



oikeusministeriö

Lausunnonantajan lausunto

VASTAAJATIEDOT

1. Organisaatio: Maa- ja metsätalousministeriö

- viranomainen
- järjestö, yhdistys tai muu kolmannen sektorin organisaatio tai muu toimija
- yritys tai yritysten etujärjestö
- muu asiantuntija
- tutkija
- media
- yksityishenkilö
- muu

TYÖRYHMÄN ARVIOMUISTIO

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Nykyinen lausuntoaika on osassa asioista tarpeettoman pitkä, mikä hankaloittaa prosessin läpivientä. Todella laajat uudistukset ovat tietenkin oma asiansa, mutta iso osa säädösvalmisteluhankkeista 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 yksikertaisissa, vähämerkityksisissä asioissa hankala. Myös EU-lain-säädännön täytäntöönpanon tilanteissa on erityisiä aikataulupaineita. Esimerkiksi ”massamaisissa” asetuksissa, kuten tukitasojen tai tiettyjen tukiehtojen rutiininomaisissa tarkennustarpeissa valmistellaan luonteeltaan teknisiä säädöksiä. Näiden potentiaalinen lausunnonantajajoukko on pieni ja tiedossa oleva, ja käytännössä vaikutusmahdollisuudet ovat hyvin rajalliset.

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

- vaikutuksiltaan suppeat hankkeet
- helposti omaksuttavat hankkeet
- vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet
- asian poikkeuksellinen kiireellisyys (ks. tarkemmin tästä ja edellisistä perusteista opasluonnoksen s. 54–56)
- vaalivuonna valmisteltavat budjettit
- Muu peruste, mikä?

Perustelut

Kaikkien edellä mainittujen perusteiden pitäisi voida johtaa lyhyempään lausuntoaikaan – tapauskohtaisesti. Kaikki perusteet ovat lähtökohtaisesti selkeitä perusteita harkita lyhyempää lausuntoaika.

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 lausuntoaika lyhentämällä ajan säästämiseksi on hyväksyttävä toimintatapa.

4. Vaihtoehto 2 ohjeistetulle lausuntoajalle: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsääntöksi vähintään 5 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 7 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa. Osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioidaan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähtökohtaisesti noudatettava kaikissa

hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta sekä vaikutus-arvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste).

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Pääsääntöisesti noudatettavan lausuntoaajan lyhentäminen on ymmärrettävä tavoite ja joissain tapauksissa nykyiset lausuntoaajat ovat selkeästi tarpeettoman pitkiä. Todellisuudessa noudatettavat lausuntoaajat ovat kuitenkin jo nykyisellään ohjeistuksessa edellytetyjä aikoja lyhyempiä. Jos lausuntoaikoja lyhennetään, ei niitä ole syytä lyhentää liikaa, sillä todellisuudessa myös uusista lyhennyksistä ajoista tullaan käytännössä tilanteen sitä edellyttäessä tinkimään. Jos siis todellisten lausuntoaikojen toivotaan olevan ainakin neljän viikon tasolla, on ohjeistuksessa syytä edellyttää tätä pidempää, viiden viikon aikaa.

Suosituksen muuttaminen periaatteiksi edellyttäisi niiden yksityiskohtaista uudelleenarviointia, niiden merkityksen korostuessa. Myös suositusten noudattamisen osalta on huomioitava tapauskohtaiset olosuhteet, eikä niiden itsetarkoituksellinen noudattaminen kaikissa tapauksissa tuo lainkaan lisäarvoa suhteessa lausuntoaikojen muuttamiseen.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

ks. vaihtoehdon 2 perustelut

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

Perustelut

MMM ei pidä tätä tietoteknisistä taikka resursseihin liittyvistä syistä tarkoituksenmukaisena. Tavoitetila on, että ministeriöiden väliset lausunnot käsiteltäisiin yhdessä yhteisessä järjestelmässä. Lausuntopalvelun käyttöpakko tai suositus on perusteltu siinä vaiheessa, kun on integroitu keskenään valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä, Hankeikkuna ja lausuntopalvelu. MMM korostaa, että Hankeikkuna kuvaa koko säädösprosessin ja siitä on nopeasti nähtävissä mm. yhteydet hallitusohjelmaan. MMM pitää hankeikkunaa viestinnällisestä näkökulmasta tällä hetkellä parempana kuin lausuntopalvelua. Lausuntopalvelulla on selkeästi oma merkityksensä, mutta se kertoo säädöshankkeiden osalta vain yhdestä vaiheesta ja sen käyttäminen nykyisellään edellä mainitun integraation puuttuessa aiheuttaa tarpeetonta työtä.

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.

