





LAKIMIES 2/2024

SISÄLLYS

Päätoimittajalta (<i>Tatu Hyttinen</i>)	193
Artikkeleita	
<i>Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne:</i> Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet	194 
<i>Mielityinen, Sampo – Fifield, Aurora:</i> Opetusavustaja opettajana – opiskelijakokemuksia opetusavustajan vaikutuksesta oppimisilma- piiriin ja ohjauksen laatuun oikeustieteen opetuksessa	223 
<i>Salminen, Lassi:</i> Osakkeenomistajien nimitystoimikunta	251 
<i>Tanner, Lauri – Saarni, Samuli – Nykänen, Eeva:</i> Vastuu terveyden- ja sairaanhoidon johtamisesta julkisessa terveydenhuollossa ja vastaavan lääkärin asema	276 
Katsauksia ja pienempiä kirjoituksia	
<i>Halila, Heikki:</i> Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys	304
<i>Ahlfors, Julia:</i> Sopimusoikeuden tutkimuksen kansallisuus ja kansainvälisyys	308
<i>Mikkola, Tuulikki:</i> Oikeudenalojen kansallisuus ja kansainvälisyys nyt ja tulevaisuudessa: perhe- ja jäämistöoikeus sekä kansainvälinen yksityisoikeus	311
<i>Pajulammi, Henna:</i> Asianajajan näkökulma: missä määrin ja millä tavoin suomalainen akateeminen oikeustutkimus palvelee oikeudellista elämää?	317
<i>Wuolijoki, Sakari:</i> Oikeustieteellisen tutkimuksen trendit käytännön liikejuridiikan näkökulmasta	321
Väitöksiä	
<i>Kostiainen, Aura:</i> Rationaalisuuden vallankumous. Oikeus, asiantuntijuus ja politiikka rikosoikeuskomitean (1972–1977) työskentelyprosessissa	328
<i>Kostiainen, Aura:</i> Rationaalisuuden vallankumous. Oikeus, asiantuntijuus ja politiikka rikosoikeuskomitean (1972–1977) työskentelyprosessissa (<i>Kevät Nousiainen</i>)	337

Oikeuskäytäntöä

Verhottu myrsky: Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ympäristöasioissa sekä EIT:n tapaus Dubetska ja muut v. Ukraina uuden ajan kynnyksellä (*Otto Kanniainen*) 343

Kirjallisuutta

Tamm, Ditlev – Letto-Vanamo, Pia: 80 kertomusta oikeudesta. Juridiikan kulttuurihistoriaa keskiajalta nykypäiviin (*Jaakko Husa*) 351

Tuori, Kaarlo: Matti Wuori. Tapauskertomuksia Suomesta (*Marianne Vasara-Aaltonen*) 356

Tämän numeron kirjoittajat

Contents

Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne: The legal framework of the law drafting process; *Mielityinen, Sampo – Fifield, Aurora*: Teaching assistant as a co-teacher – students’ experiences of the effect of a teaching assistant on the learning atmosphere and the quality of instruction; *Salminen, Lassi*: Shareholders’ nomination board; *Tanner, Lauri – Saarni, Samuli – Nykänen, Eeva*: Responsibility for the oversight of health and medical care within public health care and the position of the physician-in-charge; *Halila, Heikki*: Nature of Jurisprudence as “national” and “international”; *Ahlfors, Julia*: Domestic and Foreign Law in Finnish Contract Law Research; *Mikkola, Tuulikki*: The national and international character of legal fields now and in the future: family- and inheritance law and private international law; *Pajulammi, Henna*: An attorney’s perspective: how and to what extent does Finnish academic legal research serve in practical work?; *Wuolijoki, Sakari*: Legal research trends from a practical corporate counsel’s view; *Dissertations; Legal Cases; Literature*

Tutkimus laadukkaan lainvalmistelun tukena

Lakimies
2/2024
s. 193

Lainvalmistelun laatua on usein kritisoitu. Niinpä huomiota kiinnitti, kun Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksessa 2023¹ oli positiivinen sävy. Katsauksen mukaan lainvalmistelun laatu on Suomessa parantunut, mitä selitettiin muun ohella sillä, että ministeriöt ovat panostaneet lainvalmisteluun tarjoamalla koulutusta lainvalmistelutehtävissä toimiville.

Edelleenkin haasteena on lainvalmisteluun usein liittyvä kiire, minkä vuoksi lainsäädäntöluonnoksista ei aina ennätetä saada kunnollista palautetta asiantuntijoilta ja intressiryhmiltä. Arviointineuvoston mukaan olisi perusteltua kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota myös lainvalmistelussa tärkeään vaihtoehtoisten ratkaisujen analysointiin, joka sekkin edellyttää aikaa. Parannettavaa on myös perusoikeusvaikutusten arvioinnissa.

Lainsäädännön valmistelun liialliseen kiirehtimiseen on kiinnittänyt huomiota myös oikeuskansleri. Esille on noussut, ettei kiire sellaisenaan ole hyväksyttävä syy poiketa lainvalmisteluun liittyvistä hyvistä käytänteistä, kuten riittävästä lausuntoajoista tai huolellisista perusoikeusanalyseista.

Oikeustieteellisellä tutkimuksella on paljon annettavaa lainvalmisteluun. Yhtäältä tutkimusta voidaan hyödyntää sisällöllisesti, kuten pohdittaessa työlainsäädännön uudistamista. Toisaalta tutkimuksessa voidaan analysoida ja kehittää toimivia lainsäädäntöprosesseja. Onkin kiinnostavaa, että perustuslaki tarjoaa lainvalmistelun normatiiviset kehykset mutta niiden sisällä lainvalmisteluprosessia määrittävää ja täsmentävää lainsäädäntöä on yllättävän vähän.

Tämän numeron ensimmäisessä artikkelissa Hanna Hämäläinen ja Janne Salminen tarkastelevat lainvalmistelun oikeudellista sääntelyä. Artikkelit tarjoaa normatiivisen näkökulman hyvän lainvalmistelutavan menettelyllisiin kriteereihin ja kehitystarpeisiin. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää pohdittaessa, kuinka lainvalmistelun laatua voitaisiin entisestään parantaa.

Muissa artikkeleissa tarkastellaan oikeustieteen opetukseen liittyviä pedagogisia kysymyksiä, osakkeenomistajien nimitystoimikunnan asemaa Suomen corporate governance -järjestelmässä sekä vastaavan lääkärin johtamis- ja valvontatehtävien sisältöä.

Numero sisältää myös viisi pienempää kirjoitusta, jotka perustuvat Suomalaisen Tiedekatemian oikeustieteen ryhmän tilaisuudessa Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys marraskuussa 2023 pidettyihin esitelmiin. Lisäksi numero sisältää lektion ja siihen liittyvän vastaväittäjän lausunnon, oikeustapausanalyysin sekä kaksi kirja-arvostelua.

Tatu Hyttinen
päätoimittaja

1. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2.

Hanna Hämäläinen – Janne SalminenLakimies
2/2024
s. 194–222

Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet

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 viitekehiksenämme 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 vaiheita 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. Paremman 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 reunaehojen 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 osatutkimus – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveystieteiden osatutkimus. Oikeus 3/2015, s. 321.
8. Sakari Melander, Kriminologian teoria – 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 kehittämishankkeisiin. 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 viitekehuksesta.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 erillisyyttä.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 Parlamentaarin 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 toimituudesta*. 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 sananvapautteen 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 tärkeästä laista on puolestaan hankittava maakunnan lausunto.⁵⁴ Saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n mukaan saamelaiskäräjille on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi ja neuvotella saamelaisia koskevista asioista. 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 julkaisuja 4/2018, s. 25.

60. Ks. Jyrki Jauhiainen, Keskusteleavasta kuulemisesta laatua lakeihin. Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelevaan 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 julkaisuja 2022:66 osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423> (vierailtu 1.4.2023).

63. Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista. Valtioneuvoston julkaisuja 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 laatimisohjeen 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 lain-säädännön 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 lausuntonmenettelyä 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 kehittämissäätöön 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 vaatimuksiin.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 lakisäateisten 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 velvoitteita 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. Lausunntomenettelyyn 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 käsiteltyjen 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 epäyhtenäisyydestä 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 lausuntonenettelyn 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. tarkoitettun 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 perusoikeusolottuvuuksien 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 kuulemisvelvoitteesta 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 mielekästä 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.

Opetusavustaja opettajana – opiskelijakokemuksia opetusavustajan vaikutuksesta oppimisilmapiiriin ja ohjauksen laatuun oikeustieteen opetuksessa

HAKUSANAT: yliopistopedagogiikka, oikeustieteen opetus, ohjaus, oppimisympäristö, yliopistot

1. Johdanto

Suomessa on kirjoitettu runsaasti oikeustieteellisen koulutuksen laadusta ja kehittamisestä. Opetuksen käytännöistä ja pedagogisista toimintamalleista huomiota ovat saaneet esimerkiksi ongelmalähtöinen oppiminen¹, oikeustapausharjoitukset², oikeustapauskilpailut³, oppimispäiväkirjat⁴, pienryhmäopetus⁵, luento-opetuksen kehittäminen esimerkiksi aktivoimalla opiskelijoita⁶, itse- ja

* *Sampo Mielityinen*, OTT, yliopettaja, Laurea-ammattikorkeakoulu – *Aurora Fifield*, oik. yo, opetusavustaja, Itä-Suomen yliopisto. Kiitämme artikkelikäsitelmän kirjoituksen anonyymejä vertaisarvioijia hyödyllisestä palautteesta sekä kannuksesta teeman tutkimiseen.

1. Mia Korpiola – Toomas Kotkas, Ongelmalähtöinen oppiminen – raportti käytännön kokemuksesta. *Oikeus* 2/2001, s. 237–240; Sari Lindblom-Ylänne – Heikki Pihlajamäki – Toomas Kotkas, What makes a student group successful? Student-student and student-teacher interaction in a problem-based learning environment. *Learning Environments Research* 6(1) 2003, s. 59–76 ja Päivi Tiilikka, Ongelmalähtöisen oppimisen edut ja haasteet oikeustieteen opetuksessa. *Edilex* 44/2012, 7.11.2012.
2. Katri Havu – Olli Norros, Oikeustapausharjoitukset velvoiteoikeuden opetuksessa. *Lakimies* 4/2011, s. 772–782.
3. Laura Ervo, Oikeustapauskilpailu asiantuntijuuden kehittämisen välineenä. *Defensor Legis* 2/2011, s. 177–194 ja Matti Urpilainen – Mika Viljanen, Oikeustapauskilpailut opetusmuotona – Käytännön kokemuksia ja kehittämissideita, s. 133–144 teoksessa Tatu Hyttinen – Katja Weckström (toim.), Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turun yliopisto 2011. Ks. myös Johanna Niemi, Oikeudenkäynti opetuksen menetelmänä. *Lakimies* 3/2011, s. 570–575.
4. Tapio Määttä, Opitun kontrollioimisesta oppimiseen innostamiseen: kokemuksia oppimispäiväkirjasta ympäristöoikeuden opetuksessa. *Oikeus* 2/2001, s. 219–235.
5. Kaijus Ervasti, Pienryhmäopetuksen mahdollisuudet – kokemuksia prosessioikeuden opetuksesta. *Oikeus* 4/2010, s. 418–430.
6. Antti Aine, Opiskelijoiden aktivointi oikeustieteen luento-opetuksessa. *Lakimies* 3–4/2016, s. 556–571; Kaijus Ervasti – Jenni Ervasti – Elina Manninen, Luento-opetuksen vaikutukset opiskelijoiden käsityksiin – esimerkkinä oikeussosiologia. *Lakimies* 3/2010, s. 379–409 ja Suviana

vertaisarvioinnin rooli⁷, seminaarit⁸, täydennyskoulutuksen pedagogiikka⁹, kotitenti¹⁰, väitöstilaisuuksien ohjattu seuranta¹¹, projektimuotoinen opetus¹², opettajatuutorointi¹³ ja yleisesti vaihtoehtoiset opetusmuodot¹⁴.

Juristikoulutuksen tuottamaa osaamista puolestaan on analysoitu muun muassa kirjoittamistaitojen¹⁵, argumentaatio-osaamisen¹⁶, oikeudellisen ajattelun¹⁷, tutkimustaitojen¹⁸, monitieteisyyden ja kriittisyyden¹⁹, työelämätaitojen²⁰,

- Hakalehto-Wainio, Massaluennon mahdollisuudet – kokemuksia vahingonkorvausoikeuden kursilta Helsingin yliopistossa. *Oikeus* 2/2008, s. 227–239.
7. Sari Lindblom-Yläne – Heikki Pihlajamäki – Toomas Kotkas, Self- peer- and teacher-assessment of student essays. *Active learning in higher education* 7(1) 2006, s. 51–62.
 8. Suviana Hakalehto-Wainio, Seminaariopetuksen haasteet – kohti laadukkaampaa oppimista. *Oikeus* 3/2010, s. 288–298.
 9. Kimmo Malin, Oikeudellisen täydennyskoulutuksen pedagogisia haasteita – Prosessinjohto hallintolainkäytössä -koulutusohjelman arviointia. *Lakimies* 1/2010, s. 75–85.
 10. Sampo Mielityinen, Opetuksen linjakuus & luentoja tukeva kotitenti. Kehittämishankkeista pysyviksi käytännöiksi?, s. 34–58 teoksessa Matti Meriläinen (toim.), Yliopisto-opettajan pedagogisten perusopintojen ”Opetuksen ja opettajuuden kehittämishankkeiden” satoa 2003–2004. Joensuun yliopisto 2005.
 11. Olli Norros, Kisastudiot väitöstilaisuuksiin – tutkimus tutuksi perusopiskelijoille. *Lakimies* 3/2013, s. 477–480.
 12. Santtu Turunen, Projekti opetusmuotona – pedagogiikan teoriaa ja opetuksen käytäntöä, s. 59–80 teoksessa Santtu Turunen (toim.), Immateriaalioikeudet insolvenssimenettelyssä. *Forum Iuris* 2004.
 13. Lotta Viikari – Leila Juanto, ”Lempeää peräänkatsomista vai penseää paapomista?” Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksen opettajatuutorointijärjestelmän kehittämishanke, s. 157–181 teoksessa Meriläinen 2005.
 14. Johan Bärlund – Katri Havu – Ari Hirvonen – Ida Koivisto – Sakari Melander – Heikki Pihlajamäki, Lammin laki – rohkaisevia kokemuksia vaihtoehtoisista opetusmuodoista. *Lakimies* 5/2012, s. 769–776; Merita Huomo-Kettunen, Syväsuuntautunutta oppimista tukeva opetusta oikeustieteellisessä tiedekunnassa, erityisesti kiinnittäen huomiota luento-opetuksen ja seminaari-/pienryhmäopetuksen eroihin. *Oikeus* 3/2012, s. 433–440 ja Markus Kari, Paperipallojen heittäjä ja muita pedagogisia ajatuksia – tehtävälähtöinen kurssi osana opetuksen kehittämistä. *Helsinki Law Review* 2/2013, s. 175–186.
 15. Mirjami Paso, Kirjoitanko, koska muuta en voi? Tieteellisestä kirjoittamisesta ja sen opettamisesta. *Oikeus* 3/2010, s. 299–310.
 16. Sampo Mielityinen, Oikeudellinen argumentaatio juristiopiskelijoiden työharjoittelussa, s. 152–164 teoksessa Kimmo Mäki (toim.), Oppiva asiantuntija vai asiantuntijaksi opiskeleva? Korkeakouluopiskelijoiden työelämävalmiuksien kehittäminen. Haaga-Helia ammattikorkeakoulu 2020.
 17. Anne Haarala-Muhonen – Heidi Hyytinen – Tarja Tuononen – Sakari Melander, Law Students’ Descriptions of Legal Reasoning. *Law Teacher* 56(4) 2022, s. 471–484.
 18. Ida Koivisto – Anni Tuomela, Lainoppineita vai oikeustieteilijöitä? Näkökulmia perustutkinnon metodiopetuksen kehittämiseen Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. *Oikeus* 3/2012, s. 410–432.
 19. Liisa Nieminen, Monitieteisyys ja kriittisyys oikeustieteen opinnoissa: opetuksen kehittämismahdollisuuksien pohdintaa. *Oikeus* 3/2006, s. 413–424.
 20. Beata Mäihänen – Aapo Asp – Anna Band, Työelämätaitojen opettaminen ja oppiminen juristikoulutuksessa vastauksena digitalisaatioon. *Lakimies* 7–8/2018, s. 1024–1046.

vuorovaikutustaitojen²¹, asiantuntijuuden moninaisuuden²² ja normatiivisen osaamisen²³ näkökulmasta. Lisäksi on tutkittu ensimmäisen vuoden juristiopiskelijoiden haasteita²⁴, arvioinnin kysymyksiä²⁵ sekä opiskelijakokemuksia opetuksen laadusta²⁶.

Oikeustieteen koulutuksessa on tunnistettu lukuisia kehittämiskohteita. Haarala-Muhosen väitöstutkimuksen (2011) mukaan opettajilta saatavan tuen ja palautteen vähäisyys on yksi oikeustieteen oppimisympäristöjen ongelmista. Hän viittaa muun ohella ohjauksen vahvistamisen keinoihin sekä tarpeeseen vahvistaa ylipäätään oppimislähtöistä lähestymistapaa alan opetuksessa.²⁷ Ervasti ja Aaltonen tutkivat oikeustieteen opiskelijoiden kokemaa opetuksen laatua kyselyllä 2016–2017. Heidän mukaansa alan koulutuksessa tulisi kiinnittää huomiota opetusmetodien ohella oppimisympäristöön ja ”erityisesti opiskelijoiden ja opetushenkilökunnan vuorovaikutukseen”. Lisäksi tulisi ”kehittää toimintatapoja, jotka edesauttavat sitä, että opiskelijat tuntevat opettajia ja kokevat heidät helposti lähestyttäviksi”. He suosittivat myös pienryhmäopetuksen lisäämistä, joskin viitaten opetusresurssien rajallisuuteen.²⁸ Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi toteutti 2021 kansallisen oikeustieteen korkeakoulutuksen arvioinnin. Arviointiraportissa suositettiin lisäämään oikeustieteen opetusresursseja ja parantamaan opettaja-opiskelijasuhdelukua siten, että ”vuorovaikutteista ja aktivoivaa opetusta sekä opiskelijoiden ohjausta ja osaamista koskevaa palautetta voidaan lisätä”.²⁹

Pedagogisten käytäntöjen ja toimintamallien näkökulmasta Suomessa on tutkimuksellinen aukko yhteisopetuksen sekä opetusavustajien merkityksestä oikeustieteen koulutuksessa. Kirjoittajien havaintojen mukaan sekä yhteisopetus että opiskelijataustaisten opetusavustajien käyttö ovat melko yleisiä juristikoulu-

21. Sari Lindblom-Yläne – Soile Pohjonen, Vuorovaikutustaidot – menestyvän juristin salaisuus? *Oikeus* 2/2001, s. 192–201.
22. Essi Kinnunen – Anne Kumpula, Asiantuntijuuden moninaisuus oikeustieteellisessä koulutuksessa, s. 43–55 teoksessa Hyttinen – Weckström 2011. Ks. myös Jarkko Tirronen, Oikeustieteellisten tutkintojen kehittäminen ja työmarkkinoiden tarpeet. *Oikeus* 2/2013, s. 194–211.
23. Tatu Hyttinen, Riksnormatiivisen osaamisen parantaminen edistämällä opiskelijoiden tietoteoreettisia valmiuksia. *Lakimies* 2/2019, s. 139–168.
24. Anne Haarala-Muhonen, Oikeustieteen ensimmäisen vuoden opiskelijoiden haasteet opiskelussa. Helsingin yliopisto 2011.
25. Johan Bärlund, Oikeudenmukainen arvosana? Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan arvosanakäytännöistä. *Oikeus* 2/2009, s. 159–178.
26. Kaijus Ervasti – Mikko Aaltonen, Oikeustieteen opetus opiskelijakyselyiden valossa. Edilex 5.10.2017.
27. Haarala-Muhonen 2011, s. 69–71.
28. Ervasti – Aaltonen 2017, s. 15.
29. Jukka Mähönen – Manne Airaksinen – Atte Korte – Albert Mattsson – Sampo Mielityinen – Johanna Niemi – Mirjami Paso – Johanna Rantanen – Sirpa Moitus – Laura Partanen – Mira Huusko, Oikeustieteellisen alan korkeakoulutuksen arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2021, s. 79.

tuksessa, mutta niitä ei ole aiemmin tutkittu.³⁰ Pikemminkin on viitattu opetuksen yksityisyyteen ja opettajien melko vähäiseen yhteistyöhön.³¹ Paikkaamme aukkoa tutkimalla, mikä merkitys opetusavustajan toiminnalla yhteisopettajana oli opiskelijoille kirjoittajien toteuttamalla tutkivaa oppimista edustavalla oikeustieteen opintojaksolla.

Koska analysoimme vain yhtä opintojaksoa, ei olisi mahdollista tutkia opetusavustajan toiminnan vaikutusta oppimisen laatuun. Ylipäättään on havaittu, että vertaisopetuksen vaikutusta oppimistuloksiin on erittäin vaikea tutkia luotettavasti. Yhden muuttujan kausaalista vaikutusta on lähestulkoon mahdoton eristää opetuksen ja oppimisen kontekstista.³² Oppimistulosten sijaan tarkastelemme kahta oppimisprosessin³³ tai oppimisympäristön osatekijää, jotka ovat aiemman tiedon valossa juristikoulutuksen kehittämiskohteita: oppimisilmapiiriä ja ohjauksen laatua.³⁴

Myönteisen oppimisilmapiirin on tutkimuksissa todettu olevan yhteydessä geneeristen taitojen, kuten luovuuden, oppimiseen.³⁵ Oppimislähtöisen ja sisältölähtöisen lähestymistavan opetukseen on katsottu eroavan myös ilmapiiriin ja laajemmin oppimisympäristön näkökulmasta. Oppimislähtöistä lähestymistapaa edustavat muun muassa opettajan tasavertainen ja mutkaton suhde opiskelijoihin, opettajan myönteinen asenne opettamista kohtaan, opiskelijoiden näkeminen aktiivisina toimijoina, vuorovaikutteiset opetusmenetelmät sekä ilmapiiri, jossa opiskelijat ovat turvassa ja kokevat helpoksi kysymysten esittämisen.³⁶ Tut-

30. Opetusavustajien rooliin juristikoulutuksessa viitataan myös Karvin arvioinnissa, ks. Mähönen – Airaksinen – Korte – Mattsson – Mielityinen – Niemi – Paso – Rantanen – Moitus – Partanen – Huusko 2021, s. 71, 74, 124, 131.

31. Hakalehto-Wainio 2009, s. 279–280.

32. Martin Stigmar, Peer-to-peer Teaching in Higher Education: A Critical Literature Review. *Mentoring & Tutoring: Partnership in Learning* 24(2) 2016, s. 124–136, 132.

33. Oppimisen kokonaisprosessista ks. esim. John Biggs, *Teaching for Quality Learning at University: What Student Does*. Society for Research into Higher Education 1999, s. 18.

34. Oppimisympäristöjä on jäsenetty esimerkiksi erottamalla niiden fyysinen, pedagoginen ja psykososiaalinen ulottuvuus, ks. Lisiane Closs – Marian Mahat – Wesley Imms, Learning environments' influence on students' learning experience in an Australian Faculty of Business and Economics. *Learning Environments Research* 24(1) 2021, s. 271–285, 272–274, tai fyysinen, psykologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus, ks. Shayna Ann Minosky – Tina Pashootan – Andrea Mah, What are the key elements of a positive learning environment? Perspectives from students and faculty. *Learning Environments Research* 26(6) 2023, s. 161–175, 161. Artikkelimme kysymyksenasettelu paikantuu edellisessä jäsennyksessä oppimisympäristöjen pedagogiseen (ohjaus) ja psykososiaaliseen (ilmapiiri) ulottuvuuteen, jälkimmäisessä puolestaan niiden psykologisten, sosiaalisten ja kulttuuristen ulottuvuuksien alueelle.

35. Anneli Eteläpelto – Jaana Lahti, The resources and obstacles of creative collaboration in a long-term learning community. *Thinking Skills and Creativity* 3(3) 2008, s. 226–240, 238–239. On kuitenkin myös tutkimuksia, jotka eivät ole vahvistaneet tätä yhteyttä, ks. Anne Virtanen – Päivi Tynjälä, Pedagogical practices predicting perceived learning of social skills among university students. *International Journal of Educational Research* 111(3) 2022, s. 1–9, 7.

36. Postareff – Lindblom-Ylänne 2008, s. 113–116.

kimuksessa on myös havaittu, että opettajan ja opiskelijoiden myönteiset välit tukevat tutkivaa oppimista. Kyse on muun muassa siitä, että opiskelijat kokevat opettajan helposti lähestyttäväksi ja arvostavat tätä.³⁷

Tutkivassa oppimisessa ohjaus on nähty tärkeänä laadukkaan oppimisen taakeena. Meta-analyysi on osoittanut, että ohjaus edistää vahvasti tutkivan oppimisen toteutusta, onnistumista ja oppimistavoitteiden saavuttamista.³⁸ Tutkiva oppiminen saattaa myös olla erityisen haastava ja vahvaa ohjausta edellyttävä oppimisen muoto yliopisto-opintojen ensimmäisenä vuonna. Opiskelijat ovat ehkä aiemmissa opinnoissaan tottuneet saamaan vahvaa tukea oppimiselleen, eikä heillä välttämättä ole kokemusta opiskelijan oman vastuun varaan rakentuvasta opiskelusta tai syväsuuntautuneesta oppimisesta.³⁹

Vastaamme tässä artikkelissa kahteen kysymykseen:

1) Miten opiskelijat kokivat opetusavustajan toiminnan kurssin yhtenä opettajana vaikuttavan oppimisilmapiiriin?

2) Miten opiskelijat kokivat opetusavustajan toiminnan kurssin yhtenä opettajana vaikuttavan ohjauksen⁴⁰ laatuun?

Suhteessa aiempaan suomalaiseen tutkimukseen juristikoulutuksesta artikkelimme avaa keskustelua yhteisopetuksesta sekä erityisesti opiskelijoiden roolista yhteisopettajina ja jatkaa keskustelua aktivoivien, vuorovaikutteisten ja tutkivien opetusmenetelmien käytöstä. Emme esitä yleistettäviä väitteitä opetusavustajan toiminnan vaikutuksesta oikeustieteen opintojen oppimisilmapiiriin tai ohjauksen laatuun vaan pyrimme kuvaamaan sävykkäästi ja tarkasti yhdelle opintojaksolle osallistuneiden opiskelijoiden kokemuksia.⁴¹ Ne ovat sidoksissa kyseisen kurssin toimintamalliin ja opettajien rooleihin (alaluvut 2.1. ja 2.2.) sekä opettajien taustaan, osaamiseen ja työotteeseen.⁴²

37. Spronken-Smith – Walker – Batchelor – O’Steen – Angelo 2011, s. 19.

38. Ard W. Lazonder – Ruth Harmsen, *Meta-Analysis of Inquiry-Based Learning: Effects of Guidance*. *Review of Educational Research* 86(3) 2016, s. 681–718, 703. Ks. myös Louis Alfieri – Patricia J. Brooks – Naomi J. Aldrich – Harriet Tenenbaum, *Does Discovery-Based Instruction Enhance Learning?* *Journal of Educational Psychology* 103(1) 2011, s. 1–18, 11–12.

39. Ron Oliver, *Engaging first year students using a Web-supported inquiry-based learning setting*. *Higher Education* 55(3) 2008, s. 285–301, 289.

40. Tässä yhteydessä termi ”ohjaus” ei tarkoita yleistä opintovalintojen ohjausta, opinnäytetyön ohjausta tai uraohjausta vaan se tarkoittaa opiskelijoiden tutkivan oppimisprosessin ohjausta yhden opintojakson aikana.

41. Tutkittavien käsitysten ja kokemusmaailman kuvastamisesta laadullisen tutkimuksen yhtenä tavoitteena ks. esim. Iris Aalto – Anu Puusa, *Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon?*, s. 169–180 teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti, *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus 2020, s. 180.

42. Kurssin vastuuopettajana toimi yliopistonlehtori Sampo Mielityinen, jonka opetusotetta luonnehtivat opiskelijapalautteiden perusteella ennen muuta innostavuus sekä monipuolisten ja vuorovaikutteisten opetusmenetelmien käyttö. Kurssin opetusavustajana toimi Aurora Fifield, jonka opetusotetta luonnehtivat opiskelijapalautteiden perusteella ennen muuta innokkuus, kannustavuus, lähestyttävyyys ja avoimuus.

Luvussa 2 esittelemme analyysin kohteena olevan opintojakson sekä aineiston ja menetelmät. Luvussa 3 kuvaamme tulokset, minkä jälkeen pohdimme niiden luotettavuutta ja suhdetta aiempaan tutkimustietoon (luku 4). Lopuksi tiivistämme johtopäätöksiä ja kehittämissideoita. Artikkelissa viitataan termillä ”vastuuopettaja” toteuttamamme kurssin vastuuopettajana toimineeseen yliopistonlehtori Sampo Mielityiseen ja termillä ”opetusavustaja” toisena opettajana toimineeseen opetusavustaja Aurora Fifieldiin. Termi ”opettajat” viittaa heihin molempiin.

2. Tutkimuksen kohde, aineisto ja menetelmät

2.1. Opintojakson sisältö ja pedagoginen toimintamalli

Artikkelimme aineisto on kerätty Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen opintojaksolta Oikeudellisen ratkaisutoiminnan perusteet. Jakson laajuus on 4 opintopistettä, ja se on sisältynyt pakollisena oikeusnotaarin sekä hallintotieteiden kandidaatin tutkintoihin vuodesta 2013. Suurin osa opiskelijoista tekee jakson suosituksen mukaisesti ensimmäisen opintovuoden keväällä. Kurssi koostui keväällä 2023 viidestä pakollisesta työpajasta 1.3.–15.5. sekä yksilö- ja pienryhmätehtävistä. Kurssin merkittävin oppimisteko oli opiskelijoiden pienryhmissä toteuttama ja raportoima pienimuotoinen tutkimus vapaasti valitsemastaan oikeudelliseen ratkaisutoimintaan liittyvästä teemasta. Lopputyötä lukuun ottamatta kurssin tehtävät arvioitiin asteikolla hyväksytty–hylätty mutta niistä annettiin suullista palautetta. Tehtävät valmistivat opiskelijoita tutkimuksiensa tekemiseen. Suurin osa ryhmistä käytti työnsä aineistona oikeuskirjallisuutta, virallislähteitä sekä toteuttamaansa haastattelua. Haastateltavista enemmistö oli tuomareita eri tuomioistuimista. Opiskelijat saivat halutessaan muodostaa ryhmänsä itse, ja opettajat jakoivat loput opiskelijat ryhmiin.

Kurssille oli ilmoittautunut 78 opiskelijaa, joista 70 suoritti kurssin hyväksytysti. Etunimen perusteella binäärisesti arvioituna kurssin suorittaneista noin 70 prosenttia oli naisia ja 30 prosenttia miehiä. Arviomme mukaan noin 90–95 prosenttia heistä oli alle 25-vuotiaita eli samaa ikäryhmää kuin opetusavustaja. Suurin osa kurssin suorittajista oli tekemässä ensimmäistä korkeakoulututkintoaan. Kurssi on tutkinnon ensimmäisiä oikeudelliseen ratkaisutoimintaan sekä tutkimuksen perusteisiin keskittyviä opintojaksoja. Opettajat painottivat tämän vuoksi opetuksessa ja ohjauksessa tutkimuksen tekemisen perusasioita.

Opintojakson pedagogisena toimintamallina oli tutkiva oppiminen. Tämä viittaa opetuksen ja oppimisen toteutusmuotoihin, joiden keskiössä ovat opiskelijan tutkivat teot, kuten kysymysten asettaminen ja ongelmien ratkaiseminen, ja

joissa tehtävät, aineistot ja ohjaus on suunniteltu tukemaan opiskelijan tutkivaa prosessia. Opettajan rooli on tiedon välittämisen sijasta pikemminkin prosessia ohjaava, fasilitoiva.⁴³ Kurssimme tapaamiset olivat luentojen sijaan työpajoja, joissa edistettiin opiskelijoiden tutkimustyötä erilaisin menetelmin. Työpajoissa keskusteltiin runsaasti ja pohdittiin aihepiiriä yhdessä.⁴⁴ Kurssimme työmuodot vastaavat tutkivan oppimisen tyypillisen kehän viittä vaihetta.⁴⁵

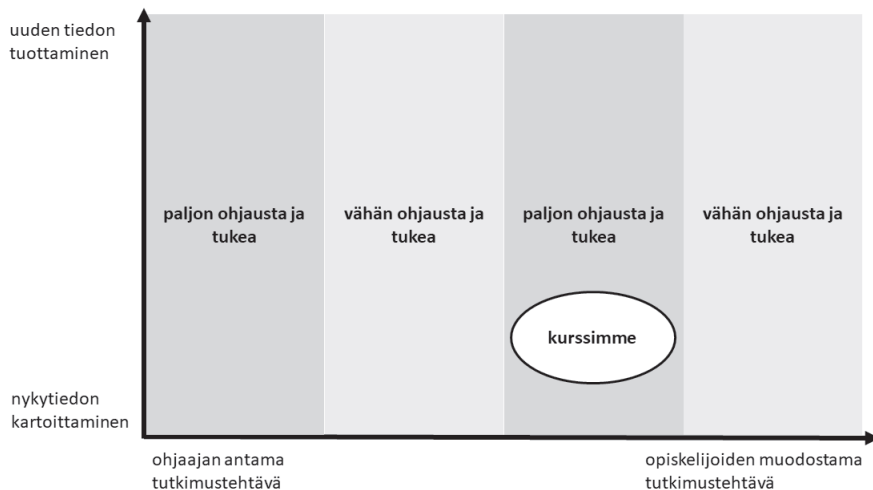
1. Orientaatio eli mielenkiinnon herättäminen: Kahdessa ensimmäisessä työpajassa opettajat tarjosivat teoreettisia näkökulmia teemaan. Kurssin alkuvuoroilla opiskelijat lukivat valitsemaansa tutkimuskirjallisuutta ja pohtivat siitä nousseita kysymyksiä.
2. Teoriaan perustuvien kysymysten muotoilu: seuraavassa vaiheessa opiskelijat muodostivat pienryhmissä alustavat tutkimuskysymykset, joita muokattiin ohjaajilta ja muilta kurssilaisilta saadun palautteen perusteella.
3. Tutkimuksen suunnittelu ja toteutus: opiskelijat kokosivat lisää aineistoa ja tekivät haastattelut opettajien kommentoimien haastattelusuunnitelmien mukaisesti.
4. Aineistoon perustuvien johtopäätösten teko: opiskelijat tekivät aineistosta alustavan koosteen, esittelivät koosteet ja keskustelivat niistä neljännessä työpajassa sekä laativat loppuraportin viidenteen pajaan.
5. Tulosten viestintä ja reflektointi: opiskelijat pitivät tietoiskut ryhmätöiden antista lopputyöpajassa, refleктоivat ryhmänsä toimintaa raportissaan sekä tekivät itsearvioinnin.

43. Anindito Aditomo – Peter Goodyear – Ana-Maria Bliuc – Robert A. Ellis, Inquiry-based learning in higher education: principal forms, educational objectives, and disciplinary variations. *Studies in Higher Education* 38(9) 2013, s. 1239–1258, 1239; Philippa Levy – Robert Petrus, How do first-year university students experience inquiry and research, and what are the implications for the practice of inquiry-based learning? *Studies in Higher Education* 37(1) 2012, s. 85–101, 87 ja Rachel Spronken-Smith – Rebecca Walker – Julie Batchelor – Billy O’Steen – Tom Angelo, Evaluating student perceptions of learning processes and intended learning outcomes under inquiry approaches. *Assessment & Evaluation in Higher Education* 37(1) 2012, s. 57–72, 57–58. Tutkivasta oppimisesta laajemmin ks. esim. Kai Hakkarainen – Kirsti Lonka – Lasse Lipponen, Tutkiva oppiminen: järki, tunteet ja kulttuuri oppimisen syyttäjänä. WSOY 2004. Suomessa myös oikeustieteen perinteisten opetusmuotojen ongelmia yritetään ratkaista erilaisten tutkivan oppimisen muotojen avulla, ks. Heikki Pihlajamäki – Sari Lindblom-Yläne, Langdellin ja Deweyn ongelmat: oikeustieteen opetuksen uudet haasteet. *Oikeus* 2/2001, s. 169–183, 183.

44. Jokaiseen työpajaan oli mahdollista osallistua sekä kampuksella että etänä. Noin puolet osallistujista oli paikan päällä ja puolet etänä. Kevään 2023 kurssi oli toinen kyseisen jakson toteutus, jonka vastuuopettaja toteutti tutkivan oppimisen mallilla.

45. Margus Pedaste – Mario Mäeots – Leo A. Siiman – Ton de Jong – Siswa A. N. van Riesen – Ellen T. Kamp – Constantinos C. Manoli – Zacharias C. Zacharia – Eleftheria Tsourlidaki, Phases of inquiry-based learning: Definitions and the inquiry cycle. *Educational Research Review* 14(1) 2015, s. 47–61, 55–57.

Tutkivan oppimisen toteutustavat eroavat toisistaan monin tavoin.⁴⁶ Episteesisestä näkökulmasta tavoitteena voi olla joko olemassa olevan tiedon kartoittaminen tai uuden tiedon tuottaminen. Kurssimme sisälsi pääosin opiskelijoiden tutustumista aiempaan tutkimustietoon, joskin haastatteluista nousi myös uusia havaintoja. Toiseksi vastuu tutkimuskysymyksen muodostamisesta voi jakautua eri tavoin opiskelijoille ja opettajille. Kurssillamme opiskelijoiden tuli muodostaa tutkimustehtävä itse pienryhmissä. He saivat myös omaehtoisesti valita tutkimuskirjallisuutta kysymyksenasettelun tueksi. Opettajat kuitenkin ohjasivat tutkimuskysymysten asettelua antamalla tarvittaessa hyvinkin täsmällisiä ohjeita rajauksista ja lähteistä. Kolmanneksi tutkivan oppimisen ohjauksen määrä vaihtelee. Kurssillamme ohjausta oli tarjolla varsin paljon, koska monille opiskelijoille kyseessä oli ensimmäinen kokemus tutkimusprosessin suunnittelusta ja toteutuksesta. Opettajat antoivat opetusta tutkimuksen tekemisestä, kommentoivat pienryhmien suunnitelmia sähköpostitse ja antoivat täsmällisiä ohjeita esimerkiksi haastattelujen toteuttamisesta. Lisäksi pienryhmien tutkimuskysymyksiä, suunnitelmia ja välitehtäviä käsiteltiin työpajoissa. Kurssimme asema tutkivan oppimisen kokonaisuudessa on tiivistetty kuvioon 1.



Kuvio 1. Kurssimme asema tutkivan oppimisen muotojen kokonaisuudessa.

Artikkelin kohteena oleva kurssi edustaa tutkivan oppimisen ohella niin sanottua integratiivista pedagogiikkaa. Tämä viittaa konstruktivistisen oppimisenäkemyksen sovellukseen, jossa asiantuntijuuden eri osa-alueet – teoreettis-kä-

46. Levy – Petrusis 2012, s. 96–97 ja Spronken-Smith – Walker – Batchelor – O’Steen – Angelo 2012, s. 57–58.

sitteellinen tieto, käytännöllinen tieto, itsesäätelytaidot ja sosiokulttuurinen osaaminen – ovat yhteydessä toisiinsa.⁴⁷ Teoreettisen ja käytännöllisen tiedon vuorovaikutus toteutui ensinnäkin opiskelijoiden kokoamassa aineistossa, joka sisälsi sekä teorian tietoa että haastattelusta saatua käytännön tietoa, ja toiseksi perehtymisenä tutkimuksen tekemiseen sekä metoditiedon että omaehtoisen tutkimuksen avulla. Sosiokulttuurista osaamista kehittivät jakson toteutus pienryhmissä, opetustilanteiden vuorovaikutteisuus sekä haastattelun suoma kosketus oikeuslaitoksen toimintakulttuuriin. Itsesäätelytaitoja taas kysyttiin pienryhmien tutkimustehtävän toteutuksessa, edellyttiään se ryhmiltä työnjakoa, yksilötehtävien annin jakamista, tutkimustehtävän yhteistä määrittelyä, tiedonhaun suunnittelua ja toteutusta, haastattelun roolitusta, aineiston yhteistä tulkintaa ja lopulta ryhmätyön reflektointia. Itsearviointien perusteella opiskelijat kokivat integratiivisen pedagogiikan eri osa-alueita edustavien osaamisten kehittyneen varsin hyvin ja tasapainoisesti, mikä tukee oletusta integratiivisen pedagogiikan toteutumisesta jaksolla.⁴⁸

2.2. Opetusavustajan rooli

Kurssin alkaessa opetusavustaja oli ollut laitoksella töissä yli vuoden. Hänet oli rekrytoitu ennen kaikkea avustamaan ensimmäisen vuoden opintojaksoilla. Kurssia edeltäneenä syksynä hän oli opettanut vastuuopettajan kanssa jo yhden ensimmäisen vuoden opiskelijoille suunnatun johdantokurssin. Avustaja ei saanut opetustehtäviin laajaa perehdytystä, mutta hänellä oli sekä aiempaa opetuskokemusta että valmius yhteistyöhön opetuksen kehittämisessä. Opetusavustaja oli osallistunut kyseisille kursseille osana omia opintojaan.

Opetusavustaja osallistui kurssin suunnitteluun, opetukseen sekä ohjaukseen tasavertaisena opettajana yhdessä vastuuopettajan kanssa. Lähtökohtana oli vastuuopettajan edellisenä vuonna toteuttama kurssi, mutta sitä kehitettiin monin tavoin avustajan kurssiosallistujana tekemien havaintojen sekä muutosehdotusten avulla. Opettajien tehtäviä ei selkeästi eroteltu, vaan molemmat toimivat ohjaus- ja opetustilanteissa yhdessä. Opetusavustaja esimerkiksi suunnitteli opiskelijoiden kurssitehtäviä, piti luentoja sekä ohjasi pienryhmiä. Opetuksessa painottui dialogisuus. Opettajat täydensivät aktiivisesti toistensa opetusta sekä esittivät vaihtoehtoisia näkemyksiä. He keskustelivat yhdessä arviointikriteerien soveltamisesta opiskelijoiden tehtäviin, mutta vastuuopettaja vastasi kurssin loppuarvioinnista.

47. Päivi Tynjälä, Perspectives into learning at the workplace. Educational Research Review 3(2) 2008, s. 130–154, 144–145 ja Virtanen – Tynjälä 2022, s. 3.

48. Toki tähän on syytä suhtautua varauksin, koska kyse on itsearvioinneista eikä aineiston perusteella ole mahdollista arvioida eri osaamisten kehittymistä kursseilla.

2.3. Aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto kerättiin opiskelijoilta kurssin pakollisen itsearvioinnin osana. Itsearviointi toteutettiin verkkolomakkeella, joka oli auki 15.–23.5.2023. Lomakkeella oli itsearviointiin ja kurssipalautteeseen liittyvien kysymysten ohella tätä artikkelia varten muotoiltuja kysymyksiä opiskelijoiden kokemasta oppimisilmapiiristä ja ohjauksesta. Lomakkeella kysyttiin suostumusta vastausten anonyymiä tutkimuskäyttöä varten. Kurssin viimeisessä työpajassa opiskelijoille kerrottiin suunnitelmasta käyttää osaa vastauksista anonymisoituna tutkimukseen sikäli kuin he suostuvat tähän. Samalla tuotiin esille, että itsearviointi ja tutkimuskäyttö ovat erilliset toisistaan eikä tutkimuskysymyksiä käytetä opintojakson arvioinnin tukena. Itsearviointilomakkeen täytti 67 kurssin suorittanutta opiskelijaa, joista 63 (94 prosenttia) antoi suostumuksen vastausten tutkimuskäyttöön. Analyysimme kohdistuu näihin vastauksiin.

Oppimisilmapiiriä koskeva tutkimuskysymys operationalisoitiin lomakkeelle seitsemäksi Likert-asteikolla vastattavaksi väittämäksi⁴⁹ sekä kohdaksi ”Tähän voit kuvailla, miten opetusavustajan toiminta mielestäsi vaikutti kurssin ilmapiiriin”. Väittämien keskeinen tehtävä oli kuvata vastaajille heidän kokemuksiinsa konkreettisesti liittyviä oppimisilmapiirin osatekijöitä, jotta heidän olisi tämän jälkeen helpompi vastata tutkimuskysymyksen mukaista ”ilmapiiri”-termiä käyttävään kysymykseen.⁵⁰ Oppimisilmapiiriä koskevaan tutkimuskysymykseen vastataan ensisijaisesti avovastausten sisällönanalyysillä.

Ohjausta koskeva tutkimuskysymys operationalisoitiin lomakkeelle neljäksi Likert-asteikolla vastattavaksi väittämäksi⁵¹ sekä näitä seuraavaksi kohdaksi ”Tähän voit kuvailla, miten opetusavustajan toiminta mielestäsi vaikutti kurssin ohjaukseen”. Ennen kysymyksiä lomake sisälsi ohjauksen määritelmän.⁵² Määritelmän ja väittämien avulla ohjauksen käsite tehtiin vastaajille ymmärrettä-

49. Oli helppo keskustella opettajien kanssa; oli helppo ilmaista omia mielipiteitäni ja ajatuksiani; oli matala kynnyks kysyä epäselväksi jääneistä asioista; yhteistyö toisten opiskelijoiden kanssa oli helppoa; oli helppo saada oma ääneni kuuluviin; kurssin opiskelijoiden keskuudessa vallitsi voimakas me-henki; opetusavustajan toiminta paransi kurssin ilmapiiriä. – Kuutta ensimmäistä väitettä on käytetty oppimisilmapiirin mittarina useassa aiemmassa tutkimuksessa, ks. esim. Anne Virtanen – Päivi Tynjälä, Factors explaining the learning of generic skills: a study of university students' experiences. *Teaching in Higher Education* 24(7) 2019, s. 880–894, 885–886 ja Virtanen – Tynjälä 2022, s. 5.

50. Operationalisoinnin käsitteestä ja tehtävistä laadullisessa tutkimuksessa ks. esim. Jari Eskola – Juha Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino 1998, s. 56–58.

51. Opetusavustajan ansiosta ohjausta oli tarjolla enemmän; opetusavustajan ansiosta kurssin ohjeistukset olivat ymmärrettävämpiä; opetusavustajan ansiosta oli helpompi toteuttaa ryhmän tutkimus onnistuneesti; opetusavustajan ansiosta oli helpompi pyytää neuvoa ja muuta ohjausta.

52. ”Ohjaus sisältää muun muassa tehtävien ohjeet, opettajilta saamasi neuvot, vastaukset ja tuen kurssin tehtävien tekemiseen, erilliset ohjauskeskustelut sekä työpajoissa käydyt kurssin etene- mistä tukevat keskustelut.”

vämmäksi, jotta heidän olisi helpompi vastata ”ohjaus”-termiä käyttävään kysymykseen. Ohjausta koskevaan tutkimuskysymykseen vastataan avovastausten sisällönanalyysillä sekä Likert-asteikollisten väittämien vastausten perusteella.

Likert-asteikollisista väittämistä esittelemme vastausten suhteelliset jakaumat sekä mittarien reliabiliteettia osoittavat Cronbachin alfat. Avovastaukset on analysoitu laadullisella sisällönanalyysillä seuraavasti: Vastaukset siirrettiin alkuperäisestä verkkolomakkeen kaiken datan sisältäneestä tiedostosta anonymisoituina erilliseen Excel-tiedostoon omille välilehdilleen. Molemmat kirjoittajat lukivat vastaukset useasti saadakseen niistä hyvän käsityksen. Tämän jälkeen he keskustelivat vastausten sisällöistä, tunnistivat niistä pelkistettyjä ilmaisuja ja määrittelivät yhdessä alaluokat, joita sisällöt edustavat. Molemmat koodasivat aineiston itsenäisesti Excelissä alaluokista muodostuvan koodausrungon avulla, minkä jälkeen he keskustelivat koodauksesta ja sen eroista⁵³, kunnes molemmat pitivät koodausta perusteltuna eikä aineistosta löytynyt uutta koodattavaa sisältöä.⁵⁴ Aineistosta laskettiin kunkin alaluokan esiintymisfrekvenssi ja kullekin alaluokalle valittiin edustava esimerkki. Tämän jälkeen aineistoa käsitteellistettiin tunnistamalla alaluokkia yhdistäviä pääluokkia pedagogisen kirjallisuuden avulla. Lopuksi vastausten merkitystä analysoitiin yliopistopedagogisen tutkimustiedon valossa, mikä tuo analyysiin myös teorialähtöisen vivahteen. Kaikkiaan avovastausten sisällönanalyysi on vahvasti aineistolähtöistä, joskin siinä on myös teoriaohjaavan sisällönanalyysin piirteitä.⁵⁵

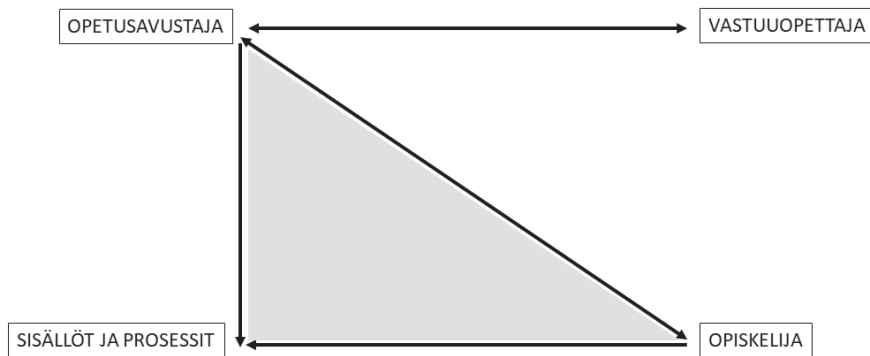
Sisällönanalyysin teoreettisena viitekehyksenä ja pääluokkien muodostamisen perusteena on käytetty niin sanottua didaktista kolmiota. Siinä opetustapahtuman perustekijöitä ovat opiskelija, opettaja ja sisältö sekä näiden väliset suhteet.⁵⁶ Tutkimuksemme keskiössä on opetusavustajan toiminta yhteisopettajana, minkä vuoksi on perusteltua asettaa hänet didaktisessa kolmiossa opettajan sijaan sekä nostaa hänen vastuupettajan kanssa tekemänsä yhteistyö yhdeksi didaktisen prosessin osatekijäksi. Lisäksi kurssin prosessi on mainittu sisältöjen rinnalla, sillä tutkivan oppimisen toimintamalli korostaa oppimisprosessin eri vaiheiden hallittua toteuttamista. Analyysimme viitekehyksenä oleva muokattu didaktinen kolmio on esitetty kuviossa 2.

53. Alkuperäisen koodauksen yksimielisyysprosentti oli 81, ks. alaluku 4.6.

54. Esimerkiksi aineistoon sisältyvästä vastauksesta ”Opetusavustajalta tuli hyvää sparrausta ja lisäkommentteja varsinaisen opettajan tekstiin, ja hän toi hyvää fiilistä ja rentoutta kursseille” tunnistettiin pelkistämävaiheessa ilmaisuja ”sparraus”, ”lisäkommentit”, ”hyvä fiilis” ja ”rentous” ja koodausvaiheessa vastaus koodattiin alaluokkiin ”ohjaus ryhmälle”, ”sisältöjen laajentuminen”, ”rentous” ja ”muu miellyttävä tunnelma” (ks. luku 3.1.).

55. Aineistolähtöisestä ja teoriaohjaavasta sisällönanalyysistä ks. Jouni Tuomi – Anneli Sarajärvi, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2018, s. 122–127, 133.

56. Ks. esim. Pertti Kansanen, Opetuksen käsitemaailma. PS-kustannus 2004, s. 60–68.



Kuvio 2. Sisällönanalyysin teoreettinen viitekehys (didaktisen kolmion muunnelmä).

3. Tulokset

3.1. Opetusavustajan vaikutus kurssin oppimisilmapiiriin

Kurssin oppimisilmapiiristä on syytä antaa yleiskuva ennen kuin tarkastelemme, kuinka opetusavustaja vaikutti siihen. Opiskelijoiden kokemus oppimisilmapiiristä oli hyvin myönteinen. Selvästi yli puolet vastaajista oli täysin samaa mieltä ja vain pieni osa eri mieltä myönteisistä ilmapiiriväittämissä, joiden vastaukset on kuvattu taulukossa 1. Linjasta poikkeaa opiskelijoiden kokemus me-hengestä kurssin opiskelijoiden keskuudessa: täysin samaa mieltä olleiden osuus oli selvästi pienempi kuin muissa väitteissä, ja neljäsosa vastaajista ei ollut väitteestä samaa eikä eri mieltä.⁵⁷ Kurssin pedagoginen toimintamalli selittää luultavasti osin koetun ilmapiirin myönteisyyttä. Tutkivan oppimisen prosessi ohjaa luonnostaan vuorovaikutteiseen työskentelyyn, jossa opiskelijoiden näkemykset ja niiden kehittäminen ovat keskeisellä sijalla.

57. Aineistosta ei voida päätellä, mistä tämä ero johtuu. Kurssitoteutuksen tuntevina opettajina arvioimme, että eroon on voinut vaikuttaa ainakin kurssin toteuttaminen pääosin pienryhmässä, kaikkien työpajojen toteutus hybridinä, muutamien pienryhmien kohtaamat ongelmat ryhmätyöskentelyssä sekä laitoksen yleiset opintojärjestelyt, joiden seurauksena moni tekee opintojaan hyvin laajasti etäopintoina.

Taulukko 1. Opiskelijoiden vastaukset väitteisiin kurssin ilmapiiristä (N = 63).⁵⁸

Väite	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Oli helppo keskustella opettajien kanssa	0 %	2 %	2 %	19 %	78 %
Oli helppo ilmaista omia mielipiteitäni ja ajatuksiani	0 %	3 %	5 %	27 %	65 %
Oli matala kynnys kysyä epäselväksi jääneistä asioista	0 %	2 %	6 %	25 %	67 %
Yhteistyö toisten opiskelijoiden kanssa oli helppoa	0 %	0 %	8 %	27 %	65 %
Oli helppo saada oma ääneni kuuluviin	0 %	0 %	13 %	29 %	59 %
Kurssin opiskelijoiden keskuudessa vallitsi voimakas me-henki	0 %	9 %	24 %	48 %	19 %

Opiskelijat kokivat opetusavustajan vaikutuksen kurssin ilmapiiriin erittäin myönteiseksi. Vastaaajista 70 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 27 prosenttia jokseenkin samaa mieltä väitteestä ”opetusavustajan toiminta paransi kurssin ilmapiiriä”. Kolme prosenttia ei ollut väitteestä samaa eikä eri mieltä, eikä kukaan ollut väittämästä eri mieltä.

Kyselylomakkeella oli edellisen väittämän jälkeen avoimen vastauksen salliva kohta ”Tähän voit kuvailla tarkemmin, miten koit opetusavustajan toiminnan kurssilla”. Siihen vastasi 47 opiskelijaa. Vastauksista oli tunnistettavissa 14 alaluokkaa, jotka olemme ryhmitelleet pääluokkiin alaluvussa 2.3. esitellyn didaktisen kolmion avulla. Vastausten perusteella opiskelijat kokivat, että opetusavustaja oli osaava, toi uusia ideoita ja sisältöjä sekä teki asioista helpommin lähestyttäviä, kiinnostavampia ja innostavampia. Lisäksi opiskelijat kokivat opetusavustajan madaltaneen kynnystä kysyä neuvoja, lisänneen ohjauksen määrää, kannustaneen opiskeluun ja edistäneen vuorovaikutusta kurssilla. Myös opetusavustajan samastuttavuus nähtiin myönteisenä. Opetusavustajan vaikutus opetustilanteiden tunnelmaan koettiin laajasti myönteiseksi, esimerkiksi hänen tuomansa rentouden, myötätunnon ja empaattisuuden myötä. Kiitosta sai myös opetusavustajan ja vastuuolettajan sujuva yhteistyö.

Aineistosta muodostamamme ala- ja pääluokat, niiden yleisyys aineistossa sekä aineistoesimerkit kustakin alaluokasta on kuvattu taulukossa 2.

58. Cronbachin alfa on 0,7911, joten mittaria voidaan pitää varsin yhtenäisenä.

Taulukko 2. Opetusavustajan merkitystä oppimisilmapiirille kuvaavat vastausten luokat sekä niiden frekvenssit, määritelmät ja aineistoesimerkit.

