



Oikeusministeriö
AI FI 5/2025
15.1.2025

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Amnesty Internationalin lausunto lainvalmistelun kuulemisoppaasta (VN/12575/2023)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Tiivistelmä

Lausuntopyynnössä lausunnonantajia pyydettiin ilmoittamaan kantansa lainvalmistelun kuulemisopasta laatineen työryhmän arviomuistiosta ja oppaan luonnoksesta. Lausuntopyyntö sisälsi pääasiassa kysymyksiä siitä, kannattaako lausunnonantaja työryhmän ehdotuksia, kannattaako se ehdotuksia muutettuna, vastustaako lausunnonantaja ehdotuksia vai ehdottaako lausunnonantaja jotakin muuta tilalle.

Työryhmän arviomuistiosta esitetyn perusteella nykyisen lausuntoajan pääsäännön (vähintään 6-8 viikon lausuntoaika) säilyttäminen on ainoa perusteltavissa oleva vaihtoehto, kun huomioidaan lausuntoajan lyhentämisen lukuisat negatiiviset vaikutukset, tutkittu taipumus antaa keskimäärin vähimmäisaikoja lyhyempiä lausuntoaikoja käytännössä sekä lausuntoaikojen lyhentämisen parhaimmillaankin marginaalinen vaikutus lainsäädäntöprosessin kokonaisuuteen, joka



pahimmillaan voi pikemminkin pidentyä kuulemisen laadun heiketessä ja virheiden mahdollisuuden lisääntyessä.

Amnesty katsoo, että kuulemista koskevassa ohjeistuksessa tulisi selkeästi linjata, että lausuntoaikojen lyhentämiseen tulee suhtautua harkiten ja noudattaa harkinnassa oikeuskanslerin ja lainsäädännön arviointineuvoston linjauksia. Esimerkiksi vaalivuosi tai hallitusohjelmakirjaukset eivät missään tilanteessa voi olla hyväksyttävä peruste.

Lisäksi ohjeistuksella tulisi varmistaa, että lyhentämistä ei pääsääntöisesti olisi mahdollista tehdä asioissa, joilla on suuria perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista potentiaalisesti heikentäviä vaikutuksia.

Lausunnonantajan lausunto

TYÖRYHMÄN ARVIOMUISTIO

Ensimmäinen vaihtoehto ohjeistetulle lausuntoajalle

Amnesty International kannattaa sellaiseen työryhmän esittämää vaihtoehtoa, jossa 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.

Amnesty Internationalin perustelut

Muistiossa esitetyn perusteella nykyisen lausuntoajan pääsäännön, eli vähintään 6-8 viikon lausuntoajan, säilyttäminen on ainoa perusteltavissa oleva vaihtoehto, kun huomioidaan lausuntoajan lyhentämisen lukuisat negatiiviset vaikutukset, tutkittu taipumus antaa keskimäärin vähimmäisaikoja lyhyempiä lausuntoaikoja käytännössä sekä lausuntoaikojen lyhentämisen parhaimmillaankin marginaalinen vaikutus lainsäädäntöprosessin kokonaisekseen, joka pahimmillaan voi pikemminkin pidentyä kuulemisen laadun heiketessä ja virheiden mahdollisuuden lisääntyessä. Kuten arviomuistiossa ansiokkaasti todetaan, lausunnon antamisen edellyttämän ajan kannalta keskeiset kysymykset, kuten asiaan perehtyminen ja kannan muodostamien eivät ole helpottuneet, vaan pikemminkin vaikeutuneet asioiden monimutkaistuesssa ja valmisteltavan lainsäädännön lisääntyessä.



E erityisen ongelmallista lausuntoaikojen lyhentäminen olisi marginalisoidussa tai muuten heikossa asemassa olevien ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksien toteutumisen, osallisuuden ja prosessia kohtaan tunnetun luottamuksen näkökulmasta. Kyseisten ryhmien kuuleminen on nykyiselläänkin usein puutteellista ja vaatii työtä ja aikaa esimerkiksi heitä edustavilta ja heidän oikeuksiensa puolesta työskenteleviltä kansalaisjärjestöiltä.

Hyvä esimerkki lyhyiden lausuntoaikojen ongelmista ovat turvapaikka- ja maahanmuuttoaiheisiin liittyvät lakiesitykset, joita on annettu tällä hallituskaudella valtava määrä siten, että samoja ihmisryhmiä ja usein samaa lakia koskevia esityksiä on ollut lausuntokierroksella lukuisia yhtä aikaa ja lausuntoajat ovat poikkeuksetta olleet ohjeaikaa lyhyempiä. Tämä vaikuttaa näkyvän myös arviomuistiossa tehdyssä vertailussa, jonka mukaan sisäministeriön esitysten lausuntoajat ovat pääministeri Orpon kaudella romahtaneet. Tuloksena on syntynyt hyvin heikkolaatuista, äärimmäisen monimutkaista ja sekavaa lainsäädäntöä, jonka vaikutus turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttaneiden perus- ja ihmisoikeuksiin on erittäin negatiivinen, vaikka kyse turvapaikanhakijoiden kohdalla on pahimmassa tapauksessa ihmishengistä. Lisäksi kyseinen lainsäädäntö johtaa suurella todennäköisyydellä kasvaviin kustannuksiin ja byrokraatiaan viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Näyttääkin siltä, että hallitus toistaa ja moninkertaistaa Sipilän hallituksen tehostamisen ja säästön nimissä tutkitusti tekemät virheet, joiden korjaamisesta tulee valtava urakka.¹

Vaikka lausuntoaikojen lyhentämiselle ylipäättään ei ole kestäviä perusteita, juuri nyt on aivan erityisen huono aika kyseiselle toimenpiteelle, sillä hallituksen järjestöjen rahoitukseen ja erityisesti järjestöjen vaikuttamistoimintaan kohdistamat leikkaukset heikentävät merkittävästi järjestöjen mahdollisuuksia osallistua kuulemisiin ja antaa lausuntoja. Lausuntoaikojen lyhentäminen entisestään olisi tässä tilanteessa täysin kohtuutonta.

