

HYVÄ LAINVALMISTELU ON OIKEUDELLINEN VELVOLLISUUS

Mistä on kyse?

Lainvalmistelu on poliittisen ja oikeudellisen käytännön yhdistelmä.¹ Lainvalmistelun ohjauksessa korostuvat suositusluonteiset, pehmeän ohjauksen välineet kuten oppaat ja periaatepäätökset, mikä tuottaa lainvalmisteluun joustavuutta. Lainvalmistelua ohjataan myös lainsäädännöllä. Esimerkiksi perustuslain säännökset yhdenvertaisuudesta, osallisuudesta ja hyvästä hallinnosta koskevat myös lainvalmistelua, mikä tulisi huomioida valmistelussa ja sen organisoinnissa nykyistä paremmin.

Lainvalmistelua koskeva sääntely on sitovuudeltaan pehmeää ohjausta painavampaa ja täsmentää sitä velvoittavasti. Sääntely tarkentaa ja rajaa valmistelun poliittisen ohjauksen mahdollisuutta. Se muodostaa kehyksen, jonka sisällä on tilaa poliittiselle, valmisteltavan sääntelyn sisältöä koskevalle harkinnalle.

Tämä politiikkasuositus perustuu Turun yliopistossa SILE-hankkeessa tehtyyn tutkimukseen, jossa selvitettiin lainvalmistelun oikeudellista sääntelyä ja sitä, mitä hyvä lainvalmistelutapa tämän sääntelyn mukaan tarkoittaa.² Tutkimuksen aineistona on käytetty lainsäädännön ja siihen liittyvän valmisteluaineiston sekä oikeuskirjallisuuden ohella erityisesti perustuslakivaliokunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen 2000-luvun kannanottoja (n = ~ 100). Poliitiikkasuositus on tarkoitettu erityisesti lainvalmistelun virkakunnalle ja poliittisille päättäjille.

**Lainvalmistelua koskeva
lainsäädäntö vahvistaa
sitä ohjaavien suositusten
merkitystä.**



¹ Tuori 2000, s. 149; Backman 2023.

² Hämäläinen ja Salminen 2024.

Politiikkasuositukset

Lisätään tietoisuutta lainvalmistelua ohjaavasta lainsäädännöstä valmistelussa ja poliittisessa päätöksenteossa

Ymmärrys lainvalmistelua ohjaavan lainsäädännön kokonaisuudesta on jäänyt epäyhtenäiseksi, mikä vähentää ohjauksen vaikuttavuutta. Tietoisuuden lisääminen esimerkiksi tarjoamalla koulutusta sekä lainvalmistelun virkakunnalle että poliittisille päättäjille on tärkeää valmistelun ohjauksen kokonaisuutta koskevan ymmärryksen lisäämiseksi ja sen myötä valmistelukäytäntöjen kehittämiseksi lakisäateisten velvoitteiden mukaisiksi.

Huomioidaan lainvalmistelua ohjaava lainsäädäntö valmistelussa ja poliittisessa päätöksenteossa

Suositusluonteisen ohjauksen mahdollisuudet vaikuttaa valmistelukäytäntöihin ovat rajalliset. Valmistelun laadun parantamiseksi perustuslain sääntely koskien esimerkiksi lainvalmistelun organisointia, osallisuutta, kielellisiä oikeuksia ja hyvää hallintoa tulee huomioida nykyistä paremmin ministeriöiden valmistelutyössä ja erityisesti sen johdossa sekä poliittisessa päätöksenteossa.

Selvitetään keinoja yhtenäistää lainvalmisteluprosessin ohjausta

Lainvalmisteluprosessin ohjauksen yhtenäistäminen on tärkeää, koska se selkeyttäisi valmistelua ohjaavan sääntelykokonaisuuden hahmottamista. Ohjauksen yhtenäistäminen olisi mahdollista esimerkiksi nostamalla valmisteluohjeissa esiin valmistelua ohjaavaa lainsäädäntöä nykyistä selkeämmin ja painokkaammin tai kokoamalla lakisäateinen ohjeistus erilliseksi lainsäädäntöprosessia koskevaksi sääntelyksi.

Lainvalmistelua koskeva lainsäädäntö

Lainvalmisteluprosessia suoraan koskevaa lainsäädäntöä on vain vähän Suomessa ja kansainvälisesti.³ Valmistelutyö tehdään kuitenkin ministeriöissä, jolloin siinä tulee noudattaa esimerkiksi hallintomenettelyä ja muuta julkisen vallan käyttöä koskevaa lainsäädäntöä.

Lainvalmistelua koskeva lainsäädäntö kiinnittyy pääosin perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeussäätelyyn. Euroopan neuvoston alaisuudessa toimivan Venetsian komission mukaan oikeusvaltion lainvalmistelun on oltava läpinäkyvää, vastuullista, osallistavaa ja demokraattista.⁴ Kriteerit sitovat valmistelukäytänteet oikeusvaltiollisuuden (perustuslaki 2.3 §) toteutumiseen. Lainvalmistelu liittyy myös demokraattiseen päätöksentekoon (perustuslaki 2 §): yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lisäksi eduskunnan tiedonsaantioikeuden (perustuslaki 47.1 §) kautta edustukselliseen demokratiaan linkittyy vaatimus lainvalmistelun kattavasta tietopohjasta, sillä eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelemiseksi riittävän laajat ja monipuoliset tiedot.

Perus- ja ihmisoikeuksien osalta lainvalmistelussa on kyse sellaisista oikeuksista kuten yhdenvertaisuus (perustuslaki 6 §), osallisuus (perustuslaki 14 §) ja hyvä hallinto (perustuslaki 21 §) sekä niitä vastaavasta ylikansallisesta sääntelystä. Esimerkiksi lausuntoprosessissa on sääntelyn kohteita kohdeltava yhdenvertaisesti. Yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon on edistettävä. Lainvalmistelu on menettelynä viranomaistoimintaa, jolloin siinä tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita kuten viranomaistoiminnan puolueettomuutta. Lisäksi julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) koskee myös lainvalmistelua.

Lainsäädännössä on myös joitakin erityisiä kuulemisvelvoitteita tuottavia säännöksiä kuten saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvollisuus saamelaisia koskevissa asioissa. Muun viranomaistoiminnan tavoin lainvalmistelua koskee myös julkisuus- ja kielisäätely.

Hyvä lainvalmistelutapa täsmentää valmistelua koskevaa lainsäädäntöä velvoittavasti

Hyvää lainvalmistelutapaa kuvataan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lainvalmisteluun liittyvissä kannanotoissa. Hyvä lainvalmistelutapa ohjaa lainvalmistelua velvoittavasti niin yksittäisten virkamiesten kuin

³ Tala 2005, s. 88; Donelan 2022, s. 140–143.

⁴ Venetsian komissio 2016, s. 12.

organisaatioidenkin tasolla. Se täsmentää valmistelua ohjaavaa lainsäädäntöä erityisesti seuraavien teemojen osalta:

- Sidosryhmien kuuleminen
- Lausuntomenettelyn organisoiminen
- Eduskunnan roolin kunnioittaminen päätöksenteossa
- Poliittisten vaikuttimien ja hyvän valmistelutavan suhde

Sidosryhmien kuuleminen on valmistelijan velvollisuus, minkä johdosta siihen ei tule suhtautua vain muodollisuutena. Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet on huomioitava asianmukaisesti ja sääntelyn kohteiden osallistaminen mahdollistettava yhdenvertaisesti esimerkiksi erilaisten osallistumismenetelmien avulla. Poikkeuksia kuulemisvelvoitteesta on ministeriön harkinnassa sovellettava suppeasti.

Lausuntomenettelyssä on turvattava riittävä lausuntoaika ja varmistettava lausunnonantajien yhdenvertaisuus ja kielelliset perusoikeudet esimerkiksi huolehtimalla esitysluonnoksen kääntämisestä. Ennen lausuntokierrosta hankkeen tulee olla mielekkääseen pisteeseen saakka valmisteltu: keskeiset kysymykset eivät voi olla avoimia. Lausuntoja on pyydettävä kattavasti ja lausuntokannanotot on dokumentoitava avoimesti.

Eduskunnalle käsiteltäväksi annettavan esityksen on oltava riittävän viimeistelty ja terminologialtaan johdonmukainen. Vaikka ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttö on etenkin prosessien alkuvaiheissa mahdollista, vastuu valmistelusta on ministeriöllä ja sen virkamiehillä. Ehdotuksen täydentäminen ja korjaaminen on valtioneuvoston tehtävä (perustuslain 71 §). Esimerkiksi esityksen muuttaminen ministeriön selvitykseen perustuvassa menettelyssä tai ministerin kirjeellä ei ole asianmukaista päätöksentekoprosessien ja toimivaltuuksien näkökulmasta. Eduskuntakäsittelylle on varattava riittävä aika ja siten varmistettava esimerkiksi perustuslakivaliokunnan perustuslainmukaisuuden valvontatehtävän toteuttaminen. Mahdollisuudet hankkeiden ennakkolaiseen toimeenpanoon yksinomaan hallituksen yleistoimivaltaan turvautuen ovat oikeudellisesta näkökulmasta rajalliset.

