

Lainvalmistelun kuulemisoppaan uudistaminen: arviomuistio säädosehdotuksista järjestettävien lausuntomenettelyjen lau- suntoaikaa koskevasta ohjeistuksesta

Yhteenveto

Työryhmä esittää, että nykyinen ohjeistus HE-luonnoksista järjestettävien lausuntomenettelyjen lausuntoajasta (vähintään 6–8 viikkoa) säilytetään. Lisäksi ohjeissa avattaisiin aiempaa konkreettisemmin pääsäännöstä poikkeamisen edellytykset, mikä tukee ministeriöitä aiempaa paremmin tilanteissa, joissa arvioidaan mahdollisuutta lyhyempään lausuntoaikaan.

Työryhmän arvion mukaan teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet, muut toimintaympäristön muutokset ja lainvalmisteluprosessin kehittäminen eivät ole muuttaneet lausuntojen antamista niin olennaisesti vuoden 2010 jälkeen, että muutokset puoltaisivat lausuntoaikojen merkittävää lyhentämistä. Kehityksen hyödyt ovat liittyneet ennen kaikkea hankkeiden seurannan helpottumiseen, laajemman lausunnonantajajoukon tavoittamiseen ja lausuntopalautteen arvioinnin nopeutumiseen. Sen sijaan lausunnon antamisen edellyttämän ajan kannalta keskeiset kysymykset, kuten asiaan perehtyminen ja kannan muodostaminen, eivät ole helpottuneet vaan pikemminkin vaikeutuneet.

Ministeriöillä on perustuslakiin perustuva velvollisuus edistää ihmisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja varmistaa eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen. Virkavalmistelua koskevien lainvalmisteluohjeiden tulee olla perustuslain mukaisia ja turvata siinä säädettyjä oikeuksia. Oikeuskansleri arvioi viime kädessä tapauskohtaisesti, täyttääkö lausuntoajan pituus perustuslain ja muun lain-säädännön edellytykset riippumatta siitä, mikä valtioneuvoston ohjeistama vähimmäisaika on. Oikeuskansleri on ratkaisuisissaan pitänyt esimerkiksi neljän viikon lausuntoajan riittävyttä rajatapauksena. Työryhmä ei katso perustelluksi ohjeistaa yleistä vähimmäislausuntoaikaa, jonka laillisuus voi tapauskohtaisesti olla epäselvää.

Lausuntomenettely on monissa lainvalmisteluhankkeissa vain lyhyt osa hankkeen kokonaiskestosta. Pääsääntöisesti lyhyempi lausuntoaika ei olennaisesti nopeuta prosessia mutta voi heikentää lausuntojen ja siten lainvalmistelun laatua, tasapuolisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja demokratiaa, luottamusta valmisteluun sekä sääntelyn toimeenpanoa. Se vaikuttaa monesti merkittävästi niin

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

palautteeseen esityksen tietopohjasta ja vaikutusarvioinnista kuin säännösehdoista ja säännöskohtaisista perusteluista. Ilman riittävää lausuntokierrosta esitykseen mahdollisesti liittyviä virheitä, riskejä ja vaikutuksia saattaa nousta esiin vasta eduskunnassa tai lain toimeenpanon yhteydessä, mikä voi johtaa merkittäviin ongelmiin tai viivästyksiin.

Nykyinenkään ohjeistus ei ole estänyt kiireellisten hankkeiden valmistelua ja pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamista perustellusta syystä. Lisäksi työryhmän tarkentamat poikkeamisperusteet kattavat tilanteet, joissa voi olla perusteltu ja hyväksyttävä syy lyhentää lausuntoaikaa. Sen sijaan olisi hyvin mahdollista, että ohjeistetun lausuntoajan lyhentäminen johtaisi muissakin kuin tarpeellisissa tilanteissa nykyisin toteutuvaa ja mahdollista lyhyempää pääsääntöäkin lyhyempään käytäntöön. Suomessa ja verrokkimaissa toteutuneet lausuntoajat ovat käytännössä muodostuneet keskimäärin hieman ohjeistettua vähimmäislausuntoaikaa lyhyemmiksi riippumatta siitä, kuinka pitkä ohjeistettu vähimmäisaika on.

Jos ohjeistetun lausuntoajan lyhentäminen katsotaan välttämättömäksi, työryhmä pitää maltillista viikon lyhennystä perustelluimpana vaihtoehtona. Mitä lyhyemmiksi lausuntoajat käytännössä muodostuvat, sitä tärkeämpää on tehostaa ja yhdenmukaistaa lausuntopyynnön laativan ministeriön toimia, joilla lausunnon antamista voidaan jossain määrin helpottaa ja nopeuttaa. Tällaiset toimet esimerkiksi lisäävät hankeviestintää ja sidosryhmien osallistamista valmistelun aiemmissa vaiheissa. Samaten tulisi arvioida tarvetta varmistaa lausuntoajan riittävyys huolellinen hankekohtainen arviointi esimerkiksi määrittelemällä tarkemmin, miten pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamisesta päätehtään. Samaa tavoitetta edistäisi ajantasainen, ministeriökohtainen seuranta toteutuneiden lausuntojen kestosta ja esitetyistä poikkeamisperusteista.

Työryhmä nostaa muissa ehdotuksissaan esiin keinoja kuulemista tukevien sähköisten työvälineiden kuten Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun kehittämiseksi ja niiden käytön yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi työryhmä korostaa, että painetta lausuntoaikojen lyhentämiselle voitaisiin vähentää nopeuttamalla muita lainvalmistelun viimeistelyvaiheita esimerkiksi varaamalla riittävästi resursseja lainvalmisteluun, käänökseen ja laintarkastukseen, toteuttamalla jatkovalmistelun vaiheita osittain samanaikaisesti sekä pyrkimällä vähentämään esitysten kausittaista ruuhkautumista.

1. Tausta

Oikeusministeriön asettama poikkihallinnollinen työryhmä valmisteli luonnoksen uudeksi säädösvalmistelun kuulemisoppaaksi 29.2.2024 päättyneellä toimikaudellaan. Hankkeen tavoitteena on säädösvalmistelun tietopohjan, vaihtoehtojen kartoituksen ja vaikutusten arvioinnin laadun parantaminen, säädösvalmistelun avoimuuden, osallisuuden ja valmistelua kohtaan tunnetun luottamuksen parantaminen sekä sääntelyn tehokkaan toimeenpanon edistäminen kuulemista hyödyntäen. Oppaalla pyritään mm. yhdenmukaistamaan kuulemisen toimintatapoja valtioneuvoston piirissä ministeriöiden

hyviksi havaittujen käytänteiden suuntaisesti sekä edistämään ja helpottamaan kuulemista lainvalmisteluhankkeiden esi- ja perusvalmistelun aikana.

Työryhmän opasluonnos perustuu voimassa olevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen ja valtioneuvoston piirissä sovellettuihin hyviin käytäntöihin. Opasluonnoksen keskeinen muutos nykyohjeeseen on kuulemisen periaatteiden sovittaminen lainvalmisteluprosessin eri vaiheiden ja erilaisten hankkeiden tarpeisiin (esim. millaisissa hankkeissa kuuleminen esi- ja perusvalmistelun aikana on yleensä tarpeellista tai tarpeetonta), koska kuulemisen tarve ja hyödyt vaihtelevat hankkeittain ja valmisteluvaiheittain. Toinen merkittävä muutos on lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa usein hyödyllisten, kunkin ministeriön harkinnan mukaan käytettävien hyvien käytäntöjen esittely käytännönläheisten suositusten ja esimerkkien muodossa. Opasluonnoksessa eritelläänkin kahdentasoisia ohjeita: periaatteita, joita noudatetaan lähtökohtaisesti sellaisenaan, sekä vapaaehtoisesti sovellettavia suosituksia, joilla voidaan usein parantaa säädösvalmistelun laatua tehokkaasti ja tuloksellisesti. Periaatteista poikkeaminen on sallittua vain perustellusta syystä, kun taas suositusten noudattaminen on vapaaehtoista.

Oikeusministeriö asetti työryhmän uudelleen 15.5.2024 ja täydensi sen aiemman toimeksiannon mukaisia tehtäviä. Työryhmä arvioi, millä edellytyksillä teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet, muut toimintaympäristön muutokset ja lainvalmisteluprosessin kehittäminen mahdollistaisivat nykyisen valtioneuvoston periaatepäätöksen ja kuulemisoppaan mukaisen säädösehdotuksista järjestettävän lausuntomenettelyn lausuntoajan lyhentämisen ottaen huomioon myös lainvalmisteluhankkeiden luonteiden ja erityispiirteiden (kuten vaalivuoden) erot. Kirjallisen arvionsa perusteella työryhmän tuli tehdä tarvittavat muutokset luonnokseen uudeksi kuulemisoppaaksi sekä ehdotukset tarvittaviksi muiksi toimiksi, kuten mahdolliseksi valtioneuvoston periaatepäätöksen muutokseksi tai kumoamiseksi sekä kuulemista tukevien valtioneuvoston sähköisten työvälineiden kehittämiseksi. Työryhmä kokoontui lisätoimeksiannon johdosta kolme kertaa ja työsti asiakirjoja yhteisessä työtillassa kokousten välillä. Lisäksi työryhmä järjesti täydentävästä toimeksiannosta erilliset kyselyt ja keskustelutilaisuudet sidosryhmille ja lainvalmistelijoille.¹

Oikeusministeriö asetti työryhmän uudelleen toimikaudelle 4.–31.10.2024 tehtävänänsä konkretisoida käytännön tilanteet ja edellytykset, joiden vallitessa lausuntoajoista poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi opasluonnoksen suosituksia hyödyntämällä. Lisätoimeksiannon aikana työryhmä konkretisoi opasluonnoksessa ja tässä muistiossa esitettyä ohjeistusta poikkeamisperusteista. Näiden muutosten johdosta opasluonnoksen muitakin osioita päivitettiin johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

¹ Kyselyyn vastasi 55 virkahenkilöä ja 56 sidosryhmien edustajaa. Ministeriöiden valmistelijoita pyydettiin vastaamaan kyselyyn henkilökohtaisesti, eivätkä vastaukset siis edusta esimerkiksi ministeriöiden näkemyksiä. Yhteenveto kyselypalautteesta on julkaistu hankkeen Hankeikkuna-sivulla.

Lisätietoja työryhmän työstä alkuperäisen ja täydentävien toimeksiantojen aikana löytää hankkeen Hankeikkuna-sivulta: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2023>.

2. Nykytila

2.1 Oikeusohjeet ja lainvalmisteluohjeet

Nykyinen säädösvalmistelun kuulemisopas koostuu kuulemisen yleisiä periaatteita koskevasta valtioneuvoston periaatepäätöksestä ja sitä täydentävästä, oikeusministeriössä virkatyönä laaditusta yksityiskohtaisemmasta ohjeistuksesta kuulemisen työtavoiksi, välineiksi ja esimerkeiksi. Ohjeistuksen yleiset periaatteet ovat olleet pitkälti saman sisältöiset vuodesta 2010. Tarkentava ohjeistus on laadittu pääasiassa vuonna 2016.

Ohjeistuksen mukaan säädösehdotuksista (yleensä HE- tai asetusluonnos) pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakautteen. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä HE:ssä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Lausuntomenettely HE-luonnoksesta ja muut kuulemiset lainvalmistelussa toteuttavat perustuslain 2 §:ssä säädettyä yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen sekä perustuslain 14 §:ssä julkiselle vallalle asetettua tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Lainvalmistelun kuulemiset ovat keskeinen osa osallistuvaa demokratiaa.

Ministeriöillä on harkintavaltaa lainvalmisteluprosessin aikaisten kuulemisten järjestämisessä, mukaan lukien säädösehdotuksista järjestettävien lausuntomenettelyn pituudessa. Kuulemisohje ei ole oikeudellisesti sitova, eikä osallistumisoikeuksien turvaamisesta ja edistämisestä lainvalmistelussa ole annettu muitakaan yksityiskohtaisia oikeusohjeita. Oikeuskansleri ja perustuslakivaliokunta valvovat osaltaan, että hallituksen esitykset valmistellaan perustuslain mukaisesti, mukaan lukien riittävien ja asianmukaisten kuulemisten järjestäminen valmistelun aikana.

Oikeuskansleri onkin katsonut tapauskohtaisen harkinnan perusteella, etteivät HE-luonnosten lyhyet lausuntoajat ole aina täyttäneet perustuslain vähimmäisvaatimuksia osallistumiselle (ks. esim. OKV/1772/10/2023). HE-luonnosten lausuntoajan riittävyttä koskevassa tapauskohtaisessa harkinnassa oikeuskansleri on korostanut mm. seuraavia seikkoja (ks. esim. OKV/1769/21/2023 ja OKV/1772/10/2023):

- säädösehdotuksen laajuus ja siinä säänneltävien asioiden merkitys

- missä määrin lausunnonantajilla on ollut etukäteen tietoa ehdotusten sisällöstä ja miten ne ovat valmistelun aikaisemmissa vaiheissa voineet niihin vaikuttaa
- pyydetäänkö lausuntoja organisaatioilta, joiden sisäinen kannanmuodostus ja päätöksenteko vaatii aikaa
- kuinka helposti ja yksinkertaisesti hanke on omaksuttavissa ja sen vaikutukset selvitettävissä

Oikeuskanslerin mukaan hyväksyttäviä syitä poiketa kuulemisohjeesta voivat olla esimerkiksi oikeudellinen välttämättömyys ja oikeudellisista syistä johtuva kiire lainsäädännön valmistelussa, välttämättömän taloudellinen syy tai kansallisen turvallisuuden suojaamisesta johtuva kiireellinen syy (OKV/390/21/2024). Oikeuskansleri on korostanut, etteivät esimerkiksi hallitusohjelman kirjaukset tai budjettilakien aikataulu riitä perusteluiksi lyhyille lausuntoajolle. Kuuleminen hallitusohjelman valmistelussa ei myöskään korvaa osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, mikä on mahdollista vain silloin, jos säädösvalmistelussa varmistetaan riittävän pitkät kuulemisajat (OKV/1772/10/2023). Myös lainsäädännön arviointineuvosto on korostanut sitä, että vaikka sidosryhmillä ja yleisöllä olisi tieto siitä, että tietyn aihepiirin sääntelyä tullaan muuttamaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti, kuuleminen lainvalmistelussa edellyttää riittävän lausuntoajan varaamista, sillä ehdotettu muutos konkretisoituu vasta HE-luonnoksessa (VNK:n julkaisuja 2024:2). Oikeuskanslerin mukaan poikkeuksia kuulemisvelvoitteesta tulisi ministeriön harkinnassa soveltaa suppeasti, ja esimerkiksi lausuntokierroksen ja siitä tiedottamisen laajuutta puntaroidessa pitäisi lähtökohtaisesti valita laajempaan tiedottamiseen ja lausuntokierrokseen johtava vaihtoehto (OKV/2232/10/2022).

HE-luonnoksista järjestettävällä lausuntomenettelyllä toteutetaan yksilöiden osallistumisoikeuden lisäksi perustuslain 47 §:n mukaista eduskunnan oikeutta saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota kuulemisaikojen koskevasta pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perustelemiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen (esim. PeVL 16/2023 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan ministeriön vastuulla olevan valmistelun mahdollisia puutteita ei voida korvata sillä, että sidosryhmiä kuullaan eduskunnassa HE:n käsittelyn aikana (esim. PeVM 3/2016 vp).

2.2 Kuulemisen ja riittävän lausuntoajan tavoitteet

Kuulemisella lainvalmistelussa on monia tavoitteita:

- valmistelun tietopohjan (ml. vaikutusarviointi) ja tulevan sääntelyn (ml. yksityiskohtainen palaute säännöksistä ja säännöskohtaisista perusteluista) laadun parantaminen (toteuttaa myös perustuslain 47 §:n mukaista eduskunnan tietojensaantioikeutta)
- valmistelun demokraattisuuden, avoimuuden, osallisuuden ja luottamuksen vahvistaminen (toteuttaa myös perustuslain 2 ja 14 §:n mukaista osallistumisoikeutta)
- sääntelyn tehokkaan toimeenpanon ja noudattamisen edistäminen

- hankeviestinnän, riskienhallinnan ja poliittisen päätöksenteon helpottaminen

Kuuleminen on keskeisimpiä keinoja varmistaa esitysten laatu, mitä myös lainsäädännön arviointineuvosto on korostanut. Kuuleminen on yleensä hyödyllinen ja resurssitehokas osa lainvalmistelun tietopohjan keräämistä, sillä muut tiedonkeruutavat voivat olla kalliimpia, hitaampia ja vähemmän kattavia. Jotta kuulemisten hyödyt toteutuvat, sidosryhmillä on oltava tosiasialliset mahdollisuudet osallistua niihin. Lausuntoaajan pituudella on olennainen vaikutus siihen, millaiset mahdollisuudet lausunnonantajilla on saada tieto lausuntopyynnöstä, perehtyä siihen ja laatia asiasta perusteltu kannanotonsa. Riittävä lausuntoaika korostuu erityisesti, kun suuri määrä ehdotuksia on lausunnoilla samanaikaisesti. Lisäksi riittävä lausuntoaika tasavertaistaa osallistumismahdollisuuksia, sillä lausunnon antamiseen tarvitaan usein enemmän aikaa pienemmissä tai heikommin resursoiduissa sidosryhmissä.

Lausuntomenettelyllä HE-luonnoksesta pyritään turvaamaan se, että kaikki asiaan liittyvät näkökulmat olisi tunnistettu ennen lakiesityksen antamista, eikä eduskunnassa tai lain toimeenpanon yhteydessä tulisi esille uusia asioita. Käytännössä lausuntomenettelyn ja muiden kuulemisten kautta saadaan usein tietoa esimerkiksi säädösehdotukseen mahdollisesti liittyvistä virheistä, riskeistä ja vaikutuksista. Lyhyillä lausuntoajoilla järjestetyissä lausuntomenettelyissä lausunnonantajat voivat joutua olennaisesti rajaamaan lausunnossa tarkastelemissaan näkökulmia, lausumaan puutteellisten tietojen varassa tai jättämään kokonaan lausumatta asiassa. Jos asiasta ei ehditä järjestää kunnollista lausuntokierrosta, jonka avulla esitys saadaan koeponnistettua sidosryhmillä, se voi johtaa ennakoimattomiin, merkittäviin viivästyksiin eduskuntakäsittelyssä tai lain täytäntöönpanossa taikka jopa koko hankkeen raukeamiseen. Eduskunta arvioi aina, onko esitys riittävällä tavalla valmisteltu ja muodostaako se riittävän pohjan asian eduskuntakäsittelylle. Eduskunnan ja valtioneuvoston perustuslaista johtuvien tehtävien kannalta ei ole toivottavaa, että eduskunnan rooli asioiden valmistelussa ja selvittelyssä kasvaa.

Riittävä lausuntoaika voi myös varmentaa ministeriöiden kantojen riittävää koordinoitua ja yhtenäisyyttä. Kun muut ministeriöt ovat ehtineet perehtyä asiaan ja lausua siitä omalta kannaltaan lausuntomenettelyn aikana, ministeriöt lähtökohtaisesti pitäytyvät eduskunnassa valmistelun aikana lausumassaan. Jos asianmukaista lausumismahdollisuutta ei ole varattu, valiokuntien kuulemat ministeriöiden edustajat kuten myös sidosryhmät saattavat kommentoida esitystä eduskunnassa näkökulmista, joita ei ole voitu huomioida valmistelussa.

Asianmukainen kuuleminen vahvistaa myös sääntelyn hyväksyttävyyttä, tehokasta toimeenpanoa ja noudattamista. Jos sääntelyn kohderyhmät, toimeenpanijat ja soveltajat kokevat tulleensa 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. Lyhyet lausuntoaajat voivat myös

heikentää luottamusta lainvalmisteluun. Sidosryhmille ja yleisölle voi syntyä käsitys, ettei heidän näkemyksiään arvosteta tai tosiasiaa kuunnella.

2.4 Nykyiset kuulemisajat

Edellä todetusti nykyisen ohjeistuksen mukaan HE-luonnosta koskevaan lausuntomenettelyyn on varattava vähintään 6–8 viikkoa, josta voidaan poiketa vain perustellusta syystä. Käytännössä lausuntoajat vaihtelevat merkittävästi hankkeittain. Erot lausuntoajoissa selittyvät osaltaan lainvalmisteluhankkeiden luonteiden ja erityispiirteiden eroilla. Muun muassa yhteiskunnallisesti merkittävien ja vaikutuksiltaan moninaisten hankkeiden lausuntomenettelyyn on varattava enemmän aikaa kuin esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa. Alla eritellyissä tilastoissa ei ole arvioitu hankkeiden luonteita tai niiden mahdollisia eroja eri ajanjaksoina.

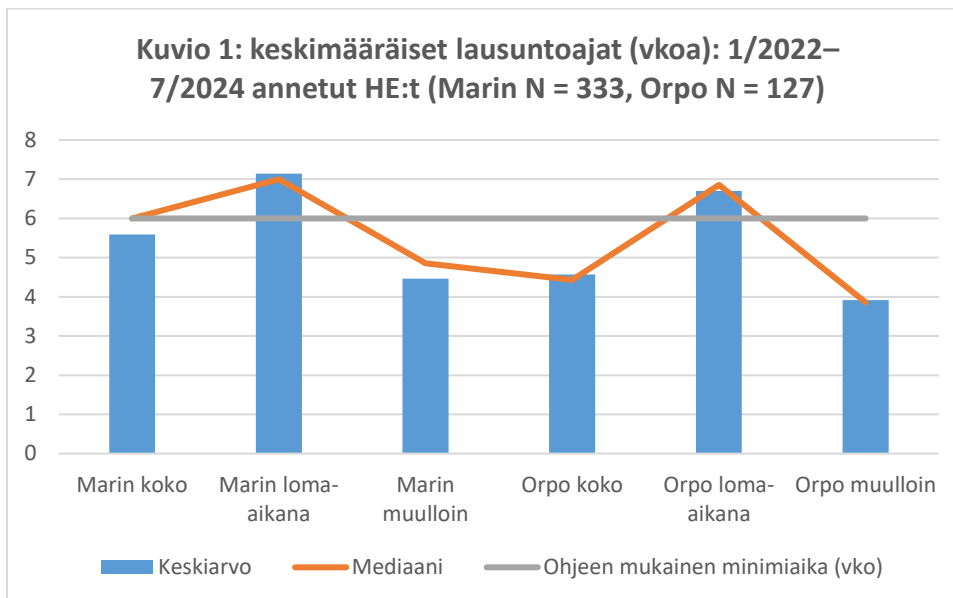
Keskimääräinen HE-luonnoksen lausuntoaika vuosina 2022–2024² on ollut noin 5 viikkoa, mediaani noin 6 viikkoa ja vaihteluväli 3–87 päivää. Kyseisellä aikajaksolla pääministeri Marinin hallituskauden aikana lausuntoaikojen keskiarvo oli noin 5,5 viikkoa ja pääministeri Orpon hallituskaudella noin 4,5 viikkoa (ks. kuvio 1). Kun tarkastelusta poistetaan lomakauteen ajoittuneet lausuntokierrokset³, jolloin lausuntoaikaa tulisi ohjeistuksen mukaan pidentää, lausuntoaikojen keskiarvot olivat kyseisellä aikajaksolla Marin hallituskaudella noin 4,5 viikkoa ja Orpon hallituskaudella noin 4 viikkoa. Lisäksi noin 10 % HE-luonnoksista yleistä lausuntokierrosta ei järjestetty lainkaan.⁴

Kuvio 1: keskimääräiset hallituksen esitysluonnosten lausuntoajat hallituskausittain 2022–2024

² Tarkastelun kohteeksi valittiin HE:t, jotka on annettu aikavälillä 1/2022–7/2024. Tarkastelu aloitettiin vuoden 2022 alusta koronaviruspandemiaan liittyneiden HE-luonnosten poisrajaamiseksi.