Pää- ja alaluokat (frekvenssit)	Määritelmä	Aineistoesimerkki
OPETUSAVUSTAJAN SUHDE SISÄLTÖIHIN JA PROSESSIIN (32)		
Opetusavustajan osaaminen (14)	Opiskelija on kokenut opetusavustajan osaamisen myönteisenä asiana	"Opetusavustajana toiminut – – osoittautui osaavaksi niin opintojakson "teoriaosuuden" opetuksen osalta kuin myös "käytännön asioiden" hoitamisen puolesta"
Sisältöjen laajentuminen (9)	Opiskelija on kokenut, että opetusavustaja on tuonut kurssille uusia ideoita tai muita sisältöjä	"Opetusavustajalta tuli hyvää sparrausta ja lisäkommentteja varsinaisen opettajan tekstiin"
Sisältöjen ymmärrettävyys (9)	Opiskelija on kokenut, että opetusavustaja on tehnyt asioista helpommin lähestyttäviä tai ymmärrettäviä	"välikommentit konkretisoivat ja avasivat käsittelyssä olevaa aihetta siten, että ymmärsin. Teki opitusta maanläheisemmän"
OPISKELIJOIDEN SUHDE SISÄLTÖIHIN JA PROSESSIIN (6)		
Sisältöjen kiinnostavuus ja innostavuus (6)	Opiskelija koki opetusavustajan tehneen asioista kiinnostavampia tai innostavampia	"Innokas opettamaan ja se saa mielenkiinnon pysymään yllä"
OPETUSAVUSTAJAN JA OPISKELIJOIDEN PEDAGOGINEN SUHDE (32)		
Matalampi lähestymiskynnys (11)	Opiskelija on kokenut, että opetusavustajalta on helpompi kysyä neuvoa ja ohjausta	"Opetusavustaja tuntuu ainakin itselleni "sillalta" meidän opiskelijoiden sekä ns. varsinaisen opettajan välillä ja madaltaa kynnystä avun pyytämiseen."
Ohjaus ryhmälle (8)	Opiskelija on kokenut, että opetusavustajan ansiosta ohjausta on saatu enemmän	"tuntui, että apua oli runsaasti saatavilla, sillä asioista pystyi kysyä kahdelta ihmiseltä"
Kannustus opiskeluun (6)	Opiskelija koki opetusavustajan kannustaneen opiskeluun ja kurssin tehtävien tekemiseen	"[Avustaja] kannusti meitä kaikkia tutkimustyön kanssa läpi kurssin ajan. – – Loi osaltaan sellaista tekemisen meininkiä, että pohditaan yhdessä ja koska tahansa voi kysyä neuvoa."
Samastuttavuus (4)	Opiskelija koki opiskelijoiden ja opetusavustajan välisen samastuttavuuden myönteisenä	"kurssin ilmapiiri on heti hieman erilainen, kun opettajan kanssa on henkilö, joka pystyy helposti samaistumaan opiskelijoihin"
Opetustilanteiden vuorovaikutteisuus (3)	Opiskelija koki opetusavustajan toiminnan edistäneen keskustelua ja muuta vuorovaikutusta kursseilla	"[opetusavustajan] läsnäolo lisäsi vuorovaikutusta työpajoissa"

OPETUSTILANTEEN YLEINEN ILMAPIIRI (38)		
Empatia (6)	Opiskelija on kokenut opetusavustajan myötätuntoiseksi tai muutoin empaattiseksi	”Opetusavustaja toi – – myötätuntoa opiskeluun, kun hänkin on vielä opiskelija”
Rentous (8)	Opiskelija on kokenut opetusavustajan rennoksi tai ilmapiiriä rentouttavaksi	”tuo rentoutta opetustilanteisiin”
Muu miellyttävä tunnelma ⁵⁹ (24)	Opiskelija on muutoin kokenut opetusavustajan vaikuttaneen myönteisesti opetustilanteiden tunnelmaan	”teki luennoista vielä astetta haus Kempia”
OPETTAJIEN YHTEISTOIMINTA (13)		
Dialogi (2)	Opiskelija koki opettajan ja opetusavustajan dialogin opetustilanteissa myönteiseksi	”Dialogia on yleensä kivempi kuunnella kuin monologia.”
Muu opettajien yhteistyö (11)	Opiskelija koki opetusavustajan ja opettajan yhteistyön muulla tavoin toimivaksi tai hyödylliseksi	”[Vastuuopettajan] ja [opetusavustajan] yhteistyö toimi erittäin hyvin.”

59. Tunnelman käsitettä käytetään tässä yleisenä miellyttäväksi koetun ilmapiirin määreenä. Tunnelman käsitettä voidaan tämän ohella käyttää myös eritellymmiin, erottamalla esimerkiksi ”iloisuus” muista tunnelmista. Reinhard Pekrun – Lisa Linnenbrink-Garcia, *Academic Emotions and Student Engagement*, s. 259–282 teoksessa Sandra L. Christenson – Amy L. Reschly – Cathy Wylie (eds), *Handbook of Research on Student Engagement*. Springer 2012, s. 262.

3.2. Opetusavustajan vaikutus kurssin ohjauksen laatuun

Opiskelijoiden yleisnäkemyks opettajien kurssilla antamasta ohjauksesta oli myönteinen: heidän ohjaukselle antamiensa numeeristen yleisarvosanojen keskiarvo asteikolla 1–5 oli 4,4.⁶⁰ Opiskelijoiden kokemuksia opetusavustajan vaikutuksesta ohjaukseen selvitettiin sekä Likert-asteikollisilla väittämillä että avovastauksilla. Väittämiin annettujen vastausten perusteella opiskelijat kokivat opetusavustajan toiminnan parantaneen ohjausta monin tavoin, muun muassa lisäämällä ohjauksen määrää, ymmärrettävyyttä ja ohjauksen saatavuutta.

Taulukko 3. Opiskelijoiden vastaukset väitteisiin opetusavustajan vaikutuksesta kurssin ohjaukseen (N = 63).⁶¹

Väite	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Opetusavustajan ansiosta ohjausta oli tarjolla enemmän.	0 %	0 %	6 %	29 %	65 %
Opetusavustajan ansiosta kurssin ohjeistukset olivat ymmärrettävämpiä.	0 %	3 %	22 %	43 %	32 %
Opetusavustajan ansiosta oli helpompi toteuttaa ryhmän tutkimus onnistuneesti.	0 %	2 %	22 %	35 %	41 %
Opetusavustajan ansiosta oli helpompi pyytää neuvoa ja muuta ohjausta.	2 %	2 %	22 %	25 %	49 %

Kyselylomakkeessa oli avovastauksen salliva kohta ”Tähän voit perustella edellisiä vastauksiasi eli kuvailla, miten opetusavustajan toiminta mielestäsi vaikutti kurssin ohjaukseen”. Siihen vastasi 33 opiskelijaa. Vastauksista oli tunnistettavissa 8 alaluokkaa, jotka olemme ryhmitelleet didaktisen kolmion mukaisiin pääluokkiin. Avovastauksissa ei ollut ristiriitoja väittämien vastausten kanssa. Niistä tunnistettiin väittämiä tarkentavia ja täydentäviä opiskelijakokemuksia opetusavustajan vaikutuksesta ohjauksen laatuun. Vastausten perusteella opiskelijat kokivat, että opetusavustaja antoi heille konkreettisia, hyödyllisiä neuvoja ja teki ohjauksesta ymmärrettävämpää. Opetusavustaja vahvisti ohjauksen saatavuutta sekä lisäämällä ohjauksen määrää että madaltamalla opiskelijoiden kynnyistä

60. Vastausten jakauma: 1 (välttävä) 0 kpl; 2 (tyyydyttävä) 1 kpl; 3 (hyvä) 4 kpl; 4 (kiitettävä) 27 kpl; 5 (erinomainen) 31 kpl.

61. Cronbachin alfa on 0,8372, joten mittaria voidaan pitää varsin yhtenäisenä.

pyytää ohjausta. Myös opetusavustajan vaikutus myönteiseen ilmapiiriin sekä opettajien hyvä yhteistyö saivat kiitosta.

Aineistosta muodostamamme ala- ja pääluokat, niiden yleisyys aineistossa sekä aineistoesimerkit kustakin alaluokasta on kuvattu taulukossa 4.

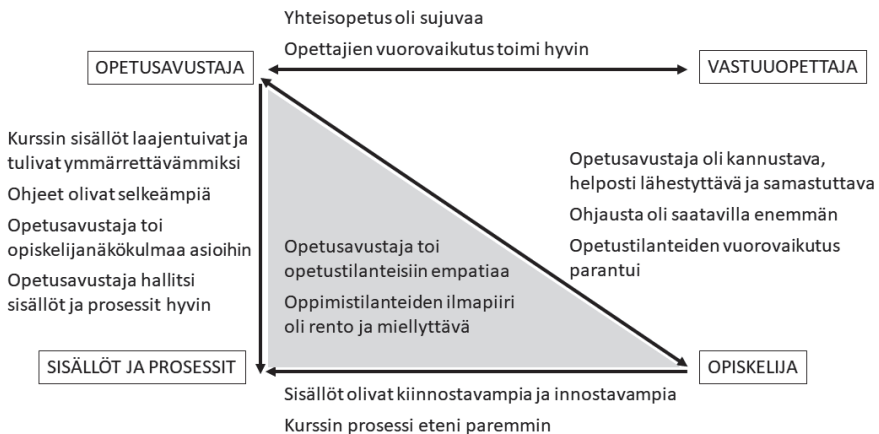
Taulukko 4. Opetusavustajan merkitystä ohjaukselle kuvaavat vastausten luokat sekä niiden frekvenssit, määritelmät ja aineistoesimerkit.

Pää- ja alaluokat (frekvenssit)	Määritelmä	Aineistoesimerkki
OPETUSAVUSTAJAN SUHDE KURSSIN SISÄLTÖIHIN JA PROSESSIIN (12)		
Konkreettiset neuvot (5)	Opiskelija koki saaneensa opetusavustajalta konkreettisia neuvoja ja ohjeita	”hän antoi selkeitä ja antoisia ohjeita esimerkiksi haastattelua varten”
Selkeytys (4)	Opiskelija koki opetusavustajan selkeyttäneen kurssin ohjeita	”opetusavustaja toi ohjaukseen selkeyttä selittämällä ohjeistusta tai neuvoja enemmän opiskelijan näkökulmasta kuin opettajan”
Opiskelijanäkökulma (3)	Opiskelija koki, että opetusavustajan ansiosta kurssin ohjaus oli ymmärrettävämpää opiskelijalle	”Opetusavustaja osasi selittää asioita eri tavalla kuin alalla vuosia ollut ammattilainen. Opetusavustaja opiskelee vielä itsekin, joten hänen on helpompi asettua opiskelijan näkökulmaan”
OPISKELIJOIDEN SUHDE KURSSIN SISÄLTÖIHIN JA PROSESSIIN (7)		
Hyödyllisyys (7)	Opiskelija koki, että opetusavustajan antamasta ohjauksesta oli hyötyä opiskelulle tai oppimiselle	”Opetusavustajan toiminta edisti — — tutkimuskysymyksen edistämistä kokonaisvaltaisesti.”
OPETUSAVUSTAJAN JA OPISKELIJOIDEN PEDAGOGINEN SUHDE (22)		
Ohjauksen määrä ja nopeus (11)	Opiskelija koki, että opetusavustajan ansiosta ohjausta sai enemmän tai nopeammin	”Koin itse, että apua oli helppoa saada opetusavustajan ansiosta, sillä kurseilla on välillä todella kiire. Sen takia oli mukavaa, että kursseilla oli kaksi henkilöä, jotka olivat tavoitettavissa, jos kysyttävää ilmeni.”
Ohjaajan lähestyttävyyden (11)	Opiskelija koki, että opetusavustajaa oli helpompi lähestyä ohjaajana kuin vastuopettajaa	”Opetusavustaja opiskelee vielä itsekin, joten — — madaltaa kynnystä kysyä.”
OPETUSTILANTEEN YLEINEN ILMAPIIRI (8)		
Positiivinen ilmapiiri (8)	Opiskelija koki opetusavustajan toiminnan parantaneen ohjauksen ilmapiiriä	”Opetusavustajan toiminta kursseilla — — loi mukavan ilmapiirin”

OPETTAJIEN YHTEISTOIMINTA (4)		
Ohjaustilanteiden sujuva toteutus (4)	Opiskelija koki, että ohjaustilanteet olivat onnistuneita opetusavustajan ja vastuupettajan yhteistyön ansiosta	”Opetusavustaja mahdollistaa esimerkiksi sen, että voidaan jakaa porukka kahtia ja opettaminen/keskustelut saadaan käytyä tehokkaammin ja lyhyempään aikaan saadaan enemmän ohjausta”

3.3. Yhteenveto tuloksista

Aineiston perusteella opiskelijat kokivat opetusavustajan vaikutuksen sekä kurssin oppimisilmapiiriin että ohjauksen laatuun erittäin myönteisenä. Myönteisiä vaikutuksia ilmeni kaikilla didaktisen kolmion ulottuvuuksilla. Keskeiset tutkimustulokset opiskelijoiden kokemuksista on tiivistetty kuvioon 3, ja niitä pohditaan seuraavassa luvussa.



Kuvio 3. Opiskelijoiden kokemukset opetusavustajan toiminnan vaikutuksista kurssin ilmapiiriin ja ohjauksen laatuun.

4. Pohdintaa

4.1. Opetusavustajan suhde opintojakson sisältöihin ja prosessiin

Opettajien osaaminen ja heidän toimintansa pedagoginen laadukkuus ovat tärkeitä korkeatasoisen oppimisen edellytyksiä.⁶² Myös oikeustieteen opiskelijoiden mukaan opettajan substanssi- ja pedagoginen osaaminen on tärkeimpiä oppimista edistäviä tekijöitä.⁶³ Monessa vastauksessa tuotiin ilmapiiriin myönteisesti vaikuttaneena asiana esiin opetusavustajan osaaminen, esimerkiksi eräs opiskelija ”sai kuvan todella asiantuntevasta ja motivoituneesta avustajasta”. Tämantapaisten mainintojen yleisyys aineistossa oli silmiinpistävä. Arviomme mukaan se voi kertoa paitsi opetusavustajan osaamisesta ja opettajien osaamisen merkityksestä opiskelijoille ehkä myös opiskelijoiden alustavista ennakkoluuloista opiskelijataustaista opettajaa kohtaan. Jos opiskelijalla on ollut epäilyksiä osaamisavustajan osaamisesta mutta ne osoittautuvat vääriksi, osaamisen mainitseminen avovastauksessa myönteisessä valossa on ymmärrettävää. Yhtä kaikki, yhteisopetuksen ja opetusavustajien opetustehtävien kehittämisen näkökulmasta opiskelijoiden kokemus muistuttaa opettajien osaamisen tuen ja pehdyttämisen tärkeydestä.

Moni opiskelija koki opetusavustajan laajentaneen ja monipuolistaneen opetuksen sisältöjä. Vastausten mukaan hän muun muassa ”kyseenalaisti ja antoi ideoita” sekä ”toi opetukseen monipuolisuutta”. Moni myös koki sisältöjen olleen ymmärrettävämpiä sen ansiosta, että opetuksessa oli mukana opetusavustaja, joka kykeni tarkastelemaan ja muotoilemaan niitä opiskelijan näkökulmasta. Erään vastaajan mukaan opetusavustaja ”osasi esittää asiat selkeästi” ja ”teoreettisimmatkin osiot oli saatu helposti lähestyttävään muotoon”. Tämä näyttäytyi aineistossa yhtenä keskeisenä opiskelijataustaisen yhteisopettajan vahvuutena. Tutkimustiedon mukaan opetuksen kognitiivinen laatu – kuten sen rakenne ja

62. Meta-analyysin mukaan korkeakouluopettajien toimintatavat ja valinnat vaikuttavat oppimisen laatuun, minkä vuoksi on tärkeää, että heillä on taito soveltaa opetusmenetelmiä hyvin, ks. Michael Schneider – Franzis Preckel, Variables Associated With Achievement in Higher Education: A Systematic Review of Meta-Analyses. *Psychological Bulletin* 143(6) 2017, s. 565–600, 593. Opettajan pedagogisen osaamisen kehittymisestä ja osa-alueista ks. esim. Mari Murtonen, Opettaminen ja opetuksen suunnittelu taitoina, s. 153–177 teoksessa Mari Murtonen (toim.), Opettajana yliopistolla. Korkeakoulupedagogiikan perusteet. Vastapaino 2017 ja Aino-Maija Lahtinen – Auli Toom, Yliopisto-opetuksen käytäntö ja yliopisto-opettajan ammatillinen kehittyminen, s. 31–43 teoksessa Sari Lindblom-Ylänne – Anne Nevgi (toim.), Yliopisto-opettajan käsikirja. WSOYpro 2009.

63. Mähönen – Airaksinen – Korte – Mattsson – Mielityinen – Niemi – Paso – Rantanen – Moitus – Partanen – Huusko 2021, s. 76.

selkeys – tukee opiskelijan käsitystä mahdollisuuksistaan selviytyä sisällöistä ja siten opiskelijan sitoutumista oppimiseen.⁶⁴

4.2. Opiskelijoiden suhde opintojakson sisältöihin ja prosessiin

Moni vastaaja katsoi, että opetusavustajan ansiosta kurssin sisällöt olivat kiinnostavampia tai innostavampia. Vastausten valossa kyse oli paitsi yleisesti avustajan innostavuudesta opettajana myös hänen kyvystään muotoilla asioita osuvasti opiskelijoiden näkökulmasta. Lisäksi erään vastaajan mukaan ”rikkoi opetuksen lennokkuus ja luonnollisuus käsitystä siitä, että oikeustiede olisi puisevaa ja kaavamaisen jähmeää”.

Vastaukset ilmentävät tilannekohtaista kiinnostusta, joka tarkoittaa opiskelijan yksilöllisten sekä oppimistilanteeseen liittyvien ominaisuuksien yhdessä tuottamaa kiinnostusta opiskeltavaa asiaa kohtaan. Se on yksi opiskelijan motivaation osatekijä.⁶⁵ Vastaukset ovat hyvin linjassa sen kasvatustieteellisen kirjallisuuden huomion kanssa, että opiskelijan kiinnostus – ja suoritusmotivaatio laajemminkin – ei ole riippumaton oppimisympäristöstä ja opettajan toiminnasta.⁶⁶ Esimerkiksi opettajan oma innostus voi tukea opiskelijoiden sitoutumista opiskeluun.⁶⁷

Opetusavustajan toiminta paransi ohjauksen sisältöä ja sen hyödyllisyyttä. Suurin osa opiskelijoista koki opetusavustajan tehneen ohjeistuksista ymmärrettävämpiä sekä helpottaneen pienryhmän tutkimuksen toteuttamista. Avovastausten perusteella monet opiskelijat olivat saaneet opetusavustajalta konkreettisia neuvoja, selkeytystä kurssin ohjeisiin tai ylisummaan kurssin suorittamista edistänyttä ohjausta. Opiskelijataustaisen opetusavustajan erityinen ansio ongelmien ratkaisemisessa ilmeni opiskelijoiden kokemuksena hänen antamiensa ohjeiden ymmärrettävyydestä. Erään vastaajan mukaan ”opetusavustaja toi ohjaukseen selkeyttä selittämällä ohjeistusta tai neuvoja enemmän opiskelijan näkökulmasta kuin opettajan”. Seitsemässä vastauksessa viitattiin suoraan opetusavustajan antaman ohjauksen hyödyllisyyteen kurssin suorittamisen näkökulmasta. Erään vastauksen mukaan opetusavustaja antoi ”antaisia ohjeita esimerkiksi haastattelua varten”.

64. Pekrun – Linnenbrink-Garcia 2012, s. 275.

65. Marjaana Veermans, Motivaatio ja kiinnostus oppimiseen herättäjinä ja sitouttajina, s. 94–109 teoksessa Mari Murtonen (toim.), Opettajana yliopistolla. Korkeakoulupedagogiikan perusteet. Vastapaino 2017, s. 104.

66. Ks. esim. Sari Lindblom-Ylänne – Johanna Mikkonen – Annamari Heikkilä – Anna Parpala – Kirsi Pyhältö, Oppiminen yliopistossa, s. 70–99 teoksessa Sari Lindblom-Ylänne – Anne Nevgi (toim.), Yliopisto-opettajan käsikirja. WSOYpro 2009, s. 86–88 ja Veermans 2017, s. 94–109.

67. Pekrun – Linnenbrink-Garcia 2012, s. 276.

Ohjausteoreettisesti tarkasteltuna opiskelijoiden myönteiset kokemukset opetusavustajan toiminnasta vastaavat laajasti Sanna Vehviläisen jäsentämää ongelmanratkaisuo-rientaatiota ohjaukseen. Tällöin ohjauksen tavoitteena on ohjattavien ongelman poistaminen ja keinoina ongelmaa kartoittavat kysymykset sekä neuvovat, suosittavat tai tietoa antavat puheenvuorot, joissa tarjotaan ratkaisuehdotuksia.⁶⁸ Muutamista vastauksista välittyi myös kokemus opettamisorientaation mukaisesta ohjauksesta, jonka tavoitteena on suunnitelmallisesti etenevän oppimisprosessin jäsentäminen. Tällöin ohjaaja tarjoaa ohjattaville esimerkiksi tehtäviä, malleja ja etenemisjärjestyksiä, jotka tukevat haluttujen taitojen oppimista.⁶⁹

Tutkimuksessa on päätelty, että melko yksityiskohtaiset ja täsmälliset ohjauksen muodot tukevat opiskelijoita tutkivan oppimisen onnistuneessa toteutuksessa paremmin kuin väljemmät ja sisällöltään yleisemmät ohjauksen keinot.⁷⁰ Aineistomme vastaa hyvin tätä yleisempää tutkimustulosta, sillä opiskelijoiden myönteiset kokemukset opetusavustajan ohjauksesta liittyvät vastausten perusteella paljolti juuri konkreettiseen, ymmärrettävään ja selkeään ohjaukseen. Hyvä esimerkki tästä on vastaus, jonka mukaan oli ”erittäin hyvä, että [opetusavustaja] – – tarkisti tuomarihaastattelun kysymykset [ja] kysymyksistä muotoutui selkeämpiä ja tuomarin arvovalta huomioon ottaen asiallisia eivätkä kysymykset olleet tuomarin kannalta johdattelevia”.

4.3. Opetusavustajan ja opiskelijoiden pedagoginen suhde

Aineistomme yleisimpiä sisältöjä olivat opiskelijoiden kokemukset lähestymiskynnyksen madaltumisesta opetusavustajan ansiosta. Monesta avovastauksesta välittyi eri sanoin kokemus, että opiskelijalla oli matalampi kynnys pyytää neuvoja ja muuta ohjausta opetusavustajalta kuin vastuuopettajalta. Avovastauksen valossa matala lähestymiskynnys liittyi yleensä siihen, että opiskelijan on helpompi lähestyä toista opiskelijaa kuin henkilökunnan edustajaa. Lisäksi yksi vastaaja viittasi hänen ja opetusavustajan pieneen ikäeroon lähestymistä helpottavana asiana. Vuorovaikutuksen luontevuus on tutkimustiedon valossa merkityksellistä ohjauksen toteutumiselle: oppimisympäristötutkimuksessa on todettu, että myönteiset henkilökunnan ja opiskelijoiden väliset suhteet ylläpitävät turvallista ilmapiiriä, jossa opiskelijat kokevat itsensä tervetulleiksi ja uskaltavat esittää kysymyksiä ja pyytää tukea.⁷¹ Aineistomme on linjassa myös

68. Sanna Vehviläinen, Ohjaustyön opas: yhteistyössä kohti toimijuutta. Neljäs, korjattu painos. Gaudeamus 2020, s. 102.

69. Vehviläinen 2020, s. 103. Esimerkki aineistosta: ”joltain henkilöltä saattoi kysyä tarvittaessa lisätietoja”.

70. Lazonder – Harmsen 2016, s. 703–704.

71. Minosky – Pashootan – Mah 2023, s. 171.

aiemman tutkimuksen kanssa, jossa vertaisopetuksen on havaittu parantavan vuorovaikutusta opetuksessa.⁷²

Suuri osa opiskelijoista koki, että opetusavustajan ansiosta ohjausta oli tarjolla enemmän. Tämä ilmenee selvästi sekä Likert-asteikollisista väittämistä että avovastauksista. Moni opiskelija mainitsi avovastauksessaan, että yhteisopetuksen ansiosta ohjauksen määrä tai nopeus parani. Muutamissa vastauksissa korostui myös opiskelijoiden kokemus hyötyä siitä, että kahden ohjaajan ansiosta ohjaustilanteet olivat sujuvampia. Erään vastauksen mukaan ”ohjausta oli tarjolla enemmän ja henkilökohtaisemmin, kun – – ryhmä jaettiin kahtia niin, että osa oli [opetusavustajan] ja osa [vastuuopettajan] ohjauksessa”. Riittävät opetusresurssit ovat siis olleet opiskelijoiden silmissä keskeinen laadukkaan oppimisen tae. Tämä tukee Karvin arviointiraportin huomiota opetusresurssien merkityksestä oikeustieteen opiskelijoille.⁷³

Opiskelijan toiminta yhteisopettajana vaikutti vastausten valossa lähestymiskynnyksen ohella myös yleisempään kokemukseen yhteenkuuluvuudesta. Neljä vastaajaa viittasi myönteisesti kokemukseensa opetusavustajaan samastumisesta, joka on mahdollinen sen ansiosta, että tämä on itsekin opiskelija. Moni vastaaja myös mainitsi opetusavustajan olleen kannustava. Yhden vastauksen mukaan ”[avustajan] luonne ja kiva asenne tsemppasi”, toisen opiskelijan mukaan taas ”ryhmämme häneltä saama – – kannustus oli tärkeää”.

Samastumista ja kannustamista voidaan tarkastella minäpystyvyyksikäsitteiden valossa. Minäpystyvyyssuskomuksella viitataan henkilön kokemukseen kyvyistään ja kompetenssistaan jossain asiassa, tässä tapauksessa kurssin suorittamisessa.⁷⁴ Psykologisessa tutkimuskirjallisuudessa on katsottu, että minäpystyvyyttä vahvistavia ja luovia tekijöitä ovat esimerkiksi sijaiskokemukset ja sanalliset suostutellut.⁷⁵ On mahdollista, että jo kurssin itse suorittaneen opetusavustajan kannustus on tuntunut merkitykselliseltä, sillä yleisen kannustuksen lisäksi opiskelijat kokivat samastumista opetusavustajaan ja hänen onnistumisen kokemuksiinsa. Vertaisopetusta koskevassa aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että vertaisopetus voi tukea opiskelijoiden minäpystyvyyttä ja motivaatiota.⁷⁶

4.4. Opetustilanteen yleinen ilmapiiri

Aineistossa oli merkille pantavan runsaasti vastauksia, joissa kuvailtiin myönteisesti ja tunnepitoisin ilmauksin opetusavustajan vaikutusta opetustilanteiden ja

72. Stigmar 2016, s. 132–133.

73. Mähönen – Airaksinen – Korte – Mattsson – Mielityinen – Niemi – Paso – Rantanen – Moitus – Partanen – Huusko 2021, s. 4, 79.

74. Albert Bandura, *Self-Efficacy in Changing Societies*. Cambridge University Press 1995, s. 2.

75. Bandura 1995, s. 3–4.

76. Stigmar 2016, s. 132–133.

kurssin tunnelmaan. Opiskelijat kokivat opetusavustajan tehneen kurssin tunnelman rennommaksi⁷⁷, iloisemmaksi⁷⁸ tai muutoin myönteisemmäksi⁷⁹. Lisäksi moni opiskelija koki opetusavustajan empaattiseksi ja myötätuntoiseksi.⁸⁰

Näiden ilmaisujen yleisyys aineistossa on ymmärrettävää sen valossa, mitä positiivisten tunteiden oppimista edistävästä vaikutuksesta tiedetään. Tutkimustiedon perusteella positiiviset aktivoivat tunteet, kuten mielihyvä, ilo ja toivo, tukevat monin tavoin opiskelijoiden sitoutumista oppimiseen: ne edistävät opiskelijoiden kiinnostusta, sisäistä motivaatiota, sitoutumista ja panostusta oppimiseen, flow-kokemuksia, holististen ja kriittisten oppimisstrategioiden käyttämistä, itsesäätelyä sekä hyvää yhteistyötä toisten opiskelijoiden kanssa.⁸¹ Opettajan ystävällisyys opiskelijoita kohtaan on tunnistettu yhdeksi oppimista korkeakoulutuksessa edistäväksi opetuksen piirteeksi.⁸²

Ohjausteoreettisesti ilmapiiriä koskevissa vastauksissa on kiintoisaa niiden yhteys Vehviläisen tunnistamaan kannattelevaan ohjausorientaatioon. Tämän ytimenä on osoittaa ohjattavalle, että hänen kokemuksensa on kuultu ja hyväksytty. Sen keinoja ovat muun ohella äänensävyyn, eleisiin ja ilmeisiin liittyvä viestintä sekä tavat, joilla ohjattavat saadaan tilanteessa läsnä oleviksi.⁸³ Yhden vastaajan mukaan opetusavustaja loi tunteen ”ei haittaa, vaikka mokaa – mutta tehdään silti täysillä”, ja toisen mukaan hän ”auttoi poistamaan jännitystä asioiden kysymiseen ja mielestäni tämä auttoi minua olemaan kurssilla enemmän oma itseni”. Näistä vastauksista välittyy vahvasti opiskelijoiden kokemus, että opetusavustaja on vahvistanut hyväksyvää opiskeluilmapiiriä.

4.5. Opettajien yhteistoiminta

Aineistossa oli useita myönteisiä mainintoja opettajien yhteistoiminnasta kursilla. Osin ne liittyivät yhteisopetuksen dialogisuuteen (”Ope-duon opetus oli raikasta ja innostavaa”), osin yleisemmin sujuvaan yhteistyöhön (”[Opetusavustaja] on hyvä tuki [vastuuopettajalle]”). Yhteisopetusta saavat opiskelijat tekevät toisin sanoen aktiivisesti havaintoja ja tulkintoja opettajien yhteistyöstä, mikä on opettajille arvokas muistutus hyvän valmistautumisen ja sujuvan yhteistyön

77. ”Meemit yms. – – vie jännitystä pois”; ”tuo rentoutta opetustilanteisiin”; ”sai ilmapiirin rennon oloiseksi”.

78. ”Dialogia oli hauska seurata”; ”teki luennoista vielä astetta hausکمپیä”.

79. ”On piristys tunneilla ja pidän hänen pirskahtelevaisuudestansa”; ”Opetusavustajan positiivisuus lisäsi tuntien mukavaa ilmapiiriä”.

80. ”Opetusavustaja oli ymmärtäväinen”; ”Erityisesti lohdutuksen sanat auttoivat, koska hänellä oli kurssin suorittamisesta omakohtaista kokemusta”.

81. Pekrun – Linnenbrink-Garcia 2012, s. 264–269.

82. Schneider – Preckel 2017, s. 593.

83. Vehviläinen 2020, s. 98–99.

merkityksestä. Tämä tukee myös panostuksia yhteisopetusta edistävään täydennuskoulutukseen ja kehittämistyöhön korkeakouluissa.

4.6. Luotettavuus

Artikkelin analyysi perustuu lähes kaikkien opintojakson suorittaneiden opiskelijoiden vastauksiin. Siten sen voi katsoa antavan osuvan kuvan kursseille osallistuneiden kokemuksista. Kirjoittajien rooli opintojakson opettajina voi kuitenkin vaikuttaa tulosten luotettavuuteen. Opiskelijat ovat voineet kokea opettajia kohtaan solidaarisuutta ja yhteenkuuluvuutta, mikä on vaikuttanut vastausten sisältöihin. Vastaavasti opiskelijan kriittinen suhtautuminen opettajiin on voinut vaikuttaa vastauksiin. Vastausten sisältöön on saattanut vaikuttaa myös niiden kerääminen samalla verkkolomakkeella kuin kurssin itsearviointiin, vaikka opiskelijoille korostettiin itsearviointin ja tutkimusaineiston erillisyyttä sekä tutkimusaineiston käsittelyn anonymiteettiä. Lisäksi kirjoittajien oma kokemus vastaajien opettamisesta – paitsi tutkimuksen kohteena olleella jaksolla myös laajemmin – saattaa vaikuttaa aineiston tulkintaan.

Myös opetusavustajan henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten sukupuoli ja nuori ikä, ovat saattaneet vaikuttaa opiskelijoiden vastauksiin. Yhdysvalloissa on havaittu, että opettajan ikä, sukupuoli ja myös poliittinen näkemys saattavat vaikuttaa, tieteenalasta riippuen, opiskelijoiden arvioihin. Nuoria opettajia saateetaan esimerkiksi pitää yleisesti avuliaampina kuin vanhempia.⁸⁴ Näiden huomioiden yleistämisessä maasta toiseen on oltava varovainen, mutta niiden perusviesti opettajien henkilökohtaisten ominaisuuksien mahdollisesta vaikutuksesta on yhtä kaikki varteenotettava. Edellä kuvailtujen virhelähteiden vaikutusta ei ole mahdollista sulkea täysin pois eikä toisaalta tarkkaan määrittää. Vertaisopetuksen vaikutuksia on siten tarpeen tutkia myös laajemmilla aineistoilla ja erilaisin menetelmin.

Avovastausten sisällönanalyyseissa virhelähteiden vaikutusta on rajattu vaiheistamalla kirjoittajien itsenäinen työskentely aineiston parissa ja yhteiset tulkintakeskustelut täsmällisesti. Kumpikin kirjoittaja on ensin koodannut aineiston itsenäisesti. Tämän vaiheen koodausten yksimielisyyskerroin on ollut 81 prosenttia, joten koodauksen niin sanottu arvioitsijareliabiliteetti on hyvä.⁸⁵

84. Dennis E. Clayton, Student perception of instructors: the effect of age, gender and political leaning. *Assessment and Evaluation in Higher Education* 45(4) 2020, s. 607–616, 612–614. Opiskelijoilta kerätyn palautetiedon ongelmista yleisemmin ks. esim. Justin Esarey – Natalie Valdes, Unbiased, reliable, and valid student evaluations can still be unfair. *Assessment and Evaluation in Higher Education* 45(8) 2020, s. 1106–1120.

85. Ensimmäisellä koodauskierroksella kirjoittajat tekivät 47 ilmapiirivastauksesta eri alaluokkiin yhteensä 115 koodausmerkintää, joista 93 oli yhteneviä molemmilla, sekä 33 ohjausvastauksesta vastaavasti yhteensä 63 koodausta, joista 52 oli yhteneviä.

Aineistoa koodattaessa ja tulkittaessa sekä analyysia kirjoitettaessa on koko ajan säilytetty näkymä alkuperäisiin vastauksiin, jotta virhetulkintojen riski olisi pienempi. Kirjoittajilla on ollut prosessin kuluessa osin eroavia tulkintoja aineistosta, ja nämä on käsitelty avoimesti yhteisymmärrykseen päätyen.⁸⁶ Sisällön-analyysin tulokset on raportoitu tavalla, joka sallii lukijan seurata tutkijoiden tekemien tulkintojen vaiheita ja perusteluja.⁸⁷

Tutkijan omaan työhön kohdistuvassa tutkimuksessa on väistämättä ongelmia luotettavuuden näkökulmasta. Siitä huolimatta tarvitsemme myös artikkelimme edustamaa opettajien omien työkäytäntöjen tutkimusta. Oman opetuksen tutkiminen vahvistaa opettajien reflektiivistä ja tutkivaa otetta työhönsä⁸⁸, ja sillä on nähdäksemme tärkeä sijansa yliopisto-opetuksen ja -oppimisen kehittämisessä. Opettajien omassa pedagogisessa tutkimuksessa aiemman toiminnan reflektointi ja tulevan suunnittelu yhdistyvät tavalla, joka tukee tutkimustiedon merkityksellisyyttä ja ammatillisen käytännön refleksiivisyyttä.⁸⁹

5. Lopuksi

Tässä artikkelissa on analysoitu, kuinka ensimmäisen opintovuoden pakolliselle tutkivan oppimisen mallia edustaneelle oikeustieteen opintojaksolle osallistuneet opiskelijat kokivat opiskelijataustaisen opetusavustajan toiminnan vaikuttaneen oppimisilmapiiriin ja ohjauksen laatuun. Analyysi perustuu 63 opiskelijan vastauksiin.

Opiskelijat kokivat lähes yksimielisesti opetusavustajan toiminnan parantaneen kurssin ilmapiiriä. Opiskelijoiden yleisimpien kokemusten mukaan opetusavustajan ansiosta oppimistilanteiden tunnelma parantui, opiskelijoiden kynnys lähestyä opettajia madaltui ja kurssin sisällöt laajenivat sekä olivat ymmärrettävämpiä ja kiinnostavampia. Lisäksi opetusavustaja kannusti opiskelijoita ja loi heille samastumisen kokemuksia.

86. Tutkijoiden avoin dialogi voi parantaa yhdessä tehtävän empiirisen tutkimuksen laatua, ks. Aalto – Puusa 2020, s. 179.

87. Tulkintojen vaiheistamisesta sekä tulkintasäännöistä analyysin luotettavuuden tukena ks. esim. Eskola – Suoranta 1998, s. 156–157.

88. Tästä yleisemmin ks. Lahtinen – Toom 2009, s. 33–44.

89. Asetelma muistuttaa toimintatutkimuksen luotettavuuden arviointia: yhtäältä tutkijan liiallinen samastuminen kohteeseensa on riski, mutta toisaalta samaistuminen voidaan nähdä tutkimuksen onnistumisen edellytyksenä, ks. Eskola – Suoranta 1998, s. 162. Tutkijan refleksiivisyys tutkimusprosessiinsa nähden on keskeinen luotettavuuden tekijä konstruktivisessa tutkimusotteessa, jossa tutkija on itse osallinen tutkimissaan tapahtumissa, ks. Aalto – Puusa 2020, s. 170.

Myös opiskelijoiden kokemus opetusavustajan toiminnan vaikutuksesta ohjauksen laatuun oli erittäin myönteinen. Opiskelijoiden yleisimpien kokemusten mukaan opetusavustajan ansiosta ohjausta oli tarjolla enemmän, sitä oli helpompi pyytää, se oli sisällöltään hyödyllisempää, ymmärrettävämpää ja konkreettisempää sekä ylipäätään ohjauksen ilmapiiri oli parempi.

Osa opiskelijoiden myönteisistä kokemuksista soveltuu yleisesti kahden tai useamman opettajan toteuttamaan yhteisopetukseen riippumatta siitä, onko joku opettajista itsekkin opiskelija. Yhteisopetus voi monipuolistaa opetuksen sisältöjä, lisätä ohjauksen saatavuutta sekä edistää opettajien dialogin ja erilaisten näkökulmien ansiosta opetuksen kiinnostavuutta.

Osa opiskelijoiden myönteisistä kokemuksista taas pohjautuu nimenomaan siihen, että yksi opettajista on opiskelijataustainen opetusavustaja: opetusavustajan toiminta madaltaa opiskelijoiden kynnystä lähestyä opettajia ja pyytää ohjausta, luo myönteistä ja kannustavaa ilmapiiriä, tekee sisällöt ja ohjeet ymmärrettävämmiksi opiskelijoille sekä antaa samastumiskokemuksia. Kuten 1. luvussa perusteltiin, oikeustieteen opetuksen kehittämiskohteiksi on Suomessa tunnistettu muun muassa oppimista tukeva ohjaus, oppimisympäristöt, opettajien ja opiskelijoiden vuorovaikutus sekä opettajien lähestyttävyyys. Analyysimme valossa opiskelijataustaisten opetusavustajien toiminta yhteisopettajina voi olla hyvä keino ratkoa näitä opetuksen pulmia.

Artikkelimme käsittelemällä opintojaksolla hyvä ilmapiiri rakentui arviomme mukaan paitsi opetusavustajan ja vastuupettajan toiminnasta myös tutkivan oppimisen prosessista, joka antoi opiskelijoille sekä velvollisuuden että vapauden määritellä tavoitteensa, tutkimuskysymyksensä, tiedonhakaratkaisunsa ja tuotostensa sisällön. Opiskelijan kokemuksiin, toimintaan ja oppimiseen vaikuttavat lukuisat oppimisympäristön piirteet, mikä tulee tietenkin muistaa artikkelin johtopäätösten arvioinnissa.⁹⁰

Artikkelimme perustuu yhden opintojakson opiskelijoiden kokemuksiin, joista ei voi tehdä vahvoja yleistettäviä pedagogisia johtopäätöksiä. Toisaalta moni myönteinen opiskelijakokemus ilmeni aineistostamme toistuvasti ja sellaisella intensiteetillä, joka kannustaa kuuntelemaan niiden viestiä. Tiivistämme muutamia havaintoja ja kehittämistä tukevia kysymyksiä, joista voi olla hyötyä kaikille oikeustiedettä opettaville:

– Kokemus oppimistilanteiden myönteisestä ilmapiiristä, avoimesta vuorovaikutuksesta sekä ohjaajien lähestyttävyydestä on opiskelijoille tärkeä. Ilmapiiriin voi vaikuttaa monin tavoin, kuten vuorovaikutteisilla toimintatavoilla ja opiskelijoiden osallistamisella, mutta aineistossamme korostuivat erityisesti oppimistilanteiden rentous, opiskelijoiden saama kannustus sekä kokemus ohjauksen saatavuudesta.

90. Stigmarin (2016, s. 133) mukaan yksittäisen opetusmuodon, kuten vertaisopetuksen, vaikutuksia voidaan arvioida vain tietyn rajatun koulutuksellisen asetelman puitteissa.

Miten näitä voidaan edistää niin rakenteellisesti kuin yksittäisen opintojakson ja opetustilanteenkin tasoilla?

– Opiskelijänäkökulman ottaminen huomioon opetuksen suunnittelussa ja toteutuksessa tukee opiskelijoiden oppimista ja ilmenee esimerkiksi selkeinä sisältöinä ja ymmärrettävinä ohjeina. Yhteistyö opiskelijataustaisen opetusavustajan kanssa tuo tämän näkökulman luonnostaan osaksi opettajan työtä. Artikkelissamme esitellyn ohella tälle yhteistyölle on monia muitakin muotoja. Miten korkeakouluissa voidaan edistää opettajien ja opetusavustajien yhteistyötä sekä erilaisten yhteistyömuotojen aktiivista kokeilua?

Analyysimme perusteella opetusavustajan toiminta yhteisopettajana voi edistää monin tavoin hyvää oppimisilmapiiriä ja laadukasta ohjausta. Opiskelijataustaisen opetusavustajien roolia oikeustieteen opetuksessa kannattaa vahvistaa ennakkoluulottomasti ja monipuolisesti, samoin kuin ylipäättään yhteisopetusta. Näin ylläpidetään hyvinvoivaa, avointa ja reflektiivistä – omaa toimintaansa kriittisesti arvioivaa ja kehittävää – yliopistoyhteisöä.⁹¹

91. Stigmarin (2016, s. 133) osuvin sanoin vertaisopetus on vastavoima akateemiselle eristäytymiselle.

Teaching assistant as a co-teacher – students' experiences of the effect of a teaching assistant on the learning atmosphere and the quality of instruction

SAMPO MIELITYINEN, LL.D., Principal Lecturer, Laurea University of Applied Sciences –
AURORA FIFIELD, Law Student, Teaching Assistant, University of Eastern Finland

In Finnish law faculties, it is fairly common to have students working as teaching assistants in different roles and tasks. Their role as co-teachers and the effect this might have on different aspects of the learning environments and processes has not been studied before. Previous studies have identified several areas in need of development in Finnish legal education such as instruction and feedback for students, learning environments, interaction between the teacher and the students, as well as the approachability of teachers.

The article focuses on two questions: 1) How do law students experience the effect of the teaching assistant as a co-teacher on the learning atmosphere? 2) How do law students experience the effect of the teaching assistant as a co-teacher on the quality of instruction? The analysis is based on a survey, collected from 63 first-year law students who participated in an obligatory course on legal decision-making.

The article's main conclusion is that the students' views on the teaching assistant's effect on learning atmosphere and quality of instruction were very positive. According to the students, the teaching assistant improved the mood of the course, made it easier for the students to ask questions and request advice, and provided extra content and guidance, making the materials and instructions at the same time more understandable and useful. The students also considered the teaching assistant as encouraging and identifiable. All in all, giving law students a role as co-teachers seems to be a promising way to tackle many development needs in Finnish legal education.

HAKUSANAT: osakkeenomistajien nimitystoimikunta, pörssiyhtiö, hallitus, omistaja-ohjaus, osakkeenomistaja-aktivismi, corporate governance

1. Johdanto

Osakkeenomistajien nimitystoimikunta on Suomelle ja muille Pohjoismaille omaleimainen pörssiyhtiöiden itsesääntelyssä määritelty vapaaehtoinen organisoitumistapa, jonka tarkoituksena on valmistella yhtiökokoukselle tehtävät päätösehdotukset hallituksen kokoonpanosta ja palkitsemisesta.¹ Suomessa nimitystoimikuntien käyttäminen perustuu Arvopaperimarkkinayhdistyksen ylläpitämän listayhtiöiden hallinnointikoodin suositukseen 19.²

Suositus nimitystoimikuntien käytöstä otettiin hallinnointikoodiin vuonna 2015.³ Monet pörssiyhtiöt ovat tämän myötä ottaneet nimitystoimikuntamallin

* *Lassi Salminen*, KTM, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto. Kiitän vertaisarvioijia perusteilisesta ja työn kannalta arvokkaasta palautteesta.

1. Laura Arranz Aperte – Therese Strand, The Nordic nomination committee and board tenure: an empirical investigation. *Spanish Journal of Finance and Accounting* 52(1) 2022, s. 66–92, 62 ja Per Lekvall – Ronald J. Gilson – Jesper Lau Hansen – Carsten Lønfeldt – Manne Airaksinen – Tom Patrik Berglund – Tom von Weymarn – Gudmund Knudsen – Harald Norvik – Rolf R. Skog – Erik Sjöman, *The Nordic Corporate Governance Model*. SNS Förlag 2014, s. 72, 192.
2. Hallinnointikoodi 2020 suositus 19 – Osakkeenomistajien nimitystoimikunta. Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Hallinnointikoodi Corporate Governance 2020, s. 34.
3. Hallinnointikoodi 2015 suositus 18b – Osakkeenomistajien nimitystoimikunta. Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Hallinnointikoodi Corporate Governance 2015, s. 34. Nimitystoimikuntia on perustettu kuitenkin jo ennen vuotta 2015. Vaikka vuoden 2010 hallinnointikoodissa nimitystoimikunnan perustamista ei erikseen suositettu, toimikunnan olemassaolo ja nimeämis-käytännöt tuli selostaa CG-raportissa. Ks. Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Hallinnointikoodi 2010, suositus 28 – Nimitysvaliokunnan perustaminen. Ks. myös esim. Kesla Oyj:n varsinainen yhtiökokous 1.3.2012, yhtiökokouspöytäkirjan kohta 18 osoitteessa https://kesla.com/fileadmin/user_upload/kesla/Taloustiedotteet/Yhtioekokouksen_poytaekirja_2012.pdf (vierailtu 20.3.2023). Ruotsissa nimitystoimikunta (valberedning) on ollut osa hallinnointikoodin suosituksia jo alkuperäisestä vuoden 2005 koodista lähtien. Ks. *Svensk kod för bolagsstyrning*. Kollegiet för svensk bolagsstyrning 2004 osoitteessa https://www.bolagsstyrning.se/UserFiles/Koden/svensk_kod_for_bolagsstyrning.pdf (vierailtu 20.3.2023). Myös Norjassa nimitystoimikunta (valgkomité) on ollut jo alkuperäisessä vuoden 2004 hallinnointikoodissa. Ks. *The Norwegian Code of Practice for Corporate Governance 2004* osoitteessa <https://nues.no/wp-content/uploads/2017/06/2004-12-07Code.pdf> (vierailtu 20.3.2023).

käyttöön, ja nimitystoimikunnat tekevät suuren osan hallituksen valintaa koskevista päätösehdotuksista pörssiyhtiöiden yhtiökokouksille. Vuoden 2023 keväällä 45 %:ssa suomalaisista pörssiyhtiöistä oli nimitystoimikunta.⁴ Nimitystoimikuntien määrä on ollut jatkuvasti kasvussa yli kymmenen vuotta.⁵

Hallituksen valinta ja palkitseminen ovat pörssiyhtiöiden hallinnoinnin kannalta yhtiökokouksen tärkeimpiä päätöksiä.⁶ Jos osakkeenomistaja onnistuu saamaan ehdottamansa jäsenet valituksi hallitukseen ja päättämään palkitsemisen tasosta, pidetään tällaista tahoja kontrolliosakkeenomistajana.⁷ Palkitsemisessa määritellyt tavoitteet ja mittarit ohjaavat hallitusta toimimaan niiden mukaisesti.⁸ Nimitystoimikuntien tekemät hallitusta koskevat päätösehdotukset säännönmukaisesti hyväksytään yhtiökokouksissa ilman vastaehdotuksia.⁹ Oikeus nimittää jäsen nimitystoimikuntaan siis lähtökohtaisesti takaa nimeämisoikeutetuille osakkeenomistajille kontrollivaltaa yhtiöön. Tämä tekee nimitystoimikuntaan kuulumisesta keskeisen osakkeenomistajavaikuttamisen ja omistajaohjauksen alustan ja keinon.¹⁰ Päätösehdotusten – etenkin hallituksen valintaa koskevien – tekeminen yhtiökokouksille on myös osakkeenomistaja-aktivisteille tyypillinen vaikutuskeino.¹¹

Artikkelissa tarkastellaan osakkeenomistajien nimitystoimikunnan asemaa Suomen corporate governance -järjestelmässä ja merkitystä osakkeenomistajavaikuttamisen alustana. Nimitystoimikunnan oikeudellisen aseman lisäksi keskeistä on erityisesti se, miten osakkeenomistaja voi saavuttaa valtaa nimi-

4. Ks. luku 2. Nimitystoimikunnat olivat ajanhetkellä yleisimpiä Mid Cap -markkina-arvoluokittelun yhtiöissä, joista 52 %:ssa oli nimitystoimikunta. Large Cap -yhtiöistä 46 %:ssa ja Small Cap -yhtiöistä 38 %:ssa oli nimitystoimikunta.
5. Ks. Arrantz Aperte – Strand 2022, s. 74. Kirjoittajien tilastoaineiston mukaan vuonna 2008 nimitystoimikuntia oli 12 suomalaisessa pörssiyhtiössä ja vuonna 2017 niitä oli jo 39 yhtiössä.
6. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvopaperimarkkinalain ja osakeyhtiölain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi 305/2018 vp, s. 31. Ks. myös Sofie Cools, *The Real Difference in Corporate Law between the United States and Continental Europe: Distribution of Powers*. *Delaware Journal of Corporate Law* 30(3) 2005, s. 697–766, 765–766.
7. Clas Bergström – Per Samuelsson, *Aktiebolagets grundproblem*. Nerenius & Santérus Förlag 1997, s. 72 ss.
8. Guido Ferrarini – Maria Cristina Ungureanu, *Executive remuneration*, s. 334–362 teoksessa Jeffrey N. Gordon – Wolf-Georg Ringe (eds), *The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance*. Oxford University Press 2018, s. 388–389, 335.
9. Lassi Salminen, *Osakkeenomistajien päätösehdotukset suomalaisten pörssiyhtiöiden yhtiökokouksissa*. *Lakimies 2/2023*, s. 275–308, 291, 306.
10. Valtioneuvoston kanslia, *Omistajapolitiikka ja ohjaus osoitteessa <https://vnk.fi/omistajaohjaus/omistajapolitiikka> (vierailtu 4.7.2023)*.
11. Peter Cziraki – Luc Renneboog – Peter G. Szilagyi, *Shareholder Activism through Proxy Proposals: The European Perspective*. ECGI Finance Working Paper No. 252/2009, s. 1–10; Anne Lafarre – Christoph Van der Elst, *Shareholder sustainability activism in the Netherlands*. ECGI Law Working Paper No. 396/2018. *European Corporate Governance Institute* 2018, s. 2–4 ja Yaron Nili – Kobi Kastiel, *The Corporate Governance Gap*. *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1694* 2021, s. 44.

tystoimikunnan kautta ja miten saavutettua valtaa voi tosiasiaassa käyttää. Merkitseksellistä on myös se, miten nimitystoimikuntamalli vaikuttaa osakkeenomistajien vallankäyttöön ja enemmistö- ja vähemmistöosakkeenomistajien keskinäisiin suhteisiin. Edellä esitetyn kokonaisuuden analysoiminen muodostaa tutkimuksen tutkimustehtävän.

Tutkimus jakautuu kuuteen päälukuun. Toisessa luvussa esitellään tutkimuskysymykset, metodologia ja aineisto. Luvussa kolme tarkastellaan, minkälainen asema nimitystoimikunnilla on Suomen corporate governance -järjestelmässä. Neljännessä luvussa tarkastellaan ja analysoidaan nimitystoimikunnan jäsenyyden muodostumista ja saavuttamista. Luvussa viisi analysoidaan nimitystoimikuntamallin merkitystä osakkeenomistajien vallankäytölle. Viimeisessä luvussa esitetään tutkimuksen päätelmät.

2. Tutkimuskysymykset, metodi ja aineisto

Tutkimustehtävä voidaan esittää seuraavina tutkimuskysymyksinä:

1. Minkälainen on osakkeenomistajien nimitystoimikunnan asema Suomen corporate governance -järjestelmässä?

2. Miten nimeämisoikeus nimitystoimikuntaan muodostuu ja miten nimeämisoikeuden voi saavuttaa?

3. Miten nimitystoimikuntien muodostamista ja päätöksentekoa koskevat yhtiökohtaiset käytännöt määrittävät nimitystoimikunnan toimintaa?

4. Miten nimitystoimikuntamalli vaikuttaa osakkeenomistajien vallankäyttöön ja keskinäisiin relaatioihin?

Tutkimustehtävänä on nimitystoimikunnan ymmärtäminen oikeudellisena käytäntönä. Hallinnointikoodin suositus on itsesääntelyä, jonka noudattaminen on noudata tai selitä -periaatteen mukaisesti vapaaehtoista.¹² Vaikka nimitystoimikunnasta ei ole nimenomaisia säännöksiä, sen oikeudelliset reunaehdot määräytyvät osakeyhtiölain (624/2006, OYL) perusteella. Sen asemaa on perusteltu tarkastella aluksi lainopillisesti.¹³

Nimitystoimikunnille on suosituksen muotoilun ja itsesääntelyn luonteen takia leimallista, että niiden yksityiskohtainen sisältö on jätetty yhtiöautonomian määritettäväksi ja yhtiökohtaisen ohjeistuksen varaan. Kun tutkimuksessa on tarkoitus tuottaa uutta tietoa siitä, miten nimitystoimikunnat tosiasiallisesti muodostuvat ja miten niiden toiminta on järjestetty, edellytetään tutkimuksen

12. Jukka Mähönen, Osuuskuntien ohjaaminen kestäväan liiketoimintaan: laki vain hallinnointikoodi, vai jotain muuta? Defensor Legis 4/2019, s. 443–461, 444.

13. Raimo Siltala, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003, s. 325–338.

metodilta sisäistä normatiivista lähtöasetelmaa täydentävää ilmiön empiiristä analyysia.¹⁴ Tutkimusintressi on siis yhtäältä ulkoinen ja realistinen, kun tarkastelun kohteena on sääntelyn ja itsesääntelyn vaikutusten tutkiminen: miten nimitystoimikunnan sääntelyä on tosiasiaassa sovellettu, ja minkälaisiin käytäntöihin se on johtanut. Tutkimus edustaa tältä osin osakeyhtiöoikeuden ja corporate governance -järjestelmän empiiristä oikeustutkimusta, jolloin metodina on deskriptiivinen empiirinen monimenetelmätutkimus.¹⁵ Metodologiaa täydentää osakeyhtiöoikeuden tutkimukselle tyypillinen taloudellisia tehokkuusargumentteja ja osakeyhtiötä selittäviä teorioita hyödyntävä argumentaatio- ja tarkastelutapa¹⁶, kun nimitystoimikuntamallin vaikutusta osakkeenomistajien vallankäytölle sekä nimitystoimikuntaan kuuluvien osakkeenomistajien ja vähemmistöosakkeenomistajien välistä suhdetta arvioidaan.¹⁷

Tutkimuksen empiirisen analyysin kohteena ovat Nasdaq OMX Helsingin listalla¹⁸ 1.3.2023 julkisen kaupankäynnin kohteena olevat Suomeen rekisteröidyt julkiset osakeyhtiöt, joissa on ollut osakkeenomistajien nimitystoimikunta (64)¹⁹. Tutkimusaineisto on kerätty 1.3.–23.3.2023. Aineisto on kerätty yhtiöiden internetsivuilta löytyvistä nimitystoimikuntien yleiskuvauksista ja niiden työjär-

14. Kaijus Ervasti, Yhteiskunnallinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2022, luvut 1.2 ja 1.3 ja Siltala 2003, s. 167–170.
15. Leila Hurmerinta – Niina Nummela, Monimenetelmätutkimus, s. 308–311, 316 teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti (toim.), Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus 2020, s. 308–317 ja Tarja Heikkilä, Tilastollinen tutkimus. Edita 1998, s. 14.
16. Ville Pönkä, Liikejuridiikan tutkimus 2020-luvulla. Liikejuridiikka 1/2023, s. 377–384, 380 ja Jukka Mähönen – Seppo Villa, Osakeyhtiö I. Yleiset opit. Alma Talent 2015, s. 51.
17. Nimitystoimikuntaa koskee selkeä tiedonintressi, sillä sitä koskevaa kotimaista tieteellistä tutkimusta ei ole käytännössä tehty. Myös pohjoismaista kirjallisuutta on saatavilla rajoitetusti. PwC on kuitenkin laatinut selvityksen, jossa on tarkasteltu nimitystoimikuntien määrää ja jäseniä ja nimeämis-oikeuden muodostumista. Ks. PwC Suomi, Selvitys nimitystoimikunnista suomalaisissa pörssiyhtiöissä 2019 osoitteessa <https://www.pwc.fi/fi/julkaisut/tiedostot/selvitys-nimitystoimikunnista-suomalaisissa-porssiyhtiöissa-2019-pwc.pdf> (vierailtu 3.1.2024). Myös Keskuskauppakamarin vuosittainen corporate governance -selvitys sisältää tietoa nimitystoimikuntien määristä ja jäsenistöstä. Ks. Keskuskauppakamari, Pörssiyhtiöiden hallinnointi ja yhtiökokoukset. Keskuskauppakamari 2022 osoitteessa https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2022/08/CG-selvitys_08-2022-verkko.pdf.
18. Nasdaq OMX Nordic, Companies listed on Nasdaq Helsinki osoitteessa <http://www.nasdaqomxnordic.com/shares/listed-companies/helsinki> (vierailtu 1.3.2023).
19. Elisa Oyj, Fortum Oyj, Huhtamäki Oyj, Kemira Oyj, Kesko Oyj, Kojamo Oyj, Konecranes Oyj, Metso Outotec Oyj, Neste Oyj, Nokian Renkaat Oyj, Nordea Oyj, Outokumpu Oyj, Sanoma Oyj, Stora Enso Oyj, Terveystalo Oyj, TietoEvy Oyj, Uponor Oyj, Valmet Oyj, Wärtsilä Oyj, Aktia Pankki Oyj, Alma Media Oyj, Anora Oyj, Aspö Oyj, Atria Oyj, Capman Oyj, Enento Group Oyj, Finnair Oyj, Gofore Oyj, Harvia Oyj, HKScan Oyj, Kamux Oyj, Lassila & Tikanoja Oyj, Oma Säästöpankki Oyj, Oriola Oyj, Pihlajalinna Oyj, Purmo Group Oyj, Puuilo Oyj, Rovio Entertainment Oyj, Stockmann Oyj, Suominen Oyj, Taaleri Oyj, Tokmanni Group Oyj, Verkkokauppa.com Oyj, YIT Oyj, Aspocomp Group Oyj, Componenta Oyj, Endomines Finland Oyj, Enedo Oyj, Enersense International Oyj, Exel Composites Oyj, Fellow Pankki Oyj, Glaston Oyj Abp, Honkarakenne Oyj, Kesla Oyj, Lehto Group Oyj, Optomed Oyj, Orthex Oyj,

jestyksistä, yhtiöiden ylläpitämistä listauksista suurimmista osakkeenomistajista ja yhtiöiden yhtiöjärjestyksistä. Aineiston tietoja on tarvittaessa täydennetty ja varmennettu yhtiöiden yhtiökokouspöytäkirjoista ja yhtiökokouksista. Aineistoon on lisäksi kerätty 218 nimitystoimikunnan jäsenten nimeämiseen oikeutetun osakkeenomistajan omistusosuustiedot. Aineiston kattaa siis kaikki tietyn ajanhetken suomalaiset pörssiyhtiöt, joissa on nimitystoimikunta, eli koko perusjoukon. Aineistosta on mahdollista saada validi ja reliaabeli vahvistus ilmiön vallitsevasta tilasta tietyssä hetkessä.

