käsittelyvaiheista tehdään kirjaukset valtioneuvoston eduskuntakirjelmiin. Tämä olisi hyvä ottaa uudistettuunkin oppaaseen. Oppaan tekstiä voisi täydentää selvyyden vuoksi, että Suomen kantojen viimevaiheen muotoilu on esittelevän ministeriön johdolla virkavastuulla valtioneuvostossa tehtävää työtä.”
- MMM: ”Sidosryhmien kuuleminen EU-asioiden valmistelussa on tärkeä osa asian kansallista valmistelua. Luonnoksessa tunnistetaan hyvin sidosryhmien rooli osallistumisesta tietopohjan keräämiseen. [...] EU-valmistelujaostojen ohjeissa (EU/41/2024-VNK-3) painotetaan myös laajan kokoonpanon hyödyntämistä kansallisten vaikutusten arvioinnissa. Jaosto-ohjeessa painotetaan kuitenkin laajan kokoonpanon osallistumista keskusteluun Suomen kannasta valmistelun ensi vaiheessa. Ohjeessa todetaan, että viimevaiheen kannanmuodostus tapahtuu erillisessä suppean virkamieskokoonpanon menettelyssä. [Luonnoksessa] olisi hyvä nostaa tämä seikka Suomen kannanmuodostuksesta esiin, jotta se olisi linjassa uusimman jaosto-ohjeen kanssa. [Luonnoksessa] nostetaan esimerkiksi U-kirjelmän valmistelutietojen julkistaminen Hankeikkunassa. Esimerkki voisi lisätä valmistelun avoimuutta, mutta asiassa on tärkeää huomioida EU-säädösten valmistelun usein hyvin kireä aikataulu. Kuten [luonnoksessa] todetaan, sidosryhmiä voidaan

kuulla myös muilla tavoin. Ministeriöt järjestävät jo tällä hetkellä merkittävistä EU-hankkeista kuulemistilaisuuksia, seminaareja ja muita sidosryhmätilaisuuksia.”

- Kuntaliitto: ”Kuntaliitto kannattaa säännöllisiä suullisia ja kirjallisia kuulemisia EU-säädösten esivalmistelussa sekä EU-ennakkovaikuttamisen valmistelussa keskeisille sidosryhmille. EU-säädösten vaikutukset kuntiin ja kaupunkeihin olisi huomioitava esivalmistelussa sekä valtioneuvoston vuosittaisissa EU-prioriteeteissa sekä ennakkovaikuttamislinjauksissa. [...] Kuntaliitto kiinnittää erityistä huomiota kuntalain (410/2015) 11 §:ään, jonka mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajankantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään Kuthanekissa. [...] Säännöstä] sovelletaan myös EU-asioiden valmistelutoimenpiteisiin valtion toimesta. Mikäli EU-asialla tai EU-asian valmistelutoimenpiteillä (U- tai E-kirje) on säännöksessä tarkoitettuja [...] vaikutuksia, on asia valmisteluvaiheessa vietävä Kuthanekin käsiteltäväksi. Kuntaliitto toivoo tarkempaa kirjausta [...]oppaaseen] EU-asioiden Kuthanek-käsittelystä. [EU-säädöshankkeiden] keskinäisiä vaikutuksia sekä päällekkäisyyksiä tulisi arvioida nykyistä tehokkaammin kansallisen esivalmistelun puitteissa. EU-säädösvalmistelun kirjallisessa EU-jaostomenettelyssä sidosryhmille annettu kommentointiaika on useimmiten maksimissaan muutaman päivän pituinen. [...] Kuntaliitto toivoo, että EU-jaostojen kirjallista lausuntoaikaa pidennettäisiin merkittävästi nykyisestä.”
- Keskuskauppakamari: ”EU-vaikuttamisen osalta eroja eri EU-jaostojen ja ministeriöiden toimintatavoissa tulisi pyrkiä vähentämään. On myös tärkeää, että sidosryhmiä kuullaan riittävän aikaisessa vaiheessa kaikissa EU-vaikuttamisen vaiheissa, ennakkovaikuttaminen mukaan lukien.”
- Finanssiala: ”Pidämme positiivisena, että oppaassa tunnistetaan EU-vaikuttamisessa neljä vaihetta, joiden kuuleminen on ohjeistettu selkeästi. Vaikuttaminen eri vaiheissa on erilaista, ja on hyvä, että sidosryhmillä on mahdollisuus tuoda näkemyksensä esille kaikissa vaiheissa [...]. Eri vaiheiden kuulemisella ja niistä annettavalla ohjeistuksella tuetaan parempaa yhteistyötä ja varmistetaan tehokkaampi ja johdonmukaisempi vaikuttaminen EU-asioissa. [...]S]idosryhmien asiantuntemus ja näkemykset tulee huomioida kuulemisessa jo ennen U- ja E-kirjelmävaihetta. Tämä mahdollistaa sen, että kaikki osapuolet voivat tuoda esiin näkemyksensä ja antaa kehitysehdotuksia jo varhaisessa vaiheessa, mikä parantaa vaikuttamisen mahdollisuuksia sekä lainvalmistelun laatua ja hyväksyttävyyttä. Ennakollisia keskusteluita sidosryhmien kanssa tulisi käydä sekä silloin, kun ministeriö pohtii omien EU-prioriteettien asettamista, että ennen priorisoiduissa hankkeissa tehtävää ministeriön ennakkovaikuttamista. EU-jaostojen ja ministeriöiden toimintatapojen yhdenmukaistaminen voi merkittävästi parantaa EU-vaikuttamista. [...]On tärkeää], että [VN:n] kanta kirjataan jo U-kirjeluonnokseen, josta pyydetään näkemyksiä EU-valmistelujaostolta. Tällä [...] voidaan varmistaa, että kaikki relevantit näkökulmat [...] otetaan huomioon [...].”

- EOA: "Suomen kannanmuodostuksen [...] tulisi [...] alkaa jo huomattavasti ennen sitä, kun komissio antaa [säädösehdotuksensa]. Itsestään selvää on, että viimeistään U-kirjelmävaiheessa, mutta mieluummin jo huomattavasti aikaisemmin, tarvitaan sidosryhmienkin näkemyksiä."
- Sitra: "Kansallisesti merkittävistä EU-asioista voisi järjestää asiantuntijakuulemisten lisäksi julkisia kuulemisia."
- WWF: "[EU-osio] jää muuta osaa kevyemmäksi ja epäselväksi. [...] Luvussa] ei kirjata yhtään periaatetta ja vain yksi suositus [...] EU-valmistelujaostojen laajan kokoonpanon kautta tapahtuva sidosryhmien osallistaminen ja -kuuleminen on keskeisen tärkeä osa sidosryhmien vaikutusmahdollisuutta. Suuri osa lainsäädännöstä tulee EU:n kautta ja sidosryhmien on välttämätöntä voida näin vaikuttaa Suomen kannanmuodostukseen."
- SAK: "EU-jaostojen laajat kokoonpanot ovat tärkeä osa Suomen EU-politiikan valmistelua, ja sitä olisi syytä edelleen kehittää. Jaostojen jäsenillä on usein hyvin vähän aikaa kommentoida asiakirjoja. Tilannetta voidaan helpottaa antamalla säännöllisemmin ennakkotietoa tulevista kommenttipyyntöistä. Tuemme suositusta neuvoston kokouksen asialistojen jakamisesta etukäteen laajalle kokoonpanolle. Tuemme myös sitä ajatusta, että kuulemistapoja voidaan laajentaa ja hyödyntää nykyistä aktiivisemmin mm. tietopohjan keräämiseen, tiedotus- ja keskustelutilaisuuksiin ja kommentointiin valmistelun eri vaiheissa. Ehdotamme, että säädösehdotuksen käsittelyn etenemisestä kerrotaan EU-jaostojen laajoille kokoonpanoille, tämä voisi osin tapahtua esim. jakamalla työryhmien muistioita jaostoille. [...]O)n tärkeää, että pienessä maassa kuten Suomessa on riittävä EU-oikeuden osaaminen ja resurssit virkamieskunnassa ja että näissä kysymyksissä keskeisten sidosryhmien asiantuntemusta kuullaan ja hyödynnetään."
- Aalto-yliopisto: "[Oppaan ja VNp:n l]injauksista huolimatta sidosryhmillä ei käytännössä ole ollut mahdollisuutta systemaattisesti vaikuttaa Suomen linjauksiin EU-päätöksenteossa. Osallistaminen on tyypillisesti ollut muodoltaan viime hetkellä tiedottavaa sen sijaan, että osallistaminen perustuisi dialogiin sidosryhmien kanssa ennen kuin Suomen kannoista asiallisesti on jo päätetty. Toisin sanoen linjausten kirjaukset eivät tällä hetkellä toteudu riittävästi. Asiakirjojen jakamisen lisäksi kaivataan avoimia sidosryhmätilaisuuksia, joissa näkökulmien esittäminen olisi mahdollista laajalle joukolle relevantteja tahoja. Jaostojen toiminnassa tulee kiinnittää huomiota jaostojen kokoonpanojen tasapuolisuuteen ja erityyppisten tahojen mahdollisuuteen tuoda näkökulmia esiin."
- Kela: "[Pitäisikö jotenkin huomioida] delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten osalta asetuksista ja direktiiveistä hieman poikkeavaa käsittelytapaa (varsinkin, kun näitä on alettu nykyään käyttämään entistä enemmän). Näiden kommentointi tuntuu tapahtuvan vain EU-tasoisien ns. julkisten

kuulemisten kautta, joissa on lyhyempi lausuntoaika, eikä käsittely välttämättä ole yhtä kattavaa valmistelujaostoissa. Niiden sisällöillä on kuitenkin käytännön merkitystä toimeenpanon kannalta.”