Vaihtoehtoa 1 olisi vielä mahdollista parantaa entisestään vaihtoehdoissa 2 ja 3 mainitulla ehdotuksella, jossa osallistumisoikeuksien turvaamiseksi pohditaan, onko tarvetta muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähtökohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta, vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste, kuulemiset varhaisemmassa vaiheessa valmistelua sekä lausuntokierroksen aikana järjestettävä keskustelutilaisuus).

Lisäksi olisi hyvä toimeenpanna arviomuistiossa esitetyt muut erityisesti valtioneuvoston sisäisten työkalujen kehittämistoimet, joilla todennäköisesti olisi lausuntoajan lyhentämistä huomattavasti suurempi nopeuttava vaikutus prosessiin. Moni toimenpiteistä parantaisi todennäköisesti myös kuulemisen ja siten myös lainsäädännön laatua.

Ohjeistetut poikkeamisperusteet

Lausuntopyynnössä kysytään ohjeistetuista poikkeamisperusteista eli siitä pitäisikö pääsääntöisestä lausuntoajasta voida tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella poiketa seuraavilla perusteilla:



vaikutuksiltaan suppeat hankkeet, helposti omaksuttavat hankkeet, vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet, asian poikkeuksellinen kiireellisyys (ks. tarkemmin tästä ja edellisistä perusteista opasluonnoksen s. 54–56), vaalivuonna valmisteltavat budjettilait sekä muu peruste.

Lausunnonantajia pyydettiin valitsemaan kaikki seikat, joiden perusteella lyhyemmän lausuntokierroksen pitäisi olla mahdollinen. Amnesty valitsi vaihtoehdoista muun perusteen, joita sen perusteli alla olevilla syillä.

Amnesty Internationalin perustelut

Vaikka lausuntoajan lyhentäminen tietyissä tarkasti rajatuissa tilanteissa voi olla tarpeen, on tärkeää, että kyse on kokonaisuutena perustuvasta poikkeuksesta pääsääntöön, eikä lausuntoaikojen lyhentäminen ym. perusteilla muodostu tavaksi. Tavallista lyhyemmän lausuntokierroksen mahdollisuutta voidaan harkita neljän ensimmäisen perusteen osalta (vaikutuksiltaan suppeat hankkeet, helposti omaksuttavat hankkeet, vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeet ja asian poikkeuksellinen kiireellisyys). Ohjeistuksessa tulisi kuitenkin selkeästi linjata, että lausuntoaikojen lyhentämiseen tulee suhtautua harkiten ja noudattaa harkinnassa oikeuskanslerin ja lainsäädännön arviointineuvoston linjauksia. Esimerkiksi vaalivuosi tai hallitusohjelmakirjaukset eivät missään tilanteessa voi olla hyväksyttävä peruste.

Lisäksi ohjeistuksella tulisi varmistaa, että lyhentämistä ei pääsääntöisesti olisi mahdollista tehdä asioissa, joilla on suuria perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista potentiaalisesti heikentäviä vaikutuksia. On myös syytä huomata, että esimerkiksi valtiosopimukset eivät automaattisesti ole ”vähäisen kansallisen liikkumavaran” hankkeita, vaan niihin voi sisältyä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta hyvinkin merkityksellistä lainsäädäntöä, jonka osalta on valittava eri vaihtoehdoista parhaiten perus- ja ihmisoikeudet turvaava vaihtoehto.

Toinen vaihtoehto ohjeistetulle lausuntoajalle

Amnesty International vastustaa työryhmän ehdottamaa toista vaihtoehtoa ohjeistetulle lausuntoajalle, jossa uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi määritellään vähintään 5 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 7 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidettä) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa.

Työryhmän mukaan osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioidaan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähtökohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta sekä vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste).



Amnesty International perustelut

Amnesty esittää samat perustelut kuin ohjeistettua lausuntoaikaa koskevan ensimmäisen vaihtoehdon kohdalla.

Kolmas vaihtoehto ohjeistetulle lausuntoajalle

Amnesty International vastustaa työryhmän ehdottamaa kolmatta vaihtoehtoa ohjeistetulle lausuntoajalle, jossa uudeksi lausuntoajan pääsäännöksi määritellään vähintään 4 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 6 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) sekä poikkeamismahdollisuudet samoin kuin edellä 1 vaihtoehdossa.

Työryhmän mukaan osallistumisoikeuksien turvaamiseksi arvioidaan uuden kuulemisoppaan viimeistelyssä, onko tarpeen muuttaa opasluonnoksen vapaaehtoisesti noudatettavia, lausunnon antamista helpottavia suosituksia periaatteiksi, joita on lähtökohtaisesti noudatettava kaikissa hankkeissa (esim. ennakoilmoitus lausuntomenettelyn aiheesta ja ajankohdasta, vaikutusarvioinnin ja säännöskohtaisten perusteluiden valmiusaste, kuulemiset varhaisemmassa vaiheessa valmistelua sekä lausuntokierroksen aikana järjestettävä keskustelutilaisuus).

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty esittää samat perustelut kuin ohjeistettua lausuntoaikaa koskevan ensimmäisen vaihtoehdon kohdalla.

Keinot kuulemisen kehittämiseksi

Arviomuistiossa käsitellään keinoja kuulemisen kehittämiseksi erityisesti valtioneuvoston sähköisiin työkaluihin liittyen.

Lausunnon antajia pyydettiin valitsemaan kaikki toimenpiteet, joita lausunnonantajat pitäisivät merkittävänä lainvalmistelun kuulemisen kehittämisessä. Ehdotetut toimenpiteet olivat seuraavat:

- Kaikki säädösehdotuksista järjestettävät lausuntomenettelyt järjestettäisiin Lausuntopalvelussa.



- Hankeikkunaan päivitettäisiin yhdenmukaisemmin ja ajantasaisemmin lainvalmisteluhankkeita koskevia tietoja.
- Hankeikkunan tai Lausuntopalvelun kautta voisi aina tutustua kaikkiin lausuntomenettelyssä annettuihin lausuntoihin.
- Hankeikkunassa tai Lausuntopalvelussa voisi tilata sähköpostiherätteitä esimerkiksi itseä kiinnostavista asiasanoista tai tiettyyn hankkeeseen liittyvistä toimista.
- Merkittävistä EU:ssa valmistelussa olevista säädöshankkeista julkaistaisiin Hankeikkuna-sivut, joilla tiedotettaisiin esimerkiksi hankkeeseen liittyvistä kuulemisista.
- Toteutuneiden lausuntomenettelyiden kestoista ja esitetyistä poikkeamisperusteista julkaistaisiin ajantasaista, ministeriökohtaista tietoa.
- Muu ehdotus, mikä?

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty pitää kaikkia toimenpiteitä kannettavina eli:

- Kaikki säädösehdotuksista järjestettävät lausuntomenettelyt järjestettäisiin Lausuntopalvelussa.
- Hankeikkunaan päivitettäisiin yhdenmukaisemmin ja ajantasaisemmin lainvalmisteluhankkeita koskevia tietoja.
- Hankeikkunan tai Lausuntopalvelun kautta voisi aina tutustua kaikkiin lausuntomenettelyssä annettuihin lausuntoihin.
- Hankeikkunassa tai Lausuntopalvelussa voisi tilata sähköpostiherätteitä esimerkiksi itseä kiinnostavista asiasanoista tai tiettyyn hankkeeseen liittyvistä toimista.
- Merkittävistä EU:ssa valmistelussa olevista säädöshankkeista julkaistaisiin Hankeikkuna-sivut, joilla tiedotettaisiin esimerkiksi hankkeeseen liittyvistä kuulemisista.
- Toteutuneiden lausuntomenettelyiden kestoista ja esitetyistä poikkeamisperusteista julkaistaisiin ajantasaista, ministeriökohtaista tietoa.



Muu palaute työryhmän arviomuistoista

Amnesty kiittää työryhmää hyvästä valmistelutyöstä ja prosessista kuulemisoppaan uudistamisessa.

KUULEMISOPAS – JOHDANTO

Kommentit kuulemisoppaan johdannosta

Amnesty pitää erinomaisena, että johdannossa mainitaan kuulemisen toteuttavan perus- ja ihmisoikeuksia, mukaan lukien perustuslain 2 ja 14 §:ssä turvattua yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen ja itseään koskevaan päätöksentekoon.²

Toteamme kuitenkin Mannerheimin Lastensuojeluliiton tavoin, että oppaan johdannossa olisi hyvä korostaa entisestään kuulemisen oikeusperustaisuutta perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Kannustammekin mainitsemaan oppaassa nimenomaisesti perustuslain 22 §:n julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen, jotta valmistelijat ymmärtävät vielä vahvemmin velvollisuutensa perus- ja ihmisoikeuksien aktiivisina edistäjinä.

Osallistaminen on myös hyvä nähdä keinona saada arvokasta tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja olennaisena elementtinä lainvalmistelun laadun parantamisessa.

Pidämme hyvänä parannuksena, että oppaaseen on lisätty sidosryhmien kartoittamisen tueksi maininta lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistasta ja perustuslain perusoikeussäännöksiä osalta oikeusministeriön oppaasta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa, ja että molempiin on oppaasta suorat linkit.

Amnesty pitää myös tervetulleena, että kuulemisen menetelmissä ja työkaluissa kiinnitetään huomiota kuulemisten saavutettavuuteen ja esteettömyyteen, turvallisemman tilan periaatteisiin sekä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien mahdollisesti tarvitsemiin erityisjärjestelyihin.³

Sääntelyn kohderyhmien tunnistamisen kohdalla esitetään seuraavia kysymyksiä tarkistuslistassa (s. 17): Mihin kohderyhmiin (esim. erilaiset ihmisryhmät, yhteisöt, viranomaiset) sääntely vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti? Keiden on tarkoitus muuttaa käyttäytymistään sääntelyn vuoksi?

Amnesty kannustaa lisäämään kysymyksiin sanan oikeudet eli esimerkiksi ”Mihin kohderyhmiin ja niiden oikeuksiin” sääntely vaikuttaa?”, jotta lainvalmistelijat jo tässä vaiheessa suuntaisivat ajatteluaan kuulemiseen ja sen hyödyntämisen tärkeään rooliin oikeuksien toteutumisen vahvistamisessa.



Amnesty kehottaa panostamaan sidosryhmien tunnistamiseen, jotta mahdollisimman monet ihmisryhmät tulisivat kuulluiksi hankkeiden aikana.

Asiantuntijoiden tunnistamista koskevan tarkistuslistan kohdalla esitetään seuraavia kysymyksiä (s. 18): Mitkä tahot kuten tutkijat, järjestöt tai yhdistykset ovat kyseessä olevan sääntelyn ja siihen liittyvien ilmiöiden asiantuntijoita?

Amnesty kehottaa panostamaan asiantuntijoiden tunnistamiseen, jotta mahdollisimman monet ihmisryhmät tulisivat kuulluiksi hankkeiden aikana. Mediassa, aikaisemmissa ministeriökuulemisissa tai eduskuntakuulemisissa kuullut asiantuntijat ja heiltä saadut lausunnot eivät välttämättä edusta koko tarkastelun kohteena olevaa ilmiötä tai sääntelyä. Esimerkiksi antirasististen toimijoiden kuulemisiin on tärkeää panostaa.

ESIVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

Periaate – Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta mahdollisen esivalmistelun aloittamisen julkaisemisesta Hankeikkunassa.

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty pitää periaatetta kannatettavana, mutta muistuttaa SILE-hankkeen lausunnon tavoin Hankeikkunan melko heikosta tunnettavuudesta, jolloin hankkeiden valmistelijoiden on tärkeää varmistaa eri ihmisryhmien osallistumismahdollisuudet hyödyntämällä muitakin tiedottamisväyliä.

Lisäksi Hankeikkunaan viedyistä tiedoista on tärkeää viestiä mahdollisimman laajasti ja saavutettavasti.



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.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että 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.

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty pitää periaatetta kannatettavana, mutta kehottaa kuitenkin aina pyrkimään mahdollisimman laajaan vaikutusten arviointiin ja sidosryhmien kuulemiseen.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että laadittaessa esivalmistelusta arviomuistio tai muu loppuraportti siitä järjestetään kirjallinen kuuleminen Lausuntopalvelussa.

Periaate – Esivalmistelun mahdollista loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että esivalmistelun mahdollista loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa.

Muut kommentit kuulemista esivalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta

Oppaan luonnoksessa todetaan, että kiireellisellä aikataululla valmisteltavissa hankkeissa kuulemispalautteen laatua ja kuulluksi tuleminen tunnetta voi parantaa julkaisemalla tulevien kuulemisten aikataulun mahdollisimman aikaisin etukäteen.⁴



Amnesty kehottaa lainvalmistelijoita sitoutumaan ja toteuttamaan mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sidosryhmien kuulemisen, jotta lausunnoissa voidaan tarkastella perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia mahdollisimman kattavasti ja laadukkaasti ja jotta niillä olisi vaikuttavuutta.

PERUSVALMISTELU – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että säädosvalmisteluhankkeen toimeksiannosta päätettäessä suunnitellaan, miten sidosryhmiä osallistetaan valmistelun aikana. Keskeisiä näkökulmia suunnittelussa ovat opasluonnoksen mukaan hankkeen sidosryhmien ja kuulemistarpeiden tunnistaminen sekä kuulemisten aikataulut ja menetelmät.

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

Amnesty International kannattaa muutettuna periaatetta siitä, että perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä.

Amnesty Internationalin perustelut

Luvussa 3.3. Perusvalmistelukuulemisten mitoitus, toteutus ja työkalut periaatteeksi on mainittu se, että "perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä". Kyseinen periaate on tärkeä, mutta Amnesty kannustaa laajentamaan sitä ottamalla huomioon periaatteeseen liittyvän suosituksen "Valmistelun aikana kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat."



Amnesty ehdottaa luvun 3 yhdeksi periaatteeksi esimerkiksi seuraavaa: ”Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä. Erityisesti niitä tahoja, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat, on kuultava”. Tällöin periaatteesta kävisi vahvemmin ilmi ihmisten osallistumisoikeudet.

Periaate – Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.

Muut kommentit kuulemista perusvalmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

Luonnoksessa todetaan, että on myös hankkeita, joiden vaikutukset sidosryhmille ja yleisölle ovat niin vähäiset, että riittävä kuuleminen perusvalmistelun aikana voidaan toteuttaa rajatummin. Sen mukaan tällainen hanke voi olla esimerkiksi sellainen säädösmuutos, jonka vaikutukset kohdistuvat suppeaan joukkoon viranomaisia tai jossa on kyse vähäisen ja kohderyhmältään rajatun kansallisen liikkumavaran sisältävä EU-säädöksen täytäntöönpanosta.⁵

Amnesty kehottaa kuitenkin aina pyrkimään mahdollisimman laajaan vaikutusten arviointiin ja sidosryhmien kuulemiseen.

LAUSUNTOMENETTELY – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE



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 perustelumuistiossa.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa. Opasluonnoksen mukaan lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuistiossa.

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. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. (Perustelluista syistä ks. opasluonnoksen luku 4.4.)

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Opasluonnoksen mukaan lausuntoaika on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Luonnoksen mukaan lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. (Perustelluista syistä ks. opasluonnoksen luku 4.4.)

Amnesty Internationalin perustelut

Kehotamme lainvalmistelijoita sitoutumaan mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman pitkään lausuntojen antamisaikaan, jotta lausunnoissa voidaan tarkastella perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia mahdollisimman kattavasti ja laadukkaasti. Viime aikoina lausuntoajat ovat olleet valitettavan lyhyitä.

Lisäksi Amnesty esittää samat perustelut kuin ohjeistettua lausuntoaikaa koskevan ensimmäisen vaihtoehdon kohdalla.



Periaate – Lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenveto, joka julkaistaan Hankeikkunassa.

Lausuntoyhteenvedon laatimisesta tai julkaisemisesta voi poiketa vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenveto, joka julkaistaan Hankeikkunassa. Opasluonnoksen mukaan lausuntoyhteenvedon laatimisesta tai julkaisemisesta voi poiketa vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Muut kommentit lausuntomenettelyä koskevasta ohjeistuksesta.

Vuoden 2023 opasluonnoksessa oli huomioitu julkisen vallan veloitteet kuultavien kartoituksessa, sillä siinä todettiin, että ”erityisesti julkisen vallan käyttämistä koskevien esitysten kohdalla on huolehdittava siitä, että kuultavien kartoituksessa otetaan huomioon myös perustuslaissa säädetyt perusoikeudet.” Amnesty kysyykin, miksi tämä on päädytty poistamaan lausuntomenettelyn kohdalta viimeisimmässä versiossa.

Lisäksi Amnesty korostaa, että lausuntopyynnön tulee olla saavutettavassa muodossa.

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

Kommentit kuulemispalautteen hyödyntämistä jatkovalmistelussa ja valtioneuvoston päätöksenteossa koskevasta ohjeistuksesta.

Amnesty pitää kannatettavana suositusta ”Jos lausunnonantaja esittää lausuntomenettelyn jälkeen esityksen sisältöön merkittävästi vaikuttavia uusia kommentteja, niistä viestitään muille sidosryhmille.” Korostamme viestinnän tärkeyttä.



EDUSKUNNAN ASiantuntijakuulemiset – PERIAATTEET JA YLEINEN PALAUTE

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.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan periaatetta siitä, että valiokunnan asiantuntijakuulemisessa annettavassa esittelevän ministeriön vastineessa arvioidaan valiokunnan saama olennainen asiantuntijapalaute. Opasluonnoksen mukaan vastineessa vastataan myös valiokunnan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin ja tarkentamistarpeisiin. Lisäksi luonnoksen mukaan vastineessa mahdollisesti esitettävistä muutoksista hallituksen esityksen säännösehdotuksiin keskustellaan tarvittaessa valiokuntaneuvoksen kanssa.

Muut kommentit esittelevän ministeriön toimintaa eduskunnan valiokunnan asiantuntijakuulemisessa koskevasta ohjeistuksesta.

Amnesty kannattaa erityisesti suositusta siitä, että ”vastineluonnos annetaan tiedoksi ja kommentoitavaksi muille eduskunnan kuulemille asiantuntijoille, jos valiokunta siihen suostuu ja se on aikataulullisesti mahdollista”.



SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI –YLEINEN PALAUTE

Kommentit kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa koskevasta ohjeistuksesta.

Kuten luonnoksessa todetaan, seurannalla ja jälkiarvioinnilla on suuri merkitys sääntelyn toimivuuden ja ajantasaisuuden varmistamisessa, muutostarpeiden arvioinnissa ja tulevien lainvalmisteluhankkeiden tietopohjan muodostamisessa.

Amnesty muistuttaa perus- ja ihmisoikeuksien merkityksestä myös seurannassa ja jälkiarvioinnissa: jos hallituksen esityksellä arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, tämä tulisi ottaa huomioon lain seurannassa ja jälkiarvioinnissa.

Amnesty kehottaa harkitsemaan luvun suositusten vahvistamista periaatteiksi ja kysyykin, miksi sidosryhmien kuulemista seurannassa ja jälkiarvioinnissa on käsitelty lähinnä suositusten muodossa? Erityisesti seuraavat suositukset olisi hyvä nostaa periaatteiden tasolle:

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

Amnesty pitää tärkeänä, että sidosryhmiä kuullaan seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta. Sidosryhmien kuuleminen tulee nähdä keskeiseksi osaksi seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruuta. Amnesty kehottaakin hyödyntämään mahdollisimman laaja-alaisesti sidosryhmien aineistoja, kuten esimerkiksi tutkimuksia ja selvityksiä.



EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – YLEINEN PALAUTE

Kommentit kuulemista EU-ennakkovaikuttamisessa, EU-säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa koskevasta ohjeistuksesta.

Suomessa EU-säädösten ennakkollista käsittelyä ja sidosryhmien varhaista kuulemista ei toteuteta parhaalla mahdollisella tavalla, vaikka varhaiseen kuulemiseen panostamista on ehdotettu jo vuonna 2015 julkaistussa EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen -selvityksessä.⁶ Edelleen sidosryhmiä kuullaan EU-säädösehdotuksista EU-jaostojen laajoissa kokoonpanoissa vasta siinä vaiheessa, kun U- ja E-kirjeet on jo luonnosteltu valmiiksi. Sidoryhmille annetaan tietoa EU:ssa valmisteilla olevista asioista liian harvoin ja liian myöhäisessä vaiheessa, jotta tosiasiallinen vaikuttamismahdollisuus olisi olemassa. Näin ollen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinneissa ei useinkaan oteta huomioon sitä tärkeää tietoa, mitä sidoryhmillä olisi vaikutuksista antaa.

