



HELSINGIN YLIOPISTO

JURE



Päätöksenteon avoimuus ja
kuulemismekanismit Suomessa:

Huomioita nykytilasta, oppeja kriiseistä ja suosituksia kehittämiseen

JURE – POLICY BRIEF 1/2024

Tässä JuRe-tutkimushankkeen policy briefissä tarkastellaan suomalaisen päätöksenteon avoimuuden ja kuulemismekanismien nykytilaa erityisesti koronapandemian oppien pohjalta. Julkaisu perustuu Helsingin yliopistossa tehtyyn valtio-opilliseen tutkimukseen, jossa on hyödynnetty päätöksentekoprosessien media- ja virallisaineistojen lisäksi laillisuusvalvonnan aineistoja sekä päätöksentekoprosesseihin osallistuneiden tutkimushaastatteluja. Julkaisu on suunnattu päätöksenteko- ja erityisesti lainsäädäntöprosessien parissa työskenteleville sekä päätöksenteon ja hallinnon avoimuuden kehitystyöhön osallistuville.

YDINVIESTIT:

EU-päätöksenteon kansalliseen valmisteluun tulee luoda uusia osallistumismekanismeja (s.3)



Kuulemismekanismien tulee aina altistaa päätöksenteon tietopohja ja taustaolettamukset julkisesti arvioitavaksi (s. 4)



Osallistumisoikeuksien toteutuminen ja valvonta ovat myös resurssikysymyksiä (s. 5)



1. EU-päätöksenteon kansalliseen valmisteluun tulee luoda uusia osallistumismekanismeja

Suosituksukset

- Parannetaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia Suomen EU-kantojen muotoiluun ottamalla mallia kansallisen lainsäädäntövalmistelun käytänteistä.
- Järjestetään kansalaiskuulemisia merkittävimmistä EU-lainsäädäntöhankkeista.
- Perustetaan Hankeikkunan tapainen alusta, joka mahdollistaisi ainakin merkittävimpien EU-lainsäädäntö-hankkeiden seuraamisen, dokumentteihin tutustumisen ja kommentoimisen. Ylipäänsä lisätään selkokielistä viestintää ajankohtaisista EU-lainsäädäntöasioista ja niihin osallistumisesta.
- Kehitetään EU-jaostojen kuulemistoimintaa ja työskentelyä niin, että laajempi osallistuminen valmisteluun mahdollistuu sekä vakiintuneille että uusille toimijoille.
- Eduskunta avaa suuren valiokunnan toimintaa lisäämällä EU-lainsäädäntöasioissa valiokuntien julkisia asiantuntijakuulemisia.

Tutkimusten mukaan yksittäisen kansalaisen suoria vaikuttamismahdollisuuksia suomalaiseen EU-päätöksentekoon ei nykyisellään juurikaan ole. Katsomme, että tilanteen korjaaminen edellyttää uusia panostuksia. Suomalaisessa EU-päätöksenteossa on pyritty ja onnistuttu sovittamaan yhteen eri hallinnonalojen ja hallituspuolueiden kantoja, mutta kansalaisten osallistaminen on jäänyt vähäiselle huomiolle. Päätöksenteko tapahtuu suljettujen ovien takana sekä valtioneuvostossa että eduskunnassa. Samalla on noussut huoli siitä, etteivät kansalaiset ole kiinnostuneita EU-asioista. Nykytilanne ei kannusta kiinnostumaan EU-päätöksenteosta.

Koska EU-päätöksillä on suora vaikutus lainsäädäntöömme, tulisi kansallisten lainsäädäntömenettelyjen; kuulemisprosesseja soveltaa/ulottaa EU-päätöksentekoon. Ainakin **merkittävimmistä EU-lainsäädäntöhankkeista kannattaisi valtioneuvoston kanslian yhdessä ministeriöiden kanssa perustaa verkkoon alusta, josta hankkeiden etenemistä voisi seurata Hankeikkunan tapaan.** Alustan kautta kansalainen saisi tietoa valmistelun vaiheesta, asiakirjoista ja osallistumismahdollisuuksista Suomessa ja EU:ssa.

