

Säädösvalmistelun kuulemisohjeet

Lausuntotiivistelmä

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2009:29

Säädösvalmistelun kuulemisohjeet

Lausuntotiivistelmä



OIKEUSMINISTERIÖ

ISSN 1458-7149

ISBN 978-952-466-958-0 (nid.)

ISBN 978-952-466-959-7 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
4.12.2009

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Lausuntotiivistelmä	
Maija Salo		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Säädösvalmistelun kuulemisohjeet Lausuntotiivistelmä			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Luonnos kuulemisohjeiksi valmisteltiin valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön asettamassa valtionhallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen parantamishankkeessa (HAVU-hanke), jonka loppuraportti julkaistiin 4.6.2009. Oikeusministeriö pyysi ohjelunoksesta ja siihen liittyvästä muistiosta lausuntoja yhteensä noin 170 taholta. Lausuntopyyntö julkaistiin myös oikeusministeriön verkkosivuilla. Lausuntoja saatiin yhteensä 39. Ohjeet on viimeistelyn jälkeen tarkoitus hyväksyä valtioneuvoston yleisistunnossa.</p> <p>Ohjeiden tavoitteena on edistää kuulemiskäytäntöjen ja -menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien käytännön toteutumista säädösvalmistelussa. Kuulemisen avulla voidaan osaltaan parantaa lainsäädännön laatua sekä vahvistaa demokratiaa ja luottamusta hallinnon toimintaan.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) säädösvalmistelu, kuuleminen			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 10/41/2009			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:29		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-958-0 (nid.) 978-952-466-959-7 (PDF)
Kokonaissivumäärä 36	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
4.12.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Sammandrag av utlåtanden	
Maija Salo		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Anvisningar för hörandet i lagberedningen. Sammandrag av utlåtanden (Säädösvalmistelun kuulemisohjeet. Lausuntotiivistelmä)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Ett utkast till anvisningar för hörandet bereddes vid projektet för att förbättra interaktionspraxis inom statsförvaltningen (HAVU) tillsatt av finansministeriet och justitieministeriet. Projektets slutrapport publicerades 4.6.2009. Justitieministeriet begärde utlåtanden angående anvisningsutkastet och den därmed förknippade promemorian av cirka 170 olika remissinstanser. Begäran om utlåtande publicerades också på justitieministeriets webbplats. Totalt fick man 39 utlåtanden. Avsikten är att anvisningarna ska efter finslipningen godkännas vid statsrådets allmänna sammanträde.</p> <p>Syftet med anvisningarna är att främja vederbörlig användning av metoderna och praxisen för hörandet och på så sätt främja det praktiska förverkligandet av öppenhet i beredningen och intressentgruppernas deltagandemöjligheter i lagberedningen. Genom hörandet kan man förbättra kvaliteten på lagstiftningen samt förstärka demokratin och förtroendet för förvaltningens verksamhet.</p>			
Nyckelord lagberedning, hörande			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 10/41/2009			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2009:29		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-958-0 (häft.) 978-952-466-959-7 (PDF)
Sidoantal 36	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLTÖ

1. YLEISTÄ.....	9
2. OHJEEN ERI KOHTIA KOSKEVAT KANNANOTOT	9
2.1. Soveltamisala	9
2.2. Kuulemisen tavoitteet.....	11
2.3. Kuulemisen suunnittelu.....	13
2.4. Laajapohjainen valmistelu.....	14
2.5. Kuulemisen ajoitus.....	16
2.6. Menetelmien monipuolisuus.....	17
2.7. Kirjalliset lausunnot	20
2.8. Lausuntoaika.....	22
2.9. Lausuntopyyntöjen julkaiseminen.....	25
2.10. Palautteen käsittely.....	26
2.11. Lausuntojen julkaiseminen	27
2.12. Yhteenvedo kuulemisesta ja palautteen käsittelystä	28
3. OHJEIDEN VAIKUTUKSET KÄYTÄNTÖIHIN JA VOIMAVAROJEN KÄYTTÖÖN.....	29
4. MUUT KANNANOTOT JA HUOMIOT.....	31

LAUSUNTOTIIVISTELMÄ: SÄÄDÖSVALMISTELUN KUULEMISOHJEET

1. Yleistä

Lausuntopyyntö lähetettiin sähköpostilla 47:lle lausuntopyynnössä nime-
tylle taholle ja noin 120:lle oikeusministeriön ylläpitämän kansalaisyhteis-
kuntafoorumin jakelulistalle ilmoittautuneelle järjestölle. Lausuntopyyntö
myös julkaistiin oikeusministeriön verkkosivuilla. Lausuntoja saatiin yh-
teensä 39 (tilanne 20.11.), joista 38 on virastoilta ja järjestöiltä sekä yksi
kahdelta yksittäiseltä kansalaiselta.

Lausunnon antaneet kannattivat yleisesti ohjeiden antamista. Ohjeet näh-
tiin välineenä lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumis-
mahdollisuuksien parantamisessa. Ohjeita pidettiin tärkeinä myös ministe-
riöiden yhtenäisten toimintatapojen kannalta. Yhdelle yhtenäiselle ohjeelle
katsottiin olevan tarvetta, koska nykyisin kuulemisesta säädösvalmistelus-
sa on etsittävä ohjausta monesta eri lähteestä. Lisäksi ohjeiden antamisen
todettiin vastaavan kansainvälistä kehitystä, sillä Euroopan komissiolla ja
useilla Euroopan unionin jäsenvaltioilla on vastaavat kuulemisohjeet.
Muutamit lausunnon antajat pitivät ohjeita oikean suuntaisina mutta riit-
tämättöminä kuulemisen aitouden ja vaikuttavuuden kannalta.

Ohjeita pidettiin useissa lausunnoissa selkeinä. Toisaalta niitä pidettiin
joissakin lausunnoissa myös ylimalkaisina ja siten ohjausvaikutuksiltaan
vähäisinä.

2. Ohjeen eri kohtia koskevat kannanotot

2.1. Soveltamisala

Valtioneuvosto on (päiväys) on antanut ohjeet kuulemisesta säädösvalmistelutyössä. Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien
näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta eri menetelmillä. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi asian-
tuntijat, järjestöt, yritykset ja kansalaiset. Ohjetta sovelletaan myös viranomaisten kuulemiseen, ellei kuulemismenettelystä ole
viranomaisten kesken muuta sovittu.

Ohje koskee lakien, asetusten ja määräysten valmistelua. Ohje koskee myös EU-säädösten ja kansainvälisten sopimusten täy-
täntöönpanoa varten tehtävää kansallisten säädösten valmistelua. Lisäksi ohjetta käytetään soveltuvin osin EU-säädöksiä koske-
van päätöksenteon kansallisessa valmistelussa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän ohella.

Ohjetta sovelletaan ohjeen antamisen jälkeen aloitettaviin säädöshankkeisiin ja mahdollisuuksien mukaan käynnissä oleviin
hankkeisiin.

Valtioneuvoston kanslia: Jos viranomaisten kesken on sovittu kuulemis-
menettelystä, asiasta tulisi antaa tieto muille sidosryhmille jo kuulemisvai-
heessa. Asia tulisi todeta selkeästi kuulemisen yhteenvedossa.

Ulkoasiainministeriö: Kansainvälisten sopimusten kohdalla tulisi täytän-
töönpanon sijasta käyttää sanaa voimaansaattaminen.

Sisäasianministeriö: Hallinnon sisäisten määräysten valmistelua ei tulisi
kytkeä varsinaiseen säädösvalmisteluprosessiin. Ohjeen liitteenä olevassa
muistiossa viitataan perustuslain 80 §:ssä tarkoitettuihin määräyksiin. Tä-

mä tarkoittanee, että ohjetta ei sellaisenaan sovelleta hallinnon sisäisten määräysten valmisteluun.

Ohjeen mahdollinen soveltaminen EU-asioihin ei saa hidastaa kansallista kannanmuodostusprosessia EU-asioissa.

Opetusministeriö: Ohjeisiin toivotaan mahdollisuutta noudattaa niitä soveltuvin osin, kun kyseessä on suppea tai vaikutuksiltaan vähäisempi lain tai asetuksen valmistelu.

Maa- ja metsätalousministeriö: Ohjeissa ja kansliapäällikkökokouksen suosituksissa (1.6.2009 VNK/775/40/2009) on jonkin verran ristiriitaa, joten niiden suhdetta olisi vielä täsmennettävä. Eroavaisuudet liittyvät lähinnä laajapohjaiseen valmisteluun, lausuntoaikaan ja lausuntoyhteenvetoon.

Liikenne- ja viestintäministeriö: EU-hankkeisiin liittyvästä valmistelusta tulisi laatia erilliset ohjeet. EU-prosessissa keskeinen vaikuttamisen ajan kohta on säädöksen EU-tason valmistelu. Nykyistä EU-jaostokäsittelyä epävirallisemmalle ja tehokkaammalle vaikutusmallille olisi tarvetta ja tätä koskeva valtioneuvoston yhteinen toimintaohje voisi hyvin täydentää nykyistä jaostokäsittelyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö: EU-säädösehdotusten osalta kuulemisohjeen suhdetta EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään olisi täsmennettävä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: EU-säädösten osalta kohtaa olisi hyvä täsmentää huomioon ottaen, että EU-asioiden yhteensovittaminen tapahtuu yleensä EU-jaostoissa ilman lausunnonmenettelyä.

Ympäristöministeriö: Ohjeen soveltaminen EU-säädösten valmisteluun vain soveltuvin osin on perusteltu rajaus.

Maanmittauslaitos: Tulisi olla mahdollista noudattaa kuulemisohjetta vain soveltuvin osin virkatyönä tai hallinnon sisäisissä toimielimissä valmisteltävien lakien ja asetusten osalta.

Suomen Kuntaliitto: Ohjeiden soveltamisalaa olisi laajennettava koskemaan oikeussääntöjen lisäksi kuntia koskevia valtionhallinnon kehittämissuunnitelmia, oppaita ja laatusuosituksia. Lainvalvontaviranomaiset ja tuomioistuimet ovat ryhtyneet soveltamaan suosituksiksi tarkoitettuja ohjeita sitovina normeina.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Akava: Ohjeissa on mainittava erikseen kolmikantainen valmistelutyö, jota kuuleminen ei voi korvata.

Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTY: Säädöstä valmistelevan viraston vastuuseen kuulemisessa on kiinnitettävä huomiota. Muistion mukaan valmistelussa noudatettaisiin valmistelusta vastaavan viraston päättämiä menettelytapoja, esim. lausunnon antamisen määräaika. Tämä ei saa tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ohjeessa annettu mahdollisuus alittaa

ohjeessa määritelty lausunnon antamisen vähimmäisaika muodostuisi josakin virastossa käytännöksi.

Kuuloliitto: Muistion lause ”Valmistelussa noudatettaisiin siten valmistelusta vastaavan viraston päättämiä menettelytapoja, esim. lausunnon antamisen määräaika” vähentää ohjeiden merkitystä ja jättää sellaisenaan asian liian tulkinnanvaraiseksi. Lisäksi se on ristiriidassa ohjelunnonksen lausuntoaikaan koskevan kohdan kanssa.

Kuluttajatutkimuskeskus: Vakiintunut tapa valmistella säädöksiä komiteatyöskentelyn tai sidosryhmiltä pyydettyjen lausuntojen avulla ei ole osoittautunut tehokkaaksi tavaksi lisätä kansalaisten kiinnostusta EU-kysymyksiin. Tanskassa järjestetyt parlamentaariset kuulemiset ovat lisänneet parlamentaarisen työskentelyn läpinäkyvyyttä ja herättäneet kansalaiskeskustelua esim. EU-direktiivien valmistelusta ja soveltamisesta kansalliseen lainsäädäntöön. Tulevaisuudessa kuulemisia tarvitaan yhä enemmän tukemaan myös kansainvälisiin päätöksiin liittyvää kansalaiskeskustelua ja sidosryhmäosallistumista, mikä olisi huomioitava myös säädösvalmistelun kehittämisessä.

Suomen Omakotiliitto: On vaikea nähdä kansalaisia varsinaisena yksilöitynä säädösvalmistelun sidosryhmänä. Verkkokeskusteluille kansalaisten kannanottona ei tulisi antaa juurikaan painoarvoa. Kansalaisjärjestöillä on valmiit organisaatiot yhteiselle kannanotolle ja keskusteluille. Järjestöjen kautta mielipiteet jalostuvat käyttökelpoiseksi ja kohderyhmän mielipidettä kattavasti kuvaavaksi kannanotoksi.

2.2. Kuulemisen tavoitteet

Hyvään säädösvalmistelutapaan kuuluu, että keskeiset sidosryhmät osallistuvat valmisteluun tai niiden näkemyksiä muutoin kuullaan valmistelun aikana. Lisäksi tavoitteena on, että muillakin kuin tiedossa olevilla sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun. Kun kuulemista käytännössä toteutetaan, pyritään myös varmistamaan, että sidosryhmät mahdollisimman laajasti osallistuvat valmisteluun tai muuten esittävät mielipiteitään asiasta.

Eduskunnan kanslia: Lakien eduskuntakäsittelyn näkökulmasta keskeisten sidosryhmien kuuleminen valmistelun kuluessa on ensiarvoisen tärkeää. Lakiehdotusten valiokuntakäsittely hankaloituu ja saattaa pitkittyä, jos keskeiset sidosryhmät pääsevät vasta tässä vaiheessa esittämään eriävän näkemyksensä ehdotuksista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL: Erityisesti yksittäisten asiantuntijoiden kuulemiseen liittyy kysymys kuulemisen merkityksestä. Jos kuultavia on samanaikaisesti läsnä useita ja asiantuntijaa kohden käytettävissä oleva aika on lyhyt, kuuleminen voi jäädä pelkäksi muodollisuudeksi.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Sidosryhmien osallistumista itse säännösvalmisteluun tulisi lisätä. Tämä ennaltaehkäisisi monia säännösteknisiäkin kömmähdyksiä ja helpottaisi normien voimaansaattamista ja täytäntöönpanoa.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY: Kuulemisen yksi keskeinen ongelma on tällä hetkellä se, että kuulemiseen varataan liian vähän aikaa sekä kuulijan että kuultavan näkökulmasta. Kuuleminen on turhauttavaa, jos se koetaan lähinnä tietyn muodollisuuden täyttämiseksi. Kuulemisessa tulee pyrkiä entistä enemmän avoimeen vuorovaikutukseen ja jatkuvaan dialogiin.

Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi: Kuulemisen periaatteisiin tulee aidosti sitoutua. Kuulemiseen kuuluu myös saadun palautteen ja kommenttien koonti, arviointi ja julkistaminen vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Suomen Liikunta ja Urheilu SLU: Nykyisen kuulemiskäytännön eräs ongelma on se, että joskus kuulemiskierros käydään, mutta sillä ei ole aidosti merkitystä. Jos lakivalmistelu etenee ns olosuhteiden pakosta tietyllä reitillä, olisi korrekta kertoa kuultaville tahoille siitä, mitkä ulottuvuudet ovat jo lukkoon lyötyjä. Näin vältettäisiin turhautuminen ja tarpeettomat panokset kuulemisiin / lausuntojen laatimiseen.

Invalidiliitto: On ristiriitaista ja ongelmallista, että vaikka virallisesti hallinnon aloilla korostetaan kuulemisen merkitystä, niin tästä huolimatta järjestöasiantuntijoiden objektiivisestikin osoitettavissa olevat argumentit ja näkökohdat jäävät huomiotta säädösten sanamuodoissa, kuin myös lainvalmisteluasiakirjoissa. Kuulemisen tavoitteita tulisi arvioida myös sen vaikutuksista itse säädösvalmistelun aineelliseen sisältöön.

Suomen Omakotiliitto: Jos sidosryhmien mahdollisimman laajan osallistumisen periaate toteutuisi, valmistelijat olisivat tukossa erilaisten sidosryhmien kuten kansalaisten kannan ostoista. Kuulemisen suunnitteluun tulee siis panostaa tarkoituksena tehokkaasti löytää monipuolisia, perusteltuja ja käyttökelpoisia kannanottoja.

Saamelaiskäräjät: Säädösvalmistelun kuulemisella halutaan eri sidosryhmien mielipiteitä selville ja saada lainvalmistelulle oikeutus ja yleinen hyväksyntä. Säädösvalmistelun tavoitteiden kannalta on hyvin ongelmallista jos laajan lausunnon antajien joukon näkemyksiä ei huomioida. Kuulemisjärjestelmän uskottavuudelle tilanne on ongelmallinen. Säädösvalmistelussa on myös ongelmallista se, että merkittäviä hallitusohjelmaan pohjautuvia lakeja lyödään lukkoon ensin, jonka jälkeen laille etsitään perusteita. Tällainen toiminta ei turvaa lainsäädäntövalmistelun vuorovaikutteisuutta, kuulemisjärjestelmän vaikuttavuutta eikä lainsäädännön toimivuutta.

2.3. Kuulemisen suunnittelu

Säädöshankkeen suunnitteluun sisällytetään sidosryhmien kuulemisen suunnittelu. Kuulemisen suunnittelussa määritellään, mitkä tahot ovat hankkeen sidosryhmiä sekä miten kuullaan kansalaisia ja muita kuin tiedossa olevia sidosryhmiä. Tämän perusteella suunnitellaan toimenpiteet, joilla kuuleminen hankkeessa toteutetaan, sekä toimenpiteiden aikataulu.

Sisäasianministeriö: Jos säädöshankkeesta halutaan myös yksittäisiltä kansalaisilta palautetta, yksi tehokkaimmista tavoista aktivoida kansalaiset ottamaan kantaa on tiedottaa valmistelusta tiedotusvälineiden kautta, kertoa valmistelusta verkkosivuilla ja verkkoyhteisöissä. Ohjeessa olisi hyvä todeta, että hyvin hoidettu viestintä/tiedotus on yksi osa valmistelun avoimuutta ja osallisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Ohjeissa tulisi painottaa voimakkaammin ennakollisen tiedon antamista valmisteluprosessin alkamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Ohjeiden tosiasiallinen noudattaminen edellyttää, että kunkin säädösvalmisteluhankkeen suunnittelussa ministeriön johto yhdessä valmistelijan kanssa arvioi säädösvalmistelulle realistisen aikataulun. Osana kokonaisaikataulun laatimista on samalla varmistettava, että kuulemisen vaatimien toimenpiteiden toteuttamiselle varataan riittävästi aikaa ja henkilövoimavaroja. Säädöshankkeiden realistinen aikataulu sekä voimavarojen varaaminen hankkeille olisi syytä tuoda selkeästi esiin myös kuulemisohjeessa, vaikka asia onkin todettu hallituksen esityksen laatimisoheissa. Erityisesti ministeriön johdon vastuu realistisen valmisteluajankulun määrittelyssä ja riittävien voimavarojen varaamisessa olisi syytä kirjata kuulemisohjeeseen. Ohjeessa olisi myös erikseen syytä mainita vammaisten sekä kielellisten, kulttuuristen ja muiden vähemmistöryhmien vaikuttamismahdollisuudet, jotta asia muistettaisiin huomioida jo kuulemismenettelyn suunnittelussa.

Ympäristöministeriö: Ohje kaipaisi konkretisointia ja esimerkkejä siitä, kuinka toteutetaan tunnistamattomien sidosryhmien kuuleminen.

Eduskunnan kanslia: Lainvalmistelun resurssien ja hallinnon tehokkuuden kannalta lienee tarkoituksenmukaisinta rajata kuuleminen yleensä keskeisiin sidosryhmiin. Kansalaisten kuuleminen on tärkeää erityisesti silloin, kun ehdotus vaikuttaa selvästi kansalaisten asemaan tai oikeuksiin.

Pääesikunta: Vireillä olevista hankkeista tiedottamisen osalta suunnitelmallisuus on tärkeää. Siihen liittyen intressiryhmien mahdollisimman varhainen tunnistaminen mahdollisimman kattavasti on ensiarvoisen tärkeää. Harkittaessa sitä, minkä ministeriöiden toimialaa asia selkeästi koskee, on parempi ns. rajatapauksissa jättää lausunnonantajan harkintaan, onko asiassa lausuttavaa, kuin jättää lausunto kokonaan pyytämättä.

Suomen ympäristökeskus: Ohjeet jättävät epäselviksi minkä muodon suunnittelun tulisi saada. Olisikin syytä harkita tulisiko suunnitelma aina saattaa kirjalliseen muotoon ja tämä kirjallinen tuotos julkaista HARE rekisterissä niiden hankkeiden osalta, jotka muutoinkin kirjataan ao. rekisteriin.

Näin aktiiviset sidosryhmät näkisivät miten kuuleminen on tarkoitus järjestää ja voisivat tarvittaessa reagoida suunnitelmaan.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Suunnittelussa olisi oltava herkästi valmiutta laajentaa kuultavien ja valmisteluun osallistuvien tahojen piiriä, mikä tällainen toive on järjestön taholta esitetty.

Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTY : Kuulemista suunniteltaessa tulee tilannetta arvioida mahdollisimman kokonaisvaltaisesti huomioon ottaen myös asian painoarvo eri sidosryhmille. Jollekin sidosryhmälle asialla voi olla tavallista huomattavampaa painoarvoa.

Kuluttajatutkimuskeskus: Kriittinen ja ratkaiseva periaate on, että kuultavien sidosryhmien valinnalle esitetään selkeät perusteet erityisesti silloin, kun käsitellään laajamittaisia ja yhteiskunnallisesti merkityksellisiä tai suuria epävarmuuksia sisältäviä kysymyksiä. Kuulemisten organisoimista kaikille hyväksyttävällä tavalla edesauttaisi, jos sidosryhmät voisivat itse vaikuttaa kuulemisprosessin pelisääntöjen määrittelyyn.

2.4. Laajapohjainen valmistelu

Hallituksen esitysten ja vaikutuksiltaan merkittävien asetusten valmistelua varten asetetaan pääsääntöisesti monijäseninen toimielin, johon nimetään hankkeen kannalta keskeisten sidosryhmien ja viranomaisten edustajat. Sidosryhmille ja viranomaisille varataan toimielintä asetettaessa riittävä aika edustajiensa nimeämiseen.

Jos hallituksen esitys tai mainitunlainen asetus valmistellaan virkatyönä tai ainoastaan viranomaisten edustajista koostuvassa toimielimessä, menettely perustellaan hallituksen esityksessä tai asetuksen esittelymuistiossa.

Sisäasianministeriö: Sitovien kansainvälisten velvoitteiden sisältö lyödään lukkoon kansainvälisen valmisteluprosessin aikana. Velvoitteen täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ei tulisi olla velvollisuutta monijäsenisten toimielinten perustamiseen tai laajojen kuulemismenettelyjen soveltamiseen. Kuulemista koskevat periaatteet tulisi ottaa soveltuvin osin huomioon jo aikaisemmassa vaiheessa.

Useilla sidosryhmillä, mm. pienillä järjestöillä, on vaikeuksia nimetä edustajaansa paljon työaikaan vieviin työryhmiin. Tästä syystä ohjeessa voitaisiin todeta, että monijäsenisen toimielimen rinnalle voidaan perustaa myös erillinen sidosryhmä-/järjestöjaos, joka osallistuu valmisteluun resurssien puitteissa.

Opetusministeriö: Valmistelu virkamiesryhmässä tai virkatyönä tulisi olla perustellusti mahdollista, jos sidosryhmien osallistuminen ja kuuleminen hoidetaan asianmukaisesti muulla tavalla.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Ohjeissa korostetaan tarvetta nykyistä laajapohjaisemmalle valmistelulle ja esitetään tähän yleislääkkeeksi monijäsenisen toimielimen asettamista määrääjäksi. Lähtökohta vaikuttaa lainsäädäntöhankkeiden määrän ja laajuuden huomioon ottaen varsin työläältä. Linjaus on myös kansliapäällikkökokouksen suosituksen vastainen. Laajapohjainen säädösvalmistelu tulisi käsittää siten, että sillä viitataan monin eri tavoin tapahtuvaan yhteydenpitoon sidosryhmien kanssa. Ohjeissa pi-

täisi kannustaa mahdollisimman avoimeen, matalan tiedotuskynnyksen valmistelukulttuuriin, johon kuuluu mm. aktiivinen verkkotiedottaminen sekä sidosryhmien mahdollisuus kommentoida valmisteilla olevia säädöksiä epävirallisesti ja varsin aikaisessa luonnosvaiheessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Raportointia valtioneuvoston sisäisestä ohjeesta poikkeamisesta ei tulisi tehdä eduskunnalle, vaan valtioneuvoston yleisistunnolle esittelylistan kannessa kohdassa lisätietoa tai esittelylistan perustelumuistiossa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL: Saatujen kokemusten perusteella asiantuntijaviraston mahdollisuudet välittää tietoa ovat työryhmätyöskentelyssä paremmat kuin muissa kuulemistavoissa. Toisaalta työryhmien jäsenyyksien ja sihteerin tehtävien resursointi voi olla ongelma, jos työryhmiä on samanaikaisesti useita, jos toimeksiantojen määrääjat ovat lyhyitä tai jos työstä ei makseta erillistä korvausta.

Pääesikunta: Laajapohjaisen valmistelun laajentaminen ei saa tapahtua valmistelu-elinten asiantuntemuksen kustannuksella

Maanmittauslaitos: Ohjeen mukainen laajapohjainen valmistelu ei sellaisenaan sovellu laitoksen toimintaan liittyviin useisiin lakihankkeisiin. Eri intressitahojen näkemykset, jotka joskus saattavat perustua kokonaisuutta huomioimatta varsinaisen asian hyvin rajoittuneeseen tarkasteluun, on mahdollista saada esille ja ottaa huomioon lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa. Mahdollisuus valmistella osa laeista ja asetuksista virkatyönä tai hallinnon sisäisissä toimitelmissä on tärkeätä säilyttää vähintään muistiossa esitetyssä laajuudessa.

Suomen Kuntaliitto: Laajapohjainen valmistelu voisi koskea myös vaikutuksiltaan merkittävien määräysten valmistelua, esim. opetussuunnitelman perusteet (mm. perusopetuslaki, lukiolaki).

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Sidoryhmien edustus itse valmistelu-elimessä tai ainakin sen ohjausryhmässä on tarpeen. Elinkeinoelämän rakenteellisten ja kilpailullisten syiden vuoksi olisi aina syytä antaa useammalle elinkeinoelämän edustajalle mahdollisuus osallistua valmisteluun.

Suomen Asianajajaliitto: Ohjeissa ei mainita tasa-arvolain soveltamista. Ohjeen valmistelleen HAVU-hankkeen työryhmän osalta on loppuraportissa todettu, että kuulemisen kehittämisestä vastaavan virkamieskunnan naisvaltaisuuden vuoksi, ei työryhmän kokoonpanossa voitu huolehtia naisten ja miesten tasapuolisesta osallistumisesta työryhmän työhön. Suomen Asianajajaliitolla on lähes aina esittää työryhmään riittävästi asiaan perehtynyt nais- ja miesehdokas, mutta yksittäisiä poikkeustilanteitakin saattaa tulla. Tällöin on mietittävä, onko lainvalmistelu-elimen tasainen sukupuolijakauma vain asiantuntijatahojen ja -järjestöjen vastuulla.

Suomen Lakimiesliitto: Erittäin kannatettava ohje, jota toivottavasti myös käytännössä noudatetaan laajalti kaikissa ministeriöissä.

Invalidiliitto: Tilanteissa, joissa hallituksen esitys tai mainitunlainen asetus valmistellaan virkatyönä tai ainoastaan viranomaisten edustajista koostuvassa toimielimessä tulee olla erityisen painavat perusteet. Painava perustelu kuulemisen sivuttamiselle tulee mainita ohjeissa, jonka lisäksi painavat perusteet tulisi yleisluontoisesti kirjata myös ohjeisiin. Riittävänä ei voida pitää ainoastaan velvoitetta kirjata poikkeus hallituksen esitykseen tai asetuksen esittelymuistioon.

Kuuloliitto: Toiseen kappaleeseen olisi kirjattava, että virkatyönä tapahtuva valmistelu tai ainoastaan viranomaisten edustajista koostuvassa toimielimessä tapahtuva valmistelu tulee kyseeseen muistion mukaisesti vain silloin, kun on kysymys pienistä ja teknisistä muutoksista voimassa oleviin säädöksiin taikka hankkeista, jotka koskettavat lähinnä hallintoa. Ilman tämänkaltaista täydennystä jää kohdan ydinsisältö ja pääsääntö piiloon.

2.5. Kuulemisen ajoitus

Kuuleminen suoritetaan valmisteluvaiheissa, joissa sidosryhmät voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön. Mahdollisuus vaikuttamiseen järjestetään myös niille sidosryhmille, jotka eivät ole mukana valmistelua varten asetetussa toimielimessä. Laajoissa säädöshankkeissa vaikuttamismahdollisuuksia järjestetään useassa eri vaiheessa ja jo ennen kuin varsinainen säädösehdotus valmistuu. Sidoryhmiä kuullaan näissä hankkeissa säädösehdotuksen lisäksi esimerkiksi hankkeen käynnistämisestä, valmistuneista selvityksistä, vaikutusten arvioinneista ja vaihtoehtoisista ratkaisumalleista.

Valtioneuvoston oikeuskansleri: Kuuleminen on suoritettava niin varhaisessa vaiheessa, että se voi aidosti tuoda valmisteluun lisäarvoa ja että eri ratkaisuvaihtoehdot arvioidaan ja niihin voidaan vaikuttaa. Ohjeiden ajoitusta koskeva osa on näin ollen erityisen tärkeä.

Suomen ympäristökeskus: Sidoryhmien kuuleminen lopullisen säädösehdotuksen lisäksi hankkeen käynnistämisestä, valmistuneista selvityksistä, vaikutusten arvioinneista ja vaihtoehtoisista ratkaisuista on kannatettava lähtökohta. Nykyisin vaikutusten arviointi tehdään usein, jos se ylipäätään tehdään, hankkeen myöhäisessä vaiheessa ja sen jälkeen kun keskeiset linjaukset ovat tehty. Tämä on tullut esille useissa lainvalmisteluprosesseissa. Näin vaikutusten arviointi ei useinkaan palvele vaihtoehtojen harkitsemista ehdotusten valmisteluvaiheessa. Kirjallinen ja julkaistu kuulemissuunnitelma, jossa kuuleminen on kytketty vaikutusten arviointiin, johtaisi tilanteeseen, jossa myös vaikutusten arviointi tulisi nykyistä avoimemmin ohjelmoiduksi osaksi säädösehdotusten valmisteluprosessia. Näin kuulemissuunnitelmalla olisi myönteinen vaikutus myös vaikutusarviointien tekemiselle. Kuuleminen ja vaikutusten arviointi liittyvät läheisesti toisiinsa ja tukevat toisiaan.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Kuulemisen ajoittaminen niin varhaiseen vaiheeseen kuin suinkin on tarpeen, koska vaihtoehtoisien ratkaisumallien osalta säädösvalmistelussa on ilmeisiä puutteita. Säädösvalmistelun aloittaminen valmistelu-elimen asettamiskirjeellä sitoo ja rajoittaa jo sellaisenaan valmistelu-elimen toimivaltaa siten, että vaihtoehtoi-

sille ratkaisumalleille ei jää juurikaan tilaa. Valmisteluelin katsoo tehtävään hallituksen esityksen tai muun normin valmistelun, jos sellainen on asettamiskirjeessä annettu tehtäväksi, vaikka vaihtoehtoisilla ratkaisuilta ongelma voitaisiin joskus suurimmaksi osaksi hoitaa.

Suomen Liikunta ja Urheilu SLU: Jokaisen suuremman valmistelun alkuvaiheessa voitaisiin järjestää keskustelutilaisuus, jossa kuultavaksi kaavailut tahot saisivat kuulla aidon lähtötilanteen: mihin asioihin voidaan vaikuttaa ja mitkä ovat syystä tai toisesta jo ennalta sovittuja. Samalla lakitekstiä valmistelevat tahot voisivat saada hyödyllistä palautetta järjestöiltä jo siinä vaiheessa, kun ryhtyvät kirjoittamaan tekstiä. Monet väärinkäsitukset ja virheelliset tiedot olisi näin vaivattomampaa sulkea pois jo valmistelun alkumetreillä.

Invalidiliitto: Kuuleminen tulisi aloittaa ennen kuin valmistelevan viraston johto on päättänyt kantaansa eri ratkaisuvaihtoehtoihin ja kun säädösehdotusta ei ole vielä kirjoitettu valmiiksi. Näin ollen pelkkä loppukuuleminen ei riitä.

Suomen Omakotiliitto: Viranomaiset voisivat säädosvalmisteluasioissa myös olla omatoimisesti yhteydessä keskeisimpiin sidosryhmiin ja keskustella näiden kanssa etukäteen säädöksen tavoitteista. Virkamieslähtöinen säädosvalmistelu kaipaa tuekseen kontaktia sääntelyn kohteena olevaan tahoon.

2.6. Menetelmien monipuolisuus

Sidosryhmien mahdollisimman laajaa osallistumista valmisteluun edistetään käyttämällä kuulemisessa monipuolisesti eri menetelmiä, esimerkiksi monijäsenisiä valmisteluelimä, kirjallisia lausuntoja, keskustelutilaisuuksia, neuvotteluja, epävirallista yhteydenpitoa, kyselyitä ja verkkokeskusteluja. Menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavan sidosryhmän perusteella. Laajoissa säädosvalmisteluhankkeissa käytetään useita eri kuulemisen menetelmiä.

Kuulemisen eri menetelmiä käytettäessä huolehditaan sidosryhmien tasapuolisesta kohtelusta tiedonsaannissa ja osallistumismahdollisuuksien järjestämisessä.

Maa- ja metsätalousministeriö: Sidosryhmien tasapuolinen kohtelu on käytännössä noussut esiin esim. silloin, kun työryhmien epävirallista valmisteluaineistoa on ollut ministeriön verkkosivuilla saatavissa vain suomeksi. Sen sijaan tasapuolisuuden ja avoimuuden ei ole yleisesti nähty edellyttävän kaiken epävirallisen yhteydenpidon dokumentointia, mikä laajan hankkeen yhteydessä merkitsisi suurta ylimääräistä työtä.

Pääesikunta: Kuulemismenetelmien monipuolisuus ei saa hämärtää sitä näkökohtaa, että säädosvalmistelijalla on tiedossaan, kenellä on oikeus ja toimivalta edustaa tiettyä sidosryhmää. ”Epäviralliset” kuulemismenetelmät voivat yksinomaisina tai huonosti toteutettuna johtaa siihen, että yksittäisen henkilön mielipiteet saavat valmistelussa suhteettoman painoarvon. Menettely, jossa säädosmuutosesityksestä ei pyydetä lainkaan kirjallisia lausuntoja muilta viranomaisilta, tulisi jäädä erittäin poikkeukselliseksi.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Menetelmien valinnassa monipuolisuutta voidaan pitää tavoitteena. Kuitenkin on syytä muistaa

parlamentarismien edustuksellinen luonne. Gallupeissa tms. suoran osallistumisen kautta syntyneissä kannanotoissa on olemassa vaara median vaikutuksen ylipainotuksiin.

Suomen Partiolaiset - Finlands Scouter: Ohjeissa tai taustamuistiossa on syytä tuoda esille se, että lapsia ja nuoria koskevien asioiden kuulemismenetelmät voivat poiketa hyvinkin paljon tavanomaisista kuulemistavoista. Hyviä käytäntöjä alaikäistenkin kuulemiseen on olemassa. Menetelmien esimerkkiluetteloon tulisi lisätä alueelliset tilaisuudet.

Kuurojen liitto: Kuulemistilaisuuksissa on huomioitava myös tulkkausjärjestelyt. Tilaisuuksissa tarvitaan esimerkiksi viittomakielen tulkkeja. Tulkkien varaamisesta ja muista tulkkausjärjestelyistä on hyvä keskustella viittomakielisten järjestöjen kanssa tapauskohtaisesti etukäteen.

Ihmisoikeusliitto: Ohjeessa kiinnitetään huomiota kuulemisen laajapohjaisuuteen ja käytettävien keinojen monipuolisuuteen. Nämä ovat tärkeitä huomioita, mutta esitystapa on tältä osin varsin abstraktilla tasolla ja saattaa olla, ettei ohjeista avaudu se, kenen osallistumisoikeuksia näillä keinoilla pyritään turvaamaan. Kuulemisohjeisiin olisi syytä kirjoittaa auki vaikkapa esimerkinomaisesti millaisia intressiryhmiä kuulemisessa tulisi huomiota. Tässä yhteydessä on erityisesti syytä painottaa perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta sekä samassa säännöksessä mainittuja kiellettyjä syrjintäperusteita, koska niiden tulee ohjata säädösvalmistelua ja kuulemista. Lisäksi tulee vielä kiinnittää erityishuomiota saamelaiden, romanien ja muiden vastaavien ryhmien kuulemiseen kaikessa säädösvalmistelussa kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä kuulemisissa tulee aina huomioida perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen tahojen kuuleminen kaikissa heidän kieleensä ja kulttuuriinsa vaikuttavissa asioissa. Toisaalta tulee aivan erityisesti huolehtia saamelaiden, romanien ja muiden vastaavien tahojen kuulemisen laaja-alaisuudesta ja monipuolisuudesta. Käytännössä vähemmistöjen kuuleminen toteutetaan usein vain yhden järjestön tai edustajan kuulemisella. Käytäntö ei kuitenkaan välttämättä turvaa saamelaiden, romanien ja muiden vastaavien ryhmien sisäisten näkemyserojen esille tuloa.

Kuuloliitto: Sanamuotoa olisi muutettava perustelujen suuntaiseksi esimerkiksi seuraavasti: ”..osallistumista valmisteluun on toteutettava käytännöllä kuulemisessa monipuolisesti eri menetelmiä, ja säädösvalmisteluhankkeissa on käytettävä useita eri kuulemisen menetelmiä.”

Kuluttajatutkimuskeskus: Kuulemisten organisointi etenkin laajassa mittakaavassa on usein työlästä ja resurssi-intensiivistä. Olisin harkittava, että mahdollisimman laajan osallistumisen sijaan puhuttaisiin kuulemisten järjestämisestä tarkoituksenmukaisessa mittakaavassa. Kuulemisten tehokasta ja asiantuntevaa järjestämistä tukee ulkoisten asiantuntijapalvelujen hyödyntäminen, evaluointi ja parhaiden käytäntöjen valinta tutkimustiedon pohjalta. Kuulemisten organisoinnin kokemus ja asiantuntemus on välttämätöntä, jotta voidaan taata osallistujille riittävän selkeitä ja ymmärrettäviä aineistoja, järjestää vuoropuhelua asiantuntijoiden, maallikoiden ja

päättäjien välillä, kehittää ja monipuolistaa menetelmiä sekä arvioida käytäntöjen vaikuttavuutta.

Suomen Omakotiliitto: Yksi tapa tavoittaa olennaisia tahoja olisi vapaa-uoitoisempien keskusteluelinten, vaikkapa neuvottelukuntien tai asiakasraatien perustaminen ministeriöiden alaisuuteen. Ne toimisivat ministeriön keskeisten toimialueiden sidosryhmäedustajistoina ja ilman, että ne olisivat kytköksissä johonkin tiettyyn säädösvalmisteluhankkeeseen.

Mikko Pohjola ja Jouni Tuomisto: Ehdotamme muutamia seikkoja huomioitavaksi vaikuttavan kuulemismenettelyn suunnittelussa ja sitä koskevan ohjeistuksen kirjoittamisessa. Ehdotukset on muotoiltu siten, että ne sopivat tilanteisiin, joissa osallistuminen kuulemismenettelyyn on rajoittamatonta ja joissa hyödynnetään olemassa olevien tietoverkkojen ja joukkoyhteistyötä tukevien ohjelmistojen, mm. wikit, tarjoamia mahdollisuuksia kuulemisen toteuttamiseen. Ehdotukset ovat kuitenkin käyttökelpoisia myös rajatumpia ja perinteisempiä kuulemisen toteutuksia ajatellen. Ehdotukset perustuvat omaan kokemukseemme riskinarviointien teossa, jossa tarkasteltavat asiat ovat myös hyvin monimutkaisia.

1. Kuulemismenettelyyn osallistuvien eri tahojen kommenttien tulisi olla kaikkien nähtävissä. Mikäli kannanottajat voivat nähdä kommentoitavan säädösluonnoksen lisäksi myös muiden esittämät kommentit, voidaan välttyä turhalta toistolta ja kommentointi voi muodostaa irrallisten kommenttien joukon sijaan keskustelunomaisen ja kehittyvän kokonaisuuden. Keskustelunomaisuutta voidaan korostaa sallimalla eri tahojen antaa useita kommentteja.

2. Jotta keskustelunomainen kommentointi muodostaisi yhteneväisen kokonaisuuden (ei juupas/eipäs -kinastelua, kuten lineaarisesti rakentuneilla keskustelupalstoilla on tapana), voidaan kommenttien antamisessa ja koostamisessa soveltaa keskustelumenetelmää nimeltään pragma-dialektinen argumentaatio. Pragma-dialektisessä argumentaatiossa säädösluonnoksesta tai sen osista, esim. pykälistä, annetaan väittämiä sekä argumentteja väittämän puolesta tai sitä vastaan. Argumentteja puolesta tai vastaan voidaan kohdentaa myös toisiin argumentteihin. Samaa argumenttia tai väittämää ei saa toistaa, mutta olemassa olevalle argumentille voi antaa kannatuksensa. Argumenttien tulee olla asiaankuuluvia ja perustua uskottavaan näyttöön. Vahvempi argumentti voittaa heikomman argumentin. Näin syntyy kokonaisuus, jossa säädösluonnos, väittämät ja argumentit muodostavat hierarkkisen rakenteen. Hierarkkisesta argumenttipuusta on verrattain helppo nähdä miten eri väittämät tulee huomioida säädösluonnoksen muokkaamisessa.

3. Keskustelunomaisen kuulemisen toteuttamista laajoille osallistujajoukoille saattaa helpottaa, jos säädösluonnoksesta esitetään pykälätekstin sijaan, tai sen ohella, selkokieline selitys sen sisällöstä, taustasta, ennakoituista vaikutuksista jne.

4. Laajaa kokonaisuutta käsittelevän säädösluonnoksen kuulemisessa on avuksi informaation pilkkominen pienempiin paloihin kommentointia varten.

5. Tiukasti vaiheittaisen säädösvalmistelun (luonnostelu, kuuleminen, jatkoluonnostelu, kuuleminen) sijaan on mahdollista toteuttaa kuuleminen

säädösluonnostelun ja kehittämisen rinnalla tapahtuvana (lähes) koko säädösvalmisteluprosessin mittaisena osaprosessina. Kommentoitavaa luonnosta voidaan päivittää sitä mukaa kuin uutta ymmärrystä syntyy niin kuulemisen kuin muunkin työn tuloksena.

2.7. Kirjalliset lausunnot

Säädösvalmistelussa sidosryhmiä pääsääntöisesti pyydetään antamaan kirjallisia lausuntoja valmistelun tuloksena syntyneestä säädösehdotuksesta. Säädösehdotuksesta pyydetään kirjallisia lausuntoja silloinkin, kun valmistelussa on aikaisemmissa vaiheissa pyydetty kirjallisia kannanottoja tai käytetty muita kuulemisen menetelmiä. Jos säädösehdotuksesta ei pyydetä kirjallisia lausuntoja, menettely perustellaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Kirjallisia lausuntoja pyydetessä lausuntopyyntöön liitetään luonnos hallituksen esitykseksi, asetukseksi tai määräykseksi, asetuksen tai määräyksen perustelut sisältävä muistio sekä muu aineisto, joka on tarpeen säädösehdotuksen sisällön ymmärtämiseksi.

Lausuntopyynnöt lähetetään keskeisille sidosryhmille sähköpostilla. Lausuntopyynnössä suositellaan lausuntojen toimittamisen tavaksi sähköpostia.

Valtioneuvoston kanslia: Ohjeissa olisi hyvä olla oma kohta kuulemisaineistosta, erityisesti kansalliskielten ja muiden kielten käyttämisestä kuulemisen tarkoituksen varmistamiseksi.

Ulkoasiainministeriö: Ministeriö suhtautuu myönteisesti sähköpostiin lausuntopyyntöjen ja lausuntojen toimittamistapana. Tällä tavoin lausuntopyyntö tavoittaa laajemman joukon lausunnonantajan taholla ja se helpottaa suurien liitetiedostojen (esim. sopimustekstien tekniset liitteet) edelleen jakamista. Ministeriössä ei ole merkittävässä määrin julkaistu verkkosivuilla lausuntopyyntöjä liitteineen. Menettelyn käyttöalaa voitaisiin arvioida ja laajentaa nykyisestä.

Sisäasiainministeriö: Ohjeessa voitaisiin todeta, että lausuntopyynnössä voidaan myös viitata verkkosivuilta löytyviin asiakirjoihin liiteasiakirjojen lähettämisen sijaan. Lisäksi ohjeessa olisi hyvä todeta keskeiset periaatteet säädösvalmisteluasiakirjojen kääntämisestä ruotsiksi lausuntokierrosten ja muun kuulemisen yhteydessä.

Opetusministeriö: Jos työryhmämietinnössä on mukana säädösehdotukset ja jos siitä on jo pyydetty sidosryhmien lausunnot, ei virkatyönä viimeistellystä säädösehdotuksesta enää olisi tarkoituksenmukaista järjestää uutta lausuntokierrosta. Säädösehdotuksesta järjestetty kuulemistilaisuus, johon sisältyy mahdollisuus kirjallisten kommenttien antamiseen, voisi myös perustellusti korvata lausuntomenettelyn.

Maa- ja metsätalousministeriö: Lausuntopyynnön lähettäminen sähköpostilla edellyttää, että vastaanottajalla on organisaation virallinen sähköpostiosoite. Ministeriön hallinnonalalla kaikilla sidosryhmillä ei ole tällaista osoitetta.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Raportointia valtioneuvoston sisäisestä ohjeesta poikkeamisesta ei tulisi tehdä eduskunnalle, vaan valtioneuvoston

yleisistunnolle esittelylistan kannassa kohdassa lisätietoa tai esittelylistan perustelumuistiossa.

Eduskunnan kanslia: Osa säädösvalmistelusta on pienimuotoista tai muutokset luonteeltaan puhtaasti teknisiä. Näissä tapauksissa ohjeen mukaista kuulemista ei ainakaan säännönmukaisesti voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tältä kannalta on syytä vielä harkita, onko tarpeen vaatia aina perustelemaan kirjallisten lausuntojen pyytämättä jättäminen. Kuulemista voidaan tehostaa erittelemällä lausuntopyynnössä ne kysymykset, joihin erityisesti toivotaan kannanottoja tai jotka ovat keskeisiä. Menettely helpottaa lausuntopalautteen käsittelyä. Sen sijaan kuulemismenettelyn kannalta ei liene merkitystä, miten lausuntopyynöt toimitetaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL: Laitos kannattaa lausuntopyyntöjen ja vastausten toimittamista sähköpostilla.

Pääesikunta: Kuulemismenetelmistä kirjallisten lausuntojen pyytäminen on selkein ja johdonmukaisin tapa ja sitä tulisi jatkossakin pitää ehdottomana päämenetelmänä kuulemisen toteuttamiselle. Varsinkin viranomaisia kuultaessa kirjallinen lausunto on paras tapa varmistua siitä, että kannan esittäjä edustaa organisaation virallista ja lopullista kantaa asiassa. Sähköpostin käyttö ei välttämättä nopeuta lausuntojen lähettämistä tai lausuntopyyntöjen käsittelyä viranomaisissa, vaan vaikutus voi asianhallintajärjestelmästä ja työskentelyprosesseista riippuen olla jopa päinvastainen.

Suomen ympäristökeskus: Helposti lähestyttävät nettipohjaiset kyselyt ovat usein kustannustehokkaampia kuulemisen muotoja kuin perinteinen lausunto, johon ohjeissa viitataan. Näin erityisesti jos kuultavia on useita. Nettipohjainen kysely voidaan myös rakentaa siten, että siihen voidaan sisällyttää kaikki ne samat asiat kuin lausuntoon. Yhteinen rakenne sopivalta atk-ohjelmilla tuettuna voi helpottaa lausuntojen käsittelyä ja yhteenve-tojen laatimista. Netin tarjoamien työkalujen laajapohjainen hyödyntäminen edellyttää asian huomioon ottamista säädösvalmistelijoiden koulutuksessa sekä mahdollisesti myös uusien ohjelmien hankinnassa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK: Perinteinen lausuntopyyntö ja siihen annettava lausunto voitaisiin korvata internetissä täydennettävällä ja sähköisesti edelleen lähetettävällä kyselyllä silloin, kun se asian sisällön kannalta on tarkoituksenmukaista ja mahdollista. Tällöin lausuntopyynnössä on mahdollista keskittyä olennaisiin kysymyksiin, jolloin myös saadut vastaukset ja mielipiteet ovat täsmällisempiä. Tällaisessakin lausuntopyynnössä tulee luonnollisesti olla vapaa tekstikenttä lisähuomioille.

Suomen Yrittäjät: Kirjallisia lausuntoja tulisi pyytää säädösehdotuksen lisäksi sen arvioiduista vaikutuksista.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Akava: Lausuntopyyntöjen lähettäminen keskeisille sidosryhmille sähköpostilla on toimiva tapa. Ohjeissa olisi hyvä mainita, että lausuntopyynnot tulisi lähettää virallisiin osoitteisiin, eikä kenenkään henkilökoh-

taiseen posttiin. Lisäksi yhä useammassa hankkeissa on ruvettu käyttämään sähköisiä lausuntomenettelyjä erilaisten kyselyjen muodossa. Sähköisten menetelmien lisääminen on kannatettavaa, mutta sähköinen lausuntomenettely vaatii vielä kehittämistä ollakseen toimiva ja lausunnon antajan kannalta käyttöystävällinen. Esimerkiksi sähköisen lomakkeen tallentaminen pitää olla mahdollista lausunnon antajan puolella.

Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi: On useita kansalaisia tai kansalaisryhmiä, joilla ei ole mahdollisuutta, kykyä tai taitoa käyttää sähköpostia. Tämän vuoksi lausunnonantajille pitää varata mahdollisuus antaa kirjallinen lausuntonsa muutoinkin kuin sähköpostilla.

Kuurojen Liitto: Kuuleminen kirjallisia lausuntoja pyytämällä on yleisin tapa sidosryhmien kuulemiseksi. Tavan noudattamisesta poikkeamiseen täytyy olla erittäin painavat perustelut, jotka viranomaisen täytyy aina esittää. Myös lausuntoaineiston kääntämisvelvoite kielilain ja saamen kielilain mukaisesti on tärkeä. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakielisten oikeudet turvataan lailla. Tähän perustuen lausuntoa pyytävällä viranomaisilla tulee olla valmius ottaa vastaan lausuntoja myös viittomakielellä.

Invalidiliitto: Tervetulleena voidaan pitää niin lausuntopyyntöjen kuin itse lausuntojen toimittamistavan pääperiaatetta sähköpostitse. Näin myös niiden ilmoittamista valtioneuvoston hankerekisteri HARE:ssa.

Kuuloliitto: Ensimmäisen kappaleen viimeinen lause olisi muotoiltava uudelleen, jotta tulisi havainnollisemmin ilmi, että lausuntojen pyytämättä jättäminen on tarkoitettu vain poikkeukselliseksi menettelyksi. Esimerkiksi: ”Vain perustelluista syistä voidaan säädösehdotuksesta jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä. Tällöin perustelut on selkeästi kirjattava hallituksen esitykseen taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistioon”.

2.8. Lausuntoaika

Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on pitempi, jos se kokonaan tai osittain ajoittuu yleiseen lomakauteen

Edellä mainittua lyhyempi lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä ja asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Puolustusministeriö Valmisteltavan normin laajuus ja säädöstaso tulisi ottaa huomioon lausuntoajasta ohjeistettaessa. Suppeissa säädöshankkeissa lyhyemmän lausuntoajan tulisi olla mahdollinen ilman erityisiä lausuntopyyntöön ja esittelymuistioon kirjattavia perustelujakin.

Opetusministeriö: Kansliapäällikkökokouksen suositus lausuntomenettelyn käytänteistä on riittävä. Suosituksen mukaan lausunnon antamiseen varataan riittävä aika. Lähtökohtana on, että lausuntoaika on vähintään 4-6 viikkoa ja lomakausina pitempi.

Maa- ja metsätalousministeriö: Lausuntoaajan riittävyys vaihtelee suuresti lausunnonantajista ja säädöshankkeista riippuen. Jos samasta säädöshankkeesta kuullaan ja pyydetään kirjallisia lausuntoja useassa eri vaiheessa esim. ensin EU-säädöstä valmisteltaessa ja sitten sen täytäntöönpanoa valmisteltaessa, lausunnonantajilla on ainakin viimeisessä vaiheessa jo varsin valmis kanta asiaan, eikä pitkästä lausuntoaajasta saada merkittävää lisäarvoa.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Suositeltavan lausuntoaajan tulisi olla neljä viikkoa, koska tämä vastanee useimpien ministeriöiden käytäntöä. Kuiden-kahdeksan viikon vähimmäisaika voi esim. EU-hankkeissa ja säädöshankkeiden enemmistössä eli vähäisimmissä säädöshankkeissa osoittautua haasteelliseksi ja jopa turhaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Poikkeuksettomina ehdotetut lausuntoaajat ovat erityisesti EU-säädöksiä toimeenpanevan kansallisen lainsäädännön kannalta ja eräissä muissakin nopeaa valmistelua edellyttävissä tilanteissa liian pitkiä. Säädöshankkeiden erilaisuus olisi otettava huomioon toteamalla, että 6 ja 8 viikon lausuntoaikoja noudatetaan pääsääntöisesti. Raportointia valtioneuvoston sisäisestä ohjeesta poikkeamisesta ei tulisi tehdä eduskunnalle, vaan valtioneuvoston yleisistunnolle esittelylistan kanssa kohdassa lisätietoa tai esittelylistan perustelumuihistiossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Ehdotettu 6 – 8 viikon lausuntoaika on pääsääntöisesti hyvä, mutta se voi kuitenkin olla pitkäkkö erityisesti, jos esitys on hyvin suppea ja näkemykset esitettävään asiaan olleet yhdensuuntaisia jo valmisteluvaiheessa. Näin ollen ohjeeseen voisi tältä osin kirjata jossain määrin joustavuutta lausuntoaajan tapauskohtaiselle harkinnalle.

Valtioneuvoston oikeuskansleri: Eduskunnan suuri valiokunta on katsonut, että sidosryhmien kuuleminen ei saa estää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti (SuVL 1/2009).

Terveyden hyvinvoinnin laitos THL: Lausuntoaika ei saisi olla kuutta viikkoa lyhyempi.

Pääesikunta: Menettely, jossa valmisteleva hallinnonala saa luonnoksen valmiiksi alkukesästä ja luonnos lähetetään lausunnolle lomakaudelle, on nykyisin jopa varsin tavallinen. Ihannetilanteessa lausuntopyynnöt ajoittuisivat mahdollisimman tasaisesti koko kalenterivuodelle. Ajoitustakin suurempi merkitys on kuitenkin lausuntoaikojen pituudella. Erityisesti moniportaisten ja hierarkkisten viranomaisorganisaatioiden osalta liian lyhyet lausuntoaajat ovat käytännössä aiheuttaneet haasteita ja jopa ongelmia.

Maanmittauslaitos: Kirjallisten lausuntojen antamiselle varattavaksi ajaksi esitetään vähintään neljää ja laajoissa hankkeissa vähintään kuutta viikkoa.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Lausuntoaikoja on syytä laajasti pidentää, jotta järjestöjen oma hallinto ja päätöksenteko pystyvät asioihin reagoimaan. Hyvä, että, ohjeessa tuodaan täsmällisesti esille 6 ja

8 viikon lausuntoajat sekä lomakauden ajanjaksoa pidentävä vaikutus. Taivoitteena olisi kuitenkin pidettävä mm. Ruotsissa, Britanniassa, Sveitsissä noudatettavaa 12 viikon lausuntoaikaa, mitä aikaa kansalaisjärjestöt ja muut sidosryhmät ovat esittäneet EU:n komissiolle.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Akava: On hyvä, että ohjeissa painotetaan riittävän lausuntoajan merkitystä ja loma-aikojen huomioon ottamista, koska eri ministeriöiden välillä on suuria eroja esimerkiksi kuulemiselle varatun ajan ja valmistelun laajapohjaisuuden osalta. Tänä kesänäkin on tullut lausuntopyyntöjä, joissa lausunnon antamiselle on varattu vain muutama viikkoa aikaa. Lisäksi heinäkuussa on tullut lausuntoja, joiden määräajat päättyivät hyvin pian elokuun alkupuolella, jolloin käytännössä asiasta ei ehditä hankkia jäsenliittojen kommentteja. Kuuden ja kahdeksan viikon lausuntoajat ovat sopivia edellyttäen että niitä pidennetään yleisen lomakauden lisäksi myös silloin, kun lausuntoaika osuu yleisten juhlapyhien kohdalle, koska näihin aikoihin säännönmukaisesti sijoitetaan henkilöstön lomaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTY: Lyhyt reagointiaika on tämän hetkisen käytännön suuri ongelma. Olisikin kiinnitettävä huomiota siihen, että ohjeen ajat ovat nimenomaan vähimmäisaikoja. Lausuntoaikoja ei tulisi mitoittaa jatkossa vähimmäisaikojen mukaan, vaan kuulemiselle annettaisiin riittävän pitkä aika. Asian laajuus voi olla esimerkiksi sellainen, että se vaatii yhdistyksen hallituksen kannan tai järjestön jäsenkentän kuulemista. Lausuntoaikojen yhteydessä ohjeessa puhutaan laajasta hankkeesta. Ohjeessa ei ole kuitenkaan nimenomaisesti sanottu missään, mitä laajalla hankkeella tarkoitetaan. On tärkeää, että ohjeen mukaista minimiaikaa lyhyempi lausuntoaika perustellaan. Ohjeistettuja lyhyempien lausuntoaikojen käyttö tulisi olla rajattua ja mahdollista vain perustellusta syystä ottaen erityisesti huomioon sidosryhmien mahdollisuudet kokonaisuudessaan vaikuttaa asiaan valmisteluun. Minimiajan alittaminen tulisi olla poikkeus, eikä siitä saa muodostua kiireisestä aikataulusta johtuvaa yleisperustetta tai jonkin viraston omaksumaa käytäntöä.

Suomen Liikunta ja Urheilu SLU: Kuulemiseen olisi varattava vähintään 8 viikkoa ja kesäloma-aikana sekä laajoissa ja tärkeissä asioissa enemmän.

Suomen Asianajajaliitto: Liiton lausunnot valmistellaan asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Jotta usean henkilön ryhmä ehtii valmistella lausunnon, tulee sille varata riittävä aika. Ohjeissa on tämä huomioitu.

Suomen Lakimiesliitto: Lainsäädäntöhankkeiden laajuudella on suurta merkitystä sille missä ajassa lausunnonantajat pystyvät antamaan lausuntonsa. Monissa järjestöissä on toimitelmia, joiden tehtäviin lausuntojen antaminen kuuluu. Esimerkiksi Lakimiesliiton oikeuspoliittinen valiokunta kokoontuu kesää lukuun ottamatta noin kerran kuukaudessa keskustelemaan vireillä olevista lausuntopyynnöistä. Luonnollisesti valmistelua tehdään paljon sähköpostitse ja puhelimitse, mutta kasvotusten tapahtuva keskustelu on havaittu ehdottomasti tehokkaimmaksi tavaksi saada esille

erilaisia lainsäädäntöhankkeita koskevia näkökantoja. Erityisen laajoissa hankkeissa voisi ajatella, että kahdeksan viikon lausuntoaikaa pidennettäisiin kymmeneen tai jopa 12 viikkoon lomakaudet pois lukien.

Kuurojen Liitto: Lausuntoaikojen ajoittamisessa ja niiden pituuden määrittämisessä on otettava huomioon kansalaisjärjestöjen vähäiset henkilöstöresurssit. Lausuntoajaksi tulisi ottaa 12 viikkoa.

Invalidiliitto: Lausuntoajan vähimmäispituuden määrittely lisää ennakoitavuutta ja avoimuutta. Asetetuista määräajoista ei kuitenkaan tulisi poiketa. Jos määräajoista katsotaan mahdolliseksi poiketa, tulee määräaikojen lyhentämisen perustellut poikkeamissyöt ilmetä ohjeissa. Edelleen tulisi harkita laajojen hankkeiden lausuntoajan ohjeistamisen pidentämistä vähintään 12 viikkoon.

Kuuloliitto: Vähintään kuuden viikon lausuntoaika ei ole riittävän pitkä, varsinkin jos lausuntoja pyydetään järjestöjen yhteistyöelimiltä. Silloin pelkästään jo taustatietojen ja kommenttien saaminen eri tahoilta vie aikaa. Sen jälkeen aikaa kuluu itse lausuntoluonnoksen kommentoimiseen. Tällä hetkellä järjestöt joutuvat usein parin päivän kuluessa ottamaan kantaa merkittäviin lausuntopyyntöihin, jotka tulevat yhteistyöelinten tai muiden verkostojen kautta. Lausuntoajan pitäisi olla vähintään 8 viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään 12 viikkoa. Tämä antaisi mahdollisuuden nykyistä useamman sidosryhmän kuulemiselle.

Suomen Omakotiliitto: Lausuntoajan tulee olla laajoissa hankkeissa vähintään 10 viikkoa.

2.9. Lausuntopyyntöjen julkaiseminen

Lausuntopyynnöt ja niiden liitteinä olevat asiakirjat julkaistaan ministeriön tai viraston verkkosivuilla sekä lakien ja asetusten osalta valtioneuvoston hankerekisterissä HARE:ssä. Julkaisemisen yhteydessä myös niille sidosryhmille, joilta ei ole erikseen pyydetty lausuntoa, kerrotaan mahdollisuudesta antaa lausunto.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Ministeriön omat verkkosivut ovat HARE:a tunnetumpi, käytetympi ja siten parempi tiedonvälityskanava sidosryhmiin päin.

Sosiaali- ja terveysministeriö: On erittäin tärkeää, että lausuntopyynnöt julkaistaan ministeriöiden verkkosivuilla sekä HARE:ssä. STM:ssä onkin kehitetty verkkosivuja muun muassa tältä osin. STM on kuitenkin esitysten lukumäärien perusteella eräs suurimmista säädösvalmistelijoista ja verkkosivujen ylläpito sitoo tältä osin kohtuullisen paljon voimavaroja. Tästä syystä STM ei toistaiseksi ole täysin kattavasti laittanut kaikkia lausuntopyyntöjä verkkosivuille. STM ehdottaakin ohjeeseen myös tältä osin jossain määrin joustavuutta, jotta erityisesti hyvin suppeiden tai melko teknisluonteisten esitysten osalta voitaisiin ministeriössä harkita, ettei niitä koskevia lausuntopyyntöjä välttämättä säännönmukaisesti julkaistaisi verkkosivuilla.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Verkkosivuilla tapahtuvan julkaisemisen ohella lausuntopyynnöt voitaisiin sähköisesti jakaa aina myös kaikille valtakunnallisille yhteisöille.

2.10. Palautteen käsittely

Kuulemisen eri menetelmillä säädösvalmistelun aikana saatu palaute kirjataan hankkeen asiakirjoihin, esimerkiksi valmistelua varten asetetun toimielimen muistioon, kokousmuistioihin tai erillisiin muistioihin.

Kirjallisten lausuntojen antamiseen varatun ajan päätyttyä varataan riittävä aika lausuntojen käsittelyyn ja säädöksen jatkovalmisteluun saadun palautteen pohjalta.

Keskeisille sidosryhmille on suositeltavaa kertoa esimerkiksi keskustelutilaisuudessa tai neuvottelussa, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja miksi joitakin esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Kuulemismenettelyistä saadun palautteen antamiseen käytetään nykyään pitkälti olemassa olevia rakenteita kuten työryhmiä, neuvottelukuntia, erilaisia kokouksia sekä seminaareja, joissa keskeiset sidosryhmät ovat edustettuina. Nyt kirjatussa muodossaan ohjeesta voi tulla vaikutelma, jossa pääsääntöisesti aina tulisi järjestää erillisiä palautteenanto- tai keskustelutilaisuuksia. Varsinaisten erillisten palautteenanto- tai keskustelutilaisuuksien järjestäminen tulisi olla pikemminkin poikkeusmenettelyä silloin, kun olemassa olevia menettelymuotoja ei pystytä tähän tarkoitukseen hyödyntämään.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Palautteen käsittelyn osalta ohje on hyvä ja omiaan lisäämään vaihtoehtoisten ratkaisujen esilletuomista sekä niiden vaikutusarviointia.

Suomen Kuntaliitto: Lausunnoissa esitettyjen näkemysten huomiotta jättämistä ei useinkaan perustella.

Kuurojen Liitto: Keskustelutilaisuus tai neuvottelu saadusta palautteesta on erittäin kannatettava, mutta toistaiseksi hyvin harvoin esiintyvä toimintatapa. Valmistelun avoimuuden ja korkeatasoisuuden näkökulmasta voidaan katsoa, että lausunnonantajalla on oikeus tällaiseen menettelyyn.

Kuuloliitto: Järjestöiltä ja muilta asiantuntijoilta saadaan lainvalmisteluun ensiarvoista tietoa ja käytännön kokemusta. Jotta yhteistyö olisi jatkossakin hedelmällistä ja molemmille osapuolille antavaa, olisi tärkeää tiedottaa kommentoijille, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotukseen. Tämän vuoksi ehdotamme kohtaa muutettavaksi siten, että keskeisille sidosryhmille on jatkossa aina tiedotettava, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotukseen. Tämä voi tapahtua esimerkiksi keskustelutilaisuudessa, neuvotteluissa tai sähköpostitse.

Mikko Pohjola ja Jouni Tuomisto: Ohjeluonnoksessa pääasiassa nimetään kuulemisen suunnittelussa ja toteutuksessa tärkeitä muistamisen arvoisia asioita, mutta ei juurikaan anneta viitteitä siitä kuinka niitä tulisi toteuttaa. Erityisen selkeästi huomiotta jää ohjeistus koskien kuulemisen kautta kerätyn informaation käsittelyä ja huomioimista säädöksen kehittämistyössä. Ohjeluonnoksessa lähinnä luodaan väljää viitekehystä kuulemisen muo-

dolliselle toteuttamiselle, ei ohjeistusta sille, kuinka kuulemismenettelyn avulla tuotetaan parempia säädöksiä, jonka uskoisimme olevan koko ohjeistuksen perimmäinen tarkoitus.

Kuluttajatutkimuskeskus: Esitetyt toimet vaikuttavat välittömästi säädösvalmistelun läpinäkyvyyttä lisäävästi. Toinen kysymys on sen varmistaminen, että kuulemiset eivät vaikuta vain näennäisesti vaan myös sisällöllisesti. Luonnos ei riittävästi pohdi, miten uudet kuulemiskäytännöt harmonisoidaan olemassa oleviin päätöksentekoinstituutioihin ja niiden määrittämiin valta- ja vastuualueisiin.

2.11. Lausuntojen julkaiseminen

Lakeja ja vaikutuksiltaan merkittäviä asetuksia koskevat kirjalliset lausunnot tai niistä laadittu tiivistelmä julkaistaan ministeriön verkkosivuilla ja valtioneuvoston hankerekisteri HARE:ssa. Lausunnot tai tiivistelmä lähetetään sidosryhmille, joilta on pyydetty lausuntoa.

Sisäasianministeriö: Ohjeessa voitaisiin todeta, että sidosryhmille voidaan myös lähettää tieto verkkosivuilta löytyviin lausuntoihin asiakirjojen lähettämisen sijaan.

Maa- ja metsätalousministeriö: Moninkertainen päällekkäinen tiedottaminen lausunnoista ja vielä niiden lähettäminen ei liene tarpeen, vaan julkaisemisen HARE:ssa tulisi pääsääntöisesti riittää. Ministeriön sivuilta voi tarvittaessa olla linkki HARE:n asianomaiseen kohtaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Ministeriön omat verkkosivut ovat HARE:a tunnetumpi, käytetympi ja siten parempi tiedonvälityskanava sidosryhmiin päin.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Lausuntoja ja lausuntoyhteenvetoja ei tule edellyttää lähetettäväksi lausunnonantajille, vaan pelkkä ilmoitus niiden saatavuudesta ministeriön verkkosivuilta riittää.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Ohjeeseen voitaisiin sisällyttää jossain määrin joustoa siten, että erittäin suppeiden lakiesitysten tiivistelmien julkaisemiseen verkkosivuilla voitaisiin käyttää tapauskohtaista harkintaa (vrt. huomiot kohtaan 2.9). Sidoryhmit, joilta lausuntoja pyydetään, osaavat yleisesti ottaen varsin hyvin odottaa lausuntoyhteenvetoja ministeriön verkkosivuille. Siten joustavuutta voitaisiin lisätä ohjeeseen myös siltä osin kuin lausunnot tai tiivistelmä tulee lähettää sidosryhmille. Koska ohjeessa on kirjattuna, että lausuntopyyntöt lähetetään keskeisille sidosryhmille sähköisesti, olisi johdonmukaista, että myös lausuntopalaute lähetettäisiin sähköisesti. STM ehdottaakin, että ohjeen 2.10 kohdan viimeistä lausetta muutettaisiin seuraavasti: ”Suositeltavaa on lisäksi lähettää lausunnot tai tiivistelmä sähköisesti sidosryhmille, joilta on pyydetty lausuntoa.”

Ympäristöministeriö: Käytännössä on osoittautunut, että lähes kaikki lausunnonantajat hyödyntävät verkkosivuja tai ovat kiinnostuneita vain yksittäisestä lausunnosta. Ehdotus lausuntojen lähettämistä kaikille tahoille vaikuttaa melko työläältä.

Patentti- ja rekisterihallitus: Kannattaa lausuntojen julkaisemista

Elinkeinoelämän keskusliitto EK: Olisi tarkoituksenmukaista julkaista kaikki kirjalliset lausunnot ja niistä laadittu tiivistelmä aina ministeriön verkkosivuilla ja HARE:ssa. Lausuntojen julkaisemiselle voitaisiin ohjeessa määritellä jonkinlainen määräaika, jotta kaikki sidosryhmät voisivat tutustua niihin mahdollisimman nopeasti. Tiivistelmien laatimiselle lienee vaikea sopia yleistä määräaika.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Kirjallisten lausuntojen julkaisuutta ja saatavuutta tulisi lisätä eikä jättää asiaa pelkästään asiasta kiinnostuneiden oman aktiivisuuden varaan

Suomen Liikunta ja Urheilu SLU: Yhteenvedon lausunnoista toivottaisiin olevan analyysi siitä, mitä lausunnonantajat ovat asiasta todenneet, eikä pelkkä mekaanisesti koottu lista, missä luetellaan eri tahojen näkemykset asiasta yksi kerrallaan. Jos lausuntoja oikeasti hyödynnetään lakivalmistelussa, jonkinlaisen analyysin laatiminen lienee välttämätöntä, jotta lausujien mahdolliset yhteiset päämäärät ja toiveiden voimakkuusaste tulevat ilmi.

Kuurojen Liitto: Lausuntojen ja niistä tehdyn tiivistelmän julkaiseminen on tärkeää valmistelun avoimuuden kannalta. Tiivistelmän kääntäminen viittomakielelle olisi suotavaa aina viittomakieltä ja viittomakielisiä koskevan keskeisen lainsäädännön osalta.

2.12. Yhteenvedo kuulemisesta ja palautteen käsittelystä

Säädösvalmistelussa toteutetusta kuulemisesta, saadusta palautteesta ja palautteen vaikutuksista säädösehdotukseen kirjoitetaan yhteenvedo säädösehdotuksen perusteluihin. Perusteluissa myös kerrotaan, miltä osin ja miksi saatuja ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa.

Ohjeet lakiehdotusten perustelujen kirjoittamiseen on annettu hallituksen esitysten laatimisohteissa (oikeusministeriön julkaisu 2004:4). Asetusten ja määräysten valmistelussa selostus kuulemisesta ja palautteesta kirjoitetaan esittelymuistioon.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Selvityksen, miltä osin ja miksi saatuja ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa, tulisi koskea vain keskeisimpiä ehdotuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Varsinkin laajoihin säädösesityksiin tulee kuulemismenettelyjen kautta erittäin paljon yksityiskohtaisia muutosehdotuksia. Kohdan 2.11 viimeisen lauseen sanamuotoa tulisi väljentää, ettei tule vaikutelmaa, että kaikilta yksityiskohdiltaan on lopullisessa esityksessä kerrottava, miltä osin ja miksi saatuja ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa. Kuulemisohjeen tulisikin olla sopusoinnussa hallituksen esitysten laatimisohteiden kanssa. Niiden mukaan hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan vain päälinjat annetuista lausunnoista.

Valtioneuvoston oikeuskansleri: Oikeuskanslerinvirastossa on kiinnitetty huomiota jos-sain määrin yleistyneeseen toimintatapaan, jossa hallituksen esityksessä selostetaan ja perustellaan vain sellainen lainsäädännöllinen ratkaisumalli, johon valmistelussa on päädytty. Samoin on ollut havaittavissa toimintatapa, jossa kuvataan voittopuolisesti vain esitystä tukevia perusteluja. Menettely ei vastaa asianmukaiselle lainvalmistelulle asetettavia vaatimuksia. Jos lainsäädännöllisten vaihtoehtojen ja valintojen riittävä kuvaus sekä eri valmisteluvaiheissa (mm. lausuntovaihe) kuultujen olennaisten tahojen esittämät perustellut näkemykset jätetään käsittelemättä (voidaan esittää myös kootusti), päätöksentekijä ei saa tietoa esitykseen mahdollisesti sisältyvistä asiallisesti tai oikeudellisesti merkityksellisistä ongelmista tai näkemyseroista, eikä myöskään siitä, missä määrin valmisteluvaiheessa esitetyt kannat ovat edes vaikuttaneet esitykseen. Tällöin nämä tulevat esiin vasta eduskuntakäsittelyssä siltä osin kuin niitä tuolloin kuullaan.

Suomen Kuntaliitto: Perustelumuiustioden julkaiseminen olisi tärkeätä. Nyt muistiot voi saada vain erikseen pyytämällä. Muistiot tulisi olla saatavilla ainakin ministeriöiden ja muiden määräyksiä antavien viranomaisten verkkosivuilla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL: Hallituksen esityksestä tulee olla nähtävissä, missä määrin palaute on huomioitu.

Maa- metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK: Yhteenvedoissa olisi syytä tuoda esille myös lausunnonantavan järjestön edustavuus, jäsenmäärä tms. jotta lausuntojen painoarvo tulisi kansanvaltaisemmin esille.

Kuurojen Liitto: Ohjeen mukainen menettely lisää osaltaan luottamusta virkamiesten asiantuntevuuteen ja hallinnon toimintaan. Lisäksi lausunnon kohteena olleet keskeiset säädökset tulisi kääntää myös viittomakielelle.

3. Ohjeiden vaikutukset käytäntöihin ja voimavarojen käyttöön

Ulkoasiainministeriö: Ohjeet tulevat näkymään ministeriön käytänteissä ensinnäkin hankkeiden aikataulutuksessa. Hankkeiden valmistelu-aika pitenee kaikkien hankkeiden osalta siltä osin, jos noudatetaan 6-8 viikon määräaika. Toisaalta samanaikaisesti on kuitenkin huomattava kansliapäällikkökokouksen antama suositus turhien lausuntopyyntöjen karsimisesta, mikä osaltaan vähentänee lausuntopyyntöjen määrää. Voimavarojen tarve kasvaa myös, jos kuulemistilaisuuksia tai seminaareja aletaan järjestää säännönmukaisesti enemmän. Lausuntoyhteenvedojen tekeminen ja niiden julkaiseminen ei pidentäne merkittävästi hankkeen kokonaisaika- taulua. Tämä on kuitenkin otettava huomioon työn kokonaissuunnittelussa. Lausuntopyyntöjen ja -yhteenvedojen julkaiseminen HARE-rekisterissä taikka ministeriön ulkoisilla sivuilla eivät vaatisi lisää voimavaroja.

Sisäasiainministeriö: Ministeriön säädösvalmistelua koskevassa sisäisessä ohjeistuksessa on samansuuntaisia linjauksia säädösvalmistelun osallisuudesta ja kuulemisesta kuin ohjeluonnoksessa. Käytännössä monia luonnoksessa mainittuja toimintatapoja noudatetaan jo nykyisinkin sisäasiainministeriön säädösvalmistelussa. Jatkossa on tarpeen kiinnittää huomiota erityisesti kuulemisen ja osallisuuden suunnitelmallisuuteen, eri kuulemis-

tapojen monipuoliseen käyttöön, lausuntoaikoihin ja säädöshankkeiden kokonaisuikatauluihin.

Puolustusministeriö: Ministeriön säädöshankkeissa sidosryhmiä kuullaan jo nyt pääosin ohjeluonnoksessa esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Ohjeluonnoksen keskeiset periaatteet on sisällytetty ministeriön säädösvalmistelun toimintaohjeeseen. Ehdotettu ohje ei siten aiheuttaisi sanottavia muutoksia puolustusministeriön toimintatapoihin eikä voimavarojen käyttöön.

Opetusministeriö: Ehdotettujen kuulemisvelvoitteiden kaavamainen noudattaminen tulisi merkittävästi lisäämään valmisteluun käytettävää aikaa sekä säädösvalmistelijoiden työmäärää. Esitysten valmisteluajat pitenisivät selvästi nykyisestä. Resursseja tulisi pikemmin suunnata laajasti eri sidosryhmiä koskettavien tai vaikutuksiltaan merkittävien säädöshankkeiden voimavarojen vahvistamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Periaatetasolla ohjeluonnoksessa esitetty on toteutettavissa nykyisten voimavarojen puitteissa.

Verohallitus: Kuulemiskäytäntö määräysten (n. 20 kpl/vuosi) valmistelussa noudattelee pitkälti ohjeluonnoksessa esitettyä menettelyä. Päätösluonnokset muistioineen lähetetään viralliselle kirjalliselle lausuntokierrokselle. Kuulemisessa käytetään yhä enenevässä määrin sähköpostia. Lausuntoaika on usein vain kaksi tai kolme viikkoa, mikä johtuu ainakin tietyissä tilanteissa siitä, että päätösten antamiseen velvoittavien lakien voimaantulon ja päätöksellä toteutettavien toimenpiteiden väliin jäävä aika on usein hyvin lyhyt.

Pääesikunta: Kuulemismenettely puolustushallinnon alalla on jo paljolti kehittynyt ohjeiden tarkoittamaan, entistä toimivampaan suuntaan. Erityisen hyödylliseksi on nähty säädösvalmisteluprosessin läpikäynti ja selkiyttäminen hallinnonalan sisällä sekä tiivis yhteistyö puolustusministeriön kanssa.

Maanmittauslaitos: Säädösvalmistelussa valmistelevan työryhmän laajuus tai kuulemisen kattavuus sekä määrääjat eivät ole kaikkein keskeisintä, vaan valmisteluun virastossa tai ministeriössä osoitetut resurssit ja säännösten laadintaan osallistuvien substanssiosaaminen sekä lainsäädäntötekniikan tuntemus.

Suomen Yrittäjät: Säädösvalmistelu on pääosin avointa ja keskeiset sidosryhmät hyvin mukana hankkeiden valmisteluorganisaatioissa. Ohjeet ovat kuitenkin tervetulleita, jotta valmistelua toteutetaan yhtenäisellä tavalla.

4. Muut kannanotot ja huomiot

Valtioneuvoston kanslia: Ohjeissa olisi syytä lausua niiden seurannasta esim. siten, että toimeenpanoa koordinoi ja seuraa oikeusministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Käytännön kokemuksista voitaisiin raportoida kansliapäällikkökokoukselle tarvittaessa esim. vähintään kerran kahdessa vuodessa.

Ulkoasianministeriö: Verkkodemokratian kannalta olisi hyvä selvittää vaihtoehtoa, jossa kansalaiset löytäisivät keskistetyksi kaikki hallituksen esitykset ja niihin liittyvän aineiston samasta paikasta ministeriöstä riippumatta.

Valtiovarainministeriö: Ministeriöllä on ollut mahdollisuus kommentoida ohjeita jo valmisteluvaiheessa, koska se on osallistunut ohjeet laatineeseen kehittämishankkeeseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Oikeusministeriön tulisi laatia kattava luettelo lakisääteisistä neuvottelu- ja kuulemisvelvoitteista ja suositukset siitä, missä vaiheessa valmisteluprosessia neuvottelu tai muu kuuleminen olisi toteutettava. Tiedot velvoitteista tulisi ottaa osaksi kuulemisohjetta tai Senaattorin säädösvalmisteluosioon linkitettyä.

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK: Oikeusministeriö on poikennut itse valmistelemastaan ohjeesta, kun MTK:lta ei nimenomaisesti ole pyydetty lausuntoa.

Suomen Yrittäjät: On tärkeää seurata, miten ohjeet siirtyvät käytännön toimenpiteiksi, esim. vähimmäislausuntoaikojen noudattamiseen.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY: Ohjeiden soveltamista tulee seurata, jotta jatkossa voidaan arvioida ehdotetun ohjeen vaikutuksia kuulemisen käytäntöihin ja puuttua mahdollisiin epäkohtiin.

Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi: Ministeriöiden välillä on suuria eroja säädösten valmistelussa ja niihin liittyvässä kuulemisessa. Eikä ainoastaan ministeriöiden välillä, vaan myös ministeriöiden sisällä.

Saamelaiskäräjät: Ohjeisiin tulisi ottaa uusi kohta ”Saamelaiskäräjien kuuleminen” seuraavasti:

Saamelaiskäräjien tulee kuulla Saamelaiskäräjälain § 9 mukaisissa säädöshankkeissa, joissa sovelletaan säädösvalmistelun kuulemisohjetta.

Asioissa, jotka koskevat saamelaisten oikeuksia ja joiden valmistelua varten perustetaan laajapohjainen toimielin, on sinne pyydetävä Saamelaiskäräjien edustus.

Saamelaiskäräjiä kuullaan saamelaisia koskevissa asioissa jo säädöshankkeen suunnitteluvaiheessa, hankkeen aikana ja hankkeen esitysten valmistuttua

Hankkeesta järjestettävissä Saamelaiskäräjälain § 9 mukaisissa neuvotteiluissa tulee tutkia hankkeen vaikutukset saamelaisten asemaan sekä arvi-

oida saamelaiskäräjien esityksiä suhteessa lakihankkeeseen, saamelaisten kehittyvään perustuslailliseen asemaan, hallitusohjelmaan ja kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin sekä selvittää kirjallisesti neuvotteluissa tai sen jälkeen miten saamelaiskäräjien esitykset on huomioitu esityksessä tai miksi esitykset ovat jääneet huomiotta. Neuvotteluissa tulee todeta myös tarve käsitellä lakiesitystä perustuslakivaliokunnassa saamelaisten oikeuksien kannalta.

Saamelaisia koskevissa asioissa turvataan riittävä lausuntoaika, joka turvaa asioiden parlamentaarisen käsittelyn saamelaiskäräjien elimissä. Merkittävissä saamelaisia koskevissa hankkeissa lausuntoajan tulisi olla vähintään 12 viikkoa. Lausuntoajasta sovitaan Saamelaiskäräjien kanssa. Säädosvalmistelun kuulemisohjeet laaditaan saameksi saamen kielilain mukaisesti. Saamelaiskäräjälain § 9 mukaisten neuvottelujen saamelaiskäräjien edustajien matkakulut korvataan järjestäjäosapuolen toimesta.

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009

1. Hallinto-oikeuksien sähköinen tiedoksianto Veronsaajien oikeudenvilvontayksikköön
2. Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa. Lausunnotiivistelmä
3. Väkivallan vähentäminen Suomessa
4. Pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön uudistaminen. Lausunnotiivistelmä
5. Lausunnot oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnöstä
6. Yhteistalouden purkaminen avoliiton päättyessä. Lausunnotiivistelmä
7. Vapaudenmenetyksestä maksettavan korvauksen hakeminen
8. Käsitteilyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsitteilyn viivästyessä. Lausunnotiivistelmä
9. Luottotietolain muuttaminen. Lausunnotiivistelmä.
10. Yhteistalouden purkaminen avoliiton päättyessä. Yhteenveto kansalaispalautteesta
11. Tunnista, tunnusta ja toimi. Järvenpään väkivallan vähentämisen pilottihankkeen arviointi
12. Tiivistelmä yhdistyslakityöryhmän mietinnöstä (OMTR 2008:3) annetuista lausunnoista
13. Konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuus sekä maksukyky- ja tasetesti osakeyhtiön varojenjaossa
14. Surmansa saaneen läheisten korvaussuoja. Vahingonkorvauslain 5 luvun 4 a §:n ja rikosvahinkolain 8 §:n 3 momentin arviointia
15. EU:n rautatievastuuasetuksen täytäntöönpano. Lausunnotiivistelmä
16. Maanvuokralain tarkistamistarve. Lausunnotiivistelmä
17. Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille.
18. Maksupalvelulaki. Lausunnotiivistelmä
19. Tiedoksianto oikeudenkäynnissä. Lausunnotiivistelmä
20. Seksuaalirikollisten hoito. Lausunnotiivistelmä
21. Edunvalvojien valvonta Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa
22. Todisteiden luovuttaminen rikosasioissa EU:n jäsenvaltioiden välillä. Lausunnotiivistelmä
23. Lapsen oikeuksien käyttöä koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksyminen. Lausunnotiivistelmä
24. Eurojustin vahvistaminen. Lausunnotiivistelmä
25. Osakeyhtiölain varojenjako koskevien säännösten muuttaminen. Lausunnotiivistelmä
26. Surmansa saaneen läheisten korvaussuoja. Lausunnotiivistelmä
27. Tuomioistuinharjoittelu. Lausunnotiivistelmä
28. Ehdotus julkisten hankintojen oikeussuojakeinojen muuttamisesta. Lausunnotiivistelmä



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 160 03
www.jm.fi