Lausuntopalvelun merkitystä ei tule lisätä ilman, että ensin toteutetaan sen yhteentoimivuus muiden järjestelmien kanssa, ja tarpeettomista rinnakkaisista lausuntojen käsittelyprosesseista päästään eroon. Hankeikkunan käyttö laajenee jatkuvasti, mutta sen käyttö esimerkiksi merkitykseltään erittäin vähäisissä asetuksissa ei aina ole tarkoituksenmukaista

EU-hankkeiden osalta MMM toteaa, että komissiolla on jo omat sivut EU-hankkeista ja lisäksi ministeriön verkkosivuilla on yleensä keskeistä tietoa asiasta. Tämä lienee riittävä kokonaisuus.

Ajantasaisen poikkeamisperusteita koskevan tiedon julkaisemisen osalta MMM toteaa, että erilaisen metatiedon keräämiseen olisi oltava riittävästi resursseja ja saatavan lisäarvon tulisi olla oikeassa suhteessa varattuihin resursseihin. Ministeriöiden lainvalmisteluresurssien käyttäminen tällaisen tiedon keräämiseen ei ole mielekäästä.

7. Muu palaute työryhmän arviomuistiosta.

Lausuntopyynnön viittaukset arviomuistioihin ovat osin epäselviä. Vastajaan on paikoin vaikea tietää, mihin asiakirjaan tai asiakirjan kohtaan kysymykset liittyvät.

MMM toteaa, että arviomuistio (27-sivuinen asiakirja) sisältää osin erinomaisesti perustellut taustat sille, mitä asiakirjoja lainvalmisteluprosessissa tulee laatia. Toisaalta arviomuistio lähtee siitä, että kaikki tahot tuntevat käsitteet esivalmistelu ja perusvalmistelu. MMM toteaa, että mainitut käsitteet olisi tullut lyhyesti avata muistiossa. Esimerkiksi MMM käyttää eräissä lakihankkeissa mallia, jossa ensin työryhmä linjaa asiakysymykset ja sen jälkeen tehdään virkatyönä hallituksen esitys. Saadun käsityksen mukaan ensin mainittu lienee esivalmistelua sillä perusteella, ettei hallituksen esitystä vielä laadita.

MMM toteaa, että arviomuistion kansainvälisessä vertailussa mainitaan mm. Ruotsin lausuntoajat. Ainakin Ruotsin ns. SOU-selvitykset voivat olla erittäin pitkiä (esim. 500-1000 sivua). On selvää, että tällöin lausuntoajatkin ovat pidempiä. Arviomuistion puutteena voi pitää, ettei vertailun yhteydessä mainita, miten laajoja lausunnolla olevat asiakirjat voivat olla.

MMM ei kannata lausuntopalvelun käyttöpakkoa tai suositusta, kun integraatio muihin järjestelmiin puuttuu. MMM toteaa, että on tarpeetonta linjata siitä, käytetäänkö lausuntomenettelyssä rakenteistettuja kysymyksiä vai ei. Asia on harkittava tapauskohtaisesti. Kysymysmalli ei välttämättä aina toimi siten, että se helpottaisi valmistelijan työtä. Valmiit kysymykset voivat, osin esityksen rakenteenkin takia, olla epäselviä tai ohjata vastaajat vastaamaan osin vääriin kohtiin.

MMM toteaa, että kuulemisohjeiden 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.

MMM ei näe lisäarvoa esitetyillä uusilla ennakoilmoituksilla. Käytännössä ne lisäävät lainvalmistelijoiden työtaakkaa entisestään.

MMM oudoksuu sitä, että arviomuistiossa ja kuulemisoppaassa mainitaan määräykset. Määräykset osoitetaan alaiselle hallinnolle, eikä niiden osalta ole tarpeen järjestää samanlaista kuulemistä kuin niistä ehdotuksista, jotka liittyvät yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

KUULEMISOPAS – JOHDANTO

8. Kommentit kuulemisoppaan johdannosta.

MMM pitää puutteena sitä, ettei käsitteitä esivalmistelu ja perusvalmistelu ole kuvattu johdannossa. MMM toteaa, että kuulemisoppaasta ei käy ilmi se, käytetäänkö esivalmistelun ja arviomuistion mallia muissa ministeriöissä kuin oikeusministeriössä.

MMM ei kannata lausuntopalvelun käyttöpakkoa tai -suositusta, koska integraatio muihin järjestelmiin puuttuu.

MMM toteaa, että 1.4.2 luvussa opastetaan kuulemisen järjestämiseen. Mainitut ohjeet ovat osin puutteelliset. On tärkeää tuntea ao. sektorin sidosryhmät. Yleensä ne ovat melko vakiintuneet ja ministeriön tiedossa. Luonnollisesti toisinaan lausuntokierroksella voi tulla tieto jostain uudesta tahosta, ja toimintakenttää on seurattava aktiivisesti tämän toteamiseksi. Hyvä toimintatapa on usein myös se, että selvitetään edellisen samaan aihepiiriin liittyneen lausuntokierroksen lausuntopyynnön jakelu sekä lausunnonantajatahot.

ESIVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

9. Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Julkaisuajankohdassa pitää olla joustoa, sillä joissain tilanteissa hankkeen alku 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 ja ”rutiininomaisten” asetusten esivalmistelusta ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää tietojen julkaisemista.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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 valmistelijoille 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 pykäliden ja perusteluiden valmistelulta. Kuulemiskokonaisuus tulisi miettiä kokeneemman valmistelijan kanssa yhdessä, jotta se on oikeasuhtainen (tarpeeksi laaja, muttei suhteeton).

MMM toteaa, että se käyttää osassa lakihankkeita mallia, jossa HE:n sisältökysymykset ratkaistaan ensin työryhmässä ja sen jälkeen tehdään virkатыönä varsinainen HE-valmistelu. Kuulemiset kuuluvat olennaisena osana molempiin vaiheisiin eli kuullaan sekä työryhmämuistiosta että myöhemmin HE-luonnoksesta. MMM viittaa myös aiemmin toteamaansa, ettei esivalmistelua ja perusvalmistelua ole tarkemmin määritelty asiakirjaluonnoksessa.

MMM toteaa, että kuulemisopasluonnos on erittäin pitkä ja osin vaikeaselkoinen. Herää kysymys, hahmottaako vaikkapa kokemattomampi lainvalmistelija, mikä asia on sellaista esivalmistelua, johon liittyen tehdään arviomuistio ja milloin taas voidaan toimia toisin.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan.
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM kannattaa muutettuna, sillä käytännössä 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.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM toteaa, että jos tuotoksena on työryhmämuistio, kuuleminen ja lausuntoyhteenveto on luonnollisestikin tehtävä ja julkaistava hankeikkunassa.

13. Muut kommentit kuulemista esivalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

MMM oudoksuu ajatusta suosituksesta valmiiden rakenteistettujen kysymysten käyttämisestä kuulemisessa. Oikean kuulemistavan valinta on tapauskohtainen, eikä sitä ole syytä ennalta ohjata tapauksen yksityiskohdista riippumatta. On tilanteita, joissa avoin palautteen antaminen on selkeästi

toimivin vastausmalli. Niin ikään suullisten kuulemisten käyttämisen esivalmistelussa tulisi perustua aitoon harkintaan, jonka perusteella se todetaan tilanteessa toimivimmaksi kuulemistavaksi, ei niinkään asiaa koskevaan suositukseen.

MMM toteaa, että kuulemisopasluonnoksen s. 27 todetaan, etteivät tilastot, toimialan viranomaistiedot ja tutkimustiedot usein yksin riitä sääntelytarpeen ja ratkaisuvaihtoehtojen arviointiin sekä toimeksiantopäätöksen valmisteluun. Kuulemisopasluonnoksessa on mainittu useita käytännön asioita päätöksen taustalla. Tässä yhteydessä voisi mahdollisesti todeta, että usein kansallisten lakihankkeiden käynnistämisen edellytyksenä on nykyisin maininta asiasta hallitusohjelmassa.

MMM toteaa, että opasluonnoksessa on useita melko pitkälle yksityiskohtiin meneviä asioita. esim. excelin käytön opastaminen (Ks. tältä osin s. 33.)

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.

PERUSVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM Toteaa, että hankkeet ovat kooltaan hyvin moninaisia. osallistamisen suunnittelu ja kuulemisuunnitelman laatiminen kuuluvat ilman muuta laajoihin hankkeisiin. Pienemmissä hankkeissa on usein ennalta selvää, mitä tahoja kuullaan. Vaikka erillistä suunnitelmaa ei välttämättä tehdä, käydään kuitenkin hankkeen alkuvaiheessa keskustelua siitä, onko tarpeen järjestää suullisia kuulemisiä, seminaareja tms.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Selvää on, että kenellä tahansa on oikeus antaa lausunto säädösehdotuksesta. MMM pitää tärkeänä sitä, että yleisön kuulemisen yhteydessä mainitaan tarvittaessa-sana. Käytännössä harvoin yksityishenkilöllä tai yrityksellä on tarvetta kommentoida säädösehdotuksia suoraan lainvalmisteluprosessiin liittyen.

16. Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenetely.

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM pitää suunnitteluvaatimusta järkevänä. MMM toteaa kuitenkin, että erillistä suunnitteluasiakirjaa ei välttämättä tarvita. Riittää, että kuulemisen tapoja arvioidaan ennalta esityksen laajuuden edellyttämällä tavalla, ja niitä koskien tehdään selkeä päätös.

17. Muut kommentit kuulemista perusvalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

MMM ei kannata sitä, että kuulemisista perusvalmistelun aikana pitäisi poikkeuksetta tehdä erillinen suunnitelma-asiakirja, taikka kuulemisen yksityiskohtaista aikataulutusta hankeikkunan etapeina

etukäteen. Suoran yhteisöjen ja kansalaisten kuulemista koskevan suosituksen sijasta MMM pitää riittävänä, että *tarvittaessa* toimitaan kyseisellä tavalla.

Rakenteisten kysymysten osalta MMM katsoo, että ao. valmistelijoiden tulisi itse voida arvioida ja päättää, riittääkö tapauksessa avoin lausuntopyyntö.

LAUSUNTOMENETTELY – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

- Kannatan sellaisenaan.
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM katsoo, että avoimuuden 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.

19. Periaate - Säädosehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. (Perustelluista syistä ks. opasluonnoksen luku 4.4.)

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä (esim. muut perustellut syyt lyhyemmälle lausuntoajalle)?

MMM:n mielestä periaatteena tulisi olla: Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään **viisi** viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään **seitsemän** viikkoa.

Perustelut

MMM katsoo, että säädösvalmisteluohjeissa pitää ottaa huomioon myös käytännön näkökohdat. Valmisteluun kohdistuu jo nyt paljon erilaisia prosessuaalisia vaatimuksia ja aikataulut ovat jo tästä syystä usein tiukat. Sen takia nykyisten lausuntoaikojen lyhentäminen viikolla olisi perusteltua.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM toteaa, että tämän tulisi olla suositus, ei periaate. Periaatteena voisi olla, että vaikutuksiltaan merkittävässä säädöshankkeissa laaditaan lausuntoyhteenvedo. Pääsääntönä on toki lausuntoyhteenvedon laatiminen, mutta se ei ole välttämätön pienten esitysten ja joidenkin asetusten osalta. Lausuntoyhteenvedon laatimisvelvoitteen tulisi olla kytköksissä asian merkittävyyteen.

21. Muut kommentit lausuntomenettelyä koskevasta ohjeistuksesta.

MMM ei kannata suositusta, jonka mukaan lausuntoyhteenvedon alussa on tiivistelmä lausuntomenettelyn toteutuksesta ja ehdotuksen asioita tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen päällinjoista. Tämän jälkeen on yhteenveto yksityiskohtaisesta palautteesta asiakohdittain. Saman suuntaisella kannalla olevien perustelut ryhmitellään asiakohdittain.

Esittelijän tulee itse voida päättää lausuntoyhteenvedon jäsentelystä. Käytännössä useimmissa tapauksissa yhteenveto tehdään asiakohdittain. Joskus perusteltua voi olla tehdä lausuntoyhteenvedon jäsentely esimerkiksi pykäläkohtaisessa järjestyksessä.

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. MMM kiinnittää myös huomiota siihen, että virkamiesten arvion julkaiseminen ennalta hankeikkunassa voi luoda sidosryhmille ja muille tahoille vääriä odotuksia siitä, miten hanke etenee. Tämä taas ei vastaisi viranomaisviestinnälle asetettuja vaatimuksia.

MMM pitää tarpeellisena luonnoksen sivulla 50 olevaa kappaletta:

”Jos erityisestä syystä päädytään täysin vapaamuotoisen palautteen mahdollistavaan lausuntopyyntöön, lausuntopalautteen käsittelyä voi helpottaa edellyttämällä, että lausunnossa on enintään tietyn mittainen tiivistelmä palautteesta.”

Perusteluna on se, että lausumisen 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.

MMM ei sellaisenaan kannata suositusta (s. 54), jonka mukaan lausuntomenettelyn ajankohta ja aihe tai pääasiallinen sisältö julkistetaan ja ilmoitetaan lausuntopyynnön saajille etukäteen ainakin silloin, kun lausuntoaika on pääsääntöä lyhyempi. Ennakkotieto on yleensä tarpeen myös, jos lausuntokierros on merkittävältä osin yleisenä loma-aikana. Ennakkotiedon tarkoitus on, että lausunnon antajat ehtivät valmistautua lausunnon antamiseen, kuten lausunnon valmisteluvastuun sekä tarvittavan tiedonkeruun ja päätöksenteon järjestämiseen.

MMM toteaa, ettei säädösvalmisteluun ole syytä lisätä uusia ilmoitusvelvoitteita, eikä ohjelunonkessa selkeästi esitetä, mihin vaatimus perustuu. Vähintäänkin suositukseen olisi syytä lisätä sanonta ”jos mahdollista”, ilmentämään sitä, että tarkkaa ajankohtaa ei kiireellisessä esityksessä ole mahdollista kaikissa tapauksissa ilmoittaa niin ajoissa, että siitä olisi lausunnonantajille todellista lisäarvoa. Ennakoilmoitus tulisi esittää mahdollisena toimintamallina, ei suosituksena.

MMM ei kannata suositusta, jonka mukaan ruohonjuuritason toimijoita tai muuten laajempaa lausuntomenettelyn viestintä suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa. 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.

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

Luonnoksen s. 59 on seuraavasti:

”Jatkovalmisteluehdotuksen laatiminen on helpompaa, jos käytettävissä on kirjallinen arvio kuulemispalautteesta. Sen avulla myös mahdolliset kiistanalaiset kysymykset ovat ennalta esittelevän ministeriön ja sidosryhmien tiedossa. Sidossryhmien tasapuolisen tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuden jatkaminen koko valmistelun ajan on omiaan lisäämään luottamusta valmisteluun. Valmistelun jatkamista ja viimeistelyä linjataan usein vaihteittain, ja esityksen yksityiskohdista päätetään lähellä

sen antamista. Avoimesti ja osallistavasti toteutettu valmisteluprosessi helpottaa usein viime vaiheen aikataulujen pitämistä.

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

MMM toteaa, että edellä oleva teksti ja sitä vastaavat 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. MMM katsoo, että sen sijaan kyseiset kommentit voidaan mahdollisesti julkaista hankeikkunassa, jos ne on annettu kirjallisesti. Silloin ne olisivat kaikkien kiinnostuneiden saatavilla.

Luonnoksen s. 60 on seuraavasti:

”Käytännössä valmistelun jatkamista ja viimeistelyä linjataan usein vaiheittain siten, että esimerkiksi ensin päätetään päälinjauksista ja myöhemmin yksityiskohdista. Usein yksityiskohdista päätetään hyvinkin lähellä esityksen antamisajankohtaa, jolloin esitystä voidaan joutua joltain osin muuttamaan ja täydentämään hyvinkin nopealla aikataululla.”

MMM toteaa, että viime kädessä linjauksista päättää poliittinen johto. Sitä ennen ei ole mahdollista täysin avoimesti viestiä sidosryhmille tai muille tahoille valmistelun yksityiskohtaisesta sisällöstä.

Luonnoksen s. 60 on seuraavasti:

”Muutoksia koskevan viestinnän tarve korostuu, jos ehdotusta muutetaan olennaisesti. Jos annettava esitys on muuttu-massa perustavanlaatuisesti lausuntomenettelyversiosta, on tarpeen harkita uutta lausuntomenettelyä.”

MMM pitää erittäin hyvänä, että uusi lausuntomenettely mainitaan. Ohjeessa olisi syytä ehdottomasti mainita, että joskus voi syntyä tilanne, että uusi lausuntomenettely on syytä rajata vain tiettyihin, muutettuihin asiakokonaisuuksiin.

EDUSKUNNAN ASIAANTUNTIJAKUULEMISET – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna

- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Yhteistyö valiokunnan ja ministeriön välillä on hallituksen esitysten käsittelyssä ensiarvoisen tärkeää.

24. Muut kommentit esittelevän ministeriön toimintaa eduskunnan valiokunnan asiantuntija-kuulemisessa koskevasta ohjeistuksesta.

MMM ei pidä perusteltuna sitä opasluonnoksen s. 61 suositusta, että pääsääntönä olisi diaesityksen tekeminen. MMM katsoo, että yhtä 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. MMM toteaa, että paras tapa esittää asia valiokunnalle riippuu sekin täysin esiteltävästä asiasta. Yksinkertaisemmissa esityksissä erillisen diaesityksen tekeminen on tarpeetonta ja joissain tapauksissa havainnollisinta on käyttää jotain muuta esitystapaa. Suositusta ei siis tulisi rajata pelkkiin diaesityksiin. Lisäksi suosituksesta pitäisi käydä ilmi, ettei se koske pienempiä esityksiä tai asioita, jotka ovat vastineesta muutoinkin helposti hahmotettavissa.

Opasluonnoksen s. 61 ovat suositukset:

- Suositus – Vastineessa asiantuntijapalaute, arviot ja esittelevän ministeriön kannat esitetään asiakokonaisuuksittain.
 - Suositus – Vastineluonnos annetaan tiedoksi ja kommentoitavaksi muille eduskunnan kuulemille asiantuntijoille, jos valiokunta siihen suostuu ja se on aikataulullisesti mahdollista.
 - Suositus – Vastineasiakirja otsikoidaan esimerkiksi: ”HE xx/xxxx vp – x-ministeriön vastine y-valiokunnalle”.

MMM:n näkemyksen mukaan suositukset eivät ole oikeasuhtaisia. Vastineluonnoksen jäsentelyä ei ole tarpeen ohjeistaa. Joskus toimiva tapa on käsitellä kommentit vaikkapa pykäläjärjestyksessä. Toimivia jäsentelymalleja on tarpeetonta luetella kuulemisohjeessa.

Vastineluonnoksen antaminen joissain tapauksissa tiedoksi muille eduskunnan kuulemille asiantuntijoille voi olla toimiva malli tapauskohtaisesti, ja tästä voidaan esimerkinomaisesti mainita oppaassa. Vastine kuitenkin liittyy keskenäiseen asiaan, eikä tätä koskevaa yleistä suositusta ole syytä antaa.

MMM katsoo, ettei kuulemisoppaassa ole tarkoituksenmukaista antaa suosituksia siitä, miten asian viitetiedot merkitään. Tämä tulee jättää teknisenä asiana valiokuntien ohjeistuksen varaan.

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI –YLEINEN PALAUTE

25. Kommentit kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa koskevasta ohjeistuksesta.

MMM toteaa, että jälkiarviointia koskeva opasluonnoksen teksti perustuu osin puutteelliseen tarkasteluun. Siitä ei riittävästi käy ilmi, että lainsäädännöstä tai esimerkiksi EU:n valtioneuvoston päätöksistä voi tulla velvoitteita jälkiarviointiin. Seurannan ja jälkiarvioinnin sisältöä olisi mahdollisesti myös ollut hyvä kuvata opasluonnoksessa.

MMM pitää kannatettavana, että perusvalmistelun yhteydessä sidosryhmien kanssa käydään keskustelua seurannan ja jälkiarvioinnin tarpeesta. Sen sijaan MMM ei kannata sitä, että seurannan painopisteiden ja jälkiarvioitavan sääntelyn valinnassa hyödynnetään kuulemisia ja muuta sidosryhmäyhteistyötä. Itsestään selvää on, että sidosryhmille viestitään ministeriössä *käynnistetyistä* ulkopuolisen riippumattoman tahon tekemästä jälkiarvioinnista. Sen sijaan rutiininluonteisen seurannan suunnittelemisestä tai käynnistämisestä ei liene syytä viestiä erikseen.

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

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

MMM toteaa, että luonnoksen sivulla 76 todetaan myös, että ”Sidosryhmiä voidaan kuulla EU-yhteensovitussuunnitelman lisäksi muilla tavoin. Käytännössä muuta sidosryhmäyhteistyötä, kuulemisia, ja viestintää voivat olla esimerkiksi toimialan viranomaisen tai sidosryhmäverkoston osallistaminen tietopohjan keräämiseen ja kantaluonnosten kommentointiin sekä relevanttien EU-valmistelujaostojen jäsenille tai laajemmin sidosryhmien edustajille järjestettävät tiedotus- ja keskustelutilaisuudet ja kommentointimahdollisuudet valmistelun eri vaiheissa.”

Sidosryhmien kuuleminen EU-asioiden valmistelussa on tärkeä osa asian kansallista valmistelua. Luonnoksessa tunnistetaan hyvin sidosryhmien rooli osallistumisesta tietopohjan keräämiseen. Valtioneuvoston kanslian 11.3.2024 päivittämässä EU-valmistelujaostojen ohjeissa (EU/41/2024-VNK-3) painotetaan myös laajan kokoonpanon hyödyntämistä kansallisten vaikutusten arvioinnissa. Jaosto-ohjeissa painotetaan kuitenkin laajan kokoonpanon osallistumista keskusteluun Suomen kannasta valmistelun ensi vaiheessa. Ohjeissa todetaan, että viimevaiheen kannanmuodostus tapahtuu erillisessä suppean virkamieskokoonpanon menettelyssä. Kuulemisoppaassa olisi hyvä nostaa tämä seikka Suomen kannanmuodostuksesta esiin, jotta se olisi linjassa uusimman jaosto-ohjeen kanssa.

Kuulemisoppaan luonnoksen luvussa 8.1 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 kuulemisoppaan luonnoksessa todetaan, sidosryhmiä voidaan kuulla myös muilla tavoin. Ministeriöt järjestävät jo tällä hetkellä merkittävistä EU-hankkeista kuulemistilaisuuksia, seminaareja ja muita sidosryhmätilaisuuksia

ESIVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Esim. ”esivalmistelun aikana voidaan harkita, onko tarkoituksenmukaista järjestää - -”. Maa- ja metsätalousministeriö pyytää tiedot yleensä kirjallisesti. Lisäksi esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan alalla kuulemisista ohjelmakauden alkuvaiheessa saatetaan säätää jo erikseen EU-lainsäädännössä, joten tältä osin maininta eräillä aloilla on tarpeetonta ja ohjeistusta joka tapauksessa kansallisen toimintatavan osalta ei välttämättä voida noudattaa, kun aihe on jo säädetty EU-tasolla.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Asiakokonaisuus ja materiaali on joka tapauksessa syytä esitellä siten, että se on mahdollisimman helppo hahmottaa. Kaikissa tapauksissa rakenteistaminen ei kuitenkaan ole toimivin malli, joten se voidaan esitellä vaihtoehtona, mutta ei ennalta määriteltynä pääasiallisena vaihtoehtona/suosituksena. Ks. myös edellä.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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

- Kannatan sellaisenaan

- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Arvion julkaiseminen voi olla mahdotonta, koska se saattaa sisältää asioita, joihin saadaan poliittinen hyväksyntä vasta myöhemmin. Ks. kommentit edellä.

PERUSVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Ks. edellinen kohta.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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 tietoaaineistojen laatiminen kansalaisia tai yrityksiä varten, on harvoissa tapauksissa tarkoituksenmukaista.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa

- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM ei pidä rakenteisuuden ottamista itseisarvoiseksi lähtökohdaksi tarpeellisena. Se, käytetäänkö valmiita kysymyksiä vai avointa vastaustilaa, on voitava ratkaista tapauskohtaisesti.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Aineistojen pyytäminen pääosin kirjallisesti on toimiva malli useimmissa hankkeissa. Hankkeen ja valmisteluajataulun sen salliessa voidaan tarpeen mukaan hyödyntää myös suullisia kuulemisia.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Pääsääntönä on toki yhteenvedon julkaiseminen hankeikkunassa, mutta pienimmissä esityksissä tai silloin, kun lausuntopalautetta on ollut vähän tms., sille ei ole perustetta.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

LAUSUNTOMENETTELY – SUOSITUKSET

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Ministeriö päättää kuultavat tahot eikä tähän vaiheeseen ole tarvetta lisätä ylimääräistä kuulemista. Ei ole perusteltua ottaa virkatyössä valmistellun lausuntopyyntöön valmisteluun ulkopuolisia tahoja, vaikka itse asian valmistelussa heitä olisikin konsultoitu. Sidosryhmät tulee osallistaa pääasiassa sisällön, ei prosessin valmisteluun. Aiheuttaisi epäselvyyksiä myös virkavastuun ja muun mahdollisesti edunvalvontanäkökohtien välille.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Oppaasta ei löydy yksiselitteisiä perusteluja sille, miksi suositellaan aina käytettäväksi rakenteista mallia ja sen lisäksi vielä exceliä. Rakenteinen malli voi olla tapauskohtaisesti toimiva tapa hoitaa kuuleminen, mutta valmistelijoiden tulee saada itse päättää, riittääkö avoin lausuntopyyntö.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Lainvalmisteluprosessin kokonaisuuteen ei ole mielekästä lisätä tällaista uutta lisävelvoitetta, jonka toteuttaminen ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista siten, että ennakkoilmoitus olisi merkityksellinen. Oppaassa voidaan ilmaista pidettävän hyvänä, *jos mahdollista*, ilmoittaa asiasta ennakoita.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM toteaa, että jos tietyltä sidosryhmältä pyytää tietoja ruohonjuuritason toimijoista, silloin nämä toimijat todennäköisesti toistavat itseään lähellä olevan etujärjestön kantoja. Jos halutaan selvittää, olisiko ruohonjuuritasolla muitakin näkemyksiä asiaan kuin ao. etujärjestöllä, kuultavat löytynevät parhaimmin muuta reittiä. Sidosryhmiä voi olla mahdollista tapauskohtaisesti osallistaa suunnitteluun.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

MMM:n näkemyksen mukaan kuulemisohjeissa ei ole syytä ohjeistaa yhteenvedon jäsentelyä, taikka vastaavia teknisen tason asioita. MMM kiinnittää huomiota siihen, ettei suosituksissa mainita lainkaan siitä, että yhteenveto voisi olla kieliasultaan selkeä ja tiivis sekä havainnollinen.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Excelin käyttöön ohjeistaminen ei liene kuulemista koskevien suositusten alaan kuuluva asia.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan

- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Siitä, miten ministeriö arvioi saatua lausuntopalautetta, taikka jäsenetelee mainitun arvion, ei ole tarpeen ohjeistaa. Arvioon liittyy lisäksi usein poliittisiakin kysymyksiä, minkä takia arviota ei voida julkistaa hankeikkunassa, koska poliittiset kannanotot saadaan usein hankkeen edettyä jo pidemmälle.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Ks. edellinen kohta.

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – SUOSITUKSET

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Jos lausuntokierroksen jälkeiset kirjalliset kommentit julkistetaan, silloin viestinnän tulee olla tasa-puolista ja koskea myös ns. suurta yleisöä. Suositus on epätäsmällinen, koska siitä ei käy ilmi, onko tarkoitettu, että jopa suullisesti esitetyt kommentit pitäisi julkaista.

EDUSKUNNAN ASiantuntijakuulemiset – Suositukset

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Jos asia on helposti hahmotettava, kyse suppeasta esityksestä tms., suullisen esityksen lisäksi ei tarvita muuta aineistoa. MMM oudoksuu sitä, miksi vain power point -esitys voisi tällöin toimia suullisen esityksen tukena. MMM:ssä on vaikeammin avautuvissa asioissa toisinaan käytetty esimerkiksi lausunnon tai vastineen alussa lyhyttä tiivistelmää. Tapauskohtaisesti pp-esitys voi luonnollisesti olla joissakin tilanteissa toimiva ratkaisu.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna

- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Tällaista käytäntöä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ei ole sovellettu, eikä sille ole esitetty selkeitä perusteita. Vastine voi jatkossakin olla luonteeltaan ministeriön ja valiokunnan välinen valmisteluasiakirja ja tulla julkiseksi sitten, kun valiokunnan mietintö on valmistunut.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Asiakirjassa pitää luonnollisesti olla oikeat viitetiedot kuten muissakin viranomaisen asiakirjoissa. Ohjeistusta siitä, miten vastine otsikoidaan, ei ole tarkoituksenmukaista lisätä kuulemisoppaaseen.

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI – SUOSITUKSET

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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 valtiovarainministeriö asettaa tiettyjä vaatimuksia. Etujärjestöjä ei tällöin voi prosessiin osallistaa.

MMM kiinnittää huomiota siihen, että seuranta 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 valtiontuki-sääntöjen jälkiarviointivaatimukset.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

On selvää, että sidosryhmiä kuultaessa pyritään sopimaan mahdollisimman monelle sopiva aikataulu. Tästä ei tarvittane suositusta.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna

- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Ohjeen perusteella jää 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.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

61. Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Kuuleminen voi olla joissakin asioissa toimiva tapa, mutta yleiseksi suositukseksi sitä ei ole syytä lisätä seurannan ja jälkiarvioinnin tietojen saamiseksi.

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

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

64. Suositus – Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Jos jälkiarvioinnin tekee ulkopuolinen, sen tulokset luonnollisestikin pitää julkaista hankeikkunassa. MMM toteaa, että ministeriössä tehdään paljon rutiinini luonteista seuranta ja jälkiarviointia, mutta siitä ei synny erillisiä raportteja eikä näin ollen julkaistavaakaan.

Jos ministeriön virkamiehet tekevät erillisen loppuraportin, sekin toki voidaan julkaista hankeikkunassa.

EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – SUOSITUKSET

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

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna
- Vastustan
- Ei kantaa
- Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Perustelut. Kysymyksen 65 osalta maa- ja metsätalousministeriö kannattaa neuvoston kokousten asialistan jakoa etukäteen jaostolle. Maa- ja metsätalousministeriön jaostoissa laajaa kokoonpanoa informoidaan hyvin tulevista neuvoston asioista. Maatalous- ja kalastusneuvoston asiat käsitellään aina jaostossa ennen EU-ministerivaliokuntaa. Jaostolle ei siis vain kerrota asialistaa, vaan jaoston jäsenet saavat myös muistiot kustakin asialistan kohdasta.

Valtioneuvoston kanslian Jaosto-ohjeessa myös suositetaan neuvostopakettien käsittelyä jaostossa ennen EU-ministerivaliokuntaa eli se on jo kiinteä osa jaostomenettelyä. Neuvoston asialista on julkinen asiakirja. Neuvoston asialista julkaistaan vähintään kaksi viikkoa ennen neuvostoa, mutta neuvoston asialistalle yleensä tulee muiden asioiden asiakohtia lähes viime hetkeen asti.

MUU PALAUTE SUOSITUKSISTA

66. Muut kommentit suosituksista: esimerkiksi ehdotukset kokonaan uusiksi suosituksiksi

LIITTEET

67. Kommentit kyselyn laatiminen -liitteestä

68. Kommentit kuulemisen kielet -liitteestä

69. Kommentit asiakirjajulkisuus, tiedonhallinta, avoimuusrekisteri ja tietosuoja kuulemisessa –liitteestä

70. Kommentit lakisääteiset kuulemisvelvoitteet -liitteestä

Muu palaute kuulemisoppaasta

71. Muut kommentit kuulemisoppaan luonnoksesta

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 tiivyyden ja selkeyden osalta. Tiiviimpi ja selkeämmin laadittu opas voisi osaltaan edesauttaa oppaan periaatteiden ja suositusten noudattamista. Opasluonnoksen ja arviomuistio eivät olleet helppolukuisimmasta päästä, vaikka aihepiiri ei sisällöllisesti ole vaikea.

MMM kiinnittää huomiota siihen, että monessa kohtaa luonnosta viitataan avoimuuteen. Se on oikein, mutta kun julkisuuslainsäädäntö kuuluu oikeusministeriön hallinnonalan yleislakeihin, olisi ollut toivottavaa, että oppaassa olisi jollain tapaa mainittu myös julkisuuslain 19 ja 20 §, jotka selvästi liittyvät kuulemisoppaan aihealueeseen.

MMM toteaa, että jatkovalmistelussa opasta tulisi pyrkiä tiivistämään ja selkeyttämään sekä poistaa tarpeettomat periaatteet ja suositukset. MMM sellaisenaan kannata uusia kuulemisprosessiin lisättäviä erillisiä velvoitteita, ellei siihen ole oikeudellista perustetta kuten vaikkapa laillisuusvalvojan suositusta.

MMM pitää lisäksi hyvänä, että Maaseutuvaikutusten arviointi tuli mukaan HE:n vaikutusarviointien ohjeistuksen viimeisimmässä uudistuksessa. Siten suhteellisen tuoreena arviointikategoriana kuulemisoppaan *tavoite säädösvalmistelun tietopohjan ja vaikutusarvioinnin sekä valmisteltavan sääntelyn laadun parantaminen* edistää maaseutuvaikutusten tunnistamista.

Lisäksi MMM pitää kannatettavana, että lain esivalmistelun ohjeistukseen on kiinnitetty huomiota ja että oppaan liitteessä (s. 100) on huomioitu kolttalain 56 § velvoite kolttien kuulemisesta.

Yksikön päällikkö,
Ylijohtaja

Pentti Lähteenoja

Lainsäädäntöneuvos

Timo-Ville Nieminen

VN/12575/2023-MMM-106

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: