

Oikeusministeriölle

OM:n lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston uudeksi lainvalmistelun kuulemisoppaaksi sekä arviomuistiosta säädösehdotuksista järjestettävien lausuntomenettelyjen ohjeistetusta lausuntoajasta (VN/12575/2023)

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

Yleistä kuulemisen merkityksestä sidosryhmälle

TVK pitää tärkeänä, että sidosryhmillä on mahdollisuus saada tietoa ja tuoda esiin näkemyksiään valmisteltavista säädöksistä riittävän aikaisin säädösten eri valmisteluvaiheissa. TVK pitää tärkeänä, että sidosryhmien tasapuolinen osallistumis- ja vaikuttamisoikeus ja säädösvalmistelun avoimuus turvataan.

Riittävän aikaisen tiedonsaannin mahdollistamiseksi ja valmistelun tehokasta seuranta varten sidosryhmien käytettävissä tulee olla toimivat tiedonsaantia tukevat tietojärjestelmät. TVK pitää hyvänä, että valtioneuvoston yhteistä Hankeikkunaa ollaan uudistamassa ja sen tulisi olla entistä helppokäyttöisempi siten, että sidosryhmä voisi esimerkiksi tilata automaattisia herätteitä omaa toimialaansa koskevien säädösvalmistelujen käynnistymisestä. Valtioneuvoston ja ministeriöiden julkaisemat

tiedotteet lainsäädäntöohjelmasta, lainsäädäntösuunnitelmista sekä yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden etenemisestä ovat myös tärkeitä tiedonsaantikanavia sidosryhmille.

Sidosryhmillä on paras tietämys ja asiantuntemus oman toimialansa sääntelyn nykytilasta, sen toimivuudesta ja mahdollisista sääntelytarpeista. Sidosryhmillä on myös paras asiantuntemus arvioida valmisteltavien säännösten vaikutuksia käytännön toimeenpanossa. On myös tärkeää, että sidosryhmät voivat riittävän aikaisessa vaiheessa arvioida ja testata tulevien säännösten toimeenpantavuutta ja selkeyttä niiden soveltamisen kannalta.

TVK pitää hyvänä arviomuistiosta ilmenevää työryhmän esitystä siitä, että HE-luonnosten osalta nykyinen ohjeistus vähintään 6–8 viikon lausuntoajasta säilytetään. Lainvalmistelun kuulemismenettely on keskeinen perustuslain mukainen osallistumis- ja vaikuttamisoikeus ja siten ei ole yhdentekevää, minkä pituiseksi lausuntoaika asetetaan. Lausuntoajan pituus vaikuttaa sidosryhmän tosiasialliseen mahdollisuuteen käyttää osallistumisoikeuttaan. On myös hyvä, että oppaassa täsmennetään tästä vähimmäisajasta poikkeamisen edellytyksiä ministeriöiden yhdenmukaisten menettelyiden varmistamiseksi. Toimialalla, jossa toimii useita toimijoita, kuten työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa, kaikkien toimijoiden näkemysten kerääminen ja niistä kokoavan toimialan yhteisen kannan muodostaminen säädösehdotuksiin vaatii oman aikansa. Etenkin laajoissa ja merkittävässä säädösvalmisteluhankkeissa, joissa sidosryhmä ei ole ollut mukana kuultavana valmistelun aikaisemmissa vaiheissa tai sillä ei ole ollut etukäteen tietoa ehdotusten sisällöstä, säädösehdotuksiin perehtyminen, niiden omaksuminen ja mahdollisten vaikutusten arviointi lausunnon antamiseksi on vaativaa ja aikaa vievää. Sidosryhmästä riippuen annettava lausunto saatetaan myös joutua käyttämään sidosryhmän lakisääteisessä toimielimessä päätöksentekoa varten ennen sen antamista.

Kun ministeriössä harkitaan ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyempää lausuntoaikaa, on etenkin EU-säädöksiä täytäntöön pantaessa tärkeä tunnistaa ne hankkeet, joissa EU-säädös jättää laajemmin kansallista liikkumavaraa ja joissa kansallisista syistä ollaan ylittämässä säädöksen vähimmäistaso. Etenkin julkishallintoa koskevissa EU- ja kansallisissa säädöshankkeissa on tärkeä tunnistaa kansallinen perustuslaista johtuva välillinen julkishallinto (ns. perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää hoitavat) ja siihen kuuluvat toimijat sekä kuulla toimijoita toimialan erityispiirteistä ja mahdollisista muista toimialaa jo velvoittavista EU-säädöksistä, jotta vältetään päällekkäiseltä ylisääntelytä.

