

# KESKUSTELEVASTA KUULEMISESTA LAATUA LAKEIHIN

Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelevaan  
lainsäädäntöprosessiin

Jyrki Jauhainen



© Sitra 2023

Sitran selvityksiä 230

**Keskustelevästä kuulemisesta laatua lakeihin – Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelevaan lainsäädäntöprosessiin**

Kirjoittaja: Jyrki Jauhiainen

Työryhmä: Jenni Ala-Peijari, Henna Hiilamo, Lea Konttinen, Krista Takkinen ja Anna Välimaa

Kansi: Topias Dean

Kuvat: Punamusta Oy ja Lea Konttinen

Taitto: Punamusta Oy

ISBN 978-952-347-317-1 (PDF)

ISSN 1796-7112 (verkkajulkaisu) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

**SITRAN SELVITYKSIÄ** -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Sitran selvityksiä 230

**Keskusteleavasta kuulemisesta laatua lakeihin****– Opas avoimeen, osallistavaan ja keskusteleavaan lainsäädäntöprosessiin**

Maaliskuu 2023

# Sisällys

Esipuhe	6
Tiivistelmä	7
Sammanfattning	8
Summary	9
1. Kuulemisilla tehoa, laatua ja luottamusta säädösvalmisteluun	10
2. Esivalmistelu – Esiselvitys sääntelytarpeesta ja säädösvalmistelutoimeksiannon valmistelu	13
2.1 Esivalmistelun tavoitteet, keinot ja merkitys	13
2.2 Kuuleminen esivalmistelussa – Sidosryhmille todellinen keino vaikuttaa toimeksiannon antamiseen ja sisältöön?	16
2.3 Kuuleminen esivalmistelussa helpottaa toimeksiannon laatimista ja parantaa hankkeen riskien hallintaa	17
2.4 Lainvalmistelutoimeksianto ja sen taustoitus	19
2.5 Esimerkki: Kuulemisen jatkaminen helpottaa vaikutusten arviointia	21
2.6 Esimerkki: Vuoden 2010 asunto-osakeyhtiölain täytäntöönpanon seuranta, edistäminen muilla keinoilla ja muutostarpeiden esivalmistelu	21
2.7 Esimerkki: Vuoden 2006 osakeyhtiölain täytäntöönpanon seuranta, edistäminen muilla keinoilla ja muutostarpeiden esivalmistelu	23
2.8 Esimerkki: Vuoden 2010 asunto-osakeyhtiölain ja vuoden 2006 osakeyhtiölain seuranta ja esivalmistelu kuviona	24
3. Perusvalmistelu – Tietopohjan, ratkaisuvaihtoehtojen ja vaikutusarvion täydennys sekä säädösehdotus	27
3.1 Perusvalmistelun tavoitteet, keinot ja merkitys	27
3.2 Hyvä työsuunnitelma tuo perusvalmisteluun resursseja, tehoa ja avoimuutta	29
3.3 Tietopohjan syventäminen perusvalmistelussa	31
3.4 Kuulemisten tarve, resurssit, suunnittelu ja toteutus	32
3.5 Kuulemispalautteen dokumentointi, yhteenveto, analysointi ja julkaiseminen	34
3.6 HE-luonnoksen laatiminen	35
3.7 Lausuntokierroksen, seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu sekä viestintä	36

3.8 Esimerkki: Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 –hankkeen verkkokyselyt, keskustelut, työpajat ja seminaarit perusvalmistelun tiedonhankinnassa ja arvioinneissa	38
3.9 Esimerkki: Etäkokoukset-työryhmän verkkokyselyt, -keskustelut, -työpajat ja -seminaarit perusvalmistelun tiedonhankinnassa ja arvioinneissa	39
4. Lausuntomenettely – Tietopohjan, arvioiden, ehdotusten ja valmistelun avoimuuden varmennus	41
4.1 Lausuntokierroksen tavoitteet, keinot ja merkitys	41
4.2 Lausuntopyynnön suunnittelu	42
4.3 Lausuntopyynnot toteutetaan Lausuntopalvelussa	44
4.4 Lausuntoaika	45
4.5 Lausuntopyynnön julkistaminen, jakelu ja muu viestintä	47
4.6 Lausuntokierrosta täydentävät palautteen hankkimiskeinot	47
4.7 Lausuntoyhteenvedo	48
4.8 Arvio lausunto- ja muusta palautteesta	49
4.9 Esimerkki: Lausuntopalautteen arviointi	51
4.10 Esimerkki: Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -mietinnön lausuntokierros ja muu palautteen hankkiminen	51
4.11 Esimerkki: Lausuntokierros Etäkokoukset -mietinnöstä ja muu palautteen hankkiminen	52
5. Valmistelun jatkaminen – HE:n viimeisteleminen ja valtioneuvoston päätöksen valmistelu	53
5.1 Jatkovalmistelupäätöksen valmistelu	53
5.2 Päätös hallituksen esityksen sisällöstä	54
5.3 Esittelylupa ja jakolupa	55
6. Hallituksen esityksen valiokuntakäsittely – Tietopohjan, ehdotuksen ja valmistelun arviointi sekä ehdotus eduskunnan päätökseksi	57
6.1 Valiokunnan asiantuntijakuulemisen tavoitteet, käytännöt ja merkitys	57
6.2 Mietintövaliokunta ja lausuntovaliokunta	59
6.3 Valiokunnan asiantuntijakuulemisen suunnittelu ja asiantuntijapalautteen dokumentointi ja julkisuus	60
6.4 Suullinen asiantuntijakuuleminen	62
6.5 Esittelevän ministeriön vastine	64
6.6 Esimerkit: Esittelevän ministeriön vastine	66
7. Seuranta ja jälkiarviointi – Sääntelyn ajantasaisuuden edellytys sekä tietopohjaisuuden ja avoimuuden varmistus	67

Lähteet 69	
Virallislähteet	69
Muut lähteet	70
Liite 1 Yhteisöllinen kansalaistoiminta	
2020 -työryhmän työsuunnitelma	71
Liite 2 Etäkokoukset-työryhmän työsuunnitelma	76
Liite 3 Luonnos säädösvalmisteluhankkeen suunnitelman mallipohjaksi	79

# Esipuhe

Tämän selvityksen tarkoitus on toimia oppaana lainvalmistelun johtamiseen ja toteuttamiseen osallistuvalla ministeriöiden johdolle ja henkilökunnalle, mutta myös toimia selkeänä tietopakettina eri sidosryhmille ja kansalaisille, jotta he voivat paremmin arvioida oikeat ajankohdat osallistua ja tulla kuulluksi.

Yksi keino vahvistaa edustuksellista demokratiaa on tuoda päätöksenteon ja lainsäädäntöprosessin eri vaiheet lähemmäs ihmisiä. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kansalaisilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa lakien säätämiseen lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa. Kansalaisten varhainen kuuleminen edistää tietopohjaista päätöksentekoa ja antaa lainvalmistelijalle paremmat mahdollisuudet hyödyntää kansalaisyhteiskunnan resursseja tulevaisuuteen katsovassa lainvalmistelussa. Kansalaisten osallistumisella voidaan myös parantaa ja yhdenmukaistaa lainvalmistelun laatua.

Sitran Demokratia ja osallisuus -teeman tavoitteena on uudistaa demokratiaa siten, että kaikilla Suomessa on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa innostavan tulevaisuuden rakentamiseen. Teeman Uudistuva päätöksenteko -projekti keskittyy etenkin lainsäädäntöprosessin kehittämiseen avoimemmaksi ja koko yhteiskuntaa osallistavammaksi, jotta päätöksenteon laatua voidaan parantaa sekä näin ylläpitää ja vahvistaa demokratiaa.

Tässä oppaassa lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen kirjoittaa, miten osallistava ja keskusteleva lainsäädäntöprosessi voidaan käytännössä toteuttaa. Jauhiainen kuvaa myös konkreettisin ja havainnollistavin esimerkein, millainen avoin ja osallistava lainsäädäntöprosessi voi parhaimmillaan olla.

Oppaan taustana on Jauhiaisen yli 30-vuotinen kokemus oikeusministeriön säädösvalmisteluhankkeiden suunnittelusta, toteutuksesta, esittelystä ja eduskuntakäsittelystä, täytäntöönpanosta, seurannasta ja jälkiarvioinnista sekä säädösvalmistelun kehittämisestä. Oppaassa on hyödynnetty myös Sitran aiemmin tekemiä selvityksiä, prosessikuvauksia ja data-analyysejä sekä säädösvalmistelun tutkimusta ja selvityksiä.

Oppasta varten Jauhiainen on haastatellut eduskunnan valiokuntaneuvoksia, eri ministeriöiden säädösvalmistelun johtamisesta ja toteuttamisesta vastaavia valmistelijoita ja lainsäädäntön arviointineuvoston henkilökuntaa. Edellä mainittujen lisäksi oppaan käsikirjoitusluonnokseen on saatu kommentteja tutkijoilta, säädösvalmistelun kehittäjiltä ja sidosryhmien edunvalvojilta. Kaikille oppaaseen haastatelluille sekä kommentointiin osallistuneille lämmin kiitos hyvästä yhteistyöstä.

Kirjoittajan kokemukset, arviot ja suositukset ovat hänen henkilökohtaisia näkemyksiään, eivätkä ne edusta oikeusministeriön kantoja.

Suuret kiitokset Jyrki Jauhiaiselle ja oppaan toimittamiseen ja julkaisukuntoon saattamiseen osallistuneille Uudistuva päätöksenteon -projektin asiantuntijoille eli erityisesti Jenni Ala-Peijari, Henna Hiilamo, Lea Konttinen, Krista Takkinen ja Anna Välimaa.

## **Veera Heinonen**

Johtaja, Demokratia ja osallisuus –teema  
Sitra

# Tiivistelmä

Lainsäädäntö on valtion budjetin lisäksi merkittävin parlamentaarisen demokraattisen järjestelmän keino ohjata yhteiskunnan kehitystä. Säädosvalmistelulla tuetaan parlamentaarista päätöksentekoa ja sen avoimuutta. Säädosvalmistelussa tietopohja nykytilan, muutostarpeiden, toteutusvaihtoehtojen, vaikutusten arvioinnin, asiaan vaikuttavien muiden seikkojen sekä seurannan järjestämisen osalta. Tietopohjan keräämiseen ja varmentamiseen on erilaisia keinoja, joista kuulemisilla on erityinen merkitys myös poliittisen päätöksenteon avoimuuden, luottamuksen ja päätöksiin sitoutumisen kannalta.

Säädosvalmisteluprosessi sisältää esivalmistelun, perusvalmistelun, lausuntomenettelyn ja jatkovalmistelun, valtioneuvoston päätöksenteon, eduskunnan valiokuntakäsittelyn sekä seurannan ja jälkiarvioinnin. Kuulemisilla on suuri merkitys säädosvalmistelun sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien kannalta. Kuulemiset edistävät tietopohjaista päätöksentekoa ja vahvistavat luottamusyhteiskuntaa. Kuulemiset voi toteuttaa viranomaisresursseja ja aikaa säästävänä lisäresursseina, joka parantaa säädoskehdotusten laatua.

Esivalmistelussa kootaan tietoa ja näkemyksiä tavoitteesta, arvioidaan säädöshankkeen tarve ja suunnitellaan hankkeen tavoitteet ja toteutus. Kuuleminen parantaa sääntelytarveselvitystä ja toimeksiantoa sekä vähentää toteutuksen riskejä. Oppaassa käydään läpi esivalmisteluvaiheessa kuulemista ja sitä, miten se huomioidaan säädosvalmistelutoimeksiantoa laadittaessa. Esivalmistelun viestintää käsitellään osallistamisen ja osallistumisen helpottamisen kannalta.

Perusvalmistelun tuloksena on luonnos hallituksen lakiesitykseksi. Valmistelun laadulla on suuri merkitys poliittisen päätöksenteon ja poliittisen vastuun kannalta. Lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien mielestä lainvalmistelun resurssit ovat riittämättömät. Hyvä työsuunnitelma, sidosryhmien keskusteleva osallistaminen ja avoimuus lisäävät luottamusta, tehoa ja tuloksellisuutta lainvalmisteluun ilman lisäkustannuksia. Oppaassa käydään läpi hyvän työsuunnitelman laatimista ja sisältöä, kuulemisen tarvetta ja kuulemiseen liittyviä seikkoja.

Lausuntokierrolla varmennetaan HE-luonnoksen tietopohjaa ja arvioiden riittävyttä sekä läpivalaistetaan hankkeen toteutusta ja hallitaan hankkeen riskejä. Lausuntokierros on tärkeä sääntelyprosessia kohtaan tunnetun luottamuksen säilyttämiseksi. Lausuntopyyntöjen toteutuksessa ja viestinnässä hyödynnetään kuitenkin rajallisesti välineitä, jotka mahdollistavat keskustelun yleisön kanssa. Muutos on mahdollista toteuttaa uudistamalla työtapoja, ilman lisäpanostusta välineisiin tai henkilöstön määrään.

Jatkovalmistelua ja lakiesityksen antamista koskevaa ministerin ja valtioneuvoston päätöksentekoa voi helpottaa perusvalmisteluvaiheen kuulemisilla ja niiden dokumentoinnilla. Dokumentoidut kuulemiset ovat tärkeitä myös avoimuuden ja poliittisen vastuun kannalta.

Asiantuntijakuulemisilla eduskunnan valiokunta voi arvioida ehdotettua muutosta ja säädosvalmisteluprosessin asianmukaisuutta ja laatua. Puutteet valmistelussa vievät resursseja ja viivästyttävät aikatauluja eduskunnassa ja ministeriössä. Esittelevän ministeriön vastineen toteutuksella voi helpottaa valiokunnan työtä ja edistää valiokuntakäsittelyn avoimuutta. Järjestelmällinen seuranta on lainsäädännön laadun varmennuksen ja ajan tasalla pitämisen edellytys. Seuranta helpottaa aloitteiden ennakkointia ja arviointia. Seuranta voi parantaa kuulemalla sidosryhmiä.

Oppaassa on suosituksia ja esimerkkejä hyvistä käytännöistä prosessin kaikissa vaiheissa.

# Sammanfattning

Lagstiftning är förutom statens budget den mest betydelsefulla metoden för att styra samhällets utveckling inom ett parlamentariskt demokratiskt system. Genom lagberedningen stödjer man det parlamentariska beslutsfattandet och dess öppenhet. Under lagberedningen sammanställer man en faktabas som granskas utifrån nuläget, förändringsbehovet, alternativ för genomförande, bedömning av effekter, andra faktorer som påverkar ärendet samt organisering av uppföljningen. Det finns olika metoder för att samla en faktabas och verifiera den. Bland dessa har höranden en särskild betydelse även när det gäller transparens, förtroende och engagemang för det politiska beslutsfattandet.

Processen för lagberedning omfattar förberedelse, egentlig beredning, remissförfarande och fortsatt beredning, statsrådets beslutsfattande, riksdagens utskottsbehandling samt uppföljning och efterhandsutvärdering. Höranden spelar en stor roll för att intressenter och medborgare ska ha en möjlighet att delta i lagberedningen. Väl genomförda tillfällen att bli hörd främjar ett informationsbaserat beslutsfattande och stärker förtroendet för samhället. Höranden kan genomföras som en tilläggsresurs som sparar myndighetsresurser och förbättrar lagförslagets kvalitet.

I förberedelsen samlar man in information och synpunkter på mål, bedömer behovet av lagstiftningsprojektet och planerar projektets mål och genomförande. Hörandet förbättrar propositionen om lagbehovet och uppdraget samt minskar riskerna vid genomförandet. Handboken går igenom hörandet i förberedelsefasen och hur det beaktas när laguppdraget utarbetas. Kommunikationen under förberedelsen behandlas utgående ifrån inkludering och att underlätta deltagande.

Resultatet av den egentliga beredningen är ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag. Kvaliteten hos beredningen spelar en stor roll för det politiska beslutsfattandet och politiska ansvaret. Enligt lagberedarna och intressenterna är resurserna för lagberedningen otillräckliga. En god arbetsplan, att inkludera intressenter i diskussionen och öppenhet ökar förtroendet, effektiviteten och främjar en resultatrik lagberedning utan extra kostnader. Handboken går igenom innehållet i en god arbetsplan och hur den utarbetas, behovet av bli hörd och omständigheter kring höranden.

Under remissrundan bekräftar man faktabasen hos utkastet till regeringens proposition, bedömer tillräckligheten samt genomlyser genomförandet av projektet och hanterar dess risker. Remissrundan är viktig för att förtroendet för lagstiftningsprocessen ska kunna bevaras. I genomförandet av begäran om utlåtande och kommunikationen utnyttjar man emellertid en begränsad mängd hjälpmedel som kunde möjliggöra samtal med allmänheten. Förändringen är möjlig att genomföra genom att förnya arbetssätten utan att extra resurser används på verktyg eller antalet personal.

Den fortsatta beredningen och ministerns och statsrådets beslutsfattande om antagande av lagförslaget kan underlättas genom höranden under den egentliga beredningen och dokumentering av dem. Dokumenterade höranden är viktiga också för transparensen och politiskt ansvar.

Med expertutlåtanden kan riksdagens utskott bedöma förändringen som föreslagits och ändamålsenligheten och kvaliteten hos lagberedningsprocessen. Brister i beredningen förbrukar resurser och försenar tidtabeller i riksdagen och det föredragande ministeriet. Ministeriet som presenterar lagförslaget kan underlätta utskottets arbete och främja öppenheten hos utskottsbehandlingen. Systematisk uppföljning är en förutsättning för en kvalitetssäkrad och uppdaterad lagstiftning. Uppföljningen underlättar förutseende och utvärdering av initiativen, och den kan förbättras genom att höra intressenter. Handboken innehåller rekommendationer och exempel på god praxis under alla faser i processen.



# Summary

Apart from the state budget, legislation is the most important instrument that a parliamentary democracy has for guiding the development of society. Legislative drafting supports parliamentary decision-making and its transparency. It includes gathering information on the current situation, the need for legislative amendments, implementation options, impact assessment and other relevant issues and organising monitoring. There are different ways of collecting and verifying related information, of which consultation is especially important for transparency, the promotion of trust and commitment to decisions.

The legislative drafting process includes preparatory work, regulatory drafting, consultation and further drafting, government review, parliamentary review, monitoring and impact assessment. Consultation plays a key role in this process in ensuring the involvement of stakeholders in the legislative process. Consultation promotes data-driven decision-making and strengthens the trust-based society. Consultation can be implemented as an additional resource that saves administrative resources and time and improves the quality of proposals.

Preliminary preparation involves gathering information and views on the objective, assessing the need for the legislative project and planning the objectives and implementation. Consultation improves the assessment of legislative need and assignment while also decreasing risks related to implementation. This guide reviews consultation in the preliminary preparation stage and how it should be taken into account when drawing up a legislative drafting assignment. Communication regarding preliminary preparation is addressed from the perspectives of fostering and facilitating participation.

Regulatory drafting results in a draft government bill. The quality of the drafting has a significant impact in terms of policy-making and political accountability. Legislators and stakeholders consider that there are insufficient resources available for legislative drafting. A good work plan, participatory discussion with stakeholders and transparency increase trust, the efficiency and productivity of the drafting process, without incurring additional costs. The guide details the creation and content of a good work plan, the need for consultation and issues related to it.

Consultation ensures the evidence base and the adequacy of the of the assessments that are the basis of a draft bill, and evaluates the implementation of the project and the management of related risks. Consultation is important in upholding trust in the legislative process. However, there is limited use of tools for consultation and communication that allow for discussion with the public. This can be changed by reforming work methods without any additional investments in tools or the number of personnel.

Consultation carried out in the regulatory drafting stage and its documentation can facilitate further drafting and decision-making regarding a bill by the minister concerned and the government. Documented consultations are also important for transparency and political responsibility.

Expert consultations allows the relevant parliamentary committee to assess the proposed amendment and the suitability and quality of the statute drafting process. Shortcomings in drafting drain resources and cause delays in Parliament and the ministry concerned. The way the response by the presenting ministry is implemented can facilitate the work of committees and promote its transparency. Systematic monitoring is a prerequisite for ensuring the quality legislation and updating it. Monitoring facilitates foresight and the evaluation of initiatives. Monitoring can be improved by consulting stakeholders. This guide provides recommendations and examples of good practices at all stages of the process.

# 1. Kuulemisilla tehoa, laatua ja luottamusta säädösvalmisteluun

Kuulemisilla on suuri merkitys säädösvalmistelun avoimuuden, sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja sääntelyn täytäntöönpanon kannalta. Hyvin toteutetut kuulemiset edistävät tietopohjaista päätöksentekoa ja vahvistavat luottamusyhteiskuntaa. Kuulemiset voidaan toteuttaa niin, että ne ovat viranomaisresursseja ja aikaa säästävää lisäresurssi, joka parantaa säädösehdotusten laatua.

Säädösvalmistelulla tuetaan lainsäädäntöä koskevaa parlamentaarista päätöksentekoa ja sen avoimuutta. Säädösvalmisteluprosessissa kerätään tarkasteltavaa asiaa koskeva tietopohja nykytilan, muutostarpeiden, toteutusvaihtoehtojen, vaikutusten arvioinnin, asiaan vaikuttavien muiden seikkojen (esimerkiksi muut säädöshankkeet) sekä seurannan järjestämisen osalta. Tietopohjan keräämiseen ja varmentamiseen on erilaisia keinoja, joista kuulemisilla on erityinen merkitys myös poliittisen päätöksenteon avoimuuden, luottamuksen ja päätöksiin sitoutumisen kannalta.

Kuulemisten tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisten avulla pyritään selvittämään ja varmistamaan valmisteltavaan asiaan liittyviä erilaisia

näkökohtia, vaikutuksia ja käytännön toteuttamismahdollisuuksia. Kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista. Kuulemisella vahvistetaan myös kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista.

*Kuulemisten tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu.*

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

Säädösvalmisteluun liittyvät kuulemiset ovat yleensä lainsäädäntöhankkeiden onnistumisen kannalta keskeinen keino aloitteesta ja esivalmistelusta eduskunnan päätöksentekoon, säädöksen täytäntöönpanoon ja säädöksen seurantaan ja jälkiarviointiin asti. Kuulemisten laatu näkyy hallituksen esitysten (HE) laadussa, vaikutusten arvioinnissa, valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksentössä ja säädöksen täytäntöönpanossa.

Kuulemisten toteutuksella, ajoituksella, dokumentoinnilla ja viestinnällä on suuri merkitys säädösvalmistelun avoimuuden, sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja sääntelyn täytäntöönpanon kannalta. Näillä seikoilla on huomattava merkitys myös säädösvalmistelua kohtaan tunnetun luottamuksen ja sääntelyn täytäntöönpanon onnistumisen kannalta. Kuulemisten toteutuksella voi olla merkitystä myös hallinnon ja poliittisten päätöksentekijöiden vastuun kannalta. Hyvin toteutetut

kuulemiset edistävät tietopohjaista päätöksentekoa ja ruokkivat luottamusyhteiskuntaa. Hyvin toteutetut kuulemiset antavat myös poliittisen päätöksenteon kannalta tarpeellista tietoa eri sidosryhmien näkemyksistä. Riittävä kuuleminen säädösvalmistelun eri vaiheissa on myös riskienhallintaa kaikkien prosessiin osallistuvien kannalta.

Kuulemiset ovat mahdollisuus hyödyntää kansalaisyhteiskunnan resursseja lainvalmistelussa. Tietopohjaiseen päätöksentekoon tarvitaan yleensä tilasto- ja tutkimustiedon lisäksi sidosryhmien kuulemista. Useissa tapauksissa hyvin toteutetut kuulemiset ja niihin perustuva sidosryhmien keskusteleva vertaisarviointi riittää tarvittavan tietopohjan keräämiseen tai täydentämiseen. Koko säädösvalmisteluprosessin aikana kuulemiset voidaan toteuttaa niin, että ne ovat viranomaisresursseja ja aikaa säästävä lisäresurssi, joka parantaa säädösehdotusten laatua.

Käytännössä säädösvalmistelua sekä säädösten seuranta ja jälkiarviointia tehdään varsin eri tavoin eri ministeriöissä. Säädösvalmistelun johtamisessa ja toteutuksessa on perinteisesti painotettu juristikoulutusta ja juridiikan osaamista. Tällainen kokemus ei sellaisenaan merkitse meritoitumista projektiorganisaation johtamiseen eikä sellaiseen projektin johtamiseen ja toteuttamiseen, jossa avoin osallistava keskustelu valjastetaan säädösvalmistelun ja seurannan resurssiksi.

Valtioneuvosto- ja eduskuntakäsittely ovat parlamentaarisen demokratian sekä poliittisen päätöksenteon ja poliittisen vastuun toteutumisen edistämiseksi ja turvaamiseksi kehitettyjä muodollisia prosesseja. Valtioneuvoston tehtävänä on huolehtia siitä, että säädösvalmistelu suunnitellaan, toteutetaan ja dokumentoidaan niin riittävästi ja avoimesti, että eduskunnassa voidaan helposti, nopeasti ja luotettavasti selvittää valmistelun asianmukaisuus sekä mahdolliset puutteet ja mahdollisen lisätiedon tarpeet. Edustuksellisen demokra-

tian toimivuuden kannalta on tietenkin tarpeen myös, että yleisöllä on riittävät ja oikea-aikaiset tiedot lainsäädäntöhankkeiden vaiheista ja että yleisö voi vaikuttaa säädöshankkeiden valmisteluun eri kanavien kautta esimerkiksi kommentoimalla ja täydentämällä tietopohjaa, vaihtoehtoja ja arvioita.

Lainvalmistelun laatua voidaan nostaa ja yhdenmukaistaa avoimella keskustelevalle säädösvalmisteluprosessilla. Tämän oppaan tavoitteena on saada sidosryhmät mukaan tiedonkeruuseen, vaihtoehtojen kartoitukseen, analyysiin ja keinojen valintaan. Tämä tukee poliittista päätöksentekoa, helpottaa ja nopeuttaa täytäntöönpanoa, käytännössä sitouttaa osallistuneita sekä luo pohjaa ja helpottaa suunnitelmallisen ja laadukkaan seurannan ja jälkiarvioinnin toteuttamista.

Oppaan tavoite on edistää kuulemista – toistuvaa tai jatkuvaa keskustelua sidosryhmien kanssa – koko säädösvalmisteluprosessin ajan. Tällainen kuuleminen tukee kaikkia prosessin vaiheita poliittisesta päätöksenteosta valtioneuvoston piirissä ja eduskunnassa, täytäntöönpanoon sekä seurantaan ja jälkiarviointiin asti. Keskustelelevan kuulemisen ja sen tulosten riittävä dokumentointi ja julkistaminen helpottavat poliittista päätöksentekoa, lisäävät luottamusta poliittiseen järjestelmään ja hallintoon sekä tarjoavat syötteitä lainvalmisteluprosessien, vaikutusten arviointi mukaan lukien, kehittämiseen.

Opas on tarkoitettu ensi sijassa lainvalmistelun johtamiseen ja toteuttamiseen osallistuvalla ministeriöiden johdolle ja henkilökunnalle. Lisäksi toiveena on, että oppaan perusteella sidosryhmät ja kansalaiset voivat helpommin arvioida, milloin on oikea aika tulla kuulluksi ja minkälaisia osallistumiskeinoja he voivat kulloinkin odottaa käytettävän.

Opas soveltuu sellaisenaan kansallisten lakien ja EU-sääntelyn täytäntöönpanolainsäädännön valmisteluun.

Merkittävä osa lainsäädäntövallasta on siirretty EU-tasolle. EU-peräisen lainsää-

dännön oikeutus kansalaisten silmissä voisi vahvistua, jos hyvät kuulemiskäytännöt tuotaisiin myös EU-asioiden valmisteluprosesseihin (esimerkiksi U- ja E-kirjelmien valmisteluun) nykyistä kattavammin. Oppaan suosituksia voi soveltaen hyödyntää myös EU-sääntelyn valmistelussa.

Oppaassa esitellään säädösvalmisteluprosessin kronologisessa järjestyksessä valmistelussa tapahtuvaa kuulemista koskeva sääntely ja virallinen ohjeistus esivalmistelusta voimaantulleen sääntelyn seurantaan ja jälkiarviointiin sekä prosessin eri vaiheissa yleiset käytännöt, haasteet ja mahdollisuudet. Lisäksi oppaassa suositellaan kuulemiskeinoja, joilla prosessin kaikissa vaiheissa voidaan parantaa säädösvalmistelun laatua tehokkaasti ja tuloksellisesti, ilman merkittäviä lisäresursseja.

Ajatus on, että opasta luetaan yleensä prosessivaihe (esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntomenettely, jatkovalmistelu, valtioneuvoston päätöksenteko, hallituksen esittelyn valiokuntakäsittely sekä seuranta ja jälkiarviointi, kuva 1) kerrallaan, minkä vuoksi samoja asioita käydään läpi eri vaiheissa.

Tarvitsemme ennen kaikkea ajattelutavan muutosta.

Oppaassa läpikäytävää virallista ohjeistusta ovat Lainvalmistelun prosessiopas, Säädösvalmistelun kuulemisopas, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Hallituksen esityksen laatimisohteet, Valtioneuvoston esittelijän käsikirja ja Valiokuntaopas.

Oppaan esitettävän mukainen säädösvalmisteluprosessi etenee kuvan 1 mukaisesti.

**Kuva 1. Säädösvalmisteluprosessin vaiheet (Sitra 2022)**



## 2. Esivalmistelu – Esiselvitys sääntelytarpeesta ja säädösvalmistelutoimeksiannon valmistelu

Kuuleminen esivalmisteluvaiheessa parantaa sääntelytarveselvitystä ja toimeksiantoa sekä vähentää toimeksiannon toteutuksen riskejä. Muun muassa toteutuksen yksityiskohtiin ulottuvan poliittisen ohjauksen ja aikataulukiiireiden vuoksi esivalmisteluun ei kuitenkaan usein voida panostaa riittävästi. Voimassa olevan sääntelyn toimivuuden systemaattinen seuranta luo näissäkin tilanteissa mahdollisuuksia ennakkointiin ja hyvälle esivalmistelulle.

### 2.1 Esivalmistelun tavoitteet, keinot ja merkitys

Lainvalmistelun prosessioppaan (prosessioppas) mukaan esivalmistelu on lainvalmisteluprosessin ensimmäinen vaihe. Esivalmistelussa kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Esivalmistelun vaiheita ovat sisäinen ja ulkoinen asianalustava kartoitus (muun muassa tiedonhankinta ja tarvearviot viranomaisilta, asiantuntijoilta ja sidosryhmiltä). Esivalmistelu voidaan tehdä virkatyönä tai sitä varten voidaan asettaa valmisteluelin. Tiedon keräämistä ja muutostarpeiden arviointia varten voidaan tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei aloiteta – prosessioppaan 1. kohta.

Kuuleminen esivalmisteluvaiheessa parantaa sääntelytarveselvitystä ja toimeksiantoa sekä vähentää toimeksiannon toteutuksen riskejä. Esivalmistelun tarve ja toteutus vaihtelevat – samoin mahdollisuudet

esivalmisteluun. Käytännössä on tavallista, että prosessioppaan mukaista erillistä esivalmisteluvaihetta ei ole. Usein esivalmistelua ei voi ja on tarpeetontakin kokonaan erottaa:

- Seurannasta ja/tai jälkiarvioinnista. Suuri osa uusista säädöshankkeista liittyy voimassa olevaan lainsäädäntöön, jonka seurannassa voidaan käytännössä kerätä huomattava osa säädöshankkeen valmistelussa tarvittavasta tietopohjasta ja kartoittaa vaihtoehdot tarvittavan muutoksen toteutukselle ja ajoitukselle.
- Aloitteesta. Esimerkiksi yksityiskohtainen hallitusohjelman, politiikkaohjelman tai budjetin kirjaus, joiden taustalla on usein myös seurannassa kertynyttä tietoa ja näkemyksiä, sekä EU-sääntelyn tai kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano.
- Perusvalmistelusta. On yleistä, että lainsäädäntöhankkeen elinkaarella pääosa tiedonhankinnasta, vaihtoehtojen kartoituksesta ja vaikutusten arvioinnista dokumentoidaan HE-muotoisella raportilla, joka sisältää myös ehdotettavan vaihtoehdon toteuttamiseksi tarvittavat säännös- ja perusteluehdotukset.

Usein lainsäädännön kehittämisprosessi nähdään sääntelysyklinä, jossa koko prosessi toistuu uudella kierroksella edellisen muutoksen tultua voimaan (mustat nuolet kuvassa 2) seurannan ja mahdollisen jälkiarviointin kautta aloitteeseen, esivalmisteluun ja niin edelleen.

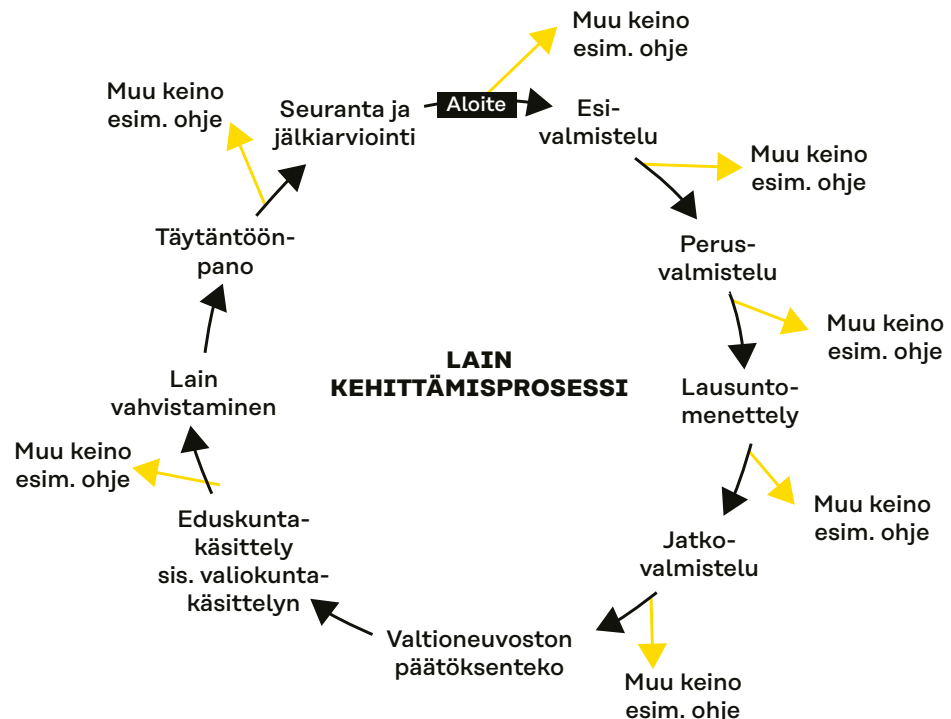
Käytännössä prosessi ei ole näin suoraviivainen. Missä tahansa prosessin vaiheessa voidaan päätyä siihen, että nopeampi, tehokkaampi ja tuloksellisempi – tai olosuhteet huomioon ottaen riittävä tai täydentävä – keino on esimerkiksi ohjeistus, mallit, suositukset, budjettiohjaus, toimialan viranomaisen tulosohjaus ja niin edelleen. Lain säätämisen tulisi olla yleensä viimesijainen tavoitellun muutoksen toteutuskeino oikeusjärjestyksemme peruslinjaukset sekä sääntelyprosessista kaikille säädösvalmisteluprosessin osapuolille aiheutuva hallinnollinen taakka huomioon ottaen. Näin ymmärrettynä säädösvalmisteluprosessin kuva numero 2 täydentyy keltaisilla nuolilla.

Toisaalta esimerkiksi poliittisten linjausten aikataulutuksesta (esimerkiksi talousarvioprosessi ja erilaiset väliaika-

tarkastelut) tai politiikan tekemiseen liittyvistä taktisista syistä aiheutuvan kiireen vuoksi esivalmistelu, perusvalmistelu tai lausuntokierros voidaan joutua toteuttamaan prosessiohjeista poiketen. Näissäkin tilanteissa avoimuus ja riittävä ennakointi – seuranta ja siihen liittyvä kuuleminen – voivat huomattavassa määrin korvata prosessista poikkeamisesta muuten aiheutuvia puutteita.

Lainsäädäntökeinon valitseminen voi olla myös ideologinen kysymys: valtion ohjausta painottaville lain säätämisen kynnyks on lähtökohtaisesti alempana kuin niille, jotka suhtautuvat varauksellisemmin tällaiseen ohjaukseen. Myös politiikkatavoitteen säilyminen vaalikausien yli voi ohjata lainsäädännön käyttämiseen ohjauskeinona. Esimerkiksi budjettiohjaus yhdistettyinä ohjeina ja suosituksina ilmaistuun toimintamallien kehitykseen on usein helpommin muutettavissa tai poistettavissa seuraavalla vaalikaudella kuin lainsäädännön kumoaminen. Vaikka lailla säätäminen olisi pakollista perustuslain noudattamiseksi, se ei ainakaan vähennä tarvetta osallistavaan lainvalmisteluun.

## Kuva 2. Lainsäädännön kehittämisprosessi



Ministeriöiden esivalmisteluun käytettävissä olevat resurssit sekä seurannasta erotettavan esivalmistelun tarve ja esivalmistelukäytännöt vaihtelevat merkittävästi. Esimerkiksi verotus perustuu pakottavaan lainsäädäntöön, jonka täytäntöönpanosta vastaa Verohallinto. Verolainsäädännön muutostarpeiden ja sääntelyvaihtoehtojen määrittämistä ja vaikutusten arviointia varten valtiovarainministeriön vero-osaston käytettävissä on valtakunnan kattaviin kuuluvat tietokannat ja verosääntelyn valmistelun tarpeet huomioon ottavat tietojärjestelmät sekä jatkuva yhteistyö Verohallinnon kanssa. Lisäksi verosääntelyn tulkintaa käytännössä selventää Keskusverolautakunnan ratkaisu-

*Ministeriöiden esivalmisteluun käytettävissä olevat resurssit sekä seurannasta erotettavan esivalmistelun tarve ja esivalmistelukäytännöt vaihtelevat merkittävästi.*

käytäntö. Nämä resurssit mahdollistavat verotuskäytännön yksityiskohtaisen ajantasaisen seurannan sekä erilaisten verotusvaihtoehtojen verovelvollistajille ulottuvan verovaikutusten arvioinnin. Esivalmistelua varten on vastaavan suuntaisia resursseja ja viranomais-

yhteistyötä myös joillain muilla toimialoilla, kuten kansanterveyteen, varhaiskasvatukseen ja opetukseen liittyen. Näillä aloilla riittävä esivalmistelu voi perustua suurelta osin hallinnonalan seurantaan ja ohjaukseen. Toisaalta tällöin haasteena voi olla hallinnonalan välittömän ohjauksen lisäksi ilmenevien tarpeiden, vaihtoehtojen ja vaikutusten havaitseminen ja arviointi, jos sidosryhmiä ei kuulla riittävän ajoissa ja muutenkin riittäväällä tavalla. Lisäksi ministeriöstä hallinnonalan virastoon kohdistuva ohjaus voi johtaa siihen, että viraston kautta ei saada toimeksiannosta päättämisen kannalta riittävän laajaa ja neutraalia kuvaa asiasta.

Esivalmistelu on usein järjestettävä toisin esimerkiksi yksityisten välisiä suhteita (sopimusoikeus, vahingonkorvauslainsäädäntö, perhe- ja perintöoikeus, kuluttajan suoja ja niin edelleen) koskevilla yhteiskun-

nan osa-alueilla. Osalla näistä aloista on täytäntöönpano- ja valvontaviranomaisia (esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto) ja tutkimuslaitoksia, joiden kanssa toimialan ministeriöllä voi olla vastaavan suuntaista yhteistyötä kuin edellä mainituilla alueilla. Hallintoviranomaisten lisäksi seurannassa ja esiselvityksessä voidaan hyödyntää tuomioistuinten ja muiden riidanratkaisuelinten ratkaisukäytäntöä. Näiden lähteiden käytettävyyteen vaikuttavat sisällön kattavuuden lisäksi muun muassa tietokantojen hakutekijät ja tilastointitavat. Muita riidanratkaisuelimiä ovat muun muassa Keskusverolautakunta ja Kuluttajariitalautakunta.

On osa-alueita, joilla esivalmisteluun käytettävissä olevia pysyviä viranomais- ja tutkimusresursseja ei ole tai on huomattavasti vähemmän. Näillä alueilla esivalmistelu perustuu mahdollisten hallitusohjelman selvityskirjausten lisäksi ministeriöiden lainvalmistelusta vastaavien virkamiesten omatoimiseen seurantaan, selvityksiin ja verkostoihin, joihin ei varata resursseja ainakaan painoarvoaan vastaavassa määrin.

Jälkimmäisten alueiden sääntelytarpeen arvioimiseksi ministeriö voi esimerkiksi järjestää esivalmisteluvaiheessakin muuta tietopohjaa täydentäviä kyselyitä yksin tai yhteistyössä alan eri tahojen edunvalvojien ja viranomaisten kanssa. Jatkuva tai säännöllinen dialogi alan viranomaisten ja toimijoiden kanssa on aina tarpeen säädöshuoltoa varten, koska riittävän yksityiskohtaista ja kattavaa tietoa on muuten vaikea saada. Säädöshuololla tarkoitetaan voimassa olevan sääntelyn ajan tasalla pitämistä. Tällaisen tiedonhankinnan laadun varmistamiseksi tarvitaan alan viranomaisten ja sidosryhmien edustajien osallistamista tasapuolisesti kyselyiden suunnitteluun ja toteutukseen. Oikeiden sidosryhmien osallistaminen edellyttää riittävää alustavaa käsitystä nykytilasta ja siitä, missä suunnissa mahdollisen muutoksen vaikutukset ovat. On myös arvioitava, voiko merkittävien vaikutusten kohteena olla tahoja, joilla ei ole perinteisesti kuultavaa tehokasta edunvalvontaa.

## 2.2 Kuuleminen esivalmistelussa – Sidosryhmille todellinen keino vaikuttaa toimeksiannon antamiseen ja sisältöön?

Muun muassa OECD:n maaselvityksessä suositellaan suomalaisen säädösvalmistelu-prosessin kehittämistä siten, että sidosryhmiä kuullaan myös ennen HE-luonnoksesta järjestettävää lausuntokierrosta. Suomalaisessa säädösvalmisteluprosessissa suosituksen täytäntöönpano tarkoittaa sidosryhmien kuulemista sääntelyn täytäntöönpanon seurannassa, erityisessä jälkiarvioinnissa, esivalmistelussa ja/tai perusvalmistelussa. Suosituksen taustalla on ajatus, että tällainen kuuleminen edistää ja vastaa mahdollisimman hyvin avoimen demokraattisen hallintomallin periaatteita ja ihanteita. Suomalaisen yhteiskuntamallin vahvuutena – ja myös heikkoutena – pidetään korporativismia ja hyvin pitkälle menevää konsensushakuisuutta. Nämä piirteet eivät edistä avointa moniäänistä ja -tasoista keskustelua.

Suomessa lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien käsitykset eroavat merkittävästi osallistamisen oikea-aikaisuuden, viestinnän

ja saatavilla olevien tietojen ja lainvalmistelun johtamisen laadukkuuden suhteen.

Käytännössä muun muassa hallitusohjelma- ja budjettisidonnoissa säädösvalmisteluhankkeissa tiukka valmistelu-aikataulu tai tavoitteen toteutuskeinot kattava poliittinen ohjaus toimeksiannon antamisesta lähtien voi johtaa siihen, että sidosryhmien kuuleminen vasta perusvalmistelun aikana tai HE:stä järjestettävällä lausuntokierroksella on enemmän tai vähemmän vain muodollisuus. Sama voi jossain määrin koskea myös yllättävissä toimintaympäristön muutoksissa hyvin nopeasti tarvittavan sääntelyn valmistelua (ks. kuitenkin jäljempänä Perusvalmistelu- ja Lausuntokierros-kohdissa suosituksia nopeasti toteutettavan kuulemisen parantamiseksi).

OECD:n suosituksen toteuttaminen mahdollisimman kattavasti ja poliittisen päätöksenteon realiteetit huomioon ottaen on mahdollista vain kehittämällä seurantaa, jälkiarviointia ja esivalmistelua. Kuulemisen aloittamisen aikaistaminen edellyttää sen vahvistamista, että valtioneuvosto – ja kukin ministeriö toimialallaan – vastaa sääntely-ympäristön ajan tasalla pitämisen edellyttämisestä seurannasta ja esivalmistelusta, joka on tarpeen säädöshuoltoon sekä toimintaympäristön muutosten tuomiin haasteisiin vastaamiseen ja mahdollisuuksien

### Syyskuussa 2022 toteutettujen lainvalmistelija- ja sidosryhmäbarometreihin vastanneista

- lainvalmistelijoista 71 prosentin mielestä sidosryhmiä kuullaan oikea-aikaisesti lainsäädäntöhankkeissa, 67 prosentin mukaan hankeviestintä riittävää ja 71 prosentin mukaan julkisesti saatavana on riittävästi hanketietoa.
- Sidosryhmien edustajista samaa mieltä kuulemisen oikea-aikaisuudesta oli vain 29 prosenttia (49 prosenttia eri mieltä), 47 prosenttia julkisesti saatavana olevan tiedon riittävydestä (35 prosenttia eri mieltä), 25 prosenttia yhdenvertaisesta kuulemisesta (46 prosenttia eri mieltä), noin puolet kuulemisen avoimuudesta (23 prosenttia eri mieltä) ja 28 prosenttia kuulemismenetelmien monipuolisuudesta (40 prosenttia eri mieltä). Ihannetilanteena sidosryhmävastaajat pitivät keskeisten sidosryhmien osallistamista ennen hankkeen keskeisten suuntaviivojen lukkoon lyömistä. Hyvin suuri osa vastaajista koki kuulemisen tapahtuvan käytännössä liian myöhäisessä vaiheessa prosessia.

Lähde: Lainvalmistelun laatuindikaattorit -raportti, 4.2. kohta.  
Kysely on tehty syyskuussa 2022.



hyväksikäyttämiseen riittävän nopealla vasteajalla. Kysymys on myös avoimen luottamusyhteiskunnan säilyttämisestä ja kehittämisestä, liberaalin parlamentaarisen demokratian yhteiskuntamallimme legitimoinnista ministeriöiden ja muun hallinnon toiminnassa.

Seurannan ja esivalmistelun vahvistaminen edellyttää resursseja ja niiden kohdentamista mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti. Kaiken seuraamiseen samalla tavalla ei ole resursseja. Opasta kirjoitettaessa ei ole saatavilla kootusti tietoa siitä, miten sääntely-ympäristön seuranta on resursoitu, ohjeistettu ja vastuutettu valtioneuvoston piirissä.

Joissakin eurooppalaisissa verrokkimaissa sääntely-ympäristön seurantaan osallistuu esimerkiksi yritystoiminnan sääntelyn osalta hallinnon ulkopuolinen toimielin, jonka puheenjohtaja ja jäsenet edustavat elinkeinoelämän eri toimijoita ja sihteeristö on elinkeinoministeriön puolelta. Elimen tehtävänä on kartoittaa ja arvioida olemassa olevaa sääntely-ympäristöä ja suositella sääntelyn purku- tai muutostoimia sellaisen tarpeettomaksi käyneen hallinnollisen taakan poistamiseksi, jotka voidaan toteuttaa tehokkaasti ja tuloksellisesti käytettävissä olevilla resursseilla (ks. [Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi](#) kohta 2.2 ja [Katsaus: Lainsäädännön jälkiarviointi lisää avoimuutta](#)).

Realistinen keino lisätä sääntely-ympäristön seuranta osaksi ministeriöiden säädösvalmisteluprosessia voisi olla panostus jonkun tai joidenkin vaikutuslajien seurantaan näiden vaikutusten arvioinnin tuesta ja kehittämisestä vastaavien ministeriöiden johdolla. Näin kehittyviä hyviä käytäntöjä voitaisiin hyödyntää myös muissa ministeriöissä. Lisäksi voitaisiin selvittää käytäntöjen soveltuvuutta muiden vaikutusten seurantaan.

## **2.3 Kuuleminen esivalmistelussa helpottaa toimeksiannon laatimista ja parantaa hankkeen riskien hallintaa**

Ennen säädösvalmistelutoimeksiannon antamista tarvitaan riittävät tiedot hankkeen tavoitteen, toteutusmuodon, resurssien ja aikataulun määrittämiseksi sekä hankkeen riskien arvioimiseksi. Tätä varten myös esivalmistelussa on usein tarpeen kuulla ulkopuolisia tahoja. Kuulemiskäytännöt esivalmisteluvaiheessa vaihtelevat riippuen hankkeesta, kuultavista tahoista, ministeriöstä ja sen osastostakin. Yhtäältä viranomaisten kuuleminen voi olla hyvinkin vuorovaikutteista ja jatkuvaa. Toisaalta edunvalvontajärjestöjen ja muiden sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuuleminen saateetaan sivuuttaa kokonaan tai se voi olla rajoitettua ja kertaluonteista. Asiantuntijoiden jatkuvaa ”keskustelevaa” osallistamista rajoittaa käytännössä tällaisen asiantuntijapalvelun maksullisuus. Sidosryhmien osallistumista voi puolestaan rajoittaa resurssien puute.

Esivalmistelun puutteista aiheutuu vaikeuksia hankkeen toteutukselle sekä ministeriön ja eduskunnan valiokunnan muille tehtäville. On tavallista, että lainsäädännön seurantaan ja esivalmisteluun ei varata resursseja ja aikaa vastaavasti samalla tavalla kuin perusvalmisteluun. Esivalmistelun puutteet voivat johtaa puutteelliseen toimeksiantoon, joka vaikeuttaa lainsäädäntöhankkeen läpivientiä ja toimeenpanoa sekä ministeriön ja eduskunnan valiokuntien muita töitä. Puutteellinen toimeksianto voi vaikeuttaa myös sidosryhmien osallistumista.

Ennakoimaton lisäresurssin tarve sää-dösvalmisteluprosessin aikana on käytännössä pois valmistelijoiden ja johdon työajasta ja muista resursseista, jotka on varattu muihin töihin. HE:n läpivientiin tarvittavan työmäärän ennakoimaton lisäys ja aikataulun lykkäys eduskunnan valiokuntavaiheessa haittaavat ministeriön vastuuhenkilöiden ja valiokunnan muiden tehtävien hoitamista. Esivalmistelussa ja perusvalmistelussa on otettava huomioon, että esittelevä ministeriö ei voi ennalta määrittellä hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyyn tarvittavaa henkilöresursssia ja aikataulua.

Yhden hankkeen valmistelun puutteet voivat siten haitata merkittävästi muiden hankkeiden etenemistä sekä ministeriössä että eduskunnassa. Puutteisiin voidaan varautua rajoittamalla varmuuden vuoksi ministeriön vastuuhenkilöiden muiden tehtävien hoitoa valtioneuvosto- ja eduskuntakäsittelyn aikana. Tämä voi johtaa henkilöresurssien tehoittamiseen käyttöön. Eduskunnan valiokunnissa käsiteltävien asioiden epätasainen jakautuminen vaalikauden aikana aiheuttaa töiden ruuhkautumista kunkin vuoden lopulla, erityisesti vaalikauden viimeisenä syksynä ja talvena.

Ainakin aiemmin, ennen kellokorttiaikaa ja internetiä, valiokuntakäsittelyn aikaisella ”rauhoituksella” kompensoitiin urakkatyötä tehneiden valmistelijoiden hyvittämätöntä ylityömäärää. Esimerkiksi oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla

90-luvulla puhuttiin ”kirjastopäivistä”. Eduskunnassa taas on yleisesti tunnettua, että valiokuntien työ määrä jakautuu epätasaisesti vaalikaudelle.

Riittävä esivalmistelu helpottaa hankkeen toteutusta ja muiden tehtävien järjestämistä. Riittävä seuranta ja esivalmistelu helpottavat ministeriössä yksittäisen säädöshankkeen ja koko sää-dösvalmistelutoiminnan järjestämistä, resursointia ja ajoitusta vaalikauden aikana ja pidemmällekin. Panostus esivalmisteluun on lyhyellä aikavälillä tasapainoilua resurssien kohdentamisessa ennakointiin ja toteutettavaksi päätettäviin hankkeisiin. Toisaalta puutteellinen esivalmistelu voi johtaa perus- ja jatkovalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä tilanteisiin, joiden hoitaminen edellyttää huomattavasti resursseja, joiden käyttöön ei ole varauduttu ja jotka haittaavat siten myös muuta toimintaa. Toteutuneiden hankkeiden suunnitelmallinen seuranta voi auttaa sen arvioimista, milloin ja miten resursseja kannattaa käyttää esivalmisteluun.

Esivalmistelu vaikuttaa lainvalmistelutoimaksiannon laatuun. Esivalmistelu on se vaihe, jossa ministeriön ulkopuolisilla tahoilla voi olla tasapuoliset mahdollisuudet vaikuttaa muutoksen tavoitteisiin ja keinojen määrittelyyn, edellyttäen, että esivalmistelun aloittamisesta viestitään riittävästi. Suositeltavaa on julkaista hanke esivalmistelun käynnistyessä Hankeikkunassa.

### **Hankeikkunan avausnäkyminen antaa liian suppeaa tietoa**

Kansalaisen voi olla vaikea päätellä Hankeikkuna-julkaisukanavan avausnäkyisestä, että Hankeikkunasta kannattaa etsiä myös tietoa lainsäädännön seurannasta, jälkiarvioinnista ja aikaisen vaiheen esivalmistelusta: ”Sää-dösvalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa. Ministeriöt toteuttavat hallitusohjelmaa, valmistelevat lakeja ja muita säädöksiä sekä vievät eteenpäin uudistuksia erilaisissa hankkeissa, työryhmissä ja toimielimissä.”

Esivalmistelun laatu vaikuttaa siihen, millä tiedoilla ja arvioilla toimeksiannosta päätetään. Toimeksiannossa määritellään tavoite ja keinoksi määritellään lainsäädäntö. Riittävä kuuleminen esivalmistelussa on tärkeää, koska käytännössä toimeksiannon aikana muita paremmat vaikutusmahdollisuudet ovat aktiivisimmilla edunvalvojilla ja mahdollisen ulkoisen valmisteluelimen jäsenillä.

Esivalmistelun tavoitteena on kartoittaa pääkysymyksen ratkaisuvaihtoehdot ja tunnistaa niiden tärkeimpiä vaikutuksia (Prosessiopas 1.5). Aito ratkaisuvaihtoehdon punninta edellyttää vaikutusarviointia valmistelun alusta alkaen. Jo tehtyjä valintoja ja valmistelun reunaehdoja tulee avata valmistelun avoimuuden takaamiseksi (Vaikutusarviointiohje 1.1.2).

Esivalmistelun laatu vaikuttaa päätöksiin toimeksiannon toteutuksen organisoinnista, resursseista, aikatauluista ja työsuunnitelmasta sekä hankkeen riskien arviointiin. Näitä ovat esimerkiksi virkavalmistelu vai työryhmä, valmisteluorganisaation kokoonpano, muut resurssit, mahdolliset ulkopuoliset selvitykset ja muut osallistettavat tahot.

### **Suositus**

On suositeltavaa osallistaa sidosryhmiä toimeksiannon sisällön määrittämistä ja toteutuksen suunnittelua varten.

On suositeltavaa osallistaa viranomaisia ja muita sidosryhmiä jo esivalmisteluvaiheessa siinä määrin kuin toimeksiannosta päättämistä, toimeksiannon sisällön määrittämistä ja toteutuksen suunnittelua varten on tarpeen. Vaikutusarviointiohjeistusta voi käyttää esivalmistelussakin tarkistuslistansa varmistamiseksi, että kuulemisen kohdennus on riittävä.

Osallistamisen tarpeeseen ja toteutukseen vaikuttavat muun muassa esiselvitettävien asioiden laatu ja merkittävyys sekä säädosvalmistelutoimeksiannon ja hanke-suunnitelman valmisteluun liittyvät tarpeet

sekä mahdollinen yhteistyö hallinnonalan viranomaisten kanssa. Esivalmistelu auttaa myös havaitsemaan ne kohderyhmät, joilla ei ole perinteistä edunvalvontaa, ja joiden tavoittamiseen perinteiset lausuntokierrokset ja muut kuulemiset on käytännössä pääasiassa tarkoitettu. Lupaus kuulemisesta ja palautteesta lainvalmisteluhankkeen seuraavissakin vaiheissa motivoi sidosryhmiä osallistumaan ja antaa aikaa varautua seuraavaan kuulemis- tai keskustelukertaan.

## **2.4 Lainvalmistelutoimeksianto ja sen taustoitus**

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan esivalmistelussa tehdään alustava arvio ratkaisuvaihtoehdoista. Lainsäädäntö ei välttämättä ole paras tapa toteuttaa uudistuksia. Joskus esimerkiksi tiedottaminen, koulutus, itsesääntely tai asennekasvatus voivat olla sääntelyä tehokkaampia keinoja yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen (1.2.1.1 kohta).

Arviomuistio riittää usein sääntelytarpeen arvioimiseksi ja säädosvalmistelutoimeksiannon valmistelun taustaksi. Tällainen virkatyönä tehtävä arviomuistio on suositeltavaa toteuttaa niin, että

- sitä valmisteltaessa avoimesti keskustellaan asiaa eri kannoilta katsovien sidosryhmien edustajien ja viranomaisien kanssa (esimerkiksi sähköpostijakelut, sähköinen työtila ja keskustelut verkossa tai paikalla). Arviomuistiosta käy ilmi myös valmistelutapa ja valmistelussa kuullut tahot,
- se julkistetaan ja siitä järjestetään avoin lausuntokierros, jolla on mahdollista ehdottaa myös muista lainvalmistelutoimeksiantoa annettaessa huomioon otettavia tarkemmin selvitettäviä asioita, ja
- siitä saatu lausuntopalaute arvioidaan kirjallisesti ja julkistetaan.

Arviomuistiossa asioita voidaan käsitellä hyvinkin yksityiskohtaisesti ja syvällisesti toimeksiannon antamisesta käytävää keskustelua varten (esimerkiksi lausuntokierros, kuuleminen) ja perusvalmistelua varten.

Toimeksiannon taustamuistio laaditaan usein lainvalmisteluhankkeen käynnistämistä koskevaa päätöksentekoa varten. Muistiossa perustellaan lyhyesti ja tiiviisti toimeksiannon tarvetta, tavoitteita, organisoimista, aikataulua ja muita ehtoja. Taustamuistiossa viitataan tarpeen mukaan arviomuistion tai muun esiselvityksen kattavampiin tietoihin.

Esivalmistelun, sen dokumentoinnin ja toimeksiannon taustamuistion avulla saadaan tarpeellinen ja toteutuskelpoinen lainvalmistelutoimeksianto. Prosessioppaan mukaan esivalmistelu päättyy ministerin tai virkamiesjohdon päätökseen lainsäädäntö-hankkeen käynnistämisestä (käynnistetään, ei käynnistetä tai esivalmistelua jatketaan). Päätöksestä neuvotellaan tarvittaessa muiden ministerien kanssa, erityisesti jos asia ei ole hallitusohjelmassa. Hankkeen asettamis-päätöksessä on muun muassa yhteiskunnalliset ja oikeusjärjestystä koskevat tavoitteet ja lainvalmistelun laatua koskevat tavoitteet esimerkiksi kansalaisten kuulemisen osalta sekä hankkeeseen osallistuvat henkilöt ja heidän roolinsa (virka valmistelijat ja mahdollisen valmisteluelimen kokoonpano). Lisäksi toimeksiannossa on oppaan mukaan oltava hankkeen ja lain täytäntöönpanon rahoitus sekä hankkeen seuranta ja raportointi (1.7 kohta).

Ennen säädösva valmistelutoimeksiannon antamista tarvitaan riittävät tiedot sääntelytarpeen arvioimiseksi sekä toimeksiannon organisoimiseksi, valmisteluresurssien ja aikataulun määrittämiseksi sekä hankesuunnitelman laatimiseksi. Käytännössä toimeksiannosta päätettäessä on oltava ainakin alustava käsitys hankkeen työsuunnitelman pääasiallisesta sisällöstä, jotta käytettävissä on riittävät tiedot muun muassa hankkeen toimikauden, työvaiheiden ja henkilö- ja muiden tarvittavien resurssien määrittelemi-

seksi. Käytännössä hankkeen toteutuksen rahoitusta ei yleensä yksilöidä toimeksiannossa (mainitaan vain kulutili). Täytäntöönpanoon tarvittavan rahoituksen määrää, kohdentumista ja jaksotusta ei edes voi tarkemmin määrittellä ennen kuin toteutuksen sisältö riittävän yksityiskohtaisesti selviää aikaisintaan perusvalmistelun kuluessa. Prosessioppaan mukaan perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä (1.7 kohta).

Virka valmistelun haasteena on usein aiheeseen liittyvän laaja-alaisen ja syvällisen osaamisen puute, minkä vuoksi pyritään tiimityöhön. Toisaalta muodollista ulkoista työryhmää tai muuta vastaavaa valmisteluelintä saatetaan välttää eri syistä. Lisäksi hankkeessa voidaan tarvita niin laaja-alaista osaamista, että toimintakykyisen valmisteluelimen jäsenistönkään osaa minen ei riitä.

Usein on helpompaa, joustavampaa ja tehokkaampaa järjestää perusvalmistelu virkatyönä, johon osallistetaan sidosryhmien edustajien ja asiantuntijoiden verkostot. Valmistelun tasapuolisuuden ja luotettavuuden vuoksi on tärkeää, että tällainen menettely ilmenee toimeksiannosta ja HE:stä. Tällaisen valmistelun dokumentointiin on kiinnitettävä erityisesti huomiota osallistamisen ja palautteen arvioinnin suhteen.

Lainvalmistelutoimeksiannon viestintään vaikuttavat muun muassa aihe ja toteutustapa. Suurelle osalle edunvalvoijista riittäisi hankkeen julkaiseminen Hankeikkunassa. Suositeltavaa on kuitenkin toimeksianto valmisteltaessa arvioida, millä tavoin hanke tulisi julkistaa myös muulla tavalla yleisön tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien vuoksi sekä perusvalmistelun aikaisia kuulemisia ja muuta tiedonkeruuta silmällä pitäen. Esimerkiksi erillinen hankesivu ja muut eri sidosryhmien tiedontarpeita vastaavat järjestelyt voivat edistää viestintää ruohonjuuritasolle. Alusta lähtien viestinnällä on suuri merkitys hankkeen tarinan kannalta.

## 2.5 Esimerkki: Kuulemisen jatkaminen helpottaa vaikutusten arviointia

Asunto-osakeyhtiöiden yhtiökokouksiin etäosallistumista helpottaneiden väliaikaisten lakien (2020 ja 2021) valmistelua varten Kiinteistöliitto ja Isännöintiliitto kysyivät keväällä 2020 ja 2021 jäsenistönsä kuuluvilta taloyhtiöiltä sekä isännöitsijöiltä ja isännöintiyrityksiltä yhtiökokouksiin etäosallistumisen yleisyydestä ja toteutuksesta, mahdollisista yhteys- ja muista häiriöistä sekä osakkaiden, hallituksen jäsenien ja isännöitsijöiden valmiuksista käyttää ja tarjota etäosallistumispalvelua. Tietopohja helpotti vuosien 2020 ja 2021 väliaikaisten lakien valmistelua sekä toukokuussa 2021 pysyvän etäkokouksia ja etäosallistumista koskevan lainsäädännön valmistelutoimeksiannon muotoilua, HE-luonnoksen valmistelleen työryhmän työtä ja jatkovalmistelua virkatyönä (kyselysarjaa jatkettiin keväällä 2022 HE:n jatkovalmistelua varten).

## 2.6 Esimerkki: Vuoden 2010 asunto-osakeyhtiölain täytäntöönpanon seuranta, edistäminen muilla keinoilla ja muutostarpeiden esivalmistelu

2010 heinäkuussa nykyinen asunto-osakeyhtiölaki astui voimaan. Hallituksen esityksessä (HE 24/2009) ja eduskunta-asia-kirjoissa ei mainittu mitään merkittävän uudistuksen seurannasta (aiempi HELO-ohje ei edellyttänyt tätä).

2013 lain vaikutuksia (esimerkiksi taloyhtiöiden hallitusten ja isännöitsijöiden työmäärä, yhtiön ja osakkaiden välisten riitojen määrä, laatu ja ratkaiseminen) ja muuta toimivuutta seurattiin ensi kerran avoimilla Otakantaa-kyselyillä. Kyselyillä

selvitettiin muun muassa taloyhtiön hallinnon työmäärää ja -tapoja, yhtiökokouksen päätöksentekoa ja kokouskäytäntöjä, osakkaiden ja yhtiön välisten riitojen määrää ja laatua sekä taloyhtiötä koskevien tietojen saatavuutta ennen ja jälkeen asunto-osakeyhtiölainsäädännön uudistamisen. Kyselyt suunniteltiin, toteutettiin ja viestittiin yhteistyössä kiinteistöalan järjestöjen (Kiinteistöliitto, Isännöintiliitto, Kiinteistönvälitysalan keskusliitto). Kyselyiden onnistumisen ja palautteen käytettävyyden kannalta oli tärkeää, että eri osapuolia edustavat tahot voivat tasaveroisesti ja avoimesti osallistua hankkeeseen. Kyselyissä vastaajat profiloitiin muun muassa iän, sukupuolen, roolin (osakas, hallituksen jäsen, isännöitsijä, kiinteistönvälittäjä), taloyhtiön iän ja sijainnin, rakennustyyppin ja huoneistojen lukumäärän perusteella. Profilointi- ja asiakysymysten vastausvaihtoehdoissa otettiin soveltuvin osin huomioon muissa saatavana olevissa selvityksissä käytettyjä määritelmiä ja vaihtoehtoja. Näin toteutettavien kyselyiden tuloksia voitiin yhdistellä aiempien vastaavien selvitysten tuloksiin ainakin suuntaa antavasti. Profiloititietojen perusteella vastaajat suhteutettiin koko maan asunto-osakeyhtiöihin, niiden rakennuksiin ja huoneistoihin sekä osakas-, asukas-, hallituksen jäsen- ja isännöitsijätietoihin, jotka saatiin muun muassa Tilastokeskuksesta. Kyselyiden vastausaineisto tallennettiin Yhteiskuntatieteelliseen tietoarkistoon.

Palautteen kerääminen verkkokyselyllä huolestutti muun muassa erästä kansanedustajaa niin, että hän päätyi tiedustelemaan kirjallisella kysymyksellä, miten ihmiset voivat tasavertaisesti saattaa oikeusministeriön tietoon kokemuksensa ja näkemyksensä suuren suosion saavuttaneen kyselyn yhteydessä (KK 1013/2013). Kyselyn vastaajat profiloitiin muun muassa iän ja sukupuolen perusteella. Kirjalliseen kysymykseen vastaamisen aikaan yli 65-vuotiaat ja 50–65-vuotiaat olivat osallistuneet kyselyyn huomattavasti aktiivisemmin kuin heidän osuutensa koko väestöstä olisi antanut

odottaa (esimerkiksi 34 prosenttia kaikista vastaajista oli yli 65-vuotiaita, kun ikäluokan osuus koko väestöstä oli 14 prosenttia). Kyselyn vastausaineisto on tutkijoiden käytettävissä yhteiskuntatieteellisessä [tietoarkistossa](#).

**2014** seurantaa jatkettiin [verkkokeskustelulla](#), johon valittiin kolme aihetta kyselypalautteen perusteella. Kysely- ja keskustelupalautte osoittivat, että osa havaitusta muutostarpeesta voidaan toteuttaa ohjeistuksella ja suosituksilla. Osan toteuttamiseen tarvitaan lainsäädäntöä ja/tai muita uusia järjestelyitä, esimerkiksi vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely.

**2014–2016** kiinteistöalan järjestöt käynnistivät kysely- ja keskustelupalautteen perusteella taloyhtiöiden hyvää hallintotapaa koskevien suositusten valmistelun (viestintäsuositus 2015 ja hallinnon ja yhtiökokouksen kattava suositus 2016). Oikeusministeriön lainvalmistelijat fasilitoivat ja moderoivat uusien suositusten valmistelua.

**2019** hyvä hallintotapa 2016 -suositusten toimivuudesta järjestettiin kysely taloyhtiöiden osakkaille, hallituksen jäsenille, isännöitsijöille ja kiinteistönvälittäjille

kiinteistöalan järjestöjen toimesta. Oikeusministeriön valmistelijat osallistuivat kyselyn suunnitteluun ja tulosten arviointiin. Kyselyn perusteella suositusten esitystapaa muutettiin niin, että yli 60 suosituksesta koottiin yhteen 10 ja 30 tärkeintä suositusta suositusten käyttöönottokynnyksen alentamiseksi ja käytönotossa etenemisen helpottamiseksi.

**2020** oikeusministeriössä laadittiin virkatyönä 60 kohtainen arviomuistio asunto-osakeyhtiölain

muutostarpeesta edellä mainitun kysely- ja verkkokeskustelupalautteen, julkisuudessa olleiden sekä viranomaisten, edunvalvojien ja tutkijoiden esiin nostamista asioista, joiden osalta lainmuutosta oli pidetty tarpeellisenä. Arviomuistion valmistelun yhteydessä mainitut tahot saattoivat tarkentaa ja perustella ehdotuksiaan ja kommentoida toistensa ehdotuksia ja perusteluita. Kunkin asiakohdan osalta arviomuistiossa on nykytilan kuvauksen ja arvioinnin lisäksi esitetty esivalmistelussa esiin nousseet ratkaisuvaihtoehdot (säätely- ja muut keinot, esimerkiksi lyhytaikaisen huoneiston vuokrauksen osalta 9 vaihtoehtoa), alustavat arviot vaihtoehdoista ja ratkaisuehdotus lyhyine perusteluineen (muun muassa säännösmuutoksen sisältö ja muutettavan/lisättävän säännöksen paikka). Käsitellyistä 60 aiheesta arviomuistiossa ehdotettiin lainsäädäntötoimia 31 ehdotuksen osalta, ohjeistusta viiden ehdotuksen osalta, suosituksia neljän ehdotuksen osalta ja muita toimia kolmen ehdotuksen osalta (arviomuistion mukaan 17:n käsitellyn ehdotuksen osalta ei ollut muutostarvetta, arviomuistioon koottu nykytilan kuvaus ja arvio riittävät). Arviomuistiot laadittaessa kuultiin kiinteistöalan etujärjestöjä, hallitusammattilaisia, kiinteistönvälittäjiä, yhtiöoikeuden tutkijoita, taloyhtiöille taloushallinnon palveluita tarjoavia asiantuntijoita (esimerkiksi taloushallinto- ja tilintarkastusalat, asianajo, rahoitusala) ja viranomaisia.

**2020–2021** arviomuistio julkistettiin Lausuntopalvelussa (olisi pitänyt julkistaa Hankeikkunassa). Muistioista laadittiin verkkotiedote ja järjestettiin laaja avoin [lausuntokierros](#) marraskuusta 2020 tammi-kuuhun 2021. Lausuntopalautteessa pääosin kannatettiin arviomuistion ehdotuksia. Merkittävin erilaisia kantoja kirvoittanut asia oli taloyhtiön rakennuksen yleisten tilojen esteettömyyttä parantavan ja osakkaan tarvitseman muutostyön rahoitus. Lausuntopalautteesta laadittiin ja julkaistiin [yhteenveto](#). Lisäksi kaikesta lausuntopalautteesta laadittiin kirjallinen arvio, joka sisälsi

*”Valiokunta katsoo, että hallitusohjelmaan perustuva hallituksen esitys on valmisteltu huolellisesti ja laajalti sidosryhmiä kuunnellen ja osallistaen ja lainvalmisteluprosessi on dokumentoitu selkeästi ja läpinäkyvästi. Muutoksille on sekä lainvalmistelussa että valiokuntakuulemisessa ilmaistu myös lähes yksimielinen tuki” (YmVM 21/2022).*

myös arviot asian merkittävyydestä, mahdolliseen valmisteluun tarvittavista resursseista ja aikataulusta. Arvioryhteenvetoa ei julkistettu, mutta se oli arviomuistion valmisteluun osallistuneiden tahojen saatavilla.

2020–2023 asunto-osakeyhtiölain muutostarpeesta laadittua arviomuistiota ja sitä koskevia palaute- ja arvioryhteenveitoja on hyödynnetty hallituskauden lainsäädäntöhankkeissa ja politiikkaohjelmien laatimisessa seuraavasti:

- 1 valtioneuvoston asuntopoliittinen ohjelma,
- 2 etäosallistumisen helpottamista ja etäkokousten sallimista koskevat koronapandemian aikaiset väliaikaiset lait (2020–2021) ja asunto-osakeyhtiölain pysyvät etäosallistumis- ja etäkokoussäännökset (2022),
- 3 hallitusohjelman ja asuntopoliittisen ohjelman täytäntöön panemiseksi virkатыönä laadittiin HE, jolla helpotetaan taloyhtiön rakennusten esteettömyyden ja asumisen kestävyuden parantamista (kesä ja syksy 2022),
- 4 tupakkalainsäädännön muutoskehdoituksen valmistelu (2022) ja
- 5 voimassa olevan huoneistotietojärjestelmälainsäädännön että valmisteilla olevien lainmuutosten valmistelu 2020-luvulla.

Arviomuistio ja siitä saatu palaute helpottivat olennaisesti neljän oikeusministeriön toimialan kannalta tärkeän kohdan saamista asuntopoliittiseen ohjelmaan ja kannanmuodostusta muiden tahojen ehdotusten osalta. Ilman esivalmistelua ei olisi onnistuttu laatimaan kesällä 2022 noin kuukaudessa HE-luonnosta esteettömyyden ja asumisen kestävyuden parantamista helpottavaksi asunto-osakeyhtiölain muutokseksi.

HE-luonnoksesta järjestettiin rakenteistettuun lausuntopyyntöön perustunut lausuntokierros 11.7.–31.8.2022, lausuntoyhteenveito julkaistiin syyskuussa 2022 ja arvio lausuntopalautteesta julkaistiin HE:n antamisen yhteydessä 3.11.2022. Palauteyh-

teenveito ja -arviota hyödynnettiin HE:n valiokuntakäsittelyssä 20–27.1.2023. Valiokunta kannatti HE:n hyväksymistä sisällöltään muuttamattomana (YmVM 21/2022). Valiokunta piti osallistamisen toteutusta ja valmistelun dokumentointia onnistuneina. ”Valiokunta katsoo, että hallitusohjelmaan perustuva hallituksen esitys on valmisteltu huolellisesti ja laajalti sidosryhmiä kuunnellen ja osallistaen ja lainvalmisteluprosessi on dokumentoitu selkeästi ja läpinäkyvästi. Muutoksille on sekä lainvalmistelussa että valiokuntakuulemisessa ilmaistu myös lähes yksimielinen tuki.”

2023– arviomuistio ja siitä saatu palaute helpottavat myös seuraavalla vaalikaudella tarpeellisten asunto-osakeyhtiölain muutostarpeiden määrittelyä ja hankkeiden suunnittelua.

## 2.7 Esimerkki: Vuoden 2006 osakeyhtiölain täytäntöönpanon seuranta, edistäminen muilla keinoilla ja muutostarpeiden esivalmistelu

2006 syksyllä nykyinen osakeyhtiölaki tuli voimaan. Hallituksen esityksessä (HE 109/2005) ja eduskunta-asiakirjoissa ei mainittu mitään merkittävän uudistuksen täytäntöönpanon seurannasta.

2015–2016 oikeusministeriössä laadittiin virkатыönä osakeyhtiölain muutostarpeesta arviomuistio. Arviomuistion valmistelussa järjestettiin yleisölle avoin verkko-keskustelu. Verkkokeskusteluun osallistui suuri osa niistä asiantuntijoista, mukaan lukien edunvalvojat ja tutkijat, joiden piiristä OYL-lainvalmisteluhankkeiden työryhmien jäsenet ja asiantuntijat valitaan. Ainutlaatuisesti yleisö pääsi seuraamaan ja osallistumaan korkealaatuista työryhmätyöskentelyä vastaavaan keskusteluun, jota tiettyinä etukäteen ilmoitettuna aikoina käytiin myös reaaliajassa.

2016 arviomuistiosta järjestettiin avoin lausuntokierros, josta julkaistiin palauteyhteenveto.

2018–2019 arviomuistion ja siitä saadun palautteen perusteella valmisteltiin virkautyönä HE osakeyhtiön ja asunto-osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistamisesta (laki 2019).

2019–2020 arvionmuistiossa ehdotettu lisäselvitys toteutettiin kahdella VN TEAS-selvityksellä (Selvitys osakeyhtiölain muutostarpeista kilpailukykytekijänä ja Selvitys osakeyhtiön velkojiensuojan selventämisestä ja suojaamettelyiden helpottamisesta) joista järjestettiin lausuntokierros Lausuntopalvelussa. Palauteyhteenveto julkaistiin.

2020–2021 arviomuistio, VN TEAS-selvitys ja niistä saatu lausuntopalautte helpottivat osakeyhtiöiden, asunto-osakeyhtiöiden, osuuskuntien ja yhdistysten etäkouksia koskeneen lakiehdotuksen (ensimmäinen väliaikainen laki) tekemistä virkautyönä alle kahdessa viikossa heti koronapandemian alussa maaliskuussa 2020. Esimerkiksi nopeasta aikataulusta huolimatta viranomaiset, tutkijat ja sidosryhmät (erilaisia osakkaita edustavat tahot mukaan lukien) voitiin osallistaa kattavasti ja tasapuolisesti tiedonhankintaan, vaihtoehtojen määritykseen ja vaikutusten arviointiin.

2021–2022 arviomuistio ja VN TEAS-selvitys, niistä saadun lausuntopalautteen yhteenvedot sekä väliaikaisen lakien seurantatiedot (muun muassa etujärjestöjen tekemät kyselyt etäosallistumiskäytännöistä 2020–2022) helpottivat etäkokousten ja -osallistumisen pysyvää sääntelyä koskevan lainvalmistelutoimeksiannon muotoilua, työsuunnitelman laatimista, toimeksiannon toteutusta ja jatkovalmistelua.

2023– arviomuistio ja VN TEAS-selvitykset sekä niistä saadun palautteen yhteenvedot helpottavat myös seuraavalla alkavalla vaalikaudella tarpeellisten osakeyhtiölain muutostarpeiden määrittelyä ja hankkeiden suunnittelua.

## 2.8 Esimerkki: Vuoden 2010 asunto-osakeyhtiölain ja vuoden 2006 osakeyhtiölain seuranta ja esivalmistelu kuviona

Edellä esimerkeissä 2.6 ja 2.7 kuvailtuja asunto-osakeyhtiölain ja osakeyhtiölain ajan tasalla pitämiseksi tarpeellisia seuranta- ja esivalmistelutoimenpiteitä hyödynnettiin asunto-osakeyhtiöiden ja osakeyhtiöiden, niiden osakkaiden ja johdon sekä sidosryhmien tarpeiden täyttämiseen eri keinoilla. Keinoja ovat olleet yhtiölainsäädäntö ja sitä korvaava tai täydentävä itsesääntely ja ohjeistus sekä muu lainsäädäntö ja politiikkaohjelmat. Usein tiettyyn lakiin liittyviä selvitys- ja esivalmistelutoimenpiteitä voidaan hyödyntää vähintään saman oikeudenalan muunkin lainsäädännön valmistelussa saman aikaisesti ja useampaan kertaan myöhemmin.

Seuraava kuva (kuva numero 3) esittää, miten yhtiölainsäädännön alalla osakeyhtiölain ja asunto-osakeyhtiölain seuranta-, jälkiarviointi- ja esivalmistelutietoa on hyödynnetty vuosina 2013–2023 kummankin lain kehittämisen, säädöshuollon ja lakeihin liittyvän itsesääntelyn lisäksi hallitusohjelma- ja politiikkaohjelmakirjausten (esimerkiksi asuntopoliittinen ohjelma) sekä yhtiölakeja sivuavan muiden ministeriöiden toimialan lainsäädännön valmistelussa. Tällaista lainsäädäntöä on esimerkiksi huoneistotietojärjestelmälainsäädäntö (HTJL), kaupparekisterilaki (KRL) ja tupakkalaki.

Kuvan vasemmanpuoleisen osan (OYL) ja oikeanpuoleisen osan (AOYL) 1. sarakkeessa ovat toteutuneet lainmuutokset, jotka ovat johtaneet nuolien osoittamalla tavalla seurantaan, jälkiarviointiin, esivalmisteluun ja itsesääntelytoimiin.



Kuvan kummankin puolen 2. sarakkeessa näkyvät nuolien osoittamaan seurantaan, jälkiarviointiin ja esivalmisteluun perustuneet HE:t, joihin sisältyvät lainmuutosehdotukset toteutuivat vähäisin muutoksin ripeästi. Asumisen kestävyuden parantamista helpottavan AOYL:n muutoksen hyväksyminen siirtyi vuoden 2023 puolelle, koska eduskunnan valiokunta käsitteli ensin muita työläämpiä lakiesityksiä (Ko. esityksen valiokuntakäsittelyyn riitti yksi asiantuntijakuuleminen ja mietintö valmistui kolmessa viikossa valiokuntakäsittelyn aloittamisesta).

Kummankin puolen 3. sarakkeessa näkyy kummankin lain toimivuuden suunnitelmallinen seuranta, joka on suunniteltu ja toteutettu yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Nuolet osoittavat, mikä on käynnistänyt seurantatoimen ja miten seurannan tuloksia on hyödynnetty.

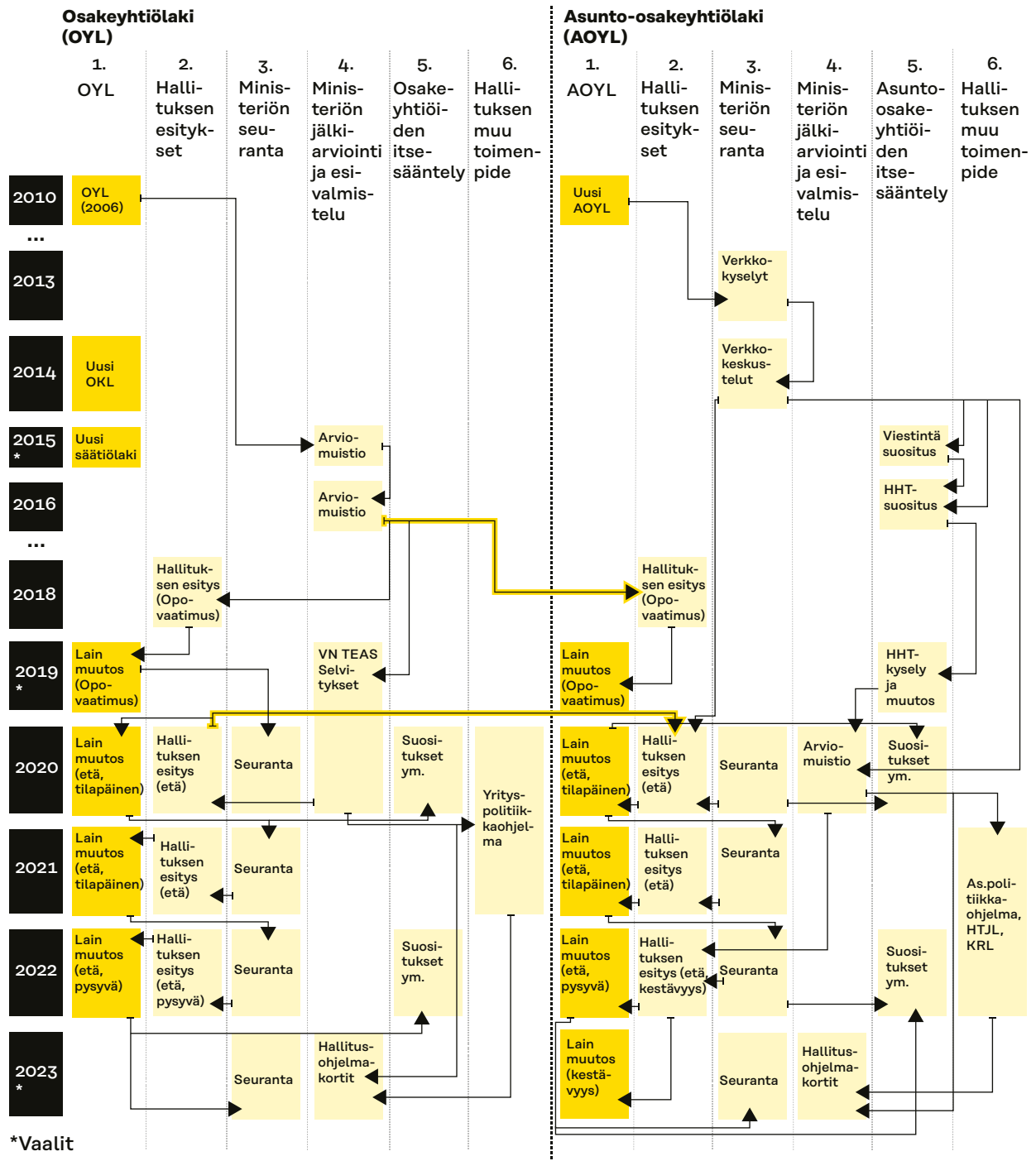
Kuvan 4. sarakkeissa ovat seurannan perusteella käynnistetyt jälkiarviointi- ja esivalmistelutoimet (arviomuistio, VN TEAS-selvitys, hallitusohjelmakortit). Vuoden 2020 lokakuussa valmistunut AOYL-arviomuistio ei ymmärrettävästi vaikuttanut koronapandemian vuoksi erittäin kiireelli-

sesti saman vuoden huhtikuussa annettuun HE:een. Tälläkin rivillä nuolet osoittavat, mikä on käynnistänyt toimen ja missä tuloksia on hyödynnetty.

Kuten kuvan 5. sarakkeista ja nuolista ilmenee, seuranta-, jälkiarviointi- ja esivalmisteluvaiheen tuloksia on hyödynnetty myös sääntelyn kohteena olevien asunto-osakeyhtiöiden ja osakeyhtiöiden itesesäntelyssä ja ohjeistuksessa. Itsesäntely ja ohjeistus on ollut yhtäältä vaihtoehto sääntelylle (esimerkiksi Taloyhtiöiden hallintotapa-suositukset, HHT ja etäosallistumisohjeet) tai sääntelyä täydentävää ohjeistusta (esimerkiksi Listayhtiöiden neuvottelukunnan ohjeistus ja mallit pörssi-yhtiöiden yhtiökokousten järjestämisestä etäkokouksena ja etäosallistumisen toteuttamisesta).

Kummankin puolen 6. sarakkeista ja nuolista näkyy, miten seuranta- ja jälkiarviointitietoa on hyödynnetty muiden oikeudenalojen ja muiden ministeriöiden lainsäädäntöhankkeissa ja politiikkaohjelmien valmistelussa. Jää nähtäväksi, miten seuraavan hallituksen ohjelmissa hyödynnetään vuosien 2013–2022 seuranta-, jälkiarviointi- ja esivalmistelutietoja, joita käytettäneen ainakin oikeusministeriön syötteissä.

**Kuva 3. Seuranta-, jälkiarviointi- ja esivalmistelutiedon hyödyntäminen säädösvalmistelu- ja politiikkaohjelmahankkeissa**



## 3. Perusvalmistelu – Tietopohjan, ratkaisuvaihtoehtojen ja vaikutusarvion täydennys sekä säädösehdotus

Perusvalmistelun laadulla on suuri merkitys poliittisen päätöksenteon ja poliittisen vastuun kannalta. Lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien mielestä lainvalmistelun resurssit ovat kuitenkin selvästi riittämättömät. Hyvällä työsuunnitelmalla, sidosryhmien keskustelevalle osallistamisella ja avoimuudella voi lisätä luottamusta, tehoa ja tuloksellisuutta lainvalmisteluun ministeriöiden budjetteja kasvattamatta.

### 3.1 Perusvalmistelun tavoitteet, keinot ja merkitys

Perusvalmistelun laadulla on suuri merkitys poliittisen päätöksenteon ja poliittisen vastuun kannalta. Prosessioppaan mukaan perusvalmistelun tuloksena on HE-luonnoksen muotoon kirjoitettu ehdotus. Oppaan mukaan perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai työryhmässä tai muussa valmisteluelimessä. Perusvalmistelussa laajennetaan ja tarkennetaan esivalmistelussa koottua tietoa valmisteltavasta asiasta. Perusvalmistelussa sidosryhmiä osallistetaan eri tavoin, kuten valmisteluelimen jäsenenä ja asiantuntijoina ja kuulemisilla. Valmistelussa tarvittavia tietoja ja vaikutusten arviointia tarkennetaan työn edetessä. Perusvalmistelun aikana kirjoitetaan lakiteksti ja sen perustelut hallituksen esityksen luonnokseen (2a ja 2 b kohdat).

Käytännössä virkavalmistelun haasteena on usein aiheeseen liittyvän laaja-alaisen ja syvällisen osaamisen puute, minkä vuoksi pyritään tiimityöhön. Toisaalta virallisia ulkoisia valmisteluelimiä saatetaan välttää eri syistä. Perusvalmisteluun tarvitaan usein niin laaja-alaista osaamista, että sisäinen valmistelutiimi tai toimintakykyinen valmisteluelinkään ei voi täyttää kaikkia tarpeita. Perusvalmistelulla on yleensä suuri merkitys poliittisen päätöksenteon kannalta.

Tuoreisiin Lainvalmistelun laatuindikaattorit -raportin barometreihin vastanneista lainvalmistelijoista ja sidosryhmien edustajista alle puolet oli sitä mieltä, että säädösvalmistelun resurssit, lainvalmisteluosaaminen ja vaikutusarvioinnin ajoitus ja seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu ovat riittäviä. Lisäksi lainvalmistelijoilla ja sidosryhmien edustajilla oli hyvin erilaiset käsitykset kuulemisen oikea-aikaisuudesta ja kuulemispalautteen hyödyntämisestä säädösvalmistelussa.

**Lainvalmistelun laatuindikaattorit -raportin vastaajista:**

- **säädösvalmistelun resursseja** piti riittävänä lainvalmistelijoista 10 prosenttia (77 prosenttia eri mieltä) ja sidosryhmien edustajista 16 prosenttia (54 prosenttia eri mieltä)
- **ulkoisen tuen resursointia ja poikkihallinnollisen yhteistyön resursseja** piti riittävänä lainvalmistelijoista 24 prosenttia (45 prosenttia eri mieltä) ja sidosryhmien edustajista poikkihallinnollista yhteistyötä piti sujuvana 7 prosenttia (56 prosenttia eri mieltä)
- **säädösvalmisteluosaamista** piti riittävänä lainvalmistelijoista 47 prosenttia (30 prosenttia eri mieltä) ja sidosryhmien edustajista 38 prosenttia (38 prosenttia eri mieltä)
- **tutkimustiedon hyödyntämistä** piti riittävänä lainvalmistelijoista 35 prosenttia (32 prosenttia eri mieltä) ja sidosryhmien edustajista 28 prosenttia (lähes 50 prosenttia eri mieltä)
- **kuulemisen oikea-aikaisuutta** piti riittävänä lainvalmistelijoista 71 prosenttia (10 prosenttia eri mieltä) ja sidosryhmien edustajista 29 prosenttia (49 prosenttia eri mieltä)
- **palautteen hyödyntämistä** piti riittävänä lainvalmistelijoista 69 prosenttia (7 prosenttia eri mieltä) ja sidosryhmien edustajista 14 prosenttia (59 prosenttia eri mieltä)
- **säädösvalmisteluprosessin vaiheistusta ja laatua** (avoin ja läpinäkyvä) piti riittävänä lainvalmistelijoista 57 prosenttia (25 prosenttia eri mieltä). Sidoryhmien edustajista valmisteluprosesseja piti avoimina 42 prosenttia (40 prosenttia eri mieltä) ja vaiheistusta onnistuneena 22 prosenttia (42 prosenttia eri mieltä)
- **vaikutusarvointien toteutusta oikea-aikaisena** piti lainvalmistelijoista 35 prosenttia (29 prosenttia eri mieltä) ja sidosryhmien edustajista 40 prosenttia (42 prosenttia eri mieltä)
- **seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelua lainvalmisteluvaiheessa** piti riittävänä lainvalmistelijoista 9 prosenttia (66 prosenttia eri mieltä). Sidoryhmien edustajista 6 prosenttia piti säädösten vaikutusten seuraamista riittävänä (yli 65 prosenttia oli eri mieltä).

Lähde: Lainvalmistelun laatuindikaattorit -raportti.

**Suositus**

Usein on helpompaa, joustavampaa ja tehokkaampaa järjestää perusvalmistelu virkatyönä sidosryhmä- ja asinatuntijaverkoston kanssa ainakin osittain verkkokokouksina tai sähköisissä työtiloissa.

Monipuolinen ja laaja-alainen kuuleminen ja osallistaminen perusvalmistelun aikana on lähes aina tarpeen sääntelyvaihtoehtojen yksityiskohtien selvittämiseksi ja testaamiseksi (muun muassa pykälä- ja perustelutekstien ja vaikutusarvion yksityiskohdat). Lisäksi kuuleminen on tarpeen onnistuneeseen täytäntöönpanoon liittyvien yksityiskohtien selvittämiseksi ja sen selvittämiseksi, miltä osin tavoitteen toteuttamiseksi tarvitaan sääntelyä ja miltä osin sääntelyn sijasta tai sitä täydentämään riittää

esimerkiksi viranomaiskäytäntöjen, ohjeistuksen ja suositusten muuttaminen.

On varsin yleistä, että viranomainen tai sidosryhmä pitää hyvinkin yksityiskohtaista sääntelyä tarpeellisenä. Tarvetta perustellaan sillä, että viranomaiskäytännön muuttaminen ei olisi muuten mahdollista, tai sillä, että yksityiskohtainen sääntely olisi tarpeen sidosryhmän oikeuksien turvaamiseksi tai lain soveltamisen helpottamiseksi (vähentäisi neuvonnan ja ohjeistuksen tarvetta). Riittävän laaja-alainen kuuleminen helpottaa sen selvittämistä, mihin tarvitaan sääntelyä ja miltä osin tulkinta ja ohjeistus riittää.

Ennakoilmoitus kommentointimahdollisuudesta helpottaa vastaamiseen varautumista. Toisaalta lainvalmistelutoimeksianto voi olla sellainen, että kuuleminen jää helposti näennäiseksi. Esimerkiksi budjetti-neuvotteluissa löytyneeseen rahoitukseen

perustuvissa ennakoimattomissa ja nopeasti toteutettavissa toimeksiannoissa voidaan määrittellä myös keinot ja antaa pari viikkoa aikaa HE:n laatimiseen. HE:ssä on tällöin kerrottava asianmukaisesti lainvalmistelusta, kuulemisesta ja vaikutusten arvioinnista, mukaan lukien mahdolliset tietopohjan puutteet ja tietopohjaan liittyvät epävarmuustekijät. Näissäkin tilanteissa kuulemisen asianmukaisuutta voidaan edistää ilmoittamalla kuultaville heti toimeksiannon jälkeen lyhyen kuulemisen ajankohdasta ja pääasiallisesta sisällöstä. Tällöin kuultavilla on mahdollisimman paljon aikaa valmistautua palautteen antamiseen nopeasti.

Koronaepidemian alussa osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen kokouksien etäosallisuusjärjestelyitä koskevan [HE 45/2020](#):n valmistelutoimeksianto annettiin 23.3.2020 ja siihen liittyvästä kuulemisesta annettiin heti ennakoilmoitus kuultaville tahoille. Iltapäivällä 31.3.2020 lähetettiin HE-luonnoksen kommenttipyyntö 47 taholle kolmen vuorokauden

kommentointiajalla. Suurin osa kommentoi määräajassa. Kuuleminen perusvalmistelun aikana edistää säädösvalmisteluprosessin seuraavan vaiheen, muodollisen lausuntokierroksen, toteutusta ja lausunnonantajien osallistumista. Perusvalmisteluvaiheen kuulemisella ja niistä annettavalla palautteella voidaan esimerkiksi korjata kaavailtuun muutokseen ja sen toteutukseen liittyviä väärinkäsityksiä ja epäselvyyksiä, jotka tulisivat kuitenkin esille seuraavan vaiheen lausuntokierroksella tai pahimmassa tapauksessa vasta HE:n antamista koskevan päätöksenteon yhteydessä. Aiempi kuuleminen helpottaa lausunnon

*Kuuleminen perusvalmistelun aikana edistää säädösvalmisteluprosessin seuraavan vaiheen, muodollisen lausuntokierroksen, toteutusta ja lausunnonantajien osallistumista.*

*Käytännössä työsuunnitelmia tehdään vaihtelevasti ja niiden sisältö vaihtelee.*

antamista erityisesti ehdotuksen täytäntöönpanon vaikutuksista ja mahdollisen muutos- tai täydennys ehdotuksen muotoilu.

Perusvalmisteluvaiheen kuulemisella vähennetään jatkovalmisteluresurssien riittävyteen ja aikataulun pitämiseen liittyviä riskejä myöhemmissä, yleensä kiireellisemmissä ja valmistelutiimin kannalta vaikeammin hallittavissa vaiheissa.

Perusvalmisteluvaiheen kuulemiset ovat tärkeitä myös jatkovalmistelua ja HE:n antamista koskevan poliittisen päätöksenteon kannalta. Kuulemisissa kartoitetaan poliittisen päätöksenteon kannalta olennaisia edunvalvojen näkemyksiä.

### **3.2 Hyvä työsuunnitelma tuo perusvalmisteluun resursseja, tehoa ja avoimuutta**

Prosessioppaan mukaan perusvalmistelun alussa laaditaan työsuunnitelma, joka sisältää hankkeen toteutuksen tarkemmat työvaiheet ja niiden aikataulut. Työsuunnitelmassa otetaan huomioon prosessin vaiheet lain voimaantuloon asti ja varataan riittävä aika myös muiden toimijoiden toimille, kuten esimerkiksi arviointineuvoston ja oikeuskanslerin lausunnoille, laintarkastukselle ja kääntämiselle. Lisäksi suunnitellaan hankkeen viestintä valmistelun eri vaiheissa, kuten hanketiedotus ja sidosryhmien kuuleminen. Oppaan mukaan suunnittelussa voidaan käyttää Otakantaa.fi:n palveluita tai lausuntopalvelu.fi-palvelua. Lisäksi sovitaan mahdollisesti tarvittavasta yhteistyöstä muiden ministeriöiden kanssa ([kohta 2.1](#)).

Käytännössä työsuunnitelmia tehdään vaihtelevasti ja niiden sisältö vaihtelee. Työsuunnitelman tekemistä on ohjeistettu vain työn dokumentointivaiheiden aikataulutuksen suhteen (mukaan lukien esimerkiksi dokumentoinnin eli HE:n kääntäminen ja tarkastaminen ([ks. liite 3](#))). Hankkeen sisällön

toteutukseen tarvittavia toimia ei ole vastavasti ohjeistettu (esimerkiksi tiedonhankinnan, vaihtoehtojen kartoituksen ja arvioinnin edellyttämät toimet). Puutteellisesta suunnittelusta voi seurata esimerkiksi se, että tarvittavien resurssien saaminen oikeaan aikaan voi olla vaikeaa ja ulkopuolisten tahojen, kuten esimerkiksi kuultavien, toisten viranomaisten ja asiantuntijoiden, osallistuminen jää puutteelliseksi. On tavallista, että työsuunnitelmaa on päivitettävä perusvalmistelun aikana.

Puutteellisen vaiheistuksen vuoksi voi käydä myös niin, että sekä ministeriön valmistelutiimiin ja ulkoiseen valmisteluelimien jäsenten ja kuultavien panostus hankkeeseen jää joko vajaaksi tai häittää heidän muita töitään.

## **Suositus**

Suosittelavaa on vaiheistaa työsuunnitelmassa perusvalmistelu tiedonhankintaan (nykytila ja sen arviointi), vaihtoehtojen kartoitukseen, vaikutusten arviointiin ja ehdotettavan vaihtoehdon valintaan (sisältäen vaikutusarviointin mahdollisen täydennyksen), säännös- ja perustelutekstien laatimiseen sekä lausuntokierroksen ja viestinnän suunnitteluun. On hyvä tarkistaa työsuunnitelman ajantasaisuus ainakin siirryttäessä suunnitelman seuraavaan vaiheeseen tai monivuotisessa hankkeessa kevät- ja syyskauden alkaessa tai päättyessä.

Perusvalmistelussa on aina tarve täydentää ja syventää tietopohjaa vähintään harkinnassa olevien vaihtoehtojen yksityiskoh-  
tien ja niiden vaikutusten osalta. Lisäksi on

yleensä varmistettava mahdollisen aiemmin kootun tietopohjan ajantasaisuus. On myös tavallista, että perusvalmisteluvaiheessa kerätään pääosa tarvittavasta tietopohjasta,

aiemmin tiedossa olleet toimenpidevaihtoehdot muuttuvat tai tulee uusia vaihtoehtoja. Tietopohjan ja toimenpidevaihtoehtojen kehityksen myötä myös vaikutusten arviointi muuttuu.

Työsuunnitelman aikataulusuunnitelma riippuu muun muassa hankkeen sisällöstä. Perusvalmistelun organisoinnista ja asiasta (onko kyse esimerkiksi säädöshuollosta vai uudesta asiasta) riippuen voi olla tarkoituksenmukaisista vaiheistaa työvaiheet joko ajallisesti peräkkäin tai saman aikaisiksi. Esimerkiksi säädöshuollossa vaihtoehtojen kartoitus ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointi voidaan usein toteuttaa huomattavalla osin laatimalla pykälä- ja perusteluluonnoksia, jolloin käytännössä arvioidaan jatkuvasti jokaisen vaihtoehtoisen sanonnan ja voimassa olevan lain sanamuodon vaikutuksia. Toisaalta uuden ilmiön sääntelytarvetta ja -vaihtoehtoja kartoitettaessa on yleensä syytä panostaa tietopohjan, toteutusvaihtoehtojen ja vaikutusten arviointiin ennen säännösten ja niiden perusteluiden kirjoittamista.

Työsuunnitelman ja jo alustavien aikataulujen viestiminen kaikille valmisteluun osallistuville ja sidosryhmille helpottaa näiden osallistumista valmisteluun. On erityisen tärkeää viestiä ajoissa perusvalmistelun aikaisista kuulemisista. Yleensä työsuunnitelman voi julkaista Hankeikkunassa. Hankeviestinnän resurssit ovat rajalliset ja ministeriön hankeviestinnän voi olla vaikea ylittää median uutiskynnystä. Sidoryhmien kuuleminen viestinnän suunnittelussa voi edistää hankkeen viestimistä myös sidoryhmien toimesta ja uutisoitua mediassa.

Kun työsuunnitelman mukaan kuulemisia on perusvalmistelun eri vaiheissa, kuultavien motivoiminen on helpompaa. Osallistumismahdollisuuksien aikainen viestintä helpottaa myös niiden osallistumista, joiden resurssit osallistumiseen ovat rajalliset.

Esimerkkejä työsuunnitelmista:

- [Liite 1: Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 –työryhmän työsuunnitelmat](#)
- [Liite 2: Yhteisöjen etäkokoukset – työryhmän työsuunnitelma](#)

*On erityisen tärkeää viestiä ajoissa perusvalmistelun aikaisista kuulemisista.*

### 3.3 Tietopohjan syventäminen perusvalmistelussa

Hyvältä tietopohjalta saa paremman lakiehdotuksen ja vaikutusarvion, onnistuvan lausuntokierroksen sekä helpomman jatkovalmistelun ja päätöksenteon. Prosessioppaan mukaan perusvalmistelussa täydennetään ja syvennetään esivalmistelussa kerättyä tietoa. Tiedon lähteinä ja yhteistyökumppaneina mainitaan viranomaisten ja tutkimuslaitosten lisäksi sidosryhmät. Lisätietona mainitaan kuvaukset ja analyysit nykytilanteesta, arviot tulevasta kehityksestä, muuhun lainsäädäntöön (kotimaa ja EU) liittyvät kysymykset, kansainvälinen oikeusvertailu, analyysi lain kieliasun parantamisesta sekä termi- ja nimistötyön tulokset. Oppaan mukaan valmistelutiimi tai työryhmä arvioi ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun tarpeen ja tekee tarvittaessa esityksen niiden hankinnasta ja rahoituksesta (kohta 2.2). Oppaan mukaan täydennetyt tietopohjan perusteella täsmennetään valmistelussa esillä olevien pääkysymysten ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutusarviot (kohta 2.5). Ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinnista kuullaan sidosryhmiä ja palaute kootaan (kohta 2.6).

Vaikutusarviointiohjeen mukaan perusvalmistelussa toteutetaan hankkeen varsinaisen vaikutusarviointi. Riittävän tietopohjan kokoaminen muodostaa vaikutusarvioinnin perustan. Arvioita täydennetään valmistelun edetessä esimerkiksi kuulemisten tuottaman

tiedon perusteella (1.2.1.2).

Kuulemiset ovat keskeinen keino täydentää tiedonkeruuta. Niiden avulla kerätään esimerkiksi kansalaisten, viranomaisten, asiantuntijoiden, järjestöjen ja yritysten näkemyksiä hankkeen vaikutuksista. Lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa kuuleminen

voi tukea arviointia esimerkiksi ratkaisuvaihtoehtojen ja tietopohjan kartoituksessa (1.3.1). Alustavia arvioita on suositeltavaa kirjata mahdollisuuksien mukaan jo esivalmistelun ja perusvalmistelun aikana hankkeen julkisiin valmisteluasiakirjoihin, jotta arvioita voidaan hyödyntää kuulemisissa ja tiedottamisessa (kohta 1.3.3). Jos tilastotietoja ei ole saatavissa, vaikutuksia on arvioitava suuntaa antavasti esimerkiksi käyttämällä erilaisia kyselyihin perustuvia tietoja. Arviot eri velvoitteiden kustannusvaikutuksista yritysten arjessa voidaan kerätä esimerkiksi yritys- tai asiantuntijakyselyiden tai -haastatteluiden avulla (2.1.4) sekä Sääntelytaakkalaskurilla. Koska tilastotieto on muutosta edeltävältä ajalta, kuuleminen helpottaa sen arvioimista, miten käyttökelpoista tilastotieto on tulevien vaikutusten arvioinnin kannalta.

Käytännössä tietopohjan täydentämistä viranomais- ja tutkimuslähteistä sekä ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun tarvetta kartoitetaan usein jo ennen lainvalmistelutoimeksiannon antamista, koska se on tarpeen hankkeen organisointia, resursointia ja aikataulutusta varten.

Ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutukset nousevat esiin yleensä perusvalmistelun alussa. Kulloinkin esillä olevat ratkaisuvaihtoehdot ohjaavat tiedonhankintaa. Usein ratkaisuvaihtoehtojen yksityiskohdatkin on selvitettävä ennen kuin voidaan arvioida riittävästi vaihtoehtojen vaikutukset ja valita ehdotettava vaihtoehto. Kaikilta näiltä osin sidosryhmien kuuleminen vaikuttaa merkittävästi perusvalmistelun onnistumiseen. Kuuleminen voi myös osoittaa jonkin vaihtoehdon olevan käytännössä toteutuskelvoton, mikä helpottaa muun tiedonhankinnan ja vaikutusten arvioinnin kohdentamista muihin vaihtoehtoihin.

Sidosryhmien kuuleminen rajoittuu helposti viranomaisten ja muiden sidosryhmien edunvalvojayhteisöjen ja niiden asiantuntijoiden osallistamiseen. Tällöin kuulemispalautteessa painottuvat kunkin edunvalvontayhteisön sisäisten kompromissien mukaiset tavoitteet, tiedot ja arviot. Selvittä-

*Kuulemisen tavoitteena tulisi olla, että kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat.*

mättä voivat jäädä esimerkiksi vaihtoehtojen toteutusedellytykset ja vaikutukset muiden kuin asiaan keskimääräistä paremmin perehtyneiden kannalta, kuten edunvalvojan merkittävän vähemmistön tai järjestäytyneen edunvalvonnan ulkopuolella olevien kannalta.

Kuulemisen tavoitteena tulisi olla, että kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat. Usein kuitenkin tyydytään sidosryhmien edunvalvojien kuulemiseen, kun ollaan siinä käsityksessä, ettei valmistelutiimillä ja ministeriöllä ole osaamista ja aikaa suoran kuulemisen järjestämiseen eikä riittäviä resursseja ulkoisen kuulemispalvelun hankkimiseen ja tarvittavaan viestintään. Usein hyödyllisen suoran kuulemisen järjestäminen on kuitenkin mahdollista yhteistyössä sidosryhmien edustajien kanssa ilman erityistä kuulemisen järjestämisen asiantuntemusta ja merkittäviä lisäresursseja. Kuulemisen tasapuolisuutta ja palautteen käytettävyyttä edistävät eri sidosryhmien tasapuolinen ja avoin osallistaminen kuulemisen suunnitteluun ja järjestämiseen. Näin voidaan yleensä myös sitouttaa edunvalvojia kuulemisen viestimiseen myös ruohonjuuritasolla. Kuulemisen viestiminen useammalta taholta voi myös edistää kuulemisen näkyvyyttä mediassa. Yleensä ministeriön viestintä kuulemisista ei yksin riitä medianäkyvyyden saamiseen. Osallistamistarpeet ja kuulemisen aikataulut tulisi tunnistaa ja määritellä niin ajoissa, että sidosryhmillä on käytännössä mahdollisuus yhteistyöhön.

Toisaalta niin sanottujen hiljaisten toimijoiden osalta tarvitaan usein erityisiä

menettelyitä, joihin tarvitaan tutkimusosaamista. Tällöin muutamallakin kuulemisella voidaan tehdä mielekkäitä päätelmiä yleistämisen kannalta, jos kuuleminen toteutetaan oikein (ks. [SILE-hanke](#)).

*Kyselyiden ja keskusteluiden toteutus pääosin rakenteisina mahdollistaa laajemman ja keskusteleavamman osallistumisen järjestämisen.*

### **3.4 Kuulemisten tarve, resurssit, suunnittelu ja toteutus**

Sidosryhmien kuulemisen tarve ja kuulemiseen käytettävät resurssit vaihtelevat ministeriöittäin, aloittain ja hankkeittain. Osassa säädöshankkeita perusvalmistelun käytössä voi olla kattavat tietokannat ja niiden käyttämiseen tarvittava jatkuva yhteistyö toimialan viranomaisten kanssa. Tällaiset resurssit voivat riittää siihen, että merkittävä osa vaikutuksista arvioidaan kattavastikin niiden avulla. Toisaalta voi käydä niin, että tällaiset tiedonhankinta- ja arviointiresurssit ohjaavat vaihtoehtojen valintaa ja vaikutusten arviointia niin, että esimerkiksi ilman sidosryhmien kuulemistä osaa merkittävistä vaihtoehdoista tai vaikutuksista ei havaita (ks. tarkemmin [2.1 Esivalmistelu](#)).

Toisilla yhteiskunnan alueilla ja säädösvalmisteluhankkeissa perusvalmistelun tiedonhankintaan ei ole käytettävissä vastavia resursseja, jolloin valmistelun organisoinnilla, kuulemisilla ja muulla resursoinnilla on keskeinen merkitys toimeksiannon onnistumisen kannalta.

On tavallista, että tietopohjan kartoitus etenee askel kerrallaan – eteen, taakse ja sivulle – keskustellen. Näin käy prosessikaavion eri vaiheissa ja vaiheiden sisälläkin. Tämä tarkoittaa sitä, että yleensä on tarpeen kuulla samoja sidosryhmiä useita kertoja valmistelun aikana.

Kuulemiskäytännöt vaihtelevat riippuen hankkeesta, valmistelun vaiheesta, kuultavista tahoista, ministeriöstä ja sen osastostakin. Yhtäältä viranomaisten kuuleminen voi olla hyvinkin vuorovaikutteista ja jatkuvaa. Toisaalta muiden sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuuleminen saatetaan hankkeen vaiheesta riippuen sivuuttaa kokonaan tai se voi olla rajoitettua ja kertaluonteista.

Oikeiden sidosryhmien osallistaminen edellyttää riittävää käsitystä nykytilasta ja siitä, missä suunnissa mahdollisen muutoksen vaikutukset ovat. Kuulemisiin perustuvan



tiedonhankinnan onnistumiseen tarvitaan yleensä alan viranomaisten ja sidosryhmien edustajien osallistamista tasapuolisesti kyselyiden, keskusteluiden, työpajojen ja muiden vastaavien suunnitteluun ja toteutukseen. Oikeiden sidosryhmien osallistaminen edellyttää riittävää alustavaa käsitystä nykytilasta ja siitä, missä suunnissa mahdollisen muutoksen vaikutukset ovat. On myös arvioitava, voiko merkittävien vaikutusten kohteena olla tahoja, joilla ei ole heitä edustavaa edunvalvontaa tai vastaavaa tahoja (ks. Vaikutusarviointiohje 1.3.1: Kuulemisten suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota kuulemistapaan ja kuultavien edustavuuteen). Erityisesti viimeksi mainittujen kuulemisessa voi olla tarpeen käyttää tutkija- tai muuta asiantuntija-apua kuulemisen suunnitteluun, toteutukseen ja viestintään. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen puolella on käytetty tutkijoiden kehittämiä menetelmiä, joilla pieniltä lapsiltakin on haettu palautetta.

Perusvalmistelun tiedonhankintaan, ehdotusluonnosten arviointiin ja vastaaviin tarkoituksiin käytettävien kyselyiden ja keskusteluiden toteuttaminen pääosin rakenteisina mahdollistaa sidosryhmien laajemman ja keskustelelevamman osallistamisen perusvalmistelun eri vaiheissa (keskustelelevaa kuulemista edistävä palautteen koostaminen ja analysointi on nopeampaa ja helpompaa). Kyselyiden ja keskusteluiden rakenteinen toteuttaminen on kuvattu yksityiskohtaisesti aluvussa 4.3.

Pääosin rakenteisesta palautteesta yhteenvedojen ja arvioiden laatiminen on helpompaa ja nopeampaa. Näin mittavastakin kyselypalautteesta saadaan suurin hyöty viivyttämättä perusvalmistelun etenemistä. Rakenteistetuilla kyselyillä voidaan helpommin myös seurata palautteen muutoksia valmistelun edetessä. Rakenteistaminen voi olla tarpeen sekä vastaajien profiloimiseksi että asiakysymysten ja vastausvaihtoehtojen määrittelyä (lisäksi muu, mikä -vastausvaihtoehto ja kaikkien vastausvaihtoehtojen perustelumahdollisuus). Profilointi- ja asiakysymysten rakenteisissa vastausvaihto-

ehdoissa on hyvä ottaa soveltuvin osin huomioon muissa saatavana olevissa selvityksissä käytettyjä määritelmiä ja vaihtoehtoja. Näin toteutettavien kyselyiden tuloksia voidaan yhdistellä aiempien vastaavien selvitysten tuloksiin ainakin suuntaa antavasti (ks. tarkemmin edellä Esivalmistelu).

2020-luvun verkkokokousloikan seurauksena toimivia, helposti, edullisesti ja nopeasti toteutettavia laadullisen kuulemisen keinoja ovat myös verkkokeskustelut, -tapaamiset, -työpajat ja -seminaarit. Nämä laadulliset keinot täydentävät perinteisempiä määrällisiä kartoituksia, kuten tilastotietoja ja pääasiassa lukumäärätietoja tuottavia kyselyitä. On tavallista, että tilastotiedot ja muuta tarkoitusta varten tehdyt tutkimukset eivät tarjoa riittävän kattavaa ja yksityiskohtaista tietopohjaa sääntelytarpeen yksityiskohtaisiin rajauksiin, lain säännösten ja niiden perusteluiden yksityiskohtien muotoiluun ja vaikutusten arviointiin (ks. tarkemmin Vaikutusarviointiohjeen 1.3 kohta. Ohjeen 1.3.2 kohdan mukaan vaikutuksia on lähtökohtaisesti arvioitava sekä määrällisesti että laadullisesti.).

Perusvalmisteluvaiheessa tarvitaan välineitä, jotka tukevat kuulemisen fasilitointia ja moderointia sekä palautteen koostamista ja analysointia. Prosessioppaassa esimerkkeinä mainitut otakantaa.fi ja lausuntopalvelu.fi eivät yleensä ole sopivia välineitä perusvalmisteluvaiheen kuulemisiin. Kumpikaan palvelu ei tue riittävästi rakenteisen kyselyn toteuttamista. Otakantaa-palvelussa ei ole nykyaikaisia verkkokeskusteluominaisuuksia (Lausuntopalvelua ei voi käyttää keskusteluun). Näiden palveluiden käyttämisestä esimerkiksi tiedonhankintaan vaikeuttaa se, että välineet eivät riittävästi tue palautteen koostamista jäsennettyyn muotoon ja palautteen analysointia. Esimerkiksi suuresta otakantaa.fi-palvelun palautemäärästä voi olla erittäin työlästä ja aikaavievää laatia kommenttien aihe- ja kantaperusteista yhteenvedoa, minkä vuoksi sellaisia ei tiettävästi yleensä tehdä. Tällöin moni kuulemiseen osallistunut voi ymmärrettävästi olla pettynyt

ja epäilevä sen suhteen, onko häntä oikeasti kuultu ja oliko osallistumisella merkitystä hankkeen kannalta.

Kaikki Otakantaa- ja Lausuntopalvelu-palaute tulee heti julkiseksi. Tämä voi olla merkittävä haitta perusvalmisteluvaiheessa, jossa välillä taka- ja sivuaskelia ottaenkin vasta kartoitetaan tietopohjaa, mukaan lukien ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutukset. On tavallista, että perusvalmisteluvaiheen kuuleminen on keskustelevaa, alkaen yleisesti tai pistemäisesti muotoiluista kokemuksista ja näkemyksistä, jotka muuttavat ja syventyvät keskustelun kuluessa. Tällöin kaiken palautteen tuleminen heti julkiseksi voi vähentää osallistumishalua ja -mahdollisuuksia.

### **Suositus**

Suosittelavaa on käyttää perusvalmisteluvaiheen kuulemisen välineinä sellaisia kysely- ja keskustelupalveluita, joissa osallistujan tarvitsemat taustatiedot voidaan tarjota osallistumista helpottavalla tavalla ja joissa kaiken palautteen koostaminen ja analysointi sekä keskustelun fasilitointi ja moderointi on helppoa. Tällaisia yleisesti käytössä olevia palveluita ovat esimerkiksi Webropol- ja HowSpace, joiden käyttäjälisenssit useimmilla ministeriöillä on. Lisäksi näitä palveluita käytettäessä voidaan kulloisenkin tarpeen mukaan määritellä, milloin ja missä muodossa palaute tulee myös yleisön saataville. Julkisuus, avoimuus, läpinäkyvyys ja tasapuolisuus ovat valmisteluprosessia kohtaan tunnettavan luottamuksen edellytyksiä. Asian käsittelyyn vaikuttanut palaute tulee julkistaa viimeistään ehdotuksen julkistamisen yhteydessä.

## **3.5 Kuulemis- palautteen dokumentointi, yhteenvedo, analysointi ja julkaiseminen**

Prosessioppaan mukaan sidosryhmien palaute kootaan yhteen (kohta 2.6) Ei ole tarkempia ohjeita eikä yleisiä käytäntöjä siitä, miten palaute kootaan, miten se esitetään perusvalmisteluasiakirjoissa eikä siitä, missä tilanteissa ja millä tavoin palautekooste tulisi julkaista. Palautteeseen sovelletaan tietenkin asiakirjojen julkaisuutta koskevaa lainsäädäntöä.

Käytännössä palautetta koostetaan yleensä vain valmistelutiimin ja mahdollisen työryhmän tarpeisiin. Todennäköisesti koosteita ei yleensä toteuteta HE-luonnoksesta järjestettävän lausuntokierroksen palauteyhteenvedoa vastaavasti eivätkä koosteet ole yleensä yleisesti saatavana.

### **Suositus**

Suosittelavaa on koostaa myös valmistelun aikainen sidosryhmien palaute lausuntoyhteenvedoa vastaavasti ainakin siinä tapauksessa, että palautetta on paljon (ks. Lausuntoyhteenvedo 3.7 kohta). Tietolähteenä käytetty valmistelun aikainen palautekin tulisi saattaa yhteenvedon muodossa yleisesti saataville, jotta valmistelussa käytetty aineisto olisi tältäkin osin yleisön arvioitavissa ja käytettävissä esimerkiksi lausuntokierroksella.

HE-luonnoksessa säädösvalmistelu esitellään yleispiirteisesti. Tällöin valmistelun aikaisten kuulemisten merkittävää palautetta ei välttämättä voida kuvailla kattavasti HE-luonnoksessa. Tällöin toimiva

ratkaisu voi olla erillinen, esimerkiksi Hankeikkunassa saatavilla oleva palauteyhteen veto, johon HE:ssa viitataan palautteen yksityiskohtien osalta.

Sidosryhmäkuulemisten käytettävyyttä säädösvalmistelun tietopohjana on kyseenalaistettu tieteellisen tutkimuksen kannalta puutteellisena pidettyjen menetelmien vuoksi. Esimerkiksi pörssi-yhtiöiden yhtiökoukuihin osallistumista sääntelevän Osakkaan oikeudet -direktiivin (2007/36/EY) täytäntöönpanon valmistelussa valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö yhteistyössä Helsingin pörssin kanssa toteuttivat kaikille pörssi-yhtiöille lähetetyn Webropol-kyselyn, jolla selvitettiin yhtiöiden valmiuksia ja kaavailun sääntelyn vaikutuksia yhtiötasolla. Puolet kaikista pörssi-yhtiöistä vastasi ja erikokoiset ja erilaisen osakas pohjan yhtiöt olivat hyvin edustettuina vastaajien joukossa. Voitiin myös olettaa, että kaikilla pörssi-yhtiöillä oli vastaamiseen tarvittavat valmiudet ja tiedot. Kun kyselyn tuloksia esiteltiin tutkijoille, alan professoritasoinen tutkija ei antanut selvitykselle arvoa, koska kyselyä ei ollut toteutettu satunnaisotantana. Vaikka keskimääräistä heikommin osakkaidensa oikeudet huomioon ottavat pörssi-yhtiöt eivät todennäköisesti olleet oikeassa suhteessa edustettuina vastaajien joukossa, on epätodennäköistä, että ne olisivat innokkaammin vastanneet satunnaisotantana saamaansa kyselyyn.

Säädösvalmistelun tietopohjan hankkimiseen ei ole välttämätöntä soveltaa kaikilta osin tieteellisen tutkimuksen periaatteita. Usein riittää, että esimerkiksi sidosryhmäkyselyillä ja keskusteluilla saadaan esiin toimintatapoja, valmiuksia, vaikutuksia ja muita näkemyksiä, joiden yleistettävyyttä testataan monin tavoin valmistelun muissa vaiheissa.

### 3.6 HE-luonnoksen laatiminen

Prosessioppaan mukaan lakiehdotus perusteluineen kirjoitetaan hallituksen esityksen (HE) muotoon prosessin aiempien vaiheiden (muun muassa tietopohja, vaikutusten arviointi ja linjaukset HE:n pääasiallisesta sisällöstä) jälkeen. Valmistelu voi eri kohtien tai kysymysten osalta edetä eri aikataulussa. Vaikutusten arviointia täydennetään sen mukaan kuin ratkaisujen yksityiskohtia täsmennetään ja tiivistelmä siitä kirjoitetaan HE-luonnoksen perusteluihin (kohta 2.9). Säädösluonnoksista, täytäntöönpanosta ja vaikutusten seurannasta kuullaan sidosryhmiä. Samalla esitetään arvio lausunnotmenettelyn aikataulusta. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen toteutuksessa voidaan käyttää Otakantaa-palvelua tai Lausuntopalvelua. Sidoryhmien palaute kootaan (kohta 2.10).

HE-luonnoksen laatimisen ajoitus vaihtelee hankkeesta riippuen. Käytännössä HE-luonnoksen laatiminen alkaa usein aikaisemmassa vaiheessa aiheesta ja aikataulusta riippuen. Alustavia luonnokset HE:een kaavailuista laki- ja perusteluteksteistä voivat olla tarpeellisia myös sidoryhmien osallistamisessa tietopohjan, vaihtoehtojen ja vaikutusten kartoitukseen. Ohjeen mukainen sidoryhmien kuuleminen useampaan kertaan tietopohjan keräämisestä ehdotusluonnosten, vaikutusarvion ja lausunnotkierron kommentointiin asti on yleensä tarpeellista.

#### Suositus

Suosittelavaa on, että työsuunnitelmasta kävisi alustavasti ja yleisellä tasolla ilmi, minkälaiset taustatiedot ovat kulloinkin kuultavien käytettävissä.

Syyskuussa 1990 kirjoittaja sai sihteerin toimen osakeyhtiölakitoimikunnassa, joka oli valmistellut alkuvuodesta lähtien suunnattujen osakeantien sääntelyä. Toimikunnassa oli käsitelty kymmeniä pykälä- ja perusteluversioita. Säänneltävistä anneista ei ollut hankittu tilastotietoa, jota oli saatavana lähes kaikki yleisöannit järjestäneistä kahdesta pankista. Vähän ennen 1990 lokakuun lopun määräajan hankittujen tilastotietojen perusteella toimikunnan ehdotusta muutettiin merkittävästi.

### 3.7 Lausunto- kierroksen, seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu sekä viestintä

HE-luonnoksesta järjestettävän lausunto-  
kierroksen suunnittelu ja toteutus on tämän  
oppaan seuraavassa luvussa.

Vaikutusarvio-ohjeen mukaan perusvalmistelussa on syytä selvittää seurannan toteuttamista sekä mahdollisia seurantaindikaattoreita ja muita keinoja, joilla voidaan arvioida tavoitteiden saavuttamista (kohta 1). Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (HELO-ohje) mukaan HE:ssä on tehtävä selkoa myös siitä, miten lain toimivuutta aiotaan seurata. Jos toimivuuden seuraamiseksi on jo valmisteluvaiheessa suunniteltu tutkimuksia tai selvityksiä, niistä mainitaan (IV Hallituksen esityksen perusrakenne, 10 kohta).

Lainvalmistelun laatuindikaattorit -hankkeen loppuraportin mukaan seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu lainvalmisteluvaiheessa on yleensä puutteellista (vastanneista lainvalmistelijoista 9 prosenttia piti riittävänä ja 66 prosenttia ei pitänyt riittävänä).

### Suositus

Suositteltavaa on osallistaa mahdollisen perusvalmistelu-elimen tai -verkoston jäsenet sekä keskeiset sidosryhmät seurannan ja jälkiarvioinnin suunnitteluun viimeistään hallituksen esityksen laatimisivaiheessa.

Seurannan suunnittelussa voi yleensä hyödyntää vaikutusarviointiohjeita ja hallituksen esityksen vaikutusarvioissa käytettäviä menetelmiä. Osallistaminen suunnitteluun sitouttaa sidosryhmiä yhteistyöhön seurantaan tarvittavan tiedon keräämisessä. Osallistaminen suunnitteluvaiheessa lisää myös seurannan avoimuutta ja tasapuolisuutta, kun eri tahoja edustavat sidosryhmät voivat ainakin periaatteessa osallistua seurantatiedon keräämiseen. Käytännössä sidosryhmien mahdollisuudet osallistua seurantatiedon kartuttamiseen vaihtelevat, mikä on otettava huomioon seurannasta vastaavassa ministeriössä.

Prosessioppaan mukaan ministeriö julkaisee loppuraportin ja tiedottaa siitä (kohta 2.12). Tällöin raportti julkaistaan ainakin Hankeikkunassa. Jos erillinen lainvalmistelutoimeksianto annetaan vasta lausunto-  
kierroksen jälkeen, jatkovalmistelupäätöksen muodossa, on suositeltavaa julkaista loppuraportti etappina myös jälkimmäisen lainvalmistelutoimeksiannon kohdalla. Tämä helpottaa olennaisesti hankkeen seuraamista ja aiempien vaiheiden löytämistä.

### Suositus

Suositteltavaa on julkaista lainvalmistelutoimeksiantoa edeltävä esi- tai perusvalmistelun raportti etappina myös mahdollisesti myöhemmän erikseen annettavan lainvalmistelutoimeksiannon kohdalla. Tämä helpottaa olennaisesti hankkeen seuraamista ja aiempien vaiheiden löytämistä.

Loppuraportista viestimisen suunnittelussa tulisi arvioida, minkälainen viestintä helpottaisi niiden kohderyhmien tiedon- saantia, joille ehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia ja joita tulevan lausuntokierrok-

sen kutsu ei tavoita. Loppuraportin julkistaminen ja viestimisen merkittävät puutteet voivat vaikuttaa myös siihen, miten hankkeeseen suhtaudutaan julkisuudessa sen myöhemmissä vaiheissa.

### **3.8 Esimerkki: Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 –hankkeen verkkokyselyt, keskustelut, työpajat ja seminaarit perusvalmistelun tiedonhankinnassa ja arvioinneissa**

2019 keväällä ja kesällä Yhteisöllinen kansalaistoiminta -työryhmä täydensi yhdistys- ja muun yhteisöllisen kansalaistoiminnan edellytysten parantamiseen tähänneen hankkeensa tietopohjaa ensin verkkokyselyllä (Webropol) ja sen tulosten perusteella valituista ja kehitellyistä aiheista järjestelyllä verkkokeskustelulla (HowSpace). Tavoitteena oli selvittää muun muassa tarvetta, vaihtoehtoja ja vaikutuksia liittyen yhdistysten etäkokousten sallimiseen, etäosallistumisen helpottamiseen ja muiden digitalisoinnin mahdollisuuksien käyttöönottoon sekä tarvetta rekisteröityä yhdistystä kevyemmälle yhteisöllisen kansalaistoiminnan muodolle ja pienille yhdistyksille sallittavalle kevyemmälle tilinpidolle.

2019 syys-lokakuussa edellä mainitun verkkokyselyn ja -keskustelun pohjalta kehitellyistä sääntelyvaihtoehtoaihioista järjestettiin uusi verkkokeskustelu syys-lokakuussa 2019 (HowSpace). Työryhmän verkkokyselyn ja -keskustelujen yhteenveto [julkaistiin](#).

2019 loka-marraskuussa työryhmä laati tiedonkeruun tulosten perusteella työ- ja lainvalmistelusuunnitelman, joka esiteltiin

yhdessä tiedonkeruun tulosten kanssa hankkeen seurantar ryhmälle. Kyselyvastaajien profiloinnin perusteella oli selvää, että palautetta ei ollut saatu nuorilta.

2020 touko-kesäkuussa työryhmä järjesti yhteistyössä Lukiolaisten liiton kanssa pelimuotoisen kyselyn (Webropol) rekisteröityä yhdistystä kevyemmän toimijaryhmän tarpeesta yläkoulu- ja lukioikäisten keskuudessa.

2020 kesäkuussa selvitettiin yhdistysten ja järjestöjen kevään, kesän ja syksyn kokouskäytäntöjä Opintokeskus Siviksen jäsenille tehdyllä kyselyllä.

Lisätiedon hankinnan tulokset [julkaitiin](#).

2020 loka-marraskuussa järjestettiin järjestöammattilaisille työpajoja, joissa käsiteltiin työryhmän alustavia ehdotuksia ja muita vaihtoehtoja.

2021 tammikuussa julkaistiin työryhmän mietintö, jonka kohdassa 1.2 on selostettu ja linkitetty edellä kuvailtu tiedon- ja muun palautteen [hankinta](#). Hankkeen kuulemiset ja niiden arviointi kuvataan oikeusministeriön julkaisussa [Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa](#).

2021–2022 järjestettiin lausuntokierros ja sitä täydentävät kuulemiset, HE:n laatiminen ja antaminen sekä eduskuntakäsittely, joista kerrotaan tämän oppaan luvuissa 4–6.

2021–2022 työryhmän ehdotusta ja siitä saatua palautetta käytettiin kaikkien yksityisten yhteisöjen etäkokousten sallimista ja etäosallistumisen helpottamista koskeneen HE:n valmistelussa (ks. seuraava esimerkki).

### 3.9 Esimerkki: Etäkokoukset- työryhmän verkkokyselyt, -keskustelut, -työpajat ja -seminarit perusvalmistelun tiedonhankinnassa ja arvioinneissa

Tätä esimerkkiä kuvataan aikajanalla kuvassa 4. Voit tarkastella kuvaa seuraavan tekstin avulla.

2021 helmi-maaliskuussa etäkokoukset-työryhmän toimeksiannon esivalmisteluksi tehtiin kokouskäytännöistä 2021–2022 virkautyönä pörssi- ja FN-yhtiöiden osalta yhteenvedot kokouskutsutietojen perusteella. Asunto-osakeyhtiöiden ja osuuskuntien 2020–2022 kokouskäytännöistä koottiin tiedot kiinteistöalan ja osuustoiminnallisten etujärjestöjen kanssa suunniteltujen ja järjestöjen toteuttamien jäsenkyselyiden palautteiden perusteella.

2021 toukokuussa asetettu työryhmä laati ensitöikseen yksityiskohtaisen ja vaiheittain aikataulutetun työsuunnitelman tiedonhankinnan, vaihtoehtojen kartoituksen ja vaikutusten arvioinnin edellyttämän tiedonhankinnan toteuttamiseksi.

2021 kesä-heinäkuussa hankkeen tietopohjaa sekä tarpeiden ja vaihtoehtojen kartoitusta täydennettiin osittain rakenteisilla sidosryhmäkeskusteluilla (kahdeksan ryhmäkeskustelua Teamsilla). Lisäksi tehtiin kv. vertailu ja kv. mediakatsaus nopeasti kehittyvistä etäosallistumiskäytännöistä, niistä käytävästä keskustelusta ja suurimpien kv. institutionaalisten sijoittajien, omaisuudenhoitajien ja valtakirjaneuvonantajien ohjeistuksista.

Kuhunkin rakenteiseen Teams-ryhmäkeskusteluun osallistui keskimäärin noin viisi tietyn alan tai alojen sidosryhmien edustajaa, pääosin yritysten ja yhteisöjen johtoon kuuluvia, pörssi-yhtiöiden yhtiökokousten puheenjohtajia ja muita toimijoita kuin edunvalvoja. Keskustelut järjestettiin kesällä tiedonhankin-

taa varten alle n. 2 viikon kutsuajalla viikkoa ennen ja jälkeen juhannuksen (kutsun mukana toimitettiin keskustelupohja). Vastaava tiedonhankinta ei olisi ollut mahdollista läsnätapaamisten ja kirjallisten kommenttien automaattisuuden muodossa.

2021 tietopohjaa ja vaihtoehtojen kartoitusta täydennettiin pörssi- ja FN-yhtiöille suunnatulla osittain rakenteisella verkkokyselyllä (Webropol). Vastaava kysely suurille osuuskunnille toteutettiin lokakuussa 2021.

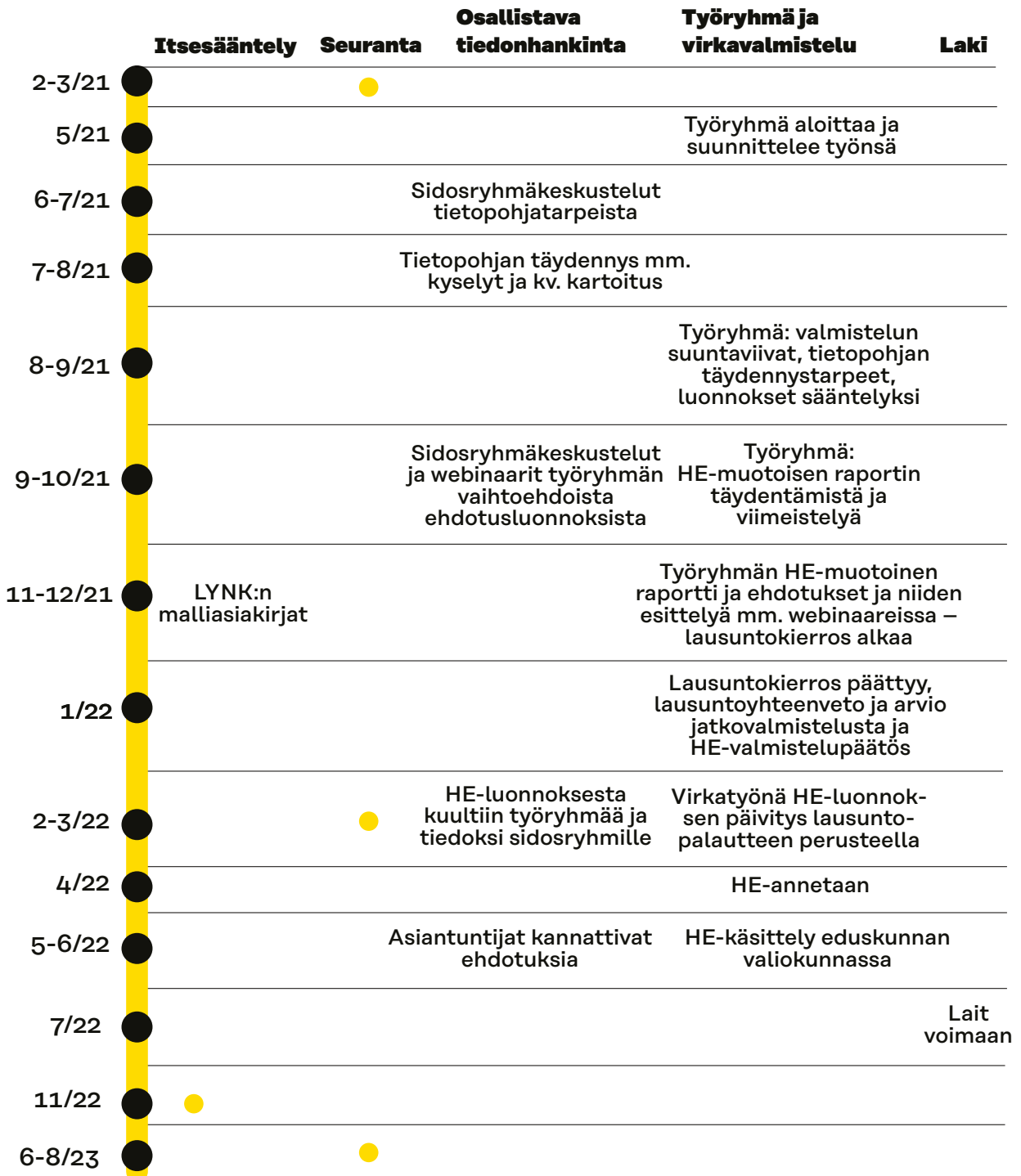
2021 Elokuussa työryhmä käsitteli lainvalmistelun suuntaviivoja, tietopohjan täydentämistä ja syys-lokakuussa osittain rakenteisten sidosryhmäkeskusteluiden (Teams) järjestämistä. Elokuun loppupuolelta lähtien laadittiin laki- ja perusteluehdotuksiaan ja muiltakin osin koottiin HE-muotoista mietintöluonnosta.

2021 syyskuun loppupuolella ja lokakuussa järjestetyissä sidosryhmäkeskusteluissa käsiteltiin työryhmän alustavia arvioita ja ehdotuksia. Syksyn sidosryhmäkeskusteluita järjestettiin alkukesän tiedonkeruuvaiheeseen osallistuneiden lisäksi myös muille työn edetessä tietoon tulleille työryhmän työn kannalta olennaisille tahoille ja tutkijoille. Kaikista sidosryhmäkeskusteluista ja verkkokyselyistä laadittiin yhteenvedot työryhmän käyttöön. Lisäksi työryhmän työn etenemistä esiteltiin verkkotilaisuuksissa, joissa oli yhteensä satoja osallistujia.

Tiedon ja palautteen hankinta on selostettu yksityiskohtaisesti työryhmän mietinnön 1.2 kohdassa.

Perusvalmistelun aikainen keskusteleva kuuleminen helpotti muun muassa sen selvittämistä, miltä osin tarvittiin uutta lainsäädäntöä ja miltä osin esimerkiksi ohjeistusta, suosituksia ja malleja pidettiin riittävänä. Perusvalmistelun aikainen kuuleminen edisti esimerkiksi pörssi-yhtiöiden yhtiökokousten malliasiakirjojen päivittämistä Listayhtiöiden neuvottelukunnan toimesta.

**Kuva 4. Perus- ja jatkovalmistelun vaiheet, seurannan hyödyntäminen ja lakia täydentävä itsesääntely**





## 4. Lausuntomenettely – Tietopohjan, arvioiden, ehdotusten ja valmistelun avoimuuden varmennus

Lausuntokierroksella varmistetaan säädöshankkeen tietopohjan ja arvioiden riittävyys. Lisäksi lausuntokierroksen tavoite on läpivalaista hankkeen toteutus ja hallita hankkeeseen liittyviä riskejä. Lausuntokierros vahvistaa ja lisää sääntelyprosessia kohtaan tunnettua luottamusta. Lausuntopyyntöjen toteutuksessa ja viestinnässä hyödynnetään vielä rajallisesti välineitä, jotka mahdollistaisivat keskustelun yleisön kanssa. Muutos on mahdollista toteuttaa uudistamalla työtapoja, ilman lisäpanostuksia välineisiin tai henkilöstön määrään.

### 4.1 Lausunto- kierroksen tavoitteet, keinot ja merkitys

Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä ([kohta 3](#)). Lausuntokierroksen avulla varmennetaan tietopohjan sekä arvioiden että valintojen ja niiden perusteluiden riittävyttä, edistetään valmistelun avoimuutta ja mahdollistetaan koko hankkeen kriittinen julkinen arviointi. Lausuntokierroksella jokainen lausunnonantaja voi arvioida ja kommentoida ehdotusta vapaasti omalta kannaltaan. Lausunnon sisältöä ei esimerkiksi rajaa tavoitteen ja/tai lopputuloksen osalta mahdollisesti hyvinkin rajattu säädösvalmistelutoimeksianto.

Lausuntokierroksella varmennetaan säädöshankkeen tietopohjan ja arvioiden riittävyttä sekä läpivalaistaan hankkeen

toteutusta ja hallitaan hankkeen riskejä. Hyvin toteutettu lausuntomenettely voi läpivalaista hanketta myös sen organisoinnin asianmukaisuuden kannalta. Hyvin toteutettu ja dokumentoitu kuuleminen helpottaa riskienhallintaa, maineriski mukaan lukien.

Jos esivalmisteluvaiheen kuuleminen sekä palautteen ja sen arvioinnin dokumentointi on tehty riittävän hyvin eikä asiassa ole ilmennyt uutta olennaista, prosessioppaan edellyttämän lausuntokierroksen järjestäminen ja lausunnon antaminen ovat yhtäältä helppoa eikä lausuntokierros yleensä tuo enää esiin uutta olennaista tietoa. Poliittisesti herkissä ja valmistelun aikana erityistä julkisuutta saaneissa asioissa lausuntokierroksella voi helpommin tulla uutta palautetta, jonka käsittelyä aiempi riittävä esivalmistelun aikainen kuuleminen yleensä helpottaa (esimerkiksi [HE 250/2022](#):ssä valmistelun kuvaus 1.2 kohdassa).

## 4.2 Lausuntopyynnön suunnittelu

Prosessioppaan mukaan perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmitä. Näin toimitaan yleensä silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu esi- ja perusvalmistelun aikana. Lausuntopyyntö lähetetään keskeisille, tiedossa oleville sidosryhmille. Se myös julkaistaan, jotta kaikilla kiinnostuneilla olisi tilaisuus antaa lausunto. Lausunnoissa saatu palaute kootaan ja julkaistaan [1.kohta](#)).

Suosittelavaa on, että lakiesityksen valmistelua koskevan toimeksiannon työsuunnitelmaan otetaan ainakin alustava arvio lausuntokierroksen aikataulusta ja muusta toteutuksesta.

Käytännössä on jo tavallista, että lausuntokierroksen alustava aikataulu ja ainakin pääosa kuultavista on tiedossa viimeistään perusvalmistelutoimeksiantoa annettaessa, koska säädöshankkeiden vaiheet on käytännössä usein aikataulutettava tavoitellusta voimaantuloajankohdasta taaksepäin. Hankkeen eri vaiheiden aikataulutus ja resursointi helpottavat toteutuskelpoisen toimeksiannon laatimista sekä parantavat sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia.

Prosessioppaan mukaan valmistelutiimi laatii sidosryhmille osoitetun pyynnön antaa lausuntoja hallituksen esityksen luonnoksesta (HE-luonnos) tai valmisteluelimen loppuraportista, johon sisältyy HE-luonnos. HE-luonnoksen lakiesityksistä laaditaan rinnakkaistekstit, jos niitä ei ole tehty jo aikaisemmin. Lausuntomenettelyyn liittyvä

viestintä ja täydentävät kuulemistoimenpiteet, esimerkiksi kuulemistilaisuudet, suunnitellaan viestinnän asiantuntijoiden kanssa ([3.2](#)).

Käytännössä on tavallista, että lausuntopyyntöä ja lausuntokierroksen muuta toteutusta ei valmistella ministeriön asettaman työryhmän tai muun ulkoisen valmistelutiimin kanssa. Lausuntopyynnöissä ei yleensä hyödynnetä täysimääräisesti Lausuntopalvelun ominaisuuksia (rakenteistamis- ja monivalintamahdollisuudet), jotka helpottaisivat sekä lausuntopyyntöön vastaamista että lausuntopalutteen koostamista ja arviointia. Tavallisesti lausuntopyyntö ja sen jakelu valmistellaan virkatyönä.

Tavallisinta on, että Lausuntopalvelussakin toteutettavaan [lausuntopyyntöön](#) vastaan koko ehdotuksen kattavalla vapaamuotoisella lausunnolla, joka kirjoitetaan tai kopioidaan pituudeltaan rajoittamattomaan vapaaseen kenttään. Tällöin lausuntokierros toteutuu Lausuntopalvelussa vastaavalla tavalla kuin aiemmin käytössä olleet postitset tai sähköpostilla lähetetyt lausuntopyynnot ja vastaanotetut yksittäiset lausunnot. Vanhan käytännön jatkamisesta saatava ”matalalla roikkuva hedelmä” on se, että lausuntopyynnön sisällön määrittelyyn ja toteutukseen ei tarvitse panostaa ja lausuntokierros voidaan käynnistää nopeasti ilman lausuntopyynnön sisällön suunnittelua ja toteutuksen sisältöosaamista. Näin toimitaessa menetetään Lausuntopalvelun tarjoaman osittain rakenteisen lausuntopyynnön tarjoamat mahdollisuudet lausunnon antamisen, palautteen koostamisen ja arvioimisen helpottamiseksi. Esimerkiksi NATO-sopimuksen hyväksymiseen liittyvästä HE-luonnoksesta [Lausuntopalvelussa](#) saatiin 1591 vapaamuotoista lausuntoa, joista yhteenvedon ja arvion laatimiseen tarvitaan henkilöresursseja. Tällaiseen lausuntopyyntöön vastaaminen voi olla myös hankala toteuttaa sellaiselle laajaa sidosryhmää edustavalle järjestölle, jonka lausunto perustuu järjestön jäsenyhdistyksiltään saamaan palautteeseen.

*”Lausuntopalvelun kautta on todella raskas lausua vain yhteen tai muutama kysymykseen laajoissa lakihankkeissa. Eri tahoilla toki omat käytäntönsä, mutta liitossamme teemme aina perinteisen lausunnon, jonka sisältöä viemme lausuntopalveluun” (sidosryhmän edunvalvoja tammikuussa 2023).*

Vähemmistö HE-luonnoksia koskevista lausuntopyynnöistä on rakenteistettu seuraavilla vaihtoehtoisilla tavoilla:

- 1** lausuntopyyntö on jaettu lakiehdotuksen pykälien ja asiakokonaisuuksien (esim. vaikutusarviokohdat) mukaisiin kysymyksiin, joihin voi vastata tekstimuotoisesti.
- 2** lausuntopyynnössä pyydetään sääntelyn sisältöä koskevia ehdotuksia (eräänlainen perinteisen lausuntopyynnön ja Otakantaa-kyselyn yhdistelmä)
- 3** lausuntopyyntö on jaettu 1) vaihtoehdon tavoin kysymyksiin, joihin voi vastata monivalinnalla (kannatan, en kannata/vastustan, ei kantaa) ja kielteisen kannan osalta perustelumahdollisuus.

On tavallista, että osalla ehdotusta kannattavistakin on lisättävää tai poistettavaa ehdotuksen tai sen perusteluiden yksityiskohtien osalta. Tämän vuoksi edellä mainitut tavanomaiset lausuntopyynnön muotoilut ohjaavat vastaajaa antamaan palautteensa rakenteistamattomana lausuntopyynnön ”Muut kommentit” -kohdassa.

Lisäksi on myös niin nopeasti ja ilman ennakkovalmistautumista toteuttavia lainvalmistelutoimeksiantoja, että lausuntokierros on käytännössä muodollisuus. Tällöinkin sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia parantaisi olennaisesti lausuntojen antamisajankohdan ja taustatietojen viestiminen lausunnonantajille mahdollisimman pian, esimerkiksi heti toimeksiannon jälkeen (ks. esimerkiksi HE 45/2020 1.2 kohta korona-ajan yhteisöjen kokouksia koskevan lakiesityksen valmistelusta).

## Suositus

Suosittelavaa on suunnitella lausuntopyyntö ja lausuntokierroksen toteutus yhdessä perusvalmistelun tekevän työryhmän tai muun valmistelutiimin kanssa. Suositeltavaa on käyttää rakenteistettua lausuntopyyntöä, joka suunnitellaan valmistelutiimin kanssa. Myös lausuntopyynnön jakelulistaa varten on suositeltavaa pyytää valmistelutiimin ehdotuksia. Lausuntopyynnön on oltava avoin kenen tahansa vastattavaksi, jos ei ole erityistä syytä lausuntokierroksen rajoittamiseen. Syy rajaukseen on hyvä todeta esimerkiksi lausuntopyynnössä.

Jos HE-luonnos on tehty virkatyönä, on suositeltavaa osallistaa ainakin keskeiset sidosryhmät rakenteistetun lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien kuultavien tahojen määrittely. Tämä varmentaa lausuntopyynnön laatua ja hyödyllisyyttä sekä lisää lausunnonantajien luottamusta siihen, että lausuntopyyntö on neutraalisti toteutettu.

Sidosryhmien osallistaminen lausuntopyynnön valmisteluun helpottaa ja edistää lausuntopyynnön viestimistä varsinkin hankkeissa, joissa pyritään tavoittamaan laajaa lausunnonantajien kenttää (valmisteluun osallistetut viestivät lausuntomahdollisuudesta omille sidosryhmilleen). Esimerkiksi yksityisiä yhteisö- ja säätiömuotoja koskevan lainsäädännön muutosten yhteydessä eri alojen etujärjestöt ovat aktiivisesti viestineet kuulemisista jäsenilleen.

Lausuntopyyntöä laadittaessa tulee arvioida, miten pyyntö tavoittaisi myös HE:n sääntelyn viimesijaiset kohteet, sekä

edunvalvojien edustamat että muut kohde-ryhmät. On esimerkiksi pidettävä huolta siitä, että täytäntöönpanoviranomaisten lisäksi kuullaan myös suoraan tai välillisesti sääntelyn kohteena olevia ryhmiä. Erityisryhmien kuulemiseen tarvitaan usein erityisiä järjestelyitä, joiden suunnitteluun ja palautteen analysointiin voidaan tarvita tutkija-apua. Erityisesti julkisen vallan käyttämistä koskevien esitysten kohdalla on huolehdittava siitä, että kuultavien kartoituksessa otetaan huomioon myös perustulaisissa säädetyt perusoikeudet.

### **4.3 Lausuntopyyntö toteutetaan Lausuntopalvelussa**

Lausuntomenettelyt (lausuntopyyntö ja lausunnot) tulisi toteuttaa kokonaan Lausuntopalvelu.fi:ssä.

#### **Suositus**

Suosittelavaa on toteuttaa lausuntopyyntö rakenteistettuna niin, että myös vapaa kommentointi on mahdollista. Sopivasti rakenteistettu lausuntopyyntö helpottaa ja nopeuttaa yhteenvedon muotoilua ja helpottaa eri asioista tai eri tavoin kommentoitujen lausuntojen havaitsemista ja koostamista.

Lausuntokierroksen päättymisen jälkeinen aikataulu ennen HE:n antamista on usein hyvin tiukka. Rakenteista lausuntopyyntöä käyttäen suurestakin lausuntomäärästä voi koostaa riittävän lausuntoyhteenvedoluonnoksen 1–2 päivässä.

Usein toimiva ratkaisu on rakenteisen osuuden jakaminen kysymyksiin, joihin vastataan monivalinnoilla ja vapaa kenttä-perusteluilla: esimerkiksi kysymykset pykälä- tai lukukohtaisesti sekä vaikutusten arvioinnin riittävyteen ja täytäntöönpanoon liittyen. Vastausvaihtoehtoina voi olla esimerkiksi ”kannatan sellaisenaan”, ”kanna-

tan muutettuna”, ”vastustan”, ”ei kantaa” ja ”muu ehdotus, mikä?”. Lisäksi jokaisen vastausvaihtoehdon perusteluille varataan vapaa kenttä. Myös ehdotusta kannattavilla tai siihen kantaa ottamatta jättäneillä voi olla vaikutusarvion tai säännöskohtaisten perusteluiden kannalta hyödyllisiä kommentteja. Samaa asiaa koskevat eri toimintavaihtoehdot voidaan Lausuntopalvelun kysymyksissä muotoilla A- ja B-vaihtoehdoiksi siten, että vastaaja voi sulkea pois toisen vaihtoehdon tai kannattaa sitä täydentävänä tai toissijaisena vaihtoehtona. Lisäksi lausuntopyyntö lopussa on hyvä olla ”Muut kommentit ja ehdotukset –vapaa tekstikenttä muotoinen kysymys, jotta kysymyksen asettelulla ei rajata kommentointia. Jos odotetaan suurta määrää lausuntoja, myös vastaajien roolien mukainen profilointi voi olla hyödyllinen lausuntopalautteen koostamisen ja arvioinnin helpottamiseksi.

Jos lausunnon voi antaa täysin vapaa-muotoisesti ja sen pituutta ei rajoiteta, lausuntopalautteen luettavuutta ja käsittelyä voi parantaa edellyttämällä, että lausunnon on enintään tietyn mittainen tiivistelmä.

Edellä suosittelusta lausuntopyyntömalista on suuri hyöty palautteen koostamisessa ja arvioinnissa ja resurssien kannalta, jos suurin osa palautteesta saadaan rakenteisena. Käytännössä on edelleen lausunnonantajia, jotka esimerkiksi sisäisten käytäntöjensä vuoksi antavat vain kirjemuotoisia lausuntoja omaa kantaansa parhaiten katsoamallaan tavalla jäsentäen esitettyinä. Tämä voi johtua myös Lausuntopalvelun käytettävyyden rajoituksista. Lausuntopalautteen avoimuuden, koostamisen, arvioinnin ja resurssien käytön tavoitteet täyttyvät riittävästi, jos selvästi suurin osa (esimerkiksi 80–90 prosenttia) palautteesta saadaan Lausuntopalvelun kautta rakenteisessa muodossa. Lausuntoyhteenvedon luettavuuden parantamiseksi on suositeltavaa, että myös näiden lausuntojen sisältö esitetään yhteenvedossa rakenteisen lausuntopyyntö mukaisella tavalla niin pitkälti kuin mahdollista.

**Esimerkki rakenteisesta lausuntopyynnöstä:**

Etäkokoukset ja etäosallistuminen osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa.

Prosessioppaan mukaan valtioneuvoston hallintoyksikön ruotsin kielen yksikkö kääntää hallituksen esityksen luonnoksen (HE-luonnos) ruotsiksi, jos sitä ei ole käännetty loppuraporttia (2B.11) tai muuta julkaisua varten. Tarvittaessa lausuntopyyntö ja HE-luonnos käännetään myös saamen kielelle. Saamenkielisen käännöksen hankkimisesta huolehtii valtioneuvoston hallintoyksikössä kielipalveluiden tukiyksikkö. Valmistelutiimi vertaa käännökset ja suomenkieliset tekstit.

Käytännössä säädösvalmisteluprosessin aikataulu on yleensä niin tiukka, että lausuntokierrosta varten on aikaa käännettävä vain HE-luonnoksen pykälät ja pääasiallinen sisältö. Laajemman HE-luonnoksen kääntämiseen valtioneuvoston kanslian käännöspalvelussa pitää yleensä varata useita kuukausia.

Jos aikataulu on tiukka ja lakiehdotus on laaja, on usein tarkoituksenmukaista tehdä käännöstoimeksianto, vaikka kaikkia HE-luonnoksen yksityiskohtia ei ole vielä päätetty. Käytännössä käännösvaatus voi osaltaan rajoittaa rakenteisen lausuntopyynnön laatimista, koska sitä varten on käännettävä myös kysymykset. Käännöstarvetta vähentää rakenteisen lausuntopyynnön kysymysten muotoilu lakiehdotuksen pykälien, luvun väliotsikoiden ja niin edelleen mukaan siten, että tarvittavat käännökset saadaan lakiehdotuksen käännöksestä.

*Jos aikataulu on tiukka ja lakiehdotus on laaja, on usein tarkoituksenmukaista tehdä käännöstoimeksianto, vaikka kaikkia HE-luonnoksen yksityiskohtia ei ole vielä päätetty.*

Käytännössä valmistelutiimi ei yleensä ehdi vertailla kieliversioita ennen lausunto-

kierroksen käynnistämistä. Yksityiskohtaiseen vertailuun varataan aikaa laintarkastuksen ja HE-luonnoksen viimeistelyn yhteydessä, esittelijän vastuusta johtuen.

## 4.4 Lausuntoaika

Kuulemisoppaan mukaan lausuntojen antamiseen on varattava aikaa ainakin kuusi viikkoa lausuntopyynnön toimittamisesta ja julkaisemisesta. Lisäksi lausuntokierroksen kestossa on otettava huomioon yleiset loma-ajat, kuten heinäkuu kesälomakuukautena sekä 2–3 viikkoa kalenterivuoden vaihteen ympärillä. Lyhyempi lausuntoaika on perusteltava HE:ssä (1.9 kohta).

Käytännössä lainvalmistelun aikataulu ja lausunnonantajien tarvitsema aika vaihtelevat. Joissakin hankkeissa käytännössä kaikki mahdolliset lausunnonantajat ovat jollain tavoin osallistuneet tai seuranneet perusvalmistelua, ja lausuntojen antaminen on osa niiden tavanomaista toimintaa. Tällöin hyvinkin lyhyt, esimerkiksi 1–2 viikon lausuntoaika voi olla riittävä. Jos erityisestä syystä päädytään lyhyempää lausuntoaikaan, lausuntojen antamista voi helpottaa esimerkiksi siten, että lausuntokierroksen ajankohdasta ja aiheesta ilmoitetaan kuultaville hyvissä ajoin etukäteen ja lausunnonantajille järjestetään tilaisuus, jossa HE-luonnos esitellään ja siitä keskustellaan kuultavien kanssa.

Toisaalta HE-luonnos voi olla aiheeltaan ja/tai kuultavat tahot voivat olla sellaisia, että kannan muodostus edellyttää käsittelyä esimerkiksi edunvalvontajärjestön eri tasoilla, mihin kuluu aikaa. HE-luonnoksen suorat ja välilliset vaikutukset voivat myös olla niin laaja-alaisia, että lausuntomahdollisuutta koskevan tiedon kulku vie aikansa.

Prosessioppaan vähimmäisaikaa pidempi lausuntoaika helpottaa muidenkin kuin edunvalvojien ja viranomaisten osallistumista lausuntokierrokselle.

### **Suositus**

Suosittelavaa on, että lausuntojen antamiseen varattava aika on niin pitkä, että myös muilla kuin edunvalvojilla ja viranomaisilla on todellinen mahdollisuus osallistua lausuntokierrokselle.

Edunvalvoja-asiantuntijoiden kannat edustavat usein kompromissinäkemystä, joiden sisältöön vaikuttavat myös edunvalvojan jäsenkunnan ja luottamusjohdon kulloisetkin voimasuhteet. On myös ymmärrettävää, että asiantuntijan tarjoama tietopohjan täydennys tukee sen näkemystä. Tällöin voi käydä niin, että lausuntopalautteessa eivät tule esiin merkittävänkään vähemmistön kannalta olennaiset seikat, kuten lakiehdotuksen vaikutukset. Viimeksi sanottu koskee erityisesti sellaisia tilanteita, joissa edunvalvoja ei edusta alan pieniä toimijoita, tiettyjen alueiden toimijoita tai sääntelyn kohteena olevia erityisryhmiä.

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

tuja kyselyitä ja kommentointimahdollisuuksia ja varsinaisesta lausuntokierrokseltakin tiedotetaan Kiinteistöliiton ja Isännöintiin jäsenkunnalle.

### **Suositus**

Suosittelavaa on julkistaa ja ilmoittaa lausuntopyyntöön saajille etukäteen lausuntokierroksen ajankohta varsinkin silloin, kun lausuntoja voi antaa alle 6 viikon ajan tai lausuntojen antamisaika on merkittävältä osin lomakaudella.

Esimerkiksi koronakeväänä 2020 kesken vuosikokouskauden annettiin kolmen viikon kuluessa toimeksiannosta hallituksen esitys (45/2020), jolla helpotettiin etäosallistumista osakeyhtiöiden, asunto-osakeyhtiöiden, osuuskuntien, yhdistysten ja eräiden muiden yhteisöjen kokouksiin. Välittömästi 23.3.2020 saadun toimeksiannon jälkeen ilmoitettiin sähköpostilla laajalle lausunnonantajajoukkoille (47 tahoja) toimeksiannon sisällöstä ja noin viikon päästä pidettävästä kolme vuorokautta kestävästä lausuntokierroksesta. Lisäksi jo ennen lausuntokierrosta vastattiin lausunnonantajien kysymyksiin mahdollisen esityksen sisällöstä ja niin edelleen Lausunnotkierroksella saatiin tavanomainen määrä tavanomaista laatua olevia lausuntoja.

### **Suositus**

Suosittelavaa on perustella lausuntoyhteenvedossa ja lausuntopalautteella päivitetystä HE-luonnoksessa (Valmistelu- tai Lausunnot-kohta) mahdollinen 6 viikkoa lyhyempi lausuntoaika.

## 4.5 Lausuntopyynnön julkistaminen, jakelu ja muu viestintä

Lausuntopyyntö toteutetaan Lausuntopalvelun kautta, jotta se voi tavoittaa myös muut tahot kuin edunvalvojat. Prosessioppaan mukaan valmistelutiimi lähettää virkamiesjohdon allekirjoittaman lausuntopyynnön ja kutsun mahdolliseen kuulemistilaisuuteen keskeisille sidosryhmille. Lausuntopyyntö viedään valtioneuvoston asianhallintajärjestelmään (VAHVA) sekä julkaistaan ministeriön verkkosivuilla ja Hankeikkunassa. Lausuntomenettelystä voidaan tiedottaa myös muulla tavoin. Valmistelutiimi huolehtii kuulemistilaisuuden järjestelystä (3.4 kohta).

Käytännössä lausuntopyynnot lähetetään Lausuntopalvelusta tai jos lausuntopyyntö toteutetaan muulla tavalla, VAHVA:n kautta sähköpostilla. Suositeltavaa on käyttää Lausuntopalvelua lausuntopyynnön toteutukseen lausuntomenettelyn avoimuuden edistämiseksi (kaikki vaiheet näkyvät Lausuntopalvelussa ja Hankeikkunassa).

Käytännössä lausuntokierroksen viestimiseksi yleisölle ei riitä lausuntopyynnön julkistaminen prosessioppaan mukaisesti ja ministeriön tiedotteella. Yleensä vain edunvalvojat ja viranomaiset seuraavat näitä kanavia niin ajantasaisesti, että lausuntokierrokselle osallistuminen on mahdollista tällaisen viestinnän perusteella. Palautteen saaminen muilta kuin mainituilta ”lausuntoammattilaisilta” on usein haastavaa ja voi edellyttää perinteisestä lausuntokierroksesta poikkeavaa kuulemistapaa ja viestintää.

### **Suositus**

Suosittelavaa on, että ruohonjuuritason toimijoita tai muuten laajempaa yleisöä tavoittelevan lausuntokierroksen viestintä suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa.

Tällöin tärkeätä on, että eri kannoilta asiaa tarkastelevilla olennaisille tahoille tarjotaan osallistumismahdollisuutta. Tällaisen viestinnän toteutuskeinona voi olla esimerkiksi haastattelu tai blogikirjoitus sidosryhmien jäsenmedioissa tai hankkeen esittely sidosryhmien tilaisuuksissa. Joskus toimiva ratkaisu voi olla myös median edustajille järjestettävä tiedotustilaisuus tai keskustelu, jossa on mukana samalla kertaa myös eri näkökulmia ja intressejä edustavien sidosryhmien edustajia.

## 4.6 Lausuntokierrosta täydentävät palautteen hankkimiskeinot

Prosessioppaan mukaisen lausuntokierroksen palaute perustuu yleensä viranomaisten ja edunvalvojen asiantuntijoiden näkemyksiin. Edunvalvojan palaute on usein myös ainakin osittain kompromissinäkemys, joka perustuu edunvalvojan taustatahojen erilaisiin kokemuksiin ja tavoitteisiin. Tällöin voi käydä niin, että laajakaan lausuntopalaute ei ilmennä ruohonjuuritason lainsoveltajien tarpeita ja valmiuksia eikä kattavasti lausuntokierroksella olevan ehdotuksen vaikutuksia heidän kannaltaan. Laajemman palautteen saaminen muilta kuin mainituilta ”lausuntoammattilaisilta” on kuitenkin yleensä vaikeata, jolloin tyydytään asiantuntijoiden kompromissiarvioihin.

Webinaarit, verkkotyöpajat, muut verkkokeskustelut ja -kyselyt voivat olla hyviä täydentäviä keinoja ruohonjuuritason palautteen saamiseksi lakiehdotuksesta. Näiden keinojen käyttötärpeeseen ja käytettävyyteen vaikuttavat usein merkittävästi hankkeen laatu ja kohderyhmät sekä se, saadaanko palautteen hankintaan mukaan kohderyhmiä lähellä olevia toimijoita ainakin järjestelyn suunnitteluun ja viestintään. Myös näitä keinoja käytettäessä on

otettava huomioon tasapuolisuuden ja avoimuuden vaatimukset, kuten kohderyhmän sisällä erilaisia näkökantoja edustavien osallistaminen ja tulosten julkistaminen.

## 4.7 Lausuntoyhteenvedo

Prosessioppaan mukaan valmistelutiimi laatii lausunnoista tiivistelmän ja lausunnot sellaisinaan sisältävän lausuntokoosteen. Valmistelutiimi laatii myös muistion lausunnoissa ja kuulemistilaisuudessa esitettyjen ehdotusten huomioon ottamisesta. Kuulemisoppaan mukaan lausuntopalaute kirjataan hankkeen asiakirjoihin, esimerkiksi valmistelua varten asetetun työryhmän mietintöön, kokouspöytäkirjoihin tai erilliseen muistioon, kuten lausuntotiivistelmään.

Prosessioppaan mukaan lausuntokooste, lausuntotiivistelmä tai molemmat viedään VAHVAAan ja julkaistaan valtioneuvoston yhteisessä hanketietopalvelussa (Hankeikkuna). Asiakirjat tai tieto niiden julkaisemisesta lähetetään tiedoksi lausuntojen antajille. Julkaisemisesta voidaan lisäksi tiedottaa muulla tavoin.

### **Suositus**

Suosittelavaa on, että lausuntotiivistelmä laaditaan sen käyttäjien tarpeet huomioon ottaen. Usein on esimerkiksi kuulemisten asianmukaisuuden arvioinnin kannalta ja kaiken palautteen ymmärtämisen kannalta tarkoituksenmukaista, että lausuntoyhteenvedoon koostaan kaikki HE-luonnoksesta saatu palaute, esimerkiksi mahdolliset työpajat, verkkokeskustelut ja niin edelleen Yhteenvedosta tulisitälöin ilmetä, millä tavoin mahdollinen muu palaute on saatu.

Suosittelavaa on esimerkiksi, että Lausuntotiivistelmän alussa on tiivis yhteenvedo lausuntokierroksen toteutuksesta ja ehdo-

tuksen asioita tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen päälinjausta. HE-luonnoksen yksittäisiä asiakohtia tai asiakokonaisuuksia koskevan palautteen ymmärtämistä helpottaa usein, että edellä mainitun yhteenvedon jälkeen yksityiskohtainen palaute esitetään asiakohdittain seuraavassa järjestyksessä: ehdotusta sellaisenaan tai muutettuna kannattaneet, ehdotusta vastustaneet, muuta ehdottaneet ja kantansa ilmaisematta jättäneet.

Lausuntopalvelussa annettujen lausuntojen yhteenvedon tulostusasetuksissa voi vain rajallisesti hyödyntää rakenteisten kysymysten vastausvaihtoehtoja. Yhteenvedon voi tulostaa vain niin, että jokaisen kysymyksen alle tulostuvat saatujen lausuntojen kyseiset kohdat lausuntojen saapumisjärjestyksessä. Lausuntopalvelun tulostusasetuksissa ei esimerkiksi ole sellaista vaihtoehtoa, että kunkin kysymyksen alle tulostuisi ensin sellaisenaan tai muutettuna kannattaneiden palaute ja sen jälkeen vastustaneiden ja kantansa ilmaisematta jättäneiden palaute tietyssä lausunnonantajien järjestyksessä. Kysymyksiin saatuja vastausten osalta ei ole sellaisia tulostusvaihtoehtoja, joissa vastaajat olisivat aina samassa järjestyksessä tai mahdollisten profiloitinkysymysten mukaisen roolien mukaisessa järjestyksessä. Kaikki mainitut toiminnot helpottaisivat yhteenvedon tulostamista ja palautteen analysointia.

Kuhunkin ryhmään kuuluvien perustelut ryhmitellään asiakohdittain. Tällöin voi myös koota yhteen saman sisältöiset perustelut (perustelun jälkeen sulkuihin näin lausuneiden tahojen lyhenteet). Tällaisen lausuntoyhteenvedon laatiminen on helppoa edellä mainitun tavoin rakenteistettuun lausuntopyyntöön saadun palautteen perusteella. Kun lausuntokierros toteutetaan Lausuntopalvelussa, kuka tahansa voi helpposti ja nopeasti varmistaa yhteenvedon yksityiskohtien oikeellisuuden.

Erillisen kaikki lausunnot sellaisenaan sisältävän lausuntokoosteen laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista, jos lausuntokierros toteutetaan rakenteisena Lausuntopalvelussa.



**Esimerkit lausuntotiivistelmistä:**

Luonnos hallituksen esitykseksi asunto-osakeyhtiölain ja toiminimilain 7 §:n muuttamisesta: [Lausuntotiivistelmä](#).

Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla -työryhmän mietintö: [Lausuntotiivistelmä](#).

**4.8 Arvio lausunto- ja muusta palautteesta**

Kirjallinen arvio lausunto- ja muusta palautteesta lisää avoimuutta ja luottamusta säädösvalmisteluun sekä helpottaa jatkovalmistelua ja poliittista päätöksentekoa. Prosessioppaan mukaan valmistelutiimi laatii myös muistion lausunnoissa ja muussa kuulemisessa esitettyjen ehdotusten huomioon ottamisesta (3.6). Kuulemisoppaan mukaan sidosryhmille ja kansalaisille viestitään avoimesti siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja millä perusteella muutoksia on tehty. Lisäksi perustellaan, miksi esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa (1.11 kohta ja HELO-ohje).

Kuulemispalautteen arvioinnin dokumentointia ei ole ohjeistettu eikä saatavana ole yleisesti käytettyjä malleja. Kirjallinen arvio palautteesta helpottaa yleensä virkistyönä kiireellisellä aikataululla tehtävää jatkovalmistelua sekä helpottaa poliittista päätöksentekoa ministeriön ja valtioneuvoston tasolla. Lisäksi arvio helpottaa ja nopeuttaa poliittista päätöksentekoa varten yleensä hyvinkin lyhyellä aikataululla tarvittavan asiasisältöä ja etutahojen kantoja koskevan yksityiskohtaisemman tiedon ja analyysin toteuttamista. Kirjallisen palautearvion julkaiseminen lisää valmistelun avoimuutta (mihin jatkovalmistelussa tehdyt

muutokset perustuvat) ja luottamusta kuulemismenettelyihin ja koko valmistelu-prosessiin (osoittaa kuulluksi tuleminen).

**Suositus**

Suosittelavaa on, että arvio lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan edellä mainituilla tavoilla laadittua lausuntoyhteenvetoa käyttäen. Lausunnon antajien merkittävät perustelut arvioidaan kunkin perustelukohdan jälkeen. Suositeltavaa on antaa arvioluonnos tiedoksi lausunnonantajille (käytännössä mahdollisuus korjata asiavirheitä ja täydentää perusteluitaan – ei pyydetä lisäkommentteja).

Näin toimittaessa keskustelu aiheesta jatkuu tavalla, joka varmentaa alustavien arvioiden oikeellisuutta ja lisää osallisuuden tunnetta eikä viivästyä valmistelu-aikataulua. Näin lausunnonantajat käytännössä osallistetaan palauteyhteenvedon ja arvioiden laatimiseen. Jos lausunnonantaja esittää tässä vaiheessa sellaisia uusia merkittäviä kommentteja, joiden huomioon ottamista harkitaan, kommentteista viestitään tarpeen mukaan muille sidosryhmille. Sidosryhmäviestinnässä on syytä korostaa sitä, että luonnos palauteyhteenvedoksi ja arvioiksi ei ole lopullinen tai kaikilta osin viimeistelty.

## **Suositus**

Suosittelavaa on, että arviot sisältävä muistio julkaistaan Hankeikkunassa erillisenä toimenpiteenä (etappi), jolloin se erottuu riittävästi muista valmisteluasiakirjoista ja on helpompi havaita. Suositeltavaa on käyttää etappirakennetta hankeikkunassa yhtäältä näin julkaistavan tiedon havaitsemisen helpottamiseksi ja toisaalta sen vuoksi, että näin arvio voidaan käytännössä julkaista samaan aikaan, kuin HE tulee julkiseksi HE:een tarvitaan tarkka linkki. Siksi on tyydyttävä Hankeikkunan osoitteeseen, koska Hankeikkunassa ei ole mahdollista ajastaa asiakirjojen julkistamista. Julkaiseminen helpottaa HE-luonnoksen jatkovalmistelua, kun HE:n Lausunnot-kohdassa voi lausuntopalautteen yksityiskohtien arvioinnin osalta viitata Hankeikkunassa saatavilla olevaan muistioon.

## 4.9 Esimerkki: Lausuntopalautteen arviointi

Asunto-osakeyhtiölain muuttamista koskevan hallituksen esityksen 250/2022 perusteluiden 5. kohdassa kuvataan HE-luonnoksesta järjestetty lausuntokierros sekä pääasiallinen lausuntopalaute ja miten palaute on otettu huomioon HE:ssä. Palautteen pääkohtien kuvauksen ja arvioinnin lisäksi HE:n kohtaan on linkitetty kaikkea lausuntopalautetta koskeva Hankeikkunassa etappina julkaistu yksityiskohtainen arvio.

[Luonnos hallituksen esitykseksi asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta - Arvio lausuntokierroksella 12.7.-31.8.2022 saaduista lausunnoista.](#)

## 4.10 Esimerkki: Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -mietinnön lausuntokierros ja muu palautteen hankkiminen

2021 tammi-huhtikuussa järjestettiin Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän HE-muotoisesta mietinnöstä avoin laaja lausuntokierros 23.1.–14.4.2021 (100 lausuntopyyntöä, yhteensä 87 lausuntoa, joista 36 oma-aloitteisesti). Pääosin rakenteinen lausuntopyyntö valmisteltiin yhteistyössä työryhmän jäsenten ja asiantuntijoiden kanssa. Mainitut sidosryhmät myös viestivät loppuraportista ja lausuntokierroksesta omilla kanavillaan. Heti lausuntokierroksen päätyttyä säädösvalmisteluavustaja tulosti lausuntopalautteesta yhteenvedon pääosin rakenteisessa muodossa, joten laajan palautteen päälinjat saatiin selville välittömästi lausuntokierroksen päättymisen jälkeen. Tämä helpotti ja nopeutti jatkovalmistelun suunnittelua (sisältö ja aikataulu) ottaen huomioon lainvalmisteluyksikön muut työt.

2021 helmikuussa neljännen sektorin tutkijoiden muun tutkimuksen julkaisuutilaisuudessa esiteltiin verkossa Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-työryhmän muistion pääkohtia sillä seurauksella, että kuulijat toivoivat yhdestä ehdotuksesta (toimintaryhmälaki) erillistä webinaaria.

Toimintaryhmälaki-webinaari järjestettiin muutamassa viikossa lähes kustannuksitta edellä mainittujen tutkijoiden, näiden kontaktien ja lainvalmistelijoiden toimesta (järjestäjien työaika laskematta). Verkkokokouksena järjestettyyn toimintaryhmä-webinaariin osallistui yli 200 tutkijaa, yhteisöllisen kansalaistoiminnan aktivistia ja viranomaisen edustajaa, joista suurin osa oli muita kuin tavanomaisen lausuntopyyntöön saajien edustajia. Verkkotilaisuudet lisäsivät tietoisuutta työryhmän ehdotuksista ja saattoivat osaltaan helpottaa myös lausunnon antamista ehdotuksista lausuntokierroksella.

2021 helmi-huhtikuussa oikeusministeriön toimeksiannosta Humanististen alojen korkeakoulu HUMAK:n opiskelijat selvittivät haastatelu- ja kyselytutkimuksella nuorten mielipiteitä työryhmän ehdottaman toimintaryhmän hyödyistä, tarpeellisuudesta ja käytettävyydestä sekä tarjosivat nuorille mahdollisuuden kehittämis- ja muutosehdotuksiin.

Lisäksi työryhmän ehdotuksia ja lausuntokierrosta uutisoitiin muun muassa järjestöjen toimesta lausuntokierroksen aikana.

2021 kesällä ja syksyllä oikeusministeriön lainvalmistelija keskusteli lausuntopalautteesta STEA:n, Verohallinnon, sisäministeriön poliisiosaston, Poliisihallinnon, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Patentti- ja rekisterihallituksen edustajien kanssa.

Keskusteluista laadittiin yksityiskohtaiset keskustelumuiistiinpanot.

2021 lokakuussa julkaistiin saadun lausuntopalautteen [yhteenvedo 2021](#) jatkovalmistelua koskevan viestinnän yhteydessä.

2022 toukokuusta heinäkuun alkuun oikeusministeriössä laadittiin virkatyönä HE-luonnos mietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen perusteella.

2022 heinä-elokuussa jatkovalmistelussa muotoutunut luonnos hallituksen esitykseksi oli Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmässä ja seurantaryhmässä edustettujen edustettujen sidosryhmien ja asiantuntijan sekä Valtiovarainministeriön, Verohallinnon, STEA:n, sisäministeriön poliisiosaston, työ- ja elinkeinoministeriön ja patentti- ja rekisterihallituksen kommentoitavana 11.7.–26.8.2022.

2022 elo-syyskuussa jatkettiin keskusteluja em. viranomaisten kanssa. Kesän ja syksyn 2021 keskustelumuistiinpanot helpottivat keskusteluita. HE-luonnoksen jatkovalmistelu oli lykkäytynyt lähes vuodella, koska tiettyjen ehdotusten toteutuksen rahoitus oli auki ja ministeriön lainvalmisteluresurssija oli tarvittu muihin kiireellisiin hankkeisiin. Syyskuussa 2022 varmistui, että rahoitusta ei saatu ja lakiehdotusta jouduttiin supistamaan.

2022 lokakuussa HE-annettiin ja lakiehdotus hyväksyttiin sisällöltään muuttamattoman tammikuussa 2023.

#### **4.11 Esimerkki: Lausuntokierros Etäkokoukset -mietinnöstä ja muu palautteen hankkiminen**

2021 marraskuusta tammikuuhun 2022 Etäkokoukset-mietinnöstä järjestettiin avoin lausuntokierros 21.11.2021–23.1.2022, josta viestittiin tavanomaisella lausunnonantajien listalla olevien lisäksi suoraan myös edellä esivalmistelu-kohdassa mainitun osakeyhtiölain muutostarpeita kartoittaneen VN TEAS-selvityksen kohdalla mainituille tahoille. Lausunnon antamisen helpottamiseksi työryhmän ehdotusta esiteltiin useissa verkkotilaisuuksissa marras-joulukuussa 2021 lausunnonantajien listoilla oleville, perusvalmistelun aikana kuulluille muille tahoille ja yleisölle (merkittävä osa lausuntoajasta oli lomakautta).

2021 joulukuusta tammikuuhun 2022 oikeusministeriö järjesti lisäksi avoimen kyselyn etäosallistumismahdollisuuden tarjoamisesta ja käyttämisestä vuoden 2021 yhdistyksen kokouksissa ja vuoden 2022 kokoussuunnitelmista. Kysely suunnattiin Kansalaistoiminta-mietinnön valmisteluun osallistuneille tahoille ja niiden jäsenyhdistyksille ja lisäksi Opintokeskus Sivis tiedotti kyselystä verkkojulkaisussaan, joka tavoittaa 5000 järjestö- ja yhdistyskentällä toimivaa henkilöä noin 2000:ssa yhdistyksessä.

2022 helmikuussa lausuntopalautteen perusteella muutetuista ehdotuksista osakeyhtiölain, asunto-osakeyhtiölain, osuuskuntalain ja yhteisöjen kokouksia koskevan väliaikaisen lain muutoksiksi kuultiin Etäkokoukset-mietinnön antaneen työryhmän jäseniä ja asiantuntijaa. Lisäksi muutettu ehdotus toimitettiin helmikuun 2022 lopussa tiedoksi myös lausunnon antaneille ja työryhmän työnsä aikana kuulemille sidosryhmille.

2022 helmikuussa HE-luonnokseen sisältyvästä ehdotuksesta yhdistyslain muuttamiseksi kuultiin Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -mietinnön antaneen työryhmän jäseniä ja asiantuntijoita sekä seurantaryhmässä edustettuja yhteensä noin 40 tahoja.

2022 tammikuusta maaliskuuhun 2022 HE jatkovalmisteltiin virkatyönä oikeusministeriössä työryhmien mietintöjen ja niistä saadun lausuntopalautteen perusteella sekä kuullen edellä mainittujen työryhmien jäseniä ja asiantuntijoita sekä Kansalaistoiminta-mietinnön antaneen työryhmässä ja seurantaryhmässä edustettuja tahoja ja Etäkokoukset-työryhmän sidosryhmäkeskusteluihin osallistuneita tahoja.

2022 HE annettiin (21.4.), käsiteltiin eduskunnan valiokunnissa (talousvaliokunta, ympäristövaliokunta ja lakivaliokunta) ja hyväksyttiin eduskunnan täysistunnossa vähäisin muutoksin (2. käsittely 21.6.). Lainmuutokset tulivat voimaan 8.7.2022.

## 5. Valmistelun jatkaminen – HE:n viimeisteleminen ja valtioneuvoston päätöksen valmistelu

Perusvalmisteluvaiheen kuulemisilla ja niiden dokumentoinnilla voi helpottaa ministerin ja valtioneuvoston päätöksentekoa HE:n antamisesta. Kuulemiset ja niiden dokumentointi ovat erityisen tärkeitä avoimuuden ja poliittisen vastuun kannalta silloin, kun lainmuutoksen sisältö on päätetty jo HE-valmistelutoimeksiannossa.

Prosessioppaan mukaan lausuntomenettelyssä saadun palautteen perusteella päätetään, miten valmistelua jatketaan (3.8 kohta). Luonnokseen tehdään tämän perusteella tarpeelliset muutokset. Sen jälkeen esitys käännetään ruotsiksi. Suomen- ja ruotsinkieliset esitysluonnokset tarkastetaan oikeusministeriön laintarkastuksessa. Sidosryhmille kerrotaan esimerkiksi kirjallisesti tai keskustelutilaisuudessa, miten saadut kannanotot on käsitelty ja miten ne ovat vaikuttaneet hankkeeseen. Yksittäisten sidosryhmien kanssa voidaan myös neuvotella. Valmistelutiimi vastaa palautteen antamisen sekä keskustelu- ja neuvottelutilaisuuksien järjestelyistä. Virkamiesjohto toimii tilaisuuksien puheenjohtajana. Ministeriä informoidaan.

### 5.1 Jatkovalmistelu- päätöksen valmistelu

Käytännössä jatkovalmistelua varten laaditaan tiivis muistio, jossa käsitellään muun muassa lausunto- ja muun palautteen pääkohdat ja niitä koskevat ehdotukset (otetaan/ei oteta huomioon ja niin edelleen). Muistion laatiminen on helpompaa, jos käytettävissä on kaiken palautteen arvioinnin sisältävä muistio.

HE:n sisältöä koskevaa poliittista päätöksentekoa silmällä pitäen on yleensä tärkeätä, että jatkovalmistelussa tehtävistä muutosehdotuksista viestitään sidosryhmille riittävällä tavalla. Viestimistarve on tietenkin vähäinen siinä tapauksessa, että lausuntopalaute vastaa ehdotusta tai ehdotuksesta ilmenevää vaihtoehtoa. Muutoksia koskevan viestinnän tarve korostuu, jos muutettu ehdotus sisältää uuden kompromissin aineksia.

Hankkeen poliittinen ohjaus voi mennä niin pitkälle, että käytännössä hallitus on jo sitoutunut tietyn sisältöisen HE:n antamiseen, kun valmistelutoimeksianto annetaan. Tällöin on erityisen tärkeätä vaikutusten arvioinnin, valmistelun läpinäkyvyyden ja päättäjien poliittisen vastuun toteutumisen kannalta, että prosessiohjeen mukainen lausuntokierros, lausuntoyhteenveto, palautearvio ja niiden saattaminen yleisön saataville toteutetaan.

Jos lausunnonantajat esittävät tässä vaiheessa sellaisia uusia merkittäviä kommentteja, joiden huomioon ottamista harkitaan, kommentteista viestitään tarpeen mukaan muille sidosryhmille. Tarvittaessa voidaan järjestää vaihtoehtoisesti tai lisäksi keskustelu- tai neuvottelu palautteen arvioinnin ja ratkaisun löytämisen nopeuttamiseksi. Näin toimittaessa varmistetaan, että

poliittisen päätöksenteon yhteydessä ministeriössä, valtioneuvostossa tai eduskunnassa mahdollisesti esiin nousevat kiistanalaiset kysymykset ovat ennalta esittelevän ministeriön ja sidosryhmien tiedossa. Sidoryhmien tasapuolisen tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuden jatkaminen koko valmistelun ajan on myös omiaan lisäämään luottamusta valmistelun asianmukaisuuteen.

Käytännössä ainakin laajemmissa hankkeissa säädosehdotuksen kääntäminen aloitetaan jo lausuntokierroksen aikana ja lausuntopalautteen perusteella tehtävillä muutokset toimitetaan korjauksina kääntäjälle. Suositeltavaa on ilmoittaa kääntäjälle mahdollisten muutosten aikataulusta mahdollisimman ajoissa, jotta kääntämisessä välttytään kaksinkertaiselta työltä. Laintarkastuksen ruuhkautumisen vuoksi erityisesti syyskausilla vaalikauden lopulla on mahdollista, että laintarkastusta on pyydyttävä ennen lopullisen HE-luonnoksen valmistumista. Kun laintarkastus aloitetaan suomenkielisestä tekstistä, on myös mahdollista toimittaa laintarkastuksen muutosehdotukset tiedoksi kääntäjälle ennen käännöksen valmistumista.

## 5.2 Päätös hallituksen esityksen sisällöstä

Prosessioppaan mukaan ministeriä informoidaan palautteesta ja neuvotteluista, ja hän päättää esityksen muuttamisen käsitteilystä. Ministeri voi päättää asiasta itse, viedä sen käsittelyyn hallituksen piirissä tai delegoida asian virkamiesjohdolle. Esityksen käsittelyn tuloksena a) päätetään esityksen lopullisesta sisällöstä, b) jatketaan perusvalmistelua tai c) valmistelua ei jatketa (kohta 4.3).

Käytännössä lausuntokierroksella laajan kannatuksen saaneen HE-muotoisen ehdotuksen jatkovalmisteluksi voi riittää ehdotuksen tarkistaminen ja täydentäminen yksityiskohtaisen lausuntopalautteen pohjalta. Tällöinkin poliittiset päätöksentekijät

haluavat tietää esityksen sisällön ja vaikutusten lisäksi merkittävien sidoryhmien kannat ja liikkumavarat.

Edellä suositellun mukainen riittävän yksityiskohtainen lausuntoyhteenvedo ja arvio palautteesta riittävät usein taustoitukseksi jatkovalmistelussa tehtäville muutoksille. Lausuntopalautteen perusteella on muun muassa arvioitava, onko tarpeen lisäksi täydentää tietopohjaa, huomioon otettavia toimintavaihtoehtoja tai vaikutusarvioita.

Käytännössä valmistelun jatkamista ja loppuun saattamista linjataan usein vaiheittain edeten siten, että esimerkiksi ensivaiheessa päätetään päälinjauksista ja jatkovalmistelun aikana yksityiskohdista. Usein lopuista yksityiskohdista päätetään hyvinkin lähellä esityksen antamisajankohtaa.

Tällöin jatkovalmistelu edellyttää helposti jatkuvaa tai ainakin toistuvaa yhteydenpitoa sidoryhmien kanssa. Edellä suositeltu sidoryhmien säännönmukainen osallistaminen jatkovalmisteluun on omiaan helpottamaan yhteydenpidon toteutusta ja tehostamaan jatkovalmisteluresurssien käyttöä.

### Suositus

Suosittelavaa on julkaista lausuntoyhteenvedo ja alustava arvio lausuntopalautteesta viimeistään jatkovalmistelupäätöksen yhteydessä.

Käytännössä arvio lausuntopalautteesta ja tarvittavista muutoksista voi kehittyä jatkovalmistelun aikana. Tämän vuoksi lopullisen arvion voi usein julkaista vasta HE:n antamista koskevan valtioneuvoston päätöksen yhteydessä (VN-listan tullessa julkiseksi).

Prosessioppaan mukaan valmistelutiimi suunnittelee valmistelun loppuun saattamisen työvaiheet ja aikataulun sekä päivittää hankkeen työsuunnitelman. Aikataulusta informoidaan valtioneuvoston hallintoyksikön käännösyksikköä, oikeusministeriön laintarkastusyksikköä sekä eduskunnan

valiokuntia, joka tulevat käsittelemään HE:n (kohta 4.4).

Jos lainsäädännön arviointineuvosto ottaa hallituksen esityksen käsiteltäväkseen, siitä ilmoitetaan viipymättä asianomaiselle valmistelijalle. Hallituksen esityksen valmistelusta vastaava ministeriö lähettää arvioitavaksi valitun hallituksen esitysluonnoksen valtioneuvoston kanslian kirjaamoon ja neuvoston sihteeristölle. Arvioitavaksi toimitettavan esitysluonnoksen tulee olla mahdollisimman valmis versio, johon on tehty lausuntokierroksen myötä tarvittavat muokkaukset. Arviointineuvosto julkaisee lausunnon, kun se on hyväksytty. Käsitteilyyn arviointineuvostossa on varattava neljä viikkoa. Vuonna 2022 käsittelyaika oli keskimäärin 18 päivää ja mediaani oli 19 päivää.

Myös oikeuskansleri voi pyytää hallituksen esityksen etukäteen tarkastettavaksi ennen kuin sitä koskeva esittelylista jaetaan käsiteltäväksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Oikeuskansleri valitsee tarkastettaviksi esityksiä, jotka ennalta arvioituina ovat merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, perustuslain tulkinnan, yhteiskunnallisten vaikutusten, oikeusvaltion toimivuuden tai hyvän hallinnon kannalta.

Käytännössä jatkovalmistelun aikatauluun vaikuttavat usein merkittävästi lainsäädäntösuunnitelman aikataulut ja HE:n lakiehdotusten täytäntöönpanoon mahdollisesti tarvittavan rahoitusratkaisun käsittelyaikataulu. Myös HE:n kääntämisen, laintarkastuksen ja taiton aikataulut ja niiden yhteensovittamisen edellytykset. Arviointineuvoston ja/tai oikeuskanslerin käsittelyn vuoksi on usein tarpeen aivan viime vaiheessa täydentää ja muuttaa myös säätämisyjärjestysperusteluita ja vaikutusarvioita, mihin usein tarvitaan valmistelutiimin ulkopuolista asiantuntemusta tiukalla aikataululla. Näistä syistä jatkovalmistelun vaiheiden aikataulut tehdään yleensä HE:n suunnittelusta antamisajankohdasta taaksepäin nykyhetkeen asti. Arviointineuvostokä-

sittelyn osalta aikataulutukseen vaikuttaa muun muassa se, että arviointineuvostolle toimitetaan yhdellä kertaa mahdollisimman valmis esitysluonnos, jossa on otettu huomioon lausuntopalaute. Vaatimus yhtäältä kannustaa toimittamaan neuvostolle mahdollisimman lopullisen version ja toisaalta voi johtaa siihen, että arviointineuvoston ehdottamiin muutoksiin reagoimiseen jää käytännössä vähän aikaa.

Edellä kuvattu lausuntoyhteenvedon ja palautearvion koostaminen, julkaiseminen ja sidosryhmien osallistaminen jatkovalmisteluun helpottaa aikataulujen määrittämistä ja pitämistä sekä HE:een mahdollisesti tarvittavien muutosten tekemistä jatkovalmisteluprosessin eri vaiheissa. On tavallista, että esimerkiksi HE:n perusteluita joudutaan joltain osin muuttamaan ja täydentämään hyvinkin nopealla aikataululla prosessin eri vaiheissa HE:n antamista koskevaan valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen asti. Tällöin hyvin laadittu lausuntoyhteenvedo, kirjallinen arvio palautteesta ja lausuntokierroksen jälkeisten keskusteluiden (esimerkiksi sidosryhmien edustajat ja ministerien avustajat) riittävä dokumentointi (esimerkiksi hankekohtainen sähköpostiviestien otsikointi) helpottavat prosessin kiireisimmässä vaiheessa tuleviin kysymyksiin vastaamista sekä muutosvaatimusten arviointia ja toteutusta. Toimintamalli edistää riskienhallintaa myös sitä silmällä pitäen, että esimerkiksi hankkeen vastuuhenkilö esittelevässä tai muussa ministeriössä on esteen vuoksi lyhyenkin aikaa poissa (tai valmistelu on pidempään tauolla ennen nopeaa loppurutistusta).

### **5.3 Esittelylupa ja jakolupa**

Prosessioppaan mukaan esittelevän ministeriön virkamiesjohdon hyväksynnän jälkeen valmistelutiimi huolehtii mahdollisen esittelyluvan pyytämisestä esittelyyn toisen ministeriön toimialaan kuuluvalta osin

(kohta 4.13). Esittelevän ministeriön ministeri antaa luvan jakaa esittelylistan (kohta 4.16). Tarkemmin Valtioneuvoston esittelyjän käsikirjassa.

Käytännössä toisen ministeriön kanta sen toimialan lainsäädännön sisältöä muuttavaan ehdotukseen pyritään selvittämään hyvissä ajoin perusvalmistelusta lähtien. Toisaalta teknisten muutosten (esimerkiksi viranomaisen nimenmuutos tai vaihtuminen, lakiviittauksen muutos) osalta on tavanomaista, että ehdotuksesta ei vastaavasti informoida muista laeista vastaavia ministeriöitä hyvissä ajoin vaan tieto muutoksesta voi tulla vasta esittelylupapyyntöön yhteydessä. Kaikissa tapauksissa toiselta ministeriöltä tarvitaan nimenomainen muodollinen esittelylupa ennen esittelylistan käsittelyä.

Ennen jakoluvan myöntämistä HE-asiat yleensä käsitellään eri hallituspuolueiden ministereiden avustajien kesken. Esimerkiksi jakolupapyyntö on tehtävä esittelyviikkoa edeltävällä viikolla siten, että esittelevän ministerin avustajat voivat ainakin alustavasti selvittää muiden hallituspuolueiden ministerien kantoja ennen jakoluvan myöntämisen määräaikaan esittelyviikon tiistaina aamupäivällä.

Edellä kuvattu lausuntoyhteenvedo, palautearvio ja sidosryhmien osallistaminen jatkovalmisteluun helpottavat mahdollisesti tarvittavien muutosten tekemistä ennen jakoluvan ja mahdollisten esittelylupien myöntämistä sekä ministereiden avustajien koordinaatiokeskusteluita.



## 6. Hallituksen esityksen valiokuntakäsittely – Tietopohjan, ehdotuksen ja valmistelun arviointi sekä ehdotus eduskunnan päätökseksi

Asiantuntijakuulemisilla eduskunnan valiokunta voi arvioida ehdotetun muutoksen lisäksi säädösvalmisteluprosessin asianmukaisuutta ja laatua. Perusvalmistelun puutteet vievät resursseja ja viivästyttävät aikatauluja sekä eduskunnassa että esittelevässä ministeriössä. Esittelevän ministeriön vastineen toteutuksella voi helpottaa valiokunnan työtä ja edistää valiokuntakäsittelyn avoimuutta.

Perustuslain (PL) mukaan lakiesitykset on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä eduskunnan täysistunnossa (40 §). Valiokunta käsittelee sinne lähetetyt asiat ja antaa niistä mietinnön täysistunnolle tai lausunnon mietinnön antavalle valiokunnalle ilman aiheetonta viivytystä. Valiokuntatyön sääntely perustuu perustuslakiin ja Eduskunnan työjärjestykseen. Lisäksi valiokuntatyössä otetaan huomioon eduskunnan valiokuntaopas. Edellä mainituissa lähteissä ei ole esitelty yksityiskohtaisesti edes tavanomaisia toimintatapoja.

### 6.1 Valiokunnan asiantuntijakuulemisen tavoitteet, käytännöt ja merkitys

HE:tä käsittelevä eduskunnan valiokunta kuulee aina asiantuntijoita, jotka ovat lähes aina pääosin samoja, joita on kuultu esityksen valmistelussa. Asiantuntijakuulemisen tarkoitus on tuottaa faktatietoa päätöksenteolle, turvata sen hyväksyttävyyttä, pätevyys ja legitimiisyys sekä myös luoda perusteita

poliittisille kompromisseille (Valiokuntaopas, 5.2.2 kohta).

Ainakin esittelevä ministeriö ja aivan keskeiset tahot kuullaan suullisesti. Yleensä näiltä saadaan myös kirjalliset lausunnot. Muita tahoja kuullaan tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan suullisesti tai kirjallisesti. Erityisen kiireisellä aikataululla tulleiden esitysten suulliset kuulemiset on haastava järjestää.

Tavoitteena on, että eduskunnan päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon viimeisin tieto ja edustajien kannalta merkittävien eri tahojen viimeisimmät käsitykset. On mahdollista, että eduskuntakäsittelyn aikanakin tulee uutta tietoa asiasta ja että lausunnonantajien, erityisesti edunvalvojen, kannat muutenkin kehittyvät säädösprosessin aikana.

Lainvalmistelussa tietojen riittävydessä painottuvat helposti valtioneuvoston päätöksenteon tarpeet. Tällöin yleensä kansanedustajien ja eduskuntaryhmien muut tietotarpeet jäävät vähemmällä huomiolla tai sivuutetaan kokonaan. Esimerkiksi hallitusohjelmakirjaus voi kaventaa tarvetta tiedon hankkimiseen valtioneuvoston päätöksentekoa varten (asia on ennakkoon

päätetty), mikä ei välttämättä vähennä tietotarvetta kansanedustajien kannalta katsottuna.

Muun muassa näistä syistä on tarpeen, että valiokuntamenettelyyn yleensä sisältyy asiantuntijakuuleminen. Toisaalta suullinen kuuleminen ei ole tarpeen kaikissa asioissa, jos esityksen valmistelun aikainen kuuleminen sekä palaute ja sen arviointi on dokumentoitu hyvin.

Samojen tahojen kuuleminen samoista aiheista esityksen valmistelun ja käsittelyn aikana on usein tarpeen, koska valmisteluvaiheen kuulemismenettelyitä, palautetta ja sen arviointia ei dokumentoida riittävästi tai dokumentointi ei ole yleisesti saatavana. Lisäksi ei ole yleisiä käytäntöjä sen suhteen, milloin ja miten kuultaville tulisi antaa säädösvalmisteluprosessin aikana kommentointimahdollisuus ensin mainitun kuulemisen (lausuntokierros) jälkeen esitysluonnokseen tehtävien muutosten osalta.

### **Suositus**

Valmisteluvaiheen kuulemisten ja palautearvioiden riittävä ja avoin dokumentointi ja yleisesti käytössä oleva kommentointimahdollisuus lausuntokierroksen jälkeen tehtävien muutosten osalta vähentäisivät tarvetta päällekkäiseen ja moninkertaiseen kuulemiseen tai ainakin uuteen suulliseen kuulemiseen esitysten eduskuntakäsittelyn aikana.

Asiantuntijakuulemisen avulla valiokunta voi arvioida säädösvalmisteluprosessin asianmukaisuutta ja laatua (esimerkiksi tietopohja, keinovalinta, vaikutusten arviointi). Jos perusvalmistelun olennaisia puutteita ilmenee, ne pyritään yleensä korjaamaan valiokuntakäsittelyssä, jota ei kuitenkaan ole tarkoitettu perusvalmisteluun. Perusvalmistelun puutteet vievät resursseja ja viivästyttävät aikatauluja sekä eduskunnassa että esittelevässä ministeriössä niiden käsiteltävänä olevilta muilta asioilta.

Valiokuntakäsittelyn käytännön merkitys vaihtelee asioittain riippuen esimerkiksi asian merkityksestä ja poliittisesta painoarvosta sekä enemmistöhallituksen eduskuntaryhmien yhtenäisyydestä. Kaikkien asioiden valiokuntakäsittelyyn ei panosteta samalla tavalla.

Poliittisten kompromissien hakemisessa muut keinot voivat olla tehokkaampia. Esimerkiksi eduskuntaryhmät kuulevat omissa tilaisuuksissaan valiokuntaan kutsuttavia asiantuntijoita. Lisäksi eduskuntaryhmien rooli voi olla asiakysymyksissä aiempaa merkittävämpi ryhmäkanslian asiantuntumuksen ja verkostojen vahvistumisen myötä. Toisaalta valiokuntakäsittelyn asiantuntijakuuleminen on aina käytettävissä silloinkin, kun muut keinot eivät toimi se on parlamentaarisen prosessin perälauta.

Käytännössä asiantuntijakuulemiseenkin voivat vaikuttaa myös jäsenten ja eduskuntaryhmien muut intressit, kuten vaalien läheisyys ja profiloituminen muulloinkin. Kuulemisten kohdalla muut intressit voivat ilmetä esimerkiksi kuultavien asiantuntijoiden suurena määränä. Tiedossa ei ole tilanteita, joissa kuultavien määrä ja henkilöitä olisi pyritty rajoittamaan näistä syistä.

Valiokuntien työtavat poikkeavat joiltain osin myös asiantuntijakuulemisten suunnittelun, toteutuksen ja dokumentoinnin suhteen. Erot koskevat esimerkiksi kuultavien asiantuntijoiden valintamenettelyä, kuulemisten lukumäärää, kuulemisen järjestämistä suullisesti tai kirjallisesti, suullisten kommenttien esittämistä myös kirjallisesti ja esittelevän ministeriön vastineen esitystapaa koskevia toiveita (esimerkiksi miten yksityiskohtaisesti vastineessa tulisi käsitellä ja perustella myös asiantuntijoiden ehdotukset, joihin ministeriö ei suhtaudu myötämielisesti).

Erot voivat johtua esimerkiksi valiokuntien eri laajuisista toimialoista – laajan toimialan valiokunnassa ei ole riittävästi asiantuntemusta kaikissa asioissa. Erot voivat johtua myös valiokunnissa käsiteltävien asioiden määrästä, laadusta ja aikatau-

luista, sillä eri valiokuntien käsittelemien esitysten määrä ja vaatavuus vaihtelevat. Lukumääräisesti lakiesityksiä annetaan eniten syksyisin ja vaalikauden loppupuolella. Myös poliittisen käsittelyn suhteen vaativimpia esityksiä annetaan eniten vaalikauden loppupuolella.

Syksyllä 2022 vaalikauden lopun lähestyessä ja vaikeasti ennakoitavan turvallisuus- ja taloustilanteen vuoksi ainakin osassa valiokunnissa asioiden määrä ja vaatavuus sekä ennakoimattomat kiireelliset asiat vaikuttivat merkittävästi valiokuntakäsittelyihin (esimerkiksi suullisten kuulemisten ja kuultavien määrät).

## **6.2 Mietintövaliokunta ja lausuntovaliokunta**

HE-asiat tulevat eduskunnan valiokuntien käsiteltäviksi tavallisesti eduskunnan täysistunnon päätöksellä. Täysistunto päättää asioista valiokunnissa tehdyn valmistelun pohjalta.

Lähetekeskustelun jälkeen eduskunnan täysistunto päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan asia lähetetään mietinnön laatimista varten käsiteltäväksi (mietintövaliokunta – Eduskunnan työjärjestyksen, TJ, 32 §:n 2 mom.). Eduskunta voi samalla päättää, että yhden tai useamman muun valiokunnan on annettava lausunto tai että valiokunta voi antaa lausunnon (TJ 32 §:n 3 mom.) tai että yksi tai useampi muu valiokunta voi halutessaan antaa lausunnon mietintövaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnalla on erityinen rooli

lausuntovaliokuntana, kun se arvioi sen käsiteltäviksi lähetettyjen lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (Perustuslaki, PL, 74 § ja TJ 38 §:n 2 mom.).

Eduskunta voi antaa valiokunnille ohjeita asian valmistelusta (TJ 32 §:n 5 mom.), kuten määräajan mietinnön tai lausunnon laatimista varten. Valiokunnan on ilman aiheetonta viivytystä käsiteltävät asiat ja annettava niistä mietintö täysistunnolle tai lausunto toiselle valiokunnalle (TJ 34 §:n 1 mom.). Lausuntovaliokunta käsittelee sille tulleet asiat oman toimialansa kannalta (TJ 34 §:n 1 mom.). Täysistunnon lähete kattaa lausuntovaliokunnan toimialaan kuuluvat lähetetyn asian kaikki seikat.

Asia on valiokunnassa loppuun käsitelty, kun mietintö tai lausunto asiasta on ratkaisevassa käsittelyssä hyväksytty.

Esittelevä ministeriö voi monin tavoin edistää valiokuntakäsittelyn tavoitteiden toteutumista ja helpottaa valiokunnan työtä. Perusvalmistelun ja sen dokumentoinnin laadukkuuden lisäksi tärkeätä on se, miten ministeriö hoitaa asian esittelyn ja vastineen antamisen valiokunnalle. Erityisesti aktiivinen vastineen antaminen ja vastineen toteutus voi vaikuttaa merkittävästikin eduskunnan päätöksenteon avoimuuteen ja siten myös poliittisen vastuun toteutumisdellytyksiin. Esittelevän ministeriön edustajien aktiivisuus, joustavuus ja nopeus helpottavat myös eduskunnan valiokuntien aika- taulujen yhteensovittamista asioissa, joita käsitellään useassa valiokunnassa (lausuntovaliokuntien ja mietintövaliokuntien käsittelyn ja päätöksenteon koordinointi).

### 6.3 Valiokunnan asiantuntijakuulemisen suunnittelu ja asiantuntijapalautteen dokumentointi ja julkisuus

*Tutkijoita kuullaan edustakuntavaiheessa selvästi enemmän kuin mitä he antavat lausuntoja valmisteluvaiheessa.*

Asiantuntijakuulemisen suunnittelua ja toteutusta helpottaa ja valiokuntakäsittelyn ennakoitavuutta parantaa kaiken merkittävän valmistelun aikaisia kuulemisia koskevan, säädösvalmisteluproses-

sin riittävyden arvioimisen kannalta merkittävän tiedon toimittaminen ajoissa valiokunnalle. Tiedoilla on suurin vaikutus, kun ne annetaan viimeistään heti esityksen antamisen jälkeen. Tällaista aineistoa voivat olla esimerkiksi mahdollinen arviomuistio, seuranta ja jälkiarviointia koskevat muistiot sekä niistä järjestetyn lausuntokierroksen tai muun palautteen yhteenvedo ja arviointi sekä tieto mahdollisista erimielisyyksien aiheista ja erimielisistä tahoista. Tällaiseen ennakoivaan yhteydenpitoon ei ole vastavaa tarvetta, jos asiakirjat on julkaistu ja niihin on viitattu HE:ssä.

#### **Suositus**

Suosittelavaa on, että mainitut tiedot ilmenevät HE:ssä mainituista esitykseen linkitetyistä julkaisuista. Tietojen julkaiseminen lisää valmistelun avoimuutta ja tietojen luotettavuutta (vertaisarviointi ja etutahojen oma-aloitteinen kontrolli- ja reagointimahdollisuus). Tietojen tulee olla ainakin valiokunnan, sen kutsumien asiantuntijoiden ja valmistelussa kuultujen käytettävissä.

Valiokunnilla on erilaisia käytäntöjä suunnitella asiantuntijakuulemisia. Osassa valiokunnista järjestetään lähtökohtaisesti vain yksi tilaisuus, jossa suullisesti ja kirjalli-

sesti kuultavien asiantuntijoiden lista päätetään valiokuntaneuvoksen valmistelun ja valiokunnan puheenjohtajan ja jäsenten ehdotusten perusteella.

Toinen yleinen vaihtoehto on järjestää kaksi tai useampia kuulemisia, joista ensimmäiseen kutsutaan valiokuntaneuvoksen ehdottamat asiantuntijat, joiden kuulemisen jälkeen valiokunta päättää mahdollisista muista suullisesti ja kirjallisesti kuultavista. Tavallisesti kuultaviksi kutsutaan esityksen valmistelussa kuultujen tahojen edustajia, painottuen eri intressitahoihin ja erilaisia kantoja esittäneisiin tahoihin. Osa valiokunnista kuulee myös esimerkiksi sellaisia tutkija-asiantuntijoita, jotka eivät ole osallistuneet esityksen valmisteluun (tavoitteena laajemman kokonaisnäkömyksen saaminen esityksen kohteena olevasta ilmiöstä ja ehdotuksen merkityksestä sekä mahdollisista vaihtoehtoisista keinoista). Tutkijoita kuullaan edustakuntavaiheessa selvästi enemmän kuin mitä he antavat lausuntoja valmisteluvaiheessa.

Asiantuntijoiden kutsumisiin vaikuttaa myös aikataulu: asian käsittelyn jouduttamisen takia valiokuntaneuvos voi jo ennen valiokunnan päätöstä pyytää kuultaviksi tahot, joiden kuuleminen on itsestään selvää (esimerkiksi esittelevä ministeriö ja keskeiset viranomaistahot). Lisäksi kuultavia voidaan asian käsittelyn aikana tarpeen mukaan kutsua lisää.

Käytännössä monivaiheinen asiantuntijakuuleminen ja valiokuntakäsittely voi johtaa siihen, että esittelevän ministeriön on toimitettava valiokunnalle pidemmän ajan kuluessa useita erillisiä selvityksiä ja vastineita. Jos perusvalmistelun kuuleminen osoittautuu puutteelliseksi, toistuva asiantuntijoiden kuuleminen voi vastata perusvalmistelun jatkumisesta valiokunnassa, mikä on ongelma sekä ministeriön (valmistelijoiden) että valiokunnan muiden töidenkin kannalta.

Valiokuntaneuvos on usein yhteydessä ministeriön esittelijään kuultavaksi kutsuttavien asiantuntijoiden listan kokoamisen

yhteydessä. Yhteydenpidolla pyritään muun muassa varmistamaan asiantuntijoiden kuulemiselle varatun ajan riittävyys ja selvittämään tarvittavan kuulemisen laajuutta (esimerkiksi sidosryhmien merkittävät erilaiset näkemykset). Valiokuntaneuvos voi esimerkiksi kysyä kuultavaksi määriteltävien tahojen asiantuntijoiden nimiä tai yhteystietoja ja käsitystä siitä, onko tarpeen kuulla asiantuntijaa suullisesti (jotta hänelle voidaan esittää lisäkysymyksiä) vai riittääkö kirjallinen lausunto.

Käytännössä valmistelun aikaisten kuulemisten ja muun tiedonhankinnan dokumentointi esityksessä ja muussa valiokunnan saatavana olevassa aineistossa (ks. edellä) yhtäältä vähentää yhteydenpidon tarvetta ja toisaalta helpottaa ja nopeuttaa sitä. Valmisteluaineiston avoimuus on myös omiaan lisäämään keskinäistä luottamusta, mikä helpottaa asiantuntijakuulemisen toteutusta kaikkien kannalta.

HE-valmistelun aikaisten kuulemisten hyvä toteutus ja dokumentointi helpottavat

myös eduskunnan valiokuntakäsittelyä.

Valiokuntaneuvos perehtyy valiokunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen lisäksi yleensä Lausuntopalvelusta tai Hankeikkunasta saatavana olevaan

lausuntopalautteeseen sekä muihin asian käsittelytietoihin ja asiakirjoihin Hankeikkunassa. Jos on aikaa, valiokuntaneuvos voi perehtyä myös hallituksen esityksen laatimista edeltäviin valmistelun vaiheisiin, kuten mahdolliseen työryhmän mietintöön tai arviomuistioon ja niistä mahdollisesti saatavana olevaan lausunto- ja muuhun palautteeseen.

Hallituksen esityksen laatimisen ja lausuntopalautteen esittelyä koskevat HELO-ohjeen vaatimukset on muotoiltu ensi sijassa ehdotuksen sisällön hyväksymistä koskevaan päätöksentekoa silmällä

pitäen. Usein vähimmäisvaatimukset täytävä valmistelun ja lausuntokierroksen esittely HE:ssä ei tuota riittävää tietopohjaa sen arvioimiseen, onko kuulemiset ja muu valmisteluprosessi toteutettu riittävän laadukkaasti. Tällainen arviointi kuuluu käytännössä HE:tä käsittelevän eduskunnan valiokunnan tehtäviin.

HE:n valmistelun sekä lausuntopalautteen ja arvioinnin dokumentointi HE:ssä sekä palautteesta laadittavassa yhteenvedossa ja arvioissa helpottavat HE:n käsittelyä myös eduskunnan valiokunnassa. Sanottu koskee erityisesti tiedon keruun, vaihtoehtojen kartoituksen, vaikutusten arvioinnin, kuulemisten toteutuksen ja palautteen esittämisen riittävyyden arviointiin vaikuttavia seikkoja (ks. tarkemmin edellä [Perusvalmistelu](#) ja [Lausuntomenettely](#)). Sekä tietysti sen havaitsemista, miten ja mistä syystä lausuntopalautetta on otettu tai ei ole otettu huomioon esityksessä. HE voi yleensä sisältää lausuntopalautteesta vain valmistelun yhteydessä pääkohtina pidetyn ja sitä koskevat arviot. Erillisen lausuntoyhteenvedon ja palautearvioin laatiminen ja julkistaminen lisäävät valmistelun avoimuutta, luottamusta valmisteluun ja vähentävät riskiä sen suhteen, että HE:ssä mainitsemattomiin palautteen yksityiskohtiin vedoten voisi kyseenalaistaa valmistelun luotettavuuden.

Valiokuntaneuvoksen ja valiokunnan jäsenten käytettävissä oleva aika huomioon ottaen heille on usein vähintään työlästä hahmottaa Lausuntopalvelussa ja Hankeikkunassa olevien lausuntojen perusteella palautteen yleiskuva ja olennaiset yksityiskohdat. Tällaisen kuvan muodostamista helpottaa, jos on laadittu lausuntoyhteenvedo tai jos lausuntopyyntö on rakenteistettu niin, että Lausuntopalvelun hakutoiminnoilla voi tulostaa tarvittavia yhteenvedoja (ks. Lausuntopyynnön valmistelusta ja toteutuksesta 3. kohta).

Asiantuntijakutsu sisältää tarkemmat ohjeet kuulemistilaisuuteen ilmoittautumisesta ja saapumisesta sekä mahdollisesti myös muita asia- ja valiokuntakohtaisia

*HE-valmistelun aikaisten kuulemisten hyvä toteutus ja dokumentointi helpottavat myös eduskunnan valiokuntakäsittelyä.*

lisäohjeita. Eduskunnan ohjeessa kehoitetaan laatimaan kirjallinen asiantuntijalausunto ja toimittamaan sen etukäteen sähköisessä muodossa valiokunnalle. Ohje koskee vain kirjallisesti kuultavien asiantuntijoiden lisäksi myös suullisesti kuultavia asiantuntijoita. Suulliseen kuulemiseen varattavan ajan rajallisuuden vuoksi on tavallista, että osalle asiantuntijoista tarjotaan vain kirjallisen lausunnon antamisen mahdollisuus.

Valiokunta lähettää kaikki ajoissa etukäteen saamansa lausunnot sähköpostilla esittelevän ministeriön asiantuntijalle ennen kuulemista. Näin nopeutetaan ja tehostetaan kuulemista, kun esittelevällä ministeriön asiantuntijalla on mahdollisuus valmistautua kuulemisessa esiin tuleviin asioihin. Joskus myös valiokuntaneuvos saattaa esittelijän tietoon jo ennen kokousta kuulemisessa mahdollisesti esiin tulevia kysymyksiä. Käytännössä aina lausunnot ovat sellaisessa muodossa, että niistä voi kopioida tekstiä esittelevän ministeriön vastineeseen (jos ei ole, kannattaa pyytää kopioitavissa oleva tallenne). Ainakin osa valiokunnista lähettää lausunnot tiedoksi esittelijälle vain, jos tarvitaan ministeriön vastine.

Valiokunta ei lähetä kirjallisia lausuntoja muille kuultaville asiantuntijoille. Tämän vuoksi muut suullisesti kuultavat asiantuntijat eivät lähtökohtaisesti saa mitään tietoa sellaisista kirjallisten lausuntojen yksityiskohdista, joita ei mainita suullisesti kuulemisessa. Vain kirjallisen lausunnon mahdollisuuden saaneet asiantuntijat eivät lähtökohtaisesti saa mitään tietoa muiden asiantuntijoiden kannoista ennen kirjallisten lausuntojen julkaisemista valiokunnan mietinnön tai lausunnon jälkeen. Jos järjestetään useampia suullisia kuulemisia, kulloinkin suullisesti esitetystä tiedon saavat vain samaan aikaan paikalla olleet. Käytännössä valiokunta tai valiokuntaneuvos voi pyytää asiantuntijoilta kirjallisia lisätietoja ja näkemyksiä kuulemistilaisuuden jälkeenkin. Käytännössä osa asiantuntijoista toimittaa lausuntonsa etukäteen myös muille kuultaville asiantuntijoille, jotta lähettäjä voi kuulemistilaisuudessa

vastata lausuntoaan koskeviin muiden asiantuntijoiden kommentteihin.

Myös valiokunnalle annettava hallituksen esityksen esittely ja vastine ministeriön toimesta ovat osa asiantuntijoiden kuulemista.

## 6.4 Suullinen asiantuntijakuuleminen

Valiokunnalle suullisesti annettavat asiantuntijalausunnot (mukaan lukien vastaukset valiokunnan jäsenten kysymyksiin) tulevat julkisiksi vain siltä osin kuin niitä käsitellään kirjallisissa asiantuntijalausunnoissa (mukaan lukien kirjallisen lausunnon täydennys ja esittelevän ministeriön vastine). Käytännössä valiokuntaneuvos yleensä kertoo merkittävästä suullisesta palautteesta esittelevän ministeriön edustajalle esimerkiksi sähköpostilla. Vain kirjalliset asiantuntijalausunnot tulevat julkisiksi valiokuntakäsittelyn päätyttyä. Muut valiokunnan työasiakirjat eivät ole julkisia eikä edes eduskunnan muilla valiokunnilla ole oikeutta tutustua niihin.

### Suositus

Suosittelavaa on, että valiokunnan puheenjohtaja tai valiokuntaneuvos pyytää asian käsittelyn kannalta merkittävästi kommentoinutta asiantuntijaa toimittamaan sanomansa myös kirjallisesti tai että suullinen kommentti huomioidaan ministeriön vastineessa. Näin kaikki merkittävä asiantuntijapalautte voidaan julkaista valiokuntakäsittelyaineistona eduskunnan verkkosivuilla. Näin on myös mahdollista arvioida esittelevän ministeriön vastinetta tältäkin osin.

Esimerkiksi syksyllä 2022 asian esittelevälle ministeriön asiantuntijalle varattiin yleensä 5–10 minuuttia ja muille asiantunti-

joille kolme minuuttia suulliseen esitykseen (ajat vaihtelevat valiokunnittain ja työtilanteen mukaan).

Ohjeen mukaan mahdolliset muutosehdotukset perusteluineen on tärkeää esittää selkeästi kirjallisessa lausunnossa. Asiantuntijoiden puheenvuorojen jälkeen valiokunnan jäsenet esittävät asiantuntijoille kysymyksiä. Puheenjohtajan salliessa asiantuntijat voivat myös kommentoida toistensa lausuntoja. Jos valiokunta pyytää asiantuntijalta lisäselvitystä, sen voi toimittaa kirjallisena kuulemistilaisuuden jälkeen (Asiantuntijan kuuleminen valiokunnassa).

Yleensä asian valtioneuvostossa esitelty ministeriön asiantuntija esittelee asian myös valiokunnassa. Asian tärkeydestä ja muista olosuhteista riippuen esittelijänä tai kuultavana voi olla myös ministeriön johtoa, ministeri mukaan lukien. Joissakin tapauksissa hallinnonalarajat ylittävän asian esittelee useampi asiantuntija eri ministeriöistä. Suullinen esittely perustuu yleensä hallituksen esityksen ja valtioneuvoston listan teksteihin. Suullinen esittely voi helpottaa esitykseen tutustumista ja valmistelun riittävyden arviointia.

Esimerkiksi arvopaperi- ja yhtiölainsäädäntöön olennaisesti vaikuttavan HE:n esitelleet asiantuntijat olivat valtiovarainministeriöstä ja oikeusministeriöstä. On myös mahdollista, että valiokunnan asiantuntijakuulemisessa asian esittelee toisen ministeriön edustaja, mikä voi aiheuttaa epäselvyyttä poliittisen vastuun jakautumisen osalta.

### **Suositus**

Suosittelavaa on yleensä tehdä suullisen esittelyn tueksi tiivis PowerPoint- tai vastaava esitys, jossa on kuvattu HE:n sisällön ja vaikutusten pääkohdat, mahdolliset merkittävät erimielisyyden aiheet ja valmistelun, erityisesti kuulemisten ja muun tiedonhankinnan, pääpiirteet.

Esitykseen kannattaa sisällyttää myös linkit yksityiskohtaisiin sisältöihin, koska esitys on kuulemisen jälkeenkin valiokunnan ja eduskuntaryhmien käytettävissä. Suppeasta teknisuonteisesta ja yleisesti kannatetusta HE:stä ei ole tarpeen tehdä tällaista esitystä.

### **Suositus**

Suosittelavaa on lähettää esittely etukäteen tiedoksi myös muille kuultaville asiantuntijoille, jos esittelyn perustelut tai painotukset poikkeavat HE:stä (esimerkiksi HE:n antamisen jälkeen ilmenneiden seikkojen vuoksi). Tämä helpottaa ja nopeuttaa asiantuntijakuulemista.

Asian esittelyn jälkeen muut suulliset kuultavat asiantuntijat käyttävät puheenvuoron puheenjohtajan antamassa järjestyksessä. Puheenvuorossa voi käsitellä sekä esitystä että muiden asiantuntijoiden kommentteja. Asiantuntijoiden puheenvuorojen jälkeen puheenjohtaja ja valiokunnan jäsenet voivat kommentoida ja esittää kysymyksiä. Puheenjohtaja jakaa kommentointipuheenvuorot muille suullisesti kuultaville asiantuntijoille. Käytännössä ainakin asian esittelevälle ministeriön asiantuntijalle voidaan varata mahdollisuus yksityiskohtaisen kirjallisen vastauksen antamiseen myöhemmin.

Suosittelavaa on valmistautua kuulemiseen niin, että esittelevän ministeriön asiantuntija voi ainakin alustavasti vastata kysymykseen tai tuoda esiin seikkoja, jotka vaikuttavat vastauksen sisältöön (on tärkeää säilyttää valiokunnan luottamus ministeriön asiantuntemukseen asiassa).

Kuultavaksi kutsuttavien asiantuntijoiden lisäksi muut asiantuntijoina itseään pitävät lähettävät valiokunnille enemmän tai vähemmän vapaamuotoisia kommentteja ja ehdotuksia, joihin suhtautuminen vaihtelee valiokunnittain. Kirjallisen lausumisen merkitystä korostaa se, että valiokuntien

asiantuntijakuulemisista ei ole saatavana tallenteita, suullisia kuulemisia ei litteroida ja vain kirjalliset lausunnot julkaistaan valiokunnan mietinnön tai lausunnon yhteydessä. Näin siitä huolimatta, että verkkokeskustelupalveluita käyttäen toteutettavat asiantuntijakuulemiset ovat jo pääsääntö.

## 6.5 Esittelevän ministeriön vastine

Valiokuntaoppaan mukaan mietintövaliokunnan on asiaa käsitellessään pidettävä riittävästi yhteyttä asian esitelleeseen tai asiassa muuten toimivaltaiseen ministeriöön. Yhteydenpidon tavat ja määrä riippuvat asian laadusta ja laajuudesta. Valiokunta voi esimerkiksi pyytää saamistaan asiantuntijalausunnoista ja muista selvityksistä ministeriön vastineen. Oppaan mukaan valiokunnan hallituksen lakiehdotukseen kaavailemista pykälämuutoksista on tarvittaessa syytä olla erikseen yhteydessä ministeriöön. Oppaassa yhteydenpidon vähimmäisvaatimuksena on, etteivät valiokunnan merkittävät muutoseh-

dotukset tai ehdotus esityksen hylkäämisestä tule ministeriölle yllätyksinä (kohta 5.1). Käytännössä myös lausuntovaliokunnat ja ministeriöt pitävät

keskenään yhteyttä valiokuntakäsittelyn aikana.

Vastineen pyytämässä ja vastineen esitystavan ohjeistuksessa on eroa valiokuntien välillä. Valiokuntien käytännöt vaihtelevat jossain määrin sen suhteen, milloin ministeriöltä pyydetään vastine ja miten asiantuntijapalautetta tulisi käsitellä vastineessa. Käytännössä ministeriö voi tiedustella vastineen antamismahdollisuutta ottaen huomioon, että käytännössä esittelevällä ministeriöllä pitäisi olla paras käsitys HE:n yksityiskohdista ja yksityiskohdan muutoksen vaikutuksesta kokonaisuuteen ja muihin yksityiskohtiin.

*Vastineen pyytämisessä ja vastineen esitystavan ohjeistuksessa on eroa valiokuntien välillä.*

Vastineella voi edistää valiokuntakäsittelyn avoimuutta, kun vastineessa käsitellään myös valiokunnan saama suullinen asiantuntijapalaute ja vastineluonnos annetaan tiedoksi muille asiantuntijoille. Vastineella voi vähentää ei-toivottuja tilanteita, joissa esimerkiksi asiantuntijalausuntojen muotoilujen käyttämisellä valiokunnan mietinnössä tai lausunnossa olisi vaikutuksia, joita ei ole tarkoitettu.

### **Suositus**

Suosittelavaa on keskustella vastineen antamisesta valiokuntaneuvoksen kanssa ainakin silloin, kun esittelijä arvioi, että asiantuntijakuulemisen palautteen perusteella valiokunnan mietintöön tai lausuntoon voi tulla perusteluiden tai pykäläien osalta muutoksia HE:een verrattuna.

Vastine helpottaa valiokuntakäsittelyä ja tukeen HE:ssä esitettyä, kun vastineessa on yhteenveto asiantuntijakuulemisen muutosehdotuksista ja muista kommentteista, kuten esityksen käsittelyn kannalta olennaisista puuttuvista tiedon ja tunnistetuista erimielisyyksistä, sekä perustellut ratkaisuehdotukset tai perustellut ratkaisuvaihtoehdot, jos useampaa vaihtoehtoa pidetään hyväksyttävänä. Tällaisella vastineen esitystavalla voi helpottaa merkittävästi valiokuntatyötä ja lisätä valiokuntakäsittelyn avoimuutta.

### **Suositus**

Suosittelavaa on sisällyttää vastineeseen kaikki valiokunnan saama asiantuntijapalaute olennaisilta osin, mahdolliset valiokuntaneuvoksen lisäkysymykset ja kommentointipyynnöt sekä arviot palautteesta. Ja tietenkin esittelevän ministeriön kannat. Vastineessa on hyvä mainita sen toteutuksesta (esimerkiksi myöhemmin tässä luvussa mainittu kommentointimahollisuus asiantuntijoille).



## Suositus

Suosittelavaa on, että asiantuntijapalautte, arviot ja esittelevän ministeriön kannat esitetään asiakokonaisuuksittain ja helposti havaittavalla tavalla vastineen käytön helpottamiseksi (säännösten osalta pykälä- ja momenttitasolla ja perusteluiden osalta lisäyksinä, muutoksina ja poistoina vastineessa mainittaviin HE:n perusteluiden kohtiin verrattuna). Yksi käyttökelpoinen malli on lausuntoyhteenvetoa ja lausuntopalautearviota vastaava esitystapa. Jos vastine on laaja, suositeltavaa on lisätä alkuun sisällysluettelo. Näin valiokunnan jäsenkin löytää nopeammin etsimänsä yksityiskohdan.

Kaikkea olennaista palautetta koskevat arviot ja kannat on perusteltava. Asiantuntijoiden merkittävien muutos-, lisäys- ja poistoehdotusten (pykälät tai perustelut) kannattaminen ja vastustaminen on perusteltava. HE:n lausunnot-kohdassa esitettävään verrattuna on tavallista, että vastineessa on yhtäältä arvioitava ja perusteltava palautetta suhteessa suuriin yleisiin periaatteisiin (esimerkiksi oikeusjärjestyksen/politiikan johdonmukaisuus ja saumattomuus) ja toisaalta pienempiä asioita kuin mitä käsitellään hallituksen esityksen lausunnot-kohdassa (esimerkiksi tarve täydentää tai muuttaa sitä, mitä HE:n säännöskohtaisissa perusteluissa on esitetty).

Suosittelavaa on, että esittelevä ministeriö tarjoaa eduskunnan kuulemille asiantuntijoille mahdollisuuden kommentoida vastineluonnosta, joka sisältää yhteenvedon asiantuntijapalautteesta, sitä koskevista arvioista ja ministeriön kantaluonnoksista. Lyhytkin kommentointikierros varmentaa vastineen laatua.

Joskus voi olla tarpeen, että esittelevä ministeriö järjestää tapaamisia valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden kanssa valiokunnassa esiin nousseen asian selvittämiseksi ja ministeriön ratkaisuehdotuksen muotoilemiseksi. Kommentointimahdollisuuden antami-

nen on tarpeen ainakin silloin, kun asiantuntijapalautte poikkeaa merkittävästi HE:stä ja esittelevä ministeriö ei ole valmis hyväksymään ehdotettuja muutoksia. Vastineen valmistelu edellä mainittu tavoin helpottaa mahdollista ministeriöiden kantojen koordinaointia ja yleensä myös esittelevän ministeriön kannan muodostusta.

## Suositus

Suosittelavaa on otsikoida vastineasiakirja esimerkiksi: "HE xx/xxxx vp - vastine x-valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa esitettyyn". Tämä helpottaa vastineiden löytämistä ja käyttämistä. Suositeltavaa on, että, eduskunnan kaikki valiokunnat otsikoisivat verkkosivuilleen tulevat ministeriöiden esittely- ja vastineasiakirjalinkit samalla tavalla.

Tämä helpottaisi vastineiden löytämistä ja käyttämistä. Valiokuntatyön päätyttyä asiantuntijalausunnot, ministeriön vastine mukaan lukien, julkaistaan Eduskunnan sivuilla HE-asian käsittelytiedoissa aikajärjestyksessä vaihtelevin otsikoin. Esimerkiksi HE 47/2022 käsiteltiin kolmessa valiokunnassa ja jokainen valiokunta on otsikoinut vähän eri tavoin saamansa oikeusministeriön vastineen.

Valiokunnan saama asiantuntijapalautte ei ole edes eduskunnan toisen valiokunnan käytettävissä ennen ensin mainitun valiokunnan lausunnon tai mietinnön valmistumista. Tietävästi mietintöjen ja lausuntojen valmistumis- ja julkistamisajankohdilla on voitu tämän vuoksi taktikoida silloin, kun valiokuntien puheenjohtajina on hallitus- ja oppositiopuolueiden edustajia. Jotta asian käsittely kaikissa valiokunnissa perustuisi kaikkeen käytettävissä olevaan tietoon ja olisi mahdollisimman joutuisaa, ministeriön vastineessa on suotavaa mainita myös toisen valiokunnan käsittelyssä saadusta valiokuntakäsittelyn kannalta olennaisesta palautteesta, mikäli siihen ei ole estettä salassapitovaatimusten perusteella tai vastaavasta syystä.

## 6.6 Esimerkit: Esittelevän ministeriön vastine

Yhtiöiden osuuskuntien ja yhdistysten etäkokouksia koskevasta HE:stä (47/2022 vp) eduskunnan ympäristövaliokunta ja lakivaliokunta antoivat lausuntonsa talousvaliokunnalle, jonka mietinnössä otettiin huomioon myös muiden valiokuntien lausunnot. Valiokunnat saivat pyytämänsä

lausuntopalautteen lisäksi myös epävirallista palautetta, joka on otettu huomioon talousvaliokunnalle annetusta oikeusministeriön vastineessa. HE:n esitelteen oikeusministeriön vastine sisältää koosteen kaikesta palautteesta, arviot ja ehdotukset palautteen huomioon ottamisesta valiokunnan mietinnössä sekä lakiehdotusten että

*Valiokunta kiitteli erityisesti lopputuleman selkeyttä. Tekstiä oli jäsennetty käyttämällä lihavoitua niissä kohdissa, joissa pykälää oli syytä muuttaa tai mietintöä oli täydennettävä. Usein vastineet ovat yhtä pötköä, josta edustajan on vaikea löytää lopputulosta.*

valiokunnan mietinnön mahdollisten perustelukannanottojen osalta.

Digitalisoinnin hyödyntämismahdollisuuksien laajentamista ja pienten yhdistysten taloushallinnon taakan helpottamista koskevaa HE:tä (HE 200/2022 vp), käsiteltiin lakivaliokunnassa. Tässäkin asiassa valiokunta sai pyytämänsä palautteen lisäksi muuta palautetta, jonka antaja muotoili palautteensa asiantuntijalausunnan muotoon ennen palautteen käsittelyä valiokunnassa ja palautteen julkaisemista. HE:n esitelteen oikeusministeriön vastine sisältää tässäkin koosteen kaikesta palautteesta, arviot ja perustelutekstiehdotukset valiokunnan mietintöön.

Asunto-osakeyhtiöiden rakennusten yhteisten tilojen esteettömyyden ja asumisen kestävyuden parantamista helpottava HE (250/2022 vp) käsiteltiin ympäristövaliokunnassa. Oikeusministeriön vastineen rakenne oli sama kuin edellä mainituissa vastineissa. Valiokunta kiitteli erityisesti lopputuleman selkeyttä. Tekstiä oli jäsennetty käyttämällä lihavoitua niissä kohdissa, joissa pykälää oli syytä muuttaa tai mietintöä oli täydennettävä. Usein vastineet ovat yhtä pötköä, josta edustajan on vaikea löytää lopputulosta.

## 7. Seuranta ja jälkiarviointi – Sääntelyn ajantasaisuuden edellytys sekä tietopohjaisuuden ja avoimuuden varmistus

Järjestelmällinen seuranta on lainsäädännön laadun varmennuksen ja ajan tasalla pitämisen edellytys. Seuranta helpottaa muutosaloitteiden ennakointia ja arviointia. Seuranta voi usein parantaa kuulemalla sidosryhmiä.

Lakien tavoitteena on edistää yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista. Lakien vaikutukset eivät kuitenkaan usein muodostu toivotun laisiksi esimerkiksi säänneltävien ilmiöiden monimutkaisuuden, käytäytymismuutosten ennakoinnin haastavuuden ja yhteiskunnan nopean muuttumisen vuoksi. Siksi lakien vaikutuksia ja toimivuutta on tarpeen seurata ja arvioida.

Seurannalla tarkoitetaan ministeriöiden jatkuvaluonteista toimintaa voimassa olevan sääntelyn vaikutusten ja toimivuuden seuraamiseksi. Jälkiarvioinnilla taas tarkoitetaan erillistä, kertaluontoista ja perusteellisempaa hanketta sääntelyn vaikuttavuuden, tehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja kehittämisehdotusten arvioimiseksi.

Seurannan ja jälkiarvioinnin tarkoitus on edistää sääntelyn tietopohjaisuutta ja vaikuttavuutta tuottamalla mahdollisimman luotettavia arvioita lakien toteutuneista vaikutuksista ja muutostarpeista. Onko sääntely vaikuttanut siten kuin ajateltiin? Saavutettiin sille asetetut tavoitteet? Onko ilmennyt ennakoimattomia sivuvaikutuksia? Onko sääntelyä tai sen toimeenpanoa tarpeen muuttaa jollain tavalla, jotta tavoitteet saavutettaisiin jatkossa paremmin? Usein seurannassa ja jälkiarvioinnissa on kyse tietyn lain toimivuuden arvioinnista. On tärkeää seurata ja arvioida myös ”ilmiöpohjaisemmin”. Esimerkiksi työoikeuden

alalla ei riitä työsopimuslain toimivuuden arviointi. Tarvitaan myös arviota siitä, miten työläinsäädäntö vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan.

Lakien vaikuttavuuden kriittinen tarkastelu auttaa myös varmistamaan, ettei rajallisia resursseja kohdenneta asioihin, joilla ei ole haluttuja vaikutuksia. Tiedon tuottaminen lakien toteutuneista vaikutuksista on lisäksi viime kädessä keskeistä lainvalmistelun ja demokraattisen päätöksenteon avoimuudelle, vastuullisuudelle ja hyväksyttävyydelle.

Ennakolliset vaikutusarvioinnit, tehokkaan toimeenpanon varmistaminen sekä seuranta ja jälkiarviointi muodostavat parhaimmillaan syklisen, toisiaan täydentävän kokonaisuuden sääntelyn toimivuuden arvioimiseksi. Systemaattinen seuranta ja jälkiarviointi tukevat jatkuvan oppimisen ja kehittämisen kulttuuria, jossa sääntelyä kehitetään pitkäjänteisesti yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseksi.

Jatkuvaluonteinen seuranta on osa ministeriöiden perustoimintaa. Seuranta voidaan organisoida esimerkiksi vastuuttamalla ministeriön virkahenkilöitä tai lain toimeenpanosta vastaava viranomaisen seuraamaan säännönmukaisesti tietyn vastualueen sääntelyä ja varaamalla tähän riittävä työaika. Lakia soveltavan viranomaisen tulostulosohjauksessa voidaan esimerkiksi

asettaa velvoite raportoida määräajoin sääntelyalueen kehityksestä ennalta määriteltyjen mittarien valossa.

Jälkiarviointihankkeet voidaan organisoida kokonaan virkатыönä taikka ryhmittäytötä tai ulkoisia selvityksiä hyödyntäen. Eri alojen asiantuntijoista koostuvat työryhmät tai ohjausryhmät sekä sidosryhmien monipuolinen kuuleminen auttavat arviointiasetelman suunnittelussa, tiedonkeruussa sekä vaikutusten ja toimivuuden arvioinnissa. Esimerkiksi strategisesti merkittävän kokonaisuuden vaikutusten seuraamiseksi ja arvioimiseksi voidaan asettaa laajapohjainen seurantar ryhmä.

Uuden sääntelyn kohde voi olla hyvin vakiintunut tai nopeasti muuttuva, missä tapauksissa seurannan keinot ja aikajänne voivat olla hyvinkin erilaiset. Esimerkiksi säänneltävän uuden ilmiön osalta riittävä seurantaväli voi olla 1–3 vuotta, kun taas vakiintuneen ilmiön 2.0 tai 3.0 sääntelyn osalta riittävä seurantaväli voi olla 5–10 vuotta. Uuden säännellyn ilmiön osalta seurantaan voidaan tarvita aivan uusia mittareitakin, joiden osalta ei ole käytettävissä vertailutietoa aiemmalta ajalta. Ennestään säännellyn vakiintuneen ilmiön osalta on usein riittänyt aiemmat mittarit ja aikasarjojen päivittäminen.

Vuoden 2006 osakeyhtiölain (osakeyhtiölain 3.0 versio) toimivuudesta ja muutostarpeesta laadittiin 2016 virkатыönä oikeusministeriössä arviomuistio, josta järjestettiin lausuntokierros 2016. Esivalmistelua jatkettiin arviomuistion ja siitä saadun palautteen pohjalta 2019–2022 (ks. yksityiskohtaisesti luku [Esivalmistelu](#)).

Vuoden 2010 asunto-osakeyhtiölain (asunto-osakeyhtiölaki 3.0 versio) toimi-

vuotta ja muutostarpeita selvitettiin vuosina 2013–2014 avoimilla kyselyillä ja verkkokeskusteluilla, joiden palaute johti ensi vaiheessa ohjeistuksen ja taloyhtiöiden hyvä hallintotapa -suositukseen kehittämiseen ja vuonna 2016 esivalmisteluun virkатыönä laaditun arviomuistion muodossa (ks. yksityiskohtaisesti yksityiskohtaisesti luku [Esivalmistelu](#)).

Osakeyhtiöiden ja muiden yksityisten yhteisöjen etäkokousten sääntely toteutettiin kesällä 2022 yleisluonteisena senkin vuoksi, että yhteisöjen ja niiden osakkaiden ja jäsenten valmiudet, etäkokouskäytännöt ja tarjolla olevat etäosallistumispalvelut ovat voimakkaassa kehitysvaiheessa. Samalla maan hallitus lupasi seurata kehitystä vuosittain heti lain voimaantulosta lähtien (HE 47/2022 vp). Myös eduskunnan talousvaliokunta piti tärkeänä, että järjestelmien ja sääntelyn kehittämistarpeita edelleen seurataan, jotta kokouskäytännöt olisivat mahdollisimman sujuvia ja joustavia oikeusvarmuutta ja osakkeenomistajien täysimääräisiä oikeuksia vaarantamatta (TaVM 12/2022 vp). Seuranta on tarkoitus toteuttaa esivalmistelun ja perusvalmistelun aikaista tiedonhankintaa vastaavilla kyselyillä ja kartoituksilla ottaen huomioon myös hybridikokouksen määrittely kesällä 2022 voimaan tulleissa lakien muutoksissa.

Opasta kirjoitettaessa oikeusministeriön johdolla valmistellaan valtioneuvoston yhteiset periaatteet sisältäviä ohjeita ja suosituksia lakien vaikutusten ja toimivuuden seurantaan ja jälkiarviointiin. Periaatteet on suunnattu sekä ministeriöiden lainvalmistelusta ja toiminnan kehittämisestä vastaavalle johdolle, että seurannan ja jälkiarviointien suunnitteluun ja toteutukseen osallistuville virkahenkilöille.

# Lähteet

## Virallislähteet

**Arvopaperimarkkinayhdistys.** Yhtiökokous. Haettu 10.2.2023.

**Eduskunnan tarkastusvaliokunta.** 2022. Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet. Haettu 13.2.2023.

**Eduskunta.** 2022. Valiokunnan mietintö YmVM 21/2022 vp– HE 250/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta (PDF). Haettu 10.2.2023.

**Eduskunta.** 2019. Valiokuntaopas (PDF). Eduskunnan julkaisu.

**Eduskunta.** 2022. Valiokuntien asiantuntijakuulemiset. Haettu 15.12.2022.

**OECD.** 2022. Better Regulation Practices across the European Union 2022. OECD Publishing, Paris. Haettu 13.2.2023.

**OECD.** 2021. OECD Regulatory Policy Outlook 2021. OECD Publishing, Paris. Haettu 13.2.2023.

**OECD Public Governance Reviews.** 2021. Civic Space Scan of Finland 2021. OECD Publishing, Paris. Haettu 13.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2013. Asunto-osakeyhtiölain toimivuus 2013: hallituksen jäsenet. Haettu 13.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2013. Asunto-osakeyhtiölain toimivuus 2013: isännöitsijät. Haettu 13.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2021. Etäkokoukset ja etäosallistuminen osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa. Työryhmän mietintö. Haettu 10.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2023. Hallituksen esityksen laatimisohjeet (HELO-ohje). Valtioneuvoston julkaisu. Haettu 1.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2023. Lainvalmistelun prosessiopas (Prosessiopas). Valtioneuvoston julkaisu. Haettu 1.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2022. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje (Vaikutusarviointiohje). Valtioneuvoston julkaisu. Haettu 11.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2022. Osakeyhtiölain toimivuus ja muutostarpeet. Lausuntotiivistelmä. Haettu 10.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2020. Selvitys yhteisöjen kevään ja kesän 2020 kokouk käytännöstä. Haettu 10.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2023. Säädösvalmistelun kuulemisopas (Kuulemisopas). Valtioneuvoston julkaisu. Haettu 1.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2023. Vastine eduskunnan ympäristövaliokunnalle. Haettu 27.1.2023.

**Oikeusministeriö.** 2021. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla – työryhmän mietintö. Haettu 10.2.2023.

**Oikeusministeriö.** 2020. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla: Yhdistyslain ja muun yhteisölainsäädännön kehittämistarpeet. Yhteenveto verkkokyselystä ja -keskustelusta. Haettu 10.2.2023.

**Opetus- ja kulttuuriministeriö.** 2014. Vaikuta varhaiskasvatukseen: Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia. Haettu 10.2.2023.

**Valtioneuvosto.** 2020. Katsaus: Lainsäädännön jälkiarviointi lisää avoimuutta. Haettu 10.2.2023.

**Valtioneuvosto.** 2022. Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Haettu 10.2.2023.

**Valtioneuvosto.** 2020. Selvitys osakeyhtiön velkojiensuojan selventämisestä ja suojamenettelyiden helpottamisesta. Haettu 10.2.2023.

**Valtioneuvosto.** 2017. Valtioneuvoston esittelijän käsikirja (Esittelijän käsikirja). Haettu 15.12.2022.

**Valtioneuvoston kanslia.** 2019. Aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi: tarkentavia näkökohtia (PDF).

**Valtioneuvoston kanslia.** 2022. Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021. Haettu 13.2.2023.

**Valtioneuvoston kanslia.** 2014. Valtioneuvoston asianhallinnan hankinnan valmistelu (VAHVA) -hanke. Haettu 13.2.2023.

## Muut lähteet

**Aula, V.,** Kansalaisen osallistamisen välineitä maailmalla. Sitran työpaperi. Julkaistu 15.6.2022.

**Backman, J.** 2021. Miten Suomessa säädetään laki. Sitran selvitys. Julkaistu 25.11.2021.

**Demirbas, S., Lahdenperä, S., Peltonen, L., Saarikoski, H., Jauhiainen, J., Heiskanen, H., Vaara, E., Airaksinen, J.** 2022. Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa. Oikeusministeriö 2021:1.

**Kallioniemi, E., Vahti, J.** 2021. Miten demokratiaa kokeillaan? Sitran selvitys. Julkaistu 1.6.2021.

**Keinänen, A., Pajujoja, J.** 2020. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. (PDF) Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

**Keinänen, A., Pälvimäki, L.** 2022. Näkykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen valmistelutavassa? Artikkel. Edilex 2022/47.

**Lihr, T.** 2022. Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa: Lausuntotiivistelmä. Valtioneuvoston julkaisu 2022:36.

**Lonka, H., Keinänen, A., Ovaska, E., Kiiski, K., Jääskeläinen, V., Ylipaavalniemi, J., Miettinen, P.** 2020. Lainvalmistelun tiedonhallinta haasteena – tekoäly ratkaisuna? Edilex.

**Popelier, P.** "Management of Legislation". Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners. Chapter 4. 2021. Oxford: Hart Publishing. Haettu 19.3.2021

**Rantala, K.** 2011. Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia; 255.

**Rantala, K., Järvikangas, I., Pitzén, S., Kautto, P., Ahonen, P., Uusikylä, P., Jaakkola, S., Saarela, S-R., Aaltonen, O-P., Carling, C.** 2021. Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi: Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28.

**SILE.** Lainsäädännön vaikutukset hiljaisiin toimijoihin: riittämättömästä tietoperustasta osallistaviin ratkaisuihin. Haettu 15.12.2022.

**Sitra.** Uudistuva päätöksenteko -projekti. Haettu 13.2.2023.

**Uhlmann, F., Christoph, Konrath, C.** 2021. "Participation." Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners. Haettu 19.3.2021.

**Uusikylä, P., Keinänen, A., Vartiainen, N., Ervasti, K., Salminen, V., Kettinen, J., Lintinen, U., Köppä, L., Lindström, E.** 2023. Kohti laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit.

**Vesa J., Kantola A.** 2016. Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lainvalmistelussa. Haettu 1.2.2023.

**V-Dem Institute.** 2022. DEMOCRACY REPORT 2022. Autocratization Changing Nature? (PDF).

# Liite 1 Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän työsuunnitelma

Työryhmän hyväksyi työsuunnitelmansa 9.4.2019. Työsuunnitelmaa päivitettiin 19.6.2019, 8.1.2020 ja 18.6.2020.

## 1. Tausta

## 2. Muutostarpeet ja niiden kartoittaminen

Muutostarvetarkastelun kohdealueiden ja -ilmiöiden ja tarkastelun organisoinnin määrittely yleisellä tasolla sekä yhteistyö aihealueen VN TEAS -hankkeen ja Suomen Akatemian Kansalaisuuden kuulut ja kuplat -hankkeen kanssa.

## 3. Työryhmän ja seurantaryhmän asettaminen

## 4. Lainvalmistelutyöryhmän ja seurantaryhmän työsuunnitelma

Huhti-kesäkuu 2019: Tiedonkeruu, työsuunnitelma (sisältäen yhteistyön VN TEAS -hankkeen kanssa), työtavat, tieto- arviointitarpeen kartoitus ja tietojen keruun käynnistys

Vko 14, 16 ja 17: Työsuunnitelma ja työtavat, ensimmäisen, sääntelytarpeen mahdollisia kohteita, kartoittavan yleisökyselyn ja -keskustelun valmistelun aloitus.

Seurantaryhmän kokous: seurantaryhmän tehtävät ja työtavat, työryhmän työsuunnitelman esittely. Sääntelytarpeen mahdollisia kohteita kartoittavan yleisökyselyn sisältö, toteutus ja viestintä; kyselyn julkistamisesta tiedotetaan myös seurantaryhmää, jonka jäseniä kannustetaan tahoillaan viestimään kyselystä omille jäsenilleen/muille viiteryhmillä. Yleisökyselyn ja -keskustelun lisäksi kevään 2019 aikana suunnitellaan ja taustoitetaan hankkeen kv-vertailujen toteutus.

Vko 18–20: Yleisökysely auki: tarvittavien viestintätoimien seuranta ja koordinointi kyselyn aikana työryhmässä ja seurantaryhmässä edustettujen tahojen kanssa.

DAF/CA/CG(2019)1 DAF/CA/CG(2019)1 Vko 21: Yleisökyselyn palaute ja sen arviointi, yleisökuulemisen toisen vaiheen keskustelualustan taustoitus, toteutus ja viestintä.

Vko 22–24: Yleisökeskustelun alusta auki: keskustelun moderointi (työryhmän pj., jäsenet, asiantuntijat ja sihteeri), tarvittavien viestintätoimien seuranta ja koordinointi keskustelun aikana. Lisäksi Järjestöjen koolle kutsumia ja yhdessä OM:n ja työryhmän kanssa järjestämiä

työpajoja, jossa esitellään työryhmän työtä ja osallistumismahdollisuuksia (verkkokeskustelu ja mahdolliset myöhemmät vaiheet) sekä keskustellaan yhdistyslain muutostarpeista ja ”kevyemmän yhdistysmuodon” sääntelytarpeesta. Lisäksi yleisön osallistumismahdollisuuksien viestintää ja markkinointia Oodissa 14.5. sekä erilaisissa kansalaistapahtumissa pääkaupunkiseudulla (esimerkiksi kulttuuritapahtumia, kaupunginosajuhlia).

Vko 25: Yleisökyselyn ja -keskustelun tulosten yhteenveto ja alustava arvio, kesän ja syksyn työsuunnitelma. Seurantaryhmän informointi yleisökeskustelusta ja kesän syksyn työsuunnitelmasta.

KESÄTAUKO – Vko 26–33: Muun muassa kv-vertailuaineiston kerääminen sekä yleisökyselyn ja -keskustelun palauteyhteenvedon ja arvion laatiminen OM:ssä.

Vko 34–35: Keskustelu yleisökuulemisen ja -keskustelun ja muun tiedonhankinnan tuloksista sekä työsuunnitelman toteutuksen etenemisestä. Täydennetty 19.6.2019: Pidetään työryhmän kuulemistilaisuudet (2–3 kpl, tarpeen mukaan, sidosryhmien, kuten muun muassa viranomaisten, palaute) tiedonkeruun tulosten ja vaihtoehtojen arvioimiseksi. Arvioidaan lisätietotarpeet ja toteutusaikataulu.

Vko 36: Seurantaryhmän kokous: informointi yleisökuulemisen ja -keskustelun ja muun tiedonhankinnan tuloksista ja työsuunnitelman toteutuksen etenemisestä.

Vko 37–45: Työryhmä jatkaa edellisessä kokouksessa aloittamaansa työtä seurantaryhmän palaute huomioon ottaen. Tarvittavat kokoukset sovitaan kesätauon jälkeen. Täydennetty 19.6.2019: Työryhmän kokouksissa arvioidaan, onko vielä tarpeen jatkaa/täydentää tiedonkeruuta joiltain osin. Keskustellaan luonnoksesta ”työryhmän lainsäädäntösuunnitelmaksi”

Marraskuu/2019: TEAS-väliraportti esitellään OM:n työryhmälle ja seurantaryhmälle.

## **5. Lainvalmistelun asiakohtien määrittely (päivitetty 19.6.2019)**

Marras-joulukuu 2019: Työryhmä päättää seurantaryhmää kuultuaan toimeksiannon mukaisen lainsäädännön valmistelusta. Tästä eteenpäin valmistelun aikataulu riippuu tavoitteista, sisällöstä ja saadusta palautteesta (työsuunnitelmaa päivitetään myöhemmin). Työryhmä määrittelee, miten ja milloin työryhmän ehdotuksen vaikutukset arvioidaan.

Tiedonkeruun perusteella tunnistetut ja arvioidut yhdistyslain ja muun yhteisöllistä kansalais-toimintaa koskevan sääntelyn muutostarpeet sekä luonnos tulevan säädösehdotuksen sisältävän raportin päälinjoiksi (I osa: pääasialliset sisällöt, jatkotyössä huomioon otettavat seikat) sekä toteutusta (II osa: kokousaikataulu, kuulemiset).

18.11.2019 työryhmä päätti lainvalmistelusuunnitelmastaan kevästä syksyyn kestäneen tiedonkeruuvaiheen tulosten ja arvioinnin perusteella. Lainvalmistelusuunnitelma sisälsi alustavan arvion nykytilasta, vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista.



Lainvalmistelusuunnitelman asiat asiakokonaisuuksittain:

- 1** Rekisteröidyn yhdistyksen perustaminen: yhden perustajan yhdistys, sääntöjen kirjoittamista vähentävät olettasäännöt yhdistyslakiin, yhdistyksen perustaminen englanniksi, sääntömallit verkkoon, PRH:n yhdistysrekisterin verkkopalvelun kehittäminen.
- 2** Jäsenten päätöksenteko: yhdenvertaisuusperiaate yhdistyslakiin, yhdistyksen ja valtuutettujen verkkokokous, jäsenen kyselyoikeus ja hallituksen vastausvelvollisuus.
- 3** Yhdistyksen hallinto: päätösvallan delegointi jäsenasioissa, järjestön päätösvallan lisääminen jäsenyhdistyksessä, jäsenyhdistyksen jäsenen päätösvallan lisääminen järjestössä, järjestön ja/tai jäsenyhdistyksen tiedonsaannin lisääminen järjestön piirissä, hallituksen päätöksenteon vapaamuotoisuus, toimitusjohtajatoimielin, esteellisyysääntely.
- 4** Talouden raportointi ja tarkastus: maksuperusteinen kirjanpito ja tilinpäätös, tilintarkastus ja toiminnantarkastus.
- 5** Yhdistysten rakennemuutokset: purkamisen ja rekisteripoiston helpottaminen, sulautuminen ja jakautuminen.
- 6** Kevyemmin säännelty ryhmä: oikeushenkilöys, Y-tunnus, sisäisten suhteiden ja edustamisen olettasäännöt.
- 7** Muut muutosehdotukset ja selvitykset: yhdistyslakiin ja muuhun lainsäädäntöön liittyvät, hyvä hallintotapa -ohjeistus, tilintarkastuksen laajuus ja toiminnantarkastuksen merkitys käytännössä, talkootyön verotus, tietosuoja, verotili ja valtionapukäytännöt.

Lainvalmistelusuunnitelmassa oli määritelty valmisteltavan sääntelyn sisällön suuntaviivat ja valmistelun vastuutus kunkin asiakohdan osalta. Seuraavassa esimerkki maksuperusteinen kirjanpito ja tilinpäätös -asiakohdasta:

Verkkokyselyn ja -keskusteluiden sekä työryhmän ja seurantar ryhmän palautteen perusteella tulee uusien yhdistys- ja/tai yhteisömuotojen kehittämisen sijasta selvittää yhdistysmuotoisen – rekisteröidyn ja rekisteröimättömän – kansalaistoiminnan helpottamista.

Verkkokeskustelussa suurin osa vastaajista piti kevennettyä velvollisuutta tulojen ja menojen dokumentointiin riittävänä kaikkein pienimmille yhdistyksille. Kevään ja syksyn verkkokeskusteluissa, työryhmässä ja seurantar ryhmässä nykyistä kirjanpito- ja tilinpäätösvelvollisuutta on pidetty liian raskaana pienimmille yhdistyksille ja merkittävänä rajoittimena pienimuotoisen ja/tai epäsäännöllisen kansalaistoiminnan harjoittamiseen yhdistysmuodossa. Työpajoissa, taloushallinnon palveluntarjoajien haastatteluissa ja TEM:n kevyempi tarkastus -työryhmässä on käynyt ilmi, että jo nyt käytössä on perinteisiä kirjanpito- ynnä muita taloushallintopalveluita yksinkertaisempia ja edullisempia pitkälti digitalisoituja automatisoituja ja standardoituja hinnaltaan aiempaa edullisempia tukipalveluita. Nykyiset palvelut eivät kuitenkaan mahdollista pelkästään tiliotteeseen perustuvaa riittävää dokumentointia ja raportointia menopuolen osalta ja kaikkein pienimmille toimijoille muutaman euron kustannus/kulukorvaus/palkkio tms. suoritus voi olla paljon. TEM:ssä on esiselvitetty kirjanpitolainsäädännön uudistamista siten, että pienimpien kirjanpitovelvollisten talouden dokumentoinnissa ja raportoinnissa voitaisiin hyödyntää mahdollisimman pitkälle digitalisoinnin ja automatisoinnin tuomat mahdollisuudet. Pienimpien rekisteröityjen ja rekisteröimättömien yhdistysten talouden dokumentoinnin ja raportoinnin helpottamisesta on aloitettu keskustelut myös Verohallinnon ja VM:n vetämän valtionavustusten hakumenettelyiden kehittämistyöryhmän kanssa.

Työryhmä jatkaa tiliote- tai muun vastaavan muistiinpanokirjanpidon lainsäädännöllisen toteutustavan/-tavat ja soveltamisalan selvittämistä (sääntely yhdistyslakiin tai kirjanpitola-

kiin). Lisäksi työryhmä selvittää verohallinnon, rahoittajien, tukien antajien/valvojien (muun muassa OKM, STM/STEA, VTV, VM:n valtionapumenettelyiden kehittämistyöryhmä) sekä esitutkinta- ja rahankeräysviranomaisten tarpeet.

Työryhmä (tai puheenjohtaja ja sihteeri) kuulee edelleen myös kirjanpito- ja taloushallinnon palveluiden tarjoajia kevyempään raportointiin perustuvien palveluiden kehitysmahdollisuuksien selvittämiseksi.

## **6. Valmistelu**

VM:n työryhmän ja TEM:n kirjanpito- ja tilinpäätössääntelyn valmistelusta vastaavien (myös KILA:n edustajia) kanssa asiasta päästää keskustelemaan tammi-helmikuun vaihteessa. Työryhmä (tai puheenjohtaja ja sihteeri) kuulevat edelleen myös kirjanpito- ja taloushallinnon palveluiden tarjoajia kevyempään raportointiin perustuvien palveluiden kehitysmahdollisuuksien selvittämiseksi.

Sääntelyvaihtoehdot kirjoitetaan HE-muotoon (pykälä ja yleis- ja yksityiskohtaiset perustelut) ja ensimmäinen käsittelykerta työryhmässä viikolla 18 (tarvittaessa jatketaan viikolla 22). Työryhmäkäsittelyn jälkeen vaihtoehtoja testataan työpajoissa ja verkkokeskustelussa ennen mahdollisen ehdotuksen esittelyä seurantaryhmälle.

### **II Työryhmän ja seurantaryhmän kokoussuunnitelma keväälle 2020 (päätetty 18.11.2019)**

vko 2 – työryhmän kokous; kevään 2020 tarkempi kokoussuunnitelma, lakiehdotusten valmistelun taustoitusta

vkot 5, 7, 10, 12, 13 – työryhmän kokoukset; yksittäisten säännösehdoitusten käsittelyä työryhmän tarkemmin päättämässä järjestyksessä

vko 14 – seurantaryhmän kokous; seurantaryhmän palaute työryhmän alkuvuonna 2020 käsittelemistä/valmistelemista ehdotuksista

vkot 15, 16, 18, 20 ja 22 – työryhmän kokous; seurantaryhmän palautteen läpikäynti ja yksittäisten säännösehdoitusten käsittelyä

vko 23 – seurantaryhmän kokous; seurantaryhmän palaute työryhmän loppukevään 2020 aikana käsittelemistä/valmistelemista ehdotuksista, työryhmän toimikauden lopun työsuunnitelma

vko 24 – työryhmän kokous; seurantaryhmän palautteen läpikäynti, kevään 2020 työryhmätyön yhteenveto ja syyskauden 2020 työsuunnitelma

## **7. Lainvalmistelun toteutus (sisällöt, valmistelutavat, aikataulut ja vastuutus – päätetty 18.6.2020 ja päivitetty lokakuussa 2020)**

vko 34 – seurantaryhmän kirjallisten kommenttien arvio ja 4.9. kokouksen aineisto

vko 36 - seurantaryhmän kokous – myös työryhmän jäsenet voivat osallistua

vko 37 – seurantaryhmän palaute ja sen huomioon ottaminen jatkovalmistelussa; taustoittava keskustelu kevyempiä toimijaryhmiä koskevasta valmistelusta

- vko 39 – kevyemmät toimijaryhmät (3 tunnin kokous, jossa voidaan lisäksi käsitellä pykälä- ja perusteluluonnoksia muista aiheista  
lokakuussa 2020 työryhmässä taustoitettut järjestöjen (ml. seurantaryhmän jäsenet) jne. työpa-  
jat säännösehdoitusten testaamiseksi
- vko 41 – kevyempi taloudellinen raportointi (3 tunnin kokous, jossa voidaan lisäksi käsitellä  
pykälä- ja perusteluluonnoksia muista aiheista)
- vko 43 – kevyemmät toimijaryhmät ja kevyempi taloudellinen raportointi (3 tunnin kokous,  
jossa voidaan lisäksi käsitellä pykälä- ja perusteluluonnoksia muista aiheista)
- vko 45 – työryhmän mietintöluonnos (kaikki aiheet alustavasti kasattu) seurantaryhmää  
varten
- vko 46 – seurantaryhmän kokous
- vko 47 – seurantaryhmän palaute, keskustelu/suunnitelma työryhmän muistion viimeistelemi-  
seksi
- vko 49 – työryhmän muistion viimeistelemiseksi tarvittavien aiheiden käsittelyä
- vkot 51 ja 1/2021 – työryhmän muistion viimeistelyä
- vko 2/2021 – työryhmän muistioluonnoksen esittely seurantaryhmälle
- vkot 3-4/2021 – työryhmän muistion viimeistelyä

# Liite 2 Etäkokoukset-työryhmän työsuunnitelma

17.6.2021

## 1. Nykytila

Osakeyhtiölaki, asunto-osakeyhtiölaki ja osuuskuntalaki.

Väliaikaiset lait yhteisöjen kokousten pitämisen helpottamiseksi koronaepidemian aikana.

Talousvaliokunnan mietinnöt.

Kokouskäytännöt poikkeusoloissa ja väliaikaisen lain perusteella (seurantaan vuosina 2020–2022 perustuvat selvitykset).

Asunto-osakeyhtiöt.

Seurannaksi tehtyjen Kiinteistöliiton ja Isännöintiliiton kyselyiden (oikeusministeriö osallistui kyselyiden suunnitteluun) palautteeseen ja arviointiin perustuva seuranta.

Osuuskunnat ja osuuspankit.

Osuustoimintakeskus Pellervolta ja OP-ryhmältä saatuun, yhteistyössä suunniteltuun kyselypalautteeseen perustuva seuranta.

## 2. Alustava arvio nykytilasta (esivalmistelumuistion pohjalta)

## 3. Säädosvalmistelun ja lainmuutosten aikataulus

## 4. Työsuunnitelma

Tavoitteet ja valmistelun suuntaviivat

Mietinnön sisältö

Nykytila: Osakkaan ja jäsenen oikeudet sekä vaikutusmahdollisuudet ja oikeussuojakeinot käytännössä. Arvopaperimarkkinasääntelyn merkitys, kommunikaatio yhtiön ja osakkaan välillä (esimerkiksi hallintarekisteröidyt osakkeet), yhteisömuodon erityispiirteet osakkaiden/jäsenten päätöksenteon osalta (esimerkiksi asunto-osakeyhtiön yhtiökokouksen laajempi toimivalta verrattuna osakeyhtiön yhtiökokoukseen).

Vuosien 2020–2021 kokouskäytännöt pörssi- ja FN-yhtiöissä, muissa osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja keskinäisissä kiinteistöosakeyhtiöissä, osuuskunnissa ja osuuspankeissa.

Kansainvälinen vertailu: pohjoismaat, UK, FR, DE, NL, Delaware/USA, OECD CG komitea, sihteerin listan maat – tietyt markkinat, yhtiöt (Värisilmä, Martela), etäkokouspalveluiden tarjoajat (Inderes, LUMI), valtakirjaneuvonantajat (ISS, Morrow Sodali, Glass Lewis)? Käynnissä olevat hankkeet, tutkimukset (Ruotsin kuulemisen tulokset).

Yhtiön tai osuuskunnan ja sen hallituksen ja toimitusjohtajan, kokouksen puheenjohtajan, kokouspalvelun ja osallistumis- palvelun tarjoajan rooli kokousjärjestelyissä (mukaan lukien arvo-osuusjärjestelmän toimijat).

Muutostarve: Etäkokousten ja etäosallistumisen järjestämisen ja etäosallistumisen helpottaminen. Tavoitetta edistetään poistamalla oikeudellista epävarmuutta, etäkokousta ja hybridikokousta koskevilla vähimmäisvaatimuksilla sekä edistämällä etäkokous- ja etäosallistumiskäytäntöjen kehitystä ja tarvittavilta osin yhdenmukaistumista.

Oikeudellisen epäselvyyden poistaminen/vähentäminen: Yhtiö ja sen edustajat, kokouksen puheenjohtaja, osakkaat, kokouspalveluiden tarjoajat.

Etäkokouksen ja vaihtohtoisen etäosallistumisen määrittely, soveltamisala ja soveltamisen edellytykset – vaikutukset arvopaperimarkkinalainsäädäntö ja selvitys/arvo-osuusjärjestelmät huomioon ottaen.

Etäkokous-maailmassa: Hallituksen, toimitusjohtajan/isännöitsijän sekä kokouksen puheenjohtajan ja pöytäkirjan tarkastajien/ääntenlaskijoiden toimivalta ja vastuu sekä yhtiön vastuu? Miten kokouspalvelun tarjoajan vastuu jäsentyy? Edellä mainittujen ja yhtiö rooli osakkaiden osallistumisen ohjeistuksessa (suositukset ym).

Vastuunjako yhtiön ja osakkaan/jäsenen kesken yhteyden toimivuudesta etäosallistuttaessa

Etäkokous-maailmassa: korjaus- ja oikeussuojakeinot – päätöksen tekeminen uudelleen, moitekanne, vahingonkorvausvastuu (hallitus, tj, pj, yhtiö) ja niin edelleen.

Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset: 100 prosenttinen etäkokous ja hybridikokous (fyysisen kokouksen lisäksi etäosallistuminen kokouksen aikana ja/tai ennen kokousta) ja pelkkään ennakoetäosallistumiseen perustuva osakkaiden/jäsenten päätöksenteko; vaihtoehtojen vaikutukset päätöksentekoon sekä yhteisön ja osakkaiden/jäsenten väliseen kommunikointiin. Kaikkien perusvaihtoehtojen osalta lisäksi osakkaan/jäsenen puhe- ja äänioikeuden käyttämisen vähimmäissisältö, vastuunjako (mukaan lukien vastuu etäosallistumisvälineen valinnasta ja käytettävyydestä sekä osakkaiden/jäsenten ohjeistuksesta) ja virheiden korjauskeinot.

Työryhmän ehdotukset

Aikataulu

vko 5–6/2021 Kysymyksenasettelun ja tietotarpeen määrittely, työsuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen

vko 6–8/2021 tiedonhankinta ja analysointi sekä arvioitavien toimintavaihtoehtojen kartoitus ja luonnokset vaihtoehtojen toteutukseksi

Kesäkuussa ja heinäkuun alussa keskusteluita nykytilan, odotusten, mahdollisuuksien ja haasteiden kartoittamiseksi (työryhmäkäsittelyn pohjalta) Euroclearin, yhtiökokousten puheenjohtajien ja kokousjärjestelypalveluiden, listayhtiöiden IR:n, sijoittajien (eläkevakuuttajat) ja hallintarekisteripalveluita tarjoavien pankkien ja muiden osallistumispalveluiden tarjoajien, asunto-osakeyhtiöiden isännöitsijöiden ja hallitusammattilaisten sekä osuuskuntien ja osuuspankkien edustajien kanssa. Yhteenvedot keskusteluista työryhmälle.

Kesäkuun lopusta elokuun alkupäiviin kysely pörssi- ja FN-listayhtiöille (kysymyspohja ynnä muu kyselyn toteutus työryhmässä).

Kesäkuusta elokuun alkupuolelle asti kartoitetaan käynnissä olevat hankkeet, tutkimukset, selvitykset ja julkista keskustelua Suomessa sekä vertailumaissa ja markkinoilla.

vko 33 – Tiedonhankinnan tulokset, lisätietotarve, kartoitetaan käsiteltävät toimintavaihtoehdot

vko 34 – Jatketaan toimintavaihtoehtojen kartoitusta ja keskustellaan vaikutusten arvioinnista

vko 36 – Toimintavaihtoehtojen tarkempi määrittely (pykälä- ja perusteluluonnoksiin asti)

vkot 37–38 – Työryhmän toimintavaihtoehtojen ja alustavien vaikutusarvioiden pohjalta kuulemisia ja/tai tekee kyselyitä: osakeyhtiöille (ml. listayhtiöiden IR), asunto-osakeyhtiöille ja osuuskunnille, kokousten puheenjohtajille, eri osakas/jäsenryhmille (listayhtiöiden koti- ja ulkomaiset omistajat), kotimaisille ja ulkomaiset kokous- ja osallistumispalveluiden tarjoajille, yhtiöille ja osuuskunnille taloushallinto- ja muita palveluita tarjoaville, tutkijoille ja viranomaisille.

vko 38 – Kuulemis- ym. palautteen pohjalta vaihtoehtojen arviointi jatkuu (ml. vaikutusarviointi)

vko 40 – Vaihtoehtojen arviointi jatkuu (mukaan lukien vaikutusarviointi) sekä täydentävien keinojen alustava selvittäminen ja koordinointi (esimerkiksi hyvä hallintotapa –suositukset, ohjeistus ja mallit)

vko 41 – Työryhmän mietintöluonnos (erityisesti ehdotukset ja niiden perustelut)

vko 42 – Työryhmän mietintöluonnos (erityisesti ehdotukset ja niiden perustelut)

vko 43 – Työryhmän mietinnön viimeistely

11/2021 – Alussa raportin julkaisu (julkaistiin 8.11.2021)

11-12/2021 – Lausuntokierros (lausuntoaika päättyy tammikuun 2022 toisella viikolla)

1/2022 – Lausuntoyhteenveto, päätös jatkovalmistelusta ja viimeistelemätön HE-luonnos käännettäväksi

2/2022 – HE-luonnoksen korjaukset käännettäväksi

4/2022 – HE annetaan

4-6/2022 – HE:n käsittely eduskunnassa

7/2022 – Lainmuutokset voimaan (tulivat voimaan 8.7.2022)

Työryhmän lisäksi hankkeen aikana kuultavia tahoja:

(Alla listattuja tahoja voidaan kuulla eri tavoin eri vaiheissa ja eri tavoin – merkittävältä osin kirjallisesti tai erilaisilla kyselyillä, verkkokeskusteluissa ja työpajoissa.)

-Pörssi- ja FN-yhtiöt: Euroclear, FIVA, PRH, yhtiökokousosallistumispalveluiden tarjoajat (ISS, Morrow Sodali, Glass Lewis), yhtiökokouspalveluiden tarjoajat (mm. Inderes ja Lumi), DIF, yhtiökokousten puheenjohtajat, Suomen Tilintarkastajat, Villa, Mähönen, Vahtera, Kaisanlahti, Marjosola, listayhtiöiden edustajat ( ml. IR), IR-yhdistys, Osakesäästäjät, institutionaaliset sijoittajat (VER, Varma, Ilmarinen, Solidium, Calpers, Norjan öljyrahasto), BlackRock, pankit (SEB, Danske, Nordea, Citi), listayhtiön nimeämät asiamiehet (asianajat) ja media.

- Muut osakeyhtiöt: PRH, Inderes, LUMI ja muut yhtiökokouspalveluiden tarjoajat, laajasti omistettujen yhtiöiden ja osuuskuntien kokousten puheenjohtajat, Suomen Tilintarkastajat, Villa, Mähönen, Vahtera, Kaisanlahti (Heikki Marjosola/HY), Enkelsijoittajat, VN/Omistajaohjaus, Solidium, Kuntaliitto, Verohallinto, VM/Vero-osasto) KRP, Harmaa talous, Taloushallintoliitto, Asianajaliitto, DIF.

- Asunto-osakeyhtiöt: Isännöinti-liitto, REALIA, AKHA, Taloushallintoliitto, Suomen Tilintarkastajat, Asianajaliitto, yhtiökokouspalveluiden tarjoajat, Villa, Mähönen, Vahtera.

- Osuuskunnat: OP-keskus, SOK/S-ryhmä, POP pankki -ryhmä, Metsäliitto, Vesihuolto-osuuskunnat, pienet osuuskunnat (Coop Finland), Asianajaliitto (verkko- ja hybridikokousten myötä ainakin osa osuuskunnista on siirtynyt ammattilaisten käyttöön pj-tehtävissä).

# Liite 3 Luonnos säädosvalmisteluhankkeen suunnitelman mallipohjaksi

Säädosvalmisteluhankkeen suunnitelma xxxministeriö

## Suunnitelma

Hyväksytty	Muutos					
x.x.20xx						

Suunnitelman hyväksymisajankohta ja mahdolliset muutosajankohdat.

### Hankkeen nimi

Hankkeelle annetaan mahdollisimman kuvaava nimi. Valmisteltavan hallituksen esityksen otsikko tarkennetaan jäljempänä kohdassa Aikataulusuunnitelma.

### VAHVA-asianumero

Vahva-asianhallintaratkaisun tai muun käytössä olevan asianhallintajärjestelmän numero.

### Hankeikkunatunniste

Hankeikkunan tunnistenumero.

### Asiasanat

Hankeikkunassa käytettävät asiasanat, jotka helpottavat järjestelmässä toteutettavia hakuja.

### Hankkeen keskeinen sisältö

Tiivis kuvaus hankkeen/hallituksen esityksen keskeisestä sisällöstä.

### Hankkeen tavoite ja vaikutukset (tarvittaessa myös hankkeen tausta)

Tiivis kuvaus hankkeen tavoitteista ja tavoitelluista vaikutuksista. Tarvittaessa myös kuvaus hankkeen taustasta ja tieto siitä, jos asiaa koskeva hallituksen esitys on aiemmin rauennut eduskunnassa.

## **Suhde hallitusohjelmaan (Ei tai Kyllä/Hallitusohjelman kohta)**

Tieto siitä, liittyykö hanke hallitusohjelmaan (Ei tai Kyllä) ja jos liittyy, yksilöidään hallitusohjelman tarkempi kohta.

## **EU-direktiivin täytäntöönpano, muun EU-velvoitteen (ml. asetukset) toimeenpano, valtiosopimuksen voimaansaattaminen tai muu kansainvälinen velvoite**

Säädöksen, sopimuksen tai velvoitteen nimi ja täytäntöön-, toimeenpanon tai voimaansaattamisen määräaika.

## **Yhteydet muihin käynnissä oleviin/käynnistyviin hankkeisiin**

Listaus muista hankkeista, joihin tällä hankkeella on vaikutus tai joilla on vaikutuksia tähän hankkeeseen.

## **Hankkeen keskeiset sidosryhmät / lakisääteiset kuulemiset**

Kuvaus keskeisimmistä sidosryhmistä ja yhteistyötahoista sekä tiedot hankkeen yhteydessä toteutettavista lakisääteisistä kuulemisista Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen mukaan lukien.

## **Vastuut ja resurssit**

Vastuuministeri	
Valmistelusta vastaavan yksikön päällikkö	
Vastuuvalmistelija	
Muut valmistelijat	
Valmisteluavustaja	
Muu, mikä	
Resurssitarve ministeriön hallinnonalalla (htv)	

Listaus hankkeesta vastaavista ja hankkeen valmisteluun osallistuvista henkilöistä. Hankkeeseen liittyvä työryhmä tms. mainitaan kohdassa Muu. Lisäksi esitetään arvio (htv) ja kuvaus hankkeen valmistelun resurssitarpeista hallinnonalalla.

## **Ministeriön sisäinen hyväksymismenettely**

PVM	Käsittely

Kuvaus ministeriön sisäisestä hyväksymismenettelystä (johtoryhmät ja ministeri) tarkoituksemukaisella tavalla. Muutoksen hyväksymisestä kirjataan tarvittaessa vastaavat tiedot.



## Aikataulusuunnitelma

HE:n nimi		
Hankkeen asettamispäivä		
Hankkeen toimikausi		
<sup>1</sup> Tarvittaessa kannanotto ministeriön pyynnöstä hankkeen toteuttamisedellytyksiin liittyvät laillisuuskysemykset <sup>2</sup> Suunnitelmaan lisätään myös alustavat ajankohdat hankkeen poliittiselle käsittelylle ministeri-valiokunnassa tms. <sup>3</sup> Tarvittaessa tarkemmin kohdassa Lisätietoja/huomautuksia tai erillinen suunnitelma <sup>4</sup> Tarvittaessa yksilöidään tarkemmin <sup>5</sup> Tarvittaessa kannanotto ministeriön pyynnöstä hallituksen esitysluonnokseen liittyen	Toimenpide	Arvio aikataulusta
	Hanke alkaa	
	Arviomuistio mahdollisista säädösvalmistelutarpeista	
	OKV:n kannanotto laillisuuskysemyksiin (hanke) <sup>1</sup>	
	Johtopäätökset esivalmistelusta <sup>2</sup>	
	Viestintäsuunnitelma <sup>3</sup>	
	Kuulemistilaisuus/tilaisuudet <sup>3</sup>	
	Vaikutusarviointien toteuttaminen <sup>3</sup>	
	Dispositio HE:stä	
	Pykälä- ja perusteluluonnokset <sup>4</sup>	
	HE-lausuntoversio (käännettäväksi/käännös valmis)	
	Taittotyö (taitettavaksi/perustaitto valmis)	
	HE-luonnos lausuntokierroksella	
	Lausuntotiivistelmä	
	OKV:n kannanotto laillisuuskysemyksiin (HE) <sup>5</sup>	
	Lausuntopalautteen aiheuttamat muutokset tehty	
	Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta	
	Lainsäädännön arviointineuvoston käsittely	
	Muutuskäännökset (käännettäväksi/käännös valmis)	
	Laintarkastus	
	Laintarkastuksen aiheuttamat muutokset tehty	
	OKV:n ennakkotarkistus OKV:n pyynnöstä	
	HE:n tekninen viimeistely ja RV/VN -listat	
RV- ja VN-käsittely		
HE:n eduskuntakäsittely		
TP vahvistaa lain		
Lain täytäntöönpanotoimet <sup>3</sup>		
Lain voimaantulo		
Jälkiarviointi (vuosi)		

Arvio aikataulusta ilmoitetaan tarkoituksenmukaisella tavalla (pvm, viikko, kuukausi, aikaväli).

Tarkemman suunnitelman tekemiseksi taulukkoon voi lisätä rivejä. Muutoksia tai suunnitelman toteutumisen seurantaan varten taulukkoon voi lisätä sarakkeita.

**Hankkeen vaikutukset**

	Vaikutus kyllä/ei/ei tiedossa	Muutokset € tai vähäisiä/mittavia
Kehysvaikutukset (kehyskausi 202x-202x)		
Talousarviovaikutukset (vuosi 202x)		
Muutokset alaisen hallinnon tietojärjestelmiin		
Uusia toimeenpanotehtäviä alaiselle hallinnolle		
Tehtäviä siirretään tai uusia toimeenpanotehtäviä toisen hallinnonalan viranomaiselle		
Muutokset toisen hallinnonalan tietojärjestelmiin		

Arviot vaikutuksista valtiontalouden kehyksiin (kehyskausi yksilöitävä) ja vaikutukset yksilöidyn vuoden tai vuosien valtion talousarvioon arvioituna euromääräisenä tai vähintään asteikolla vähäisiä/mittavia.

Arviot hankkeen vaikutuksista oman tai toisen hallinnonalan tehtäviin sekä hankkeesta aiheutuvat muutostarpeet joko oman tai toisen hallinnonalan tietojärjestelmiin arvioituna euromääräisenä tai vähintään asteikolla vähäisiä/mittavia.

**Hankkeen tietotarpeet**

Tutkimuksen, selvityksen, kokeilun tms. nimi	Toteutusajankohta	€

Listataan keskeisimmät hankkeen valmistelussa tarvittavat tutkimukset, selvitykset, kokeilut ym., niiden arvioitu toteutusajankohta ja arvioidut kustannukset.

**Lisätietoja/huomautuksia**

Muut hankkeen toteuttamisen kannalta olennaiset tiedot, esimerkiksi Aikataulusuunnitelma-taulukon tarkennukset tai listaus suunnitelmaan liittyvistä muista asiakirjoista (asettamispäätös, riskianalyysi, viestintäsuunnitelma, jne.)


**SITRA**

**SITRAN SELVITYKSIÄ 230**

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-317-1 (PDF)  
ISSN 1796-7112 (verkkajulkaisu)  
[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

**SITRA.FI**

Itämerenkatu 11–13  
PL 160  
00181 Helsinki  
Puh. 0294 618 991  
 @SitraFund