- Amnesty: ”Sidosryhmille annetaan tietoa EU:ssa valmisteilla olevista asioista liian harvoin ja liian myöhäisessä vaiheessa, jotta tosiasiallinen vaikuttamismahdollisuus olisi olemassa. Näin ollen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinneissa ei useinkaan oteta huomioon sitä tärkeää tietoa, mitä sidosryhmillä olisi vaikutuksista antaa. [...]E]tenkin silloin, kun EU-säädös on niin sanottua minimisääntelyä eli se sisältää kansallista liikkumavaraa, vaikutusten arviointi on myös suuressa roolissa. Myös tässä yhteydessä sidosryhmien laaja kuuleminen on erittäin tärkeää, jotta perus- ja ihmisoikeusvaikutukset saadaan mahdollisimman kattavasti arvioitua.”
- Mikro- ja pienyrittäjät: ”Olisi mielestämme lähes kriittisen tärkeää sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi ylläpitää julkista ja ajantasaista tietoa siitä, mitkä [EU-säädöshankkeet] ovat tulossa vireille, ovat vireillä ja mistä hankkeesta kukakin ministeriö vastaa. Näin myös ne sidosryhmät, jotka eivät ole laajennetuissa jaostoissa edustettuina, saisivat tietoa EU-valmisteluista, joihin niillä ei aina ole muuten resursseja osallistua tai mahdollisuus seurata. Nykyisellään tiedonjakamista ja läpinäkyvyyttä valmisteluissa ei ole likimainkaan tarpeeksi [...]. Tärkeimmistä hankkeista olisi syytä järjestää ihan julkisia kuulemisia.”
- Pakolaisneuvonta: ”[M]yös EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa [tulisi painottaa] 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 ennakkoiva 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.”

4.9.3 Lainvalmistelijoiden palaute

- Suositus: ”Vastustus, koska aiheuttaisi paljon lisätyötä ja olisi usein turhaa. Neuvoston kokoukseen osallistuvan tulee huolehtia asianmukaisesta jakelusta ja informoinnista (ml. kommentointipyyntöistä). Ei missään nimessä laajalle kokoonpanolle.”

4.10 Liitteet

4.10.1 Kyselyn laatiminen

- Ilmatieteen laitos: "[O]lisi hyvä huomioida, että myös lausunnon antamisesta pidättäytyminen on hallinnollinen päätös. Asianhallinta tarvitsee tiedon joko lausunnon antamisesta tai päätöksestä, ettei sellaista anneta. Näin ollen kyselyihin olisi hyvä varata myös ei lausuttavaa -kohta."
- KKV: "[K]ysymysten muotoiluun tulee kyselyn laatimisvaiheessa kiinnittää erityistä huomiota, sillä kysymysten muotoilu vaikuttaa niistä saataviin vastauksiin."
- Aalto-yliopisto: "Kyselyn rakenteen tulisi seurata kommentoitavan dokumentin rakennetta. Kyselyyn vastaamista monimutkaistaa ja hidastaa, jos kysymyksiin vastaaminen edellyttää dokumentin selaamista edes takaisin. Kyselyn ryhmittely temaattisiin kokonaisuuksiin tai edistymisen yleisestä erityiseen edellyttää sitä, että myös kommentoitava dokumentti on jäsennelty tällä tavoin. Kyselyn laatimisessa tulee painottaa mahdollisuutta tuoda esiin näkökulmia ja perusteluja, joita lainvalmistelija ei ole huomionnut esitystä kirjoittaessaan. [...] Asiat ovat monitahoisia ja niihin on toisinaan mahdotonta vastata kyllä tai ei. Jos kysymyksenasettelut ovat liian yksinkertaisia, on vaarana, että kyselyn tulokset näyttäisivät päällisin puolin selkeiltä, mutta ne eivät todellisuudessa tuota validia tietoa. Rakenteistetut kyselyt on vastaajan kannalta järkevintä toteuttaa niin, että kysymykset koskevat temaattisia kokonaisuuksia pikemminkin kuin niin, että kysely koostuisi lukuisista yksityiskohtaisista kysymyksistä. [...] Mahdollisuus täysin vapaamuotoisen palautteen antamiseen avovastauksella on keskeistä. Kyselyn laatimisessa olisi huolehdittava siitä, että samaa asiaa tai toisiinsa läheisesti liittyviä asioita ei kysytä eri kohdissa. [...] Kyselyn kaikkien kysymysten tulisi olla vastaajalle näkyvillä ennen kyselyyn vastaamisen aloittamista."
- SILE: "Sivulla 82 on maininta, jonka mukaan lausuntomenettelyssä palaute voisi olla hyvinkin yksityiskohtaista koskien esimerkiksi pykälää tai pykäläkokonaisuuksia. [...] Lausuntomenettely on kuitenkin] monelle sidosryhmätyypille käytännössä ainoa mahdollinen tapa osallistua, jos muuta kuulemista ei ole järjestetty. Kovin yksityiskohtainen pykäläkohtainen kuuleminen ei välttämättä "kannusta" kaikkia tahoja osallistumaan tai voi osoittautua haastavaksi. Voisiko ajatella, että lausuntomenettelyssä olisi eri kysymystyppejä eri sidosryhmätyypeille, toki hankkeen luonne huomioon ottaen. [...] Näkisimme, että tieto [vastaajan] roolista (sidosryhmätyypistä) on välttämätön, jotta tasapuolisuuden toteutumista on mahdollista arvioida."
- Helsingin yliopisto: "[H]aastavia ovat esim. sellaiset kysymykset kuin ulkomaalaislakia uudistettaessa "Onko toimenpide x riittävä", vastausvaihtoehdot Kyllä/Ei. Yliopiston käsityksen mukaan toi-

menpide oli liiallinen ja tarpeeton, mutta kumpikaan vaihtoehto ei kattanut toimenpiteen vastustamista. Yliopisto pitää kannatettavana käyttää tällaisten vaihtoehtojen sijaan liitteessä esitettyjä ”Kannatan; Kannatan muutettuna; Vastustan; Muu vaihtoehto, mikä?; Ei kantaa/En osaa sanoa”.

- Maalleko-verkosto, MANE: ”Digitaalisissa kuulemisissa on huomioitava, että kaikilla ei ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää digitaalisia välineitä. Suomessa on digisyrjäytyneitä, joille esimerkiksi vahva tunnistautumisen voi olla ongelma tai joilla ei ole osaamista. Tähän voi olla ratkaisu suullinen kuuleminen. Se on tärkeä osa tiedon hankintaa, sitä tarvitaan ratkaisuvaihtoehtojen punnitsemiseksi, osallisuuden lisäämiseksi ja oikean informaation jakamiseksi. Suullinen kuuleminen voi olla myös parempi saavutettavuussyistä ja väärinkäsitysten oikaisemiseksi.”
- Pelastakaa Lapset: ”Liitteessä tuodaan esiin, että hyvä kysely keskittyy vain olennaisiin asioihin. On kuitenkin huomioitava, että sidosryhmät voivat löytää esityksestä muitakin olennaisia asioita kuin kyselyssä esiin nostetut asiat. Tämän vuoksi avoimille vastauksille on annettava tilaa. Kysymyksiä laadittaessa tulee varmistaa, että ne eivät ole johdattelevia. Suljettujen kysymysten kohdalla vastausvaihtoehdot eivät saa olla liian rajoittavia. [...] Haavoittuvat kohderyhmät jäävät [...] yleiseksi maininnaksi, sillä niitä ei [...] avata laajemmin. Haavoittuvia kohderyhmiä on erilaisia ja eri ryhmille suunnatut kysymykset vaativat eri asioiden huomioimista. [...]Kyselyn laadinnassa on tärkeää huomioida], keitä sen kohderyhmään kuuluu.”
- Eläketurvakeskus: ”[R]akenteen toivotaan olevan tiivis (esim. maksimissaan 10-20 kysymystä).”