Säädösten kansallisen täytäntöönpanon vaiheessa ja etenkin silloin, kun EU-säädös on niin sanottua minimisääntelyä eli se sisältää kansallista liikkumavaraa, vaikutusten arviointi on myös suuressa roolissa. Myös tässä yhteydessä sidoryhmien laaja kuuleminen on erittäin tärkeää, jotta perus- ja ihmisoikeusvaikutukset saadaan mahdollisimman kattavasti arvioitua.

Osassa EU-säädöksiä tehdään myös vaikutusten jälkiarviointia. Tässäkin Suomen tulee tehdä huolellista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ja toimittaa komissiolle tietoa lakien toimivuudesta tai toimimattomuudesta sekä odottamattomista ihmisoikeusvaikutuksista ja vaatia tarvittaessa säädösten muuttamista ihmisoikeusmyönteisemmiksi.

Kuulemisoppaan esipuheessa ehdotettu mahdollisuus julkaista EU-säädöshanke suoraan Hankeikkunassa edistäisi sidoryhmien ja yleisön tietoisuutta mahdollisesti merkittävistä EU-hankkeista ja niihin liittyvistä kuulemisista.⁷ Amnesty kehottaakin valtioneuvostoa edistämään tätä mahdollisuutta.



ESIVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että 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.

Amnesty International kannattaa muutettuna suositusta siitä, että kirjallisen esivalmistelukuulemisen kysymykset rakenteistetaan niin, että selvityksen kohteena oleva asiakokonaisuus ja osa-alueiden keskinäiset yhteydet on helppo hahmottaa. Opasluonnoksen mukaan myös vapaan palautteen antaminen on yleensä mahdollista. Lisäksi luonnoksen mukaan kysymysten muotoiluissa otetaan huomioon palautteen koostamiseen liittyvät tarpeet.

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty muistuttaa, että erityisesti perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä on muistettava niiden laaja-alaisuus ja vaikutus moniin teemoihin.

Lausuntopyynnön kysymysten jäsentely temaattisiin kokonaisuuksiin voi helpottaa ja nopeuttaa lausuntojen antamista, mutta tällöin lausuntopyynnön laatijoiden/valmistelijoiden on tunnettava lausuntopyynnön tematiikka hyvin, jotta he osaavat tiivistää ja tunnistaa olennaisimmat teemat lausunnolla olevasta esityksestä. Lisäksi lausuntopyynnöissä on hyvä muistaa, että teemoilla ja tukikysymysten asetteluilla on mahdollista ohjata liikaa lausuntojen laatimista.

Vapaan palautteen antamisen pitää aina olla mahdollista lausuntopyynnöissä.



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.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että 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. Opasluonnoksen mukaan usein on riittävää, että tiivistelmä arviomuistion sisällöstä on saatavana ruotsiksi.

Suositus – Loppuraporttia koskevan kuulemispalautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa etappina.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että loppuraporttia koskevan kuulemispalautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa etappina.

Suositus – Loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan Hankeikkunassa kirjallinen arvio.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan Hankeikkunassa kirjallinen arvio.



PERUSVALMISTELU – SUOSITUKSET

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että perusvalmisteluvaiheen hankesuunnitelman mukaiset kuulemiset aikataulutetaan lainvalmistelun prosessioppaan mukaisten työvaiheiden mukaan.

Suositus – Perusvalmistelun aikaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan etukäteen Hankeikkunassa etappeina.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että perusvalmistelun aikaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan etukäteen Hankeikkunassa etappeina.

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty kehottaa muuttamaan suosituksen periaatteeksi, jotta voidaan entisestään parantaa sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia.

Suositus – Kuulemissuunnitelman sisällön ja aikataulun ajantasaisuus tarkistetaan tarvittaessa.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että kuulemissuunnitelman sisällön ja aikataulun ajantasaisuus tarkistetaan tarvittaessa.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että valmistelun aikana kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat.



Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty ehdottaa luvun 3 periaatteita käsittelemämme lausunnon tavoin, että kyseinen suositus nostettaisiin periaatteen tasolle. Esimerkiksi seuraavalla tavalla voisi vahvistaa perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta periaatteen tasolla: ”Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä. Erityisesti niitä tahoja, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat, on kuultava”. Tällöin periaatteesta kävisi vahvemmin ilmi ihmisten osallistumisoikeudet.

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

Amnesty International kannattaa muutettuna suositusta siitä, että perusvalmisteluvaiheen lausuntopyynnöt, kyselyt ja muut kirjalliset kuulemiset tehdään osittain rakenteisina.

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty toistaa esivalmistelun kohdalla lausumansa tavoin, että erityisesti perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä on muistettava niiden laaja-alaisuus ja vaikutus moniin teemoihin.

Lausuntopyynnön kysymysten jäsentely temaattisiin kokonaisuuksiin voi helpottaa ja nopeuttaa lausuntojen antamista, mutta tällöin lausuntopyynnön laatijoiden/valmistelijoiden on tunnettava lausuntopyynnön tematiikka hyvin, jotta he osaavat tiivistää ja tunnistaa olennaisimmat teemat lausunnolla olevasta esityksestä. Lisäksi lausuntopyynnöissä on hyvä muistaa, että teemoilla ja tukikysymysten asetteluilla on mahdollista ohjata liikaa lausuntojen laatimista.

Vapaan palautteen antamisen pitää aina olla mahdollista lausuntopyynnöissä.



