VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Oikeusministeriö

Viite:
Oikeusministeriön lausuntopyyntö 25.6.2026, VN/2142/2026

Asia:

Uusi lainvalmistelun prosessiopas

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta uudeksi lainvalmistelun prosessioppaaksi. Lainvalmistelun prosessiopas ohjaa lakien ja asetusten valmistelua ja sitä täydentää yksityiskohtainen valmistelun ohjeistus esimerkiksi kuulemisesta, vaikutusten arvioinnista, hallituksen esityksen laatimisesta ja lainkirjoittamisesta.

Valtioneuvosto ministeriöineen on lainvalmistelusta vastaava valtioelin. Säädösehdotusten valmistelu perustuslain ja EU-oikeuden sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisiksi kuuluu valtioneuvostolle. Valtioneuvoston tulee myös asianmukaisilla esityksen perusteluilla osoittaa tämä hallituksen esityksissä ja asetusten perustelumuistioissa. Säädösvalmistelutyötä varten ministeriöissä tulee olla sisäiset menettelytavat, joilla tämä varmistetaan.

Pidän tarpeellisena ajantasaistaa lainvalmistelun prosessiopas ja koota yhteen lainvalmistelun eri vaiheisiin liittyvät menettelyt. On ymmärrettävää, että lainvalmistelua koskevaa melko runsastakin ohjeistusta ei voida sisällyttää tähän oppaaseen, vaan siihen on soveltuvin osin vain viitattava. Samalla kuitenkin ohjeistuksen runsaus saattaa olla lainvalmistelutyössä, jota valitettavan usein rasittavat aikataulupaineet, käytännössä valmistelijalle jossain määrin haastavaa.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

Oikeuskansleri valvoo hallituksen esitysten sekä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin asetusten ja niiden valmistelun laillisuutta. Ennakollisesti tämä toteutuu hallituksen esityksistä annettavien lausuntojen ja lakiesitysten ennakkotarkastuksen ja valtioneuvoston istunnoissa perustuslain 110 §:n mukaan tehtävän valvonnan keinoin. Hallituksen esityksiin kohdistuvassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa arvioidaan, onko esitys oikeudellisesti muotonsa ja sisältönsä puolesta asianmukaisesti valmisteltu eduskunnalle antamista varten. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu oikeudellisiin kysymyksiin ja sisältää hyvän lainvalmistelutavan valvonnan, mutta ei esityksen tarkoituksenmukaisuuden, vaikutusten tai toimeenpanon resurssien arviointia.

Lausun prosessioppaan jaksoista erityisesti tästä näkökulmasta.

Oppaan tavoitetta ja soveltamisalaa koskevassa jaksossa voitaisiin mielestäni viittauksen sijasta selvyyden vuoksi täsmentää, minkä tahon tai tahojen päätöksillä esivalmistelun ja perusvalmistelun välitoimia ja päätöksiä voidaan yhdistellä.

Muutoinkin voisi olla hyödyllistä, että oppaassa vielä entisestään kirkastettaisiin poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun suhdetta ja sen niveltymistä lainvalmisteluprosessin eri vaiheisiin.

Kuulemisten laajuus ja lausuntoaikojen pituus ovat olleet toistuvasti esillä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Pidän myönteisenä, että oppaassa on todettu, että merkittävässä hankkeessa voi olla tarpeen oppaan vähimmäisvaatimusten lisäksi järjestää lisäkuulemisia, kun hallituksen esitysluonnoksen ehdotukset tai vaikutusarvio muuttuvat merkittävästi lausuntomenettelyn jälkeen. Nähdäkseni tällainen lisäkuulemisen tarve merkittävistä muutoksista voi kuitenkin olla tarpeen yleisemminkin, eikä mainintaa ole tarpeen rajata vain merkittäviin hankkeisiin.

Minulla ei ole huomautettavaa ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämistä lainvalmistelussa koskevaan oikeuskanslerin ratkaisujen kuvaukseen.

Terminologisena huomiona tulisi EU-sääntelyn osalta käyttää käsitettä ”kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön valmistelu”. Voimaansaattamislainsäädännön valmistelu puolestaan liittyy kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseen.

Esivalmistelua koskevassa jaksossa on tunnistettu erilaisten säädöshankkeiden luonteen ja merkittävyyden vaikutus esivalmistelun laajuuteen ja toteutukseen. Nähdäkseni kuulemista esivalmisteluvaiheessa olisi tarpeen käsitellä pelkkää ohjeistukseen tehtyä viittausta hieman laajemmin.

Hankkeen käynnistäminen julkistetaan oppaan mukaan Hankeikkunassa, kun hanke on hyväksytty. Pidän tarpeellisena korostaa, että Hankeikkunan tiedot tulisi pitää ajan tasalla. Tämä koskee erityisesti hankkeen aikatauluja, sillä tiedot vaikuttavat töiden suunnitteluun myös hanketta valmistelevan ministeriön ulkopuolella, esimerkiksi oikeuskanslerinvirastossa, joka tarkastaa hallituksen esityksiä ennakollisesti.

Perusvalmistelua koskevassa jaksossa käsitellään edelleen hankkeen aikataulusuunnitelmassa huomioon otettavia asioita.

Aikataulujen osalta haluan kiinnittää huomiota niiden realistisuuteen. Tämä koskee paitsi perustuslain 14 §:ssä tarkoitettuja osallistumisoikeuksien turvaamista ja riittävää lausuntoaikaa, pidän laadukkaan lainvalmistelun näkökulmasta keskeisenä, että laintarkastukseen varataan riittävä aika ja oikeusministeriöön ollaan ajoissa yhteydessä aikatauluista. Erityisesti hallituskauden loppupuolella valtioneuvoston yleisistuntoon on tuotu esityksiä, joita ei ole tarkastettu laintarkastuksessa siitä syystä, ettei tarkastukseen ole varattu riittävää aikaa.

Totean vielä budjettilakien osalta, että siitä huolimatta, että talousarvioon liittyvät hallituksen esitykset on annettava hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi, on nekin valmisteltava huolellisesti ja osallistumisoikeuksia kunnioittaen. Vaalivuonnakin lainvalmistelulle on jäätävä riittävä aika. (OKV/1772/10/2023)

Oikeuskanslerin ennakkotarkastukseen kuuluvan ajan huomioon ottaminen on huomioitu oppaassa.

Lausuntomenettelyä koskevassa jaksossa olisi tarpeen todeta, että lausuntoajan on oltava vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa kahdeksan viikkoa, lomakaudella enemmän. Vain perustellusta syystä lausuntomenettely voidaan jättää järjestämättä tai järjestää muulla tavalla kuin lausuntopalvelussa. Nämä perustelut on esitettävä hallituksen esityksessä, mikä voitaisiin oppaassa todeta. Viittaan myös edellä osallistumisoikeuksista toteamaani.

Jatkovalmistelua koskevassa jaksossa olisi tarpeen mainita, että mahdollisesta aikataulun muutoksesta informoidaan oppaassa mainittujen tahojen lisäksi myös oikeuskanslerinvirastoa, mikäli kyseinen hallituksen esitys on valittu oikeuskanslerinvirastossa ennakkotarkastettavaksi.

Jos ehdotuksen sisältö muuttuu merkittävästi jatkovalmistelussa, on tarpeen harkita uutta kuulemista tai lausuntokierrosta.

Hallituksen esityksen viimeistelyä, kääntämistä ja laintarkastusta koskevassa jaksossa kerrotaan, että ministeriö voi myös omasta aloitteestaan lähettää hallituksen esityksen

etukäteen tarkastettavaksi oikeuskanslerinvirastoon. Tällöinkin tarkastus tehdään pääsääntöisesti edellisessä lauseessa mainituilla kriteereillä (eli jos esitys on merkittävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, perustuslain tulkinnan, yhteiskunnallisten vaikutusten, oikeusvaltion toimivuuden tai hyvän hallinnon kannalta). Tarkastuksen jälkeen on hyvä varata aikaa saadun palautteen huomioon ottamiseen hallituksen esitysluonnoksessa. Kappaleeseen voisi lisätä nämä täsmennykset.

Esittelyä koskevassa jaksossa neuvontaa koskevassa kohdassa todettua olisi tarpeen täsmentää siten, että oikeuskanslerilta on mahdollista pyytää kannanottoa oikeudellisissa kysymyksissä. Menettelytapoja kannanoton pyytämisessä on käsitelty oikeuskanslerin kirjeessä ministeriöille 10.4.2025, OKV/822/24/2025, mihin olisi hyvä noudatettavan menettelyn osalta oppaassa viitata.

Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevassa jaksossa pidän tarpeellisena korostaa esittelijän velvollisuutta olla tavoitettavissa ennen istuntoa.

Päätöksen pöytäkirjausta käsittelevässä kappaleessa voisi mainita, että oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 2 §). Sama koskee **tasavallan presidentin päätöstä koskevaa jaksoa**.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos Johanna Koivisto