

Asia: VN/12575/2023

Lausuntopyyntö uudistettavasta lainvalmistelun kuulemisoppaasta

VASTAAJATIEDOT

1. Organisaatio

järjestö, yhdistys tai muu kolmannen sektorin organisaatio tai muu toimija

TYÖRYHMÄN ARVIOMUISTIO

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Muistiossa esitetyn perusteella nykyisen lausuntoajan pääsäännön, eli vähintään 6-8 viikon lausuntoajan, 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 kokonaiskestoon, joka pahimmillaan voi pikemminkin pidentyä kuulemisen laadun heiketessä ja virheiden mahdollisuuden lisääntyessä. Kuten arviomuistiossa ansiokkaasti todetaan, lausunnon antamisen edellyttämän ajan kannalta keskeiset kysymykset, kuten asiaan perehtyminen ja kannan muodostamien eivät ole helpottuneet, vaan pikemminkin vaikeutuneet asioiden monimutkaistuesssa ja valmisteltavan lainsäädännön lisääntyessä.

E erityisen ongelmallista lausuntoaikojen lyhentäminen olisi marginalisoidussa tai muuten heikossa asemassa olevien ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksien toteutumisen, osallisuuden ja prosessia kohtaan tunnetun luottamuksen näkökulmasta. Kyseisten ryhmien kuuleminen on nykyiselläänkin usein puutteellista ja vaatii työtä ja aikaa esimerkiksi heitä edustavilta ja heidän oikeuksiensa puolesta työskenteleviltä kansalaisjärjestöiltä.

Hyvä esimerkki lyhyiden lausuntoaikojen ongelmista ovat turvapaikka- ja maahanmuuttoaiheisiin liittyvät lakiesitykset, joita on annettu tällä hallituskaudella valtava määrä siten, että samoja ihmisryhmiä ja usein samaa lakia koskevia esityksiä on ollut lausuntokierroksella lukuisia yhtä aikaa ja lausuntoaajat ovat poikkeuksetta olleet ohjeaikaa lyhyempiä. Tämä vaikuttaa näkyvän myös arviomuistiossa tehdyssä vertailussa, jonka mukaan sisäministeriön esitysten lausuntoaajat ovat pääministeri Orpon kaudella romahtaneet. Tuloksena on syntynyt hyvin heikkolaatuista, äärimmäisen monimutkaista ja sekavaa lainsäädäntöä, jonka vaikutus turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttaneiden perus- ja ihmisoikeuksiin on erittäin negatiivinen, vaikka kyse turvapaikanhakijoiden kohdalla on pahimmassa tapauksessa ihmishengistä. Lisäksi kyseinen lainsäädäntö johtaa suurella todennäköisyydellä kasvaviin kustannuksiin ja byrokratiaan viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Näyttääkin siltä, että hallitus toistaa ja moninkertaistaa Sipilän hallituksen tehostamisen ja säästön nimissä tutkitusti tekemät virheet, joiden korjaamisesta tulee valtava urakka.(1)

Vaikka lausuntoaikojen lyhentämiselle ylipäätään ei ole kestäviä perusteita, juuri nyt on aivan erityisen huono aika kyseiselle toimenpiteelle, sillä hallituksen järjestöjen rahoitukseen ja erityisesti järjestöjen vaikuttamistoimintaan kohdistamat leikkaukset heikentävät merkittävästi järjestöjen mahdollisuuksia osallistua kuulemisiin ja antaa lausuntoja. Lausuntoaikojen lyhentäminen entisestään olisi tässä tilanteessa täysin kohtuutonta.

Vaihtoehtoa 1 olisi vielä mahdollista parantaa entisestään vaihtoehdoissa 2 ja 3 mainitulla ehdotuksella, jossa osallistumisoikeuksien turvaamiseksi pohditaan, onko tarvetta 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).