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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että perusvalmistelun aikaisissa kuulemisissa esimerkiksi nykytilan ja sen muutostarpeiden, tietopohjan sekä ratkaisuvaihtoehtojen kartoituksesta on monesti tarkoituksenmukaista hyödyntää myös suullisia, keskustelevia kuulemistapoja.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että perusvalmisteluvaiheen aikaiset kuulemiset järjestetään myös ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että perusvalmistelun aikainen sidosryhmien kuulemispalaute kootaan yhteenvetoon, joka julkaistaan Hankeikkunassa.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että perusvalmistelussa arvioidaan, miten kuulemista voidaan hyödyntää säädöksen seurannassa sen voimaantulon jälkeen.



LAUSUNTOMENETTELY – SUOSITUKSET

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.

Amnesty International kannattaa muutettuna suositusta siitä, että lausuntopyyntö ja lausuntomenettelyn toteutus suunnitellaan perusvalmistelun tekevän työryhmän kanssa. Jos esitys on tehty virkatyönä, opasluonnoksen mukaan ainakin keskeiset sidosryhmät osallistetaan lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien lausuntomenettelyn jakelulistan määrittelyyn.

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty kehottaa varmistamaan mahdollisimman laajan ja tosiasiallisen sidosryhmien osallistamisen valmisteluun, erityisesti niiden, joita päätöksenteko koskee. Oppaassa olisi myös hyvä avata, mitä "keskeisillä" sidosryhmillä tarkoitetaan.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että lausuntopyyntö toteutetaan rakenteisena niin, että myös vapaa kommentointi on mahdollista.

Amnesty International perustelut

Lausuntopyynnön rakenteella on mahdollistettava myös uusien näkökulmien ja hallituksen esitystä koskevan kritiikin esille tuominen. Tällöin vapaa kommentointi on mahdollistettava.

Amnesty esittää Lastensuojelun Keskusliiton tavoin, että oppaassa suositeltaisiin sisällytettävän rakenteistettuun kuulemiseen aina kysymys esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.



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

Amnesty International kannattaa muutettuna suositusta siitä, että lausuntomenettelyn ajankohta ja aihe julkaistaan ja ilmoitetaan lausuntopyynnön saajille etukäteen ainakin silloin, kun lausuntoaika on pääsääntöä lyhyempi.

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty ehdottaa Näkövammaisten liiton tavoin, että suositus muutetaan periaatteeksi, jotta sitä lähtökohtaisesti noudatettaisiin.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että lausuntojen antamiseen varataan niin pitkä aika, että myös muilla kuin sidosryhmien edunvalvojilla ja viranomaisilla on todellinen mahdollisuus osallistua lausuntomenettelyyn.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että ruohonjuuritason toimijoita tai muuten laajempaa yleisöä tavoittelevan lausuntomenettelyn viestintä suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa.



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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että keskustelutilaisuudet, haastattelut sekä verkkokeskustelut ja -kyselyt voivat olla hyviä täydentäviä keinoja ruohonjuuritason palautteen saamiseksi lakiehdotuksesta.

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.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että lausuntoyhteenvedon alussa on tiivistelmä lausuntomenettelyn toteutuksesta ja ehdotuksen asioita tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen päälinjoista. Luonnoksen mukaan tämän jälkeen on yhteenvedo yksityiskohtaisesta palautteesta asiakohdittain. Opasluonnoksen mukaan saman suuntaisella kannalla olevien perustelut ryhmitellään asiakohdittain.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että lausuntopalvelussa olevan rakenteisen palauteaineiston voi tallentaa Excel-tiedostoksi, jolloin rakenteisia ominaisuuksia voi hyödyntää lausuntoyhteenvedon koostamisessa.

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



Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan arvio, jossa esitetyjä näkemyksiä arvioidaan. Opasluonnoksen mukaan arvio jäsennetään samoin kuin lausuntoyhteenveto, eli lausunnon antajien merkittävät perustelut arvioidaan kunkin perustelukohdan jälkeen.

Amnesty Internationalin perustelut

Amnesty muistuttaa, että arvion tulee olla objektiivinen, ymmärrettävästi kirjoitettu ja huomioida myös esityksen saama mahdollinen kritiikki.

Suositus - Arvio kuulemispalautteesta julkaistaan jatkovalmistelupäätöksen yhteydessä Hankeikkunassa etappina.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että arvio kuulemispalautteesta julkaistaan jatkovalmistelupäätöksen yhteydessä Hankeikkunassa etappina.

JATKOVALMISTELU JA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO – SUOSITUKSET

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että lausunnonantajan esittäessä lausuntomenettelyn jälkeen esityksen sisältöön merkittävästi vaikuttavia uusia kommentteja, niistä viestitään muille sidosryhmille.



EDUSKUNNAN ASiantuntijakuulemiset – Suositukset

Suositus - Suullisen esittelyn tueksi tehdään yleensä tiivis PowerPoint-esitys.

Amnesty International kannattaa muutettuna suositusta siitä, että suullisen esittelyn tueksi tehdään yleensä tiivis PowerPoint-esitys.

Amnesty Internationalin perustelut

PowerPoint-esityksen laatiminen voi osoittautua työlääksi, jos kuulemispyyntö tulee lyhyellä varoitusaajalla. Ehdotamme, että PowerPoint-esityksen voisi tehdä halutessaan.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että 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.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että 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.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että vastineasiakirja otsikoidaan esimerkiksi: ”HE xx/xxxx vp – X-ministeriön vastine Y-valiokunnalle.

