

Essi Linnalaakso

HYVÄN LAINVALMISTELUN PERIAATTEET

Tavoitteet ja käytäntö

TIIVISTELMÄ

Essi Linnalaakso: Hyvän lainvalmistelun periaatteet – Tavoitteet ja käytäntö
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Julkisoikeus
Huhtikuu 2021

Tutkielmassa on haluttu selvittää hyvän lainvalmistelun periaatteiden määritelmä, sekä kuinka niiden asettamat tavoitteet saavutetaan käytännön lainvalmistelutyössä. Pääkysymyksenä tutkielmassa on: “Hyvän lainvalmistelu periaatteiden noudattaminen lainvalmistelussa?” Alakysymyksinä ovat: “Kuinka hyvän lainvalmistelu periaatteiden sitovuus otetaan huomioon lainvalmistelussa?” sekä “Kuinka hyvän lainvalmistelun periaatteet nähdään lainvalmistelijan näkökulmasta (työtä helpottavana, rytmittävänä ohjeistuksena vai sitä rajoittavina elementteinä)?” Aineistona tutkielmassa on käytetty aihetta koskevan kirjallisuuden lisäksi, valtioneuvoston ja ministeriöiden tekemiä lainvalmisteluun liittyviä ohjeistuksia, ulkopuolisten tuottamia lukuisia tutkimuksia ohjeistusten toteutumisesta lainvalmistelussa sekä muutamia case-tapauksia. Tutkielman tulokset ovat saavutettu lainopillista otetta ja empiiristä menetelmää hyödyntäen.

Tutkielmassa on pystytty määrittelemään hyvän lainvalmistelun periaatteet (8): perustuslainmukaisuus, oikea ja luotettava pohjatieto, valmistelun ennakoitavuus ja avoimuus, oikea-aikainen poliittinen ohjaus, sääntely- ja keinovaihtoehtojen punninta, hankkeen toimeenpano sen vaatimalla tavalla, toimiva aikataulukaus sekä ammattitaitoiset ja riittävät henkilöresurssit. Tutkielmassa havaittiin, etteivät hyvän lainvalmistelun periaatteet täysin toteudu lainvalmistelussa. Esimerkiksi puutteellisista resursseista, ammattitaidosta, toimintakulttuurista tai johtamisesta johtuen periaatteet jäivät välillä toteutumatta, mikä vaikuttaa valmisteltavan lainsäädännön laatuun sitä heikentävästi. Lainvalmistelu on jatkuvat arvioinnin kohteena ja sen ongelmakohtat nousevat herkästi kritiikin sekä arvioinnin kohteeksi. Silti ongelmien korjaaminen ja toiminnan muuttaminen on usein tehotonta.

Jatkotutkimuksena tulisi lähteä selvittämään, kuinka hyvän lainvalmistelun periaatteiden tavoitteet voitaisiin turvata ja toteuttaa kaikessa lainvalmistelussa, kuinka lainvalmistelijoiden ammattitaitoa voitaisiin entisestään kehittää, lainvalmistelutyötä tehostaa ja varmistaa tarvittavat resurssit.

Avainsanat: säädösvalmistelu, lainvalmistelu, lainvalmistelutyö, lainsäädäntövalta, perustuslainmukaisuus, harkintavalta ja sääntelykeino.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ SISÄLLYSLUETTELO KUVIOLUETTELO

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman taustoitus	1
1.2 Metodiset valinnat	4
1.2.1 Empiirinen oikeustutkimus ja kvalitatiivinen tutkimus.....	6
1.2.2 Oikeussosiologinen ja oikeuspoliittinen näkökulma	7
1.2.3 Eri tutkimusmenetelmien yhdistäminen tutkielmassani	10
1.3 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus.....	11
1.4 Tutkielman lähteet.....	12
2 LAINVALMISTELU	14
2.1 Lainvalmisteluun liittyvä oikeudellinen sääntely.....	15
2.2 Lainvalmisteluun liittyvä muu ohjeistus	18
2.3 Lainvalmisteluprosessi	18
2.4 Hyvä lainvalmistelu.....	22
2.4.1 Lainvalmistelun valvonta	24
2.4.2 Hyvän lainsäädännön tunnusmerkeistä	27
2.4.3 Kansainvälisiä hyvän lainvalmistelun laatukriteereitä	29
2.5 Näkökulmia lainvalmisteluun	32
2.5.1 Lainvalmistelu instrumentalistisena käsitteenä	32
2.5.2 Ohjausteoreettinen näkökulma lainvalmisteluun.....	33
2.6 Harkintavalta lainvalmistelussa.....	34
3 HYVÄN LAINVALMISTELUN PERIAATTEET	39
3.1 Perustuslainmukaisuus	41
3.2 Oikea ja luotettava pohjatieto.....	42
3.3 Ennakoitavuus ja avoimuus lainvalmistelussa	44
3.3.1 Ennakoitavuus	44
3.3.2 Kuuleminen osana avoimuutta lainvalmistelussa.....	44
3.3.3 Sidosryhmät osana avoimuutta ja kuulemista	45
3.4 Oikea-aikainen poliittinen ohjaus.....	47
3.5 Sääntely- ja keinovaihtoehtojen punninta	47
3.6 Hankkeen toimeenpano sen vaatimalla tavalla	51
3.7 Toimiva aikataulutus	52

3.8 Ammattitaitoiset ja riittävät henkilöresurssit	53
4 HYVÄN LAINVALMISTELUN PERIAATTEET KÄYTÄNNÖSSÄ.....	55
4.1 Perustuslainmukaisuuden valvonta lainvalmistelussa.....	55
Case: Hallituksen esitys liikkumisrajoituksista	56
Case: Kuntavaalien siirtäminen	57
4.2 Oikea ja luotettava pohjatieto.....	58
4.2.1 Erityyppiset vaikutustenarvioinnit ja niiden taso	60
4.2.2 Kuulemisen laatu	64
4.2.3 Lainvalmistelun jälkikäteinen arviointi	66
4.3 Ennakoitavuus ja avoimuus.....	68
Case: Hallitusohjelma – kritiikkiä avoimuudesta	68
4.4 Oikea-aikainen poliittinen ohjaus.....	70
4.4.1 Oikea-aikaisuus	70
4.4.2 Poliittinen vuorovaikutus lainvalmistelussa	71
Case: Konsulttidemokratia	73
4.5 Vaihtoehtoiset sääntelykeinot	74
4.6 Toimeenpano	76
4.6.1 Prosessin hallinta	77
4.6.2 Lainvalmistelun johtaminen	77
4.7 Aikataulutus	78
Case: Maakuntavaalit	80
4.8 Ammattitaito ja resurssit	82
4.8.1 Lainvalmistelijan ammattitaito	83
4.8.2 Henkilöstöresurssit	84
4.8.3 Taloudelliset resurssit	86
4.9 Lainvalmistelun kohtaama muu kritiikki	87
4.9.1 Lainsäädännön arviointineuvosto	88
4.9.2 Eduskunnan valiokuntien lausunnot.....	89
4.10 Tulevaisuuden näkymiä lainvalmisteluun.....	90
5 PÄÄTELMÄT	91
LÄHTEET	

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Lainvalmistelun ja lainsäädäntöprosessin vaiheet	sivu 19
Kuvio 2. HELO:ssa 2004 listatut lain laatimiseen liittyvät periaatteet	sivu 39
Kuvio 3. Tutkielmassa käytetyt hyvän lainvalmistelun periaatteet	sivu 40

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman taustoitus

Demokratiassa yhteisen tahdonmuodostuksen korkein ilmaus on laki. Lailla on kaikista vahvin vallankäyttöön liittyvä auktoriteetti tukenaan ja se on keskeinen tapa käyttää valtaa. Olisi helppoa, jos säädöstekstit ja lainvalmisteluaineisto olisivat riittäviä oikeusnormeja koskevan tiedontarpeen täyttäjiä, mutta näin ei kuitenkaan ole. Ongelmaksi nousee lainsäätäjän käytettävissä olevan tiedon riittämättömyys. Kaikella normimateriaalilla on tiedolliset rajansa, minkä varassa valmistelu on toteutettu. Laki on siis sisällöltään aina riippuvaista siitä tiedosta, jota lakia valmistelevalta organisaatiolla on käytössään. Aika- ja resurssipula ovat osaltaan tärkeitä tiedon ja sitä kautta asiantuntemuksen rajauksiin vaikuttavia tekijöitä. Lainvalmistelun kontrollijärjestelmässä tahto on tietoa määräävämpi piirre. Tieto asettuikin lainlaadinnassa poliittista tahtoa palvelevan rooliin.¹ Hyvän lainvalmistelun periaatteet ja niiden vaikutukset lainvalmistelijan työhön poliittisten tahdon rinnalla nousevat tutkielmassa esiin monen eri tarkastelunäkökulman kautta.²

Julkisen vallan merkittävin keino ohjata yhteiskuntaa haluamaansa suuntaan on lainsäädäntö³. Tahto nousee lainvalmistelussa tietoa selvempään rooliin ja se nousee lainvalmistelua koskevassa uutisoinnissa ja muissa puheenvuoroissa esiin tiedon rinnalla. Pelkän poliittisen tahtotilan noudattaminen ei ole hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaista, kuten tutkielmassa myöhemmin nousee esille. Jotta voitaisiin varmistua siitä, että lainvalmistelu noudattaa sille asetettuja laadullisia vaatimuksia, tulee prosessissa ottaa kattavasti huomioon ulkopuolelta saatavilla oleva tieto ja asiantuntemus. Asiantuntijoiden kuuleminen ja muut tietoa palvelevat vaatimukset eivät saisi jäädä tahdon varjoon, eikä tiedon tule valikoitua niin että se palvelisi ainoastaan tahtoa. Tahdolla on kuitenkin hyväksyttävästi sille annettu oikeutus lainvalmistelussa demokraattisessa yhteiskunnassa, mutta sen ei kuitenkaan tulisi näyttäytyä siinä täysin rajoituksettomasti ohittaen tiedolliset tosiasiat aiheeseen liittyen. Nämä inhimillisetkin piirteet tekevät aiheesta mielenkiintoisen ja tutkimisen arvoisen. Voidaan puhua demokraattisen perusratkaisuun kuuluvasta kaiken juridisen toiminnan etu- ja

¹ Häyhä 1997, s.16-19.

² Tässä tutkielmassa lainvalmistelua ja säädösvalmistelua tullaan käyttämään toistensa synonyymeinä.

³ Keinänen, Vartiainen 2019.

arvosidonnaisuudesta sekä niiden välisestä yhteensulautumisesta ja joissain tapauksissa jopa vastakkainasettelusta⁴.

Avoimuus, asiantuntijuus ja työnjako muodostavat lainvalmistelun kultaisen kolmion. Avoimuutta tukee muun muassa tiedollinen avoimuus, joka syntyy, kun vaihtoehtoisten sääntelykeinojen selkeällä esiintuomisella. Lainvalmistelun eri vaiheissa tulee varmistaa, että eri tehtävissä asiantuntijuus on otettu riittävästi huomioon. Lisäksi työnjaon tulee olla valtion puolelta moninaista ja aktiivista, ei pelkkiä ohjeistusten laatimista, vaan myös niiden noudattamisen tukemista.⁵

Säädöspolitiikka nouseekin yhdeksi merkittäväksi käsitteeksi tutkielmassani. Säädöspolitiikalla pyritään vastaamaan siihen, millaisin lainsäädännöllisin keinoin yhteiskuntaa voidaan ohjata parhaiten kohti haluttua tavoitetta ja kuinka tämä ideaalitalanne voitaisiin saavuttaa⁶. Valtioneuvoston yhtenäinen säädöspolitiikka, jota lakiehdotusten valmistelu toteuttaa, on noussut lakiteknisen osaamisen rinnalle. Säädöspolitiikka voidaan nähdä yhtenä hallituksen poliittisen päätöksenteon ohjauskeinoista, jota tulisi toteuttaa kokonaisvaltaisesti, suunnitelmallisesti ja koordinoitusti. Poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen voidaan hyödyntää lainsäädäntöä, mutta sen käytön tulisi olla hallittua ja suunnitelmallista.⁷ Erityisesti suurien kokonaisuuksien hallintaan ja erilaisten näkökulmien yhdistämiseen kokonaisuudeksi tarvitaan lainsäädännön käytön sekä eri normatiivisten ohjauskeinojen suunnitelmallista ohjausta. Tämän saavuttamiseksi on tärkeää, että poliittiset ilmaisut ja arvovalinnat ovat selkeitä, jotta niitä voidaan käyttää suuntaviivoina säädöspolitiikan toteutuksessa.⁸ Säädöspolitiikan ohella samasta asiasta voidaan käyttää termiä lainsäädäntöpolitiikka⁹.

Suomalaista lainvalmistelua on arvioitu kotimaisten kannanottojen lisäksi kansainvälisesti. OECD:n vuonna 2010 tekemässä tarkastusraportissakin tuodaan esille yhtenä ongelmana Suomessa se, että paremman sääntelyn tavoite nähdään edelleen juridisena lainvalmistelijoille kuuluvana asiana eikä niinkään kytkeytyneenä poliittiseen tavoitteenasetteluun. Se että oikeusministeriö, jonka vaikutusvalta koko valtioneuvostoon nähdään melko vähäisenä, on päävastuussa siitä, kuinka sääntelyn laatua pyritään kehittämään Suomessa, nähdään

⁴ Jyräki 1997, s.75-76.

⁵ Pentikäinen 2019.

⁶ Pöysti 2011, s.21.

⁷ Nurmi 2012, s.47.

⁸ Pöysti 2011, s.21.

⁹ Pöysti 2011, s.21.

rakenteellisena esimerkkinä ongelmasta.¹⁰ Tämän ongelman korjaamiseen tähtäävät projektit ovat saaneet osakseen ristiriitaistakin kritiikkiä. Tutkimuksessa käsitellään tulevissa kappaleissa vielä tarkemmin lainvalmisteluun liittyviä kehittämishankkeita ja niiden samaa kannatusta ja kritiikkiä.

OECD:n vuoden 2015 raportissa puolestaan nostetaan esille Suomessa jatkuvasti kehittyneet lakien vaikutuksia ennakoivat arviointijärjestelmät, jotka koskivat jopa laajemmin sääntelyä kuin yleensä vertailumaissa. Lisäksi positiivista kehitystä nähtiin siinä, kuinka laajalti eri sidosryhmillä ja kansalaisilla oli mahdollista osallistua ja kommentoida uutta sääntelyä. Suomen koettiin kuitenkin vielä kaipaavan järjestelmää, joka tarkkailisi sitä, että edellä mainitut tavoitteet koskien kuulemista ja vaikutusten arviointia saavutettaisiin jatkossakin. Jo voimassa olevan lainsäädännön arviointia tulisi raportin mukaan vielä kehittää.¹¹ Kansainvälisen kokemuksen hyödyntäminen lainvalmistelun kehittämisessä onkin tärkeää poliittisen tuen ohella.¹²

2010-luvun hallituspolitiikassa ja virkamiesjohtamisessa lainsäädäntöpolitiikan määrittely ja säädösjohtaminen ovatkin nousseet yhä tärkeämpään asemaan. Kehitystä tähän suuntaan on tapahtunut, mutta hyvin hitaasti.¹³ Lainsäädäntöpolitiikkaan kuuluu lisäksi poliittinen sitoutuminen hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamiseen. Lainsäädännön sisällöllinen ulottuvuus (lainsäädännöllisten keinojen valinta) ja siihen liittyvät menettelylliset kysymykset (lainvalmistelun koordinointi ja ohjaus) ovat osa lainsäädäntöpolitiikkaa.¹⁴

Vuoden 2011 hallitusohjelmassa todetaan, että Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen periaatteet tullaan ottamaan käyttöön valtioneuvoston lainvalmisteluprosessissa¹⁵. Hallitusohjelmassa yhtenä säädöspoliittista linjausta ja priorisointia korostavana esimerkkinä on kohta, missä kerrotaan erityistä huomiota kiinnitettävän ministeriöiden rajat ylittäviin hankkeisiin, sääntelyn selkeyttämiseen ja vaihtoehtoisten sääntelytapojen lisäämiseen¹⁶. Pelkkää lakiteknistä osaamista koskevaa ohjeistusta ei siis nähty riittävänä, vaan haluttiin korostaa lainvalmistelun kytkentöjä valtioneuvoston muuhun johtamiseen ja ohjaukseen.

¹⁰ Nurmi 2012, s.48 sekä OECD 2010.

¹¹ OECD 2015, s.162-163.

¹² Pentikäinen 2019.

¹³ Pöysti 2011, s.7.

¹⁴ Oikeusministeriö 2000, s.20.

¹⁵ Valtioneuvoston kanslia 2011, s.25.

¹⁶ Nurmi 2012, s.56.

Näiden kahden eri väylän tulee olla yhdensuuntaiset ja niistä toista voidaan kutsua lainvalmistelun ammattimaisuuden turvaamiseksi ja toista lainvalmistelun johtamiseksi.¹⁷

Hyvän lainvalmistelun periaatteet sisältyvät oikeusministeriön vuonna 2004 laatimiin hallituksen esityksen laatimisohjeisiin (HELO). HELO:a on tämän jälkeen uudistettu muutamaan otteeseen, viimeksi vuonna 2019, ja niissä käsitellään useita hyvän lainvalmistelun kriteereihin kuuluvia asioita. Hyvän lainvalmistelun kriteerit ovat melko yleisluontoisia ja ne ovatkin suurelta osin yleisesti hyväksyttäviä periaatteita. Yleisluontoisuus kuitenkin vaikeuttaa periaatteiden noudattamista konkreettisesti lainvalmistelussa.¹⁸ Tutkielmassa on haluttu löytää myös konkreettisia keinoja parantaa hyvän lainvalmistelun periaatteita, jotka kiistatta ovat mahdollisimman kattava tae lainvalmistelun laadun kehittämiseksi.

Hyvän lainvalmistelun periaatteita käsitellään ja pyritään määrittelemään kotimaisessa ja kansainvälisessä kirjallisuudessa. Niihin viitataan lukuisissa eri ohjeistuksissa ja muissa teksteissä, mutta selkää listausta periaatteista on silti vaikeaa löytää. Tutkielmassa nousee esiin kahdeksan hyvän lainvalmistelun periaatetta: *perustuslainmukaisuus, oikea ja luotettava pohjatieto, valmistelun ennakoitavuus ja avoimuus, oikea-aikainen poliittinen ohjaus, sääntely- ja keinovaihtoehtojen punninta, hankkeen toimeenpano sen vaatimalla tavalla, toimiva aikataulutus sekä ammattitaitoiset ja riittävät henkilöresurssit*. Tulen määrittämään hyvän lainvalmistelun periaatteiden tarkempaa sisältöä ja merkitystä lainvalmistelutyössä tarkemmin tutkielman kolmannessa luvussa, mutta periaatteisiin viitataan kuitenkin useaan otteeseen kahdessa ensimmäisessä luvussa, joten niiden listaaminen lyhyesti on tarpeen jo tässä kohtaa tutkielmaa.

1.2 Metodiset valinnat

Metodi enemmän näkökulma kuin laskusääntö. Yleisesti oikeustieteellisissä tutkimuksissa käytetty metodi, oikeusdogmatiikka, ei tutkielmassani riitä vastaamaan tutkimuskysymyksiini. Pelkkää lainoppia, oikeussääntöjen tulkintaa, systematisointia ja tulkintaa oikeuden nykyisestä tilasta, käyttämällä ei täysin pystytä löytämään vastauksia tutkielmani pohjana oleviin tutkimuskysymyksiin. Lainoppi tukee oikeustieteille tyypillistä oikeuden sisäistä näkökulmaa

¹⁷ Nurmi 2012, s.48.

¹⁸ Keinänen, Kontkanen 2015, s.4.

suhteessa muiden tieteenalojen edustajien oikeuden ulkoiseen näkökulmaan nähden¹⁹. Voidaan puhua myös vaihtoehtoisesta lainopista, jossa lainoppia vertaillaan muihin normijärjestelmiin kuten esimerkiksi politiikkaan ja moraaliin. Tällöin politiikka nähdään valtaan liittyvänä ja moraaliksi hyvään ja oikeaan liittyvinä puolina, ei niinkään omina erityisinä sektoreinaan vaan erityisesti lain ja oikeuden lävistävinä näkökohtina.²⁰ Mielestäni edellinen lause kuvaa hyvin tutkielmani näkökulmaa oikeuteen osana yhteiskuntaa.

Metodin valinnassa tutkielmaani ajatellen oli alkuun omat haastavuutensa, mutta tutkielman edetessä metodiin liittyvät kysymykset selkiytyivät. Erityistä huomiota kiinnitin siihen, että tutkielmassa edetään hyvän argumentaation kautta tulkintaan, ei intuition tai yksittäisten mielipiteiden pohjalta. Empiirinen tutkimus on kuitenkin altis kritiikille, sillä se tuottaa tietoa todellisuudesta pohjautuen ihmisten kokemuspöihin havainnointiin. Inhimillistä toimintaa mitattaessa ei luotettavien lainalaisuuksien osoittaminen ole mahdollista, eikä edes mielekäästä, samaan tapaan kuin esimerkiksi fysiikassa, mutta sitä keräämällä voidaan saada tilastollisesti merkittävää tietoa ihmisten tai tässä tapauksessa periaatteiden toiminnasta. Lakien vaikutukset ovat sellainen aihepiiri, jota juuri empiirisellä tutkimuksella voidaan kartoittaa. Vaikutusarvioinnit ja niiden pohjalta tehtävät päätelmät ovat yksi tärkeimmistä perusteluista laatia uusia lakeja tai muuttaa sekä kumota aiempaa lainsäädäntöä²¹. Näistä syistä koin empiirisen tutkimusmenetelmän parhaana vastaamaan asetettuja tutkimuskysymyksiä.

Oikeustieteissä metodi kuvaa tapaa ajatella yhteiskunnasta, oikeudesta ja niiden suhteesta²². Metodiin liittyvissä valinnoissa jouduin käymään läpi aiheeseen liittyvää aineistoa, jotta voisin varmistua siitä, että löytäisin parhaan tavan vastata tutkimuskysymykseen. Aiheen tarkentuessa oli selvää, ettei siihen vastaaminen onnistuisi pelkkää lainopillista tutkimustapaa käyttäen, vaan tutkielmassa hyödynnetään muitakin lähestymistapoja. Seuraavaksi tulen käsittelemään metodisia valintoja koskevia kysymyksiä ja sitä prosessia, jonka avulla pystyin perustellusti vastaamaan tutkimuskysymyksiini mahdollisimman luotettavasti.

¹⁹ Keinänen, Vääänen 2016, s.253.

²⁰ Pöyhönen 1997, s.252.

²¹ Keinänen, Väänänen 2016, s.248.

²² Kangas 1997, s.91.

1.2.1 Empiirinen oikeustutkimus ja kvalitatiivinen tutkimus

Kun oikeustieteellisessä tutkimuksessa tutkimuskysymys on asetettu siten, että halutaan selvittää jonkin asian vaikutusta toiseen, valitaan silloin metodiksi empiirinen oikeustutkimus. On tärkeää tehdä ero sen välillä, ollaanko tutkimuksessa tutkimaan vaikutuksia vai merkityksiä ja kuinka teoriapohja tukee tutkimusta.²³ Tutkielmassa on lähdetty selvittämään hyvän lainvalmistelun periaatteille asetettuja tavoitteita sekä niiden toteutumista käytännössä²⁴. Vastausten löytämiseksi tutkimuskysymyksiin täytyy astua ulos ”oikeuden sisäisestä maailmasta”. Tutkielmassani oikeus tullaan vahvasti kytkemään juuri osana yhteiskunnallista kontekstia. Tämän yhteiskunnallisen ulottuvuuden tutkimiseen tulen käyttämään lähinnä empiirisiä menetelmiä. Jotta tutkielmassa saadaan onnistunut tulos, tulee erityistä huomiota kiinnittää järkevän aineiston lisäksi oikean tutkimusmenetelmän valintaa sekä käytettävissä olevien resurssien huomioimista valintoja tehtäessä²⁵.

Empiirisen oikeustieteen kysymyksenasettelut puolestaan ovat deskriptiivisiä, todellisuutta kuvaavia. Ne eivät pyri väittämään, miten asioiden pitäisi olla, kuten lainopin osalta on asian laita, vaan ne tarkastelevat empiiristä kysymystä määrällisten tai laadullisten menetelmien avulla. Tarkastelunäkökulmana on tällöin esimerkiksi se, kuinka lainsäätäjät tai lainsoveltajat ovat toimineet, ei se, kuinka niiden olisi voimassa olevan oikeuden valossa pitänyt toimia.²⁶

On selvää, että tutkimuskysymyksiin vastaaminen vaatii alkuun lainopillista otetta, jonka pohjalta voi rakentaa enemmän empiirisen oikeustutkimuksen avulla rakentuvaa lähestymistapaa lopullisten tulosten muodostumisessa. Lainopillisin keinoin ei kuitenkaan, kuten edellä on perusteltu, voida löytää vastauksia tutkimuskysymyksiin, mutta se antaa vahvan pohjan niihin vastaamiseen muita metodeja hyödyntämällä.

Empiirisiä tutkimuksia liittyen hallituksen esityksiin ja lainvalmistelun eduskuntakäsittelyyn löytyy useita. Näistä esimerkkeinä esimerkiksi Vuorela, Mika: Valiokunnat tietoa hankkimassa – empiirinen analyysi eduskunnan valiokuntien tiedonhankinta- ja kehittämiskannanotoista ja Keinänen, Anssi sekä Lehtoviita, Juha: Keitä kuullaan hallintovaliokunnassa? – empiirinen tarkastelu vuosien 2008–2013 valiokuntamietinnöistä. Tutkimusongelma on kyseisissä

²³ Keinänen, Väättänen 2016, s.262.

²⁴ Keinänen, Väättänen 2016, s.267.

²⁵ Keinänen, Väättänen 2016, s.253.

²⁶ Soinen 2016, s.56.

tutkimuksissa hyvin saman laatuinen kuin omassa tutkimuksessani, joten näihin töihin perehtymällä on mahdollista vahvistaa omaa osaamista empiirisen analyysin suhteen. Empiirinen oikeustutkimus voidaan määritellä kahdella eri ehdolla. Ensiksikin tutkimuksen kohteena on silloin oikeudellinen ilmiö eli esimerkiksi oikeudellisten toimijoiden päätöksenteko, toimitavat, arvot ja asenteet tai lakien synty ja lainsäädännöllinen vaikuttaminen. Kaikki ne yhteiskunnalliset ilmiöt, jotka ovat kytkettävissä oikeudelliseen maailmaan, voisivat olla empiirisen oikeustutkimuksen kohteina. Toisena ehtona on empiiristen tutkimusmetodien käyttö kokemusperäisessä tiedonhankinnassa, analysoinnissa ja lopulta päätelmien tekemisessä. Empiiristä tutkimusta voidaan hyödyntää oikeustieteissä, kun halutaan kuvata vallitsevaa oikeudellista tilaa ja sen yhteiskunnallista merkitystä.²⁷ Nämä ehdot nousevat tämän tutkielman edetessä esille ja pyrin rakentamaan tekstin niiden puitteissa.

Tutkielmani on empiirisen oikeustutkimuksen sisällä kvalitatiivinen, laadullinen, tutkimus. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineistoa kerätään vähemmän strukturoidusti kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Laadullisessa tutkimuksessa aineisto on ilmaisultaan tekstiä, joka on kerätty esimerkiksi haastattelemalla tai joka on ollut jo valmiina saatavilla. Aineisto voi perustua erilaisiin dokumentteihin tai kulttuurillisiin tuotteisiin kuten sanomalehti juttuihin. Tärkeintä on kuitenkin lähteä siitä, että tutkimusongelma määrittää sen millaista aineistoa tutkimuksessa käytetään. Näin voidaan löytää keinot selittää ja ymmärtää tutkimuskohdetta. On tärkeää valita tutkittavat kohteet harkintaa käyttäen, sillä tarkoitus ei ole niinkään saada aikaiseksi yleistettävää tietoa. Tämä kohdejoukko voi olla hyvinkin pieni, mutta sen avulla kerättävä aineisto tulee analysoida tarkasti ja perusteellisesti. Tutkimuksen laatua ei niinkään mitata määrällä vaan aineiston laadulla.²⁸ Koska tutkimuskysymystäni koskevaa tekstimateriaalia oli erittäin kattavasti saatavilla, oli luonnollista perustaa tutkielmani niihin ja lähteä analysoimaan niissä esiin nostettuja lainvalmisteluun liittyviä erityiskysymyksiä.

1.2.2 Oikeussosiologinen ja oikeuspoliittinen näkökulma

Yhteiskunnassa oikeutta määrittävät monet instituutiot ja toimijat. Kun näitä instituutioita halutaan tarkastella esimerkiksi juuri vallankäytön näkökulmasta, katsotaan tutkimus oikeussosiologiseksi. Näkemys, jossa keskitytään juuri keskeisten oikeudellisten

²⁷ Keinänen, Väättänen 2016, s.249.

²⁸ Keinänen, Väättänen 2016, s.259-260.

instituutioiden ja orgaanien tutkimukseen, on yksi rajatuimpia lähestymistapoja oikeussosiologiaan.²⁹ Perusoikeuksien merkityksen kasvu on yllättäen johtanut empiirisen tiedon tarpeen kasvuun, mistä syystä oikeussosiologian merkitys tutkimuksissa on kasvanut³⁰. Tutkittaessa millaiseksi oikeus oikeudellisissa käytännöissä rakentuu eli käytännöt, joissa oikeutta tuotetaan ja uusinnetaan, on kyse oikeussosiologian piiriin lukeutuvasta tutkimuksesta³¹. Tutkielmassani esitellään kattavasti, millaisia eri reunaehtoja ja velvoitteita hyvän lainvalmistelun periaatteet lainvalmistelijan työlle asettaa ja kuinka nämä toteutuvat käytännön lainvalmistelutyössä. Tutkielmassa käsitellään lisäksi sitä, millaisia työskentelymalleja, esimerkiksi tiedonkeruuseen ja sidosryhmien kuulemiseen liittyen, hyvän lainvalmistelun periaatteet takaavat valmistelijoille. On lisäksi nostaa esiin keinoja, joilla poliittista valtaa pyritään rajoittamaan, etteivät sen intressit menisi laadukkaan ja hyvän lainsäädännön lähtökohdan edelle. Näiden kysymysten pohdinta vaatii tuekseen oikeussosiologista näkökulmaa, sillä valtaan vaikuttavat monet oikeuden ulkopuoliset tekijät.

Länsimaisessa valtionkäsitelyssä lähdetään siitä, että oikeus ja politiikka ovat toisistaan erillisiä asioita. Oikeudellisesti säännelty ympäristö luo kuitenkin puitteet kaikelle poliittiselle toiminnalle. Poliittinen tahdonmuodostus sekä siihen liittyvät menettelytavat ja sisällöt toimivat perustuslain ja valtiosääntönormien kautta säännellyssä ympäristössä, joten politiikka on viime kädessä palautettavissa valtiosäännön mukaisiin toimivaltanormeihin. Poliitiikan yhteiset merkitykset ja sovitut menettelytavat ovat luotu valtiosäännön kautta.³² Tutkielmani oikeudenalaa ja metodia hahmotettaessa nousee vahvasti esiin yleisten yhteiskunnallisten näkökulmien lisäksi politiikan ja oikeuden suhde.

Suurin osa oikeussosiologisesta arviointitutkimuksesta voidaan katsoa olevan myös oikeuspoliittista tutkimusta. Kuten hyvän lainvalmistelun periaatteissakin mainitaan, kuuluu lakiuudistuksien vaikutuksia arvioida etukäteen sekä jälkikäteen. Tämän tyyliset lakien vaikutus- ja evaluaatiotutkimukset kuuluvat oikeuspoliittisiin arviointitutkimuksiin. Nämä tutkimukset antavat tärkeää tietoa siitä, miksi lait yleensä saavuttavat vain osittain niille määritellyt tavoitteet sekä nostavat esille mahdollisia odottamattomia sivu- ja haittavaikutuksia.³³ Oikeustieteellisellä tutkimuskentällä tutkielmani sijoittuu ainakin osittain oikeuspolitiikan alle. Lainsäädännön kehittäminen nähdään tutkielmassani vahvasti osana

²⁹ Ervasti 2011, s.71.

³⁰ Ervasti 2011, s.74-75.

³¹ Ervasti 2011, s.76.

³² Rasilainen 2004, s.1-2.

³³ Ervasti 2011, s.92.

yhteiskunnallisia tavoitteita. Oikeuspolitiikalla voidaankin yleisesti nähdä tarkoitettavan lainsäädännön avulla toteutettuja uudistuksia. Lainsäädäntöinstituutio ja sen muutokset toimivat oikeuspolitiikan välineistönä.³⁴

Tutkielmassani nousee useaan otteeseen esille viime vuosien paremman sääntelyn ohjelmat sekä muut projektit, joilla pyritään nimenomaan vaikuttamaan lainvalmistelun laatuun, Suomessa. Sama trendi on ollut nähtävissä myös muissa Suomeen verrattavissa kehittyneissä maissa. Yksi yhteinen piirre näissä ohjelmissa on lainvalmistelijoilta ja politiikkatoimien suunnittelijoilta vaadittu säädösehdotusten tai muun julkisten toimien vaikutusten arviointi. Paremman sääntelyn ohjelmissa juuri säädösehdotusten vaikutusten arviointi on nähty tärkeimpänä yksittäisenä keinona parantaa lainvalmistelun ja -sääntelyn laatua ja vaikuttavuutta. Vaikutusten arviointi on yksi empiiristen menetelmien avulla selvitettävistä kysymyksistä, sillä sen avulla voidaan tutkia ja selittää eri tahojen käyttäytymistä tietyissä tilanteissa. Samoin empiirinen menetelmä sopii tilanteeseen, jossa halutaan arvioida ja mitata jälkikäteen lainsäädännön muutosten todellisia vaikutuksia yhteiskunnassa. Kun halutaan selvittää ja kuvata oikeus- tai hallintokäytäntöä, joudutaan turvautumaan empiirisiin menetelmiin. Tällöin voidaan selvittää mitkä oikeudelliset ja oikeuden ulkopuoliset tekijät vaikuttavat kyseessä olevaan tutkimusongelmaan. Näin saatuja tuloksia voidaan käyttää esimerkiksi oikeuspoliittisessa keskustelussa tukena ja perusteluna tietyn kannan esittämisessä.³⁵ Näitä oikeuspoliittisia kannanottoja sekä muita aiheen ympärille muodostuneita keskusteluja nostetaan tutkielmassa esiin useita. Tutkielmassa on selvästi havaittavissa, että lainvalmistelu on aihepiirinä sellainen, että se kerää erilaisia kannanottoja, mielipiteitä ja näkökulmia hyvinkin paljon. Aihepiiri pysyy ajankohtaisena ja herättää keskustelua tasaisin väliajoin yhteiskunnan eri toimijoiden kautta.

Kuten edellä olen todennut, lähestyn tutkimuskysymyksiäni ja niihin liittyvää sääntelyä oikeudellisesta ja yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Kuten edellä mainittiin, tarkoitukseni on rakentaa ensin oikeudellista pohjaa aiheesta, ja tämän jälkeen kuvailla lainvalmisteluun, erityisesti lainvalmistelijan kannalta, kysymyksiä hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti.

Näkökulman kannalta tärkeäksi muodostuu hyvän lainvalmistelun periaatteiden määrittäminen. On tärkeää mahdollisimman kattavasti tutustua aiheeseen, ennen kuin lähdän

³⁴ Tala 2005 (c), s.1165.

³⁵ Keinänen, Väättänen 2016, s.249-252.

määrittelemään mitä kaikkea periaatteisiin eri lähteiden mukaan kuuluu. Vaikka kaikki eri hyvän lainvalmistelun periaatteet tulisi ottaa lainvalmistelussa huomioon, vaihtelee niiden painotukset eri syistä johtuen valmistelussa. Tutkielmassa lainvalmisteluun liittyviä näkökulmia tuodaan esille erityisesti jokaista hyvän lainvalmistelun periaatetta itsenäisesti tarkasteltaessa.

1.2.3 Eri tutkimusmenetelmien yhdistäminen tutkielmassani

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on mahdollista, että ensin tarvitaan lainopillinen osa, jossa selvitetään ja systematisoidaan voimassa olevan oikeuden sisältö, jotta sen jälkeen empiiristä aineistoa hyödyntämällä voidaan vastata itse tutkimuskysymykseen. Näin on mahdollista toimia silloin, kun useamman menetelmän avulla voidaan saavuttaa kattavampi kuva tutkittavasta aiheesta. Useamman menetelmän yhdistämistä kutsutaan menetelmätriangulaatioksi.³⁶ Omassa tutkimuksessani tulen lähtemään liikkeelle kevyestä lainopillisesta osasta, joka toimii pohjana sitä seuraavalle empiiristä aineistoa hyödyntävälle kvalitatiiviselle osalle. Uskon tämän olevan paras tapa lähestyä tutkimuskysymyksiä. Teorian käyttäminen tutkimusaineiston analyysin apuna ja näin saavutettu teorian ja empirian vuoropuhelu, varmistavat sen, ettei tulosten esittäminen jää ainoastaan sitaattien referoinniksi³⁷.

Omassa tutkielmassani erityiseksi haasteeksi muodostuu juuri se, kuinka tutkimuskysymykseen saadaan vastattua mahdollisimman laadukkaasti valittuja tutkimusmenetelmiä hyödyntäen. Juuri kyky ja taito koota se aineisto, mitä luotettava ja kattava aiheen tutkimus osakseen tulee vaatimaan, oli yksi tutkielman haastavimmista vaihteista. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa yleensäkin on tärkeää, ettei sitä tehtäessä ole lyöty ennakkoon oletuksia tai mahdollisia tutkimustuloksia lukkoon. Tämä voisi johtaa siihen, että tutkimuksessa käytetty aineisto valikoituisi näiden olettamuksien mukaisesti ja niitä tukeviksi.³⁸ Omassa tutkimuksessani nekin vähät ennakko-oletukset, joita aiheesta minulla oli, ovat muokkautuneet, täsmentyneet ja jopa osittain karisseet aineistoon tutustumisen myötä. Olen saanut huomata, kuinka helppoa on tavallaan kiintyä yhteen lähteeseen ja sen ajatuksiin

³⁶ Keinänen, Väättänen 2016, s.263.

³⁷ Keinänen, Väättänen 2016, s.266.

³⁸ Keinänen, Väättänen 2016, s.261.

jopa liiaksi ja sitten taas seuraavan kohdalla löytää vastapainoksi hieman toisenlainen näkökulma asiaan.

1.3 Tutkimuskysymykset ja aiheen raja

Tutkielmassani selvitetään hyvän lainvalmistelun periaatteita ja niiden näkymistä käytännön lainvalmistelutyössä. Tutkimuksen pääkysymyksenä on: *Hyvän lainvalmistelu periaatteiden noudattaminen lainvalmistelussa?* Alakysymyksinä nousevat esiin: *Kuinka hyvän lainvalmistelu periaatteiden sitovuus otetaan huomioon lainvalmistelussa?* sekä *Kuinka hyvän lainvalmistelun periaatteet nähdään lainvalmistelijan näkökulmasta (työtä helpottavana, rytmittävänä ohjeistuksena vai sitä rajoittavina elementteinä)?*

Lainvalmistelua käsitellään tutkielmassa nimenomaan ministeriöissä tehtävänä esivalmisteluna ja sen eri vaiheina. Näin ollen eduskuntakäsittely jää tutkielman ulkopuolelle, koska eduskuntakäsittelyssä tehtävät lakiehdotuksen muutokset ja muut päätökset poikkeavat valmistelutavoiltaan ministeriössä tehtävästä esivalmistelusta. Toki yhtäläisyyksiäkin löytyy kuten asiantuntijoiden kuuleminen, mutta valmistelun rakenne ja valmistelua eteenpäin vievät tahot ovat kuitenkin sen verran poikkeavat, joten ne ovat rajattu tutkielman ulkopuolelle. Lainvalmistelun kokonaisprosessin näkökulmasta myös eduskuntakäsittelyn vaiheita käsitellään tutkielmassa pintapuolisesti, mutta niiden avulla ei etsitä vastauksia tutkimuskysymyksiin.

Lisäksi tutkielmassani keskitytään ainoastaan kansalliseen lainsäädäntöön ja sen valmisteluun. Kansallisen lainsäädännön tunnuspiirteisiin kuuluvat: (1) aloite säädöstoimeen liittyen saa alkunsa kotimaiselta, lainlaadintaan osallistuvalla toimijalla, (2) lainvalmistelussa voidaan harkita suomalaisten lainlaatikoiden parhaina pitämiä sääntelyvaihtoehtoja ja (3) päätöksentekovaiheessa kansallisilla toimielimillä eli valtioneuvostolla, tasavallan presidentillä ja eduskunnalla on valta päättää, annetaanko lakiesitys vai hylätäänkö ehdotus. Valtaosa voimassa olevasta lainsäädännöstä kuuluu juuri tähän ryhmään.³⁹

Perustuslain 3.1 §:n mukaista eduskunnan lainsäädäntövaltaa rajoittaa kansainvälinen oikeus. Perustuslain 1.3 §:ssä säädetään, että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Tähän liittyen perustuslain 8. luvussa tuodaan esiin, että Euroopan unioni oman toimivaltansa nojalla päättää

³⁹ Tala 2005 (a), s.23.

myös säädöksistä, jotka perustuslainmukaisesti kuuluisivat periaatteessa eduskunnan toimivaltaan. Säädosvalta, joka koskee Suomen oikeudenkäyttöpiiriä, on jaettu kansallisten organien ja ylikansallisten organien kesken.⁴⁰ Tulen kuitenkin rajaamaan EU- ja muun kansainvälisen Suomea sitovan sääntelyn tutkimuksen ulkopuolelle niiltäkin osin kuin se osaltaan rajoittaa lainvalmistelutyötä. Osa kansainvälisestä säädännöstä implementoidaan sellaiseen Suomen lainsäädäntöön ja osan kohdalla käydään läpi lainsäädäntöprosessi, mutta tätä prosessiakin määrittää kansainvälisissä sopimuksissa määritellyt eritasoiset rajoitukset. Näiden rajoitusten huomioiminen hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta olisi laajentanut käsittelyä eikä sopimusten asettamien rajoitusten vuoksi olisi auttanut vastaamaan tutkimuskysymyksiini. Pidän kansainväliseen sääntelyyn liittyviä ennalta määriteltyjä implemointikäytäntöjä siinä mielessä erityisenä osana lainvalmistelutyössä huomioitavia rajoituksia, etteivät ne mielestäni täysin sovi kritiikin alle joutuneisiin hyvän lainvalmistelu periaatteiden asettamien rajoitusten joukkoon.

1.4 Tutkielman lähteet

Lukeminen ja huolellinen tutustuminen lähteisiin on välttämätöntä aiheen rajaamisen ja taustoittamisen kannalta. Samalla lähteet avaavat uusia näkökulmia aiheeseen. Kritiikin etsiminen ja sen arvioiminen nousevat tässä tutkielmassa erityisesti esille. Tiedonintressin näkökulmasta tutkielmalla haetaan erityisesti tietoa liittyen lainvalmistelua koskevan sääntelyn vaikutuksien arviointiin sekä sääntelyn kehittämiseen⁴¹. Tärkeimpänä tutkimuskysymyksenkin kannalta ovat hyvän lainvalmistelun periaatteet ja niiden määrittelemisen kerätyn aineiston avulla.

Lainsäädäntöä lainvalmistelun tiimoilta on rajoitetusti. Liikkeelle tutkielmassa lähdetään perustuslain säädöksistä ja sen jälkeen siirrytään laintasoiseen säädäntöön. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään lakien esitöitä eli komiteamietintöjä, hallituksen esityksiä sekä valtiokuntien lausuntoja ja mietintöjä koskien itse lainvalmistelua, erilaisia kannanottoja ja kommentteja liittyen lainvalmistelun tilaan Suomessa, sen kehittämiseen ja ongelmakohtiin sekä muuhun aiheesta koskevaan aineistoon. Lähteisiin kansainvälistä näkökulmaa tuovat erityisesti OECD:n

⁴⁰ Jyränki, Husa 2012, s.219.

⁴¹ Kolehmainen 2016, s.107.

erilaiset julkaisut, jotka sisältävät huomioita ja ohjeistusta lainvalmisteluun ja sen laatuun liittyen Suomessa sekä OECD-maissa yleensäkin.

Oikeuskirjallisuutta, sekä sitä sivuavaa kirjallisuutta, on jonkin verran saatavilla lainvalmisteluun liittyen. Kirjallisuudessa tutkielman käsittelyn kannalta merkittävään osaan nousevat useat oikeustieteen tohtorin Jyrki Talan aihetta käsittelevät teokset sekä oikeustieteen tohtorin, ja vuodesta 2018 Suomen oikeuskanslerina toimineen, Tuomas Pöystin teokset sekä kannanotot. Aiheen ajankohtaisuutta ja jatkuvaa keskustelua sen ympärillä kuvaavat tutkielmassa esitellyt lehti- sekä muiden uutisjutut. Vaikka alkuasetelmaan liittyikin vahvasti olettaen, että lähteiden löytäminen aihetta koskien voisi olla haastava tehtävä, osoitti tutkielma edetessään, että materiaalia on hyvin saatavilla, kunhan muistaa pitää näkökulmansa avoimena ja lähestyy aihetta useammasta eri suunnasta. Erilaiset kannanotot ja päätökset koskien lainvalmistelua antavat hyvää pohjaa tutkimuskysymyksiensä käsittelyyn. Lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen professorin Anssi Keinäsen henkilökohtaisia sekä tutkimusryhmän kanssa toteutettuja tutkimuksia, kannanottoja ja empiirisiä analyysejä tutkielmaa varten on käsitelty lähes 15 kappaletta.

Lisäksi lainvalmisteluun liittyen on saatavilla paljon erilaista ohjeistusta, joita työssäni käsitellään useammassa kohdassa. Tutkielmassa käsitellään yli 20 oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian laatimaa ohjeistusta lainvalmisteluun liittyen ja nostetaan esiin mahdollisia ristiriitaisuuksia sekä saavutettuja päämääriä ohjeistuksissa määritellyn tavoitetilan ja käytännön lainvalmistelutyön väliltä. Tutkielmassa nousee esiin ministeriöiden omien ohjeistusten ja lainvalmisteluun liittyvien ongelmien kartoittamisen lisäksi vertailu ulkopuolisten tekemiin vastaaviin havaintoihin liittyen. Tätä keskustelua kritiikin, kehitysideoiden ja käytännön mahdollisuuksien välillä löytyy tutkielmasta useissa kohdissa.

Tutkielman edetessä on noussut esiin lainvalmistelun jatkuva kehittämisen tarve ja vilkas keskustelu aiheen ympärillä. Tuoretta aineistoa on monipuolisesti saatavilla ja vaikka muutamat aiheeseen erityisesti perehtyneet asiantuntijat nousevat lähteissä laajalti esiin, koen saatavilla olevan aineiston silti kattavaksi, monipuoliseksi sekä erilaisia näkökulmia esiin nostavaksi. Aihetta koskevan aineiston laajuus osoittaa sen ajankohtaisuutta ja osaltaan siihen liittyvää kompleksisuutta oikeuden ja politiikan välimaastossa.

2 LAINVALMISTELU

Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti tärkeimpiä hallitsemisen välineitä ovat säädökset. Tätä säädösvaltaa (myöhemmin lainsäädäntövalta) käyttää edustuksellisen demokratian perusteiden mukaisesti suvereenia kansanvaltaa edustava valtionorgaani, Suomessa kansanedustuslaitos.⁴² Kansansuvereenisuusperiaatetta puhtaimmillaan ilmentää valtiollisista instituutioista eduskunta, jonka tärkeimpänä valtuutuksena voidaan pitää juuri lainsäädäntövaltaa⁴³. Näin ollen eduskuntaa voidaan nähdä olevan valtiosääntöisessä oppirakennelmassa keskeisessä asemassa, sillä se on ainut orgaani, joka voi käyttää ylintä valtaa tuottaa oikeussääntöjä kansallisessa kehyksessä⁴⁴. Eduskunnalla on käytössään niin sanottu kompetenssi-kompetenssi eli valta, joka antaa sille viime kädessä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä päättää kaikkien valtioneuvoston toimivallasta, jopa omasta toimivallastaan. Johtamalla lakien valmistelua pystyy valtioneuvosto kuitenkin vaikuttamaan vahvasti siihen, minkä muotoisen sisällön lait lopulta eduskunnassa saavat.⁴⁵

Vaikka valtioneuvosto käyttääkin merkittävää valtaa siinä millaista lainsäädäntöä tuotetaan, toimii se kuitenkin aina eduskunnan parlamentaarisen valvonnan alaisena, mikä osaltaan rajoittaa sen toimintaa. Parlamentaarinen hallitustapa toimii toisaalta myös kaksisuuntaisesti eli vahva enemmistöhallitus vaikuttaa osaltaan paljon eduskunnan toimintaan.⁴⁶ Eduskunnalla on käytännössä mahdollisuus tapauskohtaisesti täysin yksinkin viedä lainsäädäntöprosessin alusta loppuun saakka, sillä yksittäisellä kansanedustajalla on käytössään aloitevalta eikä presidentti jättämällä lakiehdotuksen vahvistamatta voi lopullisesti estää eduskuntaa saattamasta lakia voimaan⁴⁷. Käytännössä eduskunnan lainsäädäntövaltaa rajoittaa eniten sen oman lainvalmistelukoneiston puuttuminen. Lainvalmistelua kuitenkin valvoo ja johtaa parlamentaarisesti vastuunalainen ministeriö, mikä varmistaa demokraattisen legitimitetin säilymisen lainvalmistelussa.⁴⁸

⁴² Jyränki, Husa 2012, s.218.

⁴³ Jyränki, Husa 2012, s.138.

⁴⁴ Jyränki, Husa 2012, s.92.

⁴⁵ Jyränki, Husa 2012, s.138-139.

⁴⁶ Jyränki, Husa 2012, s.187.

⁴⁷ Jyränki, Husa 2012, s.218.

⁴⁸ Jyränki, Husa 2012, s.228.

2.1 Lainvalmisteluun liittyvä oikeudellinen sääntely

Lakien säätämisestä tulee demokraattisessa oikeusvaltiossa päättää oikeudellisesti säädellyssä menettelyssä, jossa viime kädessä päätöksen tekee parlamentaarinen edustuselin⁴⁹. Perustuslaki hierarkkisesti korkeimmanasteisena säädöksenä määrää alemman asteisten säädösten tuottamistavan ja sitoo osaltaan niiden sisältöä. Tästä johdetaan myöhemmin tutkielmassa hyvän lainvalmistelun periaatteissakin mainittu perustuslainmukaisuus eli perustuslakiin ei saa puuttua alemman asteisella säädöksellä.⁵⁰ Suomen perustuslain 731/1999 (myöhemmin perustuslaki) 2.1 §:ssä säädetään, että valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. 3.1 §:n mukaisesti Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää demokraattisesti valittu parlamentaarinen edustuselin eli eduskunta. Lisäksi perustuslain 4:39:ssä säädetään hallituksen esityksen antamisesta eduskunnassa sekä kansanedustajan aloiteoikeudesta. Perustuslaki ei sisällä säännöksiä koskien lainvalmistelua, mutta se uskoo aloitevallan kansanedustajien ohella myös valtioneuvostolle. Valtioneuvoston johtama lainvalmistelu pitkälti ohjaa eduskunnan säätämien lakien sisällön, mutta se ei ole itsenäistä lainsäädäntövallan käyttöä vaan hallintotoimintaa.⁵¹ Lainsäädäntövaltaa perustuslaki ei siis määrittele sen tarkemmin, vaan sen sisältö täytyy päätellä myöhemmistä säännöksistä. Lainsäädäntövalta on lyhyesti määriteltynä toimivaltaa lopullisesti päättää laki -nimisiä oikeusnormeja perustuslain 72 § ja 73 §:n määräämässä menettelyssä.⁵² Perustuslain 72 §:ssä säädetään lakiehdotuksen käsittelystä eduskunnassa. Sen 2. momentissa tarkennetaan eduskunnan täysistunnoissa käytävien kahden eri käsittelykerran sisältöjä. 73 §:ssä säädetään puolestaan perustuslain säätämisjärjestyksestä, mikä poikkeaa muista laeista merkittävästi eikä sitä sen vuoksi tulla tutkielmassa käsittelemään.

Lakien laadinta on yleiskäsite, joka voidaan jakaa lainvalmisteluun ja lainsäädäntömenettelyyn⁵³. Perustuslain 40 §:n mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi tulevat asiat ovat vain vähäisin poikkeuksin valmistelupakon alaisia eli ne käsitellään valmistelevasti valiokunnissa ennen niiden ottamista käsittelyyn eduskunnan täysistunnossa⁵⁴. Työskentelyä, jonka tarkoituksena on saada aikaan periaatteessa valmis säädösehdotus, kutsutaan

⁴⁹ Tuori 2000, s.118.

⁵⁰ Jyränki, Husa 2012, s.345.

⁵¹ Jyränki, Husa 2012, s.228.

⁵² Saraviita 2011, s.73-74.

⁵³ Tala 2005, s.87.

⁵⁴ Jyränki, Husa 2012, s.159.

lainvalmisteluksi. Lainvalmistelusta voidaan käyttää käsitettä säädösvalmistelu.⁵⁵ Käytännössä lait valmistellaan valtioneuvoston ministeriöissä, minkä jälkeen ne hyväksytetään eduskunnassa. Lopullisesti lait vahvistaa tasavallan presidentti.⁵⁶ Perustuslain 77 §:n mukaisesti presidentille kuuluvaa päätösvaltaa lainvahvistamisesta tai vahvistamisesta jättämisestä voidaan pitää lähinnä muodollisena⁵⁷. Lainvalmistelun tuloksena muodostunut säädösehdotus sisältää normaalisti säännöstekstit sekä niitä koskevat perustelut. Lisäksi säädösehdotuksen tarkoitus on toimia päätöksenteon perustana myöhemmässä lainsäädäntömenettelyssä.⁵⁸

Eduskunnan työjärjestyksen 17.12.1999/40v.2000 (myöhemmin Eduskunnan työjärjestys) pykälässä 53 § säädetään lakiehdotuksen käsittelyn yksityiskohdista eduskunnassa. Siinä tarkennetaan kahden erillisen käsittelykerran sisältöä ja kuinka eduskunta voi niissä reagoida valiokunnan mietintöön koskien uutta lakiehdotusta. Lisäksi 58.2 §:ssä säädetään yksittäisen edustajan mahdollisuudesta jättää muutosehdotus koskien lainsäädäntöasioita. Valiokuntien työstä keskeisimmän osan muodostaa eri alojen asiantuntijoiden kuuleminen sekä muun tarpeellisen selvityksen hankkiminen⁵⁹.

Lakiehdotusten tulee olla perustuslainmukaisesti valmisteltuja. Tämän periaatteen tulee olla kaiken lainvalmistelun peruslähtökohta.⁶⁰ Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan koskien paremman sääntelyn toimintaohjelmaa seuraavasti:

Lainvalmistelun yhtenä keskeisenä lähtökohtana nykyisin on valmistella lakiehdotukset perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisiksi. Tästä lähtökohdasta johtuu vaatimuksia paitsi eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan toiminnalle lakeja säädettäessä, myös valtioneuvostossa tehtävälle lainvalmistelutyölle.⁶¹

Lainvalmistelun työtavat ja sisältö ovat oikeudellisesti sääntelemättä useissa maissa, myös Euroopan unionissa. Useimmiten valmistelu on virkamiesten, hallinnon nimeämien asiantuntijoiden, erilaisten järjestöjen tai etutahojen tekemää työtä. Näin on haluttu korostaa

⁵⁵ Tala 2005, s.87.

⁵⁶ Ervasti 2017, s.34.

⁵⁷ Jyränki, Husa 2012, s.177.

⁵⁸ Tala 2005, s.87-88.

⁵⁹ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.5.

⁶⁰ Oikeusministeriö 2013.

⁶¹ Perustuslakivaliokunta 2007.

lainvalmistelutyössä asiantuntemusta, osaamista ja kokemusta liittyen sääntelyn kohteena olevan aihepiirin asiakysymyksiin. Vastaavasti taas lainsäädäntömenettely on tarkoin säänneltyä ja siihen liittyvät keskeisimmät säännökset ovat usein sisällytetty perustuslakeihin tai niitä vastaaviin säädöksiin. Lisäksi lainsäädäntömenettelyssä päätöksiä tekevät valtaosin vaaleissa valitut tai muuten poliittisessa vastuussa olevat toimijat.⁶²

Valmisteluun ja lopullisen lakitekstin muotoutumiseen osallistuu vaaleilla valittujen kansanedustajien ja ministereiden lisäksi ministeriöiden ammattilainvalmistelijat⁶³. Jyrki Tala kuitenkin nostaa esiin, ettei näitä eroja tulisi ylikorostaa vaan kummankin tahon, lainvalmistelusta ja lainsäädäntömenettelystä vastaavien, tulee ymmärtää myös toisen osapuolen lähtökohtia omassa työssään.⁶⁴ Lainvalmisteluun liittyvää ohjeistusta Suomessa käsitellään seuraavassa kappaleessa. Lainsäädäntömenettelyn periaatteet ovat Suomessa säädely edellä mainitusti perustuslaissa sekä muussa lainsäädännössä. Tutkielmassa keskitytään lähinnä lainvalmisteluun ja siihen liittyviin prosesseihin eikä niinkään lainsäädäntömenettelyyn.

Suomessa tehtävää lainvalmistelua säätelee kotimaisen lainsäädännön lisäksi EU-oikeus. Yksi EU-oikeuden lainvalmisteluun liittyvä osa on oikeusperiaatteet⁶⁵. Euroopan unionin oikeusperiaatteet koskevat myös lainvalmistelua ja ne perustuvat osin unionin perussopimusten nimenomaisiin säännöksiin ja osin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Lainvalmistelijan on kansallista lainsäädäntöä valmistellessaan otettava oikeusperiaatteet huomioon siltä osin kuin ne kyseisessä asiassa voidaan katsoa kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan. Euroopan unionin oikeusperiaatteista voidaan katsoa lainvalmistelua koskevat seuraavat: syrjintäkiellon periaate, yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuuden periaate ja oikeusturvan saatavuus.⁶⁶ Kansallista lainsäädäntöä annettaessa nämä periaatteet tulee huomioida tarkoin, sillä ne voivat osaltaan rajoittaa lainsäätäjän liikkumavaraa.⁶⁷

⁶² Tala 2005, s.88.

⁶³ Pakarinen 2011, s.1.

⁶⁴ Tala 2005, s.88.

⁶⁵ Oikeusministeriö 2012, s.20.

⁶⁶ Oikeusministeriö 2013.

⁶⁷ Oikeusministeriö 2012, s.20.

2.2 Lainvalmisteluun liittyvä muu ohjeistus

Lainvalmistelua koskevaa lainsäädäntöä ei Suomessa juurikaan ole, joten valmistelua ohjataan pitkälti erilaisten ohjeistusten kautta. Lainvalmistelua koskeva keskeisin ohje ovat valtioneuvoston hyväksymät hallituksen esityksen laatimisohteet (myöhemmin HELO) vuosilta 2014 ja 2019. Hyvän lainvalmistelun periaatteet sisältyvät tiivistetysti HELO:on.⁶⁸ HELO:n lisäksi on olemassa lukuisia muita ohjeita mm. perustuslain huomioon ottamisesta, lakiehdotusten vaikutusten arvioinnista sekä kuulemisesta osana lainvalmistelua.⁶⁹ Tässä oikeusministeriön sivuilla mainittuja ohjeistuksia lainvalmisteluun liittyen:

- Lainvalmistelun prosessiopas – oikeusministeriön tuottama kattava opas lainvalmistelun eri vaiheista
- HELO – kts. edellinen kappale
- Lainkirjoittajan opas – oikeusministeriön tuottama opas lainvalmistelijalle
- Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet
- Lainlaatijan EU-opas – oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laatima opas EU-oikeuden huomioonottamisesta kansallisessa säädösvalmistelussa
- Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohteet – oikeusministeriön ohjeistus
- Säädösvalmistelun kuulemisopas – oikeusministeriön tuottama opas
- Valtionhallinnon viestinnän ohjeita ja säännöksiä – valtioneuvoston ohjeistus
- Valtiosopimusopas – ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun laatimat menettelyohjeet⁷⁰

2.3 Lainvalmisteluprosessi

Lainvalmisteluprosessin tarkoituksena on saada muodostettua valmis säädösehdotus.⁷¹ Lainvalmistelu ja lainsäädäntöprosessi on Kaijus Ervastin kirjassa kuvattu yksinkertaistettuna seuraavanlaisesti (kuvio 1).

⁶⁸ Nurmi 2012, s.46.

⁶⁹ Nurmi 2012, s.47.

⁷⁰ Oikeusministeriö 2018.

⁷¹ Tala 2005, s.87.



Kuvio 1. Lainvalmistelun ja lainsäädäntöprosessin vaiheet.⁷²

Kuvio 1 kuvaa selkeästi lainvalmistelun perusvaiheet. Kuvio on hyvin yksinkertaistettu ja jokainen vaihe sisältää useita yksittäisiä alakohtia, joita tulen tutkielmassa käsittelemään seuraavaksi. On tärkeää hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta kuvata, kuinka monivaiheinen prosessi on, jotta esimerkiksi kokonaisuuden hallintaan ja johtamiseen liittyvät haasteet ovat perustellusti ymmärrettävissä.

⁷² Ervasti 2017, s.35.

Lainvalmisteluprosessi lähtee ensiksi liikkeelle lainvalmistelua koskevasta *aloitteesta*, joka voi olla esimerkiksi: hallitusohjelman kirjaus, eduskunnan lausuma, kansalaisaloite, talousarvioehdotus mikä vaatii muutoksia lakeihin, kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä EU-säädöksen valmistelu, EU-tuomioistuimen ratkaisu tai komission tulkinta, sidosryhmän tai täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen aloite tai ministerin tai ministeriön oma aloite⁷³.

Lähes poikkeuksetta lait tulevat vireille hallituksen esityksinä⁷⁴. Hallituksen esityksillä valtioneuvosto tekee eduskunnalla lainsäädäntö- ja talousarvioaloitteita. Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen eduskunnan päätökseksi. Kansanedustajilla on perustuslain 39.2 §:n mukaisesti yhtäläinen aloiteoikeus, mutta sen käytännön merkitys on vähäinen, vaikka periaatteellinen arvo onkin suuri.⁷⁵ Perustuslain 53.3 §:n mukaisesti vuodesta 2011 lähtien myös vähintään viidelläkymmenellätuuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä aloite lain säätämisestä eduskunnalle. Tämän niin sanotun kansalaisaloitteen tekemistä helpottamaan oikeusministeriö ylläpitää kansalaisaloite.fi -verkkopalvelua, jossa voi maksutta jättää oman ehdotuksensa uudesta laista tai lakimuutoksesta sekä kannattaa jo jätettyjä ehdotuksia.

On tavallista, että ministeriöiden virkamiehet ja poliittiset päättäjät pyrkivät koko ajan tarkkailemaan oman alansa kehitystä sekä ylläpitävät suhteita alansa erilaisiin sidosryhmiin ja sitä kautta saavat impulsseja ongelmien korjaamiseksi lainsäädäntöä kehittämällä⁷⁶. Kuitenkin huomattava osa erityisesti mittaluokaltaan pienien ja keskisuurien lakiuudistusten aloitteista ja muista virikkeistä tulee hallinnon ja lainvalmistelukoneiston sisältä, ei niinkään poliittisilta toimijoilta, heidän etutahoiltaan, kansalaisjärjestöiltä tai yhteiskuntakeskustelusta⁷⁷.

Aloitteen tekemisen jälkeen alkaa lain *esivalmistelu*, jonka ensimmäisessä vaiheessa valtioneuvosto, ministeri tai ministeriön virkamiesjohto määrittelevät ongelmaa ja tavoitteita. Seuraavaksi valmistelija tai valmistelutiimi, riippuen valmisteilla olevan säädännön laajuudesta, suorittaa alustavaa kartoitusta aiheesta ja keräävät sidosryhmiltä heidän näkemyksiään aiheeseen liittyen.⁷⁸ OECD:n linjauksen mukaisesti tuli sidosryhmien osallistua lainvalmisteluun yhtä paljon kuin lainvalmistelijat sekä poliitikot siihen osallistuvat⁷⁹. Vasta

⁷³ Oikeusministeriö 2013.

⁷⁴ Husa, Pohjolainen 2013, s.99.

⁷⁵ Jyränki, Husa 2012, s.158.

⁷⁶ Ervasti 2017, s.35.

⁷⁷ Jyränki, Husa 2012, s.229.

⁷⁸ Oikeusministeriö 2013.

⁷⁹ OECD 2010, s.45.

tämän vaiheen jälkeen tehdään päätös esivalmistelun käynnistämisestä, aiheen lisäkartoituksesta tai esivalmistelun päättämisestä. Tällöin kyse on poliittisesta päätöksenteosta, johon osallistuu kyseisen alan ministeri. Varsinainen esivalmistelu tehdään seuraavaksi ja sen suorittaa valmistelija tai valmistelutiimi. Siinä kartoitetaan entisestään aiheeseen liittyvää tietoa mm. käymällä läpi siihen liittyvää tutkimusmateriaalia, oikeuskäytäntöä ja kirjallisuutta sekä kuulemalla uudestaan sidosryhmiä. Seuraavaksi tehdään mahdollinen päätös hankkeen asettamisesta, jossa mm. selvitetään hankkeen tavoitteet, määritellään hankkeelle määrääjat ja vastuutahot, täytäntöönpanon rahoitus ja seuranta. Tämän vaiheen voidaan katsoa kuuluvan poliittisen päätöksenteon piiriin.⁸⁰

Lain *perusvalmistelu*, joka suoritetaan sen toimialan ministeriössä, johon kyseinen lainsäädäntö kuuluu, on vuorossa seuraavaksi. Perusvalmistelua voidaan tehdä joko virkatyönä tai erityisessä valmisteluelimessä. Kun valmistelu on syytä tehdä laajemmassa kokoonpanossa kuin virkatyönä, annetaan ministeriöstä toimeksianto erilliselle valmisteluelimelle. Perusvalmistelu vie eniten aikaa ja resursseja verrattuna muuhun lainvalmisteluun. Perusvalmistelu lähtee liikkeelle lainvalmisteluhankkeen toimeksiantona ja päättyy lopulta siihen, kun luonnos hallituksen esitykseksi valmistuu. Perusvalmisteluvaiheessa laajennetaan ja tarkennetaan esivalmistelussa koottua tietoa aiheesta sekä pyritään löytämään vastaus niihin kysymyksiin, jotka liittyvät perustuslakiin tai muuhun oikeudelliseen sääntelyyn aihetta koskien. Valmistelun tässä vaiheessa pyritään määrittelemään vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ratkaistaviin kysymyksiin ja samalla myös suorittaa arviointi niiden vaikutuksista.⁸¹ Julkisen vallan toimintavälineet, joiden käyttö ei edellytä sitä koskevaa oikeudellista sääntelyä, luetaan vaihtoehtoisiksi ratkaisumalleiksi. Esimerkiksi informaatio-ohjaus (tiedottaminen, neuvonta tai koulutus) on yksi vaihtoehtoisista malleista. Toinen ratkaisumalli voisi olla itsesääntely eli yksityisten toimijoiden luomat omat tarkastus- ja varmennusjärjestelmät tai sopimukset yksityisen ja julkisen toimijan välillä.⁸²

Sidosryhmien kuuleminen sekä erilaisten tutkimusten ja selvitysten tekeminen ovat tärkeä osa perusvalmistelua, jotta aiheeseen liittyviin ongelmiin voidaan valmisteilla olevalla lainsäädännöllä vastata mahdollisimman hyvin.⁸³ Tutkimus- ja selvitystyö rinnastuu erityisesti empiiriseen oikeustutkimukseen tai oikeuspoliittiseen tutkimukseen ja kuuluu oleellisena

⁸⁰ Oikeusministeriö 2013.

⁸¹ Oikeusministeriö 2013.

⁸² Tala 2012, s.5.

⁸³ Oikeusministeriö 2013.

osana lainvalmisteluun⁸⁴. Valmisteluvaiheessa varsinkin laajempia lakiesityksiä viedään eteenpäin komiteoissa tai toimikunnissa, joiden jäseniin kuuluu eri hallinnonalojen, puolueiden ja etutahojen edustajia. Perusvalmistelun aikana valmistelutiimin tehtäviin kuuluu kirjoittaa lakiteksti sekä siihen liittyvät perustelut hallituksen esityksen luonnokseen. Luonnoksen lopullisesta sisällöstä päättää joko valtioneuvosto, ministeri tai ministeriön virkamiesjohto riippuen siitä, kuinka merkittävästä laista valmistelussa on kyse. Kun päätöksen tekee valtioneuvosto tai ministeri, on kyse poliittisesta päätöksenteosta. Tässä vaiheessa voidaan vielä palata valmistelun aikaisempiin vaiheisiin tai lopettaa valmistelu kokonaan, jos hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa huomataan puutteita. Jos luonnos hyväksytään, on lopputuloksena hyväksytty asetusluonnos, hyväksytty luonnos hallituksen esitykseksi sekä täytäntöönpano- ja seurantasuunnitelma. Valmistelun jälkeen hallituksen esitykset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa.⁸⁵

Tämän jälkeen on vuorossa *lausunto- ja kuulemisvaihe*, jossa pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä, vaikka heitä olisi kuultu jo aikaisemmissa lainvalmistelun vaiheissa. Näin kerätty palaute kootaan ja julkaistaan, minkä jälkeen luonnos lähetetään valtioneuvoston kansliaan lainsäädännön arviointineuvostolle. *Jatkovalmistelussa* pyritään tarpeen mukaan sisällyttämään lausuntomenettelyssä saadut palautteet luonnokseen. Sen jälkeen lakiluonnos *viimeistellään* eli tarkastetaan ja suoritetaan mahdolliset korjaukset. Vasta tämän jälkeen valtioneuvosto on valmis tekemään yleisistunnossa päätöksen esityksen antamisesta eduskunnalle.⁸⁶ Tutkimuksessa tulen jättämään eduskuntakäsittelyn tarkastelun ulkopuolelle, joten jätän tässäkin kohtaa lainvalmistelun tarkemman kuvauksen hallituksen esitykseen.

2.4 Hyvä lainvalmistelu

Tutkielman kannalta on olennaista pohtia, mitä on hyvä lainvalmistelu, johon hyvän lainvalmistelun periaatteissa viitataan. Seuraavaksi pyrin selvittämään, millaisia ominaisuuksia ja vaatimuksia lainvalmistelun tulee täyttää, jotta se oli hyvää eli laadukasta. Laadukasta voitaisiin käyttää lainvalmistelussa lähes synonyyminä hyvälle, joten kumpikin sana esiintyy seuraavassa pohdinnassa.

⁸⁴ Tala 2005, s.87.

⁸⁵ Oikeusministeriö 2013.

⁸⁶ Oikeusministeriö 2013.

Kaikki mahdolliset maailmantilat huomioivaa, täydellistä, lakia ei ole. Tässä kohtaa maailmantilaa käytetään kuvaamaan mitä tahansa tapahtumaa tulevaisuudessa. Lakien epätäydellisyydelle on useita eri syitä. Koska maailma on nykypäivänä hyvin dynaaminen, ei kaikkia maailmantiloja ole mahdollista ennakoita. Myöskään kovin epätodennäköisten maailmantilojen huomioiminen lainsäädännössä ei ole tarkoituksenmukaista, vaikka niiden toteutuminen ei olisikaan täysin ennakoimatonta. Kolmantena syynä sille, etteivät lait ole täydellisiä, on niiden sanamuodon jääminen vääjäämättä epätäydelliseksi.⁸⁷ Vaikka lainvalmistelussa ei pystyttäisi tuottamaan täysin täydellistä lakia, on päämääränä hyvän lainvalmistelun kautta saavuttaa mahdollisimman laadukasta ja tarkoituksenmukaista säädäntöä. Tätä varten kattavat hyvän lainvalmistelun periaatteet auttavat lainvalmistelutyössä entistä paremman lopputuloksen saavuttamisessa.

Kansalaisten oikeusturvan perustana voidaan pitää korkeatasoista ja yhteiskunnan kokonaisedun huomioivaa lainvalmistelua⁸⁸. Lainvalmistelun laatuksien pohtiminen on tärkeää, sillä hyvän lainvalmistelun nähdään tuottavan laadukasta lainsäädäntöä⁸⁹. Valtionhallinnon näkemys ihanteellisesta lainvalmistelusta on vaihdellut ajan saatossa⁹⁰. Erilaisia lainvalmistelun laadun parantamiseen tähtääviä hankkeita on 2000-luvullakin viety läpi useampia. Niistä mainittakoon mm. Parempaan sääntelyn -ohjelma sekä Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke⁹¹. Lisäksi samalla tästä verraten suppean asiantuntijajoukon pyörittämästä aihepiiristä on tullut laajalti tunnettu ja hyväksytty poliittinen ohjelma. Voidaankin sanoa, että parempaan sääntelyyn johtavan toiminnan poliittinen prioriteetti on noussut entisestään 2000-luvun aikana.⁹² Parempaan sääntelyn ohjelmille on nykyään ominaista, että niissä tarkastellaan sääntelyjärjestelmää kokonaisuutena ja pitkän ajan mittaan suoritettavana jatkuvaluontoisena toimintana, eikä esimerkiksi yksittäisenä hankkeena, minkä odotetaan korjaavan asiat yhdellä kertaa⁹³. Myös hyvän lainvalmistelun periaatteet vaativat jatkuvaa tarkastelua lainvalmistelun eri näkökulmista, sekä sen sisältä että ulkopuolelta.

Lainvalmisteluun ja lakien laatuun tähtäävät kehittämissuunnitelmat pyrkivät parantamaan ja vakioimaan myös lakien esityödokumenttien tietosisältöä, mikä helpottaisi niiden hyödyntämistä lain soveltamisessa sekä muissa tilanteissa, joissa halutaan hyödyntää niistä

⁸⁷ Määttä 2009, s.142.

⁸⁸ Konttinen 2014, s.16.

⁸⁹ Keinänen, Kontkanen 2015, s.4.

⁹⁰ Pakarinen 2011, s.11.

⁹¹ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.3.

⁹² Tala 2010, s.810.

⁹³ Tala 2010, s.794.

saatua informaatiota⁹⁴. Oikeustutkimuksessa ja lainopissa törmätään tähän liittyviin ongelmiin erityisesti silloin, kun pyritään löytämään lain tavoitteenasettelusta vain yhtä lainsäätäjän tai lainsäädännön tarkoitusta⁹⁵. Lainvalmistelun laatu on laajakäsite, eikä se rajoitu pelkästään valmiiseen säädökseen, vaan valmistelun laatuun kytkeytyy hyvän lainvalmistelun periaatteiden myötä muutkin osa-alueet, kuten edellä mainitut esityödokumentit.

Lainvalmistelun laatua ei voida mitata yhdellä mittarilla. Siihen vaikuttavia osa-alueita on useita, kuten myös arvioinnin näkökulmiakin. Mielenkiintoista on lisäksi se, että hyvän lainvalmistelun kriteerit ovat ajan saatossa muuttuneet, kuten edellä todettiin. Yhteiskunta ja lainvalmistelun laatua tarkkailevat tahot kokevat painottavat kritiikissään eri periaatteiden merkitystä ajasta riippuen. Tärkeä hyvän lainvalmistelun laatua arvioivien kriteerien painotukseen vaikuttava tekijä on lisäksi valmisteltavan lainsäädännön sisältö sekä laajuus. Jos valmistelun alla oleva lakiehdotus rajoittaa kansalaisten perusoikeuksia, kuten nyt covid-19 –epidemian aikana on jouduttu tekemään, nousevat perustuslailliset kysymykset äärimmäisen tärkeiksi. Näin poikkeukselliset lainvalmisteluprojektit nostavat lainvalmistelun laadun ja oikeudenmukaisuuden pohtimisen yleiseen keskusteluun kaikkien käsille eikä pienen asiantuntijaryhmän pohdittavaksi. Näistä syistä tutkielman aihepiiri on entistä ajankohtaisempi ja toivottavasti jatkossa hyvän lainvalmistelun periaatteiden kehittyminen pysyisi aktiivisen keskustelun ja kritiikin kohteena, jotta periaatteet kehittyisivät toimintaympäristön mukana vastaamaan niitä tarpeita, joita niille asetetaan laadukkaan lainsäädännön saavuttamiseksi.

Hyvän lainvalmistelun periaatteet tähtäävät nimen omaisesti valmistelun laadun yhtenäistämiseen, parantamiseen ja jatkuvaan kehitykseen. Lainvalmistelun tarkempiin laatukriteereihin ja niiden tunnusmerkistöön palataan tutkielman seuraavissa kappaleissa.

2.4.1 Lainvalmistelun valvonta

Ennakollisesti lainvalmistelun laatua kontrolloidaan muun kuin esitystä valmistelevan tahon toimesta kahdessa vaiheessa: *oikeusministeriön laintarkastusyksikkö* tarkastaa lakitekstien teknisen tason ja *eduskunnan valiokunnan* esittävät valiokuntamietinnöissä sekä -lausunnoissa näkemyksensä ja perustelunsa hallituksen esityksistä. Oikeusministeriön laintarkastusyksikön tarkastus koskee lähinnä lakiteknistä ja -kielellistä tarkastusta sekä tarkastelee

⁹⁴ Tala 2005 (b), s.236.

⁹⁵ Tala 2005 (b), s.234.

oikeusjärjestyksen koherenssia. Lainvalmistelu pyritään näkemään tietoon ja asiantuntemukseen perustuvana toimintana, jonka erityispiirre on hyvä lakitekniinen osaaminen.⁹⁶ Lakimiehillä ja oikeudellisella asiantuntemuksella on luonnollisesti oltava vahva rooli lainvalmistelussa, jotta hyvä lakitekniinen laatu voidaan taata lainvalmistelussa⁹⁷. Hyvän lainvalmistelun periaatteista lakitekniistä laatua tukevat erityisesti perustuslainmukaisuuden punninta, hankkeen oikea-asteisen sääntelytavan tarkastelu sekä oikean ja luotettavan pohjatiedon arvioiminen.

Eduskunnan valiokuntien toiminnassa korostuu puolestaan lainsäädäntöehdotusten substanssin arvioiminen⁹⁸. Valiokuntakäsittelyn on lakiehdotusta koskien eduskuntakäsittelyssä tärkein vaihe, sillä valiokuntien mietinnöissä esitettyjen muutosehdotusten lisäksi, ei eduskunta voi täysistunnossaan juurikaan tehdä muita muutosehdotuksia säädösehdotuksiin. Valiokuntamietintöjen perustelujen merkitys oikeuslähteenä korostuu suhteessa hallituksen esityksiin, silloin kun eduskunta on hyväksynyt valiokunnan ehdottamat muutokset säädösehdotuksiin.⁹⁹ Lainsäädäntö tutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen professori Anssi Keinänen toteaa Karjalaisessa 2015 julkaistussa kolumnissaan seuraavaa:

“Valiokuntien rooli lainvalmistelun laadun valvojana on jäänyt heikoksi lukuun ottamatta perustuslakivaliokunnan roolia perustuslainmukaisuuden valvojana. Valiokunnat eivät halua kritisoida lainvalmistelun laatua vaan tyytyvät pidemminkin ”pehmeisiin keinoihin” viranomaisten toimintaedellytysten turvaamisesta ja seurannan tarpeesta.”

Keinäsen mukaan kansanedustajat eivät ole tarttuneet tarpeeksi hanakasti heille tarjottuun rooliin lainvalmistelun sisällön laadun kunnolliseen valvontaan. Hallituksen esitysten tehtävät muutokset ovat hänestä kohtalaisen suppeita, mihin vaikuttaa esimerkiksi valtioneuvostoa eli hallitusta tukevien puolueiden ryhmäkuri ja sen asettamat rajoitukset liian jyrkälle kritiikille. Yhtenä keinona tilanteen parantamiselle Keinänen näkee riippumattoman arviointiyksikön, joka perustettiin myöhemmin keväällä 2016.¹⁰⁰ Myös hyvän lainvalmisteluperiaatteiden yhtenä osana mainitaan oikea-aikainen poliittinen ohjaus, jota eduskunnalla olisi mahdollisuus tässä kohtaa harjoittaa laajemmin. Poliittisen ohjauksen ei pelkästään tulisi olla osana

⁹⁶ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.3.

⁹⁷ Tala 2005, s.90.

⁹⁸ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.3.

⁹⁹ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.4.

¹⁰⁰ Keinänen 2015.

lainvalmisteluprosessin aloitusta, vaan siihen tulisi palata valmistelun myöhemmissä vaiheissa, jos tarvetta ilmenee.

Perustuslain 108.2 §:ssä säädetään, että *oikeuskanslerin* on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle oikeudellisiin kysymyksiin liittyviä tietoja ja neuvoja. Osana tätä tehtävää kuuluu lainvalmistelun valvontaan vapaamuotoisempi konsultaatio ja neuvonta. Tällöin oikeuskanslerin näkökulma painottuu erityisesti voimassa olevan oikeuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman hyvään toteutumiseen valmisteilla olevassa lainsäädännössä. Oikeuskansleri ei pyri edistämään lausunnollaan tiettyä yhteiskunnallista päämäärää.¹⁰¹ Hyvän lainvalmistelun periaatteisiin oikeuskanslerin valvonta kytkeytyy perustuslainmukaisuuden valvontana uuden lainsäädännön sisälössä. Samalla oikeuskansleri valvoo lainvalmistelun laillisuutta ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista. Tärkeimpiä valvonnan kohteita ovat perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen, osallistumisoikeuksien toteutuminen, lainsäädännön johdonmukaisuus ja EU:n oikeuden asianmukainen huomioon ottaminen. Pyynnöstä oikeuskansleri on valvollinen antamaan laillisuusvalvontaan kuuluvaa ja roolin soveltuvalla tavalla oikeudellisia tietoja sekä lausuntoja (riippumatonta oikeudellista neuvontaa), jossa annetaan ennakkollisia kannanottoja siitä, mihin laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota. Tällaisten konsultaation on tarkoitus olla jopa hyvinkin vapaamuotoisia. Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston päätettäväksi tulevia ja neuvottelussa olevia lainsäädäntöä koskevia suunnitelmia ja valmistelun organisointia koskevia linjauksia laillisuuden ja hyvän lainvalmistelutavan näkökulmasta. Oikeuskansleri painottaa tässä toiminnassa virkamiesjohdon selkeää roolia sekä oikeutta ja velvollisuutta huolehtia hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti valmistelun järjestämisestä. Varsinaiseen lainvalmisteluun eli valmistelun ohjaamiseen, sisällöllisten ratkaisujen tekemiseen tai säännösten muotoiluun, oikeuskansleri ei osallistu. Valtioneuvostossa laajaa yhteistyötä niin valtioneuvoston sisäisesti kuin eduskunnan kanssa on ehdoton päämäärä hyvän lainvalmistelun saavuttamiseksi.¹⁰² Oikeuskanslerin rooli on merkittävä hyvän lainvalmistelun periaatteiden turvaamiseksi. Hänen tehtäviinsä ei kuulu pelkästään periaatteiden toteutumisen valvonta, vaan lisäksi niiden toteutumisen kehittäminen konsultaation muodossa.

Vuoden 2016 huhtikuusta lähtien on Suomessa toiminut *lainsäädännön arviointineuvosto* (myöh. arviointineuvosto). Suomen arviointineuvosto kuuluu lisäksi itsenäisten ja

¹⁰¹ Pöysti 2019, s.2.

¹⁰² Pöysti 2019, s.11.

riippumattomien eurooppalaisten arviointineuvostojen verkostoon RegWatchEuropeen¹⁰³. Suomen lainsäädännön arviointineuvoston tehtävänä on toimia riippumattomana ja itsenäisenä toimijana, joka antaa lausuntoja hallituksen esityksistä sekä niiden vaikutusarvioinneista. Tärkeimpänä tavoitteena on edistää hallituksen esitysten ja vaikutusarviointien laatua sekä kehittämään yleistä lainvalmistelukulttuuria. Neuvoston jäsenet valitaan aina kolmen vuoden toimikaudelle heidän henkilökohtaisen asiantuntijuutensa perusteella.¹⁰⁴ Vuosittain arviointineuvosto antaa lisäksi katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle. Valiokunnat ovat yhä useammin alkaneet kutsua arviointineuvostoa kuultavaksi valiokuntiin. Tämä on johtanut siihen, että arviointineuvosto on kokenut tarpeelliseksi entistä perusteellisemman selvityksen siitä, kuinka neuvoston antamat suositukset tulisi näkyä sekä mikä on niiden painoarvo lopullisessa hallituksen esityksessä. Järjestelmä ei kuitenkaan mahdollista tai salli arviointineuvoston osallistumista itse lainvalmisteluun¹⁰⁵.

Lainvalmistelua valvotaan edellä mainitusti monien eri tahojen kautta. Oikeusministeriön laintarkastusyksikkö, eduskunnan valiokunnat, oikeuskansleri ja lainsäädännön arviointineuvosto toteuttavat valvontatehtävänsä jokainen omasta näkökulmastaan, mutta pyrkimys on kaikilla sama – mahdollisimman laadukas ja päämääränsä toteuttava lainsäädäntö. Hyvän lainvalmistelun periaatteiden eri kohdat auttavat lainvalmistelutyössä sekä konkreettista valmistelutyötä että sen tuloksia arvioivia tahoja löytämään niitä kohtia, joita lainvalmistelussa tulisi vielä kehittää.

2.4.2 Hyvän lainsäädännön tunnusmerkeistä

Suomessa 1970-luvulta lähtien on lainvalmistelu nähty suunnitteluna, minkä tulee täyttää hyvälle suunnittelutyölle asetettavat vaatimukset. Tästä on seurannut laajan yhteiskunnan tilaa ja kehitystä koskevan tosiasiatiedon, kansainvälisen vertailutiedon ja tutkimusten sekä muidenkin alojen asiantuntijoiden merkityksen kasvu ja painottuminen lainvalmistelussa. Hyvän lainsäädännön tunnusmerkit ja vaatimukset vaihtelevat näkökulmasta riippuen tieteenaloittainkin, esimerkiksi oikeustieteissä korostuvat muun muassa säännösten selkeys, yksiselitteisyys ja johdonmukaisuus muuhun oikeusjärjestelmään nähden. Jos nämä edellä

¹⁰³ Valtioneuvoston kanslia 2018, s.5-6. (b)

¹⁰⁴ Valtioneuvoston kanslia 2018. (a)

¹⁰⁵ Valtioneuvoston kanslia 2018, s.5. (b)

mainitut piirteet toteutuvat, nähdään sen vahvistavan oikeussäätelylle tärkeitä piirteitä kuten ennakoitavuutta, yhdenvertaisuutta sekä soveltamisen ja tulkinnan ongelmattomuutta.¹⁰⁶

2000-luvulla hyvän lainsäädännön kriteerit pyritään näkemään yleensä laajemmin kuin yksinomaan säännöksen sisältöön tiukasti sidottuina ominaisuuksina. Näkökulman mukaan hyvän lain tunnistaisi siitä riippumatta, kuinka oikeudenmukaisena tai suotavana arvioitsija itse sitä pitää. Lainvalmisteluun ja -säädäntöön liittyvät laatukriteerit nähdään melko yleisluontoisina ja suurimmilta osin yleisesti hyväksyttävänä. Jyrki Tala katsoo yleisyyden aiheuttavan ongelmia erityisesti siinä, että kriteerien hyöty konkreettiselle lainvalmistelulle ja lainsäädännön kehittämiseksi jää melko vaatimattomaksi.¹⁰⁷ Tämän näkemyksen esiin nostamaan epäkohtaan on pyritty vaikuttamaan myöhemmissä lainvalmistelun laatua parantavissa projekteissa. On tärkeää, että hyvän lainvalmistelun periaatteet eivät jää periaatetasolle, vaan niitä voidaan konkreettisesti hyödyntää lainvalmistelutyössä.

“Lainvalmistelun laadun moittiminen on eräänlainen ikuisuuskyseminen”, toteaa oikeustieteiden tohtori (oikeuskansleri 2007-2017) Jaakko Jonkka valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2014. Hänen mukaansa ongelmat ovat pitkälti kartoitettu ja niiden ratkaisemiseen vaadittavaa tietoa on, mutta vaikeus on lähinnä siinä, ettei tietoa siitä, kuinka ongelmat saataisiin ratkaistua, välttämättä ole löytänyt täysin oikeaan paikkaan.¹⁰⁸ Viime vuosien aikana lainvalmistelun laatu on noussut useaan otteeseen esille muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (myöhemmin SOTE-uudistus) valmistelun eri vaiheissa havaittujen ongelmien myötä¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Tala 2005, s.137.

¹⁰⁷ Tala 2005, s.138.

¹⁰⁸ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2014, s.15.

¹⁰⁹ YLE, Sote-valmistelu ajettiin ministeriössä läpi poikkeustietä: ”Tässä oli hyvin tiukka poliittinen ohjaus” 2017. Tulikukka de Fresnesin jutussa todetaan: ”Perustuslain vastaisuudesta huolestuneet virkamiesvalmistelijat vapautettiin vastuusta esitellä valinnanvapauslaki hallitukselle. Normaalikäytännön mukaan päävalmistelijana ollut virkamies esittelee ja allekirjoittaa lain, koska hän tuntee sen sisällön parhaiten.” Lisäksi jutussa kuvataan sosiaali- ja terveysministeriön toimintaa seuraavasti: ”Virkamieslähteiden mukaan ministeriössä ehdittiin kuitenkin pohtia laajasti sitäkin, miten he toimisivat tilanteessa, että he joutuisivat paineen alla esittelemään lain, jonka tiesivät perustuslain vastaiseksi. Lain esittelijä on juridisesti vastuussa siitä, mitä esityksessä sanotaan. Yksi vaihtoehto oli, että kokonainen ministeriön osasto olisi toiminut allekirjoittajana, jotta yksittäinen virkamies ei joutuisi esittelemään lakia.” Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön ylijohtaja Kirsi Varhila toteaa valmistelussa käytetyistä poikkeusjärjestelyistä, koskien virkamiehen eriävän mielipiteen kiertämistä tilanteessa, seuraavaa: ”Se (eriävä mielipide) olisi eduskunnalle viesti, että lainvalmistelussa ei löytynyt yksimielistä kantaa. Eduskunnalle viite siitä, että kyseistä kohtaa kannattaa tarkastella erityisesti.”

Helsingin Sanomat, Sote-esityksessä isoja perustuslaillisia ongelmia – Hallitus aikoo korjata esitystään, Orpo pitää silti soten aikataulusta kiinni 2017. Teija Sutisen ja Iiro-Matti Niemisen jutussa viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 29.6.2017: ”Se (perustuslakivaliokunta) löysi asiaa koskevista lakiesityksistä viisitoista kohtaa, jotka ovat perustuslain vastaisia.” Jutussa tuodaan esille myös valtiovarainministeri Petteri Orpon vastaus kritiikkiin: ”Samalla kun Orpo pitää soten alkuperäisestä

Lakien laatua on vaikeaa mitata yksiselitteisesti, sillä hyvälle laille on mahdollista listata erilaisia kriteereitä ja painotuksia. Tästä johtuen laadun parantamisessa huomiota onkin kiinnitetty erityisesti lainvalmistelun eri vaiheisiin.¹¹⁰ Samalla on nostettu esiin kysymys siitä kaventaako hyvän lainvalmisteluperiaatteiden noudattaminen lakia valmistelevien tahojen todellista päätäntävaltaa¹¹¹?

2.4.3 Kansainvälisiä hyvän lainvalmistelun laatukriteereitä

Euroopan unionin laatukriteereitä hyvällä lainvalmistelulle ja -säädannölle on seitsemän. Lainvalmistelussa tulee arvioida ensinnäkin sitä, onko laintasoinen sääntely kyseisessä tilanteessa tarpeellista vai voitaisiinko asiaan puuttua muilla vaihtoehtoisia sääntelykeinoja tai jättää kaikki toimenpiteet tekemättä (ns. nolla-vaihtoehto). Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, jos laintasoinen sääntely katsotaan tarpeelliseksi, tulee se toteuttaa suhteessa itse ongelmaan mitä sillä pyritään korjaamaan eikä toimenpiteet arvioidut vaikutukset saa ylittää sitä, mikä on katsottu tarpeelliseksi tavoitteen saavuttamiseksi. Päätökset tulisi tehdä mahdollisimman alhaisella viranomaistasolla ja mahdollisimman lähellä kansalaista subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Euroopan unionin laatukriteereissä korostetaan lisäksi lainvalmistelun läpinäkyvyyttä, arvioitavuutta sekä sidosryhmien mahdollisuuksia osallistua valmisteluun. Lainvalmistelussa tulisi tähdätä säädöksen yksinkertaisuuteen ja ymmärrettävyyteen.¹¹²

OECD:n sääntelypolitiikka neuvoston (The OECD Regulatory Policy Committee) vuonna 2012 antamia suosituksia koskien sääntelypolitiikkaa ja hallintoa kehittyneessä länsimaisessa yhteiskunnassa, voidaan pitää pätevämpinä ja kattavimpina kuvauksina siitä kuinka hyvän

aikataulusta kiinni, hän sanoo pitävänsä välttämättömänä, että hyvän lainvalmistelun periaatteita noudatetaan. Orpon mukaan hallitus perehtyy nyt huolella perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja ryhtyy sitten tekemään täydentävää esitystä, jolla perustuslakiongelmat korjataan.” Myös sote-uudistuksen eteenpäinviennistä vastannut alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti nostaa jutussa esiin perustuslakivaliokunnan korostaman hyvän lainvalmistelun, joka hänen mukaan tullaan jatkossa huomioimaan mm. lausuntakierroksen muodossa.

¹¹⁰ Nurmi 2012, s.47.

¹¹¹ Kotimaa, Lainkuuliaisuus voi heikentyä huonon lainvalmistelun takia 2016. Sari Vannisen kirjoittamassa jutussa haastateltu lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen arvioi seuraavaa: ”Poliitikot saattavat kokea, että hyvien lainvalmisteluohjeiden noudattaminen kaventaa päätäntävaltaa. Poliitikot eivät ole halunneet herätä lainvalmistelun laadun tärkeyteen.”

¹¹² Keinänen, Kontkanen 2015, s.4.

lainvalmistelun periaatteet ja kriteerit tulisi nähdä¹¹³. OECD:n sääntelypolitiikka neuvoston 12 kohtainen lista:

1. Korkeimman poliittisen tason tulee sitoutua laaja-alaisesti käytäntöihin säädösten laadun takaamiseksi. Käytännön tulee mahdollistaa selkeät tavoitteet sekä puitteet toteutukselle, siten että uutta lainsäädäntöä käytettäessä, oikeuttavat taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät hyödyt muutoksesta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi jakautuvat vaikutukset tulee samalla huomioida ja maksimoida hyödyt.
2. Avoimen hallinnon periaatteiden noudattaminen ja hallinnon läpinäkyvyys ovat tärkeitä periaatteita, jotta voidaan taata osallistuvuuden avulla se, että lainsäädäntö palvelee yleistä etua. Lisäksi uudesta lainsäädännöstä tulee tiedottaa ja tiedon tulee olla helposti niiden, joita sääntely koskee sekä muiden kiinnostuneiden, saatavilla. Jotta kaikilla olisi aito mahdollisuus osallistua lainvalmisteluprosessiin sekä mahdollisuus ottaa kantaa prosessin osana laadittaviin analyyseihin, tulee ne julkaista esimerkiksi internetissä. Lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon lisäksi se, että säännökset ovat selkeitä ja ymmärrettäviä, jotta jokaisen on helppo ymmärtää oikeutensa ja velvollisuutensa.
3. On tärkeää rakentaa mekanismit ja instituutiot, joiden avulla voidaan aktiivisesti valvoa menettelytapoja ja tavoitteiden saavuttamista. Näin voidaan samalla tukea ja vaikuttaa sääntelypolitiikkaan ja siten edistämään lainvalmistelun laatua.
4. RIA (Regulatory Impact Assessment) eli lain vaikutusten arviointi tulee aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa lainvalmistelua. Tavoitteiden tulee olla selkeästi yksilöidyt ja määritellyt. Niiden lisäksi täytyy toteuttaa arvio uuden lainsäädännön tarpeellisuudesta ja siitä, kuinka se tarvittaessa toteutetaan kaikista tehokkaimmin laadittuihin tavoitteisiin nähden. Parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi, tulee eri lähestymistavat arvioida ja analysoida huolellisesti.
5. On tärkeää suorittaa systemaattista arviointia, jotta voidaan seurata, kuinka sääntely on toteutunut sille asetettuihin mahdollisimman selkeisiin tavoitteisiin nähden. Tämän arvioinnin tulee sisältää kulujen ja hyötyjen välinen vertailu. Samalla tulee varmistaa, että hanke pysyy aikataulussa, kulut perusteltuina ja kustannustehokkaina, jotta uusi sääntely tuottaa lopulta halutut tulokset ja vastaa tavoitteisiin.

¹¹³ Keinänen, Kontkanen 2015, s.5.

6. Sääntelyn toiminnasta, sitä seuraavista uudistusohjelmista sekä sääntelyä käytännössä toteuttavasta julkisesta hallinnosta, tulee julkaista säännöllisesti raportteja. Raporteissa tulisi käydä ilmi, kuinka sääntelytyökalut (esimerkiksi RIA), julkinen neuvonta ja voimassa olevan sääntelyn arvioinnit toimivat käytännössä.
7. Lainvalmisteluun liittyen tulisi olla käytössä selkeät käytänteet, mitkä takaavat täyden varmuuden valmistelun objektiivisuudesta, puolueettomuudesta, johdonmukaisuudesta, intressiristiriitojen selvittämisestä sekä estää asiattomien vaikutuskeinojen käytön mahdollisuudet.
8. Arvioinnin tulee olla tehokasta, jotta sääntelyn lainmukaisuus ja oikeudenmukaisuus voidaan taata sääntelyä toteuttavien tahojen toiminnassa. Samalla tulee varmistaa niiden kansalaisten ja yritysten pääsy edellä mainittuihin arviointijärjestelmiin kohtuullisin kustannuksin ja kohtuullisen ajan kuluessa.
9. Tarvittaessa tulee soveltaa riskiarviointia, riskienhallintaa ja riskienhallintastrategiaa lainvalmistelutyössä, jotta sääntely voidaan toteuttaa kohdennettuna ja tehokkaana. Lainvalmistelusta vastaavien viranomaisten ja muiden tahojen tulee arvioida laajalti mahdollisia vaikutuksia ja varmistaa, että täytäntöönpanoon liittyvät strategiat pystyvät vastaamaan kaikkiin vaikutuksiin.
10. Huomiota tulee kiinnittää lisäksi siihen, että johdonmukaisuus ristiin eri hallinnon tasoilla kansainvälisen ja kansallisen muun sääntelyn kanssa säilyy. Kahdenkertaista lainsäätelyä sekä päällekkäisyyksiä tulisi välttää kaikilla eri osa-alueilla.
11. On tärkeää edistää lainsäädännön kanssa tekemisissä olevan hallinnon resursseja sekä kehitystä kaikilla eri tasoilla.
12. Kehitettäessä sääntelyn arviointimenetelmiä, tulee niissä ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät kansainväliset standardit, muut aiheeseen liittyvät aspektit sekä tarvittaessa niiden vaikutukset lainsäädännön ulkopuolisiin tahoihin.¹¹⁴

Listauksessa painottuu useammassa eri kohdassa laaja-alainen arviointi lainvalmistelun eri vaiheissa. Hyvän lainvalmistelun saavuttamiseksi tulisi arviointia ja muitakin osa-alueita varten muodostaa selkeät käytänteet ja kriteerit, jotka osaltaan varmistavat laadukkaan säädännön tuottamisen. Tiedottaminen ja osallistaminen sekä hallinnon sisällä, että ulkopuolisien tahojen kanssa on nostettu selkeästi esiin. Lainvalmistelussa on lisäksi aina harkittava sääntelyn lisäksi muitakin keinoja lähestyä asiaa. Jotta näin voitaisiin toimia, tulee

¹¹⁴ The OECD Regulatory Policy Committee 2012, s.4-5.

vaihtoehtoisten lähestymistapojen vahvuudet ja ongelmat tunnistaa.¹¹⁵ Listauksessa mainitut arviointi ja avoimuus valmistelussa ovat juuri niitä lainvalmistelun osa-alueita, joita Suomessa on usein kritisoitu. Lista nostaa esiin myös vahvan johtamisen roolin lainvalmistelussa, mikä on välttämättömyys hyvän lainvalmistelun toteutumiseksi, kuten myöhemmin tutkielmassa usein nousee esiin. OECD:n sääntelypolitiikkaa koskeva 12 kohdan lista on erittäin kattava ja laadukas kokonaisuus myös hyvän lainvalmistelun periaatteiden pohdintaa ajatellen ja siksi niissä nouseekin esille useita yhtenäisiä päämääriä, osittain vain eri tavoin ilmaistuna.

2.5 Näkökulmia lainvalmisteluun

Lainvalmistelua voidaan lähestyä useammasta eri näkökulmasta. Esimerkiksi taloudellinen näkökulma pohjautuu taloustieteisiin, joissa hyvän sääntelyn sijasta, tavoitteena on mahdollisimman tehokas taloudellisten voimavarojen allokointi¹¹⁶. Taloudellinen näkökulma kuuluu osaksi lainvalmistelua, mutta jätän sen tutkielman ulkopuolelle ja keskityn kahteen hieman abstraktimpaan näkökulmaan.

Lainvalmistelua tullaan tutkielmassa seuraavaksi käsittelemään erityisesti instrumentaalisen sekä ohjausteoreettisen näkökulmien kautta, koska ne ovat selvimmin kytkettävissä hyvän lainvalmistelun periaatteisiin.

2.5.1 Lainvalmistelu instrumentalistisena käsitteenä

Lainvalmistelua on oikeustutkimuksen näkökulmasta tutkittu vähän verrattuna esimerkiksi lainsäädäntömenettelyä koskevaan tutkimukseen¹¹⁷. Kun säädettyä oikeutta tarkastellaan instrumentalistisena eli välineellisenä käsitteenä, ymmärretään oikeus yhdeksi julkisen päätöksentekijän toimintavälineeksi, minkä avulla päätöksentekijä voi edistää tavoitteitaan, korjata epäkohtia tai pyrkiä ohjaamaan eri toimijoiden käyttäytymistä. Lainvalmisteluvaiheessa tämä näkyy esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluissa erikseen selvennetyistä säädöksen tavoitteista ja niiden saavuttamiseen suunniteltujen keinojen määrittämisessä.¹¹⁸ Tavoitteiden ja keinojen selväpiirteinen erottelu ilmenee

¹¹⁵ Tala 2012, s.1.

¹¹⁶ Määttä 2009, s.2.

¹¹⁷ Tala 2005, s.89.

¹¹⁸ Tala 2005, s.14.

kansainvälisestikin useiden eri valtioiden ja kansainvälisten yhteisöjen lainvalmistelua koskevissa ohjeistuksissa¹¹⁹. Hyvän lainvalmistelun periaatteet haastavat valmistelijat pohtimaan lakia myös instrumentaalisenä välineenä. Myöhemmin tutkielmassa esiteltävät periaatteet nostavat esiin esimerkiksi pohdinnan siitä, millaisilla sääntely- ja keinovaihtoehdoilla haluttu tavoite saavutetaan parhaiten.

Instrumentalistisena välineenä lainsäädäntöä tarkasteltaessa, se nähdään keskeiseksi, tehokkaaksi ja myönteisiä tuloksia tuottavaksi välineeksi ohjata yhteiskunnan kehitystä ja ihmisten toimintaa. Tämä näkökulma on osaltaan johtanut siihen, että lakien laadinta nähdään suunnitelmallisena toimintana, jolla on tärkeää asettaa tavoitteet, joiden saavuttamiseen pyritään löytämään parhaat mahdolliset keinot.¹²⁰ Tavoitteenasettelun tulisi ainakin jossain määrin kohdata tarkoitetut vaikutukset, huolimatta siitä miten vaikutukset lopulta toteutuvat, kun lainvalmistelu ymmärretään tavoitteellisena toimintana¹²¹. Samalla on korostunut hyvä lakitekninen osaaminen ja sen rinnalla tieto, asiantuntemus ja järkiperäinen suunnittelu valmistelun eri vaiheissa¹²². Tavoitteenasettelua voidaan pitää yhtenä lain vaikutuksia määrittävänä tekijänä ja sitä voidaan hyödyntää yhtenä kriteerinä, kun säädöksen toimivuutta ja toteutuneita vaikutuksia halutaan myöhemmin arvioida¹²³.

2.5.2 Ohjausteoreettinen näkökulma lainvalmisteluun

Oikeussääntelyn kokonaisuudessaan voi nähdä toimintavälineenä (tai toisin ilmaistuna ohjaamisvälineenä), minkä avulla päätöksentekijä ja vallankäyttäjät voi ohjata yhteiskunnan toimintoja, olosuhteiden muutoksia ja ihmisten käyttäytymistä muiden oikeussääntelylle vaihtoehtoisten keinojen rinnalla. Tätä voidaan kutsua ohjausteoreettiseksi näkökulmaksi lainsäädäntöön.¹²⁴

Sääntely voi olla *tavoitesidonnaista* tai *keinopainotteista*. Tavoitesidonnaisella sääntelyllä määritellään ne tavoitteet, joihin sääntelyn kohteiden tulee päästä haluamaansa keinoa hyväksi käyttäen. Keinopainotteinen sääntely puolestaan määrittelee keinot, joita toiminnassa tulee

¹¹⁹ Tala 2005 (b), s.218.

¹²⁰ Tala 2005, s.89.

¹²¹ Tala 2001, s.76.

¹²² Tala 2005, s.90.

¹²³ Tala 2005 (b), s.218.

¹²⁴ Tala 2001, s.79.

käyttää ja näin ohjataan sääntelyn kohteet kohti haluttua päämäärää.¹²⁵ On hyvä ottaa huomioon, että lainsäädäntö pysyy tehokkaana tarvittavan aikaa, esimerkiksi säätämällä laista määräaikainen.¹²⁶

Yleisen oikeustieteen emeritusprofessori Kaarlo Tuorin mukaan modernin oikeuden vastinkäsite Max Weberin (1864-1920) poliittisten herruustyyppien luokituksessa esiintyvä legaalinen herruus. Tämän käsitteen mukaisesti yhteisön jäsenten noudatettavaksi voidaan asettaa lainsäätäjän toimesta ja intresseistä riippuen tavoite- ja arvorationaalisesti minkä sisältöistä oikeutta tahansa. Tämän tulkinnan mukaan oikeus näyttäytyy tavoiterationaalisesti käytettävänä teknisenä instrumenttina. Weber tavoiterationaalisuus oikeudellisessa päätöksenteossa kytkeytyy nimenomaisesti oikeusnormien asettamiseen eikä niiden soveltamiseen. Weberin mukaan lainsäätäjän tavoitteet ohjautuvat teknisen ja taloudellisen kehityksen pohjalta ja oikeusnormit ovat yksi keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.¹²⁷

2.6 Harkintavalta lainvalmistelussa

Kun lainvalmistelu ja lainsäädäntömenettely erotetaan toisistaan, nousee esiin kysymys, kuka ja missä menettelyn vaiheessa käyttää näkyvintä määräysvaltaa koskien oikeudellisen sääntelyn sisältöä¹²⁸. Parlamentaarisen demokratian kansallisvaltioissa, kuten Suomessa, on tapana nähdä parlamentti lainsäädäntövallan vahvimpana vallankäyttäjänä. Suomessa perustuslainkin nojalla parlamentilla eli eduskunnalla on viimesijainen ratkaisovalta lakien hyväksymisestä ja niiden sisällöistä. Käytännössä asia ei välttämättä ole niin yksiselitteinen, vaan myös Suomessa vallankäytön painopiste on tosiasiallisen kehityksen kautta siirtynyt valtioneuvostolle lainvalmistelun myötä. Valtioneuvosto tekee ratkaisun siitä, mistä valmistellaan säädösehdotuksia parlamentin käsittelyyn ja mikä kyseisten ehdotusten sisältö tulee olemaan. Voidaan sanoa, että valtioneuvosto ohjaa lainvalmistelutoimintaa ja määrää pitkälti sen kohteista sekä suunnasta. Parlamentin asema on edellä kuvatun lainvalmistelun pohjalta lähinnä reaktiivinen eli se reagoi valtioneuvoston tekemiin esityksiin koskien lainsäädännön muutoksia. Parlamentilla on Suomessa muiden edellä mainittujen tahojen ohella lisäksi aloiteoikeus säädösasioissa, mutta aktiivinen toimija lainlaadinnassa on kuitenkin

¹²⁵ Määttä, Tala 2015, s.50.

¹²⁶ Määttä, Tala 2015, s.50.

¹²⁷ Tuori 2000, s.53-54. (Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen 1980. s.125.)

¹²⁸ Tala 2005, s.91.

valtioneuvosto.¹²⁹ Käytännössä parlamentin valta muuttaa sisällöllisesti valtioneuvoston tekemää lakiehdotusta sekä valta hylätä se, ovat aloiteoikeutta tärkeämpiä vallankäytön välineitä¹³⁰.

Suomessa lainvalmisteluvalltaa käyttää siis valtioneuvosto. Lait valmistellaan tavallisesti asian alaa vastaavan ministeriön valvonnassa. Valmistelua hoitavasta toimielimestä riippumatta, kuuluu vastuu lainvalmistelusta aina asianomaiselle ministeriölle.¹³¹ Vasta kun ministeriön ministeri katsoo tarpeelliseksi, voidaan lakiesitys viedä eteenpäin valtioneuvoston käsittelyyn, minkä esityksestä presidentti päättää hallituksen esityksen antamisesta.¹³² Toimielimet ja asian yleinen valmistelu ministeriössä liittyvät hyvän lainvalmistelun periaatteissa erityisesti hankkeen toimeenpanoon kytkeytyviin valintoihin, mutta kuten edellä mainittiin, kuuluu lopullinen vastuu lainvalmistelusta aina siitä vastaavalle ministeriölle.

Tavoitteenasettelu koskien lakeja ja muuta oikeudellista sääntelyä, on ainakin muodollisesti Suomen valtiojärjestyksessä aina päätöksentekijän ja vallankäyttäjän tavoitteenasettelua. Tämän seurauksena lakihankkeiden vaikutukset ja perustelut suhteutetaan ensi sijassa näiden toimijoiden tavoitteisiin nähden.¹³³ Niiden arvojen ja intressien jäljittäminen, joita lakihankkeella pyritään edistämään, onnistuu parhaiten tarkastelemalla tavoitteita¹³⁴. Voidaan olettaa, että lainlaadintaan kytkeytyy sellaisiakin tavoitteita, joilla ei ole kytkeä kyseisen sääntelyn kohdealaan tai siinä ilmeneviin konkreettisiin tuloksiin. Tämän tyyllisiä tavoitteita ovat esimerkiksi poliittisen suosion kasvattaminen, oman aseman vahvistaminen tai aikaisempien lupauksen lunastaminen. On syytä huomioida, että lakihanke ja siihen liittyvät mahdolliset valinnat ovat merkitykseltään eri toimijoille eriarvoisia. Ensimmäinen voi nähdä asian elintärkeänä, toinen suhtautuu siihen normaalina työtehtävänä ja kolmannelle asia voi olla yhdentekevä.¹³⁵ Lainsäätämiseen liittyvissä neuvotteluissa kukin osapuoli arvioi tuloksen hyväksyttävyyttä oman intressinsä puolueellisesta näkökulmasta. Neuvottelijat voivat pyrkiä vaikuttamaan tulokseen käyttämällä sosiaalisia valtaresurssejaan sekä niihin tukeutuvia lupauksia ja uhkauksia (esimerkiksi lakkouhka).¹³⁶ Edelleen on vähälle tutkimukselle jäänyt se, miksi juuri tietyt argumentit ja ideat nousevat asiantuntijaorganisaatioissa vahvaan ja

¹²⁹ Tala 2005, s.92.

¹³⁰ Jyränki 2003, s.289.

¹³¹ Husa, Pohjolainen 2013, s.99.

¹³² Husa, Pohjolainen 2013, s.99-100.

¹³³ Tala 2001, s.78-79.

¹³⁴ Tala 2001, s.80.

¹³⁵ Tala 2001, s.81.