4.10.2 Kuulemisen kielet

- Ahvenanmaan maakuntahallitus. Den åländska lagstiftningen och samhällsstrukturen [...] avviker i många fall från motsvarande i Finland. Det är viktigt med en tidig dialog med landskapsregeringen [...] så att problemområden tidigt identifieras och att det i praktiken blir möjligt att anpassa förslag även till den åländska kontexten och självstyrelsesystemet. [...]Det vore bra med en tydlig anvisning till ministeriernas lagberedare att komma ihåg att kontakta landskapsregeringen såsom ovan angivits. Det är viktigt att remisstiderna på svenska och finska är lika långa samt att allt relevant material finns på båda språk då ett ärende går på remiss. [...] Landskapsregeringen önskar uppmärksamma [JM på JK:s] skrivelse [...]: ”Jag fäster ministeriets uppmärksamhet vid skyldigheter fastställda i 36 § 1 mom. och 38 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland gällande skriftväxlingsspråket med landskapet. Jag fäster ministeriets uppmärksamhet även vid de ovan anförda synpunkter som gäller skyldigheten att bedöma ett lagförslags betydelse för landskapet så tidigt som möjligt under lagberedningen samt de ovan anförda synpunkter som gäller omfattning och publicering av den svenska översättningen av utkastet till regeringens proposition. [...] Även om man anser att ministeriet inte var skyldigt att översätta utkastet i sin helhet, förefaller det tveksamt

om den översättning till svenska av utkastet som funnits i lausuntopalvelu.fi, nämligen propositionens huvudsakliga innehåll och lagförslag uppfyller de minimikrav som ställs i 31 § 1 mom. i språklagen. Enligt [anvisningen för hörande] bör det noteras att det så kallade beskrivningsbladet för publikationerna vanligtvis är så kortfattat att det inte uppfyller kravet på det sammandrag som avses i språklagen, och inte skyddar den svenskspråkiga befolkningens informationsbehov. Också i anvisningen för ministeriernas handläggare gällande Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden hänvisas till en "tillräcklig sammanfattning på svenska av de huvudsakliga lagförslagen och paragrafförslagen på svenska" i situationer där den ovannämnda tröskeln inte överskrids men landskapet ändå hörs." [...] Landskapsregeringen betonar vikten av att [JM i den kommande anvisningen...] tydligt lyfter upp skyldigheterna vad gäller svenska språket och hörande enligt [...] självstyrelselagen samt genomför utbildningsinsatser om hur ministerierna på bästa sätt kan skapa förutsättningar för landskapsregeringens deltagande."

- OKV: "Vähimmäisvaatimuksista lausuntopyynnön kääntämisessä ruotsin kielelle säädetään kielilain 27, 31 ja 32 §:ssä. [...] Olen kansalaisuuslain muuttamista koskevassa tuoreessa lausunnossani OKV/2849/21/2024 kiinnittänyt huomiota siihen, että sisäministeriön lausuntopyyntö koski pelkästään suomenkielistä hallituksen esitysluonnosta, eikä ruotsinkielistä käännöstä ollut saatavilla. Lausuntopalvelussa oli niin ikään saatavilla pelkästään suomenkieliset ohjeet lausuntojen antamisesta. Perustuslaissa turvatus osallistumisoikeuden ja kielilain vaatimusten valossa [HE-luonnosten] tulee olla saatavilla myös ruotsiksi. Kansalaisuuslain kohdalla merkitystä oli annettava myös Ahvenanmaan itsehallintolain säädöksille. Katsoin lausunnossani, että [HE:stä] oli tässä tapauksessa järjestettävä kuulemiskierros myös ruotsiksi ennen [HE:n] antamista eduskunnalle. Totean lisäksi, että [EOA] on katsonut kaksikielisen valtakunnallisen viraston menetelleen kielilain vastaisesti, kun se oli julkaissut [Lausuntopalvelussa] lausuntopyynnön ainoastaan suomen kielellä (EOAK/3445/2022). [...] Jätän [OM:n] harkittavaksi mahdolliset viittaukset edellä mainittuihin ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin. [...] S]uosituksen (s. 32 ja 88) mukaan 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. Näkemykseni mukaan kyseinen suositus olisi aiheellista muutetaan muotoon "[...] kuuleminen järjestetään suomeksi ja ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle"."
- Folktinget: "[Rekommendationerna] bör ändras till principer både när det gäller förberedelseskedet och den egentliga beredningen. Hörandet ska alltid ordnas även på svenska, om ärendet har särskilt stor betydelse för Åland eller har stor betydelse för landets svenskspråkiga befolkning. Det är i allmänhet inte tillräckligt med endast ett svenskt referat av bedömningspromemorian. Det är viktigt att det beredande ministeriet försäkrar sig om att all väsentlig information finns tillhanda

även på svenska. Vid lagberedning innebär detta att även specialmotiveringen till lagförslaget bör finnas tillhanda på svenska. Detta är väsentligt för att en svenskspråkig och en finskspråkig remissinstans ska kunna ta ställning till förslagen enligt lika grunder. [...] Utgångspunkten för demokratiskt deltagande är [...] att svenskspråkiga remissinstanser och övriga aktörer med svenska som eget språk ges möjlighet att delta i ministeriernas remissförfaranden och ta ställning till lagberedningen. En förutsättning för detta är att behovet av svenskspråkigt skriftligt material tillgodoses och att det ordnas höranden även på svenska. Det har emellertid visat sig att detta ofta inte är fallet. Folktinget konstaterar vikten av att ministeriet i sin beredning kartlägger vilka svenskspråkiga intressentgrupper som ska höras för att man ska få en tillräcklig insyn i frågor som har betydelse för den svenskspråkiga befolkningen. Ett representativt urval av svenskspråkiga remissinstanser gör det lättare att forma en nyanserad lägesbild, att bedöma språkliga konsekvenser av beredningens förslag och att identifiera förändringsbehov. [...] Det är vidare motiverat att understryka att bestämmelserna i språklagen utgör minimikrav och att en myndighet alltid har rätt att ge bättre språklig service. Det här har betydelse bland annat när myndigheterna fattar beslut om behovet av översättningar av betänkanden och slutrapporter. [JK] har i ett avgörande konstaterat att syftet med höranden vid lagberedning är att förverkliga olika intressentgruppers och allmänhetens möjligheter att delta och påverka enligt lika grunder i beredningen av de ärenden som är på remiss. Det här förutsätter att det både reserveras tillräckligt med tid, och att begäran om utlåtande samt utkastet till [RP] finns att tillgå på båda nationalspråken, även om lagförslaget inte anses ha särskilt stor betydelse för den svenska befolkningen eller för Åland. [...] En återkommande fråga gäller brister i det svenskspråkiga beredningsmaterialet under remissbehandlingen. [JK] har gett ett avgörande om felaktigheter i svenskspråkiga lagförslag som beretts vid olika ministerier. [...] Folktinget föreslår att utkastet till anvisningar kompletteras med [JKs] avgöranden.”

- FDUV: ”Problematiskt har också varit att flera lagförslag på senare tid inte har publiceras på svenska [...]. Detta har inneburit att FDUV varit tvungna att använda tid och resurser för att översätta det centrala innehållet till svenska så att det ska vara möjligt för oss att höra svenskspråkiga personer med intellektuell funktionsnedsättning och deras anhöriga. [...] Vi föreslår även att remissrundan inleds först när allt material finns översatt till svenska, annars försätts svenskspråkiga i en sämre position än de finskspråkiga. Om det svenskspråkiga materialet mot förmodan publiceras senare, behöver det tydligt framgå ur anvisningarna att svarstiden för de svenskspråkiga utlåtandena måste förlängas. Beredningen av lag borde heller inte gå vidare innan den svenska utlåtanderundan avslutats, eftersom risken annars är att utlåtandena inte beaktas. [...] I många fall är även remisstiden ett ypperligt tillfälle att kommentera missar i översättningen, vilket är en annan orsak till att en tillräckligt lång svarstid är viktig. Även [JK] har uppmärksammat att det förekommer skillnader mellan de finsk- och svenskspråkiga lagtexterna i de regeringspropositioner som

lämnas till riksdagen [...]. FDUV lyfta upp vikten av att ministerier kartlägger vilka svenskspråkiga intressentgrupper som bör höras för att få tillräcklig insyn i frågor som har betydelse för den svenskspråkiga befolkningen. Det här innebär bland annat att man måste säkerställa att svenskspråkiga intressentgrupper får utlåtandebegäran i dessa frågor. Detta behöver lyftas tydligt upp i anvisningarna, eftersom FDUV har erfarenhet av att svenskspråkiga intressentgrupper inte alltid får begäran om utlåtande i de frågor som berör den svenskspråkiga befolkningen.”

- OKM: ”Jää epäselväksi, tarkoittaako [viittaus kaksikielisiin kuntiin, yliopistoihin tai muihin oppilaitoksiin] poikkeusta pääsääntöön. Eli olisiko tarpeen kääntää koko HE jo lausuntokierrokselle. Myöskään asetusmuutoksien osalta perustelumuiustioita ei ole käännetty ruotsiksi. [...] Jos tällaiseen käytäntöön täytyisi siirtyä, se vaikuttaisi valtavasti lainvalmisteluprosessien aikatauluihin, kun käännökselle pitää varata nykyistä huomattavan paljon enemmän aikaa. [...] OKM esittää, että liitteessä 2 mainittaisiin suoraan HE:t ja asetukset ja niiden kääntäminen lausuntokierrosta varten (kielilain 27 §:ssä puhutaan ”kirjelmistä”), jos menettely poikkeaa pääsäännöstä. Ja jos menettely ei poikkeaa normaalista, niin sekin olisi hyvä mainita.”
- Kuntaliitto: ”[V]aikka lausuntomenettely muodollisesti täyttää [lainsäädännön] vaatimuksia, menettely ei välttämättä täytä hyvän lainvalmistelun vaatimuksia. [...] lausuntovaiheessa tulee lähtökohteisesti pyrkiä julkaisemaan myös [HE-luonnokset] kokonaisuudessaan samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi. Mikäli samanaikainen julkaiseminen ei ole mahdollinen, lausuntoantajien näkökulmasta olisi suotavaa, että myös säädösehdotusten rinnakkaistekstit liitettäisiin julkaisuun myös ruotsiksi. Tämä edistäisi ehdotusten helppolukuisuutta ja saavutettavuutta merkittävästi. Se edistäisi myös sidosryhmien yhdenvertaista kohtelua. Ottaen huomioon, että pykäläehdotukset on joka tapauksessa käännettävä, ja voimassa olevat säännökset ovat jo saatavilla molemmilla kansalliskielillä, rinnakkaistekstien julkaiseminen molemmilla kielillä ei vaatisi käännösresursseja.”
- VNK: ”[Oppaassa] tulisi viitata ja ottaa huomioon [VNK:n] määräys hallituksen esitysten sekä muiden valtioneuvoston ja ministeriöiden asiakirjojen kääntäminen ruotsiksi [...]. Määräys sisältää kattavasti periaatteet ja menettelyt [mm. HE-luonnosten] kääntämisestä. Vuonna 2024 päivitettyyn määräykseen on muun ohella lisätty ohjeistusta arviomuistioiden kääntämisestä lausuntomenettelyä varten. Se myös sisältää luettelon aineistosta, jota ei käännetä kansalliskielille. Jos käyttöön otetaan uusia toimintatapoja tai käytänteitä, nykytilaan verrattuna uusien julkaistavaksi tai viestittäväksi ehdotettavien tekstien kääntämisen osalta on otettava kantaa siihen, onko asiakirjat tarpeen kääntää ja miten varmistetaan mahdolliseen kääntämiseen tarvittavat resurssit.”
- Pelastakaa Lapset: ”Pelastakaa Lapset näkee myönteisenä, että muiden kielten käyttömahdollisuus huomioidaan kuulemisoppaassa, kun asia koskee suomen, ruotsin ja saamen kieliä taitamattomia Suomessa asuvia tai oleskelevia. Muiden kielten käyttö tulee huomioida myös lasten ja

nuorten kuulemisessa. Lasten kuulemisessa tulee huomioida Suomessa asuvat muita kieliä äidin-kielenään puhuvat lapset sekä viittomakieltä käyttävät, näkövammaiset ja nepsy-piirteiset lapset.”

- SAK: ”SAK kannattaa [muiden kielten käyttöä] kuulemisessa, julkaisuissa ja hankeviestinnässä. Yhteiskunta ja työmarkkinat kansainvälistyvät, on tärkeää, että esim. ulkomaalaisia työntekijöitä koskevat keskeiset lakihankkeista on tietoa saatavissa ja kommentoitavissa esim. englannilla.”
- Vammaisfoorumi: ”[M]uiden kielten osalta suositus suullisesta kuulemisesta viittomakielisen väestön asiaa koskien tulee vahventaa periaatteeksi. Viittomakielen käyttäminen tulisi huomioida läpileikkaavasti kaikissa valtakunnan lakihankkeissa. Samoin selkokielen asemaan tulee kiinnittää tässä kohtaa erityistä huomiota, kun sitä ei mainita tässä liite osiossa lainkaan. YK:n vammaisso-pimuksen 2 artiklan mukaan ”yleissopimuksessa: ”viestintä” sisältää kieliä, tekstin näyttämistä, pistekirjoitusta, taktiilikommunikaatiota, isokirjaintekstiä, saavutettavaa multimediaa sekä kirjallisia, kuuloon perustuvia, selkokielistä, ihmisääneen perustuvia sekä puhetta tukevia ja korvaavia viestintätapoja, -keinoja ja -muotoja, saavutettava tieto- ja viestintäteknologia mukaan lukien; ”kieli” sisältää puhutut kielet sekä viittomakielet ja muut ei-puhutun kielen muodot.”
- Fingo: ”Valmisteleva ministeriö päättää saamen kielisistä julkaisuista. Yhdenvertaisuuden vuoksi oltava selkeät yhteiset toimintatavat saamen kielen käyttöön liittyen, eikä sen tule olla vain yksittäisen ministeriön päätäntävällässä. [Suositus muiden kielten käytöstä] 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 esimerkiksi Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseksi. Muutosesitys: ”voi olla erityisen hyödyllistä” -> ”on välttämätöntä”. Muokausehdotus [viittomakielistä väestöä koskevaan suositukseen:] ”On syytä varmistaa” tulee korvata sanoilla ”on varmistettava”. Tähän liittyen herää myös kysymys, onhan esteettömyyteen liittyvät kysymykset kysytty kuulemisiin ilmoittautumisen yhteydessä. Tämä on tärkeää yhdenvertaisen osallistumisen mahdollistamiseksi.”

4.10.3 Asiakirjajulkisuus, tiedonhallinta, avoimuusrekisteri ja tietosuoja kuulemisessa

- Lakitutka: ”Ministeriöiden lisääntynyt proaktiivisuus julkisten asiakirjojen julkaisemisessa on kiitettävää. Toivomme, että aineistojen julkaisemisesta Hankeikkunassa tulee samalla tavoin rutiininomaista ja ohjeistettua kuin asiakirjojen arkistoinnista VAHVAAan.”
- SM: ”[Vrt. Luvun 4.5 ja liitteen ohjeistus eri järjestelmiin vietävistä lausunnoista]: Kaikki lausunnot eivät olisi kattavasti saatavilla sekä Hankeikkunassa että Lausuntopalvelussa, sillä yksityishenki-

löiden lausuntoja ei vietäisi Hankeikkunaan eivätkä VAHVA:n käyttäjien lausunnot olisi Lausuntopalvelussa. Lausuntojen jakautuminen kahteen eri paikkaan ei palvelisi tavoitetta keskittää lausuntomenettely eikä sidosryhmien ja yleisön tiedonsaantia. Voisiko kaikki Lausuntopalvelun kautta tulleet lausunnot tallentaa Hankeikkunaan? Tämän voisi toteuttaa niin, että rekisteröityminen Lausuntopalveluun antaisi samalla suostumuksen lausunnon tallentamiseen Hankeikkunaan taikka vaihtoehtoisesti VAHVA:ssa laaditut lausunnot siirrettäisiin (ainoastaan) Lausuntopalveluun ja Hankeikkunassa olisi Lausuntokierros-etapissa pelkkä linkitys Lausuntopalveluun [...].”