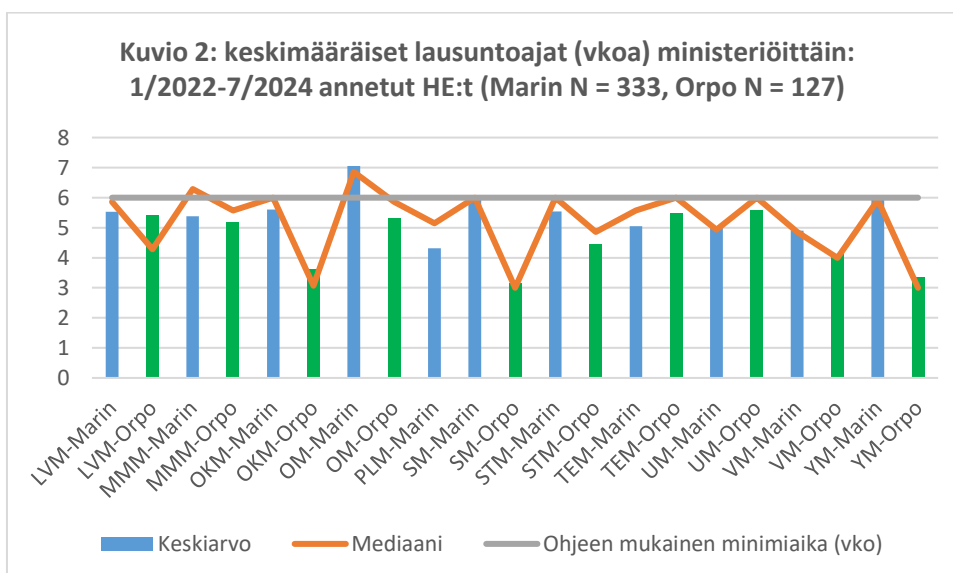
³ Lomakauteen ajoittuviksi lausuntokierroksiksi määriteltiin lausuntokierrokset, joissa yli viikko lausuntoajasta ajoittui juhannuksen ja elokuun alun väliseen aikaan tai joulun ja loppiaisen väliseen aikaan.

⁴ Yleisin tilanne, jossa lausuntokierrosta ei ole järjestetty, ovat olleet talousarvioon liittyvät HE:t. Muissa tilanteissa yleisimpiä HE:ssä mainittuja perusteita lausuntokierroksen järjestämättä jättämiselle ovat olleet hankkeen kiireellisyys tai tekninen luonne.



Lausuntoajoissa on ministeriökohtaisia eroja, minkä lisäksi osassa ministeriöistä on ollut merkittäviä eroja hallituskausien välillä (ks. kuvio 2). Oikeusministeriössä lausuntoaikojen keskiarvo on ollut tarkastelujaksolla noin 6,5 viikkoa, kun lähes kaikissa muissa ministeriöissä keskiarvo on ollut noin 5 viikkoa. Tarkastelujaksolla keskimääräinen lausuntoaika pääministeri Marinin ja pääministeri Orpon hallituskausien välillä on muuttunut eniten sisäministeriössä (3 viikon lyhentyminen), ympäristöministeriössä (2,7 viikon lyhentyminen), opetus- ja kulttuuriministeriössä (2 viikon lyhentyminen) ja oikeusministeriössä (1,8 viikon lyhentyminen).

Kuvio 2: keskimääräiset hallituksen esitysluonnosten lausuntoajat ministeriöittäin 2022–2024



Työryhmässäkin käytyjen keskustelujen mukaan toisissa ministeriöissä ohjeistetusta lausuntoajasta on usein pystytty pitämään kiinni hankkeiden laajuudesta, kiireellisyydestä ja poliittisesta herkkyydestä huolimatta. Toisissa ministeriöissä on koettu merkittävää poliittista painetta lyhentää lausuntoaikoja ja valmistella esitykset kiireellisesti. Kysyttäessä nykyisiä syitä ohjeistetusta lausuntoajasta poikkeamiselle työryhmän kyselyyn vastanneista valmistelijoista lähes kaikki mainitsivat poliittisen paineen. Muita toistuvasti mainittuja syitä olivat mm. lainvalmistelun resurssipuutteet, budjettilakiesitysten aikataulu ja hankkeiden vaikutusten vähäisyys.

2.5 Lausuntomenettely osana lainvalmisteluprosessia

Säädösehdotuksista järjestettävä lausuntomenettely on monissa lainvalmisteluhankkeissa lyhyt osa hankkeen kokonaisuudesta. Lausuntomenettelyä edeltää hankkeen esi- ja perusvalmistelu, ja lausuntomenettelyn jälkeen säädösehdotus viimeistellään jatkovalmistelussa valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksentekoa varten. Monissa lainvalmisteluhankkeissa pisin vaihe on perusvalmistelu, jossa laaditaan lausunnoille lähetettävä HE-luonnos. Koska lausuntomenettelyn pituus muodostaa vain yhden lainvalmisteluhankkeen keston ja aikatauluun vaikuttavista seikoista, painetta lausuntoaikojen lyhentämiseen voitaisiin pyrkiä vähentämään nopeuttamalla muita lainvalmisteluprosessin vaiheita.

Lisäksi kussakin hankkeessa riittävään lausuntoaikaan voidaan vaikuttaa lainvalmisteluhankkeen organisoinnilla. Käytännössä pitkän lausuntoajan merkitys korostuu erityisesti, jos:

- HE-luonnoksen tietopohja (esim. vaikutusarviointi ja säännöskohtaiset perustelut) on puutteellinen, jolloin lausunnonantajat tarvitsevat lausuntonsa laatimiseen ja tietopohjan keräämiseen enemmän aikaa
- lainvalmisteluhankkeen perusvalmistelussa tai muussa aiemmassa vaiheessa sidosryhmiä ei ole kuultu riittävästi; kuulemalla sidosryhmiä varhaisemmassa vaiheessa valmistelua voidaan lyhentää aikaa, jonka sidosryhmät tarvitsevat lausunnon laatimiseen perusvalmistelun tuloksena syntyvästä HE-luonnoksesta, sillä asia on jo entuudestaan tuttu
- lausuntoaika aikataulutetaan merkittävältä osin yleiselle lomakaudelle
- tulevan lausuntokierroksen ajankohdasta ei viestitä riittävän ajoissa etukäteen, jolloin lausunnonantajien on vaikeaa varautua lausunnon antamiseen; esim. kunnissa ja valtakunnallisissa järjestöissä lyhyt ja ennakoimaton lausuntoaika on usein ongelmallinen lausunnon laatimisen organisoinnin kannalta (esim. lausuntoon tarvittavan tietopohjan ja arvioiden kerääminen edellyttää usein kunnan eri elinten tai järjestön jäsenyhdistysten toimia) ja lausunnon päätävän elimen kokousaikataulun vuoksi

Esimerkiksi lausuntomenettelyä edeltäviä, sidosryhmiä laajasti tavoitettavia muita kuulemisia järjestetään käytettävissä olevien arvioiden mukaan esi- ja perusvalmisteluvaiheessa toistaiseksi vain osassa niistä hankkeista, joissa se olisi todennäköisesti hyödyllistä. Samalla esimerkiksi kiireellisillä

toimeksiannoilla valmistelluissa hankkeissa kattava vaikutusarviointi tai varhaisempien kuulemisten järjestäminen voi olla haastavaa. Lainsäädännön arviointineuvoston aikavälillä 8/2023–4/2024 arvioimista lakiesityksistä kaikissa kiitettävästi vaikutusarviointiohjeiden vaatimukset täyttäneissä hankkeissa oli järjestetty muita kuulemisia varsinaisen lausuntomenettelyn lisäksi ja lausuntomenettelyn keskimääräinen lausuntoaika (7 viikkoa) oli selvästi pidempi kuin heikomman arvosanan arviointineuvostolta saaneilla hankkeilla. Lausuntomenettelyn lausuntoajan pituus ei kuitenkaan yksinään selitä sitä, miten laadukkaana arviointineuvosto on pitänyt HE-luonnosten vaikutusarviointia.⁵ Huolellinen ja osallistava valmistelu parantaa kuitenkin neuvoston havaintojen mukaan esitysten laatua ja ymmärrettävyyttä, joskin neuvoston arviointi keskittyy vaikutusarviointiin eikä kuulemiseen tai muihin laadukkaan hallituksen esityksen osatekijöihin.

Lausunnon laatimisen, säädösehdotusten sisällön selvittämisen ja vaikutusarvioinnin kannalta merkitystä on myös esim. säännöskohtaisten perusteluiden laadulla. Säännöskohtaisia perusteluja ei ole systemaattisesti tarkastettu osana laintarkastusta etenkin viime vuosina, koska niiden tarkastamiseen ei ole ollut kiireen vuoksi resursseja. Arviointineuvostokin on vuoden 2024 alusta alkanut kiinnittää tarkempaa huomiota myös säännöskohtaisiin perusteluihin. Taustalla on ollut yleinen huoli siitä, että säännöskohtaisiin perusteluihin ei pystytä panostamaan yhtä paljon kuin aikaisemmin.

2.6 Kansainvälinen vertailu

Kansainvälisesti esimerkiksi [OECD](#) on korostanut sidosryhmien kuulemisen ja riittävän pitkien lausuntoaikojen merkitystä ja hyötyjä sääntelyn tietopohjan vahvistamisesta luottamuksen lisäämiseen. Ulkomailta on esimerkkejä niin Suomea pidemmistä kuin lyhyemmistä vähimmäislausuntoajoista (ks. esim. [OECD](#)). Vertailtaessa kansainvälisiä esimerkkejä kuulemisajoista on huomattava, että kunkin maan lainvalmisteluprosessit ja niihin liittyvät kuulemismenettelyt eroavat toisistaan. Esimerkiksi Virossa on lähtökohtainen velvollisuus järjestää kuuleminen säädösehdotuksen lisäksi myös lainvalmisteluhankkeen lähtökohdista (ns. sääntelyaieasiakirjasta). Tällaiset kuulemiset valmistelun varhaisemmassa vaiheessa voivat vähentää tarvetta myöhemmän lausuntokierroksen pituudelle.

Ruotsissa ohjeistettu lausuntoaika on vähintään 12 viikkoa. Keskimääräinen toteutunut lausuntoaika oli vuonna 2023 arvioiden mukaan 11,5 viikkoa, mutta hankkeiden vaihteluväli on ollut Suomea vastaavasti laaja: lausuntoajat ovat vaihdelleet yhdestä päivästä 22 viikkoon.

Euroopan komission ohjeissa julkisten lausuntokierrosten vähimmäisaika tietopohja-asiakirjoista (esim. säädösehdotuksen vaikutusarviointi) on 12 viikkoa ja niitä seuraavista, komission jo hyväksymistä säädösehdotuksista 8 viikkoa. Komission pääosastojen on pyydettävä pääsihteeristöstä lupaa

⁵ Esimerkiksi arviointineuvoston 1.8.2023-30.4.2024 arvioimissa esityksissä sekä lyhyitä lausuntokierroksia että pitkiä lausuntokierroksia järjestäneet hankkeet ovat saaneet niin välttäviä, tyydyttäviä kuin hyviä arvosanoja.

ohjeistetusta lausuntoajasta poikkeamiseen ja esitettävä poikkeamiselle perustelut. Arvioiden mukaan toteutuneet lausuntoajat vastaavat ohjeistusta ja poikkeamiset lausuntoajasta ovat äärimmäisen harvinaisia.

Virossa ohjeistettu lausuntoaika julkiselle lausuntokierrokselle on vähintään neljä viikkoa. Ohjeiden mukaan lyhyempi lausuntoaika voi yhtäältä olla perustelluissa tilanteissa mahdollinen, mutta toisaalta erityisen laajoissa ja muissa perusteluissa tilanteissa lausuntoaikaa on pidennettävä. Käytännössä Virossa erilaiset lainvalmisteluprosessin hallinnon sisäiset ja ulkoiset lausuntomenettelyt järjestetään usein useammassa osassa. Arvioiden mukaan hankkeen ensimmäisen lausuntomenettelyn keskimääräinen kesto oli 12 työpäivää vuonna 2023, kun ohjeistettu aika kyseiselle lausuntomenettelylle on 15 työpäivää.

Tanskassa riittävä lausuntoaika on ratkaistava tapauskohtaisesti, mutta ohjeistuksen mukaan neljän viikon lausuntoaikaa pidetään tavallisesti riittävänä. Käytännössä yhden tutkimuksen mukaan vuonna 2023 noin kolmanneksessa Tanskan säädösehdotuksista lausuntoaika oli vähintään viisi viikkoa. Noin kolmanneksessa esityksistä se oli vähintään neljä viikkoa ja noin kolmanneksessa vähemmän kuin neljä viikkoa, mukaan lukien 10 %:ssa hankkeista alle 10 päivää.

Saksassa ei ole muodollista vähimmäislausuntoaikaa, mutta lainvalmisteluohjeiden mukaan yleisenä suosituksena on pidetty vähintään neljän viikon lausuntoaikaa. Neljää viikkoa pidempää lausuntoaikaa edellyttäviä tekijöitä voivat kuitenkin olla mm. kuinka isoa joukkoa säädösehdotus koskee taikka kuinka yleisesti merkittävä, tiukka tai merkittävä perusoikeuksien kannalta ehdotus on. Saksasta ei ole pystytty saamaan arvioita toteutuneista lausuntoajoista, mutta julkisessa keskustelussa muun muassa Saksan parlamentin presidentti, sidosryhmät ja arviointineuvosto ovat kritisoineet liian lyhyitä lausuntoaikoja.

Kaiken kaikkiaan arviotiedot ohjeistetusta ja toteutuneesta lausuntoajasta tästä suppeasta vertailusta indikoivat, että tiukasti lausuntoaikojen noudattamista valvovaa Euroopan komissiota lukuun ottamatta kaikissa järjestelmissä todellisen lausuntoajan keskiarvo on muodostunut hieman ohjeistettua vähimmäislausuntoaikaa lyhyemmäksi riippumatta siitä, kuinka pitkä ohjeistettu vähimmäislausuntoaika on (12 viikkoa, 6 viikkoa vai 4 viikkoa).

3. Toimintaympäristön muutokset

Voimassa oleva HE-luonnoksista järjestettävän lausuntomenettelyn lausuntoajan ohjeistus on säilynyt käytännössä muuttumattomana vuodesta 2010. Työryhmän täydentävä toimeksianto painottuu sen arvioimiseen, millä edellytyksillä muun muassa teknologinen kehitys, tehostuneet viestintämah-

dollisuudet ja lainvalmisteluprosessin kehittäminen mahdollistaisivat lausuntoaajan lyhentämisen. Työryhmässä käytyjen keskustelujen ohella kysymyksiin pyydettiin arvioita sidosryhmiltä ja ministeriöiden valmistelijoilta edellä mainituilla kyselyillä.

3.1 Lainvalmistelun kuulemisiin ja hankeviestintään vaikuttavat muutokset

Teknologisen kehityksen ja tehostuneiden viestintämahdollisuuksien osalta iso osa työryhmän kyselyyn vastanneista valmistelijoista ja sidosryhmistä oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä väitteistä, joiden mukaan verrattuna vuoteen 2010 nykyään 1) lausuntojen antaminen on kaiken kaikkiaan nopeampaa ja helpompaa (n. 50 % vastaajista) ja 2) sidosryhmien on helpompaa seurata lainvalmisteluhankkeita, saada niistä tietoa ja valmistautua näkemystensä esittämiseen (n. 70 % vastaajista). Annetuissa perusteluissa moni korosti, ettei teknologinen kehitys kuitenkaan ole ollut ratkaisevaa lausunnon antamisen kannalta. Niin aiemmin kuin nykyään merkittävintä on ollut esitykseen perehtymisen edellyttämä aika, joka on pikemminkin pidentynyt säädöshankkeiden muututtua monimutkaisemmiksi ja laajemmiksi sekä säädöshankkeiden valmistelutahdin nopeutumisen ja lausuttavalla olevien asioiden määrän kasvun vuoksi. Valtioneuvoston palvelujen kuten Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun vaikutukset jakoivat avovastauksissa mielipiteitä. Toisten mielestä palvelut ovat tehneet valmistelusta yleisön kannalta avoimempaa ja helpommin seurattavaa, minkä lisäksi valmistelijoiden työ on helpottunut esim. lausuntojen käsittelyssä. Toisten mielestä Hankeikkunan merkitystä tietolähteenä sidosryhmien kannalta vähentää merkittävästi se, että Hankeikkunan tietosisällöt ja ajantasaisuus vaihtelevat huomattavasti hankkeittain tai hankkeiden yksityiskohdat varmistuvat vasta perusvalmistelun lopussa.

Lainvalmistelun toimintaympäristön voidaankin katsoa muuttuneen viimeisen 14 vuoden aikana sekä lausunnon antamista helpottavilla että sitä vaikeuttavilla tavoilla. Yhtäältä riittävän lausuntoaajan arvioinnin kannalta olennainen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi vaativammaksi lainvalmistelun tietoperusteisuutta ja avoimuutta koskevien odotusten kasvun sekä yhteiskunnan monimutkaistumisen ja moninaistumisen myötä. Osa lausunnoilla olevista esitysluonnoksista on esimerkiksi huomattavasti laajempia kuin aiemmin. Samaan aikaan lainvalmisteluhankkeiden aikataulut ovat arvioiden mukaan kiristyneet, mikä jättää vähemmän aikaa huolelliselle valmistelulle. Lisäksi esityksiä on lausunnolla nykyään enemmän samanaikaisesti erityisesti ruuhka-aikoina, minkä vuoksi lausunnonantajan näkökulmasta lausunnolla olevien asioiden massan hallinta on aiempaa haastavampaa. Nämä haasteet koskevat sidosryhmien ohella ministeriöitä. Esimerkiksi oikeusministeriön julkisoikeuden asiantuntijat antavat parhaimmillaan yli 200 lausuntoa vuodessa, ja jo nykyisillä lausuntoaajoilla kaikkia pyydettyjä lausuntoja ei ehditä antamaan.

Lainvalmistelun ja lausunnotmenettelyn kannalta myös EU-sääntely on aikaisempaa yksityiskohtaisempaa ja laaja-alaisempaa. On tavallista, että EU-säädöksissä on useamman ministeriön alaan

kuuluvia kysymyksiä. Euroopan komissio on viime aikoina suosinut laajoja kokonaisuuksia, joilla voi olla hyvin laajoja vaikutuksia. EU-sääntelyn lisääntynyt horisontaalisuus tarkoittaa, että lausunnonantajien täytyy osata arvioida ehdotuksia usealta kannalta, mikä vie aikaa. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen ja kansainvälisten elinten ratkaisukäytännön huomioiminen edellyttää aiempaa syväliempää perehtymistä lausunnonantajilta. Toisaalta EU:ssa käytetään tietyillä aloilla nykyisin enemmän asetuksia direktiivien sijasta, mikä jossain määrin vähentää kansallista täytäntöönpanotyötä. Samalla moni EU-asetus edellyttää kuitenkin kansallista sääntelyä, esim. toimivaltaisista viranomaisista ja seuraamuksista, minkä valmistelu voi olla hyvinkin työlästä. EU-asetustasoiseen sääntelyyn siirtymisen yhteydessä on myös kumottava aiemman direktiivin nojalla annettua kansallista sääntelyä, jos vastaava sääntely tulee jatkossa suoraan asetuksesta. Myös taustaltaan kansallisella HE:llä voi olla liittymäkohta EU-sääntelyyn tai oikeuskäytäntöön tai kansainvälisiin kysymyksiin.

Toisaalta lainvalmistelussa käytettävissä olevat uudet kuulemisen ja hankeviestinnän välineet ja käytännöt voivat täysimääräisesti hyödynnettyinä sekä helpottaa valmistelua että parantaa hankkeiden avoimuutta ja seuraamis- ja osallistumismahdollisuuksia. Tällä hetkellä palveluja ei kuitenkaan hyödynnetä riittävän systemaattisesti. Lainvalmistelun kuulemisen ja hankeviestinnän kehitystavoitteina on viime aikoina ollut sidosryhmien ja yleisön laajempi osallistaminen, minkä tekninen kehitys mahdollistaisi. Vuonna 2010 ei esimerkiksi ollut käytössä lausuntomenettelyyn tai muihin kuulemisiin käytettäviä kyselyvälineitä (esim. Lausuntopalvelu, Otakantaa, Webropol ja HowSpace), vaan lausuntopyyntöt ja lausunnot lähetettiin sähköpostilla ja joskus jopa kirjeitse, jolloin lausunnon antamisessa piti ottaa huomioon myös postinkulku. Nykyään myös esi- ja perusvalmisteluvaiheen kuulemisia voi helpottaa esimerkiksi suullisten kuulemisten osalta videoneuvottelukuulemisten järjestäminen ja palautteen automaattinen kirjallinen tallentaminen (litterointi).

Aiemmin hankeviestintään ei myöskään ollut valtioneuvoston yhteistä Hankeikkunaa eikä ministeriöiden nykyisiä verkkosivuja vastaavia sisältöjä. Lausuntopyyntöjä julkaistiin nykyistä vaihtelevammin ja hajautetummin ministeriöiden verkkosivuilla. Siksi lainvalmisteluhankkeiden ja niihin liittyvien lausuntopyyntöjen sekä muiden tahojen antamien lausuntojen seuraaminen julkisista lähteistä oli vaikeampaa kaikille ja käytännössä mahdotonta muille kuin vahvasti resursoituille sidosryhmille. Esimerkiksi annettuihin lausuntoihin tutustuminen edellytti usein yhteydenpitoa ministeriön kirjaamon kanssa. Lähi vuosina lausuntomenettelyn toteutusta, ennakoitavuutta, valmistelun etenemisen seuraamista ja valmisteluun osallistumista on tarkoitus helpottaa entisestään usealla käynnissä tai suunnitteilla olevalla tietojärjestelmä uudistuksella, kuten Lausuntopalvelun ja Hankeikkunan uudistuksella. Tavoitteena on tarjota sidosryhmille esimerkiksi mahdollisuus tilata automaattisia herätteitä tiettyyn asiaan liittyvän lausuntokierroksen käynnistymisestä.

Työryhmän kyselyssä valmistelijoita ja sidosryhmiä pyydettiin arvioimaan työryhmässä esillä olleiden lainvalmisteluprosessin toimenpiteiden vaikutusta lausunnon antamisen helpottamiseen ja nopeutumiseen (sidosryhmät) tai osallistumisoikeuksien ja lausuntokierroksen muiden tavoitteiden toteutumiseen (valmistelijat) kuutta viikkoa lyhyemmälläkin lausuntoajalla. Vähintään kaksi kolmasosaa vastaajista katsoi, että kukin esitetty toimenpide⁶ nopeutti lausunnon antamista tai edisti lausuntokierrosten tavoitteiden toteutumista joko jossain määrin tai merkittävästi. Useimmin merkittävänä pidettiin sitä, että lausunnon ollessa HE-luonnoksessa on pitkälle laaditut vaikutusarviot ja säännöskohtaiset perustelut. Annetuissa perusteluissa eri toimenpiteitä pidettiin hyödyllisinä mutta korostettiin myös, etteivät ne korvaa riittävää lausuntoaikaa. Lisäksi 90 % valmistelijoista katsoi, että listattujen toimenpiteiden säännönmukainen toteuttaminen lisää lainvalmisteluprosessin kokonaisresurssitarpeita hieman tai merkittävästi. Vapaissa ehdotuksissa keinoista helpottaa lausunnon antamista tai edistää lausuntokierroksen tavoitteiden toteutumista usea valmistelija ja sidosryhmien edustaja toi esiin esim. kuulemiset ja sidosryhmien osallistamisen valmisteluprosessin varhaisemmissa vaiheissa.

Kaikkien työryhmän kartoittamien, lausunnon antamisen helpottamiseen pyrkivien toimenpiteiden arvioidaan yleistyneen jossain määrin vuoden 2010 jälkeen, mutta hankkeiden välillä on eroja. Rakenteisia lausuntopyyntöjä ja muuta lausunnon olevan ehdotuksen sisällön ja vaikutusten arviointia helpottavaa ja nopeuttavaa materiaalia ei esimerkiksi ollut aiemmin yleisesti saatavana. Nykyisissä tietojärjestelmissä on aiempaa helpompaa ilmoittaa julkisesti etukäteen tulevan lausuntokierroksen ajankohdasta ja aiheesta, jotta sidosryhmät voivat varautua lausunnon laatimiseen ja lausunnon antamiseen mahdollisesti tarvittavan päätöksen tekemiseen. Kaikkia hankkeiden seuranta- ja lausuntojen antamista sekä palautteen koostamista ja analysointia helpottavia keinoja ei kuitenkaan edellä todetusti hyödynnetä valtioneuvostossa järjestelmällisesti. Lausuntopalvelussa julkaistiin esimerkiksi vain noin kolme neljäsosaa lausuntopyynnöistä, jotka koskivat 1/2022–7/2024 annettuja HE-luonnoksia.⁷ Tämä johtuu pääasiallisesti palvelun käytön ministeriökohtaisista eroista: maa- ja metsätalousministeriö ei käyttänyt palvelua lainkaan ja sisäministeriössä palvelua käytettiin noin 10 %:ssa esityksistä, kun muissa ministeriössä palvelun käyttöaste on ollut noin 90 %. Sidosryhmien kannalta Hankeikkunan hyödyllisyyttä ja kiinnostavuutta taas rajoittavat hankekohtaisten tietojen kattavuuden ja ajantasaisuuden vaihtelu hankkeittain ja ministeriöittäin. Joissakin hankkeissa voi myös olla vaikeaa ennakoita tarkasti tulevaa lausuntokierroksen ajankohtaa, eivätkä annetut ennakkotiedot välttämättä tavoita yleisöä laajasti.

⁶ Pitkälle laaditut vaikutusarviot ja säännöskohtaiset perustelut; lausuntopyynnön selkeä taustoitus; hankkeen varhaisemmat kuulemiset; pääosin rakenteistettu kysely; ennakoilmoitus lausuntopyynnön ajasta ja aiheesta; keskustelutilaisuus lausuntokierroksen aikana.

⁷ Lausuntopalvelun käyttöasteen trendi on ollut nousussa. Vuoden 2022 alusta alkaen pääministeri Marinin hallituskaudella palvelua käytettiin 75 %:ssa HE-luonnoksista, kun taas pääministeri Orpon kauden aikana käyttöaste on ollut 80 %.

Aiemmin oli samaten yleisempää, että lausuntopyyntöille lähetetyn HE-luonnoksen vaikutusarvio oli suppea tai keskeneräinen. Vaikutusarviointi saatettiin laatia pitkälti vasta jatkovalmistelussa lausuntopalautetta hyödyntämällä. Nykyinen vaikutusarviointiohjeistus on nostanut vaikutusarvioinnin ja sen dokumentoinnin vaatimuksia, ml. vaatimuksia niiden aloittamisesta valmistelun varhaisessa vaiheessa. Nykyisten ohjeiden mukainen vaikutusarviointi on omiaan helpottamaan ja nopeuttamaan lakiehdotuksen ymmärtämistä ja sen vaikutusten arviointia. Kasvaneet vaatimukset tietopohjaisuudesta koskevat samalla kuitenkin myös sidosryhmiä, jotka tarvitsevat lausuntoaan varten aiempaa useammin sellaista tietoa ja kokemuksia, jota lausunnonantajaorganisaatiot hankkivat esim. jäsenilleen suuntaamalla tiedusteluilla ja muilla selvityksillä. Sidosryhmillä ei siis ole tavallisesti riittävän yksityiskohtaisia ja kattavia valmiita aineistoja lainsäädäntöhankkeiden kommentoimiseksi, vaan kannanmuodostus ja perusteltujen näkemysten esittäminen edellyttävät hankekohtaista tiedonkeruuta. Tällaiseen tiedonhankintaa kuluu aikaa ja se on erityisen haasteellista, jos suuri osa lausuntokierroksista järjestetään samanaikaisesti tai ne ajoittuvat yleiseen loma-aikaan.

Muutkin lakiehdotusten sisältöä ja valmistelua koskevat vaatimukset ja ohjeet ovat kehittyneet merkittävästi vuoden 2010 jälkeen. Lakiehdotusten sisältö on aiempaa yksityiskohtaisempaa useista muista syistä, kuten EU-sääntelyn sääntelytavan vuoksi ja sen takia, että aiempaa useammin muutetaan olemassa olevan sääntelyn yksityiskohtia. Laajemmat hallituksen esitykset ja niihin liittyvät tausta-aineistot vaativat sidosryhmiltä myös enemmän aikaa asiaan tutustumiseen. Tässäkin yhteydessä voidaan siis todeta, etteivät vaikutukset lausunnon antamisen helpottumiseen ja nopeutumiseen ole olleet yksisuuntaisia tai yksiselitteisiä.

3.2 Muut lainvalmisteluprosessin jatkovalmistelun aikatauluun vaikuttavat muutokset

Lausunntoimenettelyä ei ole tarkoituksenmukaista arvioida irrallisena kysymyksenä, kun tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa lainvalmisteluprosessia. Edellä todetusti lausuntokierroksen kesto muodostaa monissa hankkeissa lyhyen osan lainvalmisteluhankkeen kokonaiskestosta. Myös lakiehdotusten jatkovalmisteluun ja HE:n antamisen aikataulutukseen sekä esimerkiksi vaalivuoden ensimmäisenä vuonna valmisteltavien budjettilakien kiireeseen vaikuttavat lausunntoimenettelyn lisäksi monet muutkin lainvalmisteluprosessin vaiheet ja niissä vuoden 2010 jälkeen tapahtuneet muutokset.

Työryhmän järjestämässä valmistelijakyselyssä valmistelijoilta kysyttiin muista valmisteluprosessin loppuvaiheen aikatauluihin vaikuttavista tekijöistä sekä niiden merkityksestä mahdollisena keinona vähentää merkittävästi painetta lausuntoaikojen lyhentämiseen. Työryhmässä esillä olleista keinoista vähentää painetta lausuntokierrosten lyhentämiseen vastaajat pitivät useimmin merkittävänä hallitus-

ohjelman parempaa suhteuttamista ministeriöiden resursseihin. Lisäksi moni näki mm. käänösresurssien lisäämisen ruuhkatilanteisiin ja lainvalmisteluprosessin poliittisen päätöksenteon virtaviivaistamisen mahdollisina keinoina.⁸

Muista lainvalmisteluhankkeiden jatkovalmistelun aikatauluun vaikuttavista muutoksista kokonaan uusi prosessivaihe on mahdollinen lainsäädännön arviointineuvoston käsittely HE-luonnoksen vaikutusarvioinnin laadun varmistamiseksi lausuntomenettelyn jälkeen. Arviointineuvosto käsittelee vuosittain noin 10–20 % annettavista hallituksen esityksistä eli 30–50 HE-luonnosta. Ohjeistuksen mukaan neuvoston työlle on varattava noin neljän viikon käsittelyaika sen jälkeen, kun esitysluonnos on viimeistelty lausuntokierroksen jälkeen neuvoston käsittelyä varten. Käytännössä neuvosto on antanut lausunnon keskimäärin n. 8,5 työpäivässä (2023). Lisäksi ministeriön tulee varata aikaa esityksen mahdollisiin korjauksiin neuvoston lausunnon antamisen jälkeen. Esitysluonnos voi olla samaan aikaan käännettävänä, laintarkastuksessa ja oikeuskanslerin lausunnolla.

Vuoden 2010 jälkeen esitysten laajentuminen ja kasvaneet käänösmäärät ovat vaikuttaneet myös kääntämiseen varattavaan aikaan, vaikka kääntämisessä hyödynnetään nykyisin työtä tehostavia ja nopeuttavia teknisiä välineitä, kuten käänösmuisteja ja konekääntimiä. Kunkin esityksen kääntämiseen tarvittavaan aikaan vaikuttaa moni asia, kuten esityksen sivumäärä, aihepiiri ja lakitekninen laatu, missä vaiheessa ja miten valmiina esitys toimitetaan käännettäväksi sekä käänösyksikön työtilanne. Ohjeistuksen mukaan lyhyimmille hallituksen esityksille kääntämiseen varattava aika on n. 2 viikkoa ja pisimmille n. 2–3 kuukautta, minkä lisäksi käänöstilausten käsittelyssä on tilausten määrästä ja hallituksen esitysten laajuudesta johtuen käytännössä jatkuva työjono, joten kääntäjän vapautumista on odotettava muutamasta päivästä muutamaan viikkoon. Valmistelijan onkin huomioitava kääntämiseen varattavassa ajassa merkittävät vaihtelut käsittelyjonoissa esim. ruuhka- ja loma-aikoihin liittyen sekä se, ettei ajantasaista tietoa käsittelyjonosta ole saatavilla jatkuvasti.

Vuoden 2010 jälkeen laintarkastus on muuttunut niin, että lakiehdotuksen pääasiallista sisältöä (yleensä enintään yksi sivu) lukuun ottamatta lakiehdotuksen perusteluita ei yleensä tarkasteta. Tämä on korostanut lainvalmistelijan roolia mm. perusteluiden ruotsinkielisen käänöksen oikeellisuuden varmistamisen osalta, mihin kuluu enemmän aikaa. Laintarkastukseen vaadittavan ajan yksityiskohtaisempaa ohjeistusta ei ole pidetty mahdollisena hankkeiden ja valmistelun laadun vaihteluiden ja käsittelyjonotilanteen vuoksi. Aiemmasta poiketen lähes kaikki säädösluonnokset toimitetaan nykyisin laintarkastettavaksi, mutta aikataulujen kireyden vuoksi kaikkia ei ehditä tarkastaa (ruuhkaa on erityisesti hallituskausien lopussa ja budjettilakin antamiseen liittyen). Hyvin kirjoitetun pitkänkin

⁸ Muut keinot vastausten yleisyysjärjestyksessä: arviointineuvostolle viimeistelemätön HE-luonnos; lainvalmistelun johtamisen kehittäminen ruuhkatilanteissa; budjettilakien varhaisempi yhteisvaikutusten arviointi; laintarkastukseen HE-luonnos useampana osana; hallinnon valmistautuminen erilaisten hallituspohjien hankkeisiin; tekoälyn ja muun teknologian hyödyntäminen lausuntokierroksella.

esityksen tarkastamiseen voi kestää vain muutaman päivän varsinkin, jos esityksellä ei ole EU-kytkentää. Toisaalta heikosti valmistellun tai EU- ja kansallisen lainsäädännön kanssa haastavan kokonaisuuden muodostavan säädösehdotuksen tarkastaminen saattaa kestää useamman viikon ja ruuhka-aikaan työjonossa voi joutua odottamaan useamman viikon, jolloin laintarkastusvaihe voi kestää 1–1,5 kuukauttakin. Mahdollinen käsittelyn kiirehtiminen perustuu laintarkastusyksikön tapauskohtaiseen harkintaan. Yhteiskunnallisesti merkittävät esitykset voivat päästä nopeastikin jonon ohi. Hallitusohjelman toteutukseen liittyvät esitykset on yleensä otettava jonon ohi, budjettilakiesityksiä ei muuten yleensä priorisoida.

Myös hallitusohjelman suhde ministeriöissä ennestään laadittuihin selvityksiin ja valmisteilla oleviin hankkeisiin on muuttunut. Aiempaa useammin hallitusohjelmassa on sellaisia ilmiölähtöisiä poikkiallinnollisia tavoitteita ja yksityiskohtaisia keinoja taikka laajoja kokonaisuudistuksia, joiden toteuttamiseen hallinto ei ole voinut varautua vastaavasti kuin vielä oli mahdollista 2000-luvulla, jolloin isommissa osassa hallitusohjelmahankkeista ministeriöissä oli jo työn alla esiselvityksiä ja suunnitelmia. Lainvalmisteluhankkeiden aikatauluun vaikuttavat myös hallitusohjelman valmistumisen ajankohta ja sisältö sekä julkisen talouden suunnitelman valmistumisajankohdan myöhentyminen. Lisäksi lainsäädäntösuunnitelmakäytäntöjä on kehitetty ja suunnitelman seuranta tehostettu. Vuoteen 2010 verrattuna esimerkiksi eduskuntavaalit ovat nykyisin noin kuukautta myöhemmin, hallitusneuvottelut voivat kestää kesään asti ja hallitusohjelman valmistuminen voi kestää lomakauden alkuun, mistä huolimatta budjettilakiesitykset on annettava ennen vaaleja päätetyssä aikataulussa syksyllä.

Lainvalmistelijoiden näkökulmasta lausuntopalautteen koostaminen ja arviointi vaati ennen huomattavasti enemmän aikaa kuin käytettäessä Lausuntopalvelun mahdollistamaa, temaattisiin kysymyksiin jäseneltyä rakenteista lausuntopyyntöä. Palautteen koostamiseen ja arviointiin kuluva aika on otettava huomioon lakiehdotuksen jatkovalmistelun ja antamisen aikataulutuksessa. Käytännössä lausuntoyhteenvetojen laatiminen oli huomattavasti harvinaisempaa kuin nykyisin, joten niiden laatimiseen ei aiemmin kuitenkaan yleensä varattu jatkovalmisteluvaiheessa vastaavasti aikaa kuin nykyisen ohjeistuksen noudattamiseksi on tarpeen. Nykyisin jatkovalmistelun tarpeisiin riittävä lausuntoyhteenveto voidaan koostaa rakenteiseen⁹ lausuntopyyntöön saadusta suurestakin lausuntomäärästä muutamassa päivässä, mikä voi nopeuttaa huomattavastikin jatkovalmistelua. Toisaalta lausuntopyyntöjen rakenteistamista ei vielä hyödynnetä järjestelmällisesti ministeriöiden lausuntopyynnöissä. Lisäksi erityisesti kokonaan tai pääosin rakenteistettuihin lausuntopyyntöihin voi liittyä riskejä esimerkiksi siitä, että ennalta määritellyt kysymykset rajaavat tarpeettomasti hankkeen kannalta mahdollisesti merkittävien näkökulmien esiin tuomista.

⁹ Esimerkki rakenteistetusta lausuntopyynnöstä, jossa hyödynnetään monivalintavastausvaihtoehtoja temaattisiin kysymyksiin, vastausvaihtoehtojen avointa perustelumahdollisuutta sekä mahdollisuutta vapaan palautteen antamiseen: [oikeusministeriön lausuntopyyntö asunto-osakeyhtiölain muutostarvetta koskevasta arviomuistista](#).

4. Toimintavaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tässä jaksossa esitellään ja arvioidaan toimintavaihtoehtoja työryhmän työskentelyn perusteella. Työryhmän aiemman opasluonnoksen osalta yksi merkittävä kysymys on, että jos ohjeistettua lausuntoaikaa lyhennetään, pitäisikö opasluonnoksen velvoittavampia periaatteita lisätä tai muuttaa (luonnoksen pehmeämmistä suosituksista velvoittavampia periaatteita tai uusia periaatteita).

Edellä esitellyt valtiosääntöiset seikat muodostavat reunaehdot toimintavaihtoehdoille. Valtioneuvoston kuulemisohjeet eivät sido ministeriöitä oikeudellisesti. Ministeriöillä on perustuslakiin ja muihin säädöksiin perustuva velvollisuus edistää ihmisten osallistumisoikeuksien toteutumista sekä valmistelun avoimuutta. Virkavalmistelua koskevien lainvalmisteluohjeiden tulee olla perustuslain mukaisia ja turvata siinä säädettyjä oikeuksia. Oikeuskansleri arvioi laillisuusvalvonnassaan viime kädessä tapauskohtaisen harkinnan perusteella, täyttävätkö lainvalmistelun kuulemiset (ml. HE-luonnoksesta järjestettävän lausuntoaajan pituus) perustuslain edellytykset riippumatta siitä, mikä valtioneuvoston ohjeistama vähimmäislausuntoaika on. Riittävä lausuntoaika tulee siis viime kädessä arvioida jatkosakin kussakin lainsäädäntöhankkeessa erikseen.

Työryhmän kyselyissä valmistelijoille ja sidosryhmille valtaosa vastaajista (kysymyksestä riippuen 86–88 % sidosryhmistä ja 61–65 % valmistelijoista) katsoi, että lausuntoaajan lyhentäminen neljään viikkoon vaikuttaa yleensä merkittävästi niin palautteeseen esityksen tietopohjasta ja vaikutusarvioinnista, yksityiskohtaiseen palautteeseen säännösehdoituksista ja säännöskohtaisista perusteluista kuin lausunnon kattavuuteen. Annetuissa perusteluissa moni korosti lyhyiden lausuntoaikojen kielteisiä puolia ja sitä, että lausuntomenettely on vain lyhyt osa lainvalmisteluhankkeen kokonaiskestosta. Lyhyempi lausuntoaika ei olennaisesti nopeuta prosessia mutta heikentää lausuntojen yksityiskohtaisuutta ja siten lainvalmistelun laatua, tasapuolisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja demokratiaa, luottamusta valmisteluun sekä sääntelyn toimeenpanoa. Moni mainitsi loma-ajat ja organisaatioiden päätöksenteon edellyttämän ajan lyhyen lausuntoaajan erityisinä haasteina. Myös ruotsinkielisten tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien ja Ahvenanmaan maakunnan kuulemisen varmistamisen haasteet nostettiin esille. Toisaalta sekä jotkut valmistelijat että sidosryhmät katsoivat, että erityisesti muissa kuin laajoissa hankkeissa 4 viikon lausuntoaika voi hyvin riittää, eikä merkittäviä vaikutuksia lausuntopalautteeseen yleensä ole.

Työryhmä yhtyy näkemykseen siitä, että kun tarkastellaan tavoitetta tehostaa ja nopeuttaa lainvalmisteluprosessia, lausuntomenettelyn kestoa ei ole tarkoituksenmukaista arvioida irrallisena kysymyksenä. Lainvalmisteluprosessia voidaan pyrkiä kehittämään muillakin keinoilla.

Lisäksi työryhmä yhtyy edellä kuvattuun kyselypalautteeseen siitä, etteivät teknologinen kehitys ja tehostuneet viestintämahdollisuudet ole muuttaneet lausuntojen antamista niin merkittävästi vuoden 2010 jälkeen, että muutokset yksinään puoltaisivat lausuntomenettelyn lausuntoaikojen merkittävää

lyhentämistä. Teknologisen kehityksen ja tehostuneiden viestintämahdollisuuksien hyödyt ovat liittyneet ennen kaikkea hankkeiden seurannan helpottumiseen, laajemman lausunnonantajajoukon tavoittamiseen ja lausuntopalautteen arvioinnin nopeutumiseen. Sen sijaan varsinaisen asiaan perehtymisen sekä lausunnon valmistelun (ml. tiedonkeruu) ja sen hyväksymisen edellyttämän ajan kannalta merkittäviä muutoksia ei ole tapahtunut. Suurimmat hyödyt teknologisesta kehityksestä lainvalmisteluprosessin tehostamisen kannalta liittyvätkin todennäköisesti ennemmin valmistelijoiden työhön. Teknologian hyödyntämisen avulla voidaan esimerkiksi kuulla yleisöä pienemmillä panostuksilla ja analysoida saatu palaute nopeammin kuin aiemmin. Alustavat arviot lainvalmisteluun liittyvistä tekoälypiloteista (esim. tekoälyn hyödyntäminen lausuntopalautteen koostamisessa) ovat olleet, etteivät työkalut ainakaan vielä helpota ja nopeuta lainvalmistelutyötä.

Vaihtoehto 1: Säilytetään nykyinen lausuntoajan pääsääntö (vähintään 6 viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään 8 viikkoa ja yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) ja avataan ohjeessa aiempaa konkreettisemmin pääsäännöstä poikkeamisen edellytykset. Ohjeistettua vähimmäisai-
kaa lyhyempi lausuntoaika voisi tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella olla mahdollista esimerkiksi seuraavissa tilanteissa:

- vaikutuksiltaan suppeat hankkeet¹⁰
- helposti omaksuttavat hankkeet¹¹
- vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet¹²

¹⁰ Muutokset, joiden pääasialliset vaikutukset rajoittuvat suppealle alueelle ja ovat merkitykseltään pieniä. Usein lain täytäntöönpanoon liittyvät asetukset ja oikeussääntöjä sisältävät määräykset ovat vaikutuksiltaan 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. Esimerkiksi esityksessä HE 85/2023 21 päivän lausuntoaika perusteltiin asian kiireellisyydellä ja teknisellä luonteella, jotka liittyivät virheellisen säännöksen korjaamiseen ennen sen voimaantuloa.

¹¹ Hankkeen pääasialliset vaikutukset ovat selvitettävissä helposti ja nopeasti. 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 määrälläikäisen lain voimassaolon jatkamista. Hankkeen sisällöstä riippumatta esityksen omaksuttavuutta voidaan helpottaa esimerkiksi kuulemisoppaan mukaisilla esi- tai perusvalmistelun aikaisilla kuulemisilla, lausunnonantajien saatavana olevalla pitkälle laaditulla hallituksen esitysluonnoksella, lausuntokierroksen aikana järjestetyillä keskustelutilaisuuksilla sekä hankeviestinnällä, kuten hankkeen aiempien vaiheiden arvioiden ja tietojen julkaisemisella sekä ennakkotiedolla lausun-
tomenettelyn ajankohdasta ja aiheesta. EU-säädösten kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön omaksuttavuutta voi olla mahdollista helpottaa riittävän yksityiskohtaisella EU-säädösehdotuksen vaikutusarvioinnilla E-kirjeissä ja U-kirjeissä sekä niistä järjestetyillä kuulemisilla.

¹² Hallituksen esityksellä täytäntöönpantavassa EU-säädöksessä tai voimaansaattavassa valtiosopimuksessa on vähän kansallista liikkumavaraa. Vähäisestä liikkumavarasta on usein kyse sellaisen EU-asetuksen tai EU-direktiivin vähimmäistäytäntöönpanossa, jossa EU-säädöksen jättämä kansallinen liikkumavara ei mahdollista merkitykseltään erilaisia kansallisia ratkaisuvaihtoehtoja. Kansallisen liikkumavaran määrää voi kuitenkin olla vaikeaa arvioida yksiselitteisesti. Kuulemisoppaan 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. Vähäisen liikkumavaran hankkeista ei lähtökohtaisesti ole kyse

- asian poikkeuksellinen kiireellisyys¹³

Nämä poikkeamisperusteet perustuvat pääsääntöisesti oikeuskanslerin ratkaisukäytäntöön. Työryhmän kyselyyn vastanneiden valmistelijoiden joukossa aiemman opasluonnoksen poikkeamisperusteista¹⁴ selkeästi eniten kannatusta saivat vaikutuksiltaan suppeat hankkeet (91 % vastaajista) ja yllättävät yhteiskunnalliset kriisit (85 % vastaajista). Huomattavasti pienempi osa (n. 30–40 % vastaajista) piti muita aiemman opasluonnoksen syitä perusteltuina syinä poiketa pääsääntöisestä lausuntoajasta.

Muista valmistelussa esillä olleista poikkeamisperusteista vain 11 % kannatti vaalivuonna valmisteltavia budjettilakeja perusteltuna syynä poiketa lausuntoajasta. Työryhmäkään ei katso, että vaalivuoden syksy olisi perusteltu syy poiketa ohjeistetusta kestosta. Vaalivuoden syksyn budjettilakien valmistelun mahdollisessa kiireessä on kyse poliittisesta kiireestä ja lainvalmistelun johtamisesta. Oikeuskanslerin vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan poliittinen kiire, kuten hallitusohjelman kirjaukset tai budjettilakien aikataulu, ei oikeuta poikkeamaan ohjeistetusta lausuntoajasta. Näin ollen vaalivuoden syksyä ei voida työryhmän näkemyksen mukaan ohjeistaa perustelluksi syyksi lyhyemmälle lausuntoajalle.

Perusteltu syy poikkeamiselle tulisi jatkossakin mainita lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. Avoimuus edistää riittävää harkintaa siitä, täytyvätkö poikkeamisen edellytykset. Lisäksi tarkennetut poikkeamisperusteet yhdistettynä perusteluvollisuuden edistävät poikkeamiskäytännön kehittymistä yhtenäisemmäksi. Työryhmän saamassa kyselypalautteessa toivottiin mm. suppeita ja tarkkarajaisia poikkeamisperusteita, jotta poikkeamisesta ei muodostuisi uutta pääsääntöä. Työryhmän näkemyksen mukaan uuden kuulemisoh-

hankkeissa, joissa käytetään vähimmäisharmonisaation ylittäviä jäsenvaltio-optioita tai vähimmäistaso muutoin ylitetään esimerkiksi kansallisten syiden vuoksi. Tällöinkin kyseessä voi olla vaikutuksiltaan vähäinen tai helposti omaksuttava hanke.

¹³ Poikkeukselliset tilanteet, jotka edellyttävät kiireellistä reagointia sääntelyllä esimerkiksi välttämättömistä oikeudellisista tai taloudellisista syistä taikka kansallisen turvallisuuden tai muun painavan oikeushyvän turvaamiseksi. Asian poikkeuksellinen kiireellisyys voi liittyä esimerkiksi vakavaan epidemiaan, talous- tai energiakriisiin, turvallisuusuhkaan tai luonnonkatastrofiin. Esimerkiksi esityksen HE 66/2024 11 päivän lausuntoaikaa perusteltiin itärajan muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen liittyvällä asian kiireellisyydellä. Esitys oli myös laajuudeltaan suppea. Myös Suomen EU- tai kansainväliset velvoitteet voivat joskus edellyttää kiireellistä reagointia sääntelyllä. 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.

¹⁴ Hanke on vaikutuksiltaan suppea; hanke on helposti omaksuttava; hallituksen esityksellä täytäntöön pantavassa EU-säädöksessä on vähimmäisharmonisointivaihtoehtojen vaikutusten kannalta vähän kansallista liikkumavaraa; kyseessä on välttämätön ja kiireellinen oikeudellinen tai taloudellinen syy; kyseessä on yllättävä yhteiskunnallinen kriisi, joka edellyttää nopeaa reagointia sääntelyllä esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

jeen jatkovalmistelussa onkin arvioitava vielä tarkasti poikkeamisperusteiden sanamuotoja ja perusteista mahdollisesti annettavia, konkretisoivia esimerkkejä. Haasteena on se, miten selkeästi ja samalla sekä riittävän joustavasti että suppeasti perusteet voidaan muotoilla, jotta niitä sovellettaisiin harkitusti ja yhdenmukaisesti sekä hankkeiden erot huomioon ottaen koko valtioneuvostossa. Yhdenmukaisuutta ja harkintavallan huolellista käyttämistä voitaisiin edistää avoimuuden ja perusteluvelvollisuuden lisäksi määrittämällä yhdenmukaisesti joko ministeriöissä tai valtioneuvoston tasolla (esim. kuulemisoppaassa), miten poikkeamismahdollisuuden käyttämisestä päätetään.¹⁵ Nykyinen kuulemiskäytäntö huomioon ottaen työryhmä pitää vaihtoehdon 1 kohdalla kuitenkin riittävänä avoimuuden ja toteutuneiden lausuntoaikojen seurannan keinona sitä, että poikkeamisesta ja sen perusteista kerrotaan nykyistä ohjeistusta vastaavin tavoin.

Nykyistä ohjeistusta vastaavasti lausuntoaikaa olisi aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Yleisiä lomakausia ovat joulun ja loppiaisen välinen aika sekä juhannuksen ja elokuun alun välinen aika. Tämä pidennystarve koskee muitakin jäljempänä käsiteltäviä vaihtoehtoja.

Vaihtoehto säilyttää vakiintuneen ja hyvänä pidetyn nykyisen pääsäännön, joka on selkeä ja yksinkertainen. Samalla poikkeamisperusteiden määrittely tukee ministeriöitä aiempaa paremmin tilanteissa, joissa arvioidaan mahdollisuutta lyhyempään lausuntoaikaan kunkin hankkeen erityispiirteiden perusteella. Vaihtoehto turvaa varmimmin kuulemiselta edellytettävät perustuslain reunaehdot (ml. selvemmin määritellyt edellytykset poikkeamiselle), edistää parhaiten osallistumisoikeuksien toteuttamista sekä mahdollistaa parhaiten asianmukaisen ja riittävän tietopohjan tuottamisen eduskunnalle.

Lainvalmistelun ohjauksen ja vastuusuhteiden selkeyden kannalta on hyödyllistä, että nykyistä pääsääntöä lyhyemmän lausuntoaajan soveltamisesta yksittäisessä hankkeessa päätetään ministeriön johdossa (poliittinen johto ja virkajohto). Jos ohjeet edellyttävät lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmattonta 6–8 viikon lausuntoaikaa, on todennäköisempää, että yksittäistapauksissa linjaus lyhyemmästä lausuntoaajasta haetaan johdolta. Jos taas pääsääntönä olisi selvästi nykyistä lyhyempi lausuntoaika, jota osassa hankkeista tulisi tapauskohtaisen harkinnan perusteella pidentää perustuslain noudattamiseksi, riittävän lausuntoaajan arviointi jäisi todennäköisemmin valmistelun käytännön toteutuksesta vastaavan virkahenkilön vastuulle.

Uuden kuulemisoppaan tavoitteena on edistää työryhmän opasluonnoksessa suositeltujen lausunnon antamista helpottavien ja nopeuttavien tukitoimien (esim. hankkeen varhaisemmat kuulemiset, ennakkoilmoitus lausunntomenettelyn ajankohdasta ja aiheesta sekä kuulemistilaisuus lausunntomenettelyn aikana) käyttöä. Käytäntöjen yleistyminen ja kehitys lausunnon antamista mahdollisimman hyvin tukeviksi voi kuitenkin viedä pidemmän aikaa. Lausuntoaajan pääsäännön säilyttäminen nykyisenä ja

¹⁵ Esimerkiksi joissakin ministeriöissä poikkeamiseen on vaadittu lainvalmistelun laadusta ministeriöissä vastaavan kansliapäällikön lupa.

lyhyemmän lausuntoajan mahdollistavien poikkeusperusteiden selventäminen edistävätkin sitä, että lausunnon antamista helpottavia ja nopeuttavia toimia otetaan käyttöön ja toteutetut toimet otetaan huomioon riittävän lausuntoajan määrittämisessä kulloinkin vallitsevan tilanteen mukaisesti.

Vaihtoehdon hyötyjä on osallistumisoikeuksien ja eduskunnan tiedonsaantioikeuksien varmistamisen lisäksi valmistelua kohtaan tunnetun luottamuksen säilyttäminen. Riittäviä lausuntoaikoja on pidetty keskeisenä osana lainvalmistelun pelisääntöjä ja hyväksyttävyyttä yli vaalikausien.

Nykyistä ohjeistusta vastaavasti erityisestä syystä sallitun lyhyemmän lausuntoajan vähimmäispituutta ei rajattaisi, joten tältä osin nykyistä käytäntöä ei ehdoteta muutettavan. Nykyinen ohjeistus ei ole estänyt kiireellisten ja ennakoimattomien hankkeiden valmistelua, eikä lainvalmisteluhankkeiden luonteiden erojen vuoksi poikkeamistilanteissa lyhimmän sallitun lausuntoajan määrittelyä pidetä jatkossakaan tarkoituksenmukaisena. Esimerkiksi 2 viikon ehdoton vähimmäisaika voi olla tapauskohtaisen arvioinnin perusteella tarpeettoman pitkä tai liian lyhyt. Käytännössä erityisestä syystä riittävänä on voitu pitää esimerkiksi pandemiaoloissa 5 päivän lausuntoaikaa ja lainsäädännön arviointineuvostolta hyvän arvosanan vaikutusarviointista saaneessa HE:ssä lausuntoaika on voinut olla alle 2 viikkoa. Perustuslain vaatimusten täyttäminen edellyttää tapauskohtaista kokonaisharkintaa, kuten edeltä ilmenee. Pääsääntöä lyhyemmän lausuntoajan vähimmäispituuden määrittely myös vähentäisi kannustimia tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan.

Vaihtoehto 2: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi vähintään 5 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 7 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa. Osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioidaan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähikohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta sekä vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste).

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi kuulemisesta koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen muuttamista vastaavasti.

Uusi 5 viikon lausuntoajan pääsääntö vastaisi viimeaikaista toteutunutta lausuntoajan keskiarvoa, joka on noin viikon alle nykyisen pääsäännön. Myös verrokkimaissa toteutunut käytäntö on edellä todetusti ollut jonkin verran alle ohjeistetun pääsäännön riippumatta siitä, onko ohjeistettu pääsääntö esim. 12 vai 4 viikkoa. Jos ohjeistettua pääsääntöistä lausuntoaikaa lyhennetään, tämän perusteella voidaan arvioida, että tosiasialliset lausuntoajat voisivat hyvin muotoutua uuttakin pääsääntöä lyhyemmiksi.

Mitä lyhyemmäksi lausuntoajat käytännössä muodostuvat, sitä tärkeämpää on tehostaa ja yhdenmu-
kaistaa lausuntopyyntöjen laativan ministeriön toimia, joilla lausunnon antamista voidaan jossain mää-
rin tai merkittävästikin helpottaa ja nopeuttaa. Näistä syistä opasluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi
arvioida, miltä osin opasluonnoksen lausunnon antamista helpottavia ja nopeuttavia suosituksia pi-
täisi muuttaa lähtökohtaisesti noudatettaviksi periaatteiksi. Tämä koskee myös jäljempänä esiteltävää
vaihtoehtoa 3. Samalla on huomioitava, että resurssien puutetta pidetään keskeisenä haasteena lain-
valmistelun laadulle, ja lähes kaikki työryhmän kyselyyn vastanneet valmistelijat arvioivat toimenpitei-
den järjestelmällisen toteuttamisen lisäävän lainvalmistelun resurssitarpeita joko jossain määrin tai
merkittävästi. Lausunnon antamista helpottavien ja nopeuttavien toimien tosiasiallinen edistäminen
edellyttäisi siis riittävien resurssien varmistamista sekä muun muassa koulutusta ja uusien käytäntö-
jen vakiintumista, mihin kuluu aikaa.

Vaihtoehto täyttää todennäköisesti perustuslain reunaehdot kuulemiselle yhtä lailla kuin vaihtoehto 1.
Työryhmän näkemyksen mukaan mikä tahansa vakiintuneen, ohjeistetun lausuntoajan yleinen lyhen-
täminen sisältää kuitenkin huomattavassa osassa hankkeita riskejä lainvalmistelun laadun, osallistu-
misoikeuksien, eduskunnan tiedonsaantioikeuden, valmistelua kohtaan tunnetun luottamuksen sekä
poliittisten riskien kannalta. Yksikin viikko on sidosryhmien näkökulmasta merkittävä aika lausunnon
valmistelun ja hyväksymisen kannalta. Lyhyemmästä lausuntoajasta aiheutuvat riskit ja osallistumi-
sen vaikeutuminen korostuvat niinä aikoina, jolloin järjestetään samanaikaisesti suuri määrä lausun-
tomenettelyitä hallituksen esitysten antamisen määräaikojen vuoksi. Näitä riskejä on avattu tarkem-
min edellä, ja niitä avataan lisää vaihtoehdossa 3.

Samaan aikaan lausuntoajan pääsäännön lyhentämisestä viikolla ei ole nähtävissä selkeitä hyötyjä
lainvalmistelun kannalta. Viikkoa lyhyempi lausuntoaika ei yleensä lyhentäisi merkittävästi hallituksen
esityksen tai asetusehdotuksen valmisteluun kuluva kokonaisaika verrattuna vaihtoehtoon 1, jonka
sisältämät poikkeusmahdollisuudet kattavat jo tilanteet, joissa voi olla perusteltu tarve kiirehtiä val-
misteluprosessia.

**Vaihtoehto 3: Määritellään uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi vähintään 4 viikkoa (laajoissa
hankkeissa vähintään 6 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismah-
dollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa. Osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioi-
daan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaeh-
toisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on läh-
tökohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn
aiheesta ja ajankohdasta, vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste,
kuulemiset varhaisemmassa vaiheessa valmistelua sekä lausuntokierroksen aikana järjestet-
tävä keskustelutilaisuus).**

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi kuulemista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen muuttamista vastaavasti.

Lausuntoaajan lyhentämisellä 6 viikosta 4 viikkoon voi olla usein olennainen merkitys lausuntojen laadun ja lausunnonantamismahdollisuuden käyttämisen, eduskunnan tiedonsaannin sekä lainvalmistelua kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta. Tällaiset vaikutukset olisivat merkittävimpiä yleisön tai heikommin resursoitujen sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien kannalta. Kielteiset vaikutukset korostuisivat silloin, kun samaan aikaan järjestetään useita lausuntomenettelyitä. Edellä todetusti lyhyemmällä lausuntoaajoilla sidosryhmien ohella myös esim. ministeriöt saattavat joutua jättämään useammin lausumatta asioista tai rajaamaan lausunnoissaan käsittelemiään asioita.

Oikeuskansleri on tapauskohtaisessa harkinnassa pitänyt neljän viikon lausuntoaajan hyväksyttävyyttä rajatapauksena. Ei siis ole selvää, täyttääkö neljän viikon lausuntoaika perustuslain reunaehtoja ainaakaan laajemmissa tai vaikutuksiltaan merkittävämmissä hankkeissa, vaikka lausunnon antamista ainakin jossain määrin helpottavat ja nopeuttavat em. toimet olisivat lähtökohtaisesti velvoittavia. Näistä syistä ohjeistukseen tulisi määrittää myös pidempi vähimmäisaika laajoille hankkeille, eikä työryhmä esimerkiksi pidä yleistä ohjetta 4 viikon lausuntoaajasta mahdollisena.

On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko pääsääntöistä neljän viikon lausuntoaikaa pitää yleisestikään riittävänä osallistumisoikeuksien asianmukaiseksi toteuttamiseksi sekä eduskunnan tiedonsaantioikeuksista huolehtimiseksi. Jos neljä viikkoa omaksutaan pääsäännöksi lausuntoaajan pituudelle, tämä lähettää myös selkeän viestin siitä, että pidempi lausuntoaika on poikkeuksellista. Edellä todetusti verrokkimaissa toteutunut keskimääräinen lausuntoaika on käytännössä muodostunut hieman ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyemmäksi. Oikeuskanslerin ratkaisukäytännön valossa lausuntomenettely on lainvalmistelun keskeinen osallistumisoikeuden toteuttamiskeino, ja ministeriöillä on perustuslakiin ja muihin säädöksiin perustuva velvollisuus edistää osallistumisoikeuksien toteutumista ja valmistelun avoimuutta. Ohjeistetun vähimmäisajan määrittäminen tasolle, jonka laillisuus voi tapauskohtaisesti olla epäselvä, ei ole omiaan turvaamaan osallistumisoikeuksien edistämismuutoksen toteutumista. Työryhmä katsoo, että näistä syistä pääsääntöisen neljän viikon lausuntoaajan ohjeesta pitäisi pyytää opasluonnoksen jatkovalmistelun aikana oikeuskanslerin kannanotto.

Sidosryhmät, tutkijat, oikeuskansleri, lainsäädännön arviointineuvosto ja media ovat kiinnittäneet huomiota lyhyisiin lausuntoaikoihin olennaisena puutteena lainvalmistelun laadussa, eikä ohjeistuksen muuttaminen poistaisi julkista kritiikkiä lyhyistä lausuntoaajoista. Hyvänä pidetyn, 15 vuotta voimassa olleen pääsääntöisen ohjeistetun lausuntoaajan muuttaminen saattaisi heikentää sidosryhmien ja yleisön luottamusta lainvalmisteluun ja vähentää sen hyväksyttävyyttä, mikä taas on voi olla omiaan heikentämään sääntelyn tehokasta toimeenpanoa ja noudattamista. Lausuntoaajan lyhentäminen

valtioneuvoston periaatepäätöksellä tai muilla valtioneuvoston omilla ohjeilla ei olisi omiaan vähentämään perustuslain noudattamiseen, osallistumismahdollisuuksien turvaamiseen ja lainvalmistelun laatuun perustuvaa julkista kritiikkiä.

Lausuntoajan pääsäännön lyhentäminen kahdella viikolla ei yleensä lyhentäisi merkittävästi hallituksen esityksen tai asetusehdotuksen valmisteluun kuluva kokonaisaika verrattuna vaihtoehtoon 1, jonka sisältämät poikkeusmahdollisuudet kattavat jo tilanteet, joissa voi olla perusteltu tarve kiirehtiä valmisteluprosessia. Sen sijaan olisi hyvin mahdollista, että ohjeistetun lausuntoajan lyhentäminen johtaisi muissakin kuin tarpeellisissa tilanteissa nykyisin toteutuvaa ja mahdollista lyhyempää pääsääntöäkin lyhyempään käytäntöön. Edellä todetusti lyhyt lausuntoaika voi lisätä riskejä siihen, että asian kokonaiskäsittelyaika pitenee, kun mahdollisia riskejä, virheitä tai kielteisiä vaikutuksia havaitaan myöhäisemmässä vaiheessa valmistelua.

Edellä mainittujen lausunnon antamista helpottavien ja nopeuttavien toimien ohjeistaminen lähtökohdallisesti velvoittaviksi voisi joissakin tapauksissa lisätä tarpeettomasti lainvalmistelun työmäärää ja pidentää valmistelun kokonaiskestoa hankkeissa, joissa osasta toimista ei ole erityistä hyötyä (esim. vaikutuksiltaan vähäiset hankkeet).

Mitä lyhyemmäksi pääsääntöistä lausuntoaikaa muutettaisiin, sitä tärkeämpää olisi seurata toteutuvia lausuntoaikoja ja varmistaa lausuntoajan riittävyyden huolellinen hankekohtainen arviointi esimerkiksi määrittelemällä tarkemmin, miten pääsääntöisestä lausuntoajasta poikkeamisesta päätetään. Yksi vaihtoehto voisi olla, että oikeuskanslerilta pyydetäisiin perusvalmistelun aikana lausunto uuden pääsäännön mukaisen tai poikkeusperusteen nojalla sovellettavan sitä lyhyemmän, suunnitellun lausuntoajan laillisuudesta. Tällaiseen järjestelyyn voisi liittyä merkittävää lisätyötä oikeuskanslerinvirastolle ja se voisi hidastaa kiireellisesti valmisteltavien asioiden valmistelua. Myös ajantasainen, ministeriökohtainen seuranta toteutuneiden lausuntomenettelyiden kestoista ja esitetyistä poikkeamisperusteista edistäisivät riittävää tapauskohtaista harkintaa pääsäännöstä poikkeamisessa.

5. Työryhmän ehdotukset

Edellä esitetyillä perusteluilla työryhmä katsoo, että HE-luonnoksista järjestettävien lausuntoaikojen ohjeistuksessa tulisi valita vaihtoehto 1. Jos ohjeistetun lausuntoajan lyhentäminen kuitenkin katsotaan välttämättömäksi, työryhmä pitää vaihtoehdon 2 maltillisempaa lyhennystä vaihtoehtoa 3 parempana.

Työryhmän täydentävän toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä on arvioida myös lainvalmisteluprosessin kehittämistä ja ehdottaa opasluonnoksen muuttamisen ohella muitakin tarvittavia toimia, kuten kuulemista tukevien valtioneuvoston sähköisten työvälineiden kehittämistä. Työryhmässä on

ohjeistetun lausuntoajan ohella keskusteltu erityisesti lainvalmisteluprosessin muiden vaiheiden nopeuttamisesta sekä hankeviestinnän ja kuulemisen helpottamisesta ja yhdenmukaistamisesta prosessin aikaisemmissa vaiheissa.

Painetta lausuntoaikojen lyhentämiselle voitaisiin edellä todetusti pyrkiä vähentämään nopeuttamalla muita lainvalmisteluprosessin vaiheita ja kehittämällä lainvalmistelun johtamista. Työryhmän kyselyyn vastanneiden valmistelijoiden mukaan merkittävin keino olisi suhteuttaa hallitusohjelman tavoitteet paremmin ministeriöiden resursseihin. Käytännössä tämä tarkoittaisi ministeriöiden resurssien parempaa suhteuttamista hallitusohjelman tavoitteisiin. Muita esillä olleita ehdotuksia ovat olleet esimerkiksi riittävien resurssien varaaminen niin lainvalmisteluun, käännökseen kuin laintarkastukseen, jatkovalmistelun vaiheiden osittain samanaikainen toteutus ja ajantasainen viestiminen käynnöksen ja laintarkastuksen aikatauluista ja jonotustilanteesta sekä tavoite vähentää esitysten kausittaista ruuhkautumista. Näihin kokonaisuuksiin vaikuttaminen voi kuitenkin olla haastavaa resurssien niukkuuden, saatavilla olevan osaamisen (esim. laintarkastus ja kääntäminen) ja lainvalmistelun reunaehtojen kuten budjettilakien käsittelyaikataulun vuoksi.

Kuulemista voidaan tukea kehittämällä valtioneuvoston sähköisiä työkaluja ja tukemalla niiden käyttöä. Lausuntopalvelun käyttöastetta on edelleen nostettava, sillä tällä hetkellä merkittävä osa lausuntomenettelyistä järjestetään muualla. Työryhmän opasluonnoksessa Lausuntopalvelun käyttäminen on lähtökohtaisesti noudettava periaate. Jos jatkossa kaikki HE-luonnoksia koskevat lausuntomenettelyt järjestettäisiin keskitetysti yhdessä paikassa ja Hankeikkunassa olisi yhdenmukaisemmin riittävät ja ajantasaiset tiedot, tämä parantaisi sidosryhmien ja yleisön osallistumismahdollisuuksia.

Käynnissä olevan Lausuntopalvelun uudistushankkeen osalta esimerkiksi joustavammat kyselyiden laatimismahdollisuudet, rakenteisten kyselyiden mallit sekä tekoälytyökalut kyselyiden suunnitteluun ja palauteyhteenvetojen laatimiseen voisivat alentaa kynnystä ja parantaa kysymysten laatua aikaisen kuulemisen järjestämisessä sekä helpottaa ja nopeuttaa lausuntomenettelyn järjestämistä ja lausuntopalautteen arviointia. Parempien välineiden avulla kehittyvät kuulemiskäytännöt voivat helpottaa ja nopeuttaa jossain määrin myös lausunnon laatimista, joskin välineistä saatavat hyödyt kohdistuvat pääasiassa valmistelijoihin. Lisäksi tulisi selvittää, voitaisiinko lausuntomenettelyjen toteutuneiden lausuntoaikojen ajantasaista seuranta automatisoida ainakin osittain esimerkiksi Lausuntopalvelun kautta. Välineitä ja niiden käytön yhdenmukaisuutta olisi pyrittävä kehittämään myös niin, että esimerkiksi Hankeikkunan tai Lausuntopalvelun kautta voisi tutustua kaikkiin lausuntomenettelyssä annettuihin lausuntoihin (tällä hetkellä esimerkiksi osassa hankkeista ministeriöiden lausuntoja ei välttämättä ole viety valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä VAHV:sta Hankeikkunaan, minkä lisäksi yksityishenkilöiden lausuntoja ei tietosuojasyistä julkaista 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, valtioneuvoston hanketietopalvelu Hankeikkunan ominaisuuksia ja ohjeistusta tulisi kehittää. Valtioneuvoston piirissä Hankeikkuna-käytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa (sisältö ja ajantasaisuus), jotta sidosryhmien kiinnostus Hankeikkunan käyttämiseen seurannan välineenä voisi kasvaa merkittävästi. Tuleviin lausuntomenettelyihin varautumista ja muutakin hankeseurantaa helpottaisi, jos sidosryhmät voisivat Hankeikkunassa ja/tai Lausuntopalvelussa tilata herätteitä niitä kiinnostaviin teemoihin tai hankkeisiin liittyvistä toimista ja tiedoista.

Lisäämällä valtioneuvoston yhteisen asianhallintajärjestelmä VAHVAn EU-valmisteluosioon kotimaisia hankkeita vastaava mahdollisuus julkaista EU-säädöshanke suoraan Hankeikkunassa taas voitaisiin edistää sidosryhmien ja yleisön tietoisuutta mahdollisesti merkittävistä EU-hankkeista ja niihin liittyvistä kuulemisista.