Lisäksi olisi hyvä toimeenpanna arviomuistiossa esitetyt muut erityisesti valtioneuvoston sisäisten työkalujen kehittämistoimet, joilla todennäköisesti olisi lausuntoaajan lyhentämistä huomattavasti suurempi nopeuttava vaikutus prosessiin. Moni toimenpiteistä parantaisi todennäköisesti myös kuulemisen ja siten myös lainsäädännön laatua.

Viitteet:

(1) Ks. esim. https://www.utu.fi/sites/default/files/public:/media/file/RPR_1_2018.pdf ,
<https://owalgroup.com/asiakascaset/turvapaikkaprosessi/> ja
<https://www.abo.fi/fi/uutiset/tutkimus-maahanmuuttoviraston-kansainvalista-suojelua-koskevat-ratkaisukaytannot-ja-tulkinnat-ovat-kiristyneet/>.

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

Muu peruste, mikä?

Perustelut

Vaikka lausuntoajan lyhentäminen tietyissä tarkasti rajatuissa tilanteissa voi olla tarpeen, on tärkeää, että kyse on kokonaisharkintaan perustuvasta poikkeuksesta pääsääntöön, eikä lausuntoaikojen lyhentäminen ym. perusteilla muodostu tavaksi. Tavallista lyhyemmän lausuntokierroksen mahdollisuutta voidaan harkita neljän ensimmäisen perusteen osalta (vaikutuksiltaan suppeat hankkeet, helposti omaksuttavat hankkeet, vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet ja asian poikkeuksellinen kiireellisyys). Ohjeistuksessa tulisi kuitenkin selkeästi linjata, että lausuntoaikojen lyhentämiseen tulee suhtautua harkiten ja noudattaa harkinnassa oikeuskanslerin ja lainsäädännön arviointineuvoston 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, jonka osalta on valittava eri vaihtoehdoista parhaiten perus- ja ihmisoikeudet turvaava vaihtoehto.

4. Vaihtoehto 2 ohjeistetulle lausuntoajalle: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi 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 vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste).

Vastustan

Perustelut

Amnesty esittää samat perustelut kuin kohdassa 2.

5. Vaihtoehto 3 ohjeistetulle lausuntoajalle: Määritellään uudeksi lausuntoajan 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).

Vastustan

Perustelut

Amnesty esittää samat perustelut kuin kohdassa 2.

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

Muu ehdotus, mikä?

Perustelut

Amnesty pitää kaikkia toimenpiteitä kannettavina eli:

- Kaikki säädösehdotuksista järjestettävät lausuntomenettelyt järjestettäisiin Lausuntopalvelussa.
- Hankeikkunaan päivitettäisiin 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.

7. Muu palaute työryhmän arviomuistioista.

Amnesty kiittää työryhmää hyvästä valmistelutyöstä ja prosessista kuulemisoppaan uudistamisessa.

KUULEMISOPAS – JOHDANTO

8. Kommentit kuulemisoppaan johdannosta.

Amnesty pitää erinomaisena, että johdannossa mainitaan kuulemisen toteuttavan perus- ja ihmisoikeuksia, mukaan lukien perustuslain 2 ja 14 §:ssä turvattua yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen ja itseään koskevaan päätöksentekoon.(2)

Toteamme kuitenkin Mannerheimin Lastensuojeluliiton tavoin, että oppaan johdannossa olisi hyvä korostaa entisestään kuulemisen oikeusperustaisuutta perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Kannustammekin mainitsemaan oppaassa nimenomaisesti perustuslain 22 §:n julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen, 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 elementtinä lainvalmistelun laadun parantamisessa.

Pidämme hyvänä parannuksena, että oppaaseen on lisätty sidosryhmien kartoittamisen tueksi maininta lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistasta ja perustuslain perusoikeussäännöksiä osalta oikeusministeriön oppaasta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa, ja että molempiin on oppaasta suorat linkit.

