

Avoin

Tätä uutista voi jakaa vapaasti. Muistathan mainita lähteen edilex.fi.

Utinen kuuluu aihealueisiin

Julkisoikeus <<https://www.edilex.fi/aihealueet/Julkisoikeus/uutiset>>

24.4.2024 11.51

Vierashuoneessa HT, tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: Lainsäädäntö asettaa lainvalmistelulle velvoittavat vähimmäisehdot – olisiko aika ottaa ne vakavasti?



Lainsäätäminen on ytimeltään poliittinen prosessi kuten demokraattisessa yhteiskunnassa kuuluukin: Lakialoitteet tulevat pääosin vireille hallituksen esityksinä ja päätökset lainsäätämisestä tekee eduskunnan täysistunto. Molemmat ovat poliittisin perustein valittuja instituutioita. Vahvasti poliittisen luonteen vuoksi lainvalmistelun ohjauksessa korostuvat suositusluonteiset, pehmeän ohjauksen välineet, kuten oppaat ja periaatepäätökset. Kuitenkin lainvalmistelumenettelyä ohjaa myös vahva, lainsäädäntöön perustuva kehys. Vaikka nämä lainvalmistelun oikeudelliset reunaehdot on tunnistettu laajastikin sekä kirjallisuudessa että ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä, niiden merkitys lainvalmistelun ohjauksessa on jäänyt vähäiseksi, kirjoittaa HT, tutkijatohtori *Hanna Hämäläinen* Edilexin Vierashuoneessa.

Sääntelypohjaiset valmistelun reunaehdot velvoittavat oikeudellisesti, minkä vuoksi niiden rooli valmisteluprosessin ohjauksessa on tärkeää tunnistaa. Vaikka suoranasta lainvalmistelua koskevaa sääntelyä on vähän, valmistelu on menettelyllisesti hallinnon toimintaa, jolloin siihen soveltuvat soveltuvin osin esimerkiksi hallintolain säännökset ja muu julkisen vallan käyttöä koskeva sääntely. Erityistä painoarvoa lakisäätteille reunaehdoille antaa se, että useista niistä säädetään perustuslaissa. Esimerkiksi eduskunnan tiedonsaantioikeus velvoittaa ratkaisuvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen selvittämiseen. Reunaehdot kietoutuvat myös perus- ja ihmisoikeussääntelyn ympärille kuten osallisuus, hyvä hallinto ja yhdenvertaisuus.

Euroopan neuvoston alainen Venetsian komissio on asettanut kriteerit oikeusvaltion lainvalmistelulle, joihin kuuluvat muun muassa avoimuus, osallisuus ja läpinäkyvyys valmisteluprosessissa. Venetsian komission asettamien kriteerien täyttyminen on edellytys oikeusvaltiollisuuden täyttymiselle. Olisikin tärkeä ymmärtää, että valmistelua koskeva sääntelyssä ei ole kyse vain hyviä käytänteitä viitoittavista suuntaviivoista vaan konkreettisista valmistelumenettelyn kriteereistä, vähimmäisehdoista, jotka valmistelun täytyy täyttää. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa suoraan ihmisten arkeen ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen. Valmisteltavan sääntelyn laatuun vaikuttaa merkittävästi se, miten valmistelun lainsäädännölliset reunaehdot huomioidaan.

Valmistelua ohjaavan lainsäädännön lisäksi ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä kuvattu hyvä lainvalmistelutapa täsmentää valmistelun kehyksiä oikeudellisesti velvoittavalla tavalla. Se edellyttää esimerkiksi sidosryhmien asianmukaista kuulemista ja lausunntomenettelyjen toteuttamista siten, että kaikki osapuolet voivat osallistua tasapuolisesti. Eduskunnalle käsiteltäväksi annettavien esitysten on oltava riittävän viimeisteltyjä ja terminologiaaltaan johdonmukaisia. Lisäksi on tärkeää, että lainsäädännön valmisteluprosessi dokumentoidaan avoimesti ja että päätöksentekoon liittyvät vaihtoehdot selvitetään monipuolisesti. Poliittiset linjaukset kuten hallitusohjelma eivät saa olla esteenä eri näkökulmien monipuoliselle selvittämiselle.

Viime aikoina olemme saaneet lukea mediasta toistuvasti lainvalmistelun puutteista. Ongelmat itsessään eivät ole uusia. Esimerkiksi sosiaaliturvan leikkausten eli niin sanottujen säästölakien valmistelun osalta valtioneuvoston oikeuskansleri on kanteluratkaisussaan todennut puutteita olleen kuulemisen, sääntelyn vaikutusten kokonaisarvioinnin sekä ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin osalta. Valmistelussa ei oikeuskanslerin mukaan ole noudatettu hyvää lainvalmistelutapaa. Samoihin puutteisiin kiinnitti jo kyseisten säästölakien valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa huomiota esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto.

Myös välineellisen maahanmuuton torjuntaan tähtäävän eli niin sanotun käännytyslain valmistelussa oli kuulemisen osalta huomattavia puutteita: lausuntoaika oli hyvin lyhyt, vain seitsemän arkipäivää. Tämä on erityisen ongelmallista, sillä valmisteilla olevassa sääntelyssä on kyse yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta, joiden valmistelun kohdalla laillisuusvalvojat ovat erityisesti korostaneet hyvän lainvalmistelutavan noudattamisen ja kiireettömän valmistelun merkitystä. Lyhyen lausuntoajan perusteeksi esitettiin pyrkimys saattaa asia eduskunnan käsittelyyn kevätistuntokauden 2024 aikana. Tämä ei kuitenkaan ole hyväksyttävä syy poiketa kuulemisoppaan lausuntoajoista kuten oikeuskansleri oli vastikään toisen rajamenettelyä koskevan asian yhteydessä todennut. Käännytyslakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arvioinnin suppeuteen.

Lainsäädännön arviointineuvoston tuorehkoissa vuosikatsauksessa 2023 lainvalmistelun ensisijaiseksi ongelmaksi nostettiin kiire, joka näkyy muun muassa kuulemisen puutteina. Toinen puute oli sääntelykohteita koskevien vaikutusten arviointi. Oikeudellisesta näkökulmasta viime aikaisen lainvalmistelun kuulemisen puutteet ovat erityisen huomattavia siksi, että ne liittyvät osa-alueeseen, johon kohdistuvien säännösten soveltuminen lainvalmisteluun ei ole tulkinnanvaraista ja on säädetty perustuslain tasolla.

Koska lainvalmistelu on prosessina sekä poliittinen että oikeudellinen siihen väistämättä liittyy tasapainoilua näiden kahden ulottuvuuden välillä. Tämä ei kuitenkaan voi olla syy sivuuttaa lainvalmistelun oikeudellisia vähimmäisehtoja. Kuten oikeuskanslerikin on toistuvasti linjannut esimerkiksi kuulemiseen ei tule suhtautua pelkkänä muodollisuutena. Viimeaikaisten merkittävien lainsäädäntöhankkeiden valmisteluprosessien toistuvien kuulemispuutteiden valossa, ei voi olla kysymättä, kuinka muuten siihen suhtaudutaan? Erityisesti poliittisten päättäjien ja ministeriöiden virkamiesjohdon rooli on tässä keskeinen.

Hyvästä lainvalmistelutavasta ja laadukkaasta lainvalmistelusta on kirjoitettu ja sitä on tutkittu vuosikymmenet. Myös kansallista ja kansainvälistä pehmeämpää ohjeistusta on paljon, ja se on paikoin hyvinkin kunnianhimoista. Tästä huolimatta vuodesta toiseen valmistelussa kamppaillaan

samojen haasteiden kanssa. Tämä saattaa johtua siitä, että valmistelun pehmeän ohjauksen välineisiin suhtaudutaan nimenomaan suosituksina, eikä niiden pohjana olevan lainsäädännön roolia prosessin ohjauksessa tunnisteta. Osin ongelma voi olla myös käsitteellinen. Hyvän tai laadukkaan valmistelun käsitteet voivat aiheuttaa mielikuvia valmisteluprosessin erityisestä paremmuudesta tai laadusta, vaikka osin kyse on nimenomaan valmistelun vähimmäisvaatimuksista. Pitäisikö näiden käsitteiden ohella puhua esimerkiksi asianmukaisesta lainvalmistelusta, jolloin viitattaisiin nimenomaisesti lainsäädännön asettamien vähimmäisvaatimusten toteutumiseen?

Lainvalmistelumenettelyn ohjausta tulisi tarkastella kokonaisvaltaisemmin ja ottaa siinä nykyistä paremmin huomioon lakisääteiset reunaehdot. Lainvalmistelumenettelyä ohjaavan oikeudellisen sääntelyn vakavasti ottaminen ei edistä ainoastaan oikeusvaltiollisuuden toteutumista vaan myös parantaa lainsäädännön laatua ja demokraattista päätöksentekoa.

Hanna Hämäläinen

HT (julkisoikeus), tutkijatohtori

Oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto

Kirjoitus perustuu huhtikuussa 2024 Lakimieheissä julkaistuun,

SILE-tutkimushankkeeseen <https://akareport.aka.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=x_HakKuvaus2&CLICKED_ON=&HAKNRO1=358263&UILANG=fi&YMISTA=AKA&TULOSTE=HTML>

liittyvään tutkimukseen (Hämäläinen ja Salminen 2024). SILE-tutkimushankkeessa (silent agents affected by legislation) tarkastellaan hiljaisten toimijoiden kuulemisen ja osallisuuden kysymyksiä lainsäädäntöprosessissa. Hankkeen tavoitteena on kehittää menetelmiä, joiden avulla hiljaisten toimijoiden asemaa, hyvinvointia ja oikeuksia on mahdollista ottaa lainvalmistelussa aiempaa paremmin huomioon ja sen myötä mennä kohti vielä vastuullisempaa ja sosiaalisesti kestävämpää lainvalmistelua. SILE-hanke (358263, 358264) on osa laajempaa LITERACY-ohjelmaa, jota rahoittaa Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto.

Lähteet:

Hämäläinen, Hanna ja Salminen, Janne (2024). Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet <<https://journal.fi/lakimies/article/view/130768>>

•
Lakimies 2/2024, 194–222.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot asumistukilain, toimeentulotukilain ja työttömyysturvaa koskevien lakien muuttamisesta.

VN/28066/2023-VNK-2 <<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/151088408/Arviointineuvoston+lausunto+asumistukilain+muuttamisesta.pdf/a0c524df-53e5-d8cf-9c15-d7b5f927cd33/Arviointineuvoston+lausunto+asumistukilain+muuttamisesta.pdf?t=1697101566826>>

;
VN/28068/2023-VNK-2 <<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/151088408/Arviointineuvoston+lausunto+toimeentulotukilain+muutoksesta.pdf/c836c52d-9e33-ec13-379c-1dfb8dace003/Arviointineuvoston+lausunto+toimeentulotukilain+muutoksesta.pdf?t=1697101614351>>

;
VN/28072/2023-VNK-2 <<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/151088408/Arviointineuvoston+lausunto+ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvaa+koskevien+lakien+muutoksista.pdf/009168d6-f923-35f3-31a5-0187f128953f/Arviointineuvoston+lausunto+ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvaa+koskevien+lakien+muutoksista.pdf?t=1697102219273>>

•
Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023 <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-095-0>>

•
Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2.

Oikeuskanslerin lausunto OKV/727/21/2024 <<https://oikeuskansleri.fi/-/valiaikaisista-toimenpiteista-valineellistetyn-maahantulon-torjumiseksi>>

•

Oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1772/10/2023 <<https://oikeuskansleri.fi/-/saastolakien-kuulemisaika-oli-liian-lyhyt-ja-vaikutusten-arviointi-puutteellista>>

•

Oikeuskanslerin ratkaisu OKV/608/10/2024 <<https://oikeuskansleri.fi/-/sisaministerion-lainvalmistelussa-liian-lyhyta-lausuntoaikoja>>

Vierashuonekirjoitukset eivät ole Edilex-toimituksen kannanottoja asioihin.

Kirjoita Edilexiin <<https://www.edilex.fi/kirjoita>>

- Mikäli Sinulla on ajankohtainen juridinen aihe josta haluaisit kirjoittaa artikkelin tai oikeustapauskommentin **Lakikirjastoon** <<https://www.edilex.fi/lakikirjasto>> tai vaikkapa lyhyen kolumnin **Vierashuoneeseen** <<http://www.edilex.fi/uutiset/vierashuone>>, ota yhteyttä **Edilex-toimitukseen**.
Lue lisää <<http://www.edilex.fi/kirjoita>>

Toimittaja: Jukka Savolainen, Edilex-toimitus (jukka.savolainen@edita.fi)