

Kuulemisen asiantuntija-ryhmän loppuraportti ja toimenpide-ehdotukset



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:23

Kuulemisen asiantuntijaryhmän loppuraportti ja toimenpide-ehdotukset

Oikeusministeriö Helsinki 2019

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-761-8

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	17.5.2019
Tekijät	Sami Demirbas	
Julkaisun nimi	Kuulemisen asiantuntijaryhmän loppuraportti ja toimenpide-ehdotukset	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:23	
Diaari/hankenumero	OM 8/41/2016 VN/918/2918	Teema Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-761-8	ISSN PDF 2490-1172
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-761-8	
Sivumäärä	19	Kieli suomi
Asiasanat	säädosvalmistelu, avoimuus, kuuleminen, hallinnon kehittäminen	
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö asetti ajalle 1.7.2016–31.3.2019 asiantuntijaryhmän säädosvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemiseen (OM 8/41/2016). Työryhmän tavoitteena oli lisätä sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvää yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja tukitoimintaa säädosvalmistelussa.</p> <p>Toimikautensa aikana työryhmä toteutti toimeksiantona hankeklonikkokeilun, jossa säädosvalmisteluhankkeita tuettiin kuulemisen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Työryhmä järjesti myös keskustelutilaisuuksia lainvalmisteluun liittyvistä kysymyksissä, minkä lisäksi työryhmä edisti säädosvalmisteluun liittyvää tutkimusyhteistyötä ja seurasi keskeisiä kehittämishankkeita.</p> <p>Loppuraportissa esitellään työryhmään toimintaa ja annetaan toimenpide-ehdotuksia säädosvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen kehittämiseksi. Toimenpide-ehdotukset koskevat sähköisen lausuntomenettelyn ja Hankeikkunan käyttöä sekä kuulemiseen liittyvän tuen, osaamisen ja seurannan kehittämistä.</p>	
Kustantaja	Oikeusministeriö	
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	17.5.2019	
Författare	Sami Demirbas		
Publikationens titel	Slutrapport och åtgärdsförslag av expertgruppen för hörande		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:23		
Diarie-/projektnummer	OM 8/41/2016 VN/918/2918	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-761-8	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-761-8		
Sidantal	19	Språk	finska
Nyckelord	lagberedning, öppenhet, hörande, förvaltningsutveckling		
<p>Referat</p> <p>Justitieministeriet tillsatte för tiden 1.7.2016–31.3.2019 en expertgrupp som hade till uppgift att utveckla samarbetet med intressegrupper och hörandet vid beredning av författningar (OM 8/41/2016). Målet för arbetet var att öka samarbetet, stödverksamheten och informationsutbytet med intressegrupperna och i anslutning till hörande vid författningsberedning.</p> <p>Under sin mandattid genomförde arbetsgruppen ett försök med en s.k. projektstöds klinik, där man bistod olika lagberedningsprojekt i planeringen och genomförandet av hörandet. Till arbetsgruppens uppgifter hörde också att ordna diskussionsmöten om olika lagberedningsfrågor, främja forskningssamarbetet i anslutning till författningsberedning och följa centrala utvecklingsprojekt.</p> <p>I slutrapporten presenteras arbetsgruppens verksamhet och ges åtgärdsförslag för att utveckla samarbetet med intressegrupperna och hörandet vid beredning av författningar. Åtgärdsförslagen gäller det elektroniska remissförfarandet, statsrådets tjänst för projektinformation samt utveckling av stödverksamheten, kompetensen och uppföljningen i frågor som gäller hörande.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	6
2	Kuulemisen asiantuntijaryhmän toiminta 2016–2019	8
2.1	Hankeklินิกakokeilu	8
2.2	Keskustelutilaisuudet lainvalmistelijoille	9
2.3	Tutkimusyhteistyö	10
3	Toimenpide-ehdotukset	12
3.1	Vakiinnutetaan sähköisen lausuntomenettelyn ja Hankeikkunan käyttö	12
3.2	Kehitetään tukiprosesseja ja osaamista	15
3.3	Kehitetään seurantaa	18

1 Johdanto

Sidosryhmäyhteistyö ja kuuleminen ovat keskeinen osa avointa ja hyvää lainvalmistelua sekä demokraattista päätöksentekoa. Käytännön säädösvalmistelussa tämä edellyttää suunnitelmallista ja avointa sidosryhmäyhteistyötä, jossa valmistelun aikana kootaan sidosryhmien näkemyksiä, tietoa ja kokemuksia valmistelun kohteesta.

Lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen on ollut viime vuosina hallituksen keskeinen tavoite. Avoimuus ja vuorovaikutus ovat kuuluneet myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitteisiin. Hallitusohjelman yhtenä painopistealueena on ollut uudistaa johtamista ja toimeenpanoa vahvistamalla tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta sekä hyödyntämällä kokeiluja ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja. Näitä tavoitteita on edistetty näkyvimmin digitalisaatioon, kokeiluihin ja normien purkamiseen keskittyvissä kärkihankkeissa.

Säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemiseksi oikeusministeriö asetti ajalle 1.7.2016–31.3.2019 asiantuntijaryhmän. Työryhmä toimi lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän alaisuudessa. Työryhmässä oli edustus valtioneuvoston kansliasta, ulkoministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä ja työ- ja elinkeinoministeriöstä. Lisäksi ympäristöministeriö on seurannut työryhmän toimintaa.