Amnesty pitää myös tervetulleena, että kuulemisen menetelmissä ja työkaluissa kiinnitetään huomiota kuulemisten saavutettavuuteen ja esteettömyyteen, turvallisemman tilan periaatteisiin sekä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien mahdollisesti tarvitsemiin erityisjärjestelyihin.(3)

Sääntelyn kohderyhmien tunnistamisen kohdalla esitetään seuraavia kysymyksiä tarkistuslistassa (s. 17): Mihin kohderyhmiin (esim. erilaiset ihmisryhmät, yhteisöt, viranomaiset) sääntely vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti? Keiden on tarkoitus muuttaa käyttäytymistään sääntelyn vuoksi?

Amnesty kannustaa lisäämään kysymyksiin sanan oikeudet eli esimerkiksi ”Mihin kohderyhmiin ja niiden oikeuksiin” sääntely vaikuttaa?”, jotta lainvalmistelijat jo tässä vaiheessa suuntaisivat ajatteluaan kuulemiseen ja sen hyödyntämisen tärkeään rooliin oikeuksien toteutumisen vahvistamisessa.

Amnesty kehottaa panostamaan sidosryhmien tunnistamiseen, jotta mahdollisimman monet ihmisryhmät tulisivat kuulluiksi hankkeiden aikana.

Asiantuntijoiden tunnistamista koskevan tarkistuslistan kohdalla esitetään seuraavia kysymyksiä (s. 18): Mitkä tahot kuten tutkijat, järjestöt tai yhdistykset ovat kyseessä olevan sääntelyn ja siihen liittyvien ilmiöiden asiantuntijoita?

Amnesty kehottaa panostamaan asiantuntijoiden tunnistamiseen, jotta mahdollisimman monet ihmisryhmät tulisivat kuulluiksi hankkeiden aikana. Mediassa, aikaisemmissa ministeriökuulemisissa tai eduskuntakuulemisissa kuullut asiantuntijat ja heiltä saadut lausunnot eivät välttämättä edusta koko tarkastelun kohteena olevaa ilmiötä tai sääntelyä. Esimerkiksi antirasististen toimijoiden kuulemisiin on tärkeää panostaa.

Viitteet:

(2) Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 15.

(3) Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 20.

ESIVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

9. Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Amnesty pitää periaatetta kannatettavana, mutta muistuttaa SILE-hankkeen lausunnon tavoin Hankeikkunan melko heikosta tunnettavuudesta, jolloin hankkeiden valmistelijoiden on tärkeää varmistaa eri ihmisryhmien osallistumismahdollisuudet hyödyntämällä muitakin tiedottamisväyliä.

Lisäksi Hankeikkunaan viedyistä tiedoista on tärkeää viestiä mahdollisimman laajasti ja saavutettavasti.

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

Perustelut

Amnesty pitää periaatetta kannatettavana, mutta kehottaa kuitenkin aina pyrkimään mahdollisimman laajaan vaikutusten arviointiin ja sidosryhmien kuulemiseen.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

13. Muut kommentit kuulemista esivalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

Oppaan luonnoksessa todetaan, että kiireellisellä aikataululla valmisteltavissa hankkeissa kuulemispalautteen laatua ja kuulluksi tulemisen tunnetta voi parantaa julkaisemalla tulevien kuulemisten aikataulun mahdollisimman aikaisin etukäteen.(4)

Amnesty kehottaa lainvalmistelijoita sitoutumaan ja toteuttamaan mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sidosryhmien kuulemisen, jotta lausunnoissa voidaan tarkastella perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia mahdollisimman kattavasti ja laadukkaasti ja jotta niillä olisi vaikuttavuutta.

Viitteet:

(4) Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 34.

PERUSVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Luvussa 3.3. Perusvalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut periaatteeksi on mainittu se, että ”perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä”. Kyseinen periaate on tärkeä, mutta Amnesty kannustaa laajentamaan sitä ottamalla huomioon periaatteeseen liittyvän suosituksen ”Valmistelun aikana kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat.”

Amnesty ehdottaa luvun 3 yhdeksi periaatteeksi esimerkiksi seuraavaa: ”Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä. Erityisesti niitä tahoja, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat, on kuultava”. Tällöin periaatteesta kävisi vahvemmin ilmi ihmisten osallistumisoikeudet.

16. Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

17. Muut kommentit kuulemista perusvalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

Luonnoksessa todetaan, että on myös hankkeita, joiden vaikutukset sidosryhmille ja yleisölle ovat niin vähäiset, että riittävä kuuleminen perusvalmistelun aikana voidaan toteuttaa rajatummin. Sen mukaan tällainen hanke voi olla esimerkiksi sellainen säädösmuutos, jonka vaikutukset kohdistuvat suppeaan joukkoon viranomaisia tai jossa on kyse vähäisen ja kohderyhmältään rajatun kansallisen liikkumavaran sisältävä EU-säädöksen täytäntöönpanosta.(5)

Amnesty kehottaa kuitenkin aina pyrkimään mahdollisimman laajaan vaikutusten arviointiin ja sidosryhmien kuulemiseen.

Viitteet:

(5) Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 37.

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 perustelumuihistiossa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Perustelut

Kehotamme lainvalmistelijoita sitoutumaan mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman pitkään lausuntojen antamisaikaan, jotta lausunnoissa voidaan tarkastella perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia mahdollisimman kattavasti ja laadukkaasti. Viime aikoina lausuntoajat ovat olleet valitettavan lyhyitä.

Lisäksi Amnesty viittaa kohdassa 2 antamiinsa perusteluihin.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

21. Muut kommentit lausuntomenettelyä koskevasta ohjeistuksesta.

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 lausuntomenettelyn kohdalta viimeisimmässä versiossa.

Lisäksi Amnesty korostaa, että lausuntopyynnön tulee olla saavutettavassa muodossa.

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

Amnesty pitää kannatettavana suositusta ”Jos lausunnonantaja esittää lausuntomenettelyn jälkeen esityksen sisältöön merkittävästi vaikuttavia uusia kommentteja, niistä viestitään muille sidosryhmille.” Korostamme viestinnän tärkeyttä.

EDUSKUNNAN ASiantuntijakuulemiset – 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

Perustelut

-

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

Amnesty kannattaa erityisesti suositusta siitä, että ”vastineluonnos annetaan tiedoksi ja kommentoitavaksi muille eduskunnan kuulemille asiantuntijoille, jos valiokunta siihen suostuu ja se on aikataulullisesti mahdollista”.

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI –YLEINEN PALAUTE

25. Kommentit kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa koskevasta ohjeistuksesta.

Kuten luonnoksessa todetaan, seurannalla ja jälkiarvioinnilla on suuri merkitys sääntelyn toimivuuden ja ajantasaisuuden varmistamisessa, muutostarpeiden arvioinnissa ja tulevien lainvalmisteluhankkeiden tietopohjan muodostamisessa.

Amnesty muistuttaa perus- ja ihmisoikeuksien merkityksestä myös seurannassa ja jälkiarvioinnissa: jos hallituksen esityksellä arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, tämä tulisi ottaa huomioon lain seurannassa ja jälkiarvioinnissa.

Amnesty kehottaa harkitsemaan luvun suositusten vahvistamista periaatteiksi ja kysyykin, miksi sidosryhmien kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa on käsitelty lähinnä suositusten muodossa? Erityisesti seuraavat suositukset olisi hyvä nostaa periaatteiden tasolle:

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

o Suositus – Sidosryhmille kannattaa viestiä ministeriössä suunnitteilla olevasta seurannasta ja jälkiarviointeista.

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

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

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.

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

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

Suomessa EU-säädösten ennakkollista käsittelyä ja sidosryhmien varhaista kuulemista ei toteuteta parhaalla mahdollisella tavalla, vaikka varhaiseen kuulemiseen panostamista on ehdotettu jo vuonna 2015 julkaistussa EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen -selvityksessä.(6) Edelleen sidosryhmiä kuullaan EU-säädösehdotuksista EU-jaostojen laajoissa kokoonpanoissa vasta siinä vaiheessa, kun U- ja E-kirjeet on jo luonnosteltu valmiiksi. 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.

