

Laatija:

Vastauksen määräpäivä: 16.11.2015

Säädösvalmistelun kuulemisohjeet

Sisältö

Johdanto, Tavoitteet.....	1
Jakelu, Vastausohjeet vastaanottajille	2
Aikataulu, Vastuuvalmistelijan yhteystiedot:.....	4
Ohje.....	4
Kuuleminen prosessissa.....	5
Menetelmät	7
Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet.....	8

Johdanto, Tavoitteet

Johdanto

OM37/49/2015

Oikeusministeriö on valmistellut ohjeen kuulemiseen säädösvalmistelussa korvaamaan aiemmin valtioneuvoston periaatepäätöksellä annettu ohje Kuuleminen säädösvalmistelussa (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010).

Keskeisimmät muutokset ohjeen sisällössä koskevat lausuntopalvelu.fi:n käyttöä lausuntonmenettelyssä. Ohjeen tueksi on tehty säädösvalmistelijoille suunnattua tukiaineistoa. Näitä ovat kuuleminen säädösvalmisteluprosessissa, kuulemisen menetelmät ja lakisääteiset kuulemisvelvoitteet. Luonnos oppaaksi löytyy osoitteesta <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

Kuulemisohje tullaan esittämään annettavaksi valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Tukiaineisto sitä vastoin on valmistelijan avuksi tarkoitettua aineistoa, joka ei ole samalla tavalla sitova. Aineistoa voidaan siten myös päivittää tarpeen vaatiessa.

Tavoitteet

Kuulemisoppaan aineiston tavoitteena on luoda raamit kuulemiselle säädösvalmistelussa, joiden mukaisesti ministeriöissä tapahtuva säädösvalmistelun kuuleminen toteutetaan. Tavoitteena on lisäksi antaa lisätietoa ja työkaluja kuulemisen tueksi, jotka helpottavat kuulemisprosessin suunnittelua ja toteutusta lainvalmisteluprosessissa.

Jakelu, Vastausohjeet vastaanottajille

Jakelu:

Aalto-yliopisto
Eduskunnan kanslia
Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry
Elinkeinoelämän valtuuskunta
Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
Geologian tutkimuskeskus
Helsingin yliopisto
Ilmatieteen laitos

Lausunto annettu:
16.11.2015

Itä-Suomen yliopisto
Jyväskylän yliopisto
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Lausunto annettu:
16.11.2015

Kirkkohallitus

Lausunto annettu:
30.10.2015

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
Lapin yliopisto
Lappeenrannan teknillinen yliopisto
Lapsiasiavaltuutettu
Lastensuojelun keskusliitto
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikenteen turvallisuusvirasto
Luonnonvarakeskus

Lausunto annettu:
16.11.2015

Maa- ja metsätalousministeriö
Maanmittauslaitos
Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry
Näkövammaisten keskusliitto ry
Oikeuskanslerinvirasto
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Opetushallitus
Oulun yliopisto
Patentti- ja rekisterihallitus
Poliisihallitus
Puolustusministeriö
Pääesikunta
Pääkaupunkiseudun monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto
Moniheli ry)
Samfundet Folkhälsan i svenska Finland rf
Seta
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Sosiaali- ja terveysministeriö
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
Suomen Kuntaliitto ry
Suomen luonnonsuojeluliitto

Suomen nuorisoyhteistyö Allianssi
Suomen partiolaiset
Suomen setlementtiliitto
Suomen syöpäyhdistys
Suomen työväen urheiluliitto TUL ry
Suomen ympäristökeskus
Suomen Yrittäjät ry
Svenska handelshögskolan
Svenska studiec centralen
Säteilyturvakeskus
Taideyliopisto
Tampereen teknillinen yliopisto
Tampereen yliopisto
Tasa-arvovaltuutettu
Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Tilastokeskus
Turun yliopisto
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
Työ- ja elinkeinoministeriö
Työterveyslaitos

Lausunto annettu:
13.11.2015

Ulkoasiainministeriö
Ulkopoliittinen instituutti
Vaasan yliopisto
Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio Valo ry

Lausunto annettu:
15.11.2015

Valtiokonttori
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Valtioneuvoston kanslia
Valtiovarainministeriö
Verohallinto
Viestintävirasto

Lausunto annettu:
3.11.2015

Väestörekisterikeskus
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Ympäristöministeriö

Lausunto annettu:
16.11.2015

Åbo Akademi

Vastausohjeet vastaanottajille

Kuulemisohje löytyy Finlex-palvelusta osoitteesta <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

Ohje on mahdollista tulostaa kokonaisuudessaan palvelusta. Tällöin on kuitenkin huomioitava se, että jotkin palvelun toiminnallisuudet (kuten esimerkit tai erilliset liitetiedostot) eivät näy parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän vuoksi suosituksena on, että oppaaseen tutustutaan verkkoympäristössä.

Aikataulu, Vastuuvalmistelijan yhteystiedot:

Aikataulu

Lausuntoaika on 6.10.2015 - 16.11.2015

Ohjeen on määrä valmistua vuoden 2015 loppuun mennessä.

Vastuuvalmistelijan yhteystiedot:

Suunnittelija Outi Slant, Lainvalmisteluosasto, 02951 50251, outi.slant@om.fi
Neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson, Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö, 02951 50348, niklas.wilhelmsson@om.fi

Ohje

Millainen yleiskäsitys edustamallanne taholla on ohjeen sisällöstä?

Kotimaisten kielten keskus esittää lausunnon aluksi käsityksensä kuulemisohjeiden kokonaisuudesta (osista 1–4), koska tälle ei ole lomakkeessa omaa paikkaa. Kotuksen mielestä kuulemisohjeet ovat tarpeelliset ja kokonaisuuden sisältö ja rakenne on hyvä. Ohjeet ovat pääosin kielellisesti selkeät, ja lukija osaa hahmottaa ne ohjetekstiksi. Vielä muuta tekstiäkin selkeämmin ovat Virkamiehen huoneentaulu ja Muistilista sekä muut vastaavat kohdat, joissa lukijaa puhutellaan.

Suunnittelun ja tekstien jäsentelyn ohjeita on (osissa 2 ja 3) havainnollistettu monipuolisesti tekstiesimerkein. Kotus huomauttaa vielä, että se, mitä lausumme suomeksi suomenkielisten ohjeiden sisällöstä, koskee myös ruotsinkielisten ohjeiden sisältöä.

Kotimaisten kielten keskuksen yleiskäsitys osasta 1 (Ohje) on, että se antaa hyvän yleiskuvan kuulemisen tavoitteista ja järjestämisestä. Teksti on kielellisesti selkeä ja ymmärrettävä.

Onko ohjeessa kohtia, joiden sisältöä pitäisi tarkentaa tai muuten muuttaa?

Kuulemisohjeiden kokonaisuudesta puuttuu periaatteellinen ohje siitä, että myös kuulemisen kohteena olevan tekstin pitää olla selkeä ja ymmärrettävä. Kotimaisten kielten keskus ehdottaa sellaisen ohjeen lisäämistä osaan 1 (Ohje), koska kuultavien on ennen kaikkea voitava ymmärtää se teksti, josta heidän kantaansa kysytään.

Lisäksi osasta 1 (Ohje) puuttuu ohje siitä, että kuulemiseen liittyvien tekstien (kutsut, kysymykset, kyselyt, lausuntopyyntö, lausuntotiivistelmä jne.) on oltava ymmärrettäviä ja selkeitä. Tähän asiaan kiinnitetään runsaasti huomiota osissa 2 ja 3, mikä on Kotimaisten kielten keskuksen mielestä erittäin myönteistä. On kuitenkin tärkeää, että jo Ohje-osasta käy selvästi ilmi tasapuolisen kohtelun ja osallistumismahdollisuuksien toteutuvan silloin, kun kuulemiseen liittyvät tekstit edistävät niitä eivätkä ole niille esteenä.

Kotimaisten kielten keskus ehdottaa, että kieltä koskeva ohje lisätään kohtaan 1.5. Se voidaan tehdä kahdella tavalla:

1) Lisätään kaksi virkettä (asteriskien välissä) ennen jälkimmäisen kappaleen viimeistä virkettä seuraavasti:

"Kuulemisen menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään useita eri menetelmiä. Näitä valittaessa huolehditaan sidosryhmien ja kansalaisten tasapuolisesta kohtelusta, tiedonsaannista ja osallistumismahdollisuuksien järjestämisestä. *Jotta tässä onnistuttaisiin, huolehditaan myös siitä, että kuulemiseen liittyvät asiakirjat ja tekstit ovat ymmärrettäviä. Lisäksi itse säädösehdotuksen on tärkeää olla selkeä ja ymmärrettävä.* Valmistelun käynnistymisestä ja etenemisestä sekä kuulemisesta tiedotetaan selkeästi ja tehokkaasti."

2) Lisätään jälkimmäisen kappaleen kolmanteen virkkeeseen asteriskien välissä olevat sanat seuraavasti:

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

Kuuleminen prosessissa

Millainen yleisnäkemys edustamallanne taholla on jakson 2 sisällöstä?

Kotimaisten kielten keskuksen mielestä on erittäin hyvä, että erilaisia jäsenysvaihtoehtoja on havainnollistettu esimerkein. Esimerkit myös valaisevat jäsenystyyppiään hyvin. (Jaksossa 2.3.2 Lausuntotiivistelmä on kuitenkin mainittu esimerkkinä vapaaehtoisten rikostaustan selvittämistä koskeva lausuntotiivistelmä, johon ei ole linkkiä.) Sidosryhmien tunnistamislomake on hyvä apuväline.

Kohta 2.3.2 Lausuntopyyntö:

Lausuntopyyntö ohjetta voisi vielä tarkentaa. Kotimaisten kielten keskus ehdottaa, että kohtaan 2.3.2 Lausuntopyyntö lisättäisiin seuraava virke: ”Lausuntopyyntö voidaan pyytää lausunnonantajia perustelevaan muutos- ja lisäysehdotuksensa numerotiedoin, esimerkein ja käytännön kuvauksin.” Tavoitteena on, että lausunnonantajat ohjataan argumentoimaan realististen tilannetietojen avulla, kun se sopii lausunnon aiheeseen.

Kohtaan 2.3.2 ehdotamme lisättäväksi toisen kappaleen kolmannen virkkeen jälkeen seuraavan virkkeen: ”Myös esityksen kielen, termien tai nimien selkeydestä voidaan kysyä erikseen.”

Samaan kohtaan 2.3.2 ehdotamme lisättäväksi seuraavan kehotuksen:

”Lausuntopyyntö kysymysten ymmärrettävyyttä on hyvä testata esimerkiksi kysymällä niiden tulkinnasta työtovereilta, jotka eivät osallistu valmisteluun, tai muilta ulkopuolisilta.” Kuulemisen vuoksi nähdään vaivaa, joten kannattaa varmistaa, että väärinkäsityksiä ei turhaan synny.

Kohta 2.3.2 Lausunnotiivistelmä (huom. numerointivirhe, po. 2.3.3)

Kohdan tekstiä voisi tarkentaa muotoilemalla seuraavan jakson jälkimmäisen virkkeen toisin:

”Laajoissa hankkeissa palautteen käsittelyssä kannattaa harkita isompia asiakokonaisuuksia. Erityisesti tällaisessa käsittelytavassa merkitystä on lausuntopyyntövaiheella, jossa voidaan muodostaa erilaisia asiakokonaisuuksia.”

Asian voisi ilmaista esimerkiksi näin: ”Jos jo lausuntokierroksen valmisteluvaiheessa on selvää, millaisiin asiakokonaisuuksiin lausunnon kohde on selkeintä jäsentää, kannattaa lausuntopyyntö jäsentää saman periaatteen mukaan.”

Ovatko jakson työkalut prosessin suunnittelusta ja sidosryhmien kartoittamisesta (jaksoissa 2.2.2. ja 2.2.3.) riittäviä vai tulisiko niitä kehittää jotenkin?

Kotimaisten kielten keskus pitää esitettyjä työkaluja riittävinä.

Tukeeko ohje kuulemisen suunnittelua lainvalmisteluprosessissa riittävästi?

Kotimaisten kielten keskuksen mielestä ohje tukee kuulemisen suunnittelua riittävästi, erityisesti kun ehdottamamme täydennykset otetaan huomioon.

Onko ministeriöissänne käytössä muunlaisia malleja esimerkiksi lausuntoyhteenvedoista, joita voitaisiin hyödyntää laajemminkin?

Menetelmät

Millainen yleisnäkemys edustamallanne taholla on menetelmäosasta?

Kotimaisten kielten keskus pitää menetelmäosaa hyvänä johdatuksena monipuolisten menetelmien käyttöön.

Ovatko menetelmät sellaisia, että ne ovat tosiasiasa hyödynnettävissä säädösvalmisteluun?

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

Onko menetelmäohjeistus riittävän havainnollista, että niitä voidaan sen perusteella ottaa käyttöön valmistelussa?

Ohjeistus on havainnollista. Erityisen hyvänä Kotimaisten kielten keskus pitää kohdassa Lausuntopalvelu.fi esitettyjä kielenkäytön ja tekstien muotoilun ohjeita. Ehdotamme kuitenkin, että myös tähän kohtaan voisi myös lisätä kehotuksen testata pyynnössä esitettyjen kysymysten ja lisäksi menettelyohjeiden ymmärrettävyyttä valmisteluryhmän ulkopuolisilla, esimerkiksi näin:

”Kysymysten ymmärrettävyyttä on hyvä testata esimerkiksi kysymällä niiden tulkinnasta työtovereilta, jotka eivät osallistu valmisteluun, tai muilta ulkopuolisilta.”

Testaus on sitä tärkeämpää, mitä vähemmän asiantuntemusta suunnitellulla kohderyhmällä on ja mitä tärkeämpänä pidetään sen näkökulman kuulemista. Se myös tekee varmemmaksi, että kuuleminen tuottaa hyödyllisiä tuloksia.

Sama ohje kysymysten ja ohjeiden testaamisesta kuin kohdassa 3.7.1 olisi tarpeen lisätä myös kohtiin 3.7.2 ja 3.7.3. ja jälkimmäiseen kohtaan lisäksi ohje ymmärrettävyydestä. Nämä ohjeet voisi lisätä vaihtoehtoisesti kohtaan 3.7, jolloin ne olisivat yhteisiä kohdille 3.7.1–3. Ohjeet kysymysten ymmärrettävyydestä ovat tärkeitä kaikissa sähköisiä demokratiapalveluja koskevissa kohdissa.

Onko ministeriössänne hyviä kokemuksia muista kuulemisen menetelmistä, joita voisi hyödyntää säädösvalmistelussa laajemminkin?

—

Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet

Edustamanne tahon yleisnäkemyks lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita koskevasta jaksosta?

Kotimaisten kielten keskus ei ota kantaa jaksoon 4.

Onko jaksossa jotain yleisiä kehityskohteita?

Kotimaisten kielten keskus ei ota kantaa jaksoon 4.

Onko hallinnonalallanne muita lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita, joita listalla ei ole?

Kotimaisten kielten keskus ei ota kantaa jaksoon 4.