Työryhmän kokoonpano

Työryhmän sihteeristö:

- Sami Demirbas (OM)
- Niklas Wilhelmsson (OM)
- Laura Rinne (OM) (31.1.3018 asti) ja 1.2.2018 lähtien Hanna-Leena Iso-Ketola (OM)
- Laura Keski-Hakuni (OM), 15.8.2016–30.3.2017 ja 29.5.2017–31.8.2017

Työryhmän jäsenet:

- Maaret Suomi (VNK)
- Krista Oinonen (UM)
- Jyrki Jauhiainen (OM)
- Markus Tervonen (OM)
- Eeva Vallisaari (OM) (21.9.2018 asti) ja 22.9.2018 lähtien Kati Pärnänen
- Anu Hernesmaa (VM)
- Ilkka Harju (VM)
- Eerikki Nurmi (OKM)
- Aku-Petteri Korhonen (MMM)
- Silja Ruokola (LVM)
- Kaisa Laitinen (LVM)
- Kati Shibutani (TEM)

Työryhmän tavoitteena oli lisätä sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvää yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja tukitoimintaa säädösvalmistelussa. Toimeksiantona sillä oli perustaa hankeklippa, jolla tuettaisiin säädösvalmistelijoita sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi sen tehtävänä oli arvioida edellä mainittuihin kysymyksiin liittyviä kehittämiskohteita ja tehdä niihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle. Työryhmä myös toteutti keskustelutilaisuuksia lainvalmisteluun liittyvissä kysymyksissä.

Työryhmä on laatinut työstään väliraportin (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-672-7>).

2 Kuulemisen asiantuntijaryhmän toiminta 2016–2019

Kuulemisen asiantuntijaryhmä piti toimikautensa aikana 14 kokousta, joissa työryhmän tekemien toimenpiteiden valmistelun lisäksi seurattiin kuulemisen kannalta keskeisiä prosesseja, kuten valtioneuvoston digitalisointihankkeita ja hallituksen esitysten laatimishojeden uudistamistyötä. Lisäksi asiantuntijaryhmä tutustui lainsäädännön arviointineuvoston ja etnisten suhteiden neuvottelukunnan toimintaan.

2.1 Hankeklirikakokeilu

Hankeklirikka toteutettiin kokeiluna, jossa muutamalle säädöshankkeelle tarjottiin konkreettista apua sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Kokeilulla pyrittiin vastaamaan tutkimuksissa ja selvityksissä havaittuihin kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön haasteisiin, kuten kuulemisen yksipuolisuuteen, kuulemisen painottumiseen valmisteluprosessin loppuun sekä sen kohdentumiseen vain tiettyihin sidosryhmiin (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016).

Kokeiluun osallistui neljä säädöshanketta: sisäministeriön rahankeräyslain esiselvitys, oikeusministeriön kansalaisaloitejärjestelmän arviointi, valtiovarainministeriön tiedonhallinnan kokonaisuudistus ja työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamislain muuttaminen. Hankeklirikkatoinnin tuloksena jokaiselle hankkeelle luotiin yksityiskohtainen kuulemissuunnitelma. Kuulemissuunnitelma sisälsi suunnitelman sidosryhmistä, kuulemismenetelmistä, kuulemisten aikataulusta sekä hankkeen viestinnästä. Suunnitelmien laadinnassa hyödynnettiin säädösvalmistelun kuulemisoppaassa olevia työkaluja kuulemissuunnitelman ja sidosryhmäkartoituksen tekemiseen. Suunnittelun lisäksi hankeklirikassa tarjottiin apua myös kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön toteuttamisessa.

Saatujen kokemusten perusteella hankeklirikkakokeilua voidaan pitää onnistuneena. Kokeilu osoitti selvästi sen, että valmisteluhankkeissa on tarve asiantuntijatuella sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Samalla se osoitti, että hankeklirikkan kaltainen tukimuoto, jossa hankkeet pääsevät keskustelemaan edellä mainituista kysymyksistä asiantuntijoiden kanssa sekä saavat tukea kuulemisten järjestämisessä, on tehokas keino parantaa kuulemisten laatua ja niistä saatavaa hyötyä valmistelussa.

Kokeiluun osallistuneet hankkeet kokivat saavansa hyötyä hankekliniikkaan osallistumisesta. Hankekliniikkaan osallistumiselta haettiin ennen kaikkea tukea (laajojen) sidosryhmien osallistamiseen ja valmistelun kannalta hedelmällisen vuoropuhelun rakentamiseen. Osa myös toivoi oppivansa uusia hyviä käytäntöjä sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisten järjestämisestä. Hankekliniikasta saadun tuen ansiosta hankkeet kokivat pystyvänsä kiteyttämään kuulemistarpeensa ja saavansa tarvittavan avun kuulemisten suunnittelussa ja niiden toteuttamisessa. Erityisesti koettiin, että osallistuminen hankekliniikkaan toi hetkellisesti tarvittavaa lisäresurssia, joka mahdollisti laadukkaiden työpajamuotoisten kuulemisten järjestämisen. Työpajamuotoisia kuulemisia pidettiin myös uutena ja hyvänä keinona saada sidosryhmiltä (ensivaiheen) perusteellisia kommentteja lainvalmisteluun liittyen ja päästä niiden kanssa syvällisempään vuoropuheluun. Työpajamuotoista kuulemistä pidettiin huomattavasti parempana kuulemismenetelmänä kuin perinteistä kuulemistilaisuutta, jossa kuultavat esittävät ainoastaan ennalta valmisteleman lausunnon.

Esimerkiksi rahankeräyslakihankkeen kuulemisprosessi osoitti, että laadukkaalla kuulemisprosessilla on mahdollista edistää tiedonvaihtoa, informaation jalostumista ja ratkaisujen hyväksyttävyyttä, mitkä parhaimmillaan edesauttavat merkittävästi valmistelun etenemistä. Näin ollen kuulemisen suunnitteluun tulisi kiinnittää huomiota jo säädöshankkeita suunniteltaessa.

On kuitenkin selvää, ettei työryhmän sihteeristön toteuttaman hankekliniikkakokeilun resursseilla voida kattaa kaikkia ministeriöissä olevia tukitarpeita. Hankekliniikkamalli osoitti, että pienilläkin resursseilla voidaan antaa kohdennetusti apua ministeriöiden säädöshankkeille. Tämä vaatisi ministeriöissä sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnittelua ja tukitarpeiden arviointia jo lainsäädäntösuunnitelmia laadittaessa. Tällöin voitaisiin tunnistaa ne valmisteluhankkeet, jotka ovat erityisen merkittäviä tai laajoja taikka joissa arvioidaan olevan erityisiä haasteita laadukkaan sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen toteuttamisessa.

Tarkempi raportti hankekliniikkakokeilusta löytyy osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-672-7>.

2.2 Keskustelutilaisuudet lainvalmistelijoille

Hankekliniikkakokeilun lisäksi kuulemisen asiantuntijaryhmä toteutti kolme keskustelutilaisuutta lainvalmistelijoille. Tilaisuuksien tarkoituksena oli tarjota kaikille valtioneuvoston valmistelijoille mahdollisuus saada tietoa ja keskustella keskeisistä ja ajankohtaisista lainvalmisteluun liittyvistä teemoista. Keskustelutilaisuudet järjestettiin vuosien 2017-2018 välisenä aikana, jolloin mediassa käytiin laajaa keskustelua lainvalmistelun

tilasta. Keskustelutilaisuuksien teemat valikoitiin valmistelijoita kuullen. Pidetyt tilaisuudet olivat:

- Avoimella valmistelulla kohti parempaa vaikutusten arviointia
- Miten turvataan avoin ja laadukas lainvalmistelu? Keskustelutilaisuus laillisuusvalvonnan roolista
- Keskustelutilaisuus kuulemisen roolista ja merkityksestä eduskuntakäsittelyssä

Palautteen perusteella keskustelutilaisuuksia voidaan pitää erittäin onnistuneina. Ne vastasivat tarpeeseen keskustella valtioneuvoston tasolla lainvalmistelijoita askarruttavista kysymyksistä. Valmistelijat kokivat keskustelutilaisuudet hyvin tarpeellisina ja toivoivat tilaisuuksia mm. seuraavista teemoista: EU-valmistelu ja perustuslakikysymykset. Myös paneelieihin osallistuneet asiantuntijat kokivat tilaisuudet hyvinä ja kokivat niiden lisäävän valmistelijoiden tietoa eri teemoista. Vaikka kuulemisen asiantuntijaryhmän toimesta ei keskustelutilaisuuksia näistä teemoista ehditty enää järjestää, näkee asiantuntijaryhmä tärkeänä, että jatkossakin tämänkaltaisia tilaisuuksia järjestetään.

2.3 Tutkimusyhteistyö

Toimikautensa aikana kuulemisen asiantuntijaryhmä on tukenut ja edistänyt säädösvalmistelun kuulemiseen liittyvää tutkimusta. Tämä on tapahtunut pitkälti tukemalla kolmea Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamaa tutkimushanketta, jotka ovat olleet kiinnostuneita lainvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tutkimisesta:

- Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpääöksenteossa (CORE),
- Kaikki nuoret haluavat määrätä elämästään (ALL-YOUTH) ja
- Kansalaisuuden kuilut ja kuplat (BIBU).

Keskeisenä tavoitteena on ollut tukea edellä mainittuja tutkimushankkeita tuottamaan konkreettista ja hallintoa hyödyttävää tietoa, joka on myös yksi STN-hankkeiden keskeinen tavoite. Tämä on tarkoittanut, että työryhmän edustajat ovat osallistuneet tutkimusten toteuttamiseen liittyvään suunnitteluun ja tarvittavien kontaktien luomiseen hallinnon sisällä. Tavoitteena on, että yhteistyön tuloksena syntyy tutkimuksia, joilla tuetaan sekä hankkeiden tutkimusintressejä että hallinnon tietotarpeita.

Kuulemisen asiantuntijaryhmän näkökulmasta yksi erityinen tietotarve on liittynyt ennen kaikkea laadukkaasti toteutetun kuulemisen merkitykseen valmisteluprosessissa.

Tämän tutkimuskysymyksen osalta on tehty tiivistä yhteistyötä CORE-hankkeen kanssa. Hanke on tutkinut hankekliniikkakokeilussa mukana ollutta rahankeräyslaki-hanketta, jossa toteutettiin hankekliniikan avustamana laaja koko hankkeen kattava kuulemisprosessi. Tämän tutkimuksen avulla saadaan konkreettista tietoa laajempien kuulemisprosessien vaikutuksesta ja roolista lainvalmisteluprosessissa, mikä on tärkeää mietittäessä hankkeissa tehtävän sidosryhmäyhteistyön suunnittelua ja tukemista hankekliniikan tapaisten toimenpiteiden avulla.

Toinen laajempi tutkimusintressi koskee kuulemisohjeen noudattamista. Asiasta on vuonna 2013 tehty selvitys, jossa on selvitetty kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön sekä valmistelun laajapohjaisuuden dokumentointia eduskunnalle vuosina 2010 ja 2012 annetuissa hallituksen esityksissä (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013). Sittemmin Kuulemisen asiantuntijaryhmä on käynnistänyt yhteistyön Itä-Suomen yliopiston kanssa kuulemista ja valmistelun laajapohjaisuutta koskevien seurantatietojen keräämiseksi eduskunnalle vuosina 2014, 2016 ja 2018 annetuista hallituksen esityksistä. Tarkoituksena on tuottaa selvitys, jossa tarkastellaan kuulemisohjeen noudattamista 2010-luvulla.

3 Toimenpide-ehdotukset

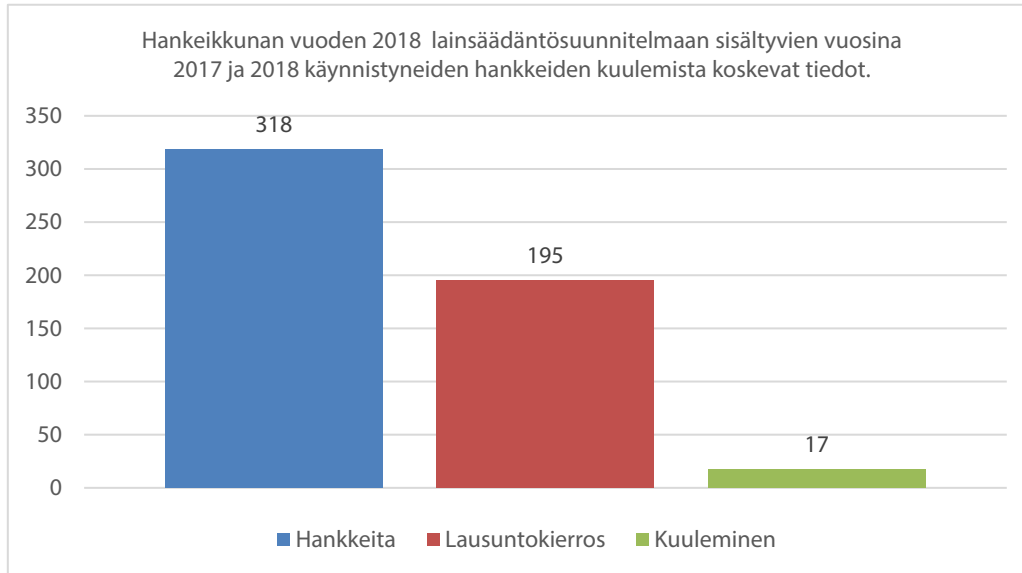
Esitettävät toimenpiteet liittyvät Kuulemisen asiantuntijaryhmän tekemiin havaintoihin sekä lausuntopalvelusta ja valtioneuvoston uudesta hankerekisteristä, Hankeikkunasta saatuihin tietoihin. Ehdotukset sisältävät konkreettisia toimenpiteitä, joilla sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyviä käytäntöjä voitaisiin vahvistaa ja yhdenmukaistaa valtioneuvoston piirissä.

3.1 Vakiinnutetaan sähköisen lausuntomenettelyn ja Hankeikkunan käyttö

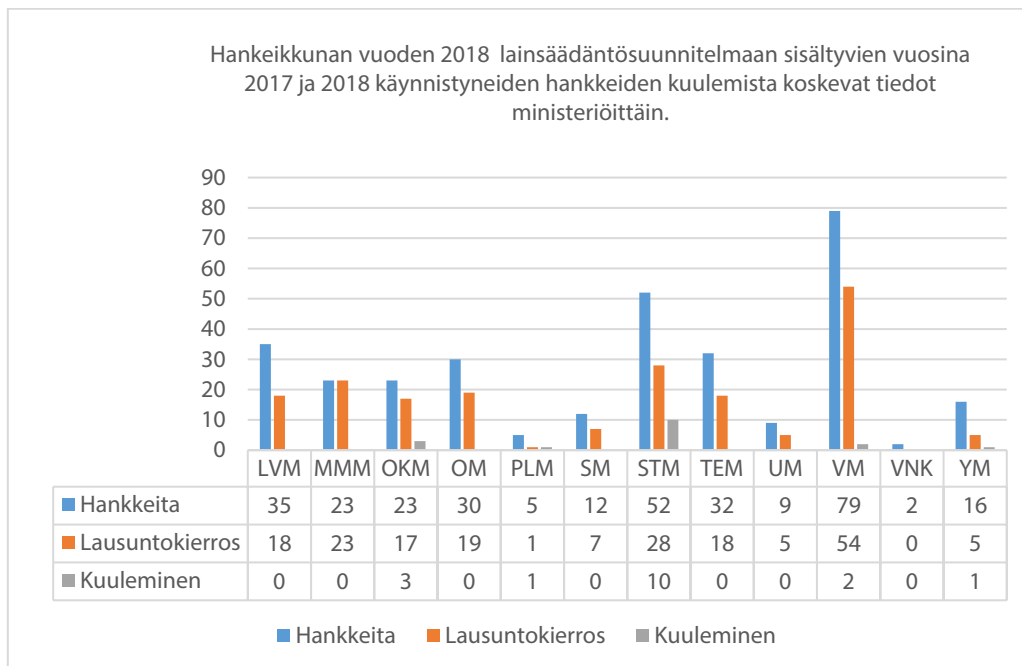
Säädösvalmistelun avoimuus ja läpinäkyvyys tukevat päätöksentekoa ja sen hyväksyttävyyttä, joten on tärkeää, että säädöshankkeissa toteutettu sidosryhmäyhteistyö ja kuuleminen dokumentoidaan riittävän tarkasti, ajantasaisesti ja yhdenmukaisesti. Tällä parannetaan valmisteluhankkeiden seurattavuutta, sidosryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua sekä lainsäädännöllistä jalanjälkeä (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018), jonka vahvistamista ensi hallituskaudella on esittänyt lobbausrekisteriä käsitellyt parlamentaarinen työryhmä (Parlamentaarisen työryhmän kanta avoimuusrekisterin valmisteluun -muistio).

Nykyisellään valmistelua ja kuulemista säädösvalmistelussa dokumentoidaan sekä valmisteluasiakirjoihin että Hankeikkunaan. Dokumentointia asiakirjoihin ohjaavat oikeusministeriön antamat lainvalmisteluohjeet. Hankeikkunan käyttöä ohjaa valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016).

Käytännössä valmistelun ja kuulemisen dokumentointi hallituksen esityksissä on kirjavaa ja usein vajavaista. Kuulemisen dokumentointi myös valmistelun aikana vaihtelee ministeriöittäin ja hankkeittain. (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013.) Lisäksi valmistelua ja kuulemista koskevien tietojen dokumentointi Hankeikkunaan vaihtelee.

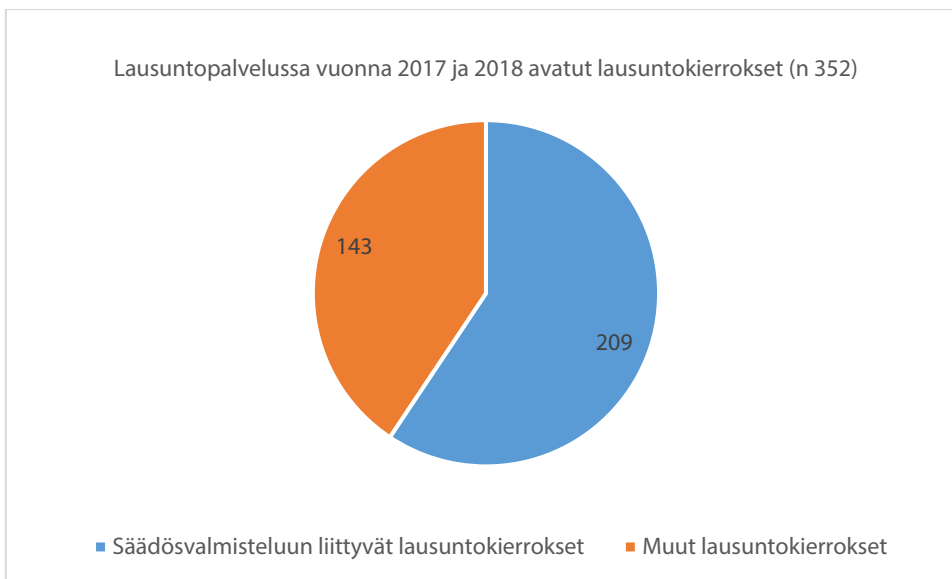


Vuonna 2018 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluneissa 318 lakihankkeessa, jotka olivat käynnistyneet vuonna 2017 tai 2018, noin 60 prosentissa (195 kpl) lausuntokierros oli merkitty Hankeikkunaan. Kuulemistilaisuuksien osalta sama osuus oli noin 5 prosenttia (17 kpl). Kun tarkastellaan jakaumaa ministeriöittäin, huomataan eroja myös ministeriöiden välillä.



Valmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta on olennaista, että säädösvalmisteluhankkeiden tiedot on merkitty Hankeikkunaan ajantasaisesti ja kattavasti kaikkien kuulemisten osalta. Tämä vaatisi nykyistä tarkempaa ohjeistamista sekä Hankeikkunan yhdenmukaisempaa ja laajempaa käyttöä. Ohjeista ja määräyksistä tulee ilmetä selkeästi, että kuuleminen kirjataan koko valmistelun ajan ajantasaisesti Hankeikkunaan, minkä lisäksi kaikesta valmisteluaikana tehdystä sidosryhmäyhteistyöstä ja kuulemisesta tulee olla tehtynä julkinen yhteenveto, joka liitetään osaksi hankkeen asiakirjoja. Osana kansallisen lobbarijärjestelmän kehittämistä tulisi myös arvioida, onko säädösvalmistelun jalanjälkeä ja dokumentoinnin yhdenmukaisuutta tarvetta vahvistaa lainsäädännöllä.

Lausuntomenettely on keskeinen osa säädösvalmistelutyötä ja avoimuutta. Se on ainoa vakiintunut kuulemismuoto, joka toteutuu lähes kaikissa säädösvalmisteluhankkeissa. Oikeusministeriö on kehittänyt sähköisen palvelun (lausuntopalvelu.fi) lausuntokierrosten toteuttamiseen. Tällä on pyritty parantamaan lausuntokierrosten avoimuutta ja tehostamaan lausuntojen käsittelyä. Lausuntopalvelussa on vuonna 2017 ja 2018 järjestetty 352 lausuntokierrosta, jotka ovat keränneet yhteensä lähes 10 000 lausuntoa. Näistä iso osa ovat olleet säädösvalmisteluun liittyviä lausuntokierroksia.



Palvelun käyttöaste nousee koko ajan ja sen käyttö eri ministeriöissä on yleistymässä. Oikeusministeriö tarjoaa ministeriöille koulutusta ja neuvontaa palvelun käyttöön liittyen. Lisäksi sähköisen lausuntomenettelyn kehittäminen jatkuu edelleen ja seuraavassa vaiheessa ministeriöiden yhteiseen asianhallintajärjestelmään (VAHVA) ollaan luomassa lausuntopalvelua vastaava lausuntoprosessi, jolloin kaikki ministeriöt siirtyvät automaattisesti sähköiseen lausuntomenettelyyn.

Kuulemisen asiantuntijaryhmä suosittaa, että ministeriöt mahdollisuuksien mukaan käyttävät lausuntopalvelua säädösvalmistelun kuulemisessa seuraavan hallituskauden alusta. Tämä parantaa sidosryhmien mahdollisuutta seurata ja osallistua lausuntokierroksiin sekä samalla yhdenmukaistaa ministeriöiden käytäntöjä. Lisäksi lausuntopalautteen käsittely tehostuu rakenteisen lausuntopyynnön ansiosta. Lausuntojen sähköinen muoto mahdollistaisi myös jatkossa parempien analysointi- ja raportointityökalujen kehittämisen valmistelijan avuksi. Lausuntopalvelun käyttöönotto myös edesauttaa myöhemmin siirtymistä VAHVA-asianhallintajärjestelmän sähköiseen lausuntomenettelyyn, joka tulee vastaamaan toiminnallisuudeltaan pitkälti nykyistä lausuntopalvelua.

Ehdotetut toimenpiteet:

1. Ministeriöt edistävät sähköistä lausuntomenettelyä säädösvalmisteluhankkeissa seuraavan hallituskauden alusta lähtien.
2. Kirjataan lainvalmisteluohjeisiin selkeä vaatimus kuulemisen kirjaamisesta ja sidosryhmäyhteistyön dokumentoinnista valmisteluasiakirjoihin ja Hankeikkunaan.
3. Päivitetään valtioneuvoston kanslian määräystä hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016) koskemaan lausuntokierrosten dokumentoinnin lisäksi myös muuta kuulemistä.
4. Arvioidaan tarvetta vahvistaa säädösvalmistelun jalanjälkeä ja dokumentoinnin yhdenmukaisuutta lainsäädännöllä.

3.2 Kehitetään tukiprosesseja ja osaamista

Hankeklinikkakokeilun näkökulmasta keskeisintä ei näytä olevan kuulemismenetelmien määrä, vaan valittujen menetelmien laatu, sopivuus ja oikea-aikaisuus. Laadukkaassa kuulemisessa hankkeen laajuus, resurssit ja tarpeet on suhteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla valittuihin kuulemismenetelmiin. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi resurssien (aika, henkilö ja osaaminen) puutteellisuus saattavat vaikeuttaa hankkeen laajuuden ja tarpeen näkökulmasta mielekkään sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen toteuttamista. Tämä ilmeni myös hankeklinikkakokeilussa, jossa klinikkaan osallistuneet toivat esille, etteivät välttämättä olisi ryhtyneet niin laajoihin kuulemistoimenpiteisiin ilman ulkopuolista apua. Esimerkiksi rahankeräyslain esiselvityksessä laadukkaampi kuulemisprosessi olisi saattanut jäädä toteuttamatta, jolloin nyt saadut positiiviset vaikutukset, jotka näyttäisivät vaikuttaneen esityksen etenemiseen, olisivat jääneet saavuttamatta. Tutkimuksen mukaan juuri resurssit kaventavat tarkoituksenmukaista kuulemistä, mikä voidaan nähdä haasteena oikea-aikaiselle sidosryhmäyhteistyölle (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016).

OECD:n selvitysten mukaan Suomi sijoittuu OECD:n maavertailussa kuulemisen osalta keskivertoa paremmin (Regulatory Policy Outlook, 2015 ja 2018). Vuonna 2013 tehdyssä selvityksessä käy ilmi, että selkeästi käytetyin kuulemisen menetelmä on kirjallisten lausuntojen pyytäminen (n. 80 %), kun taas muita kuulemismenetelmiä käytetään harvakseltaan (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013).

Kirjallinen lausuntokierros on vakiinnuttanut paikkansa osana säädösvalmisteluprosessia. Vuonna 2010 käyttöön otetun säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan kirjalliset lausunnot voidaan jättää pyytämättä vain perustellusta syystä. Useinkaan tällaista perustetta ei ole, minkä lisäksi lausuntokierroksen pyytämättä jättäminen voi helposti johtaa negatiiviseen julkisuuteen ja jopa kanteluun oikeuskanslerille. Näin ollen lausuntokierrosta ei useinkaan jätetä pitämättä, mitä voidaan pitää Suomen vahvuutena ja OECD-tuloksia pääosin selittävänä. Lausuntokierrosten suosio ei kuitenkaan vielä tarkoita sitä, etteivätkö hankkeet, joissa ei ole järjestetty muuta kuin lausuntokierros, haluaisi hyödyntää tai hyötyisi laadukkaammasta kuulemisprosessista, kuten tutkimustulokset (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016) ja hankeklippokokemukset osoittavat.

Säädösvalmistelun kuulemisen painottuminen pelkästään lausuntokierrokseen voidaan nähdä myös ongelmallisena. Ensinnäkin kuulemisen merkitys osana muuta lainvalmisteluprosessia on kasvanut sitä mukaa kuin säädösmäärät ovat kasvaneet ja valmistelussa on siirrytty laajapohjaisista komiteoista kohti pienempiä työryhmiä ja virkamiesvalmistelua. Valmistelupohjan kaventumisen seurauksena kuulemisen merkitys korostuu. Täten lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa toteutettu lausuntokierros ei välttämättä tuo riittävästi ja oikea-aikaisesti sidosryhmien näkemyksiä osaksi valmistelua. Toiseksi, säädöspohjan laajeneminen ja monimutkaistuminen haastaa virkamies-ten asiantuntija-asemaa ja kasvattaa hallinnon ulkopuolisen asiantuntijuuden merkitystä. Tällöin kuuleminen on tapa kanavoida ulkopuolista asiantuntijuutta osaksi valmistelua, jolloin kuulemisen vaiheella, menetelmällä ja läpinäkyvyydellä on suuri merkitys. Mikäli vain tietyt sidosryhmät pääsevät osallistumaan valmistelun alkuvaiheessa, voi se vaikuttaa merkittäväällä tavalla valmistelussa syntyneisiin ratkaisuihin.

Mitä laadukkaampia ja oikea-aikaisempia kuulemismenettelyt ovat, sitä todennäköisemmin ne lisäävät valmistelun tietopohjaa, läpinäkyvyyttä ja hyväksyttävyyttä. Tällöin on keskeistä, että hankkeet, jotka voisivat hyötyä laadukkaammista kuulemisjärjestelyistä, kykenisivät toteuttamaan niitä. Tällä hetkellä sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen toteutuminen nojaa liiaksi yksittäisten valmistelijoiden aktiivisuuteen, jolloin valmistelun aikataulu, resurssit, poliittiset linjat ja sidosryhmiltä tuleva paine voivat kaikki vaikuttaa yksittäisen virkamiehen kykyyn ja haluun toteuttaa lausuntokierrosta laajempaa kuulemistä. Tällöin on keskeistä, että ministeriöihin luodaan puitteet ja tukiprosessit, joilla varmistetaan säädöshankkeiden kuulemisen toteutuminen tarkoituksen mukaisesti.

Hankeklinnkakokeilusta saatujen hyvien kokemusten perusteella tuen antamista tulee jatkaa seuraavan hallituskauden aikana siten, että tukea tarjottaisiin esimerkiksi hallituksen lainsäädäntösuunnitelman keskeisille hankkeille. Jotta hankeklinnan resurssit ovat riittävät tukemaan kuulemisen suunnittelun lisäksi myös kuulemisten toteuttamista, hankeklinnalla tulee olla mahdollisuus ulkopuolisten fasilitointiresurssien hankkimiseen. Myöhemmässä vaiheessa valtioneuvoston sisällä voisi muodostaa fasilitointiosajien poolin, josta valmisteluhankkeet voisivat saada apua laadukkaampien kuulemistilaisuuksien toteuttamiseen.

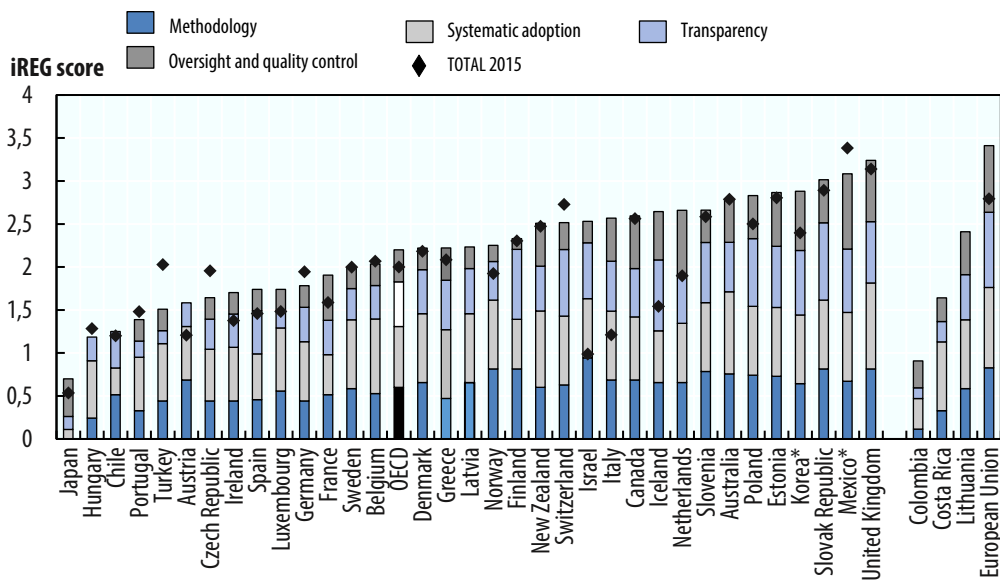
Lainvalmistelijan työ vaatii erityistä vuorovaikutusosaamista, sillä valmisteluprosessi sisältää usein eri intressien yhteensovittamista ja haastavaa sidosryhmäyhteistyötä. Valmistelijoille tulisi tarjota kohdennettua koulutusta, jossa käsitellään lainvalmistelulle ominaisia vuorovaikutustilanteita. Kuulemisen asiantuntijaryhmän järjestämien keskustelutilaisuuksien suosio osoitti myös sen, että valmistelijoille tulee tarjota nykyistä enemmän säädösvalmistelun tilaa koskevia keskustelutilaisuuksia, jossa käyttiin läpi kulloisenkin hallituskauden onnistumisia ja kehittämiskohteita.

Ehdotetut toimenpiteet:

1. Toteutetaan hankeklinnka seuraavan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman keskeisille hankkeille.
2. Pilotoidaan kohdennettu vuorovaikutuskoulutus valtioneuvoston lainvalmistelijoille, minkä jälkeen arvioidaan pysyvemmän koulutusmoduulin tarjoamista osana muuta lainvalmistelukoulutusta.
3. Järjestetään hallituskauden puolivälissä ja lopussa valmistelijoille yhteinen keskustelutilaisuus, jossa käydään läpi hallituskauden valmistelua nostamalla esille onnistumisia ja kehittämiskohteita.

3.3 Kehitetään seurantaa

OECD on sääntelyn laatua ja tilaa koskevassa selvityksessään (Regulatory Policy Outlook, 2018) todennut, että kuulemisen laadun valvonta ja seuranta ovat kaikkein heikoin osa-alue säädösvalmistelun kuulemisessa Suomessa. Tämä heijastuu muun muassa kuulemiskäytäntöjen yhdenmukaisuuteen ja systemaattisuuteen:



Vuoden 2015 vastaavassa selvityksessä (Regulatory Policy Outlook, 2015) OECD suositteli, että Suomeen perustettaisiin toimielimet, jotka seuraisivat vaikutusten arviointien ja kuulemisten toteutumista. OECD:n suosituksesta Suomeen perustettiin vuonna 2016 lainsäädännön arviointineuvosto, jonka tehtävä on arvioida säädösehdotusten vaikutusten arviointeja. Arviointineuvosto on kuitenkin oma-aloitteisesti vuonna 2018 ottanut 15 lausunnossaan kantaa valmistelun laajapohjaisuuteen tai sidosryhmien kuulemiseen. Kuulemisen ja valmistelun laajapohjaisuuden valvontaa ei ole asetettu arviointineuvoston tehtäväksi. Pääosin lausunnoissa esitetty palaute on positiivista, kuten että asiaa on valmisteltu esitysluonnoksen kuvauksen perusteella huolellisesti tai että lausuntokierroksen keskeinen palaute ja sen pohjalta tehdyt muutokset on esitetty huolella.

Kuulemisen ja lainvalmistelun avoimuuden osalta puuttuu tällä hetkellä systemaattinen laadun valvonta ja seuranta, joten Kuulemisen asiantuntijaryhmä pitää lainsäädännön arviointineuvoston lausuntokäytäntöjen muuttumista erittäin positiivisena ja toivoo sen jatkuvan myös tulevaisuudessa.

Säädösvalmistelun laadun seurantaan varten tulisi laatia indikaattorit, joiden avulla voitaisiin mitata ja seurata säädösvalmistelun avoimuuden ja kuulemisen tilaa Suomessa. Esimerkiksi OECD:n käyttämiä indikaattoreita Regulatory Policy Outlook -selvityksessä voitaisiin käyttää pohjana. Systemaattinen seurantatiedon kerääminen mahdollistaisi toteutettujen kehittämistoimien vaikuttavuuden arvioinnin ja uusien toimenpiteiden, kuten koulutuksen ja ohjeistuksen paremman kohdentamisen. Seurantatietojen kerääminen myös mahdollistaisi pitkäaikaisseurannan, jolloin voitaisiin nähdä pitkän aikavälin muutoksia ja niiden vaikutuksia säädösvalmisteluprosessiin (esim. komiteavalmistelun vähentymisen vaikutukset kuulemiskäytäntöihin jne.).

Kuulemisen asiantuntijaryhmä ei pidä tarkoituksenmukaisena, että yhdestä valtion keskeisimmästä ydinprosessista ei kerry nykyisellään riittävää seurantatietoa, jolla voitaisiin valvoa prosessin laatua. Asiantuntijaryhmä ehdottaa, että säädösvalmistelun indikaattorikonaisuuden kehittäminen ja toteutus otetaan osaksi valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) vuoden 2020 tutkimussuunnitelmaa. Tämän jälkeen indikaattoritiedon systemaattinen kerääminen tulee vastuuttaa ja resursoida, jotta varmistetaan pitkäjänteinen seurantatiedon saaminen lainvalmistelun tilasta.

Ehdotetut toimenpiteet:

1. Muodostetaan säädösvalmistelun avoimuutta, sidosryhmäyhteistyötä ja kuulemista mittaavat indikaattorit osana säädösvalmistelun indikaattorikonaisuuden valmistelua.
2. Ehdotetaan, että lainsäädännön arviointineuvosto jatkaa säädöshankkeiden valmistelun arviointia lausunnoissaan (laajapohjaisuus, kuuleminen, sidosryhmäyhteistyö).
3. Oikeusministeriö valmistelee hallituskausittain katsauksen säädösvalmistelun avoimuuden, sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tilasta (mm. kuulemisohjeen seuranta).

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-761-8 (PDF)