

## Tuomas Pöysti: Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa

### Johdanto: oikeuskanslerin näkökulma luottamukseen ja lakiin

Luottamus lakiin ja hyvään lainvalmisteluun kuuluu pohjoismaisen yhteiskunnan arvokkaimpiin sosiaalisen pääoman lajeihin. Valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittama ylin laillisuusvalvonta ja siihen liittyvä riippumaton oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen valtioneuvostolle, tasavallan presidentille ja ministeriöille on yksi luottamusta lakiin ja lainvalmisteluun luovia, perustuslaissa säädettyjä institutionaalisia toimintoja. Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan päämääränä (missiona) on varmistaa luottamusta perustuslakimme 1 §:n 2 momentissa säädettyjen valtiosäännön tavoitteiden ja perustuslain 2 §:ssä säädettyjen kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden toteutumiseen. Valtiosääntömme tavoitteena on perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan turvata ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaus ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Laillisuusvalvonta lisäksi tukee osallisuutta ja edistää valtiollisen päätöksenteon sujuvuutta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo osana perustuslain 108 §:ssä säädettyjä tehtäviään valtioneuvoston ja tasavallan valtioneuvoston virkatoimien laillisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä hallituksen säädösehdotusten perustuslainmukaisuutta ja hyvää lainvalmistelutapaa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja (oikeuskanslerin aloiteoikeus). Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kokonaisuutena havainnoidaan lainsäädännön laatua ja toimivuutta käytännössä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslaissa säädetty yhteinen tehtävä ylimpinä laillisuusvalvojina on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet ja julkisyhteisöjen työntekijät ja julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa, sekä valvoa tehtävissään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä oikeuskanslerin osalta perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetty yleinen laillisuusvalvontatehtävä sekä erikseen laissa säädetty asianajajien, yleisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiasiamiesten valvonta antaa laaja-alaisen, ihmisten ja yritysten arkisiin pulmiin ja huoliin kiinnittyvän tietoperustan arvioida oikeuden toteutumista.

Säädösvalvonta on oikeuskanslerin merkittävä erityinen tehtäväalue, jolla oikeuskansleri edistää perus- ja ihmisoikeuksien tehokasta toteutumista. Ennakollisessa säädösvalvonnassa arvioidaan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen huomioon ottaminen säädösehdotuksissa ja ohjataan perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman hyvään ja eri perusoikeudet perusoikeusjärjestelmässä mahdollisimman tasapainoisesti huomioon ottaviin ratkaisuihin lainvalmistelussa. Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden valvonnassa kaikki hallituksen esitykset käyvät myös oikeuskanslerin katselmoitavana. Tässä esitysehdotusten yleisistuntoon kiinnittyvässä valvonnassa voidaan tiukasta aikataulusta ja valvonnan ajallisesta sijoittumisesta valmistelun loppuhetkeen johtuen kiinnittää huomiota vain oikeudellisten vähimmäisvaatimusten täyttymiseen. Arvioinnin kohteena on tällöin hallituksen esitys kokonaisuutena, mutta erityistä huomiota kiinnitetään hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien vaatimusten toteutumisen arviointiin ja siten hallituksen esityksen säätämisympäristöön sisältyvään jaksoon ja hallituksen arvioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuudesta.

Vuonna 2018 oikeuskansleri antoi 93 lausuntoa, joista valtaosa koski hallituksen esityksiä tai esitysluonnoksia tai ehdotuksia valtioneuvoston asetuksiksi taikka varsinaista ehdotusta aikaisemman

valmisteluvaiheen arviomuistioita ja kehittämisen linjauksia. Lausunnoissa ohjataan ennakoivasti perustuslain sekä perus- ja ihmisoikeuksien hyvän huomioon ottamisen sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden ja toimivuuden kokonaisuutena huomioon ottamiseen. Valtioneuvoston oikeuskansleri otti vuonna 2018 uutena toimintatapana käyttöön hallitusten esitysten ennakkotarkastuksen valmistelun loppuvaiheessa mutta kuitenkin hyvissä ajoin ennen esityksen esittelyä valtioneuvostolle. Ennakkotarkastus on oikeuskanslerin toiminnassa yhdistetty lausuntojen ja riippumattomien oikeudellisten tietojen antamiseen. Ennakkotarkastus on valtioneuvoston sisäistä luottamuksellista, tukevaa ja ohjaavaa sparrausta. Lausunnoissa ja ennakkotarkastuksessa oikeuskanslerinvirasto käyttää systemaattisesti samoja kriteereitä. Ennakkotarkastuksen kohteena oli vuonna 2018 yhteensä 58 perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tai yhteiskunnallisesti taikka hyvän hallinnon kannalta merkityksellistä hallituksen esitystä. Näistä 47 esitystä pyydettiin ennakkotarkastukseen oikeuskanslerin omasta aloitteesta.

Lainvalmistelun valvontaan kuuluu vapaamuotoisempi konsultaatio ministeriöiden ja oikeuskanslerin välillä osana perustuslain 108 §:n 2 momentissa oikeuskanslerille säädettyä oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisen tehtävää. Lausunnot ja tietojen antaminen ovat riippumattomia siten, että oikeuskansleri ei ole valtioneuvoston tai tasavallan presidentin ohjauksessa ja lisäksi oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisen näkökulma on voimassa olevan oikeuden soveltamisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman hyvän toteuttamisen näkökulma. Tällä tarkoitan sitä, että oikeuskanslerin lausunnoissa ei pyritä edistämään mitään tiettyä yhteiskunnallista päämäärää tai tiettyä lain tarkoitukseen liittyvää seikkaa. Olen korostanut lakiesitysten perustuslainmukaisuuden ja hyvän lainvalmistelutavan valvonnassa vuorovaikutteisuutta (dialogisuutta) ja kehottanut ministeriöitä aikaisempaa enemmän pyytämään jo valmisteluvaiheessa lausuntoja ja vapaamuotoisempaa konsultaatiota. Tällöin ennakkoinen säädösvalvonta kohdentuu paremmin ja oikea-aikaisemmin kipukohtiin ja pystyy paremmin vaikuttamaan ongelmien ratkaisemiseen. Ennakkoinen säädösvalvonnan välineisiin ja menettelyihin kuuluvat myös valmistellut teemapohjaiset valvontakäynnit ministeriöihin. Niiden yhteydessä keskustellaan ministeriökohtaisesti lainvalmistelun hyvistä käytännöistä ja ongelmakohdista sekä hyvän lainvalmistelutavan toteuttamisessa tärkeitä seikoista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuuden valvonnan kokonaisuudesta käsin avautuu näin suoran kansalais- ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen sisältämä yleisnäkymä lainvalmistelun ja lainsäädännön laatuun kokonaisuutena. Samalla on laillisuusvalvonnassa käsitellyn aineiston perusteella mahdollista tehdä kokoavia havaintoja lainvalmistelun tilasta ja laadusta sekä esittää suosituksia tarvittavista kehittämistoimista. Toki laillisuusvalvonta voi antaa vain osittaisen näkökulman lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun tilaan, ja tätä kuvaa on tarpeen täydentää tieteellisen tutkimuksen antamalla, usein syvemmällä ymmärryksellä niin lainvalmistelun tilasta ja ongelmakohdista kuin kehityssuunnista. Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa myös avautuu hieman toisella lailla painottuvaan näkökulmaan yksilön oikeuksien toteutumiseen ja sen edistämiseen perustuva kuva. [Lainsäädännön arviointineuvoston](#) yksittäiset lausunnot ja vuosikertomukset sekä tutkimustieto ovat myös tärkeä lähde hahmotettaessa kuvaa lainvalmistelun tilasta ja kehitystarpeista. Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston [vuoden 2018 vuosikatsauksessa](#) nostetaan esille samansuuntaisia havaintoja vaikutusarvioinnin näkökulmasta kuin tässä puheenvuorossani.

Tässä puheenvuorossani esitän erityisesti vuonna 2018 ja alkuvuonna 2019 tehdyn laillisuusvalvonnan perusteella kokoavia havaintojani hyvän lainvalmistelutavan tilasta ja lainvalmistelun kehittämistarpeista valtioneuvostossa. Puheenvuoroni perustuu valtioneuvoston kansliapäällikkökokouksessa elokuussa 2018 pitämäni aikaisempaan puheenvuoroon ja kansliapäälliköille toimitettuun muistioon. Olen täydentänyt puheenvuoroani vuoden 2018 valtiopäivien loppupuolen aikana saaduilla valvontahavainnoilla ja tiedoilla siltä osin kuin on ollut tarvetta. Puheenvuorossani nostan kehittämissuosituksen ohella erityisesti esille luottamuksen lakiin ja lainsäädännön laatuun merkitystä ja siihen vaikuttavia seikkoja sekä

kansliapäälliköiden valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädettyä erityistä johtamistehtävää huolehtia lainvalmistelun laadusta ministeriöissä.

Käsitykseni mukaan lainvalmistelun tila ja lainsäädännön laatu ovat tällä hetkellä varsin vaihtelevia. Tämä on myös lainsäädännön arviointineuvoston yleiskuva vaikutusarvioinneista ([Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018](#)). Valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä tehdään yleisesti ottaen korkeatasoista tai ainakin varsin hyvää lainvalmistelua. Odotukset lainvalmistelua ja lain laatua kohtaan ovat yhteiskunnassa nousseet. Laajojen yhteiskunnallisten uudistusten toteutus ja useiden säädöshankkeiden sekä useiden säädösten muutosten yhteensovitus ovat valtioneuvostossa osoittautuneet vaikeiksi. Lainsäädännössä myös kohdataan yhteiskuntaa muuttavat suurilmiöt (megatrendit), ja niihin vaikuttaminen vaatii perinteisten hallinnonalarajojen ylittävää toimintaa ja otetta. Hallinnonalarajat ylittävässä, hyvin erilaisia näkökulmia ja tavoitteita yhteensovittavassa valmistelussa näyttää olevan eniten kehittämistarpeita. Puheenvuorossani esitän näkemykseni lainvalmistelun kehittämisessä merkittävimmistä asioista ja pyrin sijoittamaan ne laajempaan yhteiskunnalliseen viitekehykseen.

### **Luottamuksesta julkiseen päätöksentekoon ja luottamuksesta lakiin**

Lainvalmistelu ja sen kehittäminen tapahtuu osana yhteiskuntaa ja sen muutosilmiöitä. Valtioneuvoston lainvalmistelussa kohdataan myös luottamuksen heikkeneminen demokraattisia instituutioita kohtaan. OECD:n muun muassa [Government at a Glance -raporttiin](#) kokoamien tietojen perusteella Suomessa on havaittavissa luottamuksen julkista päätöksentekoa ja hallintoa kohtaan trendinomaisen laskusuuntaus. Se sinänsä näyttää olevan yleisempi länsimaissa havaittavissa oleva piirre, ja se kohdistuu erityisesti kansanvaltaisten instituutioiden ja julkisen hallinnon toimintaan. Sen sijaan esimerkiksi luottamus oikeuslaitokseen ja poliisiin ovat pysyneet vakaina ja hyvin korkealla tasolla. On yleisempikin länsimainen ilmiö, että luottamus oikeuslaitokseen on luottamusta hallitukseen ja kansanedustuslaitokseen selvästi korkeammalla tasolla (Ks. OECD, Government at a Glance ja [OECD:n TrustLab-aloitteessa](#) kootut tiedot).

Kehityksen taustalla on useita eri seikkoja, joiden tarkempi erittely vaatii yhteiskuntatieteellistä ja osin psykologista otetta. Lainvalmistelussa kohdataan nämä ilmiöt. Ne vaikuttavat myös lainvalmistelun koettuun laatuun ja sille asetettaviin odotuksiin.

Yhteiskunta ja sen päätöksentekotilanteet ovat monimutkaisia. Aineellisesta hyvinvoinnista huolimatta niin työelämään, arkeen kuin elinympäristön kehitykseen sekä globalisaatioon ja digitalisaatioon sisältyy epävarmuuksia ja uhkia, jotka heijastuvat epävarmuuden tunteita yksilöiden arkeen. On havaittavissa osallisuuden tunteen ja kokemuksen heikkenemistä yleisesti Euroopassa ja myös Suomessa, ja tästä muun muassa Euroopan neuvostossa on kannettu huolta. [Euroopan neuvoston pääsihteeri](#) on vuodelta 2017 antamassaan vuosikertomuksessa viitannut: **demokraattisen oikeusvaltion instituutiot ovat useissa maissa heikentyneet**. Suomessa [tasavallan presidentti](#) on kiteyttänyt ilmiön osallisuuden kansallistunteen vajeiksi. Yhteisyyden kokemuksen tilalle tulee yhä useammin erillisyyden ja osattomuuden kokemuksia. Kyse on laajemmasta ilmiöstä kuin vain monialaisesta ja monimuotoisesta yksilön sosiaalisesta ja taloudellisesta syrjäytymisestä tai yksinäisyyden kokemuksista.

OECD on tuoreessa raportissaan tuonut esille keskiluokan elämään ja sen pulmiin liittyvien kehityskulkujen vaikutukset epävarmuuden ja osallisuuden puutteen kokemuksiin ([OECD: Under Pressure: The Squeezed Middle Class, 2019](#)). Tämä raportti suuntautuu pääosin yhteiskuntapolitiikan sisällöllisiin kysymyksiin kuten vero- ja asuntopolitiikkaan sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden ja sosiaaliturvan uudistamiseen ja koulutuksen kannattavuuteen. Demokratiassa nämä kuuluvat poliittisen keskusteluun ja lainsäätäjän demokraattisessa prosessissa ratkaistaviin. En laillisuusvalvojana kommentoi niitä tässä sen laajemmin. Lainvalmistelussa kohdataan kuitenkin yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sen tunnetta sekä

osallisuuden aineellisia edellytyksiä koskevat kysymykset, jotka lisääntyvästi liittyvät myös yhteiskunnan ja sen osa-alueiden kuten työelämän rakenteellisiin muutoksiin ja yhteiskunnan ja elinympäristön suurilmiöihin kuten digitalisaatioon, talouden globalisaatioon sekä ilmastonmuutokseen ja sen torjuntaan. Siten oikeudenmukaisuutta ja sen toteuttamista uusissa tilanteissa koskeva avoin ja tietoon perustuva yhteiskunnallinen keskustelu ja perusteltu argumentaatio sekä aitojen poliittisten erimielisyyksien ratkaiseminen kuuluvat nimenomaisesti lainvalmistelun yhteyteen. Lisäksi perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosäännön tavoitteena oleva oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa ja useiden perustuslain perusoikeussäännösten, erityisesti perustuslain 19 §:n taustalla oleva ajatus mahdollisuuksien toimia yhteiskunnan tasavertaisena jäsenenä turvaamisesta (mahdollisuuksien tasa-arvo) sekä yhdenvertaisuusperiaate asettavat väljät valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot tältä osin yhteiskuntapoliittisille ratkaisuille.

Luottamuksen kannalta olennaista on tutkimustiedon perusteella yhteisten arvojen ja periaatteiden sekä niille rakentuvan samassa veneessä olemisen kokemuksen, integriteetin ja odotusten mukaisen toiminnan lisäksi erityisesti mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua merkityksellisiksi koettuja asioita koskevaan päätöksentekoon. Luottamuksen edellytyksiä on laajalti arvioitu sosiologisessa tutkimuksessa (Ks. tieteellinen puheenvuoroni digitaalisen hallinnon luottamuksen näkökulmasta Tuomas Pöysti, *Trust on Digital Platforms*, 65 *Scandinavian Studies in Law*, 2018). Luottamusta ja siihen vaikuttavia seikkoja arvioidaan kiinnostavalla tavalla osin uudenlaisilla, käyttäytymistieteellisillä pelimenetelmillä [OECD:n TrustLab-aloitteessa](#). Instituutioiden integriteetti ja niissä toimivien rehellisyys ja korruptoitumattomuus sekä toiminta tuloksellisesti instituutiolle asetettujen odotusten mukaisesti vaikuttivat merkittävästi luottamukseen ([OECD Statistics Working Paper 2018/02: Trust and Its Determinants](#)).

Lainvalmistelussa ja siihen kuuluvassa konsultaatio- ja kuulemisprosessissa on näin osaltaan tarpeen huolehtia aidon osallisuuden ja sen edellytysten toteutumisesta sekä mahdollisimman aidon yhteiskunnallisen dialogin toteutumisesta. Digitaalinen viestintä ja sosiaalinen media osaltaan antavat paitsi uusia mahdollisuuksia mutta myös hajottavat julkista keskustelua ja yhteistä julkista tilaa ja keskustelua erillisille osafoorumeille sekä kärkevään ilmaisuun perustuvaan viestintätapaan, josta puuttuu toisen aitoa kuuntelemista, aitoa refleksiivisyyttä ja näkökulmien yhdistämistä. Sivistynyt ja oikealla tavalla arvokas, toista kuunteleva ja arvostusta ja asioiden punnintaa osoittava vuorovaikutus ovat edelleen onnistuneen keskustelun ja samalla osallisuuden tärkeitä perusteita.

Pohjoismaisen ja eurooppalaisen kansallisvaltion positiivinen anti on ollut osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksien ja kokemusten antaminen laajalti. Tämä valtion rooli vaatii uusintamista ja kehittämistä, mikä toteutuu lailla ja konkretisoituu lainvalmistelussa. Samoin Euroopan unionin rooli demokraattisena yhteisönä ja oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja arvojen yhteisönä vaatii jatkuvaa huolenpitoa ja merkittävää kehittämistä sekä erityisesti kirjattujen oikeusvaltion ja arvoyhteisön periaatteiden toteuttamista uskottavasti käytännössä. Suomikaan ei ole syrjässä eurooppalaiselta huonojakin piirteitä sisältävältä kehitykseltä.

Lainvalmistelu ja luottamus siihen perustuvat viime kädessä demokraattisen oikeusvaltiossa avoimen ja monipuolisen sekä ainakin perusteiltaan sivistyneen ja valistuneen julkisen keskustelun ideaaleille ja periaatteille. Lainvalmistelun laatua ja kehittämistä koskevassa kehittämistyössä kohdataan näin laajemmat ja osin vaikeat yhteiskunnalliset muutosilmiöt ja vaikeudet. Lainvalmistelu ja lainsäätäminen ovat kuitenkin yksi tärkeimmistä yhteiskunnallisen päätöksenteon prosesseista, joten osallisuudesta ja sen kokemuksista siinä huolehtiminen on hyvän lainvalmistelutavan turvaamista laajempi yhteiskunnallinen tehtävä.

## Hallituksen esitysten ennakkotarkastus uutena ennakkollisen säädösvalvonnan menettelyinä

Ennakkollinen säädösvalvonta on oikeuskanslerin toiminnan painopiste ja erityistehtävä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on painottanut sen merkitystä oikeuskanslerin tehtävissä (PeVM 5/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös yksittäisten hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä korostanut oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan merkitystä ja sitä, että ministeriöiden on tärkeää noudattaa siinä annettuja oikeuskanslerin kannanottoja (PeVL 79/2018 vp). Lainvalmisteluun kohdistuvassa valvonnassa samalla oikeuskansleri **valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista**. Tässä tarkoituksessa oikeuskansleri valvoo hallituksen esityksiä oikeudellisesta näkökulmasta kokonaisuutena ja kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin: (1) perustuslainmukaisuus, (2) kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottaminen ja toteuttaminen, (3) EU-oikeuden velvoitteiden huomioon ottaminen ja toteuttaminen sekä kansallisen liikkumavaran asianmukainen selvittäminen, (4) valmisteluprosessissa lain ja lainvalmisteluohjeiden noudattaminen, erityisesti kuuleminen ja osallisuuden toteuttaminen sekä muun muassa lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon pyytäminen ja asianmukainen huomioon ottaminen, (5) eduskunnan tiedonsaantioikeus eli onko eduskunnalla esityksen perusteella oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoonsa, (6) oikeusjärjestyksen johdonmukaisuus ja (7) lainvalmisteluohjeiden noudattaminen.

Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston yleisistunnossa valtioneuvoston päätöksenteon ja siihen liittyvien virkatoimien laillisuutta. Tässä tarkoituksessa oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan valtioneuvoston esityslistat esitysehdotuksineen eli siten muun muassa **kaikki hallituksen esitykset**. Lisäksi oikeuskanslerinvirasto **tarkastaa ministeriöiden pyynnöstä** esityksiä jo aikaisemmassa vaiheessa sekä valvontaan liittyvällä riippumattomalla oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisella (oikeuskanslerin tehtävä toimia riippumattomana neuvonantajana, PL 108 § 2 momentti) tukee valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä oikeudellisten kysymysten valmistelussa. Ennen vuotta 2018 n. 5 % hallituksen esityksistä on vuosittain käsitelty oikeuskanslerinvirastossa ministeriöiden pyynnöstä ennen esittelylistojen jakamista yleisistuntoon. Oikeuskansleri antaa lisäksi ministeriöiden **pyynnöstä lausuntoja** hallituksen esityksistä yleisten lausuntokierrosten yhteydessä. Lausuntopyyntöjä oli valtioneuvostolta ja ministeriöiltä vuonna 2018 yhteensä 97, missä on merkittävää kasvua aikaisempaan verrattuna (vuonna 2016 lausuntopyyntöjä 59 valtioneuvostolta ja ministeriöiltä, vuonna 2017 lausuntopyyntöjä valtioneuvostolta ja ministeriöiltä 78, joten vuosittainen kasvu on 20 %).

Onkin **perusteltua, että ministeriöt pyytävät aikaisempia vuosia enemmän lausuntoja**. Lausuntojen pyytäminen on erityisen tarkoituksenmukaista ainakin jäljempänä kuvatun ennakkotarkastukseen piiriin kuuluvista esityksistä. Lausuntojen antaminen on myös vaihe, jossa oikeuskansleri toteuttaa perustuslain 108 §:n mukaiseen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävään kuuluvaa tehtävää edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lausuntoihin otetaan myös oikeuskanslerin muun laillisuusvalvonnan perusteella kiteytettyjä havaintoja käytännön ongelmista. Taustana ovat tällöin kanteluiden mutta myös tarkastusten ja oikeuskanslerin omien aloitteiden perusteella saadut tiedot.

Uutena ennakkollisen säädösvalvonnan keinona on tammikuussa 2018 alkaen aloitettu **hallituksen esitysten ennakkotarkastus oikeuskanslerin aloitteesta**. Tavoitteena on tehostaa laillisuusvalvontaa tarkastamalla osa hallituksen esityksistä aikaisemmassa vaiheessa, jotta tarkastukseen ja esitysten korjaamiseen ja laadulliseen parantamiseen voidaan varata riittävästi aikaa. OKV valitsee ennakkotarkastukseen hallituksen esityksiä hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta oikeudellisen tai yhteiskunnallisen merkittävyyden taikka poikkeuksellisen laajuuden perusteella. Merkittävyyden arviointikriteereinä perus- ja ihmisoikeudet, perustuslain tulkinta, oikeusvaltion toimivuus, hyvä hallinto tai arvioidut yhteiskunnalliset vaikutukset. Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston arvio esityksen ottamisesta lausuntomenettelyyn yleensä tarkoittaa myös oikeuskanslerin ennakkotarkastusta. Laajoina on käytännössä pidetty yli 100 pykälää tai 250 sivua sisältäviä esityksiä.

Ennakkotarkastuksen työtapoja kehitetään edelleen kokemusten karttuessa. Oikeuskanslerinvirasto toivoo ministeriöiden jatkuvaa palautetta, jotta yhteistyö ennakkotarkastuksessa sujuisi mahdollisimman hyvin ja jotta kaikkien työ palvelisi mahdollisimman hyvin varsinaista päämäärää eli laadukasta lainsäädäntöä. Saadun palautteen perusteella oikeuskansleri pyrkii esittämään jo säädösehdotusta koskevan lausuntokierroksen yhteydessä havaintonsa ja samalla viestimään ministeriölle esityksistä, jotka oikeuskanslerin aloitteesta ovat ennakkotarkastuksessa. Ennakkotarkastusta on pidetty myönteisenä menettelynä. Huolet liittyvät siihen, ettei se viivyttäisi tiukalle muutenkin suunniteltuja lainvalmistelun ja esittelyn aikatauluja. Oikeuskanslerinvirastossa pyritäänkin siihen, ettei ennakkotarkastuksesta tule lainvalmistelua ja päätöksentekoa viivyttävää tulppaa. Toisaalta tämä huoli kertoo siitäkin, että lainvalmistelun aikataulut on saatettu kiristää jo äärimmilleen.

Aikataulusuunnittelussa tärkeä lähtökohta on samalla se, että esitysten olisi perusteltua olla mahdollisimman viimeistelyjä ja huolellisesti harkittuja ennen niiden antamista eduskunnalle. Kun laki on myös demokraattisessa oikeusvaltiossa vahvan sitovuutensa johdosta yhteiskunnan järeimpiä ohjauskeinoja, on myös lain valmistelu ja päätöksenteko tehtävä harkinnalla.

### Ajankohtaisia havaintoja lainvalmistelusta

Vaalikauden 2015–2018 loppupuolen ja erityisesti vuoden 2018 valtiopäiville annettuihin hallituksen esityksiin ja valtioneuvostossa valmistelussa oleviin lainsäädäntöhankkeisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan perusteella voidaan hahmottaa yleiskuvaa hyvän lainvalmistelutavan noudattamisen tilanteesta ja ongelmakohdista. Yleiskuva on, että lainvalmistelun laatu on epätasaista. On erinomaisia esityksiä ja lainvalmistelun perusteet ovat hyvät, kuten Suomessa hallinto yleensäkin on useimmiten tuloksellista ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Yhteiskunnan ja oikeudellisen sääntelyn muutosten ja monimutkaistumisen sekä kohonneiden odotusten johdosta lainvalmistelu on myös aikaisempaa vaativampaa ja monialaisempaa osaamista vaativaa. Odotukset myös monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiselle lainvalmistelussa ovat myös lisääntyneet. Samanaikaisesti on tunnistettavissa selkeästi **toistuvasti esille tulevia kipukohtia**:

- (1) **Liian kiireiset ja valmistelun laajuuteen nähden epärealistisesti asetetut aikataulut.** Kiireinen huiskinta heikentää valmistelun sisällöllistä ja teknistäkin laatua. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei ole voinut välttyä käsitykseltä, että hallituksen esityksiä ei aina tunnu kukaan lukevan kokonaisuutena lävitse. Laintarkastuksen hyödyntämisessä on vaihtelua. Esittelijän ja tukena olevan asiantuntijan tehtävänä on huolellisesti ja riittävän rauhallisissa oloissa lukea esitys lävitse ja tarkistaa muun muassa viittaukset. Virkamiesjohdon yhtenä tärkeänä tehtävänä on luoda tälle edellytyksiä. Nykyisissä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden työtavoissa saattaa olla myös aiheetonta kiireen tunnelman luontia. Esitysten antaminen eduskunnalle painottuu liiaksi vaalikauden loppupuolelle. Osin tähän on luonnolliset syyt, kun hallituksen laajempien aloitteiden edellyttämä valmistelu saadaan vaiheeseen, jossa esitykset ovat annettavissa eduskunnalle. Osin kyse on kuitenkin siitä, että lainsäädäntötyötä ei riittävästi suunnitella ja johdeta koko vaalikauden mittaisesti ja osin myös vaalikauden ylittävällä tavalla. Riittävän pitkäjänteisen suunnittelun ja johtamisen puuttuessa esitykset jakautuvat niin valmistelun kuin eduskuntakäsittelyn kannalta epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Vaalikauden 2015–2018 lopulla raukesi 42 hallituksen esitystä (eduskunnan kirjelmä EK 56/2018 vp). Kolmen viimeisen vaalikauden aikana lainsäädäntötyön työmäärä ja vaalikauden lopussa rauenneiden hallituksen esitysten määrät ovat olleet eduskunnan [valtiopäiväasioiden käsittelyä koskeneiden tilastotietojen perusteella](#) alla olevan taulukon mukaiset.

Vaalikausi/ vaalikauden vuosi	HE:t kpl / vaalikauden 1. vuosi	HE:t kpl / vaalikauden 2. vuosi	HE:t kpl / vaalikauden 3. vuosi	HE:t kpl / 4. vaalikauden vuosi	Vaalikaudella rauenneet HE:t, kpl
2015 - 2018	153 (2015 vp)	273 (2016 vp)	206 (2017 vp)	324 (2018 vp)	42
2011 -2014	152 (2011 vp)	205 (2012 vp)	221 (2013 vp)	363 (2014 vp)	12
2007- 2010	181 (2007 vp)	236 (2008 vp)	289 (2009 vp)	336 (2010 vp)	20
2003-2006	181 (2003 vp)	282 (2004 vp)	232 (2005 vp)	280 (2006 vp)	5
1999 - 2002	198 (1999 vp)	215 (2000 vp)	251 (2001 vp)	273 (2002 vp)	12

*Taulukko: Loppuun käsitellyt hallituksen esitykset vaalikausittain ja valtiopäivittäin. Vaalikauden 1. vuoden luku kertoo kyseisille valtiopäiville annettujen ja vaalien yli lepäämässä olleiden esitysten yhteismäärän.*

Taulukon tilastot kertovat, että lainsäädäntötyö eduskunnassa painottuu varsin vahvasti vaalikauden viimeisille valtiopäiville. Tasaisin työmäärän jakautuminen oli vaalikaudella 1999–2002. Valtiopäivillä 2015–2018 vuosittainen vaihtelu oli varsin suurta. Osittain sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen raukeamisen johdosta rauenneiden hallituksen esitysten määrä oli poikkeuksellisen suuri vaalikaudella 2015–2018. Rauenneiden joukossa oli kuitenkin muitakin hallituksen esityksiä. Lainsäädäntötyön painottumisen vaalikauden loppuun voi osin selittää myös EU:n tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallisten tietosuoja säännösten tarkistaminen, mikä oli huomattavan laaja lainsäädännön sopeuttaminen uudistuneisiin unionin oikeuden ja sen sisältämän perusoikeussääntelyn vaatimuksiin. Taulukko kuitenkin kertoo myös trendistä ja yleisemmästä ilmiöstä, jonka taustalla ei ole vain yksittäisiä tietyn vaalikauden tilanteeseen liittyviä syitä. Osin tämä johtuu hallitusohjelmaan perustuvasta hallituksen tosiasiallisesta työohjelmasta, jossa kunkin hallituskokoonpanon tärkeät aloitteet valmistuvat hallituksen esityksiksi vaalikauden loppupuolella niiden valmistelun vaatiman ajan vuoksi. Läheskään kaikki hallituksen esitykset eivät kuitenkaan perustu hallitusohjelmasta saatuun aloitteeseen vaan liittyvät unionin oikeuden toimeenpanoon ja jatkuvaan lainsäädännön uudistamiseen sekä vaalikausirajat ylittävään yhteiskunnan ja julkisen hallinnon kehittämiseen. Työn epätasainen jakautuminen luo eduskunnassa ja valtioneuvostossa vaikeasti hallittavia työmääräpiikkejä. Työmäärän epätasaisuus osaltaan vaikuttaa heikentävästi lainvalmistelun ja lainsäädännön laatuun sekä vaikeuttaa valmistelun resursointia ja laintarkastuksen sekä käännosten aikatauluttamista ja resursointia. Suunnitelmallisempaan ja tasaisempaan ajoittamiseen olisi siten mahdollisuuksia ja se olisi lainvalmistelun laadun kannalta tärkeää.

- (2) **Tekstien liiallinen määrä. Tekstin tuottaminen on nykyisin liiankin helppoa.** Ajattelu ja ajatuksella lukeminen ovat sen sijaan niukka voimavara: kärjistäen voi sanoa, että liian harvoilla tuntuu olevan aikaa ajatella ja lukeakin kirjoittamansa. Varsinkin yleisperusteluiden yleiset osat ovat osassa esityksiä paisuneet. **Tekstien määrän hallintaan ja olennaisuuteen** on näin hallituksen esityksissä kiinnitettävä erityistä huomiota. **Usein vähemmän mutta ytimekkäämmin kirjoitettu ja enemmän ajateltu on parempaa. Hallituksen esityksen säännöskohtaiset perustelut** ovat merkittävimpiä lain soveltamista ja tulkintaa tulevaisuudessa **ohjaavia dokumentteja**. Lisäksi esimerkiksi säätämisyjärjestystä ja perustuslakia koskevissa perusteluiden osassa on tarpeen olla kootusti perus- ja ihmisoikeuskysymykset esityksen sääntelyn kannalta analysoituna ja riittävän yksityiskohtaisesti dokumentoituna; esityksissä ei pidä olla vain yleisluonteista perustuslakivaliokunnan käytännön kuvausta. Varsinkin hallituksen esityksen **säännöskohtaisten perusteluiden sisällölliseen laatuun** ja soveltamista ohjaavan roolin toteutumiseen (mutta kuitenkin ilman ajautumista perusteluilla säätämiseen) on tarvetta kiinnittää huomiota. Hallituksen esityksen laadintaohjeen eli Helo-ohjeen uudistuksessa ([OM026:00/2015](#)) on yhtenä tarkoituksena korostaa, että tietty asia käsitellään hallituksen esityksessä esityksen sisältörakenteen vakiopaikassa vain kertaalleen ja että esitysten ja niiden perusteluiden kirjoittamisessa

noudatetaan tiivistä ja ytimekästä ilmaisua. Hallituksen esityksessä esitetään lainvalmistelutyön tulokset ja johtopäätökset lyhyesti. Sen ensisijainen tarkoitus on toimia päätöksenteon perustana eduskunnalle ja lisäksi palvella myöhemmin lakien tulkintaa.