Poliittiset linjaukset eivät saa olla esteenä kokonaisuuden kannalta merkityksellisten seikkojen esiin nostamiselle ja eri näkökulmien monipuoliselle selvittämiselle.

Poliittinen aikataulupaine ei voi olla syynä hyvän valmistelutavan sivuuttamiseen, eikä se saa vaarantaa perusoikeuksia, eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa. Poliittiset linjaukset eivät saa olla esteenä kokonaisuuden kannalta merkityksellisten seikkojen esiin nostamiselle ja eri näkökulmien monipuoliselle selvittämiselle. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi

valmisteluprosessin dokumentoinnin ja ratkaisuvaihtoehtojen selostamisen tulee olla avointa ja esityksen tietopohjan riittävän laaja ja monipuolinen. Sääntelyn perusoikeusulottuvuuksien arviointia ei voi korvata viittaamalla hallitusohjelmaan tai muihin poliittisiin ohjelmiin ja päätöksiin. Erityisesti merkittävien lakihankkeiden valmistelun tulee kestävien valmisteluperiaatteiden mukaisesti tapahtua kiirehtimättä ja laajapohjaisesti.

Mitä suositusten käyttöönotto parantaa?

- Lainvalmistelua ohjaava lainsäädäntö vahvistaa valmistelun pehmeän ohjauksen merkitystä ja velvoittavuutta. Ymmärrys ohjeistuksen pohjana olevasta lainsäädännöstä lisää ohjeistusten noudattamista, mikä vaikuttaa myönteisesti lainvalmistelun laatuun, tukee lakiehdotuksen sisällön muodostumista ja turvaa näin välillisesti muiden oikeuksien toteutumista.
- Koska lainvalmistelua ohjaava lainsäädäntö perustuu pitkälti perusoikeuksiin, sen noudattamisessa on viime kädessä kyse myös perustuslainmukaisuudesta ja sen noudattamisen kontrollista. Lainvalmistelua ohjaavan lainsäädännön parempi noudattaminen edistää valmistelun perustuslainmukaisuutta.
- Prosessinohjauksen yhtenäistäminen selkeyttää kokonaiskuvaa valmistelua ohjaavasta oikeudellisesta sääntelystä.

Kuinka suositusten käyttöönotto näkyy käytännössä?

- Valmistelulle ja eduskuntakäsittelylle varataan riittävästi aikaa.
- Osallistamisessa huomioidaan yhdenvertaisuus.
- Sidosryhmien osallistamiseen suhtaudutaan vakavasti, ei pelkkänä muodollisuutena.
- Kielelliset oikeudet turvataan valmistelun kaikissa vaiheissa esimerkiksi asiakirjojen kääntämisestä huolehtimalla.
- Valmisteluprosessissa ja sen dokumentoinnissa noudatetaan avoimuutta. Esityksen tiedot ovat riittävän laajoja ja monipuolisia.
- Ammattitaitoisten valmistelijoiden riittävyys ministeriöissä turvataan.
- Merkittävien lakihankkeiden valmistelu tapahtuu kestävien periaatteiden mukaisesti, laajapohjaisesti ja ilman kiirettä.
- Poliittisessa päätöksenteossa ymmärretään ja otetaan huomioon valmistelua ohjaava sääntely ja sen merkitys.

Lisätietoja

Tämä politiikkasuositus on osa SILE-hanketta (Silent Agents Affected by Legislation; www.hiljaisettoimijat.fi). Hanketta rahoittaa strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä (358263, 358264).

Tutkijatohtori Hanna Hämäläinen, Turun yliopisto hanna.hamalainen@utu.fi

Lähteet

Backman, J. (2023). *Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin*. Sitran työpaperi.

Donelan, E. (2022). *Regulatory Governance: Policy Making, Legislative Drafting and Law Reform*. Palgrave Macmillan.

Hämäläinen, H., Salminen, J. (2024). Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. *Lakimies* 2/2024, 194–222.

Tala, J. (2005). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita.

Tuori, K. (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström Lakitieto Oy.

Venetsian komissio (2016). *Oikeusvaltion tarkistuslista*, 18.3.2016, CDL-AD (2016)007.

Asiasanat

Perusoikeudet, säädösvalmistelu, osallistaminen, lainsäädäntöprosessi, kuuleminen

Yhteistyössä