Tutkimusaineistoa on tarkasteltu paitsi kvalitatiivisesti myös kvantitatiivisesti. Aineiston pörssiyhtiöiden nimitystoimikuntien työjärjestysten laadullisessa empiirisessä tarkastelussa on havainnointi kaikki osakkeenomistajan nimeämisoikeuden muodostumista, nimitystoimikunnan jäsenyyttä ja nimitystoimikunnan päätöksentekoa koskevat hallinnointikoodin suosituksesta poikkeavat tai niitä täydentävät menettelytavat.²⁰ Tämän sisällön erittelyn perusteella havaitut yhtiökohtaiset menettelytavat on kuvailtu ja käsitelty tekstissä osana nimitystoimikuntien aseman, jäsenyyden muodostumisen ja muodostamisen sekä päätöksenteon analyysia.²¹ Havainnot on dokumentoitu alaviitteisiin.²² Tutkimuksessa on kuvattu kvantitatiivisesti nimitystoimikuntien kokoonpanon koostumusta ja yhdistetty siihen nimitystoimikunnan käyttöön ottaneiden pörssiyhtiöiden suurimpien osakkeenomistajien omistusosuuksia. Tarkoituksena on selvittää, minkälaisia nimitystoimikunnat ovat koostumukseltaan ja minkälaista omistusosuutta nimitystoimikunnan jäsenen nimeämisoikeuden saavuttaminen tietyn ajankohdan tarkastelun perusteella edellyttää.²³ Tutkimusaineistosta on kirjattu taulukko-ohjelman havaintomatriisiin seuraavat sisältöluokat ja tiedot:

1. Nimitystoimikunnan jäsenten lukumäärä.
2. Se, kuinka monella osakkeenomistajalla on oikeus nimittää jäsen nimitystoimikuntaan.
3. Nimeämisoikeuksien määrän mukaisesti suuruusjärjestyksessä suurimpien osakkeenomistajien omistusosuus yhtiön äänimäärästä.
4. Se, kuinka monta jäsentä hallitus saa nimittää nimitystoimikuntaan ja onko kyseessä äänivaltainen jäsen vai asiantuntijajäsen.

QPR Software Oyj, Robit Oyj, Sievi Capital Oyj, Siili Solutions Oyj, SRV Yhtiöt Oyj, Teleste Oyj, Wetteri Oyj.

20. Ks. Anssi Keinänen – Ulla Väättäinen, Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin? Edilex 2015/7, s. 2, 6–14; Kaijus Ervasti, Empiirinen oikeustutkimus, s. 8–15 teoksessa Heidi Lindfors (toim.), Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2004, s. 12–15 ja Veikko Pietilä, Sisällön erittely. Gaudeamus 1973, s. 4, 23.
21. Antti Eskola, Sosiologian tutkimusmenetelmät 2. WSOY 1975, s. 104–109.
22. Ervasti 2022, luku 2.2.
23. Antti Eskola, Sosiologian tutkimusmenetelmät 1. WSOY 1975, s. 93, 98–103 ja Alasuutari 2021, luku 14.4.

Numeraalista aineistoa on analysoitu taulukko-ohjelmalla ja siitä on otettu suoria jakaumia, joita on esitetty kirjallisesti ja kuvioiden avulla kirjoituksessa.²⁴

3. Osakkeenomistajien nimitystoimikunnan asema Suomen corporate governance -järjestelmässä

OYL 5:1:n mukaan osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. OYL 5:3:n mukaan osakeyhtiön hallituksen jäsenet valitsee ja palkitsemisesta päättää yhtiökokous tehtyjen päätösehdotusten perusteella enemmistö-päätöksellä.²⁵ OYL 6:21:n perusteella hallituksen valinnasta ja palkitsemisesta päättäminen voidaan yhtiöjärjestyksen määräyksellä siirtää myös hallintoneuvoston tehtäväksi. Jokaisella osakkeenomistajalla on OYL 5:5:n perusteella oikeus tehdä päätösehdotuksia yhtiökokoukselle. Lisäksi päätösehdotukset voidaan valmistella hallituksen toimesta, jolloin pörssiyhtiöissä valmistelun tekee tyypillisesti hallituksen nimitysvaliokunta.²⁶ Lisäksi yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että hallintoneuvostolla on oikeus tehdä hallitusta koskevia päätösehdotuksia yhtiökokoukselle.²⁷

Hallinnointikoodin rakenteessa ja suosituksen muotoilussa osakkeenomistajien nimitystoimikunta esitetään hallitusta koskevien päätösehdotusten vaihtoehtoisena valmisteluelimenä hallituksen nimitysvaliokunnan sijasta. Suosituksen yleisenä tarkoituksena on tarjota yhtiön hallinnointia kehittävä menettelytapa, jolla varmistetaan yhtiökokouksessa valittavan hallituksen riittävä asiantuntemus ja monimuotoisuus.²⁸ Nimitystoimikunta ei ole yhtiöorgaani siinä missä hallitus tai hallintoneuvosto, vaan se on itsesääntelyssä luotu vapaaehtoista valiokuntaa muistuttava hallintoelin. Nimitystoimikuntaa voidaan kuvailla koordinoituna ja institutionalisoituna alustana ja foorumina, jossa yhtiön suurimmat osakkeenomistajat voivat yhdessä valmistella hallitusta koskevat yhtiökokoukselle tehtävät päätösehdotukset.

24. Noora Alasutari, Laadullisesta määrälliseksi: esimerkkinä hallituksen esitykset, luku 14 teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.), *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2021, luvut 14.2 ja 14.3 ja *Ervasti* 2022, luku 2.2.

25. Mähönen – Villa 2015, s. 255–256.

26. Manne Airaksinen – Pekka Pulkkinen – Vesa Rasinaho, *Osakeyhtiölaki I–II*. Alma Talent 2021, 5. luku Yhtiökokous, Kokousmenettely 21 §.

27. Käytännössä tämä myös tarkoittaisi sitä, että yhtiön on perustettu hallintoneuvosto mutta hallituksen valinnasta päättämistä ei ole siirretty yhtiökokoukselta hallintoneuvostolle.

28. Hallinnointikoodi 2020 suositus 19 – Osakkeenomistajien nimitystoimikunta. Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Hallinnointikoodi Corporate Governance 2020, s. 34 ja G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023, s. 11.

Nimitystoimikunta syntyy perustamalla se yhtiöön. Mahdollisuus perustaa nimitystoimikunta yhtiöjärjestysmääräyksellä perustuu OYL 1:9:n tahdonvaltaisuusperiaatteen mukaiselle osakkeenomistajien tahdonautonomialle. Tahdonautonomiaa on säännöksessä rajoitettu, eikä osakeyhtiölain tai muun lain pakottavan säännöksen taikka hyvän tavan vastaisia määräyksiä voida ottaa yhtiöjärjestykseen. Kukin osakkeenomistaja voi nimitystoimikunnan jäsenyydestä huolimatta tai ilman sitä tehdä myös itsenäisesti päätösehdotuksia yhtiökokoukselle, eikä vakiintunen kannan mukaan tätä oikeutta voida poistaa edes yhtiöjärjestyksen määräyksellä.²⁹ Nimitystoimikunnan olemassaolo ei siis ole osakkeenomistajien päätöksentekoa koskevan sääntelyn ja osakkeenomistajademokratian vastaista. Nimitystoimikunta voidaan perustaa olemassa olevaan yhtiöön yhtiöjärjestysmääräyksellä OYL 5:30:n mukaisesti määräenemmistöpäätöksellä tai yhtiötä perustettaessa. Nimitystoimikunnan toiminta ei ole yhtiöorganien toimintaa vaan vapaamuotoinen organisoitumistapa. On perusteltua katsoa, että nimitystoimikunta voidaan perustaa myös yhtiökokouksen enemmistöpäätöksellä ilman yhtiöjärjestysmääräystä.³⁰

Hallinnointikoodissa suositetaan, että nimitystoimikunta perustetaan tois-taiseksi tai määräajaksi yhtiöjärjestysmääräyksellä tai yhtiökokouksen enemmistöpäätöksellä. Toisin on esimerkiksi Norjassa, jossa nimitystoimikunnista on suositettu määrättävän yhtiöjärjestyksessä.³¹ Aineiston yhtiöissä nimitystoimikunta perustetaan säännönmukaisesti yhtiökokouksen päätöksellä ilman yhtiöjärjestysmuutosta – vain kahdessa aineiston yhtiössä nimitystoimikunnasta oli yhtiöjärjestysmääräys.³² Tyypillistä siis on, että nimitystoimikunnan toiminnasta määrätään vain yhtiökokouksen enemmistöpäätöksellä vahvistettavassa työjärjestyksessä.

Kun nimitystoimikunta on perustettu yhtiöjärjestyksen määräyksellä, ovat tällaiset määräykset nimitystoimikuntaa sitovia. Jos nimitystoimikunnasta on määräyksiä yhtiöjärjestyksessä, näiden nimenomaisten määräysten muuttaminen edellyttää yhtiöjärjestyksen muuttamista. Yhtiöjärjestyksen ohella nimitystoimikunnan muodostamisesta ja toiminnasta voidaan suosituksen mukaan asettaa ja rätälöidä yhtiökohtaisia suosituksesta poikkeavia tai sitä tarkentavia ohjeistuksia nimitystoimikunnan työjärjestyksessä tai muussa ohjeistuk-

29. Lassi Salminen, Osakkeenomistajan päätösehdotusoikeus yhtiökokouksessa osakkeenomistaja-aktiivisuuden viitekehityksessä. *Liikejuridiikka* 3/2021, s. 110–148, 137–139.

30. Sakari Helminen, *Osakeyhtiön yhtiöjärjestys*. Talentum 2006, s. 96.

31. Norjassa on katsottu, että koska nimitystoimikunnasta ei ole säännöksiä laissa, siitä tulee määrätä erikseen yhtiöjärjestyksessä: "Ordningen med valgkomité er ikke lovregulert, og bør derfor vedtektsfestes. I vedtektene eller særskilte retningslinjer som generalforsamlingen fastsetter, bør det fremgå hvordan valg av valgkomité skal forberedes, kriterier for valgbarhet, antall medlemmer, funksjonstid, mulighet for gjenvalg, honorar mv." Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES), s. 22 osoitteessa <https://nues.no/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-14-The-Norwegian-Code-of-Practice-for-Corporate-Governance.pdf> (vierailtu 23.3.2023).

32. Aktia Pankki Oyj ja Oma Säästöpankki Oyj.

nessa. Työjärjestys on ainoa nimitystoimikunnan asemaa yhtiössä määrittävä säännöstö, kun nimitystoimikunta perustetaan ilman yhtiöjärjestysmääräystä. Työjärjestystä ja nimitystoimikunnan olemassaoloa voidaan muokata tällöin yhtiökokouksen enemmistöpäätöksellä.³³ Yhtiöjärjestyksessä määräämiseen verrattuna ohjeistuksen kohdistaminen vain työjärjestykseen mahdollistaa nimitystoimikunnan toiminnan muokkaamisen helposti. Yhtiökohtaisesti on voitu määrätä, että nimitystoimikunta voi tehdä itsenäisesti teknislouonteisia päivityksiä ja muutoksia työjärjestykseen³⁴. Tällaiset muutokset eivät voi olla yhtiökokouksessa vahvistettujen ohjeistusten vastaisia eivätkä muutenkaan nimitystoimikunnan toimintaa olennaisesti muuttavia.

OYL 1:9:n yleisen rajoituksen lisäksi OYL 5:13:n mukaan yhtiökokous ei saa tehdä OYL 1:7:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia päätöksiä. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan yhtiökokous ei saa tehdä päätöstä muusta toimenpiteestä tai ryhtyä sellaiseen toimeen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle taholle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella. Nimitystoimikuntaa koskevat yhtiöjärjestyksen määräykset tai yhtiökokouksen päätöksellä vahvistettavat työjärjestyksen ohjeet eivät voi olla lain, hyvän tavan tai yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.³⁵ Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää osakkeenomistajien kohtelua tasapuolisesti, ja se soveltuu tyypillisesti muttei yksinomaan varojen jakamista koskeviin tilanteisiin.³⁶ Myös vaikutusvalta yhtiökokouksessa tai hallitusjäsenyys voi olla epäoikeutettua etua.³⁷ OYL 1:7:n vastaisia määräyksiä voi olla nimeämisoikeuden epääminen osakkeenomistajan kotipaikan tai muun epäasiallisena pidettävän perusteen pohjalta tai osakeomistuksen hallintarakenteen perusteella. Myös esimerkiksi toimintaan osallistumista rajoittaviin epätarkoituksenmukaisiin kokouspaikkavaatimuksiin voidaan suhtautua varauksella.³⁸ Yhdenvertaisuusperiaatteesta johtuu myös, että nimitystoimikunta ei voi yhtiön varojen avulla kerätä valtakirjoja siten, että menettelyllä olisi tarkoitus tukea jonkin osakkeenomistajan tai joidenkin osakkeenomistajien pyrkimyksiä.³⁹ Yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista yhtiökokouksen päätöksellä vahvistettavaa nimitystoimikuntaa koskevaa ohjeistusta voi moittia vastaavasti kuin yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista yhtiöjärjestysmääräystä OYL 21:1:n perusteella.

33. Työjärjestyksen muuttamista koskevia päätösehdotuksia esiintyy pörssiyritysten yhtiökokouksissa, eli nimitystoimikuntien toimintaa muokataan yhtiöissä niiden perustamisen jälkeen. Ks. Salminen 2023, s. 290.

34. Outokumpu Oyj:n työjärjestys osoitteessa outokumpu.com/fi-fi/sijoittajat/governance/shareholders-nomination-board (vierailtu 20.3.2023).

35. Helminen 2006, s. 96 ja Ville Pönkä, Yhdenvertaisuus osakeyhtiössä. Sanoma Pro 2012, s. 248–253.

36. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi 109/2005 vp, s. 39.

37. Pönkä 2012, s. 287–288.

38. HE 109/2005 vp, s. 71.

39. HE 109/2005 vp, s. 69.

Nimitystoimikunnalle ei voi siirtää valtaa yhtiökokoukselta tai muilta yhtiöorgaaneilta. Nimitystoimikunnan tehtävät voivat lähtökohtaisesti, mutta eivät yksinomaan, olla sellaisia, joita osakkeenomistajat voivat oikeuksiensa perusteella harjoittaa. Hallinnointikoodin suosituksen mukaisesti nimitystoimikunnan tehtäviin voivat kuulua ainakin yhtiökokoukselle tehtävän hallituskokoonpanoa koskevan ehdotuksen valmistelu, yhtiökokoukselle tehtävän hallituksen jäsenten palkitsemisasiota koskevan ehdotuksen valmistelu toimielinten palkitsemispolitiikan mukaisesti, ehdotusten esittely yhtiökokouksessa ja hallituksen monimuotoisuutta koskevien periaatteiden valmistelu sekä hallituksen jäsenten seuraajasuunnittelu. Työjärjestyksissä tehtäväksi on saatettu asettaa myös ehdotuksen valmistelu hallituksen puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi sekä vastaaminen muiden osakkeenomistajien kysymyksiin ehdotuksista yhtiökokouksessa.⁴⁰ Suosituksen mukaan edellä mainitut tai muut tehtävät sekä nimitystoimikunnan ja sen puheenjohtajan valintaprosessi ja toimikunnan kokoonpano tulee määritellä yhtiökokouksen vahvistamassa työjärjestyksessä, jonka sisältö on selostettava CG-raportissa.

Yhtiökokoukselle tehtävien päätösehdotuksen tekemisen taustalla on nimitystoimikunnan päätöksenteko. Hallinnointikoodin suosituksessa ei aseteta nimitystoimikunnalle päätöksentekoa ohjailevaa OYL 1:8:n mukaista johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta mukailevaa fidusiaarisluontoista velvollisuutta⁴¹ edistää kaikkien osakkeenomistajien etua. Joissain yhtiöissä työjärjestyksessä on tapailltu vastaavaa ohjeistusta⁴². Tällainen malli on käytössä Ruotsissa, jossa nimitystoimikunnan tulee toiminnassaan ottaa huomioon kaikkien osakkeenomistajien etu.⁴³ Jäsenenä toimivat osakkeenomistajat tai heidän nimittämänsä edustajat saavat siis Suomessa toimia osakkeenomistajan itsekkyysoukeu-

40. Valmet Oyj:n työjärjestys osoitteessa https://www.valmet.com/globalassets/investors/governance/nomination-board/nimitystoimikunta_tyovarjestys_22-03-2022.pdf (vierailtu 20.3.2023) ja Kesko Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://www.kesko.fi/globalassets/03-sijoittaja/hallinnointi/2020/nimitystoimikunnan-tyovarjestys.pdf> (vierailtu 20.3.2023).

41. Patrik Nyström, Osakeyhtiön hallituksen fidusiaariset velvollisuudet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016, s. 129–132.

42. Nimitystoimikunnan puheenjohtajan yleisenä tehtävänä voi esimerkiksi olla toiminnan ohjaaminen siten, että se saavuttaa tavoitteensa tehokkaasti, ja samalla yhtiön ja sen osakkeenomistajien etujen ja odotusten valvominen. Ks. Metso Outotec Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://www.metso.com/globalassets/investors/nimitystoimikunnan-tyovarjestys-metso-outotec.pdf> (vierailtu 20.3.2023).

43. Ruotsin pörssi-yhtiöiden hallinnointikoodissa osakkeenomistajien nimitystoimikuntaa koskevassa suosituksessa on ohjeistettu: "Valberedningens ledamöter ska, oavsett hur de utsetts, tillvarata samtliga aktieägares intresse och inte obehörigen röja vad som förekommit i valberedningsarbetet." Ks. Svensk kod för bolagsstyrning 2020, s. 14. Vastaavasti myös Islanti, ks. Corporate Governance Guidelines, Iceland Chamber of Commerce 2021, s. 13 ss.

den⁴⁴ mukaisesti.⁴⁵ Yhtiön johdon jäsenten tulee kuitenkin nimitystoimikunnan jäsenenä toimia OYL 1:8:n johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden mukaisesti. Työjärjestyksessä on voitu erikseen määrätä, että nimitystoimikunnan tulee noudattaa päätöksiä tehdessään hallinnointikoodin suosituksia.⁴⁶ Tällainen ohjeistus velvoittaa nimitystoimikunnan tekemään päätökset hallinnointikoodin hallituksen valintaa ja palkitsemista koskevien suositusten mukaisesti mutta vain hallinnointikoodin noudata tai selitä -periaatteessa tarkoitettulla tavalla.

Hallinnointikoodissa ei ole suosituksia nimitystoimikunnan päätöksenteon mekanismeista. Jäsenet ovat suosituksen mallin mukaan oletettavasti tasaverlaisia päätöksenteossa, jolloin jäsenillä on kullakin yksi ääni. Yhtiökohtaisesti on voitu ohjeistaa, että nimitystoimikunta on päätösvaltainen, kun sen jäsenistä puolet tai yli puolet on paikalla.⁴⁷ Päätösvaltaisuus voi edellyttää myös kaikkien jäsenten läsnäoloa.⁴⁸ Lisäksi saatetaan edellyttää, että kaikilla jäsenillä on ollut tosiasiallinen mahdollisuus valmistautua kokoukseen.⁴⁹ Ohjeistuksessa päätös voi edellyttää joko yksimielisyyttä⁵⁰ nimitystoimikunnan jäsenten kesken tai enemmistöpäätöstä.⁵¹ Mikäli päätöstä ei saavuteta, ei ehdotusta anneta.⁵² Tällöin

44. Jesse Collin, Osakeyhtiön yhtiökokous. Alma Talent 2022, s. 65, 121.

45. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2381 pörssiyritysten hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Implementointiin perustuvan luonnosvaiheisen OYL 6:9b:n mukaan yhtiön on annettava hallitusjäsen ehdokkaalle pyynnöstä tiedoksi valinnan perustana olleet pätevyysvaatimukset ja ehdokkaiden objektiivisen vertailun tulokset. Ks. Luonnos 18.12.2023: hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi osakeyhtiölain, osuuskuntalain ja kauppakamarilain muuttamisesta, s. 13. Vuonna 2024 päivitettävän hallinnointikoodin luonnoksen mukaan nimitystoimikunta voi yhä laatia yhtiön monimuotoisuusperiaatteet ja perustella poikkeamat niistä. Ks. Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Hallinnointikoodi 2024 luonnos, s. 24, 38. Tällöin nimitystoimikunnan tulee toteuttaa laissa yhtiölle asetettua tehtävää, jos monimuotoisuusperiaatteet mielletään osaksi luonnoksen tarkoittamia pätevyysvaatimuksia ja jos nimitystoimikunta tekee ehdokkaiden objektiivista vertailua. Voidaan pohtia, tulisiko nimitystoimikunnasta olla osakeyhtiölaissa tai itsesääntelyssä OYL 1:8:ää mukaileva huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus, jos se toteuttaa yhtiölle lakisääteistä tehtävää laatia monimuotoisuusperiaatteet osana pätevyysvaatimuksia, vai voiko nimitystoimikunta toimia tällöinkin itsekkyysoikeuden mukaisesti.

46. Huhtamäki Oyj:n työjärjestys.

47. Outokumpu Oyj:n työjärjestys.

48. SRV Yhtiöt Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://cdn.srv.fi/2024-01/osakkeenomistajien-nimitystoimikunnan-tyojarjestys.pdf> (vierailtu 20.3.2023).

49. Ks. Exel Composites Oyj:n työjärjestys: Päätöksiä ei tehdä, ellei kaikille jäsenille ole annettu oikea-aikaista mahdollisuutta valmistautua kokoukseen. Työjärjestys osoitteessa <https://investors-fi.exelcomposites.com/governance/nomination-board/charter-of-the-nomination-board/> (vierailtu 20.3.2023).

50. Kojamo Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://kojamo.fi/wp-content/uploads/2020/10/Nimitystoimikunnan-tyojarjestys-FI.pdf> (vierailtu 20.3.2023).

51. HKScan Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://www.hkscan.com/globalassets/hkscan.com/3-investors---sijoittajat/9-annual-general-meetings/2021/fi/nimitystoimikunnan-tyojarjestys.pdf> (vierailtu 20.3.2023).

52. Metso Outotec Oyj:n työjärjestys.

ehdotuksen voivat antaa jäsenet itsenäisesti tai yhdessä muiden osakkeenomistajien tai jäsenten kanssa.⁵³ Nimitystoimikunnan työskentelyä voi johtaa puheenjohtaja, jonka jäsenet valitsevat keskuudestaan.⁵⁴ Puheenjohtajuus voi olla myös jyvitetty suurimman osakkeenomistajan edustajalle. Hallituksen jäsenen toimiminen nimitystoimikunnan puheenjohtajana voi olla kielletty.⁵⁵

Nimitystoimikunnan jäsenet voivat päätöksenteon yhteydessä saada tietoonsa markkinoiden väärinkäyttöasetuksen – (EU) N:o 596/2014 – 7.1 artiklan mukaista sisäpiirintietoa, sillä suosituksen mukaan nimitystoimikunta saa päätöksentekonsa tueksi tietoonsa tiedot hallituksen toiminnan arvioinnista siltä osin kuin ne vaikuttavat hallituskokoonpanon suunnitteluun. Lisäksi suosituksen mukaan se saa käyttöönsä tiedot ehdokkaiden riippumattomuudesta.⁵⁶ Suosituksen mukaan tiedot annetaan luottamuksellisesti ja sisäpiirisäännökset huomioon ottaen. Käytännössä nimitystoimikunnan jäsenillä ja nimeämis-oikeutetuilla osakkeenomistajilla saattaa olla yhtiökohtaisesti asetettu salassapitovelvollisuus.⁵⁷

53. Sanoma Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://www.sanoma.com/globalassets/wp-content/uploads/2022/02/osakkeenomistajien-nimitystoimikunnan-tyojarjestys-suomi.pdf> (vierailtu 20.3.2023).

54. Kemira Oyj:n työjärjestys: Nimitystoimikunnan puheenjohtaja: (a) kutsuu koolle Nimitystoimikunnan kokoukset, valmistelee kokousten asialistan ja kokousmateriaalin sekä toimii kokouksissa puheenjohtajana; (b) valvoo, että Nimitystoimikunnalle suunnitellut kokoukset toteutuvat sovitun aikataulun mukaisesti; ja (c) kutsuu koolle ylimääräisiä Nimitystoimikunnan kokouksia, kun toimikunnan tehtävät niin vaativat. Työjärjestys osoitteessa <https://www.huhtamaki.com/globalassets/global/investors/reports-and-presentations/fi/2022/web---charter-of-the-shareholders-nomination-board-feb-9-2023-fi.pdf> (vierailtu 20.3.2023).

55. Enersense International Oyj:n työjärjestys: ”Nimitystoimikunnan puheenjohtajaksi valitaan suurimman osakkeenomistajan edustaja, ellei nimitystoimikunta nimenomaisesti pääätä toisin. Hallituksen puheenjohtaja ei voi olla nimitystoimikunnan puheenjohtaja.” Työjärjestys osoitteessa <https://enersense.fi/sijoittajalle/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta/> (vierailtu 20.3.2023).

56. Ks. Hallinnointikoodi 2020 suositus 13 – Hallituksen toiminnan arviointi, suositus 7 – Hallituskokoonpanoa koskevan ehdotuksen valmistelu, suositus 10 – Hallituksen jäsenen riippumattomuus. Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Hallinnointikoodi Corporate Governance 2020, s. 34, 27, 22, 24.

57. Metso Outotec Oyj:n työjärjestys.

4. Osakkeenomistajien nimitystoimikunnan jäsenyys

4.1. Osakkeenomistajan oikeus nimetä jäsen nimitystoimikuntaan

Hallinnointikoodin suosituksen mukaan nimitystoimikunnan muodostamista koskevan prosessin tulee olla selkeä, läpinäkyvä ja kaikkia osakkeenomistajia tasapuolisesti kohteleva. Suosituksen mukaan yhtiöissä tulee määritellä, miten ja minkä ajankohdan mukaan nimeämiseen oikeutetut yhtiön suurimmat osakkeenomistajat määräytyvät ja miten toimikunnan jäsenet nimetään. Lisäksi yhtiökohtaisesti voidaan määritellä jäsenten toimikauden pituus ja se, onko toimikunta pysyvä vai määräaikainen. Yhtiökohtaisesti on voitu ohjeistaa, että nimeämisprosessia ja järjestäytymistä koordinoi yhtiön hallitus ja että muodostamisen jälkeen nimitystoimikunta päättää itse toimintansa koordinoinnista.⁵⁸

Hallinnointikoodin suosituksen 19 mukaan nimeämisoikeus muodostuu osakkeiden tuottaman äänivallan suuruusjärjestyksessä. Tässä suosituksen sanamuodon mukaisessa tavassa osakkeenomistajalla on oikeus nimetä nimitystoimikuntaan yksi jäsen. Suosituksessa ei aseteta rajoja nimitystoimikuntien jäsenmäärälle, vaan jäsenmäärä jää yhtiökokouksen päätettäväksi. Enemmistö-osakkeenomistajat voivat siis lähtökohtaisesti päättää siitä, kuinka monta jäsentä nimitystoimikuntaan kuuluu. Tutkimusaineiston yhtiöissä jäsenten lukumäärä vaihteli 3–5 jäsenen välillä. Kolmen jäsenen nimitystoimikunta oli 33 %:lla yhtiöistä, neljän jäsenen 50 %:lla ja viiden jäsenen 17 %:lla. Aineistossa suurempien markkina-arvoluokkien nimitystoimikunnat olivat jäsenmääriltään suurempia kuin Small Cap -yhtiöiden. Nimitystoimikuntien jäsenmäärä on yhtiökokouksissa asetettu samaan kokoluokkaan kuin esimerkiksi hallituksen nimitysvaliokunnat yleisesti.⁵⁹

Suosituksessa ei aseteta nimitystoimikunnan jäsenille kelpoisuusvaatimuksia. Yhtiökohtaisesti on voitu kuitenkin edellyttää, että nimitystoimikunnan jäseniksi tulee nimittää sellaisia henkilöitä, joilla on tehtävän edellyttämää pätevyyttä ja kokemusta.⁶⁰ Suosituksen mukaan myös hallituksen jäsenet voivat toimia nimitystoimikunnan jäseninä.⁶¹ Johdon toimiminen nimitystoimikunnan jäsenenä voi olla työjärjestyksessä myös kokonaan kielletty. Työjärjestyksessä on lisäksi

58. Neste Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://www.neste.fi/konserni/sijoittajille/hallinnointi/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta> (vierailtu 1.3.2023).

59. Ks. Keskuskauppakamari, Pörssi-yhtiöiden hallinnointi ja yhtiökokoukset. Keskuskauppakamari 2022, s. 32, myös osoitteessa https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2022/08/CG-selvitys_08-2022-verkko.pdf.

60. Nokian Renkaat Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://www.nokianrenkaat.fi/yritys/sijoittajat/hallinto-ja-ohjausjarjestelma/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta/> (vierailtu 20.3.2023).

61. Alaluku 4.3.

saatettu edellyttää, että nimitystoimikunnan jäsenien tulee olla yhtiöstä riippumattomia.⁶²

Osakkeenomistajalla voi olla myös oikeus nimetä useampi jäsen.⁶³ Jäsenmäärä ei siis aina täsmää nimeämisoikeutettujen osakkeenomistajien kanssa. Nimeämisoikeuden käyttäminen on vapaaehtoista, ja suurimmat osakkeenomistajat voivat myös luopua siitä, jolloin käytäntönä on, että oikeus siirtyy seuraavaksi suurimmalle osakkeenomistajalle.⁶⁴ Aineistossa osakkeenomistajakohtaisten nimeämisoikeuksien – eli sen, monellako osakkeenomistajalla on oikeus nimittää jäsen nimitystoimikuntaan – määrä vaihteli 2–5:n välillä. Tyypillisesti joko kolmella (44 % yhtiöistä) tai neljällä (46 % yhtiöistä) suurimmalla osakkeenomistajalla on oikeus nimittää jäsen tai jäseniä. Tämän voidaan ajatella heijastelevan yhtiökohtaisesti kontrolliosakkeenomistajien lukumäärää.

Lähtökohtana nimeämisoikeuden muodostumisessa on osakkeenomistaja-kohtainen omistusosuus. Joissain yhtiöissä osakkeenomistajat saavat muodostaa yhteenliittymän⁶⁵, jonka yhteenlaskettu omistusosuus yhtiön osakkeiden luomasta äänimäärästä riittää jäsenen nimeämisoikeuden saavuttamiseen. Tällaisissa tilanteissa on saatettu edellyttää, että osakkeenomistajien yhteenliittymä esittää pyynnön jäsenyydestä ja todisteet osuuden riittävydestä.⁶⁶

Nimeämisoikeus voi olla sidottu ennalta määritetyn omistusosuusrajan saavuttamiseen, jolloin jäsenmäärä voi vaihdella omistusosuusrajan ylittävien osakkeenomistajien määrän mukaan.⁶⁷ Nimeämisoikeus voi olla myös sidottu

62. Neste Oyj:n työjärjestys: ”Toimikunnan jäsenten on oltava riippumattomia yhtiöstä eikä yhtiön toimivaan johtoon kuuluva henkilö saa olla toimikunnan jäsen.”

63. Kesla Oyj:n corporate governance statement: ”Nimitystoimikuntaan valitaan äänimäärältään kaksi suurinta osakkeenomistajaa tai näiden edustajaa sekä heidän nimeämänsä kolmas osakkeenomistaja tai hänen edustajansa.” Selvitys osoitteessa https://kesla.com/fileadmin/2023/Tilinpäätös/2022_CGS.pdf (vierailtu 20.3.2023).

64. Fortum Oyj vuonna 2022, jolloin yksi työeläkevakuutusyhtiö kieltäytyi nimittämästä nimitystoimikuntaan jäsentä. Tietoa tästä osoitteessa <https://www.fortum.fi/tietoa-meista/sijoittajille/hallinto-ja-johtaminen/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta> (vierailtu 1.3.2022).

65. Tällainen järjestely rinnastuu käytännössä osakassopimuksen olemassaoloon. Ks. Ville Pönkä, Osakassopimuksen tavoitteet ja voimassaolon hallinta. Edita 2015, s. 117.

66. Lassila & Tikanoja Oyj:n ohjeistus: ”Mikäli osakkeenomistajien ryhmä on sopinut yhteisen edustajan nimittämisestä nimitystoimikuntaan, heidän omistuksensa lasketaan yhteen nimitystoimikunnan jäsenen nimeämiseen oikeuttavaa omistusosuutta laskettaessa. Edellytyksenä tällöin kuitenkin on, että kyseiset osakkeenomistajat esittävät yhteisen kirjallisen pyynnön asiasta ja kopion osakkeenomistajien sopimuksesta yhtiön hallituksen puheenjohtajalle ja lakiasiainjohtajalle viimeistään syyskuun ensimmäistä arkipäivää edeltävänä arkipäivänä.” Nimitystoimikunnasta osoitteessa <https://www.lt.fi/fi/sijoittajat/hallinnointi/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta> (vierailtu 20.3.2023).

67. Terveystalo Oyj:n ohjeistus: ”Neljällä suurimmalla osakkeenomistajalla (tai viidellä suurimmalla osakkeenomistajalla, jos viidenneksi suurimmalla osakkeenomistajalla on yli 10 % omistus yhtiön kaikista osakkeista ja äänistä) on kullakin oikeus nimetä yksi edustaja osakkeenomistajien nimitystoimikuntaan.” Nimitystoimikunnasta osoitteessa <https://www.terveystalo.com/fi/yhtio/sijoittajat/hallinnointi/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta> (vierailtu 2.3.2023).

tietyn osakelajin omistukseen tai osakelajin ja omistusosuuden kombinaatioon.⁶⁸ Joissain yhtiöissä on poikettu selvästi käytännöstä, jossa oikeus syntyy osakkeenomistajalle suoraan omistusosuuden suuruusjärjestyksessä. Nimeämisoikeus voi olla sidottu osakkeenomistajien juridiseen demografiaan, jolloin esimerkiksi vähintään yhden nimitystoimikunnan jäsenen tulee olla institutionaalisen sijoittajan valitsema.⁶⁹ Lisäksi käytäntönä voi olla tapa, jossa järjestetään muutamalle kymmenelle suurimmalle osakkeenomistajalle yhtiökokouksesta irrallinen tapaaminen, jossa osakkeenomistajat äänestävät nimitystoimikunnan jäsenistä.⁷⁰ Tällöin yhdelläkään osakkeenomistajalla ei ole nimeämisoikeutta vaan oikeus äänestää jäsenistä.

Yhtiöiden ohjeistukset nimitystoimikunnan jäsenyyden muodostumisesta voivat edellä kuvatun perusteella poiketa suosituksen suuruusjärjestysperustaisesta mallista. Jäsenmäärään ja nimeämisoikeuden muodostumiseen liittyvien ohjeiden seurauksena oikeus nimittää jäsen nimitystoimikuntaan ja nimitystoimikunnan koostumus voivat vaihdella yhtiöittäin merkittävästi.

68. Atria Oyj:n nimitystoimikunnan työjärjestys: ”Yhtiökokouksen päätöksen mukaisesti nimitystoimikuntaan valitaan sellaiset osakkeenomistajat tai näiden edustajat, jotka omistavat KII-sarjan osakkeita, sekä suurin sellainen A-sarjan osakkeenomistaja, joka ei omista KII-sarjan osakkeita, tai tällaisen osakkeenomistajan edustaja.” Nimitystoimikunnasta osoitteessa atria.fi/konserni/sijoittajat/hallinnointi-johtaminen/nimitystoimikunta/ (vierailtu 14.3.2023).

69. Rovio Entertainment Oyj:n työjärjestys: ”Mikäli neljän suurimman osakkeenomistajan keskuudessa ei ole institutionaalista sijoittajaa, neljänneksi suurimman osakkeenomistajan oikeus siirtyy seuraavaksi suurimmalle institutionaaliselle sijoittajalle, jolla muutoin ei olisi nimeämisoikeutta. Institutionaalisella sijoittajalla tässä työjärjestyksessä tarkoitetaan laajaa sijoitustoimintaa harjoittavaa toimiluvanvaraista yhteisöä, kuten eläke- ja vakuutusyhtiöt, pankit ja sijoitusrahastot.” Nimitystoimikunnasta osoitteessa <https://investors.rovio.com/fi/hallinnointi/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta> (vierailtu 20.3.2023).

70. Oriola Oyj:n työjärjestys: ”Hallituksen puheenjohtaja järjestää vuosittain tapaamisen, johon kutsutaan äänimäärän mukaan yhtiön kaksikymmentä suurinta osakkeenomistajaa, jotka ovat varsinaista yhtiökokousta edeltävän elokuun 31. päivänä rekisteröitynä Euroclear Finland Oy:n ylläpitämän yhtiön osakasluettelon osakkeenomistajina – – Äänimäärän mukaan kahdenkymmenen suurimman osakkeenomistajan kokous valitsee osakkeenomistajien nimitystoimikunnan jäsenet. Kahdenkymmenen suurimman osakkeenomistajan kokouksessa päätökset tehdään osakeyhtiölain mukaisina enemmistöpäätöksinä kokouksessa edustettujen osakkeiden tuottamien äänien perusteella. Osakkeenomistajien nimitystoimikunta koostuu viidestä osakkeenomistajien nimeämästä jäsenestä. Lisäksi yhtiön hallituksen puheenjohtaja toimii nimitystoimikunnan asiantuntijajäsenenä. Kahdenkymmenen suurimman osakkeenomistajan kokous valitsee lisäksi yhden nimitystoimikunnan jäsenistä sen puheenjohtajaksi.” Nimitystoimikunnasta osoitteessa https://www.oriola.com/49ab9d/globalassets/investors/yhtiokokous/2018/oriola-oyj_nimitystoimikunnan-tyojarjestys.pdf (vierailtu 20.3.2023).

4.2. Osakeomistuksen määrä ja oikeus nimetä jäsen

Nimeämisoikeus perustuu omistusosuuteen tiettyinä päivämääränä, joka päätetään yhtiökohtaisesti. Mikäli tiedusteluvaiheessa osakkeenomistajien omistukset ovat samansuuruisia, on nimeämisoikeuden muodostuminen voitu ratkaista esimerkiksi arvalla.⁷¹ Yhtiökohtaisesti on voitu määrätä, että jäsenyys kestää vuoden ja jäsenistä päätetään vuosittain. Yhtiökohtaisessa ohjeistuksessa on voitu todeta, että osakkeenomistajan nimeämän jäsenen on erottava nimitystoimikunnasta, jos kyseinen osakkeenomistaja luovuttaa yli puolet nimeämisoikeuden ratkaisesta osakeomistuksestaan. Tällöin eronnen jäsenen paikka voidaan täyttää suuruusjärjestyksessä yhtiön niiden osakkeenomistajien toimesta, jotka eivät ole nimenneet jäsentä nimitystoimikuntaan.⁷² Raja on saatettu asettaa myös joustavaksi, ja jäsenyyden säilymisen edellytyksenä osakkeenomistajan tulee olla esimerkiksi yhtiön kymmenen suurimman osakkeenomistajan joukossa, vaikka jäseniä olisi tätä vähemmän.⁷³ Nimeämisoikeutetulla osakkeenomistajalla voi olla myös oikeus vaihtaa nimittämänsä jäsen kesken toimikauden.⁷⁴

Hallinnointikoodin suosituksen 19 mukaan olisi hyvän hallinnointitavan mukaista ottaa valintaprosessissa huomioon myös hallintarekisteröidyt osakkeenomistajat ja ne osakkeenomistajat, joiden omistukset esimerkiksi liputusäännökset huomioon ottaen tulisi laskea yhteen. Nimitystoimikunnan muodostusvaiheessa hallintarekisterissä olevaa osakeomistusta ei välttämättä voida ottaa huomioon, ellei osakkeenomistajaa ole OYL 5:6a:n mukaisesti merkitty tilapäisesti osaksluetteloon. Käytännössä vaatimus on työjärjestyksessä voitu toteuttaa ohjeistamalla, että hallintarekisteröidyn osakkeenomistajan tulee itse aloitteellisesti olla yhteydessä säilyttäjäpankkiinsa osakkeiden rekisteröintiä varten, mikäli haluaa omistuksensa huomioitavan nimitystoimikunnan jäsenyyksiä määritettäessä.⁷⁵

Aineistossa nimitystoimikuntien takana oli kokonaisuäänimäärällä mitattuna yleensä merkittävä omistusosuus yhtiöstä. Tutkimusaineiston yhtiöiden nimitystoimikuntiin nimeämisoikeutettujen osakkeenomistajien yhteenlasketut omis-

71. Oma Säästöpankki Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://sijoittaminen.omasp.fi/fi/nimitystoimikunta> (vierailtu 20.3.2023).

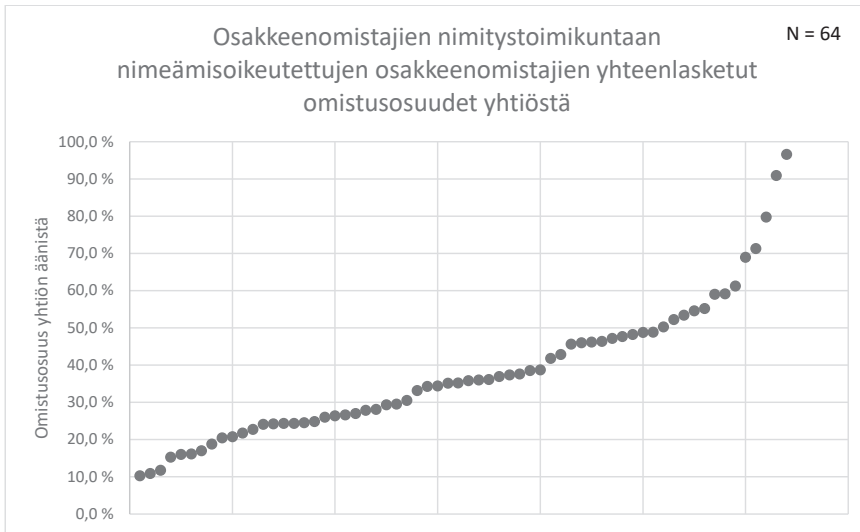
72. Enersense International Oyj:n työjärjestys osoitteessa <https://enersense.fi/sijoittajalle/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta/> (vierailtu 20.3.2023).

73. Verkkokauppa.com Oyj:n työjärjestys: ”Osakkeenomistajan nimeämän jäsenen on erottava Nimitystoimikunnasta, jos kyseinen osakkeenomistaja luovuttaa yli puolet nimeämisoikeuden ratkaiseen toukokuun viimeisen arkipäivän mukaisesta osakeomistuksestaan, eikä luovutuksen seurauksena enää ole Yhtiön kymmenen suurimman osakkeenomistajan joukossa.” Työjärjestys osoitteessa <https://investors.verkkokauppa.com/fi/shareholders-nomination-board> (vierailtu 20.3.2023).

74. Nokian Renkaat Oyj:n työjärjestys.

75. Ks. esim. Elisa Oyj:n ohjeistus osoitteessa <https://elisa.fi/yhtiotieto/hallinnointi/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta/> (vierailtu 1.3.2023).

tusosuudet yhtiöistä vaihtelivat 10,3 %:n ja 96,6 %:n välillä. Selkeä enemmistö yhtiöiden nimitystoimikuntien takana olevista omistussosuuksista asettui kuitenkin enemmistöomistusrajan alle (kuvio 1). Kaikkien tutkimusaineiston yhtiöiden nimitystoimikunnan takana olevan omistussosuuden mediaani oli 35,8 % yhtiöiden osakkeiden luomasta äänimäärästä, ja osakeomistus oli keskittyneintä markkina-arvoltaan pienempien yhtiöiden nimitystoimikunnissa ja liudentui kohti suuria markkina-arvoluokkia.⁷⁶

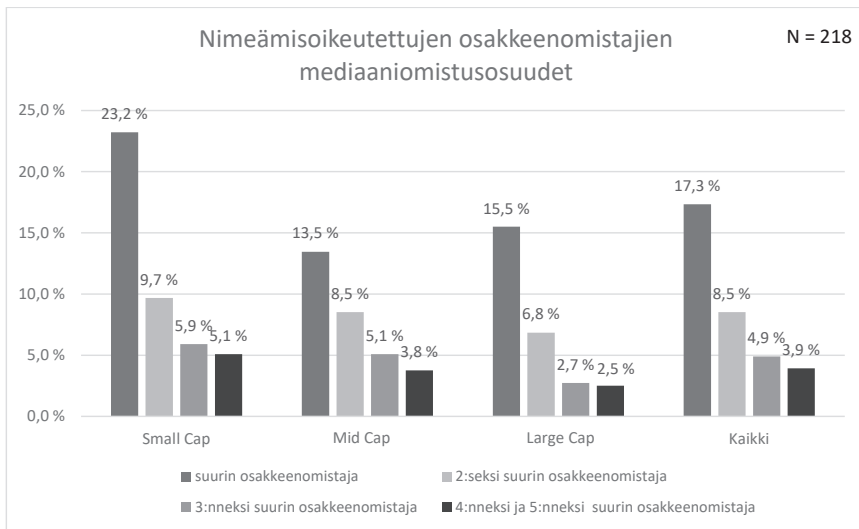


Kuvio 1. Osakkeenomistajien nimitystoimikuntien yhteenlasketut omistussosuudet yhtiöiden osakkeiden luomasta äänimäärästä.

Nimeämisoikeuden saavuttaminen vaihtelee yhtiökohtaisesti yhtiön omistusrakenteen mukaan. Mitä hajautuneempaa omistus yhtiössä on, sitä pienemmällä omistussosuudella osakkeenomistaja voi saada oikeuden nimittää nimitystoimikuntaan jäsenen. Vastaavasti yhtiöissä, joissa osakeomistus on keskittyneempää, nimitystoimikuntaan yltäminen voi edellyttää merkittävää taloudellista panostusta suhteessa markkina-arvoon. Nimitystoimikunnan jäsenyyden ”hinnan” voi siis arvioida sen avulla, millä osuudella nimeämisoikeuden voi saavuttaa. Nimitystoimikuntien tyypilliset päätöksentekomekanismit ja jäsenyyden muodostumistavat tarkoittavat, että nimitystoimikunnan jäsenyyden saavuttamalla

76. Markkina-arvoluokittain tarkasteltuna tutkimusaineiston Small Cap -yhtiöiden yhteenlasketujen omistussosuuksien mediaani oli korkein ja Large Cap -yhtiöiden pienin. Aineiston alimmat yhteenlasketut omistussosuudet olivat Mid Cap -yhtiössä ja Large Cap -yhtiössä. Ylimmät yhteenlasketut omistussosuudet olivat Small Cap -yhtiössä.

osakkeenomistaja voi saada vähemmistöosuuteen perustuvaa mutta kuitenkin oikeudelliseen keinoon nojaavaa kontrollivaltaa.⁷⁷ Nimeämisoikeus nimitystoimikuntaan takaa siis siihen oikeutetulle kontrollivaltaa, jonka kustannus vaihtelee yhtiökohtaisesti riippuen yhtiön arvosta, omistusrakenteista ja jäsenyyden muodostumista ja nimitystoimikunnan päätöksentekoa koskevista yhtiökohtaisista muista määräyksistä. Aineiston yhtiöissä nimeämisoikeutettujen osakkeenomistajien omistussosuudet ovat usein merkittäviä. Nimeämisoikeuden tuottavia omistuksia tarkasteltaessa suuruusjärjestyksessä voitiin havaita, että etenkin suurimman osakkeenomistajan omistussosuus on usein korkea (kuvio 2). Aineiston yhtiöissä nimeämisoikeuden on voinut saavuttaa pienelläkin omistussosuudella, sillä osakkeenomistajan nimeämisoikeuden pystyi saavuttamaan alimmillaan alle 1 %:n omistussosuudella.



Kuvio 2. Nimeämisoikeutettujen osakkeenomistajien mediaaniomistussosuudet yhtiöiden osakkeiden luomasta äänimäärästä markkina-arvoluokittain.

Nimitystoimikuntien tyypillisestä konsensusta edellyttävästä päätöksentekomallista johtuu, että se tekee siihen kuuluvista osakkeenomistajista tai heidän edustajistaan ainakin näennäisesti tasavertaisia riippumatta omistussosuuksien eroista. Päätöksenteon dynamiikkaa määrittelevät todennäköisesti enemmän jäsenten nimeäjäosakkeenomistajien omistussosuudet ja niiden välinen kokoero. Jäsenvallan laajuus riippunee siis käytännössä siitä, kuinka suuri osuus jäsenen

77. Pekka Timonen, Määräysvalta, hinta ja markkinavoima. Lakimiesliiton Kustannus 1997, s. 150.

nimenneellä osakkeenomistajalla on verrattuna nimitystoimikunnan muihin jäseniä nimittäneisiin osakkeenomistajiin. Myös tällä on todennäköisesti vaikutusta siihen, kuinka tärkeänä jäsenet pitävät konsensusta ja ehdotuksen tekemistä nimitystoimikuntana.⁷⁸ Osakeyhtiölain päätöksentekosäännöt heijastuvat siis myös nimitystoimikunnan toimintaan.

4.3. Hallituksen nimeämisoikeus, nimitystoimikuntien hallitusjäsenet ja asiantuntijajäsenet

Hallinnointikoodin suosituksen mukaan osakkeenomistajien lisäksi myös yhtiön hallituksella voi olla oikeus nimittää jäsen tai jäseniä nimitystoimikuntaan. Tällainen nimeämisoikeus ei edellytä osakeomistusta, vaan se on yhtiön hallitukselle työjärjestyksessä jyvitetty oikeus nimittää äänivaltainen jäsen nimitystoimikuntaan. Tämä jäsen on pääsääntöisesti hallituksen jäsen ja useimmiten hallituksen puheenjohtaja.⁷⁹ Nimitystoimikuntaan voi myös olla jyvitetty paikka hallituksen puheenjohtajalle.⁸⁰ Täysivaltaisen jäsenen nimeämisoikeuden vaihtoehtona hallituksen jäsenelle, usein hallituksen puheenjohtajalle, voi olla annettu oikeus toimia nimitystoimikunnassa asiantuntijana olematta kuitenkaan sen äänivaltainen jäsen.⁸¹ Asiantuntijajäsenenä hallitusjäsenellä on oikeus osallistua nimitystoimikunnan kokouksiin ja saada niitä koskeva materiaali itselleen.⁸²

Aineiston yhtiöistä 33 %:ssa hallitukselle oli annettu oikeus nimetä äänivaltainen jäsen. Yhdellä yhtiöistä hallituksella oli oikeus nimittää kaksi jäsentä. Yhtiöistä 67 %:ssa oli otettu tai oli mahdollista ottaa äänivaltaton asiantuntijajäsen mukaan nimitystoimikunnan toimintaan. Kaikissa yhtiöissä hallituksella

78. Esimerkiksi nimitystoimikunnassa, jossa yhdellä osakkeenomistajalla on hallussaan enemmistö yhtiön osakkeista, voi tämä tehdä voittavan ehdotuksen yhtiökokoukselle ilman nimitystoimikunnan konsensusta. Tällaiseen yksinvaltaan voi riittää myös selvästi alle enemmistö yhtiön osakkeista riippuen omistuksen keskittymisen tasosta. Vastavuoroisesti dynamiikka voi olla täysin erilainen esimerkiksi yhtiöissä, joissa kaikki nimitystoimikuntaan nimeämisoikeutetut osakkeenomistajat omistavat esimerkiksi vain muutaman prosentin yhtiön osakkeista.

79. Gofore Oyj: ”Osakkeenomistajien nimitystoimikunta koostuu neljästä (4) jäsenestä. Heistä kolme (3) on yhtiön kolmen suurimman osakkeenomistajan nimeämä edustaja ja yksi (1) on yhtiön hallituksen keskuudestaan valitsema hallituksen jäsen.” Ehdotuksista osoitteessa <https://gofore.com/uutiset/goforen-osakkeenomistajien-nimitystoimikunnan-ehdotukset-vuoden-2023-varsinaiselle-yhtiokokoukselle/> (vierailtu 20.3.2023).

80. Capman Oyj:n työjärjestys osoitteessa https://capman.com/wp-content/uploads/2021/10/221013_Osakkeenomistajien-nimitystoimikunnan-tyojarjestys.pdf (vierailtu 20.3.2023).

81. Konecranes Oyj: ”Hallituksen puheenjohtaja, toimii asiantuntijana nimitystoimikunnassa olematta toimikunnan jäsen.” Nimitystoimikunnasta osoitteessa <https://investors.konecranes.com/fi/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta> (vierailtu 1.3.2022).

82. Optomed Oyj:n ohjeistus osoitteessa <https://www.optomed.com/fi/sijoittajat/osakkeenomistajien-nimitystoimikunta/> (vierailtu 20.3.2023).

oli siis oikeus joko täysimääräisenä jäsenenä tai asiantuntijajäsenenä osallistua nimitystoimikunnan toimintaan.⁸³

Hallituksen jäsenen toimiminen osakkeenomistajien nimitystoimikunnan äänivaltaisena jäsenenä voi vaikuttaa nimitystoimikunnan päätöksenteon dynamiikkaan. Hallitus pystyy tällöin vaikuttamaan yhtiökokoukselle tehtävään päätösehdotukseen omasta kokoonpanostaan. Hallituksen edustajan rooli voi olla merkittävä, etenkin jos nimitystoimikunnassa on vain vähän jäseniä. Tämä korostuu, mikäli nimitystoimikunnan päätös edellyttää yksimielisyyttä. Hallituksen nimeämisoikeuden tavoitteena lienee pääsääntöisesti saada hallituksen asiantuntemusta ja mahdollisuus sujuvaan tiedonantoon hallituksen toiminnasta ja pääsy mukaan jäsenten valinnan valmisteluun, minkä voidaan ajatella olevan keskeistä onnistuneelle hallitusvalinnalle. Mikäli hallitukselle on yhtiökokouksen päätöksellä jyvitetty oikeus nimetä äänivaltainen jäsen keskuudestaan nimitystoimikuntaan, voidaan nimitystoimikuntaa pitää hallituksen nimitysvaliokunnan ja osakkeenomistajien nimitystoimikunnan hybridinä eikä puhtaasti osakkeenomistajien nimitystoimikuntana.

Hallituksen tietämystä tulevan hallituskokoonpanon valmistelussa olisi mahdollista saada nimitystoimikunnan käyttöön kutsumalla hallituksen jäsen asiantuntijajäseneksi tai muuten kutsumalla hallitusjäsen nimitystoimikunnan kuultavaksi. Äänivallattomana asiantuntijajäsenenäkin toimiessaan hallituksen jäsenellä on toki kiistatta mahdollisuus vaikuttaa laadittavaan päätösehdotukseen, mutta tällöin lopullinen päätös ehdotuksen sisällöstä jää osakkeenomistajien nimittämille jäsenille. Hallituksen jäsenillä voi olla intressi pyrkiä vaikuttamaan siihen, jatkuuko jäsenen toimikausi, keitä uusia jäseniä nimitetään ja miten jäsenten palkkio määräytyy.⁸⁴ Yksi nimitystoimikuntien keskeisistä tavoitteista on poistaa intressiristiriita, joka syntyy, kun hallitus laatii päätösehdotuksia tulevan hallituksen kokoonpanoksi. Lisäksi malli, jossa vain osakkeenomistajien nimittämät jäsenet valmistelevat hallitusta koskevia päätösehdotuksia, mukaillee OYL 5:3:ää, jonka mukaan osakkeenomistajat valitsevat hallituksen yhtiökokouksessa. Toisaalta hallituksen läsnäoloa voidaan pitää välttämättömänä hallituskokoonpanon valmistelussa.⁸⁵ Lisäksi hallituksen jäsenten tulee toimia

83. Asiantuntijajäsenten osalta nimitystoimikuntien työjärjestyksissä usein todetaan, että tällaisella jäsenellä ei ole äänioikeutta eikä oikeutta osallistua itse päätöksentekoon. Kaikissa työjärjestyksissä asiaa ei ole ilmaistu näin selkeästi. Aineiston perusteella asiantuntijajäsenyydellä tarkoitetaan tyypillisesti äänivallatonta jäsenyyttä.

84. Mainittakoon, että päätösehdotukset yhtiökokoukselle osakkeenomistajien nimitystoimikunnan perustamisesta ovat usein hallituksen tekemiä. Ks. Salminen 2023, s. 294.

85. "The provisions of the Code of Practice on the composition of the nomination committee seek to balance differing aspects. On the one hand, the Code reflects the principles of independence and the avoidance of any conflict of interest between the nomination committee and the candidates it puts forward for election. On the other hand, the Code takes into account that elected officers of the company with experience from the corporate assembly and board of directors contribute an understanding of the company's situation." The Norwegian Code of Practice for

OYL 1:8:n perusteella yhtiön edun mukaisesti.⁸⁶ Hallitusjäsenen mukanaolo voi kuitenkin tästä huolimatta hämärtää hallituksen toiminnan objektiivista arviointia, jota nimitystoimikunnan tulee tehdä osana kokoonpanoehdotuksen ja palkitsemisen valmistelua.⁸⁷ Tätä korostaa se, että nimitystoimikunnalla ei lähtökohtaisesti ole oikeudellisia valmiuksia arvioida hallituksen toimintaa kuten esimerkiksi hallintoneuvostolla⁸⁸, vaan se saa käyttöönsä vain jälkikäteisesti sisäisesti tuotetut tai tilatut tiedot hallituksen toiminnasta.

