

# Säädösvalmistelun kuulemisohjeet

Lausuntotiivistelmä



# Säädösvalmistelun kuulemisohjeet

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1798-7105

ISBN 978-952-259-489-1

Helsinki 2015

# KUVAILEHTI

Julkaisija	Oikeusministeriö	Julkaisu-aika	15.12.2015
Tekijä(t)	Laura Lyytinen		
Julkaisun nimi	Säädösvalmistelun kuulemisohjeet Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 59/2015		
Julkaisun teema	Mietintöjä ja lausuntoja		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö on valmistellut ohjeen kuulemisen säädösvalmistelussa korvaamaan aiemmin valtioneuvoston periaatepäätöksellä annetun ohjeen Kuuleminen säädösvalmistelussa (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010). Oikeusministeriö pyysi ohjeluonnoksesta ja siihen liittyvästä tukiaineistosta lausuntoja yhteensä 78 eri taholta. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelussa. Oikeusministeriö vastaanotti yhteensä 44 lausuntoa.</p> <p>Kuulemisohje tullaan esittämään annettavaksi valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Ohjeluonnoksen tukiaineisto sitä vastoin on valmistelijan avuksi tarkoitettua valmistelua tukevaa aineistoa. Aineistoa voidaan siten päivittää tarpeen vaatiessa. Opas koostuu varsinaisesta kuulemisohjeesta ja sen lisäksi siinä on jaksot kuulemisesta lainvalmisteluprosessissa, kuulemisen menetelmistä ja lakisäätöistä kuulemisvelvoitteista.</p> <p>Kuulemisoppaan aineiston tavoitteena on luoda raamit kuulemiselle säädösvalmistelussa, joiden mukaisesti ministeriöissä tapahtuva säädösvalmistelun kuuleminen toteutetaan. Tavoitteena on lisäksi antaa lisätietoja ja työkaluja kuulemisen tueksi, jotka helpottavat kuulemisprosessin suunnittelua ja toteutusta lainvalmisteluprosessissa.</p>		
Asiasanat	lainvalmistelun kehittäminen, säädösvalmistelu, kuuleminen		
Asianumero	OM 37/49/2015		
	ISSN (verkkojulkaisu) 1798-7105	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-259-489-1	
	Sivumäärä 56	Kieli suomi	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-489-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-489-1</a>
Julkaisujen myynti/ jakelu	<a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a>		

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Justitieministeriet	Utgivningsdatum	15.12.2015
Författare	Laura Lyytinen		
Publikationens namn	Anvisning om hörande vid författningsberedning Sammandrag av utlåtanden		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 59/2015		
Publikationens tema	Betänkanden och utlåtanden		
Referat	<p>Justitieministeriet har berett anvisningar för hörande vid författningsberedning som ska ersätta statsrådets tidigare principbeslut Hörande vid författningsberedning (Justitieministeriets utredningar och anvisningar 18/2010). Justitieministeriet bad 78 olika instanser yttra sig om utkastet till anvisningen och materialet i anslutning till den. Begäran om utlåtande publicerades på webbplatsen utlatande.fi. Det inkom sammanlagt 44 utlåtanden.</p> <p>Det föreslås att anvisningen om hörande ska ges ut som statsrådets principbeslut. Stöd materialet till utkastet är däremot avsett att stödja beredarens arbete och kan uppdateras vid behov. Anvisningen består av de egentliga anvisningarna om hörande och därtill ingår avsnitt om hörande i lagberedningsprocessen, om olika metoder för hörande och om lagstadgade skyldigheter i fråga om hörande.</p> <p>Avsikten med anvisningens material är att skapa ramar för hörande i författningsberedningen enligt vilka höranden kan genomföras vid ministerierna. Syftet är också att erbjuda information och verktyg för att underlätta planeringen och genomförandet av höranden.</p>		
Nyckelord	utveckling av lagberedningen, författningsberedning, hörande		
Ärendenummer	OM 37/49/2015		
	ISSN (webbpublikation)	ISBN (webbpublikation)	
	1798-7105	978-952-259-489-1	
	Sidantal	Språk	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-489-1
	56	finska	
Beställningar/ distribution	www.oikeusministerio.fi		

# SISÄLLYS

1	YLEISTÄ.....	8
2	OHJETTA KOSKEVAT KANNANOTOT .....	11
2.1	Soveltamisala .....	11
2.2	Kuulemisen tavoitteet .....	13
2.3	Kuulemisen suunnittelu .....	14
2.4	Kuulemisen ajoitus .....	17
2.5	Menetelmien monipuolisuus .....	17
2.6	Laajapohjainen valmistelu .....	19
2.7	Kirjalliset lausunnot .....	20
2.8	Lausuntoaika .....	24
2.9	Lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaiseminen .....	26
2.10	Palautteen käsittely .....	28
2.11	Kuulemisen ja palautteen kirjaaminen säädösehdotuksen perusteluihin .....	30
3	TUKIAINEISTOJA KOSKEVAT KANNANOTOT .....	32
3.1	Kuuleminen lainvalmisteluprosessissa .....	32
3.1.1	Yleisnäkemys .....	32
3.1.2	Työkalut prosessin suunnittelussa ja sidosryhmien kartoittamisessa .....	34
3.1.3	Ohje kuulemisen suunnittelun tukena .....	39
3.1.4	Muunlaiset mallit tai esimerkit .....	41
3.2	Menetelmät.....	41
3.2.1	Yleisnäkemys .....	41
3.2.2	Menetelmien hyödynnettävyys säädösvalmistelussa .....	45
3.2.3	Menetelmäohjeistuksen havainnollisuus .....	48
3.2.4	Lausunnonantajien kokemuksia muista kuulemisen menetelmistä .....	48
3.3	Lakisäätteiset kuulemisvelvoitteet .....	49
3.3.1	Yleisnäkemys .....	49
3.3.2	Kehityskohteita .....	51
3.3.3	Muita lakisäätteisiä kuulemisvelvoitteita .....	54

# 1 YLEISTÄ

Oikeusministeriö on valmistellut luonnoksen uudeksi ohjeeksi kuulemiseen säädösvalmistelussa. Uuden ohjeen on tarkoitus korvata aiemmin valtioneuvoston periaatepäätöksellä annetun ohjeen Kuuleminen säädösvalmistelussa (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2010). Uudet ohjeet kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Keskeisimmät muutokset ohjeen sisällöstä koskevat lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelun (jäljempänä lausuntopalvelu) käyttöä lausuntomenettelyssä. Ohjeen tueksi on tehty säädösvalmistelijoille suunnattua tukiaineistoa. Näitä ovat kuuleminen säädösvalmisteluprosessissa, kuulemisen menetelmät ja lakisääteiset kuulemisvelvoitteet.

Oikeusministeriö pyysi luonnoksesta kirjallisen lausunnon 16.10.2015 mennessä lausuntopalvelun kautta seuraavilta tahoilta (lausunnon toimittaneet tahot on merkitty tähdellä \*):

Aalto-yliopisto  
Eduskunnan kanslia\*  
Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry  
Elinkeinoelämän valtuuskunta  
Elintarviketurvallisuusvirasto Evira\*  
Geologian tutkimuskeskus  
Helsingin yliopisto  
Ilmatieteen laitos\*  
Itä-Suomen yliopisto  
Jyväskylän yliopisto  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto\*  
Kirkkohallitus\*  
Kotimaisten kielten tutkimuskeskus\*  
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti  
Lapin yliopisto  
Lappeenrannan teknillinen yliopisto  
Lapsiasiavaltuutettu  
Lastensuojelun keskusliitto\*  
Liikenne- ja viestintäministeriö\*  
Liikenteen turvallisuusvirasto\*  
Luonnonvarakeskus\*  
Maa- ja metsätalousministeriö\*  
Maanmittauslaitos\*  
Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry  
Näkövammaisten keskusliitto ry  
Oikeuskanslerinvirasto\*  
Opetus- ja kulttuuriministeriö\*  
Opetushallitus  
Oulun yliopisto  
Patentti- ja rekisterihallitus  
Poliisihallitus\*  
Puolustusministeriö\*  
Pääesikunta  
Pääkaupunkiseudun monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry  
Samfundet Folkhälsan i svenska Finland fr  
Seta  
Sisäministeriö\*  
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira\*  
Sosiaali- ja terveysministeriö\*



SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry\*  
Suomen Kuntaliitto ry\*  
Suomen luonnonsuojeluliitto  
Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry\*  
Suomen partiolaiset  
Suomen settlementiliitto  
Suomen syöpäyhdistys  
Suomen Työväen Urheiluliitto TUL ry  
Suomen ympäristökeskus\*  
Suomen Yrittäjät ry\*  
Svenska handelshögskolan  
Svenska studiecentralen  
Säteilyturvakeskus\*  
Taideyliopisto  
Tampereen teknillinen yliopisto  
Tampereen yliopisto\*  
Tasa-arvovaltuutettu\*  
Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy  
Terveystieteiden tutkimuskeskus  
Tietosuojavaltuutetun toimisto  
Tilastokeskus  
Turun yliopisto  
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto\*  
Työ- ja elinkeinoministeriö\*  
Työterveyslaitos\*  
Ulkoasiainministeriö\*  
Ulkopoliittinen instituutti  
Vaasan yliopisto  
Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio Valo ry\*  
Valtiokonttori  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Valtioneuvoston kanslia\*  
Valtiovarainministeriö\*  
Verohallinto\*  
Viestintävirasto\*  
Väestörekisterikeskus  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu  
Ympäristöministeriö\*  
Åbo Akademi

Lausuntopalvelun kautta myös muut kuin ne, joilta lausuntoa pyydettiin, ovat voineet antaa asiassa lausuntonsa. Oikeusministeriö pyysi lausuntoa 78 taholta ja vastaanotti yhteensä 44 kirjallista lausuntoa. Lausuntopalvelun kautta toimitettuja lausuntoja saapui yhteensä 24 kappaletta. Lisäksi lausunnon toimitti Ahvenanmaan maakunta, Ihmisoikeuskeskus, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, Kuuloliitto ry, Suomen Journalistiliitto ry, Vammaisfoorumi Oy sekä yksi yksityishenkilö. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri toteaa lausunnossaan, ettei kuulemisohjeiden sisältöön ole huomautettavaa. Lisäksi sisäministeriö, puolustusministeriö, eduskunnan kanslia sekä turvallisuus- ja kemikaalivirasto ilmoittavat lausuntonaan, ettei heillä ole lausuttavaa asiasta. Lausunnot ovat saatavilla oikeusministeriöstä.

Lausunnon antaneet pitävät ohjetta pääosin tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Useassa lausunnossa korostetaan kuulemisen merkitystä asianmukaisessa säädösvalmistelussa. Enemmistö lausunnonantajista pitää ohjetta tärkeänä säädösvalmistelun avoimuuden ja demokraattisuuden varmistamisessa. Ohjetta pidetään tärkeänä myös sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamisessa.

Osa lausunnonantajista katsoo, että sähköisten järjestelmien ja kanavien hyödyntämistä säädösvalmistelussa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoo, että lausuntopalvelun käyttöön liittyy monia tietoteknisiä ja työprosesseihin liittyviä näkökohtia, jotka tulisi ottaa tarkemmin huomioon. Useassa lausunnossa tuodaan esiin, ettei lausuntopalvelu saisi olla ainut kuulemisen väline säädösvalmistelussa, vaan kirjallisia lausuntoja pitäisi pystyä edelleen toimittamaan muitakin kanavia käyttäen.

## 2 OHJETTA KOSKEVAT KANNANOTOT

### 2.1 Soveltamisala

Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset.

Ohje koskee lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelua. Ohje koskee myös kansallisten säädösten valmistelua EU-säädösten täytäntöönpanemiseksi ja kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseksi. Lisäksi ohjetta käytetään soveltuvin osin EU-säädöksiä koskevan päätöksenteon kansallisessa valmistelussa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän ohella.

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

*Valtioneuvoston kanslia* toteaa lausunnossaan, että ohjeen soveltamisalan osalta olisi hyvä todeta, että ohjetta käytetään soveltuvin osin EU-säädöksiä koskevan päätöksenteon kansallisessa valmistelussa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän osana tai tukena, ei sen ohella. Lisäksi valtioneuvoston kanslia esittää ohjeen jatkovalmistelussa arvioitavaksi, olisiko Euroopan komission uusissa kuulemisohjeissa näkökohtia, joita voitaisiin hyödyntää kansallisissa ohjeissa.

*Ulkoasiainministeriö* toteaa, että ohjetta tulisi täydentää soveltamisalan kohdalla valtiosopimusten osalta seuraavasti: ”Ohje koskee myös kansallisten säädösten valmistelua EU-säädösten täytäntöönpanemiseksi ja kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseksi. Lisäksi ohjetta käytetään soveltuvin osin *kansainvälisten sopimusten valmisteluun sekä* EU-säädöksiä koskevan päätöksenteon kansalliseen valmisteluun EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän ohella”.

*Valtiovarainministeriö* toteaa, että valtioneuvosto tekee yleisistunnossa myös sellaisia hallintopäätöksiä, jotka sisältävät oikeusohjeita, joiden valmistelussa on tarpeellista noudattaa säädösvalmistelussa käytettäviä menetelmiä. Tämän johdosta valtiovarainministeriö ehdottaa, että kuulemisohjeen soveltamisalaa koskevassa kappaleessa selkeyden vuoksi mainittaisiin myös tällaiset oikeusohjeita sisältävät hallintopäätökset. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että soveltamisohjeessa tulisi huomioida, että täysin teknisten säädösmuutosten osalta lausuntoja ei yleensä pyydetä.

*Työ- ja elinkeinoministeriö* toteaa lausunnossaan, että ohjeen soveltamisalaa koskevassa kappaleessa todettu viittaus siitä, että ”ohjetta käytetään soveltuvin osin EU-säädöksiä koskevan päätöksenteon kansallisessa valmistelussa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän ohella” jää varsin hämäräksi. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ohjetta uudistettaessa olisi aiheellista täsmentää, mitä edellä mainitulla ilmaisulla tarkoitetaan.

*Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta* katsoo, ettei ohje ole valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettuna riittävän sitova, jotta säädösvalmistelun kuulemiselle asetetut tavoitteet ja vaatimukset täyttyisivät. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta toteaa, että kansalaisyhteiskunta tulee nähdä tasavertaisena kumppanina, jonka tietotaitoa on hyödynnettävä mahdollisimman laajasti niin säädösvalmistelussa kuin muissakin hallinnon hankkeissa. Siten avoin ja yhdenvertainen osallistuminen tulee taata kaikille kansalaisyhteiskunnan toimijoille koosta ja toimintakentästä riippumatta. Tämä voidaan varmistaa paremmin sillä, että säädösvalmistelun kuulemisohjeet annettaisiin vähintään asetuksen tasolla. Neuvottelukunnan näkemystä tukee sekä OECD:n Regulatory Policy Outlook 2015 -raportin tulokset että valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut (OKV/3/21/2012, OKV/5/21/2013 ja OKV/692/1/2013), joissa kantelun ratkaisun lähtökohtana on se, että kuulemisesta annetut ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia. Siten on selvää, että säädösvalmistelun prosessiin liittyy laadullisia ongelmia, joilla on vaikutusta myös hyvän hallintotavan ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Neuvottelukunnan mukaan suomalaisen säädösvalmistelun käytännöt kuulemisen, vaikutustenarviointien ja toimeenpanon seurannan osalta ovat vaihtelevia osaltaan siksi, ettei niistä ole sitovia oikeussääntöjä. Siten myös ohjeen antaminen periaatepäätöksenä on riittämätön. Lisäksi kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta toteaa, että soveltamisalan laajentamista muihin kuin säädöshankkeisiin tulisi pohtia, sillä useilla ei-säädösvalmisteluhankkeilla (esimerkiksi kehityshankkeet) on merkittäviä vaikutuksia eri sidosryhmiin. Tällöin olisi myös perusteltua järjestää kuulemista myös näissä hankkeissa.

Myös *Säteilyturvakeskus* on lausunnossaan todennut, että ohjeen soveltamista virastojen antamien määräysten ja ohjeiden valmisteluun ja EU-säädösten täytäntöönpanoon olisi tarpeen tarkentaa

*Heta-Elena Heiskanen* Tampereen yliopistosta kommentoi ohjetta ihmisoikeustutkijan ja vapaaehtoisen rikos- ja riitasovittelijan näkökulmasta. Heiskanen mukaan ohje on kattava ja selkeä. Ohjeessa on huomioitu formaalit suositukset, mutta myös tuotu uudempia menetelmiä esiin. Heiskanen kuitenkin toteaa, että avoimeksi jää, miten lainvalmistelijat perehdytetään ohjeisiin ja millaista seuranta ohjeen noudattamisesta tehdään. Ohjeen todetaan olevan vähemmän sitova. Heiskanen mukaan olisi hyvä kommunikoida, miten kansalaisen tulisi reagoida, jos havaitsee sitovan ohjeistuksen rikkeitä. Heiskanen kiinnittää lausunnossaan huomiota myös siihen, ettei lausuntoa ole pyydetty esimerkiksi saamelaisahoilta, kuten saamelaiskäräjiä, ja paliskuntia, vaikka itse sisältökäsittelyssä saamelaisten erityiset kuulemisvelvoitteet on nostettu esiin. Samoin perinteiset ihmisoikeusjärjestöt, kuten Ihmisoikeusliitto ja Amnesty Suomi eivät löytyneet kutsulistalla, vaikka niiden osallistuminen lakivalmisteluihin on ollut perinteisesti keskeistä. Heiskanen mukaan kuulemisen kannalta keskeisiä lausuntotahoja olisivat olleet esimerkiksi myös tiedotusvälineiden edustajat.

## 2.2 Kuulemisen tavoitteet

Kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisen avulla myös parannetaan luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon.

Kuulemisen toteuttamisessa tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisessa pyritään myös avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä.

*Valtioneuvoston kanslia* pitää hyvänä, että ohjeessa korostetaan avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitystä säädösvalmistelussa ja että nämä tavoitteet tuodaan selkeästi esiin ohjeen eri osissa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin toteaa, että kuulemisen tavoitteiden osalta ohjeen johdantokappaleessa olisi hyvä mainita eri näkemysten lisäksi myös tarve hankkia asiaan liittyvää objektiivista tietoa, kuten oppaassa on myöhemmin todettu.

*Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta* toteaa lausunnossaan, että kuulemisen tavoitteita koskevassa luvussa tulisi mainita yhdenvertaisuus avoimuuden ja kuulemisen laadun lisäksi. Kuuleminen tulee järjestää siten, että se mahdollistaa yhdenvertaisen osallistumisen kaikille kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Kuulemisen yhdenvertaisuuden voidaan katsoa edistävän myös ohjeessa mainittuja tavoitteita luottamuksen edistämisestä päätöksenteossa ja säädösvalmistelussa.

*Elintarviketurvallisuusvirasto Evira* toteaa, että kuulemisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta tavoiteltava päämäärä on hyvä pitää mielessä koko menettelyn ajan. Lausunnossaan Evira ehdottaa, että kuulemisen tavoitteisiin lisättäisiin, että asianmukainen kuuleminen ja palautteen käsittely edesauttavat säädettyjen normien noudattamista.

Lausunnossaan *Ihmisoikeuskeskus* keskittyy pääosin yleisiin huomioihin ja tarkastelee ohjeluonnosta erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ihmisoikeuskeskus toteaa, että perustuslain (731/1999) 14 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Käsillä olevan ohjeen tavoitteena on muun muassa vahvistaa kuulemisen avoimuutta, tasavertaisuutta sekä eri sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kuulemisprosessissa. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tavoitteet ovat Ihmisoikeuskeskuksen mukaan kannatettavia. Ne edistävät yksilön mahdollisuuksia ilmaista mielipiteitään, vaikuttaa yhteisiin ja itseään koskeviin asioihin sekä siten nauttia kansalais- ja poliittisista oikeuksistaan. Läpinäkyvä, erilaiset ryhmät ja osallistumistavat huomioiva kuulemismenettely on myös yhdenvertaisuuden toteutumisen ja syrjimättömyyden kannalta tärkeää ja vahvistaa tätä kautta säädöstyön legitimitettä. Ihmisoikeuskeskus ehdottaa, että kuulemisen tavoitteisiin lisättäisiin maininta siitä, että kuulemisella voidaan vahvistaa myös kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa, että kuulemisen tavoitteissa tulisi painottaa kuulemisen yhdenvertaisuutta.

*Suomen Yrittäjät ry* tuo lausunnossaan esiin, että kuulemisen toteuttamisessa tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti kuullaan valmistelun aikana. Suomen Yrittäjät ry toteaa, että erityisesti laajapohjaisissa hankkeissa on tärkeä huolehtia siitä, että nämä molemmat toteutuvat.

## 2.3 Kuulemisen suunnittelu

Säädöshankkeessa suunnitellaan sidosryhmiin ja kansalaisiin kohdistuva viestintä ja kuuleminen valmistelun aikana. Suunnittelussa määritellään hankkeen sidosryhmät, sekä se, miten niitä, kansalaisia ja muita kuin etukäteen tiedossa olevia sidosryhmiä kuullaan. Tämän perusteella varataan tarvittavat voimavarat ja laaditaan kuulemisen aikataulu.

Suunnittelussa on huomioitava, että eräillä sidosryhmillä, kuten saamelaiskäräjillä ja Ahvenanmaalla on lakiin perustuva oikeus osallistua valmisteluun ja tulla kuulluksi niitä koskevia asioita valmisteltaessa.

Lausunnossaan *valtioneuvoston kanslia* toteaa, että kuulemisen suunnittelussa olisi hyvä huomioida, että kohdassa mainittujen saamelaiskäräjien ja Ahvenanmaan lisäksi muilla viranomaisilla voi olla lakiin tai asetukseen perustuva oikeus tulla kuulluksi, ja tämä on otettava huomioon muun muassa aikataulua valmisteltaessa. Näihin kuulemisiin voi liittyä lisäksi omia määräaikoja.

*Ulkoasiainministeriö* pitää hyvänä sitä, että saamelaisten lakisääteinen kuuleminen on nostettu asianmukaisesti esille kuulemisen suunnittelussa ja että koltasaamelaisten huomioiminen säädösvalmistelussa on mainittu erikseen. Kansainvälisten sopimusasioiden valmistelun osalta ulkoasiainministeriö toteaa, että on tärkeää huomioida saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n neuvotteluvuorituksen ohella myös 6 §:n yleissääntö, jonka mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Lausunnossaan ulkoasiainministeriö toteaa myös, että vammaisten henkilöiden oikeuksien ja myös muiden väestöryhmien, kuten seniorikansalaisten tai lasten ja nuorten, näkökulmasta kuulemisoppaassa tulisi näkyä myös käsitteinä esteettömyys ja saavutettavuus. Kuulemisohjeen luonnoksessa esteettömyys on nostettu esille rajoitetusti vain kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien suunnittelun yhteydessä. Esteettömyys ja saavutettavuus tulee kuitenkin ottaa huomioon jo kuulemisen suunnittelussa, koska se soveltuu koko kuulemismenettelyyn, myös sen kirjalliseen osuuteen (kuten lausuntopyynnöt, kyselyt, sähköinen palvelu, verkkosisältö, lausuntotiivistelmät). Esteettömyydellä turvataan, että tarvittaessa kaikki kansalaiset pystyvät käyttämään palvelua yksilön iästä, vammasta tai muusta rajoitteesta huolimatta. Saavutettavuus puolestaan korostaa erilaisten tarpeiden huomioimista ja palvelun helposta lähestyttävyydestä.

Ohjeen mukaan suunnittelussa on huomioitava, että eräillä sidosryhmillä, kuten saamelaiskäräjillä ja Ahvenanmaalla on lakiin perustuva oikeus osallistua valmisteluun ja tulla kuulluksi niitä koskevia asioita valmisteltaessa. *Valtiovarainministeriö* ehdottaa, että selkeyden vuoksi tässä yhteydessä mainittaisiin myös kuntalain (410/2015) 13 §:ssä tarkoitettu valtion ja kuntien neuvottelumenettely, vaikka asia onkin nimenomaisesti mainittu ohjeen kuntaa koskevissa asioissa (kappale 4.4).

*Työ- ja elinkeinoministeriö* toteaa, että ohjeessa on laajasti ja monipuolisesti kuvattu tekstinä ja esimerkein kuulemista reformiluonteisissa tai muutoin laajoissa hankkeissa. Sen sijaan kuulemismenettelylle asetettavat minimivaatimukset suppeissa hankkeissa, joissa joidenkin tahojen kuuleminen läpinäkyvällä tavalla kuitenkin on tarpeellista, käyvät ohjeesta ilmi korkeintaan viittauksenomaisesti. Vähimmillään ohjeessa tulisi todeta, että lausunnotonmenettelyn tulee käytännössä aina olla organisaatioiden välistä. Epävirallisella yhteydenpidolla esimerkiksi ministeriöiden asiantuntijavirkamiesten välillä ei – menettelyn joustavuudesta huolimatta – voi korvata asianomaisen ministeriön lausuntoa asiassa.

*Ahvenanmaan maakuntahallitus* huomauttaa, että säädösvalmistelun kuulemishajonnuksen kappaleessa 1.3 viitataan Ahvenanmaan lakisääteiseen oikeuteen osallistua valmisteluun ja tulla kuulluksi. Tässä viitataan pääosin itsehallintolain (1144/1991) 28 §:ään ja 33 §:ään. Lisäksi Ahvenanmaan maakuntahallitus huomauttaa, että Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa on olemassa erillinen oikeusministeriön laatima ohje (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012). Ahvenanmaan maakuntahallituksen kokemusten mukaan ruotsinkieliset säädösehdotukset saapuvat usein niin myöhäisessä vaiheessa, että lausuntoaika jää hyvin lyhyeksi. Maakuntahallitus esittää, että kuulemishajonnukseen tulisi lisätä ohjeistus siitä, että asiakirjojen saatavuudesta myös ruotsinkielellä on huolehdittava, mikäli ne koskevat Ahvenanmaata. Lausuntoaikaa ei saisi kielenkäännöksistä johtuen lyhentää.

*Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan* mukaan kuulemiselle tulisi ohjeessa asettaa minivaatimus, joka edellyttäisi valmistelijoita järjestämään kuulemisia kaikissa säädöshankkeissa. Ohjeessa puhutaan ainoastaan laajoista säädösvalmisteluhankkeista, jolloin jää epäselväksi miten kuuleminen tulee hoitaa suppeampien lakihankkeiden osalta.

*Luonnonvarakeskus* ehdottaa, että ohjeen kuulemisen suunnittelua koskevaan kohtaan lisättäisiin viittaus, että sidosryhmät käyvät tarkemmin ilmi kuulemishajonnuksen luovasta neljä.

*Tasa-arvovaltuutettu* toteaa, että kuulemisen suunnittelussa on tärkeää pohtia kuulemisen suhdetta vaikutusten arviointiin. Kuulemismenetelmien moninaisuus ei voi korvata virkamiestyönä tehtävää sukupuolivaikutusten arviointia. Sukupuolivaikutusten arviointi voi myös osaltaan tukea relevanttien sidosryhmien määrittelyä ja löytämistä. Toisaalta tieto liikkuu myös sidosryhmiltä valmistelijalle. Kuulemisen myötä voi hankkeessa nousta esiin sukupuolivaikutuksia, joita ehkä ei ole aiemmin tiedostettu. Erittäin tärkeää on tällöin kuulemisen ajoitus. Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa, että kuulemisen ja vaikutustenarvioinnin moninaiset suhteet olisi hyvä tuoda esiin, jos ei ohjeessa, niin ainakin tukiaineistossa.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa lausunnossaan, että kuulemisen suunnittelussa tulisi ottaa huomioon, miten valmisteltava säädös vaikuttaa yleisesti lapsiin ja nuoriin, sekä vaikuttaako se tiettyihin lapsi- ja nuorisoryhmiin. Lasten ja nuorten

kuuleminen tulisi räätälöidä tämän vaikutusarvioinnin mukaan. Lasten ja nuorten kuulemiseen on monia tapoja ja tavan valinta riippuu kulloinkin käsiteltävästä asiasta. Lasten ja nuorten kuulemisen tapoja sekä kuulemisen käytännön toteutusta esitellään Avoimen hallinnon tietokorteissa. Allianssi ry ehdottaa, että tietokortit linkitettäisiin kuulemisohjeen eri kohtiin. Esimerkiksi suunnittelussa tulee ottaa huomioon tietokortti, joka tarkastelee kuulemisessa huomioitavia erilaisia tarpeita. Lisäksi Allianssi ry toteaa, että kuulemisen suunnittelua koskevassa kappaleessa tulisi painottaa kuulemisen yhdenvertaisuutta.

*Kuuloliitto ry* sekä *Vammaisfoorumi ry* pitävät kuulemisen suunnittelua tärkeänä ja katsovat, että sen merkittävyyttä tulisi korostaa itse ohjeosiossa, vaikka sitä on käsitelty tarkemmin tukiaineistossa. Kuuloliitto ry sekä Vammaisfoorumi ry esittävät, että varsinaisessa sitovassa ohjeessa todettaisiin, että suunnittelun toteuttamiselle tulee varata riittävästi aikaa sekä avattaisiin tämän käytännön merkitystä. Kuuloliitto ry:n mukaan tämä osaltaan mahdollistaisi sen, että säädöksiä kirjoitettaisiin alusta asti mahdollisimman laajaa tietopohjaa käyttäen, kun kaikki asiaan liittyvät sidosryhmät olisi kartoitettu ja otettu mukaan jo kuulemisen alkuvaiheesta lähtien.

*Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio Valo ry:n* mukaan viime aikoina on selvästi ollut havaittavissa trendi, jossa säädösvalmisteluun asetetut työryhmät ovat koostuneet lähes pääosin eri ministeriöiden virkamiehistä. Hankkeissa, jotka koskevat kansalaisjärjestöjen toiminnan kannalta tärkeitä asioita, on käytännön tasolla varmistettava, että kansalaisjärjestöjen asiantuntemus on käytössä jo hankkeen alkuvaiheessa. Tämän johdosta jo työryhmävaiheessa kansalaisjärjestöillä tulee olla vankka edustus ryhmissä ja lisäksi työryhmien tulee kuulla kansalaisjärjestöjä niitä koskevissa asioissa.

*Heta-Elena Heiskanen* toteaa lausunnossaan, että esimerkiksi lapsien, maahanmuuttajien, vammaisten, vanhusten ja muiden erityisryhmien kuuleminen vaatii erityistä osaamista, jotta kuuleminen on aidosti mahdollista. Heiskanen mukaan seuraavia seikkoja tulisi huomioida lainvalmistelussa: onko aineisto saatavilla riittävän selkokielisenä, että kuuleminen on mahdollinen erityisryhmille, eikä esty esimerkiksi teknisesti ja tuleeko tieto lainvalmistelusta avoimesti niin, että siihen on tosiasiallisesti mahdollista perehtyä riittävästi sekä onko työryhmät aidosti moniäänisiä ja sisältävätkö ne viiteryhmiä keskeisiä henkilöitä. Esimerkiksi alkuperäiskansan asema tulisi turvata heitä koskevissa keskeisissä hankkeissa.



## 2.4 Kuulemisen ajoitus

Sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan valmisteluvaiheissa, joissa ne voivat tehokkaasti vaikuttaa valmistettavaan asiaan. Niitä voidaan kuulla esimerkiksi hankkeen käynnistämisestä, vaihtoehtoisista ratkaisumalleista, valmistuneista selvityksistä, vaikutusten arvioinneista ja säädösehdotuksesta. Laajoissa säädöshankkeissa vaikuttamismahdollisuuksia järjestetään pääsääntöisesti useassa eri vaiheessa jo ennen kuin varsinainen säädösehdotus valmistuu.

*Ympäristöministeriö* on lausunnossaan huomauttanut, että puhuttaessa kansalaisista, puhuttelumuotona pitäisi olla ”he”.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* toteaa, että varhainen kuuleminen on tärkeää, sillä se mahdollistaa tosiasiallisen vaikuttamisen säädösvalmisteluun. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ehdottaa harkittavaksi, pitäisikö kuulemisen merkitystä tuoda vielä nykyistä korostetummin esille myös ohjeen ensimmäisessä luvussa.

*Kuuloliitto ry* ja *Vammaisfoorumi ry* toteavat lausunnoissaan, että kuulemisen ajoituksen yhteydessä olisi korostettava sitä, että sidosryhmiä ja kansalaisia tulisi pääsääntöisesti aina kuulla jo hankkeen käynnistämävaiheessa, samoin kuin valmistelun myöhemmissäkin vaiheissa. Näin mahdollistettaisiin aito ja vaikuttava vuorovaikutus.

## 2.5 Menetelmien monipuolisuus

Sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan monipuolisesti erilaisin menetelmin. Laajan osallistumisen edistämiseksi käytetään esimerkiksi monijäsenisiä valmisteluelimiä, järjestetään keskustelutilaisuuksia, neuvotteluja, epävirallista yhteydenpitoa, kyselyitä ja verkkokeskusteluja sekä pyydetään kirjallisia lausuntoja.

Kuulemisen menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään useita eri menetelmiä. Näitä valittaessa huolehditaan sidosryhmien ja kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta, tiedonsaannista ja osallistumismahdollisuuksien järjestämisestä. Valmistelun käynnistymisestä ja etenemisestä sekä kuulemisesta tiedotetaan selkeästi ja tehokkaasti.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* pitää menetelmien monipuolisuudesta mainittuja seikkoja erityisen keskeisinä. Valvira pitää tärkeänä kohdassa olevaa mainintaa siitä, että menetelmiä valittaessa on huolehdittava eri sidosryhmien ja kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta, tiedonsaannista ja osallistumismahdollisuuksien järjestämisestä.

*Kotimaisten kielten keskus* toteaa, että kuulemisohjeiden kokonaisuudesta puuttuu periaatteellinen ohje siitä, että myös kuulemisen kohteena olevan tekstin pitää olla selkeää ja ymmärrettävää. Kotimaisten kielten keskus ehdottaa sellaisen ohjeen lisäämistä ohjeeseen, koska kuultavien on ennen kaikkea voitava ymmärtää se teksti, josta heidän kantaansa kysytään. Lisäksi Kotimaisten kielten keskus toteaa, että kuulemisohjeesta puuttuu ohje siitä, että kuulemiseen liittyvien tekstien (kuten kutsut, kysymykset, kyselyt, lausuntopyyntö, lausuntotiivistelmä) on oltava ymmärrettäviä ja selkeitä. Tähän asiaan kiinnitetään runsaasti huomiota kuulemisohjeen luvuissa 2 ja 3, mikä on Kotimaisten kielten keskuksen mielestä erittäin myönteistä. On kuitenkin tärkeää, että jo ohjeosasta käy selvästi ilmi tasapuolisen kohtelun ja osallistumismahdollisuuksien toteutuvan silloin, kun kuulemiseen liittyvät tekstit edistävät niitä eivätkä ole niille esteenä. Kotimaisten kielten keskus ehdottaa, että kieltä koskeva ohje lisättäisiin kappaleeseen 1.5, joka voidaan tehdä kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on lisätä kaksi virkettä (asteriskien välissä) ennen jälkimmäisen kohdan viimeistä virkettä seuraavasti: ”Kuulemisen menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään useita eri menetelmiä. Näitä valittaessa huolehditaan sidosryhmien ja kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta, tiedonsaannista ja osallistumismahdollisuuksien järjestelystä. *\*Jotta tässä onnistuttaisiin, huolehditaan myös siitä, että kuulemiseen liittyvät asiakirjat ja tekstit ovat ymmärrettäviä. Lisäksi itse säädösehdotuksen on tärkeää olla selkeä ja ymmärrettävä\**. Valmistelun käynnistymisestä ja etenemisestä sekä kuulemisesta tiedotetaan selkeästi ja tehokkaasti”. Toinen vaihtoehto on lisätä jälkimmäisen kohdan virkkeeseen asteriskien välissä olevat sanat seuraavasti: ” Kuulemisen menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään useita eri menetelmiä. Näitä valittaessa huolehditaan sidosryhmien ja kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta, tiedonsaannista ja osallistumismahdollisuuksien järjestelystä *\*sekä kuulemiseen liittyvien tekstien ymmärrettävyydestä\**. Valmistelun käynnistymisestä ja etenemisestä sekä kuulemisesta tiedotetaan selkeästi ja tehokkaasti.”

*Lastensuojelun Keskusliitto* ehdottaa, että ohjeen menetelmien monipuolisuutta koskevassa kappaleessa tuotaisiin esille esimerkkejä laajan osallistumisen edistämiseksi. Lastensuojelun Keskusliitto ehdottaa, että tässä kohdassa tuotaisiin esille myös lasten ja nuorten kuulemisen tärkeyttä sekä sitä, että kuulemisen menetelmien valinnassa tulisi huomioida myös niin kutsutut lapsiystävälliset keinot, jotta lapsilla ja nuorilla olisi aidosti mahdollisuus esittää näkemyksiään ja mielipiteitään. Lastensuojelun Keskusliitto korostaa yhdenvertaisuuden kannalta myös esteettömyyden ja saavutettavuuden merkitystä kuulemisessa sekä menetelmien valinnassa ja käytössä. Tärkeää avoimuuden kannalta olisi myös perustella, miten ”tavoiteltavat” sidosryhmät on valittu kuultavaksi.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa lausunnossaan, että yhdenvertaisuutta tulisi painottaa menetelmien monipuolisuutta koskevassa kappaleessa. Allianssi ry ehdottaa, että muotoilu ”huolehditaan tasapuolisesta kohtelusta” korvattaisiin sanalla ”yhdenvertaisesta kohtelusta”.

*Suomen Yrittäjät ry* toteaa yleisesti, että on tärkeää, että kuulemisessa käytettävät menetelmät ovat monipuolisia ja riittävän ajoissa käynnistettyjä, jotta kuultavat voivat ohjeessa mainitulla tavalla tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan. Kuuleminen on keskeinen laadukkaan säädösvalmistelun elementti ja hyvin tehty säädösvalmistelu vähentää toimijoiden kesken syntyviä tulkinnanvaraisuuksia lakia sovellettaessa.

*Työterveyslaitoksen* näkemyksen mukaan ohjeen lähtökohtana on yleisesti kehittää sidosryhmien kuulemista säädösvalmistelussa. Tutkimus- ja asiantuntijalaitoksilla on erityinen rooli valmistelussa. Kyse ei ole mielipiteen ilmaisusta vaan näkemyksestä, jonka perusteena on asiaa koskeva tutkimustieto ja muu tosiasiatieto. Tämä tieto voi kuvata lainsäädännön kohteena olevan ilmiön merkitystä ja dynamiikkaa ja arvioida säädösvalmistelussa ehdotettujen toimien vaikutuksia. Usein on olemassa myös vaikuttavuustutkimusta, johon arvio voidaan perustaa. Työterveyslaitos toteaa, että säädösvalmistelu ja kuulemisprosessi tulisi järjestää siten, että tällainen tieto on sidosryhmien käytettävissä, kun niitä kuullaan.

Yksityishenkilö *Jukka Rannila* tuo lausunnossaan esiin, että ohjeen menetelmät tulisi ilmaista niin, että ne olisivat kaikille selkeät ja ymmärrettävät.

## 2.6 Laajapohjainen valmistelu

Vaikutuksiltaan merkittävät hallituksen esitykset ja asetukset valmistellaan pääsääntöisesti monijäsenisissä valmisteluelimissä, joissa on hankkeen kannalta keskeisten viranomaisten ja muiden sidosryhmien edustajat. Hallituksen esitysten ja vaikutuksiltaan merkittävien asetusten valmistelun organisointi kuvataan ja perustellaan hallituksen esityksessä tai asetuksen esittelymuistiossa.

Monijäsenisiä valmisteluelimiä asetettaessa viranomaisille ja muille sidosryhmille varataan riittävä aika edustajiensa nimeämiseen. Valmistelun aikana mahdollisuus vaikuttamiseen järjestetään myös niille sidosryhmille ja kansalaisille, joiden edustajia ei ole valmisteluelimessä.

*Valtioneuvoston kanslia* toteaa, että ohjeen tekstissä viitataan laajoihin säädösvalmisteluhankkeisiin sekä vaikutuksiltaan merkittäviin hallituksen esityksiin. Ohjeessa ei kuitenkaan esitetä kriteereitä sille, miten arvio kunkin hankkeen laajuudesta ja vaikutusten merkittävydestä tehdään. Tältä osin ohjeessa voitaisiin viitata esimerkiksi muihin lainkirjoittajan avuksi tehtyihin oppaisiin.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* toteaa lausunnossaan, että on tärkeää, ettei mikään taho, jota asia koskee, jäisi kokonaan kuulematta. Ohjeessa on tällaisena varmistuskeinona tuotu esille muun muassa muiden kuin valmisteluelimissä olevien sidosryhmien vaikutusmahdollisuus.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* ehdottaa, että ohjeessa tarkennettaisiin sitä, onko tarkoitus myös, että usein hyvin teknisissä määräyksissä laaditaan säännönmukaisesti julkinen muistio. Ohjeessa voisi tarkentaa myös sitä, onko erillinen tiedottaminen määräystenkin osalta tarpeen, ja jos on, niin missä laajuudessa.

*Kuuloliitto ry ja Vammaisfoorumi ry* pitävät laajapohjaista valmistelua lähtökohtaisesti hyvänä, mutta ehdottavat, että tässä yhteydessä tuotaisiin esille myös ne hallituksen esitykset, joita ei syystä tai toisesta arvioida vaikutuksiltaan merkittäväksi, mutta joilla voi olla vaikutuksia pienemmälle osalle väestöä, kuten eri tavoin vammaisille henkilöille. Myös näiden hallituksen esitysten valmistelussa tulisi ottaa sen alan sidosryhmät vahvasti mukaan valmisteluun jonkinlaisen valmisteluohjelman muodossa. Vaikka katsottaisiin, että maanlaajuisesti tai taloudellisesti kysymys ei olisi vaikutuksiltaan merkittävästä hallituksen esityksestä, on tärkeää huomata, että esitys voi olla tietyille ryhmille vaikutuksiltaan hyvinkin merkittävä.

## 2.7 Kirjalliset lausunnot

Säädösvalmistelussa sidosryhmiä ja kansalaisia pyydetään antamaan kirjallinen lausunto valmistelun tuloksena syntyneistä säädösehdotuksista. Säädösehdotuksista pyydetään kirjallinen lausunto silloinkin, kun valmistelussa on aikaisemmissa vaiheissa pyydetty kirjallisia kannanottoja tai käytetty muita kuulemisen menetelmiä.

Säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Jos näin menetellään, 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 tai sidosryhmän pyytämällä muulla tavalla. Lausuntopalvelu.fi:tä aletaan ottaa käyttöön kaikkien lausuntopyyntöjen osalta viimeistään vuoden 2017 aikana. Myös muut kuin ne, joilta lausuntoa on pyydetty, voivat antaa asiasta lausunnon.

*Valtioneuvoston kanslia* pitää tärkeänä, että lausuntopalvelun ohjeessa todetun viimeistään vuoden 2017 aikana tapahtuvan laajemman käyttöönoton lisäksi edelleen säilytetään mahdollisuus antaa lausuntopyynnön esittäjälle erillinen kirjallinen lausunto. Nykymuotoisena lausuntopalvelu soveltuu hyvin erityisesti kansalaisten, asiantuntijoiden, järjestöjen ja yritysten näkemyksen, tietojen ja kokemusten hankkimiseen. Sen sijaan esimerkiksi ministeriöiden lausuntoina tulee edelleen voida aina toimittaa erillinen lausunto. Lausunto tulisi voida toimittaa julkaistavaksi sellaisenaan lausuntopalvelussa. Valtioneuvoston kanslia korostaa lisäksi, että uuden sähköisen palvelun käyttöönottamisesta ei saisi aiheutua lisätaakkaa säädösvalmistelijoille tai lausunnonantajille eikä se saisi vaikeuttaa säädösvalmistelua. Lisäksi olisi tarpeen mahdollistaa kuulemista valmistelevalle taholle riittävästi harkintavaltaa soveltaa eri kuulemismenetelmiä. Nykymuotoisena lausuntopalvelu ei ota riittävästi huomioon valtioneuvoston organisaatioiden säädöstasolla määrättyjä lausuntojen antamiseen liittyviä käytäntöjä. Valtioneuvoston kanslian mukaan tämä johtaa siihen, että lausuntoa antavassa viranomaisessa joudutaan tekemään päällekkäistä työtä. Lisäksi

valtioneuvoston kanslia toteaa, että koska lausuntopalvelu ei nyky muodossaan ole vielä sellainen, että se voisi tehokkaasti toimia palveluna kaikissa kuulemisissa, vuoden 2016 sovellettavaan ohjeeseen ei tällaista lausumaa tulisi sisällyttää.

Lausunnossaan *valtiovarainministeriö* haluaa kiinnittää erityisesti huomiota sähköisten menetelmien käyttöön lausuntomenettelyssä. Valtiovarainministeriön mukaan sähköinen lausuntojärjestelmä voi tehostaa lausunnon pyytäjän työtä merkittävä tavalla etenkin laajoissa sidosryhmäkuulemisissa. Lausuntopalvelu lisää merkittävästi myös valmistelun avoimuutta, kun lausuntomahdollisuus on avoin kaikille rekisteröityneille ja että lausunnot näkyvät kaikille. Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan kannata lausuntopalvelun pakollista käyttöönottoa, koska se vaatisi vielä kehittämistä ja olisi integroitava asianhallintajärjestelmiin. Useimmissa ministeriöissä saapuvat lausunnot tulee tallentaa asianhallintajärjestelmään. Tällä hetkellä yhteyttä lausuntopalveluun ei ole, joten lausunnot tulee viedä sinne erikseen. Koska lausuntomenettely on keskeinen viranomaisen prosessi, olisi tärkeää, että siinä toimittaisiin samoilla periaatteilla kuin muissa prosesseissa: asian käsittely käynnistyy ja päättyy asianhallinnassa. Nyt asian käsittely käynnistyy lausuntopalvelussa, jonka jälkeen asia viedään kunkin viranomaisen asiahallintaan. Asianhallinnan ja lausuntopalvelun väliin tulisikin rakentaa rajapinta, jolloin asia käynnistetään asianhallinnassa, jonka jälkeen lausuntoja voi antaa lausuntopalvelussa. Lausunnot ja koosteen saisi rajapinnan kautta asianhallintaan. Lausuntopalvelu ei ainakaan vielä tue organisaation sisäistä lausunnon valmistelua. Lausunnon valmistelusta voi organisaatiosta pyytää sisäisiä lausuntoja. Valtiovarainministeriö toteaa, että olisi toivottavaa, että monen valmistelijan yhteistyötä tukeva ominaisuus saataisiin käyttöön nopeasti.

*Maa- ja metsätalousministeriö* pitää hyvänä lähtökohtaa, jonka mukaan sidosryhmiä ja kansalaisia pyydetään antamaan kirjallinen lausunto kaikista säädösehdotuksista. Samalla ministeriö toteaa, että sen toimialalla on tullut esiin poikkeustapauksia, joissa erillisen kirjallisen lausunnon pyytäminen ei ole perusteltua, vaan aiheuttaa tarpeetonta työtä niin viranomaisessa kuin sidosryhmien tasolla, joita on muutoin kuultu asian valmistelussa. Tällaisia ovat esimerkiksi vuosittain annettavat, rajattua joukkoa koskevat asetukset, joiden sisältöä käsitellään kansallisen tuen neuvotteluissa. Ministeriö ehdottaa, että kirjallisten lausuntojen pyytämättä jättämisen yhteydessä mainittaisiin tilanteet, joissa sidosryhmiä on kuultu rutiiniluontoisessa, rajattua joukkoa koskevassa asiassa muulla tavoin riittävästi tai joissa säädösehdotus on sidosryhmien aiemmin esittämien kantojen mukainen.

*Työ- ja elinkeinoministeriö* toteaa, että ohjeluonnoksen mukaan ohjeesta poikkeavat menettelyt perusteltaisiin edelleen hallituksen esityksessä. Lähtökohtaisesti valtioneuvoston sisäisistä menettelyistä raportoidaan valtioneuvoston yleisistunnolle esitelylistassa tai sen liitemuistiossa. Menettely, jossa valtioneuvoston sisäisen menettelytapaohjeen noudattamisesta raportoidaan määrämuotoisesti eduskunnalle, on siten poikkeuksellinen. Menettely on lisäksi ristiriidassa hallituksen esitysten yleisen kehittämistavoitteen kanssa, jonka mukaan esityksen perusteluissa esitystapaa pyritään tiivistämään ja saattamaan eduskunnan ratkaistavaksi sille lainsäädäntövallan käyttäjänä kuuluvat asiat. Hallituksen esitysten tiiviistäminen on nostettu keskeiseksi tavoitteeksi oikeusministeriössä parasta aikaa vireillä olevassa hallituksen esitysten laatimisohjeen uudistamistyössä.

*Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta* toteaa, että lausuntoajan lyhentämisen perusteet tulisi kirjata nykyistä selkeämmin. Nykyinen kirjaus jättää epäselväksi, missä tapauksissa lausuntoajan pituuden lyhentäminen on sallittua. Perusteista tulisi vähintään antaa esimerkkejä.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* toteaa lausunnossaan, että mahdollisuus antaa lausunto sähköisessä lausuntopalvelussa takaa vaikuttamismahdollisuuden myös sellaisille tahoille, joilta lausuntopyyntöä ei ole pyydetty. Myös näiden tahojen osalta on tärkeää, että kuuleminen tapahtuu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Teknisenä huomiona kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että lausuntopalvelua käyttäessä lausunnonantaja voisi tallentaa lausunnon ”vie tiedostomuotoon” -komennolla. Erillisten tiedoston muodostaminen olisi tarpeellista, sillä se mahdollistaisi lausunnon muokkaamisen ja asiakirjakierron lausunnonantajan sisäisessä menettelyssä (muun muassa allekirjoittamisen ja kirjaamisen) ennen lausunnon tallentamista lausuntopalveluun. Koska lausuntopohjassa ei ole paikkaa allekirjoituksille, jotka tarvitaan, kun lausunto annetaan esittelyssä, ne täytyy lisätä erikseen muodostettavaan tiedostoon.

*Liikenteen turvallisuusvirasto* esittää lausunnossaan kysymyksen, korvaako lausuntopalvelu kokonaan nykykaltaisen lausuntopyyntömenettelyn vuonna 2017. Liikenteen turvallisuusvirasto toteaa, että lausuntopalvelun käyttöönotto tulisi toteuttaa hallitusti ja tältä osin lisätieto ja koulutus olisivat tarpeen. Liikenteen turvallisuuskeskukseen mukaan näyttää siltä, että lausuntojen räätälöiminen johtaa jatkossa yksityiskohteisempaan vastaamiseen. Liikenteen turvallisuusvirasto toteaa, että lausuntojen laadun kannalta tämä olisi hyvä asia, mutta toisaalta lausuntoihin vastaamisesta tulee työläämpää. Läpinäkyvyyden kannalta Liikenteen turvallisuusvirasto pitää hyvänä, että lausuntotiivistelmät on julkisesti nähtävillä palvelussa.

*Poliisihallitus* katsoo, että tärkein huomio ja muutos ohjeessa on lausuntopalvelun käyttöönotto. Lausuntopalvelua ei tällä hetkellä käytetä sisäministeriössä, jonka alle myös Poliisihallitus kuuluu, koska palvelussa valmisteltuja lausuntoja ei ole mahdollista allekirjoittaa sähköisesti. Ilman mahdollisuutta sähköiseen allekirjoitukseen lausuntopalvelun lisäarvo ministeriölle ja myös Poliisihallitukselle on vähäinen. Toinen ongelma liittyy järjestelmään tunnistautumiseen. Tällä hetkellä se ei ole Poliisihallituksessa mahdollista Virtu-tunnistautumisen kautta, eikä se onnistu myöskään asiointikortin kautta. Poliisihallitus ei katso, että virkamiehen tulisi tunnistautua järjestelmään omilla pankkitunnuksillaan tehdessään virkatyötä, minkä vuoksi palvelun käyttö on myös tästä syystä tällä hetkellä mahdotonta. Kuulemisoppaasta olisi hyvä käydä ilmi huomio siitä, että lausuntoprosessin käsittely asiana, lausunnon valmistelu ja sen antaminen ja hyväksyminen sekä annetun lausunnon säilyttäminen tulee tapahtua organisaation sisäisten käytäntöjen mukaisesti. Näitä asioita on käsitelty suhteellisen kattavasti lausuntopalvelun käyttöohjeissa ja vastuu toimintatavasta on lausunnon antavassa organisaatioissa. Käytännön apua ei tästä kuitenkaan ole, ja palvelu ei tue tällä hetkellä niitä tarpeita ja vaatimuksia, mitä Poliisihallitus vaatii muun muassa hyväksymisen ja tallentamisen osalta. Siirryttäessä käyttämään sähköisiä palveluja riskinä on, että esimerkiksi lausuntoprosessin asiankäsittelyn näkökulma unohtuu organisaatioissa. Olennaista on myös se, että jos organisaatio tarvitsee ottaa antamansa lausunnon tiedostona lausuntopalvelusta ja siirtää se asianhallintajärjestelmäänsä, niin tiedostosta käy ilmi muun muassa tiedot lausunnonantopäivämäärästä ja organisaatiosta (mahd. mukaan myös lausunnonantajan nimi). Jos Poliisihallitus käyttäisi lausuntopalvelua, tarkoittaisi se käytännössä myös lisätyötä organisaatiolle asiankäsittelyn puolelta. Lausuntopalvelussa annettu lausunto tulisi ensin muuttaa tiedostomuotoon, jonka jälkeen se pitäisi todennäköisesti allekirjoittaa käsin, sen jälkeen skannata ja tallentaa omaan järjestelmäämme. Tällä hetkellä Poliisihallituksella on sähköinen asianhallintajärjestelmä, jossa kaikki toiminnot toimivat suoraan, myös sähköinen allekirjoitus. Täten tähän järjestelmään siirtyminen veisi Poliisihallitusta taaksepäin kehityksessä, ja aiheuttaisi selkeästi lisätyötä. Poliisihallitus tuo esiin myös mahdollisen julkisuus- tai salassapitonäkökannan. Lainsäädäntöön liittyvissä lausunnoissa on harvoin annettava sellaisia lausuntoja, joissa on

salassa pidettävää tietoa, mutta myös tällaisia asioita voi välillä olla. Tässä mielessä täysin julkinen järjestelmä ei anna mahdollisuutta antaa tällaista lausuntoa.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* toteaa, että ohjeen sanamuoto korostaa nykyistä ohjetta paremmin kirjallisten lausuntojen ensisijaisuutta. Valvira katsoo, että kirjallisten lausuntojen pyytämättä jättämisen tulisi olla hyvin poikkeuksellista, ja pitää tämän korostamista ohjeessa erityisen tärkeänä ottaen huomioon, että nykyisin kirjallisten lausuntojen pyytäminen jätetään toisinaan tekemättä kiireeseen vedoten. Lisäksi Valvira pitää tärkeänä ohjeisiin sisältyvää mainintaa siitä, että kirjallisten lausuntojen pyytämättä jättäminen tulee perustella hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa, on tärkeä. Valvira pitää myös hyvänä lausuntopalvelun käyttöönottoa ja sitä, että lausunnon antaminen tulee mahdolliseksi kaikille tahoille sekä kansalaisille. Valvira kuitenkin katsoo, että tämän lausuntopalvelun suhteen tulisi arvioida sitä, takaako pelkästään sähköinen järjestelmä tasapuoliset osallistumismahdollisuudet kaikille.

*Työterveyslaitos* toteaa, että sidosryhmän sisäistä valmistelua ja kannanmuodostusta helpottaisi, jos lausuntopalvelussa olisi mahdollisuus tallentaa luonnoksia sidosryhmän sisäiseen käyttöön. Nykyisellään sisäinen käsittely pitää tehdä erikseen eri tiedostoja kierrättämällä, mikä ei ole tehokasta sähköistä asianhallintaa. Lisäksi Työterveyslaitos toteaa, että sidosryhmän näkemyksen aitous tulisi varmistaa prosessissa niin, ettei muu taho haitantekotarkoituksessa käytä sidosryhmän identiteettiä. Tästä tulisi huolehtia lausuntopalvelussa sopivalla tavalla.

*Verohallinto* pitää tärkeänä mahdollisuutta antaa lausunto myös vapaamuotoisesti tiedostomuodossa. Verohallinnossa lausuntoprosessi on sen oikeusyksikön vastuulla. Lausuntoprosessin tavoitteena on kerätä säädösluonnoksen vaikutuksia eri näkökulmista, kuten esimerkiksi tietohallinto, henkilöverotus, yritysverotus, verotarkastus, harmaan talouden torjunta sekä veronsaajien oikeudenvallvonta. Havainnot ja mahdolliset muutosehdotukset voi olla vaikea sijoittaa ennakkoon laadittuihin kysymyksiin tai sovelluksessa valmiina oleviin kenttiin. Lausuntopalvelussa voi lausua myös yksittäinen virkailija. Verohallinto pitää tärkeänä, että lausunnoista voi tunnistaa, milloin kysymyksessä on yksittäisen virkailijan mielipide ja milloin viranomaisen määrämuotoinen lausunto. Tämä on erityisen tärkeää silloin kun kysymyksessä on laissa säädetty kuulemisvelvoite.

*Viestintävirasto* toteaa, että lausuntopalvelun käyttöä säädösvalmistelussa voidaan digitaalisten palveluiden edistämisen näkökulmasta pitää perusteltuna. Myös *Ilmatieteen* laitos pitää erityisen hyvänä avoimuuden toteuttamista lausuntopalvelun kautta sekä mahdollisuutta antaa kansalaispalautetta. *Elintarviketurvallisuusvirasto Evira* toteaa lausunnoissaan, että lausuntopalvelun tehokkaaseen käyttöönottoon tarvitaan riittävästi perehdyttämistä.

*Kuuloliitto ry* sekä *Vammaisfoorumi ry* toteavat lausunnoissaan, että on tärkeää varmistaa lausuntopalvelun esteettömyys ja saavutettavuus kaikille käyttäjille. Lausuntopalvelusta ei pitäisi tehdä pakollista, vaan jokaisella taholla tulisi olla mahdollisuus lähettää lausunto halutessaan myös perinteisellä tavalla joko sähköpostitse tai kirjeitse. Näin turvattaisiin osaltaan se, että kaikilla olisi mahdollisuus antaa halutessaan lausunto.

*Suomen Yrittäjät ry* toteaa ohjeen menetelmien monipuolisuutta ja laajapohjaista valmistelua koskevien kappaleiden osalta, että monijäseniset valmisteluelinten työkentelyä ei sinänsä voida pitää varsinaisina kuulemiseen rinnastettavina menettelyinä, vaan nämä laajapohjaisen valmistelun osana toimivat monijäseniset valmisteluelimet ovat erottamaton osa laadukasta säädösvalmistelua. Suomen Yrittäjät ry pitää lausuntojen pyytämistä kuitenkin yleisesti kannatettavana. Kirjallisten lausuntojen pyytämättä jättämisen tulisi olla hyvin poikkeuksellista, jota ohjeessa on asianmukaisesti korostettu. Suomen Yrittäjät ry:n mukaan myös sähköisten järjestelmien ja kanavien hyödyntämistä säädösvalmistelussa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Suomen Yrittäjät ry kuitenkin toteaa, että on tärkeä varmistaa, ainakin jonkinlaisen siirtymävaiheen kautta, että kirjalliset lausunnot voi jatkossa toimittaa myös muita mahdollisia kanavia kuin lausuntopalvelua käyttäen. Lisäksi palvelua tulisi kehittää siten, että sidosryhmien olisi mahdollista ladata omat lausuntonsa eri formaateissa palveluun. Tämä siksi, että monissa asiantuntijaorganisaatioissa ja sidosryhmissä lausuntojen valmisteluun osallistuu useampia henkilöitä. Vaikka palvelu mahdollistaa useamman valmistelijan rekisteröinnin ja muokkaamisoikeudet, ei tämä kaikissa tilanteissa mahdollista lausunnon mahdollisimman tarkoituksenmukaista käsittelyä. Suomen Yrittäjät ry pitää tärkeänä, ettei uusilla menetelmillä aiheuteta turhaa hallinnollista taakkaa sidosryhmille.

## 2.8 Lausuntoaika

Säädösehdotuksista pyydettävien 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.

Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoajan pituus perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

*Valtiovarainministeriö* toteaa lausunnossaan, että lausuntopyynnössä on ollut valitettavan usein tarpeen pahoitella lyhyttä lausuntoaikaa. Lausuntopyynnössä voitaneen jatkossa erikseen mainita syy. Yleensä kyse on siitä, ettei poliittista ratkaisua ole saatu ajoissa.

*Opetus- ja kulttuuriministeriö* pitää tärkeänä, että lainsäädäntöhankkeiden perusvalmistelulle varataan riittävä aika, jotta ohjeita on mahdollista tarkasti noudattaa.

*Työ- ja elinkeinoministeriö* toteaa lausunnossaan, ettei sillä ole lausuntomenettelyn vähimmäisajasta huomautettavaa. Ministeriö kuitenkin toteaa, että ohjeessa tulisi avata erityisiä syitä esimerkein tai muutoin, miksi lausuntoaika voi olla kuutta viikkoa lyhyempi.



*Kirkkohallitus* toteaa, että ohjeessa tulisi korostaa, että lausuntopyyntö tulisi toimittaa suoraan asianosaisille viranomaisille tai yhteisöille, eikä kuuleminen hallinnonaloit-tain ministeriön kautta ole suositeltavaa. Kirkkohallituksen kokemus on, että lausun-tokierroksilla, joissa kuuleminen tapahtuu ministeriön kautta, saattaa ministeriön alaiselle viranomaiselle varattu lausuntoaika jäädä yhdestä päivästä muutamaan päivään.

*Elintarviketurvallisuusvirasto Evira* toteaa, että sillä on muutama määräyksenantoval-tuus ja sen määräyskokoelmaan kuuluu neljä määräystä muutoksineen. Määräykset ovat usein jo säädöstason takia sisällöltään hyvin teknisiä ja niitä voidaan joutua an-tamaan hyvinkin nopeassa aikataulussa. Tällä hetkellä pelkkä säädöstaso ei aina-kaan säännönmukaisesti liene riittävä perustelu kuutta viikkoa lyhemmälle kuule-misajalle, vaan tätä lyhyempi kuulemisaika tulisi perustella suhteessa kyseiseen hankkeeseen. Evira ehdottaa, että ohjeessa ilmaistaisiin selvästi, mikäli edellä maini-tunlaisen teknisen määräyksen antaminen olisi peruste lyhyemmälle kuulemisajalle.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* toteaa, että kirjallisten lausuntojen antamiselle varattava vähintään kuuden viikon aika, josta poikettaisiin vain perustellusta syystä, vaikuttaa riittävältä. Ohjeesta ei kuitenkaan ilmene, miten määräaika noudatettaisiin esimer-kiksi sellaisissa strategisissa asioissa, joissa katsotaan tarvittavan nopeita ratkaisuja.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* toteaa lausunnossaan, että nykyiseen ohjeeseen verrattuna kuulemisohjeen luonnoksessa on selvemmin koros-tettu riittävän lausuntoajan varaamista ja sitä, että kahdeksaa viikkoa lyhyempi lau-suntoaika on mahdollista vain perustellusta syystä. Valvira pitää riittävän pitkän lau-suntoajan korostamista keskeisenä, sillä toisinaan hallituksen esityksiä tulee lausun-noille esimerkiksi kesällä lomakauden aikana, jolloin lyhyt lausuntoaika voisi tarkoit-taa sitä, ettei kyseisen asian parhaita asiantuntijoita päästä lausunnonantajaorgani-saatioiden sisällä kuulemaan. Valvira pitää tärkeänä myös mainintaa siitä, että kah-deksaa viikkoa lyhyempi lausuntoaika tulee perustella hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

*Viestintävirasto* toteaa, että kuulemiselle varattu vähintään kuuden viikon aika luo valmisteluun ennakoitavuutta. Viestintävirasto pitää määräajan ylittämisen perustelu-vaatimusta hyvänä.

*Lastensuojelun Keskusliitto* toteaa, että se pitää kirjallisten lausuntojen antamiselle varattua vähintään kuuden viikon aikaa ongelmallisena. Lausunnon antamisen kan-nalta aika on liian lyhyt, sillä lausunnon valmistelu tapahtuu muiden työtehtävien ohessa ja lausunnon valmistelu- ja hyväksymisprosessi organisaatiossa vie aikaa. Jotta lausunnonantaja voisi tehokkaammin selvittää omien yhteistyökumppaneiden tai jäsenjärjestöjen edustajien käsityksiä valmisteltavasta asiasta, lausunnonantami-seen on annettava riittävästi aikaa. Nykyisin laajatakin säädösvalmistelut tulevat lau-sunnolle kuuden viikon määräajalla. Huomioon lausuntoajan suunnittelussa tulisi ottaa myös se, että tyyppillisinä lomakausina lausunnonantamiseen tulee varata enemmän aikaa.

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* toteaa lausunnossaan, että se pitää lausunto-jen kuuden viikon vähimmäisaikaa erityisen positiivisena ja haluaa korostaa määrä-aikojen noudattamisen tärkeyttä hyvän hallinnon toteuttamiseksi käytännössä. Riittä-vän pitkä kuulemisaika tarjoaa SOSTE:n kaltaisille laajan toimijakentän kokoavalle järjestölle mahdollisuuden keskustella jäsenistönsä kanssa, ja koota laajasti ja edus-tavasti jäsenkenttensä näkemykset hyödyntämään lainsäädäntötyötä.

*Suomen Kuntaliitto ry* pitää hyvänä lausuntojen antamiselle ehdotettua vähimmäispituutta. Suomen Kuntaliitto ry ehdottaa ohjeeseen lisättäväksi, että perusteltuna syyinä lausuntoajasta poikkeamiseen ei voi pitää pelkästään valmisteluajataulun kiireellisyyttä. Varsinkin merkittävien säädöshankkeiden aikataulut muodostuvat usein ongelmallisiksi. Jos kiireellisyys riittäisi perustelluksi syyksi, menettäisivät lausuntojen antamiselle määritellyt vähimmäispituudet pitkälti käytännön merkityksensä.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa, että esimerkiksi sen kaltaiselle kattojärjestölle ohjeen mukainen 6–8 viikon lausuntoaika on tärkeä, jotta jäsenjärjestöt ja luottamustoimijat ehditään osallistaa kunnolla valmisteluun. Kiireellisissä lainsäädäntöprosesseissa lausuntoaika saattaa kuitenkin jäädä paljon lyhyemmäksi.

*Heta-Elena Heiskanen* toteaa, että ohjeen lausuntoaikaa koskevassa kappaleessa olisi hyvä eritellä niitä syitä, jotka ovat hyväksyttäviä lyhyemmän lausuntoajan syitä. Esimerkit loisivat ministeriökohtaiselle harkinnalle. Lausunnoissaan Heiskanen esittää, onko kiire hyväksyttävä syy lyhyemmälle lausuntoajalle ja toteaa, että viimeaikoina esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö on vedonnut kiireeseen lainvalmistelun kuulemisessa ja lainvalmistelussa useaan otteeseen.

## 2.9 Lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaiseminen

Säädösvalmisteluasiakirjojen julkisuudesta ja julkisuuden rajoituksista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999).

Lausuntopyynnöt, niiden liitteinä olevat asiakirjat, saadut lausunnot ja lausuntotiivistelmät tallennetaan asianhallintajärjestelmään ja huolehditaan siitä, että asiakirjat ovat nähtävissä valtioneuvostossa käytettävässä hanketiedon järjestelmässä, ministeriön verkkosivuilla ja lausuntopalvelu.fi:ssä sen käyttöönoton jälkeen.

Lausunnot tai tiivistelmä taikka tieto niiden julkaisemisesta lähetetään sähköpostilla niille tahoille, joilta on pyydetty lausuntoa.

*Valtioneuvoston kanslia* toteaa, että koska säädösehdotuksista saadut lausunnot ovat lähes poikkeuksetta julkisia ja ne julkaistaan verkossa kokonaisuutena, valmistelun avoimuus toteutuu, vaikka kaikissa tapauksissa ei erillistä julkaistavaa lausuntotiivistelmää laadittaisi. Erillisen tiivistelmän laatiminen ja sen julkaiseminen voidaan kanslian näkemyksen mukaan jättää siten ratkaistavaksi tapauskohtaisesti. Laajoissa ja merkittävissä hankkeissa lausuntotiivistelmä laadittaisiin säännönmukaisesti, mutta esimerkiksi kiireellisissä lainvalmisteluhankkeissa säädösvalmisteluresurssit tulisi voida kohdentaa jatkovalmisteluun ja lausunnoista ehdotettujen muutosten käsittelyyn sekä siihen, miten lausuntopalaute kirjataan hallituksen esitykseen tai asetukseen tai määräyksen muistioon. Valtioneuvoston kanslia esittää, että ohjeen kappaleen 1.9 toiseen kohtaan tehtäisiin seuraavat muutokset: ”Lausuntopyynnöt, niiden liitteinä olevat asiakirjat, saadut lausunnot ja *mahdolliset* lausuntotiivistelmät tallennetaan asianhallintajärjestelmään ja huolehditaan siitä, että asiakirjat ovat nähtävissä

sä valtioneuvostossa käytettävässä *hankerekisterissä (jatkossa hanketiedon järjestelmässä)*, ministeriön verkkosivuilla ja lausuntopalvelu.fi:ssä sen käyttöönoton jälkeen”. Vastaavasti ohjeen liiteaineiston kappaletta 2.3.2 tulisi muuttaa siten, että se koskee tilanteita, joissa tiivistelmän laatiminen on ollut tarpeen. Muissa tapauksissa riittäisi ilmoitus siitä, mistä lausunnot on saatavilla. Lisäksi valtioneuvoston kanslia toteaa, että kappaleen 1.9 viimeisessä kappaleessa esitetty velvoite lähettää lausunnot tai tiivistelmät taikka tieto niiden julkaisemisesta sähköpostilla niille tahoille, joilta on pyydetty lausuntoa, rajoittaa liikaa viranomaisen käytössä olevia keinoja ilmoittaa lausuntojen julkaisemisesta. Sähköpostin lisäksi muina tapoina antaa tieto saaduista lausunnoista voidaan esimerkiksi mainita malli, jossa jo lausuntopyynnön yhteydessä annetaan tieto siitä, mistä lausunnot voi hakea tai tieto niiden julkaisemisesta ilmoitetaan.

Viitaten kappaleen 1.9 toiseen kohtaan, *valtiovarainministeriö* katsoo, että asiakirjojen tiedot olisi järkevämpää koota yhteen paikkaan ja linkittää tiedot, jolloin ei syntyisi päällekkäistä julkaisutyötä. Valtiovarainministeriö toteaa, että sähköpostilla tapahtuva asiakirjojen lähettämiselvelvoite vaikuttaa niin toiminnallisesti kuin teknisesti varsin raskaalta toimenpiteeltä, koska asiakirjat ovat joka tapauksessa jo ohjeen mukaankin nähtävissä valtioneuvostossa käytettävissä muissa järjestelmissä. Valtiovarainministeriössä on käytössä lausuntopyyntöpohja, jossa on valmiina tieto siitä, missä lausunnot tullaan julkaisemaan jo niiden saavuttua. Näin ollen erillistä sähköpostijakelua ei tarvittane. Lausuntopalvelussa tulisi olla mahdollisuus lähettää lausuntoyhteenvedo suoraan järjestelmästä lausunnon antaneille. Tämän johdosta sähköpostilla tapahtuva asiakirjojen lähettämiselvelvoite voisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan koskea vain niitä tapauksia, joissa lausunnonantaja on esittänyt siitä erillisen pyynnön.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* toteaa lausunnoissaan, että asiakirjojen verkkojulkaisemiseen liittyvää kohtaa olisi hyvä täsmentää. Ensisijaista on, että lausuntopyynnot ja muut valmisteluasiakirjat löytyvät hanketiedon järjestelmästä. Ministeriö ehdottaa, että ohjeeseen tehtäisiin seuraavat muutokset: ”*Valtioneuvoston yhteinen hanketiedon järjestelmä on ensisijainen asiakirjojen verkkojulkaisupaikka. Asiakirjoja julkaistaan myös Lausuntopalvelu.fi:ssä ja ministeriöiden verkkosivuilla. Valtioneuvoston hallintoyksikkö ohjeistaa asiakirjojen julkaisussa.*”

*Työ- ja elinkeinoministeriö* ehdottaa, että ohjeessa edellytettäisiin, että lausuntoyhteenvedo ja mahdollisuuksien mukaan myös saadut lausunnot julkistetaan, jollei erityistä perustetta päinvastaiselle menettelylle ole.

*Ympäristöministeriö* toteaa, että olisi välttämätöntä päästä tilanteeseen, jossa kun kukin lausunto viedään asianhallintajärjestelmään, täytyisi sen julkisuus määritellä samalla kertaa. Lisäksi olisi tarpeellista, että asianhallintajärjestelmä keskustelisi esimerkiksi ministeriöiden ulkoisten verkkosivujen kanssa. Tällöin lausunnot näkyisivät automaattisesti oikeassa paikassa, eikä niitä tarvitsisi erikseen viedä järjestelmiin ja eri verkkosivuille. Nyt annetun kuulemisohjeen perusteella pitäisi jatkossakin erikseen huolehtia siitä, että lausunnot näkyvät myös verkkosivuilla ja/tai lausuntopalvelussa. Ympäristöministeriö toteaa tämän olevan työlästä ja epäsujuvaa. Ministeriö ehdottaa, että lausunnoille olisi vain yksi sähköinen ”kotipesä”. Tällä hetkellä kuitenkin esimerkiksi ympäristöministeriön vanha asianhallintajärjestelmä ei taivu tällaiseen, vaan kaikki on tehtävä manuaalisesti, eivätkä yksittäiset lausunnot näy ulospäin ellei lausunnonantaja itse tiedota omasta lausunnostaan. Lisäksi ympäristöministeriö ehdottaa kappaleen 1.9 toista kohtaa muutettavaksi seuraavasti: ”*Lausuntopyynnössä kerrotaan aina annettujen lausuntojen julkaisuudesta.*” Ympäristöministeriö

ön mielestä on turhaa lukkiutua yhteen viestintävälineeseen eli juuri sähköpostilla tapahtuvaan informoimiseen.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* toteaa lausunnossaan, että se kannattaa niin lausuntopyyntöjen kuin annettujen lausuntojen helppoa saatavuutta kaikille kiinnostuneille. Lausuntopyyntöjen ja annettujen lausuntojen julkaiseminen lausuntopalvelussa selkeyttäisi tilannetta verrattuna nykyisiin ministeriökohtaisiin hankerekistereihin.

*Säteilyturvakeskus* esittää lausunnossaan huolensa siitä, miten lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaiseminen toteutetaan yksittäisen viraston antamien määräysten ja ohjeiden osalta. Nyt ohjeessa säädetään lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaisusta valtioneuvoston hankesivustolla.

## 2.10 Palautteen käsittely

Säädösvalmistelun aikana saatu palaute kirjataan hankkeen asiakirjoihin, esimerkiksi valmistelua varten asetetun työryhmän mietintöön, kokouspöytäkirjoihin tai erillisiin muistioihin.

Lausuntoajan päätyttyä varataan riittävä aika lausuntojen käsittelyyn ja säädöksen jatkovalmisteluun saadun palautteen pohjalta.

Sidosryhmille ja kansalaisille on suositeltavaa antaa tietoja siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja miksi joitakin esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa.

*Valtiovarainministeriö* esittää lausunnossaan kysymyksen, tarkoitetaanko kappaleen 1.10 viimeisessä kohdassa sitä, että tietoja annettaisiin kysyttäessä, vai suorana palautteena vai kirjauksina säädösehdotusten perusteluihin. Jos tähän päädytään, valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ohjeessa tulisi kuvata niitä keinoja, joita käyttäen sidosryhmiä ja kansalaisia voitaisiin informoida palautteen toteuttamisesta.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* toteaa, että ohjeessa annettua suositusta tietojen antamisesta sidosryhmille ja kansalaisille siitä, miten niiden antama palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja miksi joitain esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa, voidaan säädösvalmistelun avoimuuden näkökulmasta pitää perusteltuna. Ohjeesta ei kuitenkaan ilmene, miten suositusta käytännössä sovellettaisiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto pohtii, annettaisiinko esimerkiksi lausujakohtainen palaute kaikille lausunnonantajille. Suosituksen soveltaminen voi olla haasteellista tilanteissa, joissa lausunnonantajia on hyvin suuri määrä ja/tai lausunto koskee ehdotusta, joka sisältää useita pykälä. Voidaan myös pohtia lausujakohtaisen palautteen antamisen merkitystä tilanteessa, jossa säädösehdotuksen perusteluihin kootaan yhteenveto saaduista palautteista ja palautteiden vaikutuksista säädösehdotukseen.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* toteaa lausunnossaan, että nykyisin tieto lausuntopalautteen vaikutuksista ei ole aina tavoittanut lausunnonantajia, jonka vuoksi se pitää erityisen tärkeänä, että tämä on nostettu ohjeessa esille ja että jatkossa huolehditaan lausunnon antaneiden tahtojen informoinnista lainsäädäntöhankkeiden jatkovalmistelussa. Erityisten tärkeää tämä olisi tilanteissa, joissa lausunnonantajan tärkeänä pitämiä ehdotuksia ei katsota voitavan toteuttaa.

*Ympäristöpolitiikkakeskus* toteaa, että laaja kuuleminen ja siihen liittyvä vuorovaikutus eivät takaa sitä, että valmistelussa otetaan esille tulleet asiat huomioon tai viestitään, mitä asioita on otettu huomioon, mitä ei. Tämän takia Ympäristöpolitiikkakeskus ehdottaa kohdan 1.10 viimeistä kappaletta muutettavaksi seuraavasti: ”Sidosryhmille ja kansalaisille viestitään avoimesti siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja millä perusteilla muutoksia on tehty tai esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa.”

*Kuuloliitto ry* ja *Vammaisfoorumi ry* pitävät palautteen käsittelyä keskeisenä ja toteavat, että on tärkeää, että saatu palaute kirjataan virallisesti ylös. Ne esittävät, että ohjeessa avattaisiin tarkemmin, mitä tarkoitetaan sillä, että lausuntoajan päätyttyä varataan riittävä aika lausuntojen käsittelyyn ja säädöksen jatkovalmisteluun saadun palautteen pohjalta. Riittävästä ajasta olisi hyvä kirjata esimerkkejä ohjeeseen. Lisäksi *Kuuloliitto ry* ja *Vammaisfoorumi ry* esittävät, että sidosryhmille ja kansalaisille olisi aina annettava tietoja siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja miksi joitakin esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa.

Lausunnossaan *SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* korostaa palautteen saamisen tärkeyttä kuultavalle. Kuulemiseen liittyvän prosessin seuraamisen tulisi olla helppoa ja eri vaiheiden läpinäkyviä. Esimerkiksi lausuntoyhteenvedon valmistumisesta voisi tulla tieto kaikille lausunnon jättäneille. Viimeistään kun lausuntopalvelu otetaan käyttöön vuonna 2017, palveluun tulisi sisältyä mahdollisuus saada sähköpostitse tietoa kuulemiseen liittyvästä asiasta ja sen etenemisestä eli osallisuuden tulisi läpäistä koko säädösvalmisteluprosessi.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa, että palautteen käsittely tulisi ohjeessa olla tarkempi. Erityisesti nuorille on tärkeä osoittaa, miten nuorten kuuleminen ja osallistaminen on tosiasiallisesti vaikuttanut säädösvalmisteluun. Vaikuttavuutta tulee tehdä näkyväksi erityisesti nuorille, jotta heidän tietoisuutensa omista vaikutusmahdollisuuksistaan lisääntyisi.

*Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio Valo ry* toteaa lausunnossaan, että säädösvalmistelun asiakirjoissa tulisi selkeämmin ja perustellen ottaa kantaa lausuntovaiheessa esitettyihin merkittäviin muutosehdotuksiin, joita ei kuitenkaan aiota toteuttaa. Valmisteluun osallistuvilla sidosryhmillä olisi täten mahdollisuus tietää mitä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja on esitetty ja millä perusteilla niitä ei ole katsottu tarkoituksenmukaisiksi ottaa lopulliseen ehdotukseen.

## 2.11 Kuulemisen ja palautteen kirjaaminen säädösehdotuksen perusteluihin

Kuulemisesta säädösvalmistelussa, saadusta palautteesta ja palautteen vaikutuksista säädösehdotukseen kirjoitetaan yhteenveto säädösehdotuksen perusteluihin. Perusteluissa myös kerrotaan, miltä osin ja miksi keskeisiä saatuja ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa.

Lakiehdotusten valmistelussa yhteenveto kuulemisesta ja palautteesta esitetään hallituksen esityksen perusteluissa. Asetusten ja määräysten valmistelussa yhteenveto kirjoitetaan esittelymuistioon. Tarkemmat ohjeet lausuntopalautteen kirjaamisesta hallituksen esitykseen ovat Hallituksen esitysten laatimisohteissa.

*Valtiovarainministeriö* toteaa, että hallituksen esitykseen sisällytettäviä osioita ei tulisi nykyisestä lisätä ja esittää kysymyksen, olisiko muutoinkaan erityistä tarvetta informoida eduskuntaa lausuntoajan pituudesta. Valtiovarainministeriön mukaan asiana se ei tunnu tähdelliseltä ottaen huomioon esityksen muu sisältö. Hallituksen esityksen perusteluissa tulee ilmi se, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun, ja mahdollisesti se, miksi esitetyjä ehdotuksia ei tulisi toteuttaa. Lausuntoyhteenvedossa tai vastaavassa tiivistelmässä asian selvittäminen ei aikataulusyistä olisi mahdollista. Lausuntoyhteenveto valmistuu muun muassa päätöksentekoa varten, ja kun kannanotot ovat koossa, esitys on useimmiten menossa jo esittelymenettelyyn. Ministeriö ei voi ennakoida poliittisen tahon tai joissakin tapauksissa soveltavan hallinnon puolesta toteuttamiskelpoisia ehdotuksia. Valtiovarainministeriö toteaa, että kuulemisohjeita tulisi tarkastella yhdessä uudistettavina olevien hallituksen esitysten laatimisohteiden kanssa.

*Kirkkohallitus* toteaa lausunnossaan, että yhteenveto tulisi aina tehdä, jotta saatu tieto otettaisiin huomioon valmistelussa ja saataisiin kirjattua hankkeen asiakirjoihin.

*Poliisihallitus* pitää erityisen hyvänä sitä, että palaute ja mahdolliset saadut ehdotukset huomioidaan myös siten, että perusteluissa kerrotaan, miltä osin ja miksi keskeisiä saatuja ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* toteaa, että vastaavanlainen kohta kuulemisen ja palautteen kirjaamisesta säädösehdotuksen perusteluihin sisältyy nykyiseen ohjeeseen, mutta käytännössä lausuntopalaute on kirjattu hallituksen esityksiin toisinaan varsin suppeasti. Tämän johdosta Valvira pitää tärkeänä asian korostamista ohjeessa.

*Viestintävirasto* toteaa, että valmistelun avoimuus huomioon ottaen kuulemisella saadun palautteen kirjaamista säädösehdotuksiin voidaan pitää perusteltuna. Niin ikään tärkeää on kuulemisen perusteella tuoda esiin myös se, miksi joitakin ehdotuksia ei voida toteuttaa.

*Ympäristöpolitiikkakeskus* toteaa lausunnossaan, että politiikkaohjelmien kansalaisosallistumistutkimuksissa on havaittu, että kansalaisilta kerätyt näkökulmat käsitellään liian myöhäisessä vaiheessa valmistelua, eikä esille nousseita näkökulmia todellisuudessa sisällytetä ehdotukseen, vaikka näkemykset todettaisiin hyödyllisiksi. Kansalaisten näkökulmia kerätessä on tärkeää varata riittävästi aikaa esille nousseiden näkökulmien käsittelylle valmisteluprosessissa. Ohjeessa suositeltu yhteenveto voi lisätä kansalaisten näkemysten vaikuttavuutta valmistelussa.

*Suomen Yrittäjät ry* toteaa, että vaatimus kuulemisen ja palautteen kirjaamisesta säädösehdotuksen perusteluihin siitä, miltä osin ja miksi mahdollisesti saatuja keskeisiä ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa, ei tällä hetkellä läheskään aina säädösvalmistelun aikana toteudu. Suomen Yrittäjät ry korostaa, että tämän huomioiminen on tärkeää, jotta sidosryhmät voivat selkeästi nähdä, millä tavoin tekemänsä ehdotukset on valmistelutyössä ja kuulemisessa huomioitu ja onko niiden tekeminen ehdotusten vaikutuksia arvioitu riittävällä tavalla.

## 3 TUKIAINEISTOJA KOSKEVAT KANNANOTOT

### 3.1 Kuuleminen lainvalmisteluprosessissa

#### 3.1.1 Yleisnäkemykset

Enemmistö lausunnonantajista pitää kuulemisen lainvalmisteluprosessia koskevaa lukua kattavana, selkeänä ja ymmärrettävänä. Kyseisessä luvussa annetut esimerkit ja mallit ovat useamman lausunnonantajan mukaan hyödyllisiä ja havainnollistavia. Myös virkamiehen huoneentaulua (kappale 2.1) pidetään useammassa lausunnossa tarpeellisena.

*Valtioneuvoston kanslia* pitää kuulemisen prosessia koskevaa lukua käyttäjäystävällisenä ja selkeänä. Kappaleen 2.3.1 osalta valtioneuvoston kanslia viittaa aiemmin antamaansa kommenttiin siitä, että lausuntopalvelu ei nyky muodossaan ole sellainen, että se voisi tehokkaasti toimia palveluna kaikissa kuulemisissa. Näin ollen palvelun käytön edellyttäminen ohjeessa nyt esitetyllä tavalla ei valtioneuvoston kanslian mukaan ole tarkoituksenmukaista.

*Valtiovarainministeriön* näkemyksen mukaan kuulemisen prosessia koskeva luku ja sitä koskevat aineistot tulisi erottaa riittävän selkeästi toisistaan.

*Maa- ja metsätalousministeriö* pitää kuulemisen prosessia koskevaa lukua helppolukuisena ja ymmärrettävänä. Myös esimerkit ja havainnollistaminen ovat ministeriön mukaan toimivia.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että kuulemisen prosessia koskeva luku on kattava ja kokoaa hyvin yhteen kaikki muistettavat asiat. Luvun lähtökohtana korostuvat suuret ja laajat lakihankkeet. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että oppaan jatkovalmistelussa voisi pohtia olisiko oppaassa tarpeen huomioida käytännönläheisemmin myös suppeat lakihankkeet, jotka muodostavat määrällisesti ainakin sosiaali- ja terveysministeriössä selkeästi suuremman kokonaisuuden. Osassa pienempiä lakimuutoksia kuuleminen voidaan perustellusti ja riittävällä tavalla toteuttaa selkeästi pienimuotoisemmin.

*Ympäristöministeriö* toteaa lausunnossaan, että ohjeen luvuissa 2 ja 3 ilmenee päällekkäisyyksiä, ainakin viestintäasioiden esittämisen osalta. Lisäksi se toteaa, että virkamiehen huoneentaulu kaipaisi lisää konkretiaa. Esimerkiksi toisaalla olevat suositukset kuulemisajoksi voisi kirjata virkamiehen huoneentaulun yhteyteen. Viestintän osalta ohje ”riittävän ajoissa” on ympäristöministeriön mukaan hyvinkin epätarkka. Ministeriöt yleensä tiedottavat lausuntopyyntöns lähemisestä, mutta ympäristöministeriö ehdottaa, että tiedotteella tai vastaavalla tavalla lausuntopyyntöns lähemisestä ilmoitettaisiin esimerkiksi kaksi viikkoa aikaisemmin. Näin etenkin niissä tilanteissa, jos pyyntö osuu loma-aikaan. Viitaten ohjeen kappaleeseen 2.2.1 ympäristöministeriö toteaa, että aina kun lainsäädäntöhanke on käynnistymässä, olisi hyvä arvioida viestintäyksikön kanssa, millaista viestintää kukin lakihanke tarvitsee. Tämä myös silloin, kun kysellään sidosryhmiltä laajalti jostain asiasta mielipiteitä (esivalmistelu).



*Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta* toteaa, että prosessikuvauksessa tulisi korostaa vaikutustenarviointien ja täytäntöönpanon seurannan yhteydessä tehtävän kuulemisen tärkeyttä. Vaikutustenarviointien ja täytäntöönpanon seurannan tulee olla nykyistä sitovampaa. Nyt ohjeessa keskitytään lähes yksinomaan esi- ja perusvalmisteluun, ja täytäntöönpanon ja seurannan osalta kuuleminen jätetään valmistelijan oman harkintaan.

*Luonnonvarakeskus* toteaa lausunnossaan, että virkamieheen huoneentaulusta on jäänyt kansalaisnäkökulma huomioimatta, jota ohjeessa kuitenkin tuodaan aktiivisesti ilmi.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* pitää kuulemisen lainvalmisteluprosessia koskevassa luvussa annettuja malleja ja esimerkkejä erittäin tarpeellisina. Niiden avulla voidaan edesauttaa sitä, että varsinaisessa ohjeosiossa mainitut seikat myös toteutuvat käytännössä.

*Tasa-arvovaltuutettu* on samaa mieltä siitä, että kuulemisen suunnittelussa tärkeää on avoimuuden periaate sekä sidosryhmien ja kansalaisten tasapuolinen kohtelu. Kuulemisen eri mallit perustuvat kuitenkin hyvin paljon sille oletukselle, että sidosryhmät ja kansalaiset ovat aktiivisia, omatoimisia ja järjestäytyneitä. Kuulemismenetelmiä valittaessa tulisi myös ottaa huomioon mahdollisuus, että aina ei löydy järjestäytyneitä ryhmää tai aktiivisia yksityishenkilöitä. Esimerkiksi ympäristönkäyttöä koskevissa kyselyissä tulee usein esiin, että marjastus ja sienestys on erityisesti naisille tärkeä luonnossa liikkumisen muoto, mutta sille ei ole olemassa aktiivista intressidustusta. Tasa-arvovaltuutetun mukaan etenkin luvussa kaksi olisi mahdollista tuoda esille sukupuolivaikutusten arvioinnin merkitys kuulemisen suunnittelussa.

*Lastensuojelun Keskusliitto* pitää hyvänä esille nostettuja kuulemiseen liittyviä asioita ja niiden jaottelua luvussa kaksi. Sen mukaan ohjeessa korostuvat hyvin sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen myös esivalmistelussa, avoimuus viestinnässä ja suunnitelmallisuus läpi koko prosessin. Kappaleessa 2.2.1 (Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa) korostetaan yhteistyötä sidosryhmien kanssa ja myös pyrkimystä luoda sidosryhmille ja kansalaisille aitoja ja tosiasiallisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Lastensuojelun Keskusliitto toteaa arvostavansa edellä mainittua näkökulmaa ja pitää keskeisenä, että lainvalmisteluprosessissa aidosti sitoudutaan ohjeistusten noudattamiseen. Lisäksi Lastensuojelun Keskusliitto toteaa, että virkamieheen huoneentaulussa on hyvin lyhyesti pyritty tuomaan viidessä kohdassa esille kuulemisen prosessissa huomioon otettavat asiat. Lastensuojelun Keskusliitto pitää tarpeellisena huoneentaulun edelleen kehittämistä vastaamaan tarkemmin ja monipuolisemmin itsessään ohjeistuksessa esiin tuotuja asioita.

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* pitää ohjeistusta perusteellisena ja kattavana. SOSTE toteaa, että kappaleessa 2.2.1 on oleellista huolehtia riittävästä tiedotuksesta ja ennen kaikkea tunnistaa toimijaryhmät, heidän edustajansa ja heidän asiantuntemuksensa. SOSTE pitää erittäin tärkeänä, että järjestöt ovat mukana tai huomioituna jo esi- ja perusvalmisteluvaiheissa. SOSTE:n tyyppiset kattojärjestöt pystyvät joko itse tai jäsenkenttensä kautta tuomaan sisältöasiantuntijoiden osaamista jo valmisteluprosessiin.

*Suomen Kuntaliitto ry* pitää erittäin tärkeänä ohjeessa korostettua periaatetta siitä, että kuulemista olisi eri muodoin toteutettava säädösten kaikissa valmisteluvaiheissa esi- ja perusvalmistelusta lähtien tarkoituksena antaa sidosryhmille mahdollisuudet vaikuttaa aidosti valmisteluun tuomalla siihen lisäarvoa. Viime vuosina merkittävis-

säkin lainsäädäntöhankkeissa kuulemista on toteutettu vain lainvalmisteluun kuuluva muotoseikkana.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* pitää hyvänä, että virkamiehen huoneentauluun on pyritty nostamaan koko kuulemisen prosessi. Se kuitenkin ehdottaa, että huoneentaulussa tulisi vielä korosta kaikkia prosessin kannalta tärkeitä asioita, kuten kuulemisen yhdenvertaisuutta. Allianssi ry lisäksi toteaa, että säädöshankkeen viestintä on hyvä viedä niihin verkkopalveluihin, joissa ihmiset jo vierailevat. Ensisijaisesti tulee panostaa myös kaksisuuntaisiin viestintäkanaviin, jotka mahdollistavat dialogin. Allianssi ry haluaa myös painottaa, että jo lainvalmisteluprosessin esivalmisteluvaiheessa tulee kuulla sidosryhmiä. Tässä vaiheessa tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus myös luopua mahdollisen säädöshankkeen toteutuksesta, jos kuulemiset antavat tähän aiheita. On yleistä, että uudistusten toteuttamisesta on tosiasiallisesti päätetty ennen kuin nuoria, muita asianosaisia tai asiantuntijoita on lainkaan kuultu tai vaikutusarviointeja tehty. Kuulemisvaiheessa voidaan tällöin vaikuttaa lähinnä yksityiskohtiin.

*Suomen Yrittäjät ry:n* näkemyksen mukaan kuulemisen prosessia koskeva luku on yleisesti ottaen hyvin jäsenelty ja jaksossa annetut esimerkit sekä mallit ovat hyödyllisiä ja havainnollistavia. Suomen Yrittäjät ry toteaa, että kappaleessa 2.2.1 todetun mukaan ”ennen alustavaa kartoitusta on pyrittävä määrittelemään tavoite tai ongelma. Kartoituksen aikana selvitetään, mitä asiasta tiedetään, miten asiaa on aikaisemmin käsitelty ja mitä ehdotuksia tai linjauksia asiasta on aiemmin tehty.” Tämä on seikka, johon tulee kiinnittää huomiota. Suomen Yrittäjät ry:n käsityksen mukaan tällä hetkellä hyvin harvoin kuitenkaan laajamittaisesti esimerkiksi valmisteltavan säädöksen kohteena olevaa yritysjoukkoa kartoitetaan tässä valmistelun vaiheessa. Suomen Yrittäjät ry toteaa, että tässä yhteydessä olisi syytä kiinnittää huomiota myös säädösvalmistelun kokonaisvaltaisuuteen. Hallitusohjelman säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeeseen kuuluvana toimenpiteenä esitetään valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavaksi itsenäinen ja riippumaton lainsäädännön arviointineuvosto lainvalmistelun laadun kehittämiseksi ja erityisesti lainsäädännön vaikutusten arvioinnin parantamiseksi. Suomen Yrittäjät ry katsoo, että perustettavan arviointineuvoston ja ministeriöiden välinen yhteistyö olisi suotavaa jo lainsäädännön esi- ja perusvalmisteluvaiheessa ja tähän tulee kiinnittää huomiota heti lainsäädännön arviointineuvoston perustamisesta lukien.

### 3.1.2 Työkalut prosessin suunnittelussa ja sidosryhmien kartoittamisessa

*Valtioneuvoston kanslian* mukaan työkalut prosessin suunnittelussa ja sidosryhmien kartoittamisessa ovat riittäviä. Ne ovat hyödyllisiä muistiolistoina sekä antavat ideoita siitä, mikä kulloiseenkin säädösvalmisteluhankkeeseen liittyen olisi paras kuulemisen menetelmä.

*Valtiovarainministeriön* toteaa, että ohjeessa mainitut työkalut kuulemisprosessin suunnitteluun ja sidosryhmien kartoittamiseen ovat riittäviä. Valtiovarainministeriö toteaa, että ohjeen kappaleessa 2.2.2 tulisi selvittää arkistolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiset vaatimukset. Valtiovarainministeriö esittää pohdittavaksi kysymyksiä, kuinka kauan sähköposteja tai muistiinpanoja olisi säilytettävä, liitetäänkö ne arkistoon ja mikä on epävirallisen viestinnän ja tapaamisen julkisuus.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* toteaa, että kappaleessa 2.2.2 asiat olisi hyvä mainita tekstissä samassa järjestyksessä kuin otsikossa. Nyt otsikon jälkeen puhutaan viestinnästä ensin. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että esimerkkidokumentissa mainitaan useammassa kohdassa HARE, josta olisi käytettävä valmisteilla olevan hanketietojärjestelmän nimeä.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa lausunnossaan, että käytännön ongelmana voi joissain hankkeissa olla se, ettei poliittisesti sovittuja aikatauluja ole mahdollista sovittaa yhteen kuulemisohjeen edellyttämän prosessin kanssa. Kuulemisoppaassa ja/tai valmisteilla olevan hallituksen esityksen laatimisoikeuden uudistamisessa olisi hyvä jollain tavalla tunnistaa tämä ja tarjota valmistelijoille siihen ratkaisumalleja. Kuitenkin niin, ettei tehdä hyväksyttäväksi hyvälle valmistelulle rinnakkaista ”ei niin hyvää” vaihtoehtoa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin, että erilaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten esiin saamiseksi olisi tärkeää miettiä, miten kuulemisella tavoitetaan sekä naiset että miehet, kuin myös erilaiset vähemmistöryhmät, joiden kannalta asialla on merkitystä. Tämä on tarpeen ottaa huomioon erityisesti keskeisiä sidosryhmiä tunnistettaessa. Esimerkiksi järjestön jäsenistö voi painottua yhden sukupuolen edustajiin, jolloin on tärkeää kutsua mukaan kuulemiseen myös muita toimijoita. Sukupuoli- ja eri väestöryhmien näkökulman ottaminen huomioon sidosryhmiä kartoitettaessa on perusteltua mainita oppaan luvussa 2.2.3. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan on tärkeää korostaa valmistelijoiden vastuuta erityisesti niiden väestöryhmien osalta, joiden edellytykset puolustaa omaa asemaansa ovat heikot.

*Ympäristöministeriö* toteaa, että kappaleen 2.2.2 kirjaus ”Sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen on hyvä aloittaa jo siinä vaiheessa, kun valmistelevalle viraston johto ei ole vielä päättänyt kantaansa eri ratkaisuvaihtoehtoihin tai kun säädösehdotusta ei vielä ole kirjoitettu valmiiksi” on niin itsestään selvä, että sen kirjaaminen ohjeeseen on kyseenalaista. Lisäksi ympäristöministeriö ehdottaa, että kappaleessa käytetyn termin ”tiedottaminen” sijasta puhuttaisiin viestinnästä. Ympäristöministeriön mukaan tiedottaminen on aina yksisuuntaista. Viestinnän tavoite on varmistaa, että eri tahot pääsevät esittämään oikeaan aikaan näkemyksensä valmisteltavasta lainsäädännöstä. Tässä kohdassa ohjetta ei mainita sosiaalista mediaa, joka kuitenkin on myös valtiolla kasvava viestintäkanava.

*Kirkkohallitus* toteaa lausunnossaan, että kappaleessa 2.2.2 olisi syytä tuoda esille, että suunnitelmaa ja aikataulua laadittaessa on hyvä myös tiedostaa, millä sidosryhmän toimielimellä on toimivalta lausua asiasta. Esimerkiksi säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon, lausunnon antaa Suomen evankelisluterilaisen kirkon puolesta kirkolliskokous (kirkkolaki (1054/1993) 20 luku 7 §), joka kokoontuu kahdesti vuodessa. Kirkkohallitus toteaa, että onnistunut kuuleminen edellyttää, että asiasta on viestitty riittävällä tavalla. Viestintää käsitellään ohjeessa lähinnä esimerkkien avulla. Kirkkohallituksen mukaan viestinnän osuutta olisi siten syytä laajentaa. Kirkkohallitus toteaa, että viestinnän tulee olla monipuolista, jotta tieto vireillä olevista valmisteluista olisi myös valtio- ja kuntahallinnon ulkopuolisten sidosryhmien saatavilla. Viestintä tulisi suunnitella lisäksi siten, että tieto valmistelusta saavuttaa myös ne sidosryhmät, joita hankkeen valmistelijat eivät välttämättä tiedosta sidosryhmiksi. Avoimuuden periaatteen näkökulmasta ei ole riittävää, että sidosryhmä itse joutuu seuraamaan vireillä olevia valmisteluja joko rekistereistä tai palautteivuilta varmistaakseen mahdollisuuden osallistua valmisteluun koskevaan keskusteluun.

*Ihmisoikeuskeskus* kannustaa kartoittamaan kuultavia tahoja ennakkoluulottomasti. Samojen toimijoiden kuuleminen ei välttämättä tuo monipuolisesti esiin säädösesitykseen liittyviä erilaisia kysymyksiä ja näkemyksiä. Lisäksi se asettaa tietyt sidosryhmät tai kansalaiset eriarvoiseen asemaan, koska ne/he eivät pääse yhtäläisesti vaikuttamaan esimerkiksi itseään koskeviin asioihin. Osana säädösvalmistelua tulisi selvittää, liittyykö käsiteltävänä olevaan säädökseen sellaisia näkökohtia, jotka edellyttävät poikkeamista perinteisesti keskeisinä pidettyjen kuultavien joukosta. Esimerkiksi eri säädösten perus- ja ihmisoikeusyhteydet olisi tunnistettava paremmin. Järjestäytymättömät toimijat tulisi lisäksi sisällyttää kuultavien tahojen kartoitukseen. Ihmisoikeuskeskus toteaa, että kuten ohjeluonnoksessa todetaan, lakien toimeenpanosta vastaavien tahojen, eli esimerkiksi kuntien ja alueviranomaisien mukaan ottaminen lakien valmisteluun on olennaista toimeenpanon onnistumisen kannalta. Sen lisäksi, että toimeenpanevat tahot saavat mahdollisuuden vaikuttaa valmistelussa olevaan asiaan, näin voidaan paremmin varmistaa myös se, että ne ymmärtävät uuden tai muutetun lain sisällön ja velvoitteet. Ohjeluonnoksessa kiinnitetään huomiota myös siihen, että joidenkin keskeisten ryhmien tavoittaminen saattaa olla vaikeaa. Ihmisoikeuskeskus haluaa tässä yhteydessä nostaa esiin haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, jotka eivät välttämättä kykene osallistumaan kuulemisprosessiin samalla tavoin kuin muut toimijat, vaikka jokin säädös heihin suoraan tai välillisesti vaikuttaisikin. Tämä tulisi ottaa huomioon kartoitusta ja tiedotusta suunniteltaessa. Esteettömyys ja saavutettavuus on varmistettava eri tavoin.

*Ilmatieteen laitos* pitää työkaluja riittävinä ajoitus- ja aikatauluohjeineen. Ilmatieteen laitos toteaa, että ohjeet auttavat valmistelijaa monipuoliseen ajatteluun sidosryhmien kartoittamiseksi. Mahdollisuus antaa kansalaispalautetta täydentää tätä. Ohjeet ovat siten riittävät myös sidosryhmien kartoittamiseen.

*Elintarviketurvallisuusvirasto Evira* ehdottaa, että kappaleessa 2.2.2 jaottelua voisi selventää lukemisen helpottamiseksi. Kohdassa asiat on lueteltu peräkkäin ja ne on sinänsä esitetty hyvin, mutta silti voisi olla hyödyllistä käyttää esimerkiksi numeroituja alaotsikoita kohdissa esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntokierros ja jatkovalmistelu.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* pitää kappaleen 2.2.2 osalta tärkeänä sitä, että ennen kuulemisen toteuttamista kuulemisen tavoitteet on määritelty mahdollisimman tarkasti. Tällä tavalla varmistetaan se, että niin lain valmistelija kuin kuultavat tahot sisäistävät ne päämäärät, joihin kuulemisella pyritään, eikä kuuleminen jää vain muodollisuudeksi. Tavoitteet voivat tulla esille myös lausuntoa pyydettyäessä esitettyjen kysymysten kautta. Valmiiksi asetetuilla kysymyksillä voidaan toisinaan avointa lausuntopyyntöä paremmin saavuttaa kuulemisella niitä asioita, joihin kuulemisella pyritään. Valvira katsoo kuitenkin tähän liittyvän myös riskejä. Valmiiden kysymysten suhteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, etteivät kysymykset liiaksi ohjaile lausunnonantajien kannanottoja, ja että näiden lisäksi lausunnonantajalla on mahdollisuus kommentoida myös kysymysten ulkopuolelle jääviä seikkoja. Valvira sekä *Vammaisfoorumi ry* katsovat kappaleessa 2.2.3 annettujen ohjeiden sidosryhmien kartoittamisesta olevan erityisen keskeisiä, sillä esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla säädösmuutokset saattavat kohdistua sellaisiin ryhmiin, joiden kyvyt ja mahdollisuudet pitää huolta omista eduistaan ja oikeuksistaan ovat erityisen heikot (esimerkiksi vanhukset, vammaiset, mielenterveyspotilaat). Tällöin on erityisen tärkeää, että näitä heikommassa asemassa olevia edustavat tahot tulevat lakia valmisteltaessa kuulluksi.

*Säteilyturvakeskus* toteaa lausunnossaan, että kappaleet 2.2.2 ja 2.2.3 ovat yksityiskohtaisia ja fokuoivat otsikon mukaisesti lainvalmisteluun, mutta soveltamista alemmantasoisien säännösten valmisteluun olisi hyvä täsmentää esimerkiksi taulukkomuodossa.

*Tasa-arvovaltuutettu* toteaa lausunnossaan, että sidosryhmien kartoittamista koskevassa kappaleessa 2.2.3 olisi mahdollista tuoda esiin sukupuolivaikutusten arviointi ja sen käyttökelpoisuus etenkin esityksen suoria ja välillisiä kohteita kartoittaessa. Kysymysluetteluun voitaisiin esimerkiksi lisätä kysymys, vaikuttaako esitys eri tavoin eri sukupuoliin ja jos vaikuttaa, niin miten se tulisi näkyä kuultavien sidosryhmien valinnassa. Asiantuntijakuulemisen osalta tasa-arvovaltuutettu pitää toivottavana, että kuultavien asiantuntijoiden sukupuoli nostettaisiin esille. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan eduskunnan asiantuntijakuulemisia koskevassa tutkimuksessa (*Holli, Anne Maria – Saari, Milja: Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa, TANE-julkaisuja (2009) 11*) todetaan, että valiokunnissa vakiintuneisiin asiantuntijakäytäntöihin liittyy ongelmia, jotka tuottavat sukupuolivoumaa ja suositellaan, että monipuolisen osallisuuden toteuttamiseen kiinnitettäisiin huomiota jo lainvalmistelussa osana valtavirtaistamisen tavoitetta. Näin ollen myös kuulemisoppaassa olisi mahdollista kiinnittää huomiota tasa-arvolain (609/1986) 4 §:n mukaiseen tasa-arvon edistämiseen, kun esitetään kysymys, kenellä on tietoa ja asiantuntemusta esityksen aiheena olevasta asiasta, ja kun valitaan kuultavia asiantuntijoita.

*Ympäristöpolitiikkakeskus* pitää hyvänä, että kappale 2.2.2 sisältää ohjeita dokumentoinnista. Ympäristöpolitiikkakeskus kuitenkin toteaa, että sisältöön olisi hyvä lisätä näkökulmia dokumentoinnin avoimuudesta. Ympäristöpolitiikkakeskus ehdottaa ohjeeseen lisättäväksi: ”Yhteenvedot kuulemisesta ja sen pohjalta tehdyistä ratkaisuisista olisi hyvä sisällyttää avoimesti hankkeen muiden asiakirjojen yhteyteen siten, että osallistuneet tahot voivat seurata, kuinka heidän näkökulmat ovat vaikuttaneet ja kuinka tehdyt ratkaisut on perusteltu.” Myös laatikossa olevaan sisällisiin tavoitteisiin olisi hyvä lisätä kohtaan ”Tiedottaminen”: ”Viestitään, kuinka osallistumisen kautta saadut näkökulmat ovat vaikuttaneet valmistelussa”. Esimerkkejä-kohtaan olisi hyvä lisätä: ”Yhteenvedo sisällytetään avoimesti verkossa oleviin hankeasiakirjoihin”. Kappaleen 2.2.3 osalta Ympäristöpolitiikkakeskus toteaa, että sidosryhmiä määriteltäessä kansalaisia ja heitä edustavia ryhmiä ei ole tarvetta erottaa omaan lauseeseensa. Ympäristöpolitiikkakeskus ehdottaa seuraavaa muutosta: ”Sidosryhmiä voivat olla esimerkiksi muut ministeriöt, yritykset, toimeenpanevat viranomaiset, edunvalvontajärjestöt, kunnat, tutkijat, kansalaisryhmät ja kansalaiset.” Ympäristöpolitiikkakeskus pitää sidosryhmien kartoittamisen lomaketta hyvänä työkaluna. Se kuitenkin toteaa, että puhuttaessa tutkimuksen vaikuttavuuden lisäämisestä, ryhmä ”muut asiantuntijat” ei välttämättä riitä heijastelemaan tutkimuksen roolia päätöksenteossa. Ympäristöpolitiikkakeskus suosittelee lisättäväksi lomakkeeseen: ”Asiantuntijat ja tutkijat”.

*Kuuloliitto ry* ehdottaa kappaleen 2.2.2 toista kohtaa muutettavaksi siten, että kuuleminen olisi pääsääntöisesti aina ajoitettava kappaleessa kuvatussa vaiheessa. Muutoin kuuleminen ei toteudu tarkoituksenmukaisesti.

*Lastensuojelun Keskusliitto* toteaa lausunnossaan, että kappaleessa 2.2.2 todettua kuulemisen aloittamista jo siinä vaiheessa, kun valmisteleval viraston johto ei ole vielä päättänyt kantaansa eri ratkaisuvaihtoehtoihin tai kun säädösehdotusta ei vielä ole kirjoitettu valmiiksi, ei voi kylliksi korostaa. Jos sidosryhmien kuuleminen tapahtuu säädösvalmistelun loppuvaiheessa ja kiireellisellä aikataululla, herää epäily sidosryhmien tosiasiallisesta mahdollisuudesta vaikuttaa lainsäädäntöhankkeeseen. Kappaleessa 2.2.2 myös korostetaan, että eri menetelmiä käytettäessä tulee huoleh-

tia siitä, että niillä sidosryhmillä ja kansalaisilla, joita hanke koskee, on tasapuoliset mahdollisuudet saada tietoa hankkeesta sekä esittää mielipiteitään ja näkemyksiään hankkeesta. Lastensuojelun Keskusliitto painottaa, että tältä osin lasten ja nuorten huomioiminen on ensiarvoisen tärkeää. Jotta lasten ja nuorten tasapuolinen osallistuminen olisi ylipäättään mahdollista, tulee lapsille ja nuorille tiedottamista suunnitella omana osa-alueenaan. Myös kuulemisen menetelmissä tulisi ottaa huomioon lapsille ja nuorille sopivat keinot ja lisäksi kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen. Kaikilla lapsilla ja nuorilla, myös niillä, joiden osalta tulee kiinnittää erityistä huomiota saavutettavuuteen ja esteettömyyteen tai joiden näkemykset syystä tai toisesta jäävät usein selvittämättä ja huomioimatta, tulee olla mahdollisuus osallistua itseään koskeviin asioihin. Lastensuojelun Keskusliitto ehdottaa, että kappaleen 2.2.2 kohdassa ”Tiedottaminen” ilmaistu tavoite kirjoitettaisiin sellaiseen muotoon, joka enemmän kuvaisi kuulemiseen liittyvää dialogia sidosryhmien ja kansalaisten kanssa. Kappaleen 2.2.3 osalta Lastensuojelun Keskusliitto korostaa, kuten aiemmin edellä, lasten ja nuorten asemaa ja osallistumismahdollisuuksia heitä koskevien asioiden osalta.

*Suomen Kuntaliitto ry* toteaa lausunnossaan, että ohjeessa on lainvalmisteluprosessiin kuuluvan kuulemisen ja vuorovaikutuksen esimerkkinä käytetty toukokuun 2015 alusta voimaan tullutta kuntalain uudistusta. Suomen Kuntaliitto ry toteaa, että sinänsä kattavasta kuvauksesta puuttuvat Suomen Kuntaliiton kuntien kanssa toteuttamat kuulemis- ja vuorovaikutustoimenpiteet, joilla oli suuri vaikutus lain lopulliseen sisältöön. Kuntaliitto toteutti kuntien kanssa lukuisia tilaisuuksia, esimerkiksi viisi puolen päivän mittaista kuntien edustajille avointa eri teemoihin keskittynyttä palaute- ja keskusteluseminaaria. Nämä edustivat aitoa kuntia osallistavaa valmistelua. Kuntakentän näkökulmasta tärkeä on ohjeen mukainen sidosryhmäkartoitus, jossa on korostettu lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien tahojen merkitystä kuulemisessa. Kunnat ja kuntien yhteistyöelimet ovat usein keskeisessä roolissa täytäntöön pantaessa uutta lainsäädäntöä.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa, että kappaleessa 2.2.2 viitataan lakisääteisiin kuulemisvelvoitteisiin, joihin olisi hyvä tehdä linkitys tässä kohtaa. Samassa luvussa puhutaan ”kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta”. Allianssi ry pohtii lausunnossaan, miksi ohjeessa käytetään sanaa tasapuolinen kohtelu, eikä yhdenvertainen kohtelu. Allianssi ry:n mukaan yhdenvertaisuutta tulisi korostaa tässä kohtaa erityisesti siitä syystä, että suunnitteluvaiheessa tulee miettiä, onko tietyillä ryhmillä eri tarpeita kuulemisen onnistumisen suhteen.

*Suomen Yrittäjät ry:n* käsityksen mukaan kappaleessa 2.2.2 mainittuja perusvalmistelun aloittamisen yhteydessä tehtäviä viestintäsuunnitelmia tehdään harvoin. Suomen Yrittäjät ry:n mukaan on tärkeää, että mainittuun suunnitelmaan kiinnitettäisiin jatkossa tarkempaa huomiota ja suunnitelman tekeminen otettaisiin myös käytännössä kiinteäksi osaksi prosessia. Suomen Yrittäjät ry toteaa, että kappaleessa 2.2.3 esimerkkinä on käytetty suuryritysten ja mikroyritysten välisiä eroja. Suomen Yrittäjät haluaa korostaa, että milloin kyseessä on yrityksiin kohdistuva sääntely, tulisi sääntelyn lähtökohdaksi ottaa niin kutsuttu ”pienet ensin” -periaate. On huomattava, että suomalaiset yritykset ovat pieniä. Peräti 93,4 prosenttia yrityksistä työllistää alle 10 työntekijää. Alle 250 työntekijää työllistäviä yrityksiä pk-yrityksiä on 99,8 prosenttia kaikista yrityksistä. Säädosvalmistelu edellyttää riittävän huomion kiinnittämistä yrittäjyyteen ja pienten yritysten toimintaedellytyksiin. Suomen Yrittäjät ry toteaa, että annetut ohjeet eivät kuitenkaan toimi käytännössä. Säädosvalmistelussa tulisikin ottaa käyttöön niin kutsuttu pk-yritystesti. Vaikkakin kappaleessa 2.2.3 on viitattu vain sidosryhmien kartoittamiseen, tulisi mainittu ”pienet ensin” -periaate pitää mielessä myös tätä kartoitusta tehtäessä ja prosessien yleisessä suunnittelussa koko-

naisvaltaisesti. Lisäksi Suomen Yrittäjät ry toteaa, että huomiota olisi kiinnitettävä myös mainittuun edustettavuuden tunnistamiseen. Suomen Yrittäjät ry:n mukaan on tärkeää, että säädöksiä valmisteltaessa kuullaan nimenomaisesti myös palveluiden käyttäjiä (yritykset/kansalaiset), ei ainoastaan tuottajia/operaattoreita (viranomaiset). Lausuntopyyntöön ja siinä esiin tuotaviin seikkoihin liittyen Suomen Yrittäjät ry korostaa, että lausuntopyyntöön olisi syytä kiinnittää erikseen kohdassa 2.3.2 mainittujen seikkojen lisäksi huomiota siihen, että esitettävän sääntelyn vaikutusten arviointi on riittävän kattavaa ja monipuolista.

*Heta-Elena Heiskanen* toteaa, että sidosryhmien kartoittamisessa tulisi huomioida mieluummin laaja kuin suppea menettely. Esimerkiksi kuultavaksi olisi korrektaa kutsua kaikki ne tahot, joihin uudistukset keskeisesti koskettavat, mukaan lukien ne tahot, jotka ovat lausuneet pyytämättä jossakin prosessin vaiheessa. Esimerkiksi maaja metsätalousministeriö ei ole lähettänyt lausuntopyyntöä Metsähallituslain kontekstissa niille kaikille tahoille, jotka ovat oma-aloitteisesti ja aktiivisesti lausuneet asiaa. Myös ministeriöitä on jätetty valmistelusta ulkopuolelle. Myös Ihmisoikeuskeskuksella ja ihmisoikeusjärjestöillä on moniin asioihin yleinen intressi, jossa ne olisi suotuisaa kutsua mukaan matalalla kynnyksellä.

### 3.1.3 Ohje kuulemisen suunnittelun tukena

Enemmistö lausunnonantajista katsoo, että ohje tukee riittävästi kuulemista ja sen suunnittelua lainvalmisteluprosessissa ja antaa hyvän yleiskuvan siitä, mistä kuulemisessa lainvalmisteluprosessissa on kysymys.

*Valtioneuvoston kanslian* mukaan ohje tukee kattavasti kuulemisen suunnittelua lainvalmisteluprosessissa. Kanslia korostaa, että asioiden esittäminen kuulemisprosessissa riittävän konkreettisella tasolla helpottaa sekä kuultavia että kuulemisen tulosten analysointia. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että esitetyt esimerkit lausuntoyhteenvetojen malleiksi ovat laadukkaita ja siten riittävän erilaisia, että niistä on helposti valittavissa kulloinkin valmisteltavana olevaan säädöshankkeeseen parhaiten soveltuva malli. Lisämalleja suunniteltaessa EU:n komission kuulemisesta laati-  
mia lausuntoyhteenvetoja voitaisiin myös mahdollisesti hyödyntää malleina.

*Liikenne- ja viestintäministeriön* mukaan ohje tukee riittävästi kuulemisen suunnittelua, mutta toteaa, että se vaatisi valmistelijalta perehtymistä ja tietoteknisiä valmiuksia.

*Ympäristöministeriö* toteaa, että ohjeessa painotettu etukäteissuunnittelu on toimiva sellaisissa hankkeissa, jotka etenevät suunnitellusti. Ympäristöministeriö pohtii lausunnonaan, miten etukäteissuunnittelu soveltuu sellaisiin hankkeisiin, joissa aikataulut ja sisällöt muuttuvat, kun esiselvityksistä ilmenee uutta tietoa ja johtaa lisäselvityksen tarpeelle. Lisäksi ympäristöministeriö pohtii, kuinka etukäteissuunnittelu toimii sellaisissa hankkeissa, joissa on tarve saada opastusta poliittiselta johdolta, mikä ei kuitenkaan syystä tai toisesta onnistu toivotussa aikataulussa.

*Ihmisoikeuskeskuksen* mukaan kuulemisen etenemistä hahmoteltaessa olisi hyvä huomioida, että sidosryhmien ja kansalaisten kuulemisen ei tule päättyä pelkästään säädösten valmisteluun. Osana valmistelua olisi tärkeää miettiä etukäteen, miten säädösten toimeenpanosta kerätään palautetta. Saatua informaatiota voidaan hyödyntää esimerkiksi muiden säädösten valmistelussa tai olemassa olevaa säädöstä

muutettaessa. Ihmisoikeuskeskus toteaa myös, että ohjeessa olisi hyvä tarkentaa, millaisen menettelyn ja millaisten kriteerien pohjalta jotkin tahot määrittellään keskeiseksi sidosryhmiksi. Kappaleessa 2.2.3 esitetyt kysymykset antavat tähän hyviä suuntaviivoja, mutta ne tulisi selvemmin yhdistää keskeisten ryhmien määrittelyyn.

*Elintarviketurvallisuuskeskus Eviran* mukaan ohjeet ovat hyödylliset. Eviran kannalta olisi kuitenkin hyvä, jos ohjeessa huomioitaisiin tarkemmin myös kapea-alaisen hankkeen kuulemismenettely ja ohjeistettaisiin sen läpivieminen selkeästi. Erityisesti vähimmäisvaatimusten esittäminen selkeästi pienemmän hankkeen kohdalla olisi hyvä asia. Määräyksenantomenettelyn kannalta useat eri vaiheet voivat tuntua valmistelijasta hieman monimutkaisilta. Tämä saattaa vaikuttaa ohjeen aktiiviseen käyttämiseen.

*Lastensuojelun Keskusliitto* toteaa, että aikaisemmin mainitsemiensa lisäyksiin ohje tukee kuulemisen suunnittelua. Olennaista käytännön kannalta on se, miten lainvalmistelussa ohjeita noudatetaan ja miten niiden perusteella ollaan valmiita kuulemisprosessia kehittämään.

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n* arvion mukaan tehokkaasti toimeenpantuna ohje tukee kuulemisen suunnittelua riittävästi.

*Suomen Journalistiliitto ry* haluaa korostaa median roolia valmistelun yhteydessä. Tavoitteessa lausuttu avoimuus ja rakentava vuorovaikutus muun muassa kansalaisten kanssa edellyttää, että media saa tietoa valmistelussa olevista säädöksistä. Suomen Journalistiliitto ei tarkoita mediallyä vain tiettyjä esimerkiksi valtakunnallisia viestimiä, vaan huomioon on otettava media-alan moninaisuus ja sen moniäänisyys, sekä esimerkiksi freelancerina työtä tekevät journalistit.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa lausunnossaan, että kuulemisen suunnittelu olisi aloitettava vaikutusarvioinnilla. Esimerkiksi lasten ja nuorten kuuleminen tulee räätälöidä vaikutusarvioinnin mukaan: Kuulemisen suunnittelussa (kappale 1.3) tulee ottaa huomioon, miten valmisteltava säädös vaikuttaa yleisesti lapsiin ja nuoriin, sekä vaikuttaako se tiettyihin lapsi- ja nuorisoryhmiin. Allianssi ry toteaa, että usein nuoria ja nuorten vaikuttajaryhmiä kuullaan vain tietyissä välittömästi nuorten elämään, kuten kouluun, liittyvissä teemoissa. Kuitenkin monet koko väestöön liittyvät teemat koskettavat myös nuoria. Allianssi ry:n mukaan nuoria tulisikin kuulla kaikissa teemoissa, joilla on heidän elämäänsä vaikutusta.

*Heta-Elena Heiskanen* toteaa, että yleisesti ottaen ohje on hyvä, mutta siihen olisi hyvä lisätä edelleen läpinäkyväksi normiperustaksi perus- ja ihmisoikeuslähtöisyyttä. Kuulemismenettelyt ovat esimerkiksi ympäristöasioissa osa kansainvälistä velvoiteverkostoa, kuten Århusin sopimusta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ympäristötapauskäytäntöä ja juontavat myös perustuslain (731/1999) 20 §. Kuuleminen ylipäänsä on lähtöisin ihmisoikeusperustaisesta ajatuksesta taata kansalaisten osallistuminen.



### 3.1.4 Muunlaiset mallit tai esimerkit

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* on viimeksi 16.7.2015 laatinut lausuntoyhteenvedon asiassa Digitaalisen talouden sääntelytarpeet ja sääntelyn kehittämistarpeet. Lausuntoyhteenvedo on jäsenneily siten, että siinä todetaan saapuneet lausunnot, lausunnonantajien yleiset huomiot ja yksityiskohtaiset huomiot viiteen asiakokonaisuuteen.

*Liikenneturvakeskus* ehdottaa, että kokemuksiä eri tahojen välillä voisi jakaa ”best practices” -tyyppisesti.

*Säteilyturvakeskus* hyödyntää lausuntopyyntöissä ja niiden käsittelyssä taulukkomallia, joka ohjaa esittämään myös lausunnon perustelut kohdittain. Lausunnoissa esitetyt kommentit käsitellään yksityiskohtaisesti ja taulukkoon merkitään kommentin vaikutus säännösehdotukseen. Valinnalle (hyväksytään, hylätään, vaikuttaa osittain tms.) kirjataan perustelut. Myös mahdollinen uusi muotoilu kirjataan taulukkoon. Lisäksi säädöksen (määräys, ohje) perustelumuietiossa esitetään merkittävimmät kommentit ja niiden huomiointi.

## 3.2 Menetelmät

### 3.2.1 Yleisnäkemys

Suurin osa lausunnonantajista katsoo, että ohjeessa käsitellään kattavasti ja monipuolisesti erilaisia kuulemisen ja vuorovaikutuksen menetelmiä. Osa lausunnonantajista kuitenkin esittää huomioita ja muutosehdotuksia ohjeen menetelmiä koskevaan lukuun.

*Valtioneuvoston kanslian* mukaan ohjeen menetelmiä koskeva luku on käytännönläheinen ja selkeä kokonaisuus, joka tukee kuulemismenettelyn suunnittelua. Kanslia pitää hyvänä, että kuulemisoppaassa korostetaan käytettävissä olevien menetelmien monipuolisuutta. Kappaleessa 3.1 todetaan, että menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Merkittäviä tekijöitä menetelmän valinnassa ovat myös hankkeen aikataulu ja käytettävissä olevat voimavarat. Valittavat menetelmät ovat lisäksi sidoksissa siihen, mitä sidosryhmiä tavoitellaan. Valtioneuvoston kanslian mukaan menetelmän valinnan osalta voitaisiin huomiota kiinnittää esimerkiksi siihen, minkälaiset vaikutukset hankkeella on kunkin sidosryhmän osalta, minkälainen painoarvo kullakin sidosryhmällä on tai sille annetaan ja kuinka edustavia sidosryhmät ovat. Lisäksi kappaleen 3.2.1 toisessa kohdassa todetaan, että eräissä tapauksissa valmisteluelimen asettaminen on käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että tähän kohtaan liitetty linkki asiakirjaan, jossa tapaukset on esitetty, olisi hyödyllinen lisä säädösvalmistelijalle.

Ohjeen kappaleessa 3.7.1 todetaan, että ministeriöllä on organisaatiokohtaiset pääkäyttäjät. *Valtiovarainministeriö* huomauttaa, että lausuntopalvelun pääkäyttäjä on siirtynyt valtiovarainministeriölle annetun tiedon mukaan valtioneuvoston hallintoyksikölle.

*Opetus- ja kulttuuriministeriö* ehdottaa harkittavaksi, että ohjeen lausuntomenettelyä koskevaa kappaletta 3.5 täsmennettäisiin. Kyseisen kappaleen mukaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä yleensä silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu esi- ja perusvalmistelun aikana. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että muualla ohjeessa kuitenkin korostetaan kirjallisten lausuntojen pyytämistä, joten mainitun kohdan perusteella voi kirjallisten lausuntojen pyytämisen velvoittavuus jäädä osin epäselväksi. Lisäksi ohjeluonnoksen Nuortenideat.fi koskevassa kappaleessa viitataan nuorisolakiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä on antanut nuorisolain uudistamiseksi mietintönsä, joka on lausuntokierroksella 30.11.2015 saakka. Työryhmän ehdotuksessa uudeksi nuorisolaiksi nuorten osallistumisesta, vaikuttamisesta ja kuulemisesta ehdotetaan säädettäväksi ohjeluonnoksessa viitatuilta osin siten, että sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään, nuorille ja lapsille tulee tarjota mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa paikallista, alueellista ja valtakunnallista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn tai heitä tulee muutoin kuulla mainituissa asioissa.

*Maa- ja metsätalousministeriön* mukaan menettelyvaihtoehdot tuodaan ohjeessa hyvin esille. Ministeriö katsoo tämän olevan hyvä, sillä käytettävät vaihtoehdot voidaan valita kyseessä olevan hankkeen mukaan.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* toteaa lausunnossaan sähköisten demokratiapalveluiden osalta (kappale 3.7), että palvelut ovat hyviä, ja niitä on parannettu viime vuosina. Palvelujen yhteensopivuutta muiden valtioneuvoston piirissä käytettävien järjestelmien kanssa on edelleen kehitettävä. Nykyisten tehokkuustavoitteiden puristuksessa ei pitäisi tehdä päällekkäistä työtä, jota lausuntopalvelun käyttö ja asianhallintajärjestelmien ylläpito ehdotetussa mallissa vaativat. Lausuntopalvelun lisäksi ministeriöissä on kirjattava asiat asianhallintajärjestelmään ja hankerekisteriin.

*Ilmatieteen laitoksen* mukaan ohjeessa kuvatut viestintä- ja vuorovaikutusmenetelmät tarjoavat kansalaisille hyvän mahdollisuuden antaa kansalaispalautetta. Ilmatieteen laitos pitää erityisen hyvänä, että kansalaiset voivat esittää näkemyksiään helpolla tavalla sähköisesti, muun muassa otakantaa.fi-palvelun kautta. Lisäksi ohjeissa on otettu huomioon sosiaalisen median yhä laajeneva käyttö.

*Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan* mielestä menetelmäosio antaa kattavan kuvauksen erilaisista kuulemistavoista ja lisää siten säädösvalmistelijoiden tietopohjaa eri menetelmistä. Menetelmiä on lueteltu varsin kattavasti, mutta haasteeksi muodostuu näiden menetelmien hyödyntäminen ja niihin liittyvän osaamisen kehittäminen. Neuvottelukunta katsoo, että tulevaisuudessa tulisi keskittyä yhä enemmän koulutuksen ja osaamisen kehittämiseen, mikä luo pohjaa avointen toimintatapojen leviämiseksi ministeriöissä. Oikeusministeriön demokratiapalvelut tulisi ottaa nykyistä laajempaan käyttöön. Lausuntopalvelu tulisi ottaa käyttöön kaikissa lausuntokierroksissa. Otakantaa.fi-palvelua tulisi hyödyntää valmistelun alusta lähtien kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa sidosryhmien laaja ja varhainen kuuleminen on toivottavaa. Demokratiapalvelut parantavat kansalaisyhteiskunnan yhdenvertaista osallistumista hallinnossa tehtävään valmistelutyöhön. Varsinkin lausuntopalvelu tekee lausuntokierroksista nykyistä avoimempia, jolloin kaikilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on yhdenvertainen mahdollisuus osallistua lausuntokierroksiin.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira* pitää erityisen hyödyllisenä sitä, että ohjeen menetelmiä koskevassa luvussa on useimmin käytettyjen menetelmien lisäksi tuotu esille myös erilaisia vähemmän hyödynnettyjä menetelmiä (esim. World Cafe). Erilaiset osallistavammat kuulemismenetelmät voivat tietyntyyli-

lakahankkeissa olla jopa perinteisiä asiantuntijakuulemisia ja kirjallisia lausuntoja parempia, tai ainakin tuoda lisäarvoa niiden ohelle. Näillä menetelmillä myös ne tahot, jotka nykyisin helposti jäävät kuulematta, voidaan paremmin pyrkiä saamaan kuultavien piiriin. Myös vuoropuhelu eri sidosryhmien välillä voi antaa pelkästään irrallisia, toisistaan riippumatta annettuja lausuntoja, parempia näkökulmia säädöshankkeen kehittämiseen. Lisäksi Valvira katsoo, että mitä aiemmassa vaiheessa lakiesityksen valmistelua eri sidosryhmät tulevat kuulluksi, sitä suurempi tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus näillä ryhmillä on. Tämän johdosta kuulemista ei tulisikaan pääsääntöisesti jättää täysin tapahtuvaksi vasta valmiin hallituksen esitysluonnoksen jälkeen pyydettyihin kirjallisiin lausuntoihin, vaan hankkeen luonteesta riippuen sidosryhmät tulisi ottaa mukaan jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valvira pitääkin tärkeänä, että ohjeessa nostetaan esille myös näitä varhaisemman osallistumisen mahdollistavia menetelmiä. Ohjeessa mainittujen lisäksi Valvira nostaa esimerkkinä tällaisesta varhaisemman osallistumisen menetelmästä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämän Innokylä-palvelun, joka tulee olemaan tärkeä viestintäkanava erityisesti uuden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain yhteydessä.

*Säteilyturvakeskuksen* mukaan epäselvää on, miten ohjeessa esitetyt menetelmät ovat yksittäisten virastojen käytettävissä.

Yhdessä työskentelyä (kappale 3.2) ja monijäsenisiä valmisteluelimiä (kappale 3.2.1) koskien *tasa-arvovaltuutettu* katsoo, että viittaus tasa-arvolakiin voitaisiin sisällyttää itse kuulemisohjeeseen (kappale 1.6). Etenkin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta (esimerkiksi sukupuolivähemmistöt) tasa-arvovaltuutettu pitää yhteisvalmistelua suositeltavimpana valmistelun muotona, koska se on kuulemisen tavoitetta osallistavin ja suurin. Erityisen huolissaan tasa-arvovaltuutettu on naisiin ja vähemmistöihin kohdistuvasta vihapuheesta, joka voi vaikuttaa sekä kansalaisten että tutkijoiden halukkuuteen ottaa kantaa yhteiskunnallisiin kysymyksiin julkisissa tilaisuuksissa tai internetissä. Tämä voi vaikeuttaa ja yksipuolistaa esimerkiksi World Cafe- ja kansalaisraatityyppisiä kuulemistilaisuuksia. Myös jos sidosryhmiä kartoitetaan sellaisten kysymysten kautta, joissa pohditaan ketkä ovat osoittaneet kiinnostuksensa aiheetta kohtaan, voidaan päätyä kuulemaan vain äänekkäimpiä tahoja. Kun kuulemisen menetelmiä monipuolistetaan ja tuodaan kuuleminen myös sähköisille alustoille, on tiedostettava vihapuheen riski ja varauduttava siihen. Ohjeen kappaleessa 3.8, joka koskee sosiaalista mediaa, on otettu esiin tietoturvariski, joten muiden riskien esiin nostamiselle ei liene estettä. Vihapuhe on riski sekä tasa-arvolle että demokratialle, koska se kohdistuu syrjivän perusteen ja rajaa kohteensa sananvapautta. Siksi vihapuheeseen tulee asianmukaisin ja käytettävissä olevin keinoin puuttua sekä varmistaa, että kuulemisessa käytettävät uudet menetelmät eivät tarjoa sille foorumia.

*Ympäristöpolitiikkakeskus* pitää menetelmäkappaletta kattavana ja toteaa, että oikeusministeriön palvelut kuulemiseen ovat merkittävä parannus demokratian edistämiseksi. Ympäristöpolitiikkakeskus ehdottaa seuraavia lisäyksiä: Kappaleen 3.1 muistilistan viidenteen kohtaan "Viesti jatkuvasti" lisättäisiin "Viesti jatkuvasti ja avoimesti". Lisäksi kohtaan 3.6 lisättäisiin, että "Palautetta käsiteltäessä tulee muistaa, että saatua palautetta käsitellään julkisuuslain mukaisesti".

*Kuuloliitto ry:n* ja *Vammaisliitto ry:n* mielestä menetelmiä koskeva luku on pääsääntöisesti seikkaperäisesti kirjoitettu. Monijäsenisiä valmisteluelimiä koskevan kappaleen 3.2.1 osalta Kuuloliitto ry ja Vammaisliitto ry ehdottavat, että asianomaiseen kohtaan lisätään YK:n vammaisten henkilöiden ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan 3 kohdan vaatimus: "Laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja,

joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.” Myös kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia koskevan kappaleen 3.3 osalta Kuuloliitto ry ja Vammaisliitto ry ehdottavat muutettavaksi seuraavaa: ”Kuulemistilaisuuksia suunniteltaessa on huomioitava sidosryhmien erityispiirteet käytännön järjestelyissä: tilaisuus on aina järjestettävä esteettömässä tilassa, jossa on toimiva induktiosilmukka tai muu äänensiirtojärjestelmä kuulovammaisia henkilöitä varten ja saatavilla pitää olla esimerkiksi tulkkaus, viittomakielen tulkkaus tai muita apuvälineitä.”

*Lastensuojelun Keskusliitto* pitää menetelmiä koskevassa luvussa esitettyjä vaihtoehtoja hyvinä. Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa ehdottomasti monipuolisten ja vuorovaikutuksellisten menetelmien käyttöönottoa ja edelleen kehittämistä. Yksistään menetelmä ei kuitenkaan takaa sitä, että sillä saavutetaan toivottuja tavoitteita vaan keskeistä on ottaa huomioon muun muassa kohderyhmä sekä itsessään lainsäädäntöhankkeen laajuus ja luonne. Menetelmien toteuttamista varten tulee myös varata.

Ohjeluonnoksen mukaan laajapohjaiseen valmisteluun sopivat määräaikaiset monijäseniset valmisteluelimet, kuten komiteat, toimikunnat ja työryhmät. *Suomen Kuntaliitto ry:n* mukaan komiteavalmistelua tulisi käyttää huomattavasti nykyistä enemmän yhteiskuntapoliittisesti merkittävien asioiden valmistelussa. Kuntaliitto mukaan komiteavalmistelussa voidaan parhaiten turvata valmistelun laaja-alaisuus sekä riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstövoimavarat. Hyvin toteutettuna komiteatyypinen valmistelu on myös tehokasta.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa lausunnossaan, että menetelmä-osion alussa viitataan siihen, että verkko-osallistuminen voi tietyille ryhmille, kuten nuorille, olla perinteistä luontevampi tapa osallistua. Allianssi ry haluaa muistuttaa, että verkkokuuleminen on parhaimmillaan perinteistä kuulemistä täydentävä, ei ainoa kuulemisen muoto. Verkkokuulemistä tulisi myös markkinoida ja mainostaa laajasti siellä missä nuoret verkossa aikaa viettävät. Verkkokuulemisessa voi myös painottua pinnallisempi tiedon saanti, kun perinteisessä kuulemisessä voidaan saada syvällisempää tietoa kuultavasta asiasta.

*Suomen Yrittäjät ry* toteaa, että menetelmiä koskevassa kappaleessa on kattavasti tuotu esiin erilaisia menetelmiä, joiden käyttöä tulee harkita siten, että eri sidosryhmien näkemykset saataisiin kartoitettua jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Suomen Yrittäjät ry pitää tärkeänä, että käytettäviä menetelmiä valittaessa huomioidaan hankkeen laajuus sekä mahdolliset osallistettavat sidosryhmät. Monipuolisesti ja laadukkaasti toteutetun kuulemismenettelyn hyödyt ovat monipuoliset: sääntelyn laatu paranee, sääntely saadaan kohdennettua oikein ja sen avulla pystytään myös paremmin välttämään mahdolliset sääntelystä aiheutuvat negatiiviset vaikutukset. Lisäksi kappaleen 3.2.1 osalta Suomen Yrittäjät ry toteaa, että monijäseniset valmisteluelimet ovat ehdottoman tärkeä osa laadukasta säädösvalmistelua. Laajapohjaisesti suoritettu työryhmä- tai komiteavalmistelu kattaa näin ollen osittain samoja tarpeita kuin erilaiset kuulemisprosessit, mutta monijäsenisillä valmisteluelimillä ei kuitenkaan voida, eikä ole syytä korvata muita säädösvalmisteluun kuuluvia kuulemisen muotoja.

*Heta-Elena Heiskanen* toteaa lausunnossaan, että ohjeen menetelmiä koskevassa luvussa on otettu osallistavia menetelmiä mukaan. Heiskasen mukaan kyseinen luku vahvistuisi kuitenkin edelleen, jos fasilitoinnissa käytettäisiin tarvittaessa puolueettomia sovittelijoita, joilla on kyky kohdata restoratiivisen oikeuden menetelmin ristiriitatilanteita. Lisäksi esimerkiksi lasten kuulemisessa olisi hyvä hyödyntää lastentarhaopettajien ja opettajien ammattitaitoa mahdollistaa kuuleminen soveltuvilta osilta myös lapsille heitä koskevissa keskeisissä lakihankkeissa. Myös saamelaisten osalta olisi hyvä hyödyntää olemassa olevia menetelmiä. Heiskasen mukaan esimerkiksi Metsähallitus on luonut Akwé: Kon työryhmä- ja konsultaatiomallin, jota olisi hyvä kehittää ja hyödyntää myös lainvalmistelun kuulemisissa. Heiskanen toteaa, että menetelmän lisääminen myös konkretisoisi esimerkiksi saamelaisten kuulemismallien mahdollisuuksia.

### 3.2.2 Menetelmien hyödynnettävyys säädösvalmistelussa

*Valtioneuvoston kanslia* toteaa, että menetelmät ovat helposti ja tosiasiaassa hyödynnettävissä säädösvalmisteluun. Kanslia huomauttaa lisäksi, että EU-säädösten täytäntönnäpön yhteydessä kansallisessa säädösvalmistelussa voi olla hyötyä EU-säädöksestä aikanaan järjestetyn EU:n tason kuulemisen tuloksista.

*Maa- ja metsätalousministeriö* pitää menetelmiä hyödynnettävinä ja toteaa lisäksi, että menetelmissä voitaisiin huomioida tarkemmin alemmantasoisten normien, kuten viranomaismääräysten, antamisen menettely kokonaisuudessaan.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* ehdottaa, että kappaleessa 3.8 sosiaalisen median kanavien hyödyntäminen olisi esitettävä niin, että ensisijaisesti hyödynnetään olemassa olevia sosiaalisen median kanavia ja vasta toissijaisesti perustetaan säädösvalmisteluhankkeille omia sosiaalisen median kanavia. Jälkimmäinen tapa olisi tehtävä osana ministeriön kokonaisviestintää ja soveltuisi vain kaikkein merkittävimmille hankkeille. Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa tekstin seuraavaa muotoilua: ”Säädösvalmisteluhankkeen viestinnässä voidaan osana viestinnän kokonaisuutta hyödyntää myös sosiaalisen median kanavia. Pääsääntöisesti yksittäisistä hankkeista viestitään ministeriöiden ja valtioneuvoston olemassa olevien kanavien kautta. Mikäli hankkeelle perustetaan omia sosiaalisen median tai muita viestintäkanavia, niiden ylläpito ja ylläpidon resursointi on suunniteltava.” Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että alun maininnan tietoturvariskeistä voisi jättää pois. Tämän sijaan voisi mainita esimerkiksi: ”Sosiaalisen median kanavissa toimitaan valtioneuvoston ja oman organisaation sosiaalisen median ohjeiden ja linjausten mukaisesti.”

*Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa lausunnossaan, että osa sosiaali- ja terveysministeriön säädöshankkeista valmistellaan kolmikantavalmistelussa. Oppaassa kuvattuja menetelmiä käytetään tässä valmisteluprosessissa varsin vähän. Myös budjetti-prosessi ja aikataulut vaikuttavat valmisteluun usein niin, ettei oppaan mukaisia menetelmiä ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista enää säädösvalmisteluprosessissa käyttää. Näille prosesseille voi olla tyypillistä myös se, että lopputulos on jo ennalta päätetty. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että jatkovalmistelussa voisi pohtia kuinka nämä tilanteet huomioitaisiin oppaassa. Esimerkiksi olisiko oppaassa syytä jollain tavoin todeta se, että riittävä kuuleminen sekä ministeriöiden välinen yhteistyö on toteutettava jo budjetti-prosessissa, joka usein vasta käynnistää varsinaisen, usein hyvin kiireisen, säädösvalmisteluprosessin niin sanotussa substanssiministeriössä.

*Kirkkohallituksen* mukaan menetelmät ovat kyllä hyödynnettävissä, mutta menetelmien valinnassa tulisi ottaa huomioon sekä hankkeen laajuus että kohderyhmät. Samoin on kiinnitettävä huomiota siihen, miten valmisteluprosessin suunnittelussa valituista kuulemisen menetelmistä viestitään sidosryhmille, jotta näillä olisi riittävästi tietoa osallistumismahdollisuuksista. Lisäksi kirkkohallitus toteaa, että kysymyksenasettelua koskevassa kappaleessa 3.7.1 voisi tuoda esille, että laadittujen kysymysten lisäksi palautteessa voisi jättää tilaa niin sanotuille avoimille vastauksille. Lausunnon antajalla saattaa olla valmistelusta huomioita, jotka eivät tule ilmi edeltä käsin laadittuihin kysymyksiin vastattaessa.

*Kotimaisten kielten keskus* toteaa, että monentyyppiset menetelmät ovat kuulemisessa tarpeen, koska säädökset ovat aihepiiriltään niin erilaisia, kuulemistä järjestetään valmistelun eri vaiheissa ja kuultavat ovat asiantuntemukseltaan ja asemaltaan erilaisia. Monentyyppiset menetelmät ovat erityisen tarpeellisia, jos pyritään kuulemaan laajempia kansalaispiirejä kuin perinteisiä sidosryhmiä, joilla yleensä on säädöksen aihepiirin hyvä asiantuntemus.

*Lastensuojelun Keskusliitto* pitää esitettyjä menetelmiä sellaisina, jotka tuovat lisää mahdollisuuksia sidosryhmien ja kansalaisten osallistumiseen säädösvalmisteluun. Useat näistä menetelmistä toimivat myös silloin, kun halutaan selvittää lasten ja nuorten näkemyksiä ja mielipiteitä. Kun eri menetelmiä hyödynnetään lasten ja nuorten kuulemisessa, tulisi suunnittelu- ja toteutusvaiheen perustua erityiseen asiantuntemukseen lasten ja nuorten kanssa työskentelystä. Lastensuojelun Keskusliiton mukaan toiminnassa ja sen kehittämisessä tulisi myös ehdottomasti hyödyntää lasten ja nuorten omaa asian-tuntemusta. Lisäksi jotta eri menetelmät voisivat vakiintua käytäntöön ja niitä voitaisiin edelleen kehittää, tarvitaan myös niiden tuloksellisuuden ja käyttökelpoisuuden arviointia ja toteutumisen seurantaa. Lausuntopalvelu.fi kappaleeseen liittyen Lastensuojelun Keskusliitto toteaa, että lausuntopalvelu on varmasti kehittämisen arvoinen menetelmä kartoittaa sidosryhmien ja kansalaisten näkemyksiä ja mielipiteitä. Lastensuojelun Keskusliitto kuitenkin pitää jossain määrin ongelmallisena tapaa pyytää lausuntoja kyselylomakkeen muodossa. Toisaalta on hyvä, että kysymyksissä fokusoidaan niihin asioihin, joista halutaan erityisesti tietoa. Valmiiden kysymysten käyttäminen ei kuitenkaan saa viedä mahdollisuutta lausua myös muista asioista, kuin niistä, joista lausuntoa pyytävä taho on nimenomaisesti halunnut kommentteja. Lomakkeessa tulee olla riittävästi tilaa myös muille lausunnonantajan huomioille. Tämä on merkityksellistä kansalaisyhteiskunnan vaikuttamistyön kannalta. Kyselylomakkeen käyttö lausunnoissa on myös ongelmallista siinä tapauksessa, että esitetyt kysymykset ovat monitulkintaisia ja epätarkkoja. Erityisen hankala tilanne on silloin, kun esitetään tulkinnanvaraisia vaihtoehtokysymyksiä, joita ei ole mahdollista perustella. Tällaisessa tilanteessa lausunnoista tehty yhteenveto ei välttämättä anna luotettavaa kuvaa lausunnonantajien näkemyksistä ja mielipiteistä. Lisäksi Lastensuojelun keskusliitto arvostaa Nuortenideat.fi-sivustoa ja näkee siinä hyvän mahdollisuuden nuorten näkemysten selvittämiseen lainsäädäntöprosesseihin liittyen. Nuortenideat.fi-sivusto kaipaa edelleen kehittämistä esimerkiksi yhdessä sidosryhmien (erityisesti nuorten) kanssa, jotta sen käyttö myös kuulemistarkoituksessa vakiintuisi ja se saavuttaisi laajempaa huomiota ja suosiota nuorten keskuudessa.

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* toteaa, että se voi tarvittaessa tarjota asiantuntemustaan menetelmien valintaan, jotta mahdollisimman relevantit sotejärjestötoimijat tavoitettaisiin kattavasti ja eri toiminnan tasoilta (tasoja esim. järjestökenttä laajasti, tietyt substanssijärjestöt, luottamushallinto, asiantuntijat, kokemus-asiantuntijat, eri väestö-, ihmis-, tai erityisryhmät). SOSTE toteaa, että on myös

tärkeää, että nimeämislle erilaisiin työryhmiin tai muihin valmisteleviin organeihin varataan riittävä aikaa, jotta toimijoilla on mahdollisuus etsiä ja esittää paras mahdollinen asiantuntija laajasta asiantuntijajoukosta. Erityisen tärkeää on, että mahdollisuus vaikuttamiseen on myös silloin varmistettu, kun työryhmään ei ole pyydetty edustajaa. SOSTE esittää, että lähtökohtaisesti edustaja tulisi pyytää aina esimerkiksi SOSTE:n kaltaiselta yli 200 valtakunnallista sote-järjestöä edustavalta taholta kun sisältöalueen arvioidaan kytkeytyvän väljästikin sote-järjestöjen toimialaan tai kysymyksiin. Mikäli SOSTE:ssa (tai muussa vastaavassa kattojärjestössä) arvioidaan, ettei sisältöalue kytkeydy toimialaan tai ole muuten keskeinen, voi SOSTE (kenttänsä edustajana) ilmoittaa tämän ja jättäytyä pois työskentelystä.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* huomauttaa, että nuoret tulisi perehdyttää kuultavaan asiaan hyvin. Lasten ja nuorten kuulemisen valmistelu voidaan toteuttaa yhteistyössä lasten ja nuorten kanssa. Kuulemisen laatua on hyvä miettiä jo menetelmää valitessa. Allianssi ry toteaa, että nuorten kuulemiseksi voi järjestää myös erillisen kuulemispäivän (esim. Vakauden vuoksi -kouluturvallisuuskuuleminen), jossa erillisrahalla kutsuttiin 200 nuorta eri puolilta Suomea kuulemistilaisuuteen Helsinkiin. Yhteistyötä on tehty esimerkiksi toisen asteen opiskelijajärjestöjen kesken ja kokemukset ovat olleet hyviä. Erillinen kuulemispäivä vaatii resursseja, sillä osallistujien kulut tulee korvata. Nuorten kuuleminen voidaan toteuttaa myös esimerkiksi viidessä eri koulussa maantieteellisesti kattavasti. Edustuksellisia lasten ja nuorten ryhmiä, kuten nuorisovaltuustoja, voidaan myös osallistaa valtakunnallisen kuulemisen toteuttamiseen.

*Suomen Yrittäjät ry* toteaa lausunnossaan, että on syytä huomata, että mahdollisia näkemyksiä ja mielipiteitä kartoitettaessa yhteistyö sidosryhmien, kuten elinkeinoelämän järjestöjen kanssa voi olla huomattavan hedelmällistä, koska järjestöt pystyvät tarvittaessa ja tarpeen mukaan tekemään kyselyitä ja jakamaan niitä omille jäsenilleen sekä myös kohdentamaan kyselyt tarkoituksenmukaisella tavalla. Suomen Yrittäjät ry:n mukaan valmistelussa tulisikin siis huomioida myös muut mahdolliset kanavat kyselyille ja kartoituksille kuin kohdassa erikseen mainitut sähköiset palvelut.

*Vammaisfoorumi ry* toteaa lausunnossaan, että on tärkeää, kuten ohjeessa on todettu, että sidosryhmillä ja kansalaisilla on mahdollisuus palautteenantoon muulloinkin kuin nimettyinä aikoina ja nimetyissä hankkeissa. Lisäksi on tärkeää, kuten todettua, että valmistelijoiden yhteistiedot, hanketiedot ja asiakirjat ovat saatavissa ministeriöiden sivuilta. Vammaisfoorumi ry pitää erityisen hyödyllisenä sitä, että menetelmäosiossa on useimmin käytettyjen menetelmien lisäksi tuotu esille myös erilaisia vähemmän hyödynnettyjä menetelmiä. Erilaiset osallistavammat kuulemismenetelmät voivat tuoda lisäarvoa. Näillä menetelmillä myös ne tahot, jotka nykyisin helposti jäävät kuulematta, voidaan paremmin pyrkiä saamaan kuultavien piiriin. Vammaisfoorumi ry haluaa korostaa, että mitä aiemmassa vaiheessa lakiesityksen valmistelua eri sidosryhmät tulevat kuulluksi, sitä suurempi tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus näillä ryhmillä on. Tämän johdosta kuulemista ei tulisikaan pääsääntöisesti jättää täysin tapahtuvaksi vasta valmiin hallituksen esitysluonnoksen jälkeen pyydettyihin kirjallisiin lausuntoihin, vaan hankkeen luonteesta riippuen sidosryhmät tulisi ottaa mukaan jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Vammaisfoorumi ry pitää tärkeänä, että ohjeessa nostetaan esille myös näitä varhaisemman osallistumisen mahdollistavia menetelmiä.

### 3.2.3 Menetelmäohjeistuksen havainnollisuus

*Valtioneuvoston kanslian* mielestä menetelmäohjeistus on riittävän havainnollista ja eri menetelmiä voidaan ohjeistuksen perusteella ottaa käyttöön valmistelussa. Kanslialla ei ole lisättävää muista kuulemisen menetelmistä, mutta haluaa korostaa, että vaikka verkko-osallistuminen voi kuulemisoppaassa esitetyllä tavalla olla esimerkiksi tietyille ryhmille, kuten nuorille, erityisryhmille tai pitkien etäisyyksien takana oleville perinteisiä menetelmiä luontevampi tapa osallistua, se ei kuitenkaan juuri koskaan voi olla ainoa menetelmä.

*Valtiovarainministeriön* näkemyksen mukaan Työpajat, World Cafe ja Kansalaisraati vaativat ammattitaitoista fasilitaattoria, joka vetää prosessia.

*Elintarviketurvallisuusvirasto Evira* pitää ohjeistusta havainnollistavana, mutta toteaa, että ohjeistusta määräyksenantomenettelyyn olisi hyvä lisätä.

*Kotimaisten kielten keskus* toteaa ohjeistuksen olevan havainnollista. Erityisen hyvänä *Kotimaisten kielten keskus* pitää Lausuntopalvelu.fi-kappaleessa esitettyjä kielenkäytön ja tekstien muotoilun ohjeita. *Kotimaisten kielten keskus* ehdottaa kuitenkin, että myös tähän kohtaan voisi myös lisätä kehotuksen testata pyynnössä esitettyjen kysymysten ja lisäksi menettelyohjeiden ymmärrettävyyttä valmisteluryhmän ulkopuolisilla, esimerkiksi näin: ”Kysymysten ymmärrettävyyttä on hyvä testata esimerkiksi kysymällä niiden tulkinnasta työtovereilta, jotka eivät osallistu valmisteluun, tai muilta ulkopuolisilta.” *Kotimaisten kielten keskuksen* mukaan testaus on sitä tärkeämpää, mitä vähemmän asiantuntemusta suunnitellulla kohderyhmällä on ja mitä tärkeämpänä pidetään sen näkökulman kuulemistä. Se myös tekee varmemmaksi, että kuuleminen tuottaa hyödyllisiä tuloksia. Lisäksi *Kotimaisten kielten keskus* toteaa, että sama ohje kysymysten ja ohjeiden testaamisesta kuin kappaleessa 3.7.1 olisi tarpeen lisätä myös kappaleisiin 3.7.2 ja 3.7.3, ja jälkimmäiseen kohtaan lisäksi ohje ymmärrettävyydestä. Nämä ohjeet voisi lisätä vaihtoehtoisesti kappaleeseen 3.7, jolloin ne olisivat yhteisiä kohdille 3.7.1–3. Ohjeet kysymysten ymmärrettävyydestä ovat tärkeitä kaikissa sähköisiä demokriatipalveluja koskevilla kohdilla.

*Kuuloliitto ry* toteaa lausunnossaan, että ei pidä menetelmäohjeistusta yksinään riittävänä, vaan asiaa olisi käytävä luonnollisesti läpi asianomaisten henkilöiden perehdytyksissä ja useampaan otteeseen.

*Heta-Elena Heiskanen* toteaa lausunnossaan, että vaikka menetelmäosuus on sinällään suhteellisen havainnollinen, olisi hyvä huolehtia riittävästä lainvalmistelijoiden koulutuksesta tai vastaavasti mahdollisuudesta käyttää esimerkiksi sovittelijoita tai tutkijoita fasilitaattoreina, jos lainvalmistelijoilla ei ole riittävästi perehtyneisyyttä toteuttaa menetelmiä itsenäisesti. Lisäksi *Heiskanen* toteaa, että olisi mahdollista selvittää, ovatko muut sähköiset kuulemisjärjestelmät soveltuvia (esimerkiksi eHarava).

### 3.2.4 Lausunnonantajien kokemuksia muista kuulemisen menetelmistä

*Liikenne- ja viestintäministeriö* toteaa lausunnossaan, että ministeriössä on kokeiltu avoimia työryhmäkokouksia kaikille halukkaille.

*Ympäristöministeriö* toteaa, että kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia voi lähettää myös suorana verkkolähettyksenä. Ympäristöministeriössä on tästä kokemuksia



ympäristösuojelulain valmistelussa. Etenkin jos kuulemiset järjestetään suhteellisen lyhyellä varoitusaajalla ja asia kiinnostaa valtakunnanlaajuisesti. Ympäristöministeriö toteaa, että monilla ei ole mahdollisuutta matkustaa paikan päälle mutta haluavat seurata keskustelua. Näin myös viestintä kuulemistilaisuuden sisällöstä tulee hoidettua.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* toteaa, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on mahdollisuus hyödyntää säädösvalmistelussa myös Euroopan kilpailuviranomaisten välistä verkostoa.

Lausunnossaan *Säteilyturvakeskus* tuo esiin, että säteilylain ja sen nojalla annettujen säädösten kokonaisuudistus toteutetaan joulukuussa 2013 annetun uuden neuvoston direktiivin 2013/59/Euratom täytäntöönpanon yhteydessä 6.2.2018 mennessä. Säteilyturvakeskuksella on tähän liittyen esivalmisteluprojekti sosiaali- ja terveysministeriön tueksi. Säteilyturvakeskus teetti hankkeeseen liittyen kyselyn säteilylainsäädännön uudistamistarpeista Suomessa. Siinä selvitettiin säteilylainsäädännön muutostarpeita ja viranomaisvalvonnan toimivuutta. Kyselytutkimus toteutettiin Säteilyturvakeskuksen toimesta yhteistyössä Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun opiskelijoiden kanssa. Tuloksista saatiin arvokasta palautetta. Kysely tehtiin sähköisesti Webropol-kyselylomakkeilla, jotka olivat saatavilla Säteilyturvakeskuksen verkkosivuilla olleista linkeistä. Kyselystä lähetettiin tieto Säteilyturvakeskuksen valvontarekisterissä olleisiin sähköpostiosoitteisiin säteilyturvallisuudesta vastaaville johtajille terveydenhuollon ja teollisuuden säteilyn käytössä, vastaavien johtajien koulutusorganisaatioille, työntekijöiden säteilyannosmäärittämisä suorittaville annosmittauspalveluille säteilyn ja ydinenergian käytössä sekä lentotoiminnan harjoittajien työntekijöiden säteilyturvallisuudesta ja annosmäärittämisestä vastaaville yhteyshenkilöille.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa, että nuorten ja päättäjien välinen keskustelutilaisuuspäivä on Allianssi ry:n kehittämä ja hyväksi havaittu menetelmä, jota voi hyödyntää myös säädösvalmistelussa. Keskustelutilaisuuspäivä tarjoaa suoran keskusteluyhteyden valmistelijan ja nuorten välille. Keskustelutilaisuuksiin osallistuneet nuoret ovat kokeneet tulleensa aidosti kuulluiksi ja päättäjät ovat havahtuneet huomaamaan, että nuorilta löytyy halua ja kykyä olla mukana vaikuttamassa.

*Heta-Elena Heiskanen* toteaa, että kansainvälisiä hyviä käytänteitä kuulemisesta ympäristöihmisoikeuksien osalta on kerätty YK:n toimesta (saatavilla osoitteesta: <http://environmentalrightsdatabase.org/>).

### 3.3 Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet

#### 3.3.1 Yleisnäkemykset

Enemmistö lausunnonantajista pitää lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita koskevaa lukua hyödyllisenä. Usea lausunnonantaja pitää hyvänä, että säädösperustaiset kuulemisvelvoitteet on koottu yhteen, jolloin ne tulevat paremmin huomioiduksi säädösvalmistelussa. Osa lausunnonantajista kuitenkin huomauttaa, että ohjeesta tulisi käydä ilmi, ettei listaus lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista ole tyhjentävä.

*Valtioneuvoston kanslia* pitää lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita koskevan luvun liisäämistä ohjeen liiteaineistoon hyödyllisenä ja kannatettavana uudistuksena. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin esittää, että oppaassa olisi hyvä olla ohjeistusta myös toisen kansalliskielen huomioon ottamisesta lainvalmisteluprosessissa jo kuulemisvaiheessa. Säädösvalmistelun kuulemisohjeissa ei todeta mitään toisen kansalliskielen käytöstä kuulemisen yhteydessä. Kielilain (423/2003) 31 §:n mukaan ministeriön sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän tai vastaavan toimielimen säädösehdotukset ja niihin liittyvät mietinnöt julkaistaan suomeksi. Julkaisuun otetaan myös ruotsinkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti. Jos asianomaisen ministeriön harkinnan mukaan mietinnöllä on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle, se on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Samoin säädösehdotus tai mietintö, joka koskee yksinomaan Ahvenanmaan maakuntaa tai jolla on erityisen suuri merkitys maakunnalle, on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Jos säädösehdotuksella tai mietinnöllä on merkitystä pääasiassa ruotsinkieliselle väestölle tai Ahvenanmaan maakunnalle, se voidaan julkaista ruotsiksi siten, että julkaisuun otetaan suomenkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen suomenkielinen teksti. Lisäksi valtioneuvoston kanslia esittää, että lainsäädännön arviointineuvosto otettaisiin huomioon ja että siitä olisi maininta kuulemisoppaassa, kun arviointineuvostoa koskevat asetukset on annettu valtioneuvoston yleisistunnossa ja sen toiminta on käynnistynyt. Valtioneuvoston kanslia on hallitusohjelman mukaisesti ryhtynyt valmistelemaan lainsäädännön arviointineuvoston perustamista. Asiaa koskeva asetuserustelu on perustelumuistioineen on parhaillaan lausuntokierroksella., Tarkoitus on, että neuvosto olisi toiminnassa 1. tammikuuta 2016. Asetuserustelun mukaan neuvoston tehtävänä olisi antaa lausuntoja hallituksen esityksen esityserustelun vaikutustenarvioinneista. Ministeriö toimittaisi arviointineuvostolle sen tarvitseman hallituksen esityserustelun ja muut sen tarvitsemat tiedot ja asiakirjat lausuntoa varten.

*Ulkoasiainministeriö* pitää lakisääteisten kuulemisvelvoitteiden listausta hyvänä, mutta toteaa, että ohjeessa tulisi näkyä, ettei kyseessä ole tyhjentävä lista.

*Opetus- ja kulttuuriministeriö* katsoo, että lakisääteisten kuulemisvelvoitteiden koostaminen yhteen paikkaan helpottaa valmistelua. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että yliopistolain (558/2009) 3 §:n 2 momentin mukaisesti yliopistoille on varattava niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tilaisuus antaa asiassa lausuntonsa. Tätä kuulemisvelvoitetta ei ole mainittu ohjeluserustelun lakisääteisten kuulemisvelvoitteiden listalla.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* toteaa, että eri hallinnonaloilla on lainsäädännössä hallinnonalaspesifejä kuulemisvelvoitteita, joita ei kannattaisi sisällyttää kaikkien käyttöön tulevaan yleisohjeeseen.

*Työ- ja elinkeinoministeriö* toteaa, että lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita koskeva luku vaikuttaa kattavalta siltä osin kuin velvoite perustuu kansalliseen lainsäädäntöön tai ILO:n konventioihin.

*Kirkkohallitus* pitää hyvänä, että lakisääteiset kuulemisvelvoitteet on koottu yhteen, mutta samalla huomauttaa, ettei luettelo ole välttämättä kattava. Erityislaeissa on kuulemisvelvoitteita, joita ei nyt ole huomioitu.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* toteaa, että koska ohje on laadittu säädösvalmistelijalle kuulemisen toteuttamista varten, on perusteltua, että jaksossa luetellaan yksityiskohdallisesti lakisääteiset kuulemisvelvoitteet.

*Maanmittauslaitos* on lausunnossaan todennut, että lakisääteinen kuulemisvelvoite ei ilmeisesti koske Maanmittauslaitosta, edes sellaisissa asioissa, jotka liittyvät Maanmittauslaitoksen toimintaan.

*Säteilyturvakeskus* toteaa lausunnossaan, että ohjeeseen olisi hyvä lisätä yleiset perusteet lakisääteisille kuulemisvelvoitteille.

*Viestintävirasto* toteaa lausunnossaan, että ohjeen perusteella ei ole täysin selvää, millä perusteella luvussa mainitut säännökset on valittu; onko kyse nimenomaan säännöksistä, jotka sisältävät erityisiä kuulemissäännöksiä säädösvalmisteluun liittyen vai yleisemminkin normin antoon liittyvistä kuulemisista (mm. viranomaisen lupapäätökset, viranomaisen päätökset, jotka edellyttävät EU-kuulemismenettelyjä jne.).

*Lastensuojelun Keskusliitto* pitää kuulemisvelvoitteita koskevaa jaksoa laajana ja monipuolisena, mutta ei ota kantaa sen kattavuuteen. Lastensuojelun Keskusliitto painottaa, että erillinen 4.10 kappale lasten ja nuorten asioista on tärkeä.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa lausunnossaan, että kappaleen 4.10 lapsia ja nuoria koskevat asiat -otsikointi ei korosta tarpeeksi lasten ja nuorten osallistumisoikeuksia. Allianssi ry ehdottaa otsikkoa muutettavaksi seuraavasti: ”Lasten ja nuorten kuulemisen lakitaustaa”.

*Suomen Yrittäjät ry* toteaa, että ohjeesta käy selkeästi ilmi, että säädösvalmisteluun liittyviä kuulemisvelvoitteita on lainsäädännössämme huomattava määrä. Tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että valmistelussa kuullaan oikeita ryhmiä, oikea-aikaisesti (riittävän ajoissa), oikealla menettelyllä. Lisäksi Suomen Yrittäjät ry toteaa, että kappaleessa 4.8 on mainittu työlainsäädännön valmistelun yhteydessä noudatettavat lakisääteiset kuulemisvelvoitteet. Ohjeessa on todettu, että kaikki keskeinen työlainsäädäntö tulee valmistella kolmikantaisessa valmistelussa. Vaikka ohjeessa on viitattu kansallisiin työmarkkinajärjestöihin, joiden kuulemista useat ILO:n yleissopimukset edellyttävät, Suomen Yrittäjät haluaa korostaa, että työelämän säädösvalmistelussa on oltava edustettuna ja kuultuna keskeiset työelämän osapuolet ja tämä tulisi todeta myös ohjeen tekstissä.

### 3.3.2 Kehityskohteita

*Valtioneuvoston kanslia* toteaa, että kappaleen 4.2 yhteydessä ei mainita mitään ruotsin kielestä, vaan ainoastaan viitataan oikeusministeriön ohjeeseen. Saamen kielestä todetaan kuitenkin, että lainvalmistelussa ja saamelaisten kuulemisessa käytetään lähtökohtaisesti suomen kieltä. Tarkemmin saamelaisten kielellisistä oikeuksista säädetään saamen kielilaissa. Lisäksi valtioneuvoston kanslia toteaa, että valtioneuvoston hallintoyksikön käännös- ja kielitoimialan mukaan käytäntö on ollut, että jos hallituksen esitystä koskevalla lausuntokierroksella on kuultu esimerkiksi ruotsinkielisiä kuntia tai tuottajajärjestöjä, hallituksen esityksen pykälät ja pääasiallinen sisältö on käännetty lausuntokierrosta varten. Ahvenanmaata varten käännetään yleensä koko hallituksen esitys. Useimmiten valmistelija huomaa tämän asian vasta, kun kuultavat vaativat ruotsinkielistä aineistoa. Ruotsinkielisille tahoille on usein annettava lisäaikaa kuulemiseen, sillä he joutuvat odottamaan käännöstä, kun sitä ei ole osattu tilata aiemmin. Edellä mainitun lisäksi valtioneuvoston kanslia toteaa, että Ahvenanmaan toimivaltaan liittyvät näkökohdat on otettava huomioon myös silloin,

kun ohjetta käytetään EU-säädöksiä koskevan päätöksenteon kansallisen valmistelun tukena.

*Valtiovarainministeriö* toteaa lausunnossaan, että ohjeessa ei ole kohtaa, jossa todettaisiin ne kuulemismenettelyt, jotka ovat suotavia, mutta eivät lakisääteisiä. Tällaisen osion ottaminen ohjeeseen olisi valtiovarainministeriön mukaan hyödyllistä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto on taho, jota tulisi hyvissä ajoin kuulla, kun ministeriöissä ja virastoissa valmistellaan organisatiomuutostilanteissa palvelusuhdelajien käyttöä, henkilöstön oikeusasemaa, palvelussuhteen ehtoja ja toteutettavia säästöjä. Näistä on olemassa linjaukset. Linjaukset olisi hyvä olla lueteltuna joko kuulemis- tai säädösvalmisteluohjeessa, jotta ne huomioitaisiin riittävän ajoissa lainsäädännön valmisteluprosessissa. Lisäksi valtiovarainministeriö ehdottaa, että ohjeen lukua 4 (lakisääteiset kuulemisvelvoitteet) täydennettäisiin seuraavalla säädösviittauksella: Laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (362/2002) 4 § ja valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (567/2002) 7 §.

*Työ- ja elinkeinoministeriö* toteaa, että esimerkiksi EU-jäsenyydestä johtuvien kuulemisvelvoitteiden kuvaus puuttuu lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista kokonaan. Työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmistelussa on EU-säädösten nojalla pyydetty lausuntoja esimerkiksi Euroopan keskuspankilta esityksistä, joilla on rajoitettu käteisen rahan käyttöä maksuvälineenä. Tällaiset kuulemisvelvoitteet lienevät suhteellisen harvalukuisia. Kuitenkin niiden laiminlyöminen seuraamukset voivat olla vakavia. Kuulemisvelvoitteen laiminlyönti voi ääritapauksessa johtaa kansallisen sääntelyn mitättömyyteen. Siksi näiden velvoitteiden mahdollisimman kattava kuvaus tulisi työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ehdottomasti ottaa säädösvalmistelun kuulemisohjeisiin.

*Ilmatieteen laitos* ehdottaa ohjeeseen lisättäväksi jonkinlaista arviota siitä, kuinka kauan kunkin lakisääteisen kuulemisvelvoitteen toteuttamiseen pitää varata aikaa. Ilmatieteen laitos tuo lausunnossaan esiin sen, että käsittelyajat usein vaihtelevat.

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston* mukaan ohjeesta ei käy ilmi, onko lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita koskevan luettelon tarkoituksena olla tyhjentävä. Jos näin on, ohjetta joudutaan säännöllisesti päivittämään ja silloin voisi harkita myös päivityksen ajankohdan ilmoittamista. Kappaleissa on kuvattu erilaisten neuvottelukuntien tehtäviä (esimerkiksi kappaleet 4.8.2 ja 4.8.3). Vaikka kuuleminen liittyy ohjeessa kuvattuun neuvottelukunnan tehtävänalaan, ohjeessa voisi täsmentää, mistä nimenomaisista asioista neuvottelukuntaa on kuultava. Osa neuvottelukunnista (esimerkiksi kappale 4.13) on tarkoitus osallistuttaa lausuntopyyntöä kattavammin säädösprosessiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ehdottaa harkittavaksi, tulisiko myös menettelytavasta olla konkreettinen ohjeistus.

*Maanmittauslaitos* toteaa lausunnossaan, että kappaleessa 4.12 käsitellään väestörekisterikeskusta. Maanmittauslaitoksella ei ole vastaavaa sääntelyä esimerkiksi kiinteistöjärjestelmään liittyen.

*Viestintävirasto* ehdottaa, että lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita koskevan luvun alussa voisi selvyiden vuoksi mainita, millä perusteella siinä listatut säännökset on valittu.

*Kuuloliitto ry* ja *Vammaisfoorumi ry* ehdottavat, luvun 4 (lakisääteiset kuulemisvelvoitteet) alle lisättäisiin maininta YK:n vammaisten henkilöiden ihmisoikeussopimuksen

4 artiklan 3 kohdan vaatimuksesta: ”Laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.”

*Lastensuojelun Keskusliitto* toteaa, että kappaleessa 4.10 (Lapsia ja nuoria koskevat asiat) on tuotu lakisääteisinä kuulemisvelvoitteina YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus sekä perustuslain (731/1999) 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan lasten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lastensuojelun Keskusliitto korostaa myös perustuslain 14 §:n 4 momentin merkitystä tässä yhteydessä. Säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskemaan päätöksentekoon. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993) todetaan, että säännös ei juuri tältä osin (tämän momentin osalta) rajaa yksilön vaikuttamismahdollisuuksia itseään koskeviin asioihin iän perusteella, vaan päinvastoin säännös edellyttää, että myös lapsille turvataan mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin heidän kehitystään vastaavasti. Lastensuojelun Keskusliitto haluaa tässä yhteydessä korostaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen merkitystä lasten osallistumisen oikeuksien kannalta ja tuoda esille YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit nro 12 (General comment no.12 (2009) The right of the child to be heard) ja 14 (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration), joiden kautta yleissopimuksen 12 artikla ja 3 artikla saavat lisää sekä lasten osallistumiseen että lapsivaikutusten arviointiin liittyvää tulkintasiältöä.

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry* esittää kehitettäväksi menettelyä siten, että eri väestöryhmiä tai erityisryhmiä koskevissa asioissa veloitettaisiin sitovammin kuultavaksi heitä edustavia järjestöjä (esimerkiksi eri vammaisjärjestöt vammaisten asemaa koskevissa asioissa, potilasjärjestöt heitä koskettavissa terveydenhuoltoon liittyvässä lainsäädännössä, lastensuojelujärjestöt lasten asemaa koskevissa asioissa, vanhusjärjestöt vanhusten palveluita kehitettäessä). Sosiaali- ja terveysjärjestöt koostuvat toimintansa piiriin erityistä sisällöllistä ammatillista ja kokemusasiantuntemusta, jota ei pidä sivuuttaa ja jota ei välttämättä ole muuta kautta saatavissa.

*Suomen Kuntaliitto ry:n* mukaan lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista erityisesti kuntasektoria koskevat ohjeluonnoksessa mainitut valtion ja kuntien neuvottelumenettely, valtion paikallis- ja aluehallinnon toimielimiin kohdistuvat muutokset sekä veronsaajien jako-osuudet ja työnantajasuoritusten vähimmäismäärä. Suomen Kuntaliitto ry ehdottaa, että valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä koskevaan kohtaan lisättäisiin, että luonnokset erityisesti kuntia koskeviksi säädösehdotuksiksi tulee käsitellä kuntalakiin perustuvassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

*Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry* toteaa, että kappaleessa 4.10 lapsia ja nuoria koskevien kuulemisvelvoitteiden kohdalla viitataan vain perustuslakiin ja YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Allianssi ry ehdottaa, että tässä kohta avattaisiin kattavammin lapsia ja nuoria koskevat lakisääteiset kuulemisvelvoitteet. Kappaleessa tulisi mainita kuntalain (365/1995) 26 § velvoittavuus ja nuorisolain osallisuusvelvoitteet.

### 3.3.3 Muita lakisäätteisiä kuulemisvelvoitteita

*Ulkoasiainministeriö* toteaa, että Ahvenanmaalla on itsehallintolain (1144/1991) 9 luvun 58 §:n mukaan oikeus saada tietoa maakunnan toimivaltaan kuuluvista tai muutoin maakunnalle erityisen tärkeistä valtiosopimusneuvotteluista ja oikeus osallistua neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. Itsehallintolain 9a luvun 59 a §:ssä säädetään velvollisuudesta tiedottaa Ahvenanmaata EU-asioista. Ulkoasiainministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko nämä tiedot lisätä omina kohtinaan Ahvenanmaa-kohtaan "Lakisäätteiset kuulemisvelvoitteet" -luvussa, tai vaihtoehtoisesti lisätä oikeusministeriön Ahvenanmaa-ohjeen lisäksi linkki EU- ja valtiosopimusoppaaseen (2012).

*Kirkkohallitus* toteaa, että kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin, on kirkolle varattava tilaisuus antaa lausunto. Vastaava velvoite on säädetty ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 4 §:ssä.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto* toteaa lausunnossaan, että kilpailulaissa (948/2011), kilpailu- ja kuluttajavirastosta säädettyssä laissa (661/2012) sekä kuluttajansuojalaissa (38/1978) ei ole säännöksiä, jotka koskisivat säädösvalmisteluun liittyviä kuulemisvelvoitteita. Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä kuluttaja-asiamies voivat tehdä esityksiä ja aloitteita lainsäädännön muuttamiseksi. Edellä mainitut lait sisältävät muun muassa seuraavia kuulemiseen ja lausuntoihin liittyviä muita säännöksiä. Kilpailulain 49 §:n nojalla tuomioistuimen on kilpailunrajoitusta koskevaa asiaa käsitellessään varattava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tilaisuus tulla kuulluksi. Käsitellessään kilpailulain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua korvauskannetta tuomioistuin voi pyytää Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnon. Kilpailulain 23 §:n nojalla yrityskaupasta, johon sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 3 tai 10 luvun säännöksiä, eläkesäätiölain (1774/1995) 11 luvun säännöksiä tai vakuutuskassalain (1164/1992) 12 luvun säännöksiä, ei tarvitse tehdä ilmoitusta, jos Finanssivalvonta on jonkin edellä mainitun lain mukaisesti pyytänyt yrityskaupasta Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnon ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto on lausunnossaan katsonut, ettei estettä kaupan hyväksymiselle ole. Lisäksi kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että kilpailu- ja kuluttajavirastosta säädetyn lain (661/2012) 11 §:n mukaan ennen kuin kuluttaja-asiamies määrää 10 §:ssä tarkoitetun kiellon tai antaa sen väliaikaisena taikka saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi, hänen on pyydettävä Finanssivalvonnan lausunto, jos asia koskee: 1) Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 45 §:ssä tarkoitettua Finanssivalvonnan valvottavaa, ulkomaista valvottavaa tai sen sivuliikettä taikka ulkomaista vakuutusedustajaa; 2) arvopaperimarkkinalaissa (495/1989) tarkoitettua arvopaperin markkinointia. Kuluttajansuojalain (38/1978) 51 §:n mukaan viestintävirasto antaa pyynnöstä valvontaviranomaiselle 15 §:n noudattamista valvottaessa lausunnon siitä, täyttääkö luotonantajan käyttämä sähköinen henkilöllisyyden tunnistusmenetelmä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 8 §:ssä säädetty vaatimukset.

*Säteilyturvakeskus* toteaa lausunnossaan, että valmistellessaan ydinenergialain (990/1987) mukaisia määräyksiä, Säteilyturvakeskuksen on kuultava luvanhaltijoita, lain 56 §:ssä tarkoitettuja neuvottelukuntia, työ- ja elinkeinoministeriötä, sisäministeriötä, ympäristöministeriötä ja pelastusviranomaisia sekä tarvittavassa laajuudessa muita viranomaisia. Myös valmistellessaan säteilylain (592/1991) mukaisia määräyksiä, Säteilyturvakeskuksen on kuultava lain 20 §:ssä tarkoitettuja luvanhaltijoita, 7 §:ssä tarkoitettuja neuvottelukuntaa ja sosiaali- ja terveysministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä sekä tarvittavassa laajuudessa muita viranomaisia.

*Viestintävirasto* toteaa, että viestintätoimialalta viitataan muun muassa tietoyhteiskuntakaaren (917/2014, TYK) 43 §:ään, jonka mukaan teleyrityksille ja käyttäjiä edustaville tahoille on varattava tilaisuus esittää käsityksensä muun muassa radioluvan myöntämisestä. Radioluvan myöntämisessä ei ole kyse säädösvalmistelusta siinä mielessä kuin muissa ko. jaksossa listatuissa säännöksissä. TYK 43 §:ää vastaavia kuulemisvelvoitteita sisältyy myös muun muassa TYK 82 §:ään ja 83 §:ään liittyen huomattavan markkinavoiman analyysihin ja päätösmenettelyihin, jotka sisältävät laajakantoisia kansallisia ja kansainvälisiä (EU-komissio, BEREC= Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin) kuulemismenettelyjä, joissa ei sinänsä ole kyse säädösvalmistelusta vaan viranomaisen norminannosta.









OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105  
ISBN978-952-259-489-1 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)