- VNK: ”[U]seassa kohdassa tuodaan esille Hankeikkuna asiakirjojen julkaisemisen välineenä. Asiakirjoja ei kuitenkaan voida suoraan tallentaa Hankeikkunaan, vaan siirto tapahtuu integraation kautta [VAHVasta]. Esitetään harkittavaksi, että esimerkiksi johdannon luvussa 1.3 tuotaisiin esille valmistelijan vastuu kuulemisten dokumentoinnista ja asiakirjojen rekisteröinnistä tiedonhallinta-, julkisuus- sekä tietosuoja- ja tietoturva vaatimusten mukaisesti.” [...] Sivulla 94 on mainittu [poistuneita tai poistuvia työkaluja]. Tietojen ajantasaisuuden varmistamiseksi ja tietoturvasyistä olisi perusteltua, että oppaan tämä osuus kirjoitettaisiin järjestelmäneutraalisti ja ohjeistettaisiin selvittämään asianmukainen järjestelmä valtioneuvoston voimassaolevasta ohjeistuksesta.”
- SILE: ”On hienoa, että oppaassa korostuu kuulemisten dokumentointi ja dokumenttien julkisuus, mutta tämä ei välttämättä tule systemaattisesti ja kokoavasti esille. Olisi tärkeää todeta eksplisiitisti, että kaikki kuuleminen (ainakin mitä sidosryhmätyyppejä on kuultu missäkin määrin ja missä vaiheissa missäkin hankkeissa) tulee dokumentoitua julkisesti, [...] jotta voidaan arvioida kuulemisten ja niiden suunnitteluun osallistumisen tasapuolisuuden toteutumista.”
- HY, eläinlääketieteellinen tiedekunta: ”Oppaassa ei kuvata selvästi, mitä tietoa kuulemisesta lainvalmistelijan tulisi vähintään julkaista lausuntoyhteenvetona lukuun ottamatta. Koska eri tahoilla on erilaisia eläimiin liittyviä lainvalmistelun intressejä, ehdotamme, että valmistelevalle ministeriölle tulisi vähintäänkin julkaista tieto, mitä tahoja on kuultu ja kuinka usein kuulemisen eri vaiheissa.”

4.10.4 Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet

- Akava: ”Akava pitää tärkeänä, että [oppaassa] on huomioitu lakisääteiset kuulemisvelvoitteet [...]. Kolmikantainen lainvalmistelu perustuu kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin.”
- Lastensuojelun keskusliitto: ”LSKL esittää, että oppaassa korostetaan vielä erikseen lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kuulemisen edellyttämää (lisä)aikaa sekä kuulemisen suunnittelussa ja toteutuksessa.”

- Näkövammaisten liitto: "[Liitteen] järjestystä on perusteltua muuttaa. Näyttää siltä, että järjestys on tällä hetkellä sattumanvarainen. [...] Näkövammaisten liitto edellyttää, että perus- ja ihmisoi-
keuksiin liittyvät kansainväliset velvoitteet nostetaan oppaassa niiden arvolle sopivaan paikkaan eli tämän liitteen ensimmäisiksi. Tällöin liite alkaa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koske-
valla yleissopimuksella ja YK:n lasten oikeuksien sopimuksella. Vammaisten henkilöiden kuulemi-
sen kohdassa (s. 108) on perusteltua mainita myös vammaisvaikutusten arviointi. [...] Vaikutusar-
viointiohjeessa] todetaan yksiselitteisesti, että vammaisten henkilöiden kannalta merkittäviä kysy-
myksiä voi liittyä useisiin erilaisiin säädöksiin, joita on lueteltu esimerkinomaisesti. Vammaisten
henkilöiden kuulemista käsittelevän tekstin loppuun on perusteltua lisätä oheinen maininta vam-
maisvaikutusten arvioinnista. [...] Luvussa 1.5 [tulisi esitellä] tarkemmin liitteen sisältöä. [...] Lu-
vussa on aiheellista nostaa esiin liitteestä jotain esimerkkejä, kuten YK:n vammaissopimus."
- Juristiliitto: "[V]iitattu lainsäädäntö on syytä tarkistaa ohjeiden jatkovalmistelussa. Esimerkiksi si-
vulla 105 viitattuja Väestörekisterikeskusta ja maistraatteja ei enää ole."
- Pelastakaa Lapset: "YK:n lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut Suomelle [...], ettei lasten
näkemyksiä oteta järjestelmällisesti huomioon heitä koskevassa päätöksenteossa. [...] Lasten ja
nuorten mielipiteitä on kuultava mahdollisimman laajasti eri lainsäädännön toimialoilla. [...] Komi-
tean mukaan Suomessa tulisi kiinnittää huomiota lasten kuulemiseen erityisesti päätöksenteossa,
joka koskee maahanmuuttoa ja turvapaikkaa, huoltajuutta, asumista ja yhteydenpitoa, suojelutoi-
menpiteiden toteutumista sijaishuollossa, sosiaalipalveluja ja perhevähäyksiä. [...] Komitea] on ke-
hottanut Suomea edistämään haavoittavassa asemassa olevien lasten osallisuutta kaikissa lap-
siin liittyvissä asioissa [...]. Lainvalmistelijoiden on erinomaiset mahdollisuudet hyödyntää eri järjes-
töjen osaamista ja niiden kehittämiä työkaluja valmistelun tukena. Pelastakaa Lapset on julkaissut
vuonna 2021 [lapsivaikutusten arviointioppaan], jossa kuvataan keinoja, joilla toteuttaa lasten
kuulemista [...]. Lapsen oikeuksien komitea [...] on antanut Suomelle suosituksen uudistaa saa-
melaisiin liittyvää lainsäädäntöä erityisesti saamelaislasten ja kulttuuristen ja kielellisten oikeuk-
sien osalta. Näin ollen myös saamelaislapset tulee huomioida saamelaisia kuultaessa. Tämä on
erityisen tärkeää silloin, kun esitys koskee saamelaisten kieltä ja kulttuuria. [...] YK:n lapsen oi-
keuksien [...] sopimuksessa turvataan lasten, ja erityisesti haavoittavassa asemassa olevien lapsi-
ryhmien, kuuleminen ja osallistaminen. Näihin ryhmiin kuuluvat muun muassa maahanmuuttaja-
ja pakolaistaustaiset, vähävaraisessa elämäntilanteessa elävät, seksuaali-, sukupuoli- sekä etni-
set vähemmistöt, lapset, joiden vanhempi on vankilassa sekä sijaishuollon piirissä olevat lapset."

- Amnesty: "Amnesty ehdottaa Näkövammaisten liiton tavoin, että liitteen rakennetta selkeytetään ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvat kuulemisvelvoitteet asetetaan liitteen alkuun. Ehdotamme myös Ihmisoikeusliiton tavoin, että liitteeseen lisätään viittaukset perustuslakiin (kuten perustuslain 22 §:ään) ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin."
- Invalidiliitto: "Invalidiliitto pitää perusteltuna kuvata YK:n vammaissopimuksen osallistamisveloitetta [...]. Lakisääteinen kuulemisvelvoite koskee [sopimuksen] mukaan myös vammaisia ihmisiä koskevaa poliittista päätöksentekoa, joten se pitää lisätä [liitteeseen]. Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan toimintaohjelma on esimerkki tällaisesta hallituksen sitouttamisesta vammaispolitiikkaan läpileikkaavasti eri ministeriöiden hallinnonaloilla koko hallituskauden ajaksi."
- Nuorisotutkimusseura: "[T]eksti mainitsee "moninaiset" lapset ja nuoret. Nuorisotutkimusseura ehdottaa kohtaan seuraavaa muotoilua: "Tärkeää on kiinnittää huomiota eri puolella Suomea asuvien, erilaisista taustoista tulevien ja erilaisissa elämäntilanteissa olevien lasten ja nuorten taivoittamiseen sekä taata heille yhdenvertainen mahdollisuus osallistua ja tulla kuulluiksi."
- UNICEF: "On tärkeää, että valmistelussa kuullaan lapsia, ja että kuulemisissa nousseet näkemykset vaikuttavat konkreettisesti asian valmisteluun. [...] Lapsen oikeus osallisuuteen pitää sisällään [...] sen, että lapsella on oikeus saada mielipiteensä huomioiduksi. Lasten näkemysten vaikutus kyseessä olevaan asiaan on tuotava selvästi esille. On varmistettava, että kuulemisilla on tavoitettu erilaisia lapsia ja lapsiryhmiä, ja että myös haavoittuvassa asemassa olevia lapsia on kuultu. Esimerkiksi erilaisiin vähemmistöihin kuuluvilla lapsilla on erilaisia tarpeita ja kokemuksia, joiden kuuleminen on välttämätöntä, jotta lasten moninaisuus huomioidaan."
- Kolttien kyläkokous: "Kolttalain (253/1995) mukaiselle koltta-alueelle kohdistuvissa toimenpiteissä Kolttien kyläkokouksen kuulemiseen tulisi velvoittaa myös muissa kuin laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa. Saamelaisia laajemmin koskevissa asioissa tulee pyytää lausuntoa myös Kolttien kyläkokoukselta."
- TEM: "[L]iitteessä 4 viitataan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettuun lakiin (7/2014), joka on kumottu alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetulla lailla (756/2021). Kuulemisen kannalta relevantteja kohtia laissa ovat 26 §:n 2 mom., 28 §:n 2 mom. ja 43 §:n 2 mom."
- VNK: "[VNOS:n] mukaiset kuulemiset (31§ ja 29 §) olisi hyvä johdonmukaisuuden vuoksi sijoittaa tekstiin peräkkäin."
- VM: "Hyvinvointialuelain 11 ja 13 §:ää on muutettu 1.8.2024 alkaen lailla 468/2024. Hyvinvointialuelouden ja -hallinnon neuvottelukunnan sijasta tullaan asettamaan hyvinvointialueneuvottelukunta, jota koskeva valtioneuvoston asetus on valmisteilla."

