

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntöne 6.10.2015

Säädösvalmistelun kuulemisohjeet

Oikeusministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa luonnoksesta säädösvalmistelun kuulemisohjeiksi. Ohje koskisi lakien, asetusten ja oikeussisältöjä sisältävien määräysten valmistelua jatkossa ja mahdollisuuksien mukaan myös käynnistyvissä hankkeissa. Kuulemisohje on tarkoitus antaa valtioneuvoston periaatepäätöksellä.

Ohjeessa käsitellään kattavasti sen soveltamisalaa, kuulemisen tavoitteita, kuulemisen suunnittelua ja ajoitusta, erilaisia kuulemismenetelmiä, valmistelun laajapohjaisuutta, lausuntomenettelyä ja lausuntoaikaa, lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaisemista sekä saadun palautteen käsittelyä ja kirjaamista säädösehdotusten perusteluihin. Ohjeen mukaan lausuntopalvelu.fi:tä aletaan ottaa käyttöön kaikkien lausuntopyyntöjen osalta viimeistään vuoden 2017 aikana. Myös muut kuin ne, joilta lausuntoa on pyydetty, voisivat antaa asiasta lausunnon. Kuulemisohje liittyy kiinteästi oikeusministeriön antamiin hallituksen esityksen laatimisohjeisiin.

Kuntaliitto pitää ohjetta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Ohje on kattava esitys hyvin toteutetusta kuulemisesta erilaisine kuulemismenettelyineen. Ohje kuvaa eri sidosryhmien ja kansalaisten kuulemisen, vuorovaikutuksen ja tiedottamisen ideaalimallin. Haaste on lukuisten muiden jo olemassa olevien säädösvalmisteluohjeiden tavoin, miten turvataan ohjeen noudattaminen käytännössä. Säädösvalmistelun perusongelmana on jo pitkään ollut puutteelliset henkilö- ja talousresurssit. Näitä puutteita ei voida korjata hyvällä ohjeistuksella.

Kuntaliitto pitää hyvänä ohjeluonnoksessa lausuntojen antamiselle ehdotettua vähimmäispituutta. Ohjeluonnoksen mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen pitäisi varata vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoajan pitäisi olla vastaavasti pitempi, jos se kokonaan tai osittain ajoittuu yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voisi perustellusta syystä olla lyhyempi, mutta tällöin lyhyempi lausuntoaika pitää perustella lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Kuntaliitto ehdottaa ohjeeseen lisättäväksi, että perusteltuna syynä lausuntoajasta poikkeamiseen ei voi pitää pelkästään valmisteluajataulun kiireellisyyttä. Varsinkin merkittävien säädöshankkeiden aikataulut muodostuvat usein ongelmallisiksi. Jos kiireellisyys riittäisi perusteluksi syyksi, menettäisivät lausuntojen antamiselle määritellyt vähimmäispituudet pitkälti käytännön merkityksensä.

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä ohjeluonnoksessa korostettua periaatetta, että kuulemista olisi eri muodoin toteutettava säädösten kaikissa valmisteluvaiheissa esi- ja perusvalmistelusta lähtien tarkoituksena antaa sidosryhmille mahdollisuudet vaikuttaa aidosti valmisteluun tuomalla siihen lisäarvoa. Viime vuosina merkittävässäkin lainsäädäntöhankkeissa kuulemista on toteutettu vain lainvalmisteluun kuuluvana muotoseikkana.

Ohjeluonnoksessa on lainvalmisteluprosessiin kuuluvan kuulemisen ja vuorovaikutuksen esimerkkinä käytetty toukokuun alusta 2015 voimaan tullutta kuntalain uudistusta. Sinänsä kattavasta kuvauksesta puuttuvat Suomen Kuntaliiton kuntien kanssa toteuttamat kuulemis- ja vuorovaikutustoimenpiteet, joilla oli suuri vaikutus lain lopulliseen sisältöön. Kuntaliitto toteutti kuntien kanssa lukuisia tilaisuuksia, esimerkiksi viisi puolen päivän mittaista kuntien edustajille avointa eri teemoihin keskittyntä palaute- ja keskusteluseminaaria. Nämä edustivat aitoa kuntia osallistavaa valmistelua.

Kuntakentän näkökulmasta tärkeä on ohjeluonnoksen mukainen sidosryhmäkartoitus, jossa on korostettu lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien tahojen merkitystä kuulemisessa. Kunnat ja kuntien yhteistyöelimet ovat usein aivan keskeisessä roolissa täytäntöön pantaessa uutta lainsäädäntöä.

Ohjeluonnoksen mukaan laajapohjaiseen valmisteluun sopivat määräaikaiset monijäseniset valmisteluelimet, kuten valtioneuvoston yleisistunnon asettamat komiteat sekä ministeriöiden asettamat toimikunnat ja työryhmät. Kuntaliiton mielestä komiteavalmistelua tulisi käyttää huomattavasti nykyistä enemmän yhteiskuntapoliittisesti merkittävien asioiden valmistelussa. Komiteavalmistelussa voidaan parhaiten turvata valmistelun laaja-alaisuus sekä riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstövoimavarat. Hyvin toteutettuna komiteatyypinen valmistelu on myös tehokasta.

Lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista erityisesti kuntasektoria koskevat ohjeluonnoksessa mainitut valtion ja kuntien neuvottelumenettely, valtion paikallis- tai aluehallinnon toimielimiin kohdistuvat muutokset sekä veronsaajien jako-osuudet ja työnantajasuoritusten vähimmäismäärä. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä koskevaan kohtaan pitäisi lisätä, että luonnokset erityisesti kuntia koskeviksi säädösehdotuksiksi tulee käsitellä kuntalakiin perustuvassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja



Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat