

Hanna Hämäläinen – Janne Salminen

Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet



Lakimies
2/2024
s. 194–222

HAKUSANAT: valtiosääntöoikeus, lainsäädäntötutkimus, lainvalmistelu, lainsäädäntö, perustuslakivaliokunta, ylimmät laillisuusvalvojat

1. Johdanto

Lainsäädännöllä on yhteiskunnassamme huomattava merkitys. Siten myös lainsäädännön valmistelulla on merkittävä rooli. Eduskuntalain säätäminen on Suomessa eduskunnan päätöksentekoa, mutta laajassa mielessä se alkaa aina jonkinlaisella, pääosin valtioneuvoston piirissä tapahtuvalla, lainvalmistelulla. Vaikka lainsäätäminen lainsäädäntövaltana kuuluu eduskunnalle, lainsäädäntötyötä johdetaan valtioneuvostosta ja valmistelua tehdään sen alaisessa organisaatiossa. Lainsäädäntötyön johtaminen on parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkeimpiä tehtäväkokonaisuuksia.¹

Lainvalmisteluprosessista on vain vähän lainsäädäntöä, mikä on kansainvälisestikin hallitseva piirre, vaikka käytännöt ovatkin kirjavia.² Suomen perustuslaissa (731/1999, PL) on valmistelua periaatteellisella tasolla raamittavaa sääntelyä. Lakitasoinen sääntely on ohutta, ja sen soveltuminen on paikoin tulkinnanvaraista. Kotimaisittain on kuitenkin jonkin verran eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöä, joka liittyy valmisteluun. Valmistelun ohjaus perustuu pääosin erilaisiin periaatepäätöksiin, ohjeisiin, suosituksiin ja oppaisiin, mistä yksi esimerkki on prosessikuvaus Lainvalmistelun prosessioppaassa.³ Peh-

* *Hanna Hämäläinen*, HT, tutkijatohtori, Turun yliopisto – *Janne Salminen*, OTT, professori, Turun yliopisto. Tutkimusta on rahoittanut strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä (358263, 358264). Lauri Salonen on tutkimusavustajana kerännyt aineistoa tutkimusta varten.

1. Jaakko Husa – Antero Jyränki, *Valtiosääntöoikeus*. Kauppakamari 2021, s. 306.

2. Jyrki Tala, *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita 2005, s. 88 ja Edward Donelan, *Regulatory Governance: Policy Making, Legislative Drafting and Law Reform*. Palgrave Macmillan 2022, s. 140–143.

3. Lainvalmistelun prosessiopas. Sujuvampaa lainsäädäntöä osoitteessa <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> (vierailtu 1.3.2023).

meistä ohjauksesta on johtunut menettelyihin joustavuutta, joka kytkeytyy myös valmistelun poliittiseen ulottuvuuteen ja lakiehdotusten monimuotoisuuteen.⁴

Käsitlemme kirjoituksessa lainvalmisteluprosessin sääntelyä oikeudelliselta kannalta. Kysymme, miten lainvalmistelua säännellään oikeudellisesti ja mitä hyvä lainvalmistelutapa tämän sääntelyn mukaan tarkoittaa ylimpien laillisuusvalvojen ja perustuslakivaliokunnan lainvalmistelua koskevien kannanottojen perusteella. Tarkastelun pääpaino on menettelyissä. Vaikka eduskunta säätää lait, käytännössä lakien keskeisisältö tehdään valtioneuvoston piirissä. Koska lakiehdotuksen valmistelulla on tärkeä merkitys myöhemmän käsittelyn kannalta, keskitämme huomion eduskuntakäsittelyä edeltävään valmisteluun. Prosessin oikeudellisten puitteiden tutkimiseksi kartoitamme säännösten lisäksi kansallisia ja kansainvälisiä valmisteluohjeita ja -suosituksia. Käytämme aineistona lainsäädännön ja siihen liittyvän valmisteluaineiston sekä oikeuskirjallisuuden ohella erityisesti perustuslakivaliokunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen 2000-luvun kannanottoja⁵, joiden avulla pyrimme ennen kaikkea täsmentämään tarkastelemaamme oikeudellista sisältöä. Tuomme myös esiin huomioita lainsäädännön arviointineuvoston vuosikertomuksista.

Teoreettisena viitekehystenämme on havainto siitä, että lainsäätäminen, jonka osa valmistelu laajassa mielessä on, ei ole voittopuolisesti oikeudellinen käytäntö vaan oikeudellisten ja poliittisten käytäntöjen yhdistelmä, kuten Kaarlo Tuori korostaa. Vaikka demokraattisessa yhteiskunnassa lainsäätäminen näyttäytyy ensisijaisesti poliittisena käytäntönä, siihen sisältyy vaihteita ja sisältöjä, joissa oikeudelliset käytännöt ja argumentaatio ovat hallitsevia.⁶ Siksi on tarkasteltava

4. Lainvalmistelua on pyritty kehittämään ainakin 1990-luvulta lähtien, ks. varhaisemmista hankkeista ja ohjauksen kehityspiirteistä esim. Parempaan sääntelyn toimintaohjelma, osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 69–84, samoin Matti Niemivuo, Lainvalmistelu: oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari 2020, s. 33 ss. ja Tala 2005, s. 89–91. Nykyiset ohjeet ja suositukset nostavat esiin valmistelun yhteiskunnallisia tavoitteita, tietopohjan laaja-alaisuutta ja prosessin läpinäkyvyyttä, ks. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen (HELO) osoitteessa <http://helo.finlex.fi/> (vierailtu 1.4.2023); OECD, Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance 2012 ja Euroopan komissio, Better Regulation Guidelines 2021.

5. Hakusanoja ovat ”lainsäädäntötapa”, ”lainvalmistelu”, ”säädösvalmistelu”, ”lainsäädäntömenettely”, ”virkamieshallinto”, ”konsultti”, ”asiantuntija-apu” ja ”selvityshenkilö”. Hakutuloksia on tarkastelujaksolta eli vuosilta 2000–2022 noin 100, mitä pidämme vähäisenä verrattuna vuosittaiseen hallituksen esitysten määrään. Tuloksista noin puolet on perustuslakivaliokunnalta ja loput jakautuvat melko tasan laillisuusvalvojen kesken. Valmistelun laadun säädösperustan kannanottoja (lainvalmistelu ja säädösvalmistelu) on määrällisesti eniten kaikilta tarkastelun kohteena olevilta tahoilta. Laillisuusvalvojen kannanotot koskevat pääosin valmistelun laatua. Organisoitua koskevia kannanottoja (lainsäädäntötapa, selvityshenkilö, konsultti ja asiantuntija-apu) on tehnyt erityisesti perustuslakivaliokunta, jonka kannanottojen keräämiseen on käytetty Turun yliopiston Lakitutka-palvelua osoitteessa <https://lakitutka.fi/>.

6. Kaarlo Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto 2000, s. 149. Ks. myös Jouni Backman, Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Kuvasi lainvalmistelun

myös lainsäädäntömenettelyssä, valmistelu mukaan lukien, vaikuttavaa oikeudellista sääntelyä. Samalla oikeudellisessakin tarkastelussa on tärkeä tunnistaa valmistelu osin poliittiseksi käytännöksi ja ymmärtää siihen liittyvä poliittinen ulottuvuus, jota ilmentää esimerkiksi se, että valmistelua valvoo ja johtaa parlamentaarisesti vastuunalainen valtioneuvosto. Tällä on merkitystä etenkin valmistelun aineellisten sisältöjen kannalta. Valmistelussa onkin kuvattu olevan neljä ohjaavaa tekijää. Poliittisen tarkoituksenmukaisuuden ja oikeudellisten reunaehtojen ohella siihen vaikuttaa taloudellinen tehokkuus. Lisäksi tieteellinen tieto ohjaa valmistelua esimerkiksi säädöskeinojen arvioinnissa.⁷

Sääntely varmistaa prosessin puitteita ja vaikuttaa muun muassa lainsäädännön legitimitettiin. Joustavuus sääntelyssä mahdollistaa kuitenkin myös epäasianmukaisia ja epäyhtenäisiä käytäntöjä, mikä osaltaan heikentää menettelyä legitiimin lainsäädännön tuottajana. Valmistelun näyttäytymistä ensisijaisesti poliittisena käytäntönä on pidetty yhtenä syynä sitä koskevan oikeustutkimuksen vähäisyyteen.⁸ Tämän ohella oikeudellisessa tarkastelussa on painotettava yhteyttä eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden ydinperiaatteisiin: kyse on siitä, miten oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaate sekä demokratian periaate toisiaan edellyttävinä ja tukevinä nivotaan yhteen. Esimerkiksi Venetsian komissio sisällyttää oikeusvaltion tarkistuslistaansa yhdeksi oikeusvaltion osatekijäksi lainvalmisteluprosessin. Täyttääkseen oikeusvaltiolaisuuden edellytykset prosessin on oltava läpinäkyvä, vastuullinen, osallistava ja demokraattinen.⁹ Nämä osatekijät nousevat esiin kauttaaltaan tarkastelussamme.

Tutkimus Suomessa on seurannut lainvalmistelun laadun kehittämisen trendiä ja keskittynyt erilaisiin laadukkaan valmistelun elementteihin.¹⁰ Lainsäädäntötutkimuksen kohteena ovat olleet muun muassa vaihtoehtoiset sääntelyratkaisut, vaikutusarviointit, avoimuus, jälkiarviointi ja kuuleminen.¹¹ Itse

poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin. Sitran työpaperi 2023.

7. Maija Dahlberg, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveystieteiden osasto koskenut lakihanke. Oikeus 3/2015, s. 321.
8. Sakari Melander, Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säättämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008, s. 55 ja Julius Cohen, *Legisprudence: Problems and Agenda*. Hofstra Law Review 11(4) 1983, s. 1163–1184, 1165.
9. Venetsian komissio, Oikeusvaltion tarkistuslista, 18.3.2016, CDL-AD (2016)007, s. 12.
10. Niemivuo 2020, s. 81.
11. Mm. Kati Rantala, Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. 2011; Anssi Keinänen – Jussi Pajujoja, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020; Anssi Keinänen – Mika Kemiläinen, Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: toteutuuko lainvalmistelun avoimuus? Edilex 2016/29; Jyrki Tala, Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2012; Kati Rantala – Petri Uusikylä (toim.), Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi: Nykytilan kuvauksesta kehittämisedotuksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan

säädösteksteihin on kiinnitetty huomiota esimerkiksi saavutettavuuden ja ymmärrettävyyden kannalta.¹² Suoranaisen lakiehdotukseen vaikutetaan kiinnitetävän vähän huomiota laadun näkökulmasta.¹³ Ajankohtaisessa tutkimuksessa ei juuri tarkastella lainsäädännön asettamia menettelyllisiä reunaehtoja hajanaisia ja ohuita mainintoja lukuun ottamatta – olkoonkin, että oikeustutkimuksen puolella on joitakin tutkimuksellisia tarkasteluja oikeudellisesta viitekehystä.¹⁴ Tutkimuksellista kiinnostusta on kohdistunut esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksiin valmistelussa ja sääntelyteoreettisiin kysymyksiin oikeustaloustieteellisistä lähtökohdista.¹⁵ Lisäksi esimerkiksi Sakari Melander on tutkimuksessaan kehittänyt lainsäätäjän oikeusoppia, jolla on lainsäädäntötutkimuksellisia kosketuspintoja.¹⁶ Kirjoituksellamme pyrimme täydentämään aikaisempaa tutkimuskokonaisuutta oikeudellisesti painottuneella tarkastelulla ja osallistumaan paitsi lainsäädäntötutkimukselliseen myös valtiosääntöoikeudelliseen lainvalmistelua koskevaan keskusteluun. Nimenomaisena tarkoituksenamme on siis tuottaa lainsäädäntötutkimukseen sääntelyn puitteiden oikeudelliseen puoleen kiinnittyvää tarkastelua. Kirjoituksellamme on yhteyksiä kansainväliseen lainsäädäntöopin tutkimukseen ja lainsäädännön muodollisia puitteita tarkastelemaan (Gesetzgebungstechnik) suuntaukseen.¹⁷

julkaisusarja 2021:28 ja Riitta Ahtonen – Anssi Keinänen, Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun: empiirinen analyysi valiokuntakuulemisista. Edilex 2012/5. Ks. lainvalmisteluun keskittyvistä tutkimuksista kootusti teoksessa Kaijus Ervasti, Yhteiskunnallinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2022, s. 66–68. Ks. yleisesityksenä kansallisesta valmistelusta myös Matti Niemivuo, Kansallinen lainvalmistelu. Lakimiesliiton Kustannus 2002.

12. Esim. Matti Niemivuo, Lain kirjain: lakitekniikka ja lakikieli. 2. uudistettu painos. Edita Publishing 2023.
13. Sami Manninen, Perustuslaki ja lainvalmistelun laatu. Puheenvuoro eduskunnan perustuslakivaliokunnan seminaarissa Perustuslakikontrolli ja perustuslakivaliokunnan työn kehittäminen 2.3.2017.
14. Ks. kuitenkin Dahlberg 2015, s. 321–337 ja Anssi Keinänen – Jussi Pajujoja, Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma 2022, s. 23–24. Lisäksi Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 36–44 ja Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1999, s. 23–25. Kansainvälisessä tutkimuksessa ks. Patricia Popelier, A Fundamental Right to Rational Law Making? An Exploration of the European Court of Human Rights' Case Law, s. 27–34 teoksessa Jānis Rozenfelds ym. (eds), The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space. University of Latvia Press 2012 ja Jānis Pleps, The Principle of Good Legislation, s. 16–26 emt.
15. Veli-Pekka Hautamäki, Perusoikeudet ja lainvalmistelu. Lakimies 2/2014, s. 256–266; Paavo Nikula, Perusoikeudet ja lainsäädäntö. Lakimies 6–7/1999, s. 878–886 ja Risto Tuominen, Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta – esimerkkinä perustuslakivaliokunnan vuosien 2000–2018 lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15.1 §:n omaisuuden suoja. Edilex-artikkeli 23.11.2018.
16. Melander 2008, erit. luku 2.6.
17. Peter Noll, Gesetzgebungslehre. Rowohlt 1973; Luc J Wintgens, Rationality in Legislation – Legal Theory as Legisprudence: An Introduction, s. 1–7 teoksessa Luc J Wintgens (ed.), Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation. Hart Publications 2002 ja William N.

2. Lainvalmistelua koskevat säännökset ja muu ohjaus

2.1. Lainvalmistelun organisoinnin säädösperusta ja vastuu valmistelusta

Lainvalmistelun peruspuitteet ja lainsäätämismenettelyyn ydin on säädetty perustuslaissa. Kytkös valtiollisen vallanjaon perusratkaisuihin (PL 3 §) on vahva. Valtioneuvoston tehtävien osalta vallanjakosäännöstä täsmentää perustuslain 65 §:n yleissäännös, jonka mukaan valtioneuvostolle kuuluvat sen tehtäväksi säädetyt asiat sekä muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka eivät kuulu muiden viranomaisen toimivaltaan. Osana valtioneuvoston yleistoimivaltaa valmisteluasiakirjoissa korostetaan hallituksen esitysten laatimistehtävän merkitystä.¹⁸

Aloite lainsäädännöksi tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella (PL 70 §).¹⁹ Lisäksi vähintään 50 000 äänioikeutella Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi (PL 53.3 §). Siten vaikka valtioneuvoston ja ministeriöiden rooli on keskeinen, hallituksella ei ole aloitemonopolia. Käytännössä lait syntyvät keskeisesti hallituksen tekemien lakiehdotusten pohjalta.

Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelystä säädetään perustuslaissa ja yksityiskohtaisemmin eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).²⁰ Perustuslain 68 §:n 1 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, VNOS) 11 §:n mukaan ministeriöt vastaavat toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. Siten hallituksen esityksinä eduskunnalle annettavat lainsäädäntöaloitteet valmistellaan ministeriöissä. Ministeriöistä ja niiden toimialasta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella (PL 68.3 §). Yksityiskohtaisempi hankkeen organisointi sen sijaan kuuluu ministeriön päätösvaltaan. Käytännössä työ on hajautettu ministeriöiden sisällä, sillä lainvalmisteluyksiköitä ei ministeriöissä nykyisin vaikuta olevan. Valmistelun hajanaisuuteen vaikuttaa myös ministeriöiden erillisuus.²¹ Hajautettua valmistelua kokoa vaalikausittain hallituksen lainsäädäntöohjelma.

- Eskridge Jr. – Philip P. Frickey, *Legislation Scholarship and Pedagogy in the Post Legal Process Era*. *University of Pittsburgh Law Review* 48(3) 1987, s. 691–732. Ks. myös Kaarlo Tuori, Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. *WSOY lakitieto* 2002, s. 79–90.
18. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 116.
19. Esitystä voidaan tietyissä tilanteissa täydentää uudella täydentävällä esityksellä. Korjauksien ja täydennysten tulee olla toteutettavissa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla (PL 71 §).
20. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä säänneltiin yksityiskohtaisesti mm. eduskunnan toimintaa ja lakiehdotusten käsittelyä. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunnan sisäiseksi luonnehdittavien asioiden sääntely vietiin eduskunnan työjärjestykseen, ks. HE 1/1998 vp, s. 24, 37.
21. Keinänen – Pajuoja 2022, s. 261 ss. Hallituksen keskeinen rooli ja valmistelun hajautuneisuus ministeriöihin on tavallista muuallakin Euroopassa, ks. Ulrich Karpen – Helen Xanthaki,

Lainvalmistelun organisoitintapoja on monia virkatyöstä komiteoihin, työryhmiin ja toimikuntiin sekä selvityshenkilön käyttämiseen tai näiden kombinaatioon.²² Valtioneuvoston yleisistunto voi asettaa komitean tai muun laajapohjaisen valmisteluelimien yhteiskuntapoliittisesti merkittävää asiaa varten (VNOS 3 §). Muut valmisteluelimet, kuten työryhmät, toimivat ministeriön alaisuudessa sen toimeksiannosta. Ministeriö päättää ulkopuolisten selvitysten hankkimisesta työn tueksi, ja sen on tapahduttava julkisen tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle sääntelevän perustuslain 124 §:n rajoissa.²³ Tutkimusten perusteella valmistelu vaikuttaa lähimenneisyydessä olleen ministeriövetoista.²⁴ Kirjallisuuden mukaan esimerkiksi 2010-luvun loppupuolella noin 80 % hallituksen esityksistä olisi ollut ministeriöiden virkatyötä, ja sitä on pidetty suurena määränä.²⁵ Tuona aikana perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt huomiota laajapohjaisen valmistelun tarpeeseen.²⁶

Valmisteluprosessin organisointi ja käsitys sen toteutuksesta esimerkiksi tavoitteiden osalta ovat eri aikoina vaihdelleet.²⁷ Aiemmin runsas komiteavalmistelu alkoi hiipua 1900-luvun lopussa, mutta vielä 2000-luvulla joissakin yhteiskuntapoliittisesti merkittävissä hankkeissa sitä hyödynnettiin.²⁸ Parlamentaarinen komiteatyöskentely palasi näkyvästi 2020-luvun alussa ajatuksella komiteavalmistelun uudistamisesta, ja tuolloin asetettiin useita komiteoita.²⁹ Myös vuoden 2023 lopussa lakkautetun valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeissa tuotettua tietoa on käy-

Legislation in European Countries, s. 1–34 teoksessa Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (eds), *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*. Hart Publishing 2020, s. 16–17.

22. Niemivuo 2020, s. 121–122.

23. Prosessiopas, kohdat 2a ja 2b; OKV/574/10/2022, OKV/574/10/2022-OKV-8, OKV/1225/10/2022, s. 7–9 ja Dahlberg 2015, s. 322.

24. Anssi Keinänen – Leona Pälvimäki, Näkykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen valmistelutavassa? *Edilex* 2022/47, s.10 ja siinä viitatu tutkimukset.

25. Niemivuo 2020, s. 209.

26. PeVL 75/2014 vp (HE 324/2014 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ym.), s. 8.

27. Markku Tyynilä, *Lainvalmisteluprosessi*, s. 584–591 teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Suomalainen oikeustietosanakirja, Julkisoikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1997.

28. Niemivuo 2020, s. 122; Tyynilä 1997, *Komitealaitos*, s. 368–371 viitteessä 27 mainitussa teoksessa; Auri Pakarinen, *Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toivuudesta*. Itä-Suomen yliopisto 2012, s. 50; komitealaitoksen kehityksestä ks. Kaarlo Tuori, *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1*. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyöskentelyn elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1. nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1983, s. 382–386 ja Johanna Rainio-Niemi, *State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective*, s. 241–267 teoksessa Risto Alapuro – Henrik Stenius (eds), *Nordic Associations in a European Perspective*. Nomos 2010.

29. Valtioneuvosto, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 179–181 osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931> (vierailtu 9.4.2023) ja Pääministeri Marinin hallituksen parlamentaariset komiteat osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/ministerityoryhmat/parlamentaariset-komiteat> (vierailtu 11.4.2023). Erityisesti asiantuntijoiden roolista komitealaitoksessa ks. Aura Kostiainen, *Rationaalisuuden vallankumous*. Oikeus, asiantuntijuus ja politiikka rikosoikeuskomitean (1972–1977) työskentelyprosessissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2023.

tetty valmistelussa.³⁰ Tulevaisuudessa vastaaviin tietotarpeisiin kehiteltäneen muita instrumentteja. Ministeriöiden ja eduskunnan kanslian ohella valmistelutyötä tehdään muissakin organisaatioissa. Itsehallintojärjestelyihin kuuluu, että Ahvenanmaan maakuntahallinnon lainvalmisteluyksikkö valmistelee ehdotukset maakuntalaeiksi ja -asetuksiksi. Kirkkohallitus puolestaan vastaa kirkkolakiin liittyvien asioiden valmistelusta.

Ministeriöissä lainvalmistelu kuuluu virkamiehille eli tapahtuu käytännössä virkamiesasemassa ja perustuslain 118 §:n 1 momentissa säädetyn virkavastuun alaisena. Hallituksen esityksen esittelijävastuu määrittyy säännöksen 2 momentin mukaisesti.³¹ Koska kyse on menettelyllisesti viranomaistoiminnasta, hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja osa hallintolain (434/2003) säännöksistä velvoittavat myös valmistelua.

Hallinto-oikeudellisilla yleisillä oikeusperiaatteilla on merkitystä järjestettäessä hallinnon toimintaa ja arvioitaessa hallinnon toiminnan asianmukaisuutta. Periaatteiden noudattaminen kuuluu velvollisuuksiin muussakin hallintotoiminnassa kuin varsinaisessa hallintoasian ratkaisemiseen tähtäävässä päätöksenteossa. Ne soveltuvat viranomaisten toimintaan sen sisällöstä riippumatta lainvalmistelutyö mukaan lukien. Sen lisäksi, että hyvällä hallinnolla on periaatteellisia yhteyksiä hyvään lainvalmistelutapaan, siihen liittyvät virkamiesvalmistelun riippumattomuus poliittisesta ohjauksesta ja läpinäkyvyys. Yleisöllä ja erityisesti niillä, joihin uusi, valmisteltava lainsäädäntö vaikuttaa, on oltava asialliset mahdollisuudet seurata valmistelua ja säännönmukaisissa prosesseissa tilaisuus lausua käsityksensä valmisteltavasta sääntelystä.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei hallintolain sääntely kokonaisuudessaan ulottuisi lainsäädäntötoimiin.³² Oikeusasiamieskin on suhtautunut pidättyväisesti esimerkiksi hallintolain esteellisyyssäännösten soveltumiseen lainvalmisteluun mutta samalla painottanut vaatimusta viranomaistoiminnan puolueettomuudesta perustuslain 21 §:n mukaisesti.³³ Näkemys hallintolain soveltumattomuudesta pohjautuu hallintolain esitöihin, joissa todetaan lainsäädäntötoimien ja yleisten oikeussääntöjen antamisen jäävän sen soveltamisalan ulkopuolelle.³⁴ Lainsäädäntötoimen käsitettä ei

30. Tommi Kärkkäinen – Juha-Pekka Lauronen – Reetta Muhonen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa tuotetun tiedon hyödyntäminen valmistelun ja päätöksenteon tukena. Valtioneuvoston selvityksiä 2022:1, s. 67.
31. Virkamiehen roolia on 1980-luvulla eritellyt Kivivuori, ks. Antti Kivivuori, Lakien valmistelusta. Valtion koulutuskeskuksen julkaisusarja B 43. Valtion painatuskeskus 1986, s. 82–91. Esittelijän vastuusta ks. esim. Heikki Kulla – Janne Salminen, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2021, s. 298.
32. Kulla – Salminen 2021, s. 86 ja Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent verkkoversio 2023, kappale III, 4. luku, kohta Viranomaisen toimintamuodot, joissa hallintolakia ei sovelleta.
33. Apul.EOA EOAK 2732/4/05, 2733/4/05, 2734/4/05, 2735/4/05, 2747/4/05, 409/4/06 ja 414/4/06, s. 8.
34. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 vp, s. 50.

esitöissä tarkemmin määritellä. Asetelmaan sisältyy valmistelun aineellisen ja menettelyllisen puolen väliseen jännitteeseen kytkeytyvää tulkinnanvaraisuutta.

Antero Jyränki ja Jaakko Husa painottavat, että aineellisesti valmistelu on pikemminkin lainsäädäntää kuin hallitus- tai hallintovallan käyttöä, minkä vuoksi se hahmottuu lainsäädännöllisen aloitevallan käyttönä. Valtiollisista perusratkaisuista johtuu, että aineellisesti valmistelu on parlamentarismien ohjaamaa ja siten tältä osin eduskunnan hallinnassa. Menettelyllisesti Jyränki ja Husa korostavat lainvalmistelun olevan kuitenkin nimenomaan hallinnon toimintaa.³⁵ Tällöin soveltuvin osin on merkitystä niillä hallintolain säännöksillä, jotka määrittelevät esteellisyyttä, asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä, kuulemista ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista sekä perusteluvollisuutta.³⁶ Olli Mäenpää katsookin nimenomaisesti, ettei sille, että hallintolaki ei sellaisenaan sovellu lainvalmisteluun, lopulta tule antaa erityistä kategorista merkitystä oikeudellisesti valmistelupuitteita hyvän hallinnon kannalta määriteltäessä. Valmistelussa on siten kiinnitettävä huomiota hyvän hallinnon periaatteisiin ja mainittuihin nimenomaisiin hallintolain säännöksiin. Oikeuskirjallisuuden perusteella kysymyksessä on hallinnon velvollisuus.³⁷ Tarkastelumme valossa tämä kanta on perusteltu.

2.2. Laadukkaan lainvalmistelun säädösperusta

Lainvalmistelun laatu liitetään usein valmisteluohjeista ilmenevien periaatteiden noudattamiseen. Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi hyvä ja laaja tietopohja, säädösvaikutusten arviointi sekä kuuleminen.³⁸ Periaatteet on liitetty esimerkiksi rationaalisen lainvalmistelun malliin, jossa rationaalinen prosessi tuottaa sääntelyn legitimitetin.³⁹ Laatua on toki käsitelty laajemmastakin näkökulmasta.⁴⁰ Artikkelissa valmistelun laadun sääntelyllä tarkoitetaan valmisteluohjeiden periaatteisiin kytkeytyvää lainsäädäntöä. Laadukkaan lainvalmistelun käsitettä voidaan pitää osittain ongelmallisena, sillä se saattaa herättää mielikuvan sääntelyn erityisestä tasokkuudesta. Tarkastelumme valossa kyse on kuitenkin lähinnä asianmukaiselle valmistelulle asetetuista vähimmäisvaatimuksista. Laatua ja or-

35. Husa – Jyränki 2021, s. 306–307.

36. Mäenpää 2023, kappale III, 4. luku, kohta Viranomaisen toimintamuodot, joissa hallintolakia ei sovelleta.

37. Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2021, s. 123.

38. Tala 2005, s. 135, 230; Rantala 2011, s. 1–2; laadun käsitteen kompleksisuudesta ks. Claudio M. Radaelli – Fabrizio De Francesco, *Regulatory Quality in Europe: concepts, measures and policy processes*. Manchester University Press 2007, luku 2.

39. Tala 2005, s. 89–90; Patricia Popelier – Victoria Verlinden, *The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation*, s. 13–37 teoksessa Jonathan Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Brill 2009, s. 13, 18 ja Noll 1973, s. 95.

40. Petri Uusikylä – Urho Lintinen (toim.), *Kohti laadukasta lainvalmistelua: Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13.

ganisointia koskevat säännökset ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa esimerkiksi siten, että menettelylliset säännökset osaltaan takaavat puitteita laadukkaalle valmistelulle. Laadun säädösperustakin liittyy pitkälti menettelyyn, ja keskeisimpinä siinä korostuvat kuuleminen ja erilaiset osallistamisen muodot. Menettelysääntelyllä on valmisteltavan lainsäädännön sisältöönkin liittyvä ulottuvuus: menettelyjen kautta tähdätään laadukkaaseen lakiehdotukseen. Esimerkiksi osallistaminen, sääntelyn vaikutusten arviointi ja sääntelyvaihtoehtojen selvitys tuottavat sääntelyn tietopohjaa ja ovat siten yhteydessä tulevan sääntelyn sisältöön. Laadukasta menettelyä koskevat säännökset ovat näin merkityksellisiä lakiehdotuksen ja sen perustelujen sisällön näkökulmasta.⁴¹

Suoraan laatua koskevia säännöksiä on vähän, mutta laadun valvontaa ja kehittämistä on säännelty jonkin verran.

Ministeriön kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä (VNOS 45.1 §:n 2 kohta). Lisäksi oikeusministeriön tehtävänä on vastata valmistelun kehitystyöstä valtioneuvostossa (VNOS 14 §). Yksi kehittämismuoto on erilaisten oppaiden laatiminen. Oikeusministeriössä tarkastetaan lakiehdotusten tekninen taso (VNOS 30 §). Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimivan lainsäädännön arviointineuvoston tehtävänä on puolestaan antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista sitä koskevan valtioneuvoston asetuksen (1735/2015) mukaisesti. Neuvosto voi ottaa kantaa laajemmin siihen, kuinka valmisteluohjeiden vaatimukset toteutuvat.⁴²

Erityisesti valtiontalouden näkökulmasta lainsäädännön laatuun on tarkastustoimintansa osana kiinnittänyt huomiota Valtiontalouden tarkastusvirasto.⁴³ Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatoimien laillisuutta. Oikeuskansleri valvoo lainsäädännön laatua perusoikeuksien näkökulmasta ja voi puuttua ohjeiden noudattamiseen. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lakien perustuslainmukaisuutta koskeviin kannanottoihin sisältyy huomioita valmistelun laadusta. Eduskunnan valiokunnista myös tarkastusvaliokunta on esittänyt valmistelua koskevia kannanottoja.⁴⁴ Samoin oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota laatuun osana laillisuusvalvontaa. Sekä oikeuskansleri että arviointineuvosto ovat ottaneet kantaa valmistelun tasoon myös eduskunnan

41. Myös Melander 2008, s. 62–63; vrt. Keinänen – Pajujoja 2022, s. 18.

42. Anssi Keinänen – Hanna-Riitta Härkönen, Miten valmistella hyvä hallituksen esitys? Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioita säädos ehdotusten esitysluonnoksista. Edilex-sarja 2020/29, s. 2.

43. Mm. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus 2018, K 19/2018 vp ja Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013.

44. Mm. TrVM 8/2021 vp (Hallituksen vuosikertomus 2020, K 3/2021 vp; Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus valtion vuoden 2020 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastus, K 16/2021 vp); TrVM 9/2014 vp (Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus 2014, K 18/2014 vp).

käsitlemissä vuosikertomuksissaan.⁴⁵ Systemaattisesti valmistelun laatua kokonaisuutena valvovaa tahoja ei Suomessa ole, sillä valvontatoiminta kohdistuu tyypillisesti vain osaan esitysluonnoksista ja on siten pistemäistä.⁴⁶ Viime aikoina tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota säädösjohtamisen merkitykseen ja ehdotettu yhdeksi toimenpiteeksi eduskunnalle annettavaa lainsäädäntöprosessin vuosikertomusta kokonaiskuvan muodostamiseksi valmistelun tilasta.⁴⁷

Kuten johdannossa totesimme, merkityksellisiä lähtökohtia erityisesti valmistelun laadun tarkastelulle ovat eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden ydinperiaatteisiin kuuluvat oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaate sekä demokratian periaate, jotka vakiintuneen näkemyksen mukaan on ymmärrettävä toisiaan edellyttävinä ja tukevinä. Esimerkiksi Venetsian komissio on osana oikeusvaltiollisuutta nostanut esiin valmisteluprosessin ja edellyttänyt sen läpinäkyvyyttä, vastuullisuutta sekä osallistavaa ja demokraattista luonnetta.⁴⁸ OECD on puolestaan korostanut osallistamisen merkitystä demokraattisen päätöksenteon legitimitetille.⁴⁹ Sääntelykehikossa nämä linkittyvät muun muassa perustuslain 2 §:n tarkoittamaan edustukselliseen demokratiaan ja kaikkien oikeuteen ilmaista mielipiteensä itseään koskevissa asioissa. Lisäksi edustukselliseen demokratiaan voidaan eduskunnan tiedonsaantioikeuden kautta liittää vaatimus kattavasta tietopohjasta, koska eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (PL 47.1 §). Tietopohja taas linkittyy osallisuuteen ja sääntelyn vaikutusten arviointiin. Osallistava prosessi tuottaa tietoa vaikutusten arvioinnin pohjaksi, ja perusteellinen vaikutusten arviointi tarjoaa lainsäätäjälle riittävästi tietoa päätöksenteon tueksi.⁵⁰

Laadun osatekijöillä on vahva keskinäisyhteys ja -riippuvuus. Sääntelyn näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että vaikka laatusääntely koskee lähinnä osallisuutta, välilliset linkit laatuun muutenkin ovat olemassa. Osallisuussääntelyllä on menettelyllinen valmistelutyön organisointiinkin kytkeytyvä pohja, mutta menettelyllisillä seikoilla tuetaan myös lakiehdotuksen aineellisen sisällön muodostumista, millä on niin ikään laajempaa merkitystä.⁵¹ Oikeuskansleri on tä-

45. Ks. mm. K 2/2019 vp (OKA kertomus 2018); K 5/2015 vp (OKA kertomus 2014) ja Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaukset 2017–2022.

46. Ks. Petri Uusikylä – Urho Lintinen (toim.) 2023, s. 154.

47. Anssi Keinänen – Niko Vartiainen, Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Sitran selvityksiä 233. Sitra 2023; Petri Uusikylä – Urho Lintinen (toim.) 2023; Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaukset 2017–2022; OKV/2766/70/2020 ja OKV/2104/70/2021, s. 11.

48. Venetsian komissio, Oikeusvaltion tarkistuslista, 18.3.2016, CDL-AD (2016)007, s. 12.

49. OECD, OECD Guidelines for Citizen Participation Processes 2022, s. 16.

50. Osatekijöiden välisen kytköksen nostavat esille Petri Uusikylä – Urho Lintinen (toim.) 2023, s. 16.

51. Osallisuudesta esim. Judith. E. Innes – David E. Booher, Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice* 5(4) 2004, s. 422–423 ja Archon Fung, Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review* 75(4) 2015, s. 515–520.

män suuntaisesti korostanut valmistelun koetun laadun yhteyttä kansalaisten demokraattiseen päätöksentekoon ja instituutioihin kokemaan luottamukseen ja todennut osallisuuden kokemuksesta huolehtimisen olevan hyvän valmistelutavan turvaamista laajempi yhteiskunnallinen tehtävä.⁵²

Valmisteluun osallistamisen oikeusperusta kansallisessa sääntelyssä liittyy perustuslain 2 §:n 2 momentin määrittelemään kansanvaltaan. Tämä täydentyy perustuslain 14 §:n 4 momentin säännöksellä yksilön oikeudesta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Edustuksellinen demokratia tarjoaa yleiset raamit ja täydentyy osallisuutta tukevien säännösten myötä osallistavan demokratian elementillä.⁵³ Perustuslain 21 §:n tarkoittamaan hyvään hallintoon sisältyy ajatus menettelymuodoista, jotka mahdollistavat yleisen osallistumisen ja vaikuttamisen. Jokaisen oikeus vaikuttaa päätöksentekoon on turvattava yhdenvertaisuusperiaatteen (PL 6 §) mukaisesti riippumatta yhteiskunnallisesta asemasta. Tiedotus lausuntokierroksista ja niihin liittyvien asiakirjojen julkaiseminen toteuttavat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 19 §:n mukaisia viranomaisen tiedonantovelvoitteita ja liittyvät sananvapauteen sekä julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Osallisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja hyvästä hallinnosta säädetään myös ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa.

Lisäksi lainsäädännössä on joitakin erityisiä kuulemisvelvoitteita tarkoittavia säännöksiä. Jos valmisteltavana olevalla asialla on huomattava kansan- tai valtioneuvoston merkitys, on siitä kuultava valtiovarainministeriötä (VNOS 31 §). Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeistä laista on puolestaan hankittava maakunnan lausunto.⁵⁴ Saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n mukaan saamelaiskäräjille on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi ja neuvotella saamelaisia koskevista asioissa. Saamelaiskäräjälakiin sisältyvä neuvotteluvollisuus on enemmän kuin tavallinen mahdollisuus antaa lausunto. Perustuslakivaliokunta on todennut neuvotteluvollisuuden tarkoittavan suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa.⁵⁵ Korkein hallinto-oikeus on puolestaan todennut ratkaisussaan, että säännöksen alaan kuuluvissa asioissa velvollisuuden täyttäminen on viranomaispäätöksenteon oikeudellinen edellytys.⁵⁶ Yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016) määrätään velvol-

52. Tuomas Pöysti, Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa. Puheenvuoro 20.5.2019, s. 3–4 osoitteessa <https://oikeuskansleri.fi/-/tuomas-poysti-lainvalmistelun-ja-sen-johtamisen-kehittamistarpeista-valtioneuvostossa> (vierailtu 1.4.2023).

53. Osallistavasta demokratiasta valmistelussa ks. Rantala 2011, s. 193–197.

54. Ks. Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen kansallisissa säädösvalmisteluasioissa. Oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita 49/2011, s. 67.

55. PeVM 17/1994 vp (HE 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamistesta Suomen Hallitusmuotoon ym.), s.2.

56. KHO:2003-T-516; säännöksen tulkinnasta ks. oikeusministeriö, Muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta OM 2/551/2017.

lisuudesta kuulla vammaisia henkilöitä. Lisäksi kuulemisohjeeseen on koottu joitakin muita säädännäisiä kuulemisvelvoitteita.⁵⁷

Muun viranomaistoiminnan tavoin lainvalmistelua koskee kielisääntely. Hallituksen ja muiden viranomaisten on toimitettava asian vireille panemiseksi eduskunnassa tarvittavat asiakirjat suomen ja ruotsin kielellä (PL 51 §).

Kielilain 31 §:n mukaan ministeriön säädösehdotukset mietintöineen julkaistaan suomeksi ja julkaisuun otetaan tiivistelmä ja säädösehdotuksen teksti ruotsin kielellä. Saamen kielilain (1086/2003) 9 §:n mukaan saamelaisia erityisesti koskevat lakiehdotukset ja mietinnöt tai niiden tiivistelmät julkaistaan ministeriön niin päättäessä myös saamen kielellä.

Valmistelussa on luonnollisesti huomioitava hankesisällön kannalta oleelliset perus- ja ihmisoikeussäännökset kokonaisuudessaan – julkisen vallan perustuslain 22 §:n mukainen velvoite turvata perus- ja ihmisoikeudet koskee myös valmistelua – sekä Euroopan unionin oikeuden asettamat rajoitukset kansalliselle lainsäädännölle. On keskeistä tunnistaa, että perustuslain valmistelulle asettamat reunaehdot eivät tyhjenny substanssikyymyksiä koskeviin perusoikeussäännöksiin vaan että kyse on perustuslain kokonaisuuden asettamien velvoitteiden kokonaisvaltaisesta tarkastelusta.⁵⁸

2.3. Lainvalmistelua koskevat suositukset ja ohjeet

Lainvalmistelun laatua on perinteisesti ohjattu erityisesti erilaisilla kansallisilla ja kansainvälisillä ohjeistuksilla ja suosituksilla, joiden tavoitteena on laatuvaatimusten toteutumisen varmistamisen lisäksi käytänteiden tietty yhtenäisyys. Esimerkiksi Euroopan unionin komissio on antanut ohjeistusta (2021) valmistelukäytännöistä jäsenvaltioissa ja unionissa. Keskeinen kansainvälinen ohjeistus on OECD:n säädöspolitiikkasuositus (2012). Kansallisella tasolla erilaisia ohjeita on useita ja niitä on arvosteltu osin epäyhtenäisiksi ja päällekkäisiksi.⁵⁹ Keskeisiä oppaita ovat esimerkiksi Lainvalmistelun prosessiopas, Hallituksen esitysten laatimisoheje, Säädösvalmistelun kuulemisopas⁶⁰ sekä Lainkirjoittajan opas⁶¹ ja

57. Säädösvalmistelun kuulemisopas. Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa, luku 5 osoitteessa <http://kuulemisopas.finlex.fi/> (vierailtu 1.4.2023).

58. Myös Dahlberg 2015, s. 322 ja tulkinnan kokonaisvaltaisuudesta ks. Husa – Jyränki 2021, s. 87.

59. Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 4/2018, s. 25.

60. Ks. Jyrki Jauhiainen, Keskusteleavasta kuulemisesta laatua lakeihin. Opas avoimeen, osallistavaan ja keskusteleavaan lainsäädäntöprosessiin. Sitran selvityksiä 230. Sitra 2023.

61. Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet osoitteessa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/> (vierailtu 1.4.2023).

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje⁶². Lisäksi valtioneuvosto on antanut lain-säädännön seuranta- ja jälkiarviointia koskevan ohjeistuksen.⁶³ Osa oppaista, esimerkiksi kuulemisopas, on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksenä ja osa, esimerkiksi Lainkirjoittajan opas, on julkaistu ministeriön ohjeena ministeriöiden omissa julkaisusarjoissa.⁶⁴ Ohjeet ovat velvoittavuudeltaan lainsäädäntöä pehmeämpää, suositusluonteista normistoa. Oikeuskansleri on kuitenkin kuulemisohjeen osalta nimenmaisesti todennut, että vaikka ohjeella itsellään ei ole oikeudellista sitovuutta, se välittää perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita.⁶⁵ Myös Melander on korostanut oppaiden merkitystä niiden taustalla olevien syvempien oikeuden sisällöllisten tekijöiden ilmentäjinä.⁶⁶

Kokonaisvaltaisemmat, muodolliset ohjeet esityksen laatimiseksi sisältyvät hallituksen esityksen laatimisohjeeseen. Ohjeen mukaan esitys on laadittava tiiviiksi mutta sen on kuitenkin sisällettävä eduskunnan päätöksenteon kannalta riittävät ja merkitykselliset tiedot toimiakseen valmistelun ja päätöksenteon perustana eduskunnassa. Esityksestä on ilmentävä tietopohja ja valmisteluun osallistuneet tahot, siinä on perusteltava sääntelytarve ja sen tarkoituksenmukaisuus toivottujen tavoitteiden näkökulmasta sekä kuvattava harkittavana olleet vaihtoehtoiset toteutustavat ja vertailtava niiden arvioituja vaikutuksia. Kuulemisissa esiin tuodut merkitykselliset näkökannat ja niiden huomioiminen tai huomioimatta jättäminen on perusteltava. Esitykseen on sisällytettävä jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja tarvittaessa talousarvioesitykseen sekä sen riippuvuudesta muista esityksistä.⁶⁷

Osallistaminen ja kuuleminen nousevat keskeiseksi osaksi laadukkaana lainvalmistelun ohjeistuksessa. Osallistuminen on perinteisesti järjestetty kuulemismenettelyssä, jossa hankitaan sidosryhmien ja ihmisten näkemyksiä, tietoja sekä kokemuksia valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmiä ovat tahot, joilla on asian-
tuntemusta valmisteltavasta asiasta tai sitä koskeva intressi, ja niitä ovat muun muassa muut ministeriöt, toimeenpanevat viranomaiset, edunvalvontajärjestöt ja tutkijat. Kuulemisohjeen mukaan kuulemisen tavoitteeksi on asetettu keskeisten sidosryhmien ja kansalaisten osallistuminen tai heidän näkemyksiensä kuuleminen muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti valmistelussa. Ohjeessa

62. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66 osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423> (vierailtu 1.4.2023).

63. Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista. Valtioneuvoston julkaisu 2023:50 osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-589-4> (vierailtu 5.9.2023).

64. Oppaat näyttävät perustuvan valtioneuvoston periaatepäätöksiin tai ministeriöiden ohjeisiin. Kun periaatepäätöstä on käytetty, on oppaiden ensiversio ollut periaatepäätös, päivitykset eivät (mm. HELO ja vaikutusarviointiohje). Poikkeuksena on periaatepäätöksenä päivitetty kuulemisohje.

65. OKV/1538/21/2021.

66. Melander 2008, s. 66.

67. HELO, luvut II ja IV.

kehotetaan huomioimaan kuulemisen suunnittelussa sellaisetkin ihmisryhmät, joiden osallistumismahdollisuudet ovat tavanomaista heikkomat, kuten eri ikäryhmät tai vähemmistöt.⁶⁸ Sidosryhmien määrittely korostaa institutionaalisten toimijoiden asemaa, mihin on kiinnitetty huomiota OECD:n maaraporttissakin. Laajasta avoimuudesta huolimatta yksittäisen ihmisen tai pienempien järjestöjen mahdollisuudet tulla kuulluksi ovat heikot, vaikka kansalaisten ja laajojen sidosryhmien kuuleminen on osa virkatyötä.⁶⁹

Kuulemisohjeiden mukaan hankkeen keskeisten sidosryhmien tulisi olla mukana prosessissa jo varhaisessa vaiheessa, mitä korostaa myös OECD. Myöhäinen kuuleminen voi täyttää muodollisen kuulemisvelvoitteen, mutta vaikutukset lopputulokseen jäävät olemattomiksi.⁷⁰ Kuuleminen on keskeinen tapa täydentää tiedonkeruuta, minkä vuoksi se on sidoksissa sääntelyn tulevien vaikutusten arviointiin. Valmisteltavan sääntelyn kohderyhmät ja muut sidosryhmät voivat tarjota tärkeitä huomioita ehdotusten vaikutuksista. Kuulemistulosten yleistettävyyttä ja luotettavuutta on arvioitava, sillä esitettyihin arvioihin voi liittyä arvolähtöisyyttä tai intressisidonnaisuutta. Toisaalta subjektiivinenkin näkemys voi paljastaa tärkeitä seikkoja.⁷¹ Hallituksen esityksen laatimisohejen mukaan esityksessä on kerrottava yleisesti, minkälaisilta tahoilta lausuntoja on pyydetty ja minkälaisia muita kuulemisia eri vaiheissa on järjestetty.⁷² Tutkimuksen mukaan valmistelijat kokevat kuulemisen toteutuvan melko hyvin mutta sidosryhmät ovat kriittisempiä. Puutteita nähdään erityisesti tiukoissa määräajoissa ja kuulemisen myöhäisessä ajoittamisessa.⁷³

Vaikutusarviointiohjeen mukaan arvioinnin tavoitteena on tuottaa päätöksenteon tueksi mahdollisimman luotettavia arvioita sääntelyn erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Arviointi vahvistaa sekä päätöksenteon tietopohjaa että avoimuutta ja vastuullisuutta. Koska lakien vaikutukset muodostuvat laajojen ketjujen kautta, laadukas arviointi edellyttää sääntelyn olennaisten vaikutusten kokonaisvaltaista tunnistamista. Osallistava ja avoin vaikutusarviointi sekä valitun toteuttamisvaihtoehdon perusteleminen tietopohjalla voivat vahvistaa luottamusta päätöksentekoon ja lisätä sen hyväksyttävyyttä. Laadukas arviointi tunnistaa ja arvioi esityksen olennaiset vaikutukset sekä tuottaa niistä perustellun, tiiviin ja ymmärrettävän arvion. Arviointia on tehtävä koko

68. Kuulemisopas, luvut 1.1, 1.2 ja 2.2.3.

69. Kuulemisopas, luku 2.2.3; OECD, *Better Regulation in Europe*, Finland 2010. OECD 2010, s. 71–72; Juho Vesa – Anu Kantola, *Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016, s. 70–71.

70. OECD 2010, s. 76–77.

71. Vaikutusarviointiohje, s. 31–32.

72. HELO, luvut IV, 1.2.

73. Petri Uusikylä – Urho Lintinen (toim.) 2023, s. 158–159. Kansalaisjärjestösallistamisen myöhäisestä ajoituksesta ks. Maija Helminen – Anne Alvesalo-Kuusi, *Advocating the 'Good' Criminal Justice System. The Involvement and Ideas of Civil Society Organization in Formulating Finnish Criminal Policy*. *Retford – Nordic Journal of Law and Justice* 2/2017, s. 18.

prosessin ajan. Sen merkitys korostuu esi- ja perusvalmistelussa, sillä arvioiden tulisi olla käytössä hankesisältöä linjattaessa.⁷⁴

Säädöstekstien kirjoittamisesta ohjeita on Lainkirjoittajan oppaassa, jossa selostetaan sääntelyssä huomioon otettavia asioita. Tällaisia ovat EU-jäsenyyden, Suomea sitovien valtiosopimusten ja perusoikeuksien valmistelulle yleisesti asetamat vaatimukset sekä oikean säädöstason valinnan ohjeistus: yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (PL 80 §).⁷⁵ Oppaassa on myös sääntelyn selkeyteen tähtääviä teknisempiä kirjoitusohjeita, jotka koskevat muun muassa lakikieltä.⁷⁶ Yksityiskohtaisemmin kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ohjaa ulkoministeriön Valtiosopimusopas.⁷⁷

3. Lainvalmistelu perustuslakivaliokunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen tulkintakäytännössä

3.1. Lainvalmistelun organisointi ja suhde eduskuntaan

Lainvalmistelun laatua ja sen organisointia on määritelty myös ylimpien laillisuusvalvojen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Oikeudellisesti nämä kannanotot ovat painavia ja käytäntöä ohjaavia niin yksittäisten virkamiesten kuin organisaatioidenkin tasolla. Kannanotot täsmentävät lainsäädännön asettamia reunaehtoja ja omaavat selkeän velvoittavan elementin valmistelun ohjauksessa. Olemme jaotelleet kannanotot säädösvalmistelun organisoinnin ja laadun kysymyksiin. Jaottelu on lähinnä informatiivinen, sillä kategoriat ovat limittyneet, minkä vuoksi huomioita samasta teemasta nousee esille molemmissa. Organisoinnin kannanottojen osalta olemme jakaneet tarkastelun yhtäältä huomioihin ulkoistamisesta ja toisaalta kannanottoihin valtioneuvoston yleistoimivallan nojalla tehtävien toimien rajoista erityisesti suhteessa eduskuntaan ja sen tiedonsaantioikeuteen.

Valmistelun ulkoistamisesta eli esimerkiksi yritysten tai konsulttien asiantuntijapalveluiden käyttämisestä ei ole annettu erillistä ohjeistusta. Käytännössä tilanteet varioivat melkoisesti. Laillisuusvalvonnassa on todettu ulkopuolisen

74. Vaikutusarviointiohje, s. 11, 18.

75. Ks. Risto Tuominen, Täsmällisesti ja tarkkarajaisesti – perustuslain 80.1 §:n asettamat edellytykset. Oikeus 2/2019, s. 102–126.

76. Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet osoitteessa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/> (vierailtu 6.4.2023).

77. Valtiosopimusopas: Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Ulkoministeriön julkaisu ja 2021:2 osoitteessa <http://urn.fi/URN:IS-BN:978-952-281-344-2> (vierailtu 30.5.2023).

asiantuntemuksen käytön olevan mahdollista erityisesti prosessin alkuvaiheessa. Vastuu valmistelun laadusta jää aina ministeriölle ja virkamiehille. Virkamies- ja viranomaisvalmistelun ulkopuolellakin tapahtuvaan selvitystyöhön perustuvassa päätöksenteossa on otettava huomioon hyvän hallinnon ja laadukkaan valmistelun vaatimat menettelyt.⁷⁸

Perustuslakivaliokunta on korostanut ammattitaitoisten valmistelijoiden merkitystä valmistelun toteuttamisessa ja pitänyt tärkeänä, että ministeriöt kiinnittävät huomiota kokoneiden valmistelijoiden riittävyteen.⁷⁹ Valiokunnan mukaan valmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä, minkä vuoksi sen täysi ulkoistaminen on mahdotonta. Ulkopuolisten selvitysten sekä asiantuntija-avun hankintaa virkatyön tueksi valiokunta on pitänyt mahdollisena ja tyyppillisenäkin valmistelun alkuvaiheessa. Esimerkiksi esityksen pohjaehdotuksen konsulttivalmistelu ministeriön toimeksiannosta on mahdollista.⁸⁰ Ulkopuolisen asiantuntijan käyttö virkamiesten apuna esityksen jatkovalmistelussa lausuntokierroksen jälkeen poikkeaa valiokunnan mukaan esimerkiksi alkuvaiheen selvityshenkilön tai vastaavan asiantuntija-avun käyttämisestä.⁸¹ Myös oikeuskanslerin mukaan lausunto menettelyä seuraava valmistelu ja esityksen viimeistely olisi tehtävä ministeriössä virkatyönä ja -vastuulla, minkä vuoksi konsultin käyttö on ongelmallista.⁸² Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemman säätämisyjärjestyskysymyksenä pidetyn vaatimuksen sivuuttamista konsulttiselvityksellä ongelmallisena.⁸³

Toinen esille noussut organisointiin liittyvä asiakokonaisuus koskee valmistelijan mahdollista kaksoisroolia ja etujen ristiriitaa virkamiehenä. Tilanteessa, jossa virkamies toimii sekä valmistelijana että yhden etujärjestön johtokunnissa sääntelyn kohteena olevalla alalla, on arvioitu kaksoisroolin olevan ongelma hallintolain ja perustuslain 21 §:n kannalta. Vaikka ratkaisussa hallintolain esteellisyyssäännösten soveltumiseen suhtauduttiin pidättyväisesti, viranomaisen valmistelutehtäviä hoitaessaan oli kuitenkin soveltuvin osin otettava huomioon hyvän hallinnon periaatteet, joihin lukeutuu vaatimus asianmukaisesta ja puolueettomasta viranomais- ja virkatoiminnasta, jotta luottamus puolueettomuuteen säilyy.⁸⁴ Laillisuusvalvonnassa on otettu kantaa valmistelijan kaksoisrooliin myös tilanteessa, jossa työlakeja valmistelleet henkilöt toimivat työtuomioistui-

78. OKV/574/10/2022, OKV/574/10/2022-OKV-8 ja OKV/1225/10/2022, s. 7, 13; OKV/1308/1/2008, s. 16.

79. PeVM 8/2015 vp (K 5/2015 vp OKA kertomus 2014), s. 3.

80. PeVL 11/2016 vp (HE 13/2016 vp tartuntatautilaiksi ym.), s. 8.

81. Myös PeVL 58/2022 vp (HE 43/2022 vp laeiksi tekijänoikeuslain ym. muuttamisesta), s. 7.

82. OKV/574/10/2022, OKV/574/10/2022-OKV-8 ja OKV/1225/10/2022, s. 8, 13.

83. PeVL 17/2021 vp (HE 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista koskevaksi lainsäädännöksi ym.), s. 14.

84. Apul.EOAK EOAK 2732/4/05, 2733/4/05, 2734/4/05, 2735/4/05, 2747/4/05, 409/4/06 ja 414/4/06, s. 8.

men tuomareina. Tapauksen yhteydessä todettiin, että tietyissä asiaryhmissä riippumattomuusongelmat ovat mahdollisia, minkä vuoksi kaksoisroolia olisi parempi välttää.⁸⁵ Valmistelijan kaksoisroolin suhteen on siis vähintäänkin syytä olla pidättyväinen.

Valmistelun organisoinnin osalta kireät käsittelyaikataulut aiheuttavat ongelmia, sillä ne voivat johtaa tilanteisiin, joissa ennen lain voimaantuloa kiiruhdetaan lain toimeenpanoon. Esimerkiksi useiden koronapandemiaan kytkeytyvien esitysten arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota esityksen kireään käsittelyaikatauluun ja siihen, että vain hallituksen yleistoimivallan nojalla oli edetty jopa tulevan lainsäädännön toimeenpanoon. Valiokunta on useaan otteeseen muistuttanut, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Eduskuntakäsittelylle on varattava riittävä aika, jotta valiokunnan perustuslainmukaisuuden valvontatehtävän asianmukainen toteuttaminen ei vaarannu.⁸⁶ Vastaavissa tilanteissa on kiinnitetty valtioneuvoston huomiota hyvään lainsäädäntötapaan. Valiokunta on myös huomauttanut, että valtioneuvosto ei voi asettaa valiokunnalle määräaikoja sen toteuttaessa perustuslainmukaisuuden valvontatehtävää.⁸⁷ Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiollisten tehtävien työnjaon kannalta ongelmallisena, että esitysten toimeenpanoa aikaistetaan yksinomaan hallituksen yleistoimivaltaan turvautuen. Asia on noussut esiin esimerkiksi pilotointien yhteydessä, kun niitä on toteutettu vailla oikeudellisia perusteita.⁸⁸ Ennakollinen toimeenpano voi aiheuttaa laajemminkin epäselvyyttä oikeudellisesta tilanteesta viranomaisissa ja yksityisissä, mikä on ongelma laillisuusperiaatteenkin kannalta.⁸⁹

85. EOAK/3841/2016, s. 12.

86. PeVL 35/2021 vp (HE 131/2021 vp laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ym.), s. 3; PeVL 12/2021 vp (HE 39/2021 vp laiksi liikkumisvapauden ym. rajoittamisesta), s. 19; PeVL 50/2021 vp (HE 226/2021 vp laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ym.), s. 3–4; PeVL 14/2020 vp (HE 72/2020 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta), s. 7 ja PeVL 6/2021 vp (HE 22/2021 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta), s. 6.

87. PeVL 65/2018 vp (HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp), s. 67; PeVL 15/2018 vp (HE 16/2018 vp laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ym., HE 15/2018 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ym. ja hallituksen esityksen 15/2017 vp täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista ym. koskien), s. 60–61.

88. PeVL 15/2018 vp, s. 60.

89. PeVM 4/2021 vp (HE 33/2021 vp laiksi vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä), s. 5; Apul. OKA OKV/397/10/2020; sote-uudistuksen valmisteluongelmista ks. Auli Valli-Lintu, Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu, osat I–III. Kunnallissalan kehittämissäätöjen julkaisut 10/2017, 27/2019 ja 49/2021.

Merkittävä osa valmistelun organisointia koskevista perustuslakivaliokunnan kannanotoista näyttäisi liittyvän joko koronapandemiaa tai suuria yhteiskunnallisia uudistuksia koskevien lakiesitysten käsittelyyn. Tutkimuksen ja valiokunnan kannanottojen perusteella vaikuttaa siltä, että erityisesti kiire isoissa hankkeissa aiheuttaa kitkaa suhteessa hyvän valmistelun vaatimukseen.⁹⁰ Valiokunnan kannanotoista ilmenee selkeästi, ettei kiire voi olla syy poiketa menettelyn muodollisista vaatimuksista. Lainsäädännön arviointineuvosto ja OECD ovat painottaneet tarvetta noudattaa ohjeita myös kiireellisten ja väliaikaisten esitysluonnosten valmistelussa.⁹¹

Oma asiaryhmänsä ovat lainvalmistelun ja -säädännän taitekohtaa ja siten valtioneuvoston ja eduskunnan toiminnan rajamaastoa koskevat ongelmat. Jos lakiehdotusten laatu johtaa tarkistustarpeisiin lakiehdotusta eduskunnassa käsiteltäessä, on kiinnitettävä huomiota asianmukaiseen menettelyyn organisatoriseltakin kannalta. Perustuslakivaliokunta on todennut esitykseen sisältyvien lakiehdotusten täydentämisen ja korjaamisen eduskuntakäsittelyssä olevan ongelmallista ja epätydyttävää, koska menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslain mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto.⁹² Jos laajakantoiseen esitykseen esitetään tehtäviksi merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, valmistelu on osoitettava valtioneuvostolle. Valtioneuvosto voi antaa asiasta joko uuden tai täydentävän esityksen.⁹³ Menettely kuuluu hyvään lainsäädäntötapaan ja on myös välttämätöntä, jotta eduskunnalla on asian käsittelemiseksi riittävät tiedot esityksen perusteluista ja vaikutusarvioinneista ja jotta käsittely perustuu julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen.⁹⁴

Eteneminen normaalijärjestyksessä turvaa osaltaan lainsäädännön teknistä laatua.⁹⁵ Mikäli kyse on laajoista sisällöllisistä muutosehdotuksista, ei ministeriön selvityksiin perustuva menettely sovellu perustuslain esitöiden mukaan hyvin

90. Kriisilainvalmistelusta ks. mm. Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä? Edilex-sarja 2021/50; Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – Jyräkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? Edilex-sarja 2022/24.

91. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto, VN/10970/2021-VNK-2, 29.4.2021, s. 2; OECD, Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery, 29.4.2020.

92. PeVL 7/2019 vp (HE 18/2019 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ym.), s. 12.

93. Ks. esim. PeVL 40/2021 vp (HE 35/2021 vp Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi), s. 6; PeVL 9/2020 vp (HE 10/2020 vp laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista ym.), s. 3 ja PeVL 26/2017 vp (HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp), s. 76.

94. PeVL 75/2014 vp, s. 8.

95. PeVL 17/2021 vp, s.22 ja PeVL 26/2017 vp, s. 76.

yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa, kuten valiokunta on todennut.⁹⁶ Esimerkiksi esityksen muuttaminen mietintövaliokunnalle lähetetyllä ministerin kirjeellä ei ole asianmukaista.⁹⁷ Lisäksi jatkovalmistelun oletettu laajuus sekä sääntelyn merkittävyys esimerkiksi perusoikeusnäkökulmasta tai EU-sääntelyn kannalta puoltavat voimakkaasti valmistelun osoittamista valtioneuvostolle silloinkin, kun sääntely ei ole edes volyymiltaan suurta.⁹⁸ Perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa on edellytetty perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten uudelleenarviointia perustuslakivaliokunnassa.⁹⁹

3.2. Lainvalmistelun laatu

Lainvalmistelun laatua koskevat kannanotot liittyvät etenkin kuulemismenettelyn organisointiin, kuten siihen varattuun aikaan¹⁰⁰ sekä lausunnonantajien käytössä olevan tiedon riittävyteen¹⁰¹. Kuulemisen tematiikan kautta esille nousevat kielelliset perusoikeudet sekä lakisäätteisten kuulemisveloitteiden noudattamisen puutteet. Määrällisesti eniten kuulemismenettelyä koskevia kannanottoja on tehnyt oikeuskansleri, mitä selittää oikeuskanslerin rooli esitysehdotusten ennakkolisena laillisuusvalvojana, minkä vuoksi tämäntyyppiset kantelut ohjautunevat oikeuskanslerille. Osallisuustematiikan lisäksi laatua koskeviksi kannanotoiksi voidaan lukea säädösehdotusten ja niiden valmisteluasiakirjojen teknistä laatua ja selkeyttä koskevat kannanotot sekä huomiot esitysten perusteista.¹⁰²

96. PeVL 17/2017 vp (HE 72/2016 vp laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta), s. 2; PeVL 12/2016 vp (HE 96/2015 vp laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta), s. 4 ja PeVL 34/2004 vp (HE 102/2004 vp laiksi nuorisorangaistuksesta ym.), s. 3.

97. PeVL 65/2018 vp, s. 68.

98. PeVL 24/2022 vp (HE 231/2021 vp laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ym.), s. 4–5; PeVL 58/2022 vp, s. 6; PeVL 29/2022 vp (HE 63/2022 vp laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta), s. 9; PeVL 23/2022 vp (HE 35/2021 vp Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi), s. 2; PeVL 4/2021 vp (HE 212/2020 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ym.), s. 11; PeVL 7/2019 vp, s. 12; PeVL 75/2014 vp, s. 8 ja PeVL 12/2016 vp, s. 3–4.

99. Esim. PeVL 12/2021 vp, s. 18; PeVL 4/2021 vp (HE 212/2020 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ym.), s. 11 ja EOAK/7308/2021, s. 8.

100. OKV/3022/10/2021 ja OKV/3/21/2012. Kuulemismenettelyn merkitystä on arvioitu EIT:n ratkaisukäytännössä esim. tapauksissa Evans v. Yhdistynyt kuningaskunta 10.4.2007 ja Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta 8.7.2003. Ks. myös Popelier 2012, s. 31. Popelierkin viittaa em. ratkaisuihin. Latvian perustuslakituomioistuin on todennut, että sääntelyn kohteet tulee osallistaa prosessiin, ks. Pleps 2012, s. 22.

101. Apul.OKA OKV/11/20/2017.

102. Ks. OKV/2232/10/2022, s. 2. Säädosvalmistelun vaikutusarvioiden riittävydestä ja laatimisesta muodollisilla kriteereillä ks. OKV/1628/21/2022, s. 29.

Vaikutusten arvioinnin laatua ja niistä annettujen ohjeiden noudattamista koskevia huomioita ylimmästä laillisuusvalvonnasta ei juuri löydy.¹⁰³

Lakisääteisten kuulemisvelvoitteiden noudattaminen nousi kannanotoissa esille etenkin Ahvenanmaata ja saamelaisia koskevan säädösvalmistelun yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota Ahvenanmaata koskevan lainsäädännön asianmukaiseen valmisteluun ja painottanut yhteistyön merkitystä, Ahvenanmaan maakunnan asianmukaista kuulemista ja valmisteluun liittyvien kysymysten oikea-aikaista selvittämistä ennen lakiehdotusten eduskuntakäsittelyä.¹⁰⁴ Myös saamelaisosallistamisen osalta valiokunta on korostanut todellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamista ja erityisesti yhteistoimintavelvoitteen huomioon ottamista. Saamelaiset on otettava mukaan heidän asemaansa ja oikeuksiinsa merkittävästi vaikuttavien asioiden valmisteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Asioissa, joissa on liityntä saamelaisen omaan kieleen ja kulttuuriin, on varmistettava saamelaiskäräjien edustus valmistelun alusta alkaen.¹⁰⁵

Toinen usein esillä ollut asiaryhmä koskee ruotsinkielisen valmisteluaineiston puitteita ja kielellisten oikeuksien toteutumista lausuntomenettelyssä. Tapauksissa on todettu kielilain vastaisia menettelyjä¹⁰⁶ ja yhdenvertaisuusongelmia¹⁰⁷. Esimerkiksi esitysluonnosten kääntämiseen ruotsiksi ei ole varattu riittävästi aikaa, mikä lyhentää ruotsinkielisten mahdollisuutta perehtyä lausuntoaikana ruotsinkieliseen aineistoon. Toisinaan ajanpuutteen vuoksi ruotsinkielinen käännös on jäänyt kokonaan tekemättä, jolloin esimerkiksi Ahvenanmaan maakunta ei pysty lausumaan asiasisällöstä. Tällöin Ahvenanmaan kuulemisen osalta ei selvästi ole täytetty hyvän valmistelun kriteerejä. Lausuttavana olevasta muutoksesta riippuen tulee harkittavaksi, miten tämä suhteutuu ministeriön harkintavaltaan. Käytännössä on katsottu esimerkiksi, että jos muutos on luonteeltaan tekninen, kyse ei ole ministeriön harkintavallan ylityksestä. Samalla on kuitenkin

103. Ks. kuitenkin esim. OKV/1769/21/2023. Vaikutusten arviointia koskevaa sisällöllistä tarkastelua emme tee tässä tutkimuksessa: vaikutusten arvioinnin laadun ja siitä annettujen ohjeiden noudattamisen arviointi on etenkin lainsäädännön arviointineuvoston tehtävä. Sen sijaan tuomme esiin arviointineuvoston vuosikatsauksissaan tekemiä yleisiä huomioita.

104. PeVL 18/2022 vp (HE 56/2021 vp sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön ym. tehtävistä muutoksista), s. 4; PeVL 37/2022 vp (HE 94/2022 vp laiksi rajavartiolain muuttamisesta), s. 9 ja PeVL 11/2021 vp (HE 38/2021 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta), s. 4.

105. PeVM 12/2014 vp (HE 167/2014 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta), s. 6–7; PeVL 40/2009 vp (HE 108/2009 vp laiksi Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta), s. 2 ja PeVL 21/2007 vp (HE 112/2007 vp porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamisesta), s. 3. Apul.OKA OKV/8/50/2019, jossa kiinnitetään huomiota saamelaiskäräjien kuulemisen laiminlyöntiin. Kriittisesti ympäristövaliokunta (YmVL 48/2018 vp) ja talousvaliokunta (TaVM 40/2018 vp).

106. OKV/30/20/2018, s. 2.

107. EOAK 3433/2/06, s. 15 ja EOAK 384/4/14, s. 2–3.

todettu, että aikatauluissa on varattava riittävästi aikaa esitysten valmistelulle, poliittisten linjausten yhteensovittamiselle virkavalmistelun kanssa sekä esitysten käänntämismelle ja kuulemismelle, mikä edellyttää toimenpiteitä sekä poliittiselta että virkamiesjohdolta. Aikataulupaine ei saisi vaikuttaa kielellisten perusoikeuksien toteutumiseen, valmistelun laatuun tai esimerkiksi kuulemiseen.¹⁰⁸ Kannanotto sisältääkin yleisemmän kannanoton asianmukaisesta ajoittamisesta ja aikatauluttamisesta niin, että eri vaiheet voidaan toteuttaa asianmukaisesti.

Kolmannen asiaryhmän muodostavat lausuntoaika ja sen pituus. Kanteluratkaisuista tulee oikeudellisena vaatimuksena esiin, että lausuntojen hyödyntäminen edellyttää sitä, että lausunto on käytössä oikea-aikaisesti ja suunnitellusti. Lisäksi lausunnonantajille on varattava aikaa hankkeeseen perehtymiseen ja lausunnon antamiseen.¹⁰⁹ Tarkastelussa on ollut esimerkiksi lyhennetyin lausuntoaajan perusteet. Lyhennettyä lausuntoaikaa on perusteltu esimerkiksi direktiivin täytäntönnön ajan aikataululla ja hankkeen aikana järjestetyillä tilaisuuksilla, joissa oli ministeriön mukaan jo kuultu keskeisiä sidosryhmiä. Esimerkiksi tällaisia perusteluja on pidetty osoituksena lausuntokierroksen näkemisestä ministeriössä merkityksettömänä muodollisuutena. Lausuntoja ei pyydetä vain muodon vuoksi vaan siksi, että niistä mahdollisesti saataisiin uusia näkökulmia aiheeseen. Lyhyt lausuntoaika on ongelmallinen viranomaistenkin kannalta, sillä lausunnon valmisteluun ja siitä päättämiseen olisi annettava kohtuullinen aika ottaen huomioon, että osa lausunnoista annetaan esittelystä.¹¹⁰ Poliittisen kaan tason päätöksenteossa ei voida jättää huomiotta sitä, mitä valmistelutoimet ylipänsä ja esimerkiksi ajallisesti vaativat.¹¹¹ Joissain tilanteissa esimerkiksi unionilainsäädännön implementoinnissa viranomaisilla saattaa olla lainsäädännön valmisteluunkin liittyviä veloitteita siten, että niiden on valvottava valmistelussa kuulemisen oikea-aikaista ja riittävän laajaa toteutusta sidosryhmien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.¹¹²

Kanteluratkaisuista nousee esiin myös lausuntojen pyytämisen kattavuuteen ja dokumentaation avoimuuteen sekä hankkeen perusteelliseen avaamiseen liittyviä seikkoja. Usein sekä suppealle että laajalle lausuntokierrokselle on esitettävissä perusteita. Lausunnotmenettelyyn liittyvien valtiosääntöisten seikkojen,

108. OKV/16/50/2018; OKV/1538/21/2021, s. 5–6; OKV/178/1/2017, s. 7; ks. lainsäädännön arviointineuvosto vuosikatsauksissaan mm. vuodelta 2022, s. 26.

109. Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri huomauttivat asianmukaisesta lausuntoaajasta myös syksyllä 2023 käsiteltujen ns. säästölakien valmistelun yhteydessä. Ks. esim. PeVL 15/2023 vp, PeVL 16/2023 vp ja OKV/1772/10/2023.

110. OKV/29/20/2018.

111. OKV/1308/1/2008, s. 16.

112. Apul.EOA EOAK 49/4/14, s. 6; PeVL 25/2020 vp (HE 87/2020 vp työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta ja HE 114/2020 vp työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen 87/2020 vp täydentämisestä), s. 4; PeVL 19/2016 vp (VNS 3/2016 vp julkisen talouden suunnitelmasta 2017–2020), s. 3 ja PeVM 3/2016 vp (K 4/2016 vp OKA kertomus vuodelta 2015), s. 2.

kuten sananvapauden ja viranomaisen toiminnan julkisuuden, huomioon ottaminen johtaa siihen, että poikkeuksia kuulemisvelvoitteesta tulisi ministeriön harkinnassa soveltaa suppeasti. Punnintatilanteissa tulisi valita laajempi vaihtoehto. Tällöin esimerkiksi kirjallisia lausuntoja tulisi pyytää siitä huolimatta, että sidosryhmiä on kuultu jo valmistelun aikana. Samoin on hankala nähdä, että olisi esitettävissä kestäviä perusteita sille, että esitysluonnosta ei julkaistaisi lausuntopalvelussa.¹¹³

Arvioidessaan tapausta, jossa lakiuudistukseen osallistuneiden asiantuntijoiden kannanottoja ei dokumentoitu lainkaan esimerkiksi työryhmämuistioon, oikeusasiamies arvosteli asetelmaa valmisteluprosessin selkeyden ja avoimuuden näkökulmasta. Kuulemista ei ole toteutettu demokraattisen päätöksenteon ja säädösten luotettavuuden kannalta asianmukaisesti, jos tällainen avoimuus puuttuu, sillä mahdollisuudet arvioida ehdotuksen täytäntöpanokelpoisuutta sekä valmistelun onnistuneisuutta heikentyvät.¹¹⁴ Samoin hanketta varten asetettujen projektiryhmien koottujen näkemyksien puutetta lausuntovaiheessa on arvosteltu laadun sekä avoimien vuorovaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta.¹¹⁵ Tapauksessa, jossa lainsäädännön vaikutusta arvioitiin esityksessä suhteessa yksittäiseen sopimukseen, oikeuskansleri on todennut asianosaisten kuulemisen ja oikeusturvan vaatimusten korostuvan yleisten osallistumisoikeuksien ohella.¹¹⁶

Kuulemisen oikea-aikaisuuteen liittyy näkemys siitä, että hankkeen pitää olla kuulemisen aikaan johonkin mielekkääseen pisteeseen saakka valmisteltu, jotta hahmotetaan kuulemisen kohde. Lausunnonantajille on annettava riittävästi tietoa kannanottojen muodostamista sekä asiaa koskevien tietojen ja kokemusten esille tuomista varten. Kokonaisuuden ja kansalaisten kannalta keskeiset sisällöt eivät voi olla avoimia. Riittävät ja täsmälliset tiedot ovat edellytys lainsäädäntöä ja demokraattista päätöksentekoa koskevan luottamuksen parantumiselle sekä avoimelle ja rakentavalle vuorovaikutukselle.¹¹⁷ Myös ratkaisuehdotuksien valmistelu keskeisiin kysymyksiin ainoaksi jäävän kuulemisen aikana on avoimuuden kannalta ongelmallista.¹¹⁸ Mikäli lausuntopyyntöön jättämisen jälkeen esitysluonnosta vielä olennaisella tavalla kehitetään, voi ennen hankkeen etene- mistä olla tarvetta tehdä lisää kuulemisia.¹¹⁹

113. OKV/2232/10/2022, s. 4. Lainsäädännön arviointineuvosto on vuosikatsauksessaan 2021 (2022:5, s. 30) todennut virallisen lausuntokierroksen puuttumisen merkittäväksi kuulemistä koskevaksi puutteeksi.

114. Apul.EOA EOAK/7077/2021, s. 2.

115. Apul.EOA EOAK/6112/2021, s. 1.

116. OKV/2766/70/2020 OKV/2104/70/2021, s. 9.

117. OKV/88/1/2011, s. 5.

118. Apul.OKa OKV/33/20/2017, s. 2.

119. OKV/22/20/06, s. 16.

Myös kuulemisen suunnitteluun ja saatujen lausuntojen strategiseen, kuulemisen legitimitettiin heikentävään käyttöön liittyvät seikat tulevat esiin kanteluratkaisuista. Siitä huolimatta, että ministeriöillä on harkintavaltaa, poliittiset linjaukset eivät saa käytännön mukaan olla esteenä kokonaisuuden kannalta merkityksellisten seikkojen esiin nostamiselle ja eri näkökulmien monipuoliselle selvittämiseksi. Eduskunnalle perustuslaissa säädetty tiedonsaantioikeus koskee paitsi tietojen luotettavuutta ja puolueettomuutta myös niiden riittävää monipuolisuutta.¹²⁰ Ministeriöillä on velvollisuus varmentavan ja täydentävän tiedon hankintaan, jos valmistelu sitä edellyttää.¹²¹ Prosessin avoimuuden näkökulmasta on keskeistä, että kaikki esillä olleet ratkaisuvaihtoehdot selostetaan hallituksen esityksessä ja ehdotetun vaihtoehdon paremmuus perustellaan.¹²² Eduskunnan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota perusteluiden ja vaikutusarvioiden puutteellisuuteen. Eduskunnassa ei ole mahdollista korjata laajamittaisia valmistelun puutteita.¹²³ Tarve toteutunutta perusteellisemmalle arvioinnille ja perusteluille nousee esiin useissa valiokunnan kannanotoissa.¹²⁴

Oma lukunsa ovat asiat, joissa valmistelu osoittautuu sisällöllisesti heikkolaatuisiksi ja viimeistelemättömäksi termien ja käsitteiden heikkolaatuisuudesta ja epäyhätenäisyydestä alkaen. Käytännössä on kiinnitetty huomiota ehdotuksessa käytetyn terminologian yhdenmukaisuuteen sekä perustelujen laatuun. Lain ymmärrettävyys sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset asettavat lakikielen ilmaisuille ja sanonnoille vaatimuksia.¹²⁵ Laillisuusvalvonnassa on tullut esille useita havaintoja yksityiskohtien tarkistustarpeista ja perustelujen täydentämisestä.¹²⁶ On selvää, että esityksen pitäisi olla riittävän viimeistelty. Hyvän valmistelun vaatimusten näkökulmasta perustuslakivaliokunnassa, lail-

120. Ks. PeVL 30/2020 vp (O 35/2020 vp Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatus tiedonsaantioikeuden toteutumisesta).

121. OKV/574/10/2022, OKV/574/10/2022-OKV-8 ja OKV/1225/10/2022, s. 13.

122. OKV/15/20/2018, s. 1.

123. PeVL 6/2012 vp (HE 144/2011 vp laeiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ym.), s. 4.

124. PeVL 9/2020 vp, s. 3; PeVL 26/2017 vp, s. 76; ks. PeVL 75/2014 vp, s. 8; PeVL 23/2022 vp, s. 6; PeVL 23/2005 vp (HE 187/2004 vp laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille ym.), s. 5 ja PeVL 35/2016 vp (HE 90/2016 vp laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta), s. 4. Perustelujen merkitystä on painotettu EIT:n ratkaisukäytännössä esim. tapauksissa Lecarpentier v. Ranska 14.5.2006 ja Konstantin Markin v. Venäjä 22.3.2012; myös Popelier 2012, s. 31–32.

125. OKV/1924/21/2021, s. 15; Apul.OKA OKV/42/20/2017, s. 10; PeVL 79/2022 vp (HE 191/2022 vp vammaispalvelulaiksi ym.), s. 3; PeVL 24/2022 vp (HE 231/2021 vp laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ym.), s. 3–4 ja sääntelyn selkeydestä EIT:n ratkaisukäytännössä esim. tapauksessa de Geouffre de la Pradelle v. Ranska 16.12.1992. Ks. myös Popelier 2012, s. 29.

126. OKV/2525/21/2020, s. 9.

lisuusvalvonnassa ja arviointineuvostossa on kiinnitetty huomiota ylipäätään huolellisuuteen ja ymmärrettävyyteen.¹²⁷

Samanaikaiset lakihankkeet edellyttävät keskinäistä koordinaatiota, mikä nousee esiin käytännöstä. Arvioitaessa yhteensovittamista sidosryhmien kuulemisen ja eduskunnan tietojensaantioikeuden näkökulmasta on tullut esiin, että laajoissa ja toisiinsa vaikuttavissa hankkeissa kuuleminen on toteutettava riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta se voi vaikuttaa valmisteltavaan asiasisältöön. Kuultavilla on oltava käytettävissään riittävät tiedot kaikista hankkeista kantojensa muodostamiseksi.¹²⁸ Eritahtisuus näyttäytyy hankalana esimerkiksi kansanvaltaisuuden ja osallistumisoikeuksien sekä esityssisällön selkeyden näkökulmasta. Eduskunnan kannalta on välttämätöntä, että kokonaiskuva sääntelystä on käytettävissä eduskuntakäsittelyn alkaessa.¹²⁹ Perustuslakivaliokuntakin on kiinnittänyt huomiota lakihankkeiden ajalliseen ja asialliseen koordinointiin todeten, että erityisesti merkittävien hankkeiden valmistelun tulisi kestävien valmisteluperiaatteiden mukaisesti tapahtua kiirehtimättä ja laajapohjaisesti esimerkiksi parlamentaarisisessa komiteassa.¹³⁰ Eritahtisuus ja sääntelyn vaikeaselkoisuus johtavat vaikeasti hallittavaan kokonaisuuteen ja hankaloittavat kokonaistarkastelua, minkä vuoksi lakien riittävä yhteensovittaminen on tärkeää.¹³¹

Tämän lisäksi on yllättävän paljon ongelmia hankkeiden suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeissa arvioissa. Esityksen perustuslaki ja säätämisyjärjestys -jaksosta on ilmevä valmisteltavan asian perus- ja ihmisoikeuskytkennät sekä merkityksellinen perustuslakivaliokunnan käytäntö.¹³² Kannanottojen mukaan valiokunnan lausuntokäytännön sisältämä ajattelu on sisällytettävä esitykseen pelkän muodollisen huomioimisen ja toistamisen sijaan.¹³³ Vaatimuksia lakiesitysten perustuslainmukaisuuden perustelemisesta tulee noudattaa. Se, että todetaan säännösten vastaavan luonteeltaan ja laajuudeltaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, ei tarkoita, että perustuslakikysymykset

127. PeVL 21/2010 vp (HE 180/2009 vp laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ym. muuttamisesta), s. 5; PeVL 48/2017 vp (HE 100/2017 vp alkoholilaiaksi ym.), s. 6; PeVL 47/2002 vp (HE 225/2002 vp laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ym.), s. 4 ja PeVL 40/2021 vp, s. 4. OKV/1437/1/2010, s. 6 ja Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:4, s. 33–35, jossa tarkastellaan valmistelua Rinteen ja Marinin hallitusten ajalta.

128. OKV/41/20/2016, s. 2.

129. OKV/5/21/2013, s. 2–3 ja OKV/2870/21/2021, s. 6.

130. PeVL 20/2013 vp (HE 31/2013 vp laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ym., HE 53/2013 vp laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ym. annetun hallituksen esityksen 31/2013 vp täydentämisestä), s. 10.

131. Apul.EOA EOAK 137/2/04, s. 8–9 ja Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:3, s. 31.

132. OKV/2870/21/2021, s. 11.

133. OKV/412/21/2021, s. 4.

voitaisiin sivuuttaa.¹³⁴ Asianmukaisena toimintatapana ei voida pitää sitä, että esitysluonnoksesta puuttuu olennaisia tietoja, joiden perusteella olisi mahdollista arvioida sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta tai suhdetta perusoikeuksien toteutumiseen.¹³⁵

Perustuslakivaliokunta on valmistelun asianmukaisuutta arvioidessaan todennut olevan huolestuttavaa, että esimerkiksi tiedossa oleva perustuslaillinen ongelma sivuutetaan kokonaan.¹³⁶ Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota puutteisiin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tunnistamisessa.¹³⁷ Samoin perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä ongelmallisena, että ehdotetun sääntelyn perusoikeuslottuvuuksien arviointi korvataan viittaamalla hallitusohjelmaan tai muihin poliittisiin ohjelmiin ja päätöksiin.¹³⁸ Myöskään lakiehdotuksen perustelujen ylimalkaisuus ja rakentuminen kymmeniä vuosia vanhan sääntelyn pohjalle eivät valiokunnan mielestä ole asianmukaisia piirteitä.¹³⁹

3.3. Hyvä lainvalmistelutapa tulkintakannanottojen valossa

Lainvalmistelun laatua ja sen organisointia koskevissa ylimpien laillisuusvalvojien ja perustuslakivaliokunnan kannanotoissa korostuvat erityisesti poliittisten vaikuttimien ja hyvän valmistelutavan suhteeseen sekä sidosryhmien kuulemiseen ja lausunnotmenettelyn organisoimiseen palautuvat kysymykset. Erityisesti näiltä osin kannanotot täsmentävät lainsäädännön ja valmisteluohjeiden asettamia laadukkaan valmistelun reunaehtoja. Huomionarvoista on, että vaikka kannanottoja perustellaan myös valmisteluohjeilla, menettelyä arvioitaessa niissä viitataan säännönmukaisesti esimerkiksi valtiollisten tehtävien työnjakoa, demokraattista päätöksentekoa ja hyvän hallinnon periaatteita koskeviin perustuslain säännöksiin. Argumentointitapa kuvastaa laadukkaan valmistelun ja valtiosäännön keskeisten periaatteiden välistä yhteyttä.

Poliittisten kysymysten ja hyvän valmistelutavan suhteen osalta kannanotoissa korostetaan, ettei poliittinen aikataulupaine voi olla syynä hyvän valmistelutavan sivuuttamiseen eikä se saa vaarantaa perusoikeuksia, eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvon-

134. OKV/7/50/2014, s. 4 ja PeVL 11/2014 vp (HE 218/2013 vp laeiksi vesihuoltolain ym. muuttamisesta), s. 2.

135. Apul.EAO EOAK/2778/2022, s. 3.

136. PeVL 16/2016 vp (HE 26/2016 vp laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä), s. 4.

137. Vuosikatsaus 2022, s. 29–31.

138. PeVL 60/2014 vp (HE 310/2014 vp lukiolaissa ym. tarkoitettujen koulutuksen rahoituksesta ym.), s. 4.

139. PeVL 61/2010 vp (HE 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi), s. 2 ja PeVL 75/2014 vp (HE 324/2014 vp sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ym.), s. 6, 9.

taa. Poliittiset linjaukset eivät saa olla esteenä kokonaisuuden kannalta merkityksellisten seikkojen esiin nostamiselle ja eri näkökulmien monipuoliselle selvittämiseksi. Valmisteluprosessin dokumentoinnissa ja ratkaisuvaihtoehtojen selostamisessa tulee noudattaa avoimuutta ja esityksen tietojen tulee olla luotettavia, puolueettomia ja riittävän monipuolisia eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi. Sääntelyn perusoikeusulottuvuuksien arviointia ei voi korvata viittaamalla hallitusohjelmaan tai muihin poliittisiin ohjelmiin ja päätöksiin. Erityisesti merkittävien lakihankkeiden valmistelun tulee kestävien valmisteluperiaatteiden mukaisesti tapahtua kiirehtimättä ja laajapohjaisesti.

Kannanotoissa todetaan, että eduskunnalle käsiteltäväksi annettavan esityksen on oltava riittävän viimeistelty ja terminologialtaan johdonmukainen. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen oikeudellisen johdonmukaisuuden merkitystä sekä suhteessa terminologiaan että laajemmin oikeusjärjestyksen systematiikkaan korostaa esitöiden merkitys oikeuslähteinä. Kannanottojen perusteella mahdollisuudet hankkeiden ennakkolliseen toimeenpanoon yksinomaan hallituksen yleistoimivaltaan turvautuen ovat oikeudellisesta näkökulmasta rajalliset. Ehdotuksen täydentämisessä ja korjaamisessa on kiinnitettävä huomiota asianmukaiseen menettelyyn organisatoriselta kannalta. Valmistelun organisoinnissa ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttö on etenkin prosessien alkuvaiheissa mahdollista mutta vastuu on ministeriöllä ja sen virkamiehillä. Ulkopuolistaikin asiantuntemusta käytettäessä on hyvän hallinnon ja laadukkaan valmistelun vaatimat menettelyt huomioitava. Valmistelijan kaksoisroolin suhteen on noudatettava pidättyväisyyttä. Kannanotoissa on korostettu valmistelua yhtenä keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä, minkä vuoksi ammattitaitoisten valmistelijoiden riittävyys on kiinnitettävä huomiota.

Lainvalmistelun laatua koskevat kannanotot liittyvät etenkin kuulemismenettelyn organisointiin. Kuten totesimme, laadun osatekijöillä on vahva keskinäisyhteys ja riippuvuus. Täten kuulemisen linjauksilla on merkitystä myös muiden laadun osatekijöiden kannalta. Kannanotoissa korostettiin kuulemista valmistelijan velvollisuutena, minkä johdosta siihen ei tule suhtautua vain muodollisuutena. Ennen kuulemista hankkeen tulee olla kuulemisen kohteen hahmottamiseksi mielekkääseen pisteeseen saakka valmisteltu. Poikkeuksia kuulemisveloitteesta on ministeriön harkinnassa sovellettava suppeasti. Riittävän lausuntoaajan tärkeys nostettiin esille useissa kannanotoissa. Kun kannanotoissa käsiteltiin sidosryhmien kuulemista, tällöin painottuivat ruotsinkielisen aineiston saatavuus ja kielelliset perusoikeudet, lausunnonantajien yhdenvertaisuus ja saamelaisten osallistaminen heitä koskevaan päätöksentekoon. Huomionarvoista on, että hyvän valmistelutavan laiminlyönnin vaikutukset voivat ulottua välillisesti myös muiden aineellisten oikeuksien toteutumiseen.

4. Lopuksi

Olemme kirjoituksessamme hahmotelleet lainvalmistelun puitteita erityisesti kansallisen lainsäädännön sekä perustuslakivaliokunnan ja laillisuusvalvojen kannanottojen avulla ja näin pyrkinet luomaan kokonaiskuvan valmistelun oikeudellisesta sääntelystä. Kuten johdannossa totesimme, lainvalmistelu on sekä oikeudellinen että poliittinen prosessi. Hahmottelemamme valmistelumenettelyn oikeudelliset puitteet täsmentävät ja rajaavat poliittisen ohjauksen ulottuvuuksia. Ne muodostavat kehykset, joissa on tilaa sääntelyn sisältöä koskevalle harkinnalle, joka on luonteeltaan poliittista. Puitteet ovat linjassa niiden kriteerien kanssa, jotka Venetsian komissio on asettanut oikeusvaltion lainvalmistelulle.

Tutkimuksessa havaitsimme, että kansallista valmistelua koskevaa lainsäädäntöä on määrällisesti jonkin verran mutta kaiken kaikkiaan hajanaisesti. Lainsäädäntö kytkeytyy erityisesti menettelyä ja organisointia koskeviin kysymyksiin ja on tyypillisesti yleistasoista.¹⁴⁰ Vaikka sääntely koskee pääosin menettelyä, laatukriteereihin kytköksissä oleva menettelyllinen sääntely on merkityksellistä myös tulevan lainsäädännön sisällön näkökulmasta. Näin ollen muodollista ja sisällöllistä puolta ei ole mielekää pyrkiä erottamaan toisistaan. Sääntely vaikuttaa myös vastuiden allokaatioon. Valmistelun sääntelyä ei voi sinänsä sanoa huonosti tunnetuksi, sillä niin oikeustutkimuksessa kuin osin ohjeissa sitä on nostettu esille. Tarkastelu on kuitenkin ollut ohutta, muodollista tai pistemäistä suhteessa käsiteltävään asiaan, minkä vuoksi kokonaiskuva oikeudellisista puitteista on jäänyt epäyhtenäiseksi ja tosiasiallinen vaikuttavuus vähäiseksi. Tietoisuuden lisääminen on kokonaisuuden hahmottamisen näkökulmasta tärkeää jo siitäkin syystä, että lainsäädännön asettamat reunaehdot ovat sitovuudeltaan valmisteluohjeistuksia painavampia.¹⁴¹ Alaan kohdistuu selkeitä jatkotutkimustarpeita. Tärkeää olisi tutkia esittämäämme yksityiskohtaisemmin esimerkiksi valmisteluun kohdistuvia vaatimuksia eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden ydinperiaatteiden näkökulmasta ja yksittäisiä hyvän valmistelun osatekijöitä, kuten kuulemista valtiosääntöoikeudellisena menettelynä.

Lainvalmistelumenettelyn oikeudelliset reunaehdot kiinnittyvät laajasti perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeussääntelyyn. Valmistelussa perustuslainmukaisuus liitetään tavallisesti aineellisen sääntelyn ja perusoikeuksien suhteeseen, mikä on valmistelun puitteiden näkökulmasta riittämätöntä. Perustuslainmukaisuus on tässä yhteydessä kysymyksenä aineellisen sääntelyn perusoikeuksien

140. Myös kansainvälisessä tutkimuksessa oikeudelliset reunaehdot ovat menettelykytkentäisiä, ks. Pleps 2012, s. 22 sekä Popelier 2012, s. 31, jossa viitataan tapaukseen *Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta* 8.7.2003.

141. Myös Melander 2008, s. 67.

mukaisuutta laajempi. Perusoikeussäännöksiä yksinomaan painottavan perustuslainmukaisuuden omaksuminen onkin liian kapea, kuten Maija Dahlberg on huomauttanut.¹⁴² Tässä mielessä hyvää valmistelua voidaan kuvata myös perustuslainmukaisuuskysymykseksi, jolloin valmistelun oikeudellisten reunaehtojen noudattamisessa on viime kädessä kyse perustuslainmukaisuudesta ja sen kontrollista. Tästä näkökulmasta menettelyllisiä reunaehtoja koskevan systemaattisen valvontajärjestelmän puuttuminen näyttäytyy ongelmallisena. Selvää on, ettei nykyisessä perustuslakikontrollissa ole tarkoituksaan olla kyse valmisteluprosessin systemaattisesta valvonnasta.

Lainvalmistelun laatua on jo pitkään pyritty kehittämään erilaisten toisinaan hyvinkin kunnianhimoisten sääntelypoliittisten ohjeiden avulla. Mahdollisuudet vaikuttaa pehmeämmällä ohjauksella valmistelukäytänteisiin ovat kuitenkin rajalliset, mistä yhtenä signaalina on perustuslakivaliokunnan ja laillisuusvalvojien laatua koskevien kannanottojen verraten suuri määrä, joka on viime vuosina kasvanut. Kuten osoitamme, ohjeistusten taustalla on velvoittavaa lainsäädäntöä. Ymmärrys kyseisen sääntelyn merkityksestä valmisteluprosessille vaikuttaisi myönteisesti valmistelun laatuun. Tästä näkökulmasta tulisikin pohtia tarvetta valmistelumenettelyn mahdollisesti nykyistä kootummalle lainsäädännölle. Oikeudellisten puitteiden nykyistä selkeämpi ja painokkaampi esiin nostaminen ohjeissa voisi riittää samaan tavoitteeseen pääsemisessä. Prosessinohjeistuksen suureen määrään ja hajanaisuuteen on kiinnitetty huomiota aiemminkin ja esitetty samalla ohjeistuksen kokoamista sitovaksi kokonaisuudeksi.¹⁴³ Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet ja niiden noudattaminen ovat yksi tekijä valmistelun ohjauksen kokonaisuudessa. Ne kuitenkin liittävät valmistelumenettelyn oikeusvaltiolliseen viitekehykseen ja siten antavat oikeudellisesti sitovan painoarvon asianmukaisen valmistelun kriteereille.

142. Dahlberg 2015, s. 322.

143. Jouni Backman, Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta. Sitran selvityksiä 198. 2021, s. 76.

The legal framework of the law drafting process

HANNA HÄMÄLÄINEN, D.Sc. (Admin.), Postdoctoral Researcher, University of Turku –
JANNE SALMINEN, LL.D., Professor, University of Turku

In the article, we discuss, from a legal perspective, the regulation of the law drafting as a part of the Finnish legislative process. Our perspective differs from the traditional way to approach the guidance of law drafting solely as regulatory policy. As we explain in the article, good law drafting is linked to constitutional law, ensuring the principles of the rule of law and democratic decision-making. To enact new legislation is a duty of Parliament. In practice, the central content of laws is frequently already determined in the drafting phase. Thus, as the Government's proposal and its drafting are highly important for the subsequent parliamentary procedure, it is significant to be familiar with the legal requirements set for them. We begin the article by analysing the legislation that sets demands for legislative drafting. We then briefly discuss the regulatory guidelines and recommendations provided by numerous national and international actors such as the OECD and the European Commission. As a final part of our analysis of the legal framework, we discuss the opinions of the Constitutional Law Committee and the Highest Legal Overseers (Parliamentary Ombudsman and Chancellor of Justice) on the law drafting that reflect the qualities of good legislative practices and clarify the content of the legislative framework. In conclusion, we argue that our article indicates the existence of the legally binding procedural framework of the law drafting process that should be taken into account in the drafting. The article also enhances understanding of the significance of legal regulation in the context of the quality of the legislative drafting process.