

xxx ministeriön julkaisusarja 2023:xx

Lainvalmistelun kuulemisopas

Luonnos 26.11.2024

xxxministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Publication distribution

**Institutional Repository
for the Government
of Finland Valto**

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Publication sale

**Online bookstore
of the Finnish
Government**

vnjulkaisumyynti.fi

[Tuplaklikkaa ja kirjoita ministeriö](#)

Klikkaa ja valitse tekijänoikeustasoKlikkaa ja valitse tekijänoikeustaso

ISBN pdf: [VNK täyttää](#)

ISSN pdf: [VNK täyttää](#)

ISBN painettu: [VNK täyttää](#)

ISSN painettu: [VNK täyttää](#)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023 Finland ([kieliversioissa](#))

Paino: PunaMusta Oy, 2023

Napsauta ja kirjoita julkaisun otsikko Napsauta ja kirjoita julkaisun alaotsikko

VNK täyttää, sarja ja numero		Teema	Napsauta ja kirjoita
Julkaisija	Napsauta ja kirjoita ministeriö		
Tekijä/t	Napsauta ja kirjoita		
Toimittaja/t	Napsauta ja kirjoita		
Yhteisötekijä	Napsauta ja kirjoita		
Kieli	Napsauta ja kirjoita	Sivumäärä	VNK täyttää
Tiivistelmä	Napsauta ja kirjoita tiivistelmä, enintään 1 400 merkkiä. Paina kappaleen lopussa Enter.		
Klausuuli	VNK täyttää		
Asiasanat	Napsauta ja kirjoita 		
ISBN PDF	VNK täyttää	ISSN PDF	VNK täyttää
ISBN nid.	VNK täyttää	ISSN painettu	VNK täyttää
Asianumero	Napsauta ja kirjoita	Hankenumbero	Napsauta ja kirjoita
Julkaisun osoite	VNK täyttää		

Napsauta ja kirjoita otsikko ruotsiksi
Napsauta ja kirjoita alaotsikko ruotsiksi

VNK täyttää, sarjanimi ja numero **Tema** [Napsauta ja kirjoita](#)

Utgivare [Napsauta ja kirjoita ministeriö](#)

Författare [Napsauta ja kirjoita](#)

Redigerare [Napsauta ja kirjoita](#)

Utarbetad av [Napsauta ja kirjoita](#)

Språk [Napsauta ja kirjoita](#)

Sidantal [VNK täyttää](#)

Referat [Napsauta ja kirjoita tiivistelmä, enintään 1 400 merkkiä. Paina kappaleen lopussa Enter.](#)

Klausul [VNK täyttää](#)

Nyckelord [Napsauta ja kirjoita !\[\]\(758ebdf4629c903da74c2e079717ae32_img.jpg\)](#)

ISBN PDF [VNK täyttää](#)

ISSN PDF [VNK täyttää](#)

ISBN tryckt [VNK täyttää](#)

ISSN tryckt [VNK täyttää](#)


Ärendenr. [Napsauta ja kirjoita](#)

Projektnr. [Napsauta ja kirjoita](#)

URN-adress [VNK täyttää](#)

Napsauta ja kirjoita otsikko englanniksi
Napsauta ja kirjoita alaotsikko englanniksi

VNK täyttää, sarjanimi ja numero		Subject	Napsauta ja kirjoita
Publisher	Napsauta ja kirjoita		
Author(s)	Napsauta ja kirjoita		
Editor(s)	Napsauta ja kirjoita		
Group author	Napsauta ja kirjoita		
Language	Napsauta ja kirjoita	Pages	VNK täyttää
Abstract	Napsauta ja kirjoita tiivistelmä enintään 1 400 merkkiä. Paina kappaleen lopussa Enter.		

Provision	VNK täyttää		
Keywords	Napsauta ja kirjoita 		
ISBN PDF	VNK täyttää	ISSN PDF	VNK täyttää
ISBN printed	VNK täyttää	ISSN printed	VNK täyttää
Reference no.	Napsauta ja kirjoita	Project no.	Napsauta ja kirjoita
URN address	VNK täyttää		

Sisältö

1	Johdanto	14
1.1	Oppaan soveltamisala	14
1.2	Kuulemisen tavoitteet ja hyödyt	14
1.3	Oppaan sisällöstä	16
1.4	Kuulemisen suunnittelun ja toteutuksen lähtökohtia	17
1.4.1	Kuulemisen suhteuttaminen hankkeen tarpeisiin	17
1.4.2	Kuulemisen suunnittelu	17
1.4.3	Kuulemisen ajoitus	18
1.4.4	Kuulemisen menetelmät ja työkalut	19
1.4.5	Kuulemisen kielet	23
1.5	Lakisääteiset kuulemisveloitteet	24
1.6	Muu kuulemisessa huomioitava ohjeistus	24
2	Kuuleminen esivalmistelussa	25
2.1	Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt esivalmistelussa	26
2.2	Esivalmisteluvaiheen kuulemisten suunnittelu ja viestintä	28
2.3	Esivalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut	29
2.4	Arviomuistiota tai esivalmistelun muuta loppuraporttia koskevan kuulemisen raportointi	32
2.5	Seurantakuulemiset esivalmistelun ja säädösvalmistelutoimeksiannon tukena	33
3	Kuuleminen perusvalmistelussa	35
3.1	Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt perusvalmistelussa	36
3.2	Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu hankesuunnitelmassa	38
3.3	Perusvalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut	41
3.4	Perusvalmistelun aikaisen kuulemispalautteen yhteenveto ja sen julkaiseminen	44
3.5	Säädösehdotusta koskevan lausuntomenettelyn, säädöksen seurannan sekä viestinnän suunnittelu	45
4	Lausuntomenettely	46
4.1	Lausuntomenettelyn tarkoitus	47
4.2	Lausuntopyynnön suunnittelu	49

4.3	Lausuntopyyntö Lausuntopalvelussa	50
4.4	Lausuntoaika	51
4.5	Lausuntopyyntö julkistaminen, jakelu ja muu viestintä	55
4.6	Lausunntoimenettelyä täydentävät palautteen hankkimiskeinot	55
4.7	Lausuntoyhteenveto	56
4.8	Arvio lausunto- ja muusta palautteesta	58
5	Kuulemispalautteen hyödyntäminen jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa	59
6	Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemiset eduskunnan valiokunnissa.....	61
6.1	Valiokunnan asiantuntijakuulemisen tavoitteet.....	62
6.2	Suullinen asiantuntijakuuleminen ja kirjallinen asiantuntijalausunto.....	63
6.3	Esittelevän ministeriön vastine	66
7	Kuuleminen seurannassa ja jälkiarvioinnissa	69
7.1	Kuulemisen tavoitteet ja hyödyt seurannassa ja jälkiarvioinnissa	70
7.2	Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien kohteiden valinnassa	70
7.3	Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien suunnittelussa ja toteutuksessa	72
7.4	Seuranta- tai jälkiarviointikuulemisen raportointi	74
8	Kuuleminen EU-ennakkovaikuttamisessa ja EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa.....	75
8.1	Kuuleminen EU-ennakkovaikuttamisessa ja EU-säädösten valmistelussa	75
8.1.1	Kuuleminen ennakkovaikuttamisvaiheessa	76
8.1.2	Kuuleminen komission säädösehdotuksesta ja sitä edeltävistä selvityksistä	77
8.1.3	Kuuleminen Suomen kannanmuodostuksessa (U-kirjelmä ja E-kirje).....	78
8.1.4	Kuuleminen säädösehdotuksen käsittelyn aikana EU:ssa	79
8.2	Kuuleminen valtiosopimusten valmistelussa	79
	Liite 1. Kyselyn laatiminen	81
	Liite 2. Kuulemisen kielet	87

Liite 3. Asiakirjajulkisuus, tiedonhallinta, avoimuusrekisteri ja tietosuoja kuulemisessa	92
Liite 4. Lakisääteiset kuulemisveloitteet	97

ESIPUHE

Tällä lainvalmistelun kuulemisoppaalla korvataan valtioneuvoston vuonna 2016 antama [säädösvalmistelun kuulemisopas](#). Niin kansallisesti kuin kansainvälisesti on havaittu, että lainvalmistelun kuulemista on syytä kehittää. [Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman](#) mukaan lainvalmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisätään parantamalla koko prosessin seurannan avoimuutta. [OECD](#) on korostanut tarvetta kuulla sidosryhmiä valmisteluprosessin varhaisemmissa vaiheissa, edistää osallistumista tehokkaalla viestinnällä sekä arvioida saatu palaute avoimesti. Muun muassa [valtioneuvoston oikeuskansleri](#) ja [lainsäädännön arviointineuvosto](#) ovat korostaneet riittävän pitkien lainvalmistelun kuulemisaikojen varmistamisen merkitystä. Vuoden 2022 [lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit -kyselyn](#) mukaan huomattava osa sidosryhmien edustajista taas oli tyytymättömiä lainvalmistelun kuulemisten oikea-aikaisuuteen, yhdenvertaisuuteen sekä esitettyjen näkemysten huomioimiseen valmistelussa.

Vuoden 2016 kuulemisoppaassa ohjeistetaan yksityiskohtaisemmin ja velvoittavammin vain lausuntomenettely perusvalmistelun tuloksena syntyvästä säädösehdotuksesta. Uudistettu opas sisältää lainvalmistelun ja sen johtamisen tueksi ohjeistusta kuulemisesta säädösvalmisteluprosessin kaikissa vaiheissa lainsäädäntöhankkeen esivalmistelusta lainsäädännön voimaantulon jälkeiseen seurantaan. Oppaan ohjeistus ja esimerkit helpottavat esimerkiksi esi- ja perusvalmisteluvaiheissa tarpeellisten kuulemisten suunnittelua ja toteutusta. Lisäksi oppaassa käsitellään aiempaa kattavammin muita tunnistettuja kehittämistarpeita, kuten sidosryhmien ja yleisön osallistumista tukevaa hankeviestintää, kuulemisen sähköisten työkalujen tuloksellista hyödyntämistä sekä kuulemispalautteen dokumentointia ja arviointia.

Oppaan tavoitteena on kehittää ja yhdenmukaistaa kuulemisen toimintatapoja valtioneuvoston piirissä. Toisaalta säädösvalmisteluhankkeiden luonteen ja sidosryhmien erojen vuoksi kuulemisen tarve ja hyödyt vaihtelevat ministeriöittäin ja hankkeittain. Tämän vuoksi täysin yhdenmukainen ohjeistus ei sellaisenaan sovellu kaikkiin hankkeisiin. Oppaassa on tuotu esiin erilaisiin hankkeisiin ja hankkeiden eri vaiheisiin sopivia suosituksia ja konkreettisia esimerkkejä hyvistä käytännöistä sekä avattu aiempaa tarkemmin esimerkiksi, millaisissa hankkeissa kuuleminen esi- ja perusvalmistelun aikana on yleensä tarpeetonta sekä milloin säädösehdotuksesta järjestettävässä lausuntomenettelyssä voi riittää pääsääntöä lyhyempi lausuntoaika.

Uudistetun oppaan valmisteli oikeusministeriön toimikaudelle 31.5.2023–29.2.2024 asettama [työryhmä](#), johon osallistui kymmenen ministeriötä ja lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö. Oikeusministeriö asetti työryhmän uudelleen toimikaudelle 15.5.–14.6.2024 arvioimaan lisäksi, millä edellytyksillä teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet, muut toimintaympäristön muutokset ja lainvalmisteluprosessin kehittäminen mahdollistaisivat säädösehdotuksista järjestettävän lausuntomenettelyn lausuntoajan lyhentämisen ottaen huomioon myös lainvalmisteluhankkeiden erityispiirteiden erot. Lisäksi oikeusministeriö asetti työryhmän uudelleen toimikaudelle 4.–31.10.2024 konkretisoimaan käytännön tilanteet ja edellytykset, joiden vallitessa lausuntoajoista poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi opasluonnoksen suosituksia hyödyntämällä. Työryhmä järjesti sidosryhmille ja lainvalmistelijoille valmistelun aikana kyselyitä ja keskustelutilaisuuksia.¹ Lisäksi työryhmä kuuli kohdenneusti muun muassa valtioneuvoston muita, eduskunnan ja oikeuskanslerinviraston edustajia. Opasluonnoksesta ja täydentävistä toimeksiannoista laaditusta arviomuistosta [[linkki](#)] järjestettiin lausuntokierros XX.X.XXXX–XX.X.XXXX. Kansliapäällikkökokous hyväksyi lausuntopalautteen perusteella jatkotyöstetyn oppaan XX.X.XXXX.

Uudistetun oppaan valmistelun ohella työryhmän tehtävänä oli kartoittaa ja ehdottaa keinoja edistää kuulemisen tukea, kuten kuulemista tukevien valtioneuvoston sähköisten työvälineiden kehittämistä, sekä valmistella suunnitelma uudistetun oppaan käyttöönotosta. Työryhmä kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin kuulemisen jatkokehittämisessä sekä oppaan käyttöönotossa.

Kuulemista voitaisiin tukea kehittämällä valtioneuvoston sähköisiä työkaluja ja niiden käyttöä. Lausuntopalvelun käyttöastetta on edelleen nostettava, sillä palvelussa on nykyisin noin neljä viidesosaa säädösehdotuksia koskevista lausuntopyynnöistä. Tämä johtuu pääasiallisesti ministeriökohtaisista eroista: maa- ja metsätalousministeriö ei ole käyttänyt palvelua lainkaan ja sisäministeriössä palvelua on käytetty vain noin 10 %:ssa esityksistä. Uudessa kuulemisoppaassa Lausuntopalvelun käyttäminen on lähtökohtaisesti noudettava periaate. Jos jatkossa kaikki säädösehdotuksia koskevat lausuntomenettelyt järjestettäisiin keskitetysti yhdessä paikassa ja valtioneuvoston hanketietopalvelu Hankeikkunassa olisi yhdenmukaisemmin riittävät ja ajantasaiset tiedot, sidosryhmien ja yleisön osallistuminen helpottuisi.

Käynnissä olevan Lausuntopalvelun uudistushankkeen osalta esimerkiksi joustavammat kyselyiden laatimismahdollisuudet, rakenteisten kyselyiden mallit sekä tekoälytyökalut kyselyiden suunnitteluun ja palauteyhteenvedojen laatimiseen voisivat alentaa kynnystä kuulla myös valmistelun varhaisessa vaiheessa. Lisäksi ne voisivat parantaa kysymysten laatua sekä helpottaa ja nopeuttaa lausuntomenettelyn järjestämistä ja

¹ Ks. tarkemmat tiedot ja palautteen yhteenvedot [työryhmän Hankeikkuna-sivulla](#).

lausuntopalautteen arviointia. Parempien välineiden avulla kehittyvät kuulemiskäytännöt voivat helpottaa ja nopeuttaa jossain määrin myös lausunnon laatimista, mutta välineistä saatavat hyödyt kohdistuvat pääasiassa valmistelijoihin. Lausuntopalvelua ja sen käyttöä on kehitettävä myös niin, että palvelun kautta voi aina tutustua kaikkiin lausuntomenettelyssä annettuihin lausuntoihin. Tällä hetkellä ministeriöiden lausunnot ovat kattavasti vain valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä VAHVAssa ja näkyvät vaihtelevasti Hankeikkunassa. Tämän hetkisten suunnitelmien mukaan uuden Lausuntopalvelun ensimmäinen vaihe voidaan ottaa käyttöön aikaisintaan keväällä 2026.

Jotta sidosryhmät ja yleisö löytäisivät mahdollisimman helposti tietoa heitä kiinnostavista lainvalmisteluhankkeista, Hankeikkunan ominaisuuksia ja ohjeistusta tulisi kehittää. Valtioneuvoston piirissä Hankeikkuna-käytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa niin sisältöjen kuin ajantasaisuuden osalta, jotta sidosryhmien kiinnostus Hankeikkunan käyttämiseen seurannan välineenä voisi kasvaa merkittävästi. Lausuntomenettelyiden ennakointia ja seuranta samoin kuin muutakin hankeseuranta helpottaisi, jos Hankeikkunassa ja/tai Lausuntopalvelussa voisi tilata herätteitä itseä kiinnostaviin teemoihin tai hankkeisiin liittyvistä toimista ja tiedoista.

Lisäämällä VAHVAn EU-valmisteluosioon kotimaisia hankkeita vastaava mahdollisuus julkaista EU-säädöshanke suoraan Hankeikkunassa edistettäisiin sidosryhmien ja yleisön tietoisuutta mahdollisesti merkittävistä EU-hankkeista ja niihin liittyvistä kuulemisista.

Tämän oppaan käytettävyyttä edistäisi oppaan julkaiseminen verkkojulkaisuna. Verkkojulkaisu voitaisiin muotoilla painettua julkaisua helppokäyttöisemmäksi. Siihen voitaisiin myös päivittää säännöllisesti uusia, ajantasaisia esimerkkejä hyvistä käytänteistä ja muita valmistelijoita tukevia lisämateriaaleja. Lisäksi valmistelijoiden kuulemista ja muuta valmistelutyötä helpottaisi kaikkien keskeisten lainvalmisteluohjeiden toteuttaminen yhtenäisenä palvelukokonaisuutena. Palvelu voisi mahdollistaa esimerkiksi yhtäaikaisen haun kaikista oppaista.

Uudistetun oppaan onnistuneessa käyttöönotossa keskeistä on valmistelijoille tarjottava koulutus sekä kuulemiskäytänteiden kehittymisen seuranta. Oppaasta on tarkoitus järjestää peruskoulutusta koko valtioneuvostolle sekä täydentäviä ministeriökohaisia tilaisuuksia kunkin ministeriön tarpeiden huomioimiseksi. Kuulemiskäytänteiden kehittymisen seuranta olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa poikkihallinnollisesti valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä. Seurannassa voitaisiin hyödyntää lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorikyselyitä, jotka on tarkoitus toistaa kahden vuoden välein. Lisäksi säädösehdotuksista järjestettävien lausuntomenettelyjen lausuntoaikoja ja esitettyjä perusteita pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamiselle tulisi seurata aiempaa tarkemmin ministeriöittäin.

Työryhmän tehtävänä oli myös ehdottaa keinoja, joilla säädösehdotusten valmistelua voidaan muillakin tavoin nopeuttaa erityisesti vaalivuonna. Työryhmä korostaa, että tarvetta lausuntoaikojen lyhentämiseen voitaisiin pyrkiä vähentämään nopeuttamalla muita lainvalmistelun viimeistelyvaiheita sekä kehittämällä lainvalmistelun johtamista. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi riittävien resurssien varaaminen lainvalmisteluun, käännökseen ja laintarkastukseen, jatkovalmistelun vaiheiden osittain samanaikainen toteutus ja ajantasainen viestiminen käännöksen ja laintarkastuksen aikatauluista ja jonotustilanteesta sekä tavoite vähentää esitysten kausittaista ruuhkautumista. Näihin kokonaisuuksiin vaikuttaminen voi kuitenkin olla haastavaa niin resurssien niukkuuden, saatavilla olevan osaamisen kuin lainvalmistelun reunaehtojen kuten budjettilakien käsittelyaikataulun vuoksi.

YHTEENVETO LAINVALMISTELUN KUULEMISOPPAASTA JA SEN PERIAATTEISTA

Tämä lainvalmistelun kuulemisopas koskee kuulemista lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelussa. Opas on tarkoitettu ensi sijassa lainvalmistelun johtamiseen ja toteuttamiseen osallistuvalla ministeriöiden johdolle, säädösvalmistelijoille ja säädösvalmisteluavustajille.

Oppaan johdannossa esitellään muun muassa kuulemisen suunnittelun ja toteutuksen yleisiä lähtökohtia. Tämän jälkeen oppaassa käsitellään lainvalmisteluprosessin etenemisjärjestyksessä kuulemista ja sitä tukevaa hankeviestintää kussakin lainvalmisteluprosessin vaiheessa. Lisäksi oppaassa on ohjeistusta kuulemisesta EU-ennakkovaikuttamisessa sekä EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa.

Oppaassa on kahdentasoista ohjeistusta: periaatteita, joita noudatetaan lähtökohtaisesti sellaisenaan, sekä suosituksia, joilla voidaan parantaa säädösvalmistelun laatua tehokkaasti ja tuloksellisesti. Periaatteista poikkeaminen on sallittua vain perustellusta syystä. Lausunnotmenettelyä koskevista periaatteista poikkeaminen on lisäksi perusteltava lausuntopyyntöissä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuiotiossa. Periaatteiden ja suositusten lisäksi oppaassa on esimerkkejä hyvistä käytännöistä.

Oppaan periaatteet

Kuuleminen esivalmistelussa

- Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.
- Mahdollisessa esivalmistelussa kuullaan keskeisiä sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä, jos hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia eikä kyse ole sellaisen EU-säädöksen täytäntöönpanosta, jossa on vähän kansallista liikkumavaraa.
- Jos esivalmistelusta laaditaan arviomuistio tai muu loppuraportti, siitä järjestetään kirjallinen kuuleminen Lausuntopalvelussa.
- Esivalmistelun mahdollista loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa.

Kuuleminen perusvalmistelussa

- Säädösvalmisteluhankkeen toimeksiannosta päätettäessä suunnitellaan, miten sidosryhmiä osallistetaan valmistelun aikana. Keskeisiä näkökulmia suunnittelussa ovat hankkeen sidosryhmien ja kuulemistarpeiden tunnistaminen sekä kuulemisten aikataulut ja menetelmät.
- Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä.
- Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.

Lausuntomenettely

- Lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa. Lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuihistiossa.
- Säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuisstiossa.
- Lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenveto, joka julkaistaan Hankeikkunassa. Lausuntoyhteenveton laatimisesta tai julkaisemisesta voi poiketa vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuisstiossa.

Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemiset eduskunnan valiokunnissa

- Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa annettavassa esittelevän ministeriön vastineessa arvioidaan kaikki valiokunnan saama olennainen asiantuntijapalaute. Vastineessa vastataan myös valiokunnan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin ja tarkentamistarpeisiin. Vastineessa mahdollisesti esitettävistä muutoksista hallituksen esityksen säännösehdotuksiin keskustellaan tarvittaessa valiokuntaneuvoksen kanssa.

1 Johdanto

1.1 Oppaan soveltamisala

Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja yleisön näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, tutkijat sekä järjestöt, yritykset ja muut yhteisöt sekä niiden edunvalvojat ja muut asiantuntijat.

Tämä lainvalmistelun kuulemisopas koskee kuulemista lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelussa. Opas koskee myös kuulemista EU-enakkovaikuttamisessa sekä EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa (luku 8). Sääntelyn valmistelun ohella opasta sovelletaan soveltuvin osin myös muiden politiikkatoimien ja politiikkaohjelmien valmistelussa.

Oppaassa huomioidaan hankkeiden erilaisuus ja sen vaikutus kuulemistarpeeseen. Esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäisen kansallisen hankkeen taikka vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kuuleminen esi- ja perusvalmistelun aikana voi olla tarpeetonta. Toisaalta valmistelun avoimuutta koskevien periaatteiden noudattaminen on tällöinkin yleensä tarpeen.²

Oppaalla korvataan valtioneuvoston vuonna 2016 antama säädösvalmistelun kuulemisopas. Opasta sovelletaan XX.XX.XXXX jälkeen aloitettavissa säädöshankkeissa ja mahdollisuuksien mukaan käynnissä olevissa hankkeissa.

1.2 Kuulemisen tavoitteet ja hyödyt

Kuulemisen ja sitä tukevan hankeviestinnän keskeisiä tavoitteita ja hyötyjä ovat:

- säädösvalmistelun tietopohjan ja vaikutusarvioinnin sekä valmisteltavan sääntelyn laadun parantaminen
- säädösvalmistelun avoimuuden ja osallisuuden sekä valmistelua kohtaan tunnetun luottamuksen vahvistaminen

² Käsitteet kansallisesta liikkumavarasta voivat esimerkiksi vaihdella. Avoimen valmistelun kautta sidosryhmät saavat tietoa hankkeesta ja voivat itse arvioida asian merkitystä.

- sääntelyn tehokkaan toimeenpanon ja noudattamisen edistäminen
- hankeviestinnän, riskienhallinnan ja poliittisen päätöksenteon helpottaminen

Säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa toteuttava kuuleminen edistää hankkeen tietopohjan ja valmisteltavan sääntelyn laatua. Kuulemista voidaan hyödyntää esimerkiksi tarkasteltavan asian nykytilan ja muutostarpeiden kartoituksessa, uudistuksen toteutusvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arvioinnissa sekä säännös- ja perusteluehdotusten laatimisessa. Kuulemiset toteuttavat perustuslain 47 §:n mukaista eduskunnan oikeutta saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Kuulemisella pyritään turvaamaan se, että kaikki asiaan liittyvät näkökulmat olisi tunnistettu ennen lakiesityksen antamista, eikä eduskunnassa tai lain toimeenpanon yhteydessä tulisi esille uusia asioita. Käytännössä kuulemisten kautta voidaan saada tietoa esimerkiksi säädösehdotukseen mahdollisesti liittyvistä virheistä, riskeistä ja vaikutuksista. Kuulemiset voivat myös olla valmistelijan aikaa säästävä lisäresurssi, jonka avulla hankkeessa tarvittava tietopohja voi olla mahdollista kerätä tehokkaammin ja kattavammin kuin muilla keinoilla.

Kuuleminen ja sitä tukeva hankeviestintä voivat parantaa säädösvalmistelun avoimuutta ja osallisuutta sekä luottamusta säädösvalmisteluun ja demokraattiseen päätöksentekoon. Tavoitteena on avoin ja rakentava vuorovaikutus valmistelijoiden, sidosryhmien ja yleisön välillä. Lisäksi **kuuleminen toteuttaa perus- ja ihmis-oikeuksia**, mukaan lukien perustuslain 2 ja 14 §:ssä turvattua yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Lainvalmistelun avoimuus sekä oikea-aikainen ja riittävän laaja hankeviestintä ovat edellytyksiä sille, että sidosryhmät ja yleisö voivat seurata hankkeita ja pyrkiä vaikuttamaan niihin oma-aloitteisesti. Ilman asianmukaisia kuulemisia luottamus lainvalmisteluun voi heikentyä.

Kuuleminen ja hankeviestintä edistävät sääntelyn tehokasta toimeenpanoa ja noudattamista. Osallistaminen sitouttaa ja valmistaa säädösvalmisteluprosessiin osallistuneita sääntelyn toimeenpanoon sen voimaantulon jälkeen. Jos sääntelyn kohderyhmät, toimeenpanijat ja soveltajat kokevat tulleen kuulluksi valmistelun aikana ja ovat voineet perehtyä asiaan ajoissa, sääntely saa todennäköisemmin paremman vastaanoton kentällä ja toimii toivotulla tavalla, kun ruohonjuuritason toimijoiden näkökulmat on voitu ottaa huomioon sääntelyn ja sen toimeenpanon valmistelussa. Lisäksi kuulemisipalautte voi esimerkiksi auttaa arvioimaan, mitkä asiat voivat olla eri sidosryhmille merkittäviä ja miten hankkeesta on hyvä viestiä eri vaiheissa eri kohderyhmille.

Kuuleminen on myös osa hankkeen riskienhallintaa ja helpottaa poliittista päätöksentekoa. Kuuleminen voi esimerkiksi tuoda esiin sidosryhmien erilaiset näkökulmat tai riskit kielteisistä vaikutuksista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistelua.

1.3 Oppaan sisällöstä

Opas on tarkoitettu ensi sijassa lainvalmistelun johtamiseen ja toteuttamiseen osallistuvalla ministeriöiden johdolle, säädösvalmistelijoille ja säädösvalmisteluavustajille. Oppaan tarkoituksena on yhdenmukaistaa kuulemisen toimintatapoja valtioneuvoston piirissä ottaen huomioon hyviksi havaitut käytännöt. Lisäksi tavoitteena on tehdä näkyväksi kuulemiseen liittyviä toimintatapoja valtioneuvostossa, jotta sidosryhmät ja yleisö voivat helpommin arvioida, minkälaisia osallistumismahdollisuuksia he voivat kulloinkin odottaa.

Oppaassa on kahdentasoista ohjeistusta: periaatteita, joita noudatetaan lähtökohtaisesti sellaisenaan, sekä suosituksia, joilla voidaan parantaa säädösvalmistelun laatua tehokkaasti ja tuloksellisesti. Periaatteiden ja suositusten lisäksi oppaassa on esimerkkejä hyvistä käytännöistä ja kuulemisten konkreettisista toteutustavoista erilaisissa lainvalmisteluhankkeissa.

Periaatteista poikkeaminen on sallittua vain perustellusta syystä. Lausuntomenettelyä koskevista periaatteista poikkeaminen on lisäksi perusteltava lausuntopyyntöissä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuiotiossa. Suosituksista poikkeamista ei tarvitse dokumentoida eikä perustella.

Opas tukee kuulemisen tarpeellista ja tuloksellista järjestämistä säädösvalmistelun kaikissa vaiheissa. Ohjeistus ja esimerkit helpottavat esimerkiksi kuulemistarpeen arviointia, kuulemisten suunnittelua, tarkoituksenmukaisten kuulemiskeinojen valintaa sekä kuulemispalautteen koostamista, arviointia ja julkaisemista. Oppaassa käsitellään säädösvalmisteluprosessin etenemisjärjestyksessä myös muun muassa kuulemisen hyödyntämistä vaikutusarvioinnissa, kuulemisen kieliä sekä kuulemista tukevaa hankeviestintää. Opasta voi lukea prosessivaihe kerrallaan, minkä vuoksi osittain samoja asioita käydään läpi eri vaiheissa.

Hankkeiden ja niiden sidosryhmien erojen vuoksi kaikkia oppaan periaatteita ja suosituksia ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa samalla tavalla kaikissa hankkeissa. Esimerkkejä tällaisista tilanteista käsitellään oppaan eri jaksoissa.

1.4 Kuulemisen suunnittelun ja toteutuksen lähtökohtia

1.4.1 Kuulemisen suhteuttaminen hankkeen tarpeisiin

Kuulemisen suunnittelussa ja toteutuksessa otetaan huomioon kunkin säädösvalmisteluhankkeen laajuus, merkitys ja muut erityispiirteet sekä niiden vaikutus kuulemistarpeeseen. Yhteiskunnallisesti merkittävien uudistusten valmistelussa kuulemiset hankkeen esi- ja perusvalmisteluvaiheessa ovat usein tarpeellisia. Vaikutuksiltaan vähäisessä hankkeessa varhainen kuuleminen voi sen sijaan olla tarpeetonta. Sama voi päteä vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-säädöksen täytäntöönpanoon, koska täytäntöönpano edellyttää lainsäädäntöä, jonka sisältö on jo yksityiskohtaisesti määritelty EU-säädöksessä.

Tavanomaista suppeampi kuuleminen voi lisäksi olla tarpeen poikkeuksellisissa tilanteissa, jotka edellyttävät kiireellistä reagointia sääntelyllä esimerkiksi välttämättömistä oikeudellisista tai taloudellisista syistä taikka kansallisen turvallisuuden tai muun painavan oikeushyvän turvaamiseksi. Poikkeamiset ohjeistuksen mukaisesta kuulemisesta on tärkeää dokumentoida ja perustella.

1.4.2 Kuulemisen suunnittelu

Säädöshankkeen esivalmistelun ja perusvalmistelun alussa suunnitellaan kuulemista, sidosryhmävuorovaikutusta ja viestintää sekä niiden edellyttämää aikaa ja resursseja valmistelun aikana. Olennaista on hankkeen kuulemistarpeiden ja keskeisten sidosryhmien määrittely. Mitkä ovat hankkeen kannalta keskeiset sidosryhmät? Mitä tietoa sidosryhmiltä tarvitaan (esim. nykytilan arviointi, tietopohjan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoitus, vaikutusarviointi, säännösten tulkinta ja soveltaminen)? Missä vaiheissa ja millä tavoin kuulemista kannattaa järjestää? Missä, miten ja milloin hankkeesta viestitään?

TARKISTUSLISTA SIDOSRYHMIEN TUNNISTAMISEN TUEKSI

- **Sääntelyn kohderyhmät:** Mihin kohderyhmiin (esim. erilaiset ihmisryhmät, yhteisöt, viranomaiset) sääntely vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti? Keiden on tarkoitus muuttaa käyttäytymistään sääntelyn muutoksen vuoksi?

- **Sääntelyn toimeenpanosta ja soveltamisesta vastaavat tahot:** Mitkä tahot vastaavat sääntelyn toimeenpanosta ja soveltamisesta? Kenen toimia tarvitaan, jotta sääntely toimii käytännössä toivotulla tavalla?
- **Muut ministeriöt ja viranomaiset:** Minkä muiden ministeriöiden tai viranomaisten kannalta sääntely voi olla merkityksellistä?
- **Kunnat, hyvinvointialueet ja Ahvenanmaan maakunta:** Vaikuttaako sääntely kuntiin, hyvinvointialueisiin tai Ahvenanmaan maakuntaan?
- **Asiantuntijat:** Mitkä tahot, kuten tutkijat, järjestöt tai yhdistykset, ovat kyseessä olevan sääntelyn ja siihen liittyvien ilmiöiden asiantuntijoita?
- **Muut:** Mitkä muut tahot ovat esimerkiksi aiemmin osoittaneet kiinnostusta aihepiiriin?

Sidosryhmien kartoituksessa apuna voi käyttää myös lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen [vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistaa](#), perustuslain perusoikeussäännöksiä (ks. tarkemmin esim. [perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa](#)) tai Euroopan komission ohjeita sidosryhmien tunnistamiseksi ([Better Regulation Toolbox](#), s. 463–465).

Joskus kuuleminen saattaa rajoittua viranomaisiin ja edunvalvojayhteisöihin, vaikka muidenkin sidosryhmien tai kohderyhmien näkökulmat voisivat olla hankkeen kannalta merkittäviä. Käytännössä keskeisenkin kohderyhmän tunnistamista ja tavoittamista voi vaikeuttaa se, ettei ryhmää voida tarkasti määritellä tai ettei sillä ole edunvalvojaa. Näin voi olla esimerkiksi erilaisten vähemmistöryhmien osalta. Myös intressiryhmiä kuultaessa on tärkeä tiedostaa, keitä esimerkiksi isot keskusjärjestöt edustavat, ja voiko jokin ryhmä jäädä kuulemisen ulkopuolelle järjestöä kuultaessa. Kuulemispa-lautteessa voivat painottua esimerkiksi järjestön sisäisten kompromissien mukaiset ta-voitteet, tiedot ja arviot, vaikka kohderyhmän sisällä voi olla pienempiä ryhmiä, joihin tarkasteltava asia vaikuttaa toisella tavalla kuin muihin. Esimerkiksi yritysten osalta merkitystä voi olla sillä, onko kyseessä suuryritys vai pienyritys taikka alalla pitkään toiminut vai alalle tuleva yritys. Vastaavasti kuntien tarkastelussa merkitystä voi olla esimerkiksi kunnan koolla ja sijainnilla. Kuultujen edustavuus on otettava huomioon kuulemisten suunnittelun ohella niiden tulosten hyödyntämisessä.

1.4.3 Kuulemisen ajoitus

Kuulemisen tulisi lähtökohtaisesti olla toistuvaa ja alkaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistelua. Kuuleminen ajoitetaan valmisteluvaiheisiin, joissa se on tarpeen hankkeen tietopohjan ja arvioiden kannalta ja joissa sidosryhmät voivat aidosti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan. Varhainen kuuleminen voi esimerkiksi olla tarpeetonta hankkeessa, jossa varteenotettavat ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä sidosryhmien näkemykset asiasta ovat jo tiedossa hanketta asetettaessa.

Hankkeen varhaisessa vaiheessa sidosryhmiä voidaan kuulla esimerkiksi esivalmistelun aikana sääntelytarpeesta sekä perusvalmistelun alussa nykytilasta, tietopohjasta ja ratkaisuvaihtoehdoista. Myöhemmin kuuleminen voi esimerkiksi perusvalmistelun loppuvaiheessa ja hallituksen esitysluonnoksesta järjestettävän lausuntomenettelyn yhteydessä auttaa myös säädös- ja perustelutekstien yksityiskohtien laadun parantamisessa ja mahdollisten virheiden korjaamisessa. Erityisesti vaikutuksiltaan merkittävässä hankkeissa kuulemisia tulisi yleensä järjestää useassa eri vaiheessa ja jo ennen kuin varsinainen säädösehdotus valmistuu.

1.4.4 Kuulemisen menetelmät ja työkalut

Hankkeen sisältö ja kohderyhmät määrittävät tarkoituksenmukaiset kuulemismenetelmät, sillä eri menetelmät soveltuvat erilaisiin hankkeisiin. Myös saman hankkeen eri vaiheissa kuulemisissa kysytään usein ainakin osittain eri asioita, erilaisella tarkkuudella ja mahdollisesti osittain eri sidosryhmiltä ja eri keinoilla. Erityisesti vaikutuksiltaan merkittävässä hankkeissa voi olla tarpeen käyttää useita menetelmiä.

Esimerkkejä kirjallisista kuulemisista ovat kyselyt, kirjalliset verkkokeskustelut tai hankkeen luonnosasiakirjojen kommentointimahdollisuus. Kirjalliset menetelmät soveltuvat erityisen hyvin laajojen ryhmien tavoittamiseen esimerkiksi sääntelytarpeen ja toimintavaihtojen kartoitukseen tarvittavan tietopohjan keräämisen yhteydessä. Ne soveltuvat samoin esimerkiksi hallituksen esitysluonnostekstiä koskevan yksityiskohtaisen palautteen keräämiseen. Jos ainakin osa palautteesta pyydetään monivalintavastauksina, kirjallisen kuulemispalautteen koostaminen on mahdollista nopeasti.

Suulliset kuulemiset voivat olla esimerkiksi työryhmäkeskusteluja, julkisia keskustelutilaisuuksia tai haastatteluita. Niiden etuna on joustavuus ja vuorovaikutteisuus. Valmistelija voi esimerkiksi selvittää esittämiään kysymyksiä, oikaista väärinkäsityksiä ja huomioida esiin tulleet teemat keskustelun edetessä. Keskustelevat kuulemiset voivat auttaa tarkastelemaan asioita monipuolisesti ja syvällisesti. Tällainen kuuleminen voi olla tarkoituksenmukaista muun muassa tilanteessa, joissa rajattu määrä erilaisia näkökulmia edustavia henkilöitä keskustelee hankkeen perustavanlaatuisista ratkaisuista tai haasteista.³ Suullinen kuuleminen voi olla muissakin tilanteissa käyttökelpoinen keino esimerkiksi erityisryhmien tavoittamiseksi.

Menetelmät eroavat toisistaan myös siltä osin, onko osallistuminen periaatteellisesti mahdollista kaikille (esim. julkinen keskustelutilaisuus, verkkokeskustelu tai kirjallinen

³ Yhteistoiminnallisista menettelyistä ks. [Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa](#).

kysely) vai onko osallistuminen rajattu ennalta tunnettuihin, hankkeen kannalta keskeisiin sidosryhmiin (esim. monijäseniset valmisteluelimet, epävirallinen yhteydenpito alan asiantuntijoihin tai kirjallinen kommentointimahdollisuus tunnetulle sidosryhmäverkostolle). Monesti on hyödyllistä käyttää molempia tapoja.

Menetelmät pyritään valitsemaan niin, että sidosryhmät ja yleisö saavat tietoa tasapuolisesti ja että osallistumismahdollisuudet ovat mahdollisimman yhdenvertaiset. Huomiota tulee kiinnittää kuulemisten saavutettavuuteen ja esteettömyyteen (esim. tilojen esteettömyys ja aistirajoitteisten huomioiminen), turvallisemman tilan periaatteisiin (esim. muiden kunnioittaminen ja häirintään puuttuminen) sekä siihen, että kaikki sääntelyn kannalta merkittävät tahot ovat riittävästi edustettuina. Esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien kuuleminen voi edellyttää erityisjärjestelyjä, sillä ryhmät eivät yleensä osallistu yleisiin kuulemisiin. Joskus on mentävä kuultavien luokse.

Kuuleminen lainvalmistelussa ei yleensä muodosta edustavaa kuvaa sidosryhmien tai yleisön näkemyksistä. Periaatteessa kaikille avoimeen kuulemiseen kuten lausunnotmenettelyyn tai keskustelutilaisuuteen osallistuvat todennäköisimmin aktiivisimmat ja parhaiten informoidut ja resursoidut toimijat, joilla on vahva intressi valmisteltavassa asiassa. Kohdennetuissa kuulemisissa kuten haastattelussa taas on mahdollista kuulla vain rajattua määrää ihmisiä. Näin ollen laadulliset näkemykset valmisteluun liittyvistä näkökulmista ja näkemysten perustelut ovat yleensä kuulemispalautteen arvioinnissa tärkeämpiä kuin esimerkiksi se, mikä prosentuaalinen osuus kuulemiseen osallistuneista on jotain mieltä käsiteltävästä asiasta.

Kuulemisissa esitettyjen arvioiden yleistettävyyttä ja luotettavuutta tulee arvioida kriittisesti. Näkemyksiin voi liittyä subjektiivisuutta, intressisidonnaisuutta ja edunvalvontaa. Arvioiden dokumentointi ja avoin jakaminen valmistelun eri vaiheissa mahdollistavat eri tahojen esittämien arvioiden yleistettävyyden ja osuvuuden varmentamisen, arvioiden keskinäisen vertailun sekä näkemysten jatkokehittämisen. Esimerkiksi sidosryhmien väliset näkemyserot on suositeltavaa kuvata avoimesti valmisteluasiakirjoissa.

Kuultaville on tärkeää kertoa kaikissa kuulemismuodoissa, miten heidän palautettaan on tarkoitus hyödyntää ja miten se dokumentoidaan. Ks. myös [liite 3](#).

KUULEMISKEINOJA JA NIIDEN KÄYTTÖTARKOITUKSIA

- **Lausunnotmenettely:** Perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja julkisella lausuntokierroksella. Lausunnotmenettely auttaa muun muassa esitysluonnoksen vaikutusarvion ja säädös- ja perustelutekstien yksityiskohtien laadun varmentamisessa ja kehittämisessä.

- **Työryhmätyöskentely:** Monijäsenisessä valmisteluelimessä valmisteltavassa hankkeessa on mahdollista kuulla keskeisten sidosryhmien, kuten virastojen, tutkijoiden ja järjestöjen, edustajia koko valmistelun ajan asettamalla heitä työryhmän jäseniksi.
- **Kyselyt:** Kyselyillä kerätään kirjallisesti näkemyksiä ennalta määritellyistä kysymyksistä. Kyselyt mahdollistavat laajojenkin joukkojen näkemysten kartoituksen, ryhmittelyn ja arvioinnin suhteellisen pienillä resursseilla erityisesti, jos vastausvaihtoehdot ovat ainakin osittain monivalintoja. Myös avoin kommentointimahdollisuus on yleensä tarpeen, jotta vastaajat voivat perustella näkemyksiään sekä nostaa esiin asioita, joita valmistelija ei ole osannut kysyä.
- **Kirjalliset verkkokeskustelut:** Verkkokeskusteluissa valmisteluun liittyviä aiheita kommentoidaan kirjallisesti esimerkiksi teemoittaisilla keskustelupalstoilla siten, että osallistujat voivat vastata ja reagoida muiden kommentteihin. Verkkokeskustelut mahdollistavat kyselyitä paremmin osallistujien välisen vuorovaikutuksen.
- **Keskustelu- ja kuulemistilaisuudet:** Keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa käydään avointa ja joustavaa suullista keskustelua esimerkiksi hankkeen lähtökohdista, nykytilasta tai ratkaisuvaihtoehdoista. Tilaisuudet voidaan järjestää läsnä tai verkossa videoneuvottelusovellusten avulla. Esimerkiksi videoneuvottelutilaisuus voidaan usein järjestää nopeasti ja ilman merkittäviä lisäresursseja. Se voi vaatia kuitenkin useamman valmistelijan läsnäoloa ja roolitusta esimerkiksi siten, että yksi valmistelija vastaa suullisen keskustelun johtamisesta toisen seuraten kirjallista chattia. Tilaisuudessa voidaan myös käydä läpi kuultavien etukäteen lähettämiä kysymyksiä.
- **Haastattelut:** Haastatteluilla pyritään ymmärtämään syvällisesti ja yksityiskohtaisesti esimerkiksi sääntelyn kohderyhmien olosuhteita, tarpeita ja toiveita. Ne voidaan järjestää yksin tai ryhmässä, läsnä, puhelimitse tai videoneuvottelulla sekä ennalta määritellyä kysymyslistaa seuraten tai vapaamuotoisemmin keskustellen. Haastatteluilla voidaan tavoittaa esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevia kohderyhmiä, jotka eivät halua tai pysty osallistua julkisiin kuulemisiin.
- **Työpajat:** Työpajassa keskeisiä sidosryhmiä kutsutaan keskustelemaan jostain tarkemmin määritellystä teemasta, kuten ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Työpajassa voi olla fasilitaattoreita, jotka taustoittavat, ohjaavat ja vetävät yhteen pienryhmien keskusteluja. Pyöreän pöydän keskustelussa pieni määrä erilaisia näkökulmia edustavia asiantuntijoita kommentoi asiaa näkökulmastaan.
- **Asiakirjojen yhteiskirjoittaminen:** Esimerkiksi valmisteluelimien jäsenille tai valmistelijan sidosryhmäverkostolle voidaan perustaa työtila, jossa valmistelija voi kerätä kommentteja ja muutosehdotuksia luonnosasiakirjoihin. Asiakirjojen yhteistyöstö mahdollistaa yksityiskohtaisen kommentoinnin kyselyitä tehokkaammin, sillä kommentit kohdistuvat asiakirjassa suoraan kyseessä olevaan tekstikohtaan.
- **Asiantuntijapaneelit:** Tietopohjan kartoittamisessa voidaan hyödyntää asiantuntijapaneeleita. Esimerkiksi Suomen ilmasto-, kestävyys- ja luontopaneelit ovat riippumattomia tieteellisiä paneeleita, jotka tukevat politiikan suunnittelua. Yrityspaneelin kautta voidaan lähettää kysymyksiä yrityksiä koskevasta sääntelystä ja sen yritystason vaikutuksista yritysten edustajille. Hankkeelle voidaan koota myös erillinen tiedepaneeli.
- **Sidosryhmäverkostot:** Hallinnonalojen neuvottelukunnissa ja muissa pysyvissä sidosryhmärakenteissa on mahdollista käydä säännöllistä keskustelua sääntelyn toimivuudesta ja muutostarpeista sekä säädöshankkeista hallinnonalan keskeisten

sidosryhmien edustajien kanssa. Myös epämuodollisempia verkostoja, kuten aiemmista hankkeista muodostuneita kontakteja sekä erilaisia tilaisuuksia ja konferensseja, voi hyödyntää sidosryhmien näkemysten kartoittamisessa.

- **Kansalaisraadit:** Kansalaisraati on kansalaisista satunnaisotannalla koostettu, yhteiskuntaa mahdollisimman laajasti edustava joukko, joka perehtyy, keskustelee ja antaa suosituksia lain- tai politiikkaohjelman valmisteluun. Osallistujien arvonnalla pyritään välttämään muille kuulemiskeinoille tyypillinen osallistujien valikoituminen, sillä kaikilla kohderyhmään kuuluvilla kuten Suomen kansalaisilla on arvonnassa yhtä suuri mahdollisuus tulla valituksi. Kansalaisraateja on hyödynnetty kansallisesti ja kansainvälisesti esimerkiksi eettisesti haastavien kysymysten arvioinnissa.
- **Dialogit:** Dialogeissa pyritään tasapuoliseen ja rakentavaan keskusteluun rajatuissa ryhmissä. Erilaisia dialogimalleja, kuten kansallisten dialogien mallia ja Erätauko-keskusteluja, voidaan hyödyntää esimerkiksi lainvalmisteluhankkeen varhaisessa vaiheessa, kun aihetta ja eri tahojen näkemyksiä pyritään ymmärtämään paremmin.
- **Yhteydenotot:** Sidosryhmät saattavat esittää lainvalmisteluhankkeeseen liittyviä näkemyksiään myös suorilla yhteydenotoilla, kuten puheluilla tai sähköposteilla.
- **Hankeviestintä, sosiaalinen media ja esittelytilaisuudet:** Hankeviestintä erilaisissa kanavissa, ml. sosiaalisessa mediassa, lisää sidosryhmien tietoisuutta suunnitteilla tai vireillä olevista hankkeista ja edistää osallistumista kuulemisiin. Esittelytilaisuuksissa voidaan päivittää sidosryhmiä ja mediaa hankkeen edistymisestä.

Kuulemisten suunnitteluun ja toteutukseen vaikuttavat myös kuulemiseen valtioneuvostossa käytettävissä olevat sähköiset työvälineet. Oppaassa ohjeistetaan yksityiskohtaisesti työvälineiden käyttöä kuulemisten toteutuksessa, palautteen koostamisessa ja arvioinnissa sekä hankeviestinnässä. Keskeisiä työvälineitä ovat:

- Kyselytyökalut kuten [Lausuntopalvelu.fi](#), [Otakantaa.fi](#), Forms ja [Webropol](#)
- Yleisön suoraan kuulemiseen soveltuvat kirjalliset keskustelualustat kuten HowSpace, Otakantaa.fi, lasten ja nuorten kuulemiseen suunniteltu [Digiraati.fi](#) sekä yleisön muutenkin käyttämät verkkokeskustelualustat
- Suullisiin verkkokeskustelutilaisuuksiin soveltuvat videoneuvotteluohjelmat kuten keskustelutilaisuuksiin soveltuva videoneuvotteluohjelma Teams
- Asiakirjaluonnosten yhteiskirjottamiseen ja kommentointiin soveltuvat työtilat kuten Teams tai Tiimeri
- [Valtioneuvoston hanketietopalvelu Hankeikkuna](#)
- Valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä [VAHVA](#)

Valtioneuvoston välineissä on otettu huomioon myös tietosuojan, asiakirjajulkisuuden, saavutettavuuteen ja esteettömyyteen liittyviä vaatimuksia. Saavutettavuus on otettu huomioon myös valtioneuvoston asiakirjapohjissa.

LAUSUNTOPALVELUN JA OTAKANTAA.FI:N KESKEISIÄ OMINAISUUKSIA KUULEMISEN KANNALTA (LISÄTIETOJA: LIITE 1)

Lausuntopalvelu

Lausuntopalvelussa valmistelija voi julkaista lausuntopyyntöjä, seurata lausuntokierroksen tilannetta sekä koostaa lausuntoyhteenvedoja. Lainvalmisteluhankkeiden kuulemiset, kuten lausuntomenettely, järjestetään lähtökohtaisesti Lausuntopalvelussa. Lausuntopalvelua käytettäessä vastaajan on rekisteröidyttävä vahvaa tunnistautumista käyttäen ja vastaajan palaute julkaistaan heti. Tämä voi hankkeen sisällöstä ja valmistelutilanteesta riippuen rajoittaa sidosryhmien ja yleisön osallistumista. Lausuntopalvelu tukee puutteellisesti rakenteisen palauteyhteenvedon tuottamista, kuten vastausvaihtoehtoihin liittyvien tekstimuotoisten perusteluiden koostamista. Lausuntopalvelussa oleva rakenteinen palauteaineisto kannattaa tallentaa Excel-tiedostoksi, jolloin rakenteisen lausuntopalautteen ominaisuuksia voi hyödyntää lausuntoyhteenvedon laatimisessa.

Otakantaa.fi

Otakantaa-palvelussa valmistelija voi kerätä tietoa, arvioita, ehdotuksia ja mielipiteitä valmistelussa olevista asioista. Palvelussa on mahdollista laatia kyselyitä ja kirjallisia verkkokeskusteluita. Lainvalmisteluhankkeissa palvelua on usein hyödynnetty hankkeen varhaisissa kuulemisissa ja yleisön saavuttamiseksi. Palvelun käytettävyyttä esi- ja perusvalmisteluvaiheen tiedonhankintaan parantaa se, että osallistuminen ei edellytä rekisteröitymistä eikä vahvaa tunnistautumista, osallistua voi nimimerkillä ja palautteen julkaiseminen palvelun kautta voidaan määritellä hankekohtaisesti. Lausuntopalvelun tavoin rakenteinen Otakantaa-palaute kannattaa tallentaa Excel-tiedostoksi ja luokitella esimerkiksi Excelissä.

1.4.5 Kuulemisen kielet

Säädösvalmistelun kuulemisissa käytetään molempia kansalliskieliä, suomea ja ruotsia. Tietyissä tilanteissa kuulemisessa on käytettävä myös saamen kieliä. Muiden kielten kuten englannin tai viittomakielten käyttäminen saattaa joissain tilanteissa olla perusteltua. Viranomainen saa aina antaa vähimmäisvaatimuksia parempaa kielellistä palvelua.

Kieliä koskevat vaatimukset, kuten mitkä asiakirjat tai niiden osat on oltava saatavana ruotsiksi, ovat eri sisältöisiä lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Näitä vaatimuksia käsitellään tarkemmin ohjeen kutakin lainvalmisteluprosessin vaihetta koskevassa luvussa sekä kootusti ohjeen [liitteessä 2](#).

Kielen selkeyteen on tärkeää kiinnittää huomiota, sillä se tukee asian ymmärrettävyyttä ja mahdollistaa tosiasiallisen osallistumisen. Esimerkiksi huolellisesti valmis-

teltu kysely tai kuulemistilaisuus, jossa käsiteltävä asia esitellään jäsennellysti ja selkeästi, luo edellytyksiä myös yhdenvertaiselle osallistumiselle. Selkokielen käyttämisestä on syytä harkita etenkin silloin, jos sääntelyn kohderyhminä on erityisryhmiä, joiden on vaikea ymmärtää yleiskieltä.

1.5 Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet

Lainsäädännössä on määritelty erityisiä kuulemisvelvoitteita, jotka on otettava huomioon säädösvalmistelussa. Oppaan [liitteeseen 4](#) on kerätty keskeisiä lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita ja niitä koskevia ohjeita. Listaus ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan siitä saattaa puuttua joitain kuulemisvelvoitteita.

1.6 Muu kuulemisessa huomioitava ohjeistus

Kuulemisessa otetaan tämän oppaan ohella huomioon kuulemiseen liittyvä muu säädösvalmisteluohjeistus, jonka ajantasainen listaus on [Säädösvalmistelijan työpöydällä](#) (valtioneuvoston intranet). Tässä oppaassa on otettu huomioon erityisesti seuraaviin ohjeisiin liittyviä näkökulmia: lainvalmistelun prosessiopas, lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, hallituksen esityksen laatimisohteet, valtioneuvoston esittelijän käsikirja, asetusten laatiminen -ohjeet, Hankeikkuna-ohjeet, valtioneuvoston viestintää ja kääntämistä koskevat ohjeet, eduskunnan valiokuntaopas, valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista sekä EU-valmistelun opas ja EU-valmistelujaosto-ohjeet.

2 Kuuleminen esivalmistelussa

YHTEENVETO KUULEMISEN HYÖDYISTÄ, PERIAATTEISTA JA SUOSITUKSISTA ESIVALMISTELUSSA

Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt esivalmistelussa

Kuulemisesta esivalmistelussa on hyötyä, kun arvioidaan nykytilaa ja sen muutostarpeita, kartoitetaan tietopohjaa ja ratkaisuvaihtoehtoja sekä päätetään säädösvalmistelutoimeksiannosta. Kuulemispalaute helpottaa säädöshankkeen suunnittelua, organisointia ja riskienhallintaa. Se voi esimerkiksi auttaa havaitsemaan sidosryhmien erilaiset käsitykset nykytilasta, erilaiset tavoitteet perusteineen sekä kantojen mahdolliset liikkumavarat. Kuuleminen esivalmistelussa sekä palautteen julkaisu ja arviointi lisäävät valmistelun avoimuutta ja luottamusta valmisteluprosessiin. Toisaalta kuuleminen esivalmistelun yhteydessä voi olla tarpeetonta esimerkiksi vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-säädöksen täytäntöönpanossa tai vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa.

Esivalmisteluvaiheen kuulemisten suunnittelu ja viestintä

Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

Periaate – Mahdollisessa esivalmistelussa kuullaan keskeisiä sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä, jos hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia eikä kyse ole sellaisen EU-säädöksen täytäntöönpanosta, jossa on vähän kansallista liikkumavaraa.

Esivalmistelukuulemisten mitoitust, toteutus ja työkalut

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

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

Suositus – Kirjallisen esivalmistelukuulemisen kysymykset rakenteistetaan niin, että selvityksen kohteena oleva asiakokonaisuus ja osa-alueiden keskinäiset yhteydet on helppo hahmottaa. Myös vapaan palautteen antaminen on yleensä mahdollista. Lisäksi kysymysten muotoiluissa otetaan huomioon palautteen koostamiseen liittyvät tarpeet.

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

Arviomuistiot tai esivalmistelun muuta loppuraporttia koskevan kuulemisen raportointi

Periaate – Esivalmistelun mahdollista loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa.

Suositus – Loppuraporttia koskevan kuulemispalautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa etappina.

Suositus – Loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan Hankeikkunassa kirjallinen arvio.

2.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt esivalmistelussa

Esivalmistelussa kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan säädösvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve sekä suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet ja toimeksianto. Esivalmistelussa on muodostettava riittävä käsitys asian nykytilasta, jotta sääntelytarpeen ja ratkaisuvaihtoehtojen arviointi on mahdollista. Lisäksi säädösvalmistelutoimeksiantoa varten on suunniteltava hankkeen organisointi, resurssit ja aikataulu. Esivalmistelu voidaan tehdä virkatyönä tai valmisteluelimessä. Sitä varten voidaan myös tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Kaikkiin valmistelumuotoihin voi liittyä erilaista kertaluonteista tai jatkuvaa kuulemistä. Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei aloiteta. Riittävä esivalmistelu helpottaa hankkeen laadukasta toteutusta sekä valmistelijan, ministeriön ja eduskunnan valiokunnan muiden töiden järjestämistä.⁴ Ks. esivalmistelusta tarkemmin [lainvalmistelun prosessiopas](#).

Erityisesti vaikutuksiltaan merkittävässä hankkeissa sidosryhmiä on usein tarpeen kuulla jo esivalmistelun aikana. Kuulemisesta on hyötyä, kun arvioidaan nykytilaa ja sen muutostarpeita, kartoitetaan tietopohjaa ja ratkaisuvaihtoehtoja sekä valmistellaan säädösvalmistelutoimeksiantoa. Kuulemispalautteet helpottaa samoin lain-säädäntöhankkeen hankesuunnittelua, organisointia ja riskienhallintaa, mukaan lukien tulevien kuulemisten, vaikutusarvioinnin ja viestinnän suunnittelua. Se voi esimerkiksi auttaa havaitsemaan sidosryhmien erilaiset käsitykset nykytilasta, erilaiset tavoitteet perusteineen sekä kantojen mahdolliset liikkumavarat.

⁴ Puutteellisesti suunniteltu hanke voi esimerkiksi johtaa ennakoimattomaan ja kiireelliseen lisätyön tarpeeseen säädösvalmisteluprosessin loppuvaiheessa. Puutteellinen toimeksianto voi vaikeuttaa myös sidosryhmien osallistumista.

Kuuleminen esivalmistelussa sekä kuulemispalautteen julkaisu ja arviointi lisäävät valmistelun avoimuutta ja osallisuutta sekä luottamusta valmisteluprosessiin. Luottamus valmistelun avoimuuteen, tasapuolisuuteen ja tietopohjaisuuteen tukee hankkeen hyvää toteutusta ja luo pohjaa erilaisten näkökulmien yhteensovittamiselle. Selvitysten mukaan sidosryhmät pitävät liian myöhäistä kuulemista merkittävänä puutteena säädösvalmistelussa Suomessa. Esivalmistelun aikainen kuuleminen ja ennakkotieto kuulemisesta valmistelun seuraavissa vaiheissa lisäävät sidosryhmien motivaatiota panostaa kuulemisiin ja viestimiseen hankkeesta omille sidosryhmilleen.

Kuuleminen esivalmistelun yhteydessä voi olla tarpeetonta esimerkiksi vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-direktiivin täytäntöönpanossa tai vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa. Esivalmistelun kuulemistarpeeseen vaikuttavat hankkeen luonteen lisäksi mm. ministeriöiden resurssit ja käytettävissä olevat aineistot. Joidenkin ministeriöiden toimialoilla riittävä esivalmistelu voi esimerkiksi perustua suurelta osin hallinnonalan seurantaan ja ohjaukseen, koska täytäntöönpano- ja valvontaviranomaiset taikka tutkimuslaitokset tuottavat tietoa lainsäädännön toimivuudesta ja toimeenpanosta (esim. verotus, kansanterveys, varhaiskasvatus ja opetus). Kuulemisen merkitys korostuu niillä toimialoilla, joilla pysyviä viranomais- ja tutkimusresursseja on vähemmän.

Toisaalta tilastot, toimialan viranomaistiedot ja tutkimustieto eivät usein yksin riitä sääntelytarpeen ja ratkaisuvaihtoehtojen laajaan arviointiin sekä toimeksiantopäätöksen valmisteluun. Vaikka käytettävissä olevat tiedot riittäisivät näiden kysymysten arviointiin viranomaisten kannalta, muiden sidosryhmien kannalta ne voivat jäädä kartoittamatta, jos tietopohjaa ei täydennetä ja varmenneta kuulemisilla. Lisäksi ministeriöstä hallinnonalan virastoon kohdistuva ohjaus voi johtaa siihen, että viraston kautta ei saada riittävän laajaa kuvaa asiasta. Kuulemiset ja niistä saadun palautteen julkinen arviointi helpottavat eri tahojen näkemysten kriittistä arviointia valmistelun seuraavissa vaiheissa ja kuulemisissa, mikä parantaa palautteen laatua ja yleistettävyyttä.

ESIMERKKI

Henkilöverosääntelyn verotusvaikutusten arviointiin ei yleensä tarvita kuulemista. Verotus perustuu pakottavaan lainsäädäntöön, jonka täytäntöönpanosta vastaa Verohallinto. Sääntelyvaihtoehtojen arviointia varten valtiovarainministeriön käytettävissä on kattavat tietokannat ja jatkuva yhteistyö Verohallinnon kanssa. Lisäksi verosääntelyn tulkintaa selvittää Keskusverolautakunnan ratkaisukäytäntö. Nämä resurssit mahdollistavat verotuksen yksityiskohtaisen, ajantasaisen seurannan sekä esimerkiksi henkilöverotuksessa erilaisten verotusvaihtoehtojen arvioinnin yksilötasolla. Toisaalta verosääntelyn muiden merkittävien vaikutusten arviointiin ei aina ole vastaavaa tietopohjaa, jolloin kuuleminen voi olla keino näiden vaikutusten arviointiin.

Käytännössä esivalmisteluun ja sen osana järjestettävien kuulemisten toteutusmahdollisuuksiin vaikuttavat myös poliittiset valinnat, kuten valmistelun reunaehdot ja aikataulupaine. Näiden vuoksi esivalmistelu, kuten myös perusvalmistelu tai lausunto-
menettely, voidaan joutua toteuttamaan prosessiohjeista poiketen. Tällaisissakin tilanteissa hankeviestintä, valmistelun lähtökohtien avoin raportointi sekä ennakointi, kuten jatkuvaluontoinen sääntelyn toimivuuden seuranta ja siihen liittyvä kuuleminen, voivat vähentää prosessista poikkeamisesta muuten aiheutuvia haasteita.

2.2 Esivalmisteluvaiheen kuulemisten suunnittelu ja viestintä

Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

Julkinen tieto käynnistyneestä esivalmistelusta edistää mahdollisimman yhdenvertaista, tehokasta ja avointa kuulemistä sekä mahdollistaa sidosryhmien oma-aloitteisen osallistumisen. Esivalmisteluvaiheessakin oleelliset Hankeikkuna-tekstit on julkaistava suomeksi ja ruotsiksi (ks. [kieliliite](#)).

Periaate – Mahdollisessa esivalmistelussa kuullaan keskeisiä sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä, jos hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia eikä kyse ole sellaisen EU-säädöksen täytäntöönpanosta, jossa on vähän kansallista liikkumavaraa.

Kuulemisen tarpeeseen vaikuttavat edellä mainitusti mm. esivalmistelussa selvitettävien asioiden laatu ja merkittävyys, säädösvalmistelutoimeksiannon ja hankesuunnitelman valmisteluun liittyvät tarpeet sekä mahdollinen yhteistyö hallinnonalan viranomaisten kanssa. Voi olla, että osa hankkeeseen liittyvistä kysymyksistä voidaan selvittää riittävän helposti, kattavasti ja luotettavasti ilman kuulemistä, kun taas toisista kysymyksistä on mahdollista kerätä tietoa parhaiten kuulemisella. Laajan yleisön kuuleminen tulee kyseeseen esimerkiksi hankkeissa, joiden vaikutukset ulottuvat laajalle yhteiskuntaan. Esivalmistelu voi auttaa myös havaitsemaan kohderyhmiä, joilla ei ole perinteistä edunvalvontaa ja jotka eivät todennäköisesti osallistu oma-aloitteisesti julkisiin kuulemisiin, kuten lausunto-
menettelyyn.

Lainvalmistelutoimeksiantoa koskevaan viestintään vaikuttavat muun muassa hankkeen aihe, sidosryhmät ja toteutustapa. Esivalmistelussa on suositeltavaa arvioida, tulisiko hanke julkaista Hankeikkunan lisäksi muulla tavalla yleisön tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien sekä tiedonkeruun onnistumisen varmistamiseksi. Esimerkiksi erillinen hankkeen verkkosivu voi edistää suoraa viestintää yleisölle ja

helpottaa osallistumista, jos yleisölle viestimiseksi tarvitaan esimerkiksi kuvitusta, videoita tai mahdollisuutta antaa jatkuvasti suoraa palautetta. Alusta lähtien viestinnällä voi olla suuri merkitys siinä, miten sidosryhmät ja yleisö suhtautuvat hankkeeseen.

Periaate – Jos esivalmistelussa laaditaan arviomuistio tai muu loppuraportti, siitä järjestetään kirjallinen kuuleminen Lausuntopalvelussa. Loppuraporttia koskevan kuulemisen toteuttaminen muulla tavalla voi olla perusteltua esimerkiksi, jos säädösehdotuksessa on kyse sellaisesta hallinnon sisäisestä järjestelystä, jolla ei ole merkittäviä vaikutuksia sidosryhmien kannalta. Tässäkin tapauksessa Lausuntopalvelun käyttäminen yksinkertaistaa kuulemispalautteen dokumentointia ja julkistamista.

Hankeesta riippuen on usein tarkoituksenmukaista järjestää kuulemisia myös esivalmistelun aiemmissa vaiheissa esimerkiksi tietopohjan, nykytilan tai ratkaisuvaihtoehtojen kartoitusta taikka loppuraportista järjestettävän kuulemisen suunnittelua varten. Sääntelytarpeen arvioimisessa hyötyä voi olla esimerkiksi epävirallisesta yhteydenpidosta alan asiantuntijoihin, keskustelutilaisuuksista tai kyselyistä.

Esivalmistelua varten kartoitetaan kuultavat sidosryhmät. Olennaisten sidosryhmien oikea-aikainen osallistaminen edellyttää riittävää alustavaa käsitystä nykytilasta, mahdollisen muutoksen toteutusvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Esivalmisteluvaiheen kuulemisilla yleensä ensisijassa täydennetään ja varmennetaan näiden kysymysten arviointiin tarvittavaa tietopohjaa. Sidosryhmien kartoittaminen on läheisessä yhteydessä erilaisten vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin. Lisäksi arvioidaan, riittääkö esivalmistelussa kohdistettu kuuleminen ennalta tiedossa oleville, keskeisille sidosryhmille vai tarjotaanko osallistumismahdollisuus kaikille avoimella kuulemisella. Esivalmistelun loppuraportin osalta lähtökohtana on avoin kuuleminen. Sidosryhmien tunnistamisesta ks. tarkemmin [jakso 1.4.2](#).

2.3 Esivalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut

Esivalmisteluvaiheen kuulemiset mitoitetaan valmisteluvaiheen tavoitteen ja kohderyhmien mukaan. Mitoitettavia asioita ovat lähinnä kuulemisten kohderyhmät, keinot, kesto ja aiheet, hankeviestintä sekä saadun palautteen raportointi.

Kirjallisen kuulemisen keston riittävyys vaikuttavat muun muassa asian merkittävyys ja vaikutukset sekä kuultavien piiri. Kuultavilla on oltava todellinen mahdollisuus palautteen antamiseen. Esimerkiksi nopeasti toteuttavaan kuulemi-

seen osallistuminen voi onnistua toimialan viranomaisilta ja sidosryhmien ammattimaisilta edunvalvojilta, mutta osallistuminen voi olla käytännössä mahdotonta järjestäytymättömille tai vähäisin edunvalvontaresurssein toimiville sidosryhmille ja yleisölle. Kuulemiseen varattavaan aikaan vaikuttaa myös se, kuinka kauan ja miten viimeistelynä kuulemisen sisältö kuten arviomuistio on ollut kuultavien saatavana. Kuulemisaineisto voidaan esimerkiksi toimittaa kuultavien tiedoksi hyvissä ajoin ennen kuulemista. Suositeltavaa on, että arviomuistiosta tai muusta esivalmistelun loppuraportista järjestettävän kirjallisen kuulemisen kesto on vähintään 6 viikkoa (lomakaudelle ajoituksessa pidempi). Kuulemisen kesto voi olla lyhyempi esimerkiksi [luvussa 4.4](#) listatuilla poikkeamisperusteilla pääsääntöisestä lausunnotmenettelyn lausuntoajasta. Jos esivalmistelun kuulemispyyntö ja asiakirjoja käännetään ruotsiksi tai muulle kielelle, myös kääntämiseen tarvittava aika ja resurssit otetaan huomioon.

Kirjallista palautetta voi olla tarkoituksenmukaista pyytää eri välineillä sidosryhmiltä ja yleisöltä. Esimerkiksi Otakantaa-palvelussa ja Webropol-kyselyssä vahva tunnistautuminen ei ole pakollista, vastata voi nimimerkillä ja palautetta ei heti julkaista. Tällaiset kyselypalvelut voivat soveltua hyvin sellaiseen esivalmisteluvaiheeseen kuulemiseen, jossa kerätään yleisön kokemuksia ja näkemyksiä asiasta.

Suositus - Esivalmistelun aikana on usein tarkoituksenmukaista järjestää myös suullisia kuulemisia esimerkiksi tietopohjan kartoittamiseksi ja nykytilan arvioimiseksi. Erilaisista kirjallisista ja suullisista kuulemiskeinoista ks. [luku 1.4.4](#).

ESIMERKKEJÄ

Valtiovarainministeriö järjesti osana esiselvitystä peruspankkipalveluita ja luottolaitoksia koskevan sääntelyn muutostarpeista julkiset kyselyt sekä Lausuntopalvelussa että Otakantaa-palvelussa. Lausuntopalvelun kautta kuulemispalautetta saatiin noin 60 sidosryhmien ja viranomaisten edustajilta. Yksityiskohtaisemmalla ja yleiskielellä taustoitettulla Otakantaa-kyselyllä taas saatiin mittava yleisöpalautte palvelujen käyttäjien tarpeista ja ongelmista noin 2800 vastaajalta. Lisäksi kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta järjesti erillisen järjestöille, yhdistyksille ja säätiöille kohdistetun kyselyn, johon vastasi 1200 tahoa. Valtiovarainministeriö järjesti esivalmistelun aikana myös julkisen keskustelutilaisuuden hankkeesta. Esiselvitystä hyödynnettiin Pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi -arviomuistiossa, josta järjestettiin lausuntokierros. Lisätietoja: [VM:n hankesivu](#).

Sisäministeriön ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshanketta valmisteli laajapohjainen seurantaryhmä, jossa oli eri ministeriöiden, viranomaisten ja tutkijakentän edustajia. Esiselvityksen aikana kuultiin viranomaisia sekä muita maahanmuuton asiantuntijoita ja sidosryhmiä sääntelyn muutostarpeista temaattisissa työpajoissa ja verkkokyselyllä. Lisäksi järjestettiin seminaari ja dialogeja, joihin osallistui iso joukko kansalaisyhteiskunnan edustajia. Esiselvityksessä suunniteltiin myös osallistamista tulevassa lakihankkeessa. Lisätietoja: [SM:n esiselvityksen hankesivu](#) ja [loppuraportti](#).

Sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen esivalmistelussa järjestettiin sekä julkisia kyselyitä että kohdennettuja kuulemisia lastensuojelun asiakkaille. Hankkeen kohderyhmien saavuttamiseksi lastensuojelun asiakkaina olleiden lasten, nuorten ja vanhempien näkemyksiä lastensuojelusta ja sen muutostarpeista selvitettiin Otakantaa-kyselyillä, ryhmätyöpajoilla ja yksilöhaastatteluilla. Verkkokyselyt laadittiin selkokielellä, ja niistä viestittiin sähköpostitse eri verkostoille ja sosiaalisessa mediassa. Kuulemiset valmisteltiin ja toteutettiin yhteistyössä Lastensuojelun keskusliiton ja Kasper ry:n asiantuntijoiden kanssa. Lisätietoja: [STM:n tiedote](#).

Puolustusministeriön sotilastiedustelulain esiselvityshankkeen monijäseninen työryhmä kuuli valmistelussa muun muassa viranomaisia ja valtiosääntöasiantuntijoita, järjesti taustoittamistilaisuuden medialle sekä kuulemistilaisuudet elinkeinoelämän edustajille, kansalaisjärjestöille ja muille sidosryhmille. Sekä esiselvityshankkeen loppuraportti että myöhempi hallituksen esityksen muotoon laadittu työryhmän mietintö olivat laajalla lausuntokierroksella. Kuulemiset suunniteltiin yhdessä esiselvityksen ja lainvalmisteluhankkeen työryhmissä. Lisätietoja: [hallituksen esityksen luku 5](#).

(Muita mahdollisia esimerkkejä: Yritysvastuu-sääntely, pienriitamenettely, valtionavustustoiminnan kehittäminen, yhdistyslaki.)

Suositus - Kirjallisen esivalmistelukuulemisen kysymykset rakenteistetaan niin, että selvityksen kohteena oleva asiakokonaisuus ja osa-alueiden keskinäiset yhteydet on helppo hahmottaa. Myös vapaan palautteen antaminen on yleensä mahdollista. Lisäksi kysymysten muotoiluissa otetaan huomioon palautteen koostamiseen liittyvät tarpeet. Tällainen kysymysten muotoilu helpottaa valmistelijaa saadun palautteen käsittelyssä, sillä yhteenvedon voi koostaa suurelta osin esimerkiksi Exceliä hyödyntäen. Samalla se helpottaa vastaajien kannalta valmistelijoiden keskeisenä pitämien asioiden havaitsemista ja vastaamista erityisesti silloin, kun kuultavilla ei ole resursseja tutustua laajaan tai monimutkaiseen kokonaisuuteen. Jos kuulemispyyntö on jaettu temaattisiin kysymyksiin, on usein tarkoituksenmukaista tarjota monivalintavastausvaihtoehtoina yleisimpiä tiedossa olevia vaihtoehtoja ja mahdollisuutta vapaamuotoisesti rajata, laajentaa ja perustella monivalintansa avovastauksella. Lisäksi kuulemispyyntöön otetaan yleensä täysin avoin kysymys vapaata palautetta varten. Erityisesti esivalmisteluvaiheessa mahdollisuus vapaan palautteen antamiseen on tärkeää riittävän monipuolisen palautteen keräämiseksi. Kokonaan tai pääosin monivalintakysymyksiksi rakenteistetun kuulemispyynnön riski on, että ennalta määritellyt kysymykset rajaavat tarpeettomasti hankkeen kannalta mahdollisesti merkittävien näkökulmien esiin tuomista. Lisäksi kuulemistavan voidaan epäillä ohjaavan vastaamaan tietyllä tavalla. Näitä riskejä voi vähentää osallistamalla eri intressitahojen edustajia kuulemisen muotoiluun. Ks. kyselyjen laatimisesta tarkemmin [liite 1](#).

ESIMERKKEJÄ

Rakenteistettua lausuntopyyntöä, jossa hyödynnetään monivalintavastausvaihtoehtoja ja niiden avointa perustelumahdollisuutta sekä mahdollisuutta vapaan palautteen antamiseen, on käyty esimerkiksi oikeusministeriön lausuntopyyntöissä [asunto-osakeyhtiölain muutostarvetta koskevasta arviomuistiosta](#) ja [Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietinnöstä](#). Lausuntopyyntöjen muotoiluista pyydettiin myös etukäteen palautetta sidosryhmien edustajilta.

Esivalmistelukuulemisissa ei yleensä ole tarpeen kysyä palautetta esimerkiksi ratkaisuvaihtoehtojen yksityiskohdista. Yleensä vasta perusvalmistelussa laaditaan ehdotettavan ratkaisun yksityiskohtaiset säännös- ja perusteluehdotukset ja vaikutusarviot. Silti jo esivalmistelussa on hyödyllistä kartoittaa alustavasti ja riittävän laaja-alaisesti hankkeen mahdollisia vaikutuksia. Kartoituksen perusteella säädösvalmisteluhankkeen hankesuunnitelmassa on mahdollista ottaa huomioon vaikutusarvioinnin tarkoituksenmukainen syventäminen ja laajentaminen valmistelun seuraavissa vaiheissa.

Suositus - Esivalmisteluvaiheessa ainakin loppuraporttia koskeva kuuleminen on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle (ks. [liite 2](#)). Usein riittävää on, että tiivistelmä arviomuistion sisällöstä on saatavana ruotsiksi.

2.4 Arviomuistiota tai esivalmistelun muuta loppuraporttia koskevan kuulemisen raportointi

Periaate – Esivalmistelun mahdollista loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa. Yhteenveto helpottaa palautteen hyödyntämistä valmisteluprosessin myöhemmissä vaiheissa. Sitä voidaan myös hyödyntää hankkeen esittelyssä päättäjille sekä viestinnässä sidosryhmille ja yleisölle. Yhteenveto lisää kuultavien luottamusta siihen, että heitä on todella kuultu.

Yhteenvedon alussa on tiivistelmä keskeisestä palautteesta. Tiivistelmää seuraava yksityiskohtaisen palautteen osio voidaan esimerkiksi jäsentää jaotteleamalla kaikki kuulemispalautteet teemoittain tai asioittain palautekantojen mukaan. Kannat voidaan jaotella esimerkiksi esivalmisteluraportin nykytilan kuvausta, muutostarvetta ja toimintavaihtoehtoja riittävänä, täydennettävänä tai virheellisenä pitäneisiin. Tärkeää on koota yhteenvedoon myös kantojen perustelut, sillä perustelut ovat keskeisiä palautteen arvioinnissa. Palautteen arvioimiseksi voi olla hyödyllistä esittää myös, missä roolissa kanta perusteluineen on esitetty.

Edellä suositeltu rakenteisten ja avoimien kysymysten yhdistelmä mahdollistaa yksityiskohtaisten vastausten koostamisen aihe- ja kantakohtaisesti. Esimerkiksi Lausuntopalvelun ja Otakantaa-palvelun palauteyhteenvedot eivät sellaisenaan täytä näitä tarpeita, mutta palautteen voi tallentaa Excel-tiedostoksi yhteenvedon laatimiseksi esimerkiksi Excelin avulla (ks. liite 1). Tällä tavalla yhteenvetoluonnoksen laatiminen ei edellytä asian syvää asiantuntemusta, mutta valmistelijan on aina varmistettava yhteenvedon laatu ja laadittava sen perusteella tiivistelmä keskeisestä palautteesta.

ESIMERKKI

Lausuntoyhteenvedo on jäsennetty edellä kuvatulla tavalla esimerkiksi oikeusministeriön lausuntoyhteenvedossa arviomuistiosta asunto-osakeyhtiölain muutostarpeista.

Suositus - Loppuraporttia koskevan kuulemispalautteen yhteenvedo julkaistaan Hankeikkunassa etappina yhteenvedon löytämisen helpottamiseksi. Julkaisu etappina helpottaa yhteenvedon löytämistä olennaisesti varsinkin silloin, kun Hankeikkunassa on paljon asiakirjoja.

Suositus - Loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan Hankeikkunassa kirjallinen arvio, jossa kuulemisessa esitettyjä näkemyksiä arvioidaan. Arvio voidaan esimerkiksi julkaista säädösvalmistelutoimeksiantoa koskevan päätöksen liiteasiakirjana. Vaihtoehtoisesti arvio voidaan sisällyttää kuulemispalautteesta laadittavaan yhteenvedoon. Palautteesta laaditun arvion julkaiseminen lisää kuultavien ja yleisön luottamusta kuulemisen ja osallistumisen merkityksellisyyteen. Arvion julkaiseminen voi myös helpottaa valmistelun seuraavia vaiheita.

2.5 Seurantakuulemiset esivalmistelun ja säädösvalmistelutoimeksiannon tukena

Järjestelmällinen sääntelyn toimivuuden seuranta voi auttaa esivalmistelun tavoitteiden edistämässä, jos riittävä esivalmistelu ei ole muuten mahdollista.

Usein säädösvalmistelutoimeksiantoa annettaessa jo pitkälti päätetään, että lainsäädäntö ja tietynlainen sääntely on oikea keino havaitun muutostarpeen toteuttamiseksi. Esimerkiksi hallitusohjelma- ja budjettisidonnaisissa hankkeissa voi olla tiukka valmistelu-aikataulu ja poliittisesti tarkasti linjattu ratkaisuvaihtoehto. Tämä voi johtaa siihen, ettei sidosryhmillä ole aitoa mahdollisuutta vaikuttaa valmisteltavaan asiaan perusvalmistelun tai säädösehdotuksesta järjestettävän lausunnotmenettelyn aikana. Sama voi

koskea yllättävissä toimintaympäristön muutoksissa nopeasti tarvittavan sääntelyn valmistelua.

Varhainen kuuleminen on tällaisissa tilanteissa usein mahdollista vain panostamalla voimassaolevan sääntelyn seurantaan ja jälkiarviointiin sekä sidosryhmien kuulemiseen niiden yhteyksissä. Kuulemalla sidosryhmiä sääntelyn toimivuudesta voidaan yleensä ylläpitää kustannustehokkaasti ajantasaista tilannekuvaa sääntely-ympäristön vaikutuksista ja mahdollisista kehitystarpeista. Käytännössä on yleistä, että ministeriöt kartoittavat laajemmin toimialansa sääntelytarpeita erityisesti vaalikauden viimeisenä syksynä seuraavan kevään hallitusohjelmaneuvoitteluita varten.

ESIMERKKEJÄ

Oikeusministeriössä saatiin koronaviruspandemian aikana kiireellinen toimeksianto valmistella yhtiökokousten sekä osuuskunnan ja yhdistyksen kokousten järjestämistä koskenutta väliaikaista lainsäädäntöä. Aiemmin sääntelyn muutostarpeista virkatyönä valmisteltu arviomuistio ja VN TEAS -selvitys sekä niistä saatu kuulemispalautte helpottivat olennaisesti kiireellisellä aikataululla valmistellun muutoksen valmistelua. Osakeyhtiölain muutostarpeista oli mm. järjestetty avoin verkkokeskustelu, johon osallistui yleisöä ja asiantuntijoita. Lisäksi arviomuistiosta ja VN TEAS -selvityksistä oli järjestetty Lausuntopalvelussa avoimet lausuntokierrokset, joista oli julkaistu myös palauteyhteenvedot. Lisätietoja: [OM:n arviomuistio](#).

Oikeusministeriö järjesti yhteistyössä kiinteistöalan järjestöjen kanssa kolme vuotta asunto-osakeyhtiölain voimaantulon jälkeen eri kohderyhmille kohdistetut kyselyt Otakantaa-palvelussa sääntelyn toimivuudesta ja muutostarpeista. Kyselyihin vastasi 6300 vastaajaa, ja tulosten perusteella valittiin kolme aihetta käsiteltäväksi tarkemmissa temaattisissa verkkokeskusteluissa. Sääntelyn jatkuvaluonteista seuranta jatkettiin verkkokyselyiden, asukastilaisuuksien, seminaarien, mediaseurannan ja kansalaispalautteen kautta. Monipuolisen seurannan avulla kerättyjä tietoja on hyödynnetty paitsi myöhempien arviomuistioiden, lakimuutosten ja politiikkaohjelman valmistelussa myös kohderyhmien itsesääntelyn ja hyvien käytänteiden (esimerkiksi taloyhtiöiden hyvä hallintotapa -suositus) päivityksissä. Lisätietoja: [OM:n arviomuistio](#) ja sen [lausuntotiivistelmä](#).

Kiireellisellä aikataululla valmisteltavissa hankkeissa kuulemispalautteen laatua ja kuulluksi tulemisen tunnetta voi parantaa julkaisemalla tulevien kuulemisten aikataulun mahdollisimman aikaisin etukäteen (esim. valmistelutoimeksiannon julkistamisen yhteydessä). Lausuntomenettelyn tai muun kuulemisen aikana voidaan myös järjestää tiedotus- tai keskustelutilaisuuksia lausumisen helpottamiseksi.

3 Kuuleminen perusvalmistelussa

YHTEENVETO KUULEMISEN HYÖDYISTÄ, PERIAATTEISTA JA SUOSITUKSISTA PERUSVALMISTELUSSA

Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt perusvalmistelussa

Kuuleminen perusvalmistelun aikana auttaa niin säädösehdotuksen tietopohjan, ratkaisuvaihtoehtojen, vaikutusarvioinnin, säännösehdotusten kuin säännöskohtaisten perustelujen laatimisessa ja testaamisessa. Lisäksi se tukee säädösehdotusta koskevan lausuntomenettelyn valmistelua ja voi tietyin edellytyksin mahdollistaa myös lausuntomenettelyn nopeuttamisen (ks. tarkemmin luku 4.4). Kuuleminen perusvalmistelun aikana vähentää jatkovalmistelun riskejä myöhemmissä, yleensä kiireellisemmissä ja valmistelutiimin kannalta vaikeammin hallittavissa vaiheissa esimerkiksi kartoittamalla poliittisen päätöksenteon kannalta olennaisia sidosryhmien näkemyksiä säädösehdotuksesta ja sen valmistelusta. Rajatumpi kuuleminen perusvalmistelun aikana voi olla riittävää esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa. Perusvalmistelun kuulemiset lisäävät valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien ja yleisön luottamusta ja osallisuutta. Selvitysten mukaan sidosryhmät pitävät liian myöhäistä kuulemista merkittävänä ja yleisenä puutteena suomalaisessa säädösvalmistelussa.

Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu hankesuunnitelmassa

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

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

Suositus – Perusvalmistelun aikaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan etukäteen Hankeikkunassa etappeina.

Suositus – Kuulemissuunnitelman sisällön ja aikataulun ajantasaisuus tarkistetaan tarvittaessa.

Perusvalmistelukuulemisten mitoitukset, toteutus ja työkalut

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

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

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

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

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

Perusvalmistelun aikaisen kuulemispalautteen yhteenveto ja sen julkaiseminen

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

Säädösehdotusta koskevan lausuntomenettelyn, säädöksen seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu sekä viestintä

Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.

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

3.1 Kuulemisen tarkoitus ja hyödyt perusvalmistelussa

Perusvalmistelussa täydennetään hankkeen nykytilan kuvaus, arvio muutostarpeesta sekä ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Siinä kirjoitetaan muun muassa myös ehdotukset säännöksiksi sekä säännöskohtaisiksi ja säätämisyjärjestysperusteluiksi. Perusvalmistelu tehdään virkatyönä taikka työryhmässä tai muussa valmisteluelimessä. Sidosryhmiä voidaan osallistaa perusvalmisteluun eri tavoin, kuten valmisteluelimien jäseninä ja asiantuntijoina sekä erillisillä kuulemisilla. Perusvalmistelu voi olla tarkoituksenmukaista järjestää virkatyönä, johon osallistetaan sidosryhmien edustajia ja asiantuntijoita esimerkiksi luonnosasiakirjojen kommentointimahdollisuuksilla. Perusvalmistelun aikana mahdollisen valmisteluelimien tai -verkoston jäsenillä on muita paremmat vaikutusmahdollisuudet. Valmistelun tasapuolisuuden ja luotettavuuden vuoksi on tärkeää, että valmistelutapa ilmenee säädösvalmistelutoimeksiannosta ja säädösehdotuksesta ja että valmistelu dokumentoidaan huolellisesti ja avoimesti. Perusvalmistelun tuloksena on lakien osalta hallituksen esitysluonnoksen muotoon kirjoitettu ehdotus. Ks. perusvalmistelusta tarkemmin [säädösvalmistelun prosessiopas](#).

Sidosryhmien kuuleminen perusvalmistelussa voi auttaa merkittävästi niin tietopohjan, ratkaisuvaihtoehtojen, vaikutusarvioinnin, säännösehdoitusten kuin säännöskohtaisten perusteluiden laatimisessa ja testaamisessa. Kuuleminen voi olla tarpeen yhtäältä hankkeen perustavanlaatuisten ratkaisujen selvittämiseksi, kuten miltä osin hankkeen tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan sääntelyä ja miltä osin riittää viranomaiskäytäntöjen, ohjeistuksen ja suositusten muuttaminen. Toisaalta kuuleminen voi olla tarpeen hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtien kehittämiseksi. Kuuleminen voi olla tärkeää myös säädöksen onnistuneen täytäntöönpanon kannalta esimerkiksi tuomalla esiin, miltä osin täytäntöönpanoa tulisi tukea esimerkiksi tiedotuskampanjoilla, koulutuksella, ohjeistuksella tai valvonnalla.

Kuuleminen perusvalmistelussa edistää säädösvalmisteluprosessin seuraavan vaiheen eli säädösehdotusta koskevan lausuntomenettelyn toteutusta. Kuulemispalautteen perusteella voidaan esimerkiksi korjata kaavailtuun muutokseen liittyviä väärinkäsityksiä ja epäselvyyksiä. Jos aiempia kuulemisia ei ole järjestetty, tällaiset näkökulmat saattavat ilmetä vasta lausuntomenettelyn, valtioneuvoston tai eduskunnan päätöksenteon taikka lain toimeenpanon yhteydessä. Kuultavien kannalta esimerkiksi hankkeen tietopohjan kartoitukseen osallistuminen esivalmistelussa tai perusvalmistelun alussa on myös mielekkäämpää, jos he saavat mahdollisuuden kommentoida hallituksen esitysluonnoksia perusvalmistelun seuraavissa vaiheissa. Aiempi kuuleminen helpottaa samoin lausunnon antamista perusvalmistelun lopputuloksena valmistuvasta säädösehdotuksesta. Perusvalmistelun kuulemiset voivat tietyin edellytyksin mahdollistaa myös lausuntomenettelyn nopeuttamisen (ks. tarkemmin [luku 4.4](#)).

Rajatumpi kuuleminen perusvalmistelun aikana voi olla riittävää esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäisissä säädösvalmisteluhankkeissa. Jos ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat esimerkiksi suppeaan joukkoon viranomaisia, vuoropuhelu viranomaisten kanssa voi olla riittävää. Laajamittaisempi kuuleminen voi olla tarpeetonta myös vähän kansallista liikkumavaraa sisältävän EU-direktiivin täytäntöönpanossa. Tarve osallistamiseen on samoin usein vähäinen, kun valmistellaan asetusta, jonka sisältö ilmenee asetuksenantovaltuuden sisältäneen lain esitöistä.

ESIMERKKI

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta (1/2022 vp) ja sen valmistelua koskeva lausuntomenettely [Lausuntopalvelussa](#) (keskeiset viranomaistahot osallistuivat työryhmään; julkisen lausuntopyynnön suorajakelussa vain keskeiset viranomaiset; arviointineuvosto katsoi esityksen erityisen laadukkaaksi).

Kuuleminen perusvalmisteluvaiheessa vähentää jatkovalmisteluresurssien riittävyteen ja aikataulun pitämiseen liittyviä riskejä myöhemmissä, yleensä kiireellisemmissä ja valmistelutiimin kannalta vaikeammin hallittavissa lainvalmisteluprosessin vaiheissa. **Kuulemiset ovat tärkeitä myös jatkovalmistelun ja säädösehdotusta koskevan poliittisen päätöksenteon kannalta.** Kuulemisissa kartoitetaan päätöksenteon kannalta olennaisia sidosryhmien näkemyksiä asiasta.

Perusvalmistelun kuulemiset lisäävät valmistelun avoimuutta sekä sidosryhmien ja yleisön luottamusta ja osallisuutta. Kuulemisten ja hankeviestinnän avulla sidosryhmät ja yleisö voivat seurata hankkeen etenemistä, tuottaa valmistelussa tarvittavaa tietoa, tehdä ehdotuksia sekä varmentaa säännös-, perustelu- ja vaikutusarvioluonnosten toimivuutta ja ymmärrettävyyttä. Selvitysten mukaan sidosryhmät pitävät liian myöhäistä kuulemistä merkittävänä ja yleisenä puutteena suomalaisessa säädösvalmistelussa.

3.2 Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu hankesuunnitelmassa

Periaate – Säädösvalmisteluhankkeen toimeksiannosta päätettäessä suunnitellaan, miten sidosryhmiä osallistetaan valmistelun aikana. Keskeisiä näkökulmia suunnittelussa ovat hankkeen sidosryhmien ja kuulemistarpeiden tunnistaminen sekä kuulemisen aikataulut ja menetelmät. Esimerkiksi säädösvalmistelutoimeksiannossa mainitaan, miten laajaan sidosryhmien ja yleisön kuulemiseen varaudutaan perusvalmisteluvaiheessa. Myös lausuntomenettelyn alustava aikataulu on monesti tiedossa toimeksiantovaiheessa, koska hankkeen vaiheet on usein aikataulutettava tavoitellusta voimaantuloajankohdasta taaksepäin. Hankkeen myöhempien vaiheiden aikataulutuksen ja resursoinnin suunnittelu helpottaa toteutuskelpoisen toimeksiannon laatimista ja helpottaa sidosryhmien osallistumista.

Sidosryhmien kuulemisen tarve ja kuulemiseen käytettävät resurssit perusvalmistelussa vaihtelevat esivalmistelua vastaavasti ministeriöittäin ja hankkeittain (ks. [jakso 2.1](#)). Tarkoituksenmukainen kuuleminen riippuu muun muassa hankkeen luonteesta, selvitettävien asioiden laadusta ja merkittävydestä, valmisteluvaiheesta, kuultavista tahoista sekä ministeriön muista tiedonhankintaresursseista.

Suositus – Perusvalmisteluvaiheen hankesuunnitelman mukaiset kuulemiset aikataulutetaan prosessioppaan mukaisten työvaiheiden mukaan. Näitä työvaiheita ovat tiedonhankinta, vaihtoehtojen kartoitus, vaikutusarviointi ja ehdotettavan vaihto-

ehdon valinta, säännös- ja perustelutekstien laatiminen sekä lausuntokierroksen, viestinnän ja seurannan suunnittelu. Tällainen jäsentely helpottaa valmisteluun tarvittavien resurssien kohdennusta sekä kuulemisten ja hankeviestinnän ajoitusta. Sidosryhmiä voi osallistaa hankesuunnitelman tai sen osan kuten kuulemisten valmisteluun.

Käytännössä on tavallista, että säädösvalmisteluprosessissa on joiltain osin toistettava valmistelun aiempia vaiheita, kun ilmenee tarve esimerkiksi täydentävälle tiedolle, vaihtoehtoilta tai vaikutusarviolle taikka säännös- tai perusteluluonnosten tarkistukselle. Muutosten vuoksi samoja tahoja on usein tarve kuulla useita kertoja. On myös tavallista, että jokin yksittäinen asia on selvitetävä ja ratkaistava ennen kuin kokonaisuuden valmistelussa voidaan edetä seuraavaan vaiheeseen. Nämä valmistelun piirteet on otettava huomioon myös kuulemisten suunnittelussa.

Perusvalmistelun organisoinnista ja asian luonteesta riippuen työvaiheet ja niihin liittyvät kuulemiset voi olla tarkoituksenmukaista vaiheistaa joko ajallisesti peräkkäin tai osin samanaikaisiksi. Esimerkiksi säädöshuollossa vaihtoehtojen kartoitus ja niiden vaikutusten arviointi voidaan usein toteuttaa laatimalla pykälä- ja perusteluluonnoksia ja arvioimalla samalla sanamuotojen vaikutuksia voimassa olevaan sanamuotoon verrattuna. Sen sijaan uuden ilmiön sääntelytarvetta ja -vaihtoehtoja kartoitettaessa on yleensä syytä panostaa tietopohjan keräämiseen sekä vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arviointiin ennen säännösten ja perusteluiden kirjoittamista. On tavallista, että hankkeessa on kyse osin säädöshuollosta ja osin täysin uudesta sääntelystä. Myös EU-säädösten täytäntöönpanon osalta voidaan minimiharmonisoinnin tason ylittävien sääntelyoptioiden käytön yhteydessä tehdä säädöshuoltoa ja muita kansallisiin tarpeisiin perustuvia muutoksia. Näissä hankkeissa on erityisen tärkeää, että sekä valmistelun aikana että sen tuotoksena laadittavassa hallituksen esityksessä tuodaan selvästi esiin, miltä osin on kyse kansallisen liikkumavaran käyttämisestä (ks. tarkemmin [HELO](#)). Kuuleminen ajoitetaan kaikissa näissä tilanteissa kysymyksiin ja vaiheisiin, joissa kuuleminen on hankkeen kannalta tarpeen ja joissa sidosryhmät voivat aidosti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan.

Kuulemisen suunnittelu ja toteutus voi olla mahdollista ilman merkittäviä lisäresursseja esimerkiksi osallistamalla tasapuolisesti ja avoimesti sidosryhmien edustajia näihin vaiheisiin. Tämä edistää myös kuulemisen tasapuolisuutta ja palautteen käytettävyyttä ja voi sitouttaa edunvalvoja viestimään kuulemisesta sidosryhmilleen. Kuulemisen näkyvyyttä mediassa voi myös edistää se, että useampi taho viestii kuulemisesta. Puutteellisen kuulemisten suunnittelun ja hankeviestinnän vuoksi osallistuminen voi jäädä puutteelliseksi esimerkiksi, koska kuultavat tahot eivät pysty järjestämään tarvittavia resursseja kuulemiseen osallistumiseksi.

ESIMERKKI

Oikeusministeriön Etäkokoukset ja etäosallistuminen osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa -työryhmä laati yksityiskohtaisen ja vaiheittain aikataulutetun työsuunnitelman tiedonhankinnan, vaihtoehtojen kartoituksen ja vaikutusten arvioinnin edellyttämää tiedonhankintaa varten. Perusvalmistelun alussa järjestettiin näitä tarpeita varten keskeisten sidosryhmien ryhmäkeskusteluja Teamsissa ja Webropol-kysely. Myöhemmin perusvalmistelun aikana työryhmä hankki palautetta lainvalmistelun suuntaviivoista, tietopohjan täydentämisestä sekä työryhmän alustavista arvioista ja ehdotuksista uusilla keskeisten sidosryhmien ryhmäkeskusteluilla Teamsissa. Lisäksi työn etenemistä esiteltiin avoimesti verkkotilaisuuksissa, joissa oli yhteensä satoja osallistujia. Lisätietoja: [työryhmän mietinnön 1.2 kohta](#).

Suositus - Perusvalmistelun aikaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan etukäteen Hankeikkunassa etappeina, jotta osallistumisen kannalta olennaiset aikataulutiedot löytyvät helposti. Hankeikkuna-julkaisu helpottaa hankkeen muuta yleistä (esim. sosiaalinen media) ja kohdennettua (esim. puhelin, sähköposti, tapaamiset) viestintää. Aikataulujen julkaiseminen vähentää myös riskiä siitä, että jokin olennainen sidosryhmä ei saisi ajoissa tietoa hankkeesta ja mahdollisuuksista osallistua siihen.

Erityisesti jos perusvalmistelun aikataulu on tiukka, kuulemisten onnistumista edistää merkittävästi kuulemisen ajankohtien ja aiheiden viestiminen ajoissa etukäteen sidosryhmille. Esimerkiksi budjettineuvotteluratkaisuun perustuvissa, ennakoimattomissa ja nopeasti toteutettavissa toimeksiannoissa voidaan määritellä myös ratkaisu ja antaa pari viikkoa aikaa hallituksen esityksen laatimiseen. Esityksessä on tällöin kerrottava avoimesti lainvalmistelusta, kuulemisesta ja vaikutusarvioinnista, mukaan lukien mahdollisista tietopohjan puutteista ja epävarmuuksista. Näissäkin tilanteissa kuulemisen asianmukaisuutta ja laatua voidaan edistää ilmoittamalla kuultaville heti toimeksianton jälkeen tulevan lyhyen kuulemisen ajankohdasta ja pääasiallisesta sisällöstä, jotta kuultavat voivat valmistautua palautteen antamiseen nopeasti.

Suositus – Kuulemissuunnitelman sisällön ja aikataulun ajantasaisuus tarkistetaan tarvittaessa. Kuulemissuunnitelman ajantasaisuus on yleensä hyödyllistä tarkistaa ainakin siirryttäessä hankesuunnitelman seuraavaan vaiheeseen tai monivuotisessa hankkeessa kevät- ja syyskauden alkaessa tai päättyessä.

3.3 Perusvalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut

Periaate – Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä. Perusvalmistelun eri vaiheissa eri sidosryhmiltä tarvittava tieto ja sidosryhmien osallistumistarve vaihtelevat. Olennaisten sidosryhmien tunnistaminen edellyttää riittävää alustavaa käsitystä nykytilasta ja mahdollisen muutoksen vaikutuksista. Ks. sidosryhmien tunnistamisesta [luku 1.4.2](#).

ESIMERKKEJÄ

Ilmastolain uudistus valmisteltiin ympäristöministeriön asettamassa monijäsenisessä työryhmässä. Sidosryhmille järjestettiin valmistelun aikana sekä yleisiä että kohdennettuja kuulemisia. Yleisön näkemyksiä uudistuksesta kerättiin muun muassa Otakantaa-kyselyllä. Lisäksi yleisölle järjestettiin keskustelutilaisuuskiertue kirjastoissa ympäri Suomea sekä erätaukokeskusteluja verkossa. Kuulemisten erityisinä kohderyhminä olivat saamelaiset ja nuoret. Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kuulemisen lisäksi saamelaisia kuultiin erillisessä erätaukotilaisuudessa sekä saamelaisnuorten keskustelutilaisuudessa. Nuoria kuultiin muun muassa valtion nuorisoneuvoston kautta, osana Vallataan valtioneuvosto -päivää, nuorten ilmastonmuutoksen pyöreän pöydän osana sekä yhteistyössä STN-hankkeiden ja Nuorten Akatemian kanssa. Lisätietoja: [kuulemisten yhteenveto](#).

Maa- ja metsätalousministeriön huoneistotietojärjestelmää koskeva uudistus valmisteltiin monijäsenisessä työryhmässä. Alan keskeisiin sidosryhmiin, kuten isännöitsijöihin, yhtiöiden edustajiin sekä kiinteistönvälittäjiin, pidettiin toistuvasti yhteyttä koko lainsäädäntöhankkeen ajan. Sidosryhmien näkemysten kartoittamiseksi järjestettiin muun muassa kyselyitä sekä ideointityöpajoja. Lisätietoja: [hallituksen esityksen jakso 1.2](#).

Kliinistä lääketutkimusta koskeva uudistus valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa monijäsenisessä työryhmässä. Työryhmä järjesti perusvalmistelun alussa sidosryhmille työpajan ratkaisuvaihtoehtoista. Myöhemmin perusvalmistelun aikana järjestettiin esittelytilaisuus suunnitteilla olevasta ehdotuksesta. Kuulemisia järjestettiin myös esivalmistelun (kysely ja keskustelutilaisuus sääntelyn kehittämistarpeista) ja jatkovalmistelun (vammaisjärjestöille järjestetty keskustelutilaisuus esityksen suhteesta kansainvälisiin velvoitteisiin) aikana. Lisätietoja: [hallituksen esityksen jakso 5](#).

Työ- ja elinkeinoministeriön yritysten kestävyysraportointia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hankkeessa varsinaista lausuntomenettelyä ennen järjestettiin alustava lausuntokierros. Tällä tavalla eri sidosryhmillä oli mahdollisuus lausua jo alustavasta luonnoksesta valmistelun varhaisemmassa vaiheessa.

Sisäministeriön rahankeräyslain uudistushankkeessa kuulemisia järjestettiin esi- ja perusvalmistelun läpi. Hankkeen alussa järjestettiin yleinen kuulemistilaisuus, jossa valmistelijat esittelivät vaihtoehtoisia tapoja uudistaa lainsäädäntöä ja keskeisiltä sidosryhmiltä pyydettiin kommenttipuheenvuorot. Valmistelun edetessä sidosryhmille järjestettiin työpajat ensin ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseksi ja myöhemmin ehdotuksen rakentamiseksi. Työpajojen lisäksi järjestettiin verkkokuuleminen Otakantaa.fi:ssä sekä kohdennettuja haastatteluja kansalaistoimijoille. Lisätietoja: [yhteistoiminnalliset kuulemiset -julkaisu](#).

Oikeusministeriön avoimuusrekisterihanke valmisteltiin parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän tuella. Ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän säännönmukaisen kuulemisen lisäksi hankkeessa järjestettiin perusvalmistelun aikana avoin verkkokysely, kolme suljettua verkkotyöpajaa sekä kohdennettuja haastatteluja. Kuulemiset aloitettiin Otakantaa-kyselyllä, jossa kysyttiin keskeisiä kysymyksiä sääntelyn määrittelyyn liittyen. Howspace-alustalla järjestetyissä työpajoissa käsiteltiin valmistelun edetessä ensin avoimuusrekisterin reunaehtoja, sitten sen periaatteita ja määritelmiä sekä viimeiseksi ehdotuksen puutteita, tarkentamistarpeita ja termistön ymmärrettävyyttä. Lisäksi hankkeen sihteeristö kävi keskusteluja yksittäisten sidosryhmien kanssa ja järjesti viestintätilaisuuksia hankkeen esittelemiseksi. Lisätietoja: [OM:n julkaisu yhteistoiminnallisista kuulemisista](#).

Suositus – Valmistelun aikana kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat. Edunvalvojat ovat asiantuntijoita, joiden kannanotoissa voi painottua edustettujen enemmistön näkemys tai se, mistä edustetut voivat olla yhtä mieltä. On myös arvioitava, voiko merkittävien vaikutusten kohteena olla tahoja, joilla ei ole edunvalvontaa. Suoran kuulemisen järjestämistä helpottaa usein yhteistyö sidosryhmien edustajien tai tutkijoiden kanssa. Kuulemisen onnistumista voi edistää kohderyhmien tarpeita tuntevien asiantuntijoiden osallistaminen kyselyiden, työpajojen tai haastattelujen suunnitteluun ja toteutukseen. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohderyhmien kuulemisessa voi olla tarpeen käyttää tutkija- tai muuta asiantuntija-apua.

ESIMERKKEJÄ

Päivähoitoa ja esikoulukokeilua koskevien säädösten uudistamista valmistellut opetus- ja kulttuuriministeriön laajapohjainen työryhmä kuuli valmistelussa tutkijayhteistyön avulla vanhempien ohella suoraan lapsia muun muassa päiväkodin arjen käytännöistä ja toimintaympäristöstä. Kuuleminen järjestettiin lasten haastatteluilla ja lasten ottamien valokuvien pohjalta käydyillä keskusteluilla. Lisätietoja: [OKM:n julkaisu kuulemisista](#).

Oikeusministeriö järjesti yhteistyössä tutkijoiden kanssa vankeuslain uudistamishankkeessa kuulemisia vangeille. Kuulemiset toteutettiin ryhmäkeskusteluina vankiloissa. Kuulemisissa keskusteltiin vankien arkeen liittyvistä teemoista, kuten internetin, sähköpostin ja puhelimen käytöstä. Kuulemistilaisuuksien tueksi laadittiin muun muassa selkokieliset taustamateriaalit. Lisätietoja: [blogi kuulemisista](#).

Suositus – Perusvalmisteluvaiheen lausuntopyyntö, kyselyt ja muut kirjalliset kuulemiset tehdään osittain rakenteisina. Pääosin rakenteisessa kyselyssä on esimerkiksi kyselyn aiheen kattavat temaattiset kysymykset monivalintavastausvaihtoehdoilla ja mahdollisuus perustella valittua vaihtoehtoa tekstimuotoisella palautteella. Lisäksi on yleensä tarjottava mahdollisuus kokonaan avoimeen palautteeseen. Pääosin

rakenteinen kysely saattaa mahdollistaa sidosryhmien laajemman ja keskusteleavamman osallistamisen valmistelun varhaisemmissa vaiheissa, koska seuraavaa kuulemista edistävä aiemman kuulemispalutteen analysointi ja raportointi on nopeaa ja helppoa. Kyselyiden laatimisesta ja rakenteistamisesta ks. tarkemmin [liite 1](#).

Kysymysten ja vastausvaihtoehtojen muotoilussa otetaan huomioon kulloisenkin kuulemisen tavoite. Esimerkiksi tietopohjan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoitukseen liittyvät kysymykset ovat yleensä teemakohtaisia ja monivalintavastausvaihtoehdot kattavat ainakin yleisimmät aiemman valmistelun perusteella tiedossa olevat keinot. Vastausvaihtoehtoon liittyvässä perustelukentässä voi tarkentaa ja perustella kantaansa. Myöhemmässä perusvalmistelun vaiheessa kuulemisen tarkoituksena voi olla myös kaavaillun säädöksen ja sen perusteluiden toimivuuden varmentaminen. Tällöin hyödyllisin palaute voi koskea esimerkiksi säädösehdotusluonnoksen yksityiskohtia, jolloin kysymykset voi olla tarkoituksenmukaista jakaa yksittäisiä pykälä-, pykäläkokonaisuuksia, lukuja, lakiehdotuksia tai perustelujaksoja koskeviksi.

Perusvalmistelun aikaisen kirjallisen kuulemisvälineen valitsemisessa voi olla merkityksellistä, että **Lausuntopalvelua** käytettäessä vastaajan on rekisteröidyttävä vahvaa tunnistamista käyttäen ja että vastaajan palaute julkaistaan heti. Käytännössä perusvalmistelussa kartoitetaan välillä taka- ja sivuaskelia ottaenkin tietopohjaa ja ratkaisuvaihtoehtoja. On tavallista, että perusvalmisteluvaiheen kuuleminen on keskustelevaa, alkaen yleisesti tai pistemäisesti muotoilluista kokemuksista ja näkemyksistä, jotka muuttuvat ja syventyvät keskustelun kuluessa. Tällöin kaiken palutteen välitön julkaiseminen voi vähentää osallistumishalua. Vahva tunnistautuminen taas voi rajoittaa esimerkiksi yksilöiden halukkuutta kertoa nykytilan arkaluonteisista ongelmista. Valtioneuvoston sähköisten kyselytyökalujen ominaisuuksista ks. [liite 1](#).

ESIMERKKEJÄ

Esimerkkejä rakenteisista kyselyistä ja lausuntopyyntöistä – HE-luonnos/pykälä-luonnos vs. sääntelytarve ja sääntelyvaihtoehdot

Suositus - Perusvalmistelun aikaisissa kuulemisissa esimerkiksi nykytilan ja sen muutostarpeiden, tietopohjan sekä ratkaisuvaihtoehtojen kartoituksesta on monesti tarkoituksenmukaista hyödyntää myös suullisia, keskustelevia kuulemistapoja. Esimerkiksi videoneuvotteluna toteutettavat verkkokeskustelut, -tapaamiset, -työpajat ja -seminaarit voidaan usein toteuttaa helposti, edullisesti ja nopeasti.

Suositus - Perusvalmisteluvaiheen aikaiset kuulemiset järjestetään myös ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle (ks. liite 2). Tällöin ainakin kuulemisen pääasiallinen sisältö, kysymykset, vastausvaihtoehdot ja vastausohjeet ovat molemmilla kansalliskielillä.

Perusvalmistelun seuraamista helpottaa kuulemisten ja saadun palautteen julkaiseminen Hankeikkunassa. Kuulemisen julkaiseminen etappina Hankeikkunassa helpottaa kuulemisen havaitsemista. Lausuntopalvelussa järjestetyn kuulemisen palaute julkaistaan myös Hankeikkunassa. Jos kuuleminen on Hankeikkunassa etappina, myös kuulemispalaute kohdistuu Hankeikkunassa kyseiseen etappiin.

Oleelliset Hankeikkuna-tiedot käännetään myös ruotsiksi, mukaan lukien perustiedot kuulemisesta kuten sen aihe ja ajankohta. Kuulemispyyntö ja mahdollinen linkki kuulemispalveluun tallennetaan Hankeikkunan ruotsinkieliselle sivulle. Perusvalmistelun aikaista kuulemispyyntöä ja kuulemispalvelun tietoja ei tarvitse kääntää pelkästään Hankeikkunaa varten.

3.4 Perusvalmistelun aikaisen kuulemispalautteen yhteenveto ja sen julkaiseminen

Prosessioppaan mukaan perusvalmistelun aikainen sidosryhmien palaute kootaan.

Suositus - Perusvalmistelun aikainen sidosryhmien kuulemispalaute kootaan yhteenvetoon, joka julkaistaan Hankeikkunassa. Erillisen yhteenvetoon voi toteuttaa vastaavasti kuin säädösehdotuksesta järjestettävän lausunnotmenettelyn yhteenvetoon (ks. luku 4.7). Koostaminen on tarpeellista ainakin, jos kuulemisen aihe on yleisesti tärkeä tai palautteen määrän vuoksi siitä on vaikea saada kattavaa kuvaa muulla tavalla (esimerkiksi Lausuntopalvelun ja Otakantaa-palvelun palautekoostenäkymät).

Koska hallituksen esitysluonnoksessa asian valmistelu esitellään yleispiirteisesti, valmistelun aikaisten kuulemisten merkittävää palautetta ei välttämättä voida kuvailla siinä riittävän kattavasti. Ainakin näissä tilanteissa käyttökelpoinen järjestely voi olla erillinen, esimerkiksi Hankeikkunassa saatavilla oleva palautteen yhteenveto, johon viitataan hallituksen esityksessä palautteen yksityiskohtien osalta. Jos yhteenvedot on julkaistu ajoissa, kuulemisissa esitettyjä havaintoja ja näkemyksiä voidaan myös hyödyntää ja arvioida muissa valmistelun vaiheissa.

Tekoälystä odotetaan jo lähitulevaisuudessa merkittävää apuvälinettä kuulemispa-lautteen koostamiseen ja analysointiin. On arvioitu, että tekoälystä on enemmän hyö-tyä rakenteisen kuin vapaamuotoisen palautteen koostamisessa ja analysoinnissa.

3.5 Säädösehdotusta koskevan lausuntomenettelyn, säädöksen seurannan sekä viestinnän suunnittelu

Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausun-tomenettely. Myös hallituksen esityksen muotoisessa perusvalmistelun loppurapor-tissa mainitaan lausuntomenettelyä koskeva suunnitelma. Säädösehdotusta koskevan lausuntopyynnön suunnittelu ja viestintä esitellään jäljempänä [luvussa 4.2](#).

HELOn mukaan hallituksen esityksessä on tehtävä selkoa myös siitä, miten lain toimi-vuutta aiotaan seurata. Jos toimivuuden seuraamiseksi on jo valmisteluvaiheessa suunniteltu tutkimuksia tai selvityksiä, niistä mainitaan hallituksen esityksessä (ks. [IV Hallituksen esityksen perusrakenne, 10 kohta](#) sekä [valtioneuvoston yhteiset periaat-teet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista](#)).

Suositus – Perusvalmistelussa arvioidaan, miten kuulemista voidaan hyödyntää säädöksen seurannassa sen voimaantulon jälkeen. Usein säädöksen toimivuuden seurantatiedon kartuttamiseen tarvitaan sidosryhmien kuulemista, jos riittävään seu-rantaan tarvittavaa tilasto- ja tutkimustietoa ei ole käytettävissä.

Prosessioppaan mukaan ministeriö julkaisee hallituksen esitysluonnoksen tai muun loppuraportin ja tiedottaa siitä. Raportti julkaistaan ainakin Hankeikkunassa. Loppura-portista viestimisen suunnittelussa arvioidaan, minkälainen viestintä tukee lausunto-menettelyä ja edistää myös niiden kohderyhmien tiedonsaantia, joille ehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia ja joita tulevan lausuntokierroksen kutsu ei välttämättä tavoita. Loppuraportin julkistamisen ja sitä koskevan viestinnän puutteet voivat vaikuttaa myös siihen, miten hankkeeseen suhtaudutaan sen myöhemmissä vaiheissa.

4 Lausuntomenettely

YHTEENVETO LAUSUNTOMENETTELYN HYÖDYISTÄ, PERIAATTEISTA JA SUOSITUKSISTA

Lausuntomenettelyn tarkoitus

Lausuntomenettelyllä varmennetaan hankkeen tietopohjan, arvioiden, valintojen ja niiden perusteluiden riittävyttä ja oikeellisuutta, edistetään valmistelun avoimuutta ja osallistumisoikeuksien toteutumista sekä mahdollistetaan hankkeen kriittinen julkinen arviointi. Hyvin toteutettu lausuntomenettely lisää valmistelun avoimuutta myös sen osalta, onko hanke organisoitu asianmukaisesti. Laadukkaasti toteutettu ja dokumentoitu lausuntomenettely helpottaa riskienhallintaa.

Lausuntopyynnön suunnittelu

Suositus - Lausuntopyyntö ja lausuntomenettelyn toteutus suunnitellaan perusvalmistelun tekävän työryhmän kanssa. Jos esitys on tehty virkatyönä, ainakin keskeiset sidosryhmät osallistetaan lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien lausuntomenettelyn jakelulistien määrittelyyn.

Lausuntopyyntö rakenteisessa muodossa Lausuntopalvelussa

Periaate - Lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa. Lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuihistiossa.

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

Kielilaki - Lausuntopyyntö julkaistaan myös ruotsiksi. Lausuntomenettelyssä lakiehdotuksesta käännetään ruotsiksi tiivistelmä (käytännössä yleensä esityksen pääasiallinen sisältö) ja pykäläehdotus, jollei lainsäädännöstä seuraa pidemmälle menevää käänösvaatimusta.

Lausuntoaika

Periaate - Säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

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

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

Lausuntopyynnön julkistaminen, jakelu ja muu viestintä

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

Lausuntomenettelyä täydentävät palautteen hankkimiskeinot

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

Lausuntoyhteenvedo

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

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

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

Arvio lausunto- ja muusta palautteesta

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

Suositus - Arvio kuulemispalautteesta julkaistaan jatkovalmistelupäätöksen yhteydessä Hankeikkunassa etappina.

4.1 Lausuntomenettelyn tarkoitus

Prosessioppaan mukaan perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä. Näin toimitaan yleensä silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu esi- ja perusvalmistelun aikana. Lausunto-

pyyntö lähetetään suoraan keskeisille, tiedossa oleville sidosryhmille. Lisäksi se julkaistaan, jotta kaikilla kiinnostuneilla on tilaisuus antaa lausunto. Lausunnoissa saatu palaute kootaan ja julkaistaan.

Julkinen lausuntomenettely säädösehdotuksesta voidaan jättää järjestämättä vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.⁵

Lausuntomenettelyn avulla varmennetaan hankkeen tietopohjan, arvioiden, valintojen ja niiden perusteluiden riittävyttä ja oikeellisuutta, edistetään valmistelun avoimuutta ja osallistumisoikeuksien toteutumista sekä mahdollistetaan hankkeen kriittinen julkinen arviointi. Lausuntomenettelyssä kuka tahansa voi arvioida ja kommentoida ehdotusta vapaasti omalta kannaltaan. Lausuntojen sisältöä ei esimerkiksi rajaa tavoitteen tai lopputuloksen osalta mahdollisesti rajattu säädösvalmistelutoimeksianto. Hyvin toteutettu lausuntomenettely lisää valmistelun avoimuutta myös sen osalta, onko hanke organisoitu asianmukaisesti. Lisäksi laadukkaasti toteutettu ja dokumentoitu lausuntomenettely helpottaa riskienhallintaa, maineriski mukaan lukien.

Jos esi- ja perusvalmisteluvaiheen kuulemiset ja niiden dokumentointi on tehty riittävästi hyvin, lausuntomenettelyn järjestäminen ja lausunnon antaminen on usein helppoa, eikä lausuntomenettely yleensä tuo enää esiin uutta olennaista tietoa. Poliittisesti herkissä tai vähemmän osallistavasti valmistelluissa hankkeissa lausuntomenettelyssä voi useammin tulla esiin uusia näkökulmia.

Jotta lausuntomenettely toteuttaa tarkoituksensa, kommentoitava hallituksen esitysluonnos on oltava niin valmis, että sen tietojen ja arvioiden perusteella voi muodostaa perustellun käsityksen ehdotuksesta. Luonnokseen on sisällyttävä muun muassa niin pitkälle laadittu vaikutusarvio, että sidosryhmät voivat ottaa siihen kantaa ja arvioida

⁵ Esimerkiksi esityksissä HE 75/2022 ja HE 234/2022 lausuntomenettelyn järjestämättä jättäminen perusteltiin Venäjän hyökkäyssodasta seuranneiden poikkeuksellisten olosuhteiden vaatimalla nopealla valmistelulla, jonka tarkoituksena oli kiireellisesti helpottaa kaikkein pienituloisimpien toimeentuloa. Esityksessä HE 64/2023 perusteluna esitettiin aikataulusyiden ohella se, että tieto verokantojen odotettavissa olevasta alentamisesta olisi todennäköisesti merkittävästi jarruttanut vaihdantaa asunto- ja kiinteistömarkkinoilla muutoskaavailujen julkiseksi tulon ja muutosten voimaantulon välisenä aikana. Esityksen tekninen luonne on esitetty perusteluna muun muassa esityksissä HE 12/2023 ja HE 3/2023. Ensiksi mainitulla täydennettiin yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä. Jälkimmäisellä korjattiin tuomioistuinmaksulain muuttamisesta annetussa laissa olevia teknisluonteisia virheitä. Julkista lausuntomenettelyä ei ole myöskään järjestetty kirkkolain 1 luvun 5.1 §:n tarkoittamassa kirkkolain säätämässä tai hallituksen esityksinä annettavien talousarvioiden yhteydessä.

sen luotettavuutta. Myös esimerkiksi säännöskohtaiset perustelut ovat usein merkittäviä lausunnon antamisen kannalta. Lisäksi on hyvä tapa liittää lausuntopyynnön liitteeksi vaikutusarviota tukevat lisämateriaalit, kuten sääntelytaakkalaskurilla tehty taakkalaskelma. Asetusluonnosta koskevan lausuntopyynnön yhteydessä tulee olla saatavana luonnos esittelymuistioksi, jonka sisältöön sovelletaan soveltuvin osin samoja vaatimuksia kuin hallituksen esitysluonnokseen.

ESIMERKKI

Laki asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta [HE 250/2022](#): valmistelun kuvaus HE:n 1.2 kohdassa (pitkälle valmisteltu vaikutusarviointi ja perusoikeuspunninta sekä perusteelliset kuulemiset ja niiden dokumentointi ja arviointi)

4.2 Lausuntopyynnön suunnittelu

Prosessioppaan mukaan valmistelutiimi laatii sidosryhmille osoitetun pyynnön antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta tai valmisteluelimen loppuraportista, johon sisältyy hallituksen esitysluonnos. Lausuntomenettelyyn liittyvä viestintä ja täydentävät kuulemistoimenpiteet, kuten kuulemistilaisuudet, suunnitellaan viestinnän asiantuntijoiden kanssa.

Suositus – Lausuntopyyntö ja lausuntomenettelyn toteutus suunnitellaan perusvalmistelun tekevän työryhmän kanssa. Jos esitys on tehty virkatyönä, ainakin keskeiset sidosryhmät osallistetaan lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien lausuntomenettelyn jakelulistan määrittelyyn. Lausuntopyynnön on oltava julkinen ja avoin kenen tahansa vastattavaksi, jos ei ole erityistä syytä lausuntomenettelyn rajoittamiseen.

Sidosryhmien osallistaminen lausuntopyynnön valmisteluun varmentaa lausuntopyynnön laatua ja hyödyllisyyttä sekä lisää luottamusta siihen, että lausuntopyyntö on neutraalisti toteutettu. Osallistaminen edistää kohderyhmien saavuttamista varsinkin hankkeissa, joissa pyritään tavoittamaan laajaa lausunnonantajien kenttää, koska valmisteluun osallistettut voivat viestiä asiasta omille sidosryhmilleen. Osallistaminen voi tarkoittaa esimerkiksi mahdollisuutta kommentoida lausuntopyynnön luonnosta.

Erityisesti vaikutuksiltaan merkittävässä hankkeissa lausuntopyyntöä laadittaessa arvioidaan, miten pyyntö tavoittaisi viranomaisten ja sidosryhmien edustajien lisäksi myös sääntelyn viimesijaiset kohderyhmät, kuten erilaiset ihmis- ja yhteisöryhmät.

4.3 Lausuntopyyntö Lausuntopalvelussa

Periaate - Lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa. Lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. Näin säädösehdoituksia koskevat lausuntopyynnot ja niihin saatu palaute ovat pääsääntöisesti kaikkien saatavana yhdessä paikassa. Lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla lähinnä silloin, kun ehdotuksella on vain vähäisiä viranomaisvaikutuksia ja lausuntokierroksella kuullaan käytännössä kaikkia vaikutusten kohteena olevia viranomaisia.

Suositus - Lausuntopyyntö toteutetaan rakenteisena niin, että myös vapaa kommentointi on mahdollista. Rakenteistettu lausuntopyyntö helpottaa ja nopeuttaa palautteen käsittelyä ja yhteenvedoa esimerkiksi asia-, kanta- ja sidosryhmäkohtaisesti. Lausuntomenettelyn päättymisen jälkeinen aikataulu ennen hallituksen esityksen antamista on usein kiireellinen. Pääosin rakenteista lausuntopyyntöä käyttäen suurestakin lausuntomäärästä voi monesti koostaa riittävän yhteenvetoluonnoksen muutamassa päivässä. Usein toimiva ratkaisu ovat temaattiset monivalintakysymykset, joissa valintaa voi perustella avovastauksella (esim. kysymykset pykälä- tai lukukohteisesti, vastausvaihtoehtoina ”kannatan”, ”kannatan muutettuna”, ”vastustan”, ”ei kantaa” ja ”muu ehdotus, mikä” sekä avoin perustelukenttä). Ehdotusta koskevasta kannasta riippumatta lausunnonantajilla voi olla esimerkiksi vaikutusarvion tai säännöskohtaisten perusteluiden kannalta hyödyllisiä kommentteja. Lausuntopyynnön lopussa tulee antaa mahdollisuus avoimelle palautteelle. Ks tarkemmin [liite 1](#).

ESIMERKKI PÄÄOSIN RAKENTEISESTA LAUSUNTOPYYNNÖSTÄ

Oikeusministeriön lausuntopyyntö etäkokouksista ja etäosallistumisesta osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa

Jos erityisestä syystä päädytään täysin vapaamuotoisen palautteen mahdollistavaan lausuntopyyntöön, lausuntopalautteen käsittelyä voi helpottaa edellyttämällä, että lausunnossa on enintään tietyn mittainen tiivistelmä palautteesta.

Käytännössä on edelleen lausunnonantajia, jotka esimerkiksi sisäisten käytäntöjensä vuoksi antavat vain kirjemuotoisia lausuntoja itse jäsentelemällä tavalla. Silti palautteen avoimuuden ja sen koostamisen, arvioinnin ja resurssien käytön tavoitteet voivat täyttyä riittävästi, jos selvästi suurin osa palautteesta saadaan Lausuntopalvelun

kautta rakenteisessa muodossa. Lausuntoyhteenvedon luettavuuden kannalta on suositeltavaa, että myös muilla tavoilla annettujen lausuntojen sisältö esitetään yhteenvedossa rakenteisen lausuntopyyntöön mukaisella tavalla niin pitkälti kuin mahdollista.

Kielilain mukaan lausuntomenettelyn lausuntopyyntö käännetään ruotsiksi. Lausuntomenettelyssä lakiehdotuksesta käännetään ruotsiksi tiivistelmä (käytännössä yleensä esityksen pääasiallinen sisältö) ja pykäläehdotus, jollei lainsäädännöstä seuraa pidemmälle menevää käännösvaatimusta. Asetusten osalta käännetään yleensä ainoastaan asetusehdotus.⁶ Tarvittaessa lausuntopyyntö ja hallituksen esitysluonnos tai asetuseräluonnos käännetään myös saamen kielille. Tällöinkin käännetään yleensä pääasiallinen sisältö ja pykäläehdotukset. Jos aikataulu on tiukka ja lakiehdotus on laaja, on usein tarkoituksenmukaista tehdä käännöstoimeksianto jo ennen kuin ehdotus on kokonaan valmis. Rakenteisenkin lausuntopyyntöön kysymykset on käännettävä. Tällöin käännöstarvetta vähentää kysymysten muotoilu lakiehdotuksen pykälien tai luvun väliotsikoiden mukaan siten, että tarvittavat käännökset saadaan lakiehdotuksen käännöksestä. Ks. tarkemmat ohjeet lausuntopyyntöön ja siinä tarkoitettun säädösehdotuksen kääntämisestä [liitteessä 2](#).

4.4 Lausuntoaika

Periaate – Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen.⁷ Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyyntöissä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Pääsääntöä lyhyempi aika on mahdollinen vain perustellusta syystä, joka tulee dokumentoida. Oikeuskansleri on korostanut, etteivät esimerkiksi hallitusohjelman kirjaukset tai budjettilakien aikataulu yksinään ole painavia perusteluita lausuntoajasta poikkeamiseen. Myöskään kuuleminen hallitusohjelman valmistelussa ei korvaa osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, joka edellyttää riittävän pitkiä kuulemisaikoja nimenomaan säädösvalmistelussa (OKV/1772/10/2023). Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen ja pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamisen asialliseen perustelemiseen (esim. PeVL

⁶ Asetusten perustelumuistio käännetään lähtökohtaisesti vain, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle.

⁷ Yleistä lomakautta ovat juhannuksen ja elokuun alun sekä joulun ja loppiaisen väliset ajat.

16/2023 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan ministeriön vastuulla olevan valmistelun mahdollisia puutteita ei voida korvata sillä, että sidosryhmiä kuullaan eduskunnassa hallituksen esityksen käsittelyn aikana (esim. PeVM 3/2016 vp).

Lausunnonantajien tarvitsema aika vaihtelee hankkeittain. Esityksen aiheen tai kuultavien organisaatorakenteiden vuoksi sidosryhmän kannanmuodostus saattaa esimerkiksi edellyttää käsittelyä organisaation eri tasoilla, mihin kuluu aikaa. Esityksen vaikutukset voivat myös olla niin laaja-alaisia, että lausunnotomennettelyä koskevan tiedon kulku, vaikutusten tunnistaminen ja lausunnon antamiseen tarvittavan tiedon kerääminen vievät aikaa. Myös suuri määrä samanaikaisia lausuntopyyntöjä esimerkiksi elo-syyskuussa ja maaliskuussa sekä lomakaudelle ajoittuvat lausuntopyyntö vaikeuttavat lausumista. Vähimmäisaikaa pidempi lausuntoaika helpottaa muidenkin kuin parhaiten resursoitujen sidosryhmien ja viranomaisten osallistumista.

Perusteltu syy ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyemmälle lausuntoajalle voi tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella olla käsillä esimerkiksi seuraavissa tilanteissa:

- Muutokset, joiden pääasialliset vaikutukset rajoittuvat suppealle alueelle ja ovat merkitykseltään pieniä ("**vaikutuksiltaan suppeat hankkeet**"). Usein lain täytäntöönpanoon liittyvät asetukset ja oikeussääntöjä sisältävät määräykset ovat vaikutukseltaan suppeita, sillä muun muassa yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lain tasolla. Myös voimassa olevan lain soveltamisessa havaittujen teknisten puutteiden tai virheiden korjaamiseksi annettava taikka vähäisen määrän pienimerkityksisiä muutoksia sisältävä lakiesitys voi olla vaikutuksiltaan suppea.⁸
- Hankkeen pääasialliset vaikutukset ovat selvitettävissä helposti ja nopeasti ("**helposti omaksuttavat hankkeet**"). Helposti omaksuttavana on pidetty esimerkiksi kiinteistöveron alarajan korottamisen vaikutuksia kiinteistönomistajiin ja veronsaajiin. Myös voimassa olevan lain soveltamisessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi annettava lakiesitys (säädöshuolto) voi olla helposti omaksuttava esimerkiksi, jos korjattava puute ja kaavailtava korjauskeino ovat jo laajasti sidosryhmien tiedossa. Sama voi koskea määräaikaisen lain voimassaolon jatkamista. Hankkeen sisällöstä riippumatta esityksen omaksuttavuutta voidaan helpottaa esimerkiksi tämän oppaan mukaisilla esi- tai perusvalmistelun aikaisilla kuulemisilla, lausunnonantajien saatavana olevalla pitkälle laaditulla hallituksen esitysluonnoksella, lausuntokierroksen aikana järjestetyllä keskustelutilaisuudella sekä hankeviestinnällä, kuten hankkeen

⁸ Esimerkiksi esityksessä HE 85/2023 21 päivän lausuntoaikaa perusteltiin asian kiireellisyydellä ja teknisellä luonteella, jotka liittyivät virheen korjaamiseen ennen säännöksen voimaantuloa.

aiempien vaiheiden arvioiden ja tietojen julkaisemisella sekä ennakkotiedolla lausuntomenettelyn ajankohdasta ja aiheesta.⁹ EU-säädösten kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön omaksuttavuutta voi olla mahdollista helpottaa riittävän yksityiskohtaisella EU-säädösehdotuksen vaikutusarvioinnilla E-kirjeissä ja U-kirjelmissä sekä niistä järjestetyillä kuulemisilla (ks. myös luku 8).

- Hallituksen esityksellä täytäntöön pantavassa EU-säädöksessä tai voimaansaattavassa valtiosopimuksessa on vähän kansallista liikkumavaraa ("**vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet**"). Vähäisestä liikkumavarasta on usein kyse sellaisen EU-asetuksen tai EU-direktiivin vähimmäistäytäntöönpanossa¹⁰, jossa EU-säädöksen jättämä kansallinen liikkumavara ei mahdollista merkitykseltään erilaisia kansallisia ratkaisuvaihtoehtoja. Kansallisen liikkumavaran määrää voi kuitenkin olla vaikeaa arvioida yksiselitteisesti. Tämän oppaan mukainen varhainen kuuleminen ja hankeviestintä voivat helpottaa liikkumavaran arviointia. Myös EU-sääntelyn muutokset voivat olla pääosin teknisiä, kuten eri aikoina annettujen säädösten kodifointia. Kansallinen liikkumavara on usein vähäinen valtiosopimusten voimaansaattamisessa.
- Poikkeukselliset tilanteet, jotka edellyttävät kiireellistä reagointia sääntelyllä esimerkiksi välttämättömistä oikeudellisista tai taloudellisista syistä taikka kansallisen turvallisuuden tai muun painavan oikeushyvän turvaamiseksi ("**asian poikkeuksellinen kiireellisyys**"). Asian poikkeuksellinen kiireellisyys voi liittyä esimerkiksi vakavaan epidemiaan, talous- tai energiakriisiin, turvallisuusuhkaan tai luonnonkatastrofiin.¹¹ Myös Suomen EU- tai kansainväliset velvoitteet voivat joissain tilanteissa edellyttää kiireellistä reagointia sääntelyllä.¹²

⁹ Esimerkiksi esityksen HE 35/2024 23 päivän lausuntoaikaa perusteltiin sillä, että merkittävä osa ehdotetuista säännöksistä oli ollut lausunnoilla jo aiemmin eikä niihin ollut tullut asiallisia muutoksia. Muilta osin kyse oli pitkälti sidosryhmille tutujen säännösten voimassaolon jatkamisesta.

¹⁰ Tilanne on lähtökohtaisesti toinen, jos käytetään vähimmäisharmonisaation ylittäviä jäsenvaltiooptioita tai vähimmäistaso muutoin ylitetään esimerkiksi kansallisten syiden vuoksi. Tällöinkin kyseessä voi olla vaikutuksiltaan vähäinen tai helposti omaksuttava hanke.

¹¹ Esimerkiksi esityksen HE 66/2024 11 päivän lausuntoaikaa perusteltiin itärajan muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen liittyvällä asian kiireellisyydellä. Esitys oli myös laajuudeltaan suppea.

¹² Esimerkiksi esityksessä HE 46/2024 järjestettiin 30 päivän lausuntokierros tilanteessa, jossa hankintatukia koskevan EU:n de minimis -asetuksen uudistamisen jälkeen jäsenvaltioilla oli kuusi kuukautta aikaa muuttaa kansalliset tukiohjelmansa uuden asetuksen mukaisiksi sillä uhalla, ettei kaasukäyttöisen ajoneuvon hankintatukea voinut laillisesti myöntää määräajan jälkeen. Esityksessä HE 20/2024 järjestettiin 29 päivän lausuntokierros asiassa, joka koski ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tehdyn sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista.

ESIMERKKEJÄ

Valtioneuvoston oikeuskansleri on arvioinut ratkaisuisaan erilaisten säädöshankkeiden lausuntoaikojen riittävyttä. Oikeuskansleri on esimerkiksi katsonut, ettei yhteiskunnallisesti merkittävien säädöshankkeiden osalta oltu esitetty painavia perusteluita pääsääntöisestä kuuden viikon lausuntoajasta poikkeamiseen, kun perusteina oli esitetty hallitusohjelman kirjaukset ja budjettilakien aikataulu. Lyhyet lausuntoajat eivät olleet täyttäneet perustuslain vähimmäisvaatimuksia osallistumisoikeuksien turvaamiselle (OKV/1772/10/2023). Samaten sisällöltään erityisen tärkeää ja vaikutuksiltaan pitkäaikaista säädöshanketta koskevassa ratkaisussa oikeuskansleri piti neljän viikon lausuntoaikaa rajatapauksena osallistumisoikeuksien turvaamisen kannalta (OKV/390/21/2024). Sen sijaan vaikutuksiltaan vähäisemmässä hankkeessa, jonka sisältö oli helposti omaksuttavissa ja vaikutukset yksinkertaisesti selvitettävissä, oikeuskanslerin mukaan 20 päivän lausuntoaika ei ollut johtanut vakavaan osallistumisoikeuksien vaarantumiseen (OKV/1772/10/2023). Oikeuskansleri ei myöskään katsonut 12 päivän lausuntoajan antavan aihetta ryhtyä toimenpiteisiin hankkeessa, jossa tehtiin vain täsmennyksiä vähäiseen määrään voimassa olevan lain säännöksiä ja keskeisimmät sidosryhmät olivat olleet valmistelussa mukana työryhmätyöskentelyn kautta (OKV/2232/10/2022). Lausuntoajan riittävyttä koskevassa tapauskohtaisessa harkinnassa oikeuskansleri onkin ottanut huomioon muun muassa säädösehdotuksen laajuuden ja merkityksen, mahdolliset lainvalmisteluhankkeen aiemmat kuulemiset ja tiedot esityksen sisällöstä sekä lausunnoantajien kannanmuodostukseen tarvittavan ajan (ks. esim. OKV/1769/21/2023).

Jos perustellusta syystä päädytään 6–8 viikkoa lyhyempään lausuntoaikaan, lausuntojen antamista voi helpottaa siten, että lausuntokierroksen ajankohdasta ja aiheesta ilmoitetaan kuultaville etukäteen ja lausunnonantajille järjestetään lausuntoajan kuluessa tilaisuus, jossa esitys esitellään ja siitä keskustellaan.

Suositus - Lausuntomenettelyn ajankohta ja aihe tai pääasiallinen sisältö julkistetaan ja ilmoitetaan lausuntopyynnön saajille etukäteen ainakin silloin, kun lausuntoaika on pääsääntöä lyhyempi. Ennakkotieto on yleensä tarpeen myös, jos lausuntokierros on merkittävältä osin yleisenä loma-aikana. Ennakkotiedon tarkoitus on, että lausunnon antajat ehtivät valmistautua lausunnon antamiseen, kuten lausunnon valmisteluvastuun sekä tarvittavan tiedonkeruun ja päätöksenteon järjestämiseen.

Suositus - Lausuntojen antamiseen varataan niin pitkä aika, että myös muilla kuin edunvalvojilla ja viranomaisilla on todellinen mahdollisuus osallistua lausuntomenettelyyn. Pidempi lausuntoaika edistää tasapuolisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja kuulemisen edustavuutta.

Lausuntomenettelyn materiaalien tulisi olla saatavilla yhtä pitkään kummallakin kansalliskielellä. Jos esimerkiksi hallituksen esityksen perustelujen kääntäminen ruotsiksi

viivästyy lausuntokierroksen alkamisesta, ruotsinkielisten lausunnonantajien lausuntoaika tulisi pidentää vastaavasti.

4.5 Lausuntopyynnön julkistaminen, jakelu ja muu viestintä

Lausuntopyyntö toteutetaan Lausuntopalvelussa, jotta kuka tahansa voi antaa lausunnon ja valtioneuvoston lausuntomenettelyt löytyvät keskitetysti samasta paikasta. Lausuntopyyntö viedään myös VAHVAA ja julkaistaan Hankeikkunassa. Hankeikkunassa julkaistaan lausuntopyyntötietojen lisäksi VAHVAn kautta saadut viranomaisten lausunnot, jotta kaikki lausuntopalaute on yleisön saatavana yhdessä paikassa.

Käytännössä yleisön tavoittamiseksi ei yleensä riitä lausuntopyynnön julkistaminen prosessioppaan mukaisesti ja ministeriön tiedotteella. Yleensä vain edunvalvojat ja viranomaiset seuraavat näitä kanavia ajantasaisesti. Lausuntomenettelystä voidaan tiedottaa myös muulla tavoin, esimerkiksi sosiaalisessa mediassa ja yhteistyössä sidosryhmien edustajien kanssa.

Suositus - Ruohonjuuritason toimijoita tai muuten laajempaa yleisöä tavoittelevan lausuntomenettelyn viestintä suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa. Tällöin tärkeää on, että eri näkökulmista asiaa tarkasteleville olennaisille tahoille tarjotaan tasapuolisesti osallistumismahdollisuutta. Yhteistyössä toteutettu viestintä voi olla esimerkiksi haastattelu tai blogikirjoitus sidosryhmien jäsenmedioissa tai hankkeen esittely sidosryhmien tilaisuuksissa. Joskus toimiva ratkaisu voi olla myös median edustajille järjestettävä tiedotustilaisuus tai keskustelu, jossa on mukana eri näkökulmia edustavien sidosryhmien edustajia.

4.6 Lausuntomenettelyä täydentävät palautteen hankkimiskeinot

Lausuntomenettelyllä saadaan yleensä palautetta lähinnä viranomaisilta ja edunvalvoilta. Edunvalvojen kannat edustavat myös usein kompromissinäkemymiä, joiden sisältöön vaikuttavat niiden jäsenkunnan ja luottamusjohdon kulloisetkin voimasuhteet. On myös ymmärrettävää, että esimerkiksi edunvalvojan tarjoama tietopohjan täydennys voi tukea sen tavoitteita. Pelkästään edunvalvojen lausuntopalaute ei siis välttämättä tuo esiin merkittävänkään vähemmistön kannalta olennaisia seikkoja, kuten ehdotuksen vaikutuksia. Laajakaan lausuntopalaute ei myöskään välttämättä ilmennä

ruohonjuuritason lainsoveltajien tarpeita ja valmiuksia. Palautteen saaminen muilta kuin ammattimaisilta toimijoilta on usein haastavaa ja voi edellyttää lausuntomenettelyä täydentäviä kuulemistapoja, kuten suullisia kuulemisia.

Suositus – Keskustelutilaisuudet, haastattelut sekä verkkokeskustelut ja -kyselyt voivat olla hyviä täydentäviä keinoja ruohonjuuritason palautteen saamiseksi lakiehdotuksesta. Keinojen tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavat hankkeen ja sen vaikutusten laatu ja kohderyhmät sekä se, saadaanko kuulemisen suunnitteluun, toteutukseen ja viestintään mukaan kohderyhmiä lähellä olevia toimijoita. Myös näitä keinoja käytettäessä on otettava huomioon tasapuolisuuden ja avoimuuden vaatimukset, kuten erilaisia näkökantoja edustavien osallistaminen ja tulosten julkistaminen.

ESIMERKKEJÄ

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti sähköhyvitystä ja sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskeneen lausuntomenettelyn aikana puhelinhaastattelukierroksen alan yrityksille. Haastatteluissa keskityttiin vaikutusarvioinnin kannalta kriittisiin kysymyksiin, kuten ehdotuksen vaikutuksiin sähkönmyyjien toimintaan, kustannuksiin ja tietojärjestelmiin. Kuultavat valittiin sillä perusteella, keillä tiedettiin tai arveltiin olevan asiantuntemusta asioista, joista tarvittiin lisätietoa. Haastattelujen tulokset tukivat paitsi vaikutusarvioinnin myös lakiehdotusten kehittämistä.

Yli 60 %:ssa asunto-osakeyhtiöistä on 1–10 huoneistoa. Näin pienet taloyhtiöt ovat pieni vähemmistö Kiinteistöliiton jäsenyhdistyksissä. Lisäksi jäsenyyden yleisyys vaihtelee alueellisesti. Ammatti-isännöitsijä on noin puolessa taloyhtiöistä painottuen isompiin taloyhtiöihin. Muun muassa näistä syistä asunto-osakeyhtiölain muutosten vaikutusten seurannassa ja uusissa lainvalmisteluhankkeissa on hyödynnetty suoraan yksittäisien taloyhtiöiden hallituksen jäsenille, isännöitsijöille ja osakkaille suunnattuja kyselyitä ja kommentointimahdollisuuksia. Lausuntokierroksista on myös tiedotettu Kiinteistöliiton ja Isännöintiliiton jäsenkunnalle.

Lausuntomenettelyä täydentävillä kuulemisilla, kuten tiedossa oleville keskeisille sidosryhmille järjestetyillä keskustelutilaisuudella, ei kuitenkaan voida korvata lausuntomenettelyä (ks. myös esim. oikeuskanslerin ratkaisu OKV/303/10/2024). Julkinen lausuntomenettely mahdollistaa osallistumisen kaikille kiinnostuneille.

4.7 Lausuntoyhteenvedo

Periaate – Lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenvedo, joka julkaistaan Hankeikkunassa. Lausuntoyhteenvedon laatimisesta tai julkai-

semisestä voi poiketa vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. Usein on esimerkiksi kuulemisten asianmukaisuuden arvioinnin ja palautteen ymmärtämisen kannalta tarkoituksenmukaista koota yhteenvedoon kaikki esityksestä saatu palaute hankkeen muistakin mahdollisista kuulemisista. Yhteenvedosta tulisi tällöin ilmetä, millä tavoin muu palaute on saatu. Yhteenvedoa ei yleensä käännetä ruotsiksi. Erillisen yhteenvedon laatiminen voi olla tarpeetonta esimerkiksi, jos palautetta on niin vähän, että sen olennaiset yksityiskohdatkin pystytään esittämään hallituksen esityksessä.

Suositus - Lausuntoyhteenvedon alussa on tiivistelmä lausuntomenettelyn toteutuksesta ja ehdotuksen asioita tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen päälinjoista. Tämän jälkeen on yhteenvedo yksityiskohtaisesta palautteesta asiakohdittain. Asiakohdasta samalla kannalla olevien perustelut ryhmitellään kannan mukaisesti.

Yksittäisiä asiakohdita tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen ymmärtämistä helpottaa usein, että yksityiskohtainen palaute esitetään seuraavassa järjestyksessä: ehdotusta sellaisenaan tai muutettuna kannattaneet, ehdotusta vastustaneet, muuta ehdottaneet ja kantansa ilmaisematta jättäneet. Kullakin kannalla olevat vastaajat voidaan tarkemmin jaotella esimerkiksi ministeriöihin ja muihin viranomaisiin, erikokoisiin ja eri toimialojen yrityksiin ja niiden edustajiin, palveluiden käyttäjiin ja näiden edustajiin, erityisryhmiin, jne. Ryhmittelemällä asiakohdittaiset perustelut kantojen mukaisesti voi myös yhdistellä saman sisältöiset perustelut ja lisätä perustelun jälkeen sulkuihin samalla tavalla lausuneiden lyhenteet. Tällaisen lausuntoyhteenvedon laatimista helpottaa edellä kuvattu rakenteistettu lausuntopyyntö. Kun lausuntomenettely toteutetaan Lausuntopalvelussa, kuka tahansa voi varmistaa yhteenvedon yksityiskohtien oikeellisuuden alkuperäisestä palauteaineistosta.

ESIMERKKEJÄ

Lausuntotiivistelmät luonnoksesta hallituksen esitykseksi asunto-osakeyhtiölain ja toiminimilain 7 §:n muuttamisesta sekä Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla - työryhmän mietinnöstä.

Suositus - Lausuntopalvelussa olevan rakenteisen palauteaineiston voi tallentaa Excel-tiedostoksi, jolloin rakenteisia ominaisuuksia voi hyödyntää lausuntoyhteenvedon koostamisessa. Ks. tarkemmin liite 1.

4.8 Arvio lausunto- ja muusta palautteesta

**Suositus - Lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan arvio, jossa esitettyjä näkemyksiä arvioidaan. Arvio jäsenetään samoin kuin lausuntoyhteen-
veto, eli lausunnon antajien merkittävät perustelut arvioidaan kunkin perustelu-
kohdan jälkeen.** Kirjallinen arvio kuulemispalautteesta lisää avoimuutta ja luotta-
mista valmisteluun. Arviossa sidosryhmille ja yleisölle viestitään avoimesti siitä, miten
palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja millä perusteilla muutok-
sia on tehty tai esitettyjä ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa. Jos lausuntopalaute on pel-
kästään myönteistä tai palautetta on niin vähän, että se voidaan esittää riittävän katta-
vasti hallituksen esityksessä, erillisen arvion tekeminen on yleensä tarpeetonta.

**Kirjallinen arvio palautteesta helpottaa yleensä virkatyönä kiireellisellä aikatau-
lulla tehtävää jatkovalmistelua sekä poliittista päätöksentekoa.** Lisäksi arvio no-
peuttaa yleensä hyvinkin lyhyellä aikataululla tarvittavan asiasisältöä ja etutahojen
kantoja koskevan yksityiskohtaisemman tiedon ja analyysin tuottamista.

Suosittelavaa on antaa arvioluonnos tiedoksi lausunnonantajille. Tällöin lausunnonan-
tajat voivat käytännössä korjata asiavirheitä ja täydentää perusteluitaan, mutta heiltä
ei pyydetä lisäkommentteja. Näin keskustelu aiheesta jatkuu tavalla, joka varmentaa
alustavien arvioiden oikeellisuutta ja lisää osallisuuden tunnetta eikä viivästytä valmis-
teluaikataulua. Sidoryhmäviestinnässä on syytä korostaa, että luonnos palauteyh-
teenvedoksi ja arvioiksi ei ole lopullinen eikä kaikilta osin viimeistelty.

**Suositus - Arvio lausuntopalautteesta julkaistaan jatkovalmistelupäätöksen yh-
teydessä Hankeikkunassa etappina.** Arvio lausuntopalautteesta ja tarvittavista muu-
toksista voi kehittyä jatkovalmistelun aikana. Tämän vuoksi arvion laatiminen voi jois-
sain tapauksissa olla mahdollista vasta hallituksen esityksen antamista koskevan val-
tioneuvoston päätöksen yhteydessä. Arvion voi sisällyttää myös julkaistavaan lausun-
toyhteenvetoon. Arvion julkaiseminen Hankeikkunassa etappina helpottaa sen havait-
semista. Etapin osoitteen voi myös sisällyttää hallituksen esitykseen ja lisätä julkaista-
van arvion etapille samaan aikaan kuin hallituksen esitys tulee julkiseksi. Julkaisemi-
nen helpottaa jatkovalmistelua, kun hallituksen esityksen Lausunnot-kohdassa voi
lausuntopalautteen yksityiskohtien arvioinnin osalta viitata muistioon Hankeikkunassa.

ESIMERKKI

Luonnos hallituksen esitykseksi asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta - Arvio
lausuntokierroksella 12.7.-31.8.2022 saaduista lausunnoista.

5 Kuulemispalautteen hyödyntäminen jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa

YHTEENVETO KUULEMISPALAUTTEEN HYÖDYISTÄ JATKOVALMISTELUSSA JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEOSSA

Jatkovalmisteluehdotuksen laatiminen on helpompaa, jos käytettävissä on kirjallinen arvio kuulemispalautteesta. Sen avulla myös mahdolliset kiistanalaiset kysymykset ovat ennalta esittelevän ministeriön ja sidosryhmien tiedossa. Sidosryhmien tasapuolisen tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuden jatkaminen koko valmistelun ajan on omiaan lisäämään luottamusta valmisteluun. Valmistelun jatkamista ja viimeistelyä linjataan usein vaiheittain, ja esityksen yksityiskohdista päätetään lähellä sen antamista. Avoimesti ja osallistavasti toteutettu valmisteluprosessi helpottaa usein viime vaiheen aikataulujen pitämistä.

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

Lausuntomenettelyssä saadun palautteen perusteella päätetään tarvittaessa erikseen, miten valmistelua jatketaan. Jatkovalmistelupäätöksen tekemistä varten voidaan laatia tiivis muistio, jossa käsitellään muun muassa kuulemispalautteen pääkohdat ja ehdotukset siitä, otetaanko palaute huomioon vai ei. Muistion laatiminen on helpompaa, jos käytettävissä on edellä kuvattu kirjallinen arvio kuulemispalautteesta (ks. luku 4.8). Jatkovalmistelun aikatauluun vaikuttavat usein merkittävästi myös lainsäädäntösuunnitelman aikataulut ja budjettilakien osalta lakiehdotuksen täytäntöönpanoon tarvittavan rahoitusratkaisun käsittelyaikataulu. Myös esityksen kääntämisen, laintarkastuksen ja taiton aikataulut ja niiden yhteensovittaminen vaikuttavat esityksen viimeistelyyn. Oikeuskanslerin tai lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen vuoksi voi myös olla tarpeen täydentää ja muuttaa myös sääntämisyjärjestysperusteluita ja vaikutusarvioita, mihin usein tarvitaan valmistelutiimin ulkopuolista asiantuntemusta tiukalla aikataululla.

Suositus - Jos lausunnonantaja esittää lausuntomenettelyn jälkeen esityksen sisältöön merkittävästi vaikuttavia uusia kommentteja, niistä viestitään muille sidosryhmille. Tarvittaessa voidaan järjestää keskustelu palautteen arvioinnin ja ratkaisun löytämisen nopeuttamiseksi. Tällä tavalla varmistetaan, että ministeriön, valtioneuvoston tai eduskunnan poliittisen päätöksenteon yhteydessä mahdollisesti esiin nousevat kiistanalaiset kysymykset ovat ennalta esittelevän ministeriön ja sidosryh-

mien tiedossa. Sidosryhmien tasapuolisen tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuden jatkaminen koko valmistelun ajan on myös omiaan lisäämään luottamusta valmisteluun.

Käytännössä valmistelun jatkamista ja viimeistelyä linjataan usein vaiheittain siten, että esimerkiksi ensin päätetään päälinjauksista ja myöhemmin yksityiskohdista. Usein yksityiskohdista päätetään hyvinkin lähellä esityksen antamisajankohtaa, jolloin esitystä voidaan joutua joltain osin muuttamaan ja täydentämään hyvinkin nopealla aikataululla. **Hyvin laadittu kuulemisyhteenveto, kirjallinen arvio kuulemispalautteesta, sidosryhmien osallistaminen jatkovalmisteluun ja lausuntokierroksen jälkeisten keskusteluiden dokumentointi helpottavat prosessin kiireisimmässä vaiheessa tuleviin kysymyksiin vastaamista sekä muutosvaatimusten arviointia ja toteutusta tavoiteaikataulussa.** Toimintamalli edistää riskienhallintaa myös sitä silmällä pitäen, että hankkeen vastuuhenkilö esittelevässä tai muussa ministeriössä on esteen vuoksi poissa tai valmistelu on ollut pidempään tauolla ennen kiireellistä jatkovalmistelutoimeksiantoa.

Hallituksen esityksen antamista koskevan poliittisen päätöksenteon kannalta on yleensä tärkeätä, että jatkovalmistelussa tehtävistä muutosehdotuksista on viestitty sidosryhmille riittävällä tavalla. Muutoksia koskevan viestinnän tarve korostuu, jos ehdotusta muutetaan olennaisesti. **Jos annettava esitys on muuttamassa perustavanlaatuisesti lausuntomenettelyversiosta, on tarpeen harkita uutta lausuntomenettelyä.**

Hallituksen esityksessä lausuntomenettely ja muut valmistelun aikaiset kuulemiset kuvataan HELOn mukaisesti. Hallituksen esityksessä kerrotaan muun muassa asiaa valmistelleista toimielimistä, pyydetyistä lausunnoista ja muista kuulemisista. Lisäksi selostetaan kuulemisissa esiin tuodut merkitykselliset näkökannat, miten kuulemiset ovat vaikuttaneet esityksen sisältöön ja miksi varteenotettavat näkökannat on otettu huomioon tai ei.

6 Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemiset eduskunnan valiokunnissa

YHTEENVETO ASIANTUNTIJAKUULEMISEN HYÖDYISTÄ JA ESITTELEVÄN MINISTERIÖN ASIANTUNTIJAN OHJEISTUKSESTA

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen tavoitteet

Valiokuntakäsittelyn tehtävänä on muodostaa ehdotus eduskunnan kannaksi käsiteltävään asiaan. Hallituksen esityksen käsittely valiokunnassa alkaa yleensä asiantuntijoiden kuulemisella ja käsittelyn kannalta tarpeellisen muun selvityksen hankkimisella. Usein valiokunnat kuulevat pääosin samoja asiantuntijoita, joita on kuultu esityksen valmistelussa. Asiantuntijakuulemisen avulla valiokunta arvioi paitsi säädösehdotuksen sisältöä myös säädösvalmisteluprosessin asianmukaisuutta ja laatua. Esittelevä ministeriö voi monin tavoin edistää valiokuntakäsittelyn tavoitteiden toteutumista ja helpottaa valiokunnan työtä. Asian käsittelyn ja asiantuntijakuulemisen laajuuteen vaikuttavat muun muassa esityksen laajuus ja aikataulu. Valiokuntien työtavat poikkeavat joiltain osin kuulemisten suunnittelussa, toteutuksessa ja dokumentoinnissa.

Suullinen asiantuntijakuuleminen ja kirjallinen asiantuntijapalaute

Suositus - Suullisen esittelyn tueksi tehdään yleensä tiivis diaesitys.

Esittelevän ministeriön vastine

Periaate - Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa annettavassa esittelevän ministeriön vastineessa arvioidaan valiokunnan saama olennainen asiantuntijapalaute. Vastineessa vastataan myös valiokunnan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin ja tarkentamistarpeisiin. Vastineessa mahdollisesti esitettävistä muutoksista hallituksen esityksen säännösehdotuksiin keskustellaan tarvittaessa valiokuntaneuvoksen kanssa.

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

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

Suositus – Vastineasiakirja otsikoidaan esimerkiksi: ”HE xx/xxxx vp – x-ministeriön vastine y-valiokunnalle”.

6.1 Valiokunnan asiantuntijakuulemisen tavoitteet

Perustuslain 40 §:n mukaan hallituksen esitykset on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä eduskunnan täysistunnossa. Valiokunta käsittelee sinne lähetetyt asiat ja antaa niistä mietinnön täysistunnolle tai lausunnon toiselle valiokunnalle ilman aiheetonta viivytystä (eduskunnan työjärjestyksen 34 §). Valiokuntatyön sääntely perustuu perustuslakiin ja eduskunnan työjärjestykseen. Lisäksi valiokuntatyössä otetaan huomioon puhemiesneuvoston antamat yleisohjeet valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä (eduskunnan valiokuntaopas) ja kunkin valiokunnan itselleen hyväksymä työjärjestys. Ohjeistus on varsin yleisellä tasolla valtioneuvoston esittelijän ja valiokunnan kuultavaksi kutsuttavan asiantuntijan kannalta.

Hallituksen esityksen käsittely valiokunnassa alkaa yleensä asiantuntijoiden kuulemisella ja käsittelyn kannalta tarpeellisen muun selvityksen hankkimisella. Usein valiokunnat kuulevat pääosin samoja asiantuntijoita, joita on kuultu esityksen valmistelussa. Valiokuntaoppaan mukaan asiantuntijakuulemisen tarkoitus on tuottaa tosiasia-tietoa päätöksenteolle, turvata sen hyväksyttävyyden, pätevyys ja legitimiisyys sekä luoda perusteita poliittisille kompromisseille. Tavoitteena on, että eduskunnan päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon viimeisin tieto ja edustajien kannalta merkittävien eri tahojen viimeisimmät käsitykset. On myös mahdollista, että eduskuntakäsittelyn aikana tulee uutta tietoa asiasta ja että lausunnonantajien kannat muuttuvat valmisteluprosessin aikana. Asiantuntijakuulemisen avulla valiokunta voi arvioida säädöshetimituksen sisällön lisäksi säädösvalmisteluprosessin asianmukaisuutta ja laatua.

Jos valiokuntakäsittelyssä havaitaan esityksessä olennaisia virheitä tai puutteita, ne pyritään yleensä korjaamaan valiokunnan mietinnössä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (esim. PeVL 58/2022 vp, PeVL 9/2020 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp). Käytännössä tämä tarkoittaa, että valtioneuvosto antaa täydentävän hallituksen esityksen tai peruuttaa eduskunnassa käsiteltävänä olevan esityksen ja valmistelee uuden. Perusvalmistelun puutteet vievät resursseja ja viivästyttävät aikatauluja eduskunnan ja esittelevän ministeriön muissakin asioissa.

Valiokuntakäsittelyn laajuus vaihtelee asioittain esimerkiksi asian merkityksestä riippuen (esim. suuri uudistus – teknisluonteinen muutos). Valiokuntakäsittelyyn vaikuttaa myös se, laatiiko valiokunta esityksestä mietinnön, jolloin valiokunnan tarkastelun kohteena on koko esitys, vai antaako valiokunta esityksestä oman toimialansa näkökulmasta lausunnon mietintövaliokunnalle.

Esittelevä ministeriö ja esityksen valmistelija voivat monin tavoin edistää valiokuntakäsittelyn tavoitteiden toteutumista ja helpottaa valiokunnan työtä. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheiden kuulemisten ja palautearvioiden riittävä ja avoin dokumentointi sekä sidosryhmien kommentointimahdollisuus lausuntomenettelyn jälkeen tehtävistä muutoksista voivat vähentää tarvetta päällekkäiseen moninkertaiseen kuulemiseen eduskuntakäsittelyn aikana. Perusvalmistelun ja sen dokumentoinnin lisäksi tärkeätä on se, miten ministeriö huolehtii asian esittelyn ja mahdollisesti pyydetyn vastineen antamisen valiokunnalle. Erityisesti laadukas vastine voi edistää merkittävästi eduskunnan päätöksentekoa ja sen avoimuutta. Esittelevän ministeriön edustajien yhteistyökyky, aktiivisuus, joustavuus ja nopeus helpottavat myös eduskunnan valiokuntien aikataulujen ja päätöksenteon yhteensovittamista asioissa, joita käsitellään useassa valiokunnassa. On tärkeää, että esityksen valmistelija varautuu olemaan käytettävissä valiokuntakäsittelyjen aikana.

6.2 Suullinen asiantuntijakuuleminen ja kirjallinen asiantuntijalausunto

Valiokuntakäsittelyn ja asiantuntijakuulemisen suunnittelua ja toteutusta helpottaa kaiken merkittävän valmistelun aikaisia kuulemisia koskevan tiedon julkaiseminen ja linkittäminen hallituksen esitykseen. Tällaista aineistoa voivat olla esimerkiksi seurantaa ja jälkiarviointia koskevat muistiot, esivalmistelun arviomuistio sekä niistä ja hallituksen esitysluonnoksesta järjestetyn lausuntomenettelyn tai muiden kuulemisten yhteenvedot ja arviot. Esimerkiksi tiedot mahdollisista erimielisyyksien aiheista ja erimielisistä tahoista ovat usein hyödyllisiä. Tietojen julkaiseminen lisää hallituksen esityksen valmistelun avoimuutta ja tietojen luotettavuutta, sillä dokumentointi mahdollistaa kuulemisissa esitettyjen näkemysten kommentoinnin. Valmisteluaineiston avoimuus on myös omiaan lisäämään keskinäistä luottamusta, mikä helpottaa asiantuntijakuulemisen toteutusta kaikkien kannalta. Hallituksen esityksessä asian valmistelu kuvataan ja asiakirjat linkitetään HELOn mukaisesti.

Jokainen valiokunta päättää itse, miten se kuulee asiantuntijoita. Tästä johtuen valiokuntien työtavat poikkeavat joiltain osin asiantuntijakuulemisten suunnittelun, toteutuksen ja dokumentoinnin suhteen. Valiokunnat voivat kutsua osan asiantuntijoista suulliseen kuulemiseen ja kuulla osaa asiantuntijoista vain kirjallisesti. Kukin valiokunta päättää käsiteltävän asian mukaan siitä, järjestetäänkö kuulemisia yhdessä vai useammassa kokouksessa. Myös asiantuntijakuulemisten laajuus vaihtelee. Kutsuttavista asiantuntijoista ja asiantuntijakuulemisten laajuudesta päättää valiokunta. Käytänteiden erot voivat koskea esimerkiksi suullisten kommenttien esittämistä myös kirjallisesti sekä toiveita esittelevän ministeriön vastineen esitystavasta.

Yleensä valiokunta kuulee ensin asian valtioneuvostossa esitelleen ministeriön edustajaa tai edustajia ja sen jälkeen muita asian valmisteluun osallistuneita sekä muita tahoja. Valiokunta voi kuulla esimerkiksi yliopistollisen tai muun koulutuksensa vuoksi asiaa tuntevia henkilöitä samoin kuin esimerkiksi sellaisten virastojen, kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen edustajia, joita käsiteltävänä oleva asia erityisesti koskee tai jotka toimialansa takia muuten tuntevat asiaa.

Valiokunnalle annettava hallituksen esityksen esittely ja ministeriön vastine ovat osa asiantuntijoiden kuulemista. Mahdollinen monivaiheinen asiantuntijakuuleminen voi johtaa siihen, että esittelevän ministeriön on toimitettava valiokunnalle pidemmän ajan kuluessa useita erillisiä selvityksiä ja vastineita.

Valiokuntaneuvos voi olla yhteydessä ministeriön esittelijään kuultavaksi kutsuttavien asiantuntijoiden listan kokoamisen yhteydessä. Yhteydenpidolla pyritään muun muassa varmistamaan asiantuntijoiden nopea tavoittaminen ja kuulemiselle varatun ajan riittävyys. Valiokuntaneuvos voi esimerkiksi kysyä kuultavaksi määriteltävien tahojen asiantuntijoiden nimiä tai yhteystietoja ja käsitystä siitä, onko asiantuntijaa tarpeen kuulla suullisesti lisäkysymysten mahdollistamiseksi vai riittääkö kirjallinen lausunto. Valmistelun aikaisten kuulemisten ja muun tiedonhankinnan laadukas dokumentointi vähentää yhteydenpidon tarvetta ja helpottaa sitä.

Valiokuntaneuvos perehtyy käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen lisäksi yleensä Lausuntopalvelusta tai Hankeikkunasta saatavana olevaan lausuntopalautteeseen sekä muihin asian käsittelytietoihin ja asiakirjoihin. Valiokuntaneuvos voi perehtyä myös hallituksen esityksen laatimista edeltäviin valmistelun vaiheisiin, kuten mahdolliseen työryhmän mietintöön tai arviomuistioon ja niistä mahdollisesti saatavana olevaan lausunto- ja muuhun palautteeseen.

Laadukas lausuntoyhteenveto ja arvio lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta (ks. luvut 4.7 ja 4.8) helpottavat valiokunnankin työtä. HELOn mukainen tiivis valmistelun ja lausuntokierroksen esittely hallituksen esityksessä ei aina tuota riittävää tietopohjaa kuulemisten ja muun valmisteluprosessin arviointiin. Ilman kuulemisten laadukasta dokumentointia ja yhteenvetoa valiokuntaneuvoksen ja valiokunnan jäsenten voi olla työlästä hahmottaa hallituksen esityksen ja sitä mahdollisesti edeltäneiden valmisteluvaiheiden kuulemispalautteen yleiskuvaa ja olennaisia yksityiskohtia. Erillisen lausuntoyhteenveton ja palautearvion laatiminen ja julkistaminen lisäävät myös valmistelun avoimuutta ja luottamusta valmisteluun. Ne vähentävät myös riskiä siitä, että valmistelun luotettavuuden voisi kyseenalaistaa vetoamalla palautteen yksityiskohtiin, joita ei ole mainittu hallituksen esityksessä.

Kirjalliset lausunnot on toimitettava valiokunnalle ennen asiantuntijakuulemista. Asiantuntijakutsu sisältää tarkemmat ohjeet kuulemistilaisuuteen ilmoittautumisesta,

tiedon kuulemisen tavasta (lähi- vai etäkuuleminen) ja siihen liittyvät ohjeet sekä mahdollisesti muita asia- ja valiokuntakohtaisia lisäohjeita. Asiantuntijakutsussa kehoitetaan laatimaan kirjallinen asiantuntijalausunto ja toimittamaan se etukäteen sähköisessä muodossa valiokunnalle. Asiantuntijakutsu voi koskea pelkkää kirjallista lausuntoa ilman suullista kuulemistä. Valiokunnan kokousajan rajallisuuden vuoksi on tavallista, että osalta asiantuntijoista pyydetään vain kirjallinen lausunto.

Osa valiokunnista lähettää ennen asiantuntijakuulemista saamansa kirjalliset lausunnot etukäteen tiedoksi ministeriön esittelijälle. Näin nopeutetaan ja tehostetaan kuulemista, kun esittelevällä ministeriön esittelijällä on mahdollisuus valmistautua kuulemisessa esiin tulevaan. Joskus valiokuntaneuvos voi saattaa esittelijän tietoon etukäteen myös kuulemisessa mahdollisesti esiin tulevia kysymyksiä.

Kaikki valiokunnan saamat kirjalliset asiantuntijalausunnot lähetetään esittelijälle, jos asiassa pyydetään ministeriön vastine. Tavallista on, että laajoissa tai kiireellisissä esityksissä asiantuntijalausunnot lähetetään esittelijälle vastineen laatimista varten sitä mukaa kun ne saapuvat valiokunnalle, jos vastineen laatimiseen ei ole mahdollista muuten varata riittävää aikaa.

Valiokunta ei lähetä kirjallisia lausuntoja muille kuultaville asiantuntijoille. Tämän vuoksi muut suullisessa kuulemisessa läsnä olevat asiantuntijat eivät lähtökohtaisesti saa tietoa sellaisista kirjallisten lausuntojen yksityiskohdista, joita ei mainita suullisessa kuulemisessa. Ne asiantuntijat, joilta on pyydetty vain kirjallinen lausunto, eivät lähtökohtaisesti saa tietoa muiden asiantuntijoiden kannoista ennen kuin kirjalliset lausunnot on julkaistu valiokunnan mietinnön tai lausunnon hyväksymisen jälkeen. Osa asiantuntijoista julkaisee lausuntonsa verkkosivuillaan tai toimittaa lausuntonsa etukäteen myös muille kuultaville asiantuntijoille, jotta lähettäjä voi kuulemistilaisuudessa vastata lausuntoaan koskeviin muiden asiantuntijoiden kommentteihin. Valiokunta tai valiokuntaneuvos voi pyytää asiantuntijoilta kirjallisia lisätietoja ja näkemyksiä kuulemistilaisuuden jälkeenkin.

Valiokunnalle suullisesti annettavat asiantuntijalausunnot eivät tule muiden kuin valiokunnan tietoon. Suulliset lausunnot, mukaan lukien vastaukset valiokunnan jäsenten kysymyksiin, tulevat julkisiksi vain siltä osin kuin niitä käsitellään kirjallisissa asiantuntijalausunnoissa kuten kirjallisen lausunnon täydennyksissä ja esittelevän ministeriön vastineessa. Vain kirjalliset asiantuntijalausunnot tulevat julkisiksi valiokuntakäsittelyn päätyttyä. Muut valiokunnan työasiakirjat eivät ole julkisia.

Kuulemisessa asiantuntija esittää lyhyesti suullisesti kirjallisen asiantuntijalausunnon pääkohdat. Asian esittelevälle ministeriön asiantuntijalle ja muille asiantuntijoille on varattu yleensä vain hyvin rajallinen aika suulliseen esitykseen. Puheenvuoron pituus ilmenee asiantuntijakutsusta ja toisinaan myös valiokunnan puheenjohtaja

ohjeistaa kuulemisessa asiantuntijoiden puheenvuorojen pituuksista. Kuulemisessa noudatetaan korrektaa esiintymistapaa ja valiokunnan jäseniä teititellään. Valiokuntaoppaan mukaan mahdolliset muutosehdotukset perusteluineen on tärkeää esittää selkeästi kirjallisessa asiantuntijalausunnossa. Asiantuntijoiden puheenvuorojen jälkeen valiokunnan jäsenet ja valiokuntaneuvokset voivat esittää valiokunnan puheenjohtajan ohjeistamana asiantuntijoille kysymyksiä ja asiantuntijat vastaavat saatuaan valiokunnan puheenjohtajalta puheenvuoron. Tarvittaessa asiantuntijat voivat kommentoida toistensa lausuntoja. Jos valiokunta pyytää asiantuntijalta lisäselvitystä, sen voi valiokuntaoppaan mukaan toimittaa kirjallisena kuulemistilaisuuden jälkeen.

Yleensä asian valtioneuvostossa esitellyt ministeriön asiantuntija esittelee asian myös valiokunnassa. Asian tärkeydestä ja muista olosuhteista riippuen esittelijänä tai kuultavana voi olla myös ministeriön johtoa, ministeri mukaan lukien. Joissakin tapauksissa hallinnonalarajat ylittävän asian esittelee useampi asiantuntija eri ministeriöistä. Suullinen esittely perustuu yleensä hallituksen esityksen ja valtioneuvoston listan teksteihin. Suullisen esittelyn tarkoituksena on tiiviisti kertoa, mistä hallituksen esityksessä on kysymys. Suullinen esittely voi myös helpottaa esityksen valmistelun riittävyden arviointia.

Suositus – Suullisen esittelyn tueksi tehdään yleensä tiivis diaesitys. Esityksessä käsitellään hallituksen esityksen sisällön ja vaikutusten pääkohdat, mahdolliset merkittävät erimielisyyden aiheet sekä valmistelun, erityisesti kuulemisten ja muun tiedonhankinnan, pääpiirteet. Esitykseen kannattaa sisällyttää myös linkit yksityiskohtaisiin lisätiedon lähteisiin. Esitys on kuulemisen jälkeenkin valiokunnan ja eduskuntaryhmien käytettävissä. Suppeasta, teknisluonteisesta ja kiistattomasta hallituksen esityksestä ei yleensä ole tarpeen tehdä tällaista esitystä.

6.3 Esittelevän ministeriön vastine

Valiokuntaoppaan mukaan mietintövaliokunnan on asiaa käsitellessään pidettävä riittävästi yhteyttä asian esittelijään tai asiassa muuten toimivaltaiseen ministeriöön. Käytännössä yhteydenpidon tavat ja määrä riippuvat asian laadusta ja laajuudesta. Valiokunta voi esimerkiksi pyytää saamistaan asiantuntijalausunnoista ja muista selvityksistä ministeriön vastineen. Valiokuntaoppaan mukaan valiokunnan hallituksen lakiehdotukseen kaavailemista pykälämuutoksista on tarvittaessa syytä olla erikseen yhteydessä ministeriöön. Valiokuntaoppaassa yhteydenpidon vähimmäisvaatimuksena on, etteivät valiokunnan merkittävät muutosehdotukset tai ehdotus esityksen hylkäämisestä tule ministeriölle yllätyksinä. Käytännössä myös lausuntovaliokunnat ja ministeriöt pitävät keskenään yhteyttä valiokuntakäsittelyn aikana.

Valiokuntien käytännöt voivat vaihdella sen suhteen, milloin ministeriöltä pyydetään vastine ja miten asiantuntijapalautetta tulisi käsitellä vastineessa. Käytännössä esittelevä ministeriö voi tiedustella vastineen antamismahdollisuutta ottaen huomioon, että sillä pitäisi olla paras käsitys esityksen yksityiskohdista ja niiden mahdollisten muutosten vaikutuksesta kokonaisuuteen ja muihin yksityiskohtiin. Vastine voi esimerkiksi vähentää ei-toivottuja tilanteita, joissa asiantuntijalausuntojen muotoilujen käyttämisellä valiokunnan mietinnössä tai lausunnossa olisi vaikutuksia, joita ei ole tarkoitettu.

Vastineessa käsitellään kaikki olennainen, valiokunnan eri tavoin saama kirjallinen ja suullinen asiantuntijapalautte sekä mahdolliset valiokuntaneuvoksen lisäkysymykset. Vastine helpottaa valiokuntakäsittelyä ja lisää sen avoimuutta, kun siinä on yhteenveto asiantuntijakuulemisen muutosehdotuksista ja muista kommenteista, kuten esityksen käsittelyn kannalta olennaisista puuttuvista tiedoista ja tunnistetuista erimielisyyksistä, sekä perustellut ratkaisuehdotukset tai perustellut ratkaisuvaihtoehdot, jos jokin kysymys halutaan jättää eduskunnan ratkaistavaksi. Vastineessa on hyvä mainita myös sen valmistelusta, kuten eduskunnan kuulemille asiantuntijoille varatusta vastineluonnoksen kommentointimahdollisuudesta.

Periaate – Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa annettavassa esittelevän ministeriön vastineessa arvioidaan valiokunnan saama olennainen palautte. Vastineessa vastataan myös valiokunnan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin ja tarkentamistarpeisiin. Vastineessa mahdollisesti esitettävistä muutoksista hallituksen esityksen säännösehdoiksiin keskustellaan tarvittaessa valiokuntaneuvoksen kanssa.

Valiokunnan jäsenten kysymyksiin ja ehdotuksiin annettavissa vastauksissa sekä valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden pykälisiin tai perusteluihin esittämien merkittävien muutos-, lisäys- ja poistoehdotusten kannattaminen ja vastustaminen on perusteltava. Hallituksen esityksen lausunnot-kohdassa esitettävään verrattuna on tavallista, että vastineessa on yhtäältä arvioitava ja perusteltava palautetta suhteessa laajoihin yleisiin periaatteisiin, kuten oikeusjärjestyksen tai politiikan johdonmukaisuuteen. Toisaalta vastineessa voi olla tarpeen käsitellä yksityiskohtaista palautetta, kuten esityksen säännöskohtaisten perusteluiden tulkintaa. Vastine voi luonnollisesti koskea vain esittelevän ministeriön tietoon saatettua palautetta.

Suositus – Vastineessa asiantuntijapalautte, arviot ja esittelevän ministeriön kannat esitetään asiakokonaisuuksittain. Asian käsittelyä helpottaa esimerkiksi säännösten osalta käsittely pykälä- ja momenttitasolla ja perusteluiden osalta lisäyksinä, muutoksina ja poistoina vastineessa mainittaviin hallituksen esityksen perusteluiden kohtiin. Yksi käyttökelpoinen malli on lausuntoyhteenvetoa ja lausuntopalautearviota vastaava esitystapa (ks. [luku 4.7](#)).

**Suositus - Vastineluonnos annetaan tiedoksi ja kommentoitavaksi muille eduskunnan kuulemille asiantuntijoille, jos valiokunta siihen suostuu ja se on aika-
taulullisesti mahdollista.** Vastineluonnos sisältää yhteenvedon asiantuntijapalautteesta, sitä koskevista arvioista ja ministeriön kantaluonnoksista. Lyhytkin kommentointikierrös varmentaa vastineen laatua. Joskus voi olla tarpeen, että esittelevä ministeriö järjestää valiokunnan suostumuksella tapaamisia valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden kanssa valiokunnassa esiin nousseen asian selvittämiseksi ja ministeriön ratkaisuehdotuksen muotoilemiseksi. Tiedoksi antaminen ja kommentointimahdollisuus on erityisen suositeltava, jos asiantuntijapalaute poikkeaa merkittävästi hallituksen esityksestä eikä esittelevä ministeriö ole valmis hyväksymään ehdotettuja muutoksia. Ne helpottavat myös mahdollista ministeriöiden kantojen koordinoitua ja yleensä myös esittelevän ministeriön kannan muodostusta. Vastineluonnoksen antaminen tiedoksi voi olla hyödyllistä myös sen varmentamiseksi, että valiokunnan saama suullinen palaute on ymmärretty oikein. Aina kommentointimahdollisuus ei ole mahdollista esimerkiksi valiokunnan käytäntöjen tai käsittelyn kiireellisyyden vuoksi.

Suositus – Vastikeasiakirja otsikoidaan esimerkiksi: ”HE xx/xxxx vp - x-ministeriön vastine y-valiokunnalle. Valiokuntatyön päätyttyä asiantuntijalausunnat, ministeriön vastine mukaan lukien, julkaistaan eduskunnan sivuilla asian käsittelytiedoissa aikajärjestyksessä vaihtelevin otsikoin.

ESIMERKKI

Asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta annetun HE 250/2022 vp vastine-tiedoston nimi on ”HE 250-2022 (AOYL) oikeusministeriön vastine 27012023”

7 Kuuleminen seurannassa ja jälkiarvioinnissa

YHTEENVETO KUULEMISEN HYÖDYISTÄ, PERIAATTEISTA JA SUOSITUKSISTA SEURANNASSA JA JÄLKIARVIOINNISSA

Lainsäädännön voimaantulon jälkeisellä seurannalla ja jälkiarvioinnilla on suuri merkitys sääntelyn toimivuuden ja ajantasaisuuden varmistamisessa, muutostarpeiden arvioinnissa ja tulevien lainvalmisteluhankkeiden tietopohjan muodostamisessa. Lakia toimeenpanevien tahojen, sääntelyn kohderyhmien, asiantuntijoiden ja muiden sidosryhmien kuuleminen parantaa seurannan ja jälkiarviointien laatua ja voi johtaa tulosten parempaan hyödyntämiseen. Kuulemisesta on hyötyä seurannan ja jälkiarviointien kohteiden valinnassa sekä seurannan ja jälkiarviointien suunnittelussa ja toteutuksessa.

Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien kohteiden valinnassa

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

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

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

Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien suunnittelussa ja toteutuksessa

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

Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.

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

Seurantakuulemisen raportointi

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

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

Suositus – Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.

7.1 Kuulemisen tavoitteet ja hyödyt seurannassa ja jälkiarvioinnissa

Lainsäädännön seuranta on ministeriöiden jatkuvaa toimintaa voimassa olevan sääntelyn ajantasaisuuden, toimivuuden ja muutostarpeiden tarkastelemiseksi. Jälkiarvioinnilla tarkoitetaan kertaluontoista ja perusteellisempaa hanketta sääntelyn vaikuttavuuden, tehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden tai muutostarpeiden arvioimiseksi. Seurannalla ja jälkiarvioinnilla on suuri merkitys sääntelyn toimivuuden varmistamisessa, muutostarpeiden arvioinnissa ja tulevien säädöshankkeiden tietopohjan muodostamisessa. Ne ovat usein tarpeen myös sääntelyn täytäntöönpanon tukemiseksi esimerkiksi ohjeilla, suosituksilla tai viranomaistoiminnan resursoinnilla.

Tässä luvussa käsitellään kuulemista seurannan ja jälkiarvioinnin kohteiden valinnassa, suunnittelussa ja toteutuksessa sekä dokumentoinnissa. Kuuleminen voi parantaa seurannan ja jälkiarviointien laatua ja johtaa tulosten parempaan hyödyntämiseen. Seurannasta ja jälkiarvioinnista ks. tarkemmin [valtioneuvoston yhteisissä periaatteissa lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista](#).

7.2 Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien kohteiden valinnassa

Lähtökohta on, että ministeriö seuraa kokonaisvaltaisesti ja järjestelmällisesti toimialansa sääntelyn toimivuutta ja muutostarpeita. Erillisiä jälkiarviointeja taas tehdään yhteiskunnallisesti tärkeästä tai poliittisen päätöksenteon kannalta keskeisestä lainsäädännöstä. Aloite erillisestä jälkiarvioinnista tai seurannan painopisteen kohdentamisesta tiettyyn kysymykseen voi perustua eri lähteisiin, kuten eduskunnan lausumaan, valtioneuvoston tai ministeriön aloitteeseen taikka EU-säädökseen. Seuranta- ja jälkiarviointiresurssien tuloksellinen ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen edellyttää muun muassa sääntelyn merkittävyyden ja seurannasta tai jälkiarvioinnista odotetun hyödyn huomioimista (ks. [Seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteet 2.1 kohta](#)).

Suositus – Seurannan painopisteiden ja jälkiarvioitavan sääntelyn valinnassa hyödynnetään kuulemisiä ja muuta sidosryhmäyhteistyötä. Kattavaa tietoa sääntelyn toimivuuden mahdollisista ongelmista on yleensä vaikeaa kerätä muulla tavalla.

Osana jatkuvaluonteista toimintaympäristön seuranta voidaan järjestää esimerkiksi erillisiä keskustelutilaisuuksia tai kyselyitä tiettyyn kokonaisuuteen liittyvän sääntelyn muutostarpeiden kartoittamiseksi. Säännöllistä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa edistävät ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen neuvottelukunnat ja seurantaryhmät voivat toimia vastaavanlaisina väylinä, joita pitkin saadaan tietoa sääntelyn toimivuudessa havaituista ongelmista. Samaa tarkoitusta edistävät myös vapaamuotoisemmat keskustelut lakia toimeenpanevien viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa sekä kansalaisten ja muiden sidosryhmien yhteydenotot.

ESIMERKKEJÄ

Esimerkkejä erillinen keskustelutilaisuus / kysely + jatkuva neuvottelukunta / seurantaryhmä.

Suositus – Sidosryhmille kannattaa viestiä ministeriössä suunnitteilla olevasta seurannasta ja jälkiarvioinneista. Tiedot auttavat sidosryhmiä toimittamaan seurannan tai jälkiarviointien kannalta mahdollisesti merkittäviä tietoja ministeriölle, valmistautumaan mahdollisiin kuulemisiin sekä antamaan palautetta tarkasteltavaksi valittavasta sääntelystä. Lisäksi seurannan ja jälkiarvioinnin järjestelmällinen suunnittelu ministeriö-, osasto- tai yksikkötasolla edistää seurannan laatua ja resurssien tehokasta käyttöä. Yleensä suunnitteluun ja toteutukseen sekä tulosten käsittelyyn ja viestintään tarvitaan esimerkiksi lainsäädännön, vaikutusarvioinnin ja viestinnän asiantuntemusta sekä sidosryhmien tuntemusta. Organisaatiotason suunnittelu on tarpeen resurssien koordinoimiseksi. Erilliset jälkiarviointihankkeet ja seurannan painopisteet voidaan esimerkiksi koota osaksi ministeriön, osaston tai yksikön lainsäädäntöhankkeiden suunnittelua ja seuranta taikka erilliseen seuranta- ja jälkiarviointisuunnitelmaan.

Suositus – Erityisesti ennen vaalikauden vaihtumista on tarpeen seurata toimialan sääntelyn mahdollisia merkittäviä muutostarpeita ja käydä niistä keskusteluja sidosryhmien kanssa. Ministeriöt valmistautuvat seuraavaan vaalikauteen etukäteen kartoittamalla toimialansa mahdollisia sääntelytarpeita ja niiden valmistelun aikataulua ja muita edellytyksiä. Sääntelyn seurannan resursseihin, kohdistukseen ja ajoitukseen vaikuttaa myös se, missä määrin esimerkiksi hallitusohjelma ja ministeriön resurssit mahdollistavat seuraavalle vaalikaudelle kaavailtavien säädöshuoltotarpeiden selvittämisen kuluvalle vaalikaudella. Osana tätä valmistautumista voidaan järjestää esimerkiksi keskustelutilaisuuksia sääntelyn muutostarpeiden tunnistamiseksi.

7.3 Kuuleminen seurannan ja jälkiarviointien suunnittelussa ja toteutuksessa

HELO:n mukaan hallituksen esityksessä tulee tehdä selkoa siitä, miten lain toimivuutta aiotaan seurata. Jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun osana tulee arvioida seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarvetta sekä niiden toteutustapaa, aikataulua ja resurssitarpeita. Lainvalmistelussa määritellään esityksen tavoitteet ja se, miten niiden toteutuminen voidaan jälkikäteen todeta ja milloin sitä on järkevää arvioida. Hallituksen esityksessä esitettyjen tavoitteiden ja vaikutusten toteutuminen muodostaa perustan seuranta- ja jälkiarviointikysymysten määrittämiselle. Seuranta- tai jälkiarviointitarve voidaan kuitenkin tunnistaa myös vasta lain voimaantulon jälkeen (tarkemmin ks. [Seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteet](#)).

Suositus – Jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun aikana on hyödyllistä kuulla sidosryhmiä seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta. Lainvalmistelun osana järjestetyt kuulemiset auttavat osaltaan tunnistamaan esimerkiksi sääntelyyn mahdollisesti liittyviä riskejä, joita voi olla tarpeen seurata voimaantulon jälkeen. Kirjaamalla hallituksen esitysluonnokseen suunnitelman seurannasta valmistelija voi kerätä palautetta alustavasta suunnitelmasta. Vaikutuksiltaan merkittävän sääntelyn laajamittaisempi seuranta tai jälkiarviointi voidaan myös suunnitella yhteistyössä sidosryhmien kanssa esimerkiksi lainvalmisteluhankkeen laajapohjaisessa työryhmässä tai erikseen asetettavassa seurantaryhmässä.

ESIMERKKI

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus suunnittelivat oppivelvollisuuden laajentamisen seurannan vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa. Uudistuksen nelivuotisesta seurantasuunnitelmasta keskusteltiin lainsäädäntöhankkeen laajapohjaisissa projekti- ja seurantaryhmissä. Lisäksi seurantaan sisältyvät nuorten kuulemiset suunniteltiin yhdessä opiskelijajärjestöjen kanssa. Lisätietoja: [OKM:n seurantasuunnitelma](#).

Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista. Kuulemiseen soveltuvat samat keinot ja välineet kuin lainvalmistelussa (ks. [luku 1.4.4](#)). Erillisten kuulemisten lisäksi seurantatietoa kertyy esimerkiksi yhteydenotoissa ja keskusteluissa toimeenpanevien viranomaisten, edunvalvojien ja yleisön kanssa sekä tutkimuksen ja median kautta. Merkittävää seurantatietoa voi kertyä myös erilaisten neuvottelukuntien, asiantuntijaverkoston ja muiden säännöllisten vuorovaikutusrakenteiden kautta. Kuuleminen on erityisen hyödyllistä silloin, kun pyritään ymmärtämään sääntelyn vaikutusmekanismeja, ilmiöitä ja kohderyhmien reali-

teetteja syvällisesti ja monipuolisesti konteksteissaan. Kuulemisen lisäksi muita seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruutapoja ovat muun muassa tilastot, kirjallisuuskatsaukset ja asiakirja-analyysi sekä kokeelliset tutkimusmenetelmät (ks. tarkemmin seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteet). Sidosryhmien aineistot, kuten tutkimukset, selvitykset tai tilastot taikka hallintoviranomaisten päätökset, tuomioistuinten päätökset tai viranomaisten vuosikatsaukset voivat myös sisältää merkittäviä tietoja sääntelyn toimivuudesta ja sen kohteena olevista ilmiöistä.

ESIMERKKEJÄ

Ympäristöministeriön tilaaman ympäristönsuojelulain jälkiarviointiselvityksen keskeisiä aineistoja olivat lakia soveltaville viranomaisille, tuomioistuimille ja asianosaisille kohdistetut kyselyt sääntelyn toimivuudesta. Lisäksi kyselyitä täydennettiin asiantuntijoiden yksilöhaastatteluilta ja ryhmähaastatteluilla. Lisätietoja: [VN TEAS -selvitys](#).

Oikeusministeriö järjesti yhteistyössä kiinteistöalan järjestöjen kanssa kolme vuotta asunto-osakeyhtiölain voimaantulon jälkeen eri kohderyhmille kohdistetut verkkokyselyt sääntelyn toimivuudesta ja muutostarpeista. Tulosten analyysin perusteella valittiin kolme aihetta käsiteltäväksi tarkemmassa verkkokeskustelussa. Myöhemmin sääntelyn jatkuvaluonteisessa seurannassa on hyödynnetty muun muassa verkkokyselyitä, asukastilaisuuksia ja seminaareja. Lisätietoja: [OM:n arviomuistio](#).

Esimerkki: kuuleminen yhtä aikaa EU-säädöksen ja sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön arvioinnista (esim. tietosuoja-asetus)

Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa tulee suhteuttaa hankkeen merkitykseen, sisältöön ja resurssihin. Vaikutuksiltaan vähäisen kokonaisuuden seurannassa yleiset keskustelut lakia toimenpanevan viranomaisen ja keskeisimpien sidosryhmien kanssa voivat olla riittäviä. Yhteiskunnallisesti merkittävän sääntelyn kohdalla voi olla perusteltua kuulla sidosryhmiä laajasti esimerkiksi jälkiarvioinnin alustavista havainnoista järjestetyllä julkisella lausuntokierroksella. Tällöin sidosryhmien palaute voidaan ottaa huomioon jälkiarvioinnin loppuraportissa. Vuorovaikutteinen toteutus sekä tietojen avoin jakaminen mahdollistavat eri tahojen arvioiden keskinäisen vertailun sekä näkemysten jatkokehittämisen. Alustavista havainnoista voidaan käydä keskusteluja esimerkiksi seminaareissa, kuulemistilaisuuksissa tai hankkeen ohjausryhmissä.

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

ESIMERKKI

Yksityisiin yhteisöihin sovellettavan väliaikaisen ja pysyvän sääntelyn (etäosallistuminen ja etäkokouksen) valmistelua varten jouduttiin 2020-2022 vuosittain selvittämään kokouskäytäntöjä ja -suunnitelmia helmi-maaliskuussa. Kesällä 2022 voimaan tulleen pysyvän sääntelyn toimivuuden selvittämiseksi tehdyt kyselyt siirrettiin sidosryhmien edustajien pyynnöstä kokouskauden jälkeiseen aikaan kesällä 2023. Kysely oli sisällöltään aiempia kyselyitä parempi ja siihen saatiin yli 4 800 aiempaa hyödyllisempää vastausta. Lisätietoja: [kyselyn keskeiset tulokset](#).

7.4 Seuranta- tai jälkiarviointikuulemisen raportointi

On tärkeää, että sidosryhmät ja yleisö saavat riittävästi tietoa ministeriöiden lainsäädännön seuranta- ja jälkiarviointityöstä. Sääntelyn toimivuutta koskevan palautteen antamisen kannalta on lisäksi tärkeää, että ministeriöiden valmisteluvastuut käyvät selkeästi ilmi esimerkiksi ministeriön julkisilta verkkosivuilta.

Suositus – Seurannan tai jälkiarvioinnin osana järjestetyn kuulemisen, kuten keskustelutilaisuuden tai kyselyn, palautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa esimerkiksi muistiona. Jos seuranta tai jälkiarviointi on Hankeikkunassa erillinen hanke, aiempi säädösvalmisteluhanke mainitaan uuden hankkeen Hankeikkunassa lisätietona.

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

Suositus – Jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa. Sidosryhmille voidaan lisäksi järjestää erilaisia tilaisuuksia tuloksista ja kehittämissuunnitelmista keskustelemiseksi. Loppuraportti voidaan myös toimittaa sääntelystä vastaavalle eduskunnan valiokunnalle. Jälkiarvioinnin loppuraportin sisällöstä ks. tarkemmin Seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteet.

8 Kuuleminen EU-ennakkovaikuttamisessa ja EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa

[Yhteenveto täydentyy myöhemmin.]

8.1 Kuuleminen EU-ennakkovaikuttamisessa ja EU-säädösten valmistelussa

Valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU-asioiden kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään (ks. [jakso 8.1.3](#) eduskuntakirjelmistä). Valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmän (EU-ministerivaliokunta sekä EU-asioiden komitea ja sen alaiset sektorikohtaiset valmistelujaostot) avulla varmistetaan, että Suomella on yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. EU-asioiden yhteensovittaminen tapahtuu valtaosin toimivaltaisten ministeriöiden johdolla toimivissa EU-valmistelujaostoissa. Jaostot kokoontuvat joko suppeassa virkamieskokoontumisessa tai aina kun tarkoituksenmukaista laajassa kokoonpanossa, jossa mukana on myös sidosryhmien edustajia. Lisätietoja EU-valmistelusta ja siihen liittyvistä ohjeista löytää [Kampuksen EU-valmistelijan työpöydältä](#).¹³

Toisin kuin kansallisessa säädösvalmistelussa, EU-säädösten valmistelussa Suomi on yksi EU-päätöksentekoon osallistuvista jäsenvaltioista ja yksi komission suunnitelmiin ja ehdotuksiin vaikuttamaan pyrkivistä osapuolista. Suomen EU-vaikuttamisen kokonaisuus koostuu ennakkovaikuttamisesta tuleviin EU-hankkeisiin ja vaikuttamisesta jo käynnissä olevissa neuvotteluissa osana EU-säädösten päätöksentekomenettelyä. Tässä oppaassa esitellään hyviä käytänteitä sidosryhmien kuulemiseen malleissa vaiheissa.

EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä sidosryhmät osallistuvat sektorikohtaisten EU-valmistelujaostojen laajoihin kokoonpanoihin. EU-valmistelujaostoista on an-

¹³ Yleisön saatavilla verkossa esimerkiksi [Oikeusministeriön ohjeet eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudesta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa](#) ja [Ministerin käsikirja](#).

nettu ohjeistusta, joka koskee muun muassa EU-säädöshankkeiden viestimistä sidosryhmille ja sidosryhmien osallistamista EU-säädöshankkeiden kansalliseen valmisteluun jaostojen laajojen kokoonpanojen kautta. EU-valmistelujaostojen laajan kokoonpanon ja sidosryhmäedustajien lukumäärä ja edustus sekä viestintä- ja kokouskäytännöt vaihtelevat jaostottain. Nämä erot voivat vaikuttaa siihen, milloin ja miten sidosryhmiä on tarkoituksenmukaista kuulla yhteensovittamisjärjestelmässä tapahtuvan käsittelyn lisäksi EU-ennakkovaikuttamisessa ja EU-säädösten valmistelussa.

Sidosryhmiä voidaan kuulla EU-yhteensovittamisjärjestelmän lisäksi muilla tavoin. Käytännössä muuta sidosryhmäyhteistyötä, kuulemista ja viestintää voivat olla esimerkiksi toimialan viranomaisen tai sidosryhmäverkoston osallistaminen tietopohjan keräämiseen ja kantaluonnosten kommentointiin sekä relevanttien EU-valmistelujaostojen jäsenille tai laajemmin sidosryhmien edustajille järjestettävät tiedotus- ja keskustelutilaisuudet ja kommentointimahdollisuudet valmistelun eri vaiheessa. Sidosryhmien mahdollisuutta tarjota tarvittavaa tietopohjaa ja näkemyksiään EU-säädösvalmistelussa edistää julkinen tieto siitä, mitkä EU-säädösvalmisteluhankkeet ovat vireillä ja minkä hankkeiden valmisteluun osallistumisesta kukin ministeriö vastaa.

ESIMERKKI

U-kirjelmän valmistelutietojen julkistaminen Hankeikkunassa: [ehdotus asetukseksi matkustajan oikeuksista eri kuljetusmuotoja yhdistävissä matkoissa](#).

EU-säädösten kansallisen täytäntöönpanosääntelyn valmistelussa noudatetaan yleisiä kuulemisohjeita (tämän oppaan jaksot 1–7). Kansallisen täytäntöönpanosääntelyn valmistelussa kuuleminen korostuu erityisesti siltä osin kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa.

8.1.1 Kuuleminen ennakkovaikuttamisvaiheessa

Ennakkovaikuttamisessa tuleviin EU-hankkeisiin keskeistä on Suomen tavoitteiden ja konkreettisten ehdotusten nostaminen EU:n lainsäädäntöagendalle unionin strategisen ohjelman, komission viisivuotisohjelman ja komission vuosittaisten työohjelmien kautta. [Valtioneuvoston periaatepäätöksessä EU-ennakkovaikuttamisesta](#) (VNp) kuvataan tarkemmin ennakkovaikuttamista ja siihen liittyviä prosesseja. Sidosryhmien kuulemisen ja viestinnän osalta periaatepäätös sisältää yhteisiä käytäntöjä, joita täydentävistä käytännöistä vastuuministeriö voi päättää hankekohtaisesti.

Sidosryhmien kuulemisen osalta Suomen ennakkovaikuttamislinjauksia käsitellään VNp:n mukaan relevanttien EU-jaostojen laajoissa kokoonpanoissa viimeistään komission puheenjohtajan joka syksyisen unionin tilaa käsittelevän puheen¹⁴ jälkeen. Myös kunkin toimialan keskeisiltä sidosryhmiltä kuullaan arvioita tulevan aloitteen mahdollisista vaikutuksista sekä näkemyksiä Suomen ennakkovaikuttamisen kärjistä.

Käytännössä asiasta ja sen merkityksestä riippuen komission suunnitelmia koskevien kotimaisten linjausten kartoitus, EU-ennakkovaikuttaminen ja niihin liittyvä sidosryhmien kuuleminen esimerkiksi edellä jaksossa 8.1. kuvatuilla tavoilla voi alkaa ministeriöissä aiemminkin, komission suunnitelmien valmisteluaiakataulu huomioon ottaen.

ESIMERKKI

E-kirje Suomen avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024-2029

8.1.2 Kuuleminen komission säädösehdotuksesta ja sitä edeltävistä selvityksistä

Ennen säädösehdotuksen antamista Euroopan komissio selvittää lainsäädännön tarvetta ja sisältöä ja arvioi sen mahdollisia vaikutuksia (esim. tiedonanto, strategia tai muu konsultaatio). Osana säädösvalmistelua komissio järjestää julkisia kuulemisia etenemissuunnitelmista ja alustavista vaikutusarvioinneista sekä lainsäädäntöehdotuksista ja niihin liittyvistä vaikutusarvioinneista [kerro mielipiteesi -verkkosivulla](#). Nämä kuulemiset ovat avoimia paitsi jäsenvaltioille ja niiden viranomaisille myös kansalaisille, yrityksille ja muille sidosryhmille.

Käytännössä on tavallista, että vastuuministeriö viestii komission kuulemisista ainakin sen EU-valmistelujaoston laajalle kokoonpanolle, jonka toimialaa kuuleminen koskee. Tieto komission kuulemisesta tavoittaa nopeammin ja laajemmin kansalliset sidosryhmät, jos kuulemisesta viestitään myös muulla tavalla, kuten sähköpostilla, ministeriön verkkosivuilla, sosiaalisessa mediassa tai Hankeikkunassa. Sidosryhmien suora palaute komissiolle voi vaikuttaa Suomen kansallisten erityispiirteiden tai tavoitteiden

¹⁴ Komissio antaa puheen yhteydessä aiekirjeen tulevan vuoden työsuunnitelmastaan. Varsinainen työohjelma tulevana vuonna annettavaksi aiotuista aloitteista julkaistaan myöhemmin syksyllä.

huomioimiseen. Komission kuulemisyhteenvedoissa merkittävää näkyvyyttä voi myös saada eri kantojen suhteellinen osuus.

8.1.3 Kuuleminen Suomen kannanmuodostuksessa (U-kirjelmä ja E-kirje)

Suomen kannanmuodostus säädösehdotukseen alkaa viimeistään, kun komissio on antanut ehdotuksen. Suomen kanta kirjataan eduskuntakirjelmään. Lainsäädäntöehdotukset, kansallisen budjettivallan alaan kuuluvat asiat ja kansainvälisiä sopimuksia koskevat asiat kirjataan U-kirjelmään (PL 96 §). Muut kuin lainsäädäntöehdotukset (esim. komission tiedonannot, strategiat, vuosikertomukset ym.) ja kansainvälisiä sopimuksia koskevat mandaatit kirjataan E-kirjeeseen (PL 97 §). Vastuuministeriö vastaa kirjelmien valmistelusta, mukaan lukien ministeriöiden kantojen koordinointi ja EU-valmistelujaostokuulemiset. Sidosryhmät ovat edustettuina valmistelujaostojen laajoissa kokoonpanoissa. Kirjelmäluonnoksen käsittelystä ks. tarkemmin esimerkiksi oikeusministeriön ohje [Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa](#). Julkiset kirjelmät ja niiden käsittelytiedot ovat sidosryhmien ja yleisön saatavana eduskunnan ja valtioneuvoston verkkosivuilla.

Käytännössä hallinnonalasta ja aloitteesta riippuen ministeriöt voivat järjestää eduskuntakirjelmän valmisteluvaiheessa muuta kuulemista ja viestintää sekä keskustelua ja tiedotustilaisuuksia valmistelujaoston laajalle kokoonpanolle, laajemmin sidosryhmille, tutkijoille ja yleisölle. Täydentävän kuulemisen ja viestinnän tarvetta arvioidaan eduskuntakirjelmän valmistelusta vastaavassa ministeriössä tietopohjan kartoituksen, ehdotuksen vaikutusten ja poliittisen merkityksen kannalta.

Eduskunnan valiokunnat järjestävät asiantuntijakuulemisia U- ja E-asioissa.

ESIMERKKI

E- ja U-kirjeet ns. yritys vastuuta koskevan EU-sääntelyn valmistelun eri vaiheissa. Komissio järjesti vuodenvaihteessa 2020–2021 julkisen kuulemisen valmisteilla olleesta yritysten kestävästä hallinnointia koskevasta yhtiöoikeudellisesta sääntelystä sekä tuotantoketjuja koskevan asianmukaisen huolellisuuden ns. yritys vastuusääntelystä. Kuulemiseen osallistumiseksi valtioneuvosto antoi eduskunnalle E-kirjeen ([E 150/2020 vp](#)). Komission annettua pääosin samaa asiaa koskevan direktiiviehdotuksen helmikuussa 2022 valtioneuvosto antoi ehdotuksesta eduskunnalle U-kirjelmän ([U 35/2022 vp](#)). Kirjelmien valmistelun yhteydessä järjestettiin EU-yhteensovittamisjärjestelmää täydentäviä sidosryhmien kuulemisia. Myös valiokunta kuuli kirjelmiä käsitellessään asiantuntijoita.

8.1.4 Kuuleminen säädösehdotuksen käsittelyn aikana EU:ssa

Neuvoston kantaa komission säädösehdotuksiin valmistellaan neuvoston työryhmissä sekä jäsenvaltioiden pysyvien edustajien ja näiden sijaisten komiteoissa (Coreper). EU:n tasolla velvoite avoimeen päätöksentekoon on erityisen korostunut lainsäädäntömenettelyssä. EU:n toimielinten lainsäädäntötyö on lähtökohtaisesti julkista, ja esimerkiksi EU:n neuvostossa ja Euroopan parlamentin valiokunnissa käytäviä lainsäädäntöä koskevia keskusteluja voi seurata verkossa. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostuu lainsäädäntöasiakirjojen osalta vahva julkisuusolettama. Osa neuvoston käsittelyssä syntyvistä lainsäädäntöasiakirjoista julkaistaan oma-aloitteisesti ja osa voi tulla julkiseksi neuvoston käsittelyn aikana esimerkiksi asiakirjapyyntöjen kautta. Suomen viranomaisen hallussa oleviin EU-toimintaan liittyviin asiakirjoihin sovelletaan Suomen julkisuuslainsäädäntöä, jonka perusteella tehtävään arviointiin vaikuttaa EU:n toiminnassa noudatettava julkisuus- ja tietoturvasääntely.

Säädösehdotuksen käsittelyn edetessä EU:ssa annetaan eduskunnalle tietoja asian myöhemmistä vaiheista erityisesti silloin, kun ehdotusta muutetaan tavalla, joka vaikuttaa eduskunnassa käsiteltävien Suomen kantojen toteutumiseen. Tällöin laaditaan U-jatkokirje, jonka laatii toimivaltainen ministeriö. U-jatkokirjeet käsitellään EU-yhteensovittamisjärjestelmässä.

Yhteensovittamisjärjestelmäkäsittelyn lisäksi neuvotteluista vastaava ministeriö voi kertoa säädösehdotuksen käsittelyn etenemisestä EU-valmistelujaostojen laajoille kokoonpanoille, suppeammin tai laajemmin sidosryhmien edustajille tai yleisöllekin kansallinen ja EU:n julkisuuslainsäädäntö huomioon ottaen. Tällaisen viestinnän tarpeen arviointiin ja kuulemismahdollisuuksiin voi vaikuttaa ehdotuksen käsittelyvaihe tai etenemistahti EU:ssa. Asiasta riippuen uusia kompromissiehdotuksia voi tulla tiheästi, esimerkiksi 1–2 viikon välein.

Suositus – Neuvoston kokouksen asialista jaetaan etukäteen tiedoksi valmistelujaoston laajalle kokoonpanolle. Asialistan pohjalta valmistelujaoston jäsenet voivat oma-aloitteisesti pyytää lisätietoja neuvostokäsittelyyn tulevista asioista.

8.2 Kuuleminen valtiosopimusten valmistelussa

EU-vaikuttamista vastaavasti valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valmistelussa on tärkeää pyrkiä vaikuttamaan valtiosopimuksen sisältöön jo neu-

votteluvaiheessa niin, että Suomen tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman täysimääräisesti ja sopimuksen vaikutukset Suomen kannalta olisivat tavoitteiden mukaisia. [Valtiosopimusopas](#) sisältää tarkemmat menettelyohjeet kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta. Valtiosopimusten voimaansaattamislainsäädännön valmistelussa noudatetaan soveltuvin osin yleisiä kuulemishojeita.

Jo ennen sopimusneuvotteluja ja niiden aikana on mahdollisuuksien mukaan suositeltavaa pyytää sidosryhmien arvioita esimerkiksi Suomen kannalta toivottavista sopimusmääräyksistä tai sopimuksen voimaansaattamisen kansallisista vaikutuksista. Neuvotteluiden aikana on mahdollista järjestää myös kuulemistilaisuuksia. Lisäksi toimivaltaisen ministeriön on ennen allekirjoitusvaltuuksien hankkimista tarvittaessa pyydettävä asianomaisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta, joiden etua sopimus koskee, lausunto sopimuksesta ja sen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta.

Eduskunnan osallistumisen ja tiedonsaannin osalta kansainvälisten sopimusten valmisteluvaiheessa eduskunnalle tulee antaa tietoja ainakin sellaisista sopimusneuvotteluista, joissa on kyse merkittävimmistä sopimuksista, jotka sisältävät eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Lisäksi tietoa tulee antaa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävimmistä sopimuksista. Sopimuksista tiedotetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n perusteella ja muille valiokunnille perustuslain 47 §:n perusteella toimivaltaisen ministeriön laatimalla vapaamuotoisella muistiolla. EU:ssa päätettävien sopimusten osalta eduskunnan osallistumista ja tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset sisältyvät EU-säädöksiä vastaavasti perustuslain 96 §:ään ja 97 §:ään (niin sanotut U- ja E-asiat). Tältä osin kuulemisessa noudatetaan soveltuvin osin EU-valmistelun kuulemishojeita.

Liite 1. Kyselyn laatiminen

1. Kyselyn suunnittelu

Kyselyn suunnittelu alkaa sen tarkoituksen ja toivottujen vastaajaryhmien määrittelystä. Kysymykset tulee suunnitella hankkeen ja kohderyhmien tarpeiden mukaan. Esimerkiksi asiantuntijoiden yksityiskohtaisen palautteen tai yleisön kokemusten keräämiseen tähtäävät kyselyt ovat erilaisia.

Väärinkäsityksiltä välttymiseksi kysymysten ja vastausohjeiden tulee olla ymmärrettäviä ja yksiselitteisiä. Yhtenäinen ja selkeä kielenkäyttö sekä mahdollisten erikoistermien määrittely auttavat varmistamaan, että vastaajat ymmärtävät kysymykset halutulla tavalla. Jos kyselyllä kerätään yleisön näkemyksiä, on syytä välttää teknistä kieltä. Ymmärrettävyyttä voi edistää esimerkiksi muotoilemalla kysymykset mahdollisimman lähelle osallistujien arkea. Kysymysten kokeminen omakohtaisiksi helpottaa vastaamista.

Kyselyssä tulee olla looginen rakenne, jossa kysymykset esitellään johdonmukaisessa järjestyksessä ja aihepiirit ovat sidoksissa toisiinsa. Temaattisiin osioihin ja/tai kysymyksiin jaoteltu kysely helpottaa paitsi vastaajaa asiakokonaisuuden ja sen keskeisten kysymysten hahmottamisessa myös valmistelijaa palauteyhteenvedon laatimisessa. Samaan aiheeseen liittyvät kysymykset esitetään kokonaisuuksittain, jotka ot-sikoidaan. Kuhunkin aihekokonaisuuteen liittyvät kysymykset esitetään loogisessa jär-jestyksessä siten, että kysymykset etenevät esimerkiksi yleisestä erityiseen. Tärkeim-mät kysymykset kannattaa sijoittaa kyselyn alkuun.

Hyvä kysely on ennemmin lyhyt kuin pitkä, ja siinä keskitytään vain olennaisiin asioihin. Jokainen kysymys arvioidaan sen tarpeellisuuden perusteella. Yhdessä kysymyk-sessä kysytään vain yhtä asiaa, ja samaa asiaa kysytään vain kerran. Kysymykset ja niiden otsikot kannattaa pitää lyhyinä.

Kysymykset ja mahdolliset suljetut vastausvaihtoehdot muotoillaan tasapainoisiksi siten, että ne ovat neutraaleja ja kattavia eivätkä johdattele vastaajaa tietynlaisiin vas-tauksiin. Kyselyssä tulee tarjota mahdollisuus esittää myös kriittistä palautetta.

On suositeltavaa osallistaa sidosryhmiä kyselyn laatimiseen tai testauttaa kyselyä ennen sen julkaisemista. Näin voidaan tunnistaa mahdollisia ongelmakohtia esimerkiksi kysymysten kattavuuteen, selkeyteen tai puolueettomuuteen liittyen. Kyselyn testaaminen erilaisten sidosryhmien edustajilla lisää todennäköisyyttä, että mahdollisia vi-noumia ja puutteita tunnistetaan. Kysymysten ymmärrettävyyttä voi testata myös esi-merkiksi kysymällä niiden tulkinnasta kollegoilta, jotka eivät osallistu valmisteluun.

Haavoittuvien kohderyhmien kuulemiseksi suunnitellun kyselyn testaaminen kohderyhmien olosuhteita tuntevien kanssa on erityisen tärkeää.

Vastausohjeet on syytä antaa yleisellä tasolla kyselyn alussa ja tarvittaessa yksityiskohtaisemmin kunkin kysymyksen yhteydessä. Myös kyselyn aiheen ja tavoitteen pitää käydä selväksi vastaajille. Kyselyn alun ohjeessa voidaan esimerkiksi tuoda esiin, miten kysely on jäsennelty.

2. Kysymysten muotoilu

Kysymysten muotoilu vaikuttaa saatavaan palautteeseen. Jos kysymykset ovat luonteeltaan yleisiä, jää myös palaute todennäköisesti yleistasoiseksi. Kohdentamalla kysymykset temaattisesti tiettyihin asioihin saa palautetta juuri kysytyistä asioista. Esimerkiksi esivalmistelussa tai perusvalmistelun alussa kysymykset voivat liittyä tietopohjan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoitukseen. Myöhemmin lausunnotmenettelyssä hyödyllisin kuulemispalaute voi koskea esimerkiksi kaavaillun säännöselähdotuksen yksityiskohtia, jolloin kysymykset voi olla tarkoituksenmukaista jakaa yksittäisiä pykäläiä, pykäläkokonaisuuksia, lukuja, lakiehdotuksia tai perustelujaksoja koskeviksi. Kuultavien kannalta temaattiset kysymykset helpottavat ja nopeuttavat vastaamista erityisesti, jos kuultavilla ei ole resursseja tutustua laajaan tai monimutkaiseen kokonaisuuteen, sillä asian olennaisimmat tiedot voidaan sisällyttää suoraan kysymyksiin.

Vastausvaihtoehtoina voi olla suljettujen kysymysten ennalta määritellyt vaihtoehdot, avointen kysymysten vapaamuotoinen palaute tai näiden yhdistelmä. Tässä oppaassa suositellaan osittain rakenteisten lausuntopyyntöjen hyödyntämistä lainvalmisteluprosessin kaikissa vaiheissa. Tällä tarkoitetaan kyselyä, jossa kysymykset on jaoteltu teemoihin ja osa vastausvaihtoehdoista on suljettuja avovastausperustelumahdollisuudella ja osa avoimia. Erityisesti jos on oletettavaa, että kyselyyn saadaan määrällisesti paljon palautetta, rakenteistetun kyselyn hyödyntäminen on aiheellista.

	Etuja	Puutteita
Suljetut kysymykset (en- nalta määritellyt vastaus- vaihtoehdot)	<ul style="list-style-type: none"> - Vastaaminen on nopeaa - Parantaa vastausten vertailukelpoisuutta - Helpottaa ja nopeuttaa vastausten käsittelyä ja analysointia 	<ul style="list-style-type: none"> - Saattaa rajata esiin tuotavia näkökulmia
Avoimet kysymykset (vas- taaminen vapaasti omin sa- moin)	<ul style="list-style-type: none"> - Näkemyksiä voi ilmaista laajasti ja yksityiskohtaisesti - Voidaan tuoda esiin näkökulmia, joita ei ennakoon osattu kysyä 	<ul style="list-style-type: none"> - Palautteen käsittely ja analysointi on usein työlästä - Vastausten sisältö voi olla tulkinnanvaraista

	- Mahdollistaa perustelujen esittämisen	
--	---	--

Suljettujen kysymysten ennalta määrätyt vastausvaihtoehdot yhteismitallistavat vastauksia ja nopeuttavat valmistelua. Ne saattavat mahdollistaa myös laajemman osallistamisen valmistelun eri vaiheissa, koska kuulemispalautteen yhteenveto ja analysointi on nopeata ja helppoa asia-, kanta- ja sidosryhmäkohtaisesti esimerkiksi Exceliä hyödyntäen. Jos odotetaan suurta määrää lausuntoja, taustamuuttujakysymys vastaajan roolista voi olla hyödyllinen lausuntopalautteen arvioinnissa.

Täysin rakenteistetun kyselyn sijaan kysely kannattaa usein toteuttaa pääosin rakenteisena. Tällaisessa kyselyssä on esimerkiksi kyselyn aiheen kattavat temaattiset kysymykset monivalintavastausvaihtoehdoilla ja mahdollisuus perustella valittua vaihtoehtoa tekstimuotoisella palautteella. Lisäksi tarjotaan mahdollisuutta kokonaan vapaamuotoisen palautteen antamiseen avokysymyksellä. Näin varmistetaan, ettei kysely rajoita palautteen antamista esimerkiksi säännös- tai perusteluluonnoksen merkittävistä soveltamistilanteista tai vaikutuksista, joita ei ole vielä havaittu valmistelussa. Kokonaan tai pääosin suljettuja kysymyksiä hyödyntävän kuulemispyynnön riski on, että ennalta määritellyt kysymykset rajaavat tarpeettomasti hankkeen kannalta mahdollisesti merkittävien näkökulmien esiin tuomista. Lisäksi kuulemistavan voidaan epäillä ohjaavan vastaamaan tietyllä tavalla. Näitä riskejä voi vähentää osallistamalla eri intressitahojen edustajia kuulemisen muotoiluun.

SULJETTUJEN VASTAUSVAIHTOEHTOJEN MUOTOILU

Vastausvaihtoehtojen on liityttävä suoraan esitettyyn kysymykseen, ja niiden on oltava toisensa poissulkevia. Vaihtoehtojen pitää kattaa myönteiset ja kielteiset näkemykset. Kysyttäessä kantoja tiettyyn ratkaisuvaihtoehtoon tai säännösehdotukseen on suositeltavaa hyödyntää vastausvaihtoehtoja:

- "kannatan sellaisenaan"
- "kannatan muutettuna"
- "vastustan"
- "muu vaihtoehto, mikä?"
- "ei kantaa" / "en osaa sanoa"

Perustelut: [avovastaus]

Vaihtoehdot voidaan muotoilla myös A- ja B-vaihtoehtoiksi siten, että vastaaja voi sulkea pois toisen vaihtoehdon tai kannattaa sitä täydentävänä tai toissijaisena vaihtoehtona. Vaihtoehto "kannatan muutettuna" on tarpeellinen, koska on tavallista, että vastaajalla voi olla lisättävää tai poistettavaa ehdotukseen. "En osaa sanoa/ei kantaa" -vaihtoehto on olennainen, koska vastaajalle ei saa syntyä tilannetta, jossa yksikään vaihtoehto ei ole sopiva, eikä vastaaminen lähtökohtaisesti edellytä kannan ilmoittamista kaikkiin

kysymyksiin. Vastaja voi myös esittää oman ehdotuksensa ("muu vaihtoehto") perusteluissa. Avoimessa perustelukentässä muutkin vastaajat voivat tuoda esiin monivalintaansa liittyviä perusteluita. Excelissä nämä perustelut voi suodattaa esimerkiksi niin, että valmistelija näkee ainoastaan tiettyyn monivalintaan liittyvät perustelut, mikä nopeuttaa lausuntopalautteen analysointia.

Esimerkiksi ratkaisuvaihtoehtoihin liittyvissä kysymyksissä vastausvaihtoehdot voivat myös kattaa yleisimmät tiedossa olevat vaihtoehdot, joiden lisäksi vastaajat voivat ehdottaa muita vaihtoehtoja. Vaihtoehdot voivat perustua myös esimerkiksi pisteytykseen (1–5, 1 = täysin merkityksetön, 5 = erittäin merkittävä), aikaväliin ("aina", "usein", "joskus", "harvoin", "ei koskaan") tai kantoihin ("täysin eri mieltä", "jokseenkin eri mieltä", "ei samaa eikä eri mieltä", "jokseenkin samaa mieltä", "täysin samaa mieltä", "en osaa sanoa").

Vastausvaihtoehdoissa voi olla järkevää hyödyntää soveltuvien osien aiemmissa selvityksissä käytettyjä määritelmiä ja vastausvaihtoehtoja. Tällöin kyselyn tuloksia voidaan yhdistellä ja vertailla aiempien vastaavien selvitysten tuloksiin ainakin suuntaa antavasti.

Esimerkkejä pääosin rakenteisista lausuntopyynnöistä: oikeusministeriön lausuntopyynnöt asunto-osakeyhtiölain muutostarvetta koskevasta arviomuistiosta ja Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietinnöstä.

Avoimissa kysymyksissä vastaja voi kommentoida asiaa omin sanoin laajasti ja yksityiskohtaisesti. Avoimet kysymykset ovat hyödyllisiä, kun tietoa tarvitaan siitä, miten vastaajat hahmottavat jonkin asian tai kun vastausvaihtoehtoja ei voida tyhjentävästi luetella etukäteen. Ne voivat koskea esimerkiksi nykytilan tai tietopohjan kartoitusta taikka vaikutusten tunnistamista. Jos avoimia kysymyksiä käytetään suljettujen ohessa, ne kannattaa sijoittaa kyselyn loppuun. Lainvalmistelun kyselyissä on yleensä aina tarpeellista antaa mahdollisuus myös täysin avoimelle palautteelle, koska kyselyiden yhtenä tarkoituksena on kerätä tietoa ja näkemyksiä, joita ei ole valmistelun aiemmissa vaiheissa tullut esiin ja jotka voivat parantaa esitystä. Kysymys voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "muut huomiot valmisteltavasta esityksestä".

Avoimina vastauksina kerätyn palautteen haasteena on sen analysointi. Valmistelijan täytyy ryhmitellä palaute asiasisältöjen mukaan, mikä voi olla haastavaa, koska vastauksien sisällöt voivat olla tulkinnanvaraisia ja koskea laajasti erilaisia teemoja. Palautteen analysointia voi helpottaa muotoilemalla erillisiä kysymyksiä ja niihin liittyvät vastausohjeita siten, että ne ohjaavat arviomaan hanketta tietyistä näkökulmista, kuten hankkeen keskeisistä ehdotuksista ja vaikutusarvioinnista.

3. Kuulemisen sähköiset työkalut

Lausuntopalvelu

Lausuntopalvelussa valmistelija voi julkaista lausuntopyyntöjä ja lausuntoja, seurata lausuntokierroksen tilannetta sekä koostaa lausuntoyhteenvetoja. Lausuntopalvelu

sopii erityisesti säädösehdotuksesta tai arviomuistiosta järjestettävän lausuntokierroksen toteuttamiseen. Lausuntopalvelussa tehty lausuntopyyntö julkaistaan Hankeikkunassa, ja järjestelmä lähettää lausuntopyynnön sähköpostilla lausuntopyynnössä määritellylle jakelulle. Ministeriöillä on organisaatiokohtaiset pääkäyttäjät, jotka muun muassa ylläpitävät organisaatiotaan koskevia tietoja Lausuntopalvelussa.

Lausuntoja voivat antaa lausuntopyynnön saaneet ja kaikki muut kiinnostuneet, jotka rekisteröityvät palveluun. Käytännössä valtaosa Lausuntopalvelussa saadusta palautteesta tulee kuitenkin tavallisesti viranomaisilta, sidosryhmiltä ja tutkijoilta. Rekisteröityminen edellyttää vahvaa tunnistautumista. Lausuntopalveluun saadut lausunnot ja niiden antajat julkaistaan heti Lausuntopalvelussa. Lisäksi saapuneet lausunnot kirjataan asialle VAHVAAan ja julkaistaan yksityishenkilöiden antamia lausuntoja lukuunottamatta myös Hankeikkunassa.

Lausuntopalvelu tukee puutteellisesti rakenteisen palauteyhteenvedon tuottamista, kuten vastausvaihtoehtoihin liittyvien tekstimuotoisten perusteluiden koostamista. Lausuntopalvelu-palautteen voi kuitenkin tallentaa Excel-tiedostoksi, jolloin rakenteisen lausuntopalautteen ominaisuuksia voidaan hyödyntää palautteen käsittelyssä esimerkiksi Excelissä.

Lausuntopalvelun käytöstä ja lausuntopyynnön muotoilusta säädösvalmisteluprosessin eri vaiheiden kuulemisissa on tarkemmat ohjeet, suositukset ja esimerkit kutakin prosessivaihetta koskevassa kuulemisoppaan kohdassa. Ks. myös [Lausuntopalvelun yleiset käyttöohjeet](#). Lisätietoja ja käyttäjätukea saa kunkin ministeriön pääkäyttäjältä tai osoitteesta [lausuntopalvelu.om\(at\)gov.fi](mailto:lausuntopalvelu.om(at)gov.fi).

Otakantaa.fi

Otakantaa.fi on kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten keskinäistä vuoropuhelua ja osallistumista tehostava verkkopalvelu. Palvelussa valmistelija voi järjestää kyselyitä tai keskusteluita kerätäkseen tietoa, arvioita, ehdotuksia ja mielipiteitä valmistelussa olevista asioista. Lainvalmistelussa Otakantaa-palvelua on hyödynnetty erityisesti esi- ja perusvalmistelu-, ja seurantavaiheiden kuulemisissa. Palvelua voi käyttää myös Lausuntopalvelun ohessa, koska sen kautta osallistumiskynnys voi olla matalampi. Palvelu sopii erityisesti vuorovaikutukseen yleisön kanssa.

Valmistelija avaa palveluun hankkeen, johon voi lisätä keskusteluita ja kyselyitä. Keskusteluja käytetään silloin, kun halutaan, että osallistujat voivat kommentoida toistensa kommentteja ja ideoita. Kyselylle tai keskustelulle nimetään vastuutahot, jotka sitoutuvat hoitamaan hanketta koko sen aukioloajan. Valmistelijoiden läsnäolo on tärkeää erityisesti keskusteluihin osallistumisessa. Otakantaa-palvelussa tehty kysely tai

keskustelu julkaistaan hankkeen Hankeikkunassa. Kyselyn tai keskustelun viestinnässä voi hyödyntää oman organisaation viestintää ja sidosryhmien kanavia. Monikanavainen ja jatkuva viestintä takaa parhaan osallistumisen.

Otakantaa-palvelussa osallistuminen ei edellytä rekisteröitymistä, osallistua voi nimellä tai nimimerkillä eikä vahvaa tai muuta tunnistautumista vaadita. Järjestäjän valitsemista asetuksista riippuu, milloin osallistujien palaute julkaistaan.

Lausuntopalvelua vastaavasti Otakantaa-palvelu tukee puutteellisesti rakenteisen kyselyn yhteenvedon tuottamista, mutta palautteen voi Lausuntopalvelun tavoin tallentaa Excel-tiedostoksi ja analysoida esimerkiksi Excelissä.

Kyselyn tai keskustelun muotoilusta säädösvalmisteluprosessin eri vaiheiden kuulemisissa on tarkempia ohjeita ja esimerkkejä kutakin prosessivaihetta koskevassa kuulemisoppaan kohdassa. Tarkemmat ohjeet palvelun käytöstä ja hankkeen avaamisesta löydät palvelun [ohjeista](#). Maksutonta neuvontaa ja koulutusta voi tiedustella osoitteesta otakantaa.om(at)gov.fi.

Muut työkalut

Valtioneuvostossa on käytössä kyselyiden laatimiseen myös muun Webropol- ja Forms-työkalut. Ne mahdollistavat esimerkiksi Lausuntopalvelua ja Otakantaa.fi:tä monipuolisempien monivalintavastausehtojen hyödyntämisen. Lisäksi työkalut sisältävät lisäominaisuuksia esimerkiksi palauteraporttien ja visualisointien osalta.

Liite 2. Kuulemisen kielet

Säädösvalmistelun kuulemisessa käytetään molempia kansalliskieliä, suomea ja ruotsia. Tietyissä tilanteissa kuulemisessa on käytettävä myös saamen kieltä. Muiden kielten ja viittomakielten käyttäminen saattaa joissain tilanteissa olla perusteltua. Tämä ohjeistus koskee näiden kielten käyttämistä säädösvalmistelun eri vaiheissa. Viranomaisen saa aina antaa vähimmäisvaatimuksia parempaa kielellistä palvelua.

Kuuleminen ja hankeviestintä omalla kielellä edistää yksilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon (PL 14 §). Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (PL 17 §).

1. Ruotsin kieli kuulemisessa ja hankeviestinnässä

1.1 Säädösehdotus ja sitä koskeva lausuntopyyntö

Kielilaki - Kun julkaistaan suomenkielinen säädösehdotus ja siihen liittyvä mietintö, julkaisuun on otettava säädösehdotuksen pykälät myös ruotsiksi sekä ruotsinkielinen tiivistelmä mietinnöstä (kielilain 31 §). Ruotsinkielisen tiivistelmän on katettava mietinnön keskeinen sisältö. Mietinnön yleensä niukka kuvailulehti ei täytä tätä vaatimusta. Käytännössä yleensä käännetään esityksen pääasiallinen sisältö. Julkaisulla tarkoitetaan tässä myös julkaisemista Hankeikkunassa.

Kielilaki - Mietintömuotoinen ja muu säädösehdotus on julkaistava kokonaan myös ruotsiksi, jos ehdotus koskee yksinomaan Ahvenanmaan maakuntaa tai sillä on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle taikka jos ehdotuksella on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle (kielilain 31 §, ks. myös tämän liitteen 1.3 kohta).

Kielilaki - Jos säädösehdotuksella tai mietinnöllä on vähäinen merkitys muille kuin ruotsinkieliselle väestölle tai Ahvenanmaan maakunnalle, julkaiseminen ruotsiksi riittää (kielilain 31 §). Tällöin tiivistelmä keskeisestä asiasisällöstä ja säädösehdotukset on julkaistava myös suomeksi.

Esimerkiksi lausuntomenettelyssä säädösehdotuksen pykälien tulee olla lausunnonantajien saatavana yhtä pitkään suomeksi ja ruotsiksi. Jos lakiehdotuksella on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle tai erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle, myös lakiehdotuksen perustelut pyritään julkaisemaan samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä. Jos perustelujen kääntäminen ruotsiksi viivästy olennaisesti

lausuntokierroksen alkamisesta, ruotsinkielisten lausunnonantajien lausuntoaikaa tulisi pidentää vastaavasti.

Kielilaki - Hallituksen esitysluonnosta tai muuta säädösehdotusta koskeva lausuntopyyntö on julkaistava suomeksi ja ruotsiksi (kielilain 27, 31 ja 32 §). Lausuntopyyntöjen kohdalla kielellisen yhdenvertaisuuden merkitys korostuu, koska lausuntopyynnön julkaisemisella varataan samalla yleisölle myös vaikutusmahdollisuus lausuttavana olevaan hankkeeseen pelkän tiedonsaannin lisäksi.

Vaatus lausuntopyynnön julkaisemisesta kummallakin kansalliskielellä koskee Lausuntopalvelussa ja muulla tavalla julkaistavia lausuntopyyntöjä. Vaatus koskee myös lausuntopyynnön sisältämiä kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja. Lausuntopyyntöön liitettävän säädösehdotuksen on oltava saatavana suomeksi ja ruotsiksi edellä mainitussa muodossa.

1.2. Esi- ja perusvalmistelun kuulemiset

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

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

1.3 Asian huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle

Kielilaki - Valmisteleva ministeriö arvioi sen, milloin asialla on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle (kielilain 31 §). Ratkaisevaa ei ole se, onko asialla huomattavaa merkitystä pelkästään tai pääasiassa ruotsinkieliselle väestölle. Riittävä edellytys on, että asian merkitys ylipäänsä on huomattava.

Asialla on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle muun muassa, kun kysymyksessä on ehdotus perusoikeuksia toteuttavaksi säännökseksi. Tällainen ehdotus on esimerkiksi asianosaisten asemaa ja oikeuksia lainkäytössä koskeva esitys taikka sananvapautta tai muuta perusoikeutta koskeva esitys. Ehdotuksella on huomattava merkitys myös, kun se koskee asiaa, joka on merkittävä ruotsinkielisten ja kaksikielisten kuntien tai järjestöjen tai esimerkiksi perusopetuksen kannalta, tai kun kyse on

lainsäädännöstä, jolla on huomattava merkitys perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta. Ministeriöt ja ylimmät lainvalvojat ovat arvioineet asialla olevan huomattavaa merkitystä ruotsinkieliselle väestölle tai Ahvenanmaan maakunnalle esimerkiksi myös silloin, kun asia koskee maanviljelyä, kalastusta ja veneilyä.

1.4 Hankeikkuna

Lausuntopyyntöä ja muuta kuulemista koskevat oleelliset Hankeikkuna-tiedot on julkaistava suomeksi ja ruotsiksi. Ks. tarkemmin valtioneuvoston kanslian ohjeet ajankohtaiskääntämisestä valtioneuvostossa VNK/3823/2019.

1.5 Lisätiedot

[Kielilaki \(423/2003\)](#)

2 Kaksikielisten kuntien sekä yliopistojen ja muiden oppilaitosten kuuleminen

Jos lausuntoa pyydetään kaksikielisiltä kunnilta, yliopistoilta tai muilta oppilaitoksilta, lausuntopyyntö ja siihen liittyvät asiakirjat on yleensä käännettävä kokonaisuudessaan ruotsiksi.

Kielilain 27 §:n mukaan valtion viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä kunnalle käytettävä sekä suomea että ruotsia, jos kyseessä on kaksikielinen kunta. Tarkoituksena on sen turvaaminen, että kaksikielinen kunta saa tarvitsemansa valtion lähettämät asiakirjat molemmilla kielillä. Tämä vähentää kunnallisten viranomaisten tarvetta itse huolehtia käännöksistä.

Lausuntopyyntö kaksikielisille kunnille pyritään lähettämään samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi. Tämä koskee etenkin lausuntoja, joita luottamuselimet tyypillisesti käsittelevät. Asian käsittely voi viivästyä, jos asiakirjat eivät ole saatavilla sekä suomen että ruotsin kielellä.

Lähettäessään kirjelmiä yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja muille oppilaitoksille valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottajan kieltä.

3 Saamen kielet kuulemisessa (ja hankeviestinnässä?)

Saamen kielilaki - Kun julkaistaan suomenkielinen säädösehdotus ja siihen liittyvä mietintö, on samalla julkaistava lakiehdotus, mietintö tai niiden tiivistelmä myös saamen kielellä, jos ne erityisesti koskevat saamelaisia tai jos siihen muuten on erityistä syytä (saamen kielilain 9 §). Tällainen erityinen syy voi olla, kun lakiehdotuksella tai

mietinnöllä on erityisen suuri merkitys saamelaisille, vaikka se koskeekin huomattavassa määrin muitakin kuin saamelaisia. Esimerkiksi poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta koskevat lakiehdotukset ja mietinnöt ovat tällaisia. Valmisteleva ministeriö päättää saamen kielisistä julkaisuista.

Hallituksen esitysluonnosta tai muuta säädösehdotusta koskeva **lausuntopyyntö** on julkaistava myös saamen kielellä, kun se koskee pääosin saamelaisia tai siihen on muuten erityistä syytä. Riittävää on, että asia koskee pääosin saamelaistaväestönosaa tai että sillä on erityisen suuri merkitys juuri saamelaisille. Myös tältä osin esimerkkinä ovat saamelaisten perinteisiä elinkeinoja koskevat ilmoitukset. Lausuntopyyntöjen kohdalla kielellisen yhdenvertaisuuden merkitys korostuu, koska lausuntopyynnön julkaisemisella varataan samalla yleisölle myös vaikutusmahdollisuus lausuttavana olevaan hankkeeseen pelkän tiedonsaannin lisäksi.

Harkittaessa tarvetta kääntää teksti saamen kielelle on arvioitava myös sitä, koskeeko laki tiettyä saamelaisryhmää – inarinsaamelaisia, kolttasaamelaisia tai pohjoissaamelaisia – vai saamelaisia yleensä. Jos kohderyhmänä on saamelaiset yleensä, tulisi harkita käytettävän kaikkia kolmea Suomessa käytettävää saamenkieltä.

Suositus - Myös esivalmistelu- ja perusvalmisteluvaiheen aikaiset muut kuulemiset on hyvä järjestää saameksi silloin, kun säädösehdotusta koskeva lausuntopyyntö pitäisi julkistaa saameksi.

Lisätiedot

Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet saamelaisia koskien: [liite 4](#).

[Saamen kielilaki \(1086/2003\)](#)

4 Muut kielet kuulemisessa ja hankeviestinnässä

Suositus – Julkaisussa, kuulemisessa ja hankeviestinnässä voi olla tarpeen käyttää myös muita kieliä. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun asia koskee pääosin tai sillä on erityisen suuri merkitys suomen, ruotsin ja saamen kieltä taitamattomien Suomessa asuvien tai oleskelevien kannalta. Tällöin englannin tai jonkun muun kielen käyttäminen kuulemisessa voi olla erityisen hyödyllistä tiedonhankinnan kannalta ja tarpeen esimerkiksi Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseksi.

(esim. ulkomaalaislainsäädännön uudistukset?)

Hankeviestinnässä kielivalikoima voi olla itse kuulemismenettelyä laajempi. Hankeviestintää voi tehdä Hankeikkunassa myös englanniksi.

Viittomakielilain (359/2015) mukaan viranomaisten on edistettävä viittomakieltä käyttävien mahdollisuutta käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Tilaisuuksien tulkkauksista ja verkkosisältöjen kääntämisestä viittomakielille ks. [suositus viittomakielten käytöstä valtioneuvoston viestinnässä](#).

Suositus - Jos kuuleminen järjestetään suullisesti ja asia koskee viittomakielistä väestöä, on syytä varmistaa, että tiedonsaanti ja kuuleminen mahdollistetaan myös heidän kielillään, suomalaisella ja suomenruotsalaisella viittomakielellä. Kuulemistilaisuuden ilmoittautumislomakkeessa voidaan esimerkiksi tiedustella osallistujilta viittomakielien tulkkauksen tarvetta.

Liite 3. Asiakirjajulkisuus, tiedonhallinta, avoimuusrekisteri ja tietosuoja kuulemisessa

1 Asiakirjajulkisuus

Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu. Jokaisen oikeus tietoon julkisesta asiakirjasta koskee myös lainvalmistelun kuulemisista laadittavia ja ministeriöille toimitettuja asiakirjoja. Valmisteluun liittyvät asiakirjat voivat olla julkisuuslain mukaisen tietopyynnön kohteena.

Kuulemispalautteen yhteenvedot julkaistaan lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa edellä oppaassa kuvatulla tavalla. Lausuntopalvelussa annetut lausunnot julkaistaan automaattisesti Lausuntopalvelussa ja yksityishenkilöiden antamia lausuntoja lukuunottamatta myös Hankeikkunassa. Otakantaa-palvelussa kuulemisen järjestäjän valitsemista asetuksista riippuu, milloin osallistujien palaute julkaistaan.

On syytä huomata, että asiakirjan julkisuus ja julkaiseminen ovat eri asioita. Erityisesti sellaisten julkisten asiakirjojen osalta, jotka sisältävät henkilötietoja, on tarpeen arvioida kyseisten tietojen julkaisemisen tarkoituksenmukaisuutta ja ottaa huomioon henkilötietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa rajoittava sääntely.

2 Tiedonhallinta

Valmistelija vastaa kuulemisten arkistoinnista julkisuus-, tiedonhallinta- ja tietosuoja-vaatimusten mukaisesti. Jotta kuulemisista säilyy asianmukaiset tiedot asiarekisteriä varten, niiden keskeiset asiakirjat, kuten kuulemispyyntö, saapuneet lausunnot ja kuulemisyhteenvedot, arkistoidaan VAHVAAan. Myös Lausuntopalvelua käytettäessä lausuntopyyntö ja saadut lausunnot tallennetaan VAHVAAan. Muita kuulemistapoja, kuten keskustelutilaisuuksia, työpajoja, haastatteluita ja muilla kyselytyökaluilla järjestettyjä kyselyitä, käytettäessä on varmistettava ainakin palautteen pääkohtien dokumentointi ja arkistointi.

3 Avoimuusrekisteri

Avoimuusrekisterilaki velvoittaa oikeushenkilöitä ja yksityisiä elinkeinonharjoittajia ilmoittamaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistamastaan lobbauksesta ja siihen liit-

tyvästä konsultoinnista julkiseen avoimuusrekisteriin. Rekisteri ei luo velvoitteita lobbauksen kohteille, vaan ilmoitusvelvollisuus koskee lobbaajaa. Lobbauksella tarkoitetaan yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta. Kaikki toimijat ministeriöissä ovat vaikuttamistoiminnan kohteita, joihin kohdistuva yhteydenpito ilmoitetaan. Yhteydenpidon muodolla tai suunnalla ei ole merkitystä. Se voi olla esimerkiksi tapaamisia, puheluita tai sähköposteja. Rekisteriin ilmoitetaan muun muassa vaikuttamistoiminnan kohde ja aiheet sekä pääasialliset yhteydenpitotavat. [Lisätietoja avoimuusrekisteristä.](#)

Avoimuusrekisterilain mukaan ilmoitusvelvollisen ei tarvitse ilmoittaa osallistumisestaan ministeriöiden asettamiin työryhmiin tai ministeriöiden järjestämiin kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan. Jotta ilmoitusvelvolliset voivat hoitaa ilmoitusvelvollisuutensa, kaikille osapuolille tulee olla selvää, mistä kuulemisista ministeriö dokumentoi osallistumisen (ks. myös tiedohallintaosio yllä). Dokumentaatiosta tulee ilmetä vähintään osallistujat ja kuulemisen aihe. Näin ollen esimerkiksi kuulemisen pääpiirteet kokoava yhteenveto, josta ilmenee kuulemiseen osallistuneet tahot, riittää. Esimerkiksi seuraavat kuulemiset dokumentoituvat automaattisesti osana kuulemisprosessia:

- Lausuntopyyntöihin tulleet lausunnot ovat asiakirjoja, jotka arkistoidaan ja julkaistaan osana hankkeen virallista asiakirja-aineistoa.
- Sellaiset verkkokuulemiset, joissa vastaukset sisältävät tiedon vastaajan taustatiedon ja vastaustietoa arkistoidaan.

4 Tietosuoja

Tietosuoja-asioiden esimerkillinen hoitaminen herättää luottamusta ministeriöön ja voi madaltaa kuulemisiin vastaamisen kynnystä. Tässä osiossa annetaan muutamia yleisiä ohjeita. Ministeriöiden tietosuojavastaavat neuvovat tarkemmin henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä (ks. yhteystiedot [Tietosuoja-Kampus-sivulla](#)).

4.1 Sidosryhmien tavoittaminen

Ministeriöissä säilytetään tyypillisesti yhteystietolistoja, joita käytetään kuulemispyyntöjen lähettämiseen erilaisissa asioissa. Tällaisia sidosryhmäviestintään käytettäviä rekistereitä ovat esim. suullisista tai kirjallisista kuulemisista tiedottamista varten laadittavat tai säilytettävät sähköpostiosoitelostat. Sidosryhmien tavoittaminen ja kuuleminen edellyttävät henkilötietojen käsittelyä ja säilyttämistä. Sidosryhmäviestintään liittyvä henkilötietojen käsittely, kuten osoitelistojen laatiminen ja säilyttäminen, on tarpeen ministeriöiden yleistä etua koskevien tehtävien suorittamiseksi ja ministeriöille kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alkohta, tietosuojalain 4 § 1-kohta sekä julkisuuslain 20 §).

Sidosryhmille lähetettäviin viesteihin sisällytetään tietosuojalauseke, joka sisältää linkin ministeriön verkkosivuille henkilötietojen käsittelystä.

ESIMERKKI

Tietoa henkilötietojen käsittelystä -ministeriön palveluissa: <https://-ministerio.fi/tietosuoja>

Information om personuppgiftsbehandling i -ministeriets tjänster: <https://-ministerio.fi/sv/dataskydd>

For information on how the Ministry of - processes personal data, go to <https://-ministerio.fi/en/data-protection>

4.2 Käytettävät palvelut ja tietosuojaselosteet

Sidosryhmien kirjallisessa kuulemisessa käytetään lähtökohtaisesti valtioneuvoston palveluita, kuten Lausuntopalvelua ja Otakantaa.fi:tä. Nämä palvelut sisältävät valmiit tietosuojaselosteet henkilötietojen käsittelystä palvelussa. Jos kuulemiseen käytetään muuta palvelua, valmistelijan tulee varmistaa välineen riittävä tietosuoja sekä lisätä kyselyyn tietosuojaseloste.

Valtioneuvostossa käytetään videoneuvotteluohjelmina Teamsia ja Skypeä. Jos kuul-tavia kutsutaan videoneuvotteluun, kutsuun on lisättävä linkki tietosuojainformointeihin sivulle <https://valtioneuvosto.fi/tietosuoja>. Jos tilaisuus aiotaan tallentaa, tästä on infor-moitava viimeistään tilaisuuden alussa. Sama koskee tallenteen julkaisemista.

4.3 Arkaluonteiset henkilötiedot ja salassa pidettävät tiedot

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saa kerätä vain, jos siihen on peruste EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tai tietosuojalain 6 §:ssä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mieli-piteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, geneettiset tiedot, biometrinen tiedot tunnistamista varten sekä terveyttä, seksuaalista käyttäyty-mistä ja suuntautumista koskevat tiedot.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien sekä arkaluonteisten ja salassa pidettävien henkilötietojen keräämistä pyritään välttämään. Jos niitä kuitenkin on kerättävä, niitä on käsiteltävä noudattaen tietosuojalain 6 § 2 momentin vaatimuksia. Tietoja ei saa kerätä esimerkiksi Webropolilla, vaan sopivia välineitä ovat Turvaviesti (.sec) ja Tur-valomake. Jos mahdollista, suullisesti kerätyn tiedon yhteyteen ei kerätä puhujan tunnistetietoja. Tiedot voidaan tallentaa Kampus-työtilaan, jonka käyttäjäjoukko on rajattu, tai verkkolevyille, jonka käyttäjäjoukko on rajattu, sekä tarvittaessa VAHVAAan

metatiedolla salassa pidettävä ja rajatulla käyttöoikeusryhmällä. Tietoihin saa olla pääsy vain niillä henkilöillä, joiden työtehtävien hoitamiseksi se on tarpeen. Tietojen hävittäminen ja siitä huolehtiva henkilö on suunniteltava jo ennen tietojen keräämistä.

4.4 Taustamuuttujien kysyminen kyselyissä

Kuulemispalautteen arvioinnin kannalta tarpeellisia kysymyksiä vastaajien taustasta voivat kyselystä riippuen olla esimerkiksi ikä, asuinpaikka, ammattiasema, toimiala, siviilisääty tai kotitalouteen kuuluvat. Mitään henkilötietoja ei saa kerätä tarpeettomasti. Taustamuuttujia määriteltäessä kannattaa ottaa huomioon, että joukko, johon kuuluu alle viisi henkilöä, lähtökohtaisesti mahdollistaa tunnistamisen. Liian harvinaisten tai useiden taustamuuttujien kysyminen voi näin ollen aiheuttaa hankaluutta yhteenvedon julkaisemisen vaiheessa. Lisäksi taustamuuttujia määriteltäessä tulee varmistaa, ettei ilman laissa olevaa perustetta kerätä erityisryhmiin kuuluvia henkilötietoja, arkaluonteisia tietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

4.5 Yleisön haastattelut

Jos tietoa halutaan kerätä haastattelemalla ihmisiä, keräämisen tapa kannattaa suunnitella ennalta yhdessä oman ministeriön tietosuojavastaavan kanssa.

4.6 Henkilötiedot kuulemisytteenvedoissa

Jos rekisteröityjen informoinnissa on luvattu, että yhteenvedosta ei voi tunnistaa vastanneita, on varmistettava, ettei myöskään välillinen tunnistaminen onnistu. Vastanneen voi tunnistaa muidenkin seikkojen kuin taustaorganisaation perusteella. Karkeistamiseen on erilaisia keinoja. Tarpeettomat tai asiaan kuulumattomat henkilötiedot tulee aina poistaa julkaistavasta versiosta. Epävarmassa tilanteessa tulee ottaa huomioon vastanneelle asiasta mahdollisesti koituva riski: missä roolissa hän on vastannut, onko asia arkaluonteinen, voisiko hän itse kokea tunnistamisen häiritsevänä jne.

4.8 Esimerkki tietosuojaselosteesta kuulemiseen liittyvään kyselyyn

ESIMERKKI WEBPROPOL-KYSELYN TIETOSUOJASELOSTEESTA

Informointi henkilötietojen käsittelystä

Rekisterinpitäjä

-ministeriö

Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus ja oikeusperuste

Kyselyllä kartoitetaan esimerkkejä hyvistä ja puutteellisista kuulemiskäytänteistä säädosvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Kyselyyn liittyvä henkilötietojen käsittely on tarpeen ministeriön yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi ja ministeriöille kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alakohta sekä tietosuojalain 4 § 1-kohta).

Kyselyssä pyydettävät tiedot ovat vastaajan nimi ja mahdollinen taustayhteisö sekä rooli (kuulemispyynnön tekijä, kuultava, tutkija). Muita tietoja ovat vastaajan vapaamuotoisesti ilmoittamat tiedot säädosvalmisteluhankkeesta, jossa kuuleminen on toteutettu hyvin tai puutteellisesti vastaajan kokemuksen mukaan.

Koko hankkeen ajan kerätään myös muulla tavalla tietoja hyvistä ja puutteellisista kuulemiskäytännöistä esimerkiksi työryhmän jäseniltä ja virkatyönä oikeusministeriössä. Webropol-kyselyllä kerättäviä henkilötietoja ei yhdistellä muulla tavalla kerättäviin tietoihin.

Henkilötietojen vastaanottajat

Kyselypalautteesta laaditaan työryhmän käyttöön yhteenveto, josta ei ilmene palautteen antajan nimeä eikä hänen muita yksilöintitietojaan (vain vastaajan rooli – kuulemisen järjestäjä tai kuultava – voidaan mainita). On toki mahdollista, että palautteen antaja voidaan tunnistaa muiden tietojen perusteella.

Kyselypalautteena saatujen esimerkkihankkeiden ja -kuulemisten julkistettuja yksilöintitietoja voidaan mainita kyselyn yhteenvedossa, luonnoksessa uudeksi oppaaksi ja työryhmän ehdotuksessa uudeksi oppaaksi. Työryhmä päättää miten ja missä vaiheessa yhteenvetotietoja julkistetaan.

Tietoja käsittelee ministeriön lukuun Webropol Oy.

Tietojen tai tietoryhmien säilytysajat

Tiedot säilytetään 31.10.2023 asti Webropol-alustalla ja 31.12.2023 asti –ministeriön palvelimella. Määräaikojen päättyessä tiedot poistetaan.

Rekisteröidyn oikeudet

Rekisteröidyllä on oikeus henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä. Rekisterinpitäjä ei saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Lisätietoa henkilötietojen käsittelystä -ministeriössä saa sivulta www.ministerio.fi/tietosuoja.

Lisätiedot

Lisätietoja antaa X (tiedon kerääjä)taho. Ministeriön tietosuojavastaavan tavoittaa osoitteesta tietosuojavastaava.-@gov.fi.

Liite 4. Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet

Tähän liitteeseen on kerätty keskeisiä lainvalmistelun lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita. Listaus ei ole tyhjentävä, vaan siitä saattaa puuttua joitain kuulemisvelvoitteita.

Valtiontaloudellisesti merkittävät asiat sekä talousarvioon sisältyvät määrärahat

Valtioneuvoston ohjesäännön 31 § sisältää velvoitteen valtiovarainministeriön kuulemisesta. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriön lausunto on hankittava silloin, kun jonkin muun ministeriön valmisteltavana olevalla asialla on huomattava kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys. Valtiovarainministeriön lausunto on hankittava myös silloin kun esitetään määrärahaa, joka ei ole talousarviossa, tai talousarviossa olevan määrärahan käyttöperusteiden muutosta.¹⁵ Kuuleminen toteutetaan lausuntokierroksen yhteydessä ja ministeriö antaa asiasta kirjallisen lausunnon.

Lisätietoja: valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 31 §

Ahvenanmaata koskevat asiat

Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalta on hankittava lausunto maakunnalle erityisen tärkeistä laista ennen sen säätämistä. Ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö antaa säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, asiasta on 33 §:n mukaan hankittava maakunnan hallituksen lausunto. Sama koskee muun viranomaisen antamia määräyksiä. Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:n mukaan kirjeenvaihtokieli on ruotsi. Oikeusministeriö on laatinut erillisen ohjeen Ahvenanmaan maakunnan kuulemisesta kansallisissa säädösvalmisteluasioissa. Ahvenanmaan toimivaltaan liittyvät näkökohdat on itsehallintolain 58 ja 59a §:n mukaan otettava huomioon myös EU-säädöksiä koskevan päätöksenteon kansallisen valmistelun yhteydessä ja valtiosopimuksia tai kansainvälisiä velvoitteita koskevissa neuvotteluissa silloin kun kysymys on maakunnan toimivaltaa kuuluvista asioista. Aiheesta ohjeistetaan tarkemmin EU- ja valtiosopimusoppaassa. Kielilain 31 §:n 2 ja 3 momentti velvoittavat huomioimaan jo säädösvalmisteluvaiheessa Ahvenanmaan. Mikäli säädösehdotus tai

¹⁵ Käytännössä menettely on melko harvinainen ja tilanteet koskevat nimenomaan lakihankkeita, joissa esitetään talousarvioon sisältyttäviä määrärahoja tai määrärahojen käyttöperusteiden muuttamista. Tällaisissa tilanteissa ministeriössä tehdään periaatepäätös määrärahan sisällyttämisestä seuraavaan budjettiin.

mietintö koskee yksinomaan Ahvenanmaan maakuntaa tai sillä on erityisen suuri merkitys maakunnalle, on se julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Jos säädösehdotuksen tai mietinnön merkitys on vähäinen muille kuin ruotsinkieliselle Ahvenanmaan maakunnalle, se voidaan julkaista vain ruotsiksi.

Lisätietoja:

[Ahvenanmaan itsehallintolaki \(1144/1991\)](#)

[Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen kansallisissa säädösvalmisteluasioissa \(Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 49/2011\)](#)

[EU- ja valtiosopimusopas \(2012\)](#)

[Kielilaki \(423/2003\) 31 §](#)

Ministeriön tehtävien muuttaminen

Valtioneuvoston ohjesäännön 29 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian lausunto on hankittava silloin, kun muutetaan ministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen säännöksiä ministeriön tehtävistä. Valmistelukäytännössä on katsottu, että käsitettä ”tehtävä” on tulkittava niin, että se pitää sisällään myös ministeriötä koskevan valtioneuvoston asetuksen säännökset ministeriön toimialan virastoista, laitoksista, yhtiöistä ja muista toimielimistä.¹⁶

Lisätietoja:

[Valtioneuvoston ohjesääntö \(262/2003\) 29 §](#)

Muistio: Valtioneuvoston kanslian lausunnon pyytäminen, kun ministeriö aikoo muuttaa säännöksiä tehtävistään itseään koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (valtioneuvoston ohjesäännön 29 §) VN/18371/2024

Kuntia koskevat asiat

Kuntalain 10 ja 11 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Pykälässä säädetään myös siitä, että kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -

¹⁶ Ennen valtioneuvoston kanslian lausunnon pyytämistä asiaa on valmisteltu vastuuministeriössä siinä laajuudessa ja sillä tavalla kuin kyseinen ministeriö on pitänyt aiheellisena. Asianomainen ministeriö on saattanut olla kohdennetusti yhteydessä tiettyihin ministeriöihin ja se on myös jo saattanut pyytää lausuntoa kaikiltakin ministeriöiltä. Tämä valmistelu ei kuitenkaan korvaa menettelyä, jossa ministeriön on VNOS 29 §:n mukaisesti pyydettävä valtioneuvoston kanslian lausunto.

talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnan käsittely ei korvaa kuntien kuulemista valmistelun aikaisemmissa vaiheissa.

Lisätietoja:

[Kuntalaki \(410/2015\) 11 §](#)

[Valtioneuvoston asetus kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta \(28/2008\)](#)

Hyvinvointialueita koskevat asiat

Hyvinvointialueesta annetun lain 11 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueiden koskevan lainsäädännön valmistelussa. Lain 13 §:n mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimii hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, jonka tehtävänä on muun muassa käsitellä lainsäädäntöä, lainsäädäntöhankkeita ja muita valtion toimenpiteitä, jotka ovat hyvinvointialueiden talouden ja itsehallinnon kannalta periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia.

Lisätietoja:

[Laki hyvinvointialueesta \(611/2021\)](#)

[Valtioneuvoston asetus hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta 480/2022](#)

Valtion paikallis- tai aluehallinnon toimielimiin kohdistuvat muutokset

Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 34 §:ssä säädetään, että ennen kun valtion viranomainen tekee sellaisen valtion paikallis- tai aluehallinnon elimiä, niiden toimialueita, toimipaikkoja tai toimielimistä saatavia palveluja koskevan päätöksen, joka saattaa heikentää asiakaspalvelun saatavuutta tai tekee valtioneuvostolle aloitteen sellaisen päätöksen tekemiseksi, sen on pyydettävä lausunto kunnalta, jota asia koskee. Jos asia koskee kahta tai useampaa kuntaa, lausunto on pyydettävä myös maakunnan liitolta. Jos valtion viranomainen aikoo poiketa lausunnosta, sen on neuvoteltava asianomaisen kunnan ja maakunnan liiton kanssa.

Lisätietoja: [laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista \(7/2014\) 34 §](#)

Saamelaiset

[Viranomaisten neuvotteluvollisuus saamelaiskäräjien kanssa](#)

Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetään viranomaisten neuvotteluvollisuudesta saamelaiskäräjien kanssa. Velvoite koskee tiettyjä laajakantoisia ja merkittäviä toimenpiteitä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualuetta.

Tavanomainen lausunnonantomahdollisuus ei toteuta neuvottelumenettelyn tarkoitusta, vaan neuvottelumahdollisuus tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa. Neuvottelut tulee toteuttaa oikea-aikaisesti niin, että saamelaiskäräjillä on aito vaikuttamismahdollisuus asian lopputulokseen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että neuvotteluiden käyminen on päätöksenteon oikeudellinen edellytys.

Kun kyse on esityksestä, joka liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin, saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa tulee varmistaa alusta lähtien. On kuitenkin hyvä huomata, että saamelaiskäräjien edustajan osallistuminen valmisteluun ei poista velvollisuutta käydä käräjien kanssa laissa tarkoitetut neuvottelut.

Saamelaiskäräjiin voi olla yhteydessä suomeksi. Saamen kielilakia koskevassa jaksossa kerrotaan, milloin lakiehdotus tai mietintö tai niiden tiivistelmä käännetään saameksi ja milloin ministeriön ilmoituksissa ja tiedotteissa käytetään saamen kieltä.

Lisätietoja:

[Laki saamelaiskäräjistä \(974/1995\) 9 §](#)

[Oikeusministeriön muistio saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n neuvotteluvollisuudesta](#)

[Saamen kieli kuulemisessa](#)

[Saamen kielilaki \(1086/2003\) 8 ja 9 §](#)

[Kolttsaamelaisten elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevat laajakantoiset tai periaatteelliset asiat](#)

Velvoite kolttsaamelaisten huomioimiseen säädösvalmistelussa perustuu kolttalakiin, jonka 56 §:ssä säädetään kolttien kuulemisesta. Velvollisuus lausuntopyyntöä esittämiseen kohdistuu kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskeviin laajakantoihin ja periaatteellisiin asioihin (44 §). Kolttalain 56 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisten tulee varata käsiteltävinään olevissa kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa kolttien kyläkokoukselle ja koltthaneuvostoille tilaisuus lausunnon antamiseen. Tilaisuus lausunnon antamiseen tulee varata molemmille elimille. Lisäksi on huomattava, että kummallakin kolttakylällä on oma koltthaneuvostonsa (Näätämön ja Nellimin-Kevjäjärven alueiden koltthaneuvostot), joita molempia tulee kuulla. Käytäntönä on, että lausuntopyyntö lähetetään kolttalain 56

§:n mukaisesti kolttien luottamusmiehelle, joka kutsuu kolttaneuvostot yhteiseen kokoukseen asiaa käsittelemään.

Lisätietoja: [kolttalaki \(256/1995\) 56 §](#)

Tiedonhallinnan muutokset

Tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetään velvollisuudesta toimittaa tiedonhallinnan muutospäätösten arviointi valtiovarainministeriölle tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvasuutta koskevaa lausuntoa varten, kun arvioidulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Lausuntomenettelyä on tarkennettu valtioneuvoston asetuksella lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevista asioista (1301/2019). Valtiovarainministeriö on antanut lausuntomenettelystä myös ohjeet.

Lisätietoja:

[Tiedonhallintalaki \(906/2019\)](#)

[Valtioneuvoston asetus lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevista asioista \(1301/2019\)](#)

[Valtiovarainministeriön ohje tiedonhallintalain 9 §:n lausuntomenettelystä](#)

Työlainsäädäntö

Työlainsäädäntö sekä muu työasianhallinnon alaan kuuluva kolmikantayhteistyö

Useat kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukset edellyttävät kansallisten työmarkkinajärjestöjen kuulemista erityisesti työpolitiikan alaa koskevien toimintapolitiikkojen ja lainsäädännön valmistelussa. Työmarkkinajärjestöjen osallistumisesta eli kolmikantaisesta valmistelusta on otettava huomioon muun muassa työlainsäädäntöä, työllisyyspolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä sekä työsuojelua koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa. Kolmikantaisessa valmistelussa tulee valmistella kaikki keskeinen työlainsäädäntö.

Työturvallisuus

Työturvallisuutta koskevia asioita valmisteltaessa on huomioitava sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva työturvallisuussäännöksiä valmisteleva neuvottelukunta (TTN), joka toimii ministeriön apuna työturvallisuuteen liittyvien asioiden valmis-

telussa. Neuvottelukunta arvioi työsuojelusäännösten tarpeellisuutta ja asianmukaisuutta sekä valmistelee yhdessä työelämän osapuolten kanssa kansainvälisiä sopimuksia ja kansallisia säädösehdotuksia. Neuvottelukunnan tehtävänä on valmistella työturvallisuuslain nojalla annettavia ja muita työturvallisuuteen liittyviä asetuksia, antaa työturvallisuuteen liittyvästä muusta säädösvalmistelusta ja muista sen toimialaan kuuluvista asioista lausuntoja sekä hoitaa muut sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelukunnalle antamat valmistelutehtävät.

Lisätietoja: [valtioneuvoston asetus työturvallisuussäännöksiä valmisteledesta neuvottelukunnasta \(1048/2003\)](#)

Työsuojelu

Työsuojeluhallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan työsuojelua koskevien periaatekysymysten käsittelyä, työsuojelun yhtenäistämistä ja edistämistä sekä alan yhteistoiminnan kehittämistä varten on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä työsuojeluneuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä merkittäviä työsuojelua koskevia säädösvalmisteluhankkeita.

Lisätietoja: [valtioneuvoston asetus työsuojeluneuvottelukunnasta \(565/2009\)](#)

Merimiehiä koskeva työlainsäädäntö

Valmisteltaessa merimiehiä koskevaa työlainsäädäntöä tulee valmistelun yhteydessä kuulla merimiesasiain neuvottelukuntaa. Velvoite perustuu merityösopimuslakiin sekä sen nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen merimiesasiain neuvottelukunnasta. Merityösopimuslain 13 luvun 23 §:n mukaan merimiesasiain neuvottelukunta toimii työ- ja elinkeinoministeriön apuna merenkulkijoiden työ- ja sosiaalisiiin oloihin liittyvän lainsäädännön kehittämisessä. Merityösopimuslaista annetussa hallituksen esityksessä todetaan, että neuvottelukunnassa käsitellään lisäksi merenkulkijoiden työoloihin liittyvät erityiskysymykset.

Lisätietoja:

[Merityösopimuslaki \(756/2011\) 23 §](#)

[Valtioneuvoston asetus merimiesasiain neuvottelukunnasta \(1023/2011\)](#)

Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten valmistelu, ratifiointi, soveltaminen ja irtisanominen

Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1976 hyväksymä kolmikantaneuvotteluja koskeva yleissopimus nro 144 sisältää velvoitteen kolmikantaiseen valmistelutyöhön työmarkkinajärjestöjen kanssa kansainvälisten työnormien edistämisen osalta. Suomessa kolmikantaneuvotteluja koskevan yleissopimuksen ja sitä täydentävän suosituksen asiantuntijaelimenä toimii Suomen ILO-neuvottelukunta, jonka tehtävistä säädetään asetuksella. ILO:n yleissopimus sekä mainittu asetus edellyttävät, että työmarkkinajärjestöjen kanssa käsitellään ILO:n yleissopimusten ja suositusten valmistelua, yleissopimukseen sitoutumista, yleissopimusten ja suositusten saattamista lakiasäättävän elimen käsittelyyn, sopimusten noudattamista sekä niiden mahdollista irtisanomista.

Lisätietoja:

[Asetus Suomen ILO-neuvottelukunnasta \(1221/1989\)](#)

[Kolmikantaneuvotteluja koskeva yleissopimus \(C 144\)](#)

Yliopistojen kuuleminen

Yliopistolain 3 §:n 2 momentin mukaan yliopistoille on varattava niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tilaisuus antaa asiassa lausuntonsa.

Lisätietoja: [yliopistolaki \(558/2009\) 3 §](#)

Kirkkoa koskevat asiat

Kirkkolain 2 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin, on kirkolle varattava tilaisuus antaa lausunto.

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain 4 §:n mukaan kirkolle on varattava tilaisuus antaa lausunto säädettäessä muutoksia tähän lakiin sekä säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin.

Lisätietoja:

[Kirkkolaki \(1054/1993\) 2 luku 2 §](#)

[Laki ortodoksisesta kirkosta \(985/2006\) 4 §](#)

Veronsaajien jako-osuudet ja työnantajasuoritusten vähimmäismäärä

Verontilityslain 5 § 2 momentissa säädetään veronsaajien jako-osuuksien ja työnantajasuoritusten vähimmäismäärän tarkistamisesta. Säännöksen mukaan jako-osuuksia ja työnantajasuoritusten vähimmäismäärää tarkistetaan, jos käytettäviksi saatujen verotustietojen tai muiden perusteiden muutosten arvioidaan johtavan jako-osuuksien ja

työnantajasuoritusten vähimmäismäärän muuttumiseen siten, että muutoksella on olennaisia vaikutuksia tilitettäviin tai tilitettyihin määriin. Muutoksen olennaisuutta arvioidaan yksittäisille veronsaajille tilitettävien määrien muutoksen perusteella ja yksittäisen veronsaajan kannalta. Ennen jako-osuuksien ja työnantajasuoritusten vähimmäismäärän vahvistamista ja tarkistamista valtiovarainministeriön on kuultava kuntien keskusjärjestöä, kirkkohallitusta, ortodoksisen kirkkokunnan kirkollishallitusta ja Kansaneläkelaitosta.

Verontilityslain 14 §:ssä säädetään yksittäisten kuntien ja seurakuntien jako-osuuksien vahvistamisesta. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa kunnan verovuoden jako-osuuden laskentaperusteet kuntien yhteisöveroista ja evankelis-luterilaisen seurakunnan verovuoden jako-osuuden laskentaperusteet seurakuntien yhteisöveroista kuultuaan kuntien keskusjärjestöä ja Kirkkohallitusta.

Lisätietoja: [verontilityslaki \(532/1998\) 5 §](#)

Lasten ja nuorten kuuleminen

Perustuslain 6.3 §:ssä säädetään yleisesti lasten vaikuttamismahdollisuuksista. Lasten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta seuraa velvoite kuulla lasten ja nuorten sekä heidän ryhmiensä näkemyksiä lainvalmistelussa. Lisäksi nuorisolain 24.3 §:n mukaan kaikkia alle 29-vuotiaita nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.

Lasten ja nuorten näkemyksiä tulee selvittää aina, kun säädöshankkeella arvioidaan olevan heidän elämänsä joko suoria tai välillisiä vaikutuksia. Lapsilla ja nuorilla on oikeus osallistua heitä koskettavien asioiden valmisteluun ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Säädösvalmistelussa lähtökohtana tulee olla laaja-alainen kuuleminen. Lapsille ja nuorille on annettava säädöshankkeesta riittävästi tietoa, jotta he voivat itse päättää, onko asia heille merkityksellinen. Aikuinen ei voi määrittellä, mitkä asiat kiinnostavat tai koskettavat lapsia ja nuoria itseään. Lasten ja nuoren näkemysten selvittäminen ja niiden huomioon ottaminen on osa lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointia.

On monia hyviä tapoja järjestää lasten ja nuorten kuulemisia. Tärkeää on kiinnittää huomiota monenlaisten lasten ja nuorten tavoittamiseen sekä taata heille yhdenvertainen mahdollisuus osallistua ja tulla kuulluiksi. Kuulemistapojen valintaan vaikuttavat muun muassa lasten ja nuorten ikä ja valmiudet, kuulemisen tavoitteet ja käytettävissä olevat aika- ja muut resurssit. Lapsia ja nuoria voi tavoittaa ottamalla yhteyttä kouluihin tai oppilaitoksiin, järjestöihin, tutkimusinstituutioihin tai muihin lasten ja nuor-

ten parissa toimiviin tahoihin tai toteuttamalla verkkokyselyn tai -keskustelun. Kuulemiset kannattaa suunnitella ja toteuttaa yhteistyötahojen kanssa, sillä heillä on usein suorat yhteydet tavoiteltaviin lapsi- ja nuorisoryhmiin.

Lisätietoja:

[eOppiva-kurssi: Lasten ja nuorten osallistuminen ja kuuleminen säädösvalmistelussa](#)

[Oppiva-kurssi: Lapsen oikeudet – Osallisuus ja osallistuminen](#)

[Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille \(VNK 2021\)](#)

[Lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistuminen \(Kampus-sivu\)](#)

[Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille \(VNK 2021\)](#)

[YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista \(SopS 59 ja 60/1991\)](#)

[YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista yleiskommentti nro 12 \(2009\)](#)

Henkilötietojen käsittely

EU:n tietosuoja-asetuksen (2016/679) 36(4) artiklassa säädetään velvollisuudesta kuulla kansallista valvontaviranomaista valmisteltaessa lainsäädännöllisiä uudistuksia, jotka liittyvät henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojalain (1050/2018) 8 §:n mukaan tietosuojavaltuutettu toimii tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena.

Lisätietoja:

[EU:n tietosuoja-asetuksen \(2016/679\) 36 artikla](#)

[Tietosuojalaki \(1050/2018\) 8 §](#)

Väestötietojärjestelmää koskevat järjestelyt

Väestörekisterikeskusta ja maistraatteja tulee kuulla väestötietojärjestelmän tietojen tallettamista tai luovuttamista koskevaa toimivaltaa siirrettäessä tai uudelleen järjestettäessä. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 21 §:ssä säädetään väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa koskevasta yleisestä toimivallasta ja sen jakautumisesta maistraatin ja väestörekisterikeskuksen välillä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan kuitenkin säätää tiedon tallettamista koskevan toimivallan siirtämisestä tai muusta uudelleen järjestämisestä rekisterihallinnon viranomaisten välillä, jos toimenpiteellä voidaan parantaa palveluiden saatavuutta, järjestelmän tietosisällön laatua tai toiminnan tehokkuutta taikka aikaansaada alueellisesti tasapainoinen työnjako rekisterihallinnossa. Ennen asetuksen antamista asiasta on kuultava Väestörekisterikeskusta ja niitä maistraatteja, joita asia koskee.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 47 §:ssä säädetään puolestaan väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta päättävästä viranomaisesta. Säännöksen mukaan väestörekisterikeskukselle ja maistraateille säädetyistä toimivallasta poiketen voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää toimivallan siirtämisestä tai uudelleen järjestämisestä rekisterihallinnon viranomaisten välillä, jos toimenpiteellä voidaan parantaa palvelujen saatavuutta, toiminnan tehokkuutta tai aikaansaada alueellisesti tasapainoinen työnjako rekisterihallinnossa. Ennen asetuksen antamista asiasta on kuultava Väestörekisterikeskusta ja niitä maistraatteja, joita asia koskee.

Kuulemiset toteutetaan käytännössä pyytämällä lausunto Väestörekisterikeskukselta ja maistraateilta lausuntokierroksen yhteydessä.

Lisätietoja: [laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista \(661/2009\) 21 §](#)

Satovahingot

Satovahinkojen korvaamisesta annetun lain 11 §:ään ja sen nojalla annetun satovahinkojen korvaamista koskevan valtioneuvoston asetuksen 7 §:ään sisältyy velvoite kuulla satovahinkoneuvottelukuntaa lainvalmistelun yhteydessä. Laissa satovahinkojen korvaamisesta satovahinkoneuvottelukunnan tehtäväksi säädetään maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston avustaminen satovahinkojen korvaamista koskevissa asioissa. Satovahinkoneuvottelukunnan kuulemiseen liittyvänä käytäntönä on, että neuvottelukuntaa osallistetaan lainvalmisteluprosessiin kattavammin kuin pelkästään pyytämällä siltä lausunto lausuntokierroksen yhteydessä. Laki satovahinkojen korvaamisesta on kumottu lailla 1191/2013 ja se tulee voimaan 1.1.2017.

Lisätietoja: [laki satovahinkojen korvaamisesta \(1214/2000\)](#)

Radiotaajuuksien käyttösuunnitelma

Tietoyhteiskuntakaaren 43 §:n mukaan teleyrityksille ja viestintäpalvelujen käyttäjille on varattava tilaisuus esittää käsityksensä yleiseen teletoimintaan tarkoitetun radioluovan myöntämisestä, 39 §:n 3 momentin nojalla annettavasta Viestintäviraston määräyksestä, 95 §:n 1 momentin nojalla annettavasta valtioneuvoston asetuksesta sekä 96 §:n 1 momentin nojalla annettavasta Viestintäviraston määräyksestä ennen sen antamista. Teleyrityksiä ja viestintäpalvelujen käyttäjiä edustaville tahoille on varattava tilaisuus kuukauden kuluessa esittää käsityksensä säännöksen, päätöksen tai määräyksen muuttamisesta. Poikkeuksellisissa tilanteissa kuukauden määräajasta

voidaan poiketa. Jos ehdotetut muutokset ovat vähäisiä ja niistä on sovittu radioluvan haltijan kanssa, kuulemisvelvollisuutta ei ole.

Lisätietoja: [tietoyhteiskuntakaari \(917/2014\) 43 §](#)

Euroopan keskuspankin kuuleminen

Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa määrätään, että kansallisten viranomaisten on kuultava Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi Euroopan keskuspankin toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuus kuulla Euroopan keskuspankkia ei saa rajoittaa näiden viranomaisten vastuuta kuulemismenettelyn kohteena olevissa asioissa. Jäsenvaltioiden on perustamissopimuksen 127 artiklan 5 kohdan mukaisesti kuulta Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimivaltaan kuuluvilla alueilla.

Neuvoston päätöksen 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on kuultava Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimivaltaan perustamissopimuksen mukaisesti kuuluvilla aloilla ja erityisesti seuraavien kysymysten osalta: valuuttakysymykset, maksuvälineet, kansalliset keskuspankit, raha-, rahoitus-, pankki-, maksujärjestelmä- ja maksutasetilastojen kerääminen, laatiminen ja jakaminen, maksu- ja selvitysjärjestelmät, rahoituslaitoksiin sovellettavat säännöt siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakaus.

Euroopan keskuspankkia ei tarvitse kuulla kaiken alemmanasteisen lainsäädännön osalta. Lausunto alemmanasteista lainsäädäntöä koskevasta suunnitelmasta esitetään vain, jos aihe liittyy läheisesti Euroopan keskuspankin tehtäviin ja jos sillä on vaikutuksia Euroopan keskuspankin toimivallan alueisiin.

Lisätietoja:

[Guide to consultation of the European Central Bank by national authorities regarding draft legislative provisions](#)

[Neuvoston päätös jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi \(98/415/EY\)](#)

Valtioneuvoston asetus tasapainoisesta lähestymistavasta lentoaseman melun hallinnassa

Tasapainoisesta lähestymistavasta lentoaseman melun hallinnassa annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan liikenteen turvallisuusviraston on kuultava toimintarajoituksen asettamisen tarpeellisuutta arvioidessaan sekä sen asettamisesta päättäessään myös liikenne- ja viestintäministeriötä.

Lisätietoja: [valtioneuvoston asetus tasapainoisesta lähestymistavasta lentoaseman melun hallinnassa](#)

Vammaisten henkilöiden kuuleminen

Velvollisuudesta kuulla vammaisia henkilöitä säädetään yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016). Sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta vammaisten oikeuksiin, tulee vammaisten henkilöiden kanssa neuvotella tiiviisti ja osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Valmisteluelimissä ja kuulemisissa tulee hyödyntää myös kokemusasiantuntijoita. Kuulemisissa tulee kiinnittää huomiota aineiston saavutettavuuteen ja tilojen esteettömyyteen.

Vammaisten henkilöiden oikeudet kattavat kaikki elämänalueet, eivätkä ne siis rajoitu pelkästään esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan säädöksiin. Vammaisten henkilöiden kannalta merkittäviä kysymyksiä voi liittyä esimerkiksi erilaisten palveluiden saatavuutta, digitalisaatiota, rakennettua ympäristöä, oikeusturvaa, kielellisiä oikeuksia sekä työllisyyttä ja toimeentuloa koskeviin säädöksiin.

Lisätietoja: [yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista \(27/2016\)](#)

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä

Velvollisuudesta kuulemiseen säädetään myös taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetussa laissa (429/2016). Lain 7 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivalta yritystukineuvottelukunnalta on pyydettävä lausunto siitä, täyttääkö suunniteltu tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki EU:n lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Lausunto on pyydettävä myös ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen muuttamista. Lausuntoa ei tarvitse pyytää verotuista taikka jos asia on kiireellinen, muutos on luonteeltaan tekninen tai jos siihen on muu erityinen syy. Jos lausuntoa ei pyydetä, asia on kuitenkin annettava jälkikäteen yritystukineuvottelukunnalle tiedoksi. Lain 7 §:n 2 momentin mukaan lausuntoa on mahdollista pyytää myös lain 3–5 §:n mukaisen hyvän tuen edellytysten täyttymisestä. Tältä osin vähimmäisedellytyksenä on tiedoksianto 7 §:n 1 momentin mukaisen menettelyn yhteydessä.

Lisätietoja:

[Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä \(429/2016\)](#)
[Lausuntopyyntölomakkeet](#)