Säädösten kansallisen täytäntöönpanon vaiheessa ja etenkin 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.

Osassa EU-säädöksiä tehdään myös vaikutusten jälkiarviointia. Tässäkin Suomen tulee tehdä huolellista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ja toimittaa komissiolle tietoa lakien toimivuudesta tai toimimattomuudesta sekä odottamattomista ihmisoikeusvaikutuksista ja vaatia tarvittaessa säädösten muuttamista ihmisoikeusmyönteisemmiksi.

Kuulemisoppaan esipuheessa ehdotettu mahdollisuus julkaista EU-säädöshanke suoraan Hankeikkunassa edistäisi sidosryhmien ja yleisön tietoisuutta mahdollisesti merkittävistä EU-hankkeista ja niihin liittyvistä kuulemisista.(7) Amnesty kehottaa valtioneuvostoa edistämään tätä mahdollisuutta.

Viitteet:

(6) Petri Uusikylä, Pertti Ahonen ja Aliisa Takanen 2015, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015, EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79522>.

(7) Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 11.

ESIVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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 muutettuna

Perustelut

Amnesty muistuttaa, että erityisesti perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä on muistettava niiden laaja-alaisuus ja vaikutus moniin teemoihin.

Lausuntopyynnön kysymysten jäsentely temaattisiin kokonaisuuksiin voi helpottaa ja nopeuttaa lausuntojen antamista, mutta tällöin lausuntopyynnön laatijoiden/valmistelijoiden on tunnettava lausuntopyynnön tematiikka hyvin, jotta he osaavat tiivistää ja tunnistaa olennaisimmat teemat lausunnolla olevasta esityksestä. Lisäksi lausuntopyynnöissä on hyvä muistaa, että teemoilla ja tukikysymysten asetteluilla on mahdollista ohjata liikaa lausuntojen laatimista.

Vapaan palautteen antamisen pitää aina olla mahdollista lausuntopyynnössä.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

PERUSVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Amnesty kehottaa muuttamaan suosituksen periaatteeksi, jotta voidaan entisestään parantaa sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Amnesty ehdottaa luvun 3 periaatteita käsittelemämme lausunnon tavoin, että kyseinen suositus nostettaisiin periaatteen tasolle. Esimerkiksi seuraavalla tavalla voisi vahvistaa perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta periaatteen tasolla: ”Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä. Erityisesti niitä tahoja, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat, on kuultava”. Tällöin periaatteesta kävisi vahvemmin ilmi ihmisten osallistumisoikeudet.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Amnesty toistaa esivalmistelun kohdalla lausumansa tavoin, että erityisesti perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä on muistettava niiden laaja-alaisuus ja vaikutus moniin teemoihin.

Lausuntopyynnön kysymysten jäsentely temaattisiin kokonaisuuksiin voi helpottaa ja nopeuttaa lausuntojen antamista, mutta tällöin lausuntopyynnön laatijoiden/valmistelijoiden on tunnettava lausuntopyynnön tematiikka hyvin, jotta he osaavat tiivistää ja tunnistaa olennaisimmat teemat lausunnolla olevasta esityksestä. Lisäksi lausuntopyynnöissä on hyvä muistaa, että teemoilla ja tukikysymysten asetteluilla on mahdollista ohjata liikaa lausuntojen laatimista.

Vapaan palautteen antamisen pitää aina olla mahdollista lausuntopyynnöissä.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

LAUSUNTOMENETTELY – SUOSITUKSET

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Amnesty kehottaa varmistamaan mahdollisimman laajan ja tosiasiallisen sidosryhmien osallistamisen valmisteluun, erityisesti niiden joita päätöksenteko koskee. Oppaassa olisi myös hyvä avata, mitä ”keskeisillä” sidosryhmillä tarkoitetaan.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Lausuntopyynnön rakenteella on mahdollistettava myös uusien näkökulmien ja hallituksen esitystä koskevan kritiikin esille tuominen. Tällöin vapaa kommentointi on mahdollistettava.

Amnesty esittää Lastensuojelun Keskusliiton tavoin, että oppaassa suositeltaisiin sisällytettävän rakenteistettuun kuulemiseen aina kysymys esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Amnesty ehdottaa Näkövammaisten liiton tavoin, että suositus muutetaan periaatteeksi, jotta sitä lähtökohtaisesti noudatettaisiin.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Amnesty muistuttaa, että arvion tulee olla objektiivinen, ymmärrettävästi kirjoitettu ja huomioida myös esityksen saama mahdollinen kritiikki.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

EDUSKUNNAN ASIAANTUNTIJAKUULEMISET – SUOSITUKSET

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

PowerPoint-esityksen laatiminen voi osoittautua työlääksi, jos kuulemispyyntö tulee lyhyellä varoitusajalla. Ehdotamme, että PowerPoint-esityksen voisi tehdä halutessaan.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Kuten kohdassa 25 totesimme, ehdotamme tämän suosituksen muuttamista periaatteeksi.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Kuten kohdassa 25 totesimme, ehdotamme tämän suosituksen muuttamista periaatteeksi.

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

Kuten kohdassa 25 totesimme, ehdotamme tämän suosituksen muuttamista periaatteeksi.

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

Kannatan muutettuna

Perustelut

Amnesty ehdottaa Fingon ja Näkövammaisten liiton lausunnon tavoin, että sanapari ”on hyödyllistä kuulla” tulisi muuttaa sanaksi ”kuullaan” eli ”Jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun aikana kuullaan sidosryhmiä seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta.”

Lisäksi suositus tulisi muuttaa periaatteeksi.

61. Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

64. Suositus – Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – SUOSITUKSET

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

Kannatan sellaisenaan

Perustelut

-

MUU PALAUTE SUOSITUKSISTA

66. Muut kommentit suosituksista: esimerkiksi ehdotukset kokonaan uusiksi suosituksiksi

-

LIITTEET

67. Kommentit kyselyn laatiminen -liitteestä

Amnesty pitää tervetulleena opasluonnoksessa mainittua kohtaa haavoittuvien kohderyhmien kuulemiseksi suunnitellun kyselyn testaamisesta kohderyhmien olosuhteita tuntevien kanssa.

68. Kommentit kuulemisen kielet -liitteestä

Amnesty pitää tervetulleena oppaan havaintoa siitä, että englannin tai jonkun muun kielen käyttäminen kuulemisessa voi olla erityisen hyödyllistä tiedonhankinnan kannalta ja tarpeen esimerkiksi Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseksi.

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

-

70. Kommentit lakisäätöiset kuulemisvelvoitteet -liitteestä

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.

Muu palaute kuulemisoppaasta

71. Muut kommentit kuulemisoppaan luonnoksesta

Lainvalmistelun kuulemisoppaan esipuheessa todetaan, että uudistetun oppaan onnistuneessa käyttöönotossa keskeistä on valmistelijoille tarjottava koulutus sekä kuulemiskäytänteiden kehittymisen seuranta. Luonnoksen oppaasta on tarkoitus järjestää peruskoulutusta koko valtioneuvostolle sekä täydentäviä ministeriökohtaisia tilaisuuksia kunkin ministeriön tarpeiden huomioimiseksi.(8)

Amnesty pitää tärkeänä lainvalmistelijoiden kouluttamista uudesta oppaasta. Erityisen tärkeää on huomioida tarjottavassa koulutuksessa perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti julkisen vallan rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana (perustuslain 22 §) ja kuuleminen osallistumisoikeuksien toteuttajana.

Viitteet:

(8) Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 11.

Härkönen Vilja
Amnesty International Suomen osasto