SEURANTA JA JÄLKIARVIOINTI – SUOSITUKSET

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että seurannan painopisteiden ja jälkiarvioitavan sääntelyn valinnassa hyödynnetään kuulemisia ja muuta sidosryhmäyhteistyötä.

Amnesty Internationalin perustelut

Kuten kommentoissamme ohjeistuksesta kuulemisesta seurannassa ja jälkiarvioinnissa totesimme, ehdotamme tämän suosituksen muuttamista periaatteeksi.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että sidosryhmille kannattaa viestiä ministeriössä suunnitteilla olevasta seurannasta ja jälkiarvioinneista.

Amnesty Internationalin perustelut

Kuten kommentoissamme ohjeistuksesta kuulemisesta seurannassa ja jälkiarvioinnissa totesimme, ehdotamme tämän suosituksen muuttamista periaatteeksi.



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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että seurantaan varten tehtävän sidosryhmäkuulemisen palautteen laatua usein parantaa kuulemisen ajoittaminen kuultaville sopivaan ajankohtaan.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että erityisesti ennen vaalikauden vaihtumista on tarpeen seurata toimialan sääntelyn mahdollisia merkittäviä muutostarpeita ja käydä niistä keskusteluja sidosryhmien kanssa.

Amnesty Internationalin perustelut

Kuten kommentteissamme ohjeistuksesta kuulemisesta seurannassa ja jälkiarvioinnissa totesimme, ehdotamme tämän suosituksen muuttamista periaatteeksi.

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

Amnesty International kannattaa muutettuna suositusta siitä, että jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun aikana on hyödyllistä kuulla sidosryhmiä seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta.

Amnesty Internationalin perustelut



Amnesty ehdottaa Fingon ja Näkövammaisten liiton lausunnon tavoin, että sanapari ”on hyödyllistä kuulla” tulisi muuttaa sanaksi ”kuullaan” eli ”Jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun aikana kuullaan sidosryhmiä seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta.”

Lisäksi suositus tulisi muuttaa periaatteeksi.

Suositus – Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.

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

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että 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.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että 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.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.

EU-ENNAKKOVAIKUTTAMINEN, EU-SÄÄDÖKSET JA VALTIOSOPIMUKSET – SUOSITUKSET

Suositus – Neuvoston kokouksen asialista jaetaan etukäteen tiedoksi valmistelujaoston laajalle kokoonpanolle.

Amnesty International kannattaa sellaisenaan suositusta siitä, että neuvoston kokouksen asialista jaetaan etukäteen tiedoksi valmistelujaoston laajalle kokoonpanolle.

LIITTEET

Kommentit kyselyn laatiminen -liitteestä

Amnesty pitää tervetulleena opasluonnoksessa mainittua kohtaa haavoittuvien kohderyhmien kuulemiseksi suunnitellun kyselyn testaamisesta kohderyhmien olosuhteita tuntevien kanssa.

Kommentit kuulemisen kielet -liitteestä

Amnesty pitää tervetulleena oppaan havaintoa siitä, että englannin tai jonkun muun kielen käyttäminen kuulemisessa voi olla erityisen hyödyllistä tiedonhankinnan kannalta ja tarpeen esimerkiksi Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseksi.



Kommentit lakisääteiset kuulemisvelvoitteet -liitteestä

Amnesty ehdottaa Näkövammaisten liiton tavoin, että liitteen rakennetta selkeytetään ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvat kuulemisvelvoitteet asetetaan liitteen alkuun.

Ehdotamme myös Ihmisoikeusliiton tavoin, että liitteeseen lisätään viittaukset perustuslakiin (kuten perustuslain 22 §:ään) ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Muu palaute kuulemisoppaasta

Muut kommentit kuulemisoppaan luonnoksesta

Lainvalmistelun kuulemisoppaan esipuheessa todetaan, että uudistetun oppaan onnistuneessa käyttöönotossa keskeistä on valmistelijoille tarjottava koulutus sekä kuulemiskäytänteiden kehittymisen seuranta. Luonnoksen oppaasta on tarkoitus järjestää peruskoulutusta koko valtioneuvostolle sekä täydentäviä ministeriökohtaisia tilaisuuksia kunkin ministeriön tarpeiden huomioimiseksi.⁸

Amnesty pitää tärkeänä lainvalmistelijoiden kouluttamista uudesta oppaasta. Erityisen tärkeää on huomioida tarjottavassa koulutuksessa perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti julkisen vallan rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana (perustuslain 22 §) ja kuuleminen osallistumisoikeuksien toteuttajana.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa:

Vaikuttamistyön asiantuntija Vilja Härkönen, vilja.harkonen@amnesty.fi



Viitteet

¹ Ks. esim. https://www.utu.fi/sites/default/files/public:/media/file/RPR_1_2018.pdf ,
<https://owalgroup.com/asiakascaset/turvapaikkaprosessi/> ja <https://www.abo.fi/fi/uutiset/tutkimus-maahanmuuttoviraston-kansainvalista-suojelua-koskevat-ratkaisukaytannot-ja-tulkinnat-ovat-kiristyneet/>.

² Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 15.

³ Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 20.

⁴ Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 34.

⁵ Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 37.

⁶ Petri Uusikylä, Pertti Ahonen ja Aliisa Takanen 2015, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015, EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen:
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79522>.

⁷ Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 11.

⁸ Luonnos Lainvalmistelun kuulemisoppaasta 26.11.2024, s. 11.