



Oikeusministeriö

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 27.11.2024, VN/12575/2023

Asia:

Lainvalmistelun kuulemisoppaan uudistaminen

Lausuttavana olevalla lainvalmistelun kuulemisoppaalla on tarkoitus korvata valtioneuvoston vuonna 2016 antama säädösvalmistelun kuulemisopas. Uudistetun kuulemisoppaan tavoitteena on kehittää ja yhdenmukaistaa kuulemisen toimintatapoja valtioneuvoston piirissä. Uudistettu opas sisältäisi lainvalmistelun ja sen johtamisen tueksi ohjeistusta kuulemisesta säädösvalmisteluprosessin kaikissa vaiheissa lainsäädäntöhankkeen esivalmistelusta lainsäädännön voimaantulon jälkeiseen seurantaan.

Oppaassa tunnistetaan se, että säädösvalmisteluhankkeiden luonteen ja sidosryhmien erojen vuoksi täysin yhdenmukainen ohjeistus ei sellaisenaan sovellu kaikkiin hankkeisiin. Oppaassa olisi jatkossa kahdentasoista ohjeistusta: periaatteita, joita noudatetaan lähtökohtaisesti sellaisenaan, sekä suosituksia, joilla voi parantaa säädösvalmistelun laatua. Periaatteista poikkeaminen olisi sallittua vain perustellusta syystä. Periaatteiden ja suositusten lisäksi oppaaseen otettaisiin esimerkkejä hyvistä käytännöistä.

Lausun asiassa ensisijaisesti perustuslain ja hyvän hallinnon vaatimusten sekä oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännön näkökulmasta, mutta otan kantaa myös eräihin muihin keskeisiin katsomiini seikkoihin.

Yleisiä huomioita

Oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n mukaisessa ylimmän hallitusvallan käyttöön kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa yksi keskeinen painopiste on ennakkollinen säädösvalvonta ja sen osana hyvän lainvalmistelutavan noudattamisen valvonta.

Lainvalmistelun kuulemisopas koskee kuulemista lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelussa. Oikeuskanslerin vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan kuuleminen toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia, mukaan lukien perustuslain 2 ja 14 §:ssä turvattua yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Kuuleminen toteuttaa lisäksi perustuslain 47 §:n mukaista eduskunnan oikeutta saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot.

Säädösvalmistelun kuulemisopas ei ole oikeudelliselta luonteeltaan sitova, mutta laillisuusvalvontakäytännössä on yleisesti korostettu sen noudattamisen tärkeyttä. Oikeuskansleri on perustuslaissa säädetyn osallistumisoikeuden turvaamisen ohella kiinnittänyt huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin ja kuulemisen tärkeyteen useissa ratkaisuisaan (ks. kootusti [OKV/1772/10/2023 ym.](#)). Lainvalmistelussakin viranomaisten on toimittava hallinto-oikeudellisten yleisten oikeusperiaatteiden, kuten esimerkiksi kuulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen, mukaisesti (esim. [OKV/574/10/2022](#)).

Kuulemisten laajuus ja lausuntoaikojen pituus ovat olleet toistuvasti esillä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa (ks. viimeaikaisista ratkaisuista esim. [OKV/1591/10/2024](#)). Pidän kuulemisoppaan uudistamista kannatettavana nykyistä yhdenmukaisempien toimintatapojen ja hyvien käytänteiden varmistamiseksi. Uudistettu opas ei olisi jatkossakaan oikeudelliselta luonteeltaan sitova, mutta sisältäisi nykyistä kattavammin työkaluja lainsäädäntötyön johtamiseen ja toteuttamiseen kaikissa ministeriöissä. Tämä on tärkeää, sillä lainsäädäntötyön johtaminen on parlamentarismien kannalta yksi valtioneuvoston tärkeimmistä ja keskeisimmistä tehtäväkokonaisuuksista ([HE 60/2010 vp](#), s. 14).

Säädösjohtamisessa lainsäädäntötyö järjestetään tehtäväksi ennakkoidusti, avoimessa ja laajaan osallistumiseen ja osallisuuteen perustuvassa prosessissa hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti. Samalla on tärkeää huomioida lainsäädäntöhankkeiden erilaisuuden vaikutus kuulemisen toteuttamiseen, ja kuljettaa tämä ajatus johdonmukaisesti mukana myös kuulemisoppaan eri luvuissa. On selvää, että kuulemisen tarve ja laajuus vaihtelevat riippuen siitä, onko kyse hyvin teknisluonteisesta säädöshankkeesta vaiko yhteiskunnallisesti merkittävästä uudistuksesta tai laaja-alaisesta, lukuisia lakiehdotuksia sisältävästä hallituksen esityksestä. Toisaalta myös sinällään suppealla, vain yhden pykälän muuttamista koskevalla hallituksen esityksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia yksittäisen ihmisen perus- ja

ihmisoikeuksien kannalta. Kuulemisen merkitys on viime aikoina korostunut esimerkiksi sosiaaliturvaan liittyvissä säästölajeissa.

Pidän ehdotettua kahdentasoista ohjeistusta kannatettavana lähtökohtana. Näin voitaneen parhaiten varmistaa se, ettei lainvalmistelijan harkintavalta yksittäiseen säädöshankkeeseen parhaiten soveltuvan kuulemismenettelyn suhteen tulisi rajatuksi liikaa. Toisaalta sitovaksi tarkoitettujen periaatteiden lukumäärä on opasluonnoksessa sangen suuri, jolloin ne eivät välttämättä ole painoarvoltaan täysin yhteismitallisia. Jatkotyön kannalta on joka tapauksessa tärkeää se, että periaatteet ja suositukset säilyvät luonteeltaan erilaisina. Kiinnitän huomiota siihen, että oppaassa ei ole tehty erittelyä sen suhteen, mitkä periaatteet ja suositukset koskevat hallituksen esitysten valmistelua ja mitkä muiden säädösten valmistelua. Näitä rajanvetoja voisi tekstissä vielä tarvittavilta osin pyrkiä täsmentämään erityisesti asetusten osalta.

Kuten edeltä käy ilmi, mahdollisuus vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon on perusoikeus. Tästä seuraa, että kuulemisen tulee olla osallistumisoikeuksien käytön kannalta riittävää. Olen esimerkiksi ratkaisussani [OKV/2232/10/2022](#) korostanut yleisellä tasolla, että hallituksen esitysluonnoksesta tulee lähtökohtaisesti pyytää kirjallisia lausuntoja silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu valmistelun aikana, ja että poikkeuksia kuulemisvelvoitteesta tulisi ministeriön harkinnassa soveltaa suppeasti. Totesin ratkaisussani, että lausuntokierroksen ja siitä tiedottamisen laajuutta puntaroidessa pitäisi lähtökohtaisesti valita laajempaan tiedottamiseen ja lausuntokierrokseen johtava vaihtoehto.

Kuulemisen tulisi siten lähtökohtaisesti alkaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa säädösvalmistelua, jotta ainakin keskeisimmät sidosryhmät voivat aidosti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan. Tiettyjen ja etenkin laajempien säädöshankkeiden kohdalla mahdollisimman varhain aloitettu kuuleminen olisi perusteltua nimenomaan käytännön tilanteita ja ongelmia koskevan tietopohjan laajentamiseksi samoin kuin sääntelyvaihtoehtojen punnitsemiseksi. Toisaalta nyt ehdotettu kuulemisen ulottaminen valmistelun esivaiheeseen edellyttää käytännössä sen varmistamista, että ministeriöillä on käytössään riittävät säädösvalmisteluresurssit.

Totean vielä yleisempänä huomiona, että opasluonnoksessa todetaan lasten ja muiden haavoittuvassa olevien ryhmien kuulemisesta ainoastaan liitteessä 4. Näkemykseni mukaan kuulemisen merkityksellisyys näiden ryhmien kohdalla olisi hyvä nostaa esiin myös esimerkiksi luvussa 1.2 (Kuulemisen tavoitteet ja hyödyt).