TVK on pitänyt hyvänä joissain säädösvalmisteluhankkeissa (esim. OM:n ja VM:n vuosina 2021–2022 valmisteleva viranomaisten automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely) noudatettua menettelyä, jossa sidosryhmiä kuullaan jo hankkeen esi- ja perusvalmisteluvaiheessa lausuntomenettelyä edeltävästi. On myös tärkeää, että säädösvalmistelua ei tehdä vain virkatyönä vaan myös sidosryhmiä osallistetaan säädösvalmistelutyöhön valmistelutyöryhmien kautta.

TVK pitää tärkeänä, että lainvalmisteluun varataan riittävästi resursseja, jotta lainvalmisteluprosessia ei tarvitsisi tehostaa ja nopeuttaa muilla keinoin kuten lausuntoaikaa lyhentämällä. Riittämättömät resurssit näkyvät sidosryhmille säädösvalmistelun laadun heikkenemisenä, puutteellisina vaikutusarviointeina sekä siinä, että säädösvalmistelua ei käynnistetä kaikista tunnistetuista sääntelytarpeista vaan hallitusohjelman ja budjettilakien mukaiset asiat menevät edelle.

TVK pitää tärkeänä, että säädösvalmistelussa säännöskohtaisiin perusteluihin panostetaan jatkossa entistä enemmän. Lain tulkinnassa lain esityöt ja etenkin säännöskohtaiset perustelut ovat merkittävä oikeuslähde. Perusteluista ilmenee toisinaan säännöksen sanamuotoa tarkemmin lainsäätäjän tarkoitus.

Näkemyksiä työryhmän arviomuistiosta

TVK kannattaa vaihtoehtoa 1 ohjeistetulle lausuntoajalle: säilytetään nykyinen lausuntoajan pääsääntö (vähintään 6 viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään 8 viikkoa ja yleisellä lomakaudella aihetta pidentää) ja avataan ohjeessa aiempaa konkreettisemmin pääsäännöstä poikkeamisen edellytykset.

TVK:n näkemyksen mukaan pääsääntöisestä lausuntoajasta voisi tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella poiketa vaikutuksiltaan suppeissa hankkeissa ja vähäisen kansallisen liikkumavaran hankkeissa.

Kuten työryhmäkin on arviomuistiossaan todennut, TVK kannattaa vaihtoehtoa 2, mikäli ohjeistetun lausuntoajan lyhentäminen katsotaan välttämättömäksi. Maltillinen lyhentäminen todennäköisesti vielä täyttäisi perustuslain reunaehdot kuulemiselle. TVK kuitenkin kiinnittää huomiota työryhmän arviomuistiossaan esille tuomiin riskeihin ja siihen, että lausuntoajan lyhentäminen ei todennäköisesti toisi selkeitä hyötyjä eikä se lyhentäisi merkittävästi säädösvalmistelun kokonaisaikaa. Lausuntoajan lyhentäminen edellyttäisi lausunnon antamista helpottavien toimenpiteiden järjestelmällistä käyttämistä, mikä taasen vaatisi lainvalmistelussa lisäresursseja.

TVK ei kannata vaihtoehtoa 3 ohjeistetulle lausuntoajalle, jossa uusi määräaika lausuntoajan pääsäännöksi olisi vähintään 4 viikkoa (laajoissa hankkeissa vähintään 6 viikkoa, yleisellä lomakaudella aihetta pidentää).

TVK pitää seuraavia toimenpiteitä merkittävänä lainvalmistelun kuulemisen kehittämisessä:

- Hankeikkunaan päivitetäisiin yhdenmukaisemmin ja ajantasaisemmin lainvalmisteluhankkeita koskevia tietoja.
- Hankeikkunassa tai Lausuntopalvelussa voisi tilata sähköpostiherätteitä esimerkiksi itseä kiinnostavista asiasanoista tai tiettyyn hankkeeseen liittyvistä toimista.
- Merkittävistä EU:ssa valmistelussa olevista säädöshankkeista julkaistaisiin Hankeikkuna-sivut, joilla tiedotettaisiin esimerkiksi hankkeeseen liittyvistä kuulemisista.