5. Nimitystoimikunta kontrollia institutionalisoivana lokaalina mekanismina ja muiden osakkeenomistajien agenttina

Suomalaisten pörssiyrityiden enemmistöosakkeenomistajilla on vahva asema yhtiön hallinnoinnissa, jota haastetaan harvoin.⁸⁹ Pörssiyrityiden yhtiökokouksissa on tyypillisesti edustettuna noin puolet osakkeista, jolloin jo 25 %:n omistusosuus voi tarkoittaa absoluuttista määräysvaltaa.⁹⁰ Hajautuneemman omistuksen yhtiöissä kontrollivaltaa voi saada jo tätä merkittävästi pienemmällä omistusosuudella.⁹¹ Yhtiön suurimpien osakkeenomistajien kokoaminen nimitystoimikuntaan johtaa käytännössä siihen, että nimitystoimikunnasta muodostuu formaalisti kontrollivallan käyttöön tarkoitettu institutionaalinen elin, jos sen tekemät päätösehdotukset hyväksytään yhtiökokouksessa. Myös nimitystoimikunnan toimintaa koskeva ohjeistus vastaa todennäköisesti siihen jäsenten nimittäneiden kontrolliosakkeenomistajien käsitystä sen tarkoituksenmukaisesta sisällöstä. Nimitystoimikunnan jäsenyys voi olla houkutteleva sellaisille sijoit-

Corporate Governance 2004 osoitteessa <https://nues.no/wp-content/uploads/2017/06/2004-12-07Code.pdf> (vierailtu 20.3.2023). Ks. myös Arranz Aperte – Strand 2022, s. 67.

86. HE 109/2005 vp, s. 40–41.

87. Roolikumulaation aiheuttamista ongelmista valvonnalle ja toiminnan arvioinnille analogisesti, kun toimitusjohtaja on hallituksen jäsen ks. Janne Ruohonen – Lassi Salminen – Veikko Vahtera, Toimitusjohtajan hallitusjäsenyys kuntayhtiöissä. Edilex 2022/16, s. 17–18.

88. Hallintoneuvoston tiedonsaantioikeuksista ks. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021, luku Hallintoneuvosto 22 §.

89. Salminen 2023, s. 306.

90. Manne Airaksinen, Osakkeenomistajakeskeisyys, sidosryhmät ja yhteiskuntavastuu osakeyhtiöoikeuden järjestelmässä. Alma Talent 2023, s. 93.

91. Veikko Vahtera, Osakeomistuksen riski ja sääntely. Lakimiesliiton Kustannus 2011, s. 401.

tajille, jotka haluavat aktiivisesti osallistua yhtiön omistajaohjaukseen⁹², kuten päätöksiin hallituksen kokoonpanosta ja palkitsemisesta.⁹³

Se, että pörssiyhtiöissä osakeomistus ja äänivalta ovat keskittyneet, on pohjoismaisen corporate governance -mallin pitkään jatkunut ja todennäköisesti merkittävin lokaali erityispiirre.⁹⁴ Oikeusjärjestyksen sisällä osakeyhtiöiden sääntelyn ja osakeyhtiöiden omistusrakenteiden voidaan nähdä olevan keskenään polkuriippuvaisia. Olemassa olevat omistusrakenteet vaikuttavat siihen, minkälaiseksi yhtiöiden sääntely on muodostunut – tyypillisesti sellaiseksi, joka edistää sille tyypillisten tahojen etua. Tämä ylläpitää lokaaleja käytäntöjä ja siten yhtiöoikeudellisen sääntelyn divergenssiä eri järjestelmien välillä. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa keskittynyt osakeomistus on osaltaan vaikuttanut siihen, että yhtiösääntelyssä on tyypillistä, että yhtiökokouksella – eli kontrolliomistajilla – on paljon valtaa.⁹⁵ Nimitystoimikunta institutionalisoi tätä vallankäyttöä.⁹⁶ Nimitystoimikunta voidaan nähdä luontevana jatkumona kuvatulle sääntelykehitykselle ja sitä voidaan pitää kontrolliomistusta institutionalisoivana oikeudellisena mekanismina. Tästä osoituksena on myös nimitystoimikuntien määrän kasvu. Nimitystoimikuntamallia voidaan pitää myös lokaalisuuden osoittajana, Pohjoismaiden corporate governance -järjestelmien erityispiirteenä.

Organisoidulla osakkeenomistajien päätösehdotusten valmistelulla voi olla positiivisia vaikutuksia yhtiön hallinnolle samaan tapaan kuin hallituksen nimitysvaliokunnalla.⁹⁷ Kontrolliomistajien muodostamat nimitystoimikunnat ovat mahdollisesti sääntelyjärjestelmän tehokkuutta parantava johdon valvontaan keskittyvä mekanismi, mutta samalla kontrolliosakkeenomistajat voivat tavoitella itselleen suurempaa tuottoa.⁹⁸ Nimitystoimikuntien merkittävä rooli suomalaisen pörssiyhtiöiden corporate governance -järjestelmän keskiössä herättää ajatuksen siitä, miten nimitystoimikunnan omaksuminen vaikuttaa osakkeenomistajien keskinäisiin valtasuhteisiin.

92. Aktivistirahastot hankkivat kohdeyhtiöistä usein omistusosuuden, joka tämän tutkimuksen yhteydessä esitetyn tarkastelun perusteella riittää useimpien suomalaisten nimitystoimikunnan omaksuneiden pörssiyhtiöiden nimitystoimikunnan jäsenen nimeämisoikeuden saavuttamiseen. Ks. Andrew Baker – David F. Larcker – Brian Tayan – Derek Zaba, *The Evolving Battlefronts of Shareholder Activism* (March 6, 2023). Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper, forthcoming, s. 1.

93. Ks. Dionysia Katelouzou, *The Rhetoric of Activist Shareholder Stewards*. *New York University Journal of Law and Business* 18(3) 2022, s. 34–41.

94. Jukka Mähönen – Guðrún Johnsen, *Law, Culture and Sustainability: Corporate Governance in the Nordic Countries*, s. 218–231 teoksessa Beate Sjäffell – Christopher M. Bruner (eds), *The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability*. Cambridge University Press 2019, s. 226–227.

95. Lucian A. Bebchuk – Mark J. Roe, *A Theory of Path Dependence in Corporate Ownership and Governance*. *Stanford Law Review* 52(1) 1999, s. 127–170, 166–169.

96. Arranz Aperte – Strand 2022, s. 67.

97. Ks. Arranz Aperte – Strand 2022, s. 88.

98. Vahtera 2011, s. 402.

Suomen corporate governance -järjestelmässä yhtiöillä on tyypillisesti aktiivinen enemmistöomistajataho, joka kontrolloi hallituksen valitsemista, palkitsemista, arviointia ja tarvittaessa erottamista, ja muut osakkeenomistajat toimivat lähtökohtaisesti rationaalisen passiivisuuden mukaisesti.⁹⁹ Edellä kuvattua enemmistöosakkeenomistajien ja vähemmistöosakkeenomistajien välistä relaatiota voidaan tarkastella päämies-agenttisuhteena.¹⁰⁰ Enemmistöosakkeenomistajalla on OYL 1:6:n enemmistöperiaatteen mukaisesti mahdollisuus tehdä sellaisia päätöksiä yhtiökokouksessa, jotka ovat ensisijaisesti hänen intressiään edistäviä. Pohjoismaisessa yhtiösääntelyssä enemmistön ja vähemmistön välinen relaatio on keskeisempi kuin johdon ja osakkeenomistajien välinen johtuen keskittyneestä omistuksesta – yhtiösääntelyn yhtenä yleisenä tavoitteena on lisätä vähemmistöosakkeenomistajien halua sijoittaa yhtiöön.¹⁰¹ Agenttikustannuksia hillitsevät erilaiset pakottavat vähemmistönsuojasäännökset, kuten OYL 1:7:n osakkeenomistajien yhdenvertaisuusperiaate ja OYL 1:9:n tahdonvaltaisuuden rajoitteet.¹⁰²

Nimitystoimikunta kontrolloi hallituksen valintaa ja palkitsemista, minkä lisäksi sillä on tiedollinen ylivalta verrattuna muihin osakkeenomistajiin, sillä se pääsee lisäksi kartoittamaan mahdollisia jäsenkandidaatteja ja keskustelemaan näiden ja hallituksen kanssa. Tässä prosessissa se saa muita osakkeenomistajia paremmat tiedot hallituksen toiminnasta. Hallituksen nimittämisen myötä saavutettava kontrollihyöty voi tarkoittaa mahdollisuutta vaikuttaa yrityksen liiketoiminnallisiin päätöksiin valinnan jälkeen hallituksen kanssa käytävässä vuorovaikutuksessa.¹⁰³ Päämies-agenttiteorian avulla tarkastellen nimitystoimikunta – eli kontrolliomistajataho – on asemassa, jossa se toimii yhtiön muiden osakkeenomistajien eli tietynlaisen passiivisen vähemmistön agenttina.¹⁰⁴

Yleisesti itesääntelyn tulisi pyrkiä hillitsemään enemmistöosakkeenomistajien itsekästä, vähemmistöosakkeenomistajia vahingoittavaa osakeoikeuksien käyttöä.¹⁰⁵ Siis myös nimitystoimikuntien sääntelyn keskeisenä tavoitteena on hallita edellä kuvatusta relaatiosta koituvia agenttikustannuksia. Itesääntelyssä

99. Danish Corporate Governance – Committee Finnish Securities Market Association – Icelandic Committee on Corporate Governance – Norwegian Corporate Governance Board – Swedish Corporate Governance Board, Corporate governance in the Nordic countries. 2009, s. 10 ja Jukka Mähönen, Finland: Corporate Governance: Nordic Tradition with American Spices, s. 392–443 teoksessa Comparative Corporate Governance: A Functional and International Analysis. Cambridge University Press 2013, s. 414–415.

100. Mähönen – Villa 2015, s. 353–355.

101. Bergström – Samuelsson 1997, s. 120 ja Airaksinen 2023, s. 161.

102. Per Lekvall, The Nordic Way of Corporate Governance. Nordic Journal of Business 67(3–4) 2018, s. 164–182, 171–174 ja Mähönen – Villa 2015, s. 355.

103. Bergström – Samuelsson 1997, s. 122–123; Vahtera 2011, s. 409; Collin 2022, s. 120 ja Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021, 5. luku Yhtiökokous, Yleiset säännökset 1 §.

104. Lekvall 2018, s. 175.

105. Airaksinen 2023, s. 162.

tulisi lähteä liikkeelle siitä, että nimitystoimikunta edistää yhtiön etua ja että muut osakkeenomistajat saavat nimitystoimikunnan toiminnasta tarpeeksi tietoa.¹⁰⁶ On yleisesti tunnustettu, että yhtiön hallituksen kokoonpanon ja hallituksen palkitsemisen tulee olla muodostettu siten, että se tukee yhtiön toiminnan tarkoituksen toteuttamista parhaalla mahdollisella tavalla.¹⁰⁷ Nimitystoimikunnan intressinä saattaa kuitenkin olla toimia näiden periaatteiden vastaisesti: pyrkiä esimerkiksi saamaan haluamiaan jäseniä hallitukseen piittaamatta muun muassa hallinnointikoodin suosituksista tai pyrkiä määrittelemään hallituksen palkitsemista tavalla, joka ei tue yhtiön voitontuottamistarkoitusta.

Mikäli nimitystoimikunta toimii yhtiön edun vastaisesti, jää rationaalisen apatian mukaisesti toimiville vähemmistöosakkeenomistajille keinoksi käyttää exit-oikeuttaan. Vaihtoehtoisesti aktiivinen vähemmistöosakkeenomistaja saattaa pyrkiä vaikuttamaan yhtiön hallintointiin, jos hallinnoinnissa ilmenee epäkohtia, joiden muuttamisella voi olla markkina-arvoa parantava vaikutus.¹⁰⁸ Osakkeenomistaja-aktivistit voidaan siis nähdä vähemmistön agenteina suhteessa enemmistöosakkeenomistajiin. Toisaalta aktivistit voivat pyrkiä maksimoimaan yhtiön lyhyen aikavälin tuottoa pitkän aikavälin voitontuottamiskyvyn kustannuksella.¹⁰⁹ Mikäli nimitystoimikunta täyttää sille agentuurimallissa oletetut odotukset, voi sen olemassaolo suojata yhtiötä osakkeenomistaja-aktivismita.¹¹⁰ Hallituksen mukanaolo nimitystoimikunnan päätöksenteossa voi lisätä intressiristiriitojen riskiä – hallituksen etu voi syrjäyttää yhtiön edun. Tällöin aktivisti voi toimia kaikkien osakkeenomistajien agenttina ja pyrkiä vaikuttamaan nimitystoimikunnan toimintaan tilanteen muuttamiseksi. Tilanne voi olla myös päinvastainen, jolloin aktivisti voi pyrkiä tukemaan hallituksen näkemyksiä hallitusta koskevista ehdotuksista, mikäli hän kokee kontrollitahon toimivan yhtiön edun vastaisesti nimitystoimikunnassa.

106. G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023, s. 11.

107. Ferrarini – Ungureanu 2018, s. 362.

108. Vahtera 2011, s. 416–419. Ks. aiheesta Paul Rose – Bernard S. Sharfman, Shareholder Activism as a Corrective Mechanism in Corporate Governance. *Brigham Young University Law Review* 4(5) 2014, s. 1015–1052, 1050–1051. Ks. myös Jukka Mähönen, Osakkeenomistaja-aktivismi – Siunaus vai kirous?, s. 147–158 alaviitteinen teoksessa Raimo Immonen – Reijo Knuutinen – Ulla-Maija Mylly – Patrik Nyström – Tuija Viinikka (toim.), Oikeuden ja talouden rajapinnassa – Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta. Edita 2015 ja Jesse Collin, Osake- ja modernit arvopaperimarkkinat. Alma Talent 2020, s. 48–50.

109. Vahtera 2011, s. 420–421.

110. Ks. Thomas Poulsen – Therese Strand – Steen Thomsen, Voting Power and Shareholder Activism: A Study of Swedish Shareholder Meetings. *Corporate Governance: An International Review* 18(4) 2010, s. 329–343.

6. Johtopäätökset

Nimitystoimikuntaa voidaan pitää säänneltynä, institutionaalisen ja formaalin muodon saaneena kontrolliomistajien vallankäytön mekanismina. Vaikka nimitystoimikunnasta ei ole nimenomaisia säännöksiä osakeyhtiölaissa, sen perustaminen yhtiökokouksen päätöksellä tarkoittaa, että osakeyhtiölain yleiset periaatteet ja osakkeenomistajan oikeudet asettavat reunaehdoita sen toiminnalle. Työjärjestyksessä on osakeyhtiölain asettamissa reunaehdoissa mahdollista määritellä tarkkarajaisesti nimitystoimikunnan muodostumista ja toimintaa. Osakkeenomistajat voivat yhtiökokouksen päätöksellä muokata yksityiskohtaisesti nimitystoimikunnan jäsenmäärää, nimeämisoikeuden muodostumista tai päätöksenteon mekanismeja heijastelemaan yhtiön olemassa olevaa tai tavoitteellista osakkeenomistajien vallankäyttöä.

Oikeus nimetä jäsen nimitystoimikuntaan edellyttää suurimpien osakkeenomistajien joukkoon yltämistä, ja siihen vaikuttaa olennaisesti myös se, minkälaisia muita yhtiökohtaisia käytäntöjä nimeämiseen liittyy. Yhtiökohtaiset käytännöt koskevat myös nimitystoimikunnan toimintaa ja päätöksentekoa, eli ne vaikuttavat myös siihen, minkälaiseksi nimitystoimikunnan jäsenyydellä saavutettava vaikutusvalta voi ylipäättään muodostua. Nimitystoimikunnat ovat kooltaan, koostumukseltaan ja päätöksentekoa sekä toimintaa koskevilta ohjeistuksiltaan erilaisia eri yhtiöissä. Yhdessä nimitystoimikuntia koskevan ohjeistuksen kanssa yhtiön markkina-arvo ja omistusrakenteet vaikuttavat siihen, miten osakkeenomistaja voi saavuttaa valtaa nimitystoimikunnan myötä. Omistusrakenteilla on merkitystä myös nimitystoimikunnan sisäiseen dynamiikkaan.

Nimitystoimikunnilla on kontrollia institutionalisoiva vaikutus. Kontrolliosakkeenomistajien hallituksen valintaa ja palkitsemista koskeva vallankäyttö muuttuu nimitystoimikuntaan siirrettynä muodolliseksi ja ohjatuksi. Tämän seurauksena nimitystoimikuntien rooli pörssiyhtiöiden päätöksenteossa on merkittävä. Suomen corporate governance -järjestelmässä enemmistöosakkeenomistajien toiminnalla ja vähemmistönsuojalla on keskeinen merkitys. Mikäli pörssiyhtiöiden päätöksentekoa halutaan kehittää, tulee nimitystoimikuntaa koskevaa suositusta tarkastella osana sääntely-ympäristön arviointia. Tämä tulee tehdä etenkin silloin, jos nimitystoimikunnat toteuttavat yhtiöltä laissa edellytetyjä toimintoja. Tasapainottelua on tehtävä tällöin sen osalta, että yhtiön etu on myös nimitystoimikuntien kantava periaate, mutta samalla tulee varmistua siitä, ettei osakkeenomistajien oikeuksiin kajota liiaksi. Koska nimitystoimikuntia on jo useassa yhtiössä, on hyväksi todetut toimintatavat mahdollista kodifoida esimerkiksi mallityöjärjestykseksi osaksi hallinnointikoodia. Tällä voisi olla nimitystoimikuntien roolia ja toimintaa selventävä ja yhtenäistävä vaikutus. Lisäksi tiettyjen käytäntöjen tarkoituksenmukaisuus, kuten hallituksen jäsenen toimiminen äänivaltaisena jäsenenä, voidaan kyseenalaistaa, mikäli osakkeenomistajien vaikutusvaltaa halutaan vahvistaa.

Shareholders' nomination board

LASSI SALMINEN, M.Sc. (Econ.), Doctoral Researcher, Tampere University

The shareholders' nomination board is a typical way to prepare shareholder proposals regarding the board for the general meeting. It is not a recognised body under the Companies Act but rather a local Nordic governance arrangement described in self-regulation and established by the decision of the general meeting. The nomination board organises the largest shareholders of the company and unites their decision-making under a unified and coordinated operation, thereby institutionalising the exercise of control by the controlling shareholders. The nomination board can be considered an agent for other shareholders. In self-regulation, specifics are left to be determined in company-specific terms, within the limits set by company law. The formulation of recommendations has led to varying practices in companies. The position and role of the nomination board are influenced by company-specific regulations and ownership structures.



Vastuu terveyden- ja sairaanhoidon johtamisesta julkisessa terveydenhuollossa ja vastaavan lääkärin asema

HAKUSANAT: terveyspalvelut, järjestäminen, lääkärit, toimivalta, virkavastuu

1. Johdanto

Lääkäreiden tekemällä johtamistyöllä ja ylilääkäreillä¹ on ollut merkittävä asema suomalaisessa terveydenhuollossa koko sen historian ajan. Lääkäreiden tekemä terveydenhuollon johtamistyö tunnustetaan myös lainsäädännön tasolla. Terveydenhuoltolain (1326/2010, TervHL) 57 §:n mukaan jokaisessa julkisen terveydenhuollon toimintayksikössä tulee olla vastaava lääkäri, jonka tehtävänä on johtaa ja valvoa toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa.

Julkisessa terveydenhuollossa on kaksi rinnakkaista johtamislinjaa, jotka perustuvat lakiin. Nykyisessä, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (sote-uudistuksen) seurauksena syntyneessä palvelurakenteessa julkisen terveydenhuollon järjestäjinä Manner-Suomessa ovat vuoden 2023 alusta lukien aiempien kuntien ja kuntayhtymien sijasta 21 hyvinvointialuetta, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä. Jokaisessa näistä on vastaavan lääkärin lisäksi kyseistä organisaatiota koskevaan lainsäädäntöön² perustuva luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatio. Terveydenhuollon johtamisrakennetta lainsäädännön valossa voi näin luonnehtia eräänlaiseksi matriisiksi.

Vastaavan lääkärin lakiin perustuvaa toimivaltaa voi terveydenhuoltolain sanamuodon perusteella pitää varsin laajana. Toimintayksikön terveyden- ja

* Lauri Tanner, OTM, KTM, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto; hallintojohtaja, HUS-yhtymä – Samuli Saarni, LT, FT, VTM, dosentti, Helsingin ja Turun yliopistot – Eeva Nykänen, OTT, professori, Itä-Suomen yliopisto; johtava asiantuntija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Saarni on jäsenenä ja Tanner kutsuttuna asiantuntijana Lääkäriliiton terveyspoliittisessa valiokunnassa.

1. ”Ylilääkäri” on terveydenhuollossa käytetty virkanimike, jolla tarkoitetaan johtavassa asemassa tai vastuutehtävissä olevaa lääkäriä. Käytössä on myös ”johtavan lääkärin” virkanimike, jota käytetään yleensä tiettyä yksikköä (terveyskeskus, sairaala) johtavista lääkäreistä. Tässä artikkelissa tarkoitetuilla vastaavilla lääkäreillä on tyypillisesti virkanimikkeenään ”johtajaylilääkäri”, mutta myös muita virkanimikkeitä on käytössä.
2. Hyvinvointialuelaki (611/2021, HVAL) hyvinvointialueiden osalta ja kuntalaki (410/2015, KuntaL) Helsingin kaupungin osalta.

sairaanhoidon johtaminen ja valvonta kattavat kaikki hyvinvointialueella tehtävät hoitopäätökset. Vastaava lääkäri johtaa potilaille annettavan hoidon sisältöä, joka käsittää muun muassa käytettävät hoitomenetelmät, lääkityksen periaatteet ja myös hoidon antamiseen liittyvän lainsäädännön (esimerkiksi tietosuojaa koskeva sääntely) noudattamisen varmistavat menettelytavat. Vastaavan lääkärin johtamis- ja valvontatyössä on myös vahva yhteys perusoikeuksiin, ja hänen tulee valvontatyössään varmistua siitä, että potilaiden saama hoito on perustuslain (731/1999) edellyttämällä tavalla riittävää ja yhdenvertaisesti annettua. Vastaavan lääkärin tekemä johtamistyö kohdistuu terveydenhuoltopalveluiden sisältöön, ja sitä voidaan nimittää sisältöohjaukseksi³ tai sisältöjohtamiseksi.

Hyvinvointialueiden organisointitapa perustuu kunnallishallinnossa käytetyille rakenteille, ja hyvinvointialuelaki rakentuu pitkälti kuntalain pohjalta.⁴ Kuntalakia koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan näin pääosin soveltaa myös hyvinvointialueiden toimintaan, ja hyvinvointialueiden luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatioiden toiminnasta käytännön tasolla ja niiden viranomaisten toimivallasta on varsin selkeä käsitys. Ylin päätösvalta kunnissa ja hyvinvointialueilla kuuluu luottamushenkilöille, joista koostuvat toimielimet päättävät muun muassa organisaation talousarviosta, strategioista ja toiminnan järjestämisestä. Viranhaltijat vastaavat organisaation operatiivisesta toiminnasta ja luottamushenkilöistä koostuvien toimielimien päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Vaikka vastaavia lääkäreitä on ollut myös aiemmissa, kunnallisissa terveydenhuolto-organisaatioissa, ovat vastaavan lääkärin tehtäväkentän tarkempi sisältö ja myös johtamislinjojen keskinäinen toimivallanjako jääneet jossain määrin epäselväksi. Vastaavan lääkärin asemaa ja toimivaltaa ei ole myöskään aiemmin tutkittu, eikä siitä ole juurikaan oikeuskäytäntöä.

Sote-uudistuksessa hyvinvointialueet perustettiin uusina organisaatioina ja aiempien kuntien ja sairaanhoitopiirien henkilöstö siirtyi hyvinvointialueelle lakiin perustuvana liikkeenluovutuksena.⁵ Hyvinvointialueille luotiin uusi johtamisrakenne aluevaltuuston vahvistamalla hallintosäännöllä, jolloin myös organisaatioiden vastaavien lääkärin tehtävät ja asema määritettiin hyvinvointialueiden hallintosäännössä uudelleen. Vastaavien lääkärin toimivallan uudelleen määrittely on aiheuttanut huolta toimivallan kapenemisesta siten, että vastaavan

3. Samuli Saarni, Terveydenhuollon sisältöohjauksen kehittäminen hyvinvointialuerakenteessa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:19, s. 12, 1. alaviite.

4. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 241/2020 vp, s. 191.

5. Laki sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimeja koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta (616/2021), 18 § 1 momentti.

lääkäriin mahdollisuus toteuttaa lakiin perustuvia tehtäviä vaikeutuu.⁶ Vastaavan lääkärin asemaa koskevat eriävät näkemykset ovat myös johtaneet yhdellä hyvinvointialueella aluevalitukseen siitä, miten vastaavan lääkärin asema on määritetty hyvinvointialueen hallintosäännössä.⁷ Valittaja katsoi aluevalituksessaan, että eräiden muiden viranhaltijoiden toimivalta oli kyseisen hyvinvointialueen hallintosäännössä määritetty siten, että se rajoitti vastaavan lääkärin lakiin perustuvaa toimivaltaa. Aluevalituksen seurauksena asianomainen hallinto-oikeus päätti⁸ osittain kumota aluevaltuuston päätöksen kolmen hallintosäännön pykälän osalta, jotka hallinto-oikeuden kannan mukaan rajoittivat vastaavan lääkärin lakiin perustuvaa toimivaltaa.

Tämän artikkelin tavoitteena on selventää vastaavan lääkärin johtamis- ja valvontatehtävän sisältöä voimassa olevassa oikeudessa ja antaa sekä hyvinvointialueille että vastaavan lääkärin tehtäviä hoitaville viranhaltijoille kattavammat perusteet vastaavan lääkärin tehtävän hoidon järjestämiseksi. Artikkelin lähestymistapa on lainopillinen, ja se perustuu lainsäädännön ja sen valmisteluasiakirjojen sekä vastaavan lääkärin tehtävään liittyvän keskeisen oikeuskirjallisuuden analysoinnille.

2. Vastaavan lääkärin asemaa ja terveyden- ja sairaanhoidon johtamista koskeva sääntely

2.1. Sääntelyn kehittyminen

Terveydenhuollon sisältöjohtamista koskevaa sääntelyä on ollut olemassa käytännössä koko sen ajan, kun Suomessa on ollut julkisen vallan järjestämää terveydenhuoltoa.⁹ Sisältöjohtamista koskeva sääntely on ollut aina sidoksissa kulloiseenkin terveydenhuollon järjestämistapaan. Valtiollisen sairaalalaitoksen

6. Hyvinvointialueiden tulee noudattaa terveydenhuoltolakia ja kunnioittaa demokraattista päätöksentekoa. Suomen Lääkäriliitto, hallituksen kannanotto 18.2.2022 osoitteessa <https://www.laakariliitto.fi/uutiset/kannanotot/hyvinvointialueiden-tulee-noudattaa-terveydenhuoltolakia-ja-kunnioittaa-demokraattista-paatoksentekoa/> (vierailtu 9.9.2023).

7. Pekka Nykänen, Vastaavan lääkärin asema etenee oikeuteen. Suomen Lääkärilehti 77(19–20) 2022, s. 880–881.

8. Pohjois-Suomen HAO 23.5.2023 t. 762, ei lainvoimainen, päätökseen haettu muutosta.

9. Ensimmäisiä esimerkkejä lääkärin harjoittaman sisältöjohtamisen määrittelystä Suomessa on Turun lasaretin johtokunnan 1.5.1796 vahvistama ”Asetus noudatettava Turun läänin Lazaretisä”, jonka mukaan mm. lasaretin lääkäri päätti lasarettiin ottamisesta. Ks. A. R. Klossner, Turun lääninsairaalan vaiheita 1756–1856. Ensimmäiset sata vuotta. Uuden Auran Osakeyhtiö 1956, s. 57–61.

aikana¹⁰, ennen vuotta 1958, terveydenhuollon sisältöjohtamisesta sairaaloissa säädettiin asetuksilla.¹¹ Esimerkiksi vuoden 1938 asetuksen 4 §:ssä säädettiin sairaalan ylilääkärin viran täyttämistä ja virkatehtävistä. Ylilääkärin tuli muun muassa päättää sairaiden sairaalaan ottamisesta, vastata sairaiden hoidosta ja valvoa, että päivystystä asianmukaisesti hoidetaan. Sairaalahallituksen kunnallistamisen jälkeen vastaavat määräykset siirtyivät kuntainliittojen johtosääntöihin, eikä keskussairaaloiden osalta ollut olemassa sisältöjohtamista koskevaa sääntelyä yli kolmeen vuosikymmeneen. Yliopistollisten sairaaloiden osalta oli kuitenkin säädetty sairaalahallituksesta, jonka muodostivat yliopistollisen sairaalan ylilääkärit ja jonka esimies toimi yliopistollisen keskussairaalan johtajaylilääkärinä.¹² Sairaalahallituksen lakisäätöihin tehtäviin kuului muun ohella ”valvoa keskussairaalassa annettavaa sairaanhoitoa”.

Vanhassa, ennen 1.4.1972 voimassa olleessa kunnanlääkärijärjestelmässä ei ollut varsinaista tarvetta sisältöjohtamista koskevaan sääntelyyn, koska kaupungin- ja kunnanlääkärit eivät toimineet terveydenhuollon organisaatiossa vaan yksittäisinä viranhaltijoina. Kunnanlääkärijärjestelmän korvasivat kansanterveyslaki (66/1972) ja siihen perustuvat terveyskeskukset. Kansanterveyslain 17 §:ssä säädettiin terveyskeskuksen vastaavasta lääkäristä, jonka tuli päättää potilaan sairaanhoidon järjestämisestä avosairaanhoidona tai terveyskeskuksen sairaansijalla ja potilaan siirtämisestä toiseen terveyskeskukseen. Kansanterveyslaissa tarkoitetun vastaavan lääkärin rooli oli erikoissairaanhoidon asianomaista ylilääkärinä rajoitetumpi¹³, ja vastaavan lääkärin ratkaisuihin pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa jouduttiin turvautumaan suhteellisen harvoin.¹⁴ Kuntien keskusjärjestön julkaisemassa mallijohtosäännössä määriteltiin kuitenkin kansanterveystyön johtava lääkäri, jonka tehtäviin kuului muun muassa johtaa ja valvoa terveyskeskuksen toimintaa, päättää annettuja määräyksiä noudattaen potilaiden sairaanhoidon järjestämisestä ja antaa tätä koskevat ohjeet terveyskeskuksen muille lääkäreille ja toimia lääkärin ja johtavan hoitajan esimiehenä.¹⁵

10. Suomen sairaalalaitos kunnallistettiin sairaalalailalla (49/1956) ja lailla yliopistollisista keskussairaaloista (25/1956).

11. Yleisten siviilisairaalan järjestysmuodosta ja hallinnosta annettu asetus (5.8.1875), jonka korvasi asetus sisältävä valtion siviilisairaalan ohjesäännön (A 335/1931), jonka puolestaan korvasi saman niminen asetus (A 242/1938).

12. Laki yliopistollisista keskussairaaloista (392/1956), 8 ja 9 §.

13. Kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon sanamuodoltaan eriävästä sääntelystä huolimatta nykyisen terveydenhuoltolain 57 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi 90/2010 vp, s. 149) todetaan, että säännös vastaa sisällöltään nykyisiä kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon säännöksiä.

14. Aimo Ojala – Pentti Vataja – Aulis Vintturi, Kansanterveystyö. Kunnallislaitto 1970, s. 136–137.

15. Ojala – Vataja – Vintturi, s. 335.

Vuonna 1981 säädetyssä laissa yliopistollisista keskussairaaloista (244/1981) annettiin selkeä sisältöjohtamisvastuu yliopistollisen sairaalan johtajaylilääkärille. Lain 10 §:n 2 momentissa säädettiin, että johtajaylilääkärin tehtävänä on ”ohjata ja valvoa” keskussairaalan lääketieteellistä, sairaanhoidollista sekä opetus- ja tutkimustoimintaa. Lakiin perustuva sisältöjohtamisvastuu laajeni kattamaan kaikki sairaalat erikoissairaanhoitolain (1062/1989) myötä vuoden 1991 alussa. Lain 32 §:ssä säädettiin, että ”sairaalassa ja toimintayksikössä sekä muualla näiden vastuulla annettavaa sairaanhoitoa johtaa ja valvoo asianomainen ylilääkäri tai muu johtosäännössä määrätty sairaanhoitopiirin kuntainliiton lääkäri”. Sääntelyä perusteltiin hallituksen esityksessä¹⁶ sillä, että asianomainen ylilääkäri vastaa aina viime kädessä erityissäännösten ja -määräysten puuttuessa potilashoitoon osallistuvien henkilöiden työskentelystä ”itsenäisessä sairaanhoidollisessa vastuussa olevia lääkäreitä ja sairaanhoitotoimen harjoittajia” lukuun ottamatta.

2.2. Vastaavan lääkärin asema voimassa olevassa lainsäädännössä

Voimassa olevassa terveydenhuoltolaissa terveyden- ja sairaanhoidon johtamista säännellään lain 57 §:ssä. Sen mukaan terveydenhuollon toimintayksikössä on oltava vastaava lääkäri, jonka velvollisuutena on johtaa ja valvoa toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa. Vastaava lääkäri tai hänen antamiensa toimintaohjeiden mukaan muu laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö myös päättää potilaan sairaanhoidon aloittamisesta ja lopettamisesta ja potilaan siirtämisestä toiseen toimintayksikköön. Terveydenhuoltolaki koskee sen 1 §:n mukaisesti hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän järjestämää terveydenhuoltoa.

Terveydenhuoltolaissa ei säädetä tarkemmin siitä, mitä terveyden- ja sairaanhoidon johtamiseen sisältyy, mutta pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa avataan vastaavalle lääkärille kuuluvan vastuun sisältöä.¹⁷ Perustelujen mukaan vastaava lääkäri vastaa muun muassa lääketieteellisten perusteiden ja väestön erilaisten sairaanhoidollisten tarpeiden yhteensovittamisesta palveluiden tuotannossa, jokaisen organisaatiossa hoidetun potilaan hoitoperusteiden asianmukaisuudesta ja hoidon tasojen oikeasta valinnasta. Lain perusteluissa selvennetään myös, että tämä vastuu ei edellytä sitä, että vastaava lääkäri hallinnollisesti johtaisi kyseistä terveydenhuolto-organisaatiota. Hoitovastuu porrastuu toimintayksikön sisällä kolmeen tasoon. Ensisijaisesti jokainen terveydenhuollon ammattihenkilö (esimerkiksi lääkäri tai sairaanhoitaja) vastaa potilaalle antamastaan

16. Hallituksen esitys eduskunnalle erikoissairaanhoitolaiksi ja laiksi erikoissairaanhoitolain voimaantulusta 94/1988 vp, s. 18.

17. HE 90/2010 vp, s. 149–150.

hoidosta. Toissijainen vastuu on potilaan hoidosta vastaavalla lääkärillä (esimerkiksi tietyn osaston vastaava lääkäri), joka vastaa potilaalle annettavan hoidon kokonaisuudesta. Viimekätinen vastuu on toimintayksikön vastaavalla lääkärillä.

Terveydenhuoltolain 57 §:n sääntelyn lisäksi laissa määrätään vastaavalle lääkärille yksittäisiä tehtäviä, jotka koskevat sairaanhoitajan lääkkeenmääräys-oikeuden myöntämistä¹⁸ ja päätöksentekoa lääketieteellisestä ruumiinavauksesta¹⁹. Vastaavan lääkärin vastuu ja toimivalta jäävät näin pääosin terveydenhuoltolain sääntelyn varaan.

2.3. Toimintayksikön ja terveyden- ja sairaanhoidon käsitteet

Lain mukaan vastaavan lääkärin johtamis- ja valvontatehtävä kohdistuu terveydenhuollon toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoon. Vastaavan lääkärin tehtäväkentän laajuutta määrittävät näin sekä terveydenhuollon toimintayksikön että terveyden- ja sairaanhoidon käsitteet. Terveydenhuoltolaissa ei määritellä kumpaakaan käsitettä.²⁰

Terveydenhuollon toimintayksikkö määritellään potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) 2 §:n 4 momentissa. Lainkohdan mukainen terveydenhuollon toimintayksikön määritelmä kattaa sekä julkisesti että yksityisesti järjestetyn terveydenhuollon ja näiden toimintayksiköt. Hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvan terveydenhuollon osalta lain nykyisessä muotoilussa²¹ terveydenhuollon toimintayksiköllä tarkoitetaan ”hyvinvointialueen terveydenhuollon toimintayksiköitä, jotka hoitavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, järjestämislaki) mukaisia terveydenhuollon tehtäviä”. Määritelmä on jossain määrin kehäpäätelmä, koska terveydenhuollon toimintayksikköä ei määritellä myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa. Potilaslain alkuperäisessä muotoilussa määritelmässä viitattiin kansanterveyslain mukaisiin terveyskeskuksiin, erikoissairaanhoitolain mukaisiin sairaaloihin ja sairaaloista erillään oleviin sairaanhoidon toimintayksiköihin sekä Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaista annetussa laissa (242/1999) tarkoitettuihin toimintayksiköihin, eli käytännössä sillä on tarkoitettu potilaan hoidosta vastuussa olevaa julkisen terveydenhuollon toimintakokonaisuutta. Riippumatta siitä, miten toiminta on organisoitu, hyvinvointialueella tulee olla nimettyä lain tarkoittama vastaava lääkäri jokaiseen

18. Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994, ammattihenkilölaki), 23 b §.

19. Laki kuolemansyyn selvittämisestä (459/1973), 5 §.

20. Lakiin kirjoitettu määritelmä ”on voimassa” on vain kyseisessä laissa, ja määritelmät olisi tullut määritellä uudelleen terveydenhuoltolaissa. Ks. oikeusministeriön julkaisema Lainkirjoittajan opas, luku 23 Määritelmistä osoitteessa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/23-maaritelmista/maaritelma/> (vierailtu 26.8.2023).

21. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta (705/2023).

hyvinvointialueella olevaan terveydenhuollon toimintayksikköön. Vastaavan lääkärin nimeämättä jättämisestä ei ole säädetty erityisiä sanktioita, mutta veloitteen laiminlyönyt hyvinvointialue voi joutua järjestämislain 6 luvussa tarkoitettujen valvontaviranomaisten toimenpiteiden kohteeksi.

Terveyden- ja sairaanhoidolla tarkoitetaan potilaslain 2 §:n 2 kohdan mukaan ”potilaan terveydentilan määrittämiseksi taikka hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä”. Terveyden- ja sairaanhoidon käsite liittyy ammattihenkilölain 22 §:n 1 momentissa lääkärille ja vastaavasti hammaslääkärille säädettyihin oikeuksiin päättää potilaan lääketieteellisestä ja vastaavasti hammaslääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta sekä määrätä apteekista lääkkeitä. Terveyden- ja sairaanhoidossa on kyse terveydenhuollon toimenpiteistä eli työstä, jolloin terveyden- ja sairaanhoidon johtaminen ja valvonta liittyvät käsitteenä työnjohto- eli direktio-oikeuteen. Työnantajalle työsopimuksen perusteella syntyvä työnjohto-oikeus antaa työnantajalle oikeuden määrätä, mitä työtä työntekijä tekee ja koska sekä missä ja miten tämä työ tehdään. Työnantajalla on lisäksi oikeus valvoa työn tekemistä, määrää, laatua ja lopputulosta.²² Vastaava työnjohto-oikeus on olemassa myös hyvinvointialueiden viranhaltijoiden osalta, mikä perustuu kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista annetun lain (304/2003) 17 §:n 1 momenttiin.

Koska vastaavalla lääkärillä on lakiin perustuva oikeus johtaa ja valvoa toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa, on hänellä mitä ilmeisimmin näin myös työnjohto-oikeus tähän työhön. Tämä oikeus on olemassa hyvinvointialueella olevien muiden työnjohto-oikeuksien rinnalla. Varsinaisesti hyvinvointialuetta työnantajana edustavat aluehallitus (HVAL 43.1 §:n 4 kohta) ja ne viranomaiset, joille on delegoitu työnjohtovaltaa hallintosäännössä. Toimivallanjakoa työnjohto-oikeuden suhteen vastaavan lääkärin ja muiden hyvinvointialueen viranomaisten välillä voi konkretisoida siten, että vastaava lääkäri johtaa työn lopputulosta eli hoidon sisältöä ja aluehallitus ja muut toimivaltaiset viranomaiset johtavat toimintaa ja taloutta muutoin. Terveyden- ja sairaanhoidon johtaminen ja valvonta eivät siis edellytä yksinomaista työnjohto-oikeutta yksittäisiin työntekijöihin tai viranhaltijoihin, vaikka vastaavan lääkärin pitää pystyä ohjaamaan myös yksittäistä työntekijää. Terveyden- ja sairaanhoidon johtaminen ja valvonta eivät myöskään edellytä, että vastaavalla lääkärillä olisi yksinomainen johtovastuu terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta.²³ Hyvinvointialueen henkilöstöorganisaation järjestäminen hallintosäännöllä jää näin pääosin aluevaltuuston harkintavaltaan hyvinvointialuelain mukaisesti.

22. Niklas Bruun, Työoikeuden perusteet. 3. uud. p. Alma Talent 2022, s. 35.

23. Pohjois-Suomen HAO 23.5.2023 t. 762.

Vastaavalla lääkärillä on toimivalta johtaa lääkärien oikeudeksi säädettyjä tehtäviä toimintayksikössä, koska ne kuuluvat terveyden- ja sairaanhoidon käsitteen piiriin. Toimivalta kattaa myös muiden ammattihenkilöiden tekemän terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvan työn, esimerkiksi potilaan hoitoa ja lääkitystä koskevien lääkärien päätösten toteuttamisen. Terveydenhuoltolaissa ei kuitenkaan edellytetä, että vastaavan lääkärin tulisi johtaa toimintayksikön sairaanhoitajia tai muuta hoitohenkilökuntaa. Vastaavan lääkärin tulee kuitenkin voida vaikuttaa heidän työnsä sisältöön terveyden- ja sairaanhoidon osalta. Terveydenhuoltolain 57 §:n sääntely koskee myös hyvinvointialueen hankkimia palveluita ja esimerkiksi vuokralääkäreiden käyttöä.

Vaikka potilaslain terveyden- ja sairaanhoidon määritelmä viittaa yksittäisiin toimenpiteisiin, liittyvät nämä toimenpiteet pääsääntöisesti aina laajempiin kokonaisuuksiin ja hoitoprosesseihin. Näiden hoitokokonaisuuksien toteuttaminen edellyttää useiden alojen ammattilaisten panosta, hyvin suunniteltuja palveluprosesseja ja niitä tukevaa infrastruktuuria.²⁴ Vastaavan lääkärin harjoittama johtamis- ja valvontatyö kohdistuu yksittäisten toimenpiteiden sijasta siihen terveyden- ja sairaanhoidon kokonaisuuteen, joka muodostuu yksittäisistä diagnostisista ja hoidollisista toimenpiteistä.

2.4. Vastaavan lääkärin tehtävä hyvinvointialueiden hallintosäännöissä

Hyvinvointialueen johtaminen sekä hyvinvointialueen hallinnon ja toiminnan rakenteet perustuvat hallintosääntöön.²⁵ Hyvinvointialuelain 95 §:n mukaan kaikilla hyvinvointialueilla tulee olla hallintosääntö, jossa annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämiseen sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn ja aluevaltuuston toimintaan liittyvistä asioista. Koska vastaavan lääkärin tehtävä perustuu terveydenhuoltolakiin, joka on erityislaki suhteessa hyvinvointialuelakiin, on tehtävään kuuluva toimivalta olemassa hallintosäännön määräyksistä riippumatta. Hallintosäännöllä ei saa rajata vastaavan lääkärin laissa määriteltyä toimivaltaa. Hallinnon yleisen selkeyden vuoksi on kuitenkin perusteltua huomioida hallintosäännössä myös vastaavan lääkärin tehtävä ja sen suhde muuhun hyvinvointialueen organisaatioon. Tätä puoltaa myös se, että hyvinvointialuelain mukaan hallintosääntöön tulee ottaa tarpeelliset määräykset siitä, miten hyvinvointialueen johtaminen ja henkilöstöorganisaatio on järjestetty.²⁶

24. Saarni 2023, s. 15.

25. Pasi Leppänen – Johanna Sorvettula – Auli Valli-Lintu, Hyvinvointialue – järjestäminen, hallinto ja talous. Alma Talent 2024, s. 241.

26. HE 241/2020 vp, s. 600.

Hyvinvointialueiden omistama palveluyhtiö Hyvil Oy on julkaissut hyvinvointialueiden sääntövalmistelun tueksi hallintosääntömallin.²⁷ Mallin käyttö on hyvinvointialueille vapaaehtoista. Mallisäännön 2 §:n 4 momentissa todetaan, että hyvinvointialueella on vastaavan lääkärin tehtävä ja nimetään sitä hoitava viranhaltija. Mallisäännön mukaan hyvinvointialueen toiminta jaetaan organisaatiotasoina toimialueisiin, vastuualueisiin ja toimintayksiköihin ja kullekin organisaatiotasolle määritetään johtajan tehtävä. Mallisäännössä on kaksi vaihtoehtoa johtajien tehtävän määrittelylle kullakin organisaatiotasolla. Ensimmäistä on tarkoitettu käytettävän, jos yksikössä on terveydenhuollon toimintaa. Tässä vaihtoehdossa johtamistehtävä on määritelty siten, että kyseinen johtaja toteuttaa sitä ”yhdessä vastaavan lääkärin kanssa”. Mallisäännössä ei tarkemmin perustella kyseistä muotoilua, mutta sillä on ilmeisesti pyritty varmistamaan, että johtamistehtävä ei ole ristiriidassa vastaavan lääkärin lakiin perustuvan toimivallan kanssa. Mallisäännön 8 luvussa on lisäksi ehdotukset määräyksiksi toimivallasta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, joissa hyväksytään muun muassa vastaavan lääkärin osalta säännönmukaisesta päätösvallasta poikkeaminen normaaliolojen häiriötilanteessa palveluiden turvaamiseksi ja tilanteen normalisoimiseksi.

Hyvinvointialueiden hallintosäännöt on hyväksytty ensimmäistä kertaa maaliskuussa 2022 perustettujen hyvinvointialueiden valtuustojen aloitettua työnsä, ja useimmilla hyvinvointialueilla niihin on sittemmin tehty jo päivityksiä. Olemme tarkastelleet tässä artikkelissa hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin hallintosääntöjä sellaisina kuin ne on helmikuussa 2024 julkaistu organisaatioiden verkkosivustoilla.²⁸ Mallihallintosääntö on ollut eräillä hyvinvointialueilla valmistelun pohjana, mutta lopulliset hyväksytyt hallintosäännöt poikkeavat eri hyvinvointialueiden välillä merkittävästi toisistaan. Viidessätoista organisaatiossa nimetään suoraan hallintosäännössä vastaavan lääkärin tehtäviä hoitava viranhaltija, ja seitsemässä organisaatiossa hallintosäännössä määrätään vastaavan lääkärin nimeämiseen toimivaltainen viranomainen, joka on yleensä aluehallitus. Vain Päijät-Hämeen hyvinvointialueen hallintosäännössä ei mainita ollenkaan vastaavaa lääkäriä, ja vastaava lääkäri nimetään aluehallituksen hyväksymässä toimintaohjeessa.

Vastaaville lääkäreille hallintosäännössä annettussa toimivallassa on myös merkittäviä eroja organisaatioiden välillä, ja vastaavien lääkärin tehtävän ja toimenkuvan määrittely hallintosäännöissä ja hyvinvointialueiden johtamisjärjestelmässä on mahdollista luokitella viiteen eri ryhmään. Ensimmäistä ryhmää voidaan nimittää minimimalliksi, jolloin hallintosäännössä ei delegoida

27. Johanna Sorvettula – Johanna Lindholm, Hyvinvointialueiden hallintosääntömalli. Toinen painos. Hyvil 2023.

28. Hyvinvointialuelain 114 §:n 2 kohdan mukaan hyvinvointialueen on julkaistava hallintosääntö hyvinvointialueen verkkosivustolla.

toimivaltuuksia vastaavalle lääkärille vaan yksinomaan joko nimetään vastaavan lääkärin tehtäviä hoitava viranhaltija tai määrätään nimeämiseen toimivaltainen viranomainen. Vastaavan lääkärin asema perustuu tällöin joko yksinomaan terveydenhuoltolain mukaisiin toimivaltuuksiin tai vaihtoehtoisesti hallintosääntöä hierarkkisesti alempiin määräyksiin, kuten aluehallituksen päätöksiin. Vaihtoehto on käytössä kuudella hyvinvointialueella.

Toista ryhmää voidaan kutsua linjajohtajamalliksi. Siinä vastaavan lääkärin tehtävät on osoitettu hallintosäännön mukaan terveyspalveluja johtavalle viranhaltijalle, jolloin sama viranhaltija on toimivaltainen sekä terveyden- ja sairaanhoidon johtamiseen että hyvinvointialuelakiin perustuvaan johtamiseen. Hallintosääntö perustuu kahdella hyvinvointialueella tälle mallille.

Kolmannessa vaihtoehdossa vastaava lääkäri toimii hallinnollisena lääketieteen asiantuntijana hyvinvointialueen hallinnossa ilman hallintosääntöön perustuvaa ohjaustoimivaltaa, jolloin terveyden- ja sairaanhoidon johtaminen jää terveydenhuoltolakiin perustuvan toimivallan varaan. Mallia voidaan kutsua asiantuntija- tai professiojohtajamalliksi. Useilla hyvinvointialueilla vastaava lääkäri on lisäksi hallintosäännössä määritelty muun ohella nimenomaan lääkärin ammattikunnan eli profession edustajaksi hallinnossa.²⁹ Määrittely perustuu ilmeisesti järjestämislain 8 §:n 4 momentin sanamuotoon, jonka mukaan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa on oltava monialaista asiantuntemusta. Määrittely on kuitenkin sikäli harhaanjohtava, että vastaavan lääkärin tehtävänä on nimenomaan johtaa ja valvoa terveyden- ja sairaanhoidon kokonaisuudessaan, ei vain yksittäisen ammattikunnan toimintaa. Malli on käytössä kymmenellä hyvinvointialueella.

Neljättä mallia voidaan nimittää matriisijohtajamalliksi, jossa hyvinvointialuelain mukaiset yksiköiden johtajat on veloitettu yhteistyöhön johtamisessa joko suoraan vastaavan lääkärin kanssa tai vastaavan lääkärin nimeämien yksiköiden ylilääkärin kanssa. Malli on käytössä neljällä hyvinvointialueella.

Viides johtamismalli, jota voidaan kutsua resurssijohtajamalliksi, on käytössä vain Pohjanmaan hyvinvointialueella, ja siinä vastaava lääkäri toimii lisäksi koko hyvinvointialueen lääkärikunnan linjaesihenkilönä. Vastaavasti johtajaylihoitaja ja sosiaalijohtaja ovat omien ammattikuntien esihenkilöitä. Palveluyksiköitä johtavat puolestaan toimialajohtajat, jotka joutuvat neuvottelemaan mainittujen kolmen resurssijohtajan kanssa näiden alaisen henkilökunnan käyttämisestä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa. Suurimmalla osalla hyvinvointialueista on lisäksi hallintosäännössään vastaavan lääkärin osalta mallihallintosääntöä vastaavat määräykset koskien säännönmukaisesta päätösvallasta poikkeamista normaaliolojen häiriötilanteessa palveluiden turvaamiseksi ja tilanteen normalisoimiseksi.

29. Näin esimerkiksi Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueilla.

Taulukko 1. Vastaavien lääkärien asema hyvinvointialueiden hallintosäännöissä helmikuussa 2024.

1. Minimi	2. Linjajohtaja	3. Asiantuntijajohtaja	4. Matriisijohtaja	5. Resurssijohtaja
Helsinki	Pohjois-Karjala	Etelä-Pohjanmaa	Etelä-Karjala	Pohjanmaa
Itä-Uusimaa	Vantaa ja Kerava	Etelä-Savo	HUS	
Keski-Uusimaa		Kanta-Häme	Kainuu	
Lappi		Keski-Pohjanmaa	Varsinais-Suomi	
Länsi-Uusimaa		Keski-Suomi		
Päijät-Häme		Kymenlaakso		
		Pirkanmaa		
		Pohjois-Pohjanmaa		
		Pohjois-Savo		
		Satakunta		

Yhteenvetona hyvinvointialueiden hallintosäännöistä voidaan todeta, että niissä valitut vastaavaa lääkäriä koskevat johtamisratkaisut poikkeavat toisistaan merkittävästi. Pelkästään hallintosääntöjä tarkastelemalla ei ole mahdollista saada selvyyttä siitä, toteutuvatko terveydenhuoltolaissa säädetyt terveyden- ja sairaanhoidon johtaminen ja valvonta kaikilla hyvinvointialueilla. Toisaalta terveyden- ja sairaanhoidon johtamisen ja valvonnan ei tarvitse edes perustua hallintosääntöön, koska toimivalta on olemassa suoraan terveydenhuoltolain perusteella. Vaikka hallintosäännössä ei mainittaisi vastaavan lääkärin asemasta mitään, ei sekään välttämättä tarkoita sitä, etteikö vastaava lääkäri pystyisi johtamaan ja valvomaan terveyden- ja sairaanhoitoa. Esimerkiksi sellainen ratkaisu epäilemättä täyttää terveydenhuoltolain vaatimukset, jossa hyvinvointialuelain mukaan terveystalvotuja johtava viranhaltija toimii samanaikaisesti myös vastaavana lääkärinä.

3. Vastaavan lääkärin toimivalta

3.1. Toimivallan käsitteestä

Viranomaisen toimivallalla tarkoitetaan oikeutta käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista hallintotehtävää.³⁰ Toimivalta antaa paitsi oikeuden myös velvollisuu-

30. Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017, s. 275.

den käyttää julkista valtaa³¹ ja toteuttaa muita laissa säädettyjä tehtäviä. Julkisen vallan järjestämistä vastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalveluiden katsotaan muodostavan sellaisen kokonaisuuden, josta ei ole mahdollista erotella julkisia hallintotehtäviä ja niiden ulkopuolelle jääviä täydentäviä palveluja.³² Julkisessa terveydenhuollossa tehtävien ratkaisujen siitä, annetaanko henkilölle julkisin varoin annettavaa hoitoa ja millaista hoitoa hänelle annetaan, on katsottu olevan osa PL 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää.³³ Nämä ratkaisut perustuvat hyvinvointialueen viranhaltijana toimivan vastaavan lääkärin vastuulla oleviin hoitoon pääsyä koskeviin kriteereihin ja vastaavan lääkärin antamiin ohjeisiin ja linjauksiin.³⁴ Myös vastaavan lääkärin voi näillä perusteilla katsoa hoitavan PL 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää. Vastaavan lääkärin tehtävään liittyy myös julkisen vallan käyttöä ainakin niiltä osin kuin vastaava lääkäri johtaa ja valvoo toimintayksikössään tehtäviä yksityisen oikeusasemaan vaikuttavia ja yksilöä velvoittavia päätöksiä. Näistä päätöksistä merkittävää julkisen vallan käyttöä ovat ainakin mielenterveyslain (1116/1990) 2 a luvussa tarkoitettut tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevat päätökset ja saman lain 4 a luvussa tarkoitettut potilaan perusoikeuksien rajoittamista tahdosta riippumattoman hoidon aikana koskevat päätökset.³⁵ Vaikka mielenterveyslain mukainen päätöksenteko ei perustukaan vastaavan lääkärin ohjeistukselle, tulee mielenterveyslain 22 k §:n mukaan toimintayksikössä olla ohjeet rajoitustoimenpiteiden käytöstä sen varmistamiseksi, että rajoituksia toteutetaan yhdenmukaisesti ja potilaan oikeusturva ei vaarannu.³⁶ Vastaavan lääkärin tekemien päätösten ja linjausten tulee näin perustua hänellä olevalle toimivallalle, jonka tulee puolestaan perustua lakiin.

Vastaavan lääkärin toimivalta perustuu suoraan terveydenhuoltolain 57 §:n sääntelyyn tai muuhun edellä kuvattuun terveydenhuollon erityislainsäädäntöön. Vastaavat lääkärit ovat lisäksi hyvinvointialueiden viranhaltijoita, ja heille voidaan delegoida toimivaltaa hyvinvointialuelain 96 §:n mukaisesti joko suo-

31. Julkisella vallalla tarkoitetaan julkisyhteisön normatiivista toimivaltaa tehdä yksipuolisesti hallinnon ulkopuolisen oikeudelliseen asemaan vaikuttavia ratkaisuja. Ks. julkisen vallan ja julkisen vallan käytön käsitteistä Marietta Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008, s. 100–138.

32. Eeva Nykänen, Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina. Lakimies 3–4/2020, s. 431–457, 440.

33. Näin mm. StVM 16/2021 vp (HE 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi), s. 37.

34. Ks. edellinen viite.

35. Nykänen 2020, s. 444.

36. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta 113/2001 vp, s. 31.

raan aluevaltuuston toimesta hallintosäännössä tai hallintosäännössä annetun oikeuden nojalla edelleen siirrettynä toimivaltana (subdelegointi). Ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteistä, mitä terveydenhuoltolain tarkoittama toimivalta johtaa ja valvoa terveyden- ja sairaanhoitoa tosiasiaassa tarkoittaa.

3.2. Vastaavan lääkärin terveydenhuoltolain mukainen toimivalta

Terveydenhuoltolain 57 §:n 1 momentissa säädetään, että vastaavan lääkärin on johdettava ja valvottava toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa. 2 momentin mukaan potilaan sairaanhoidon aloittamisesta ja lopettamisesta ja potilaan siirtämisestä toiseen toimintayksikköön päättää vastaava lääkäri tai hänen antamiensa ohjeiden mukaan muu laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö.

Pykälän 2 momentin perusteella vastaavalla lääkärillä on toimivalta paitsi päättää itse siinä mainituista asioista myös antaa tätä päätösvaltaa toimintayksikön muille laillistetuille terveydenhuollon ammattihenkilöille päätösvallan käyttöä koskevilla ohjeilla. Julkisessa terveydenhuollossa tehtäviä ratkaisuja potilaiden hoitoon ottamisesta ohjaavat hoitoon pääsyn kriteerit. Toimintayksikössä sovellettavat hoitoon pääsyn kriteerit kuuluvat 57 §:n 2 momentin tarkoitamiin ohjeisiin, jotka kuuluvat siis vastaavan lääkärin vastuulle.

Terveydenhuoltolain 57 §:n 1 momentissa tarkoitettua johtamistyötä ja sen sisältöä on selvennetty muun muassa säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.³⁷ Tehtävän määrittelystä todetaan, että vastaava lääkäri vastaa lääketieteellisten perusteiden ja sairaanhoidollisten tarpeiden yhteensovittamisesta palveluiden tuotannossa, ja viitataan resurssien allokointiin ja vastuun kantamiseen kokonaisuudesta. Esimerkkeinä mainitaan lääketieteen erikoisalojen järjestäminen yksinomaan väestön tarpeen eikä organisaation osien tai yksilöiden oman intressin perusteella sekä vastuu jokaisen organisaatiossa hoidetun potilaan hoitoperusteiden asianmukaisuudesta ja hoidon tasojen oikeasta valinnasta.

Kun otetaan huomioon potilaslain terveyden- ja sairaanhoidon määritelmä, on vastaavan lääkärin johtamista koskeva toimivalta ymmärrettävä organisaation hallinnollisen johtamisjärjestelmän rinnalla vaikuttavaksi direktiivollaksi, joka kohdistuu toimintayksikön toiminnan sisältöön. Vastaava lääkäri on näin toimivaltainen antamaan terveyden- ja sairaanhoidon toteuttamista koskevia määräyksiä riippumatta siitä, miten toimintayksikön henkilöstöorganisaatio on muuten järjestetty. Esimerkkeinä voidaan mainita HUS-yhtymän johtajaylilääkärin määräykset Potilaan preoperatiivinen arviointi, Toimintaohje Meilahden yhteispäivystyksen ruuhkatilanteissa ja Potilasrekisterin tietosujoaohje.

Terveydenhuollon palveluja järjestävästä hyvinvointialueesta muodostuu käytännössä matriisiorganisaatio, jota aluehallitus johtaa hallinnollisena or-

37. HE 90/2010 vp, s. 149–150.

ganisaationa hyvinvointialuelakiin perustuvalla toimivallalla samanaikaisesti, kun vastaava lääkäri johtaa siihen sisältyvää terveydenhuollon toimintayksikköä terveydenhuoltolakiin perustuvalla toimivallalla.³⁸ Vastaavan lääkärin johtamistehtävä ei ole riippumaton hyvinvointialueen hallinnollisesta johtamislinjasta, koska toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa toteutetaan tietyssä hallinnollisessa rakenteessa. Vastaava lääkäri ei myöskään pysty itsenäisesti tekemään esimerkiksi toimintayksikön resursointia koskevia päätöksiä, vaikka terveydenhuoltolain perusteluissa viitataan muun muassa resurssien allokointiin eri erikoisalojen välillä. Hyvinvointialuelain 22 §:n mukaan hyvinvointialueen talousarviosta päättää aluevaltuusto ja hyvinvointialuelain 43 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan aluehallitus vastaa aluevaltuuston päätösten valmistelusta. Vastaavan lääkärin johtamistehtävä toteutuu tällöin osana päätösten valmistelua.

Valvonnasta eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on todennut sote-uudistuksen lainsäädäntökokonaisuutta koskevassa mietinnössään, että vastaavan lääkärin tulee käytännössä pystyä valvomaan hoitoon pääsyä koskevia ratkaisuja sekä väestö- että yksilötasolla sen varmistamiseksi, että yhdenvertaisuus toteutuu hoidon saatavuudessa ja verovarojen kohdentamisessa. Valiokunta on korostanut myös sitä, että tämä vastuu ei saa olla näennäistä ja että vastaavalla lääkäriillä tulee olla tosiasiallinen kyky vastata tehtävästään.³⁹ Valiokunta on lisäksi maininnut, että vastuun kantamiseksi hyvinvointialueella tulee olla henkilöstössään kattavasti eri erikoisalojen riittävää osaamista. Vastaavalla lääkäriillä tulee olla edellä kuvattujen velvoitteiden toteuttamiseksi hyvinvointialueen omassa palvelutuotannossa riittävä määrä virkasuhteisia terveydenhuollon ammattihenkilöitä.⁴⁰

3.3. Terveydenhuoltolakiin perustuva delegoitu toimivalta ja vastaavan lääkärin tehtävien hoito

Vastaavan lääkärin terveydenhuoltolakiin perustuva toimivalta vaikuttaa sanamuotonsa mukaan antavan varsin laajat edellytykset toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoidon johtamiseen. Jotta vastaava lääkäri voi kuitenkin tuloksellisesti toteuttaa johtamistehtävänsä, tulee myös organisaatiossa päätettyjen toimivallan delegointien ja organisaatiossa noudatettujen hallinnollisten prosessien olla yhteensopivia vastaavan lääkärin tehtävän kanssa. Esimerkiksi kyky vaikuttaa terveydenhuoltolain perusteluissa mainittuun resurssien allokointiin eri lääketieteen erikoisalojen välillä edellyttää sitä, että vastaava lääkäri osallistuu hyvinvointialueen talousarvion ja siinä kuvattujen resurssimuutosten valmisteluun.

38. Ks. matriisiorganisaation määritelmästä esim. Riitta Viitala – Eija Jylhä, Johtaminen keskeiset käsitteet, teoriat ja trendit. Edita 2020, s. 147.

39. StVM 16/2021 vp, s. 37.

40. StVM 16/2021 vp, s. 30.

Tämänkaltainen vaikuttaminen ei sinänsä edellytä muodollista toimivaltaa ja on pikemminkin toimintatapakysymys. Viime kädessä hyvinvointialueen talousarvion tulee mahdollistaa potilaiden hoidon tarpeen mukaisen terveydenhuollon tarjoaminen. Tarpeen toteaminen ja hoidon vaikuttavuuden arviointi ovat lääketieteellisiä päätöksiä. Jos vastaava lääkäri toteaa esimerkiksi tietyn syöpälääkkeen olevan tietyllä potilasryhmällä vaikuttava, tulee talousarvion mahdollistaa myös kyseisen lääkkeen käyttö muiden tarpeenmukaisten ja vaikuttavien lääkehoitojen ohella.

Kuten jo edellä totesimme, hallintosäännöllä delegoidun toimivallan yhteensovivuus vastaavan lääkärin tehtävien kanssa on ollut Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden arvioitavana vuonna 2023.⁴¹ Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan hyvinvointialueen hallintosäännön lainvastaiseksi niiltä osin kuin säännössä oli delegoitu terveyspalvelujen suunnittelu, resurssien kohdentaminen, valvonnan ja kehittämisen johtaminen, terveydenhuollon palvelutuotannon johtaminen, sairaanhoidollisten tukipalveluiden johtaminen ja hoitotyön johtaminen yksinomaisesti muiden viranhaltijoiden toimivaltaan ilman, että vastaavan lääkärin asemaa oli punnittu osana tehtyä ratkaisua ja muilla keinoilla oli varmistettu vastaavan lääkärin edellytykset terveyden- ja sairaanhoidon kokonaisvaltaiseen johtamiseen. Hallinto-oikeus totesi, että vastaava lääkäri vastaa ”terveydenhuollon hoitoprosesseista ja hoidon sisällöstä sekä riittävien ohjeiden antamisesta ja valvonnasta terveydenhuollon toimintayksikössä” ja että vastaavalla lääkärillä on tehtäviä ja vastuita ”hyvinvointialueen strategisessa ja operatiivisessa johtamisessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä vastuun valmistelussa, toteuttamisessa ja omavalvonnassa”. Hyvinvointialueen hallintosäännön tulisi olla sopusoinnussa näiden tehtävien kanssa ja tukea niiden toteuttamista. Hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että hyvinvointialueella on itsehallintonsa rajoissa laaja harkintavalta toimintansa ja henkilöstöorganisaationsa järjestämiseen. Vastaavan lääkärin tehtävä ei näin edellytä toiminnan organisointia tietyllä tavalla, mikäli vastaavan lääkärin tehtävät ja tehtävien edellyttämä toimivalta on otettu huomioon viranhaltijoiden tehtävien määrittelyssä ja viranhaltijoille delegoidussa toimivallassa.

Käytännössä vastaavalle lääkärille ei ole välttämätöntä delegoida toimivaltaa hyvinvointialuelain perusteella terveydenhuoltolakiin perustuvan toimivallan lisäksi, jos muuten on varmistettu, että hänellä on käytössään tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset resurssit ja organisatorinen asema. Lisäksi hyvinvointialueen prosessien tulee tukea vastaavan lääkärin tehtävän hoitamista.⁴² Selvää toki on, että hyvinvointialueen hallintosääntö ei myöskään saa olla ristiriidassa vastaavan lääkärin terveydenhuoltolakiin perustuvan toimivallan kanssa.

41. Pohjois-Suomen HAO 23.5.2023 t. 762. Päätökseen on haettu muutosta, eikä se ole lainvoimainen.

42. Ks. vastaavan lääkärin tehtävässä tarvittavista resursseista Saarni 2023, s. 107.

3.4. Vastaavan lääkärin toimivaltaperustan vaikutukset

Kahtiajako hyvinvointialuelain perusteella delegoituun toimivaltaan ja terveydenhuollon lainsäädäntöön perustuvaan toimivaltaan on merkittävä hyvinvointialueiden sisäisen toimivallanjaon kannalta, koska viranomaisessa sovellettava toimivaltarajojen jäykkyys tarkoittaa sitä, etteivät muut hyvinvointialueen viranomaiset pysty oikeudellisesti sitovalla tavalla puuttumaan vastaavan lääkärin terveydenhuoltolakiin perustuvaan toimivallan käyttöön.⁴³ Myöskään hyvinvointialuelain 97 §:n tarkoittama otto-oikeus ei ole käytettävissä sellaisiin päätöksiin, jotka vastaava lääkäri tekee terveydenhuoltolain nojalla, koska otto-oikeus koskee lain sanamuodon mukaisesti vain hyvinvointialuelain mukaisesti siirrettyyn toimivaltaan perustuvia päätöksiä.⁴⁴ Terveyden- ja sairaanhoidon johtamista ja valvontaa koskeva toimivalta on säädetty suoraan laissa vastaavalle lääkärille.

KHO:n aiempaa kansanterveyslakia ja erikoissairaanhoitolakia koskevassa ratkaisukäytännössä (muun muassa KHO 1997:92) on katsottu, että vastaava lääkäri tai asianomainen yllälääkäri tekee päätöksensä samanaikaisesti sekä kansanterveyslain tai erikoissairaanhoitolain nojalla että ammattihenkilölain nojalla laillistettuna lääkärinä.⁴⁵ Tämä on tarkoittanut sitä, että tällaisiin vastaavan lääkärin tekemiin päätöksiin ei ole voinut hakea muutosta kuntalain mukaisin muutoksenhakekeinoin. Perusteena KHO on viitannut ammattihenkilölain terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjausta ja valvontaa koskevan 5 luvun ja potilaslain muistutusta, kantelua ja potilasasiamiestä koskevan 3 luvun säännöksiin. Jos vaatimus on kuitenkin koskenut julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta eli julkisyhteisön velvollisuutta korvata yksityisesti hankitun hoidon tai apuvälineen kustannukset, on vaatimus voitu käsitellä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 20 §:n tai aiemman lainsäädännön tarkoittamana hallintoriitana.⁴⁶ Lääkärin tekemien päätösten valituskelvottomuuden taustalla on ollut ajatus siitä, että päätöksissä ei ole kyse hallintoasiassa tehdyistä ratkaisuista vaan niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa ei tehdä varsinaisia päätöksiä. Lääkärin tekemä hoitopäätös ei myöskään saa oikeus- tai lainvoimaa, vaan se ilmaisee vain lääkärin asiantuntijana ottaman kannan potilaan hoidon toteuttamiseen.⁴⁷ Lääkärin tekemää hoitopäätöstä

43. Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2023, s. 253.

44. Ks. vastaava näkemys kunnallishallinnon otto-oikeuden rajoista Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Alma Talent 2015, s. 636.

45. Kaarlo Tuori – Toomas Kotkas, Sosiaalioikeus. 5., uudistettu painos. Alma Talent 2016, s. 440–442.

46. Ks. KHO 24.4.1997-T-984.

47. Marita Liljeström, Tuomioistuimetko arvioimaan sairaanhoitoa koskevia ratkaisuja?, s. 121–140 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. KHO 1998, s. 133–134.

pidetään näin luonteeltaan lääkärin hoitoautonomiansa perusteella tekemänä hoitoratkaisuna.⁴⁸

Mahdollista on kuitenkin myös se, että vastaava lääkäri tekee päätöksensä samanaikaisesti terveydenhuoltolain tarkoittamalla vastaavan lääkärin toimivallalla ja hyvinvointialuelain mukaisesti delegoidun toimivallan perusteella. Tällöin päätös on muutoksenhakukelpoinen siltä osin kuin se perustuu delegoituun toimivaltaan, ja tältä osin päätöksestä on mahdollista tehdä hyvinvointialuelain mukainen oikaisuvaatimus. KHO on käsitellyt asiasisällöltään vastaavaa kysymystä päätöksessään 8.6.2000-T-1894, joka perustui terveydenhuoltolakia edeltävään lainsäädäntöön. Päätöksessä sairaalanjohtajan päätöksestä tehtyä valitusta ei tutkittu siltä osin kuin sairaalanjohtaja oli tehnyt päätöksensä erikoissairaanhoitolain tarkoittamana asianomaisena ylilääkärinä ja näin ammattihenkilölain tarkoittamana laillistettuna lääkärinä, mutta valitus tutkittiin siltä osin kuin päätös oli perustunut terveyslautakunnan vahvistamien maksusitoumusten myöntämistä koskevien periaatteiden noudattamiseen.

Vastaava toimivallan perusteiden kahtiajako terveydenhuollon substanssilainsäädäntöön ja hyvinvointialuelakiin on tälläkin hetkellä olemassa vastaavien lääkärin osalta. Heidän päätöksensä perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi niiden perustana olevat säännökset, millä on vaikutusta myös päätöksiin liitettäviin muutoksenhakuosoituksiin.

Edellä kuvattu kahtiajako ja kysymys päätöksen perustana olevista säännöksistä eivät ole kuitenkaan yksiselitteisiä. Tähän vaikuttaa myös se, että KHO:n ratkaisemat asiat ovat koskeneet yksittäisten potilaiden hoitoa koskevia päätöksiä. Vastaavat lääkärit tekevät kuitenkin myös erilaisia annettavan hoidon sisältöä yleisesti koskevia päätöksiä, jotka vaikuttavat kaikkien potilaiden hoitoon. Vastaava lääkäri voi esimerkiksi tehdä päätöksen siitä, millaisia lääkkeitä toimintayksikössä käytetään potilaiden hoidossa, tai siitä, miten päivystysjärjestely toteutetaan tietyssä hyvinvointialueen toimipisteessä. Jos tällainen päätös perustuu joltakin osin hyvinvointialueen toimielinten tai muiden viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin, on päätös todennäköisesti tältä osin muutoksenhakukelpoinen hyvinvointialuelain mukaisesti. Jos päätös sen sijaan perustuu yksinomaan lääketieteelliseen harkintaan, on todennäköisempää, että tällainen päätös katsotaan tehdyksi laillistettuna lääkärinä, jolloin se ei myöskään ole muutoksenhakukelpoinen. Lopullinen vastaus jää kuitenkin tulevan oikeuskäytännön varaan.

Apulaisoikeusasiamies (AOA) on arvioinut päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta hieman toisin ratkaisussaan⁴⁹, joka koski sairaanhoitopiirin johtajaylilääkärin tekemää päätöstä muuttaa yhdessä sairaanhoitopiirin sairaalassa sijaitseva päivystysyksikkö yhteispäivystysyksiköstä perusterveydenhuollon

48. Lasse Lehtonen – Mirva Lohiniva-Kerkelä – Irma Pahlman, *Terveysoikeus*. Alma Talent 2024, s. 372.

49. AOA 28.12.2021 EOAK/6255/2020.

päivystysyksiköksi⁵⁰. Kantelun kohteena ollut johtajaylilääkärin päätös oli syntynyt monivaiheisen prosessin tuloksena, jonka ensisijaisena tavoitteena on ollut muuttaa koko sairaalan toimintaprofilia ja vähentää muun muassa anestesiaa vaativaa leikkaustoimintaa sairaalassa. Kuntayhtymän hallitus oli käsitellyt asiaa useita kertoja ja viimeisessä käsittelyssä huhtikuussa 2020 päättänyt äänestyksen jälkeen tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle poikkeuslupahakemuksen ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon päivystysyksikön ylläpitämisestä. Tämän jälkeen johtajaylilääkäri teki päätöksen sairaalan anestesiaa edellyttävän leikkaustoiminnan lopettamisesta välittömästi sekä yhteispäivystyksen lopettamisesta ja siirtymisestä ympärivuorokautiseen perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystykseen syyskuun 2020 lopussa. Johtajaylilääkärin päätöksentekoaikatauluun vaikutti tuolloin käynnissä ollut koronapandemia, joka oli muutenkin johtanut sairaalan leikkaustoiminnan keskeytymiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi anotun poikkeuslupan syyskuussa 2020.

KHO on pitänyt aiemmissa ratkaisuisaan keskeisenä muutoksenhakukelpoisuutta määrittävänä tekijänä päätöksen toimivaltaperustaa. AOA katsoi päätöksessään muutoksenhakukelpoisuuden määräytyvän sen mukaan, koskeeko päätös yksittäisen potilaan hoitoa vaiko sairaalan sairaanhoitopalvelujen järjestämistä ja toimivaltapolitiikkaa. AOA katsoi tällä perusteella edellä mainitun johtajaylilääkärin päätöksen muutoksenhakukelpoiseksi. AOA ei sinänsä ratkaisussaan ottanut kantaa päätösvallan perusteisiin. AOA viittasi ratkaisunsa perusteissa muutoksenhakukelpoisuutta puoltavana seikkana myös KHO:n päätökseen KHO:2012:158, joka koski sairaalan synnytystoiminnan lakkauttamiseen liittyvää päätöksentekomenettelyä. Ratkaisussaan KHO oli katsonut, että kuntayhtymän hallitus on toimivaltainen päättämään synnytystoiminnan lakkauttamisesta ja että kuntayhtymän hallituksen päätökseen oli mahdollista hakea muutosta kuntalain mukaisesti. AOA katsoi, että ensin mainittu johtajaylilääkärin päätös oli rinnastettavissa KHO:n käsittelemään kuntayhtymän hallituksen päätökseen.

3.5. Vastaavan lääkärin antamat ohjeet

Sekä terveydenhuoltolaki että potilaslaki sisältävät useita säännöksiä, jotka määrittävät annettavan hoidon edellytyksiä ja ominaisuuksia. Esimerkiksi potilaslain 3 §:n 3 momentin mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja

50. Päivystysyksiköistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisaloikohtaisista edellytyksistä (583/2017), yhteispäivystysyksiköstä 5 §:ssä ja perusterveydenhuollon päivystysyksiköstä 6 §:ssä. Näiden keskeisenä erona on, että yhteispäivystysyksikössä tulee olla ympärivuorokautisesti edustettuna keskeisten erikoisalojen päivystys, kun taas perusterveydenhuollon päivystyksessä riittää yleislääkäripäivystys.

sairaanhoidon. Terveystieteellisen tai hammaslääketieteellisen tarpeen ja käytettävissä olevien yhtenäisten hoidon perusteiden mukaisesti. Vaikka terveyden- ja sairaanhoidon johtaminen vaikuttaakin yksittäisessä potilaskontaktissa toteutettaviin toimenpiteisiin ja hoitopäätöksiin, johtaa vastaava lääkäri käytännössä yksittäisiä hoitokontakteja ohjaavia toimintatapoja ja prosesseja.⁵¹

Ohjeistamisen tarve ilmenee myös terveydenhuoltolain 57 §:n 2 momentin sanamuodosta, jonka mukaan potilaan sairaanhoidon aloittamisesta ja lopettamisesta sekä potilaan siirtämisestä toiseen toimintayksikköön päättää vastaava lääkäri tai hänen antamiensa ohjeiden mukaan muu laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö. Jos vastaava lääkäri ei ole antanut tällaisia ohjeita, tulee *e contrario* hänen päättää kaikista mainituista asioista itse, mikä käytännössä olisi mahdotonta. Vastaavalla lääkärillä on siis toimivalta antaa muun ohella pysyväisluonteisempia määräyksiä, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoidon sisältöä. Tämä käy ilmi myös sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon annettua lain (616/2021) 47 §:stä, jossa viitataan siihen, että HUS-sairaanhoidopiiriin vastaava lääkäri on antanut terveydenhuoltolain 57 §:n perusteella määräyksiä ja että näitä noudatetaan, kunnes HUS-yhtymä on päättänyt sanotuista asioista toisin. Käytännössä johtamista, valvontaa ja ohjeistamista koskevasta toimivallasta seuraa myös oikeus tehtävien delegointiin. Tämä ei luonnollisestikaan vähennä vastaavan lääkärin vastuuta kyseisten tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta.

Vastaavan lääkärin antamia määräyksiä voidaan kutsua terveydenhuollon toimintayksiköissä myös esimerkiksi ohjeiksi tai yleiskirjeiksi. Käytettävästä nimityksestä huolimatta ne ovat lähtökohtaisesti yksittäisiä ammattihenkilöitä sisällöllisesti velvoittavia, mikä perustuu terveydenhuoltolain antamaan toimivaltaan.⁵² Tässä tulee kuitenkin huomioida se, että viimekätinen päätösvalta potilaalle tehtävästä lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta on potilasta hoitavalla laillistetulla lääkärillä ammattihenkilölain mukaisesti. Tämän mukaisesti hoidon sisältöä koskevien ohjeiden tulisi jättää aina tilaa hoitavan lääkärin suorittamalle yksilölliselle tarvearvioinnille, koska muutoin ohje on ristiriidassa tarveperiaatteelle pohjautuvan lainsäädännön kanssa.⁵³ Hoitavalla lääkärillä on näin mahdollisuus poiketa myös vastaavan

51. Saarni 2023, s. 16.

52. StVM 16/2021 vp, s. 37: ”Näin ollen terveydenhuollossa hoitoon pääsyn ratkaisuja ohjaavat osaltaan myös hoitoon pääsyyn liittyvät kriteerit, joista viime kädessä vastaa julkisessa terveydenhuollossa terveydenhuoltolain 57 §:n mukaan vastaava lääkäri, jonka ohjeita ja linjauksia muiden lääkäreiden tulee yksittäisiä hoitopäätöksiä tehdessään noudattaa.” Selkeintä olisi, että toimintayksiköissä käytettäisiin näistä vastaavan lääkärin tekemistä linjauksista velvoittavuutta ilmentävää nimitystä (esim. ”johtajaylilääkärin määräykset”).

53. Tuori – Kotkas 2016, s. 173.

lääkärin antamasta ohjeistuksesta, jos hän pystyy oikeuttamaan päätöksensä muilla pätevilla perusteilla.⁵⁴ Hoitava lääkäri luonnollisesti vastaa tällaisesta ohjeistuksesta poikkeavasta päätöksestään (esimerkiksi lääkkeen off-label-määrääminen)⁵⁵, jonka perusteet voivat tulla joko organisaation sisäisessä omavalvonnassa tai ulkoisten valvovien viranomaisten toimesta arvioitavaksi.

3.6. Uusi sote-valvontalaki ja terveyden- ja sairaanhoidon johtaminen ja valvonta

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023, sote-valvontalaki) annettiin 14.4.2023, ja se on tullut pääosin voimaan vuoden 2024 alussa. Lakiin on koottu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvontaa koskeva sääntely sekä yksityisen että julkisen toiminnan osalta. Lailla on kumottu laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011), laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) sekä muihin lakeihin sisältyvät säännökset, jotka koskevat julkisesti järjestetyn sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvontaa. Terveydenhuoltolain 57 § ja siihen perustuva vastaavan lääkärin valvontaa koskeva toimivalta jäävät muusta valvontaa koskevasta sääntelystä poiketen kuitenkin voimaan.

Sote-valvontalalla asetetaan kaikkia sote-palveluntuottajia koskevat yleiset vaatimukset, luodaan palveluntuottajia koskeva rekisteröintimenettely ja säädetään palveluntuottajien valvontamenettelyistä. Laki asettaa palveluntuottajille velvollisuuden toimintansa omavalvontaan, jonka merkitys korostuu aiempaan verrattuna.

Vastaavan lääkärin aseman kannalta merkityksellinen on palveluiden laadullisia edellytyksiä ja vastuuta palvelun laadusta koskeva sote-valvontalain 10 §, jonka 4 momentin mukaan palveluntuottajan on nimettävä palveluysikköön vastuuhenkilö tai eri palvelualoille vastuuhenkilöitä, ”joiden on johdettava palvelutoimintaa ja valvottava, että palvelut täyttävät niille säädetyt edellytykset koko sen ajan, kun palveluja toteutetaan”. Laissa säädetään lisäksi, että vastuuhenkilöllä on oltava ”toiminnan edellyttämä, asianmukainen koulutus, kokemus ja ammattitaito”.

Sote-valvontalain yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan tarkemmin palveluysikön vastuuhenkilön tehtävän sisältöä.⁵⁶ Vastuuhenkilö vastaa muun muassa siitä, että sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen antamiseen on palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden ja potilaiden määrään nähden riittävästi henkilöstöä, jonka

54. Saarni 2023, s. 96.

55. Lasse Lehtonen, Lääkkeiden off label -käyttö. Suomen Lääkärilehti 74(1–2) 2019, s. 51–53.

56. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 299/2022 vp, s. 88–89.

koulutustaso ja ammattitaito mahdollistavat laadukkaiden palvelujen antamisen. Julkisen terveydenhuollon palveluyksikön vastuuhenkilön tehtävät ja toimivalta ovat käytännössä lähes päällekkäiset vastaavan lääkärin tehtävän kanssa vuoden 2024 alusta lukien, kun molemmat säännökset ovat yhtä aikaa voimassa.

Sote-valvontalain voimaantulon yhteydessä on kumottu vastuuhenkilön tehtävää laissa yksityisistä sosiaalipalveluista ja vastaavaa johtajaa laissa yksityisestä terveydenhuollosta koskevat säännökset. Sote-valvontalain perusteluissa⁵⁷ käsitellään näitä kahta tehtävää samassa kappaleessa vastaavan lääkärin tehtävän kanssa. Sitä ei kuitenkaan selvennetä, miksi vastaavan lääkärin tehtävä jää voimaan ja mikä on vastaavan lääkärin ja uuden palveluyksikön vastuuhenkilön keskinäinen suhde. Lopputulos ei ole lainsäädännön selkeyden näkökulmasta onnistunut, vaikka lain perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut selkeyttä ja yhtenäistää terveyden- ja sosiaalihuollon palveluntuottajalta vaadittavia edellytyksiä.

Vastaavan lääkärin ja vastuuhenkilön tehtävien päällekkäisyys antaa useita mahdollisia tulkintavaihtoehtoja säännösten päällekkäisyydestä seuraavan toimivaltaristiriidan ratkaisuun. Koska sote-valvontalakia on luonnehdittu sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan yleislaiksi⁵⁸, olisi mahdollista *lex specialis*-kollisionormin mukaisesti katsoa, että terveydenhuoltolain terveydenhuollon valvontaa koskeva erityissääntely syrjäyttää sote-valvontalain eli vastaavan lääkärin tehtävä syrjäyttää palveluyksikön vastuuhenkilön tehtävän. Tällöin palveluyksiköiden vastuuhenkilöitä ei nimettäisi lainkaan julkisessa terveydenhuollossa. Luontevampi tapa on kuitenkin nimetä vastaava lääkäri palveluyksikön vastuuhenkilöksi terveyspalveluissa. Mahdollista on myös nimetä suppeampiin terveyspalvelujen osakokonaisuuksiin (esimerkiksi tietylle lääketieteen erikoisalalle) hänen johdolla ja valvonnassaan toimivia osakokonaisuuden vastuuhenkilöitä (esimerkiksi erikoisalan ylilääkäri). Selvää kuitenkin on, että sote-valvontalain tarkoittamaksi palveluyksikön vastuuhenkilöksi terveyspalveluissa ei voida nimetä kuin vastaava lääkäri, koska muutoin järjestely olisi vastoin terveydenhuoltolakia.

Osaltaan analoginen edellä kuvatun kysymyksenasettelun kanssa on kysymys siitä, kuka voi toimia julkisessa terveydenhuollossa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023, asiakastietolaki) 7 §:ssä säädettyinä palvelunantajan vastaavana johtajana. Palvelunantajan vastaavan johtajan tulee lain mukaan antaa ”kirjalliset ohjeet asiakastietojen käsittelystä ja noudatettavista menettelytavoista” sekä huolehtia ”henkilökunnan riittävästä

57. Ks. edellinen viite.

58. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 11.2.2022: Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa uudistetaan – esitys valvontalaiksi lausunnolla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/sosiaali-ja-terveydenhuollon-valvontaa-uudistetaan-esitys-valvontalaiksi-lausunnolla> (vierailtu 27.8.2023).

asiantuntemuksesta ja osaamisesta asiakastietojen käsittelyssä⁵⁹. Lainkohdan perusteluissa on todettu erikseen, että vastaavan johtajan käsitteellä ei tarkoiteta yksityisistä terveystalouksista annetussa laissa (152/1990) tarkoitettua vastaavaa johtajaa vaan ”tämän pykälän mukainen vastuu voidaan määrittellä palveluntarjoajan organisaatiossa myös muulle henkilölle”.⁵⁹ Lain perusteluista voisi saada käsityksen, että vastaavan lääkärin ei välttämättä tarvitsisi olla asiakastietolain mukainen vastaava johtaja. Asiakastietojen käsittelyn ohjeistaminen terveydenhuollossa liittyy kuitenkin kiinteästi terveyden- ja sairaanhoidon johtamiseen, jolloin tätäkään tehtävää ei voine julkisessa terveydenhuollossa osoittaa muulle taholle kuin vastaavalle lääkärille.

4. Muut terveyden- ja sairaanhoidon johtamiseen ja valvontaan liittyvät vastuutehtävät lainsäädännössä

4.1. Muut lainsäädännössä määritellyt terveydenhuollon vastuutehtävät

Terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä on säädetty terveydenhuoltolain tarkoittaman vastaavan lääkärin tehtävän lisäksi muista terveydenhuollon toimintayksikössä annettavaan hoitoon liittyvistä vastuutehtävistä. Osassa näistä vastuutehtävistä on säädetty edellytykseksi laillistetun lääkärin pätevyys, jonka lisäksi voidaan edellyttää erikoislääkärin koulutusta tai alaa koskevaa kokemusta. Nämä tehtävät koskevat tyypillisesti jotakin tiettyä lääketieteen erikoisalaa tai lääketieteellistä tehtäväkokonaisuutta. Näitä tehtäviä ovat muun muassa päivystyspalvelun kokonaisuudesta vastaava laillistettu lääkäri⁶⁰, ensihoitopalvelusta vastaava lääkäri⁶¹, tartuntataudeista vastaava lääkäri⁶², psykiatrisesta hoidosta vastaava ylilääkäri⁶³ ja päihdehuollon osalta terveyskeskuksen vastaava lääkäri tai sairaalan ”asianomainen ylilääkäri”⁶⁴.

Terveydenhuoltopalveluja koskevassa lainsäädännössä on säädetty myös sellaisista muista vastuutehtävistä, joissa edellytyksenä ei ole laillistetun lääkärin pätevyys. Joistakin vastuutehtävistä on nimenomaisesti säädetty, että tehtävää hoitavalla tulee olla muun alan koulutus. Tällaisia vastuutehtäviä ovat muun

59. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä sekä siihen liittyviksi laeiksi 246/2022, s. 67.

60. Valtioneuvoston asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä (583/2017), 8 §.

61. Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ensihoitopalvelusta (585/2017), 9.1 §.

62. Tartuntatautilaki (1227/2016), 9.1 §.

63. Mielenterveyslaki (1116/1990), 11, 22 g ja 22 j §.

64. Päihdehuoltolaki (41/1986), 11 §.

muassa säteilyturvallisuusvastaava⁶⁵, lääkinnällisten laitteiden osalta ammattimaisen käyttäjän vastuuhenkilö⁶⁶ ja lääkehuollon osalta sairaala-apteekin ja lääkekeskuksen hoitaja⁶⁷.

4.2. Vastuutehtävien suhde vastaavan lääkärin tehtävään

Lainsäädännössä ei säädetä tarkemmin edellä kuvattujen vastuutehtävien suhteesta toimintayksikön vastaavan lääkärin tehtävään eikä myöskään tehtävien välisistä toimivaltarajoista. Säännösten sanamuotojen lisäksi vastuusuhteisiin vaikuttaa hallintotoiminnassa noudatetun toimivaltarajojen jäykkyyden lisäksi myös se, että osasta vastuutehtävistä on säädetty asetuksella, jolloin asetus ei voi poiketa siitä laista, jossa valtuutus asetuksen antamiseen on annettu. Toimivaltarajojen jäykkyydellä tarkoitetaan sitä, että kukin viranomainen on tehtävissään itsenäinen ja sen tehtäväpiiriin rajat ovat ehdottomia. Toimivaltaratat on Suomessa perinteisesti ymmärretty melko jäykiksi, eli ne ovat suhteellisen tiukkoja ja joustamattomia.⁶⁸

Vastaavan lääkärin toimivalta kattaa kaiken terveydenhuollon toimintayksikössä harjoitetun terveyden- ja sairaanhoidon. Kaikissa edellä mainituissa vastuutehtävissä on kyse joko terveyden- ja sairaanhoidon piiriin kuuluvasta toiminnasta tai siitä, että tehtävällä on ainakin suora vaikutus terveyden- ja sairaanhoidon sisältöön. Tällöin muut vastuutehtävien hoitajat terveydenhuollon toimintayksikössä toimivina ovat velvollisia huomioimaan vastaavan lääkärin toimivaltansa rajoissa antamat määräykset ja noudattamaan niitä toiminnassaan. Samanaikaisesti toimivaltarajojen jäykkyydestä seuraa se, ettei vastaava lääkäri voi toimivaltansa rajoissa suoraan määrätä muiden tehtävien hoitamisesta ainaakaan niihin kuuluvan hallinnollisen päätöksenteon osalta.

Etenkin muiden kuin lääketieteellisten vastuutehtävien rinnakkaisuus ja osittainen päällekkäisyys vastaavan lääkärin tehtävän kanssa korostuvat. Näiden vastuutehtävien sisältö ei kuulu kokonaisuudessaan terveyden- ja sairaanhoidon alaan, vaan niissä on myös oma itsenäinen tehtäväkokonaisuutensa. Esimerkiksi säteilyturvallisuusvastaavan osalta säteilylaisa erikseen veloitetaan toiminnanharjoittaja huolehtimaan siitä, että säteilyturvallisuusvastaavalla on riittävä toimivalta suorittaa hänelle osoitetut tehtävät. Säteilyturvallisuusvastaavalla on tällöin itsenäistä toimivaltaa tehtävänsä ydinalueella, vaikka hän on samanaikaisesti velvollinen ottamaan huomioon vastaavan lääkärin toimivaltansa rajoissa antamat terveyden- ja sairaanhoitoa koskevat määräykset ja yhteensovittamaan

65. Säteilylaki (859/2018), 28 §.

66. Laki lääkinnällisistä laitteista (719/2021), 32 §.

67. Lääkelaki (395/1987), 64 §.

68. Mäenpää 2023, s. 253.

toimintansa niiden mukaiseksi. Vastaavasti esimerkiksi sairaala-apteekin hoitajalla on itsenäinen vastuutehtävä sairaala-apteekin ja toimintayksikön lääkehuollon järjestämisessä lääkelain 64 §:n 4 momentin mukaan.

Tilanne on jossain määrin toinen lääketieteellistä osaamista edellyttävien vastuutehtävien osalta, koska niiden tehtäväalue kuuluu kokonaisuudessaan tai ainakin pääosiltaan terveyden- ja sairaanhoidon alaan. Esimerkiksi ensihoidosta vastaavan lääkärin tehtävänä on johtaa hyvinvointialueen ensihoitopalvelua ja sen toimintaa erikoissairanhoidon järjestämissopimuksen ja palvelutasopäätöksen mukaisesti, vaikka ensihoitopalvelu on samanaikaisesti osa terveyden- ja sairaanhoitoa. Lisäksi sekä ensihoidosta vastaavan lääkärin että päivityksestä vastaavan lääkärin tehtävästä on säädetty terveydenhuoltolain nojalla annettulla asetuksella, jolloin niiden osalta ei ole edes mahdollista poiketa laissa säädetystä vastaavan lääkärin toimivallasta. Lääketieteellisten vastuutehtävien hoitajat ovat koko toimintansa osalta velvollisia ottamaan huomioon vastaavan lääkärin toimivaltansa rajoissa antamat toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa koskevat määräykset, ja tässä mielessä vastaava lääkäri ja muut toimintayksikön lääketieteelliset vastuutehtävät muodostavat vastuuhierarkian. Toisaalta toimivaltarajojen jäykkyys vaikuttaa myös vastaavan lääkärin toimintaan ja rajaa hänen toimivaltaansa. Näin esimerkiksi vastaava lääkäri ei voi antaa tartuntatautien hoidosta vastaavalle ylilääkärille määräystä tehdä yksilöä koskevia velvoittavia päätöksiä.

5. Vastaava lääkäri perusoikeuksien toteuttajana

PL 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä.⁶⁹ Palveluiden riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana on sellainen palveluiden taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.⁷⁰ Viittaus ”jokaiseen” riittäviin sosiaali- ja terveystaloudellisiin oikeutettuna puolestaan edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palveluiden riittävydestä.⁷¹ Palveluiden riittävyden turvaamisvelvollisuutta

69. Kaarlo Tuori, Sosiaaliset oikeudet, s. 711–752 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Werner Söderström lakitieto 2011, s. 746.

70. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 71.

71. PeVL 17/2021 vp (HE 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi),

ei ole sinänsä yksiselitteisesti määritelty perustuslaissa, ja käytännön tasolla riittävän palvelun osatekijöinä ovat muun muassa palvelun laatu ja vaikuttavuus ja palvelun yhdenvertainen saavutettavuus. Terveyspalveluiden tulee olla näin muun muassa laadukkaita ja vaikuttavia, jotta ne olisivat myös PL:n tarkoittamalla tavalla riittäviä.⁷² Myös muut perusoikeussäännökset vaikuttavat siihen, miten riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamista toteutetaan.⁷³ Vastaavan lääkärin aseman kannalta merkityksellisiä ovat etenkin PL 6 §:n tarkoittamat yhdenvertaisuuden vaatimus ja syrjinnän kieltö. Kiireellisten terveyspalveluiden järjestämiseen velvoittavat sekä PL 7.1 §, jossa säädetään oikeudesta elämään, että myös PL 19.1 §, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.⁷⁴

PL 19.3 §:ssä edellytetään, että julkisen vallan on turvattava riittävät terveyspalvelut lainsäädännöllä. Terveystuolipalveluiden sisällöstä säädetään muun muassa terveydenhuoltolaissa ja potilaslaissa ja niiden järjestämisvastuusta puolestaan muun muassa järjestämislaissa. Myös terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja heille asetettuja osaamisvaatimuksia koskeva ammattihenkilölaki täyttää osaltaan lainsäätäjälle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta.⁷⁵

Vastaavan lääkärin aseman olemassaoloa on perusteltu terveydenhuoltolain yksityiskohtaisissa perusteluissa julkisen vallan vastuulla olevien sairaanhoito- ja palveluiden tarpeenmukaisella järjestämisellä ja tämän edellyttämällä lääketieteellisellä asiantuntemuksella ja osaamisella.⁷⁶ Perusteluissa tuodaan esille sitä riskiä, että ilman riittävää asiantuntemusta muut perusteet kuin tarveperuste lähtisivät ohjaamaan resursointia. Esimerkkeinä tällaisista muista, ei-hyväksyttävistä perusteista perusteluissa mainitaan organisaation osien ja yksilöiden omat intressit. Vastaavan lääkärin asemaa perustellaan lisäksi sillä, että vastaava lääkäri vastaa jokaisen organisaatiossa hoidetun potilaan hoitoperusteiden asianmukaisuudesta ja hoidon tasojen oikeasta valinnasta. Myös nämä ovat osatekijöinä tarveperusteisen hoidon toteuttamiselle. Vastaavan lääkärin tehtävänä on lisäksi varmistaa toimintayksikössään potilaiden yhdenvertainen kohtelu osana riittäviä terveyspalveluja. Määrittäessään hoitoon pääsyä koskevia kriteerejä tulee hänen samalla pystyä sekä väestö- että yksilötasolla valvomaan, että yhdenvertaisuus

s. 18 ja PeVL 30/2013 vp (HE 103/2013 vp laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 3/I.

72. Eeva Nykänen – Tiina Laatikainen, Oikeus riittäviin terveydenhuollon palveluihin – ja miten riittävyttä voidaan mitata, s. 338–365 teoksessa Virve Toivonen – Anna Mäki-Petäjä-Leinonen – Eeva Nykänen (toim.), Hyvinvointioikeus – Kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista. Helsingin seudun kauppakamari 2022, s. 360–361.

73. Tuori 2011, s. 747.

74. Tuori 2011, s. 732.

75. Nykänen – Laatikainen 2022, s. 350–351.

76. HE 90/2010 vp, s. 149–150.

hoidon saatavuudessa ja verovarojen kohdentamisessa toteutuu muun muassa hoitoon ottamisen ja palvelutarpeen arvioinnin osalta.⁷⁷ Vastaavan lääkärin tehtävä on siten keskeinen perusoikeuksia turvattaessa.

Terveydenhuoltolain mukaista vastaavan lääkärin asemaa onkin pidettävä yhtenä osatekijänä siinä lainsäädännön kokonaisuudessa, joka perustuu PL 19.3 §:n tarkoittamalle toimeksiannolle turvata riittävät terveystalvet ja varmistaa muidenkin keskeisten perusoikeuksien toteutuminen. Vastaavan lääkärin asemalla on yhtymäkohtia myös Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin PL 19 §:n perustuessa näille esitöidensä mukaan.⁷⁸ Vaikka hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaa aluehallitus, ei terveystalvetuiden järjestäminen voi jäädä yksinomaan luottamushenkilöpäätöksenteon varaan, koska terveystalvetuiden tarjoaminen perustuu viime kädessä ammattihenkilölain mukaisesti lääkärin tekemään hoitopäätökseen ja lääkärin autonomiaan. Hoidon laadukkuutta ja vaikuttavuutta puolestaan arvioidaan tieteellisen näytön perusteella, jolloin talvetuiden järjestäjän tulee luoda edellytykset tieteelliseen näyttöön perustuvalla toiminnalla ja näyttöön perustuvan tiedon perusteella tehdä asianmukaiset johtopäätökset, jotka koskevat talvetuiden järjestämistä ja palvelurakennetta.⁷⁹ Lisäksi sen varmistaminen, että lääkärin tekemät yksittäiset hoitopäätökset hyvinvointialueella toteuttavat laadultaan ja vaikuttavuudeltaan riittäviä ja yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi toteutettuja terveystalvetuiden, edellyttää, että lääkärin päätöksentekoa johdetaan ja valvotaan. Kun otetaan huomioon ammattihenkilölain mukainen lääkärin autonomia ja johtamis- ja valvontatyön edellyttämä riittävä asiantuntemus, on terveydenhuoltolain tarkoittama vastaavan lääkärin asema välttämätön palvelujärjestelmän osatekijä riittävien terveystalvetuiden turvaamiseksi.

6. Lopuksi

Vastaavan lääkärin asemaa tai aiempaan sääntelyyn perustuneita vastaavia lääketieteellisiä johtamistehtäviä (johtavat lääkärit, ylilääkärit) ei ole juurikaan tutkittu oikeustieteen keinoin, vaikka näitä tehtäviä koskevaa sääntelyä on ollut olemassa jo pitkään. Tutkimukselle on kuitenkin olemassa ilmeinen tarve, koska vastaavan lääkärin tehtävää koskeva sääntely on väljää ja jossain määrin vaikeaselkoista ja sen merkityssisällön avaaminen etenkin termin ”johtaminen” osalta edellyttää perehtymistä lain esitöihin ja oikeuskirjallisuuteen. Selkeän sääntelyn merkitys

77. StVM 16/2021 vp, s. 37.

78. HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 69/II.

79. Nykänen – Laatikainen 2022, s. 360.

korostuu sote-uudistuksen kaltaisissa organisatorisissa muutostilanteissa, kun uusia toiminnan rakenteita pitää yhteensovittaa jo olemassa olevien toimintojen kanssa.

Vastaavan lääkärin harjoittaman terveydenhuollon sisältöohjauksen turvaaminen on tärkeää, koska vastaavan lääkärin työllä on merkitystä perusoikeuksien turvaamisessa riittävien ja yhdenvertaisesti järjestettyjen terveyspalvelujen osalta. Jos terveyspalveluiden sisältöä ei johdeta, ei ole mitään takeita niiden toteutumisesta yhdenvertaisena. Koska lääkärien tekemillä hoitoratkaisuilla on merkittävä vaikutus hoidon kokonaiskustannuksiin, on vastaavien lääkärien harjoittaman sisältöohjauksen avulla mahdollisuus vaikuttaa myös terveydenhuollon kustannuskehitykseen.⁸⁰ Vastaavan lääkärin tehtävän tulisi toteutua eri hyvinvointialueilla suhteellisen samansisältöisesti, jotta voitaisiin varmistua muun muassa yhdenvertaisesta hoitoon pääsystä. Tähän tavoitteeseen pääseminen edellyttäisi nykyisen sääntelyn kehittämistä ja selkeyttämistä. Nykyinen sääntely ei kaikilta osin turvaa sitä, että vastaavalla lääkärillä on tosiasialliset edellytykset johtaa terveyspalveluiden sisältöä ja valvoa palveluiden toteutumista.

Jotta vastaava lääkäri onnistuu johtamistyössään, pitää hänellä olla organisaation sisällä riittävät mahdollisuudet tiedonsaantiin ja osallistumiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sellaisia hallinnollisia prosesseja, joissa vastaava lääkäri pystyy vaikuttamaan terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvien hallinnollisten päätösten valmisteluun. Tällaisia hallinnollisia päätöksiä ovat muun muassa talousarvio ja siihen liittyvä resurssien allokointi eri lääketieteen erikoisalojen välillä.

Vaikka sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön yhdistämisellä tavoitellaan toimialaa koskevan sääntelyn selkeyttämistä ja yhdenmukaistamista, on tässä yhdistämisessä riskinsä paitsi sääntelyn selkeyden myös edellä kuvatun perusoikeusnäkökulman kannalta. Esimerkiksi sote-valvontalain palveluyksikön vastuuhenkilöä koskeva uusi sääntely on lisännyt epäselvyyttä sen osalta, mikä viranomainen vastaa terveydenhuollon toimintayksikössä terveyspalveluiden sisällön valvonnasta. Välillisesti tällä epäselvyydellä on vaikutusta myös perusoikeuksien toteutumiseen: jos terveyspalveluiden sisältöä valvotaan ilman riittävää osaamista, voi se vaikuttaa haitallisesti yhdenvertaisten ja riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen yksilötasolla. Kehitettäessä sääntelyä tulisi varmistaa se, että sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon johtamisessa ja valvonnassa on riittävä toimivalta ja tämän edellyttämä osaaminen.

80. Saarni 2023, s. 111.

Responsibility for the oversight of health and medical care within public health care and the position of the physician-in-charge

LAURI TANNER, LL.M., M.Sc. Econ., Doctoral Researcher, University of Eastern Finland; Chief Administrative Officer, HUS Group – SAMULI SAARNI, L.Med.Sc., Ph.D., M.Soc.Sc., Docent, Universities of Helsinki and Turku – EEVA NYKÄNEN, LL.D., Professor, University of Eastern Finland; Chief Expert, Finnish Institute for Health and Welfare

Section 57 of the Finnish Health Care Act stipulates that there must be a physician-in-charge in every public health care unit. The duty of the physician-in-charge is to lead and supervise the health and medical care in the health care unit, i.e. the content of health care services. The physician-in-charge works alongside the organisation's official bodies and public officials, and the management structure of public healthcare thus forms a matrix based on law. The management tasks of the health care organisation must be arranged in such a way that they do not obstruct the physician-in-charge in performing their statutory duties. The responsible physician's official authority must be understood as a directive power existing alongside the organisation's administrative management system. In practice, the physician-in-charge does not manage individual health care professionals but gives binding directives to all professionals regarding treatment methods and processes.

In addition to the authority based on the Health Care Act, the physician-in-charge may have delegated authority based on the Wellbeing Services County Act. The basis of jurisdiction affects the appealability of the decisions made by the physician-in-charge and should be considered in the appeal instructions related to the decisions. As a rule, decisions based on the Health Care Act are not subject to appeal, but decisions based on the Wellbeing Services County Act can be appealed.

The position of the physician-in-charge forms one element in the legislation securing adequate health services, based on Constitution Act § 19.3. Since the provision of health services is ultimately based on the treatment decisions made by physicians and the physician's autonomy, the organisation of health services cannot be left solely to the decision-making of elected officials. Ensuring the equality of treatment also requires the management and supervision of physicians' decision-making.

*Heikki Halila*Lakimies
2/2024
s. 304–307

Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys

Suomalaisen Tiedeakatemian oikeustieteen ryhmä on viime vuosikymmenestä alkaen järjestänyt kahden vuoden välein tieteellisen seminaarin oikeustieteen yhteisistä kysymyksistä. Tällä kertaa järjestettävän seminaarin teemana on Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys. Aiheen kehittäji meille oikeusministeriön kansliapäällikkö, dosentti Pekka Timonen, mistä kiitos hänelle.

Kysymykseen oikeustieteen – tässä tapauksessa Suomen oikeustieteen – kansallisuudesta ja kansainvälisyydestä voidaan antaa helppo vastaus. Tarvitsemme tietenkin kansallista, Suomen oikeusjärjestykseen perustuvaa tutkimusta ja osallisuutta kansainvälisessä tieteellisessä keskustelussa. Näin yksinkertainen aselema ei tietenkään ole.

Pelkistettynä kansallisena oikeustieteen tutkimuksena on voitu pitää tutkimusta, jota suomalaiset tutkijat harjoittavat vailla kansainvälisiä yhteyksiä pelkästään kotimaisia oikeuslähteitä hyödyntämällä. Tällaista ei oikeustiede ole Suomessa koskaan ollut. Pienen maan oikeustutkimuksessa on hyödynnetty muiden maiden oikeustiedettä ja muita oikeuslähteitä. Suomi on kuulunut eurooppalaiseen oikeusyhteisöön, ja Suomen oikeustieteessä on hyödynnetty muiden maiden ja muiden kielialueiden oikeustiedettä enemmän kuin Euroopan suurissa maissa, joissa on omastakin takaa runsaasti ammennettavaa ja joiden tutkijayhteisöt eivät tämän vuoksi saa yhtä monipuolisesti kansainvälisiä vaikutteita kuin Suomessa.

Kansainvälisten kontaktien ja vaikutteiden volyyymi on vaihdellut aikojen kuluessa, ja tämä on näkynyt myös julkaistuissa tutkimuksissa. Ruotsin vallan aikana oikeustieteen tutkimus oli osa Ruotsin valtakunnan kansallista tai kansainväliseksi luonnehdittavaa tutkimusta, johon vaikutti yhä vahvasti roomalaisen oikeuden perinne. Itsenäisyyden ajan alkuaikoihin asti suomalaista oikeustiedettä leimasi useimmilla oikeudenaloilla saksalainen vaikutus tavalla, jota on sittemmin voitu kritisoida reseptiona. Myöhemmin tutkijoiden huomio on siirtynyt taas Skandinavian suuntaan ja 2000-luvun aikana yhä voimallisemmin common law -maihin ja Euroopan unioniin. Saksalaisen oikeuspiirin vaikutus on jäämässä marginaaliin, mikä ei ole kaikilla oikeudenaloilla suotavaa.

Suomen oikeustiedettä voidaan sanoa nykyisin hyvinkin kansainväliseksi. Huomattavan moni tutkija, nyttemmin kenties jo enemmistö aktiivisessa vaiheessa olevista, on suorittanut opintoja tai harjoittanut tutkimustoimintaa Suomen ulkopuolella sekä osallistunut aktiivisesti kansainvälisen tutkijayhteisön toimintaan. Tutkijoiden joukossa on henkilöitä, joita voidaan luonnehtia leik-

* *Heikki Halila*, OTT, professori emeritus, Helsingin yliopisto.

kisästi jopa nomadeiksi, eri puolilla maailmaa kiertäviksi tutkijoiksi, jotka ko-kevat kuuluvansa kansainväliseen tutkijayhteisöön, eivät niinkään suomalaisen tutkijayhteisöön, saati suomalaiseen lakimieskuntaan. Oikeustieteen tutkijoihin kuuluu yhä enemmän niitä, jotka eivät ole suorittaneet suomalaista lakimiestutkintoa. Heille suomalainen lakimieskunta ja oikeusyhteisö ovat vieraampia kuin juristeille, mikä ei sinänsä estä heitä olemasta hyviä tutkijoita.

On hyväksyttävää, että tutkijayhteisössä on sekä kansallisemmin että kansainvälisemmin suuntutuneita tutkijoita. Immanuel Kant ei koskaan poistunut kotikaupungistaan Königsbergistä, mikä ei estänyt häntä olemasta maailman-kuulu filosofi. Vanhan sanonnan mukaan on tutkijoita, jotka ovat kansainvälisesti tunnettuja vain Suomessa. Tutkimustyön laatu on lopulta ratkaisevaa riippumatta siitä, miten ja missä se on saatu aikaiseksi.

Etevimmat tutkijat ovat voineet ulottaa vaikutuksensa kotimaassa sekä lainoppiin että teoreettiseen lainoppiin ja olleet myös kansainvälisesti merkittäviä tieteenharjoittajia. Tällainen henkilö oli Suomalaisen Tiedeakatemian jäsen Aulis Aarnio. Hänet oli merkitty toivomuksensa mukaisesti loppusanojen esittäjäksi kaksi vuotta sitten pidettyyn seminaariimme, mutta vaikean kaatumisen vuoksi hänet korvattiin toisella puheenvuoron käyttäjällä. Tämänkertaisen seminaariinkin hän toivoi pääsevänsä puhujaksi, mutta viime keväänä ilmeni, etteivät voimat enää tähän riittäneet. Kunnioitamme kiitollisina hänen muistoaan.

Seminaarin ensimmäisessä osiossa kuulemme neljän oikeustieteen tutkijan puheenvuorot oman oikeudenalansa kansallisista ja kansainvälisistä piirteistä. Esiteltävistä oikeudenaloista kaksi on julkis- ja kaksi yksityisoikeuden alalta. Nämä ovat tietenkin vain satunnaisesti valittuja kohdealueita, eikä niiden pohjalta tule tehdä hätiköityjä yleistyksiä koko oikeusjärjestyksen osalta. Yhtä ja toista neljä valittua kohdetta silti yleisemminkin kertovat.

Suomessa on hyvinkin kansallisia oikeudenaloja, joissa lainsäädäntö on vahvasti kotimaista ja joiden sisältö ei juuri kiinnosta ulkomaisia kollegoja. Tästä huolimatta on tärkeää, että myös tällaisilla oikeudenaloilla harjoitetaan ainakin pohjoismaista tutkijoiden yhteistoimintaa, niin kuin on tapahtunutkin. Toiselta puolen on oikeudenaloja, joissa aineisto on suuressa määrin ylikansallista. Tälläkin osin on tärkeää, että suomalaiselle oikeusyhteisölle tuotetaan kotimaista lainoppia kotimaisilla kielillä ja että siinä otetaan huomioon suomalainen soveltamisympäristö.

Seminaarin toisessa osiossa kuulemme viisi puheenvuoroa siitä, millä tavoin ja missä määrin suomalainen akateeminen oikeustutkimus palvelee oikeudellista elämää. Puheenvuoron käyttäjille esitetty kysymys on erittäin tärkeä oikeustieteen ja ympäröivän yhteiskunnan vuorovaikutuksen kannalta. Mitkä ovat odotukset ja miten ne ovat täyttyneet? Kysymys on sekä tutkimuksen kohdentuvuudesta että laadusta.

Oikeustieteen tutkimusta harjoitetaan myös kansallista ja kansainvälistä tiedeyhteisöä varten. Oikeustiede ymmärtää kuitenkin tehtävänsä väärin, jos se

antaa leipää pyytävälle yhteiskunnalle kiven Otto Brusinin tunnettua kielikuvaa tässä mukailten. Oikeudelliset ongelmat ovat nykyisin niin spesialisoituneita, ettei riittävää akateemista osaamista löydy kaikkien käytännössä tärkeiden kysymysten analysoimiseen. Oma kysymyksensä taas on, mitä yhteiskunta oikeustieteeltä odottaa: halutaanko, että epäselvistä asioista tehdään selviä vai päinvastoin.

Seminaarin lopulla katse käännetään tutkijoiden suuntaan. Mitkä ovat nuorten ja varttuneiden tutkijoiden prioriteetit ja mihin tutkimuspanosta halutaan yhteiskunnassa suunnattavan? Tutkimus suuntautuu aikaisempaa enemmän sen mukaan, mihin oikeustieteen rahoitusta suunnataan ja miten tutkija arvelee voivansa edistää tieteellistä uraansa.

Yliopistot saavat rahoitusta muun muassa tutkimustoimintansa kautta. Merkittävässä asemassa ovat artikkelit, jotka on julkaistu korkealla JUFO-luokituksella varustetuissa tiedelehdissä. Korkeimpaan rankkaukseen ei ole päässyt yksikään suomalainen oikeustieteellinen aikakauskirja. Rankkaus onkin rakennettu laboriotieteiden julkaisukäytäntöjen varaan. Kotimaisilla kielillä julkaistuilla monografioiden on tässä rankkauksessa kovin vähän painoarvoa, vaikka monografioiden tieteellinen merkitys on oikeustieteessä kiistaton.

On ymmärrettävää ja sinänsä hyväksyttävääkin, että yliopistotutkijoita kannustetaan julkaisemaan rahoitusta ajatellen ulkomaisissa tiedelehdissä oikeustieteellisiä artikkeleita, vaikka niiden lukijakunta voi olla hyvinkin suppea. Merkittävä ongelma on sen sijaan se, jos monografioiden, kuten myös yleisesitysten ja oppikirjojen, kirjoittamista pidetään vähämerkityksellisenä. JUFO-luokitus on rakennettu yliopistojen rahoitusta varten. Laboriotieteissä tämä järjestelmä on käyttökelpoinen myös tehtävänäytössä mutta ei *humanioraan* kuuluvassa oikeustieteessä. Merkkejä on valitettavasti siitä, että tehtävänäytössäkin voidaan tukeutua JUFO-luokituksiin.

Mikä arvo on sitten yliopistossa kotimaisilla kielillä kirjoitetuilla monografioiden, yleisesityksillä ja oppikirjoilla sekä muilla kuin JUFO-luokituksella varustetuilla artikkeleilla? Viimeksi mainittuihin kuuluvat muun muassa julkaisuun KKO:n ratkaisut kommentein kirjoitetut tapauskommentit. Vastaukseksi on esitetty, että ne edustavat yliopiston kolmatta tehtävää, yhteiskunnallista vuoro-vaikutusta, siis eivät mitään muuta. Tämä on kylmävä näkymä.

Professori Eero Routamo totesi kauan sitten, että jos juristit lopettavat lainopin tutkimuksen, jokin muu ammattikunta ryhtyy sitä tekemään. Tämä ajatus voidaan siirtää lakimieskunnan sisälle. Jos akateemisessa yhteisössä luovutaan tai joudutaan luopumaan suomalaista oikeuselämää palvelevasta kotimaisen lainopin tutkimuksesta, aukon täyttävät asianajajien, lainvalmistelijoiden ja muiden käytännön lakimiesten taikka yhteiskuntatieteilijöiden tekemät julkaisut. Ne voivat palvella tiettyyn rajaan asti käytännön tarpeita, usein erinomaisestikin, mutta niissä ei hevin tavoitella akateemisen tutkimuksen standardeja, onpa kyse kansallisesta tai kansainvälisestä tutkimuksesta.

On tärkeää, että oikeustiede on saanut ja saamassa kansainvälistä ja kansallista rahoitusta, koska se hyödyntää overheadien kautta tutkijayhteisöä. Painopistealueina näyttävät olevan tätä nykyä kestävä kehitys, eläinoikeus ja vammainen oikeus. Ainakaan nämä kaikki eivät kuitenkaan ole yhteiskunnan kannalta keskeisiä tutkimuskohteita. Jos halutaan muuta, kuten vaikka tukea tutkimuksen keinoin lainvalmistelua taikka suomalaisten yritysten kilpailukykyä, tulee tarkistaa kotimaisen julkisen rahoituksen kriteereitä. Ongelma on näet siinä, että merkittävää rahoitusta ei ole saatu perinteiselle oikeustutkimukselle, joka ei ole monitieteistä. Oikeustieteessä monitieteisyys ei ole tutkimuksen valtavirtaa. Sen sijaan rajapintoja koskeva tutkimus oikeustieteen sisällä on usein hyvinkin tuloksellista.

Katselin erään oikeustieteellistä tutkimusta rahoittavan tieteellisen yhdistyksen tuoretta apurahajakoa väitöskirjantekijöille. Vain vähemmistö apurahan saajista oli suorittanut suomalaisen lakimiestutkinnon, vain vähemmistö oli kirjoittamassa väitöskirjaa kotimaisella kielellä ja vain vähemmistön tutkimusteema koski Suomen oikeusjärjestystä. Mistä tämä kertoo?

Suomen nykyisen hallituksen ohjelmassa pyritään lisäämään tohtorien määrää. Keinoksi on asetettu tutkinnon tavoiteajan supistaminen pilottihankkeissa neljästä vuodesta kolmeen. Tulosohtausjärjestelmässä ei ilmeisesti saada täysiä tulospisteitä niistä väitöskirjoista, jotka eivät valmistu määräajassa. Tämä on takaisku oikeustieteen laadulle, onpa kyse kansallisesti tai kansainvälisesti suuntautuvasta tutkimuksesta. Tuossa ajassa harva kykenee kirjoittamaan korkeatasoista väitöskirjaa, eikä tutkijaksi kasvamisesta ole takeita, kun väittelyn jälkeinen rahoitus on kiven takana. Tutkimusrahoituksessa tulisi siirtää painopistettä sellaiseen post doc -rahoitukseen, jossa ei ole kysymys tutkimuksen määrästä vaan laadusta.

Sopimusoikeuden tutkimuksen kansallisuus ja kansainvälisyys

Kirjoitukseni koskee sitä, miten Suomen oikeutta koskevassa sopimusoikeuden tutkimuksessa voidaan hyödyntää ulkomaista oikeutta. Keskityn kirjoituksesani erityisesti yritysten välisiin sopimussuhteisiin. Tällaiset sopimukset helposti mielletään globaaleiksi suhteiksi, joille on leimallista englanninkielisyys ja sopimusmallien angloamerikkalaistuminen eli osapuolten välisten ehtojen sääntely mahdollisimman kattavalla sopimuksella. Toisaalta on tärkeää huomata, että Suomessa on hyvin paljon sellaisiakin liike-elämän sopimuksia, ja sopimuksia ylipäätään, joilla ei ole lainkaan kansainvälistä kytkentää. Sopimussuhteen ulkomaisen kytköksen puuttuminen ei silti tarkoita sitä, etteikö muiden valtioiden oikeusjärjestelmillä ja niiden tuottamalla oikeuslähdemateriaalilla voisi olla jotakin merkitystä tällaisia sopimuksia koskevassa tutkimuksessa.

Suomen sopimusoikeutta koskevan oikeuskysymyksen tutkimiselle saattaa asettua haasteeksi se, että oikeuskysymystä koskeva oikeuskäytäntö on vähäistä. Näin on erityisesti kaupallisissa sopimussuhteissa, joita koskevista riidoista suuri osa ratkaistaan välimiesmenettelyssä. Tällainen on omiaan johtamaan siihen, ettei kaupallisia sopimuksia koskevaa yhtenäisempää julkista oikeuskäytäntöä välttämättä juurikaan muodostu. Suomessa on kaupallisia sopimuksia koskevaa sopimustyyppikohtaista lainsäädäntöä varsin vähän. Lisäksi jos sopimus ei tarjoa riittävän selkeää toimintaohjetta osapuolten välillä, on ratkaisua jäsennettävä muulla tavoin. Ulkomaisen oikeuslähdemateriaalin vertailu voi olla käyttökelpoisen argumentaatiokeino erityisesti silloin, kun kyse on lailla sääntelemättömästä tilanteesta ja jos kansallinen oikeustila on joltakin osin aukollinen tai epäselvä.

Vaikka ulkomaisen oikeuslähdemateriaalin hyödyntämisen osalta on muistettava oikeusjärjestelmäerot, ovat esimerkiksi kaupallisia sopimuksia koskevat perusongelmat ja niiden ratkaisemisen lähtökohdat Euroopassa ja myös kansainvälisemminkin melko samanlaisia. Sopimuksia koskevien lähtökohtien kansainvälinen samankaltaisuus helpottaa vertailevien argumenttien käyttämistä kansallista oikeutta koskevassa tutkimuksessa. Tästä nostan esimerkiksi väitöskirjani aiheen kaupallisten sopimusten irtisanomisesta.

Ulkomaisesta oikeudesta tulevia sääntelyratkaisuja sekä ulkomaista oikeuskäytäntöä ja kirjallisuutta voidaan pyrkiä käyttämään lisäargumenttina suoma-

* *Julia Ahlfors*, OTT, KTM, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto; Legal Counsel, Head of Contract Law, KPMG Oy. Kirjoitus perustuu Suomalaisen Tiedeakatemian oikeustieteen ryhmän tilaisuudessa Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys 24.11.2023 pidettyyn esitelmään.

laisen sopimusoikeuden oikeustilaa selvittäessä, vaikka tällaisella aineistolla ei voida suoraan perustella Suomen oikeuden alaisia sopimusoikeutta koskevia tulkintasuosituksia. Ulkomaisen oikeuden vertailu Suomen oikeustilaan saattaa silti toimia yhtenä osana oikeudellista ratkaisargumentaatiota.

Ulkomaiselle ratkaisukäytännölle, varsinkin common law -maille, ominainen varsin yksityiskohtaiseen päättelyyn ja argumentointiin perustuva ratkaisutyö voi tarjota lisäargumentteja suomalaisen oikeudelliseen harkintaan. Vertailulla voidaan pyrkiä ymmärtämään kotimaisen oikeuden tulkintaongelmia sekä parantamaan oikeudellista ratkaisargumentaatiota, oikeuden ennakoitavuutta ja oikeusturvan laatua. Kansallisen oikeustilan hahmottamisessa ja tulkintasuositusten antamisen apuna voidaankin hyödyntää oikeusvertailevia argumentteja.

Ulkomaisen oikeuden lakitekstien tai oikeuskäytännön käytännöllinen vertailu saattaakin olla hyödyllistä monessa mielessä. Sitä harjoittamalla voidaan lisätä ymmärrystä kansallisista oikeussäännöistä sekä täyttää aukot siltä osin kuin kansallinen oikeuslähteistö ei siihen kykene. Tällaisessa praktisessa oikeusvertailussa voidaan tyytyä matalampaan tavoitetasoon kuin perinteisessä oikeusvertailussa, eikä siinä pyritä tutkimaan ulkomaista oikeutta oikeudellisen käytännön tai oikeudellisen kulttuurin tasolla. Vaikka ulkomaiselle oikeudelle ei voida antaa vahvaa normatiivista sijaa tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa oikeuslähdeopin takia, voi sen sijaan tutkija hyödyntää vertailua vapaammin. Toki tällöinkin argumenttien käytössä on noudatettava varovaisuutta.

Suomalaisen sopimusoikeuden tutkimuksen argumentaatiolähteinä voidaan käyttää myös kansainvälisiä sopimusoikeuden periaatekokoelmia. Periaatekokoelmien käyttämisellä osana ratkaisargumentaatiota on yleensä pyritty osoittamaan sitä, että ratkaisu vastaa myös eurooppalaisia tai kansainvälisiä päälinjoja. Korkein oikeuskin on muutamassa sopimusoikeutta koskevassa ratkaisussaan tukeutunut nimenomaisesti tällaisiin mallisäännöksiin argumenttiapuna. Oikeuslähteenä näillä asiantuntijoiden koostamilla malliratkaisuilla ei kuitenkaan ole virallista asemaa kansallisesti eikä edes kansainvälisesti. Niistä voidaan silti hakea argumentaatiotukea sellaisissa tilanteissa, joissa oikeustila on aukollinen tai epäselvä. Samoin periaatekokoelmien kommentaarit voivat tarjota tulkinta-apua kansallisen oikeuskysymyksen ymmärtämiseen.

Arvioin väitöskirjatutkimuksessani hyödyntäessäni sopimusoikeuden kansainvälisiä periaatekokoelmia sääntelyratkaisu kerrallaan sitä, missä määrin niistä voidaan hakea argumentaatiotukea ja milloin niiden käyttäminen taas voi muodostua ongelmalliseksi Suomen sopimusoikeudessa. Huomasin tutkimuksessani, että eräiltä osin periaatekokoelmat erosivat suomalaisista irtisanomista koskevista lähtökohdista olennaisesti. Tutkimuksessa ei olekaan syytä antaa minkäänlaista vakioarvoa periaatekokoelmien lähtökohdille vaan on syytä pitää mielessä, että periaatekokoelmien tarjoamien argumenttien hyväksyttävyyden ja sovellettavuuden vaihtelevat. Kansainvälisten periaatekokoelmien sopimusoikeutta

koskevat sääntelyratkaisut voivatkin saada vaihtelevan argumenttiarvon riippuen niiden tarkemmasta sisällöstä ja suhteesta Suomen oikeustilaan.

Olen tuonut kirjoituksessani esille näkökulmia siitä, miten ulkomaista oikeutta voidaan hyödyntää kansallista oikeutta koskevassa tutkimuksessa. Haluan kuitenkin lopuksi tuoda esiin kaikista tärkeimmän näkökohdan suomalaisen oikeuden tutkimuksesta. Emme voi olettaa, että ulkomailta meille tarjottaisiin vastauksia kansallisten oikeuskysymysten ratkaisemiseen. Suomalainen oikeuselämä tarvitseekin Suomen oikeutta koskevaa kansallista tutkimusta – nyt ja tulevaisuudessa.

Oikeudenalojen kansallisuus ja kansainvälisyys nyt ja tulevaisuudessa: perhe- ja jäämistöoikeus sekä kansainvälinen yksityisoikeus

1. Johdanto

Pohdin pitkään sitä, mistä kulmasta tarttuisin alustuksessani otsikkoni teemaan kiinni, koska vaihtoehtoja olisi useampia. Päädyin siihen, että tarkastelen perhe- ja jäämistöoikeuden sekä kansainvälisen yksityisoikeuden kansallisuutta ja kansainvälisyyttä näille oikeudenaloille paikantuvan kotimaisen tutkimuksen näkökulmasta. Esitelmäni keskiöön asettuu kysymys siitä, miksi ja miten vieraan valtion oikeudellista informaatiota tulisi oikeustutkimuksessamme minun nähdäkseni hyödyntää. Esitykseni alku on pyhitetty aineelliselle perhe- ja jäämistöoikeudelle, ja loppuosassa otan esiin näille oikeudenaloille paikantuvat kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset ja näitä koskevan tutkimuksen. Esitelmäni loppuun kokoon joitakin yleisempiä johtopäätöksiä oikeusvertailusta metodina. Paljon tärkeitä asioita ja näkökohtia jää tässä lyhyessä alustuksessani käsittelemättä.¹ Keskustelu siis jatkokoon tämän tilaisuuden jälkeenkin.

2. Oikeusvertailun tehtäväkuva perhe- ja jäämistöoikeudessa

Perheoikeuden alalla oikeusvertailevan informaation hyödyntäminen on liittynässä siihen, mistä asiakokonaisuudesta on kyse. Perheoikeushan on perinteisesti systematisoitu nimioikeuteen, edunvalvontaoikeuteen, lapsioikeuteen ja

* *Tuulikki Mikkola*, OTT, professori, Turun yliopisto. Kirjoitus perustuu Suomalaisen Tiedekatemian oikeustieteen ryhmän tilaisuudessa Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys 24.11.2023 pidettyyn esitelmään.

1. En tarkastele esityksessä esimerkiksi vertailevan aineiston hyödyntämistä oikeuslähdeoppimme näkökulmasta. Ks. tästä Thomas Wilhelmsson, Siviilioikeuden hiipivä eurooppalaistuminen ja Suomen oikeuslähdeoppi. *Lakimies* 7–8/2020, s. 1172–1196.

parisuhdeoikeuteen.² Kansainvälisen oikeudellisen informaation hyödyntämisen näkökulmasta nämä ovat erilaisia oikeudenaloja, koska lapsioikeudessa ja edunvalvontaoikeudessa kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet saavat oikeuslähteinä erityistä merkitystä. Kansainvälisen oikeudellisen informaation hyödyntäminen onkin sekä lapsioikeudessa että edunvalvontaoikeudessa yhtäältä luonteavaa ja toisaalta välttämätöntä, ja tämä näyttäytyy selvästi myös kummallekin oikeudenalalle paikantuvassa tutkimuksessa. Sen sijaan parisuhde- ja jäämistöoikeus on kulttuurisesti korostetun sensitiivisiä oikeudenaloja, ja viittaukset esimerkiksi kansainvälisiin ihmisoikeusinstrumentteihin ovat kokonaisuutena arvioiden suhteellisen harvinaisia. Kulttuurisesti sensitiivisellä oikeudenalalla on selvät kansalliset ominaispiirteet, eikä säännösten maantieteellisesti laaja yhtenäistäminen ole kovinkaan realistinen tavoite ainakaan lähitulevaisuudessa. On perusteltua myöntää, että oikeudenalan kansallinen luonne vaikuttaa kansainvälisen aineiston hyödyntämisen välttämättömyyteen esimerkiksi perinteisen lainopin alueella.

Toisaalta vaikka parisuhde- ja jäämistöoikeudessa on kyse kulttuurisesti sensitiivisistä ja siten luonteeltaan voimakkaat kansalliset erityispiirteet omaavista oikeudenaloista, ei tutkimus näilläkään aloilla ole meillä ollut vailla vertailevia viitteitä. Pohjoismaisen oikeusyhtenäisyyden vuoksi muilla Pohjoismailla on luonnollisesti ollut tässä suhteessa erityisasema. Pohjoismaiseen oikeuteen viittaamisen taustalla on oikeuden yhtenevyys, joka oikeuttaa ja joissakin tapauksissa jopa velvoittaa parisuhde- ja jäämistöoikeudellisten tulkintasuositusten hakemiseen tai vahvistamiseen esimerkiksi Ruotsin oikeudesta.³

Nykyisin vertailun kohdevaltiot ovat monimuotoistuneet perhe- ja jäämistöoikeudellisessa tutkimuksessa. Tälle on luonnollisesti useita selittäviä tekijöitä, joista yksi on uskoakseni tai pikemminkin toivoakseni se, että oikeusvertailun eri funktiot ovat käyneet tutkijoille tutuimmiksi – vertailun kohdevaltioksi ei välttämättä valikoidu valtio, jonka oikeusjärjestelmä vastaa mahdollisimman hyvin Suomen oikeutta. Muistan näet edelleen monet keskustelut 1990-luvulta, ajalta, kun kirjoitin väitöskirjaani vieraan oikeudellisen informaation hyödyntämisen edellytyksistä. Kuulin useaan otteeseen, usealta eri taholta, että oikeusvertailua ei jäämistöoikeudessa kannata tehdä, jos kohdejärjestelmä eroaa Suomen oikeudesta. Minua nämä kannanotot eivät vakuuttaneet eivätkä vakuuttaisi vielääkään, jos joku tohtisi tällaisia väitteitä esittää. Vieraan oikeudellisen informaation hyödyntämisellähän on monta mahdollista funktiota, ja omasta oikeudestamme eroaviin oikeudellisiin järjestelmiin tutustuminen voi tapahtua havahduttavassa

2. Tämä perinteinen tapa systematisoida perheoikeutta ei ole ainoa mahdollinen, mutta systematisointiin liittyvät kysymykset eivät ole esitykseni keskiössä enkä siksi tarkastele asiaa em. huomiota tarkemmin.

3. Pohjoismaisesta laki- ja sopimusyhteistyöstä ks. kootusti Matti Niemivuo, Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari 2020, s. 60–61.

ja sivistävässä tarkoituksessa. Näin luodaan esimerkiksi pohja kansainväliselle oikeudelliselle vuorovaikutukselle ja kansainväliseen lakiyhteistyöhön osallistumiselle. Kommunikaatio ulkomaisten juristien kanssa on hankalaa, jos ei täysin mahdotonta, ilman ulkomaisten lakimiesten ajattelutapojen ymmärtämistä.⁴ Lisäksi kun esimerkiksi kansallisessa lainvalmistelutyössä perehdytään vieraiden oikeusjärjestelmien lainsäädäntöön, on Matti Niemivuon mukaan tällöin pyrkimyksenä aidon oikeusvertailun tason saavuttaminen ja se, että vertailevaa tietoa käytetään lainvalmistelussa aidosti hyväksi. Tämä ei välttämättä merkitse sitä, että kansalliseen oikeuteen omaksutaan aina ulkomaisia ratkaisuja – oikeusvertailu voi lainvalmistelutyössä johtaa myös vaihtoehtojen kartoituksen myötä poissuljentaan.⁵

Yksi keskeinen syy sille, miksi nimenomaan englanninkieliseen aineistoon viittaaminen on lisääntynyt, on varmastikin se, että meillä on tarvetta nimenomaan käytännölliselle vertailulle. Tarkoitan tällä sitä, että globalisoituneessa maailmassa perhesuhteet kansainvälistyvät yli pohjoismaisten ja eurooppalaisten rajojen. Siksi meidän pitää pyrkiä hyvin vieraidenkin oikeusjärjestelmien, erilaisten oikeuskulttuurien, aitoon ymmärtämiseen: esimerkiksi islamin oikeuden mukaisten perheoikeudellisten käsitteiden ja sääntöjen hahmottamiseen ja niiden yhteensovittamiseen oman oikeutemme oikeudellisten käsitteiden ja säännösten kanssa. Kun on kyse järjestelmästä, jossa oikeuskielenä on esimerkiksi arabia, joutuu tutkimuksessa turvautumaan usein muilla kielillä, kuten englanniksi, julkaistuihin aineistoihin.

3. Oikeusvertailu ja kansainvälinen yksityisoikeus

Aikaa myöten valtioiden rajat ovat tulleet vähemmän merkityksellisiksi ihmisten toiminnan kannalta. Viime vuosina on tapahtunut huomattavaa oikeussuhteiden kansainvälistymistä, ja tarvitsemme kansainvälisen yksityisoikeuden säännöksiä. Näiden säännösten avulla ratkaistaan, onko suomalaisilla viranomaisilla toimivaltaa kansainvälisen oikeussuhteen ratkaisemiseen. Vastauksen ollessa myönteinen Suomessa sovellettaviksi tulevat kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset määrittävät oikeussuhteeseen sovellettavan lain. Suomessa sovellettavat säännökset ratkaisevat myös suhtautumisemme vieraassa valtiossa tehtyyn lainkäyttöratkaisuun.⁶

4. Tieteen termipankki, Oikeustiede: hakusana vertaileva oikeustiede | oikeusvertailu osoitteessa https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:vertaileva_oikeustiede (vierailtu 19.12.2023).

5. Matti Niemivuo, Kansallinen lainvalmistelu. Kauppakaari 2002, s. 82–84.

6. Risto Koulu, Kansainvälinen varallisuus oikeus pääpiirteittäin. WSOY 2005, s. 11–15.

Suomen kansainvälinen yksityisoikeus muodostuu Suomessa sovellettaviksi tulevista säännöksistä. Nimestään huolimatta kyse ei olekaan kansainvälisestä, valtioiden välisestä yhtenäisoikeudesta. Tosin kansainvälisen yksityisoikeuden kansainvälinen yhdenmukaistaminen on hyvin toivottavaa, jotta useaan oikeusjärjestelmään liittyvät oikeusriidat saataisiin tehokkaasti ratkaistua mahdollisimman ennakoitavalla tavalla.⁷ Maailmansotien välissä saatettiin voimaan tärkeitä yhteispohjoismaisia valtiosopimuksia kansainvälisen yksityisoikeuden alalla.⁸ Lisäksi erityisesti Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa on tehty jo pitkään töitä kansainvälisen yksityisoikeuden säännösten yhtenäistämiseksi erilaisin yleissopimuksin. Parisuhde- ja jäämistöoikeudessa kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntely on nyttemmin saanut vahvan eurooppalaisen leiman EU-asetusten myötä. Jos sääntelyllä on välitön kansainvälinen tausta, on hankala nähdä, miten oikeustiede voisi kehittyä ja pysyä ajan hermolla, jos se käpertyy kotimaiseen kuplaan.⁹

Toisaalta kansainvälinen yksityisoikeus on liittynässä oikeusvertailuun hyvin konkreettisella ja käytännöllisellä tavalla lainvalinnan kautta. Toimivaltainen foorumi ja sovellettavat säännökset voivat näet erkaantua, ja tuomioistuimessa tulee sovellettavaksi vieraan valtion oikeus. Tässä yhteydessä haluan painottaa, että kansainvälinen yksityisoikeus ei mahdollista soveltamistoiminnan arvosidonnaisuutta perhe- ja jäämistöoikeuden alalla vaan vierasta oikeutta tulee kunnioittaa niin pitkälle kuin mahdollista. Kansainvälisen yksityisoikeuden näkökulma onkin arvorelativistinen, kuten Markku Helin on kirjoittanut.¹⁰ Se, mihin saakka vierasta oikeutta kunnioitetaan, riippuu oikeuskysymyksestä ja Timo Eskon muistuttamin tavoin myös siitä, miten kiinteästi asia liittymiensä kautta kytkeytyy Suomen oikeusjärjestelmään. Vieraan oikeuden hyväksymiselle on kuitenkin rajansa, mutta jotta näitä rajoja voi piirtää – ja vieraan valtion lakia ylipäättään soveltaa – tulee meidän lähteä siitä, että vieraan valtion oikeudesta tulisi pystyä etsimään luotettavaa oikeudellista informaatiota. Torjuminen edellyttää näet tietoa yhtäältä yksittäisestä säännöksestä ja toisaalta sen soveltamis-kontekstista. Mekaaninen poissuljenta normin sanamuodon perusteella ei ole kansainvälisen yksityisoikeuden doktriinissa sallittua.

7. Markku Helin, Suomen kansainvälinen perhe- ja jäämistöoikeus. Alma Talent 2020, s. 11, on kiinnittänyt huomiota kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansainvälisen yksityisoikeuden keskinäiseen jännitteeseen. Tämä keskustelu rajautuu tärkeydestään huolimatta esitykseni ulkopuolelle tilan puutteen vuoksi.

8. Niemivuo 2020, s. 61.

9. Ahti Saarenpää – Juhana Riekkinen, Oikeusinformatiikan perusteet. Lapin yliopisto 2023, s. 24. Ks. myös Niemivuo 2020, s. 126, jossa kirjoittaja muistuttaa, että lakihanke saattaa tulla Suomesa vireille eri tavoin. Merkittävä erottava tekijä on se, onko kysymyksessä puhtaasti kansallinen eli kotoperäinen lakihanke vai onko kyseessä EU-lähtöinen tai kansainvälisestä sopimuksesta tai velvoitteesta johtuva lakihanke. Nykyisin yhä useammassa tapauksessa taustalla on näistä viimeksi mainittu.

10. Helin 2020, s. 9.

4. Lopuksi

Olen tässä lyhyessä alustuksessa pohdiskellut sitä, miksi oman oikeuskuplan ulkopuolelle on joissain asioissa järkevää tai välttämätöntäkin astua. Muistutin myös, että vertailulla voi olla monenlaisia funktioita. Kun vertailun tavoitteet voivat olla erilaisia, ei vertailulla ole myöskään kaikissa tapauksissa metodisesti yhtenevää sisältöä.¹¹ Omassa tutkimustyössäni vertailevaa aineistoa on hyödynnetty osin hyvin konkreettisesti tarkoituksessa, mutta samalla olen pyrkinyt läpileikkaavasti havahduttamaan lukijan oikeusajattelulle tyypillisten järjestelmäkohtaisten rakenteellisten eroavuuksien olemassaoloon. Tavoitteenani on ollut yhtäältä osoittaa, että kontekstin poissulkeva pykälävertailu ei tuota välttämättä oikeasuhtaisia johtopäätöksiä vieraan valtion oikeudesta. Toisaalta tavoitteenani on ollut perspektiivin avartaminen ja muiden oikeusjärjestelmien mahdollisimman pitkälle ulottuva kunnioittaminen.¹² Kunnioittamisessa auttaa se, että lapioi itsensä mahdollisimman syvälle vieraaseen järjestelmään: mitä syvemmälle maaperään itsensä kaivaa, sitä selvemmäksi käyvät ne juurisyyt, mistä säännöseroavuudet järjestelmien välillä kumpuavat. Ymmärrys lisää automaattisesti suvaitsevaisuutta.

Olipa vertailevan aineiston hyödyntämisen tarkoitus mikä tahansa, tulee oikeustieteen palvelutehtävänsä täyttääkseen olla perusteltua, uskottavaa, johdonmukaista ja laadukasta. On tärkeää, että vertailevan aineiston hyödyntämisen funktio tulee kysymyksenasettelun yhteydessä selvitettyksi ja lukijalle annetaan myös selko siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet kohdevaltioiden valintaan. Lisäksi on tärkeää, että vertailun kohdevaltion säännöksiä pyritään tulkitsemaan autenttisesti. Pyrkimys autenttisuuteen tarkoittaa sitä, että oikeutta tarkastellaan järjestelmän sisältä päin ja sen oikeudelliset toimijat ja toiminnot otetaan huomioon. Verkkooyhteiskunnassa digitaalinen aineisto voi olla helposti saatavilla, mutta tämä on samalla lisännyt tarvetta vankistaa informaatiolukutaitoa, kuten Ahti Saarenpää on todennut. Vertailevissa tutkimuksissa säännöstasolle ei ole mahdollista jäädä vaan tutkijan on perehdyttävä oikeusjärjestyksen taustalla vaikuttaviin pysyvämpiin rakenteisiin sekä huomioitava ideat, olettamat ja

11. Tieteen termipankki, Oikeustiede: hakusana vertaileva oikeustiede | oikeusvertailu osoitteessa https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:vertaileva_oikeustiede (vierailtu 19.12.2023). Heikki E. S. Mattilan kirjoittamassa tekstissä todetaan, että ei ole asianmukaista puhua yksikössä vertailevan oikeustieteen metodista vaan meidän tulisi puhua monikossa metodeista.
12. Koulu 2005, s. 15, on osuvasti todennut, että sekä kansainvälinen yksityisoikeus että oikeusvertailu tarjoavat ratkaisuja konkreettisiin oikeusriitoihin, minkä lisäksi ne molemmat totuttavat eri oikeusjärjestysten olemassaoloon ja hävittävät näin uskon oman oikeusjärjestyksen paremmuudesta.

uskomukset, joiden nojalla voimassa oleva oikeus tunnistetaan ja tulkitaan.¹³ Vertailun kohdevaltion ja tutkimuksen kysymyksenasettelun perusteella ratkeaa se, kuinka syvällisesti kohdevaltion oikeuskulttuurisiin elementteihin ja yleiseen oikeuskäsitykseen tulee paneutua. Yhteiskunnalliset lähitieteet saavat erityistä huomiota, jos ne ovat suodattuneet oikeuskulttuuriin ja vaikuttavat siten oikeudellisen profession toimintaan – näkemyksiin oikeudesta, oikeudellisen materiaalin tulkinnasta sekä oikeudellisesta argumentaatiosta.¹⁴

13. Oikeusvertailun ”oikea” metodi oli väitöskirjani keskeinen teema. Tutkimuskysymys siinä oli, mitä vieraasta oikeusjärjestelmästä tulee ymmärtää, jotta siitä hankittu oikeudellinen informaatio voi jalostua tiedoksi. Ks. Tuulikki Mikkola, Oikeudellisen tiedon yhtenevyys ja sen esteet: jäämistöoikeudellisen informaation yhtenevyys. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1999.

14. Mikkola 1999, s. 379. Myös Saarenpää – Riekkinen 2023, s. 19.

Asianajajan näkökulma: missä määrin ja millä tavoin suomalainen akateeminen oikeustutkimus palvelee oikeudellista elämää?

Kuten kunnon juristin kuuluu, aloitan minäkin kirjoitukseni viittauksella lakipykälään. Nimittäin aihepiirin kannalta keskeiseen yliopistolakiin (558/2009), jonka 2 §:n mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä. Saman pykälän mukaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa ja edistää tutkimustulosten yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Asianajajana tulkitseen tätä pykälää yliopistoille laissa asetettuna yhteiskunnallisena palvelutehtävänä, joka merkitsee muun ohella tutkimustiedon tuottamista myös asianajajakunnan tarpeisiin. Tarkemmin kysymys on akateemisen tutkimusmateriaalin tuottamisesta sellaisia tilanteita varten, joissa asianajaja pyrkii toteuttamaan hänelle laissa uskottuja tehtäviä ja pyrkii tässä tehtävässään uskottavasti tulkitsemaan lakia päämiehelleen edullisella tavalla. Näin menetellessään asianajajakunta on osaltaan turvaamassa oikeusvaltioperiaatetta ja oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Asianajajan tärkein tehtävä on siis ajaa päämiehensä etua. Asianajajan tapaohjeen mukaan asianajaja on velvollinen lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen parhaan kykynsä mukaan valvomaan asiakkaansa etua ja oikeutta. Tapaohjeen tarkoittama asianajajan ”paras kyky” merkitsee nähdäkseni ilman muuta sitoutumista tieteellisesti tuotettuun tutkimustietoon ja sen tuntemiseen.

Päämiehen edun tavoittelussa kriittisiksi komponenteiksi muodostuvat usein, asianajajan oman ammattitaidon lisäksi, jutun hoitamiseen käytettävissä oleva aika ja usein vielä merkittävämmiin tietty taloudelliset reunaehdot.

Näissä päämiehen edun turvaamisen leikkauspisteissä (ammattitaito, aika ja raha) ilmenevät usein myös akateemisen tutkimustiedon tarve ja merkitys asianajotyölle kaikkein selvimmin. Asianajaja käyttää tutkimustietoa tukemaan käytännön asianajotyössä esitettäviä argumentteja nopeuttaakseen argumenttien rakentamista – koska kaikkea tulkintamateriaalia ei tarvitse selvittää alusta saakka eikä tämä tietysti olisi mahdollistakaan – ja mahdollistaakseen päämiehelle kustannustehokkaan ja samalla oikeudellisesti kestävä juttu hoitamisen. Kaikki tämä on osa päämiehen oikeusturvaa.

* *Henna Pajulammi*, OTT, VT, asianajaja. Kirjoitus perustuu Suomalaisen Tiedeakatemian oikeustieteen ryhmän tilaisuudessa Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys 24.11.2023 pidettyyn puheenvuoroon.

Tutkimustiedon merkitys kirkastuu erityisesti kiperien juttujen yhteydessä, joissa lain tulkintatilanne on epäselvä, ainutlaatuinen tai monimutkainen. Tiedon tarve korostuu siten erityisesti laajoissa ja vaativissa toimeksiannoissa. Liikejuridiikan alalla, jota itse edustan, asianajotyössä hyödynnetään suomalaista oikeustieteellistä tutkimusta päivittäin. Oikeuskäytännön ohella saatavilla olevan kotimaisen tutkimustiedon ajantasaisuus ja laatu ovat aivan kriittisen tärkeitä asioita käytännön asianajotyössä, jossa haetaan jatkuvasti tulkintasisältöjä kirjoitetulle laille. Yksittäisen tutkijan kirjoitukset saattavatkin muodostua korkeaksi auktoriteetiksi oikeuslähteiden joukossa, mikä tarkoittaa akateemisen sektorin merkittävää valta-aspektia oikeudellisissa käytännöissä.

Konkreettisesti tutkimustieto palvelee usein jo heti toimeksiannon alkumetreiltä saakka, kun ryhdytään selvittämään jutun oikeudellisesti relevantteja kysymyksiä. Voidaan tarvita tulkinta-apua heti jo siihen, onko jokin tietty tapahtumainkulku oikeudellisesti merkityksellinen jutun kannalta tai kun juttua rakennetaan ja koetetaan perustella vastapuolen rakentamia oikeudellisia argumentteja vastaan. Usein asetelma on sellainen, jossa asianajaja pyrkii lopulta vakuuttamaan tuomioistuimen oman kantansa paremmuudesta ja esittää kantansa tueksi oikeustieteellistä tutkimusta esimerkiksi artikkelin tai kirjasitaatin muodossa.

Oikeustutkimusta tehdään Suomessa eri metodien sateenvarjojen alla. Asianajotyön kannalta merkittävää – ja uskaltanen sanoa merkittävintä – on erityisesti kotimainen lainopillinen tutkimus. Syy lainopillisen tutkimuksen keskeiseen merkitykseen on ilmeinen. Käytännönläheiset oikeudelliset ongelmat ratkeavat selvimminkin käytännönläheisen tutkimuksen turvin. Laajassa mielessä lainoppi eli oikeusnormien tulkinta ja systematisointi tuottaa asianajotyöhön sellaista lisäarvoa, jota ei voi eikä saa jättää asianajakunnan oman aikaresurssin tai harastuneisuuden varaan.

Aina eivät tietysti lainopillisen tutkimuksen tulokset riitä käytännön työelämässäkään. Joudutaan kriittisen oikeuspositivismin termein turvautumaan pintatasoa syvemmälle oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteisiin. Joudutaan esimerkiksi pohtimaan jonkin oikeudenalan yleisiä oppeja ja periaateristiriitoja tai rakentamaan argumentaatiota aukkotilanteessa, jossa laki tai oikeuskäytäntö ei lausu tilanteesta mitään. Tämä vie asianajotyön perinteistä lainoppia kauemmas, jolloin asianajajan tietynlainen akateemiseen tutkimukseen nojautuva sivistyneisyys punnitaan. Voidaan esimerkiksi sanoa, että on mahdotonta tai jopa vaarallista toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä, jollei tunne oikeuslähteitä ja oikeuslähteitä. Tämä sisältää muutakin kuin pintatason työkaluja.

Tutkimuksen laatu, siis esimerkiksi uskottavuus, selkeys ja perusteellisuus, ratkaisee myös tutkimustulosten käyttökelpoisuutta käytännön työssä. Jos tutkimustekstin lukija, esimerkiksi nyt asianajaja, joutuu kovasti ponnistelemaan, että mitä tutkija mahtaa tarkoittaa ”diskurssianalyttisella vivahteella” tai ”transnationaalisella frekvenssillä”, voi tutkimuksen hyöty käytännön elämälle jäädä

vähäiseksi. Nähdäkseni tutkimusta kirjoittaessa tulisikin pitää mielessä Aarnion ohje kohdeyleisöstä (auditoriosta) eli siitä, kenelle tutkimusta kirjoitetaan. Mikäli tutkimus on tarkoitettu käytännön työelämän tarpeisiin eikä esimerkiksi akateemiselle yleisölle, tulisi sen näkyä tiettyä myötäkarvaisuutena lukijan todellisuuteen nähden. Mikäli esimerkiksi tavan asianajaja pystyy marraskuuisessa rätäsateessa kylmenneen kahvin äärellä, ilman akateemista jatkotutkintoa ja sivistysanakirjaa, ymmärtämään tutkimuksen tarkoituksen ja johtopäätöksen, ollaan jo melko pitkällä. Mikäli edellä mainitut kriteerit eivät täyty, voi tutkimus sinänsä olla sivistävä ja kiinnostava, mutta se ei ehkä niinkään palvele käytännön työelämää.

Uskon, että moni asianajaja toivoisi, että oikeustutkimus tarjoaisi käyttöön Hannu Tolosen tarkoittaman oikeuden kaleidoskoopin. Kun asianajaja ryhtyy tutkimaan akateemisen lähdeaineiston sisältöä jonkin tietyn jutun näkökulmasta, on ideaalitalanne sellainen, jossa useat eri tutkijat ovat kirjoittaneet ehkä hieman eri vivahtein tai hieman eri näkökulmasta jostakin tietystä aiheesta. Tällöin asianajajan on mahdollista vertailla aihepiiriin eri tulkintavaihtoehtoja ja tunnustella akateemista ”diskurssia” hoidettavana olevaan juttuun nähden.

Anekdoottina tähän: Erään kansainvälisen välimiesmenettelyn kirjallisessa vaiheessa rakensimme syvälle käyvää kirjelmää, jonka substanssi koski suomalaista sopimusoikeutta ja välimiesmenettelyn prosessisääntöjä. Lähes jokaisessa (siis useassa kymmenessä) alaviitteessä oli maininta: ”See, Mika Hemmo”. Lontoolaiset kollegamme tiedustelivat meiltä kirjelmän luettuaan varovaisen englantilaiseen tapaan: ”So, who is this Mr. Hemmo?” Olimme tietysti onnekaassa asemassa siksi, että meillä oli tätä laadukasta oikeuskirjallisuutta ja tutkimustietoa, johon viitata argumentaatiomme tueksi. Kuitenkin tietynlainen Tolosen esiin nostama oikeuden kaleidoskooppi jää puuttumaan, jollei tietystä aihepiiristä voida viitata kuin yhteen tai kahteen tutkijaan.

Asianajajan näkökulma oikeustieteelliseen tutkimukseen saattaa edustaa tietynlaista konservatismia. Monimetodinen, rajat ylittävä tutkimus sekä *de lege ferenda* -tutkimus palvelevat eri kontekstissa ja ehkä lainoppiin nähden pidemmällä tarkastelujänteellä kotimaista oikeudellista elämää, myös asianajolaitosta. Asianajajan konservatiivinen suhtautuminen ei siis tarkoita sellaista absolutismia, jossa tietty metodologinen pluralismi hylättäisiin liian korkealentoisena tai konkreettiseen elämään liittymättömänä. Väyliä teorian ja konkretian välillä on kuitenkin ylläpidettävä, jotta oikeudellisen tutkimuksen yhteiskunnallinen palvelutehtävä voi käytännön työelämässä toteutua.

Asianajajakunnassa on myös pantu merkille ehkä osin yliopiston rahoitusmalleihin liittyvä kehityssuunta, jossa kansainvälinen tutkimusote nousee kotimaisen tutkimuksen rinnalle ja ohi. Tämä kehitys on nähdäkseni näkynyt myös jopa tiedekuntien perinteisten oppiaineiden oppituolien lakkauttamisena ja kotimaiseen ”perinteiseen lainoppiin” nojautuvan akateemisen tutkimuksen tietynlaisena epämuodikkautena. Uskoisin, että aika moni asianajajakunnasta

toivoo kuitenkin perinteisiä oppiaineita vaalittavan ja lainopillista tutkimusta harjoitettavan. Pysymistä perusasioiden äärellä.

Kun yliopistot ja tiedekunnat tähtäävät huippututkimukseen, on kehityskulku ilman muuta kansainvälisten, rajat ylittävien tutkimusten suunnassa. Samaa kunnianhimon tasoa tulisi nähdäkseni tavoitella myös oikeustieteellisessä opetuksessa. Huippuopetus edellyttää kuitenkin, ainakin asianajajan näkökulmasta, pysymistä sinnikkäästi tiettyjen perusasioiden äärellä. Näin on siksi, että uuden asianajajasukupolven ammattiin kasvaminen ei tällöin jäisi liiaksi työssäoppimisen varaan vaan vankka käytännönläheinen kivijalka rakentuisi jo opiskeluaikana. Ja tästä näkökulmasta kotimaisen oikeustutkimuksen soisi pitävän kiinni omista juuristaan ja lähteistään.

Vastauksena puheenvuoron pääaiheeseen. Suomalainen akateeminen oikeustutkimus palvelee asianajotoimintaa merkittävällä tavalla. Oikeudenhoidon kannalta on aivan keskeistä, että kotimaiset yliopistot tuottavat laadukasta akateemista tutkimusta (ja opetusta) käytännön työelämän tarpeisiin. Koska tuomitsemistoiminnan tulee perustua lakiin, on oltava olemassa luotettavaa ja laadukasta tutkimustietoa, jonka perusteella lakia voidaan käytännön työelämän tilanteissa tulkita. Tulkintatilanteiden keskiössä muodostuvat edellytykset oikeudellisten riitojen sopimiselle, voittamiselle tai häviämislle. Tulkintavälineistöä on oltava riittävästi, jotta se mahdollistaa laadukkaasti asianajotehtävän hoitamisen molemmiin puoliin ja jotta kotimainen lainkäyttö voi olla oikeudenmukaista, perusteluiltaan läpinäkyvää ja hyväksyttävää. Oikeusvaltio turvataan osaltaan sillä, että oikeustutkimus ja asianajajakunta käyvät vuoropuhelua tämän ajan tiedontarpeesta. Tutkimuksen ja käytännön työelämän integraatio on tässä aivan keskeistä.

Oikeustieteellisen tutkimuksen trendit käytännön liikejuridiikan näkökulmasta

1. Tutkimuksen roolista oikeuden arjessa

Yrityselämän liikejuristeille on tyypillistä hyvin (usein liian) pitkälle menevä pragmaattisuus oikeudellisessa ajattelussa. Moni liikejuristi voisi siksi spontaanisti sanoa, että oikeustieteellisellä tutkimuksella ei ole mitään roolia hänen työssään. Tämä ei kuitenkaan suinkaan pidä paikkaansa, jos asiaa miettii lainkaan perusteellisemmin.

Oikeustieteellisen tutkimuksen syvälinen merkitys on luonnollisesti suuri koko käytännön oikeuselämälle. Oikeudenalojen periaatteiden kehittäminen sekä oikeusnormien tulkinta ja systematisointi ovat välttämättömän tärkeitä tutkimuksen antia myös käytännön juristeille. Nämä tutkimuksen hyödyt välittyvät käyttäjille pääasiassa oikeuskirjallisuuden välityksellä. On hyvin tarpeellista, että saatavilla on ammattikirjallisuutta, josta löytyy luotettavia normien tulkintasuosituksia. Tällaista oikeuskirjallisuutta tuskin voitaisiin tehdä ilman taustalla vaikuttavaa oikeustieteellistä tutkimusta.

Lisäksi on huomattava, että oikeustieteellinen tutkimus vaikuttaa opetuksen kautta koko juristikuntaan. Vaikutusreittejä on ainakin kaksi. Ensinnäkin eri oikeudenalojen opetuksessa tieteenkin huomioidaan tuore tutkimus esimerkiksi luento-opetuksessa ja oppikirjojen valinnassa. Toiseksi tutkimus vaikuttaa siihen, mitä ylipäänsä opetetaan ja mitä ei opeteta. Jos tutkimus painottuu oikeuden uusiin ilmiöihin, on luontevaa, että opetuskin painottuu niihin ja vanhana pidetty jää vähemmälle huomiolle.

* Sakari Wuolijoki, OTT, dosentti, Helsingin yliopisto; Nordean Suomen-toimintojen lakiasianjohtaja. Kirjoitus perustuu Suomalaisen Tiedeakatemian oikeustieteen ryhmän tilaisuudessa Oikeustieteen kansallisuus ja kansainvälisyys 24.11.2023 pidettyyn esitelmään.

2. Vallitsevia trendejä ja niiden vaikutus tutkimuksen hyödynnettävyyteen käytännössä

2.1. Tutkimuksen kansainvälisyys

Tässä Suomalaisen Tiedeakatemian tilaisuudessa pääteemana on ollut kansainvälinen ja kansallinen tutkimus. Tutkimuksen kansainvälisyydellä voidaan viitata moneen asiaan. Kyse voi olla esimerkiksi tutkimuksen tekemisestä ulkomaisessa yliopistossa, tutkimuksen julkaisemisesta kansainvälisesti tai tutkimusaiheen kansainvälisyydestä. Tarkastelen itse aihetta aluksi juuri tutkimusaiheen kansainvälisyyden kannalta.

Se, että tutkimuksessa ei rajauduta pelkkiin kansallisen lain aiheisiin, on liike-elämän kannalta usein hyödyksi. Keskisuurten ja suurten yritysten toiminta on lähes aina kansainvälistä. On tutkimusaiheita, joita ei olisi mielekästäkään tutkia vain kansallisen lain kannalta. Esimerkiksi käy Anu Bradfordin laaja hiljattain palkittu Digital Empires -niminen tutkimus teknologiaa koskevasta sääntelystä kolmella mantereella.¹ Varsinkin IT-teknologian sääntely on ylikansallista, mikä onkin ymmärrettävää, koska IT-alan käytännön teknologiat ja liiketoimintamallitkin ovat usein sitä. Ajankohtaisista kansainvälistä tutkimusotetta edellyttävistä aiheista voi ottaa esille myös talouspakotteet. Talouspakotteita koskevien lakien, sääntöjen ja määräysten noudattamisessa on käytännössä usein kyse EU:n, Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian sääntelyn yhteen nivomisesta. Yrityksen in-house-juristin työssä ulkomaisenkin oikeuden huomioon ottaminen on arkea. EU-oikeuden tuntemus on luonnollisesti välttämätöntä, mutta liikejuridiikassa on usein tunnettava myös kansainvälisen yksityisoikeuden periaatteita tai toisen valtion kansallista oikeutta.

Toisaalta kotimainenkin oikeus on yhä liikejuristin työn ytimessä. Hyvin suuri osa käytännön työstä on edelleen suomalaisen sääntelyn tulkintaa. Yritysjuristit ja yrityksiä neuvovat asianajat työskentelevät vaikkapa työsopimuslain, osakeyhtiölain tai verolakien parissa.

Voidaan myös sanoa, että kansainvälisen oikeuden tai toisten valtioiden kansallisen oikeuden ymmärtäminen on huomattavan vaikeaa, jos pohjalla ei ole kotimaisen oikeuden syvällistä osaamista. Yllättävän usein onkin niin, että toisessa maassa omaksuttu sääntelyratkaisu muistuttaa kotimaista, vaikka taustalla ei olisi mitään EU-direktiiviä.

On kuitenkin huomattava, että kansainvälinen tutkimusaihe ei sinänsä tietenkään vielä merkitse sitä, että tutkimus olisi käytännön liikejuridiikan kannalta hyödyllinen. Kansainvälistyyppisen tutkimuksen aihe voi, aivan kuin kotimai-

1. Anu Bradford, Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology. Oxford University Press 2023. Financial Times -lehti on valinnut tutkimuksen yhdeksi vuoden 2023 parhaista.

senkin, olla liian teoreettinen tai marginaalinen, jotta sillä olisi käytännön relevanssia.

Kokoavasti voidaan todeta, että oikeustieteen kansainväliset tutkimusaiheet voivat olla käytännön liikejuridiikan kannalta hyvin hedelmällisiä mutta tutkimuksen kansainvälisyyden ei pitäisi syrjäyttää kotimaista lainopillista tutkimusta. On myös tärkeää, että kansainvälinen (lainopillinen) tutkimusaihe valitaan siten, että sillä on liittymiä käytännön oikeuselämään.

2.2. Kansainvälinen julkaiseminen

Oikeustieteen piirissä on viime vuosina kannustettu tutkimuksen kansainväliseen julkaisemiseen. Kotimaisten lainopillisten monografioiden sijasta akateeminen meritoituminen on voinut tapahtua parhaiten julkaisemalla artikkeleja kansainvälisissä jurnaleissa, tyypillisesti englanniksi. Myös tutkimuksen rahoitusmallit ovat tukeneet tätä kehitystä.

Vaikka tutkimuksen kansainvälinen julkaiseminen on epäilemättä hyödyksi tutkijan kansainvälisen verkostoitumisen kannalta, ilmiöön liittyy oikeustieteen tavallisen käyttäjän kannalta ongelmia. Kansainväliset julkaisut jäävät lähes aina muilta kuin saman alan tutkijoilta huomaamatta, eivätkä tutkimustulokset sen takia pääse tulemaan käytännön oikeuselämän hyödyksi. Käytännön juristit saattavat perehtyä Defensor Legis-, Lakimies- ja Liikejuridiikka-aikakausjulkaisuihin tai Verotus-lehteen, mutta he eivät todennäköisesti ole kuulletkaan monista sinänsä hyvin korkeatasoisista englanninkielisistä akateemisista jurnaleista. Suomenkielisellä oikeuskirjallisuudella, varsinkin ammattikäyttöön tarkoitetuilla käsikirjoilla, on yhä ratkaiseva käytännön työkalujen asema.

2.3. Monitieteisyys

Oikeustieteellisenkin tutkimuksen rahoitusmalleissa saatetaan kannustaa monitieteiseen tutkimukseen, joka onkin lisääntynyt. Tämä näkyy vaikkapa oikeussosiologisessa tutkimusotteessa tai empiirisen tutkimustavan lisääntyneessä hyödyntämisessä.

Monien tieteenalojen metodien hyödyntämisellä pystytään tuottamaan uutta tietoa tavalla, joka voi usein olla käytännön oikeuselämälle liikejuridiikassakin hyödyksi. Liikejuridiikassa varsinkin oikeus- ja taloustieteen metodien rinnakkaiskäyttö voi olla varsin hedelmällistä vaikkapa osakeyhtiöoikeudessa, arvopaperimarkkinaoikeudessa tai vero-oikeudessa. Monitieteisyys voi yleisemminkin tuottaa hyödyllistä tietoa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, kuten lainvalmisteluprosessiin.

Oikeustieteen yhdistäminen toiseen tieteenalaan ei kuitenkaan yleensä tuota luotettavaa lainopillista tutkimusta, jossa vastattaisiin siihen peruskysymykseen, miten tiettyä normia on *de lege lata* tulkittava. Tästä seuraa, että monitieteisen tutkimustavan hyödyt eivät ole suurimmillaan käytännön juristien työssä. Toki oikeusnormien yhteiskunnallisen tai taloustieteellisen kontekstin ymmärtäminen on aina hyödyksi ja välttämätöntäkin normien syvällisen hallinnan kannalta.

2.4. Nousevat uudet ilmiöt tutkimusaiheina

Suomalainen oikeustieteellinen tutkimus suuntautuu näkemykseni mukaan erittäin hyvin ajankohtaisiin ilmiöihin. Tiedeyhteisö on hyvässä vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa. Yhteiskunnalliseen ja teknologiseen kehitykseen on reagoitu herkästi myös tutkimuksessa. Oikeustieteessä tutkimusta on tehty esimerkiksi ESG-aiheista, sähköisistä sopimusprosesseista, genetiikan sääntelystä ja tekoälystä. Kun seuraa uusien väitöskirjojen aihepiirejä tai vaikka yliopistotutkijoiden julkaisuja, tuntuu ajoittain siltä, että tutkimustoiminta on suorastaan futuristista. Tutkimuskysymysten kiinnittyminen nouseviin yhteiskunnallisiin ilmiöihin edistää oikeustieteen kansainvälistä kilpailukykyä ja auttaa usein myös käytännössä jo syntyneiden tai syntymaisillään olevien oikeudellisten pulmien ratkaisemisessa.

Mitä tulevaisuuteen suuntautuvampaa tutkimus on, sitä suurempi on tietenkin myös riski siitä, että tutkimuskysymys ei osukaan aivan oikeaan kohteeseen tai että tutkimuksessa omaksuttu ajattelutapa osoittautuu ”vääräksi” vaikkapa aktivoituvan lainsäätäjän takia. Jos nousevista ilmiöistä tehdään paljon tutkimusta ikään kuin etunojassa maailman kehitykseen nähden, tutkimus etäännyy käytännön oikeuselämän käsillä olevista tarpeista.

2.5. Perinteisten oikeudenalojen peruskysymyksien tutkimuksen näivettyminen

Kuten edellä on todettu, oikeustieteen tutkimuksen nykysuuntauksissa on trendien ongelmista huolimatta paljon hyvää myös käytännön oikeuselämän kannalta. Kansainvälisyys on lähtökohtaisesti myönteinen ilmiö, samoin kuin tietysti ajankohtaisten modernien ilmiöiden oikeustieteellinen käsittely.

Oikeustieteellisen tutkimuksen nykyisissä suuntauksissa suurin ongelma on, että huomattava keskittyminen niihin voi johtaa perinteisten oikeudenalojen

näivettymiseen tai pysähtyneisyyteen.² Oikeuden perusasioiden tutkiminen ja opettaminen on yhä erittäin olennaista käytännön juristeille. Vaikka esimerkiksi jäämistöoikeuden kysymykset eivät kalskahda kansainvälisiltä, monitieteisiltä tai erityisen moderneilta, käytännön juristien on pystyttävä ratkaisemaan kuolemaan liittyvät oikeudelliset asiat. Jos tutkimusta tältä alalta ei tehtäisi, oikeudenalan kehitys pysähtyisi ja alan yliopisto-opetuskin heikkenisi. Liikejuridiikan puolelta voidaan mainita hyvänä esimerkkinä erittäin relevantista perinteisestä oikeudenalasta esineoikeus. Rahoitusjärjestelyissä on välttämätöntä tuntea esimerkiksi omistusoikeutta ja panttauksen sivullisittovuutta koskevat periaatteet.

Jos vakiintuneiden oikeudenalojen peruskysymyksiin ei kohdistu riittävästi perustutkimusta, on myös vaarana, että näiltä aloilta ei tuoteta ammattikäyttöön sopivia käsikirjoja. Ymmärtääkseni ainakaan tutkimusrahoitukselliset insentiivit eivät ohjaa käsikirjojen kirjoittamiseen. Käytännön liikejuridiikassa tarvitaan tutkimukselliset laatustandardit täyttäviä yleisesityksiä vaikkapa yhtiöoikeudesta, arvopaperimarkkinaoikeudesta, sopimusoikeudesta, esineoikeudesta ja prosessioikeudesta.

Uhkakuvaan perinteisten oikeudenalojen peruskysymyksiä tutkimuksen näivettymisestä on syytä suhtautua vakavasti, vaikkei mikään oikeudenala olekaan akuutissa kriisissä. Väitöskirjoja tuotetaan nykyään paljon enemmän kuin ennen, ja väitöskirjatutkimuksien joukkoon on onneksi mahtunut myös peruskysymyksiä arvokasta tutkimusta. Lisäksi tiedeyhteisön ulkopuoliset, mahdollisesti kuitenkin väitelleet, juristit ovat kiitettävästi osallistuneet käytännön oikeuselämän kannalta tärkeän kotimaisen oikeuskirjallisuuden tuottamiseen. Riskit käytännönläheisen tutkimuksen taantumuksesta tulisi kuitenkin ottaa huomioon tutkimusrahoituksessa ja esimerkiksi akateemisissa virantäytöissä.

3. Mitä voitaisiin tehdä?

Olen kirjoituksessani kiinnittänyt huomiota oikeustieteen tutkimuksen trendien myönteisiin piirteisiin ja niiden ongelmiin käytännön oikeuselämän, varsinkin liikejuridiikan, kannalta. Esiteltäessä ongelmia on kuitenkin aina syytä esittää myös mahdollisia ratkaisuja.

2. Olen tietoinen ”perinteisen oikeudenalan” käsitteen ongelmista, mutta sitä ei voinut ruveta problematisoimaan lyhyehkössä esitelmässä. Toki oikeudenalat ovat aina olleet kehityksessä eivätkä oikeudenalojen sisällöt ole olleet eikä niiden tulekaan olla staattisia. Perinteisten oikeudenalojen asemesta voisi kenties olla paikallaan puhua käytännön lainopin peruskysymyksistä tai usein toistuvista kysymyksistä.

Kuten edellä totesin, tutkimuksien kansainvälinen julkaiseminen johtaa ikävä kyllä siihen, että käytännön oikeusyhteisö ei helposti huomaa tutkimusta. Tämä on sääli, sillä suomalainen tiedeyhteisö tuottaa paljon käytännönkin kannalta relevanttia korkeatasoista tutkimusta. Kansainvälisesti julkaistun tutkimuksen näkyvyyttä käytännön juristeille tulisikin lisätä. Ihanteellista toki olisi, että tutkijat julkaisisivat myös suomeksi tutkimuksiaan vieläpä muokattuna suomalaiseen kontekstiin erityisen sopivaksi. Tämä ei välttämättä ole ainakaan kaikissa tapauksissa realistista. Siksi voisikin olla hyvä, että suomalaiset oikeustieteellisen aineiston verkkopalvelut julkaisisivat myös kansainvälisesti julkaistuja artikkeleja ja toisivat näitä esille markkinoinnissaan. Tietysti myös tutkijoiden itsensä olisi syytä rohkeasti markkinoida julkaisujaan esimerkiksi sosiaalisessa mediassa ja vaikkapa asianajotoimistojen kanssa järjestettävissä tilaisuuksissa.

Erittäin tärkeää on myös, että lainopin tutkijat valitsevat tutkimusaiheikseen kysymyksiä, joilla on käytännön oikeuselämässä relevanssia. Tutkijanuran alkuvaiheessa tämä voi olla varsinkin yksin vaikeaa. Työnohjaajien olisi kiinnitettävä lainopillisen tutkimuksen käytännön merkitykseen nykyistäkin enemmän huomiota ja tarvittaessa hyödynnettävä omia suhdeverkostojaan tutkimussuunnitelman merkityksellisyyden arvioinnissa. Se, että on tunnistettu lainopillinen uusi kysymys, ei vielä tee tutkimusaiheesta käytännölle relevanttia, jos kysymys on niin marginaalinen, että se aktualisoituu vain hyvin harvoin. Lainopillista tutkimusta on tehtävä myös tavallisista oikeudellisista aiheista, joita monet juristit kohtaavat jatkuvasti työssään.

Pidän hyvänä käytäntönä sitä ainakin Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan toimintamallia, että väitöskirjalle nimetään seurantaryhmä. Tähän ryhmään olisi syytä nimetä myös tutkimuksen alaa käytännön oikeuselämän näkökulmasta tunteva henkilö. Mahdollista on myös nimetä väitöskirjalle kaksi ohjaajaa, jolloin toinen voisi olla tiedeyhteisön ulkopuolinen (statuuttien mukaiset pätevyysvaatimukset täyttävä) asiantuntija. Kun kyse on lainopillisesta tutkimuksesta, on ilman muuta tutkijankin intressissä varmistua siitä, että tutkimus suunnataan käytännössäänkin relevantteihin kysymyksiin.

Käsittelin esitelmässäni myös riskiä siitä, että vakiintuneiden oikeudenaalojen yleisten kysymyksien tutkimukseen ei kohdistu riittävää mielenkiintoa muun muassa tutkimuksen trendeihin ja rahoitukseen liittyvistä syistä. Tästä syystä pitäisikin tarkastella rahoitusmalleja sen varmistamiseksi, että oikeustieteen tutkimuksen ja opetuksen tasoa ei laiminlyödä lainopin keskeisaloillaan. Valtiollisten rahoitusmallien kriteeristöjen muuttaminen on epäilemättä hidasta ja hankalaa, mutta säätiörahoituksessa voitaisiin liikkua nopeastikin. Hieno esimerkki on se, että Suomalainen Lakimiesyhdistys voi myöntää tuntuvan apurahan oppi- tai käsikirjan julkaisemiseen B-sarjassaan. Suunnitteilla on myös alumniensa rahoittama Pro Iure -säätiö, joka voisi kohdentaa tukea juuri käytännön oikeuselämän kannalta tärkeään opetukseen.

Lopuksi haluan vielä korostaa sitä, että näkemykseni tarpeesta varmistaa oikeustieteellisen tutkimuksen riittävän vahva yhteys käytäntöön koskee tietenkin vain lainopillista tutkimusta. Lainopin ohella esimerkiksi oikeusteoreettinen tai oikeushistoriallinen tutkimus on hyödyllistä juristien itseymmärryksen kannalta. Kaiken kaikkiaan suomalainen oikeustieteellinen tutkimus on korkeatasoista ja on syytä jatkossakin vaalia sitä, että tutkimus ei erkane käytännön oikeuselämän tarpeista.

*Aura Kostiainen*Lakimies
2/2024
s. 328–336

Rationaalisuuden vallankumous. Oikeus, asiantuntijuus ja politiikka rikosoikeuskomitean (1972–1977) työskentelyprosessissa

1. Johdanto

Uusi Suomi julkaisi lokakuussa 1972 mielipidekirjoituksen, jonka oli kirjoittanut rikosoikeuskomitean jäsen ja kokoomuksen kansanedustaja Juha Vikatmaa.¹ Kyse oli vastineesta hovioikeudenneuvos Antti Poukalle, joka oli kritisoinut kahden muun rikosoikeuskomitean jäsenen, professori Inkeri Anttilan ja korkeimman oikeuden jäsenen Olavi Heinosen, uutta oppikirjaa nimeltä Rikosten lajit. Kirjoituksessaan Poukka oli moittinut kirjaa vasemmistolaiseksi ja verrannut sen sisältämiä ajatuksia DDR:n rikosoikeuteen.

Seuraavassa on otteita Vikatmaan kirjoittamasta vastineesta:

”Käsitykseni mukaan teos on kahden pätevän rikosoikeuden tutkijan edistykseellinen hengentuote. Se ei vie rikosoikeutta vasemmalle. Se kyllä yrittää viedä asioita eteenpäin siitä onnettomasta vanhentuneisuuden tilasta, jossa meillä tässä suhteessa ollaan.”

Vikatmaa jatkaa:

”Poukan arvio tuskin on poliittisestikaan porvarilliselta kannalta kovin viisas. Eiköhän olisi parempi lähteä mukaan kehittämään asioita eikä vain ampua naljailvaa kritiikkiä. Porvarit ovat mielestäni kehityksen kärkijoukkoa. Ei heille riitä pelkkä kritiikki. Se vain lisää vasemmistolaisten määrää yhteiskunnassamme.”

Vikatmaa päätti kirjoituksensa:

”Todellinen taistelu rikoslain suunnasta alkaa vasta sitten, kun tri Antti Kivi-vuoren johdolla istuva rikosoikeuskomitea saa mietintönsä valmiiksi. Pystyäkseen edes osallistumaan keskusteluun tästä sillä tavoin, että voi vaikuttaa asiaan, pitäisi Poukan käsittääkseni hiukan tarkemmin miettiä, mikä on vasemmistolaisuutta ja mikä todellista edistysellisyttä.”

* *Aura Kostiainen*, OTT, VTM. Lectio praecursoria Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa 6.10.2023 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti väitöskirjaansa Rationaalisuuden vallankumous. Oikeus, asiantuntijuus ja politiikka rikosoikeuskomitean (1972–1977) työskentelyprosessissa. Lektio esitetään tässä vähäisin muutoksin.

1. Juha Vikatmaa, Rikosten lajit. Uusi Suomi 7.10.1972.

Vikatmaan kirjoitus kuvaa nähdäkseni erinomaisesti sitä murrosta, joka suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa ja keskeisten rikosoikeuden ja kriminaalipolitiikan toimijoiden ajattelussa oli tapahtunut ja tapahtumassa 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Asiantuntijat alkoivat olla yhtä mieltä siitä, että järjestelmää oli uudistettava. Kun 60-luvun alussa oli keskitytty taittamaan peistä siitä, tulisiko rikosoikeusjärjestelmää ylipäätään uudistaa, nyt poliittisesta kamppailusta oli tullut yhä enenevässä määrin kamppailua edistyksen kehyksen sisällä.

Tähän yhteiskunnalliseen murroskauteen sijoittuu myös väitöskirjani tutkimuskohde, vuosina 1972–1977 työskennellyt rikosoikeuskomitea, jonka asettamisen myötä käynnistettiin kolme vuosikymmentä kestänyt rikoslain kokonaisuudistus. Rikosoikeuskomiteaa voidaan luonnehtia uuden paradigman muotoilijaksi tai vähintäänkin kiteyttäjäksi ja välittäjäksi suomalaiselle kriminaalipolitiikalle ja rikosoikeudelle.

Rikosoikeuskomitean aloittaessa työnsä tilanne näytti suorastaan historialliselta. Muutoksen ikkuna oli vihdoin auki, ja komitealla oli ennennäkemätön tilaisuus päästä määrittämään tulevaisuuden rikosoikeutta ja kriminaalipolitiikkaa. Samaan aikaan laajemminkin yhteiskunnassa tulevaisuus näyttäytyi mahdollisuutena parempaan ja jo tapahtunut kehitys velvoitti uudistumaan ja uudistamaan. Talouskasvu, valta- ja varallisuuserojen pieneneminen sekä laajeneva demokratia näyttivät tukevan toisiaan ruotsalaisen yhteiskuntatieteilijän Gunnar Myrdalin ”hyvän kehän” teorian mukaisesti.

2. Tutkimuksen tausta ja merkitys

Väitöskirjassani hahmotan genealogisesta näkökulmasta sitä ajanjaksoa, jolloin nykyinen suomalainen kriminaalipoliittinen paradigma muotoutui. Tarkoitus on esittää tämä malli historiallisena aikakautensa ilmiönä. Samassa yhteydessä komiteaa tutkitaan osana aikakautensa kontekstia oikeushistorian tutkimuksellisen perinteen mukaisesti.

Tutkimuksessani tarkastelen rikosoikeuskomitean perustamiseen johtanutta ajanjaksoa rikosoikeuden ja laajemmin oikeuden politisoitumisen aikakautena. Oikeuden puolueettomuus ja neutraalius asetettiin kyseenalaiseksi ja oikeus alettiin nähdä valtasuhteiden kyllästämänä järjestelmänä ja jopa luokkasorron välineenä. Samalla erilaisiin laitoksiin suljettujen ihmisten kohtelua alettiin kyseenalaistaa.

Osana tätä kritiikkiä yhteiskunnallista vastuuta haluttiin siirtää niiden kannettavaksi, jotka aiheuttivat toiminnallaan muille eniten haittaa tai joilla oli asemansa tai varallisuutensa takia siihen eniten keinoja. Erilaisten valtasuhteiden asymmetrisyys tunnistettiin ja tunnustettiin ja näitä suhteita haluttiin

tasapuolistaa oikeuden avulla. Oikeuden tehtäväksi nähtiin institutionaalisen tuen tarjoaminen valtasuhteen sille osapuolelle, joka muuten rakenteellisista syistä oli heikommassa asemassa. Toisin sanoen oikeuden uutena tehtävänä oli toimiminen tosiasiallisen tasa-arvon edistäjänä.

Rikosoikeuskomitean työskentelyssä ja sen myötä tässä väitöskirjassa on nähdäkseni ollut olennaisesti kysymys siitä murroksesta, joka oli tapahtumassa yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan välisissä valta- ja vastuusuhteissa. Pohjimmiltaan oli kyse muuttuvista yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta koskevista näkemyksistä. Komitean tutkimussihteerinä ensimmäiset vuodet toiminut Hannu Takala esittikin: rikosoikeuskomitean työssä oli kyse yhteiskunnallisen syyllisyyden uudelleenmäärittämisestä. Kysymys oli toisin sanottuna kriminologien Richard Sparksin ja Ian Loaderin sanoin siitä, mitä oli panoksena, kun rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista keskusteltiin. Nämä kysymykset ovat äärimmäisen tärkeitä ja aina ajankohtaisia.

3. Päättökysymykset ja keskeiset käsitteet

Väitöskirjani päättökysymyksenä on, miten rikosoikeuskomitea ilmensi ja määritteli oikeuden ja politiikan sekä asiantuntemuksen ja politiikan välisiä suhteita.

Keskeisiä analyttisiä käsitteitäni ovat politisoiminen ja epäpolitisoiminen. Politisoimisella tarkoitan asioiden itsestäänselvyyden kyseenalaistamista. Epäpolitisoimisella puolestaan viitataan asioiden esittämiseen välttämättömyyksiä tai vain asiantuntijoiden keskustelun alueena.

Rikosoikeustutkija Kristiina Koivukari on kritisoinut dikotomiaa, jossa etenkin suomalaisessa rikosoikeustieteellisessä keskustelussa on asetettu vastakkain asiantuntijoiden akateeminen ja valistunut sekä maallikkojen ja poliitikkojen käytännöllinen ja lyhytnäköinen, tarkoitushakuinen kriminaalipolitiikka. Nähdäkseni tällaisen vastakkainasettelun suurin puute on, että siitä puuttuu politiikan tärkein elementti, arvokonflikti. Hyvin kärjistetyksi esitettynä: sekä asiantuntijoiden että poliitikkojen ja maallikkojen kriminaalipolitiikat ovat jonkinlaista epäpolitiikkaa, joka on joko niin rationaalista, että se nousee yhteiskunnallisen keskustelun yläpuolelle, tai niin matalaotsaista, että se pyrkii ainoastaan omien lyhyen tähtäimen etujen maksimointiin.

Politisoiminen ja epäpolitisoiminen kytkeytyvät diskurssin ja avainkäsitteiden analyysiin, jossa nojaan yhtäältä Ernesto Laclau ja Chantal Mouffin teorioihin pohjaavaan diskurssiteorian ja toisaalta Quentin Skinnerin sekä Reinhart Koselleckin teorioita yhdistelevään käsitehistorian tutkimustraditioon. Lähtökohtana molemmissa traditioissa on, että käsitteet ovat muuttuvia ja että niistä

käydään yhteiskunnallista merkityskamppailua. Väitöskirjassani oikeuden ja politiikan välistä suhdetta tarkastellaan selvittämällä, mitkä olivat komitean avainkäsitteitä, millaisia diskursseja niiden ympärille muodostui ja millaisia kamppailuja tässä prosessissa käytiin.

Edellä mainitut kysymykset oikeuden ja politiikan sekä asiantuntemuksen ja politiikan välisestä suhteesta kytkeytyvät laajempaan kysymykseen oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion välisestä suhteesta, joka voidaan nähdä sekä jännitteisenä että osapuolia täydentävänä.

Ristiriitaa mallien välillä painottavat oikeustutkijat lähtevät nähdäkseni niiden erilaisesta suhtautumisesta siihen, onko oikeus politiikan rajoittaja vai väline. Siinä missä hyvinvointivaltiossa on kyse paremman yhteiskunnan toteuttamisesta oikeuden avulla, on oikeusvaltiossa kyse rajojen asettamisesta tälle toiminnalle. Oikeusteoreetikko Kaarlo Tuorin käsittein kyse on *voluntaksen* ja *ration* välisestä jännitteestä.

Mallien yhteensopivuutta korostavat kriminologit puolestaan esittävät, että juuri pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa kriminaalipolitiikka on ollut mallitillista ja tutkimuspohjaista ja korostanut pehmeitä sosiaalipolitiikan keinoja ensisijaisina tapoina käsitellä rikollisuutta. Oikeushistoriassa esimerkiksi Jukka Kekkonen näkee hyvinvointivaltion oikeusvaltiokehityksen uusimpana vaiheena.

Tämä ristiriita on kiehtonut minua suuresti jo pitkään, ja väitöskirjatutkimuksessani hahmotan sitä rikosoikeuskomitean kautta.

4. Tutkimusaineisto

Tutkimuksen pääaineisto, josta diskursseja ja niiden keskiössä olevia avainkäsitteitä etsitään, muodostuu rikosoikeuskomitean mietinnöstä ja komitean jälkeensä jättämistä arkistomateriaaleista. Komitean jäsenten sekä sen työskentelyn aikaisten henkilöiden tapaaminen ja haastattelemine ovat tuoneet toisen ikkunan ja henkilökohtaisemman suhteen menneeseen. Arkistoaineiston valtava määrä ja hajanaisuus ovat olleet tutkimuksen ehdottomasti suurin haaste.

Sekä diskurssiteoria että käsittehistoria soveltuvat hyvin aineistolähtöiseen tarkasteluun, sillä niissä ei tehdä mitään oletuksia käsitteiden sisällöstä, ainoastaan niiden suhteesta toisiinsa tai koko diskurssin rakenteesta. Tämä antaa tutkijalle mahdollisuuden keskittyä löytämään ne avainkäsitteet, jotka ovat diskurssien keskiössä, sekä niitä ympäröivät sanat.

5. Tutkimuksen rakenne

Väitöskirjani tutkimusasetelma on hyvin laaja, sillä rikosoikeuskomitean tehtävänasettelu oli hyvin kokonaisvaltainen. Tätä moninaisuutta on hahmotettu jakamalla väitöskirja viiden teeman mukaisiin lukuihin, joissa jokaisessa on omat alatutkimuskysymyksensä.

Väitöskirjan ensimmäisenä teemana ovat prosessit: aloitan tarkastelemalla rikosoikeuskomitean perustamiseen johtaneita yhteiskunnallisia prosesseja, itse rikosoikeuskomitean kokoonpanoa sekä rikosoikeuskomitean työskentelyprosessia. Loput teemoista liittyvät rikosoikeuskomitean sisäisiin keskusteluihin ja valmiiseen mietintöön, niissä esiintyviin avainkäsitteisiin, näiden ympärille rakentuviin diskursseihin sekä näistä käsitteistä käytyihin kamppailuihin. Näistä teemoista ensimmäinen käsittelee rikosoikeusjärjestelmää ja rikollisuutta, toinen rikosoikeuskomitean suhdetta yhteiskuntasuunnitteluun ja kolmas subjektiutta ja luokkaa eli sitä, millainen oli oletettu rikoksentekijä ja toisaalta rikosoikeudellisen suojan tarvitsija. Neljäs ja viimeinen teema käsittelee niitä ristiriitoja, joita syntyi erilaisista edistykseen liittyvistä käsittekkamppailuista ja käytännön hankaluuksista, erityisesti niitä, jotka liittyivät oikeusvaltiollisiin laillisuus-, yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin, erilaisiin vapaus- ja oikeuskäsityksiin sekä lainsäädäntöaineksen systematisointi- ja syntetisointipyrkimyksiin.

6. Vastaukset

Miten asiantuntijuuden ja politiikan ja toisaalta oikeuden ja politiikan väliset suhteet hahmottuivat komiteassa? Näihin kysymyksen molempiin osiin on vaikeaa vastata erikseen, sillä teemat ovat hyvin yhteen kietoutuneita. Vastaan siis molempiin osiin samalla.

Toisen maailmansodan jälkeisellä reformikaudella yhteiskunnallisen muutoksen ja yhteiskuntasuunnittelun työkaluksi valjastettiin jo Ruotsin ajalta periytyvä komitealaitos. Samalla asiantuntijoiden merkitys ja vaikutusvalta kasvoivat. 1960-luvulla alettiin yhä enemmän keskustella asiantuntijoiden yhteiskunnallisesta roolista ja vaatia lainvalmistelun laajentumista toisaalta poliitisten maailmankatsomusten kirjoa edustavammaksi ja toisaalta juristitutkinnon suorittaneiden ulkopuolelle. 1960- ja 1970-luvut olivat vasemmistohenkisten asiantuntijoiden sekä yhteiskuntatieteilijöiden nousun aikakautta.

Kun keskustelu rikosoikeusjärjestelmän vanhentuneisuudesta oli alkanut 60-luvun alkupuolella, myös komitean maltillisemmän siiven edustajia oli pidetty radikaaleina varsinkin rikosoikeustieteen parissa. Tähän liittyy myös väi-

töskirjani otsikko Rationaalisuuden vallankumous. Näkemys uudistusten välttämättömyydestä ja rikosoikeuden sekä kriminaalipolitiikan auttamattomasta vanhentuneisuudesta ja irrationaalisuudesta oli komiteassa jaettava.

Rikosoikeuskomitean voidaan sanoa heijastaneen edustuksellisen meritokratian ideaa, jota muun muassa presidentti Urho Kekkonen peräänkuulutti vuonna 1970 kohua herättäneessä juhlaaastattelussaan. Tämä tarkoittaa, että komitean jäsenet olivat tieteellisesti tai virkamiehinä pätevyityneitä asiantuntijoita. Heidät oli kuitenkin valittu siten, että edustettuina olivat jollakin tavalla kaikki keskeiset eduskuntapuolueet tai vähintäänkin erilaiset maailmankatsomukset sekä rikosoikeustieteen lisäksi siviilioikeus ja yhteiskuntatieteet. Lisäksi useampi komitean jäsen oli ollut eri tavoin mukana 1960-luvun kriminaalipolitiikasta ja laitosvallasta käydyissä keskusteluissa joko asiantuntijaroolissa tai kansalaisliikhehdinnässä, kuten Marraskuun liikkeessä. Jäsenillä ei ollut kuitenkaan suoraa mandaattia edustaa mitään tahoja, vaan virallisesti heidät oli kutsuttu komiteaan edustamaan puhtaasti itseään.

Edellytyksenä koko komitean perustamiselle oli oikeusministeriön muuttunut rekrytointi: Urho Kekkonen voimakkaan vaikutuksen ansiosta myös nuoremilla ja vasemmistolaisemmilla henkilöillä oli pääsy ministeriön keskeisiin lainvalmisteluvirkoihin ja sitä kautta myös komitean kokoonpanosta päättämiseen.

Komitean tehtävänanto oli harvinaisen kokonaisvaltainen, ja siinä on vaikeaa tehdä erottelua kriminaalipolitiikan ja rikosoikeuden välillä. Tämä heijastui myös komitean jäsenten kokoonpanossa: heistä useat olivat sekä kriminaalipoliittisesti että rikosoikeustieteellisesti meritoituneita. Kokonaisvaltaisuus näkyi myös komitean nimessä, joka ei ollut rikoslakikomitea vaan rikosoikeuskomitea. Komitean jäsenten moninaiset roolit aktivisteina, asiantuntijoina, tutkijoina ja puoluetoimijoina tekevät hyvin hankalaksi ajatella, että he olisivat jaotelleet elämänsä eri osa-alueita oikeuden, politiikan tai asiantuntijuuden mukaan: kaikki oli tulkintani mukaan samaa uudistamista, jonka he kokivat elämäntyökseen.

Ajatus oikeuden perustana olevien arvojen ja vastuukäsitysten päivittämisestä oli siten rikosoikeuskomitealle yhteinen, ja kamppailua käytiin lähinnä siitä, kuinka kumouksellista valtasuhteiden mullistusta oltiin tavoittelemassa. Komitean reformistisemmat ja maltillisemmat jäsenet pyrkivät ennemminkin väärinkäytösten estämiseen, kun taas radikaalimmat ja vasemmistolaisemmat jäsenet näkivät tilanteen mahdollisuutena taloudellisen tasa-arvon ajamiseen.

Komitean poliittisesta edustuksellisuudesta huolimatta kaikki komitean varsinaiset jäsenet olivat rikosoikeusjärjestelmän uudistamisen kannattajia, eikä heidän joukossaan ollut konservatiivioikeiston edustajia. Tämä sai komitean pelkäämään leimautumista liian radikaaliksi tai vasemmistolaiseksi. Seurauksena olivat mietinnön ilmaisujen laimentuminen ja erilaisten sisäisten ristiriitojen piilottaminen. Tämä tapahtui löytämällä riittävän yleisiä käsitteitä, jotka kelpasivat sekä vasemmistolaisemmille radikaalimmille uudistajille että keskustaliberaaleille

reformisteille. Olen kutsunut tätä häivyttämistä Eric M. Eisenbergin käsitteellä strateginen monitulkintaisuus. Sen avulla pystyttiin viestimään ulospäin komitean asiantuntijuudesta ja edistysmielisyydestä ja välttämään leimautuminen liian radikaaliksi, vasemmistolaiseksi tai poliittisesti jakautuneeksi. Samalla mietintöön jätetyt runsaat eriävät mielipiteet asettivat tämän yhtenäisyyden hiukan kyseenalaiseksi ja näyttäytyvät nykypäivän vinkkelistä tarkasteltuina jossakin määrin jopa huvittavina kuriositeetteina. Kun komitean työskentelymateriaalit on huolella lukenut, ne asettuvat ymmärrettävään kontekstiin.

Sisäisesti komiteassa tiedostettiin, miten erilaisia arvorkaisuja komitean mietinnön tekstin taustalla oli. Ulkopuolisilta tämä kuitenkin pyrittiin piilottamaan luomalla yhteinen rationaalisen suunnittelun diskurssi, josta varhaisemmissa materiaaleissa keskiössä ollut luokkakonflikti tavallisen kansalaisen ja eliitin välillä häivyttiin. Uudistaminen oli siten arvosidonnaista mutta ei poliittista, haluttiin viestittää. Tavallisen kansalaisen näkökulman huomioimisesta tuli itsestään selvä osa rationaalista kriminaalipolitiikkaa, ei väline luokkasuhteiden mullistamiseksi.

Rikosoikeuskomitealle rationaalisuus tarkoitti sitä, että tulevaisuus oli ihmisen muokattavissa. Rationaalisuutta oli kolmenlaista: arvorationaalisuutta eli edistystä ja tasa-arvoa, päämäärarationaalisuutta eli sitä, että keinot näiden tavoittelemiseksi olivat oikeanlaisia suhteessa päämääriin, sekä keinorationaalisuutta eli sitä, että keinot olivat itsessään tehokkaita ja toimivia. Rikosoikeuskomiteassa rationaalisuuden eetos oli siis hyvin kokonaisvaltaista.

Rajoittajana oikeuden käytölle yhteiskunnallisen muutoksen edistämiseen oli muisto sisällissodasta ja sitä seuranneesta vasemmistoon kohdistuneesta repressiosta myös oikeuslaitoksen taholta. Sisällissodan muisto sai vasemmiston vaatimaan yhdessä edistysmielisen keskustaoikeiston kanssa klassiseen liberaalisiin liitettyjä ajatuksia: oikeusturvan takeiden vahvistamista sekä laillisuus-, yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista.

Rikosoikeuskomitean materiaalien perusteella vastaisin kysymykseen siitä, ovatko oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio toisiaan täydentäviä vai jännitteisiä hallintamalleja, seuraavasti: sekä että.

Lähtökohdissa on hyvin paljon samaa, mikä näkyi rikosoikeuskomitean jaeuissa arvoissa. Sekä oikeusvaltio että hyvinvointivaltio ovat laajassa mielessä valistuksen perillisiä ja sitä kautta sitoutuneet liberalismiin moderniin projektiin. Niiden käsitykset vapaudesta kuitenkin eroavat, ja näin ollen niiden välillä on myös jännitteitä erityisesti siinä, nähdäänkö oikeus politiikan rajoittajana vai yhteiskunnallisen muutoksen välineenä. Rikosoikeuskomiteassa näiden jännitteiden välillä pystyttiin tasapainottelemaan ja löytämään kompromissi, jota voidaan luonnehtia sosiaaliliberaaliksi. Tämä kompromissi muodosti aatteellisen pohjan suomalaiselle rationaalisen ja humanin kriminaalipolitiikan paradigmalle.

7. Lopuksi

Tällä hetkellä tulevaisuus näyttää varsin synkeältä. Jatkuvat kriisit saavat epäilemään, onko hyvän kehä mennyt peruuttamattomasti rikki. Rajaton talouskasvu ei ole rajallisella planeetalla mahdollista, eriarvoisuus lisääntyy, ja demokraattisen järjestelmän kyseenalaistavia puheenvuoroja esiintyy yhä enemmän. Nykyään myös rationaalisuuden käsite näyttää erkaantuneen arvoista ja liittyvän huomattavasti kapeammin puhtaasti keinorationaalisuuteen eli tehokkuuden maksimointiin.

Kylmät tuulet näyttävät puhaltavan myös kriminaalipolitiikassa – ja onkin syytä kysyä, onko kriminaalipolitiikan rationaalinen ja humaani paradigma tulossa tiensä päähän. Muissa Pohjoismaissa tästä on jo selviä viitteitä. Vaikka historiantutkimuksessa on pääosin hylätty ajatus siitä, että historia etenisi lineaarisesti kohti parempaa, olen kieltämättä tuntenut pientä kateutta rikosoikeuskomitean materiaaleja lukiessani. Voidaankin kysyä, miltä kuulostaa esimerkiksi tämä rikosoikeuskomitean mietinnössä esitetty ajatus: ”On arveltu, että tulevaisuudessa tullaan suhtautumaan nykyisiin vapausrangaistuksiin yhtä kielteisesti kuin ruumiinrangaistuksiin nykyisin.”

Heidi Nummi pohti hiljattain Maailman Kuvalehdessä, onko nykyajan yhteiskunnallisesta keskustelusta kadonnut tulevaisuushorisontti.² Tämä sai minut pohtimaan, miten tutkijat voisivat osallistua yhtäältä paremman tulevaisuuden kuvittelemiseen ja toisaalta kriiseihin varautumiseen demokraattisessa yhteiskunnassa.

Miten voidaan tasapainotella tietoon ja tutkimukseen perustuvan ja demokraattisen kriminaalipolitiikan välillä? Miten asiantuntijat voivat osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun niin, että heidän asiantuntemustaan arvostettaisiin mutta he eivät sanelisi muille keskustelijoille ylhäältä, mitä asioista tulisi ajatella? Miten tietoon perustuvassa politiikassa estettäisiin tutkimuksen lyhytnäköinen välineellistäminen, joko valikoimalla asiantuntijoiden esittämistä analyyseista sopivat, omaa politiikkaa palvelevat näkemykset ja käyttämällä niitä puhtaasti omien tavoitteiden retorisisina oikeuttajina tai leimaamalla tutkijoiden koko elämäntyö tyhjäksi sen perusteella, että he edustavat tai heidän väitetään edustavan tietynlaista poliittista arvomaailmaa?

Nämä kysymykset ovat saaneet minut pohtimaan, voisiko komitealaitoksella olla jotakin annettavaa tänä päivänä. Järjestelmä hylättiin erityisesti sen koetun tehostumuuden vuoksi: kärjistetyimmillään kritisoitiin, että uudistukset jäivät jumiin komiteoihin, jotka hautoivat niitä vuosikausia eivätkä loppujen lopuksi saaneet aikaan välttämättä edes mietintöä. Tunnetun vitsin mukaan paras tapa

2. Heidi Nummi, Ihmiskunta on aina seilannut kohti uutta, mutta nyt meiltä on kadonnut horisontti – ”Emme elä suuren kehityksen aikaa vaan päinvastoin”. Maailman Kuvalehti 5.9.2023.

varmistaa, että jokin uudistus ei koskaan toteutuisi, oli perustaa sitä varten komitea.

Toisaalta ehkä näkökulma onkin väärä, jos komitealaitosta tarkastellaan puhtaasti lopputulosten eikä lainkaan prosessien näkökulmasta. Esimerkiksi Johanna Rainio-Niemen mukaan komitealaitos voidaan ymmärtää eräänä raja-vyöhykkeenä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Komiteat ovat olleet asiantuntijuuden, demokratian ja erilaisten risteävien intressien yhteensovittamisen paikkoja ja jo siksi tärkeitä foorumeja erilaisten näkemysten esille tuomiseen.

Politiikan ja asiantuntijuuden välillä on tänään huomattavasti jyrkempi kuilu kuin 60- ja 70-luvuilla, jolloin lähes jokaisella aatesuunnalla oli tärkeimmillä aihealueilla omat asiantuntijansa. Poliittiseksi leimaaminen on tätä nykyä erittäin tehokas ase mitätöidä tutkijan osaamista. Olisiko komiteoissa tehtävän yhteistyön ja debatoinnin avulla mahdollista lieventää tätä kahtiajakoa ja murtaa vallalla olevaa mustavalkoista ja jopa naiivia käsitystä tutkijoista oman aatemaailmansa sammuttavina ihmiskoneina ja alkaa suhtautua heihin kokonaisina ihmisinä?

Rikosoikeuskomitealle sisällissodan jälkeisestä poliittisesta repressiosta tuli eräänlainen holokaustin tapainen ”ei koskaan enää” -muistuttaja, joka sai sen linjaamaan, että rikosoikeusjärjestelmä ei saanut kriiseissäkään luopua ydinperiaatteistaan. Nyt kun kriisit eivät todennäköisesti ole loppumassa, olisi hyvä pitää mielessä nämä historialliset kokemukset ja käydä laaja ja monipuolinen arvo- ja periaatekeskustelu siitä, millainen yhteiskunta haluamme olla kriisien keskellä.

Poliittisten puolueiden ja muidenkin yhteiskunnallisten toimijoiden olisi nyt vielä kohtuullisen hyvän sään aikana tärkeää pohtia periaatteellisella tasolla, mikä on niiden oma arvopohja ja mitkä ovat ne kysymykset, joista ei anneta periksi kriiseissäkään. Asiantuntijoiden rooli tässä arvokeskustelussa voisi olla kertoa, mitkä arvot ja periaatteet kytkeytyvät mihinkin käytännön toimiin ja mitä kokonaisuudelle seuraa, jos kriisitunnelmissa tehdään tarkemmin ajattelemta ratkaisuja, jotka näyttäisivät sillä hetkellä hyviltä ja tehokkailta. Tällaisessa yhteiskunnallisessa demokratia- ja oikeusvaltiovarautumisessa komiteatyöskentelyä voisi hyödyntää aiempaa osallistavammalla tavalla yhteiskunnallisen keskustelun julkisena areenana.

1. Väitöskirjan tutkimuskysymykset, teemat ja sijoittuminen aiempaan tutkimukseen

Aura Kostiaisen väitöskirja Rationaalisuuden vallankumous. Oikeus, asiantuntijuus ja politiikka rikosoikeuskomitean (1972–1977) työskentelyprosessissa tarkastelee vuosien 1972–1977 rikosoikeuskomiteaa, jota on syystä pidetty suomalaisen kriminaalipolitiikan muutoksen merkinä ja toteutumana.

Rikosoikeuskomitean kannanottojen on vakiintuneesti katsottu toimineen uuden rikosoikeudellisen ja kriminaalipoliittisen paradigman lähtökohtana. Komitean mietinnöstä alkanutta rikosoikeuden vaihetta kuvataan suomalaisen rikosoikeuden piirissä usein rationaalisen ja humanin kriminaalipolitiikan aikakaudeksi tai hyvinvointivaltiollisen kriminaalipolitiikan ajaksi. Komitean rikosoikeudellisen ajattelun on toisaalta kuvattu perustuneen niin sanottuun uusklassiseen rikosoikeuteen tai palanneen vuoden 1875 rikoslakikomitean ajattelutapaan hoitoidologiaan tai erityisestävyyteen perustuvan rikosoikeudellisen vaiheen jälkeen. Jo Kostiaisen väitöskirjatutkimusta edeltävässä tutkimuksessa rikoslakikomitean kannanotoissa on nähty ristiriitoja ja jännitteitä.

Rikosoikeuskomitean työtä on käsitelty melko runsaasti oikeustieteellisessä kirjallisuudessa. Esimerkiksi Pekka Koskinen, Raimo Lahti, Tapio Lappi-Sepälä, Jussi Matikkala, Sakari Melander, Kimmo Nuotio ja Ari-Matti Nuutila ovat käsitelleet komitean työtä. Tähänastinen komitean työn tarkastelu on kuitenkin keskittynyt pikemmin sen rikosoikeudellisiin implikaatioihin kuin komitean näkemysten yhteiskunnalliseen kontekstiin tai sen sisäiseen dynamiikkaan. Viisi vuotta työskennellyttä rikosoikeuskomiteaa on aiemmin tarkasteltu julkaistun lopputuloksen, Rikosoikeuskomitean mietinnön, pohjalta. Kostiainen taas kuvaa komitean työtä ja keskinäisiä kiistoja käyttäen lähteenään julkaisemattomia komitean asiakirjoja ja vielä tavoitettavien komitean jäsenten haastatteluja. Julkaisematon aineisto avaa kiinnostavan näkymän komitean työprosessiin. Kostiainen on julkaisemattoman aineiston avulla mahdollista jäljittää varsin tarkasti

* Virallisen vastaväittäjän, professori emerita *Kevät Nousiaisen* Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 13.10.2023 päivätty lausunto vähäisin muutoksin.

komitean sisäisiä jännitteitä ja erimielisyyksiä, komitean toimijoiden keskinäistä dynamiikkaa ja tavoitteiden muuttumista työn edetessä.

Kostiainen konkretisoi tutkimuskysymyksiään viiden laajan teeman avulla. Väitöskirjassa omistetaan luku seuraaville teemoille: rikosoikeuskomitea kontekstissaan (luku 2), rikosoikeudellinen järjestelmä ja rikollisuus (luku 3), rikosoikeuskomitea rationaalisen yhteiskuntasuunnittelun paradigmassa (luku 4), subjektius ja luokka (luku 5) sekä rationaalisuus, reformit ja ristiriidat (luku 6). Kukin näistä luvuista sisältää oman tutkimustehtävänsä. Kostiaisen empiirisenä tutkimusaineistona on komitean mietintö ja komitean työhön liittyvä arkistomateriaali, mutta hän on täydentänyt kirjallista aineistoa haastattelemalla niitä keskeishenkilöitä, joita vielä oli mahdollista haastatella.

2. Väitöskirjan teoreettiset ja metodiset valinnat ja sen tieteenala

Kostiaisen tutkimus osallistuu useiden tieteenalojen keskusteluihin. Näkökulma on pääosin historiallis-yhteiskuntatieteellinen. Väitöskirjassa tarkastellaan kuitenkin myös oikeusteoreettis-lainopillista paradigmaa, joten tutkimus liittyy useisiin oikeuden yleistieteisiin (oikeushistoriaan, oikeussosiologiaan ja oikeusteoriaan). Väitöskirjan teoreettinen viitekehys on monipuolinen ja käsittää hyvinkin erilaisia lähestymistapoja. Myös metodeja käytetään monipuolisesti. Tekijä analysoi komitean käsitteitä diskurssina, jossa oikeuden ja politiikan rajaa määrittellään. Michel Foucault'n genealogian mukaan diskurssit tuottavat erityisiä subjektiviteetteja, kuten rikollisen ja uhrin. Teoreettista ja metodista monipuolisuutta saatetaan syyttää eklektismistä. Eri teoreettisia lähtökohtia on kuitenkin mielestäni perusteltua yhdistää tutkimusongelmia parhaiten palvelevalla tavalla. Kostiaisen väitöskirjassa yhtäältä rikosoikeusudistuksen yhteiskunnallisen kontekstin kuvaamiseen ja toisaalta komitean kannanottoja koskevaan tekstuaaliseen tarkasteluun on mielekästä käyttää erilaisia teoreettisia lähtökohtia. Väitöskirjan rakenteesta tosin johtuu, että lukijan on jossakin määrin raskasta seurata keskeisten teemojen kehittelyä muun muassa siksi, että rakenne ei muodosta historiallista, diakronisesti etenevää kertomusta.

Kostiainen kuvaa komitean työn käynnistyneen pakkohoitoa ja suomalaista tuomioistuineläytöstä koskevan kritiikin jälkeen. 1960-luvun modernisoitumis- murros ja poliittisen historian näkökulmasta poikkeuksellisen vasemmistolainen hallituspolitiikka vaikuttivat kriminaalipolitiikan suunnanmuutokseen. Tätä yhteiskunnallista kontekstia Kostiainen kuvaa tarkasti. Sen sijaan komitean työskentelyn tavoitteiden muuttumista kuvataan väitöskirjassa pikemmin komitean sisäisen dynamiikan sekä vihamielisen julkisuuden pelon pohjalta.

Kostiainen mukaan rikosoikeuskomitean työ tuottaa kriminaalipolitiikan erityistä aluetta ja sen käsitteitä. François Ewaldin¹ tulkintaa hyvinvointivaltiolle ominaisesta riskiajattelusta ja erityisistä vallan rakenteista käytetään rikosoikeuskomitean keskeisten ajattelumallien avaamiseen. Kostiainen liittää analyoimansa diskurssit Foucault'n tulkintaan normaalisuuden keskeisyydestä modernin yhteiskunnan tiedon ja mentaliteettien tuottajana. Näin Kostiainen pyrkii näyttämään nykyiset itsestään selviltä vaikuttavat käytännöt aikapaikkaitten konfliktien ja valtasuhteiden seurauksiksi ja siten osoittamaan, että vallitseva käytäntö on kyseenalaistettavissa. Esimerkkinä lähestymistavastaan Kostiainen pitää David Garlandin² anglosaksisten maiden kriminaalipolitiikan tutkimuksessa käyttämää genealogista lähestymistapaa, jossa tutkitaan nykypäivän rikoskontrollin käytännöille muodon antaneita diskursseja. Tältä osin Kostiainen työ edustaa kvalitatiivisin metodein tehtävää tutkimusta, joka auttaa pikemmin ymmärtämään kuin selittämään tapahtumien kulkua.

Kostiainen kuvaa politiikkaa Kari Palosen, Pauli Kettusen³ ja Carol Bacchin⁴ tulkintojen avulla. Poliitiikka ohjelmallisena ja valtiollisena toimintakokonaisuutena on Kostiaiselle sitä, mitä englanniksi tarkoitetaan käsitteellä policy – poliittiseksi areenaksi tunnistetulla alueella (polity) tapahtuva toiminta on politiikkaa siinä mielessä, mihin englannin politics viittaa. Poliitiikka on poliittiseksi tunnistettua toimintaa, ja politisoinnilla pyritään politiikan rajojen muuttamiseen. Poliitiikka on kiistojen ja konfliktien aluetta, jolle on ominaista vallankäyttö. Kostiainen näkee oikeuden poliittisena siinä mielessä, että politiikan ja oikeuden rajan asettaminen sisältää vallankäyttöä. Itse ajattelen oikeuden poliittisuuden liittyvän läheisesti oikeudenmukaisuutta ja vääryyttä koskeviin käsitteisiin etenkin tilanteissa, joissa yhteiskunnallinen haitta pyritään nimeämään ja sitä pyritään normittamaan. Etenkin Jean-François Lyotardin teos *Le Différend*⁵ kuvaa tilannetta, jossa uhrille aiheutuneelle haitalle ei löydy kielellistä

1. François Ewald on hyvinvointivaltion ja riskiyhteiskunnan tutkija, joka toimi Michel Foucault'n assistenttina ja tämän postuumien tekstien toimittajana. Ewaldin *L'état providence* (B. Grasset 1986) kuvaa sosiaalivakuutusta keskeisenä hyvinvointivaltiollisen hallinnon välineenä. Normin ja normaaliuden suhdetta kuvaa hänen suomennettu teoksensa *Normi yhteisen mittapuun käytäntönä* (Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003).
2. Sosiologi David Garland on kirjoittanut rikoksen ja rangaistuksen sekä kontrollipolitiikan teoreettisista lähtökohdista ja merkityksestä yhteiskuntateoriassa.
3. Poliitikantutkijat Kari Palonen ja Pauli Kettunen tarkastelevat politiikkaa monipuolisesti mm. käsitehistorian välinein. Käsitehistoria tutkii käsitteiden merkityksen ja niihin liittyvien käytäntöjen muutoksia.
4. Carol Bacchi, australialainen feministi ja poliitikantutkija, joka tunnetaan parhaiten teoksestaan *Analyzing Policy: What's the problem presented to be?* (Pearson 2009), kuvaa politiikkaohjelmille ominaista tapaa esittää tietty asiointi ongelmaksi tavalla, joka syntyy tietyistä lähtökohdista ja vaikeene toisista.
5. Filosofin Jean-François Lyotard kuvaa termillä ”différend” samannimisessä teoksessaan *Le Différend* (Minuit 1984) konfliktia, jonka ratkaisemiseksi ei ole sääntöä. Erimielisyydestä ei

ilmaisua. Ajattelin, että rikosoikeuskomitea pyrki löytämään ilmaisun riski- tai hyvinvointiyhteiskunnassa esiintyvälle haitalliselle toiminnalle, vääryydelle, jota ei ollut mahdollista ilmaista.

Komitean käyttämiä käsitteitä Kostiainen tarkastelee Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen diskurssiteorian⁶ ideologisten periaatteiden tai ”solmukohtien” avulla. Tämän Kostiainen katsoo olevan lähellä käsitehistoriallista lähestymistapaa (Reinhart Koselleckin ja Quentin Skinnerin mielessä)⁷, joskin Kostiainen katsoo tekevänsä pikemmin käsitteellistämisen kuin käsitteiden historiaa. Avainkäsitteistä väitellään, ja keskeisimmät käsitteet saavat niin paljon merkityksiä, että niiden signifioijat edustavat diskurssia kokonaisuudessaan. Rikosoikeuskomitean työhön soveltuu Kostiaisen mukaan erityisesti strategisen monitulkintaisuuden käsite: useat tulkinnat ovat samanaikaisesti mahdollisia, mutta silti tulkitsijat kokevat työskentelevänsä yhteisen päämäärän edistämiseksi. Kuvatessaan aikalaiskeskustelua Kostiainen pyrkii tekemään sen tekemättä vääryyttä ajan toimijoille, mutta toisaalta hän näkee, että hänen tutkimuksellaan on normatiivinen tavoite edistää demokratiaa ja osallistua hyvää yhteiskuntaa koskevaan keskusteluun.

Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, että Kostiainen ottaa osaa moniin teoreettisiin keskusteluihin. Hän osoittaa kykenevänsä kriittiseen ajatteluun ja osoittaa myös oikeushistorian ja osin muidenkin oikeuden yleistieteiden syvälistä tuntemusta sekä metodien hallintaa ja soveltamiskykyä.

3. Tutkimuksen tulokset

Kostiaisen teoreettinen osaaminen ja metodien hallinta myös tuottavat tulosta. Kostiainen tarkastelee rikosoikeuskomiteaa kontekstissaan, osana 1960- ja 1970-lukujen tiheää historiallista muutosta. Hän tarkastelee komiteaa myös osana komitealaitoksen murrosta, jossa vaadittiin lainvalmistelulle läheisempää suhdetta kansanedustuslaitokseen samalla kun komitea paradoksaalisesti

ole mahdollista puhua, koska sille ei ole poliittiseen regiimiin kuuluvaa ilmaisua, jonka avulla voitaisiin kuvata tapahtunut vääryys.

6. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe kuvaavat politiikan hegemonisia käytäntöjä kontingentin politiikan ilmiönä, jotka synnyttävät kielen merkityksiä ja sosiaalisia rakenteita etenkin teoksessaan *Hegemony and Socialist Strategy* (Verso 1985).
7. Käsitehistorioitsijoina tunnetut Reinhart Koselleck ja Quentin Skinner. Koselleck kehitti käsitehistorian metodologiaa ja tutki etenkin valistusajattelua modernin politiikan alkuna. Skinner tunnetaan poliittisen historian ns. Cambridgen koulun perustajajäsenenä, joka on tutkinut etenkin varhaismodernin ajan poliittisia aatteita. Hän pohjasi työtään osin J. L. Austinin puheaktiteoriaan, jonka mukaisesti hän oletti, että on otettava huomioon myös kielen performatiivinen eikä vain sen kuvaava luonne.

tukeutui vahvasti omaan asiantuntijuuteensa. Kostiainen havaitsee demokratiaa koskevan ajattelun ristiriitaisuuden komitean työssä ja sen, ettei vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan kanssa pidetty tarpeellisena.

Kostiainen nostaa esiin hyvin kiinnostavaa uutta tietoa komitean jäsenten poliittisesti värittyneistä käsityseroista ja osallistuu myös komitean työstä tai sen edustamasta kriminaalipoliittisesta käänteestä käytyihin kiistoihin. Etenkin hyvinvointivaltiollista kriminaalipoliitikkaa ja niin sanottua uusklassista rikosoikeutta koskevia kysymyksiä ja niiden keskinäistä ristiriitaisuutta käsitellään työssä taitavasti eritellen. Komitean jäsenten ja sihteerien eriäviä kantoja sekä ”sisä- ja ulkopiiriä” koskeva kuvaus on tarkkaa. Myös aikaisempien tutkijoiden ristiriitaiset arviot rikosoikeuskomitean kriminaalipoliittisen ja rikosoikeudellisen linjan defensiivisyydestä tai offensiivisuudesta tulevat paremmin ymmärrettäviksi.

Kostiaisen tutkimuksen kiinnostavimpia teemoja on kuvaus komitean elämänuetarkasteluun kohdistuvista toiveista, jotka sitten jäivät sivuun komitean mietinnöstä. Mielestäni Kostiainen antaa tälle sivuuttamiselle hyvän tulkinnan. Elämänuoleita tarkastelemalla oli tarkoitus löytää kriminalisointeja, jotka suojeleisivat keskivertokansalaiselle tärkeitä oikeushyviä. Yksityiselämää ei tarkasteltu elämänuoleena. Kostiainen selittää tätä muun muassa sillä, ettei suomalainen feminismi juuri kiinnittänyt huomiota naisten integriteetin suojelemiseen. Toisaalta naisiin kohdistuva väkivalta oli 1970-luvun puolivälissä noussut teemaksi anglosaksisessa ja pohjoismaisessakin kriminologiassa, jota useat komitean jäsenet seurasivat. Yksityiselämän suhteiden jääminen rikosoikeuskomitean tarkastelun ulkopuolelle on mielestäni myöhemmän suomalaisen kriminaalipoliitikan kannalta merkittävä seikka.

Osoittautui vaikeaksi tai mahdottomaksi kehittää elämänuetarkastelun pohjalta kriminalisointeja, kun esimerkiksi ympäristönsuojelusta ja asunnon- tuotannosta pitkälti puuttuivat ”tavallisia ihmisiä” suojelevat primaarinormit, joiden loukkaamisen olisi voinut kriminalisoida. Komitean työn edetessä tavallisen kansalaisen käsite muuttui kelluvaksi käsitteeksi, joka voi viitata sekä luokkadiskurssiin että rationaalisen suunnittelun diskurssiin. Elämänuetarkastelua ei ole mahdollista rekonstruoida komitean mietinnön perusteella, koska se jäi komitean työn edetessä sivuun. Rikosvastuuta määriteltiin Kostiaisen mukaan kielletyn riskin diskurssissa, jossa tahallisuutta arvioitiin sillä, mitä keskivertokansalaiselta voitiin edellyttää. ”Tavallisesta palkansaajasta” tuli paheksuttavien tekojen uhrin ja rikoksentekijän toiminnan arvioinnin väline.

Kostiainen kuvaa hyvin komitean tavoitteita arvo- ja tavoiterationaalisuuden suhteessa. ”Rationaalisuuden vallankumous” onkin osuva kuvaus komitean edustamalle kriminaalipoliitikan muutokselle. Rikosoikeuskomitean sisäisten keskustelujen tarkastelu osoittaa jäsenten käyttämien käsitteiden ja diskurssien olleen ristiriitaisia tavalla, joka ilmenee myöhemmässäkin kriminaalipoliitikan diskurssissa. Komitean jäsenten erilaiset käsitykset hyvinvointivaltiollisen ja

oikeusvaltiollisen ajattelun painotuksista ja luonteesta, kriminaalipolitiikan ja demokratian suhteesta sekä rikosoikeuden peruskäsitteistä voi tunnistaa nykyisessäkin kriminaalipolitiikassa ja rikosoikeudessa.

Kostiainen toteaa, että rikosoikeuskomitean paluu erityisestäävyyttä korostaneesta rikosoikeudesta niin sanottuun uusklassiseen rikosoikeuteen merkitsi paluuta saksalaisen valistuksen ja lainopin kantoihin. Suomalaisessa oikeustieteessä yleiset opit lainoppia jäsentävänä doktriinina periytyvätkin saksalaisesta *allgemeine Lehren* -opeista, joiden avulla ontologisia olettamuksia oli mahdollista yhdistää käsitelainoppiin. Pohjoismaisessa lainopissa yleisiä oppeja ei hyvinvointivaltiollisen oikeuden kehittämisessä suosittu tai käsittääkseen juuri edes tunnettu. Pohjoismaisen realismin mukaista oikeudellista tulkintaa hallitsi pikemminkin uskollisuus lain esitöille niin, että tarpeen tullen otettiin käyttöön ”reella argument”. Rikosoikeuskomitean yleisten oppien korostaminen ei kuitenkaan suomalaisessa oikeustieteessä rajoittunut rikosoikeuteen. Esimerkiksi siviilioikeudessa yleisten oppien avulla pyrittiin avaamaan oikeutta hyvinvointivaltion edellyttämään suuntaan niin, ettei siviilioikeuden materiaaliumisesta johtuva fragmentoituminen tuhoaisi oikeuden koherenssia.

4. Loppulausunto

Kostiaisen tutkimus osoittaa oikeus- ja poliittisen historian syvällistä tuntemusta. Tutkimuksessa käytetään eri metodeja asianmukaisesti. Kostiainen soveltaa laadullisia yhteiskuntatieteellisiä menetelmiä ja myös oikeustieteellistä argumentointia työssään tavalla, joka tuottaa tieteellisesti perusteltuja tuloksia. Väitöskirjan laatua tulee arvioida muun muassa sen sisältämän uuden tieteellisen tiedon kriteerillä. Tämän kriteerin Kostiaisen väitöskirja täyttää erinomaisesti. En näe mitään syytä epäillä, että työ ei olisi tieteellisesti rehellisesti ja tutkimuseettisten normien mukaan toteutettu. Teksti on sujuvaa ja kieliopillisesti oikeaa. Väitöstilaisuudessa Kostiainen puolusti hyvin väitöskirjaansa.

Esitän mielelläni Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle Aura Kostiaisen väitöskirjan hyväksymistä oikeustieteen tohtorin arvoon oikeuttavaksi opinnäytteeksi.

Kevät Nousiainen

Verhottu myrsky: Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ympäristöasioissa sekä EIT:n tapaus Dubetska ja muut v. Ukraina uuden ajan kynnyksellä

1. Tapauksen taustaa

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) viidennen jaoston yksimielisessä ratkaisussa Dubetska ja muut v. Ukraina vuodelta 2011 EIT käsitteli kysymystä siitä, voivatko Ukrainan valtion omistamien hiilivoimalan ja -kaivoksen aiheuttamat saasteet muodostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 18–19/1990) 8 artiklan loukkauksen. Tapaus on EIT:n ympäristövahinkoja koskevan oikeuskäytännön merkkipaalu: siinä kehitettiin kriteeristö, jolla EIT nykyäänkin arvioi ympäristövahinkojen ja yksityiselämän suojan välistä suhdetta. Yksityiselämän suoja turvataan EIS 8 artiklassa, jossa todetaan jokaisella olevan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä sekä kotiinsa kohdistuvaa kunnioitusta (1 kohta). Viranomaiset eivät saa puuttua oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa muutamien tyhjentävästi lueteltujen painavien oikeushyvien turvaamiseksi (2 kohta). Nyt kommentoitavassa tapauksessa oli kyse siitä, oliko valittajien oikeutta yksityis- ja perhe-elämään loukattu ja oliko mahdollinen rajoitus ihmisoikeussopimuksen mukainen.¹ Tapauksessa valittajat asuivat taloissa, joiden lähelle valtio oli rakentanut hiilivoimalan ja -kaivoksen. Kaivoksen jätteet tyhjennettiin 60-metriseksi kasvaneeseen kasaan, joka sijaitsi noin 400 metrin päässä valittajaperheiden taloista.²

Useiden tieteellisten tutkimusten tulokset osoittivat kaivuujätekasasta peräisin olevien saasteiden huonontavan ilman- ja vedenlaatua talojen ympäristössä yli sallitun päästörajan. Valittajien mukaan alueella ei esimerkiksi saanut juomakelpoista vettä, mikä vaikutti heidän terveyteensä. Juomavettä oli tuotu muualta joitain ämpärillisiä viikossa. Valittajat väittivät myös sairastuneensa kroonisesti

* *Otto Kanninen*, oik. yo, Itä-Suomen yliopisto. Kirjoittaja kiittää OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori Maija Dahlbergia oikeustapauskommenttiluonnoksen asiantuntevasta kommentoinnista sekä yliopistonlehtori Inga Suoniemeä ja muita kommentin tyyllillisissä seikoissa neuvoineita.

1. Xenos on toisaalta todennut, että EIT:n käyttämä tasapainotesti laajentaa luetteloa, kuten Dubetska-tapauksessa. Ks. Dimitris Xenos, *The positive obligations of the state under the European Convention of Human Rights*. Routledge 2012, s. 59–61.
2. EIT Dubetska ja muut v. Ukraina 10.2.2011, kohdat 7–12.

ilmanlaadun vuoksi ja kärsineensä tilanteen johdosta taloudellisesti niin, että muuttaminen ei ollut mahdollista.³

Viranomaiset tekivät useita päätöksiä saasteiden vähentämiseksi 1990- ja 2000-luvuilla. Esillä oli myös valittajien uudelleenasettaminen paikallisen lain edellyttämältä ”puskurivyöhykkeeltä”, joka levittyi 500 metrin säteelle kaivuu-jätekasasta. Jälkimmäisestä saatiin jopa velvoittava tuomio. Päätöksiä ei kuitenkaan toimeenpantu tehokkaasti ja tuomio kumottiin, koska tehtaalle tehtiin jätesuunnitelma. Suunnitelmaa ei kuitenkaan koskaan pantu toimeen.⁴

2. EIT:n ratkaisu ja perustelut

Otettuaan tapauksen tutkittavaksi EIT totesi oikeuskäytäntöönsä vedoten, ettei ihmisoikeussopimus sisällä oikeutta suojeltuun luontoon sinänsä.⁵ Kantaa perusteltiin vain viittaamalla tapaukseen *Kyrtatos v. Kreikka*, jossa käytettiin suppeaa sanamuodon mukaista tulkintaa.⁶ Nyttemmin kantaa on kritisoitu tehottomaksi⁷, mutta EIT sovelsi siihen oikeuskäytännössään syntyneitä poikkeusta: tietyin edellytyksin yksityis- ja perhe-elämää sekä kotia suojaava 8 artikla tulee myös ympäristöasioissa sovellettavaksi.⁸ EIS 8 artiklan soveltuminen ympäristöasioihin on malliesimerkki evolutiivisesta tulkinnasta eli siitä, että sopimustekstin merkitystä ei pidetä kiveen hakattuna vaan ”elävänä instrumenttina”, joka muuttuu yhteiskuntarakenteen⁹ tai kansainvälisen oikeuden kehityksen mukana.¹⁰ Tässä

3. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohdat 13–30.

4. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohdat 31–38 ja 51.

5. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohta 105.

6. EIT *Kyrtatos v. Kreikka* 22.5.2003, kohta 52.

7. Ks. esim. Jorge Calderon-Gamboa – Julie Diana Recinos, *Inter-American approaches to the protection of the right to a healthy environment and the Rights of Nature and potential contributions to the European human rights system*, s. 86–121 teoksessa Natalie Kobylarz – Evadne Grant (eds), *Human rights and the planet: the future of environmental human rights in the European court of human rights*. Edward Elgar Publishing 2022, s. 114. Vaihtoehtoisista tavoista sisällyttää ympäristöön liittyviä oikeuksia EIS:n järjestelmään ks. esimerkiksi saman artikkelin s. 116–120 ja Natalie Kobylarz, *Balancing its way out of strong anthropocentrism: integration of ‘ecological minimum standards’ in the European Court of Human Rights’ ‘fair balance’ review*, s. 16–85 teoksessa Natalie Kobylarz – Evadne Grant (eds), *Human rights and the planet: the future of environmental human rights in the European court of human rights*. Edward Elgar Publishing 2022.

8. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohta 105.

9. Oppi elävästä instrumentista muotoiltiin ratkaisussa *Tyrer v. Yhdistynyt kuningaskunta* 25.4.1978, kohta 31.

10. Ks. myös määritelmästä laajemmin Eirik Bjorge, *The Vienna Rules, Evolutionary interpretation, and the Intentions of the Parties in International Law*, s. 189–205 teoksessa Andrea Bianchi –

suhteessa merkitys on eittämättä muuttunut. Todennäköisesti EIS:n kirjoittajat eivät olisi arvanneet kehityksen suuntaa sopimuksen tekemisen aikaan 1950-luvulla. Huomionarvoista on, että vaikka – kuten EIT itse totesi – sopimuksessa saatikka sen 8 artiklassa ei mainita sanallakaan ympäristöasioita, perustellaan tekstin sanamuodon laajentava tulkinta vain viittaamalla ympäristöhaittojen haitallista vaikutusta yksityiselämään korostavaan tapaukseen *Lopez Ostra v. Espanja*.¹¹ Kyseessä on vahva systeeminen tulkinta: EIT on täyttänyt sopimuksessa olevan aukon omalla oikeuskäytännöllään, joka on itsessään tullut sitä sitovaksi.¹²

Dubetska-tapauksessa loukkausarvioinnissa käytetyt kriteerit nousevatkin EIT:n laajasta oikeuskäytännöstä ja sitä kokoavasta *Fadeyeva*-tapauksesta. Loukkausarviointi on ennen kaikkea kokonaisarviointia, mikä maksimoi EIT:n tulkintamahdollisuudet ja antaa sille mahdollisuuden ottaa laajasti huomioon tapauskohtaisesti relevantteja seikkoja. Sekä kokonaisarvioinnin periaate että arvioinnin lähtökohdat perusteltiin oikeuskäytännöllä systemaattisen tulkinnan keinoin. Keskeistä arvioinnissa on se, onko ympäristöhaitta niin vakava, että se vaikuttaa merkittävästi yksilön mahdollisuuksiin nauttia kodistaan ja yksityis- ja perhe-elämästään. Kynnyksen arviointi on suhteellista, ja siihen vaikuttavat muun muassa haitan voimakkuus sekä sen fyysiset ja henkiset vaikutukset valittajan elämänlaatuun.¹³ Koska elämänlaadun käsite on hankalasti määriteltävissä, EIT nojautui subsidiariteettiinsa ja totesi antavansa erityistä painoa kansallisille tuomioistuini- ja viranomaisratkaisuille, varsinkin sellaisille, jotka koskevat valittajaa henkilökohtaisesti. Subsidiariteetti ei kuitenkaan ole absoluuttista eikä EIT ”voi tukeutua kansallisiin ratkaisuihin sokeasti”¹⁴. Loukkaukskriteereiden lisäksi systematiikalla määriteltiin myös niihin tehdyt poikkeukset, jotka koskivat yhtäältä vastaajavaltion tietämystä ympäristöhaitasta ja vastaajan omaa myötävaikutusta siitä kärsimiseen sekä käytettyä todistusoppia.¹⁵

Daniel Peat – Matthew Windsor (eds), *Interpretation in International Law*. Oxford Publishing 2015, s. 191. Ks. myös Kansainvälinen tuomioistuin (ICJ) *Navigational and Related Rights* (*Costa Rica v. Nicaragua*), kohta 63.

11. EIT *Dubetska* ja muut v. *Ukraina* 10.2.2011, kohta 105 ja *Lopez Ostra v. Espanja* 9.12.1994, kohta 51.

12. Ks. Gunnar Beck, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the European Union*. Hart Publishing 2012, s.113.

13. EIT *Dubetska* ja muut v. *Ukraina* 10.2.2011, kohta 105 ja EIT *Fadeyeva v. Venäjä* 9.6.2005, kohdat 68–70. Kriteerit vaikuttavat perustuvan yksinomaan oikeuskäytäntöön, joka on EIT:n järjestelmässä ratkaisevassa asemassa. Oikeuskäytäntö voi, kuten *Dubetska*-tapauksessa, muodostaa itsenäisesti oikeussäännön, kun siihen viitataan myöhemmin.

14. EIT *Dubetska* ja muut v. *Ukraina* 10.2.2011, kohta 107.

15. EIT *Dubetska* ja muut v. *Ukraina* 10.2.2011, kohdat 106–108. Subsidiariteetti ilmentää ns. neljännen instanssin doktriinia, jonka mukaan EIT puuttuu kansallisten tuomioistuinten faktojen arviointiin tai lainsoveltamiseen vain, jos kansallisesti tehdyt virheet rikkovat EIS:ää vastaan. Doktriinista ks. esim. Maija Dahlberg, ‘It is not its task to act as a Court of fourth instance’: the case of the ECtHR. *European Journal of Legal Studies* 7(2) 2014, s. 78. Poikkeukset loukkaukskriteereihin muistuttavat vahingonkorvausoikeudellista tuottamusarviointia. Sallittujen

EIT sovelsi edellä mainittuja periaatteita tapaukseen toteamalla aluksi, että valtio on tehtaan ja kaivoksen omistajana vastuussa niiden päästöistä. Siten keskeiseksi nousi se, oliko niiden aiheuttama maaperän, ilman ja veden saastuminen vaikuttanut todennettavasti valittajien terveyteen tai heidän yksityiselämäänsä.¹⁶ EIT:n mukaan selvästi sallittua saastuneemmalla alueella asuminen on terveysriski, vaikkei saasteiden aiheuttamaa riskiä ole mahdollista tarkasti määrittää. Perustelu on mielenkiintoinen, koska se perustui mitä ilmeisimmin pelkkään loogiseen päättelyyn.

Abstraktit terveysriskit eivät kuitenkaan ole argumentaatiossa ratkaisevassa asemassa, sillä EIT katsoi valittajien kuvatodisteiden ja kertomusten perusteella myös näiden elämänlaadun kärsineen saasteista. Vaikka myös muut tekijät kuin tehdas olivat voineet vaikuttaa maaperän ja veden saastumiseen, EIT piti selvänä sitä, että vuosia paikallaan seisonut kaivuujätekesä aiheutti saastumista. Päätelmä perustui kansalliseen lakiin, jonka mukaan alueella ei saisi olla asutusta, sekä kansallisten viranomaisten päätöksiin siitä, että valittajat pitäisi uudelleenasuttaa. Lisäksi arvioinnissa annettiin merkittävä painoarvo tieteelliselle, tutkitulle tiedolle.¹⁷

EIT päätyi näitä tulkintakeinoja käyttäen siihen, että ympäristöhaitta oli riittävän vakava, jotta ihmisoikeussopimus tuli sovellettavaksi. Kun valtio omisti tehtaata ja oli rakentanut ne valittajien talojen jälkeen eikä valittajilla ollut mahdollisuuksia muuttaa, se oli vastuussa ihmisoikeusloukkauksesta.¹⁸

3. Ihmisoikeusloukkauksen oikeuttaminen

Ihmisoikeusloukkauksen toteamisen jälkeen EIT totesi pätevän syyn arvioinnin periaatteiden olevan samat valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien tapauksessa. Kanta perusteltiin viittauksella tapaukseen *Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta*, jossa se perustellaan oikeuskäytännöllä, joka itsessään perustuu oikeuskäytäntöön. Tällainen ”useampikerroksinen systemaattinen tulkinta” kuvaa hyvin EIT:n prejudikaattilähtöiselle tulkinnalle ja argumentaatiolle keskeistä

todisteiden lista on avoin, mikä jättää tuomioistuimen käsiin maksimaalisen päättävällän. Todistusopista ks. Vladimir Tochilovsky, *Jurisprudence of the International Criminal Courts and the European Court of Human Rights: Procedure and Evidence*. Brill Nijhoff 2008.

16. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohdat 109–111.

17. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohdat 113–117.

18. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohdat 119–123. Tuomioistuin perusteli kantansa muuttamisen mahdottomuuteen vain perustelemattomalla yleistyksellä, jonka mukaan talon omistajalla ei ole mahdollisuutta ostaa tai vuokrata toista.

piirrettä.¹⁹ EIT totesi subsidiariteettia ilmentäen vastaajavaltion harkintamarginaalin olevan ympäristöasioissa suuri ja sen saavan valita tavan täyttää velvollisuutensa. Kuitenkin EIT varasi – jälleen kerran prejudikaatteihinsa tukeutuen – itselleen vallan määrittää kokonaisarvioinnilla, oliko vastaajavaltio onnistunut löytämään reilun tasapainon yksilön oikeuksien ja yhteisön intressien välillä.²⁰

Systematiikkaan vedoten EIT totesi, että tasapainottamisen epäonnistumisen kynnyks on korkealla. Tuomioistuin sanoi ympäristöasioiden monimutkaisuuden vaativan korostunutta subsidiariteettia. Siksi vastaajavaltion on täytynyt ilmeisesti epäonnistua tasapainon löytämisessä, jotta ihmisoikeuksia olisi loukattu. Toisaalta EIT viittasi tehokkuusperiaatteeseen, joka edellyttää, että ihmisoikeudet toteutetaan tehokkaasti noudattamalla ne takaavia ratkaisuja tosiasiallisesti. Tehokkuusperiaatteen voidaan katsoa jopa kuvaavan EIT:n funktiota turvata sopimuksen tarkoituksen toteutuminen. Näin siinä voidaan katsoa olevan kyse systemaattisesta teleologiasta.²¹

Kuvatun ihmisoikeusloukkauksen substanssia koskevan testin lisäksi EIT arvioi myös oikeuskäytännössään kehittämänsä EIS 8 artiklan prosessuaalista puolta. Taustalla ovat olleet todennäköisesti tehokkuusperiaate ja teleologinen tulkinta – on haluttu antaa yksityisille mahdollisuus valvoa oikeuksiaan. EIT totesi, että näitä molempia testejä koskeva näyttötaakka on vastaajavaltiolla. Se painotti erityisesti perusteellista tieteellisen aineiston käyttöä niin kansallisessa prosessissa kuin hyväksyttävän syyn todistamisessa, mikä kertoo tieteellisen tiedon painottamisesta EIT:n tulkinnassa.²²

Näitä periaatteita hyväksikäyttäen EIT totesi valtion seuranneen tilannetta ja punninneen eri ratkaisuvaihtoehtoja. Tilanne oli pysynyt samana yli 12 vuotta ihmisoikeussopimuksen tultua voimaan Ukrainassa syyskuussa 1997. Vaikka

19. EIT *Hatton ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* 8.7.2003, kohta 98, jossa viitataan EIT-tapauksiin *Powell ja Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta* 21.9.1990, kohtaan 41 ja *Lopez Ostra v. Espanja* 9.12.1994, kohtaan 51. Näistä jälkimmäisessä viitattiin ensimmäiseen. Molemmissa viitattiin EIT-tapaukseen *Rees v. Yhdistynyt kuningaskunta* 17.10.1986, jossa ei viitata oikeuslähteisiin kannan tueksi. Näin oikeuskäytännön vahva asema oikeuslähteenä käytännössä mahdollistaa EIT:n tyhjistä luomien doktriinien muuttumisen oikeuslähteiksi myöhemmin, mikä hieman himmentää argumentaation vakuuttavuutta.

20. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohdat 140–142.

21. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohdat 142–144. Ks. systeemitason teleologisen tulkinnan määritelmästä *Mitchel de S.-O.-P.E. Lasser, Judicial Deliberations: A Comparative Analysis of Judicial Transparency and Legitimacy*. Oxford Press 2009, s. 288.

22. EIT *Dubetska ja muut v. Ukraina* 10.2.2011, kohdat 143–145. Oikeuskäytännöstä laajemmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2022, s. 50–57. EIT:n prosessuaaliset vaatimukset muistuttavat tiedon saannista, yleisön oikeudesta osallistua päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn Aarhusin yleissopimuksen (SopS 122/2004) 4–9 artiklaa, mikä viittaa harmoniseen tulkintaan. Ympäristöasioissa tieteellisillä tutkimuksilla on useissa tapauksissa ollut faktojen arvioinnissa keskeinen sija. Ks. esim. EIT *Smaltini v. Italia* 24.3.2015, kohdat 56–61; EIT *Tatar v. Romania* 27.1.2009, kohdat 102–106 ja EIT *Cordella v. Italia* 24.6.2019, kohdat 80–81.

uudelleenasettamisesta päätettiin useaan otteeseen, mitään ei tehty, kunnes päätökset kumottiin loppuvuodesta 2005 sittemmin toteutumattomiin ympäristösuunnitelmiin nojautuen. Oikeudenkäynnit asiassa kestivät vuosia, eikä tuomiota pantu täytäntöön. Siltikin EIT katsoi, ettei ihmisoikeussopimus sisältänyt oikeutta asumiseen valtion kustannuksella.²³ Kanta perustettiin ainoastaan systemaattiseen tulkintaan, vaikka sitä ei viitatussa tapauksessa perusteltu mitenkään.²⁴ Näin sen tosiasialliseksi perusteluksi jäi se, että EIT:n mukaan valittajien tilanne voitaisiin oikaista korjaamalla tehtaan ja kaivoksen ympäristöhaitat harkintamarginaalin rajoissa subsidiariteettia ilmentäen. Kansallista liikkumatilaa laajensi se, että EIT totesi kahden suuren saastelähteen hallinnan olevan vaikeaa ja kallista.²⁵

Ukrainan hallitus ei kuitenkaan EIT:n mukaan ollut onnistunut toimimaan edes tämän harkintamarginaalinsa rajoissa. Tehdas ja kaivos olivat toimineet kansallisen ympäristölainsäädännön vastaisesti, mutta seurauksien täytäntöönpanossa kesti vuosia, joiden aikana tehtaan ja kaivoksen omistanut valtionyhtiö oli mennyt konkurssiin. Kaivoksen jätekasan aiheuttamat ympäristöhaitat vaikuttivat edelleen merkittävästi valittajien elämään. Valtio vetosi harkintamarginaalinsa laajuuteen ja siihen, että se oli tehnyt kaiken voitavansa löytääkseen tasapainon valittajien oikeuksien ja yksityisen edun välillä. EIT oli eri mieltä: sen mukaan Ukraina ei ollut yli 12 vuoden tarkasteluajana suojellut valittajia ympäristöhaitoilta kansallisen liikkumatilansa rajoissa, joten se oli rikkonut EIS 8 artiklaa. Rajoituksen hyväksyttävyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa ei tutkittu. Näin ollen EIT myönsi valittajille korvaukset heidän ympäristöhaitoista kärsimistään aineettomista vahingoista EIS 41 artiklan nojalla, muttei katsonut aineellisia vahinkoja kärsityn.²⁶

4. Perustelujen arviointia

EIT:n oikeuskäytännössään luoman linjan valossa Dubetska-ratkaisun perustelut ovat loogisia ja vakuuttavia. Oikeuskäytännön käyttöä ratkaisujen yksinomaisena perusteluna ja toisaalta siinä esitettyjä ympäristöoikeudellisia kantoja voidaan kuitenkin kritisoida monista näkökulmista. Tapauksessa nousee vahvasti esille ilmiö, jossa EIT:n lähes tai kokonaan perustelemattomista aiemmista kannoista

23. EIT Dubetska ja muut v. Ukraina 10.2.2011, kohdat 146–150.

24. EIT Fadeyeva v. Venäjä 9.6.2005, kohta 133. Syynä tähän voi olla myös suhteellisuusperiaate, mutta sitä ei ole kirjoitettu auki.

25. EIT Dubetska ja muut v. Ukraina 10.2.2011, kohdat 150 ja 155.

26. EIT Dubetska ja muut v. Ukraina 10.2.2011, kohdat 134–139 ja 152–165.

tulee sitovia niiden prejudikaattiaseman vuoksi. Perustelut nojaavat siten useassa kohtaa käytännössä vain prejudikaattien sitovuuteen, mikä ei ole argumentatiivisesti vakuuttavaa. Toisaalta voidaan todeta, että oikeusvarmuus ja yhdenvertaisuus lain edessä puoltavat vahvaa prejudikaattien kunnioittamista.²⁷ Tapauksen tärkeimpiä linjauksia on se, ettei EIS sisällä oikeutta puhtaaseen ympäristöön mutta 8 artiklan perusteella yksilöitä voidaan suojata laajasti ympäristöhaitoilta. Tulkintaa voidaan kritisoida yhtäältä liian suppeaksi ja toisaalta liian laveaksi.

EIT:n oikeuskäytäntö laajentaa 8 artiklan sanamuodon mukaista tulkintaa evolutiivisesti. Tämän voi katsoa olevan EIS:n tulkintaan käytettävän²⁸ Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 32–33/1980) 31 artiklan vastaista. Sanotun artiklan 1 kohdan mukaan valtiosopimusta tulkittaessa on annettava siinä käytetyille sanamuodoille niiden tavallinen merkitys, eikä ympäristöhaittoja lueta tavallisesti yksityisyyden suojan piiriin. Toisaalta sopimusta täytyy mainitun artiklan mukaan tulkita myös osapuolensa päämäärän ja tavoitteiden valossa.²⁹ Ympäristöhaitat taas vaikuttavat yksityiselämään, jota sopimuksella muun muassa pyrittiin suojaamaan.³⁰ Koko ihmisoikeussopimuksen objektiivisena tarkoituksena on näet ihmisoikeuksien vahva suoja,³¹ vaikka historiallis-teleologisessa mielessä 1950-luvun sopimuspuolten tarkoituksena ei voida olettaa olleen yksilöiden suojaaminen ympäristöhaitoilta. Edellä todettu linja nostaa kiistatta yksityiselämän suojan tasoa. Siltikin voidaan myös katsoa, että linja on ihmisoikeussuojan kattavuuden kannalta liian varovainen. Terveellisen ympäristön voidaan näet katsoa olevan edellytys muiden ihmisoikeuksien toteutumiselle.³² Siksi järjestelmää, jossa oikeutta siihen ei tunnusteta, voidaan pitää rajoittuneena.³³ Maailmalla ympäristön suojaamista ihmisoikeuksien keinoin

27. Prejudikaattien luonteesta ja sitovuudesta vain prejudikaattiluonteensa tähden amerikkalaisessa järjestelmässä ks. Grant Lamont, *Precedent and Analogy in Legal Reasoning*. Stanford Encyclopedia of Philosophy 2016, kappale 2.

28. Wienin yleissopimuksen käytöstä EIS:n tulkintaan ks. Schabas 2015, s. 34–46.

29. Toisaalta ratkaisunsa Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua) kohdassa 63 Kansainvälinen tuomioistuin on ilmaissut suosivansa Wienin yleissopimuksen tulkinnessa sanamuodon mukaista ja tarvittaessa historiallis-teleologista tulkintaa mutta tunnustanut evolutiivisen tulkinnan mahdollisuuden.

30. Ks. EIT Lopez Ostra v. Espanja 9.12.1994, kohta 51.

31. Evolutiivisen tulkinnan toimintaperiaatteista ja osapuolten tarkoituksen selvittämisestä ks. Arato 2015 ja Björge 2015.

32. Calderòs-Gambos – Recinos 2022, s.120.

33. Rajoittuneisuudesta tarkemmin ks. Calderòs-Gambos – Recinos 2022, s. 115–117. Keskustelusta EIT:n ympäristöasioissa ottamasta linjasta ks. Malgosia Fitzmaurice, *The European Court of Human Rights, Environmental Damage and the Applicability of Article 8 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms: Dubetska and others v Ukraine*, European Court of Human Rights, (Application No. 30499/03). *Environmental Law Journal* 13(2) 2011, s. 107, alaviite 1 ja siinä mainitut teokset.

on tästä syystä harjoitettu varsin johdonmukaisesti.³⁴ Sanamuodon mukaisen ja teleologisen tulkinnan ristipaine kohdistaa näin EIT:n Dubetska-ratkaisussa omaksumaan linjaan voimakkaita muutospyrkimyksiä, jotka asettavat sen kansainvälisoikeudellisen hyväksyttävyyden alttiiksi perustellulle kritiikille. Linjaa koeteltaneenkin kolmessa ilmastovalituksessa, joihin odotetaan mediatietojen mukaan tuomioistuimen ratkaisua heinäkuun 2024 ja huhtikuun 2025 välillä.³⁵ Todennäköisimpänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että linja pysyy – ainakin pinta-puolisesti – muuttumattomana, sillä EIT:n oikeuskäytännön ja Dubetska-ratkaisun itsensä³⁶ vahva asema antaa tuomioistuimelle mahdollisuuden verhota niin rohkeat kuin konservatiiviset lainkäyttöratkaisut systematiikan raudanlujaan kuoreen.³⁷

Otto Kanninen

34. Amerikkojen välisen ihmisoikeustuomioistuimen ja Meksikon korkeimman oikeuden EIT:tä huomattavasti ympäristöyönteisemmästä oikeuskäytännöstä ks. *Calderòs-Gambos – Recinos* 2022, s. 88–112. Euroopassa puolestaan on annettu ratkaisuja, joissa ihmisoikeuksia on tulkittu ympäristöasioissa laajasti (*Urgenda v. Alankomaat*, ECLI:NL:HR:2019:2007, Alankomaiden korkein oikeus; *Friends of the Irish Environment v. Irlanti* [no. 2015/19], Irlannin korkein oikeus). Toisaalta on annettu myös tulkintaa supistavia ratkaisuja (mm. KHO 2023:62).
35. Nämä EIT:n suuren jaoston käsittelyyn edenneet tapaukset ovat *Duarte Agostinho* ja muut v. Portugali ja 32 muuta jäsenvaltiota; *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Sveitsi* ja *Carême v. Ranska*. Ratkaisuaikataulusta ks. esim. BBC, *Climate change: Six young people take 32 countries to court* osoitteessa <https://www.bbc.com/news/world-europe-66923590> (vierailtu 30.9.2023).
36. Ratkaisuun viitataan taajaan, ks. esim. EIT *Denisov v. Ukraina* 25.9.2018, kohta 111; EIT *Hudorovic v. Slovenia* 10.3.2020, kohta 120 ja EIT *Pavlov* ja muut v. Venäjä 11.10.2022, kohdat 60, 63, 68 ja 76.
37. *Duncan Kennedyn* mukaan hyväksytyillä argumentaatiotavoilla voi oikeuttaa lähes minkä tahansa tulkinnan. Aikaisempien ratkaisujen kiisteltyjen kantojen verhoamisen prejudikaatin auktoriteettiin voi nähdä tämän ilmiön muotona – oikeudellisesti tulkinnallisen asian esittäminenä itsestään selvänä. Ks. *Duncan Kennedy, A Left Phenomenological Alternative to the Hart/Kelsen Theory of Legal Interpretation*, s. 153–175 teoksessa *Duncan Kennedy, Legal Reasoning: Collected Essays. The Davies Group* 2008, s. 158–161.

Historiallisia kertomuksia oikeudesta, juristeista ja oikeusoppineista

Lakimies
2/2024
s. 351–355

Ditlev Tamm – Pia Letto-Vanamo

80 kertomusta oikeudesta. Juridiikan kulttuurihistoriaa keskiajalta nykypäiviin

Suomalainen Lakimiesyhdistys 2023. 450 sivua.

I

Oikeushistoriaan erikoistuneiden emeritusprofessorien Ditlev Tammin ja Pia Letto-Vanamon teos rakentuu kronologisesti järjestettyjen kertomusten varaan. Suomenkielinen kirja perustuu Tammin aiemmin ilmestyneeseen tanskalaiseen laitokseen, jossa on 100 kertomusta.¹ Suomenkielinen laitos sisältää myös Letto-Vanamon panoksen, ja lähinnä tanskalaisille avautuvia kertomuksia on karsittu pois. Käännös on Heikki E. S. Mattilan luotettavaa ja sujuvaa käsialaa.

Kirjaan otetut kertomukset valaisevat länsimaisen oikeuden historiaa esseinä tavalla, jota voi kuvata oikeuden kulttuurihistoriaksi. Ote muistuttaa Huizingan käänteentekevää teosta Keskiajan syksy.² Huizinga aloittaa kuvaamalla aikakauden henkistä ilmapiiriä. Ensimmäisen luvun nimi on Elämän kiihkeys. Huizingalle kiihkeys oli koko ajanjakson pohjavire. Keskiaikainen ihminen kuvataan lapsenomaisena ja huomattavan alttiina elämän tapahtumien aiheuttamille mielenmuutoksille, elämän kiihkeydelle. Tammin ja Letto-Vanamon 80 kertomusta oikeudesta on Huizingan klassikon etäinen sukulainen. Siinä missä Huizinga käsittelee kristillisen uskonnollisuuden kaiken läpäisevyyttä, tämän kirjan kaiken läpäisevä teema on juridiikka ammattina: juristit, tuomarit, oikeusoppineet ja heidän omalaatuinen maailmansa.

Huizingalle historiallinen tieto näyttäytyi kosketuksena menneisyyden ihmisiin elävinä ja toimivina olentoina. tarinat oikeudesta tekevät saman juristeille. Huolella valitut kertomukset valaisevat oikeuden, oikeustieteen ja lainkäytön

* *Jaakko Husa*, HTT, professori, Helsingin yliopisto. Teksti perustuu kirjoittajan Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsentilaisuudessa Juristikuvia – juristiprofessio ja oikeuden mahdollisuudet muuttuvassa maailmassa 5.12.2023 esittämään kommenttipuheenvuoroon.

1. Ditlev Tamm, Juraens 100 bedste historier – rettens kulturhistorie fra middelalderen til i dag. Gyldendal 2017.
2. Johan Huizinga, Keskiajan syksy: elämän- ja hengenmuotoja Ranskassa ja Alankomaissa 14. ja 15. vuosisadalla. Suomentanut J. A. Hollo. WSOY 1989.

humorististakin puolta, vaikka kirjassa tunnustetaan, että niin juristien kuin erityisesti maallikoiden on vaikea tätä ulottuvuutta havaita. Kirjassa on aivan liikaa teemoja ja tietoja, jotta kokonaiskuvan voisi tiivistää ymmärrettävään muotoon kirja-arvostelussa. Poimintojen avulla teoksesta voi kuitenkin saada tuntuman. Esitän seuraavassa valittuja poimintoja.

II

Kirja sisältää yllätyksiä, kuten sen, että oikeuspositivistinen tosikko ja puhtaasti oikeusopin kehittäjänä tunnettu Hans Kelsen oli alun perin vakavasti otettava Dante-tutkija, jonka työtä pidetään edelleen arvossa Italiassa (sivu 79). Lisäksi lukija oppii, että valtiovallan kolmijako-opin keksijä Montesquieu oli onnellinen ihminen, joka löysi iloa kaikkialta (sivu 237). Sanottakoon, että Montesquieun muotokuvien perusteella hänen iloisuuttaan ei olisi osannut arvata.

Teoksen huumoria kuvaa ehkä parhaiten yliopistohuumorin piiriin lukeutuva kasku (sivu 61), jossa keskiaikainen ylioppilas osallistuu kanonisen oikeuden kuulusteluun. Häntä pyydetään kertomaan, miten lapsen kastaminen tuli toimittaa. Aihe oli tärkeä, koska kaste oli perintöoikeuden edellytys. Tentaattori kysyy, voidaanko kaste toimittaa hätätapauksessa keittoliemellä. Oikea vastaus olisi ”ei”, koska kastaminen pitää tehdä aina vedellä. Velmuileva opiskelija vastaa, että jos kyse oli piispan pöydässä tarjoiltavasta keitosta, ei kaste ollut pätevä. Jos sitä vastoin kyse oli opiskelijoille jaettavasta keitosta, voisi kaste hyvinkin olla asianmukainen, koska opiskelijoiden keittohan on – tunnetusti – käytännössä pelkkää vettä.

Huumorin ohella osa tarinoista huokuu viileää realismia, kuten kertomuksessa, jossa valotetaan Tanskan oikeudellisia selvittelyitä vaikean natsimiehituksen jälkeen. Kertomuksesta lukija oppii, että oikeutta venytettiin sopivaan suuntaan siten, että tuomioistuinten ratkaisut sopivat tuolloisille päättäjille. Realistinen näkemys tulee näkyviin, kun kirjassa todetaan sen kummemmin moralisoimatta (sivu 404): ”Valta ja oikeus kytkeytyvät toisiinsa, ja vain idealistit uskovat, että oikeus toteutuu aina kriisiaikojen juridisissa jälkiselvittelyissä.” Suomalainen lukija löytäneekin tässä kohta kosketuspinnan vuoden 1918 sodan jälkiselvittelyihin.

Kirjassa on aimo annos tanskalaista itseruodintaa muun muassa orjuuden ja yksinvallan tiimoilta. Orjuuden osalta kritiikkiä saavat juristien yritykset estää Tanskaan tulneiden orjien vapauttaminen juridiikan keinoin. Yksinvaltiutta koskeva kritiikki (sivu 243) kohdistuu tanskalaisen valtiosääntöoikeuden erityistiehen, sillä ”1700-luvun tanskalaisilla oli ikioma yksinvaltiutensa, eikä kellään ollut oikeutta riistää sitä heiltä despotian käsitteen varjolla. Ei edes Montesquieulla.”

Monissa kertomuksissa kirjoittajien ääni kuuluu siinä, kuinka tietynlaisen oikeudellisen aatemaailman omaksuneita juristeja paheksutaan. Yksi tällainen paheksunnan kohde on neutraalisti ja jopa suopeasti totalitaristisiin suuntauksiin suhtautunut juristikunta. Kansallissosialismin ja fasismin kannattajissa kun sattui olemaan ”paljon lahjakkaita juristeja, jotka eivät välttämättä myötäilleet vallankäyttäjiiä opportunistisista syistä, vaan jotka olivat vakuuttuneita siitä, että uudet ajatussuunnaukset olivat tie parempaan yhteiskuntaan” (sivu 384). Vasta oikeushistoriallisessa katsannossa voidaan nähdä, kuinka pahoin nämä juristit harhautuivat oikeuden jumalattaren valaisemalta polulta.

Eräin paikoin lukija aistii eräänlaista peiteltyä kaihoa, joka tuntuu vähintään vihjaavan, että ennen kaikki oli paremmin. Yksi kertomus, jossa tällainen tunnelma viipyilee, koskee Euroopan asemaa oikeustieteessä. Edellisen vuosisadan alussa Eurooppa piti maailman kärkisijaa luovassa ajattelussa ja oikeustiede oli osa tuota älyllistä dominanssia. Nykyään uraauurtavaa oikeustiedettä ja uudenlaista oikeuttakin luodaan paljolti muilla mantereilla. Kertomuksen pohdinta päättyy seuraavaan toteamukseen (sivu 349): ”Tänään oikeustiede ei ole enää sitä, mitä se oli vuonna 1900.”

Tanskalaisesta laitoksesta poiketen suomalaisilla on kirjassa roolinsa. Suomalaisia sivutaan monin paikoin, välillä tosin hiukan hymyillen. Näin on muun muassa kertomuksessa, jossa valotetaan yliopiston perustamista Suomeen. Kerronta paljastaa pohjoismaisen trendin, jossa akateemisten instituutioiden perustaminen liittyi ensisijaisesti pappiskoulutuksen ja virkamieskoulutuksen tavoitteisiin. Nämä tavoitteet puolestaan kytkeytyivät aikakauden uskonnolliseen puhdasoppisuuteen ja valtiouskollisuuteen. Osin kyse oli myös yleisestä siviilisaatioprosessista, joka edellytti yliopiston perustamista myös siksi, että suomalaiset nähtiin ”yksinkertaisena kansana”, jota oli valistettava.

III

Kirjan kantavana perusvireenä on tapa nähdä nykyisten oikeudellisten ilmiöiden taustat oikeuden historiassa. Yksi esimerkki, jossa nykyistä selitetään historian avulla, koskee Tanskan korkeimman oikeuden haluttomuutta ryhtyä arvioimaan lakien perustuslainmukaisuutta. Yksi syy haluttomuuteen löytyy siitä, että Tanskan korkeimman oikeuden syntyhistoria palautuu yksinvalvan varhaisvaiheeseen. Kirjassa todetaan (sivu 213), että ”korkein oikeus perustettiin lujittamaan osaltaan kuninkaanvaltaa, ei käyttämään itsenäistä tuomiovaltaa”.

Teoksen eittämättömiin ansioihin kuuluu, että se puhalttaa eloa menneisyyden ihmisiin. Kuvattaessa esimerkiksi Tanskan hallitsija Kristian IV:tä hänestä luonnostellaan renessanssihallitsijan perikuva seuraavasti (sivu 118): ”Kuningas

saattoi juoda itsensä illalla umpihumalaan ja ottaa heti seuraavana aamuna aktiivisesti osaa valtion hallitsemiseen. Hän siitti myös joukoittain lapsia ja jätti rakennuttajana persoonallisen jälkensä maan arkkitehtuuriin.” Tällainen kerronta on lukijan kannalta viihdyttävää menettämättä silti yhtään informaatioarvoaan. Kirjan yksi keskeinen viire onkin oikeuskulttuurinen oppinut hymyily. Välillä hiukan nauretaan juristeille ja oikeusoppineille, enimmäkseen hyväntahtoisesti, välillä hiukan ilkikurisesti rivien väleissä oikeushistoriallisesti myhäillen. Huuromori ei suinkaan ole läsnä joka sivulla, mutta avainkohdissa lukijan annetaan hengähtää faktatykytyksen jälkeen.

Kirja on myös varsin puolueellinen, ehkä jopa törkeän puolueellinen. Sitä se on tietenkin täysin tietoisesti. Painopiste on tukevasti Pohjolassa, mutta monet kertomukset osoittavat – välillä jopa alleviivaten – Pohjolan kytkeytyneen Manner-Eurooppaan. Pohjoismaiset juristit ja teologit kiinnittyivät kansainväliseen oppineiden yhteisöön jo varhain. Kuvitelma pohjoismaisen oikeuden kotiku-toisesta talonpoikaisuudesta pyyhkäistään hellästi mutta varmaotteisesti syrjään. Tässä kohtaa kirja istuu hyvin uudemman pohjoismaisen oikeushistorian uomaan, jossa on oltu aiempaa alttiimpia näkemään aiemmin vaietut yhteydet. Emme ehkä sittenkään olleet niin etäällä *ius communesta* kuin olemme antaneet itsellemme aiemmin kertoa.

Tanska on suomenkielisessäkin laitoksessa edelleen kerronnan päähenkilö mutta sivuhenkilö Suomi on kiilattu monin paikoin kiinni juonenkulkuun. Letto-Vanamoa on kiittäminen Suomea koskevista jaksoista sekä Suomen muistamisesta muuten Tanska-keskeisen kerronnan lomassa. Norja ja Ruotsi ovat mukana vieläkin kevyemmällä otteella, lähinnä Tanskan ja Suomen kautta tarkasteltuina. Tämä ei suomalaista lukijaa haittaa, ehkä pikemminkin päinvastoin.

IV

Kun Kemppinen väitteli vuonna 1992, hän kuvasi otettaan kulttuurihistoriallisiksi.³ Kolmekymmentä vuotta sitten moiselle otteelle ehkä vielä hymähdeltiin, mutta 2020-luvulla maailma on muuttunut. Niinpä 80 kulttuurihistoriallisen kertomuksen oikeudesta ei tarvitse ujostella olemassaoloon eikä otettaan, päinvastoin. Oikeuskulttuuriin viittaaminen erilaisissa oikeustieteellisissä yhteyksissä

3. Jukka Kemppinen, Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot: Korkein oikeus, ihmiset ja yhteiskunta 1918–1990. Valtion painatuskeskus 1992.

on nykyisin paljon yleisempää kuin vielä kolmekymmentä vuotta sitten. Tämä ei tietenkään koske vain Suomea.⁴

Oikeuden kulttuurihistorialle suotuisammasta ilmapiiristä huolimatta juristin ja juridiikan elämänkulun valottaminen keskiajalta nykypäivään lyhyiden esseiden avulla ei ole helppoa. Kirja onnistuu vaikeassa tehtävässään kahdesta syystä. Ensiksi asianhallinta on loistavaa, suorastaan briljanttia. Toiseksi kirja ei ole ryppyotsainen tahi kuvia kumartava. Päävastuun ollessa Tammin harteilla tämä ei tietenkään ole yllättävää, varsinkaan jos on sattunut katsomaan Ylenkin esittämän televisiosarjan Professori korkkareissa.⁵

Palataan vielä Huizingaan, jonka mukaan historiaan perehtyminen on eräänlaista maailmaan mieltymistä ja sen harrasta tarkastelua.⁶ Arvosteltavan kirjan kertomukset oikeudesta ovat, näin nähtynä, oikeuden maailmaan mieltymistä ja sen harrasta muttei ryppyotsaista tarkastelua. Johdannossa uskotellaan, mukamas tosissaan, ettei kertomuksia ole valittu niiden viihdearvon mukaan. Lukijana en tätä voi kiistää, mutta voin myös kertoa viihtyneeni kirjaan valittujen esseiden parissa. Kertooko tämä sitten enemmän kirjasta vaiko lukijasta, sitä en varmuudella tiedä.

Kirjana teos on tihentävä kudelma. Ensi alkuun on väljää, sitten osat alkavat limittyä toisiinsa palkiten viitseliään lukijan, joka jaksaa loppuun saakka. Oikoluvun jäljiltä jäänyt vähäinen toisto ei juuri häiritse lukijaa, vaikka sitä on vaikeaa olla huomaamatta. Kirjaa on helppo suositella jokaiselle itsensä oikeustieteilijäksi mieltävälle.

Jaakko Husa

4. Ks. esim. David Nelken, *Legal Culture*, s. 436–443 teoksessa Jan Smits ym. (eds), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*. Edward Elgar Publishing 2023.

5. Ditlev Tamm – professor på høje hæle on katsottavissa Yle Arenassa osoitteessa <https://areena.yle.fi/1-62917112>. Sarja käsittelee sukupuolen merkitystä pukeutumisessa ja muodissa.

6. Johan Huizinga, *Historian olemus. Esseitä ja tutkielmia*. Suomentanut Kai Kaila. WSOY 1967, s. 57–68.

Kertomus suomalaisen oikeuskulttuurin muutoksesta

Lakimies
2/2024
s. 356–360

Kaarlo Tuori

Matti Wuori. Tapauskertomuksia Suomesta

Teos 2023. 479 sivua.

Emeritusprofessori Kaarlo Tuori on kirjoittanut kirjan ystävästään asianajaja ja kansalaisaktivisti Matti Wuoresta (1945–2005). Teos on kuitenkin paljon muuta kuin perinteinen elämäkerta. Se on sukellus 1900-luvun jälkipuolella tapahtuneeseen suomalaisen oikeuskulttuurin murrokseen, jota tarkastellaan Wuoren hoitamien tapausten kautta. Osassa niistä Wuoren rooli oli suurempi, osassa pienempi. Samalla kirja on myös Tuorin omaa reflektiota ajanjaksosta, jona hän on itsekin ollut aitiopaikalla seuraamassa oikeuskulttuurin muutosta ja vaikuttamassa suomalaiseen oikeustieteeseen.

Kirja koostuu kymmenestä luvusta. Ensimmäisessä käydään läpi Matti Wuoren elämänvaiheita, sen jälkeen seuraa kahdeksan tapauskertomusta, ja kirjan päättää luku nimeltään Oikeuden kertomukset. Siinä Tuori summaa ajatuksiaan oikeuden ja suomalaisen yhteiskunnan muutoksista 1900-luvun jälkipuolella.

Kirjan tapauksia yhdistää se, että niillä oli kaikilla jokin liityntä perusoikeuksiin, vaikka ne ilmenivät eri tapauksissa eri tavoin. Lukija löytää Tuorin kirjasta monia eri näkökulmia, joiden kautta tarkastella tapauskertomuksia. Perus- ja ihmisoikeusajattelun murtautuminen suomalaiseen oikeusajatteluun, rikos-, hallinto- ja valtiosääntöoikeuden yhtymäkohdat, suhtautuminen mielenosoittamiseen ja kansalaistottelemattomuuteen, sanan- ja taiteenvapaus, kansainvälistymisen luomat paineet, julkisuuden hyödyntäminen, tuomioistuinkulttuuri ja juristiprofession murros nousevat esille ja kietoutuvat yhteen useissa kertomuksissa. Laajemmin ajatellen kirja kertoo tarinaa siitä, miten ja miksi oikeus on muuttunut reilun viidenkymmenen viime vuoden aikana.

Ensimmäiset kolme tapausta – Sikamessias, Yllytysoikeudenkäynnit ja Šaahimielenosoitukset – sijoittuvat 1960- ja 1970-lukujen taitteeseen. Tapauksissa oli kyse jumalanpilkasta taiteessa, aseistakieltäytymisestä ja siihen yllyttämisestä sekä Persian šaahin vastaisista mielenosoituksista. Näissä tapauksissa nousee hyvin esille se ristiriita, joka syntyi, kun vallinnut yhtenäiskulttuuri alkoi murtua uuden sukupolven haastaessa sitä tietoisesti. Tuomioistuimet päätyivät tämän

* *Marianne Vasara-Aaltonen*, OTT, dosentti, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto. Teksti perustuu kirjoittajan Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsentilaisuudessa Juristikuvia – juristiprofessio ja oikeuden mahdollisuudet muuttuvassa maailmassa 5.12.2023 esittämään kommenttipuheenvuoroon, jossa tarkasteltiin kirjaa juristiprofession näkökulmasta.

murroksen keskiöön joutuessaan pohtimaan, miten suhtautua erityyppiseen aktivismiin. Kirjaa lukiessa saa sen mielikuvan, että oikeuslaitos ja tuomarikunta elivät vielä maailmassa, jossa yhtenäiskulttuuri toimi osaltaan jonkinlaisena kehikkona myös oikeudelliselle toiminnalle. Tuomioistuimissa ei ollut varauduttu ympäröivän yhteiskunnan ja kulttuurin suhteellisen nopeaan muutokseen, joka väistämättä heijastui myös oikeudellisiin kysymyksiin. Tämä näyttäytyi kirjan tapauksissa poukkoilevana linjana tuomioistuimissa. Tilannetta ei parantanut se, että päätösten perustelut olivat hyvin niukkasanaisia eikä niistä ollut juurikaan pääteltävissä, millaista oikeudellista pohdintaa tuomioistuimessa oli mahdollisesti tehty.

Seuraavat tapaukset sijoittuvat 1980-luvun lopulle ja 1990-luvun alkuun. Mikkelin pamaus -tapauskertomus käsittelee Mikkelin panttivankidraaman jälkinäytöstä, jossa pohdittavaksi tulivat poliisin toimivaltuudet, voimankäyttö ja oikeus hätävarjeluun. Mario Inés Torresin tapaus puolestaan valottaa ulkomaalaislainsäädännön soveltamista, turvapaikkaoikeutta ja viranomaiskoneiston toimintaa 1980-luvun lopulla. Matti Wuorelle tärkeitä ympäristö- ja luonnonsuojelukysymykset nousivat esille seuraavissa tapauksissa. Valaanlihakonteissa kyse oli valaanlihan laittomasta maahantuonnista ja kauttakulusta, jonka estämiseksi Greenpeace teki ensimmäisen iskunsa Suomessa. Tämä tapaus oli Wuorelle henkilökohtaisestikin tärkeä, koska sen myötä hän päätyi mukaan Greenpeacen toimintaan ja sittemmin myös kansainvälisen Greenpeacen puheenjohtajaksi. Tapaus Kessi puolestaan oli yksi Lapissa käydyistä niin sanotuista metsäsodista, joissa vastakkain olivat metsiensuojelijat ja valtion metsähallinto. Kessin osalta mukaan kytkeytyivät myös saamelaiden oikeudet.

Viimeiset Tuorin kirjassaan esille nostamat tapaukset ovat sananvapausjuttuja vuosituhanen vaihteesta. Kyse oli tapauksista Selistö v. Suomi ja Karhuvaara & Iltalehti v. Suomi, joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien katsoi Suomen loukanneen ihmisoikeussopimuksen sananvapautta koskevaa artiklaa. Tapaukset vaikuttivat keskeisesti siihen, että Suomessakin perusoikeuspunninta ja sen perustelevat tulivat säännönmukaiseksi osaksi korkeimman oikeuden ratkaisutoimintaa.

Tuori käsittelee tapauksia monipuolisesti ja tuo esille myös sen yhteiskunnallisen kontekstin, johon ne asettuvat. Hän avaa tapauksiin vaikuttanutta lainsäädäntöä, tapauksen etenemistä eri viranomaisissa ja tuomioistuimissa sekä sitä, millaisia oikeuspoliittisia ja oikeustieteellisiä keskusteluja tapauksissa esille nousseista teemoista käytiin. Kirjasta käy hyvin ilmi, miten Wuori – ihan ensimmäisiä tapauksia lukuun ottamatta – vetosi säännönmukaisesti ja sitkeästi perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka hänen perustelunsa eivät tuomioistuimissa aina vastakaikua saaneetkaan. Tuori luonnehtiikin Wuoren roolia perus- ja ihmisoikeusajattelun juurruttamisessa Suomeen aivan keskeiseksi.

Kirjan keskeisin juonne onkin juuri perus- ja ihmisoikeusajattelun nousu Suomessa 1900-luvun lopulla. Toinen läpi kirjan kulkeva, joskaan ei yhtä ek-

splisiittisesti ilmaistu, teema on juristiprofessiassa tapahtunut muutos samana ajanjaksona. Niin suomalainen asianajaja- kuin tuomarikuntakin näyttää vuonna 2024 kovin erilaiselta kuin 1960-luvun lopulla. Suomalaista oikeuskulttuuria on perinteisesti luonnehdittu maallikkovaltaiseksi, ja tuolla maallikkovaltaisuudella on ollut vuosisatoja vanhat juuret. Vielä 1800-luvun jälkipuolella saattoivat esimerkiksi raastuvanoikeudessa asianajajat, syyttäjät ja valtaosa tuomareistakin olla maallikoita. Maallikkovaltaisuus heijastui myös siihen, että oikeus oli suhteellisen yksinkertaista eikä valtaosassa tapauksista nähty kovinkaan syvällistä oikeudellista argumentointia. Tämä tausta vaikutti luonnollisesti myös suomalaisen tuomioistuinkulttuuriin ja muun muassa siihen, miten päätösten perustelut kirjoitettiin. Vaikka 1960-luvun lopulla maallikoiden rooli tuomioistuimissa oli toki vähentynyt jo merkittävästi, työskentelytavat heijastelivat tietyiltä osiltaan vielä mennyttä aikaa.

Kirjan kolme ensimmäistä kertomusta kuvaavat hyvin, kuinka tuomioistuimet tulivat melkein pä yllätetyiksi, kun ne saivat eteensä tapauksia, jotka haastoivat paitsi yhtenäiskulttuuria myös oikeuslaitosta itseään. Oikeudellisten kysymysten monimutkaistuesssa ajatus yhdestä oikeasta ratkaisusta joutui hiljalleen väistymään, tuomioistuimissa oli pakko ryhtyä tekemään todellista punnintaa oikeudellisten kysymysten äärellä ja sen myötä myös päätösten perustelemisen piti muuttua niukasta huomattavasti avoimemmaksi. Muutos ei usein kuitenkaan ole helppoa. Vaikka tietyt asianajajat alkoivat vedota perus- ja ihmisoikeuksiin argumentoinnissaan, eivät tuomarit välttämättä reagoineet lainkaan näihin kysymyksiin. Näin oli esimerkiksi 1980- ja 1990-luvuille sijoittuvissa tapauksissa Mikkelin pamaus, Mario Inés Torres ja Kessi. Perusteluissaan tuomioistuimet yksinkertaisesti sivuuttivat tietyt väitteet, joita asianajajat olivat esittäneet. Tuori luonnehtii (sivu 357) tilannetta Kessi-tapauksen yhteydessä niin, että kihlakunnanoikeus ja hovioikeus ”turvautuivat suomalaisille tuomioistuimille vielä 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa ominaiseen väistöliikkeeseen ja vaikenivat puolustuksen esittämistä hankalista väitteistä”. ”Suomalaisten tuomioistuinten yltiöminimalistinen perustelulinja viivytti osaltaan perus- ja ihmisoikeuskulttuurimme uudistumista –”, Tuori summaa (sivu 446). Sananvapaus vastaan Suomi -tapauksertomuksessa hän tuokin esille, että kesti varsin pitkään, 2000-luvun alkuun, ennen kuin korkein oikeus ryhtyi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vanavedessä säännönmukaisesti harjoittamaan perusoikeuspunnintaa sananvapauteen liittyvissä asioissa. Ulkoinen paine oli merkittävä tekijä tämän muutoksen taustalla.

Jos tuomarikunta ja tuomareiden työskentelytavat ovat kokeneet suuren muutoksen käsiteltävällä ajanjaksolla, voi saman todeta myös asianajajakunnasta. Pitkä maallikkoasianajon perinne näkyy esimerkiksi siinä, että Matti Wuorikin saattoi toimia monta vuotta menestyksekkäästi asianajotehtävissä jo ennen kuin sai lopulta suoritetuksi juristitutkintonsa loppuun vuonna 1979. Vaikka maallikot suljettiin lopullisesti asiamiehenä toimimisen ulkopuolelle vasta 2000-luvun

alussa oikeudenkäymiskaaren muutoksella, veti maallikkoasianajo käytännössä kuitenkin viimeisiään jo 1970-luvulla – ajanjaksona, josta kirja alkaa. Samoihin aikoihin myös asianajajakunnan yhteiskunnallinen merkitys alkoi kasvaa. Tuori nostaa esille asianajajien oikeuspoliittisen painoarvon nousussa merkittävänä tekijänä rikosjuttuja hoitaneiden asianajajien – Wuori joukossaan – aktiivisen osallistumisen 1980-luvun lopun keskusteluun niin sanotusta esitutkintapaketista, jolla esitutkintalainsäädäntö pyrittiin saattamaan sopusointuun Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten kanssa.

Kaikissa tapauskertomuksissa käydään yksityiskohtaisesti läpi, millaisiin seikoihin Wuori ja muut avustajat vetosivat päämiestensä puolesta. Tuori korostaa (sivu 417) sitä, että vaikka asianajajien kirjelmillä ei ole sijaa vallitsevassa oikeuslähdeopissa, ne saattavat silti olla merkityksellisiä myös yksittäistä tapausta laajemmin: ”Samalla kun asianajajat puolustavat asiakkaidensa oikeudellisia etuja, he yrittävät vaikuttaa tuomioistuimen tulkintaan oikeusjärjestyksen sisällöstä ja siihen, minkälaisella puheenvuorolla tuomioistuin rikastuttaa oikeuden jatkokertomusta.” Moni kirjassa kuvatuista tapauksista vaikutti osaltaan myös lainsäädännön muutoksiin – jos ei suoraan, niin vähintään välillisesti.

Oikeuden ammatillisista asianajajat ja tuomarit nousevat selkeimmin esille tapauskertomuksissa. Kiinnostavaa on kuitenkin myös oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen rooli, joka näkyy useammassa tapauksessa. Mikkelin pamauksessa oikeuskanslerin toiminta herätti voimakastakin kritiikkiä. Silloin vielä ylimpänä syyttäväviranomaisena toiminut oikeuskansleri vaikutti päätöksellään ensin tapauksen syyteharkintaan, ja asianomistajien ajaessa itse syytetään raastuvanoikeudessa oikeuskansleri antoi uuden päätöksen, joka otti kantaa tapauksen näyttökysymyksiin ja oikeudelliseen arviointiin. ”Oikeuskanslerin arvovaltaa nauttivat kannanotot tuskin ainakaan vahvistivat asianomistajien ja heidän avustajiensa asemaa oikeudenkäynnissä”, Tuori toteaa (sivu 208). Oikeuskanslerin Ruotsin vallan ajalta periytyvä asema ylimpänä syyttäväviranomaisena tulikin sittemmin tiensä päähän vuonna 1997, kun itsenäinen syyttäjälaitos perustettiin johdossaan valtakunnansyyttäjä.

Kirja kuvaa osuvasti sitä, miten oikeudessa ja oikeudellisessa professionissa tapahtuneet muutokset kietoutuvat yhteen ja vaikuttavat toisiinsa. Suomalainen oikeus on muuttunut merkittävästi 1960-luvun lopulta 2020-luvulle tultaessa, ja sama pätee myös oikeudelliseen professioniin. Niin asianajajan kuin tuomarin identiteetti ja itseymmärrys ovat muuttuneet valtavasti viidessäkymmenessä vuodessa.

Matti Wuori – Tapauskertomuksia Suomesta tarjoaa mukaansatempaavan lukukokemuksen, joka avaa monenlaisia näkökulmia 1900-luvun jälkipuolen Suomeen ja oikeuden muutokseen. Ronald Dworkiniin ja Thomas Wilhelmssoniin viitaten Tuori nostaa esille oikeuden kerronnallisuuden – sen, kuinka oikeus muuttuu vähittäin ja keskustelujen kautta. ”Uudet puheenvuorot kiinnittyvät oikeusjärjestyksen sisällöstä aikaisemmin esitettyihin kannanottoi-

hin, arvostelevat niitä tai yhtyvät niihin”, Tuori kuvailee (sivu 417). Kirjassa tämä oikeuden hiljattainen muutos ja siihen vaikuttaneet eri tahot puheenvuoroinen tulevat hyvin esille. Vaikka Matti Wuori nivookin kirjan tapaukset yhteen, kirjan todelliseen pääosaan nousevat kuitenkin suomalainen oikeuskulttuuri ja sen muutokset.

Marianne Vasara-Aaltonen

- Ahlfors, Julia*, OTT, KTM, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto; Legal Counsel, Head of Contract Law, KPMG Oy
- Fifield, Aurora*, oik. yo, opetusavustaja, Itä-Suomen yliopisto
- Halila, Heikki*, OTT, professori emeritus, Helsingin yliopisto
- Husa, Jaakko*, HTT, professori, Helsingin yliopisto
- Hämäläinen, Hanna*, HT, tutkijatohtori, Turun yliopisto
- Kanniainen, Otto*, oik. yo, Itä-Suomen yliopisto
- Kostiainen, Aura*, OTT, VTM, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto
- Mielityinen, Sampo*, OTT, VT, yliopettaja, Laurea-ammattikorkeakoulu
- Mikkola, Tuulikki*, OTT, professori, Turun yliopisto
- Nousiainen, Kevät*, OTT, professori emerita, Turun yliopisto
- Nykänen, Eeva*, OTT, professori, Itä-Suomen yliopisto; johtava asiantuntija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- Pajulammi, Henna*, OTT, VT, asianajaja, Lieke Asianajotoimisto Oy
- Saarni, Samuli*, LT, FT, VTM, dosentti, Helsingin ja Turun yliopistot
- Salminen, Janne*, OTT, professori, Turun yliopisto
- Salminen, Lassi*, KTM, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto
- Tanner, Lauri*, OTM, KTM, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto; hallintojohtaja, HUS-yhtymä
- Vasara-Aaltonen, Marianne*, OTT, dosentti, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto
- Wuolijoki, Sakari*, OTT, dosentti, Helsingin yliopisto; Nordean Suomen-toimintojen lakiasiaintoiminnan johtaja

OLGA JA KAARLE OSKARI LAITISEN SÄÄTIÖN APURAHAT 2024

Olga ja Kaarle Oskari Laitisen säätiö sr. julistaa haettavaksi seuraavat oikeustieteellisen tutkimuksen edistämiseen tarkoitetut apurahat:

- Tutkimusapuraha, joka myönnetään 3–12 kuukaudeksi oikeustieteelliseen tutkimukseen. Apurahan määrä on 2.196,30 euroa kuukaudessa (26.355,60 vuodessa). Apurahan myöntämisen edellytyksenä on, että sen saaja toimii päätoimisena tutkijana koko apurahakauden. Apuraha myönnetään jatko-opintoihin liittyvää tutkimustyötä tai tohtorin tutkinnon suorittamisen jälkeistä tutkimustyötä varten.
- Julkaisuapuraha, joka myönnetään oikeustieteellisten julkaisujen laatijoille. Apuraha myönnetään jälkikäteen julkaisun valmistuttua ja enintään kirjoittajalle aiheutuneiden painatus- ja muiden julkaisukulujen määräisesti.
- Opintoapuraha, joka voidaan myöntää kotimaassa tai ulkomailla tapahtuvia oikeustieteelliseen jatkotutkintoon tähtääviä opintoja varten sekä ulkomailla tapahtuviin tutkijavierailuihin. Apurahoja ei myönnetä LL.M.-opintoihin eikä tavanomaisiin materiaalihankintoihin. Apurahan suuruus on enintään 6.000 euroa hakijaa kohden.

Muut tiedot ja hakumenettely

Apurahan saajan tulee hankkia lakisääteinen eläke- ja vakuutusturva, jos apurahatyöskentely kestää yhtäjaksoisesti vähintään 4 kuukautta ja työskentelyyn tarkoitettu apuraha on vuotuiseksi työtuloksi muunnettuna 4.506 euroa tai enemmän. Säätiö ilmoittaa apurahan myöntämisestä Melalle. Säätiö korvaa lakisääteistä vakuutusturvaa koskevat kulut saajalle jälkikäteen tositetta vastaan. Tietoja eläke- ja vakuutusturvasta ja vakuuttautumisvelvollisuudesta löytyy Melan verkkosivustolta www.mela.fi.

Apurahahakemukset laaditaan hakuohjelmalla, joka julkaistaan Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen kotisivulla (www.lakimiesyhdistys.fi) hakuajan alkaessa. Hakemus lähetetään ohjelmasta sähköisesti.

Hakuaika alkaa 6.5.2024 ja päättyy 20.5.2024 klo 14.00, jolloin sähköinen hakuohjelma sulkeutuu. Myöhästyneitä hakemuksia ei käsitellä. Hakemukseen ei liitetä suosituksia.

Virallisen työnohjaajan lausunto on toimitettava säätiölle sähköisenä lomakkeena 20.5.2024 klo 14.00 mennessä, jolloin sähköinen lomake sulkeutuu. Sähköinen lomake täytetään Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen kotisivulla www.lakimiesyhdistys.fi.

Apurahan saajille ilmoitetaan päätöksestä elokuun loppuun mennessä. Apurahat julkaistaan Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen kotisivulla kohdassa Laitisen säätiö.

Apurahan käyttäminen on aloitettava vuoden 2025 loppuun mennessä. Apurahaa voidaan siirtää vain erityisistä syistä.

Lisätietoja: Laitisen säätiön asiamies: Jyri Terämaa, sähköposti: popco@pop consulting.fi

Olga ja Kaarle Oskari Laitisen säätiön hallitus