¹³⁶ Tuori 2000, s.113-114.

vallitsevaan asemaan. Lainlaadinnassa on ominaista, että tiedon ja asiantuntemuksen rooleissa käytetään tietoa strategisesti kyseisen toimijan tavoitteiden edistämiseen. Yhtenä ongelmana voidaan nähdä lisäksi käytössä olevan tiedon epätäydellisyys.¹³⁷ Strateginen tiedon hyödyntäminen sekä tiedon epätäydellisyys ovat lainvalmistelua arvioitaessa liitettävissä myös hyvän lainvalmistelun periaatteisiin. Oikea ja luotettava pohjatieto nostavat esiin pohdinnan siitä, että lainvalmistelua varten kerätty tieto on varmasti mahdollisimman objektiivista ja kaikki sidosryhmät huomioivaa. Myös valmistelun avoimuus liittyy vahvasti siihen, että yksikään ryhmä ei pääsisi vaikuttamaan säädettävään lakiin täysin omien, esimerkiksi poliittisten, etujensa mukaisesti. Lainvalmisteluun kytkeytyy vahvasti poliittinen luonne, mutta sen mahdollistama harkintavalta ei silti saisi ajaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden ohitse.

Oikeustutkimuksessa on paljolti jopa sivuutettu lainsäädäntöteorian puutteesta johtuen kysymys siitä, mitkä instituutiot, millaisella ja mihin pohjautuvalla toimivallalla ja siihen pohjautuen kuinka hyväksytysti ne osallistuvat lainsäädäntötyöhön¹³⁸. Lainsäätämistä edeltävä keskustelu käydään niin virallisissa elimissä (valtioneuvosto eli hallitus, parlamentti) kuin niitä ympäröivässä epävirallisissakin elimissä ensisijaisesti nojaten poliittisiin argumentteihin eikä oikeudellisiin argumentteihin¹³⁹. Virallisten, eli oikeudellisesti, säänneltyjen menettelytapojen tulee olla jatkuvassa vuorovaikutuksessa epävirallisten eli sääntelemättömien menettelyiden, kuten julkisuuden, mielipiteen- ja tahdonmuodostuksen, kanssa¹⁴⁰. Tuorin mukaan lainsäätämässä kysymys on poliittisista eikä oikeudellisista käytännöistä. Vaikka lainvalmistelu sisältää vaiheita, joissa oikeudelliset argumentit ovat pääosassa, ovat poliittiset käytännöt ja argumentit kuitenkin viime kädessä määrääviä.¹⁴¹ Lainvalmistelun ammatillistumiskehitys tunnustetaan nykyään laajalti, mutta edelleen siihen vahvasti liittyvä poliittisen päätöksenteon rooli tuottaa oikeustutkimukselle päänvaivaa. Se koetaan usein ulkopuolisena, häiriöitä, sattumanvaraisuuksia ja vajavaisia perusteluja tuottavana tekijänä prosessissa.¹⁴²

Käytännössä lainsäätämässä on kyse poliittisten ja oikeudellisten käytänteiden erikoislaatuisesta yhdistelmästä. Viime kädessä määrääviä ovat poliittiset käytännöt ja argumentit. Eri alojen lainvalmistelutyössä oikeudelliset argumentit näkyvät vaihtelevasti

¹³⁷ Tala 2010, s.814.

¹³⁸ Tala 2005 (b), s.233.

¹³⁹ Tuori 2000, s.150.

¹⁴⁰ Tuori 2000, s.118.

¹⁴¹ Tuori 2000, s.150.

¹⁴² Tala 2005 (b), s.233.

lähinnä oikeusjärjestyksen sisäistä johdonmukaisuudesta ja ristiriidattomuudesta huolehtimisena ja perustuslakivaliokunnan valvomassa lakien perustuslainmukaisuudessa.¹⁴³ Kohderationaalisuus nousee lainsäädäntömenettelystä puhuttaessa usein korostuneesti esiin. Kuitenkin menettelyyn kuuluu myös käytäntöjä, kuten ministeriöiden lainvalmisteluosastot sekä perustuslakivaliokunta (sekä nykyään lainsäädännön arviointineuvosto), jotka vaalivat laadittavan oikeusjärjestyksen sisäistä rationaalisuutta. Suomessa tilanne vaihtelee eri oikeudenalojen kesken, sillä esimerkiksi sellaisilla oikeusjärjestyksen perinteisillä ydinalueilla kuin siviili- ja rikosoikeudessa, jotka kuuluvat oikeusministeriön alle, nousee jo valmisteluvaiheessa oikeusjärjestyksen sisäinen rationaalisuus korostuneesti esille.¹⁴⁴ Lainsäädännön yhteydessä oikeuden sisäinen rationaalisuus ei ole merkityksetöntä, mikä estäessään jonkin lainvalmistelutyössä tavoitellun poliittisen tavoitteen toteutumisen, näyttäytyy siitä vastanneille turhauttavana haasteena¹⁴⁵.

Kuten edellä voitiin helposti havaita, lainvalmistelun yksi perustavimpia piirteitä on itse prosessi, jonka aikana pyritään keskustelun kautta löytämään paras ratkaisu sääntelyä mahdollisesti koskeviin erimielisyyksiin. Tähän voidaan päästä vain perustelemalla erilaiset näkemykset, sovittamalla yhteen erilaiset käsitykset ja näin luomalla yhteisymmärrys tai kompromissi osapuolten välille. Jotta laki voidaan hyväksyä ja saattaa voimaan, vaatii se demokraattisessa yhteiskunnassa riittävän laajan enemmistön yhteisymmärrystä. Tämä ei kuitenkaan suoraan johda ihanteelliseen ja täydelliseen lopputulokseen, vaan lainsäädännön sisällön kritiikki on välttämätöntä.¹⁴⁶

Lainvalmistelu on kuitenkin edelleen inhimillistä toimintaa ja ihmisten arvomaailmat poikkeavat toisistaan yhä enemmän. Tavoitteet, joihin sääntelyllä pyritään yhteiskunnassa vaikuttamaan, voivat olla ristiriitaisia. Siitä kuinka lakia voidaan käyttää keinona näiden yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja millaisia juridisia kysymyksiä asiaan liittyy, voidaan olla perustellustikin eri mieltä.¹⁴⁷ Lainvalmistelun laatuun kokonaisuudessaan sekä siihen liittyviin mahdollisiin ehdotuksiin kehittämistoimista avautuu valtioneuvoston oikeuskanslerilla hyvä näkymä laillisuuden valvonnasta käsin. Eduskunnan oikeusasiamiehen näkökulma laillisuuden valvonnasta käsin painottuu puolestaan enemmän yksikön oikeuksien

¹⁴³ Tuori 2000, s.149-154.

¹⁴⁴ Tuori 2000, s.152-153.

¹⁴⁵ Tuori 2000, s.154.

¹⁴⁶ Tala 2005 (a), s.36.

¹⁴⁷ Nurmi 2012, s.57.

toteutumiseen ja kehittymiseen.¹⁴⁸ Lainvalmistelua koskeva populistinen kritiikki nostaa usein esiin juuri poliittisten päämäärien ajamisen lainsäädäntöä hyödyntäen. On tärkeää nostaa esiin myös tämä lainsäädännön erityispiirre ja hyväksyä se osana prosessia. Jotta tietyn päämäärän tai edun ajaminen olisi lainsäädännön kautta hyväksyttävää, tulisi sitä koskevan valmistelun olla hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaista. Jos valmistelun vastaa avoimuuteen, poliittiseen ohjaukseen, luotettavaan pohjatietoon ja riittäviin resursseihin liittyviin vaatimuksiin, täyttää se siltä osin hyvän lainvalmistelun piirteet tavoitteita koskevasta kritiikistä huolimatta.

¹⁴⁸ Pöysti 2019, s.2.

3 HYVÄN LAINVALMISTELUN PERIAATTEET

Hyvälle lainvalmistelulle ei ole yksiselitteistä mittaristoa, mutta siihen liittyviä periaatteita voidaan kuitenkin pitää yhteneväisinä. Hyvän lainvalmistelun kriteereinä voidaan pitää seuraavia asioita.¹⁴⁹ Näihin ominaisuuksiin pohjautuvat myös hyvän lainvalmistelun periaatteet.

Oikeusministeriön vuoden 2004 Hallituksen esityksen laatimisohejeissa määritellään lainvalmistelun vähimmäisvaatimukset.

HALLITUKSEN ESITYKSEN YLEISIÄ LAATIMISPERIAATTEITA

- On selvitettävä, miksi ehdotettava laki on tarpeen.
- On laadittava lyhyitä, tiiviitä esityksiä.
- On käytettävä hyvää yleiskieltä.
- Esityksen tietopohjan on oltava hyvä.
- Vaikutukset ja vaihtoehdot on arvioitava ja selostettava.
- Perustuslakikysymykset on selvitettävä.
- Lakiehdotuksen on oltava kielellisesti ja lakiteknisesti viimeistelty sekä oikeudellisesti moitteeton.

Kuvio 2. HELO:ssa 2004 listatut lain laatimiseen liittyvät periaatteet¹⁵⁰.

Nämä ohjeet toimivat hyvän lainvalmistelun periaatteiden pohjana edelleen. Vaikka erilaisten lainvalmistelun laatimisohejeiden painotukset ovat muuttuneet, ovat nämä periaatteet tärkeänä osana hyvän ja laadukkaan valmistelun pohjaa.

Hyvän lainvalmistelun periaatteita on useita, mutta niitä on harvoin koottu tai listattu selkeästi yhteen. Periaatteisiin viitataan kuitenkin useissa kohtaa lainvalmistelua koskevissa ohjeistuksissa, joten selvästi ne mielletään olennaiseksi osaksi valmisteluprosessia. Olen alle koonnut listan periaatteista, joihin tulen viittaamaan tutkielmassa. Lista on koottu eri lähteiden pohjalta mahdollisimman kattavaksi ja selkeäksi. Tulen myöhemmin tutkielmassa avaamaan

¹⁴⁹ Keinänen

¹⁵⁰ Oikeusministeriö 2004, s.9.

listauksessa mainittuja periaatteita ja niiden sisältöä tarkemmin sekä analysoimaan seuraavassa kappaleessa niiden toteutumista käytännön lainvalmistelutyössä.



Kuvio 3. Tutkielmassa käytetyt hyvän lainvalmistelun periaatteet.

Osaksi periaatteet noudattavat oikeusministeriön ylijohtajan Sami Mannisen tekemää listausta, mutta olen muokannut luetteloa ja lisännyt listaan muissa lähteissä esiinnousseita periaatteita¹⁵¹. Valtioneuvoston kanslian vuonna 2006 laatimassa paremman sääntelyn ohjelmassa mainitaan lisäksi kahdeksan yleistä lainsäädäntäperiaatetta, joidenka pohjalta periaatteet on myöhemmin osaltaan johdettu¹⁵².

Tutkielmassa tulen seuraavaksi käsittelemään periaatteita tarkemmin ja pyrin mahdollisimman tarkkaan kuvaamaan periaatteita käytännön lainvalmistelutyössä ja nostamaan esiin niiden pohjalla olevia ajatuksia ja kuinka niillä voidaan periaatteista konkretiaan viemällä tähdätä lainvalmistelun laadun parantumiseen. Analyysiosassa kappaleessa 4 tulen käymään läpi, kuinka periaatteet käytännössä toteutuvat tutkimusten pohjalta ja millaisia haasteita niihin liittyy.

¹⁵¹ Manninen 2017, s.10.

¹⁵² Valtioneuvoston kanslia 2006.

3.1 Perustuslainmukaisuus

Perustuslaki on Suomen oikeusjärjestyksen ydinsäädös ja kaiken lainsäädännön perusta. Siinä määrätään, kuinka oikeusjärjestystä voidaan muuttaa ja kuinka oikeudellisesti pätevää uutta normistoa tuotetaan¹⁵³. Perustuslainmukaisuus lainvalmistelussa lähtee Suomen perustuslain 74 §:stä, jossa todetaan seuraavaa:

Perustuslainmukaisuuden valvonta - Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Kuten lainauksessa todetaan, valmisteltavan lainsäädännön tulee lisäksi täyttää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeuksien Suomea sitovat velvoitteet.¹⁵⁴ Siihen kuinka tätä valvotaan lainvalmisteluprosessin aikana ja sen jälkeen, tullaan tutkielmassa palaamaan useampaan otteeseen.

Potentiaalisia perusoikeusongelmia voi sisältyä käytännössä jokaiseen lakiehdotukseen. Tämä ajattelumalli on voimistuneen perusoikeusajattelun myötä noussut esiin. On kuitenkin tärkeätä tunnistaa aidot perusoikeuskytkennät, sillä muuten hallituksen esityksissä saatetaan päätyä selittämään näennäisiä ja epäaitoja kytkentöjä, millä ei ole merkitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Pohdinnassa korostuu lainvalmistelijan tuntemus perusoikeuksien yleisistä opeista.¹⁵⁵ Lainvalmistelua tehdään monesti valitettavan tiukalla aikataululla ja niukoilla henkilöresursseilla, mitkä rajoittavat aikaa vaativaa perusoikeuksiin monipuolisesti ja laadukkaasti perehtymistä. Perusoikeuskytkentäkatsauksen tekeminen on kuitenkin lainvalmistelun kannalta välttämätöntä.¹⁵⁶

Eduskunnassa perustuslainmukaisuuden valvonnan kannalta on tärkeintä tunnistaa ne lakihankkeet, joita perustuslaillisuus koskee, jotta ne voidaan ottaa lähempään tarkasteluun hankkeen edetessä.¹⁵⁷ Eduskunnan perustuslakivaliokunta koostuu muiden valiokuntien tapaan yksinomaan kansanedustajista, mutta sen puheenjohtajana toimii pääsääntöisesti yksi lakimieskansanedustajista. Lainvalmisteluun liittyvän perustuslainmukaisuutta koskevan

¹⁵³ Jyränki, Husa 2012, s.68.

¹⁵⁴ Finlex 2021.

¹⁵⁵ Hautamäki 2014, s.256-257.

¹⁵⁶ Hautamäki 2014, s.257-265.

¹⁵⁷ Jyränki, Husa 2012, s.352.

tulkintatehtävän kannalta kokoonpano on poikkeuksellinen. Jotta perustuslakivaliokunta selviäisi tulkintatehtävästä, kuulee se apunaan aktiivisesti eri oikeudenalojen asiantuntijoita vahvistaakseen omaa oikeudellista kapasiteettiaan. Asiantuntijainstituution ongelmana nähdään kuitenkin sen läpinäkymättömyys ja valikoivuus, sillä se millä perustein ja ketkä tehtävään milloinkin valikoituu, jää piiloon.¹⁵⁸

Perustuslakivaliokunnan lisäksi myös oikeuskanslerilla on merkittävä rooli arvioitaessa valmisteilla olevan lain perustuslainmukaisuutta. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla on jopa laillinen (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 25.2.2000/193, 7 §) lupa tehdä ehdotuksia säännösten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos se koetaan tarpeelliseksi. Ennakollinen säädösvalvonta on merkittävä tehtäväalue, painopiste ja erityistehtävä oikeuskanslerille.¹⁵⁹

Perusoikeuskytkentöjä tarkasteltaessa tulisi lähteä liikkeelle perustuslain 2 luvun perusoikeussäännöksistä ja niitä koskevista lain esitöistä. Perustuslakivaliokunnan muodostamat tulkintalinjat ja tulkintaperiaatteet tulee harkinnassa ottaa huomioon, sillä perustuslakivaliokuntaa voidaan pitää merkittävimpänä ja auktoritatiivisimpana perusoikeuksia koskevan tulkintakäytännön laatijana. Myös tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja on hyvä hyödyntää perusoikeustulkinnan hahmottamisessa ja usein ne konkreettisen pohjansa ansiosta ovatkin hyvin havainnollistavia. Huomiota tulee lainvalmistelussa kiinnittää niin perusoikeussäännösten ulottuvuuteen kuin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin.¹⁶⁰ Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuin voi yksittäistä tapausta arvioidessaan arvioida jonkin säännöksen suhdetta perustuslakiin. Kuitenkaan tuomioistuimella ei ole valtaa julistaa säännöstä perustuslainvastaiseksi, vaan sen kuuluu ainoastaan jättää kyseinen säännös soveltamatta tapauksen kohdalla. Näin on edelleen haluttu korostaa perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa säädöskontrollissa sekä ennakkovalvonnan tärkeyttä.¹⁶¹

3.2 Oikea ja luotettava pohjatieto

Hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti, tulee ensin hankkia riittävät tiedot muutettavasta lainsäädännöstä ja tehdä mahdollisesti myös kansainvälistä vertailua. Vasta

¹⁵⁸ Jyränki, Husa 2012, s.353.

¹⁵⁹ Pöysti 2019, s.1-2.

¹⁶⁰ Hautamäki 2014, s.257-265.

¹⁶¹ Jyränki, Husa 2012, s.348.

tämän jälkeen voidaan vertailla, millaisilla keinoilla poliitikkojen asettamat tavoitteet voitaisiin saavuttaa.¹⁶² Lainsäädäntöasioita koskevat hallituksen esitykset valmistellaan valtioneuvoston asettamissa komiteoissa, ministeriöiden asettamissa toimikunnissa tai työryhmissä sekä virkatyönä ministeriöissä. Nykyisin lainsäädäntötutkimuksessa halutaan korostaa lainvalmistelua tietoon ja taitoon perustuvana toimintana, johon vahvasti kytkeytyy myös lakitekniikan osaaminen.¹⁶³

Oikean ja luotettavan pohjatiedon näkökulma hyvän lainvalmistelun periaatteissa nousee erityisesti esiin, kun lähdetään arvioimaan lainvalmistelun tai syntyneen uuden säädännön laatua jälkikäteisesti. Lainvalmistelussa käytettyyn pohjatietoon liittyvää kritiikkiä ja harkintavaltaa sisältäviä piirteitä esitellään tutkielmassa muun muassa luvussa 4.2, mikä käsittelee harkintavallan erilaisia piirteitä ja sitä, kuinka ne käytännössä toteutuvat lainvalmistelussa.

Jälkikäteisellä arvioinnilla on mahdollista saada tietoa siitä, onko toteutunut uudistus saavuttanut ne tavoitteet, joita sille oli asetettu. Jos näin ei ole, on lainsäätäjien syytä harkita, onko heidän lähdettävä valmistelemaan korjaavia toimenpiteitä. Samalla saadaan tärkeää tietoa ja oppia onnistuneista sekä epäonnistuneista lainsäädäntöhankkeista.¹⁶⁴ Näin voidaan tarkemmin määritellä ongelmakohtia lainsäädännössä, joita on syytä lähteä jopa korjaamaan. Ongelmakohtana voi olla esimerkiksi säädännön epäyhtenäinen soveltamiskäytäntö, säädännön tiedollinen puutteellisuus ja sen tavoitteiden toteutumattomuus. Ongelmaa voidaan lähteä ratkaisemaan, joko lainsäädäntöä muuttamalla tai lisäämällä täsmällisempää tietoa sen noudattamisesta ja soveltamisesta. Jälkikäteinen arviointi on osa lainvalmistelun läpinäkyvyyttä, sillä sen avulla esimerkiksi äänestäjät pystyvät paremmin arvioimaan kuinka kansanedustajat ja valtioneuvosto ovat lainvalmisteluun liittyvissä kysymyksissä onnistuneet.

165

¹⁶² Sajari 2020. (c)

¹⁶³ Jyränki, Husa 2012, s.228-229.

¹⁶⁴ Keinänen, Vartiainen 2019.

¹⁶⁵ Keinänen, Heikkinen, Rinne 2019, s.3-4.

3.3 Ennakoitavuus ja avoimuus lainvalmistelussa

Ennakoitavuus on yksi hyvän lainsäädännön tunnusmerkeistä¹⁶⁶. Jotta se toteutuisi, tulee lainvalmistelun olla riittävän avointa jo varhaisessa vaiheessa. Yksi tärkeä osa tämän periaatteen toteutumista on sidosryhmien tunnistaminen ja riittävien vaikutuskanavien luominen näille.

3.3.1 Ennakoitavuus

Ennakoitavuus yhtenä hyvän lainvalmistelun periaatteista lisää lainkäyttäjien ja muiden intressiryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa heille varattuja keinoja käyttäen itse valmisteluun ja siten jopa lopulliseen lain sisältöön. Lisäksi ennakoitavuus turvaa intressiryhmille mahdollisuuden ajoissa säätää omaa toimintaansa tulevien lakimuutosten mukaiseksi. Jotta ennakoitavuuden periaate turvataan, tulee valmistelusta tiedottamisen olla suunnitelmallista ja tapahtua riittävän varhaisessa vaiheessa valmisteluprosessia.¹⁶⁷ Lainvalmistelun ennakoitavuus lähtee siitä, että säädökselle asetetut tavoitteet sekä itse valmistelu ovat avoimia. Myös sidosryhmien aito kuuleminen ja sen myötä erilaisten vaihtoehtojen punninta kuuluvat osana ennakoitavuuteen.¹⁶⁸

3.3.2 Kuuleminen osana avoimuutta lainvalmistelussa

Lainvalmisteluprosessin yhtenä tärkeänä osana on kuuleminen. Kuulemiseen liittyvät tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet lainvalmistelutyössä sitoutuvat vahvasti perustuslain 12 §:n julkisuusperiaatteeseen. Lainvalmisteluprosessin täytyy olla julkisuusperiaatteen mukainen, jotta sidosryhmillä on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa säädöksen valmisteluun. Oikeusvarmuuden periaate on kiinteä osa oikeusjärjestelmää, ja sen mukaisesti oikeussubjektille kuuluvat oikeudet ovat todellisia ja toteutuvat käytännössä sääntelyn tarkoittamalla tavalla.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Tala 2005, s.137.

¹⁶⁷ Valtioneuvoston kanslia 2007, s.92.

¹⁶⁸ Valtioneuvoston kanslia 2006, s.160.

¹⁶⁹ Tala 2005 (a), s.199.

Kuulemiseen liittyen on tärkeää pohtia, miten lausunnot tullaan ottamaan huomion lainvalmistelussa ja kuinka sidosryhmät tavoitetaan parhaiten. Lisäksi on pystyttävä huomioimaan sekä kriittiset, neutraalit että ehdotusta tukevat kannanotot, punnittava niissä esitettyjä näkökulmia valmisteilla olevan lain kannalta ja selvitettävä kuinka niihin tulisi reagoida valmistelussa.¹⁷⁰

3.3.3 Sidosryhmät osana avoimuutta ja kuulemista

Lainvalmistelun kannalta sidosryhmiin lukeutuu hyvin erilaisia ryhmiä, esimerkiksi etujärjestöt, valvontaviranomainen, alan yritykset, kansalaiset tai kansalaisjärjestö. Myös säädöspolitiikassa käytetään yleisesti lainvalmistelun sidosryhmät -termiä. Tämä ns. kolmassektori on Suomessa laaja ja sen nähdäänkin lisäävän siksi kansalaisten edustusta lainvalmistelussa. Onkin esitetty näkemyksiä, että se samalla heikentää edustuksellisen demokratian toteutumista ja vähentää eduskunnan valtaa.¹⁷¹ Lainsäädäntövallan käsitettä käytetään tässä tutkielmassa laajassa merkityksessä kuvaamaan eri toimijoiden tosiasiallista vaikutusvaltaa lainsäädännön sisältöön. Sen sijaan oikeusteoriassa lainsäädäntövalta on ymmärretty perinteisesti kapeammin eduskunnan oikeudeksi säätää lakeja. Valtiosääntöoikeudessa viitataan usein perustuslain (731/1999, 3 §) määritelmään, että lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. On kuitenkin huomattu, että puhtaan vallan kolmijako-opin ihanteet toteutuvat käytännössä vaihtelevasti. Toisin kuin suuressa osassa oikeusteorian kirjallisuutta, tässä tutkimuksessa ei pohdita lainsäädäntövallan ihanteellista jakautumista, vaan sidosryhmistä kerrottaessa pikemminkin nostetaan esiin ja analysoidaan valtasuhteita lainvalmistelussa todellisuudessa.¹⁷² Tähän tullaan erityisesti keskittymään konsulttidemokratiaa käsittelevässä case-tapauksessa.

Sidosryhmiin ja heidän käyttämiseensä lainvalmistelussa suhtauduttiin vielä 1980-luvulla varauksellisesti. Lainvalmistelun kehittämisprojektin loppuraporissa vuodelta 1987 todetaan jopa, ettei lainvalmistelun julkisuus välttämättä ole hyödyksi, vaan valmistelun tulee perustua ensisijaisesti tietoon.¹⁷³ 1990- ja 2000-luvulla lukuisissa eri lainvalmistelua koskeissa hankkeissa sidosryhmien osallistumiseen valmisteluun on suhtauduttu huomattavasti myönteisemmin. Puutteellinen osallistuminen alettiin vähitellen nähdä ongelmana ja sitä

¹⁷⁰ Keinänen, Paasonen 2015, s.1-2.

¹⁷¹ Pakarinen 2011, s.3-4.

¹⁷² Pakarinen 2011, s.2.

¹⁷³ Pakarinen 2011, s.11-12.

lähdettiin kehittämään monissa eri projekteissa. Käytännön toimenpiteet jäivät kuitenkin alkuun vähäisiksi.¹⁷⁴ Vähitellen sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun on noussut yhä tärkeämmäksi osaksi hyvää lainvalmistelua. Tämä on vaatinut myös asenteiden muuttumista kuulemisen suhteen entistä myönteisemmäksi ja lainvalmistelun tietopohjaa lisääväksi.

Vasta vuonna 2006 julkaistussa paremman sääntelyn toimintaohjelmassa sidosryhmien osallistuminen sai merkittävän roolin. Ensimmäinen raportin seitsemästä hyvän lainvalmistelun periaatteesta kuuluu: ”Säädösvalmistelun ja lainsäädännön on oltava ennakoitavaa ja avointa. Sidosryhmien osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava.”¹⁷⁵ Tämän jälkeen sidosryhmien osallistumiseen on alettu aidosti kiinnittää enemmän huomiota. Paremman sääntelyn ohjelmassa vuodelta 2006 korostuu edelleen vaikutusten arviointi, mutta sen rinnalla on ymmärretty lainvalmistelu yhä enemmän vuorovaikutukseksi. Kuulemisohjeiden valmistelua voidaan pitää yhtenä konkreettisimmista paremman sääntelyn hankkeen tuloksista.¹⁷⁶

Vuorovaikutteisuus eli dialogisuus korostuu sidosryhmien ohella lisäksi lakiesitysten perustuslainmukaisuuden ja hyvän lainvalmistelutavan valvonnassa. Ministeriöiden tulisi entistä enemmän hankkia lausuntoja ja konsultaatiota jo valmisteluvaiheessa, jotta ennakkollinen säädösvalvonta kohdentuu oikeisiin kipukohtiin ja ratkaisee sille asetetut ongelmat.¹⁷⁷ Aidon osallisuuden ja sen edellytysten toteutumiseen tulisi kiinnittää huomiota lainvalmistelun konsultaatio- ja kuulemisprosessissa. Nyky-yhteiskunnassa digitaalisuus on lisännyt sosiaalisen median myötä uusia mahdollisuuksia käydä keskustelua, mutta samalla se on hajauttanut keskustelun useammalle osafoorumille ja tehnyt siitä osittain ilmaisultaan kärkevämpää. Tällöin vuorovaikutuksesta jää helposti pois toista arvostava sekä eri kantoja aidosti kuunteleva ja punnitseva keskustelu pois.¹⁷⁸

Suomessa hallitusneuvotteluihin uuden hallituksen muodostamisen yhteydessä, komiteoihin sekä toimikuntiin voidaan ottaa mukaan esimerkiksi etujärjestöjen edustajia. Näin suurimpien intressiryhmien kannanotot saadaan kuuluviin lainsäädäntöpolitiikkaan muutenkin kuin epävirallisten keskustelujen kautta. On kuitenkin huomattava, että kaikkein vahvimpien yhteiskuntapoliittisten ryhmien vaikutusvalta poliittiseen ohjaukseen voi edetä muutenkin kuin

¹⁷⁴ Pakarinen 2011, s.12-13.

¹⁷⁵ Pakarinen 2011, s.14.

¹⁷⁶ Pakarinen 2011, s.15.

¹⁷⁷ Pöysti 2019, s.2.

¹⁷⁸ Pöysti 2019, s.4.

virallisia vaikutuskanavia pitkin. Tuolloin kyseisen sidosryhmän tavoitteena voi olla esimerkiksi lakihankkeen torjunta tai suunnan muuttaminen, jos kyseisen lainsäädäntöhankkeen koetaan koskettavan kyseisen ryhmän omia intressejä.¹⁷⁹

3.4 Oikea-aikainen poliittinen ohjaus

Jotta poliittisella ohjauksella saavutettaisiin sen pyrkimyksenä olleet tavoitteet, tulee ohjauksen olla oikea-aikaista lainvalmisteluun nähden. Hyvän lainvalmistelun kannalta olisi tärkeää, että erilaiset poliittiset mielipiteet voidaan ottaa huomioon valmistelussa mielekkäässä vaiheessa, rakentavasti ja mahdollisimman kattavasti.

Poliittiset erimielisyydet kuuluvat osaksi lainvalmisteluprosessia. Ne saattavat kuitenkin luoda epävarmuutta valmisteluun ja joissain tapauksissa, esimerkiksi hallituksen vaihtuessa, haudata jo pitkällekin viedyn valmistelun. Kuitenkin poliittisia erimielisyyksiä esimerkiksi eri sidosryhmien kesken, voidaan pitää arvokkaana osana valmistelua. Niiden avulla nousee esiin usein kriittisiäkin kantoja ja näkökulmia lainvalmistelua koskien. Erimielisyydet saattavat koskea koko uuden sääntelyn tarvetta, tapaa jolla se toteutetaan, sääntelyn tavoitteita tai muita valmisteluun liittyviä kysymyksiä. Nämä ovat kuitenkin juuri niitä seikkoja, jotka lainvalmistelun yhteydessä tulee arvioida ja niitä on haluttu saada entistä paremmin esiin kehittämällä esimerkiksi kuulemismenettelyä.¹⁸⁰

3.5 Sääntely- ja keinovalintojen punninta

Lainvalmisteluohjeissa korostetaan vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttöä. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen lisäämiseen on koettu tarvetta, jotta jatkuvasti kasvavaa lakitasoisen sääntelymäärää saataisiin vähennettyä. Samalla pyritään nostamaan lainvalmistelun laatua lisäämällä vaihtoehtoisten menetelmien punnintaa valmistelussa.¹⁸¹ Erilaisten sääntely- ja keinovalintojen selvittäminen kuuluvat hyvään lainvalmistelukäytäntöön osana tavoitteidenasettelun edistämistä¹⁸². Usein kuitenkin päädytään lopulta lakitasoiseen

¹⁷⁹ Jyränki, Husa 2012, s.229.

¹⁸⁰ Lonka, Keinänen ym. 2020, s.19.

¹⁸¹ Keinänen, Vartiainen 2017, s.1-3.

¹⁸² Tala 2005 (b), s.222.

sääntelyyn. Tämä voi johtua useammasta eri syystä, esimerkiksi siitä, että perustuslaki määrittää kyseisen sääntelyalan lailla säädettäväksi, kuten kaikki yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. Vastaavasti toinen merkittävä syy lakitasoiselle sääntelylle on se, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2.3 §:n mukaisesti perustua lakiin, joten kaikki siihen liittyvät lainsäädännölliset hankkeet vaativat lakitasoista sääntelyä.¹⁸³

Pohdittaessa millaisilla säädösmekanismeilla säädöshankkeeseen kuuluvia osa-alueita säädellään, ovat kyseessä *sääntelystrategiaan* liittyvät päätökset. Tuolloin tulee pohdittavaksi valinta perinteisen velvoitesääntelyn ja oikeuden ulkopuolisen sääntelymekanismin välillä. Sääntelystrategisiin päätöksiin kuuluvat toisena osana säädöksen sisällä olevien erilaisten sääntelymekanismien valintaan liittyvät päätökset. Sääntelytason valinta on kolmas sääntelystrategian osa-alue. Silloin tehdään päätökset siitä, mitkä sääntelyn osat säännellään laintasoisella sääntelyllä ja mitkä siirretään esimerkiksi myöhemmin asetuksilla säädettäväksi. Asetuksia puolestaan voivat antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt ja ne ovat hallinnollisesti käytännöllinen ja joustava tapa tehostaa sääntelyn tavoitteiden saavuttamista. Asetus ei käy läpi lainsäädäntömenettelyä ja sen avulla voidaan delegoida lainsäädännön toimeenpanovaltaa muille instituutioille. Lainsäädäntövallan delegointia rajoitetaan perustuslain 80.1 §:ssä.¹⁸⁴

Tavoitteet ja keinot nousevat lainvalmistelussa esiin siinä kohtaa, kun punnitaan ennako- ja jälkivalvonnan vaihtoehtoisuutta uudessa lainsäätelyssä. Kummallakin valvontakeinolla on oma roolinsa lain alaa koskevan toiminnan ohjaamisessa. Lainvalmistelussa tulee miettiä, halutaanko esimerkiksi toteuttaa jonkinasteista lupamenettelyä, jossa viranomainen ennakkotarkastaa toimijat, vai halutaanko sääntelyllä pyrkiä ohjeistamaan toimijat, mitä viranomainen sitten valvoo ja mahdollisesti sanktio myöhemmin.¹⁸⁵ Toisen tärkeän sääntelyvaihtoehtoparin muodostavat velvoite- ja kannustinsääntely. Myös näiden välillä lainvalmistelijat joutuvat punnitsemaan, kumpi näkökulma johtaisi haluttuun lopputulokseen tehokkaammin.¹⁸⁶ Kolmanneksi tulee lainvalmistelussa miettiä kieltojen, rajoitusten tai muun informaatio-ohjauksen välillä, mihin kyseisistä menetelmistä tulisi uudessa lainvalmistelussa pyrkiä. Jokaiselle kolmelle vaihtoehdolle on perustelunsa, riippuen lainvalmistelun näkökulmasta, lainalasta ja siitä mikä menetelmä olisi haluttujen tavoitteiden kannalta

¹⁸³ Keinänen, Vartiainen 2017, s.5.

¹⁸⁴ Tuominen 2019, s.102-103.

¹⁸⁵ Määttä 2009, s.153-157.

¹⁸⁶ Määttä 2009, s.167.

mielekkäin. Punninnassa on otettava huomioon monia eri asioita, kuten taloudellinen tehokkuus, päätösvallan jättäminen lainsoveltajan harkintaan sekä tarkoituksenmukaisuus.¹⁸⁷ Lainvalmistelussa voidaan päätyä sääntely-yhdistelmään, jossa edellä mainittuja eri vaihtoehtoja hyödynnetään parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi.¹⁸⁸ Nämä kaikki ovat sääntelystrategiaan kuuluvia päätöksiä ja ne koskevat itse sääntelymekanismia.

Sääntelykokonaisuuteen liittyy olennaisesti sääntelyn sisällöllinen laatu ja tekstin pituus. Tekstin tuottaminen on nykyään helppoa, joten sitä tuotetaan usein liian paljon. Ytimekkäämmiin ja pidemmälle ajateltu teksti olisi parempaa ja tarkemmat säädöskohtaiset perustelut voisi jättää lain soveltamista ja tulkintaa myöhemmin ohjaaviin dokumentteihin.¹⁸⁹ Säädosvalmistelussa pyritään välttämään monimutkaista, tulkinnanvaraista, epätarkkaa ja ristiriitaista sääntelyä. Mahdollisimman selkeä uusi sääntely johtavat myös tulkintojen ja toimeenpanon yhdenmukaisuuteen.¹⁹⁰

Itse lain sisälläkin täytyy suorittaa pohdintaa sen suhteen, kuinka tarkkarajaisesti tai joustavasti asiasta kannattaa säätää. Lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon esimerkiksi lainalaa koskevan ympäröivän maailman dynaamisuus tai vastaavasti vakaus. Jos ympäröivässä maailmantilassa tapahtuu jatkuvasti muutoksia, voi olla syytä valmistella laki joustavaksi, mikä jättää harkintavaltaa tuomioistuimille ja muille lakia soveltaville viranomaisille. Toisaalta taas lainvalmistelussa voidaan pyrkiä yksityiskohtaiseen sääntelyyn, mikä ei jätä tulkinnanvaraakaan sitä sovellettaessa. Näiden kahden, yksityiskohtaisen ja joustavan sääntelyn, väliin jää kaksiportainen sääntelyjärjestelmä. Tällä tarkoitetaan sitä, että laissa määritellään yleispiirteet sääntelyn alaa koskien ja alemman tasoisessa säännöksessä puolestaan esimerkiksi luotellaan tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti lainvalmistelussa halutut periaatteet. Tarkalla ja yksityiskohtaisella sääntelyllä voidaan parantaa oikeuskohtelun ennakoitavuutta, jäykistää se samalla erityisolosuhteiden huomioonottamista verrattaessa joustavampaan sääntelyyn.¹⁹¹ Yksi perustelu sille, että sääntelyssä usein edetään kohti yksityiskohtaisempaa sääntelyä, on se, että jos lainsoveltamisala liittyy perusoikeuksiin, tulee siitä perustuslain asettamien vaatimusten mukaisesti säädellä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Lainvalmistelussa tulisi kuitenkin aina punnita yksityiskohtaisen sääntelyn edut ja haitat lainsoveltamisen kannalta.¹⁹²

¹⁸⁷ Määttä 2009, s.169-172.

¹⁸⁸ Määttä 2009, s.210.

¹⁸⁹ Pöysti 2019, s.7.

¹⁹⁰ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.12.

¹⁹¹ Määttä 2009, s.142-147.

¹⁹² Määttä 2009, s.152.

Vääränlainainen sääntelyvaihtoehto saattaakin aiheuttaa tarpeettoman paljon sääntelytaakkaa¹⁹³. Jos haluttuun tavoitteeseen voidaan päästä muillakin kuin lainsäädännöllisin keinoin, tilanteesta riippuen saattaa olla mielekäästä valita ohjauskeinoksi jokin oikeuden ulkopuolisista keinoista. Jos taas sääntelyvaihtoehdoksi ei ole valittu kustannustehokkainta tai vaikuttavinta vaihtoehtoa, voi se aiheuttaa *sääntelyhäiriötä*, millä tarkoitetaan kyseisen sääntelyn epäonnistumista haluttuun tavoitteeseen nähden¹⁹⁴.

Sääntelyvaihtoehtojen vertailussa hallinnollisen taakan vertailu jää usein tekemättä¹⁹⁵. Sääntelystrategian kannalta on tärkeää ottaa nämä asiat huomioon jo lainvalmistelussa. Tämä on lisäksi tärkeä osa lainvalmistelun laatua arvioitaessa. Lainvalmistelijan ei ole tarkoituksenmukaista lisätä hallinnollisia työmääriä uuden sääntelyn myötä, jolleivät tavoitteiden saavuttaminen tätä vaadi. Sääntelyvaihtoehdoista tulisi aina valita se, jonka tuottama nettohyöty on vaihtoehdoista suurin ja minkä avulla halutut tulokset saavutetaan tehokkaimmin halutut tulokset siinä aikataulussa, mikä niille on annettu. Joskus tilanne voi olla sellainen, ettei sääntelyä tarvita lainkaan, vaan haluttuihin tuloksiin voidaan päästä muillakin keinoilla.¹⁹⁶

On hyvä myös muistaa, ettei lakihankkeen takaisin veto aina ole osoitus huonosta lainvalmistelusta. Hallitusohjelmaa laadittaessa ei ole mahdollista perinpohjaisesti arvioida kaikkia siihen tehtäviä poliittisia tavoitteita. Perinteisesti hankkeet on kuitenkin pyritty viemään poliittisin perustein läpi, välittämättä siitä mikä olisi yhteiskunnan kokonaisedun kannalta järkevin ratkaisu. Näissä tilanteissa on pyritty keskittymään hankkeen positiivisiin puoliin ja samalla jätetty haittavaikutukset vähemmälle huomiolle. Toinen tapa toimia keskeyttää ongelmalliseksi havaitun hankkeen valmistelu tai ohjata sitä uuteen suuntaan. Eri tahojen kuuleminen ja heidän kantansa huomioiminen näissä tilanteissa on enemminkin osoitus vahvasta ja toimivasta demokratiasta kuin huonosta lainvalmistelusta.¹⁹⁷

¹⁹³ Määttä, Tala 2015, s.5.

¹⁹⁴ Määttä, Tala 2015, s.5.

¹⁹⁵ Määttä, Tala 2015, s.23.

¹⁹⁶ Määttä, Tala 2015, s.50.

¹⁹⁷ Linnainmaa 2017.

3.6 Hankkeen toimeenpano sen vaatimalla tavalla

Hankkeen toimeenpanolla viitataan tässä kohtaa siihen, mikä olisi asian laadun kannalta oikea tapa henkilöresurssien kannalta viedä hanketta eteenpäin. Lainsäädäntöhanke voidaan aloittaa esimerkiksi virkatyönä tai erilaisissa valmisteluelimissä. Lakialoite käynnistää lainvalmistelun ministeriössä. Ensimmäinen vaihe prosessissa on esivalmistelu, mitä seuraa perusvalmistelu. Näissä lainvalmistelun vaiheissa on kummassakin tärkeää, että ne toimeenpannaan hankkeen kannalta oikealla tavalla ja riittävät resurssit laadukkaana valmistelun kannalta turvaten. Toimeenpano lainvalmistelun esi- ja perusvalmistelun aikana suoritetaan joko virkatyönä yksittäisten virkamiesten valmistelemina tai tarvittaessa sitä varten perustetaan erillinen useamman henkilön valmisteluelin. Virkatyönä, eli virkamiesten tekemänä työnä, voidaan suorittaa suppeammat lainvalmisteluhankkeet, mutta laajemmissa kokonaisuuksissa tehtävään määrätään erillinen lainvalmisteluelin, johon ministeriön virkamiesten lisäksi voi kuulua esimerkiksi alan asiantuntijoita ja konsultteja.¹⁹⁸

Esivalmistelussa valmistelija (pienemmät lainvalmisteluhankkeet) tai valmistelutiimi (laajat lainvalmisteluhankkeet) suunnittelevat hankkeen esivalmistelun. Virkamiesjohto määrää valmistelutiimissä työskentelevät virkamiehet, joidenka tehtävänä on, tarvittaessa valmisteluelimen avustuksella, koota aineisto säädöshankkeen tarpeellisuuteen ja valmistelun toimeksiantoon liittyen. Tätä varten koottava aineisto on laaja ja se sisältää muun muassa tiedot aikaisemmista kannanotoista ja ehdotuksista, asian nykytilasta ja muutoksen tarpeesta, oikeuskäytännöstä ja kansainvälisistä kokemuksista. Esivalmistelu päättyy hankkeen asettamispäätökseen, jos lainvalmisteluhankkeeseen päätetään ryhtyä. Valmisteluelimellä tarkoitetaan perusvalmistelun aikana erikseen ministeriön kirjallisella päätöksellä määrääjäksi määräämää työryhmää, komiteaa, toimikuntaa tai vastaavaa ryhmää, jolle on annettu lainvalmisteluun liittyvä tehtävä. Perusvalmistelu on lainvalmisteluhankkeen laajan osa-alue, joten on tärkeää, että se toimeenpannaan hankkeen vaatimalla laajuudella ja riittäväillä resursseilla. Myös sen tehtäviin kuuluu laajan tietopohjan kerääminen, jotta lainvalmisteluhankkeesta lopulta mahdollisesti laadittava hallituksen esitys pohjaisi mahdollisimman oikeaan ja kattavaan tietoon hankkeen aihealuetta koskien.¹⁹⁹ Jotta valmistelu täyttäisi kaikki hyvän lainvalmisteluperiaatteiden vaatimukset, on tämän periaatteen

¹⁹⁸ Oikeusministeriö 2019, Lainvalmistelun prosessiopas – Esivalmistelu ja Perusvalmistelu.

¹⁹⁹ Oikeusministeriö 2019, Lainvalmistelun prosessiopas – Esivalmistelu ja Perusvalmistelu.

tarkka harkinta erittäin tärkeää. Liian vähäisillä resursseilla ei ole mahdollista tuottaa laadukasta lainvalmistelua, sillä kiire ja esimerkiksi suppeat kuulemiset, ovat aina riski.

3.7 Toimiva aikataulut

Aikataulut, valmisteluun liittyvät henkilöstöresurssit ja virkamiesten ammattitaitoisuus liittyvät kaikki tiukasti hyvän lainvalmistelun periaatteisiin. Ne nostavat esiin erityisesti valmistelevaan organisaatioon liittyviä kysymyksiä. Aikataulut tulisi lainvalmistelun kannalta katsoa riittävän laajaksi. Lisäksi tulisi pyrkiä sellaiseen suunnitelmallisuuteen, etteivät lainvalmistelulliset tehtävät ruuhkautuisi esimerkiksi hallituskauden loppua kohti, vaan niitä pystyttäisiin jakamaan hyvän organisoinnin avulla tasaisesti koko kaudelle. Lainvalmistelun laatua käsittelevässä kappaleessa perehdytään oikeudelliseen asiantuntemukseen ja sitä kautta lakitekniiseen laatuun. Myös tutkielman muissa osissa ja esimerkeissä nousee esille esimerkiksi juuri aikataulutukseen liittyviä erityiskysymyksiä.

Viime vuosina on erityisesti laajojen lakihankkeiden kohdalla noussut esiin tiukkaan valmisteluaikatauluun liittyvä kiire, ja siitä mahdollisesti johtuneet puutteet itse valmistelutyössä. Edellä esiteltiin muutamia keskusteluissa esitettyjä tapoja, joilla tilapäistä kiirettä voitaisiin helpottaa, jottei lainvalmistelun laatu kärsisi resurssipulasta johtuvista syistä. Tulen käsittelemään aikataulutusta vielä omana osanaan säädösvalmistelun ohjausta, mutta siihen liittyvät ongelmat heijastuvat resursseihinkin. Aikataulutuksen ohjaamiseen liittyvät ongelmat johtavat eduskunnassa ja valtioneuvostossa hankalasti hallittaviin työmääräpiikkeihin. Näiden vaikea ennustettavuus aiheuttaa ongelmia valmistelun resursseihin, mikä puolestaan näkyy heikompana valmisteluna, laintarkastuksen puutteina ja lopulta lainsäädännön laadun ongelmina.²⁰⁰

HELO:n mukaisesti aikataulutuksen tulee olla tarpeeksi väljä, jotta lainvalmistelun edetessä ilmenevät yllättävätkin ongelmat saadaan ratkaistua asianmukaisesti. Lisäksi aikaa tulee varata hallituksen esityksen kääntämiseen, tarkastamiseen ja eduskuntakäsittelyyn. Lainvalmisteluhankkeet ovat luonteeltaan erilaisia, joten tarkkaa aikataulusta ei pysty täysin pohjaamaan aikaisempiin hankkeisiin. Laajat lainsäädäntöhankkeet saattavat vaatia jopa vuosien tutkimustyötä esivalmisteluvaiheessa ja vaatia lisäksi komiteatyypistä valmistelua

²⁰⁰ Pöysti 2019, s.7.

prosessin edetessä. Toisaalta hyvin pienikin lainsäädäntöhanke saattaa edetessään mutkistua ja vaatia arvioitua paljon kauemmin aikaa valmisteluun.²⁰¹ Ministeriöiden aikatauluista lainvalmisteluhankkeita koskien on vaikeaa muodostaa ajantasaista kokonaiskuvaa. Tätä helpottamaan on olemassa esimerkiksi valtioneuvoston hankeikkuna. Hankeikkunan päivitysviiveet aiheuttavat kuitenkin sen, ettei tieto aina ole tarpeeksi kattavaa ja ajantasaista.²⁰² Hankeikkuna on ministeriöiden sisäinen hankehallinnan palvelu, minkä käyttöönotto pohjautui valtioneuvoston Hanketietopalvelun kehittämishankkeeseen 2015²⁰³.

3.8 Ammattitaitoiset ja riittävät henkilöresurssit

Lainvalmistelijaksi ei voi opiskella missään oppilaitokseen, vaan työ opitaan käytännön kautta. Valmistelijakunnan osaamisesta ja ammattitaidosta huolehtii valtioneuvosto. Valtioneuvoston linjauksen mukaisesti ministeriöiden on huolehdittava, että ainakin lainvalmistelun peruskurssin ovat suorittaneet ne virkamiehet, jotka työskentelevät lainvalmistelun parissa. Vuosien mittaan lainvalmistelua koskevat ammatilliset vaatimukset ovat kasvaneet. Lakiehdotuksen tulee täyttää kolmen eri oikeusjärjestyksen vaatimukset: kansallinen oikeusjärjestys, Euroopan unionin oikeus sekä Suomea sitovat muut kansainväliset sopimukset. Samalla valmisteltävien asioiden määrä on jatkuvasti ollut kasvussa.²⁰⁴

Lainvalmistelijoiden osaamista on pyritty parantamaan esimerkiksi vuonna 2013 käynnistyneellä valtioneuvoston yhteisellä lainvalmistelun koulutusohjelmalla. Koulutuksella pyritään parantamaan entisestään parantamaan lainvalmistelijoiden ammattitaitoa, yhtenäistää lainvalmistelukäytäntöjä ja tarjota mahdollisuus verkostoitua muiden lainvalmistelun parissa työskentelevien kanssa.²⁰⁵ Yksi ratkaisu ongelmaan olisi valtioneuvoston yhteisessä käytössä olevat eri alojen, kuten valtiosääntöoikeuden, yleishallinto-oikeuden, informaatio-oikeuden sekä EU:n kilpailuoikeuden, asiantuntijoita²⁰⁶. Oikeusministeriön vuotta 2018 koskevassa tutkimuksessa selvisi, että ministeriöiden lainvalmistelu jakautui seuraavasti: kansallisen lainsäädännön valmistelu 63 %, EU-oikeuden valmistelu 28 % ja lainvalmistelun avustavat tehtävät 9 %. Vuoteen 2016 verrattaessa tutkimuksessa ei havaittu suurta muutosta

²⁰¹ Oikeusministeriö 2004, s.7-8.

²⁰² Pöysti 2019, s.11.

²⁰³ Valtioneuvoston kanslia 2015.

²⁰⁴ Savolainen 2017. (b)

²⁰⁵ Savolainen 2013.

²⁰⁶ Pöysti 2019, s.9.

kokonaisresurssien suhteen.²⁰⁷ Oikeusministeriön tutkimuksesta on havaittavissa, että valtioneuvoston yhteisessä käytössä olevasta henkilöstöresurssista voisi olla apua esimerkiksi juuri EU-oikeuden alaa koskevissa lainvalmisteluhankkeissa. Keskitetty osaaminen olisi varmasti taloudellisesti ja henkilöresurssien kannalta tehokkain tapa toimintaympäristön laajentuessa sekä tarvittavan asiantuntijuuden määrän kasvaessa.

²⁰⁷ Oikeusministeriön julkaisuja 2019, s.22.

4 HYVÄN LAINVALMISTELUN PERIAATTEET KÄYTÄNNÖSSÄ

Säädöspolitiikka ja samalla myös hyvän lainvalmistelun periaatteet voidaan nähdä vallitseviksi käsityksiksi lainvalmistelun ihannetilaaan pääsemiseksi. Arvioitaessa käytännön toimenpiteitä, voidaan kuitenkin havaita, etteivät ne vastaa niille asetettua ihannetilaa.²⁰⁸ Hyvän lainvalmistelun periaatteet ovat hyvä pohja laadukkaalle lainvalmistelulle. Jotta niiden kattamat eri osa-alueet saadaan vakuuttavasti katettua, vaatii se laadukasta johtamista, lainvalmistelun organisointia ja entistä vahvempaa halua täyttää periaatteet. Pelkkä lainvalmistelijoiden tahto ja halu tuottaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaista lainsäädäntöä ei riitä, vaan heille tarvitsee antaa mahdollisuus tiedollisiin, taloudellisiin ja ajallisiin resursseihin päämäärän saavuttamiseksi.

Tulen seuraavaksi analysoimaan hyvän lainvalmisteluperiaatteiden mukaisesti sitä, kuinka ne toteutuvat eri tutkimusten mukaan käytännön lainvalmistelussa. Erityisesti pyrin nostamaan esiin erilaisia ongelmakohtia periaatteiden toteutumisessa ja mahdollisuuksien mukaan löytää syitä siihen, miksi ja millaisista syistä hyvän lainvalmistelun periaatteet jäävät toteutumatta. Tulen lisäksi avaamaan muutamien case-tapausten avulla lainvalmistelun tämänhetkistä tilannetta ja millaisia haasteita siihen voi hyvän lainvalmisteluperiaatteiden näkökulmasta liittyä.

4.1 Perustuslainmukaisuuden valvonta lainvalmistelussa

Perustuslakivaliokuntakin on kannanotossaan korostanut valtioneuvoston oikeuskanslerille kuuluvaa ennakkollisen valvonnan tehtävää lainvalmistelussa ja kehottanut ministeriöitä noudattamaan oikeuskanslerin heille antamia kannanottoja.²⁰⁹

Yksi valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä on valvoa valtioneuvoston säädösehdotusten perustuslainmukaisuutta ja hyvää lainvalmistelutapaa. Vuonna 2018 valtioneuvoston oikeuskansleri antoi 93 lausuntoa, joissa ennakoivasti ohjataan perustuslain sekä perus- ja ihmisoikeuksien hyvän huomioon ottamiseen. Samana vuonna oikeuskansleri otti käyttöön

²⁰⁸ Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2020, s.111.

²⁰⁹ Perustuslakivaliokunta 2018.

hallitusten esitysten ennakkotarkastuksen valmistelun loppuvaiheessa. Tällä pyritään valtioneuvoston sisäisesti ja luottamuksellisesti tukemaan ja sparraamaan lainvalmistelua. Valtioneuvoston oikeuskansleri ei aja lausunnoissaan tiettyä yhteiskunnallista päämäärää, vaan keskittyy ainoastaan perustuslainmukaisuuden ja hyvän lainvalmistelutapojen valvontaan. Oikeuskansleri toivoo, että ministeriöt pyytäisivät automaattisesti konsultaatiota ja kehittäisivät dialogisuutta oikeuskanslerin suuntaan silloin, kun siihen koetaan valmistelussa tarvetta, jotta säädösvalvonta kohdentuisi paremmin lainvalmistelun kipukohtiin.²¹⁰

Case: Hallituksen esitys liikkumisrajoituksista

Keväällä 2021 oikeuskansleri Tuomas Pöysti on saanut osakseen kritiikkiä koskien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista liikkumisrajoituksia koskevassa lainvalmistelussa. Rajoitukset olisivat mahdollistaneet liikkumisen kieltämisen pahimmilla covid-19-epidemian alueilla. Perustuslakivaliokunta torppasi liikkumisrajoituksia koskevan lakiesityksen monin osin puutteellisena, minkä jälkeen hallitus veti sen pois käsittelystä. Tämä nostatti taas kerran laajaa keskustelua lainvalmistelun tasosta Suomessa.²¹¹ Covid-19-epidemiatilanne on aiheuttanut poikkeukselliset lainvalmistelun olosuhteet, mistä johtuen on jouduttu valmistelemaan hyvinkin ankaraa ja perusoikeuksiin kajoavaa säädäntöä. Hallituksen esitystä toisena ylimpänä laillisuusvalvojana tarkastellut eduskunnan oikeusasiamies havaitsi siinä merkittäviä oikeudellisia ongelmia, mikä nosti esiin kysymyksen, kuinka oikeuskanslerin valvonta on esityksen kohdalla pettänyt niin pahasti. Asiantuntijat olivat jopa huolissaan siitä, kuinka hallitus voi jatkossa luottaa näin epäpätevään virkakuntaan, joka kyseiset virheet on päästänyt lopullisen esitykseen. Huoli poliittisen paineen vaikutukset virkamiesten oikeudelliseen arvioon nousivat myös keskusteluun tapauksen myötä.²¹²

Oikeuskansleri kommentoi, että hän oli esittänyt lain valmistelun yhteydessä useita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, ehdottanut tarkemmin kohdennettuja rajoituskeinoja ja arvioimaan oikeansuhteisuutta ja välttämättömyyttä lakiehdotuksen suhteen. Hänen arvionsa mukaan, korjausten jälkeen esitys olisi voinut olla hyväksyttävissä. Oikeuskansleri huomautti lisäksi, ettei hänen tehtävänsä ole estää hallituksen esityksen antamista kuin erittäin painavista

²¹⁰ Pöysti 2019, s.1-2.

²¹¹ Sutinen 2021.

²¹² Sajari 2021.

oikeudellisista perusteista. Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa, että esitys sisältää riittävät tiedot eduskunnan käsittelyä varten. Lisäksi hän halusi korostaa, että lainvalmistelu poikkesi muutenkin tavanomaisesta tilanteen luonteen vuoksi, eikä riippumattomalle laillisuusvalvonnalle jäänyt riittävästi aikaa. Oikeuskanslerin mukaan esityksessä oli liikaa tukeuduttu yhteen ratkaisumalliin.²¹³

Tapaus nostaa esiin hyvän lainvalmistelun periaatteet. Tärkeimpänä niistä perustuslainmukaisuus, joka tämän hallituksen esityksen kohdalla joutui todellisten haasteiden eteen. Oikea ja luotettava pohjatieto, poliittinen ohjaus, aikataulutukset sekä sääntely- ja keinovaihtoehtojen punninta olivat kaikki mukana esitystä koskevassa keskustelussa. Elokuvatutkimuksen professori ja mediatutkija Anu Koivunen nostaa 1. huhtikuuta 2021 Suomen Kuvalehden kolumnissaan esille mielenkiintoisen eron Suomen ja Ruotsin covid-19-epidemiaa koskevassa journalismissa. Suomessa epidemia on ollut vahvasti juridinen ja hallinnollinen kriisi, mikä näkyy uutisoinnissakin. Ruotsissa puolestaan tämän tyylinen uutisointi loistaa täysin poissaolollaan. Hän nostaakin esiin kysymyksen: ”Onko juridinen argumentointi tapa politikoida vai vältellä poliittista argumentointia?”

Case: Kuntavaalien siirtäminen

Kuntavaalien siirtäminen kertaluontoisesti, vaatii perustelukseen välttämättömiä syitä. Koska Suomessa keväällä 2021 covid-19-epidemiatilanne on hälyttävä, lähdettiin valmistelemaan lakia kuntavaalien siirrosta. Yhtenä syynä tähän oli ihmisten terveyden ja hengen suojeleminen. Jotta jokaisella äänioikeutetulla olisi perustuslain 14.3 §:n mukaisesti tosialliset mahdollisuudet käyttää äänioikeuttaan vallitsevassa epidemiatilanteessa, katsoi perustuslakivaliokunta vaalien siirtämisen kuitenkin perustelluksi. Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomauttaa, että kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta, tulisi uuden valtuuston ryhtyä toimeensa mahdollisimman pian vaalituloksen selvittyä. Lisäksi valiokunta nosti esiin sen, että ehdotus vaalipäivän siirtämisestä tehtiin merkittävän myöhään suhteessa säännönmukaiseen vaalipäivään. Tämä tilanne on aiheuttanut epäselvyyttä ehdokasasettelussa ja ehdokkaiden asemassa. Perustuslakivaliokunta ehdotti yksimielisesti kuntavaalien siirtämistä koskevan lain hyväksymistä.²¹⁴

²¹³ Sutinen 2021.

²¹⁴ Perustuslakivaliokunta 2021.

Kuntavaalien siirtämiseen liittyvä case-tapaus osoittaa selkeästi, kuinka perustuslakivaliokunta suorittaa perustuslaillisuuden pohdintaa koskien valmisteilla olevaa lainsäädäntöä. Vaikka tapaus käsittelee merkittäviä perustuslaillisia kysymyksiä, kuten äänioikeus, kansanvaltaisuus ja ihmisten terveyden ja hengen suojeleminen, on se lisäksi jouduttu valmistelemaan poikkeuksellisen nopealla aikataululla vallitsevan covid-19-epidemian vuoksi. Mietinnössä valiokunta nostaa napakasti esille pohdinnassa huomioituja perustuslain kohtia ja havaittuja valmisteluun liittyviä epäkohtia, kuten sille annettuihin tehtäviin kuuluukin. Hyvän lainvalmistelun kannalta tapaus on erinomainen ja ajankohtainen esimerkki perustuslaillisuuden valvonnan tärkeydestä ja tarpeellisuudesta lainvalmistelussa.

4.2 Oikea ja luotettava pohjatieto

Riittävä tietopohja takaa osaltaan laadukkaan lainvalmistelun ja siten osaltaan estää ylimääräistä takkaa aiheuttavan lain viemisen osaksi lainsäädäntöä²¹⁵. Olisikin tärkeää, ettei poliittiset päämäärät pääsisi jyräämään vaihtoehtoisten keinojen aitoa punnintaa lainvalmistelussa. On tärkeää, että lainsäätäjillä on kattavat tiedot käytössään lainalaan sekä sääntelyn mahdollisiin vaikutuksiin liittyen.

Eduskunnan valiokunnat näkivät mietinnöissään erityisesti ongelmia lainvalmisteluun liittyvien perustelujen niukkuudessa ja puutteellisuudessa. Joissakin tapauksissa perustelut olivat puuttuneet kokonaan tai ne eivät olleet relevantteja lakiehdotuksen kannalta. Valiokunnat esittivät mietinnöissään huolensa perusteluiden kriitikkittömyydestä.²¹⁶ Kritiikki kohdistuu osaltaan usein juuri tavoitteiden ja keinojen väliseen suhteeseen. Erityisesti keinojen voimakkuuden riittävyyttä ja niiden tuloksellisuutta ei välttämättä nähdä tavoitteisiin nähden sopivina. Myös keinojen mahdolliset haittavaikutukset, kuten esimerkiksi kustannukset, toimintarajoitukset sekä mahdolliset yksilön oikeusasemaan vaikuttavat tekijät, jäävät turhan vähälle arvioinnille lainvalmistelun perusteluissa.²¹⁷

Lainvalmisteluohjeiden mukaisesti lainvalmistelijan on tuotava esille havaitut epäkohdat ja niiden syyt. Vastaavasti EU-lainvalmisteluohjeissa puolestaan kehotetaan luokittelemaan syyt eri kategorioihin. Sääntelyn taustalla olevien syiden systemaattisempi luokittelu voisi osaltaan

²¹⁵ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.12.

²¹⁶ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.9-11.

²¹⁷ Tala 2005 (b), s.222.

lisätä lainvalmistelun avoimuutta ja arvioitavuutta kansallisessa lainvalmistelussa. Samalla se tukisi eduskunnan päätöksentekoa.²¹⁸

Erityisesti puutteita sääntelyn syiden kuvaamisessa on koettu olevan velvoittavan EU-instrumentin vuoksi käynnistyneessä lainvalmisteluprosessissa. Yksittäisellä ministeriöllä ei välttämättä ole mahdollisuuksia kuvata syitä ja tuolloin sääntelyn syyksi on useimmiten hallituksen esityksessä ilmoitettu vain EU-normi eikä sääntelyn taustalla vaikuttavia syitä ole analysoitu.²¹⁹ Vaikka kansainvälinen Suomea velvoittava säädäntö ja sitä koskeva lainvalmistelu on jätetty tämän tutkielman ulkopuolelle, on tämä EU-oikeuteen liittyvä ongelmakohta sen verran laaja-alaisesti lainvalmistelua koskeva, että koin sen hyväksi esimerkiksi perusteluiden mahdollisista puutteista. Myös oikeuskansleri Tuomas Pöysti lähti keväällä 2020 selvittämään rikkoivatko valtiovarainministeriö ja sisäministeriö perustuslain 96 §:ssä määriteltyä eduskunnan tiedonsaannin oikeutta EU-asioissa. Erityisesti valtiovarainministeriön toimintaa kahdessa erillisessä tapauksessa Pöysti piti huolestuttavana. Niissä ministeriö ei toimittanut EU-ehdotuksia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, vaan lähetti ne suoraan eduskuntaan. Näin ministereillä tai oikeuskanslerinvirastolla ei käytännössä ollut mahdollisuutta ottaa kantaa ehdotusten lainmukaisuuteen. Tämä oli ensimmäinen kerta viiteen vuoteen, kun oikeuskanslerinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että ministeriö olisi perustuslainvastaisesti jättänyt valtioneuvostossa käsiteltävän EU-asian, eli niin sanotun U-kirjelmän, toimittamatta. Myös eduskuntaan tiedot ovat saapuneet pahasti myöhässä, mistä myös pyydettiin erikseen selvitystä, sillä se rikkoo eduskunnan tiedonsaantioikeutta.²²⁰

Pelkästään huhtikuuhun 2020 mennessä oli eduskunnan perustuslakivaliokunta joutunut huomauttamaan valtioneuvostoa vakavista tiedonsaantiongelmista covid-19-pandemian aikana. Erityisesti puutteita oli nähty perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista koskevien päätösten perusteluissa. Myös oikeuskansleri Tuomas Pöysti nosti keskustelussa esiin vakavia ongelmia liittyen lainvalmisteluun. Yksi ongelmista oli, etteivät lainvalmistelijat olleet edes lukeneet perustuslakivaliokunnan lausuntoja koskien valmisteilla olevaa lainsäädäntöä. Hänen mukaansa valtioneuvosto ei voi kyseenalaistaa, millaisia tietoja eduskunta käsitteillä olevassa asiassa pitää tarpeellisina. Myös oikeuskansleri oli samalla saanut moitteet perustuslakivaliokunnalta toiminnassaan valvoa tiedonsaantia. Oikeuskansleri suhtautui

²¹⁸ Keinänen, Muhonen, Hämäläinen 2013, s.30.

²¹⁹ Keinänen, Vuorela 2015, s.178.

²²⁰ Sajari 2020. (a)

huomautukseen vakavasti, muttei täysin allekirjoittanut siinä esitettyjä moitteita. Alivaltiosihteeri Timo Lankinen on vastannut valtioneuvostoa koskeviin syytöksiin myöntämällä, että valmistelu tapahtui kovassa kiireessä ja paineen alla, mistä aiheutui viivettä, mutta kaikki pyydetty materiaali toimitettiin kuitenkin eduskunnalle. Kuitenkin perustuslain 47 §:n mukaisesti eduskunnalle on toimitettava viranomaisten hallussa olevat asiakirjat viipymättä, jos käsittely sitä vaatii.²²¹

Lainvalmistelun oikeaa ja luotettavaa pohjatietoa tarkasteltaessa, myös eduskunta on saanut moitteita siitä, että se on ylimpänä lainsäädäntövaltaa käyttävänä toimijana antanut hyväksyntänsä, ettei lainvalmistelussa tuoteta sitä tietoa, mitä lainvalmisteluohjeiden valossa tulisi tuottaa. Vain kokonaisvaltaisen pohjatiedon valossa päätöksentekijöillä ja yhteiskunnallisessa keskustelussa olisi oikeasti aito mahdollisuus puuttua ennakoivasti valmisteilla olevan lain ongelmakohtiin. Puutteet lainvalmistelun tuottamassa tiedossa nousevat harvoin esille eduskunnan valiokunnissa, vaikka ongelmia asian suhteen selkeästi on olemassa.²²²

4.2.1 Erityyppiset vaikutustenarvioinnit ja niiden taso

Jotta laadukas ja aidosti demokraattinen lainvalmistelu toteutuisi, tulee kaikista lainvalmisteluhankkeista laatia asianmukainen vaikutustenarviointi. Myös silloin kun hankkeeseen liittyy vahvaa poliittista ohjausta. Demokraattisessa yhteiskunnassa tämä kuuluu äänestäjien oikeuksiin. Tällä hetkellä tämä ei aina kuitenkaan toteudu.²²³ Lainvalmistelun laatua on viime vuosina pyritty kohentamaan erityisesti kehittämällä vaikutusten arviointia. Vaikutusten arvioinnin laadun mittaaminen on hankalaa, mutta tutkimukset ovat silti osoittaneet, että kehitys on ollut vaatimatonta. Tämän on epäilty johtuvan resurssien puutteesta, poliittisen sitoutumisen puutteesta, arviointiosaamisen heikosta tasosta, lainvalmistelukäytänteiden muuttumattomuudesta sekä säädösjohtamisen heikosta tasosta.²²⁴

Olisi tärkeää pitää vaikutustenarviointi mukana koko lainvalmisteluprosessin ajan, toteaa Anssi Keinänen oikeusministeriön viestinnän tekemässä haastattelussa. Monesti vaikutustenarviointia suoritetaan kuitenkin liian myöhään, kun koko lakiteksti on käytännössä

²²¹ Sajari 2020. (b)

²²² Keinänen 2020.

²²³ Linnainmaa 2017.

²²⁴ Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2020, s.111.

jo valmis. Vaikutustenarviointi jää sen kanssa yleisimmin työskentelevien juristien koulutuksessa lähes kokonaan pois. Keinäsen ehdotus olisikin sosiologien ja taloustieteilijöiden palkkaaminen ministeriöihin tuottamaan empiiristä tietoa päätöksenteon tueksi.²²⁵ Vaikka vaikutustenarvioinnin laajuutta on perustellustikin lisätty koko ajan, on lainvalmisteluun käytettäviä resursseja leikattu samalla. Vaikutustenarviointiin perehtyneitä virkamiehiä ei ole tarpeeksi, joten tämäkin osa-alue on jäänyt lainvalmistelijoiden varaan, vaikka heidän osaamisensa painottuukin täysin eri asioihin.²²⁶ On vaativaa saada liitettyä vaikutustenarviointiin liittyvä ammattitaito osaksi normaalia lainvalmistelua. Esimerkiksi sääntelyn kustannuksia arvioitaessa, tulisi pystyä selkeästi erottelamaan välilliset ja välittömät kustannukset sekä samalla pystyä ennakoimaan esimerkiksi mahdolliset teknologian kehittymisen vaikutukset, kilpailun sekä uusien mahdollisesti edullisempien ja tehokkaampien toimintatapojen oppiminen sääntelyn tuomiin kustannuksiin.²²⁷ Ammattimaisen vaikutustenarvioinnin tuominen lainvalmisteluun vaatisi joko siihen liittyvän koulutuksen tai henkilöstön lisäämistä eli parempaa resurssointia, joko ministeriöiden sisällä tai kuten tutkielmassa usein nousee esiin ministeriöiden yhteisen resurssin kautta.

Oikeusministeriö on jo vuonna 2007 antanut vaikutustenarviointiohjeet, joita lainvalmistelussa tulisi noudattaa. Kuitenkin näiden ohjeiden noudattaminen on jäänyt epätarkaksi. Ministeriöt suorittavat lainvalmistelun varsin itsenäisesti, minkä vuoksi ohjeistuksen noudattamisen tarkkuus on vaihdellut. Lainvalmistelun laatu paransi huomattavasti, jos näitä ohjeita ja myöhempiä noudatettaisiin. Ohjeiden noudattamisen myötä hallituksen esitykset olisivat lisäksi huomattavasti yhtenäisempiä ja tarvittavat näkökulmat olisi laajemmin huomioitu.²²⁸ Ohjeistuksia on vuoden 2007 jälkeen tullut useita ja niissä on entistä tarkemmin otettu kantaa vaikutustenarviointiin ja siihen, kuinka se tulisi suorittaa, jotta hyvän lainvalmistelun periaatteet täyttyisivät siltä osin.

Eduskunnan valiokuntien lausunnoissa kolmanneksi kritisoiduimman kokonaisuudeksi nousee vaikutustenarviointi. Siinä nähtiin erityisenä ongelmana vaikutuspiirin arvioinnin puutteellisuus sekä eri vaikutustyyppien huomioimatta jättäminen.²²⁹ Vaikutustenarviointiin liittyviä eri lajeja ovat jo edellä esille nousseet taloudelliset, viranomais-, ympäristö- ja

²²⁵ Oikeusministeriö 2014.

²²⁶ Sajari 2020. (c)

²²⁷ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.33.

²²⁸ Linnainmaa 2017.

²²⁹ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.9-11.

yhteiskunnalliset vaikutukset²³⁰. Sidosryhmistä keskeisimpiä tulisi aina kuulla tasapuolisesti ja pyrkiä löytämään parhaat lähestymistavat eri sidosryhmiä ajatellen. Esimerkiksi heikoimmassa asemassa olevia voi olla hankala tavoittaa samoin keinoin kuin muita valmisteilla olevan lain piirissä olevia.²³¹

Vaikutustenarvioinnissa on eroja, sillä vaikutuksia arvioidaan laajalla skaalalla. Tällä tarkoitetaan sitä, että osaa vaikutuksista on helpompaa arvioida kuin toisia. Lisäksi tiettyä aihealuetta koskeva säädäntö ja siihen liittyvä lainvalmistelu vaativat usein hyvin samankaltaisia arviointeja, mikä kehittää lainvalmistelutyötä tekevien osaamista. Usein parhaiten hallitaan eri vaikutusten osa-alueista taloudellisten vaikutusten arviointi. Mitään vaikutustenarvioinnin osa-aluetta ei sinänsä voida pitää toista vaikeampana tai helpompana toteuttaa, kyse on lähinnä kokemuksesta ja asiantuntemuksesta kyseisellä alalla. Tärkeää on kiinnittää huomiota siihen, kuinka resurssit saadaan keskitettyä tärkeimpinä pidettyjen vaikutusten arviointiin.²³²

Vaikutustenarvioinnissa on tärkeää muistaa avoimuus sen tuloksiin liittyen. Itse arvioinnin luotettavuutta mahdollisesti rajoittavat tekijät on syytä nostaa esiin. Valmisteilla olevaa lakia koskien vaikutusten arvioinnin lopputuloksissa tulisi näkyä sekä siitä aiheutuvat myönteiset että mahdollisesti kielteiset vaikutukset eri toimijoille. Lisäksi uudistukset tuottamat mahdolliset lisäkustannukset on hyvä tuoda esille.²³³ Kuten tutkielmassa on aikaisemminkin noussut esiin, kielteisiä vaikutuksia ei aina ole nostettu esiin samassa suhteessa kuin myönteisiä vaikutuksia. Syynä tähän voi olla esimerkiksi puutteellisesti toteutettu arviointi tai tiukka poliittinen ohjaus.

Vain noin puolessa (48 %) vuoden 2017 hallituksen esityksistä oli mukana ihmisvaikutusarviointia, mikä on vähäistä kansainvälisesti vertaillen. Suomessa tehdyistä ihmisvaikutusten arvioinneista huomattavan suuri osa liittyi ihmisten taloudellisen aseman arviointiin. Muita arvioinnin kohteita olivat mm. viranomaisasiointiin, työelämään sekä työhyvinvointiin, yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset. Kuitenkin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksen mukaan arjen konkretia jäi näissä

²³⁰ Keinänen, Pajuoja 2020, s.7.

²³¹ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.12-13.

²³² Keinänen, Vuorela 2010, s.189.

²³³ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.12.

arvioinneissa vähäiseksi. Myös oikeuksien toteutumiseen ja arvioinnin laatuun tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota.²³⁴

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa vuodelta 2020 nostavat Keinänen ja Pajuoja esiin viisi keskeistä kehittämiskohtaa vaikutusarviointiin liittyen. Ensinnäkin vaikutusarviointien ohjeet tulisi päivittää niin että siitä selkeästi olisi mainittu kynnys tai alaraja sille, milloin vaikutukset tulee arvioida. Lisäksi ohjeistukseen tulisi sisällyttää ohjeet siitä, kuinka jo säädösvalmisteluvaiheessa tulisi ottaa huomioon lain jälkiarviointi. Toiseksi tiedonhankinnan vahvistaminen nähdään tärkeänä kehittämiskohtana. Tätä tukisi esimerkiksi yksinvalmistelusta siirtyminen entistä laajempiin valmistelukokoonpanoihin sekä parempi ymmärrys siitä, milloin ulkopuolinen taho pystyy tuottamaan parempaa tietoa valmistelun aihepiiriin liittyen ministeriöiden omiin valmistelijoihin verrattuna. Kolmantena kehittämiskohtana nousee esiin lainsäädännön arviointineuvoston toimivallan lisääminen tai neuvontaroolin vahvistaminen. Tämä vastaisi enemmän vastaavien neuvostojen toimintaa kansainvälisellä tasolla. Neljäntenä ongelmakohtana nähdään säädösjohtamisen taso. Esimerkiksi uuden lainsäädäntöjohtajan viran perustaminen ministeriöihin yhdenmukaistaisi käytäntöjä ministeriöissä sekä eri ministeriöiden välillä sekä lisäisi monitieteisen osaamisen saatavuutta vaikutusten arviointia tehtäessä. Viidentenä ja viimeisenä kehittämiskohtana Keinänen ja Pajunen nostavat esiin suurten hankkeiden valmisteluun liittyvän erityisen panostamisen. Tähän liittyen he näkevät parhaana ratkaisuna esimerkiksi komiteavalmistelun valtioneuvostotasolla yli ministeriörajojen.²³⁵

Edellä on nostettu esiin useita lainvalmistelun vaikutustenarviointiin liittyviä ongelmakohtia ja ratkaisuja niihin. Useimpiin niistä liittyy niukkojen taloudellisten, ajallisten ja henkilöstöön liittyvien resurssien aiheuttamat ongelmat. Vaikka kehittämiskohdat tunnistetaan, on niiden korjaaminen ja sitä kautta vaikutustenarvioinnin laadun kehittäminen mahdotonta ilman entistä kattavampia resursseja. Toki osa kohdista voidaan korjata kehittämällä arviointiin liittyvää ammattitaitoa sekä tehostamalla vanhoja toimintatapoja, mikä ei sinänsä välttämättä vaadi samassa suhteessa taloudellisten resurssien lisäämistä. Tuolloin on tärkeää panostaa lainvalmistelun ammatilliseen osaamiseen, tiedon jakamiseen sekä koulutukseen.

Yksi keskeinen ongelma lainvalmistelussa on se, että moni hanke sisältää leikkauspintoja eri ministeriöiden tai saman ministeriön eri yksiköiden

²³⁴ Rantala, Alasuutari, Järvikangas, Saarenpää 2019, 163-187.

²³⁵ Keinänen, Pajuoja 2020, s.9-11.

vastuualueisiin. Kaikki lainvalmistelussa työkseen mukana olevat tietävät, kuinka vaikeaa eri ministeriöiden tai jopa saman ministeriön eri yksiköiden välinen yhteistyö toisinaan on. Jopa tiedonkulku toisinaan takkuu. Onpa ollut joskus niinkin, että edunvalvojataho on antanut säädöshankkeesta tietoa ministeriölle, kun on ilmennyt, että päävastuullinen ministeriö ei ole pitänyt toista ministeriötä ajan tasalla hankkeen tilanteesta.²³⁶

Pidän edellä esitettyä näkemystä tiedonkulkuun liittyvistä ongelmista huolestuttavana. Nykyteknologian avulla ei tiedonkulun tulisi nousta ongelmaksi ministeriöiden tai ministeriön eri yksiköiden välillä. Asiantunteva lainvalmistelija tunnistaa varmasti työssään ne kohdat, joissa edellä kuvattuja rajapintoja eri ministeriöiden välillä syntyy. Ratkaisuksi ongelmaan on esitetty esimerkiksi eräänlaista konsernijohtoa, jossa eri ministeriöiden lainvalmistelijoilla olisi yksi yhteinen esimies. Näin voitaisiin tehokkaammin ja varmemmin saada eri ministeriöiden rajapintoihin liittyvät mahdolliset ongelmatilanteet ratkaistuksi.²³⁷

4.2.2 Kuulemisen laatu

Kuulemisen tavoitteena on taata osaltaan avoimuutta ja hyvää laatua säädösvalmistelussa. Demokraattisen päätöksenteon kannalta on tärkeää, että asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet saadaan selvitettyä mahdollisimman kattavasti jo lainvalmisteluvaiheessa. Laadukkaasti toteutettu kuuleminen edesauttaa normien noudattamista sekä vahvistaa kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista.²³⁸ Tutkimuksissa on voitu havaita, että mitä paremmin eri sidosryhmien kannat tuodaan säädösehdotuksessa esille ja mitä selvemmin on raportoitu siitä, kuinka niihin on reagoitu, vähentää se lainvalmistelussa tietyn yksittäisen ryhmän edun ajamista. Yksittäisen toimijan edun ajaminen ohi julkisen edun, voisi puolestaan johtaa äänestäjien kannatuksen vähenemiseen seuraavissa vaaleissa. Näin ollen on kansanedustajan omankin edun mukaista uudelleen valintaansa silmällä pitäen tuoda erilaiset mielipiteet ja kannanotot lainvalmistelussa mahdollisimman kattavasti ja perustellusti esille.²³⁹

²³⁶ Linnainmaa 2017.

²³⁷ Linnainmaa 2017.

²³⁸ Oikeusministeriö, Säädösvalmistelun kuulemisopas. VUOSI.

²³⁹ Keinänen, Paasonen 2015, s.6.

Lainvalmistelun kannalta, vaikka kuulemisen voidaan nähdä kuluttavan resursseja, niin se säästää resursseja valmistelun ja päätöksenteon parempana laatuna ja helpompana toimeenpanona²⁴⁰. Lisäksi hyvin ja kattavasti toteutettu kuuleminen vähentää jatkossa valitusten määrää sekä tulevien muutosten tarvetta²⁴¹. Anssi Keinänen on Edilexin Vierashuoneen kolumnissa ottanut tiukkaa kantaa eduskunnan tiedonsaantioikeuteen: “Kysyttäessä, toteutuuko eduskunnan tiedonsaanti lainvalmistelussa, vastaus on, että yksittäistapauksessa hieman yskähdellen, mutta yleisesti ei.” Hänen mukaansa yksi syy tiedonsaannin heikolle tasolle on se, että ministeriöissä tulkitaan salassapitomääräyksiä liian tiukasti, vaikka ne eivät edes koske eduskuntaa. Muita asiaan vaikuttavia syitä ovat liian tiukat lainvalmistelun aikataulut, niukat resurssit ja useampien ministeriöiden yhteistyössä toteuttamat säädöshankkeet.²⁴²

Lainsäädäntöhankkeisiin pyrkivät vaikuttamaan tai ainakin sitä kohtaan on intressejä useilla eri tahoilla. Näitä tahoja ovat muun muassa viranomaiset, poliitikot, presidentti, asiantuntijat, järjestöt, yritykset, kuluttajat, kansalaiset ja media.²⁴³ Näiden toimijoiden omat resurssit vaikuttavat vahvasti siihen, kuinka hyvin he pystyvät vaikuttamaan ja tuomaan omaa etuaan hankkeissa. Taloudelliset resurssit antavat paremmat mahdollisuudet esimerkiksi poliitikkojen vaalikampanjoiden tukemiseen ja lobbaamiseen. Resurssit voivat kuitenkin olla muitakin kuin taloudellisia. Yksittäisellä toimijalla voi olla erityistä tietoa äänestäjien mielipiteistä, asiantuntijuutta säänneltävästä aiheesta tai tietoa muiden alan toimijoiden suhtautumisesta mahdolliseen muutokseen.²⁴⁴ Ihmisten arjen, lainsoveltajien ja sen toimeenpanijoiden näkökulmat olisivat hyvä ottaa huomioon jo lainvalmisteluvaiheessa²⁴⁵. Kuulemisen voidaan nähdä olevan, suhteessa kuultujen kantoihin, joko passiivista tai reagoivaa. Kun lainvalmistelija ei erikseen tuo ilmi, kuinka kuultavan kannanotot ovat huomioitu lopullisessa lakiehdotuksessa, on kyse passiivisesta kuulemisesta. Kun taas kannanotot on huomioitu tai jätetty huomioimatta perustellen se lakiehdotuksessa, on kyse reagoivasta kuulemisestä. Säädösvalmistelulle asetettu vastuuvollisuuden tavoite toteutuu reagoivassa kuulemisessä, sillä se tukee lainvalmistelijan perusteluja siitä miksi ja kuinka juuri kyseiseen säädösehdotukseen on lopulta päätytty.²⁴⁶

²⁴⁰ Oikeusministeriö 2012, s.14. (b)

²⁴¹ Oikeusministeriö 2012, s.11. (b)

²⁴² Keinänen 2020.

²⁴³ Keinänen, Paasonen 2015, s.6.

²⁴⁴ Keinänen, Paasonen 2015, s.6.

²⁴⁵ Pöysti 2019, s.10.

²⁴⁶ Keinänen, Paasonen 2015, s.3-5.

World Justice Project -hankkeessa Suomen oikeusjärjestelmä arvioitiin 99 maasta neljänneksi parhaaksi. Suomi sijoittui kuitenkin vasta sijalle 11 hallinnon avoimuutta arvioitaessa. Suhteessa muihin arvioinnissa huomioituihin osa-alueisiin nähden Suomi sai moitteita siitä, millaiset ovat kansalaisten osallistumismahdollisuudet viranomaismenettelyssä sekä kansalaisten kuulemisesta.²⁴⁷ Suomella on selvästi opittavaa kansainvälisissä tutkimuksissa paremman arvioinnin saaneilta mailta avoimuuden toteutumisessa hallinnossa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti on todennut, että hyvän lainsäädännön ja lainvalmistelutavan toteuttamisessa ja kehittämisessä on olennaista nyky-yhteiskunnassa osallisuuden ja sen tunteen vahvistaminen. Hänen mukaansa osallisuuden vahvistaminen ja sen toteutumisen edellytysten vahvistaminen täytyisi tapahtua järjestelmällisellä tavalla. Samalla vaikeissa ja moniulotteisissa ongelmissa tulisi yhteiskunnallisen ongelmanratkaisukyvyyn vahvistua entisestään. Näillä toimenpiteillä voidaan jatkossa merkittävästi vahvistaa luottamusta julkiseen päätöksentekoon.²⁴⁸

4.2.3 Lainvalmistelun jälkikäteinen arviointi

Jotta jälkikäteen voidaan arvioida saavutettuja vaikutuksia, on lainvalmisteluprosessin alussa määriteltyjen tavoitteiden oltava mahdollisimman selkeitä. Ilman selkeitä tavoitteita on mahdotonta lähteä ratkaisemaan sääntelyllä käsillä olevaa ongelmaa tai vertailla eri vaihtoehtojen tuottamia vaikutuksia. Euroopan komission Paremman sääntelyn välineistöä koskevissa ohjeissa nostetaan yhtenä valmistelun arviointia koskevana työkaluna esiin SMART-kriteerit²⁴⁹. Kriteerit ovat hyvä miettiä kunkin projektin kannalta jo alkuvaiheessa, mutta niiden todellinen toteutuminen voidaan arvioida vasta projektin päätyttyä. SMART-kriteerit ovat seuraavat: tarkkarajainen (specific), mitattava (measurable), saavutettavissa oleva (achievable), realistinen (realistic), aikariippuvainen (time-dependent).²⁵⁰ Koska kriteeristö on yleisluontoinen ja tarkoitettu muihin kuin lainvalmistelua koskeviin tilanteisiin, tulee sitä aina hyödyntää käyttötarkoitusta ajatellen ja sen näkökulmasta. OECD:n lakien jälkikäteistä

²⁴⁷ The World Justice Project 2014, s.55.

²⁴⁸ Pöysti 2019, s.11.

²⁴⁹ SMART-kriteerit (SMART criteria) ovat tarkoitettu ohjaamaan toimintaa esimerkiksi projektia kohti haluttua päämäärää. Niiden avulla voidaan määritellä, kuinka todennäköisesti tavoite tullaan saavuttamaan, kuinka sitä mitataan, millä aikavälillä, kuinka tärkeä tavoite on ja onko sitä mahdollista vallitsevassa tilanteessa saavuttaa. TechRepublic, Use S.M.A.R.T. goals to launch management by objectives plan 2005. (Saatavilla osoitteessa: <https://www.techrepublic.com/article/use-smart-goals-to-launch-management-by-objectives-plan/> 17.2.2021)

²⁵⁰ Euroopan komissio 2017.

arviointia koskeva tarkastuslista puolestaan sisältää seuraavat arviointikohdat: (1) synnyttikö lainsäädäntö odottamattomia negatiivisia vaikutuksia, (2) ylittyivätkö mahdolliset kustannukset ja (3) kuinka uutta sääntelyä noudatetaan²⁵¹. OECD:n mukaan jälkikäteisarvioinnissa olisi hyvä lähteä liikkeelle ennen kaikkea sääntelyn kohteiden tarpeista²⁵².

Vuoden 2016 hallituksen esityksiä analysoiva tutkimus tuli siihen tulokseen, että vain noin kolmasosassa hallituksen esityksiä oli huomioita lain jälkikäteinen seuranta. Seurannan tehokkuutta sopii epäillä senkin vuoksi, että vain kolmasosassa näistä esityksistä oli määritely jonkinlainen määräaika jälkikäteisen arvioinnin toteuttamiselle. Lisäksi vain 20 %:ssa jälkikäteisen seurannan huomioineista hallituksen esityksistä oli tarkoitus toteuttaa kertaluontoinen arviointi. Tutkimus osoitti sen, että jälkikäteinen arviointi jää erittäin vähälle huomiolle lainvalmistelussa. Jälkikäteinen arviointi olisi huomioitava entistä tarkemmin lainvalmisteluohjeissa hyvinkin tarkasti, eikä samalla yleisluontoisella tasolla, kun se on aikaisemmin ohjeistuksissa huomioitu. Lisäksi olisi tärkeää hyödyntää arvioinneista saatavaa tietoa ja lisätä halua sekä taitoa käyttää sitä myöhemmässä päätöksenteossa.²⁵³

Lainsäädännön jälkikäteinen arviointi Suomessa on saanut huomautuksia tutkijoilta, OECD:ltä sekä lainsäädännön arviointineuvostolta. Vaikka sen tarpeellisuus nostetaan esiin useissa lainvalmistelua koskevissa eri ohjeistuksissa, huomioidaan se edelleen useimmiten turhan heikosti. Toinen syy jälkikäteisen arvioinnin heikkoon tasoon on se, että tämänytyypisiä arviointeja voidaan usein tehdä vasta useamman vuoden kuluttua lain voimaantulon jälkeen. Valtioneuvostolla ei ole siis riittänyt mielenkiintoa lähteä arvioimaan edellisten valtioneuvostojen tuottamaa lainsäädäntöä, vaan resurssit on mieluummin kohdistettu istuvan valtioneuvoston omiin lainvalmisteluhankkeisiin.

Vuonna 2019 lainsäädännön arviointineuvosto teki aloitteen siitä, että Suomeen perustettaisiin lakien jälkikäteistä arviointia koskien järjestelmä, minkä avulla voitaisiin määrittää mitä lakeja on syytä arvioida jälkikäteen, kuka arvioinnin suorittaa, mitä arviointi pitäisi sisällään, kuinka se rahoitetaan ja kuinka arvioinnin laatua valvotaan.²⁵⁴ Lainvalmistelun arvioinnin, sekä ennakko että jälkikäteisen, tärkeimpiä kehittämisen kohteita olisi, osaamisen vahvistaminen. Lisäksi ministeriöiden toimintakulttuuria ja säädösjohtamista tulisi kehittää niin, että erityisesti jälkikäteistä arviointia tarvitsevat hankkeet osattaisiin tunnistaa ja ne kyettäisiin arvioimaan

²⁵¹ The OECD Regulatory Policy Committee 2012.

²⁵² Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, s.22.

²⁵³ Keinänen, Heikkinen, Rinne 2019, s.17-18.

²⁵⁴ Keinänen, Vartiainen 2019.

lainsäädäntö kerrallaan todellisuutta vastaavan kokonaiskuvan varmistamiseksi. Lisäksi olisi ensiarvoisen tärkeää, että jälkikäteisarvioinneilla tuotettua tietoa osattaisiin aidosti hyödyntää poliittisessa päätöksenteossa.²⁵⁵

4.3 Ennakoitavuus ja avoimuus

Avoimuuden toteutumiseen lainvalmistelussa, saattaa vaikuttaa lisäksi liian tiukka poliittinen ohjaus. Myös valmistelijoilla annetut tiukasti rajatut toimeksiannot johtavat entistä heikompaan avoimuuteen, sillä kuulemista ei voida tällaisessa tapauksessa toteuttaa asian vaatimalla tavalla.²⁵⁶ Avoimuuden ja sitä myötä ennakoitavuuden toteutumiselle lainvalmistelussa, on valitettavasti eroja ministeriöiden välillä²⁵⁷.

Käsitys lainsäädäntötoiminnasta vain poliittisten ja intressinäkökohtien leimaamana prosessina on yksiulotteinen ja siksi on tärkeää korostaa siihen liittyviä erimielisyyksien monitasoisuutta ja moni-ilmeisyyttä. Vaikka Suomessakin ratkaiseva päätösvalta lainvalmistelussa kuuluu viime kädessä vaaleilla valituille poliittisille toimijoille, liittyy lainsäädännön muodostumis- ja syntyprosessiin paljon tätä laajempi eriävien käsitysten kokonaisuus.²⁵⁸ Nämä mielipiteet ja käsitykset siitä kuinka uusi lainsäädäntö tulisi toteuttaa, tulisi hyvässä lainvalmistelussa ottaa huomioon vähintäänkin mainintoina. On luonnollista, että eri tahojen näkökulmat yhteiskunnallisista asioista poikkeavat, mutta lainvalmistelussa olisi tärkeää pystyä yhdistämään poliittinen ohjaus luontevasti osaksi valmisteluprosessia antamatta sen kuitenkaan yksinomaan sulkea pois muita esille nousseita mielipiteitä, saatikka tutkimustietoa lainsäädännön alaa koskien. Olennaista oikea-aikaisuuden kannalta on avoimuus lainvalmistelussa. Sidosryhmien täytyy saada riittävät tiedot valmisteilla olevista asioista, jotta heillä on todelliset mahdollisuudet vaikuttaa ja ottaa kantaa.

Case: Hallitusohjelma – kritiikkiä avoimuudesta

Hallitusohjelma, minkä jokainen ministeriö esittää eduskunnalla toimikautensa alkaessa, on pääsääntöisesti lainsäädäntöohjelma ja siinä tuodaan esiin valtioneuvoston toimikautensa

²⁵⁵ Keinänen, Vartiainen 2019.

²⁵⁶ Valtioneuvoston kanslia 2011, s.41.

²⁵⁷ Valtioneuvoston kanslia 2011, s68.

²⁵⁸ Tala 2005 (b), s.226.

aikana hyväksymät tärkeimmät lainsäädäntöhankkeet ja niiden päälinjat.²⁵⁹ Hallitusohjelmat laaditaan usein lyhyessä ajassa ja vailla sen suurempaa avoimuutta. Jos näin laadittu ohjelma on lisäksi kovin joustamaton eikä uudistusten tiukka valmisteluaikataulu mahdollista kuulemista, kärsii lainvalmistelun laatu tilanteesta.²⁶⁰ Hallitusohjelmien merkitys on 1990-luvun jälkeen kasvanut Suomessa jatkuvasti. Jopa hallituksen esityksiä koskien yksittäisiä lakeja perustellaan viittauksella hallitusohjelmaan. Kritiikkiä koskien hallitusohjelmien painoarvon nousua on esitetty, sillä reagointi toimintaympäristön muutoksiin hankaloituu, kun sitoudutaan jo varhaisessa vaiheessa noudattamaan tiettyä hyvin lyhyellä valmistelulla muodostettua linjaa. Lisäksi on koettu, että aito punninta eri vaihtoehtojen välillä jää liian vähäiseksi lainsäädäntövaiheessa. Hallitusohjelmien joustamattomuus on erilaisten etujärjestöjen mielestä ongelma, sillä tärkeäksi koettuja lakiuudistuksia, joita ei ole mainittu hallitusohjelmissa on ollut vaikea saada vireille enää myöhemmin. Hallitusohjelmia valmisteltaessa ei välttämättä ole käytössä kaikkea sitä tietoa, mikä olisi oleellista uutta sääntelyä harkittaessa, joten myöhempi toimintaympäristöön ja asiaan perehtyminen saattaa suurestikin muuttaa käsitystä siitä kuinka uusi säädäntö olisi toimivinta toteuttaa. Onkin nähty tärkeänä, että lainsäädäntöhankkeet kirjattaisiin hallitusohjelmiin niin, etteivät ne liikaa sitoisi valmistelijoiden käsiä.²⁶¹

Kovin tiukka hallitusohjelman noudattaminen on erityinen ongelma avoimuudelle, mikä sisältyy hyvän lainvalmistelun periaatteisiin. Siinä määritellään, millaista uutta säädäntöä ollaan muun muassa tulossa valmistelemaan, mutta tätä varten ei kuitenkaan järjestetä hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaista kuulemista. Erittäin huolestuttava tilanne on silloin, jos hallitusohjelman laatimiseen osallistuu lainalaa koskevista sidosryhmistä vain osa, mikä sekä on mahdollisesti hyvin yksipuolisen kannan edustaja. Lainvalmistelunkin kannalta hallitusohjelmien saama kritiikki on ihan aiheellista ja aiheuttaa ongelmia myös lainvalmistelun laatuun.

Hyvän lainvalmistelun periaatteista ennakoitavuus nousee hallitusohjelman kohdalla esille. Ennakoitavuuden kannalta hallitusohjelma toimii erinomaisena tietolähteenä sidosryhmille. Siinä valtioneuvosto ensimmäisen kerran nostaa esiin niitä konkreettisia

²⁵⁹ Jyränki, Husa 2012, s.228.

²⁶⁰ Valtioneuvoston kanslia 2011, s.47.

²⁶¹ Syrjänen 2012, s.364.

lainvalmisteluhankkeita, joita sen on tarkoitus lähteä viemään eteenpäin. Tämä mahdollistaa sidosryhmien valmistautumisen mahdollisiin muutoksiin.²⁶²

4.4 Oikea-aikainen poliittinen ohjaus

Läntisissä yhteiskunnissa lainvalmistelu on yhteneväisesti alettu nähdä keskeisenä yhteiskunnan toimintojen ja politiikan apuvälineenä. Lainvalmistelu ymmärretään prosessina, mikä sisältää suunnittelun, rationaalisen kehittämisen ja tieteellisen tiedon hyödyntämisen tähdättäessä tiettyihin poliittisiin päämääriin.²⁶³ Oikeudelliset muutokset kytkeytyvät aina yhteiskunnallisiin muutoksiin, kyseessä olevaan aikaan ja paikkaan²⁶⁴. Poliittiseen ohjaukseen liittyy useita eri näkökulmia, joita tulee ottaa hyvän lainvalmistelun periaatteita arvioitaessa huomioon. Kuten edellä mainitaan kytkeytyvät lainvalmistelu ja poliittiset päämäärät vahvasti toisiinsa. On kuitenkin tärkeää erottaa lainvalmistelu pelkästään yhtä poliittista päämäärää ajavasta apuvälineestä ja muistaa sen olevan yleistä yhteiskunnallista etua tavoitteleva keino. Tämä näkökulma korostuu poliittisten näkökulmien ohella muita hyvän lainvalmistelun periaatteita tarkasteltaessa.

4.4.1 Oikea-aikaisuus

Lainvalmistelussa poliittinen ohjaus ja päätöksenteko kytkeytyvät vahvasti kokonaisuuteen ja vaikuttavat siten lisäksi prosessin aikatauluun²⁶⁵. Lainvalmistelun lausunto- ja kuulemisvaiheissa eri intressitahojen (mm. työnantajat, palkansaajat, ympäristöjärjestöt tai maanomistajatahot) eriävät käsitykset tulevat selkeästi näkyviin. Lisäksi periaatteellisesti tärkeissä lakiuudistuksissa tulee näkyviin merkittäviä erimielisyyksiä koskien esimerkiksi maailman- ja elämäkatsomusta, joita voi olla lähes mahdotonta suoraan palauttaa tavanomaisiin poliittisiin tai muihin intressinäkökohtiin.²⁶⁶

²⁶³ Tala 2010, s.67.

²⁶⁴ Kekkonen 1997, s.142.

²⁶⁵ Oikeusministeriö 2004, s.8.

²⁶⁶ Tala 2005 (b), s.225.

Jotta eri sidosryhmien kannanotot voidaan huomioida lainvalmistelussa, tulee ne antaa sellaisessa vaiheessa valmistelua, että muutoksia on vielä mahdollista tehdä. Vaikka kannanotto ei sinänsä aiheuttaisi valmisteilla olevan säädännön sisältöön muutoksia, tulee hyvän lainvalmisteluperiaatteiden mukaisesti valmistelussa perustella, miksi kyseinen kanta on jätetty huomiotta. Juuri tämänlaisten vasta-argumenttien nostaminen esiin valmistelutyössä on ollut liian vähäistä ja sitä on kritisoitu usein jälkeenkäin.

4.4.2 Poliittinen vuorovaikutus lainvalmistelussa

Nykyään on vallalla lainvalmistelun tutkimuksessa käsitys, jonka mukaan lait syntyvät eri intressiryhmien vuorovaikutuksen tuloksena. Sen millaista lainsäädäntöä syntyy, määräävät valtasuhteet ja kulttuuri. Näin ajateltaessa, kyseenalaistetaan objektiivisen tiedon mahdollisuus. Jos lainvalmistelu olisi pelkästään teknokraattista suunnittelua, ei sidosryhmien kuulemista olisi mielekästä nähdä osana lainvalmistelua. Etujärjestöillä ja muilla sidosryhmillä on taipumus ajaa ensisijaisesti omaa etuansa lainvalmisteluprosessiin osallistuessaan.²⁶⁷ Kuten jos edellä mainittiin, tulee hyvässä lainvalmistelussa ottaa huomioon sekä poliittiset ja kuulemiseen muuten liittyvät mielipiteet sekä tutkimustieto. Kummallakin on lainvalmistelussa oma sijansa, toistaan täysin syrjäyttämättä. Näiden osa-alueiden painotukset riippuvat valmisteilla olevan säädännön alasta ja laadusta, mutta lainvalmisteluun liittyvissä perusteluissa niitä ei voi kuitenkaan jättää huomiotta.

Edellä esitellyt teoriaperinteet auttavat käsittämään lainvalmistelun vuorovaikutuksena, jossa erimielisyydet, niiden sovittaminen yhteen ja näkemysten muuntuminen tässä prosessissa ovat keskeisellä sijalla. Näitä lainvalmistelun ominaisuuksia on korostanut esimerkiksi ruotsalainen lainvalmistelun tutkija Peter Wahlgren, Lagstiftning. Problem, teknik, möjlighe (2008). Hänen mukaansa hyvän lainsäädännön tulee täyttää paitsi lakitekniset kriteerit, myös sovittaa yhteen eri osapuolten intressit ja saada aikaan haluttu muutos ihmisten toiminnassa (lisään alkuperäisen lähteen, sen saatua tarkemmin: Wahlgren 2008, 59). Wahlgren on painottanut, että erilaiset mielipiteet lainvalmistelussa ovat vahvuus eikä heikkous. Kun lainvalmistelussa tutkitaan kriittisesti erilaisia argumentteja, tulee lopputuloksesta usein parempi, kuin jos valmistelutyössä pohdittaisiin ja keskusteltaisiin vähemmän (Wahlgren 2008, 37).²⁶⁸

²⁶⁷ Pakarinen 2011, s.10.

²⁶⁸ Pakarinen 2011, s.9-10.

Välillä oikeuskanslerinvirasto joutuu selvittämään poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten ristiriitatilanteita lainvalmisteluun liittyen. Poliittinen ohjaus kuuluu lainvalmisteluun ja siitä on hyötyä, kun se toteutetaan oikeanaikaisesti ja sisällöllisesti. Kuten tutkielmassa esitetystä Lainvalmistelun prosessioppaasta näkee, sijoittuu poliittista ohjausta useisiin eri kohtiin prosessia. Virkamieshallinnon tehtävänä on puolestaan selvittää ne vaihtoehtoiset keinot, joilla uudella lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät voidaan saavuttaa sekä liittää mukaan vaikutusarvioinnit ja laatia itse säädösteksti perusteluineen. Vasta näiden arviointien jälkeen on poliittisilla päättäjillä mahdollisuus ratkaista mikä keinoista tulisi valita. Onnistuneissa säädöshankkeissa tämä toteutuukin. Välillä kuitenkin tie poliittisista linjauksista kohti lopullista säädäntöä kuitenkin katkeilee. Tällöin laajoista yhteiskunnallisista kokonaisuuksista siirrytään hyvinkin yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Olisi kuitenkin tärkeää ottaa laajojen asiakokonaisuuksien kohdalla mahdollisimman monilaisesti eri ministeriöiden erityisosaaminen huomioon. Kyse on tavoitetilan yleisemmästä konkretisoinnista yhteiskunnallisena ja toiminnallisena järjestelmänä.²⁶⁹

Oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen toteaa Helsingin Sanomien haastattelussa syksyllä 2020 seuraavaa:

Jos jokin poliittinen tavoite lainsäädännön muuttamiseksi ei ole oikeudellisesti mahdollinen, virkamiesjohdon täytyy pystyä se ministerille sanomaan. Olen aiemmin osastopäällikkönä joutunut sanomaan toimeksiantajalle [ministerille], että annettua tehtävää ei ole mahdollista toteuttaa tai toimeksiantoa on muutettava.²⁷⁰

Lainvalmistelu on aina osa demokraattista prosessia, ja siitä ovat vastuussa poliittiset päätöksentekijät. Yhtenä onnistuneen lainvalmisteluhankkeen näkökulmana voidaan kuitenkin pitää poliittisten linjausten pysyvyyttä. Tällä tarkoitetaan sitä, että asetetut tavoitteet ja sisältöratkaisut eivät muutu valmistelun aikana.²⁷¹

Poliittiset erimielisyydet liittyvät osaksi lainvalmistelua. Niihin liittyvä haaste on kuitenkin se, kuinka ne saadaan riittävästi käsiteltyä osana valmisteluaineistoa prosessille annetun aikataulun puitteissa. Vaikutusarviointien lisäksi kyseinen lausuntovaihe on yksi eniten tietomäärää sisältävistä lainvalmistelun vaiheista. Pahimmillaan kiire voi johtaa siihen, että

²⁶⁹ Pöysti 2019, s.8-9.

²⁷⁰ Sajari 2020. (c)

²⁷¹ Pöysti 2019, s.8.

lausunnoissa keskitytään lähinnä vian niihin kohtiin, joita osattiin odottaa, mutta uudet tärkeät näkökulmat jäävätkin kokonaan huomiotta.²⁷² Lainvalmistelussa tulisi pystyä käymään ja analysoimaan eri kannanotot mahdollisimman kattavasti, mutta valitettavasti ajalliset resurssit eivät tahdo riittää. Kuulemiseen liittyvät kysymykset ovat olennainen osa hyvää lainvalmistelua, eikä niitä tulisi sivuuttaa pelkästään resurssikysymyksiin vedoten. Sidosryhmien oma kokemus osallistumisesta ja kuulemisesta valmisteluvaiheessa vaikuttaa lisäksi siihen, kuinka valmiita he ovat sitoutumaan uuteen lainsäädäntöön ja sen noudattamiseen.

Case: Konsulttidemokratia

Konsulttidemokratialla tarkoitetaan sitä, että poliittista päätöksentekoa ohjaa parlamentaaristen voimasuhteiden ja intressiryhmien lisäksi konsulttien yhteistyö poliitikkojen ja virkamiesten kanssa. Nämä yksityisen sektorin tahot eivät ole demokraattisesti valittuja, mikä nousee ongelmaksi silloin kun valtaa koskien esimerkiksi lainvalmistelua siirtyy konsulttien välityksellä yksityiselle sektorille.²⁷³ Konsulttidemokratiassa edustuksellisuus ja konsensus korvautuvat ketterillä moniosaajilla²⁷⁴. Yksi ongelma, mikä konsulttien käytöstä seuraa, on pitkäaikaisesta käytännöstä syntyneen kokemuksellisen tiedon siirtymisen katkokset²⁷⁵. Myöskään julkisuuslailla turvatut avoimuus ja läpinäkyvyys, eivät koske konsulttien kanssa solmittuja toimeksiantoja ja sopimuksia. Tämä aiheuttaa demokratiavajetta, jota voitaisiin torjua määrittelemällä avoimuudelle eräänlaiset vähimmäisvaatimukset. Ongelmia syntyy lisäksi demokraattisen kontrollin puutteesta.²⁷⁶

Konsulttidemokratiaan liittyvät seuraukset voidaan seuraaviin kehityskulkuihin: hallinnon läpinäkyvyys on heikentynyt, legitimiteetti ja vastuullisuus ovat kärsineet; hiljaista tietoa on siirtynyt julkisen hallinnon ulottumattomiin; lainsäädännön valmistelun laatu on heikentynyt; työntekijät eivät tahdo sopeutua jatkuvaan muutokseen.²⁷⁷ Eri suuntiin vetävien voimien ristipaine aiheuttavat painetta lainvalmistelijoiden työssä. Lainvalmisteluun kuuluu osana

²⁷² Lonka, Keinänen ym. 2020, s.19.

²⁷³ Kuusela, Ylönen 2013, s.10.

²⁷⁴ Kuusela, Ylönen 2013, s.17.

²⁷⁵ Kuusela, Ylönen 2013, s.92.

²⁷⁶ Kuusela, Ylönen 2013, s.105-111.

²⁷⁷ Kuusela, Ylönen 2013, s.129.

vieraiden erityisalojen asiantuntijoiden käyttö arvioinneissa, mikä vaatisi hyvin ja kattavasti toteutuakseen usein äärimmäisen tiukaksi laaditulta aikataululta entistä enemmän joustoa.²⁷⁸

Konsulttien ja muiden asiantuntijoiden käyttäminen yhä enemmän lainvalmistelussa, aiheuttaa edellä kuvatuista syistä johtuen myös negatiivisia vaikutuksia lainvalmisteluun. Ulkopuolisten asiantuntijoiden hyödyntäminen on varmasti ajoittain täysin perusteltua, mutta siinä piilee aina vaara siitä, että asiantuntijan valintaan vaikuttaa valtaa käyttävän omat pyrkimykset ja tavoitteet. Valinta ei ole demokraattinen, jolloin tehtävään saattaa valikoitua uudistuksen päämääriin nähden sopivin taho. Konsulttien mukana valmisteilla olevaan asiaan liittyvää tietoa siirtyy hallinnon ulkopuolille eikä se mahdollisesti ole käytettävissä enää myöhemmissä vaiheissa. On selvää, että konsulttien käyttämistä voi hyödyntää vallan välineenä omien päämäärien tukemiseen ja oman kannan vahvistamiseen. Oikein käytettynä sen avulla voidaan kuitenkin avustaa lainvalmistelua tehokkaasti.

Tässäkin esimerkkitapauksessa useammat hyvän lainvalmistelun periaatteet tulevat esille. Oikean ja luotettavan pohjatiedon keräämisessä ja analysoinnissa ulkopuoliset asiantuntijat ovat varmasti suureksi hyödyksi lainvalmistelussa. Toisaalta valmistelun ennakoitavuus ja avoimuus lainvalmistelussa tulee ulkopuolisten asiantuntijoiden hyödyntämisen myötä varmistaa erityisen huolellisesti. Samoin tulee varmistaa, että valmistelussa on silti käytössä ammattitaitoisia lainvalmistelijoita.

4.5 Vaihtoehtoiset sääntelykeinot

Lainvalmistelijoille tehdyn kyselytutkimuksen mukaan heistä vain kolmannes kertoi havainneensa, että vaihtoehtoisia sääntelykeinoja tuodaan lainkaan esille hallituksen esityksissä. Lisäksi vain kymmenes vastaajista oli tyytyväinen siihen tapaan, jolla vaihtoehtoisia sääntelykeinoja oli tuotu esille. Tyypillisesti vaihtoehtoiset sääntelykeinot jätetään kokonaan mainitsematta tai ne sivuutetaan hallituksen esityksissä maininnalla, että vaihtoehtoisia sääntelykeinoja on käytettävissä.²⁷⁹ Syynä tähän lainvalmistelijat pitävät esimerkiksi sitä, että lainvalmisteluprosessin alkaminen on jo merkki siitä, ettei muita sääntelykeinoja tulla käyttämään. Vaihtoehtoiset keinot nousivat eräiden näkemysten mukaan hallituksen esityksissä esille vain silloin, kun niitä oli ennen prosessin alkamista arvioitu

²⁷⁸ Keinänen, Vuorela 2010, s.188.

