

# PERUSTUSLAKI JA LAINVALMISTELUN LAATU

Ylijohtaja Sami Manninen  
Oikeusministeriö

2.3.2017

## LAINVALMISTELUSTA KESKUSTELLAAN AIKA AJOIN

//Hallituksen lakiesitysten tasoon on puututtu tavan takaa sekä eri ministeriöiden edustajien puheenvuorissa että viimeksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsitellessä oikeuskanslerin tuoreinta kertomusta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että lakiesitysten ”sisäinen loogisuus, kattavuus ja lakitekninen taso on ollut puutteellinen”. Lisäksi esitykset ovat valiokunnan mukaan saattaneet olla ”heikosti ja jopa virheellisesti perusteltuja”.// (Eteenpäin –lehti 9.8.1985)

## VALMISTELUSSA NÄHDÄÄN ERILAISIA PUUTTEITA

Joidenkin mielestä esitysten vaikutusarvioinnit ovat kehoja.

Toisten mielestä sidosryhmiä ei riittävästi kuulla tai ainakaan annettua palautetta ei oteta huomioon.

Kolmannet ovat eri mieltä itse ehdotuksista ja pitävät niitä siksi huonosti valmisteltuina.

# LAINKIRJOITTAMISTYÖ

Keskustelussa kiinnitetään harvoin huomiota itse lainkirjoittamistyöhön, vaikka lakiehdotus (säädösteksti) on lainvalmistelun päätuote.

Lakiehdotuksen valtioneuvosto antaa eduskunnan hyväksyttäväksi ja sen perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunta arvioi. Eduskunnan hyväksymän lain valtioneuvosto esittelee tasavallan presidentille vahvistettavaksi.

Laki sääntelee ihmisten käyttäytymistä, luo oikeuksia ja velvollisuuksia. Sitä viranomaiset noudattavat ja tuomioistuimet soveltavat.

## AMMATILLISET VAATIMUKSET

Lainvalmisteluun kohdistuvat ammatilliset vaatimukset ovat ainakin 1990-luvun puolivälistä lukien jatkuvasti kasvaneet.

Lakiehdotus on sovittava osaksi kansallista oikeusjärjestystä sen systematiikkaa ja perusratkaisuja kunnioittaen.

Lakiehdotuksen tulee täyttää perustuslaista, Euroopan unionin oikeudesta ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset.

## ASIAMÄÄRÄ ON KASVANUT TEHTÄVÄT MONIPUOLISTUNEET

Valmisteltavana olevien asioiden määrä on lisääntynyt ja valmistelijoiden tehtävät monipuolistuneet.

Valmistelijat mm. neuvottelevat myös EUssa valmisteltavina olevista lainvalmisteluhankkeista ja valmistelevat ehdotukset Suomen kannoiksi näihin hankkeisiin.

# TILASTOTIETOA

## 2012 valtiopäivät

198	lakiehdotuksia sisältävää HETä (yht. 205 HETä)
34/39	PeVL
6	PeVLssa ponsihuomautus / -ksia

## 2016 valtiopäivät

255	lakiehdotuksia sisältävää HETä (yht. 273 HETä)
49/67	PeVL
20	PeVLssa ponsihuomautus / -ksia

# TILASTOTIETOA II

## Ponsihuomautusten kohdentuminen 2016 vp

PL 124	(julk. hall. teht.)	= 2	PL 17	(kielell.oik.)	= 1
PL 6	(yhdenvertaisuus)	= 2	PL 58	(tp. päät.)	= 1
PL 10	(henkilötiedot)	= 7	PL 1	(täysivalt.)	= 1
PL 10	(kotirauha)	= 1	PL 8/21/2	(legaliteettipa)	= 1
PL 21	(oikeusturva)	= 3			
PL 18	(työstä erott.)	= 1	yhteensä		= 22
PL 7	(liik.vap/vap.men)	= 1			
PL 121	(kunn. isehall.)	= 1			



# LAKIEHDOTUKSEN PERUSTUSLAINMUKAISUUS KIINTEÄ OSA LAINVALMISTELUA

Kysymys lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ei ole lainvalmistelutyöstä irrallisesta, erillisestä asiasta.

Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta huolehtiminen on olennainen ja kiinteä osa lainvalmistelua sen kaikissa vaiheissa. Perustuslaista johtuvat vaatimukset on otettava huomioon niin valmisteluhanketta suunniteltaessa kuin sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa ja sääntelyn yksityiskohtia mietittäessä.

# HYVÄN LAINVALMISTELUN PERIAATTEET

- lainvalmistelu perustuu luotettavaan ja oikeaan tietoon valmisteluhankkeen kannalta merkityksellisistä tosiseikoista ja oikeusjärjestyksen vaatimuksista
- lainvalmistelu on avointa
- lainvalmistelun käytännön työstä huolehtivat ammattitaitoiset virkamiehet valtioneuvoston oikea-aikaisessa poliittisessa ohjauksessa
- lainvalmisteluhanke toimeenpannaan asian laadun vaatimalla tavalla joko virkatyönä tai erikseen asetettavassa valmisteluelimessä (työryhmä, toimikunta, komitea)
- valmistelulle varataan sen vaativuuden vaatima aika, ja hankkeelle osoitetaan sen vaatimat henkilöresurssit
- lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi

# MINISTERIÖN JOHTO

Lainvalmistelutyön johtaminen on (valtion talousarvioesitysten laatimisen rinnalla) valtioneuvoston tärkein ja keskeisin tehtäväkokonaisuus.

Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. Niin tuleekin olla. Lainvalmistelua ei voi tarkastella kunkin ministeriön substanssista erillisenä, teknisenä asiana.

Ministeriössä lainvalmistelutyön johtaminen on poliittisen ja virkamiesjohdon asia. Ministeriön kansliapäällikön säädettynä tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä.

# OIKEUSMINISTERIÖN ROOLI

Oikeusministeriön tehtävänä on valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen.

Oikeusministeriö ei vastaa (eikä voi vastata) kaikkien ministeriöiden kaikista valmisteluhankkeista.

Oikeusministeriö auttaa – omien valmisteluhankkeidensa ohella – muiden ministeriöiden valmisteluhankkeissa.

# SUUNNITELMALLISUUS

Lainvalmistelutyön tulee olla suunnitelmallista. Joissakin asioissa tarvitaan yli hallituskausien ulottuvia pitkän aikavälin suunnittelua.

Suunnitteluun kuuluu päätöksenteko siitä, mitä tehdään, millä resursseilla ja missä aikataulussa. Suunnitelmallisuuteen kuuluu myös jonkin asteinen pitäytyminen sovituissa työsuunnitelmissa ja tulostavoitteissa.

”Vähemmän, mutta laadukkaammin” on hyvä periaate.

# LAINVALMISTELUPROSESSI

Lainvalmistelulle on vuosikymmenten kokemusten perusteella muotoutunut prosessimalli esi-, perus- ja jatkovalmisteluvaiheineen.

Tässä prosessissa on mahdollista huolehtia valmistelun perustumisesta luotettavaan ja oikeaan tietoon niin tosiasioista kuin oikeusjärjestyksen (ml. perustuslain) vaatimuksista.

Siinä voidaan huolehtia myös valmistelun avoimuudesta ja valmistelutyön oikea-aikaisesta poliittisesta ohjauksesta.

Valmisteluvaiheille on myös varattava kunkin asian laadun vaatima aika.

# RESURSSI

- Henkilöresurssi (valmistelijoiden määrä)
- Aikaresurssi
- Osaaminen

# OIKEUSKANSLERIN ROOLI

Perustuslakivaliokunta on toivonut oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon kehittämismahdollisuuksien selvittämistä.

Tämän keskustelun yhteydessä olisi harkittava oikeuskanslerinviraston painopisteen kehittämistä valtioneuvoston käytännön lainvalmistelutyötä (erityisesti perustuslakikysymysten ratkaisemisessa) tukevan riippumattoman oikeuspalvelun suuntaan.