- THL: ”[K]ansainvälisen tupakkapuitesopimuksen artiklan 5.3 velvoitteet rajoitettuun, vastuunalaiseen ja läpinäkyvään kanssakäymiseen tupakkateollisuuden ja sen etuja ajavien tahojen kanssa [tulisi lisätä] liitteeseen. [...] Artiklan] mukaan sopimusosapuolten on kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa suojeltava kansanterveyttä ja sitä tukevaa tupakkapolitiikkaa tupakkateollisuuden ja sen etua ajavien tahojen intresseiltä. Kuluttajatuotemarkkinoilla tupakka- ja nikotiiniteollisuus ovat nykyisin käytännössä erottamattomia, joten velvoite koskee myös esimerkiksi sähkösavuke- ja nikotiinipussialalla toimivia. [...] Viime vuosien aikana lainsäädännön valmistelussa on tullut esiin tapauksia, jotka osoittavat, ettei tätä tupakkapuitesopimuksen velvoitetta tunneta riittävän laajasti. Esimerkiksi EU:n kertakäyttömuovituotteita [...] koskevan direktiivin [...] kansallisen toimeenpanon valmistelutyöhön sai osallistua monikansallinen tupakkayhtiö. Toimeenpanon vaihtoehtoja tarkasteleva raportti ei käsittele lainkaan tehokkaimpia keinoja tupakkajätteen vähentämiseksi (käytön ehkäisy ja lopettamisen tuki), mutta yhtiön uutta tuotetta esitellään useita kertoja. Myös nikotiinipusseja koskeva tupakkalain muutosesitys on jouduttu tuomaan korjattuna uudelleen eduskunnan käsittelyyn teollisuuden vaikuttamisen tultua ilmi. Velvoitteen lisääminen oppaan liitteeseen edesauttaisi tietoisuuden lisääntymistä valmistelijoiden keskuudessa.”

4.11 Muu palaute

- KANE: ”[K]ansalaisyhteiskunnan toimijoita [tulisi kuulla] varhaisessa vaiheessa valmistelua ja [ottaa] mukaan jo säädöshankkeiden tavoitteiden asettamiseen. [...] Kansalaisyhteiskunnan kannalta keskeisten säädöshankkeiden työryhmiin [tulisi ottaa] yhä useammin mukaan kansalaisyhteiskunnan toimijoita, mikä edistäisi demokratiaa ja yhteiskehittämistä sekä vuorovaikutusta hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä. KANE odottaa säädöshankkeissa huolellista kansalaisyhteiskuntavaikutusten arviointia ja saadun palautteen avointa arviointia. [...] Näiden asioiden huomioon ottamista [tulisi harkita] opasta viimeisteltäessä. Säädöshankkeita kokoavan arviointitiedon analysointi ja raportointi olisi myös harkinnan arvoista, jotta kansalaisyhteiskunnan tilassa tapahtuvia muutoksia voidaan seurata toimintaa mahdollistavan ja rajoittavan sääntelyn näkökulmasta koko hallinnon tasolla ja aiempi valmistelu arviointeineen huomioon ottaen.”
- SILE: ”Koska [vaikutusarvioinnissa] on aina kyse tulevaisuudesta, ”tieto” ja ”selvittäminen” ovat [...] huonosti istuvia ilmaisuja [...] Kuulemiskäytäntöjen seurantaa varten [tulisi laatia] sidosryhmätyyppien luokittelu, jota hyödynnetään [...] kuulemiseen osallistuvien dokumentoinnissa [...]. Karkea luokittelu voisi olla esimerkiksi [...] Public authorities, Trade unions, Business groups, Professional associations, Institutional associations, Citizen groups, Research, Companies, Individuals. Luokittelu on helppo lisätä osaksi kaikkia kirjallisia kuulemismuotoja, ja myös suullisia [kuulemisia,] jos ne sisältävät ilmoittautumisen. [...] Luokittelun hyötynä olisi tavoitettujen sidosryhmien parempi tunnistaminen, mikä auttaisi lainvalmistelijaa hahmottamaan, ketkä osallistuivat [...]

...HE:ssä] voisi myös avoimemmin (lyhyesti) mainita [...], minkä tyyppiset sidosryhmät nähdään keskeisiksi ja keihin ehdotettava sääntelyn nähdään kohdistuvan. Mitä selkeämmin esimerkiksi [LAPAssa] olisi eritelty se, keihin ehdotus erityisesti kohdistuu, sitä helpompi keskeisten sidosryhmien olisi myös löytää itselleen keskeiset esitysluonnokset. [Tämä] voisi auttaa varmistamaan, että sääntelyn kohderyhmät ovat tulleet kuulluiksi. (Ks. esim. [EU-komission kuulemiset, joissa on eritelty 'target audience' K]aikkiin hankkeisiin, jotka eivät kohdistu pelkästään johonkin rajattuun asiantuntijaryhmään, [tulisi laatia] muun materiaalin ohella yleiskielinen tiivistelmä, jossa painotetaan niitä seikkoja, joista halutaan kuulla. [...T]asapuolisuuden käsittelyä voisi vielä yhdenmukaistaa. Yhtäältä tiedostetaan, kuinka eri sidosryhmillä on erilaiset valmiudet osallistua, mihin pelkät periaatteelliset osallistumismahdollisuudet eivät välttämättä tuo muutosta. Toisaalta muotoilut saattavat toisinaan johtaa niin ajattelemaan.”

- Tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: ”Koska [poikkeamista kuulemisen lähtökohdista] käsitellään omassa luvussaan, olisi selkeämpää, että täsmennykset ja esimerkit jätettäisiin ko. lukuun ja muualla oppaassa [...] vain tarpeellisissa kohdin [...] viitattaisiin ko. lukuun [...]. Tällöin eripuolilla opasta esitetyt määritteet kuten painava oikeushyvä olisi mahdollista avata ja perustella selkeämmin eikä muualla oppaaseen jäisi sellaisia poikkeusperusteita, joita ei löydy ko. luvusta. [...] Poikkeamismahdollisuutta koskevaan lukuun liittyen olisi [...] tarpeen tuoda esiin myös [OKV] linjaus siitä, että poikkeuksia kuulemisvelvoitteesta tulee ministeriön harkinnassa soveltaa suppeasti ja kuulemisen laajuutta pohdittaessa olisi lähtökohtaisesti valittava laajempi vaihtoehto.”
- VTT: ”Mahdollisuuksien mukaan lakihankkeissa ja niiden kuulemisissa olisi hyödyllistä selkeästi kuvata, mitä ryhmiä tai tilanteita valmistelevala laki (ainakin) koskettaa ja mitä se ei kosketa.”
- HY, eläinlääketieteellinen: ”Eläimet eivät [...] suoraan voi osallistua lainvalmisteluun. Osana kuulemisesta erilaiset tahot sen sijaan puhuvat eläimistä tai eläinten puolesta. [...] Usein kuultavat tahot hyötyvät tavalla tai toisella eläimistä, joko taloudellisesti [...] tai henkilökohtaisesti [...]. Siksi on tärkeää, että kuulemisessa huomioidaan tarkasti, keitä kuultavat tahot edustavat ja mitä eläimiin liittyviä intressejä heillä on. [...] Tähän olisi myös hyvä laatia erillinen ohjeistus, jotta raportointi olisi systemaattista. [...]Tutkittua tietoa eläinten tarpeista ja kyvyistä tulisi ensisijaisesti hyödyntää eläinten kuulemisen lähteenä. Koska useille [sääntelyn] kohteena oleville eläimille on leimallista vuorovaikutus ihmisten kanssa, on myös tärkeää huomioida tutkimustieto tämän vuorovaikutuksen merkityksestä eläimen hyvinvoinnille. Suomessa tutkittua tietoa eläinten hyvinvoinnista hyödynnetään lainvalmistelussa esimerkiksi erilaisten selvitysten kautta, ja usein eläinten hyvinvointitieteen edustaja osallistuu eläinten hyvinvointilainsäädäntöä valmistelevala työryhmän toimintaan. [...]Tieteellisten paneelien [...] käyttöä eläimiin liittyvä[ssä lainvalmistelussa] voisi vahvistaa Suo-

nessa. [EU:n] komissio on pyytänyt [EFSA:n] tieteellisiltä paneeleilta lausuntoja eläinten hyvinvoinnista. [...]. Ruotsissa eläinten hyvinvoinnin tieteellinen neuvosto on eläinten hyvinvointia käsittelevä riskinarviointielin. [...M]yös Suomessa eläimen näkökulman kuulemista voisi tukea eläinten hyvinvointia koskeva tieteellinen paneeli, joka on mahdollisimman riippumaton eri intresseistä ja joka nojaa tutkittuun tietoon pyrkiessään lausumaan asioista eläimen näkökulmasta.”