²⁷⁹ Keinänen, Vuorela 2015, s.182.

varten otettavina vaihtoehtoina. Tästä voidaan päätellä, että sääntelykeinojen valinta tapahtuu jo esivalmisteluvaiheessa.²⁸⁰

Toisena syynä vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arvioinnin puutteisiin hallituksen esityksissä nähtiin se, etteivät ne sovi lainvalmistelijoiden mielestä kaikille sääntelyn aloille. Tietyillä hallinnonaloilla on jo perustuslainkin pohjalta vaatimus siitä, että kaiken sitä koskevan sääntelyn tulee olla laintasoista.²⁸¹ Tutkimuksen perusteella hallituksen esityksen laatimisohjoiden ja käytännön välillä on nähtävissä selvä ristiriita. Tutkimus nostaa esille sen huolestuttavan seikan, että koko hallituksen esityksiä koskevan ohjeistuksen painoarvoa vähentää se, ettei sen kaikkia kohtia todellisuudessa noudateta. Olisikin tärkeää tunnistaa erilaiset vaihtoehtoiset sääntelykeinot sekä tuoda niiden hyviä ja huonoja puolia hallituksen esityksessä esiin, vaikkakin säädösmuutos olisi kyseisessä tapauksessa valittu parhaaksi tavaksi toteuttaa haluttu muutos.²⁸²

Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen tunnistaminen ja arviointi tuodaan selkeästi esille lainvalmisteluohjeissa. Kuitenkin ne löytyvät vain noin kolmasosasta hallituksen esityksiä. Yhtenä syynä tähän voidaan pitää sitä, ettei ministeriöiden lainvalmistelukulttuuri noudata tällä hetkellä hyvän lainvalmistelun periaatteita ja lainvalmisteluohjeita. Vaikka tähän on pyritty useissa eri lainvalmistelun kehittämishankkeissa, on muutoksessa silti epäonnistuttu niin yleisellä tasolla kuin yksittäisissä ministeriöissäkin. Voidaankin sanoa, että ministeriöiden omavalvonta on lainvalmistelun laadun kohdalla epäonnistunut.²⁸³

Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen kohdalla on selvästi puutteita siinä, kuinka ne huomioidaan lainvalmistelussa. Toki kuten aikaisemmin todettiin, on päätös lainvalmisteluprosessin alkaessa jo tehty siitä, että laintasoinen sääntely on paras ja tehokkain keino kyseisen ongelman ratkaisemiseksi. Kuitenkin olen edellä viitatus Keinäsen ja Vuorelan tekemän tutkimuksen kanssa siitä samaa mieltä, ettei tämä sulje pois sitä toteutustapaa, jossa vaihtoehtoisetkin sääntelykeinot hyvine ja huonoine puolineen tuotaisiin esiin myös lopullisessa hallituksen esityksessä. Näin niiden punninta olisi kaikille läpinäkyvää. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen asema vartenotettavina vaihtoehtoina ei ainakaan tästä nykyisestä toteutustavasta saa tukea.

²⁸⁰ Keinänen, Vuorela 2015, s.182.

²⁸¹ Keinänen, Vuorela 2015, s.182.

²⁸² Keinänen, Vuorela 2015, s.183.

²⁸³ Keinänen 2020.

4.6 Toimeenpano

Lainvalmistelun laadun kannalta on tärkeää varmistaa, ettei se aiheuta myöskään sääntelyn kohteille turhaa kuormitusta. Tähän päästään varaamalla tarpeeksi resursseja, jotta voidaan saavuttaa tavoitteiden vaatima tarkoituksenmukainen sääntely. Pahimmillaan lainvalmistelulla tuotetaan säädäntöä, mikä on päällekkäistä, epäyhtenäistä toimeenpanon kannalta tai jopa ristiriitaista muun sääntelyn kanssa ja siitä johtuen aiheuttaa lisätoita sääntelyn kohteena oleville.²⁸⁴ Samaan kohteeseen vaikuttavien lakiuudistusten yhteensovittamisessa on havaittu ongelmia, eikä tätä ole välttämättä otettu huomioon itse esityksessä tai sen perusteluissa²⁸⁵.

Toimeenpanossa ei ole saavutettu hyvän lainvalmistelun periaatteita. Periaatteen toteutumista helpottaisi valtioneuvoston yhtenäinen lainvalmistelun resurssi tai entistä toimivammat lainvalmistelun raportointiohjelmat, joiden avulla ministeriöiden olisi helpompi havaita samaan kohteeseen vaikuttavia lakialoitteita eri ministeriöiden välillä. Valtioneuvoston yhteistä lainvalmisteluresurssi on nostettu esiin valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämiseen tähdänneen työryhmän ehdotuksissa 2019. Resurssi helpottaisi lainvalmistelun koordinointia valtioneuvoston sisällä sekä vahvistaisi pääministerin edellytyksiä johtaa lainvalmistelua.²⁸⁶

Organisoitu valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi saattaisi tuoda helpotusta moniin ongelma-kohtiin sekä samalla jakaa tietoa yli organisaatio rajojen. Lainvalmistelusta ja sen laadusta vastaavat ministeriöt. Ministeriöt ovat osaltaan kehittäneet lainvalmistelun laatua ja hyviä valmistelukäytäntöjä. Lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuden ja koordinoinnin ministeriöiden välillä, olisi kuitenkin hyvä jatkossa tapahtua oikeusministeriön yhteistyöryhmän näkemyksen mukaan poikkihallinnollisen toimielimen kautta. Toimielin voisi tukea ministeriöitä niiden omassa lainvalmistelun kehitystyössä. Lisäksi toimielin toimisi keskustelufoorumina lainvalmistelun kehittämishankkeille, edistäisi paremman sääntelyn ohjelmia kansallisella ja EU-tasolla sekä pitäisi yllä keskusteluyhteyksiä muihin alan toimijoihin.²⁸⁷

²⁸⁴ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.12.

²⁸⁵ Pöysti 2019, s.9.

²⁸⁶ Valtioneuvoston kanslia 2019, s.9.

²⁸⁷ Oikeusministeriön julkaisuja 2019, s.31.

4.6.1 Prosessin hallinta

Lainvalmistelu sisältää prosessina monia vaiheita alkaen esivalmistelusta ja päättyen lopulta lain voimaantuloon, täytäntöönpanoon ja seurantaan²⁸⁸. Erityisesti laajempien säädösehdotusten yhteydessä nousee ongelmaksi prosessin kokonaisvaltainen hallinta ja ohjaaminen. Lisäksi lisäselvityksiä saatetaan joutua tilaamaan valmisteluun osallistumattomilta tahoilta, mikä entisestään luo haasteita prosessin hallintaan.²⁸⁹ Tällä hetkellä lainvalmistelu on liian hajautunutta valtioneuvoston sisällä ja siksi päällekkäisyyksiä pääsee syntymään ja samalla jo valmiiksi niukkoja resursseja valuu hukkaan. Laajojen osa-alueiden hallintaa voidaan helpottaa digitaalisia työvälineitä kehittämällä. Tekoäly ja automaatio nähdään jatkossa oleellisena osana lainvalmistelijan työtä ja sen koordinoinnin apuna.²⁹⁰

Suunnitelmallisuus lainvalmistelussa on edellytys sille, että laajat yhteiskunnalliset uudistukset voidaan viedä hyvän lainvalmistelun periaatteiden vaatimalla tavalla läpi. Suunnitelmallisuus on edellytys sille, että ministeriöiden välinen yhteistyö ja resurssit saadaan tehokkaasti toteutettua. Prosessin läpivientiä helpottaisi jokaisesta lainvalmisteluhankkeesta laadittava hankesuunnitelma.²⁹¹

4.6.2 Lainvalmistelun johtaminen

Lakihankkeen sisältö ratkaistaan pääasiassa ministeriössä, sillä eduskunnassa muutoksia hallitukseen esityksiin tulee kohtalaisen vähän. Linnainmaa näkee artikkelissaan, että ainoastaan poliittisesti kiinnostavat lakihankkeet nauttivat ministeriön johdon paimentamisesta ja muut julkisen keskustelunkin ulkopuolelle jäävät lainvalmisteluhankkeet, jäävät vastuuvirkamiesten vastuulle. Tosiasiassa näissä tapauksissa saattaa jopa yksittäisen virkamiehen valta olla ratkaiseva lain sisällön kannalta. Asia ei ole ongelmaton, sillä yksittäisellä virkamiehellä saattaa olla valmisteilla olevasta laista henkilökohtainen näkemys, joka ei välttämättä vastaa täysin yleistä etua ja valtioneuvoston linjausta. Virkamiesten itsensä mielestä hallituksessa luotetaan liian vahvasti siihen, että virkamiehet ovat tutustuneet huolella

²⁸⁸ Oikeusministeriö 2004, s.8.

²⁸⁹ Keinänen, Vuorela 2010, s.188.

²⁹⁰ Valtioneuvoston kanslia 2019, s.11.

²⁹¹ Valtioneuvoston kanslia 2019, s.10.

hallitusohjelmaan ja noudattavat sen suuntaviivoja työssään. Olisi kuitenkin tärkeää onnistuneen johtamisen kannalta suorittaa jatkuvaa seuranta ja kehittää siihen sopivia mittareita, jotta hallitusohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa kokonaisuudessaan.²⁹²

Eduskunnan ja valtioneuvoston välistä vuorovaikutusta tulisi tiivistää ja tehostaa monella eri tasolla. Strateginen puhelu eduskunnan valiokuntien sekä asianomaisen ministeriön väillä sekä entistä parempi lainsäädäntösuunnittelu olisivat edellytyksiä johdonmukaisemman lainsäädännön säätämiseksi.²⁹³ Kuten tutkielmassa jo aikaisemmin nostettiin esiin, on jopa tapauksia, joissa ministeriö ei ole lainkaan huomionnut eduskunnan valiokuntien mietintöjä valmisteilla olevaa lainsäädäntöä koskien. Tämä on johtanut perustuslakivaliokunnan huomautuksiin sekä ministeriöille että heidän toimintaansa valvovalle oikeuskanslerille.

Lakihankkeet etenevät usein lähinnä virkamiestasolla, eikä poliittinen johto juurikaan käytännössä osallistu valmistelutyöhön. Olisi tärkeää löytää sellainen johtamismalli, missä poliittisesti vähemmän kiinnostavissa hankkeissa ei virkamiesten valta pääsisi turhaan kasvamaan. Hyvän lainvalmistelun periaatteet vaarantuvat, jos eri ministeriöiden virkamiesten yhteistyökyky riippuu lähinnä kyseisten virkamiesten menettelytavoista ja keskinäisistä suhteista.²⁹⁴ Linnainmaa nostaa yhtenä esimerkkinä hallitusohjelmaan sisältyvät norminpurkutavoitteet. Hänen mukaansa on luonnollista, että virkamiehet kokevat haastavaksi tai jopa mahdottomaksi purkaa itse aikanaan laatimiaan säännöksiä.²⁹⁵ Normienpurku pelkkänä mekaanisena säädöstaakan vähentämisenä, ei yksiselitteisesti johda kohti parempaa lainvalmistelua. Mielekkäämpää olisi parantaa olemassa olevien säädösten laatua sekä samalla ottaa lainvalmistelussa entistä huolellisempaan tarkasteluun aikaisempi lainsäädäntö ja sen merkitys valmisteilla olevaan asiaan.²⁹⁶

4.7 Aikataulutus

Hallituksen esitysten painottuminen on luonnollista silloin, kun kyseessä on laaja kokonaisuus, minkä valmistelu vaatii enemmän aikaa. Osa vaalikauden loppuun painottuvasta ruuhkasta johtuu kuitenkin siitä, ettei lainsäädäntötyötä suunnitella ja johdeta tarpeeksi tehokkaasti

²⁹² Linnainmaa 2017.

²⁹³ Pöysti 2019, s.10-11.

²⁹⁴ Linnainmaa 2017.

²⁹⁵ Linnainmaa 2017.

²⁹⁶ Pöysti 2019, s.1.

vaalikauden mittaiseksi tai jopa sen ylittäväksi. Hallituksen esitykset jakautuvat valmistelun sekä eduskuntakäsittelyn kannalta toisin kuin on tarkoitettu pitkäjänteisen suunnittelun ja johtamisen puutteista johtuen.²⁹⁷

Salaisella lainsäädännöllä tarkoitetaan tilannetta, missä lainsäädäntö on astunut voimaan, mutta sen käyttö on vaikeaa. Kaiken lainsäädännön tulee lähtökohtaisesti aina olla julkista, mutta esimerkiksi ajallisista, kielellisistä, taloudellisista tai teknisistä syistä johtuen näin ei aina valitettavasti ole. Tästä on viime vuosina tingitty erityisesti vuodenvaihteen lakiruuhiin yhteydessä.²⁹⁸ HELO:ssa huomautetaan erikseen ottamaan huomioon vaalikausien lopun lakiruuhiin, joten lainvalmisteluun osallistuvat ovat varmasti tietoisia tilanteesta.

Viime vuosina ovat sote- ja maakuntauudistus herättäneet julkisuudessaakin paljon keskustelua vaalikauden viimeisen vuoden tiukkaan aikatauluun liittyen. Aihetta ovat haastattelussa kommentoineet valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen, hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää ja oikeustieteen professori Juha Lavapuro. Ojaseen näkemyksen mukaan sote- ja maakuntapakettien kohdalla valtioneuvosto on ottanut ”kyseenalaisen kiireellisiä askelmerkkejä”. Valiokuntien kuulemiset järjestetään hänen mielestään niin nopeassa aikataulussa, että laajoihin lakipaketteihin on asiantuntijankin haasteellista perehtyä. Mäenpää nostaa esille kiireen ohella kyseisen lakipaketin poikkeuksellisen laajuuden ja hän epäileekin, ettei koko maasta löydy henkilöä, joka siihen olisi täysin pystynyt perehtymään. Myös Lavapuro pitää eduskunnan tilannetta täysin poikkeuksellisenä. Hän ei näe, että kiireelle olisi mitään aitoa syytä, vaan ongelman itselleen luonut valtioneuvosto itse. Lavapuron näkemys on, että jokin muu asia kuin tarve käsitellä asiat huolellisesti ja asianmukaisesti läpi, ajaa nyt kaiken muun edelle.²⁹⁹

Lainvalmistelun aikataulutusta on kritisoitu useaan otteeseen viime aikoina. Lainvalmistelulle varattua aikaa on yleisesti pidetty riittämättömänä, jotta valmistelu voitaisiin toteuttaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Kiireessä valmistelun osa-alueet esimerkiksi kuuleminen ja vaikutusarvioinnit saattavat jäädä liian heikolle huomiolle tai ne ovat jätetty kokonaan huomiotta. Kuulemiseen liittyen lausuntoaajat ovat joissakin tapauksissa erittäin lyhyitä ja pääosa siitä saattaa sijoittua heinäkuulle, mikä saattaa kostautua myöhemmin hankkeen etenemisen hidastumisena tai jopa pysähtymisenä. Ministeriöt ovat toistuvasti

²⁹⁷ Pöyry 2019, s.6.

²⁹⁸ Saarenpää 1997, s.275-276.

²⁹⁹ Lakka 2018.

saaneet tästä huomautuksia oikeuskanslerilta.³⁰⁰ Myös tutkielmassa nousee toistuvasti esiin aikataulutuksiin liittyvät kysymykset. Niiden ongelmat heijastuvat laajalti lainvalmistelussa ja heikentävät huolestuttavasti hyvän lainvalmistelun periaatteiden toteutumista ja sitä myöten laadukkaan lainsäädännön valmistumista.

Poliittisesti paljon toisistaan eriäviä mielipiteitä herättävät lainvalmisteluhankkeet ovat ministerien näkökulmasta parempi saada käsiteltyä heidän oman toimikautensa aikana. Näin ollen toiminnasta syntyy painetta aikataulujen suuntaan, varsinkin jos kyse on laajasta hankkeesta tai ollaan lähestymässä vaalikauden loppua. Jos esimerkiksi vaalikauden päätyttyä uusien vaalien tulos johtaa puoluesuhteiden muuttumiseen, voi olla todennäköistä, että seuraavalla vaalikaudella lakiuudistusta lähdetään suuntaamaan toisen poliittisen kannan mukaiseen suuntaan. Näin ollen oman näkemyksensä mukainen lainsäädännön uudistaminen saadaan varmistettua saattamalla lainvalmisteluprosessi päätökseen ennen vaalikauden päättymistä. Seuraavaksi käsitelen maakuntavaaleihin liittyvän säädännön aikataulukysymyksiä hieman tarkemmin. Maakuntavaaleja koskevassa keskustelussa nousee vahvasti esille lainvalmisteluun liittyvä poliittinen ulottuvuus.

Case: Maakuntavaalit

Lainvalmistelun aikataulutukseen liittyvä keskustelu on käyty viime päivinä hallituksen valmistelemaan laajempaan maakuntauudistukseen kuuluvien maakuntavaalien ympärillä. Keskustelussa nousee esille poikkeuksellisen tiukka ja siten hyvän lainvalmistelun periaatteet haastava aikataulu, johon valmistelun keston venyminen on johtanut, asettaen samalla eduskunnan aikataulullisesti hankalaan tilanteeseen.

Maakuntauudistukseen ja maakuntavaaleihin liittyen on yhtenä lainvalmisteluun liittyvänä erityispiirteenä noussut esiin poikkeukselliset ratkaisut. Euroopan neuvoston asiantuntijaelimen Venetsian komission suosituksessa, mikä sisältyy vaaleja koskevaan hyvän käytäntöjen koonnokseen, on suositeltu, että vaalilainsäädännön perussäännösten, kuten vaalijärjestelmää itseään, vaaliviranomaisen kokoonpanoa ja vaalipiirien rajoja koskevien säännösten, ei tulisi olla muutettavissa vähempää kuin vuosi ennen vaaleja, ellei niitä ole

³⁰⁰ Pöysti 2019, s.10.

kirjoitettu perustuslain tasoiseen säännökseen³⁰¹. Maakuntauudistus pitää sisällään maakuntavaaleja koskevaa lainsäädäntöä.

Suomi tulee näillä näkymin rikkomaan tätä suositusta, jos maakuntavaaleja koskeva aikataulutus ei muutu tämän hetken suunnitelmasta. Vaalit on suunniteltu pidettäväksi 28. lokakuuta 2018 sunnuntaina, vaikka niitä koskevasta säännöstöstä päätetään tämänhetkisen suunnitelman mukaan vasta heinäkuun alkupuolella sote-lakien käsittelyn yhteydessä. Alun perin ehdottomaksi takarajaksi lakien voimaantumiselle oli sovittu heinäkuun alku 2018. Nyt kuitenkin oikeusministeriön vaalijohtajan Arto Jääskeläisen mukaan heinäkuun alku ei olekaan täysin ehdoton takaraja, sillä virkamiehet voivat keksiä luovia ratkaisuja päätösten toimeen panemiseksi.³⁰² Jääskeläisen Aamulehdelle antaman lausunnon mukaan kyse on kuitenkin vain Euroopan neuvoston suosituksesta, eikä sen voimakkaammasta instrumentista.³⁰³ Ratkaisu on saanut osakseen kritiikkiä, erityisesti oppositiopuolueiden suunnalta.

Muun muassa kansanedustaja Anders Adlercreutz (Suomen ruotsalainen kansanpuolue) muistuttaa, että kyseessä on itsenäisen Suomen historian suurin uudistus, eikä lainvalmistelun keskeisiä periaatteita tulisi peukaloida, sillä näillä toimilla voi olla kauaskantoisia vaikutuksia. Hänen mielestään vaalit ansaitsevat demokratiaa kunnioittavan aikataulun. Hänen mukaansa Suomi on itse tähän asti vaatinut, että muut maat noudattavat Venetsian komission linjauksia, mutta silti valtioneuvosto on tällä kertaa valmis joustamaan niistä. Adlercreutzin mukaan kyse on valtapelistä mikä on johtanut epärealistiseen aikatauluun, sillä uudistus nauttii eduskunnassa enää hyvin heikkoa tukea.³⁰⁴

Kansanedustaja ja Vasemmistoliiton puheenjohtaja Li Andersson näkee maakuntavaalien siirtämisen välttämättömänä tässä tilanteessa. Hänen mukaansa eduskunnan on mahdotonta perehtyä uudistukseen kunnolla siihen varatussa äärimmäisen tiukassa aikataulussa.³⁰⁵ Andersson katsoo, että ainut keino toteuttaa vaalit kansainvälisten suositusten mukaisesti, on siirtää niitä myöhäisempään ajankohtaan. Hänen mukaansa oikeusministeriön vaalijohtaja Arto Jääskeläisen kuvaamat ”luovat ratkaisut” ovat vastoin demokratian pelisääntöjä.³⁰⁶

Myös hallituspuolueiden puolelta on esitetty näkemyksiä vaalien siirtämisestä. Kansanedustaja Timo Heinonen (Kansallinen Kokoomus r.p.) toteaa, että koska valmistelua ei saada loppuun

³⁰¹ The Venice Commission 2002, s.10.

³⁰² Miettinen 2018.

³⁰³ Rajala 2018 ja Oikeusministeriö 2016, s.1.

³⁰⁴ Adlercreutz 2018.

³⁰⁵ Virkkunen 2018.

³⁰⁶ Turun Sanomat 2018.

alkuperäisen aikataulun mukaisesti kesäkuun lopussa, tulee maakuntavaalit väistämättä siirtää keväeseen 2019. Hän näkee tämän ainoana vaihtoehtona saattaa työ huolellisesti loppuun. Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen (Suomen Keskusta) on puolestaan sitä mieltä, ettei maakuntavaaleja ole mahdollista siirtää keväeseen 2019 eduskuntavaalien yhteyteen. Hänen näkemyksensä mukaan maakuntavaltuutetuille ei jäisi tarpeeksi aikaa perehtyä asioihin koskien maakunnan hallinnon perustaa, taloutta, johtamisjärjestelmää yms., jos he aloittavat työnsä vasta kesäkuussa 2019.³⁰⁷

Maakuntavaaleja koskevassa esimerkissä nousee vahvasti esiin hyvän lainvalmistelun periaatteista toimiva aikataulutus. Lainvalmistelua ei useinkaan ole mahdollista toteuttaa liian tiukassa aikataulussa niin, että se täyttäisi kaikki sille asetetut laatuvaatimukset. Resurssit, sekä ajalliset että henkilöstöön liittyvät, tulee aina huomioida valmistelukokonaisuuksien yhteydessä ja varmistaa niiden riittävyys.

4.8 Ammattitaito ja resurssit

Käytettävissä olevien resurssien määrä näkyy selvästi lainvalmisteluprosessin etenemisessä ministeriöissä ja siksi resurssien riittävyyteen ja pätevyys tulisi eduskunnan valiokuntien mietintöjen pohjalta kiinnittää erityistä huomiota³⁰⁸. Ministeriöiden johto on viime kädessä vastuussa siitä, että lainvalmistelutyö on toteutettu suunnitelmallisesti ja organisoidusti sekä siitä, että resursseja on työhön varattu tarvittava määrä³⁰⁹.

Hyvän lainvalmistelun periaatteisiin kuuluu yhtenä osana lakia valmistelevien virkamiesten ammattitaitoisuus. Hyvän suunnittelun vaatimukset ovatkin viime vuosina yhä enemmän alkaneet kohdistua lainvalmistelijan ammattivaatimuksiin. Lainvalmistelija nähdään yhteiskuntapoliittisessa suunnitteluroolissa, mikä asettaa uudenlaisia velvoitteita koko lainvalmisteluun. Lainvalmistelijat näkevät mahdollisuutensa vaikuttaa käytännössä yhteiskuntapolitiikkaan olemattomina, sillä poliittiset linjaukset koskien sääntelyhanketta, on tehty jo ennen kuin se saapuu valmistelijan pöydälle. Varsinaiselle luovalle

³⁰⁷ Miettinen 2018.

³⁰⁸ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.9-11.

³⁰⁹ Savolainen 2017. (b)

yhteiskuntapoliittiselle suunnittelulle jää yhä vähemmän sijaa nykyään, mikä johtuu lainvalmistelijan työtä ohjaavien laatustandardien ja ohjeistuksien jatkuvasta kehittämisestä.³¹⁰

Lainvalmisteluun liittyvää opetusta on joissain määrin Suomessa saatavilla osana oikeustieteen opintoja eri yliopistoissa. Kuitenkaan sellaista opetusta, joka mahdollistaisi toimimisen lainvalmistelijana heti valmistumisen jälkeen, ei ole saatavilla. Käytännössä valmiudet työskennellä lainvalmistelun parissa hankitaan työssä oppimalla käytännön lainvalmistelussa tai valtioneuvoston järjestämässä koulutuksessa. Myös yksittäiset ministeriöt järjestävät omia koulutuksiaan lainvalmisteluun liittyen. Esimerkiksi valtioneuvoston järjestämät lainvalmistelun perus- ja jatkokurssi ovat kärsineet erityisesti osaavien kouluttajien puutteesta. Pääsääntöisesti kouluttajina ovat toimineet oikeusministeriön virkamiehet muiden tehtäviensä ohella. Tästä johtuen valtioneuvoston kanslian tekemässä ehdotuksessa liittyen lainvalmistelun kehittämiseen, onkin yhdeksi kehittämiskohteeksi nostettu kouluttajaverkoston laajentaminen sekä koulutusvastuun jakaminen laajemmalle ryhmälle. Lisäksi ministeriöiden oman toimialansa kysymyksiin liittyvien koulutusten järjestämisvastuuta tulisi lisätä, tilaisuuksia järjestää entistä systemaattisemmin sekä yleisesti kartoittaa koulutustarpeita ministeriössä tehokkaammin.³¹¹

4.8.1 Lainvalmistelijan ammattitaito

Lainvalmisteluun liittyvä ammattitaito ja koulutus ovat viime vuosina olleet paljon esillä. Ministeriöiden työntekijöille on ollut tarjolla lainvalmistelu koulutusta, mutta sitä ei ole pystytty aina tarjoamaan riittäviä määriä, sillä ministeriöiden lainvalmistelijoissa on ollut paljon vaihtuvuutta. Lisäksi lainsäädäntöympäristö on monimutkaistunut ja lainvalmistelun laadulle on asetettu entistä enemmän vaatimuksia, mitkä osaltaan ovat lisänneet koulutuksen kysyntää.³¹²

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Vihervuoren mukaan on havaittavissa, että virkamieskunnassa osaaminen ja erikoistuminen on nykyään pilkottu niin pieniin palasiin, että laajempi näkemys ja osaaminen alkavat olla kateissa. Vaarana on, että liian kiireellisten aikataulujen vuoksi päädytään pienempiin yksittäisiin palasiin, jotka tarkoituksettomasti

³¹⁰ Keinänen, Vuorela 2015, s.194.

³¹¹ Valtioneuvoston kanslia 2019.

³¹² Oikeusministeriön julkaisuja 2019, s.21.

aiheuttavat häiriötä toimiviin oikeudellisiin kokonaisuuksiin ja erikoistutaan entistä suppeampiin kokonaisuuksiin. Vuoden 2016 aikana joutui hallinto-oikeus antamaan ministeriöille useampia lausuntoja vireillä olevia lakihankkeita koskien. Niissä toistui vaatimus paremmasta lainvalmistelun tasosta sekä vähemmästä kiireestä.³¹³ Lisäksi osaaminen on jakautunut epätasaisesti merkittävien lainsäädäntöhankkeiden kesken³¹⁴.

Perustuslakivaliokunta on nostanut esille huolensa ammattitaitoisten lainvalmistelijoiden riittävydestä. Ministeriöiden tulisi pitää huoli kokoneiden lainvalmistelijoiden riittävydestä sekä huolehtia uusien riittävästä perehdyttämisestä ja kouluttamisesta.³¹⁵ Oikeusministeriön tekemässä tutkimuksessa koskien vuoden 2018 lainvalmistelua ministeriöistä kuudessa koettiin puutteita henkilöstön osaamiseen liittyen. Merkittäviä ammattitaitoon liittyviä puutteita nähtiin yhdessä ministeriössä, kun taas viisi ministeriötä koki osaamisen tason lainvalmistelussa riittäväksi.³¹⁶

4.8.2 Henkilöstöresurssit

Pääministerinä toiminut Juha Sipilä nostaa esiin blogikirjoituksessaan ministeriöiden niukat resurssit lainvalmistelussa. Hän korostaa resurssien kohdentamisen ja tehokkaan käytön tärkeyttä. Vaikka hänen mukaansa ministeriöiden välinen yhteistyö on laajojen lakiuudistusten myötä parantunut, on ministeriöiden välisessä resurssien yhteiskäytössä edelleen puutteita. Tässä vuoden 2016 blogikirjoituksessaan silloinen pääministeri Sipilä pohtii jopa yhtenäisen valtioneuvoston ajatusta muun muassa juuri lainsäädännön resurssien tehokkaamman käytön mahdollistamiseksi.³¹⁷

Oikeusministeriön vuotta 2018 koskevassa tutkimuksessa selvisi, että kahdeksan ministeriötä koki lainvalmisteluun varatun ajan riittävydessä merkittäviä puutteita ja loput neljä nekin vähäisiä puutteita. Henkilöstöresursseissa lainvalmistelussa ministeriöistä kymmenessä koettiin vähäisiä puutteita, yhdessä merkittäviä puutteita ja vain yhdessä ministeriöissä koettiin resurssit siltä osin riittäviksi.³¹⁸

³¹³ Savolainen 2017 (a).

³¹⁴ Pöysti 2019, s.10.

³¹⁵ Oikeusministeriön julkaisu 2019, s.21. (PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp)

³¹⁶ Oikeusministeriön julkaisu 2019, s.25.

³¹⁷ Sipilä 2016.

³¹⁸ Oikeusministeriön julkaisu 2019, s.25.

Valtiovarainministeriön tekemässä tutkimuksessa 2017 selvitettiin yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytyksiä ja niiden parantamista. Tavoitteena olisi lisätä yhtenäisemmän henkilöstöpolitiikan avulla, henkilöstön liikkuvuutta ja työkiertoa sekä yhtenäistää valtioneuvoston palkkausjärjestelmää.³¹⁹ Tutkimuksen mukaan tulisi hyvän lainvalmistelun periaatteita noudattamista korostaa sekä poliittisella, että virkamiestasolla. Jotta nämä periaatteet voidaan taata, tulisi työryhmän arvion mukaan erityisesti suurissa, yhteiskunnallisesti merkittävissä ja laajakantoisissa lakihankkeissa kehittää komiteatyöskentelyä. Näin voitaisiin vastata tältäkin osin valtioneuvoston tavoitteiden mukaisesti paremman lainvalmistelun ja vaikutusarviointien tavoitteisiin sekä parantaa etutahojen kuulemistä.³²⁰ Tutkielmassa on aikaisemminkin nostettu esiin valtioneuvoston yhteisten henkilöstöresurssien käyttöönotto. Tämä lisäisi lainvalmistelun yhtenäisyyttä, vähentäisi päällekkäisyyksiä ja vahvistaisi ammattitaitoa lainvalmistelun erityiskysymyksissä kuten EU-oikeudessa.

Lisäksi työryhmän mielestä tulisi ministeriöihin, valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta, perustaa lainsäädäntöjohtajan virka. Syvällisesti lainvalmisteluun perehtynyt lainsäädäntöjohtaja voisi toimia kansliapäällikön tukena lainvalmistelutyön kehittämisessä. Työryhmän mukaan ministeriöiden tulisi pystyä turvaamaan hyvä lainvalmistelu kiireellisyyttä vaativissa tilanteissa.³²¹ Oikeusministeriön voimavarojen lisääminen olisi työryhmän mukaan perusteltua, sillä siten oikeusministeriö pystyisi entistä paremmin avustamaan muita ministeriötä valtiosääntöoikeutta sekä muuta julkisoikeutta koskevissa kysymyksissä.³²² Oikeusministeriö on keskeisessä asiantuntijaroolissa edellä mainituissa kysymyksissä sekä yleisessä lainvalmistelun kehittämistä koskevassa koordinoinnissa valtioneuvostossa. Jotta yhteistyö oikeusministeriön ja muiden ministeriöiden välillä olisi mahdollisimman tuloksellista, tulisi ministeriöiden lainvalmistelun valmiudet ja henkilöstöresurssit turvata.³²³

Resurssien näkökulman kannalta tämä toisi selkeästi kaivattua asiantuntija-apua ministeriöille. Tällä hetkellä oikeusministeriöllä ei kuitenkaan tutkimuksen tehneen työryhmän mukaan ole resursseja kuvailtuun laajempaan lainvalmisteluhankkeiden avustamiseen muissa ministeriöissä. Myös ministeriöiden väliset toimivaltarajat tulevat joissain kysymyksissä vastaan, sillä jokainen ministeriö vastaa omasta lainvalmistelustaan. Mahdollisuutta siirtää

³¹⁹ Valtioneuvosto 2017, s.3.

³²⁰ Valtiovarainministeriö 2017, s.8.

³²¹ Valtiovarainministeriö 2017, s.33.

³²² Valtiovarainministeriö 2017, s.14.

³²³ Valtiovarainministeriö 2017, s.33-34.

lainvalmistelijoita tarpeen vaatiessa ministeriöstä toiseen, on esitetty helpottamaan satunnaista resurssipulaa. Viime vuosien toimintamenosäästöt ovat johtaneet siihen, ettei ministeriöt käytännössä pysty vastaamaan kasvavaan työmäärään asianmukaisesti. Tämä resurssipula heijastuu lainvalmistelussa useisiin eri osa-alueisiin, esimerkiksi työryhmävalmisteluun osallistumisessa, lausuntojen antamiseen lakiehdotuksista sekä eduskunnan valiokuntien avustamiseen.³²⁴

4.8.3 Taloudelliset resurssit

Lainvalmistelun resursseihin liittyvät lainvalmistelijoiden työpanoksen ja osaamisen lisäksi taloudelliset ja tekniset resurssit. Taloudelliset resurssit kytkeytyvät vahvasti työpanokseen henkilöstön palkkaamisen kautta ja osaamiseen koulutusmahdollisuuksien tarjoamisen kautta. Taloudelliset resurssit liittyvät esimerkiksi ulkopuolisen asiantuntija-avun tai muun selvitystyön hankkimismahdollisuuksiin. Ministeriön johto on avain asemassa siinä, kuinka taloudellisista paineista johtuen koko ajan niukkenevat resurssit saadaan jaettua niin, että lainvalmistelulle asetetut tavoitteet saavutetaan. Jos paine saada tietty lainvalmisteluprosessi määräaikaan mennessä valmiiksi, esimerkiksi poliittisista syistä, tulisi lainvalmistelutyöhön pystyä panostamaan resursseja normaalia enemmän. Lainvalmisteluvaiheessa resurssien niukkuudesta johtuneet ”oikopolut” saattavat kostautua myöhemmässä vaiheessa viivytyksenä, jos niistä johtuneet virheet vaativat korjauksia tai jopa laajempaa uudelleen valmistelua.

Lainvalmistelun kärsiessä resurssipulasta, johtaa se helposti puutteelliseen lainvalmisteluun. Näin tuotettu uusi lainsäädäntö saa aikaan helposti lisäkustannuksia, koska virheiden korjaaminen on aikaan vievää työtä virkamiehille eduskunnassa tai ministeriössä. Huolestuttavimmissa tilanteissa työtunteja kuuluu lisäksi sellaisten lainsäädäntöhankkeiden parissa, joista tiedetään, ettei eduskunta niitä lopulta pysty säätämään. Näissä tilanteissa poliittinen paine ja kiire saada asiat esimerkiksi tietyn vaalikauden aikana valmistelua, syrjäyttävät lainvalmistelun keskeisimmät periaatteet.³²⁵

³²⁴ Valtiovarainministeriö 2017, s.34.

³²⁵ Sajari 2020. (c)

4.9 Lainvalmistelun kohtaama muu kritiikki

Yksi pohjoismaisen yhteiskunnan arvokkaimmista sosiaalisen pääoman lajeista on luottamus lakiin ja hyvään lainvalmisteluun³²⁶. Lainvalmistelun perimmäinen tarkoitus on sille asetettujen arvojen ja odotusten toteutumisesta yhteiskunnallisessa ongelmanratkaisussa. Laajempi yhteiskunnallinen todellisuus liittyy aina vahvana osana lainvalmistelun kehittämiseen sekä sen toteuttamiseen.³²⁷ Kaikesta tästä huolimatta, lainvalmistelu saa osakseen tasaisesti kritiikkiä. Erimielisyydet ovat yksi luonnollinen ja hyväksyttävä osa moniarvoisia yhteisöjä ja niiden toimintaa, myös lainlaadintaan liittyen. Parlamentaarisen demokratian oloissa nämä erimielisyydet ovat suhteellisen helppo tunnistaa, sillä niitä heijastelee lainvalmisteluun liittyen siihen osallistuvien poliittisten puolueiden ohjelmalliset ja menettelylliset eroavuudet. Lainsäädäntötoiminnassa eroavuudet voivat jyrkästi nousta esille monia eri osa-alueita, kuten esimerkiksi lähtötilannetta tai lakiuudistuksen tarvetta, arvioitaessa. Erimielisyydet saattavat vaikuttaa kielteisesti lakihankkeen etenemiseen ja jopa estää sen kokonaan. Toisaalta kritiikki taas pakottaa ottamaan lainvalmistelutyössä erilaiset mielipiteet tarkemmin huomioon ja siten parantavat valmistelun laatua laajentamalla tiedollista pohjaa ja lujittamalla siihen liittyviä perusteluja.³²⁸

OECD:n mukaan suomalaisen lainsäädännön yksi tunnusomainen ongelma on liiallinen yksityiskohtaisuus ja eriytyneisyys, mikä johtaa olosuhteiden muuttuessa tiheästi tarpeeseen tehdä säännösmuutoksia. Suomessa, kuten monissa muissakin maissa, yksi ongelma on saada hienot ohjelmat, ohjeet ja tavoitteet jalkautettua käytännön lainvalmistelutyöhön.³²⁹ Vuonna 2003 valmistuneessa maakohtaisessa raportissaan OECD on Suomen kohdalla hämmästellyt sitä, ettei maahan ole perustettu erillistä toimielintä kehittämään ja ohjaamaan säädösehdotusten vaikutusarviointia³³⁰. Raportin jälkeen Suomeen on perustettu huhtikuussa 2016 toimintansa aloittanut riippumaton lainsäädännön arviointineuvosto täyttämään juuri kyseistä tehtävää.

Vuonna 2015 Suomessa nousi esiin käsite ”normitalkoot”. Tuolloin eri puolueet julkaisivat jopa listoja niistä normeista, joista heidän mukaansa voitaisiin luopua. Jopa hallituksen kärkitavoitteeksi nostettiin Sujuvampaa lainsäädäntöä -hanke, minkä yhtenä osana oli tarkoitus

³²⁶ Pöysti 2019, s.1.

³²⁷ Pöysti 2019, s.11.

³²⁸ Tala 2005 (b), s.224-225.

³²⁹ Tala 2010, s.805-806.

³³⁰ Tala 2010, s.809.

lähteä purkamaan turhia normeja ja samalla keventää hallinnon työtaakkaa. Normienpurku – hankkeet etenivät erilaisina eri hallinnon aloilla eikä siihen saatu valtioneuvoston tasolta selkeitä ohjeistuksia. Ministeriöiden välillä oli selviä eroja painotuksissa. Toiset näkivät tärkeänä yleisen lainvalmistelun kehittämisen ja säädösten laadun, toiset taas byrokratian vähentämisen.³³¹ Myös normienpurkamisen kohteena olleesta ns. lainsäätelytaakasta on tehty tutkimuksia. Sillä viitataan lainsäädännön määrään, sen aiheuttamiseen kustannuksiin ulkopuolisille toimijoille, aikaan, vaivaan ja välillä psykologisiin vaikutuksiin. Pelkkä sääntelyn määrä ei ole yksisään syy sääntelyn vähentämiseen tietyllä osa-alueella, vaan normienpurkuun tulisi aina olla muita syitä.³³² Sääntelyä ei kuitenkaan tulisi ensisijaisesti nähdä vain taakan lähteenä, vaan sillä on aina pyrkimys myönteisiin vaikutuksiin. Myönteisiä vaikutuksia voivat olla terveyttä edistävät, yhteiskunnan vakautta ja ennustettavuutta, parantaa sosiaalista ja fyysistä turvallisuutta tai ympäristönsuojelua. Valitettavasti näiden myönteisten vaikutusten mittaamiseen ei ole kehitetty yhtä paljon käsitteistöä, mittareita tai muita arviointityökaluja.³³³

4.9.1 Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvosto on valtioneuvoston itselleen asettama ”vahtikoira”, jonka kannanottoihin valtioneuvosto ei pysty itse vaikuttamaan. Neuvoston lausunnot ovat olleet varsin kriittisiä ja niiden pohjalta on jouduttu tekemään jopa muutoksia sekä täydennyksiä lakiesityksiin.³³⁴ Linnainmaa näkee lainvalmistelun kehittämisessä kolme keskeistä aluetta, joita parantamalla voitaisiin merkittävästi parantaa myös lainvalmistelua: laadukas johtaminen, lainvalmisteluohjeisiin sitoutuminen ja konsernijohdon luominen. Konsernijohdolla hän tarkoittaa sellaista johtoa tai johtajaa, joka pystyisi ministeriörajat ylittävään lainvalmistelijat yhdistävään johtoon.³³⁵ Juuri näihin haasteisiin on esimerkiksi pyritty vastaamaan lainsäädännön arviointineuvoston avulla.

³³¹ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.28-29.

³³² Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.24-25.

³³³ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), 128-129.

³³⁴ Linnainmaa 2017.

³³⁵ Linnainmaa 2017.

Lainsäädännön arviointineuvoston työtehtäviin kuuluu aikaisemmin tutkielmassa useampaan otteeseen mainittu lakien jälkikäteinen arviointi, mutta tällä hetkellä sen resurssit eivät riitä tämän tehtävän toteuttamiseen³³⁶.

Arviointineuvoston toimintaedellytysten vahvistaminen antaisi sille paremmat mahdollisuudet käsitellä riittävän laaja-alaisesti yrityksiin, ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvia vaikutusarviointeja. Näiden kolmen eri osa-alueen mahdollisimman tasapuolinen käsittely ja painottaminen arviointineuvostossa heijastaa yhteiskunnan yleistä arvosta niitä kohtaan.³³⁷

4.9.2 Eduskunnan valiokuntien lausunnot

Eduskunnan valiokuntien lausunnot ovat osaltaan lainvalmistelua koskevaa kritiikkiä. Valiokuntamietintöjä tarkastelevassa tutkimuksessa havaittiin, että valiokunnat esittävät hallituksen esityksiin kohdistuvaa kritiikkiä noin viidessä prosentissa mietintöjä mitä voidaan pitää hyvin vähäisenä. Kritiikin kohdentuminen jaettiin seitsemään eri kokonaisuuteen: lainvalmisteluprosessi (35 %, osuus mietinnöistä, joissa kritiikkiä esitettiin), perustelut (33 %), vaikutukset (31 %), suhde muuhun lainsäädäntöön (16 %), lakitekniikka (12 %), täytäntöönpano (10 %) ja kuuleminen (6 %).

Lainvalmisteluprosessia koskeva kritiikki kohdistui suurimmilta osin aikataulutukseen ja ministeriön omaan valvontaan mikä kohdistuu lainvalmisteluprosessiin.³³⁸ Valiokuntaneuvoksille esitetystä kyselyssä nousi esille näkemys, että valiokuntien kritiikki saattaa kohdentua lainvalmisteluun, vaikka itse asiassa halutaan vastustaa koko hankkeen sisältöä. Valiokuntien mietinnöissä kritiikki painottuu lähinnä lainvalmisteluun eikä juurikaan poliittisiin ratkaisuihin.³³⁹ Tutkimuksessa nousi esille, ettei läheskään kaikkea valiokunnissa esiin tullutta kritiikkiä kirjata mietintöihin ylös. Kirjaamatta jää valiokuntien puheenjohtajille ja valiokuntaneuvoksille teetetyt kyselytutkimuksen pohjalta arvioiden erityisesti hallituspuolueiden taholta tullutta tai poliittisiin linjauksiin kohdistuvaa kritiikkiä.³⁴⁰

³³⁶ Keinänen, Heikkinen, Rinne 2019, s.18.

³³⁷ Valtioneuvoston kanslia 2018 (c), s.13.

³³⁸ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.7-8.

³³⁹ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.16.

³⁴⁰ Keinänen, Kilpeläinen 2013, s.18-19.

4.10 Tulevaisuuden näkymiä lainvalmisteluun

Valitettavasti hallitukset eivät ole osaltaan olleet kovin innokkaita ja sitoutuneita lainvalmistelun kehittämiseen. Omien hallitusohjelmien tavoitteiden saavuttaminen on yleensä noussut ylihallituskausien kestäväen lainvalmistelun kehittämisen edelle hallituksen pyrkimyksissä.³⁴¹ Lainvalmistelun kehittäminen vaatii tulevaisuudessa vahvan tahtotilan koko valtioneuvostolta. On selvästi havaittavissa, että pelkkä hyvän lainvalmistelun periaatteiden toistaminen erilaisten ohjeistusten muodossa ei riitä, vaan muutos tulisi myös sisäistää ja mahdollistaa esimerkiksi riittävien resurssien ja koulutuksen muodossa kaikille lainvalmistelutyötä tekeville.

Tulevaisuuden lainvalmistelussa osallisuuden vahvistaminen vaatii ympärilleen lisäksi hyviä prosesseja sen toteuttamiseen.³⁴² Nyky-yhteiskunnassa on mahdollisuus kerätä tietoa laajalti, mutta ongelmaksi nouseekin herkästi tiedon valtava määrä.

Jatkuva teknologian kehittäminen tuo myös etuja lainvalmisteluun. Sen avulla voidaan kerätä tietoa entistä nopeammin eri sidosryhmiltä, välittää tietoa ja varastoida tietoa lainvalmistelun tarpeita varten. Myös tekoäly nähdään yhtenä tulevaisuuden lainvalmistelun apuvälineenä. Toistaiseksi tekoälyn ja automaation käyttöä on vielä lainvalmistelussa vähäistä. Tekoälyä voidaan hyödyntää esimerkiksi aineiston keruussa ja aineiston mallintamisessa. Itä-Suomen yliopiston ja liikenne- ja viestintäministeriön tekemässä tutkimuksessa osoitettiin, että tekoälyä voidaan lainvalmistelussa hyödyntää esimerkiksi automaattisen johtolauseen tuottamisessa, lakitekstin viittausten automaattisessa tunnistamisessa sekä määritelmien ja relevanttien lainkohtien etsimisessä. Myös tiedon analysointi visuaalisesti ja uudenlaiset raportit sekä käyttöliittymät helpottaisivat laajojen lainvalmistelukokonaisuuksien hallintaa. Jotta tekoälyä voidaan käyttää lainvalmistelussa täysimittaisesti, vaatisi se datalähteiden ja työkalujen kehittämistä ja yhdenmukaistamista.³⁴³

³⁴¹ Keinänen 2020.

³⁴² Pöysti 2019, s.11.

³⁴³ Valtioneuvoston kanslia 2019, s.45-46.

5 PÄÄTELMÄT

Pro gradu tutkielman päämääränä oli selvittää ja määrittää hyvän lainvalmistelun periaatteet ja tutkia kuinka niitä käytännössä noudatetaan lainvalmistelussa. Periaatteiden määrittely vaati ensin tutustumista aihetta koskeviin käsitteisiin, sekä sen selvittämistä, mitkä ovat hyvän lainvalmistelun ja säädöksen ominaispiirteet, kuinka ne muodostuvat ja millaisia reunaehtoja perustuslaki sekä muu lainsäädäntö niille mahdollisesti asettavat. Vasta edellisen pohdinnan jälkeen oli mahdollista keskittyä tutkimaan, millaisin keinoin tavoitellut päämäärät pyritään saavuttamaan käytännön lainvalmistelutyössä.

Mahdollisimman monipuolista lähdeaineistoa hyödyntäen pystyttiin selvittämään, kuinka periaatteet käytännön lainvalmistelutyössä toteutuvat ja etsimään syitä aineiston pohjalta havaituille puutteille periaatteiden noudattamisessa. Aineistoon nojaten voidaan todeta, että hyvän lainvalmistelun periaatteet ovat laajalti hyväksytyjä ja ne nähdään perusteltuina lainvalmistelun kannalta, mutta niiden noudattamisessa on jopa merkittäviä puutteita. Tutkielman myötä on myös nähtävissä, että Suomessa vallitsee yhtenäinen käsitys siitä, mitä hyvä lainvalmistelu on ja kuinka siihen päästään. Juuri näihin tarpeisiin vastaavat hyvän lainvalmistelun periaatteet.

Tutkielmassa käydään läpi yksittäiset hyvän lainvalmistelun periaatteet ja selvitetään, miksi juuri ne ansaitsevan paikan periaatteiden listauksessa, kuinka kyseiset periaatteet tulee huomioida lainvalmistelussa, mihin niillä pyritään ja millaisia haittoja noudattamatta jättäminen voi lopullisessa säädännössä aiheuttaa. Pelkkä lista hyviä periaatteita ei kuitenkaan takaa laadukasta lainvalmistelua, vaan ne tulisi nähdä kiinteänä osana lainvalmistelun kaikkia vaiheita. Osa periaatteista vaatii toteutuakseen vahvempaa tukea ohjeistuksen tai jopa lainsäädännön muodossa, osa taas liittyy enemmän lainvalmistelun kanssa työskentelevien sidosryhmien asenteisiin ja arvotuksiin. Erilaiset entistä parempaan sääntelyyn tähtäävät ohjelmat ovat lisänneet suosiotaan 2000-luvulla ja niiden avulla on pyritty vahvistamaan hyvän lainvalmistelun periaatteiden asemaa osana lainvalmistelutyötä ja -kulttuuria. Enää lainvalmistelun laatua ja erityisesti lainsäädännön laatua ei nähdä pienen asiantuntijajoukon keskinäisenä keskustelunaiheena, vaan se on noussut itsenäiseksi poliittiseksi ohjelmaksi. Sääntelyn ja sen valmistelua koskevat ohjelmat eivät pyri korjaamaan kaikki ongelmia kerralla, vaan niissä on ymmärretty, että laadun kehittäminen on tämän aihepiirin kohdalla jatkuva prosessi, joka vaatii toistuvia korjausliikkeitä.

Hyvän lainvalmistelun periaatteiden sitovuus pohjautuu monissa kohdin erilaisiin ohjeistuksiin. Jotta niiden noudattaminen olisi entistä tehokkaampaa, tulee niistä entistä vahvemman johtamisen avulla muodostaa pysyvä tahtotila kaikkien lainvalmistelutyötä tekevien kesken. Osa periaatteista, kuten esimerkiksi perustuslaillisuuden valvonta, on jatkuvasti tarkemman ulkopuolisenkin tarkkailun alla, mutta osa periaatteista puolestaan vaatii lainvalmistelutyön parissa työskenteleviltä itsenäistä huomioimista ja tarkkailua toteutuakseen.

Hyvän lainvalmistelun periaatteisiin liittyvien aineistojen liiallinen hajautuminen yksittäisiin ohjeistuksiin, ei myöskään ole mielekäästä. Pro gradu tutkielmaa kirjoittaessa hahmottui hyvin, kuinka laajalle hyvän lainvalmistelun periaatteisiin liittyvä aineisto on levinnyt, ja kuinka paljon siihen liittyviä tutkimuksia, ohjeistuksia ja kannanottoja lopulta onkaan. Lisäksi periaatteiden noudattamiseen liittyvä lainvalmistelijan henkilökohtainen tai hänelle ohjeistettu tahtotila nousi aineistoista selvästi esille.

Lainvalmistelijan näkökulmasta hyvän lainvalmistelun periaatteet ovat selkeä runko työskentelyyn, mutta aineistojen pohjalta voidaan havaita, että niiden noudattamatta jättäminen esimerkiksi resurssipulasta johtuen, on jopa turhauttavaa käytännön lainvalmistelutyötä tekeväille. Koska yksittäisten hyvän lainvalmistelun periaatteiden tärkeydestä tai olennaisuudesta lainvalmistelun kannalta ei ole ristiriitaisia kannanottoja aineistossa, täytyy noudattamatta jättämisen johtua muista syistä kuin periaatteiden pitämisestä epäolennaisina lainvalmistelutyössä. On huolestuttavaa, kuinka paljon kritiikkiä aineistosta löytyi hyvien lainvalmistelun periaatteiden toteutumisesta käytännön lainvalmistelussa. Tutkielman alussa oli odotettavissa, että ongelmakohtia esiintyy, mutta niiden toistuvuus kritiikistä ja useista lainvalmistelun kehittämiseen tähtäävistä uudistuksista huolimatta yllätti. Aineiston pohjalta oli havaittavissa, että vaikka esimerkiksi kuulemiseen ja arviointiin on entistä enemmän haluttu panostaa lainvalmistelussa, ei työhön määrätty resurssit ole pysyneet vaatimusten tahdissa. Resurssipula vaivaa lainvalmistelua siinä missä muutakin julkishallintoa. Laadukasta lainvalmistelua ei kuitenkaan voida toteuttaa ilman riittävää ja ammattitaitoista virkamiesjoukkoa.

Lopuksi tutkielmassa on pyritty löytämään keinoja sekä lähdeaineistojen avulla, että itsenäisesti, siihen kuinka lainvalmistelussa päästäisiin parempiin lopputuloksiin hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta. Jatkossa olisi entistä paremmin pystyttävä monipuolisten ohjeistusten lisäksi varmistamaan, että lainvalmistelijoilla on resurssit ja ammattitaitoa niiden toteuttamiseen. Muuten uudistukset jäävät herkästi ikään kuin kellumaan

tyhjän päälle. Käytännönlainvalmistelutyön kannalta merkittävään rooliin nousee sitä yleisesti koskeva toimintakulttuuri sekä johtamiskulttuuri. Olisi tärkeää kehittää sellaisia toimivia järjestelmiä, jotka mahdollistaisivat entistä paremmin mahdollisten päällekkäisyyksien huomioimisen lainvalmistelussa ja kommunikaation parantaminen eri ministeriöiden välillä, tutkielmassa mainitun ministeriöiden yhtenäisen lainvalmisteluresurssin muodostaminen ja tietoteknisten sovellusten jalostaminen lainvalmistelutyötä tukevaksi. Nämä kaikki uudistukset olisivat sellaisia, joidenka avulla niukat resurssit saataisiin entistä tehokkaampaan käyttöön.

Hyvän lainvalmistelun periaatteiden tärkeys lainvalmistelutyössä on laajalti tunnustettu. Vaikka kaikella normimateriaalilla on rajansa ja lainsäätäjillä on aina lainvalmistelutyötä tehtäessä vain rajattu tietomäärä käytössään, voidaan hyvän lainvalmistelun periaatteiden vahvalla noudattamisella päästä entistä lähemmäksi hyvin valmisteltua, johdettua ja laadukasta lainsäädäntötyötä. Hyvän lainvalmistelun periaatteiden avulla on mahdollista säätää laadukasta lainsäädäntöä, joka täyttää ne tavoitteet, joita niille voidaan vahvimpana ja keskeisimpänä vallankäytön muotona demokraattisessa yhteiskunnassa antaa.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Eduskunnan tarkastusvaliokunta (2020). Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. *Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020*. Helsinki: Tarkastusvaliokunta.
- Ervasti, Kaijus (2017). *Lakimies, oikeus, yhteiskunta. Oikeus yhteiskunnallisena käytäntönä*. Helsinki: Edita Publishing.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen*. Helsinki: Talentum.
- Häyhä, Juha (1997). Johdanto, s.15–34 teoksessa Juha Häyhä (toim.) *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Jyränki, Antero (1997). Toiset työt, toiset menet, s.74–89 teoksessa Juha Häyhä (toim.) *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Jyränki, Antero (2003). *Valta ja vapaus*. Helsinki: Talentum.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.
- Kangas, Urpo (1997). Minun metodini, s.90–109, teoksessa Juha Häyhä (toim.) *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Kekkonen, Jukka (1997). Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini, s.131–150 teoksessa Juha Häyhä (toim.) *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Konttinen, Seppo (2014). *Lakien synty*. Helsinki: Siltala.
- Kuusela, Hanna, Ylönen, Matti (2013). *Konsulttidemokratia – miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Määttä, Kalle (2009). Oikeustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242*. Helsinki.
- Oikeuskanslerinvirasto. (2014). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2014*. Saatavilla osoitteesta: https://www.okv.fi/media/uploads/kertomukset/kertomus_vuodelta_2014/kertomus_vuodelta_2014_k_5_2015_vp.pdf (1.2.2018)
- Oikeusministeriö (2000). *Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämissuunnitelma II, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/2000*. Saatavilla osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75935/3m6eocmj2py.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (10.4.2018)
- Oikeusministeriö (2004). *Hallituksen esityksen laatimissuunnitelmat (HELO)*. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Saatavilla osoitteesta: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75847/hallituksen_esityksen_laatimissuunnitelmat.pdf?sequence=1&isAllowed=y (10.2.2018)

- Oikeusministeriö (2012 a). *Lainkirjoittajan EU-opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet*. Selvityksiä ja ohjeita 11/2012. Saatavilla osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76354/omso_11_2012_lainlaattijan_eu-opas_66_s.pdf?sequence=1 (14.2.2018)
- Oikeusministeriö (2012 b). *Oikeusministeriön kansalaisyhteiskuntalinjaus*. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2012. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-215-6> (19.5.2018)
- Oikeusministeriö (2015). *Arviomuistio Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistamisesta – Lausuntotiivistelmä*. Mietintöjä ja lausuntoja 58/2015. Saatavilla osoitteesta: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76624/omml_58_2015_helo_42_sivua.pdf?sequence=1&isAllowed=y (5.9.2018)
- Oikeusministeriö, vaalijohtaja Arto Jääskeläinen (2016). *Ensimmäisen maakuntavaalien toimittamisaikataulusta*. Muistio 17.11.2016. Saatavilla osoitteesta: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-107976.pdf> (7.5.2018)
- Oikeusministeriön julkaisuja (2019). *Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti, mietintöjä ja lausuntoja 2019:29*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2020). *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, OMO44:00/2020*. Saatavilla osoitteesta: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6319b68b-eb2a-4cf2-a88d-fdcf6b6773dd/baefc769-b84d-4035-a1b0-d4adba3b0bd0/ASETTAMISPAATOS_20200506143749.pdf (30.1.2021)
- Pakarinen, Auli (2011). *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253 2011. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Perustuslakivaliokunta (2007). *Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2007 vp – MINS 2/2007 vp*. Saatavilla osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_3+2007.pdf (4.3.2021)
- Perustuslakivaliokunta (2018). *Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 5/2048 pv – K 4/2018 vp*. Saatavilla osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_5+2018.aspx (4.3.2021)
- Perustuslakivaliokunta (2021). *Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 4/2021 vp*. Saatavilla osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_4+2021.aspx (23.3.2021)
- Pöyhönen, Juha (1997). *Filosofia – minun metodini?*, s.245–260 teoksessa Juha Häyhä (toim.) *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Pöysti, Tuomas (2011). *Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste*. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset. 05/2011. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Pöysti, Tuomas (2019). *Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa*. Oikeuskanslerinvirasto, Tiedotteet ja puheenvuorot. 05/2019. Helsinki: Oikeuskanslerinvirasto.

- Rantala, Kati, Alasuutari, Noora, Järvikangas, Inka, Saarenpää, Karolina (2019). *Ihmisaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin*. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 05/2019. Saatavilla osoitteesta:
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/300613> (27.11.2020)
- Rasilainen, Aki (2004). *Oikeudellinen argumentointi politiikassa – Suomalaisen legalismin poliittinen historia*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Saarenpää, Ahto (1997). Kadonneet systeemit, s.261–278 teoksessa Juha Häyhä (toim.) *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Saraviita, Ilkka (2011). *Perustuslaki*. Helsinki: Talentum.
- Tala, Jyrki (2001). *Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Tala, Jyrki (2005 a). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita.
- Tala, Jyrki (2005 b). *Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta*. s.217–236 teoksessa Jyrki Tala – Kauko Wikström (toim.), *Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005*. Turku: Turun yliopisto.
- Tala, Jyrki (2010). *Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat*. s.63–81 teoksessa Keinänen, Antti – Kilpeläinen, Mia – Väättäen, Ulla (toim.), *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus*. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.
- Tala, Jyrki (2012). *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Tolonen, Hannu (1997). *Oikeus ja sen tulkinnat*, s. 279–297 teoksessa Juha Häyhä (toim.) *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Tuori, Kaarlo (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto.
- Valtioneuvoston kanslia (2006). *Paremmen sääntelyn toimintaohjelma*. Julkaisusarja 8/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia (2007). *Hallituksen strategia-asiakirja 2007*. Julkaisusarja 18/2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia (2018 b). *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia (2018 c). *Sääntelytaakan arviointi ja kehittäminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia (2019). *Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen - Valmisteluryhmän ehdotukset*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). *Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa*. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 2011. Saatavilla osoitteesta:
<https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/10114611/laadukas-lainsaadanto-2011.pdf>
(26.4.2021)

- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013). *Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet*. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013. Saatavilla osoitteesta: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/10113509/lainvalmistelun-laatu-ja-kehittamistarpeet-2013.pdf> (1.5.2018)
- Valtiovarainministeriö (2017). *Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys – Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla*. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017. Saatavilla osoitteesta: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79755/Valtioneuvoston%20kehittamistyoryhman%20selvitys.pdf?sequence=1> (19.5.2018)
- Vesa, Juho, Kantola, Anu (2016). Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. *Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Lainsäädäntö

- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Eduskunnan työjärjestys 17.12.1999/40 v. 2000.
- Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 25.2.2000/193.

Artikkelit

- Ervasti, Kaijus (2011). Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede – jurisprudentia, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja XLIV 2011*, s.61–132.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2014). Perusoikeudet ja lainvalmistelu. *Lakimies* 2/2014, s.256–266.
- Hänninen, Sakari (2015). Missä on vika? *Oikeus* 1/2015, s.3–5.
- Incoronato, Katja (2018). *Valtiotieteilijä ryöpyttää: ”Jokin korkeampi taho varjelkoon meitä tämän hallituksen luovilta ratkaisuilta”*. Uusi Suomi 5.5.2018. Saatavilla osoitteesta: <https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/247977-valtiotieteilija-ryopyttaa-jokin-korkeampi-taho-varjelkoon-meita-taman-hallituksen?ref=valinnat> (7.5.2018)
- Keinänen, Anssi, Vuorela, Miikka (2012). Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? *Lakimies* 5/2012, s.170–195.
- Keinänen, Anssi, Kilpeläinen, Mia (2013). Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvioitavana. *Lakimies* 1/2013, s.3–20.

- Keinänen, Anssi, Muhonen, Emmi, Hämäläinen, Annika (2013). Sääntelyn syyt – empiirinen tarkastelu sääntelyn syistä vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Referee-artikkeli *Edilex* 2013/5.
- Keinänen, Anssi (2015). Lainvalmistelun laatua arvioimaan tarvitaan arviointiyksikkö. *Karjalainen* 29.1.2015.
- Keinänen, Anssi, Paasonen, Jyri (2015). Kuullaanko kuultavaa? Empiirinen analyysi lausuntojen vaikutuksesta hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista. Referee-artikkeli *Edilex* 2015/20.
- Keinänen, Anssi, Kontkanen, Erkki (2015). Eurooppalaisten finanssivalvontaviranomaisten norminanto – hyvän lainvalmistelun kriteerien ja parlamentarismien toteutuminen. Referee-artikkeli *Edilex* 2015/41.
- Keinänen, Anssi, Väättänen, Ulla (2016). Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?, s.246–271, teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. *Edilex* 2016.
- Keinänen, Anssi, Heikki, Kati (2017). Lainsäädännön ennakkollisen vaikutusten arvioinnin laatu ja jälkikäteisten vaikutusten arvioinnin huomioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla. Artikkelit *Edilex* 2017/32.
- Keinänen, Anssi, Vartiainen, Niko (2017). Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä: empiirinen analyysi vuoden 2014 hallituksen esityksistä. Referee-artikkeli *Edilex* 2017/48.
- Keinänen, Anssi, Vuorela, Miikka (2017). Laillisuusvalvonnan tuloksellisuudesta – seurantatutkimus eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta. Artikkelit *Edilex* 2017.
- Keinänen, Anssi, Heikkinen, Kati, Rinne, Laura (2019). Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Referee-artikkeli *Edilex* 2019/15.
- Keinänen, Anssi, Vartiainen, Niko (2019). Lainsäädännön jälkikäteistä arviointia tulee vahvistaa ja ennen kaikkea päätöksenteossa tulee sitoutua huomioimaan arviointitieto. Kolumni *Edilexin* Vierashuoneessa. Julkaistu 24.10.2019.
- Keinänen, Anssi (2020). Toteutuuko eduskunnan tiedonsaanti lainvalmistelussa? Kolumni *Edilexin* Vierashuoneessa. Julkaistu 27.10.2020
- Kekomäki, Martti (2018). *Katselen kansanvallan katoamista*. Lääkärilehti 25.4.2018. Saatavilla osoitteesta: <http://www.laakarilehti.fi/ajassa/verkkokommentti/katselen-kansanvallan-katoamista/?public=e580e15b9a56ab18240cb40c02569b91> (2.5.2018)
- Kolehmainen, Antti (2016). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s.106–134 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. *Edilex* 2016.
- Lakka, Päivi (2018). *Eduskunnan kuulemat sote-asiantuntijat sanovat olevansa suorituskyvyn ääri rajoilla: ”Hallituksen aikataulu on kohtuuton”*. Iltasanomat 24.5.2018.
- Miettinen, Ville (2018). *Oppositioista vaaditaan maakuntavaalien siirtämistä – ”huutokauppaa päivämääristä”*. Kuntalehti 4.5.2018. Saatavilla osoitteesta:

- <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/oppositiosta-vaaditaan-maakuntavaalien-siirtamista-huutokauppaa-paivamaarista/> (8.5.2018)
- Nurmi, Pekka (2012), *Voidaanko lainvalmistelun tasoa nostaa?* Edilex, s.45–59. www.edilex.fi/lakikirjasto/8572
- Lonka, Harriet, Keinänen, Anssi, Ovaska, Eeva, Kiiski, Kimmo, Jääskinen, Väinö, Ylipaavalniemi, Jarkko, Miettinen, Pauli (2020). Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena - tekoäly ratkaisuna? Referee-artikkeli *Edilex* 2020/17.
- Pentikäinen, Satu (2019). Lainvalmistelun kehittämiseksi tarvitaan kansainvälistä tutkimustietoa. Kolumni *Edilexin* Vierashuoneessa. Julkaistu 10.6.2019.
- Rajala, Ossi (2018). *Vaalijohtaja Jääskeläinen penää luovia ratkaisuja maakuntavaalien kiireeseen – Euroopan neuvoston suositusta rikotaan*. Aamulehti 4.5.2018. Saatavilla osoitteesta:
https://www.aamulehti.fi/uutiset/vaalijohtaja-jaaskelainen-penaa-luovia-ratkaisuja-maakuntavaalien-kiireeseen-euroopan-neuvoston-suositusta-rikotaan-200922922?_ga=2.141901618.1014788450.1525679342-354507124.1508740507 (6.5.2018)
- Sajari, Petri (2021). Oikeustieteilijät arvostelevat oikeuskansleri Pöystin toimintaa: ”Käy lähes sääliksi hallitusta”. *Helsingin Sanomat* 1.4.2021.
- Sajari, Petri (2021 a). Oikeuskansleri selvittää, onko kaksi ministeriötä rikkonut perustuslakia EU-asioissa: ”Periaatteellisesti hyvin merkittävä asia”. *Helsingin Sanomat* 22.2.2020.
- Sajari, Peteri (2020 b). Perustuslakivaliokunta on moittinut valtioneuvostoa ankarasti tiedonsaannista – oikeuskansleri Pöysti pitää asiaa erittäin vakavana. *Helsingin Sanomat* 19.4.2020.
- Sajari, Petri (2020 c). Hallitus on saanut kovia moitteita lainvalmistelusta - Oikeusministeriön kansliapäällikkö: ”Vähemmällä ei voi saada enemmän”. *Helsingin Sanomat* 21.11.2020.
- Savolainen, Jukka (2013). *Uudella koulutuksella osaamista lainvalmisteluun*. Edilex uutinen 12.9.2013. Saatavilla osoitteesta:
[https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/uutiset/37429?allWords=osaaminen+lainvalmistelu&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds\[\]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=608244](https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/uutiset/37429?allWords=osaaminen+lainvalmistelu&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=608244) (20.5.2018)
- Savolainen, Jukka (2017 a). *KHO:n presidentti Pekka Vihervuori hallintotuomioistuinpäivässä: Lainvalmistelun haasteet eivät rajoitu vain perustuslakiin*. Edilex uutinen 27.1.2017. Saatavilla osoitteesta:
[https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/uutiset/51118?allWords=osaaminen+lainvalmistelu&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds\[\]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=668801](https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/uutiset/51118?allWords=osaaminen+lainvalmistelu&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=668801) (20.5.2018)
- Savolainen, Jukka (2017 b). *Pääministerin ilmoitus lainsäädännön valmistelusta ja keskustelu eduskunnassa*. Edilex uutinen 21.2.2017. Saatavilla osoitteesta:
<https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/uutiset/51426?allWords=osaaminen+lainvalmistelu&offset=1&perpage=>

20&sort=relevance&typeIds[]=127%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=669852
(20.5.2018)

- Syrjänen, Jussi (2012). Tuomarin harkinnan rajat – irti legalismin taakasta. *Oikeustiede – jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja XLV 2012*, s.335–390.
- Rasilainen, Aki (2001). Oikeudellinen argumentointi politiikkana – Perustuslainvastaisten säädösten promulgointi 1899–1901 ja legalistinen historiatietoisuus. *Lakimies* 8/2001, s.1272–1289.
- Sajama, Seppo (2016). Mikä tekee tutkimuksesta tieteellisen?, s.2–23, teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. *Edilex* 2016.
- Soininen, Niko (2016). Oikeudellisen argumentin rakentaminen kirjoitusprosessissa, s.51–70 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. *Edilex* 2016.
- Sutinen, Teija (2021). Kovaa arvostelua saanut oikeuskansleri Pöysti kertoo toiminnastaan liikkumisrajoitusten valmistelun yhteydessä. *Helsingin Sanomat* 6.4.2021.
- Tala, Jyrki (2005 c) Kansallinen oikeuspolitiikka – mahdollisuudet ja välineistö. *Lakimies* 7–8/2005, s.1165–1187.
- Tala, Jyrki (2010). Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä. *Lakimies* 5/2010, s.791–815.
- Tuominen, Risto (2019). Täsmällisesti ja tarkkarajaisesti – perustuslain 80.1 §:n asettamat edellytykset säädöstason valintaan lainvalmistelussa. Referee-artikkeli *Oikeus* 2019 (48); 2, s.102–126.
- Turun Sanomat (2018). *Andersson vaatii maakuntavaalien siirtämistä*. Turun Sanomat 4.5.2018. Saatavilla osoitteesta:
<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/3937324/Andersson+vaatii+maakuntavaalien+siirtamista> (8.5.2018)
- Virkkunen, Jussi, Andersson, Li (2018). *Sote-aikataulu osoittautui mahdottomaksi, maakuntavaalit siirrettävä – ”luovia ratkaisuja vaaliasioissa harjoitetaan jossakin muualla kuin demokraattisissa oikeusvaltioissa”*. Kansanuutiset 4.5.2018. Saatavilla osoitteesta: <https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/3893010-li-andersson-sote-aikataulu-osoittautui-mahdottomaksi-maakuntavaalit-siirrettava-luovia-ratkaisuja-vaaliasioissa-harjoitetaan-jossakin-muualla-kuin-demokraattisissa-oikeusvalt> (8.5.2018)

Verkkolähteet

- Adlercreutz, Anders (2018). *Hallituksen uskottavuus on vaarassa – maakuntavaaleja siirrettävä*. Blogi-kirjoitus 7.5.2018. Saatavilla osoitteesta:
<http://andersadlercreutz.fi/blog/lehdistotiedote/adlercreutz-hallituksen-uskottavuus-on-vaarassa-maakuntavaaleja-on-siirrettava/> (8.5.2018)

- Euroopan komissio (2017). *Paremmän sääntelyn välineistö*. Saatavilla osoitteesta: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_fi (17.2.2021)
- Linnainmaa, Leena (2017). *Lainvalmistelu tarvitsee konsernijohtoa*. Keskuskauppakamari 20.2.2017. Saatavilla osoitteesta: <https://kauppakamari.fi/2017/02/20/lainvalmistelu-tarvitsee-konsernijohtoa/> (7.5.2018)
- Manninen, Sami (2017). *Perustuslaki ja lainvalmistelun laatu*. Oikeusministeriö 2.3.2017. Saatavilla osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/aineistot/Documents/OM_Sami_Manninen_02032017.pdf#page=10&zoom=auto,-246,522 (18.1.2021)
- Oikeusministeriö (2013). *Lainkirjoittajan opas, Selvityksiä ja ohjeita 37/2013*. Saatavilla osoitteesta: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/> (10.2.2018)
- Oikeusministeriö (2014). *Lainvalmistelun koulutusohjelma: Ihanteet ja vaihtoehdot puntarissa*. Oikeusministeriö viestintä 3.10.2014. Saatavilla osoitteesta: <https://www.haus.fi/Ajankohtaista/Uutiset/ArticleID/67/Lainvalmistelun-koulutusohjelma-Ihanteet-ja-vaihtoehdot-puntarissa> (20.5.2018)
- Oikeusministeriö (2021). *Lainkirjoittajan opas, Finlex*. Saatavilla osoitteesta: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/3-perustuslaki-lainvalmistelussa/3-3/> (20.1.2021)
- Oikeusministeriö (2018). *Säädösvalmistelun kuulemisopas*. Saatavilla osoitteesta: <http://kuulemisopas.finlex.fi/> (16.5.2018)
- Oikeusministeriö (2018). *Lainvalmisteluohjeet*. Saatavilla osoitteesta: <http://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet> (10.2.2018)
- Oikeusministeriö (2019). *Lainvalmistelun prosessiopas*. Finlex 2019. Saatavilla osoitteesta: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> (9.2.2021)
- Sipilä, Juha (2016). *Lainvalmistelun resurssit ovat tiukoilla*. Blogi-kirjoitus 18.12.2016. Saatavilla osoitteesta: <https://www.juhasipila.fi/blogi/2016/12/> (20.5.2018)
- The OECD (2010). *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth. Draft Report 2010*. Saatavilla osoitteesta: <https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf> (28.2.2018)
- The OECD (2015). *Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing 2015. Saatavilla osoitteesta: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page5 (1.4.2018)
- The OECD Regulatory Policy Committee (2012). *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance, 2012*. Saatavilla osoitteesta: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> (25.1.2018)
- Valtioneuvoston kanslia (2015). *Hankeikkuna 2015*. Saatavilla osoitteesta: <https://vnk.fi/hanke?tunnus=VNK013:00/2015> (27.11.2020)
- Valtioneuvoston kanslia (2018). *Lainsäädännön arviointineuvosto*. Saatavilla osoitteesta: vnk.fi/arviointineuvosto (14.2.2018) (a)

The Venice Commission (2002). *Code of Good Practice in Electoral Matters/Guidelines and Explanatory Report. Opinion no. 190/2002*. Saatavilla osoitteesta: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e) (7.5.2018)

The World Justice Project (2014). *Rule of Law Index 2014*. Saatavilla osoitteesta: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RuleofLawIndex2014.pdf> (18.5.2018)