- (3) **Poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun toisinaan epäselvät roolit.** Äärimmillään tämä ilmenee esim. kun oikeuskanslerinvirastolta pyydetään toisinaan apua poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten ristiriitojen ratkaisemisessa. Toisaalta oikein ajoitettu ja oikeansisältöinen myös yksityiskohtaisuuden tasoltaan oleva poliittinen ohjaus ovat merkittävä etu lainvalmistelulle. Olennaista on, että politiikan ja siten lainvalmistelun sisällöllinen asialista sekä lainsäädännön tavoitteet ja yhteiskunnallisia arvoja ja oikeudenmukaisuuskäsityksiä koskevat ratkaisut syntyvät demokraattisessa prosessissa ja poliittisesti vastuunalaisten päätöksentekijöiden taholta. Onnistuneissa lainvalmisteluhankkeissa tyypillistä on myös poliittisten linjausten pysyvyys ja pitävyys eli asetetut tavoitteet ja sisältöratkaisut kestävät valmistelussa. Virkamiesvalmistelun keskeinen tehtävä on selvittää vaihtoehtoiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi vaikutusarvioineen sekä laatia pykälätekstit perusteluineen. Luonnollisesti demokratiassa viime kädessä myös keinojen valintaa koskevat päätökset kuuluvat poliittisille ja poliittisesti vastuunalaisille päätöksentekijöille valtiosäännön asettamissa puitteissa. Yksityiskohtaisten linjausten keinoista hetki on kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun erilaiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi on arvioitu. Hyvin onnistuneissa säädöshankkeissa ja onnistuneissa yhteiskunnallisissa muutoksissa näin on myös meneteltykin.

Finlexissä olevan [Lainvalmistelun prosessioppaan](#) mukainen lainvalmisteluprosessin järjestäminen auttaa tässä suhteessa jäsentämään ja ajoittamaan hyvän lainvalmistelutavan näkökulmasta oikealla ja myös tuloksellisen valmistelun ja yhteiskunnallisen muutoksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla poliittisten linjausten ajoitusta ja sisältöä. Prosessioppaan mukaan poliittisia linjauksia sijoittuu useaan eri vaiheeseen lainsäädäntösuunnitelman ja lainvalmistelun yleisen asialistan asettamisesta valmistelutoimeksiannossa tehtävän valmistelun tavoitteiden määrittelystä aina lopullisesta hallituksen esityksestä päättämiseen, jossa viimeisessä vaiheessa esittelevä ministeri ja hallitus linjaavat myös valitut keinot ja säädösehdotuksen sisällön. Virkamiesjohdon oikeus ja velvollisuus on kiinnittää huomiota valmistelun hankkeistamiseen siten, että valmistelun organisointi luo edellytykset hyvän lainvalmistelutavan noudattamiselle ja siihen, että valmistelulle on asetettu selkeät tavoitteet ja aikataulut ja resursointi, jotka antavat mahdollisuudet valmistelutehtävän suorittamiseen hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti ja tuloksellisesti. Virkamiesjohdon velvollisuuksiin ja oikeuksiin kuuluu huolehtia siitä, että ministeri(t) hyväksyvät valmistelulle realistiset tavoitteet ja aikataulut sekä jättävät valmistelussa toimeksiantovaiheessa riittävästi liikkumavaraa toteuttamisvaihtoehtojen suhteen. Lainvalmistelussa on tarve olla selkeä poliittisen ja virkamiesjohdon ja valmistelun roolijako ja tätä roolijakoa on tarpeen ylläpitää esimerkiksi laatimalla käytäntösäännöt ja toimimalla niiden mukaisesti. Hallituksen ja sen ministereiden ja virkamiesjohdon välillä tarvitaan toimeksiantojen muotoilussa ja arvioinnissa ja myös esitysluonnosten ja etenemismuutosten arvioinnissa selkeään rooliin ja sen mukaista toimintaa koskevaan luottamukseen perustuvaa, vaikeatkin asiat rohkeasti esille ottavaa vuorovaikutusta.

- (4) **Polku poliittisista linjauksista** sekä yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettamisesta lainvalmisteluun ja **lainsäädäntöön ajoittain katkeilee.** Hyvin yleisistä yhteiskuntapoliittisista tavoitteista saatetaan tavoitteenasettelussa ja hallituksen esityksissä siirtyä suoraan hyvin yksityiskohtaisiin tavoitteisiin ja säädösehdotuksiin. Tavoitteenasettelun tarkentamisessa on myös tarvetta vahvistaa muiden ministeriöiden toimialoista tulevien näkökohtien huomioon ottamista ja yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja niihin vaikuttamista koskevaa monialaista näkökulmaa riittävän konkreettisella tavalla. Tämä monialaisen näkökulman, jossa erilaisia tavoitteita sovitetaan yhteen toistensa kanssa perustellulla



tavalla, vahvistaminen olisi oikeuskanslerin säädösvalmistelua koskevien havaintojen valossa tärkeä osa lainvalmistelun kehittämistä. Esitysten valmistelussa ja esityksissä tulisi usein erikseen olla tavoitteiden asettamisen jälkeen tavoitteita saavuttavan **järjestelmän tai toiminta/sääntelytavan taikka muun yhteiskunnallisen ongelmanratkaisun ja siinä sovellettavan oikeudenmukaisuuden ajatuksen kuvaus** sekä **vaihtoehtojen mahdollisimman aito tarkastelu**. Järjestelmän toiminnan kuvauksella tarkoitetaan tässä ennen yksityiskohtaisempia tavoitteita tiivistä kuvausta siitä, miten lainsäädännön ja sillä säädettävän järjestelmän on tarkoitus toimia tai miten ja miksi lainsäädännön ajatellaan vaikuttavan yksilöiden ja näiden yhteisöjen sekä yritysten käyttäytymiseen / toimintaan sekä mitä epävarmuuksia tähän myös liittyy. Samalla voidaan kertoa, miten sääntelyratkaisut toteuttavat laajempia tavoitteita yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta. Kyse ei ole vaikutusarvioinnista vaan tavoitetilän ja sen vaihtoehtojen yleisemmästä konkretisoinnista yhteiskunnallisena tai toiminnallisena järjestelmänä tai toimintamallina. Hyvä järjestelmän tai toimintamallin kuvaus auttaa myös arvioimaan perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumista. Erityisen merkittäviä järjestelmän tavoitellun toiminnan kuvaukset ovat hyvinvointivaltioiliseen sääntelyyn liittyvissä sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden hyvän toteutumisen kannalta.

- (5) Yhteiskunnassamme yleisesti ja valtioneuvostossa ja eduskunnassa ei ole yhteistä yleisen tason yhteisymmärrystä siitä, **mitkä asiat ovat valmisteltavissa yhden vaalikauden puitteissa ja missä asioissa tarvitaan yli vaalikauden ulottuvaa valmistelua** ja uudistustyötä sekä siten näin erityisen laajapohjaista valmistelua. Tämä korostuu erityisesti yhteiskunnan **isoissa uudistuksissa**. Komiteoiden käyttö laajoissa uudistuksissa perusvalmistelua tekevänä valmisteluolimenä näyttäisi olevan perusteltua laajentaa. Yhtä olennaista on realistinen aikataulutus ja myös vaalikausirajat ylittävän valmistelun tarpeen näkeminen. Suomalaisen yhteiskunnan laaja-alaisen uudistumiskyvyn kannalta olennaista on, että saadaan hahmotettua käsitys, minkä tyyppiset asiat vaativat vaalikauden ylittävää valmistelua, ja koottua periaatteet siitä, miten suuria uudistuksia voidaan toteuttaa vaalikausirajat ylittävällä ja myös vaiheittaisella tavalla.
- (6) Useiden samaan kohteeseen vaikuttavien lainsäädäntöhankkeiden yhteensovitus. Esityksiä on laadittu liian usein siten, että **samaan toimintaan tai asiaan vaikuttavia muita uudistuksia ei ole välttämättä otettu huomioon** itse esityksessä tai sen perusteluissa. **Yleislakien ja erityislakien suhteeseen** on edelleen tarvetta kiinnittää vahvasti huomiota. Ajantasainen ja laajasti sovellettava yleislainsäädäntö helpottaa lain soveltamista ja antaa hyvät puitteet esimerkiksi digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämiselle.
- (7) Osaamisen hyödyntämisen ja saatavuuden vajeet. Lainvalmistelu on monimutkaisessa yhteiskunnassa hyvin vaativaa sekä laajaa yhteistyötä ja eri näkökulmien ja ristiriitaisen sekä näkökulmasidonnaisen tiedon yhteensovittamista vaativaa työtä. **Lainvalmistelussa tarvittava osaaminen jakautuu** ja on merkittävien lainsäädäntöhankkeiden käytettävissä **epätasaisesti**. Valtioneuvoston yhteisessä käytössä tulisi tasaisemmin olla mm. valtiosääntöoikeuden, yleishallinto-oikeuden, informaatio-oikeuden (ml. tietosuoja) ja EU:n kilpailuoikeuden (ml. valtiontukioikeus) osaamista, ja **lakien kokonaisuuden johdonmukaisuuteen** ja toimivuuteen on tarvetta kiinnittää erityistä huomiota. Samoin **vaikutusarvioinnissa** tarvitaan enemmän ja tasaisemmin voimavaroja ja osaamista itse arviointien tekemiseen (taloudelliset vaikutukset sekä ihmisiin kohdistuvat vaikutukset). Valtioneuvoston lainvalmistelun johtamisen ja yhteensovittamisen sekä myös yhteisen osaamisen tarpeet sekä yleensä suunnitelmallisuuden, johtamisen ja laadun yhteinen kehittäminen ja tässä tarvittavat resurssit ja digitaalisia työtapoja koskevat toimet ovat valmisteltavina oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timosen johtamassa, valtioneuvoston kanslian asettamassa valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmässä ([VNK021:00/2018](#)), jonka esitykset valmistuvat 31.5.2019 mennessä.

Yksittäisten säädöshankkeiden tasolla on vahvasti havaittavissa, että onnistunut lainvalmistelu on vähänkin laajemmissa ja monimutkaisemmissa asioissa moniammatillista ja monialaista yhteistyötä vaativaa toimintaa, jossa oikeudellisten asiantuntijoiden ja esityksessä käsiteltävien asioiden substanssiasiantuntijoiden jatkuva vuoropuhelu ja yhdessä tapahtuva ongelmanratkaisu ovat tärkeitä.

- (8) **Osallistumisen vajeet. Lausuntoajat** ovat joissakin tapauksissa lyhyitä, jopa noin viikko, ja pääosa lausuntoajasta saattaa ajoittua heinäkuuhun. Tästä on oikeuskansleri toistuvasti esittänyt ministeriöille kriittisiä havaintoja. Kiire usein kostaantuu myöhemmin, kun eteneminen hidastuu tai pysähtyy. Finlexissä oleva [Säädösvalmistelun kuulemisopas](#) on hyvä, mutta sen toteutumiseen on tarvetta kiinnittää erityistä huomiota. Oikeusministeriön kuulemisen asiantuntijaryhmä ja sen järjestämä hankeklonikkatoiminta ([OM007:00/2017](#)) säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tuessa on sitä koskevan oikeusministeriön [raportin](#) ja myös oikeuskanslerin valvontakäyneillä saaman palautteen perusteella ollut varsin hyödyllinen keino parantaa kuulemisten laatua ja siitä saatavaa hyötyä.
- (9) Soveltajien ja toimeenpanon näkökulman riittämätön huomiointi lainvalmistelussa. Valmistelussa on tarpeen miettiä **sääntelyä sen soveltajien ja ylipäänsä ihmisten arjen näkökulmasta**. Useissa onnistuneissa lainvalmisteluhankkeissa toimeenpanon ja lain soveltajien näkökulmat on otettu erilaisilla työtavoilla mukaan jo itse perusvalmistelussa. Toimeenpanosta vastaavien tahojen edustajien ottamisen monijäseniseen valmisteluelimeen lisäksi hyviä kokemuksia on saatu esimerkiksi toimeenpanon ratkaisuja valmistelevien kehittämisprojektien tekemisestä rinnakkain lainvalmistelun kanssa ja kokonaisarkkitehtuurin luonnosten laatimisesta osana valmistelukokonaisuutta. Vastaavasti esimerkiksi vaikutusarvioinneissa on muun muassa Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa laaditussa tutkimuksessa yhdeksi puutteeksi havaittu ihmisvaikutusten arviointien tekeminen ja tehdyissä arvioinneissa arjen konkreettisuus ([Kati Rantala, Noora Alasuutari, Inka Järvikangas ja Karolina Saarenpää: Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, tutkimuksia 5 2019](#)).
- (10) **Liian vähäinen tai kapeaksi jäävä vuorovaikutus eduskunnan kanssa. Eduskunnan ja valtioneuvoston välistä vuorovaikutusta ja suunnittelua on tarpeen tiivistää useilla eri tasoilla.** Nyt tämä dialogi on osin liian lyhytjänteistä ja puutteellista sekä se vaihtelee riippuen ministeriöstä ja valiokunnasta. **Valtioelinten yleisen dialogin lisäksi tarvitaan eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistä lainsäädäntösuunnittelua, eduskunnan valiokuntien ja asianomaisen ministeriön välistä strategista vuoropuhelua valmistelun asialistasta sekä teknisempää dialogia esittelevän ministeriön ja valiokuntasihteeristön ja tarpeen mukaan käsiteltävinä oleviin esityksiin liittyvien toisten ministeriöiden kanssa.** Eduskunnan työtapojen kehittämisessä on eduskunnan puolella selkeästi tunnistettu tämä tarve. Strategisella tasolla vuoropuhelussa on perusteltua käsitellä muun muassa Euroopan unionissa vireille tulevia ja komission strategiaan suunnitelmiin kuuluvia sekä unionin lainsäädäntöprosessissa olevia asioita ennakkovaikuttamisen ja yhteyksien kotimaiseen yhteiskuntapolitiikkaan ja lainvalmisteluun tunnistamiseksi. Valtioneuvoston ja eduskunnan välillä olisi useampivuotisen lainsäädäntösuunnitelman pohjalta tarpeen ylläpitää yhteistä toiminnan suunnittelua työmäärän tasaamiseksi sekä esitysten asianmukaisen, riittävän syvällisen mutta sujuvan käsittelyn varmistamiseksi. Hallitusohjelmasta johdettu lainsäädäntösuunnitelma on myös väline käydä parlamentaarista keskustelua painopisteistä ja yhteiskuntapolitiikan ja yhteiskunnan kehittämisen asialistasta (eduskunnan työtapojen kehittäminen oli esillä [eduskunnan puhemiehen puheessa vaalikauden 2015–2018 päättäjätöissä 10.4.2019](#)). **Tiivistä vuorovaikutusta tarvitaan myös johdonmukaisen lainsäädännön säätämiseksi**, jotta esimerkiksi samaan lakiin ei tehdä eri vaiheissa tai eri hallituksen esityksissä ristiriitaisia muutoksia tai jotta mahdollisia muutostarpeita ei jää huomaamatta. Tämä tarkoitus on myös esittelylupamenettelyllä, jolloin kustakin säädöksestä vastuussa

oleva ministeriö voi huolehtia säädöksen ajantasaisuudesta sekä sovittaa yhteen siihen tehtäviä muutoksia.

- (11) Tiedonkulun puutteet. Valtioneuvoston käytännön lainvalmistelijoita **ei tieto aina tavoita** kehittämisen linjauksista, kehittyvästä perustuslain soveltamiskäytännöstä jne. Lainvalmistelun ja työtapojen kehittämisen ja arkisen valmistelutyön yhteyttä olisi perusteltua parantaa. Pulmat näyttävät osin liittyvän siihen, että ministeriöiden sisäinen lainvalmistelun tuki ja tiedonkulku eivät aina näytä toimivan parhaalla mahdollisella tavalla. Lainvalmisteluohjeisiin on tarpeen liittyä myös ajantasaista ja soveltuvasti analysoitua koontia perustuslakivaliokunnan käytännöstä.
- (12) **Kokonaiskuvan muodostamisen aikatauluista ajantasaisella tavalla vaikeudet sekä yhteisten tietovälineiden, kuten valtioneuvoston hankeikkunan, päivitysviiveet. Lainvalmistelun aikatauluista** on vaikeaa saada luotettavasti tietoja valtioneuvoston ja eduskunnan johtamista varten. Samoin asiantuntija- ja yleisöjulkisuuteen annettavien tietojen osuvuutta olisi hyvä parantaa. Käytännössä valtioneuvoston hankeikkunan tietojen olisi hyvä olla kattavia ja ajantasaisia.

### **Olellaisimpia lainvalmistelun käytännön kehittämiskohteita**

Lainvalmistelun kehittäminen on aina ajankohtainen asia. Usein kehittämisessä huomio kiinnittyy johonkin tiettyyn kysymyksenasetteluun, kuten esimerkiksi vaikutusarviointeihin tai johtamiseen. Oikeuskanslerin näkökulmasta **olellaisimpia asioita hyvän lainsäädännön ja lainvalmistelutavan toteuttamisessa ja kehittämisessä** ovat nykyisessä yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä osallisuuden ja sen tunteen vahvistaminen. Osallisuuden vahvistaminen ja sen toteutumisen edellytysten varmistaminen järjestelmällisellä tavalla sekä keskeisesti lainvalmistelussa ilmenevä yhteiskunnallisen ongelmanratkaisukyvyyn vahvistaminen myös vaikeissa ja moniulotteisissa ongelmissa on siten yksi merkittävimmistä luottamusta julkiseen päätöksentekoon tällä hetkellä vaikuttavista toimenpiteistä. Peruslähtökohtana on [Säädösvalmistelun kuulemisoppaan](#) mukaisten monipuolisten kuulemiskäytäntöjen soveltaminen ja siinä myös aidon kuuntelemisen ja sen tunteen järjestäminen vuoropuheluun. Lainvalmistelun johtamisen ja lainvalmisteluprosessin järjestämisen näkökulmasta voidaan oikeuskanslerin laillisuusvalvontahavaintojen perusteella nostaa esille seuraavat kehittämiskohteet:

(1) Yhteiskunnassa ja valtioneuvoston johtamisessa riittävän yhteisen käsityksen muodostaminen asioista, jotka ovat hoidettavissa yhden vaalikauden puitteissa, ja asioista, joissa tarvitaan **yli vaalikauden ulottuvaa laajapohjaisinta valmistelua**. Tästä olisi varsinkin suuria reformeja varten tarpeen koota käytännössä ja käytännön toimintamalleja.

(2) **Yhteiskuntapolitiikan ja sen tavoitteiden asettamisen ja lainvalmistelun sujuvan yhteyden parantaminen** sekä järjestelmäkuvausten järjevä käyttäminen varsinkin useille hallinnonaloille ulottuvissa kysymyksissä. Valmistelussa olisi hyvä esim. Ruotsin lainvalmistelun käytäntöjen mukaisesti kirjoittaa lyhyt kuvaus, miten yleisempiä tavoitteita toteuttavan lainsäädännön ja sen asettamien toimintamallien / säättämien etuisuus- ja palvelujärjestelmien tai asettamien sääntöjen olisi tarkoitus toimia. Tälläkin tasolla on tarvetta pohtia vaihtoehtoja. Järjestelmä- tai toimintakuvaus on perustaa myös perusoikeuksien käytännön toteutumisen tarkastelulle. Olellaista on myös realistinen tavoitteenasettelu sekä riittävän väljyyden jättäminen valmisteluun keinojen punnintaan.

(3) **Realistinen aikataulujen hallinta ja suunnitelmallisuus sekä tarpeettoman kiireen ja sen tunnun poistaminen**. Tämä edellyttää realististen aikataulujen asettamista ja niistä keskustelua poliittisen johdon kanssa sekä valmistelun tarkoituksenmukaista resursointia ja rauhoittamista. **Koko vaalikauden kattavan ja myös vaalikauden rajat ylittävän lainsäädäntösuunnittelun käyttöönotto olisi suositeltavaa**. Pieneltäkin

tuntuvat asiat ovat merkityksellisiä. On hyvin tärkeää, että valmistelijoilla ja varsinkin valtioneuvoston esittelijällä on aikaa ja mahdollisuus rauhassa ja huolella tarkistaen lukea esitys kokonaisuutena läpi ja myös saada toinen asiantuntija tarkistamaan asiaa.

**(4) Tekstimäärien rajoittaminen, ytimekkäämpi ja olennaiseen keskittyä kirjoittaminen ja työrauhan ja arvon antaminen esitysten huolelliselle viimeistelylle ja tarkistamiselle.** Kirjoitetaan vähemmän ja ajatuksella. Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perusteluiden informatiivisuuteen ja ohjaavaan rooliin on tarvetta kiinnittää aivan erityistä huomiota. Hallituksen esityksen laadintaohjeita ollaan parhaillaan uudistamassa oikeusministeriön johdolla, ja ehdotus uudeksi hallituksen esityksen laadintaohjeeksi (Helo-ohje) oli vuosien 2018 ja 2019 vaihteessa lausuntokierroksella ([OM026:00/2015](#)). Helo-ohjeen uudistuksessa yhtenä keskeisenä ja tärkeänä tavoitteena on vähentää samojen asioiden toistamista hallituksen esityksen perusteluiden eri jaksoissa ja edistää tiivistä, olennaisiin asioihin kiinnittyvää sekä loogisesti etenevää esitystapaa.

**(5) Lainsäädännön kokonaisuuden sekä yleislakien ja erityislakien selkeän suhteen huomioiminen ja eri lainsäädäntömuutosten yhteensovittaminen hallituksen esityksissä ja säädöksissä.** Tämä edellyttää, että on vastuuvirkamiehet, jotka huolehtivat kustakin säädöksestä ja siihen kohdistuvien muutosten yhteensovittamisesta ja toimivat tässä aktiivisessa vuorovaikutuksessa myös eduskunnan valiokuntien, erityisesti valiokuntasuhteistön kanssa. Lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta selkeän yleis- ja erityislakien välisen suhteen ylläpitäminen on tärkeää.

**(6) Riittävän osaamisen ja ajan saaminen koko valtioneuvoston käyttöön riittävän tasaisesti ja yksittäisten hankkeiden resursointi valmistelun osaamisepohjalta riittävän monipuolisesti.** Tämä vaatii aktiivista osaamisen ja sen hyödyntämisen johtamista kussakin ministeriössä mutta myös aikaisempaa parempia valtioneuvoston yhteisiä resursseja ja niiden käyttöä lähes kaikilla hallinnonaloilla tarvittavassa erityisessä osaamisessa.

**(7) Toimeenpanon ja soveltamisen näkökulman digitaalisine ratkaisuineen riittävä huomiointi valmistelussa.**

Näiden näkökohtien lisäksi on perusteltua jatkaa pitkäjänteistä työtä digitaalisen valtioneuvoston sekä valtioneuvoston sisäisen yhteistyön ja yhteisten toimintatapojen kehittämistä. Lainvalmistelu valtioneuvostossa on edelleen hyvin manuaalista. Modernien digitaalisen työvälineiden mm. laadulliseen analyysiin ja viittausten tarkistamiseen ja muihin vastaaviin tarkoituksiin käyttöönottoa edistetään järjestelmällisesti osana digitaalista valtioneuvostoa. Lainvalmistelussa on monia toimintoja ja vaiheita, joissa tekoälyyn pohjautuvat ratkaisut voisivat sujuvoittaa työtä ja parantaa sen laatua olennaisesti. Tässä uudet ja myös innovaatioita sisältävät ratkaisut ja niiden käyttöönotto ovat tervetulleita.

Lainvalmistelun kehittämistoimissa on tarvetta varmistaa, että ne muuntuvat toimintatapojen kehittymiseksi ja että lisäksi niillä saadaan myös käytännössä varmistettua lainsäädännön ja sen valmistelun laatua sekä oikeiden resurssien mukaan lukien osaaminen kohdentumista oikeisiin paikkoihin. Osaamiseen, resursseihin ja digitaalisiin työvälineisiin liittyviä kehittämisehdotuksia onkin valmisteilla oikeusministeriön kansliapäällikön Pekka Timosen johdolla toimivassa valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmässä ([VNK021:00/2018](#)).

### **Kansliapäällikön roolista lainvalmistelun johtamisessa**

Kansliapäällikön tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n perusteella **johtaa, kehittää ja valvoa** ministeriön toimintaa ja siinä tarkoituksessa muun muassa **huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta** ministeriössä. Lainvalmistelun laadusta huolehtimiseen liittyy kansliapäällikölle uutena erityisvastuuna

säädettyyn tehtävään **huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yhteistyöstä**. Tämän säännöksen tarkoituksena on asettaa kansliapäälliköille erityinen rooli julkisen hallinnon kokonaisuuden johtamisesta ja yhteiskunnan kokonaisedun optimointivelvoite. Tehtävä on olennainen osa kansliapäällikön virkavastuuta. Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo tehtävän hoitamista ja vastuun toteutumista osana perustuslain 108 §:n 1 momentin 1 virkkeessä säädettyä valtioneuvoston virkatoimien laillisuusvalvontaa.

Kansliapäällikkö johtaa lainvalmistelua ja tukee virkamiehiä huolellisessa lainvalmistelussa ja asianmukaisen lainvalmisteluprosessin noudattamisessa. Hän voi vaikuttaa lainvalmistelun suunnitteluun, resurssihin (työpanos, aika, osaaminen), ministeriön sisäisiin prosesseihin ja toimintakulttuuriin. Kansliapäällikön tehtävässä korostuu ministeriörajat ylittävä yhteensovitus ja eri näkökulmat huomioivan työskentelyluominen sekä resurssien ja sisäisten prosessien puitteiden ja aikataulujen puitteiden asettaminen yhteiskunnallisesti tuloksellista ja hyvää lainvalmistelutapaa noudattavan työn edellytysten mukaisiksi. Kansliapäälliköillä on erityinen vastuu yleisten toimintatapojen asettamisesta sekä lainsäädäntösuunnittelusta mukaan lukien lainsäädäntösuunnitelman laadinta ja sen yhteydestä hallituksen asettamiin ja ministeriön tarkempiin yhteiskuntapolitiikan strategioihin. Ministeriöiden virkamiesjohdon rooli hankkeiden asettamisessa ja toimeksiantojen muotoilussa on hyvän lainvalmistelutavan näkökulmasta erityisen tärkeä. Kansliapäällikkö ei käytännössä voi, eikä hänen ole johtamisen roolijaon osalta järkevääkään tehdä tätä yksityiskohtaisesti jokaisen lainvalmisteluhankkeen osalta. Kansliapäällikön roolissa on lainsäädännön valmistelun ja johtamisen kokonaisuuden hallinta ja kehittäminen sekä myös erityisten ongelmatilanteiden ratkaisu.

Kansliapäälliköiden on tarpeen huolehtia johtamisessaan riittävällä tavalla ja konkreettisiin ongelma-kohtiin pureutuen valmistelun aikataulusuunnittelusta ja realistisista aikatauluista sekä turhan kiireen karsimisesta sekä valmistelijoiden puitteista voida keskittyä ja tarkistaa tuotokset. Huomionarvoisia seikkoja ovat olennaiseen keskittymisen mahdollistavan toimintakulttuurin luominen sekä lainsäädäntösuunnitelman laadinnan yhteydessä aikataulujen realistisuuden tarkistamisen järjestäminen ja tarkistuttaminen. Kansliapäällikön roolissa on myös poliittisen johdon ja virkamiesvalmistelun välisten eriävien näkemysten käsittely ja siihen liittyvän dialogin järjestäminen hyvän lainvalmistelun laadun näkökulmasta. Lainsäädäntösuunnitelman ja hankkeiden toimeksiantojen realistisuuden varmistaminen ja tähän liittyvä vuorovaikutus ministerin kanssa ovat tärkeitä kansliapäällikön oikeuksia ja velvoitteita. Monivuotisen sekä hallitusohjelmaan ja EU:n lainsäädäntötyöhön sekä yhteiskuntapolitiikan strategioihin linkittyvän valtioneuvoston yhteisen lainsäädäntösuunnitelman kehittäminen sekä valmistelun ja ylläpitämisen johtaminen ja tähän liittyvä ylimmän virkamiesjohdon vuoropuhelu eduskunnan kanssa on keskeisessä asemassa kansliapäällikön johtamisessa. Ylimmällä virkamiesjohdolla on lisäksi merkittävä rooli organisaation ja sen yhteistyön ja toimintatapojen uudistamisen johtamisessa, jossa yhtenä tärkeänä osatehtävänä on uuden digitaalisen teknologian innovatiivinen hyödyntäminen lainvalmistelun apuna.

Voimavarojen epätasaiseen kohdentumiseen valmisteluun liittyvien pulmien vähentämiseksi tehdään kansliapäälliköiden yhteinen ja kunkin ministeriön oma käytännön toimintaohjelma osana ministeriöiden johtamista ja kansliapäällikkökokouksessa koordinoitavaa ministeriöiden yhteistyötä. Valtioneuvoston yhteisten tekevien resurssien kokoamisesta ja resurssien yhteisestä käyttämisestä nykyistä paremmin hallinnonrajat ylittäen on tarpeen kansliapäällikkö Pekka Timosen johtaman [valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmän](#) ehdotusten pohjalta niin ikään sopia tarvittavat käytännön toimenpiteet – toimintatapoja muuttamalla saadaan usein parempia tuloksia kuin selvittämällä laajoja uusia organisaatioita. Oikeuskanslerin valvontakäyneillä ministeriöissä on myös vahvistunut käsitys, että oikeusministeriön antama valmistelutuki koko valtioneuvostolle ja sen riittävät resurssit ovat myös tärkeä osa yhteistä resursointia.

## Lopuksi

Luottamus julkista päätöksentekoa kohtaan syntyy viime kädessä hyvän lainvalmistelutavan ja hyvän hallinnon perusasioista: arvojen ja odotusten mukaisesta toiminnasta, osallisuudesta ja sen kokemuksen luomisesta, integriteetistä ja toiminnan tuloksellisuudesta yhteiskunnallisena ongelmanratkaisuna. Kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa yhteiskunnan pitäminen koossa ja uudistaminen tapahtuvat keskeisesti lainsäädännön avulla. Parlamentaaraisessa valtiojärjestelmässämme hallituksen esitykset ovat yksi tärkeimmistä valtioneuvoston tuotoksista. Hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukainen lainvalmistelu on siten hyvin tärkeässä roolissa siinä, kuinka hyvin suomalaista yhteiskuntaa voidaan kehittää, kuinka oikeudenmukaiseksi se koetaan sekä siinä kuinka hyvin julkiseen päätöksentekoon voidaan luottaa. Arkisesti kyse on siitä, kuinka systemaattisesti ja johdonmukaisesti hyvän lainvalmistelutavan ohjeita ja hyviä toimintamalleja noudatetaan. Odotukset lainvalmistelulle ovat eduskunnassa ja yhteiskunnassa korkeita. Käytännössä nykyisessä monimutkaisessa ja nopeatahtisessa yhteiskunnassa onnistunut lainvalmistelu on hyvinkin vaativa tehtävä, joten käytännössä kohdataan monia vaikeuksia. Kärsivällinen ja systemaattinen työ sekä analyyttinen ote auttavat kuitenkin ratkaisemaan ongelmakohdat.

Lainvalmistelun kehittäminen ja hyvän lainvalmistelutavan toteuttaminen tapahtuvat aina osana laajempaa yhteiskunnallista todellisuutta. Olen tässä nostanut erityisesti esille osallisuuden ja luottamuksen näkökulmia. Olennaista on, että kyse on paljolti myös yhteiskunnan rakenteisiin liittyvistä sosiaalisista faktoista tai ihmisten kokemusmaailmaan liittyvistä tuntemuksista. Ne myös ovat todellisuuteen vaikuttavia faktoja. Perusviestini on, että osallisuuden ja sen kokemuksen vahvistaminen lainvalmistelun kehittämisessä on tärkeää ja siten kyse ei ole vain teknokraattisesti prosessien kehittämisestä. Hyvät prosessit kuitenkin voivat auttaa osallisuuden toteuttamisessa. Virkamiesjohdolla ja viime kädessä ministeriöiden kansliapäälliköillä yhdessä ja kullakin kansliapäälliköllä ministeriössään sekä hallituksella ja ministeriöillä poliittisena johtona on oma ja selkeä perusroolinsa valmistelun ja sen prosessien organisoinnissa ja kehittämisessä sekä yhteiskunnallisen agendan asettajina, valmistelun toimeksiantajina ja esityksistä päätösvaltaa käyttävinä toimijoina.

Valtioneuvoston oikeuskanslerina olen suunnannut kohti yhä ennakoivampaa ja ohjaavampaa hyvän lainvalmistelun tukemista ylintä hallitusvaltaa kontrolloivalle riippumattomalle laillisuusvalvojalle soveltuvan roolin puitteissa. Oikeuskansleri valvoo laillisuutta ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista lainvalmistelussa. Valvonnan kohteena on erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen, osallistumisoikeuksien toteutuminen, lainsäädännön johdonmukaisuus ja EU:n oikeuden asianmukainen huomioon ottaminen. Oikeuskansleri antaa pyynnöstä laillisuusvalvontaan kuuluvaa ja roolin soveltuvalla tavalla oikeudellisia tietoja ja lausuntoja (riippumatonta oikeudellista neuvontaa), jossa annetaan ennakkollisia kannanottoja siitä, mihin laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota. Nämä konsultaatiot voivat olla varsin vapaamuotoisiaakin. Oikeuskansleri valvoo myös valtioneuvoston päätettäväksi tulevia ja neuvottelussa olevia lainsäädäntöä koskevia suunnitelmia ja valmistelun organisointia koskevia linjauksia laillisuuden ja hyvän lainvalmistelutavan näkökulmasta sekä painottaa tässä virkamiesjohdon selkeää roolia sekä oikeutta ja velvollisuutta huolehtia hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti valmistelun järjestämisestä. Oikeuskansleri ei osallistu varsinaiseen lainvalmisteluun eli valmistelun ohjaamiseen, sisällöllisten ratkaisujen tekemiseen tai säännösten muotoiluun.

Hyvän lainvalmistelutavan varmistaminen edellyttää viime kädessä valtioneuvostossa laajaa yhteistyötä niin valtioneuvoston sisäisesti kuin eduskunnan kanssa. Opittavaa ja kehitettävää on, mutta suomalaisen oikeusvaltion ja lainvalmistelun perusta on vahva.