- SAK: ”Työelämää ja monien sosiaaliturvaa koskevien lainvalmisteluprosessien osalta on lopuksi syytä tuoda esille [...] lainvalmistelun puutteet, jotka ovat yleistyneet kuluvalle hallituskaudella: Lainvalmistelun lopputulos on määritelty hallitusohjelmassa ja tiukka poliittinen [...] johtaminen ei mahdollista erilaisten näkökohtien arviointia esim. siitä, olisiko [...] valmistelutyölle vaihtoehtoa. Lainvalmistelun aikana kuuleminen toteutetaan, mutta käytännössä hallitusohjelmasta poikkeavia näkemyksiä ei oteta huomioon. [...] Lainvalmistelua tehdään liian kiireisillä aikatauluilla. Tämä merkitsee mm., [ettei] juridisia vaihtoehtoja kartoiteta kunnolla tai ollenkaan. Lainvalmistelua tekevät henkilöresurssit ovat liian pienet, ottaen huomioon, että samanaikaisesti samat virkamiehet valmistelevat useita eri hankkeita. [...] Laki hankkeita on hajautettu ja paloitettu siten, että kokonaiskuvan saaminen lakimuutoksista ja niiden mahdollisista vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista on erittäin vaikeaa. [...] Suomea sitovien EU- ja kansainvälisten säädösten huomioon ottaminen lainvalmistelussa on puutteellista.”
- SOSTE: ”Leikkaukset heikentävät järjestöjen toimintaedellytyksiä ja sen myötä mahdollisuuksia osallistua kuulemisiin. Riskinä on, että säädöshankkeet eivät tavoita niitä kohderyhmiä, jotka ovat hankkeen kannalta merkittävimmät. [...] Järjestöt esimerkiksi antavat lausuntoja, vastaavat [...] kyselyihin, osallistuvat työryhmien työskentelyyn, työpajoihin, asiantuntijapaneeleihin ja kuulemisiin. Lisäksi järjestöt viestivät kohderyhmilleen ajankohtaisista [hankkeista]. Valitettavasti viime vuosina korkeat poliittiset tahot ovat pitäneet ongelmallisena avustusvarojen käyttämistä vaikuttamistoimintaan. Avustusvarojen rajaamisella heikennettäisiin merkittävästi järjestöjen mahdollisuuksia osallistua niiden kohderyhmiä koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin.”
- Helsingin yliopisto: ”[K]aikki organisaatiolle osoitetut lausuntopyynnöt on toimitettava organisaation viralliseen [...] osoitteeseen, yleensä kirjaamoon, vaikka ne olisivat osoitettu [...] jollekin yksikölle tai osalle. Näin varmistetaan tiedon siirtyminen ja lausuntoajan tehokas hyödyntäminen.”
- SámiSoster: ”[V]aikutusten arviointiin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota esivalmistelusta lähtien. Arvioinnin pitäisi olla riittävän laaja ja kuulemismenettelyn kysymyksissä tulisi olla erillinen osio vaikutusten arvioinnille. Vaikutusten arviointia olisi lisäksi tiedusteltava laajasti eri sidosryhmiltä, mukaan lukien ruohonjuuritason toimijat. Sillä tavoin kyetään ennalta haarukoimaan myös ei-toivotut vaikutukset, ja korjaamaan säädösehdotusta niiden välttämiseksi. Suomea sitoviin kansain-

välisen ihmisoikeussopimusten määräyksiin, niiden tulkintaa koskeviin sopimusten valvontaelinten kannanottoihin ja suosituksiin sekä myös muihin ihmisoikeusasiakirjoihin [...] tulisi samoin kiinnittää erityistä huomiota ja arvioida säädösehdotusten suhdetta sanottuihin asiakirjoihin. Tämä kokonaisuus olisi otettava esille erillisenä asiana kuulemismenettelyn eri vaiheissa.”

- Lapsiasiavaltuutettu: ”[E]simerkit ja listaukset auttavat lukijaa ymmärtämään ja sisäistämään kuulemisen merkitystä ja prosessia. [Valtuutettu] toivoo, että [oppaasta] viestitään laajasti ja että kaikki valmisteluun osallistuvat tutustuvat huolellisesti oppaaseen ja hyödyntävät sitä työssään.”
- STTK: ”Kuulemisopas on laadukas ja perusteellinen. Lisäksi voisi harkita suppeampaa versiota, joka olisi suunnattu lausunnon antajille.”
- TELA: ”[Oppaan mukainen] toimintatapa vaatii tuekseen riittäviä resursseja eri ministeriöissä. Ilman sitä [...] hyödyt lainvalmistelun laadun parantamisessa jäävät helposti saavuttamatta.”
- Nuorisovaltuustojen Liitto: ”Sidosryhmiä tulee myös tiedottaa ajantasaisista ja heidän edunvalvontaryhmiään koskevista hankkeista. Useissa toimenpideohjelmassa ja hankkeissa mainitaan toimenpiteiden toteuttajina sidosryhmät ja edunvalvonta- sekä asiantuntijaorganisaatiot. Järjestöjä ja asiantuntijoita tulee kuulla myös siinä, millä tavoin toimenpiteitä voidaan toteuttaa yhteistyössä ja tätä yhteistyötä tulee koordinoita ministeriötasolta.”
- Verohallinto: ”Verotukseen liittyvät muutokset aiheuttavat lähes aina myös tietojärjestelmämuutoksia. Järjestelmätyötä vaativien muutosten osalta ei pitäisi koskaan käydä niin, että Verohallinto toteaa järjestelmävaikutukset vasta julkisen lausuntokierroksen yhteydessä. Muutosten varhainen ennakointi edesauttaa muutosten tarkoituksenmukaisimman ja kustannustehokkaimman (investointi- ja ylläpitokustannukset) toteutustavan löytämistä, rahoituksen ja resursoinnin varmistamista sekä varautumista toteutuksen ja testauksen vaatimaan aikaan.”
- OKM: ”Olisi tärkeää saattaa opas laajasti ministeriön eri virkamiesten käyttöön, sillä esim. sidosryhmien tunnistamiseen osallistuvat esittelijöiden lisäksi myös muut asiantuntijat ja esim. lausuntokierrosten tekniseen toteutukseen osallistuvat erilaiset hallinnolliset avustajat.”
- Poliisihallitus: ”[Oppaassa tulisi mainita], että viranomaisen toimintaan yleisesti liittyvissä asioissa [...] kuulemispyynnöt toimitettaisiin aina keskushallintoviranomaiseen [...], joka tarvittaessa kuulee alaisiaan yksiköitä asiassa. Jos säädösvalmistelussa halutaan kuulla tiettyä viranomaista, [...] kuulemispyynnöt toimitettaisiin näissäkkin asioissa keskushallintoviranomaisen kautta tai ainakin tiedoksi keskushallintoviranomaiseen.”

Liite: Lausunnonantajat

Lausuntoja pyydettiin tai saatiin seuraavilta tahoilta (lausunnonantajat merkitty tähdellä).

4front Oy
 Aalto Economic Institute (AEI)
 Aalto-yliopisto*
 Aalto-yliopisto / professori Otto Toivanen
 Ahvenanmaan maakuntahallitus*
 AKAVA ry*
 Allianssi ry*
 Amnesty ry*
 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)
 Demos Helsinki
 Deliberatiivisen demokratian instituutti ry*
 Digi- ja väestötietovirasto*
 Eduskunnan keskuskanslia*
 Eduskunnan oikeusasiamies*
 Eduskunnan perustuslakivaliokunta
 Eduskunnan suuri valiokunta
 Eduskunnan tarkastusvaliokunta
 Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta
 Elinkeinoelämän keskusliitto EK*
 Elintarvikemarkkinavaltuutettu*
 Elintarviketeollisuusliitto ry
 Eläinsuojeluasiamies
 Eläinten hyvinvointikeskus EHK
 Eläkesäätiöyhdistys ry*
 Eläketurvakeskus*
 Energiateollisuus ry
 Energiavirasto*
 Etelä-Suomen aluehallintovirasto
 ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
 Etnisten suhteiden neuvottelukunta (Etno)
 Euroopan kriminaalipoliitikan instituutti (HEUNI)*
 FDUV*
 Filosofian tohtori Harriet Lonka
 Finanssiala ry*
 Finanssivalvonta*
 Finnwatch ry
 Folktinget*
 Frisky & Anjoy
 Gaia Consulting Oy
 Geologian tutkimuskeskus
 Greenpeace Suomi
 Hanken
 Helsingin kaupunki, pormestari*
 Helsingin yliopisto*
 Helsingin yliopisto / akatemiattutkija Juho Vesa

Helsingin yliopisto / Eläinten hyvinvoinnin tutkimuskeskus
 Helsingin yliopisto / Eläinlääketieteellinen tiedekunta*
 Helsingin yliopisto / Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti / tutkimusjohtaja Kati Rantala
 Helsingin yliopisto / professori Anu Kantola
 Helsingin yliopisto / professori Heikki Hiilamo
 Helsingin yliopisto / professori Juha Raitio*
 Helsingin yliopisto / professori Jyrki Tala
 Helsingin yliopisto / professori Pertti Ahonen
 Helsingin yliopisto / professori Sakari Melander
 Helsingin yliopisto / professori Tapio Lappi-Seppälä
 Helsingin yliopisto / professori Tuomas Ojanen
 Helsingin yliopisto / professori Tuula Linna
 Helsingin yliopisto / Ruralia-instituutti
 Helsingin yliopisto / yliopiston lehtori Virve-Maria Toivonen
 Helsingin yliopisto / yliopistotutkija Taina Maria Meriluoto
 Helsingin yliopisto / professori Kaarlo Tuori
 Helsingin yliopisto ja Turun yliopisto, SILE-hanke*
 HELSUS
 Ihmisoikeuskeskus
 Ihmisoikeusliitto ry*
 Ilmatieteenlaitos*
 Invalidiliitto ry*
 Isännöintiliitto
 Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö
 Itä-Suomen yliopisto
 Itä-Suomen yliopisto, Lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmä*
 Itä-Suomen yliopisto / professori Anssi Keinänen
 Itä-Suomen yliopisto / professori Eeva Nykänen
 Itä-Suomen yliopisto / professori Emilia Korkea-aho
 Itä-Suomen yliopisto / professori Kaijus Ervasti
 Itä-Suomen yliopisto / professori Kati Kulovesi
 Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta
 Juristiliitto ry*
 Jyväskylän yliopisto*
 Jyväskylän yliopisto / professori Tapio Litmanen
 Kajaanin Ammattikorkeakoulu
 Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE)*
 Kansallisen lapsistrategian sihteeristö
 Kaupan Liitto
 Kehityspoliittinen toimikunta
 Kela*
 Keskuskauppakamari*
 Kestävän kehityksen toimikunta
 Kiinteistöliitto ry*
 Kilpailu- ja kuluttajavirasto*
 Koltien kyläkokous*
 Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (KRIMO)
 Kuluttajaliitto
 Kulttuuri- ja taidealan keskusjärjestö KULTA ry*

Kuntaliitto ry*

Kuuloliitto ry*

Kuurojen Liitto ry*

Kynnys ry

Lainsäädännön arviointineuvosto*

Lapin yliopisto

Lapin yliopisto / professori Timo Harrikari

Lapin yliopisto / tutkimusprofessori Timo Koivurova

Lapsiasiavaltuutettu*

Lastensuojelun Keskusliitto ry*

Liikenne- ja viestintäministeriö*

Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES sr

Lounais-Suomen aluehallintovirasto*

Luonnonvarakeskus (LUKE)

Luonto-Liitto ry

Lääketeollisuus ry

Maa- ja metsätalousministeriö*

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Maanmittauslaitos*

Maaseutupolitiikan neuvosto (MANE)

Maaseutupolitiikan neuvoston MaalleKo -verkostohanke*

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry*

Metsähallitus

Metsäteollisuus ry

Mikro- ja yksinyrittäjät ry*

Motiva

Naisasialiitto Unioni

Naisjärjestöjen Keskusliitto*

Nuorisotutkimusseura ry*

Nuorten Agenda2030-ryhmä

Näkövammaisten liitto ry*

Oikeuskansleri*

Oikeusministeriö

Oikeusrekisterikeskus

Olympiakomitea*

Opetus- ja kulttuuriministeriö*

Oulun yliopisto

Pakolaisneuvonta ry*

Palta ry

Pelastakaa Lapset ry*

Pellervon taloustutkimus (PTT)

Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto

Poliisihallitus*

Puolustusministeriö*

Päivittäistavarakauppa ry

Pörssisäätiö

Rahoitusvakuusvirasto

Rakennusteollisuus ry

Rikosseuraamuslaitos

Romaniasiaain neuvottelukunta (RONK)
Romanifoorumi
Ruokavirasto*
Saamelaiskäräjät
Saaristoasiain neuvottelukunta (SANK)
SámiSoster ry*
Seta ry
SILE-hanke, Helsingin yliopisto ja Turun yliopisto*
Sisäministeriö*
SOS Lapsikylä
Sosiaali- ja terveysministeriö*
Soste ry*
Suomalaiset kehitysjärjestöt – Fingo ry*
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry*
Suomen ilmastopaneeli
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra*
Suomen kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Suomen Lääkäriliitto
Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry*
Suomen Pankki
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö
Suomen Punainen Risti
Suomen Settlementiliitto
Suomen Tilintarkastajat ry*
Suomen tuomariliitto ry*
Suomen ympäristökeskus (SYKE)
Suomen Yrittäjät ry*
Tampereen yliopisto
Tampereen yliopisto / dekaani Juho Saari
Tampereen yliopisto / professori Heikki Liimatainen
Tampereen yliopisto / professori Jukka Viljanen
Tampereen yliopisto / tutkijatohtori Vesa Koskimaa
Tapaturmavakuutuskeskus*
Tasa-arvoasian neuvottelukunta TANE
Tasa-arvovaltuutettu
Tehy ry
Teknologian Tutkimuskeskus VTT Oy*
Teknologiateollisuus ry
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)*
Tiedusteluvalvontavaltuutettu*
Tietosuojavaltuutettu
Tilastokeskus
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry*
Traficom
Turun yliopisto
Turun yliopisto, Lakitutka-työryhmä*
Turun yliopisto / professori Anne Alvesalo-Kuusi
Turun yliopisto / professori Janne Salminen

Turun yliopisto / professori Jouko Vilmunen
Turun yliopisto / professori Maija Setälä
Turun yliopisto / professori Mika Kortelainen
Turun yliopisto / professori Veli-Pekka Viljanen
Turun yliopisto / tutkijatohtori Hanna Hämäläinen*
Työ- ja elinkeinoministeriö*
Työeläkevakuuttajat Tela ry*
Työn ja talouden tutkimus LABORE
Työterveyslaitos
UKK-instituutti
Ulkoministeriö*
Unicef Finland ry*
Uudenmaan elinkeino-, liikenne –ja ympäristökeskus (ELY)
Vaasan yliopisto
Vaasan yliopisto / tutkimusjohtaja Petri Uusikylä
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE
Vakuutuskassat ry
Vakuutuskeskus
Valtiokonttori
Valtion liikuntaneuvosto
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
Valtioneuvoston kanslia*
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiovarainministeriö*
Valvira*
Vammaisfoorumi ry*
Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta (VANE)
Vanhusasiavaltuutettu*
Vanhustyön keskusliitto ry
Verohallinto*
Veronmaksajain Keskusliitto ry
Vieraileva vanhempi tutkija Leena Heinämäki
VR*
Vuokralaiset ry
WWF Suomi*
Väylävirasto
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta
Yhdenvertaisuusvaltuutettu*
Yksityishenkilö*
Ympäristöministeriö
Ympäristötiedon foorumi
Yritysvastuuverkosto FIBS ry
Åbo Akademi
Åbo Akademi / professori Elina Pirjatanniemi
Åbo Akademi / tutkimusjohtaja Lauri Rapeli