Kaikkein merkittävimmistä hankkeista kannattaisi järjestää erillinen kansalaiskuuleminen Suomessa. **Tällä hetkellä kansalaiskuulemiset on ulkoistettu komissiolle, joka on kehittänyt kuulemisprosessiaan.** Valtionhallinnon ulkopuolisten kuulemisten on ajateltu toimivan EU-valmistelujaostojen kautta, mutta ne

tavoittavat vain isoimpia sidosryhmiä, ja jaostojen toiminnassa on suuria eroja. **Valtioneuvoston kannattaisi kehittää jaostojen työskentelyä niin, että laajempi osallistuminen valmisteluun mahdollistuu myös uusille toimijoille.** Yksi vaihtoehto olisi vastuuministeriön luoma viestintäkanava, kuten sähköpostilista, jonka kautta kiinnostuneet voisivat sektorikohtaisesti seurata meneillään olevaa EU-lainsäädännön valmistelua.

Osa ministeriöistä on ollut EU-asioissa avoimempia, mutta avoimuuden tulisi koskea koko valtioneuvostoa. **Kuulemismenettelyjen kehittämisen ohella valtioneuvoston ja eduskunnan tulisi lisätä selkokielistä viestintää ajankohtaisista ja tulevasta EU-lainsäädäntöasioista** sekä edistää erityisesti kansalaisten mahdollisuuksia osallistua EU-aloitteiden ja -säädoskehdotusten kommentointiin niin komission kuulemisissa kuin Suomessa. EU-asioiden avoimuutta lisäisi se, että niitä käsiteltäisiin säännöllisesti eduskunnan täysistunnossa suljettujen valiokuntakeskustelujen ohella.

2. Kuulemismekanismien tulee aina altistaa päätöksenteon tietopohja ja taustaolettamukset julkisesti arvioitavaksi

Suosituksukset

- Päätöksenteon tietopohjan ja taustaolettamusten avaamista osana kuulemisprosesseja tulee kehittää siten, että myös kriisitilanteissa koko tietopohja on mahdollisimman kattavasti julkisesti saatavilla mukaan lukien tutkimuksellinen aineisto, data ja mallinnukset.
- Kuulemisohjeissa tulee kiinnittää erityistä huomiota tietopohjan avaamiseen sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien mahdollisuuteen haastaa taustaolettamukset, silloin kun tietopohjaa käytetään arvioimaan päätöksenteolle asetettujen oikeudellisten kriteerien täyttymistä kriisitilanteissa.
- Tietopohjan ja sen tuotantotapojen monipuolisuudessa myös uudet tietoaaineistot kuten algoritmit ja niiden taustaolettamukset tulee asettaa osana kuulemisprosesseja kriittisesti arvioitavaksi.

Pandemia-ajan päätöksenteon avoimuutta Pohjoismaissa tarkastelleissa tutkimuksissa on havaittu, että sidosryhmät kokivat **tietopohjan avoimuuteen liittyvien ongelmien heikentävän osallistumismekanismien toimivuutta ja päätöksenteon legitimitettiin kriisiolosuhteissa**. Käytännössä tämä on heijastunut esimerkiksi laillisuusvalvojille tulleissa kanteluissa sekä heidän omasta-aloitteestaan tehdyissä selvityksissä liittyen osallistumisoikeuksiin ja päätöksenteon avoimuuteen. Suomessa tämä on näkynyt esimerkiksi siinä, että laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota sidosryhmien pääsyyn muun muassa THL:n tuottamiin mallinnuksiin.

Tietopohjan avaaminen osana kuulemisprosessia mahdollistaa julkisen keskustelun ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien lisäksi myös tietopohjan vertaisarvioinnin muiden asiantuntijoiden toimesta. Koronapandemian kaltaisissa kriisitilanteissa tiettyjen alojen asiantuntijuuden korostuminen, poikkeukselliset päätöksentekomenettelyt sekä kiireellisyys luovat erityisiä haasteita päätöksenteon tilivelvollisuuden toteuttamiselle laillisuusvalvonnan kautta. Tällöin muiden mekaniismien kuten kansalaispalautteen, asiantuntijoiden vertaisarvioinnin ja sidosryhmien osallisuuden merkitys päätöksenteon tilivelvollisuudelle korostuu, mutta ne ovat täysin riippuvaisia tietopohjan julkisuudesta.

Mahdollisuus tietopohjan kriittiseen arviointiin sekä haastamiseen eri sidosryhmien tai muiden asiantuntijoiden toimesta korostuu silloin, kun tietopohjaa käytetään arvioimaan täyttyvätkö kriisitoimenpiteille asetetut oikeudelliset kriteerit. Esimerkiksi korona-aikana nähtiin rajoitustoimien laillisuuden haastamista keskeisten sidosryhmien

toimesta poikkeuksellisesti myös Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Tutkimustemme perusteella kyseiset tapaukset eivät johtuneet kuulemisten puutteesta vaan nimenomaan erimielisyyksistä koskien päätöksenteossa käytettyjen tietopohjan ja taustaolettamusten suhdetta oikeudellisiin kriteereihin. Näissä tilanteissa on myös syytä tunnistaa riskit, jotka liittyvät päätöksenteon urautumiseen. Urautumista voivat aiheuttaa esimerkiksi kriteereitä tulkitsevan asiantuntijajoukon rajautuminen ja päätösten legitimoiminen tällä asiantuntijatiedolla. Ylipäänsä jotta voidaan tehdä tehokkaita ja laadukkaita päätöksiä, joissa eri näkökulmat on aidosti otettu huomioon, on monipuolisen asiantuntijarakenteen oltava valmiina ennen kriisiä, koska kriisissä ei ole aikaa hankkia ulkopuolista asiantuntemusta.

Tietopohjan avoimuuden osalta on syytä tunnistaa tarve avata uusia taustamateriaaleja osana kuulemisprosessia päätöksenteon tietopohjan monipuolisuudessa. Tältä osin haluamme nostaa esille, että **yhä useammin sekä päätöksenteon että tietopohjan taustalla on algoritmeja, tekoälyä ja automaatiota. Tällaiset aineistot tulee myös avata vertaisarvioitavaksi kuulemisissa. Muiden asiantuntijoiden arviot tukevat samalla kansalaisten ja sidosryhmien kykyä kriittisesti arvioida niihin sisältyviä taustaolettamia.** Tämä edesauttaa mahdollisten vääristymien havaitsemista jo päätöksentekoprosessin aikana. Avoimuuden vaade korostuu uusien aineistotyyppien yhteydessä, sillä esimerkiksi ylimmillä laillisuusvalvojilla voi olla rajoittunut asiantuntemus arvioida oikeuksien toteutumista näiden osalta tai perusteella. Kuulemismekanismien tulee aina altistaa päätöksenteon tietopohja ja taustaolettamukset julkisesti arvioitavaksi

3. Osallistumisoikeuksien toteutuminen ja valvonta ovat myös resurssikysymyksiä

Suosituks

- Osallistumisoikeuksia ja päätöksenteon avoimuutta valvovien viranomaisten resurssit on turvattava osana osallistumismekanismien jatkuvaa kehittämistä.
- Osallistumisoikeuksien toteutumista valvovien viranomaisten ratkaisukäytännön ja suositusten jalkauttamista on seurattava systemaattisesti koko valtioneuvoston tasolla.
- Myös kriisitilanteissa tulee kohdentaa henkilöstöresursseja osallistumisoikeuksien ja päätöksenteon avoimuuden toteuttamiseen, kuten tietopyyntöihin vastaamiseen ja laajempien kuulemisten toteuttamiseen.

Kriisiajan päätöksenteon avoimuudessa ja osallistumisoikeuksien toteutumisessa koetut puutteet näkyivät kasvavana työmääränä näitä oikeuksia valvovissa viranomaisissa. Koronavuosina kantelumäärät esimerkiksi valtioneuvoston toiminnasta ylimmille laillisuusvalvojille kasvoivat, minkä lisäksi laillisuusvalvojat avasivat omasta aloitteestaan selvityksiä osallistumisoikeuksista. Vaikka kaikki kanteluista eivät johtaneet varsinaiseen selvitykseen laillisuusvalvojen toimivallan rajojen vuoksi, voi niiden tulkita osoittaneen kansalaisten kokemaa tyytymättömyyttä osallistumisoikeuksien toteutumiseen ja äänensä kuultavaksi saamisessa. **Jotta laillisuusvalvonta pystyy turvaamaan osallistumisoikeuksia ja päätöksenteon avoimuutta kriisiajan päätöksenteossa, tulisi näillä olla riittävät resurssit tapausten käsittelyyn myös poikkeusoloissa.** Tätä arvioitaessa on huomattava, että kriisitilanteissa laillisuusvalvontaa kohtaan saattaa syntyä tuntuja paineita myös muiden oikeuksien turvaamisen osalta ja mahdollisesti syntyvien uusien yhteiskunnallisten konfliktien seurauksena.

Tästä syystä **paras tapa varmistaa resurssien riittävyys olisi aiempaa voimakkaammin edistää osallistumisoikeuksien ja päätöksenteon avoimuuden kulttuuria**, jotta se toteutuisi mahdollisimman hyvin ilman erillisiä valvontatoimia. Tämä edellyttää osallistumisoikeuksia ja avoimuutta valvovien viranomaisten, **kuten ylimpien laillisuusvalvojen ja hallinto-oikeuksien ratkaisujen sekä suositusten systemaattista jalkauttamista** muun muassa kuulemis- ja osallistamishenkilöiden säännöllisten päivitysten yhteydessä.

Jalkauttaminen vaatii kuitenkin myös resursseja saattaa periaatteet käytäntöön. **Resurssien järkevän käytön ja päätöksenteon legitimitetin kannalta olisi tärkeää myös kriisiaikoina kohdentaa henkilöstöresursseja tietopohjan avaamiseen ja osallistumisoikeuksien toteuttamiseen**, esimerkiksi vastaamaan toimittajien tietopyyntöihin tai tietopohjan avaamiseen sidosryhmille kuulemisten yhteydessä. Tällöin säädetäisiin valvontatoimielinten rajallisia resursseja, mutta myös kanteluihin tai selvityksiin vastaamiseen käytettyä aikaa. Nämä tulevat mahdollisten korjaustoimenpiteiden päälle, mikäli esimerkiksi tieto kuitenkin lopulta toimitetaan toimittajille. Resurssit kohdentamalla olisi myös mahdollisuus parantaa päätöksenteon legitimitettiä.





Tämä policy brief on laadittu ja julkaistu osana Oikeudenmukainen toipuminen pandemiasta? (JuRe) -tutkimushanketta, jossa ovat mukana Turun yliopisto, Tampereen yliopisto ja Helsingin yliopisto. Tutkimusta rahoittaa vuosina 2021-2024 strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä (päättönumerot 345951 ja 345953).

Tutustu tutkimushankkeen julkaisuihin osoitteessa jure.fi/julkaisut.

Seuraa hanketta X:ssä [@jure_fi](https://twitter.com/jure_fi).

Hanke kuuluu strategisen tutkimuksen PANDEMICS-tutkimusohjelmaan aka.fi/stn-pandemics. Tutustu strategisen tutkimuksen hankkeiden tuloksiin ja ratkaisuihin verkkopalvelussa ratkaisujatieteesta.fi.

Julkaisuun viittaaminen

Mölsä, Juho; Nordström, Laura & Erkkilä, Tero (2024): Päätöksenteon avoimuus ja kuulemismekanismi Suomessa: Huomioita nykytilasta, oppeja kriiseistä ja suosituksia kehittämiseen. JuRe policy brief 1/2024. JuRe-tutkimushanke.

Lisätietoa

Valtio-opin (politiikka ja organisaatiot) väitöskirjatutkija **Juho Mölsä**, Helsingin yliopisto
juho.molsa@helsinki.fi (erityisesti 2. ja 3. ydinviesti)

Valtio-opin (maailmanpolitiikka) tutkijatohtori **Laura Nordström**, Helsingin yliopisto
laura.nordstrom@helsinki.fi (erityisesti 1. ydinviesti)

Valtio-opin (politiikka ja organisaatiot) professori **Tero Erkkilä**, Helsingin yliopisto
tero.erkkila@helsinki.fi (erityisesti 2. ja 3. ydinviesti)

Valikoitu kirjallisuus

- Erkkilä, T., Mölsä, J., & Vähäniitty, E. 2024. [Nordic legal overseers and institutional openness in crises: Challenges and adaptation during the COVID-19 pandemic](#). Scandinavian Political Studies (online first).
- Nordström, Laura. 2024. [Power of Experts in the EU. Birth of the Troika and Resilience of the EMU paradigm in the European debt crisis of 2010](#). Dissertationes Universitatis Helsingiensis 157/2024.
- Nordström, Laura, Backman, Jouni & Konttinen, Lea. 2022. [Miten EU-lainsäädännöstä päätetään. Selvitys EU-lainsäädäntöprosessista ja siihen osallistumisesta](#). Sitran selvityksiä 209.