Näkemyksiä lainvalmistelun kuulemisoppaasta

TVK kannattaa seuraavia kuulemisoppaassa esitettyjä **periaatteita**:

- Mahdollisen esivalmistelun aloittaminen julkaistaan Hankeikkunassa.
- Mahdollisessa esivalmistelussa kuullaan keskeisiä sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä, jos hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia eikä kyse ole sellaisen EU-säädöksen täytäntöönpanosta, jossa on vähän kansallista liikkumavaraa.
- Jos esivalmistelusta laaditaan arviomuistio tai muu loppuraportti, siitä järjestetään kirjallinen kuuleminen Lausuntopalvelussa.
 - TVK pitää tärkeänä, että sidosryhmille annetaan mahdollisuus lausua esivalmistelussa laaditusta arviomuistiosta tai muusta loppuraportista, koska se lisää sidosryhmän ymmärrystä siitä, mihin suuntaan mahdollinen perusvalmistelu olisi etenemässä ja millaisia ratkaisuvaihtoehtoja on pöydällä. Kuuleminen lisää sidosryhmän ymmärrystä siitä, mihin sen tulee keskittyä perusvalmistelun kuulemisissa ja millaisia mahdollisia vaikutuksia tulevalla hankkeella voi olla.
- Esivalmistelun mahdollista loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto Hankeikkunassa.
 - TVK pitää tärkeänä, että kuulemispalautteesta julkaistaan yhteenveto, koska se lisää luottamusta siihen, että sidosryhmää on kuultu ja samalla sidosryhmä voi varmistaa, että heidän antamansa lausunto on ymmärretty oikein.
- Säädösvalmisteluhankkeen toimeksiannosta päätettäessä suunnitellaan, miten sidosryhmiä osallistetaan valmistelun aikana. Keskeisiä näkökulmia

suunnittelussa ovat hankkeen sidosryhmien ja kuulemistarpeiden tunnistaminen sekä kuulemisten aikataulut ja menetelmät.

- Perusvalmistelun aikana kuullaan riittävän laajasti sidosryhmiä ja tarvittaessa myös yleisöä.
- Perusvalmistelussa suunnitellaan säädösehdotusta koskeva lausuntomenettely.
- Lausuntomenettely järjestetään Lausuntopalvelussa ja julkaistaan myös Hankeikkunassa. Lausuntomenettely voidaan järjestää muulla tavalla vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen perustelumuihistiossa.
- Säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. (Perustelluista syistä ks. opasluonnoksen luku 4.4.)
- Lausuntomenettelyssä saaduista lausunnoista laaditaan yhteenveto, joka julkaistaan Hankeikkunassa. Lausuntoyhteenvedon laatimisesta tai julkaisemisesta voi poiketa vain perustellusta syystä, joka mainitaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.
- Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa annettavassa esittelevän ministeriön vastineessa arvioidaan valiokunnan samaa olennainen asiantuntijapalaute. Vastineessa vastataan myös valiokunnan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin ja tarkentamistarpeisiin. Vastineessa mahdollisesti esitettävistä muutoksista hallituksen esityksen säännösehdotuksiin keskustellaan tarvittaessa valiokuntaneuvoksen kanssa.

TVK kannattaa seuraavia kuulemisoppaassa esitettyjä **suosituksia**:

- Esivalmistelun aikana on usein tarkoituksenmukaista järjestää myös suullisia kuulemisia esimerkiksi tietopohjan, nykytilan ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseksi.
- Kirjallisen esivalmistelukuulemisen kysymykset rakenteistetaan niin, että selvityksen kohteena oleva asiakokonaisuus ja osa-alueiden keskinäiset yhteydet on helppo hahmottaa. Myös vapaan palautteen antaminen on yleensä mahdollista. Lisäksi kysymysten muotoiluissa otetaan huomioon palautteen koostamiseen liittyvät tarpeet.
- Esivalmisteluvaiheessa ainakin arviomuistiota tai muuta loppuraporttia koskeva kuuleminen on hyvä järjestää suomeksi ja ruotsiksi, jos asialla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle tai huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle. Usein riittävää on, että tiivistelmä arviomuistion sisällöstä on saatavana ruotsiksi.
- Loppuraporttia koskevan kuulemispalautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa etappina.
- Loppuraporttia koskevasta kuulemispalautteesta julkaistaan Hankeikkunassa kirjallinen arvio.
- Perusvalmisteluvaiheen hankesuunnitelman mukaiset kuulemiset aikataulutetaan lainvalmistelun prosessioppaan mukaisten työvaiheiden mukaan.
- Perusvalmistelun aikaisten kuulemisten aikataulut julkaistaan etukäteen Hankeikkunassa etappeina.
- Kuulemissuunnitelman sisällön ja aikataulun ajantasaisuus tarkistetaan tarvittaessa.
- Valmistelun aikana kuullaan suoraan myös niitä ihmisiä sekä yhteisöjä ja niissä toimivia, joita asia ja ratkaisuvaihtoehdot koskevat.
- Perusvalmisteluvaiheen lausuntopyynnöt, kyselyt ja muut kirjalliset kuulemiset tehdään osittain rakenteisina.
- Perusvalmistelun aikaisissa kuulemisissa esimerkiksi nykytilan ja sen muutostarpeiden, tietopohjan sekä ratkaisuvaihtoehtojen kartoituksesta on monesti tarkoituksenmukaista hyödyntää myös suullisia, keskustelevia kuulemistapoja.
- Perusvalmistelun aikainen sidosryhmien kuulemispalaute kootaan yhteenvetoon, joka julkaistaan Hankeikkunassa.

- Perusvalmistelussa arvioidaan, miten kuulemista voidaan hyödyntää säädöksen seurannassa sen voimaantulon jälkeen.
- Lausuntopyyntö ja lausuntomenettelyn toteutus suunnitellaan perusvalmistelun tekevän työryhmän kanssa. Jos esitys on tehty virkатыönä, ainakin keskeiset sidosryhmät osallistetaan lausuntopyynnön valmisteluun, mukaan lukien lausuntomenettelyn jakelulistan määrittelyyn.
- Lausuntopyyntö toteutetaan rakenteisena niin, että myös vapaa kommentointi on mahdollista.
- Lausuntomenettelyn ajankohta ja aihe julkaistaan ja ilmoitetaan lausuntopyynnön saajille etukäteen ainakin silloin, kun lausuntoaika on pääsääntöä lyhyempi.
- Lausuntojen antamiseen varataan niin pitkä aika, että myös muilla kuin sidosryhmien edunvalvojilla ja viranomaisilla on todellinen mahdollisuus osallistua lausuntomenettelyyn.
- Ruohonjuuritason toimijoita tai muuten laajempaa yleisöä tavoittelevan lausuntomenettelyn viestintä suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa.
- Lausunto- ja muusta kuulemispalautteesta laaditaan arvio, jossa esitetyjä näkemyksiä arvioidaan. Arvio jäsennetään samoin kuin lausuntoyhteenveto, eli lausunnon antajien merkittävät perustelut arvioidaan kunkin perustelukohdan jälkeen.
- Arvio kuulemispalautteesta julkaistaan jatkovalmistelupäätöksen yhteydessä Hankeikkunassa etappina.
- Jos lausunnonantaja esittää lausuntomenettelyn jälkeen esityksen sisältöön merkittävästi vaikuttavia uusia kommentteja, niistä viestitään muille sidosryhmille.
- Vastineluonnos annetaan tiedoksi ja kommentoitavaksi muille eduskunnan kuulemille asiantuntijoille, jos valiokunta siihen suostuu ja se on aikataulullisesti mahdollista.
- Seurannan painopisteiden ja jälkiarvioitavan sääntelyn valinnassa hyödynnetään kuulemisia ja muuta sidosryhmäyhteistyötä.
- Sidosryhmille kannattaa viestiä ministeriössä suunnitteilla olevasta seurannasta ja jälkiarvioinneista.
- Seuranta varten tehtävän sidosryhmäkuulemisen palautteen laatua usein parantaa kuulemisen ajoittaminen kuultaville sopivaan ajankohtaan.

Elina Holmas

15.1.2025

9(9)

- Erityisesti ennen vaalikauden vaihtumista on tarpeen seurata toimialan sääntelyn mahdollisia merkittäviä muutostarpeita ja käydä niistä keskusteluja sidosryhmien kanssa.
- Jo lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelun aikana on hyödyllistä kuulla sidosryhmiä seurannan ja mahdollisen jälkiarvioinnin tarpeesta ja toteutuksesta.
- Seurannan ja jälkiarvioinnin tiedonkeruussa hyödynnetään kuulemista.
- Seurannan tai jälkiarvioinnin osana järjestetyn kuulemisen, kuten keskustelutilaisuuden tai kyselyn, palautteen yhteenveto julkaistaan Hankeikkunassa esimerkiksi muistiona.
- Myös jatkuvaluonteisen seurantatiedon riittävä dokumentointi viimeistään seuraavan säädösvalmisteluhankkeen aikana on tärkeitä, jotta sidosryhmät voivat arvioida tiedon oikeellisuutta, vaikutuksia ja merkittävyyttä.
- Mahdollisen jälkiarvioinnin loppuraportti julkaistaan Hankeikkunassa.
- Neuvoston kokouksen asialista jaetaan etukäteen tiedoksi valmistelujaoston laajalle kokoonpanolle.

Lisätietoja

Lisätietoja lausunnosta antaa Elina Holmas, p. 040 922 5541 (etunimi.sukunimi@tvk.fi)

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini
Toimitusjohtaja