Edelleen totean yleisempänä huomiona, että ohjeluonnoksen luvussa 1.2. käsitellään ansiokkaasti kuulemisen tavoitteita ja hyötyjä hanketason näkökulmasta. Kuulemisella ja siinä saatavilla tiedoilla on myös yleisempiä, yksittäistä säädöshanketta laajemmalle ulottuvia tavoitteita ja hyötyjä, jotka ovat merkittäviä lainsäädännön johdonmukaisen ja ennustettavan

kehittämisen, yhteiskuntapolitiikan pitkän tähtäimen vaikuttavuuden sekä demokratian ja siihen kuuluvan mahdollisimman valistuneen julkisen keskustelun kannalta. Hyvin toteutettu kuuleminen ja siinä kerätty tietoaineisto luo edellytyksiä lainsäädännön toimivuuden arvioinnille sekä tulevien yhteiskunnallisten ja lainsäädännöllisten uudistusten valmisteluun. Poliittisten painopisteiden muuttuessa eduskuntavaalien myötä, lain soveltamisessa ilmenneiden pulmien tai lain yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamisen taikka lain vaikutusten johdosta on tarpeen suhteellisen piankin lain säätämisen jälkeen arvioida lakiin tai muuhun lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia. Yhteiskunnan ja lainsäädännön monimutkaistuminen lisää myös tällaisen tarpeita. Hyvä kuuleminen luo tietoperustaa lain ja aihepiiriä koskevan sääntelyn jatkokehittämiselle sekä perustaa jälkiseurannalle. Kuuleminen ja siinä kerätty tietoaineisto luo näin osaltaan edellytyksiä oppivalle yhteiskunnalle ja toteuttaa lainvalmistelua tiedolla johtamisen ja oppivan organisaation periaatteiden mukaan järjestettynä toimintana. Olisi harkittava, että tämä kuulemisen yleisempi tehtävä ja tarkoitus todettaisiin oppaassa.

Lausuntomenettely (opasluonnoksen luku 4)

Lausuntopyyntö Lausuntopalvelussa

Riittävien lausuntoaikataulujen lisäksi on tärkeää, että lausuntokierroksesta tiedotetaan osallistumismahdollisuuksia edistävällä tavalla. Yhdyn opasluonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että jos kaikki säädösehdotuksia koskevat lausuntomenettelyt järjestettäisiin keskitetysti yhdessä paikassa ja valtioneuvoston hanketietopalvelussa (Hankeikkuna) olisi nykyistä yhdenmukaisemmin riittävät ja ajantasaiset tiedot, sidosryhmien ja yleisön osallistuminen ja tiedonsaanti helpottuisi.

Kannatan siten Lausuntopalvelun käyttämistä lähtökohtaisesti noudatettavana periaatteena (s. 50). Pääsäännöstä poikkeamiselle tulisi olla asianmukainen ja perusteltu syy, mutta sen mainitseminen hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuiotiossa ei näkemykseni mukaan ole välttämätöntä. Totean lisäksi, että on tärkeää pyrkiä varmistamaan nyt annettavan ohjeistuksen yhdenmukaisuus Lausuntopalveluun suunniteltujen muutosten kanssa.

Apulaisoikeuskansleri on hiljattain antamassaan ratkaisussa [OKV/1007/10/2024](#) arvioinut lausuntopyyntöjen julkaisemista Lausuntopalvelussa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ulkoministeriön huomiota perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien ja hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden turvaamiseen lausuntopyyntöjä julkaistessaan ja lausuntoja vastaanottaessaan.

Totean mainittuun ratkaisuun viitaten, että lausuntopyynnön julkaiseminen Lausuntopalvelussa sekä sen yhteydessä annettavat ohjeet on tulkittava viranomaisen tiedottamiseksi, jota hyvän

hallinnon periaatteet koskevat. Näihin kuuluvat palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus sekä oikeutettujen odotusten suojaaminen. Kuulemisoppaassa olisi siten tarpeen tuoda esille ministeriöille kuuluva arviointi siitä, minkälaisia ohjeita lausunnonantajille Lausuntopalveluun laitetaan.

Lausuntoaika

Riittävän pitkällä lausuntoajalla turvataan osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista. Lausuntoja pyytämällä saadaan muun ohella tietoa ehdotetun sääntelyn vaikutuksista, toimeenpantavuudesta ja lainsäädäntökokonaisuuden johdonmukaisuudesta.

Kannatan työryhmän arviomuistiossa esitettyä vaihtoehtoa siitä, että nykyinen lausuntoajan pääsääntö (vähintään 6 viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään 8 viikkoa, ja yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) säilytetään. Kannatan tähän liittyen myös periaatetta (s. 51) siitä, että mahdollinen tätä lyhyempi lausuntoaika mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. Tämä vastaa laillisuusvalvonnassa usein esitettyjä kannanottoja samoin kuin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä (esim. [PeVL 16/2023 vp](#)).

Kuten opasluonnoksessa todetaan, oikeuskansleri on korostanut, etteivät esimerkiksi hallitusohjelman kirjaukset tai budjettilakien aikataulu yksinään ole painavia perusteluita ohjeistetusta lausuntoajasta poikkeamiseen. Myöskään kuuleminen hallitusohjelman valmistelussa ei korvaa osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, joka edellyttää riittävän pitkiä kuulemisaikoja nimenomaan säädösvalmistelussa ([OKV/1772/10/2023 ym.](#)). Osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua esimerkiksi poliittisesti asetettujen aikataulujen vuoksi ([OKV/178/1/2017](#)). Myös perustuslakivaliokunta on useissa ratkaisuissaan painottanut hyvää lainvalmistelutapaa, johon kuuluu riittävä kuulemisaika ([PeVL 11/2023 vp](#), [PeVL 15/2023 vp](#), [PeVL 16/2023 vp](#)).

Toisaalta perus- ja ihmisoikeusveloitteet voivat joskus edellyttää kiireellisestikin lainsäädäntötoimia, mutta kyse on aina tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta. Tavanomaista lyhyempi lausuntoaika ja suppeampi kuuleminen voivat olla tarpeen poikkeuksellisissa tilanteissa, jotka edellyttävät kiireellistä reagointia esimerkiksi välttämättömistä oikeudellisista tai taloudellisista syistä taikka kansallisen turvallisuuden tai muun painavan oikeushyvän turvaamiseksi. Perustuslaissa säädetty velvollisuus edistää osallistumisoikeuksien toteutumista on kuitenkin otettava huomioon myös poikkeuksellisen kiireellisissä tilanteissa. Osallistumisoikeudet on kaikissa tilanteissa toteutettava vain välttämättömin ja mahdollisimman vähäisin rajoituksin ([OKV/2542/70/2021](#)).

Kuulemisohjeessa olisi jatkossa tarkoitus avata aiempaa konkreettisemmin pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamisen edellytyksiä. Opasluonnokseen (s. 52-53) on sisällytetty esimerkinomainen listaus perustelluista syistä ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyemmälle lausuntoajalle tapauskohtaisen kokonaisuuden perusteella. Niitä olisivat vaikutuksiltaan suppeat hankkeet, helposti omaksuttavat hankkeet, vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet ja asian poikkeuksellinen kiireellisyys.

Koonti perustelluista syistä ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyemmälle lausuntoajalle näyttäisi perustuvan ainakin osin oikeuskanslerin ratkaisukäytäntöön. Lista ei olisi tyhjentävä eikä sitä voisi olla, koska kyse on aina tapauskohtaisesta arvioinnista. Kunkin esityksen olosuhteisiin liittyvän punninnan vuoksi lausuntoajan pituuden arviointi on valmistelevalta ministeriön vastuulla, joka myös vastaa lainvalmistelusta ja sen laadusta kokonaisuutena. Vaikka ehdotettu poikkeusperusteiden lista voi olla lainvalmistelijoille hyödyllinen, näkemykseni mukaan se voi antaa implisiittisesti enemmän mahdollisuuksia poiketa ohjeistetusta 6-8 viikon lausuntoajasta kuin ennen.

Jotta kuuleminen tukisi säädösvalmistelun avoimuutta ja osallisuutta sekä luottamusta säädösvalmisteluun ja demokraattiseen päätöksentekoon, tulisi lausuntoajoissa aina pyrkiä vähintään kuuteen viikkoon. Tätä olisi tarpeen kuulemisoppaassa vielä korostaa samoin kuin tuoda nykyistäkin painokkaammin esille se, että poikkeusperusteiden soveltaminen olisi aina tapauskohtaista ja asiayhteydestä riippuvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Perusteltuja syitä poiketa lainvalmisteluohjeiden mukaisesta lausuntoajasta on perusteltua tulkita suppeasti ([OKV/1769/21/2023](#)).

Lausuntoyhteenvedo

Opasluonnoksen periaatteen (s. 61-62) mukaan lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenvedo, joka julkaistaan Hankeikkunassa. Lausuntoyhteenvedon laatimisesta tai julkaisemisesta voi poiketa vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. Opasluonnoksen mukaan erillisen yhteenvedon laatiminen voi olla tarpeetonta esimerkiksi, jos palautetta on niin vähän, että sen olennaiset yksityiskohdatkin pystytään esittämään hallituksen esityksessä.

Pidän lausuntoyhteenvedoa tarpeellisenä esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittävässä säädöshankkeissa. Samalla suhtaudun jossain määrin varauksellisesti erillisen lausuntoyhteenvedon laatimiseen pääsääntönä, sillä läheskään kaikissa hankkeissa ei ole tarpeen laatia lausuntoyhteenvedoa. On selvää, että poikkeuksellisen kiireellisissä, kuten esimerkiksi kansallista turvallisuutta koskevissa säädöshankkeissa ei myöskään ole aikaa erillisen lausuntoyhteenvedon koostamiselle. Hankkeiden erilaisuus tulisi siten ottaa myös tässä yhteydessä huomioon ja mahdollistaa tilannekohtainen harkinta.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan esityksen lausuntopalaute -jaksossa ”selostetaan lausuntojen päälinjat ja kuulemisissa esiin tuodut merkitykselliset näkökannat. On tuotava esiin niin esitystä tukevat kuin siitä poikkeavat kannat. Lisäksi on perusteltava, miten varteenotettavat näkökannat on otettu huomioon tai miksi ne on jätetty huomiotta.”. Hallituksen esityksiin tulee siten jo nykyään sisällyttää tiivistelmä lausuntojen päälinjoista ja niiden huomioimisesta. Myös tästä näkökulmasta arvioituna lausuntoyhteenvedon laatiminen sopisi periaatetta paremmin suositukseksi.

Kuulemispalautteen hyödyntäminen jatkovalmistelussa ja päätöksenteossa (opasluonnoksen luku 5)

Opasluonnoksessa (s. 59) tuodaan jatkovalmistelun aikataulun osalta esille, että ”Oikeuskanslerin tai lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen vuoksi voi myös olla tarpeen täydentää ja muuttaa myös sääätämisyjärjestysperusteluita ja vaikutusarvioita, mihin usein tarvitaan valmistelutiimin ulkopuolista asiantuntemusta tiukalla aikataululla”.

Mainitussa kohdassa olisi hyvä mainita myös mahdollinen oikeuskanslerin ennakkotarkastus. Oikeuskansleri pyytää omasta aloitteestaan osan hallituksen esityksistä tarkastettavaksi ennakolta jo ennen kuin ne esitellään valtioneuvoston yleisunnossa. Tarkastettavaksi valitaan esityksiä, joilla on merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta. Ennakollinen tarkastus ennen esittelyä tehdään, kun esitys on lausunnoista ja laintarkastuksesta aiheutuneiden muutosten jälkeen viimeistely. Tarkastus kestää n. 1-2 viikkoa esityksen laajuudesta riippuen, minkä jälkeen esitystä on varauduttava korjaamaan tarkastuksesta annettavan palautteen perusteella.

Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on säännönmukaisesti korostettu, että pelkästään lausuntokierroksen järjestäminen ei täytä kuulemiselle asetettuja tavoitteita, vaan saatu palaute tulee myös huomioida jatkovalmistelussa. Tehtäessä hallitukseen esitykseen alkuperäisen lausuntokierroksen jälkeen muutoksia, on suppeakin ja kaikki keskeisimmät sidosryhmät osallistava menettely parempi kuin sen jättäminen kokonaan tekemättä (OKV/2469/10/2022). Opasluonnoksen (s. 60) mukaan uutta lausuntokierrosta olisi tarpeen harkita, jos annettava hallituksen esitys olisi muuttumassa perustavanlaatuisesti lausuntomenettelyversiosta. Yhdyn eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa EOAK/6651/2024 esitettyyn näkemykseen siitä, että uusi lausuntomenettely olisi tällaisessa tilanteessa laajoissa säädöshankkeissa *välttämätöntä*. Kyse olisi siten pikemminkin periaatteesta kuin suosituksesta.

Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemiset eduskunnan valiokunnissa (opasluonnoksen luku 6)

Kuulemisoppaassa olisi jatkossa ohjeistusta myös valiokuntakuulemisista. Valiokuntatyön sääntely perustuu perustuslakiin ja eduskunnan työjärjestykseen. Lisäksi valiokuntatyössä otetaan huomioon puhemiesneuvoston antamat yleisohjeet valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä (eduskunnan valiokuntaopas) ja kunkin valiokunnan itselleen hyväksymä työjärjestys.

Ottaen erityisesti huomioon sen, että valiokuntien käytännöt vaihtelevat, oikeusministeriön olisi nähdäkseni hyvä vielä harkita mainitun luvun sisällyttämistä kuulemisoppaaseen. Käsittäkseni suositus (s. 66) suullisen esittelyn tueksi tehtävästä PowerPoint-esityksestä ei edes vastaa ainakaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä. Lisäksi eri ministeriöissä voi olla sisäisiä menettelyohjeita kirjallisen materiaalin toimittamisesta valiokuntiin.

Mikäli luku jätetään kuulemisoppaaseen, sitä tulisi vähintäänkin täydentää niin, että kyse on *esittelevän ministeriön valmistelijan* suullisen esittelyn tueksi tehtävästä tiiviistä PowerPoint-esityksestä. Luvussa olisi tarpeen myös korostaa perustuslain 47 §:n näkökulmasta sitä, että valiokunnille toimitetaan yleisemminkin tietoja virkavastuulla ja, että eduskunnalle annettavan tiedon tulee olla asianmukaista, objektiivista ja riittävään selvitykseen perustuvaa ([OKV/2886/10/2022 ym.](#)).

Kuuleminen seurannassa ja jälkiarvioinnissa (opasluonnoksen luku 7)

Yhdyn opasluonnoksessa esitettyyn toteamukseen siitä, että lainsäädännön voimaantulon jälkeisellä seurannalla ja jälkiarvioinnilla on suuri merkitys sääntelyn toimivuuden ja ajantasaisuuden varmistamisessa, muutostarpeiden arvioinnissa ja tulevien lainvalmisteluhankkeiden tietopohjan muodostamisessa.

Lähtökohtana on, että ministeriö seuraa kokonaisvaltaisesti ja järjestelmällisesti toimialansa sääntelyn toimivuutta ja muutostarpeita. Erillisiä jälkiarviointeja taas tehdään yhteiskunnallisesti tärkeästä tai poliittisen päätöksenteon kannalta keskeisestä lainsäädännöstä. Opasluonnoksen (s. 70) mukaan aloite erillisestä jälkiarvioinnista tai seurannan painopisteen kohdentamisesta tiettyyn kysymykseen voi perustua eri lähteisiin, kuten eduskunnan lausumaan, valtioneuvoston tai ministeriön aloitteeseen taikka EU-säädökseen.

Totean, että aloite lainsäädännön arviointi- tai seurantarpeesta voi perustua myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin tai omasta aloitteesta käynnistämään tutkintaan (ks. esim.

[OKV/2041/70/2024](#)). Olen esimerkiksi päätöksessäni [OKV/2263/10/2022](#) katsonut, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi, jos nykyiselle luokittelulle ei enää olisi olemassa hyväksyttäviä lääketieteellisepidemiologisia syitä ja valtiosääntöoikeudellisia perusteita. Olen lisäksi esimerkiksi päätöksessäni [OKV/2552/10/2022](#) korostanut yleisellä tasolla, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee säännöllisesti seurata ja arvioida kaikkien tartuntatautilakiin koronavirusepidemian vuoksi tehtyjen väliaikaisten muutosten välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja ajantasaisuutta samoin kuin perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden täyttymistä perusoikeuksia rajoittavien säännösten koko voimassaolon ajan.

Kuulemisen kielet (opasluonnoksen luku 1.4.5. ja liite 2)

Opasluonnoksen (s. 23) mukaan kieliä koskevat vaatimukset, kuten mitkä asiakirjat tai niiden osat on oltava saatavana ruotsiksi, ovat eri sisältöisiä lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa.

Perustuslain 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksellä turvataan kieliryhmien tosiasiallinen yhdenvertaisuus.

Vähimmäisvaatimuksista lausuntopyynnön kääntämisessä ruotsin kielelle säädetään kielilain 27, 31 ja 32 §:ssä. Kielilain 32 §:n mukaan valtion viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Myös lausuntopyynnön julkaiseminen avoimessa tietoverkossa, kuten lausuntopalvelussa, on tällaista tiedottamista. Siksi kaksikielisen viranomaisen tulee antaa tällaiset lausuntopyynnot myös ruotsiksi.

Olen kansalaisuuslain muuttamista koskevassa tuoreessa lausunnossani [OKV/2849/21/2024](#) kiinnittänyt huomiota siihen, että sisäministeriön lausuntopyyntö koski pelkästään suomenkielistä hallituksen esitysluonnosta, eikä ruotsinkielistä käännöstä ollut saatavilla. Lausuntopalvelussa oli niin ikään saatavilla pelkästään suomenkieliset ohjeet lausuntojen antamisesta. Perustuslaissa turvatus osallistumisoikeuden ja kielilain vaatimusten valossa hallituksen esitysluonnoksen tulee olla saatavilla myös ruotsiksi. Kansalaisuuslain kohdalla merkitystä oli annettava myös Ahvenanmaan itsehallintolain säädöksille. Katsoin lausunnossani, että hallituksen esityksestä oli tässä tapauksessa järjestettävä kuulemiskierros myös ruotsiksi ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Totean lisäksi, että eduskunnan oikeusasiamies on katsonut kaksikielisen valtakunnallisen viraston menetelleen kielilain vastaisesti, kun se oli julkaissut lausuntopalvelu.fi -palvelussa

lausuntopyynnön ainoastaan suomen kielellä ([EOAK/3445/2022](#)). Oikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että lausuntopyyntöjen kohdalla kielellisen yhdenvertaisuuden merkitys korostuu, koska lausuntopyynnön julkaisemisella varataan yleisölle vaikutusmahdollisuus lausuttavana olevaan hankkeeseen pelkän tiedonsaannin lisäksi.

Jätän oikeusministeriön harkittavaksi mahdolliset viittaukset edellä mainittuihin ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin. Totean lisäksi, että opasluonnoksen suosituksen (s. 32 ja 88) mukaan esivalmisteluvaiheessa ainakin arviomuistiota tai muuta loppuraporttia koskeva kuuleminen on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle. Näkemykseni mukaan kyseinen suositus olisi aiheellista muutetaan muotoon "[...] kuuleminen *järjestetään* suomeksi ja ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle".

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää