

Esikunta
Lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus
Lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen

26.5.2023

VN/12575/2023
VN/12575/2023-OM-12

Uusi kuulemisopas –työryhmätoimeksiannon tausta

Tausta. Nykyinen Säädosvalmistelun kuulemisopas koostuu valtioneuvoston 4.2.2016 antamasta Säädosvalmistelun kuulemisohje -periaatepäätöksestä (1 osa) ja sen sisältöön liittyvistä, oikeusministeriössä valmistelluista yksityiskohtaisista suosituksista kuulemisen työtavoin ja välineiksi sekä esimerkeistä hyvistä käytännöistä (2–5 osat).

Kuulemisoppaassa ohjeistetaan yksityiskohtaisemmin ja velvoittavammin vain lausuntokierroksen järjestäminen perusvalmistelun tuloksena syntyvästä lainsäädäntöehdotuksesta. Käytävissä ei ole lainvalmistelun ja sen johtamisen tarpeita palvelevaa käytännönläheistä ohjeistusta kuulemistarpeen arvioinnista ja toteutuskeinoista säädosvalmisteluprosessin muissa vaiheissa (esivalmistelu, perusvalmistelu, eduskuntakäsittely, seuranta). Kuulemisopas ja sen esimerkit perustuvat 7–10 vuotta vanhoihin käytäntöihin ja tuolloin käytössä olleisiin välineisiin, diariointi- ja julkistamisvaatimuksiin jne.

Suomi näyttäytyy OECD:n vertailussa maana, jossa sidosryhmiä kuullaan hyvin säädoskehdotuksista, mutta muissa valmistelun vaiheissa kuulemisessa on kehittämistarpeita¹. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit -tutkimushankkeen mukaan myös sidosryhmät ovat tyytymättömiä erilaisiin kuulemiseen liittyviin käytänteisiin, kuten kuulemisen oikea-aikaisuuteen, yhdenvertaisuuteen sekä esitettyjen näkemysten huomioimiseen valmistelussa ja lainsäädännön seurannan riittämättömyyteen². Myös OECD on pitänyt seurantaa ja jälkiarviointia puutteellisena Suomessa. Lisäksi EU-valmistelun ennakkovaikuttamisessa ja EU-valmistelun aikaisen vaiheen avoimuudessa on tunnistettu kehittämistarpeita.

Kansliapäälliköiden Mahdollisuudet Suomelle -viestien mukaan yhdenvertaisuutta ja demokratiaa vahvistaa mm. kansalaisten luottamus ja osallistuminen heitä koskevaan päätöksentekoon. Kansliapäälliköiden mukaan lainvalmistelutyöhön on varattava lisää resursseja.

Kaikkia mainittuja puutteita voidaan parantaa kehittämällä sidosryhmien kuulemista, sen dokumentointia ja viestintää kotimaisen ja EU-lähtöisen säädosvalmisteluprosessin kaikissa vaiheissa.

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2021, s. 238-239, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/38b0fdb1-en.pdf?expires=1684839550&id=id&accname=oid048242&checksum=6219D1FE9DF358A318E3BE7454D4884F>

² Kohti laadukasta lainvalmistelua: Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164678>

Kuulemisen tarve ja hyöty sekä käytettävissä oleva tietopohja ja arviot vaihtelevat ministeriöittäin ja hankkeittain. Tämän vuoksi täysin yhdenmukainen ohjeistus ei sellaisenaan sovellu kaikille ministeriöille tai niiden yksiköille eikä kaikkiin hankkeisiin. Ohjeistuksessa on otettava huomioon erilaisia tilanteita ja tuotava esiin hyviä käytäntöjä ja niiden kehittymistä ja jakamista edesauttavia elementtejä.

Tulevan hallituksen hallitusohjelmaan voi sisältyä lainvalmistelun kehittämiskirjauksia, jotka on otettava huomioon tässä hankkeessa. Touko-kesäkuussa voidaan kuitenkin aloittaa nykytilan ja hyvien käytäntöjen kartoitus.

Tavoite. Tavoitteena on säädösvalmistelun tietopohjan, vaihtoehtojen kartoituksen ja vaikutusten arvioinnin laadun parantaminen, säädösvalmistelun avoimuuden, osallisuuden ja valmistelua kohtaan tunnetun luottamuksen parantaminen sekä sääntelyn tehokkaan toimeenpanon edistäminen kuulemista hyödyntäen.

Keinot. Tavoitteita edistetään kehittämällä ja yhdenmukaistamalla kuulemisessa käytettäviä toimintatapoja valtioneuvoston piirissä hyvien käytäntöjen mukaisesti saman kaltaisissa tilanteissa kotimaisen ja EU- säädösvalmistelun prosessien kaikissa vaiheissa.

Työryhmä laatii ehdotuksen uuden säädösvalmistelun kuulemisoppaan käsikirjoitukseksi sekä ehdotukset oppaan toteuttamiselle verkkojulkaisuna (mm. palvelun täydentäminen myöhemmin kehittyvillä hyvillä käytännöillä ja esimerkeillä) ja täytäntöönpanon seurannaksi.

Uusi kuulemisopas kattaa myös valtioneuvoston periaatepäätöksen asiat. Se annetaan valtioneuvoston virkamiesjohdon kannanottona, koska virkamiesjohto vastaa lainvalmistelun laadusta. Samalla valtioneuvoston periaatepäätöksestä voidaan luopua.

Kuulemisopas julkaistaan verkossa. (Finlex?).

Hankkeen eri vaiheissa kuullaan ja muuten osallistetaan laajasti sidosryhmiä ja tutkijoita.

Uuden oppaan käyttöä voidaan helpottaa, nopeuttaa ja tehostaa kehittämällä kuulemisen välineitä säädösvalmisteluprosessien eri vaiheet huomioon ottaen. Lausuntopalvelu.fi:tä uudistetaan eri hankkeessa (VN/11405/2023), jota uuden kuulemisoppaan valmistelussa seurataan.

Resurssit. Työryhmätyö toteutetaan virkatyönä. Uudistuksen täytäntöönpanoon tarvitaan uuden oppaan julkaisemisen lisäksi viestintää ja koulutusta, mutta ei lisää henkilöresursseja. Kuulemisoppaan uudistamisen kustannukset, kuten sähköisen julkaisun toteutus, voidaan arvioida työryhmätyön aikana.

Vastaanottajat