

Uusi lainvalmistelun prosessiopas

Johdanto

Lainvalmistelun prosessiopas ohjaa lakien ja asetusten valmistelua, mukaan lukien EU-sääntelyn ja valtiosopimusten täytäntöönpanemiseksi ja voimaansaattamiseksi tarvittavan kansallisen lainsäädännön valmistelu. Prosessiopasta täydentää yksityiskohtainen valmistelun ohjeistus esimerkiksi kuulemisesta, vaikutusten arvioinnista, hallituksen esityksen laatimisesta ja lainkirjoittamisesta.

Uudessa lainvalmistelun prosessioppaassa keskitytään ministeriöiden lainvalmisteluun soveltuvaan peruslainvalmisteluprosessiin (lait ja asetukset). Oppaassa otetaan huomioon hankkeiden väliset erot ja muu ajantasainen ohjeistus siihen viitaten sekä liittymät muuhun valtioneuvoston päätöksentekoon. Oppaassa ei ole yksityiskohtaista ohjeistusta ministeriön sisäisestä päätöksenteosta ja lainvalmistelun organisoinnista

Yleisöä varten lisäksi erillinen havainnollinen yhteenveto lainvalmisteluprosessista (ks. nykyinen kuvallinen esitys)

Tausta

Nykyinen prosessiopas on laadittu merkittävimpiä hankkeita varten, minkä vuoksi oppaan mukaisessa prosessissa on paljon välivaiheita, jotka eivät ole yleisiä pääosassa lainvalmisteluhankkeita. Nykyisessä oppaassa ei ole otettu huomioon esim. nykyisiä sähköisen asiankäsittelyn, vaikutusten arvioinnin ja kuulemisen käytäntöjä ja ohjeistuksia.

Luonnos uudeksi lainvalmistelun prosessioppaaksi valmisteltiin virkatyönä oikeusministeriössä poikkihallinnollisen ohjausryhmän kanssa ja sidosryhmiä kuullen kevätkaudella 2026. Valmistelua on voinut seurata hankesivulla (<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM002:00/2026>)

Tavoitteet

Tavoitteena ajantasainen lainvalmistelun prosessiopas, jota sovelletaan lakien ja asetusten valmisteluun. Opas tukee lainvalmistelun kehittämistä valtioneuvosto- ja ministeriötasolla.

Vastausohjeet vastaanottajille

Kuka tahansa voi antaa lausunnon.

Lausunto pyydetään ensisijaisesti antamaan vastaamalla lausuntopyyntöön lausuntopalvelun kautta. Ohjeet palveluun rekisteröitymiseksi ja palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelun sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet (käyttäjätuki: lausuntopalvelu.om(at)gov.fi). Ministeriöiden tulee lisäksi tallentaa lausuntopalvelussa antamansa lausunto VAHVA-asianhallintajärjestelmään asialle VN/2142/2026.

Jos lausuntoa ei ole mahdollista antaa lausuntopalvelussa, lausunto voidaan vaihtoehtoisesti toimittaa ministeriön kirjaamoon sähköpostilla osoitteeseen kirjaamo.om@gov.fi tai postitse osoitteeseen Oikeusministeriö PL 25, 00023 Valtioneuvosto. Kirjaamoon toimitetussa lausunnossa pyydetään mainitsemaan asianumero VN/2142/2026. Lisäksi kirjaamoon toimitettu lausunto pyydetään lähettämään esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona Word- tai PDF-muodossa, jotta lausuntoasiakirja ei sisällä tarpeettomia henkilötietoja, kuten yksityishenkilön sähköpostiosoitetta.

Kaikki annetut lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Lausunnot julkaistaan hankkeen julkisilla hankesivuilla (valtioneuvosto.fi/hankkeet, tunnus OM002:00/2026). Yksityishenkilön lausunto julkaistaan kuitenkin hankesivuilla tietosuojasyistä ainoastaan, jos henkilö tätä kirjallisesti pyytää esimerkiksi lausuntonsa yhteydessä tai sen saateviestissä.

Lisäksi kaikki lausuntopalvelussa annetut lausunnot, mukaan lukien yksityishenkilöiden lausunnot, ovat automaattisesti kaikkien nähtävissä lausuntopalvelussa. Ministeriö ei julkaise kirjaamoon toimitettuja lausuntoja lausuntopalvelussa.

Lausunnossa ei tule ilmoittaa tarpeettomia henkilötietoja. Vaikka yksityishenkilön kirjaamoon toimittamaa lausuntoa ei julkaistaisi verkossa, lausunto on ministeriöltä kaikkien saatavissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Oikeusministeriö ei maksa palkkiota pyydetystä eikä annetuista lausunnoista.

Aikataulu

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 16.8.2026.

Valmistelijat

Lisätietoja antaa:

Lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, etunimi.sukunimi(at)gov.fi, puh. +358 29 515 0074

Linkit

<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM002:00/2026> - Hankesivu

<https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM002:00/2026> - Statsrådets projektportal

Liitteet:

[Prosessiopasluonnos.pdf](#) - Uusi lainvalmistelun prosessiopas Luonnos 22.6.2026

Jakelu:

4front Oy
Aalto Economic Institute (AEI)
Aalto-yliopisto
Aalto-yliopisto / professori Otto Toivanen
Ahvenanmaan maakuntahallitus
AKAVA
Allianssi
Amnesty ry
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)
Demos Helsinki
Digi- ja väestötietovirasto
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Eduskunnan perustuslakivaliokunta
Eduskunnan suuri valiokunta
Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta
Eduskunta
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Elintarvikemarkkinavaltuutettu
Elintarviketeollisuusliitto ry
Eläinsuojeluasiamies
Eläinten hyvinvointikeskus EHK
Eläkesäätiöyhdistys
Eläketurvakeskus
Energiateollisuus ry
Energiavirasto
ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
Etnisten suhteiden neuvottelukunta (Etno)
Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)
Filosofian tohtori Harriet Lonka
Finanssivalvonta
Finnwatch ry
Folktinget
Frisky & Anjoy
Gaia Consulting Oy
Geologian tutkimuskeskus
Greenpeace Suomi
Hanken
Helsingin yliopisto
Helsingin yliopisto / akatemiattutkija Juho Vesa
Helsingin yliopisto / Eläinten hyvinvoinnin tutkimuskeskus
Helsingin yliopisto / Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti / tutkimusjohtaja Kati Rantala
Helsingin yliopisto / professori Anu Kantola

Helsingin yliopisto / professori Heikki Hiilamo
Helsingin yliopisto / professori Juha Raitio
Helsingin yliopisto / professori Jyrki Tala
Helsingin yliopisto / professori Pertti Ahonen
Helsingin yliopisto / professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto / professori Tapio Lappi-Seppälä
Helsingin yliopisto / professori Tuomas Ojanen
Helsingin yliopisto / professori Tuula Linna
Helsingin yliopisto / Ruralia-instituutti
Helsingin yliopisto / yliopiston lehtori Virve-Maria Toivonen
Helsingin yliopisto / yliopistotutkija Taina Maria Meriluoto
Helsingin yliopisto / professori Kaarlo Tuori
HELSUS
Ihmisoikeuskeskus
Ihmisoikeusliitto ry
Ilmatieteenlaitos
Invalidiliitto
Isännöintiliitto
Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö
Itä-Suomen yliopisto
Itä-Suomen yliopisto / professori Anssi Keinänen
Itä-Suomen yliopisto / professori Eeva Nykänen
Itä-Suomen yliopisto / professori Emilia Korkea-aho
Itä-Suomen yliopisto / professori Kaijus Ervasti
Itä-Suomen yliopisto / professori Kati Kulovesi
Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta
Juristiliitto ry
Jyväskylän yliopisto
Jyväskylän yliopisto / professori Tapio Litmanen
Kajaanin Ammattikorkeakoulu
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE)
Kansallisen lapsistrategian sihteeristö
Kaupan Liitto
Kehityspoliittinen toimikunta
Kela
Keskuskauppakamari
Kestävän kehityksen toimikunta
Kiinteistöliitto
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Kolttien kyläkokous
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (KRIMO)
Kuluttajaliitto
Kuntaliitto
Kuurojen Liitto ry
Kynnys ry
Lainsäädännön arviointineuvosto
Lapin yliopisto
Lapin yliopisto / professori Timo Harrikari
Lapin yliopisto / tutkimusprofessori Timo Koivurova
Lapsiasiavaltuutettu
Lastensuojelun Keskusliitto ry

Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES sr
Luonnonvarakeskus (LUKE)
Luonto-Liitto ry
Lääketeollisuus ry
Maa- ja metsätalousministeriö
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
Maanmittauslaitos
Maaseutupolitiikan neuvosto (MANE)
Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry
Metsähallitus
Metsäteollisuus ry
Motiva
Naisasialiitto Unioni
Naisjärjestöjen Keskusliitto
Nuorisotutkimusseura ry
Nuorten Agenda2030-ryhmä
Näkövammaisten liitto ry
Oikeuskanslerinvirasto
Oikeusministeriö
Oikeusrekisterikeskus
Olympiakomitea
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Oulun yliopisto
Pakolaisneuvonta ry
Palta ry
Pellervon taloustutkimus (PTT)
Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto
Poliisihallitus
Puolustusministeriö
Päivittäistavarakauppa ry
Pörssisäätiö
Rahoitusvakausvirasto
Rakennusteollisuus ry
Rikosseuraamuslaitos
Romaniasiaain neuvottelukunta (RONK)
Romanifoorumi
Ruokavirasto
Saamelaiskäräjät
Saaristoasiain neuvottelukunta (SANK)
SámiSoster ry
Seta ry
Sisäministeriö
SOS Lapsikylä
Sosiaali- ja terveysministeriö
Soste ry
Suomalaiset kehitysjärjestöt - Fingo
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
Suomen ilmastopaneeli
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
Suomen kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli

Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Suomen Lääkäriliitto
Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry
Suomen Pankki
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö
Suomen Punainen Risti
Suomen Setlementtiliitto
Suomen Tilintarkastajat ry
Suomen ympäristökeskus (SYKE)
Suomen Yrittäjät ry
Tampereen yliopisto
Tampereen yliopisto / dekaani Juho Saari
Tampereen yliopisto / professori Heikki Liimatainen
Tampereen yliopisto / professori Jukka Viljanen
Tampereen yliopisto / tutkijatohtori Vesa Koskimaa
Tapaturmavakuutuskeskus
Tasa-arvoasian neuvottelukunta TANE
Tasa-arvovaltuutettu
Teknologian Tutkimuskeskus VTT
Teknologiateollisuus ry
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
Tiedusteluvalvontavaltuutettu
Tietosuojavaltuutettu
Tilastokeskus
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
Traficom
Turun yliopisto
Turun yliopisto / professori Anne Alvesalo-Kuusi
Turun yliopisto / professori Janne Salminen
Turun yliopisto / professori Jouko Vilmunen
Turun yliopisto / professori Maija Setälä
Turun yliopisto / professori Mika Kortelainen
Turun yliopisto / professori Veli-Pekka Viljanen
Työ- ja elinkeinoministeriö
Työeläkevakuuttajat Tela ry
Työn ja talouden tutkimus LABORE
Työterveyslaitos
UKK-instituutti
Ulkoministeriö
Unicef Finland ry
Uudenmaan elinkeino-, liikenne –ja ympäristökeskus (ELY)
Uudenmaan elinvoimakeskus
Vaasan yliopisto
Vaasan yliopisto / tutkimusjohtaja Petri Uusikylä
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE
Vakuutuskassat ry
Vakuutuskeskus
Valtiokonttori
Valtion liikuntaneuvosto
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
Valtioneuvoston kanslia

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiovarainministeriö
Valvira
Vammaisfoorumi ry
Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta (VANE)
Vanhusasiavaltuutettu
Vanhustyön keskusliitto ry
Verohallinto
Veronmaksajain Keskusliitto ry
Vieraileva vanhempi tutkija Leena Heinämäki
VR
Vuokralaiset ry
WWF Suomi
Väylävirasto
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Ympäristöministeriö
Ympäristötiedon foorumi
Yritysvastuuverkosto FIBS ry
Åbo Akademi
Åbo Akademi / professori Elina Pirjatanniemi
Åbo Akademi / tutkimusjohtaja Lauri Rapeli

Lausuntopyynnön kysymykset

1. Oppaan soveltamisala ja ohjeistuksen sisällön periaatteet

Opasta sovelletaan lakien ja asetusten valmisteluun.

Oppaan soveltamisessa otetaan huomioon lainvalmisteluhankkeiden erot, jotka voivat koskea esimerkiksi esivalmistelun tarvetta ja laajuutta. Hankkeiden erojen huomioon ottamiseksi esivalmistelun ja perusvalmistelun välitoimia ja päätöksiä voidaan yhdistellä sen tahon päätöksellä, joka (tämän oppaan mukaan) päättää välitoimesta. Toisaalta esimerkiksi merkittävässä hankkeessa voi olla tarpeen oppaan vähimmäisvaatimusten lisäksi järjestää lisäkuulemisia.

Oppaassa on valmisteluprosessin kunkin vaiheen kohdalla tarpeelliset viittaukset muuhun valtioneuvostotasoiseen yksityiskohtaiseen ohjeistukseen, joka koskee esimerkiksi vaikutusten arviointia ja kuulemistä. Lisäksi ministeriöillä on täydentävää sisäistä ohjeistusta esimerkiksi valmistelun organisoinnista, resursoinnista, päätöksenteosta ja muusta ohjauksesta sekä seurannasta.

Oppaan periaatteista ja tavoitteista kerrotaan yksityiskohtaisesti opasluonnoksen 1 kohdassa.

Kantavaihtoehdot (valitse yksi)

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna, miten:
- Muu mahdollinen ehdotus:
- Vastustan
- Ei kantaa

Perustelut:

Opasluonnoksen tavoitteissa keskeisenä esiin nousee tavoite ”parantaa lainsäädäntötyön tehokkuutta”. Tähän tavoitteeseen kytkeytyy sen ehkä keskeisin ehdotus koskien esivalmistelun ja perusvalmistelun välitoimien yhdistämistä.

Luonnoksessa näkyy pääministeri Orpon hallitusohjelmassa laajasti esiintyvä viranomaisprosessien ”sujuvoittamista” korostava painotus. Vähemmälle huomiolle vaikuttaa jääneen hallitusohjelman lainvalmistelua koskeva kirjaus, jonka mukaan ”lainvalmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisätään parantamalla koko prosessin seurannan avoimuutta”.

Luonnoksessa esitetylle väitteelle, jonka mukaan nykyinen prosessiopas on laadittu merkittävimpiä hankkeita varten, ei löydy selkeää tukea kyseisestä oppaasta. Kyse lienee valmistelijoiden käsitykseen vakiintuneista ministeriökäytännöistä perustuva arvio.

Tästä huolimatta on mielestämme perusteltua pyrkiä ajantasaistamaan prosessiopasta siten, että se huomioi paremmin erilaisten lainsäädäntöhankkeiden tarpeet. Tämä ei kuitenkaan saa tapahtua lainvalmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden kustannuksella.

Virkamiesten virkavastuun ja ministerin poliittisen vastuun toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että heidän toimintansa on myös ulkopuolisten jäljitettävissä. Virkamiesten oman oikeusturvan ja integriteetin kannalta on tärkeää pyrkiä tekemään heihin kohdistuva poliittinen ohjaus mahdollisimman läpinäkyväksi.

Siksi erityisesti esivalmistelun ja perusvalmistelun välitoimien yhdistämistä koskevaa prosessia tulisi oppaassa selkeyttää. Luonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, miten päätöksentekovastuu määräytyy tilanteissa, joissa useita esivalmistelun tai perusvalmistelun välitoimia ja päätöksiä yhdistetään. Opasluonnoksessa eri välitoimista päättämiseen liittyy ministerin, virkamiesjohdon, valmistelutiimin ja mahdollisen valmisteluelimien rooleja. Lisäksi tietyistä välitoimista informoidaan ministeriä ”tarvittaessa”.

Pelkät viittaukset valtioneuvoston tai ministeriöiden sisäisiin ohjeisiin eivät ole riittäviä välitoimien yhdistämistä koskevan päätöksentekovastuun jäljitettävyyden turvaamiseksi. Lainvalmistelun legitimitetinkin kannalta on tärkeää, että myös prosessista poikkeaminen tai vaiheiden yhdistäminen voidaan jälkikäteen arvioida.

SOSTEn ehdotus on, että oppaaseen lisätään nimenomainen kirjaus siitä, että välitoimien yhdistäminen on dokumentoitava. Dokumentoinnista tulee ilmetä ainakin, mitä vaiheita tai päätöksiä on yhdistetty, kuka yhdistämisestä on päättänyt, millä perusteella yhdistäminen on katsottu mahdolliseksi, onko ministeriä informoitu ja miten tietopohjan, vaikutusten arvioinnin, kuulemisen ja julkisuuden vähimmäisvaatimukset turvataan yhdistämisestä huolimatta.

2. Aloite

Säädösvalmisteluprosessin käynnistävästä aloitteet ja niiden käsittely ohjeistetaan opasluonnoksen 1.3 kohdassa.

Kantavaihtoehdot (valitse yksi)

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna, miten:
- Muu mahdollinen ehdotus:
- Vastustan
- Ei kantaa

Perustelut:

Aloitteiden luetteloa tulisi täydentää mainitsemalla nimenomaisesti yhdistysten ja liittojen tekemät aloitteet yhtenä sidosryhmäaloitteiden keskeisenä muotona. Yhdistykset ja liitot tavoittavat usein toimintansa, jäsenistönsä ja verkostojensa kautta satoja, tuhansia tai jopa kymmeniä tuhansia ihmisiä. Tämän vuoksi niiden tekemät aloitteet eivät tyypillisesti perustu vain yksittäisiin havaintoihin, vaan laajempaan kokemustietoon sääntelyn toimivuudesta, toimeenpanon ongelmista sekä sääntelyn vaikutuksista ihmisten arkeen ja oikeuksien toteutumiseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan järjestöillä on usein kattavaa tietoa siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon sääntely toimii käytännössä eri ihmisryhmien näkökulmasta. Tällainen tieto voi olla keskeistä erityisesti arvioitaessa sääntelyn

muutostarpeita ja sitä, onko ongelmaan syytä vastata lainsäädännöllä vai muilla ohjauskeinoilla.

Lisäksi oppaassa tulisi täsmentää, miten aloitteiden käsittely dokumentoidaan erityisesti silloin, kun aloite ei johda esivalmistelun tai perusvalmistelun käynnistämiseen. Dokumentaation tulisi sisältää ainakin lyhyet perustelut sille, miksi aloite ei ole johtanut toimenpiteisiin. Tämä vahvistaisi säädösvalmistelun seurannan avoimuutta ja tekisi näkyvämmäksi, miten esimerkiksi järjestöiltä, kansalaisyhteiskunnasta ja täytäntöönpanosta nousevat havainnot otetaan huomioon.

3. Esivalmistelu

Esivalmistelun tavoitteena on koota aineisto, jonka pohjalta voidaan päättää lakihankkeen tarpeellisuudesta ja lainvalmistelun toimeksiannosta.

Esivalmistelupäätös, esivalmistelun laajuus, toteutus ja dokumentointi sekä hankesuunnitelma ohjeistetaan opasluonnoksen 2 kohdassa.

Kantavaihtoehdot (valitse yksi)

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna, miten:
- Muu mahdollinen ehdotus:
- Vastustan
- Ei kantaa

Perustelut:

Luonnoksessa todetaan esivalmistelun osalta muun muassa, että esivalmistelun työtapu ja perusteellisuus riippuvat selvitetävästä asiasta. Mielestämme prosessioppaan ohjeistusta tulisi täydentää kirjaamalla oppaaseen, ettei esivalmistelun suppea toteuttaminen tai sen yhdistäminen perusvalmisteluun saa johtaa sääntelyn tarpeen, ratkaisuvaihtoehtojen, vaikutusten arvioinnin tai keskeisten sidosryhmien näkemysten sivuuttamiseen.

Tätä on syytä korostaa erityisesti hallitusohjelmaan tai muuhun poliittiseen linjaukseen perustuvissa hankkeissa. Hallitusohjelmakirjaus on poliittinen linjaus, eikä se sellaisenaan osoita, että sääntelytarvetta, vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, vaikutuksia tai toimeenpanon edellytyksiä olisi arvioitu lainvalmistelulta edellytettävällä tavalla. Tämän vuoksi hallitusohjelmakirjaukseen perustuvia hankkeita ei tulisi rinnastaa esimerkiksi EU-säädösten täytäntöönpanoon tilanteissa, joissa kansallinen sääntelytoimi perustuu Suomea sitovaan velvoitteeseen.

Ehdotamme, että oppaaseen lisätään kirjaus siitä, että jos esivalmistelu toteutetaan suppeana hallitusohjelmakirjauksen tai muun poliittisen linjauksen perusteella, hankkeen asiakirjoista tulee käydä ilmi, miten sääntelytarpeen, vaikutusten, vaihtoehtojen ja toimeenpanon edellytysten arviointi turvataan myöhemmässä valmistelussa.

4. Perusvalmistelu

Perusvalmistelu alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy lakiesitysluonnoksen valmistumiseen. Perusvalmistelussa laajennetaan, syvennetään ja tarkennetaan esivalmistelussa koottua tietoa valmisteltavasta asiasta, ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä selvitetään tarkemmin perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön liittyvät sekä muut oikeudelliset kysymykset.

Perusvalmistelun työsuunnitelma, tietopohjan kokoaminen ja lakiesitysluonnoksen (HE-luonnos) laatiminen ohjeistetaan opasluonnoksen 3 kohdassa.

Kantavaihtoehdot (valitse yksi)

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna, miten:
- Muu mahdollinen ehdotus:
- Vastustan
- Ei kantaa

Perustelut:

SOSTE pitää perusvalmistelua koskevaa ohjeistusta pääosin kannatettavana.

Ohjeistusta tulisi Amnesty International Suomen osaston ja Ihmisoikeuskeskuksen lausunoissaan ehdottamalla tavalla täydentää lisäämällä perusvalmistelun tietopohjan kokoamista koskevaan kohtaan nimenomainen viittaus oikeusministeriön oppaaseen *Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa*. Luonnoksessa viitataan tältä osin lainvalmistelun kuulemisoppaaseen ja yleiseen vaikutusarviointiohjeeseen, mutta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskeva erillinen ohjeistus olisi perusteltua mainita nimenomaisesti.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on keskeinen osa lainvalmistelun tietopohjaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa, sosiaaliturvaa, palvelujen saatavuutta, yhdenvertaisuutta sekä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien toteutumista koskevissa hankkeissa.

5. Lausuntomenettely

Lakiehdotuksesta järjestettävällä lausuntomenettelyllä varmennetaan hankkeen tietopohjan, arvioiden, perusteluiden ja ehdotusten laatua, edistetään valmistelun avoimuutta ja osallistumisoikeuksien toteutumista sekä mahdollistetaan hankkeen kriittinen julkinen arviointi.

Lausuntomenettelyn valmistelu ja sitä koskeva päätöksenteko, lausuntopyyntö, toteutus, palautteen koostaminen, arviointi ja julkistaminen ohjeistetaan opasluonnoksen 4 kohdassa.

Kantavaihtoehdot (valitse yksi)

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna, miten:
- Muu mahdollinen ehdotus:
- Vastustan
- Ei kantaa

Perustelut:

Luonnoksessa todetaan: ”Arvio lausuntopalautteesta ja tarvittavista muutoksista voi kehittyä jatkovalmistelun aikana. Tämän vuoksi arvion viimeistely ja julkaiseminen voi olla mahdollista vasta esityksen antamista koskevan päätöksen yhteydessä.”

SOSTE ehdottaa, että oppaaseen lisätään ainakin kirjaus, jonka mukaan lausuntopalautteen arviointi julkaistaan tai toimitetaan lausunnonantajille mahdollisuuksien mukaan ennen päätöstä hallituksen esityksen antamisesta.

Lisäksi oppaassa tulisi korostaa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien osallistumismahdollisuuksien turvaamista lausuntomenettelyssä. Tämä ei tarkoita ainoastaan muodollista mahdollisuutta antaa lausunto, vaan myös sitä, että lausuntopyynnön jakelussa, kuulemisen toteutustavoissa, lausuntoajan pituudessa ja viestinnän saavutettavuudessa otetaan huomioon niiden ryhmien tosiasialliset mahdollisuudet osallistua, joiden oikeuksiin tai palveluihin ehdotuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia.

Erityisesti kun kyse on heikossa sosioekonomisessa asemassa oleviin ihmisiin, vakavasti sairaisiin ihmisiin tai vammaisiin ihmisiin olennaisesti vaikuttavista lakiehdotuksista, lausuntopyynnön tulisi tavoittaa keskeiset näitä ihmisryhmiä edustavat tai heidän tilanteestaan tietoa tuottavat kansalaisjärjestöt.

Samalla oppaassa olisi syytä tunnistaa, että kansalaisjärjestöjen osallistuminen lainvalmisteluun edellyttää niiden tosiasiallisten toimintaedellytysten turvaamista. Erityisesti julkisen vallan lainvalmistelun tukeminen asiantuntijatiedolla laajoissa, oikeudellisesti vaativissa tai vaikutuksiltaan merkittävissä lakihankkeissa vaatii järjestöiltä resursseja ylläpitää ja kehittää asiantuntemustaan. Tällaista asiantuntijaroolia ei voida pitkäjänteisesti rakentaa yksinomaan vapaaehtoistyön varaan.

6. Jatkovalmistelu

Jatkovalmistelussa päätetään hallituksen esityksen lopullisesta sisällöstä mm. lausuntopalaute huomioon ottaen ja tehdään esitysluonnokseen tarvittavat muutokset.

Jatkovalmistelua koskeva päätöksenteko, jatkovalmistelun viestiminen sidosryhmille, kääntäminen, laintarkastus ja HE-luonnoksen viimeistely ohjeistetaan opasluonnoksen 5 kohdassa.

Kantavaihtoehdot (valitse yksi)

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna, miten:
- Muu mahdollinen ehdotus:
- Vastustan
- Ei kantaa

Perustelut:

Luonnoksen mukaan: ”Jos ehdotuksen sisältö muuttuu merkittävästi jatkovalmistelussa, sidosryhmille kerrotaan muutoksesta ja sen perusteesta esimerkiksi Hankeikkunassa, hankesivulla, muuten kirjallisesti, keskustelutilaisuudessa tai uutisena.”

SOSTEn näkemyksen mukaan nykyisen prosessioppaan lähtökohta, jonka mukaan sidosryhmiä kuullaan ehdotukseen tehtävien merkittävien muutosten toteuttamisesta, palvelee paremmin lainvalmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoitetta. Tästä lähtökohdasta ei tulisi luopua. Vähintäänkin ratkaisun perusteet tulisi dokumentoida selkeästi hankkeen asiakirjoihin, jos lisäkuulemista ei järjestetä.

Lisäksi prosessioppaassa tai hallituksen esitysten laatimisohteissa tulisi korostaa, että jatkovalmistelussa tehtävien merkittävien muutosten perusteet ja suhde lausuntopalautteeseen kuvataan selkeästi hallituksen esityksen perusteluissa. Näin voidaan varmistaa, että lausuntomenettelyssä esitettyjen näkemysten vaikutus valmisteluun ja myöhempien muutosten perusteet ovat jälkikäteen arvioitavissa.

7. Asetusten valmistelu

Oppaan soveltaminen asetusten valmisteluun ohjeistetaan opasluonnoksen 12 kohdassa.

Kantavaihtoehdot (valitse yksi)

- Kannatan sellaisenaan
- Kannatan muutettuna, miten:
- Muu mahdollinen ehdotus:
- Vastustan
- Ei kantaa

Perustelut:

On kannatettavaa, että oppaassa käsitellään erikseen asetusten valmistelua. Asetuksilla voidaan antaa sisällöllisesti ja vaikutuksiltaan merkittävää sääntelyä, jolla voi olla huomattavia vaikutuksia esimerkiksi järjestöjen, palveluntuottajien, viranomaisten tai yksilöiden asemaan. Tämän vuoksi on tärkeää, ettei asetusten valmistelu ohjeisteta vain hallituksen esitysten valmistelua kevyempänä tai teknisempänä menettelynä.

Oppaassa tulisi selkeämmin korostaa, että asetusten valmistelussa on arvioitava asetuksen sisällön ja vaikutusten perusteella, millaista tietopohjaa, vaikutusten arviointia, kuulemista ja perustelumuistiota valmistelu edellyttää. Mitä olennaisempia oikeuksia, velvollisuuksia, etuuksia, avustuskriteereitä tai toimintaedellytyksiä asetuksella täsmennetään, sitä tärkeämpää on noudattaa soveltuvien osin samoja hyvän lainvalmistelun vaatimuksia kuin hallituksen esitysten valmistelussa.

SOSTE pitää erityisen tärkeänä, että asetuksen perustelumuistiossa kuvataan selkeästi asetuksen suhde lain asetuksenantovaltuuteen, asetuksen vaikutukset sekä asetuksen suhde mahdollisiin aiempiin hallinnollisiin ohjeisiin, linjauksiin tai soveltamiskäytäntöihin. Tämä on tärkeää erityisesti tilanteissa, joissa asetuksella täsmennetään viranomaisen harkintaa ohjaavia aineellisia kriteereitä. Jos tällaisilla kriteereillä on merkitystä yksityisten toimijoiden, järjestöjen tai muiden hakijoiden oikeusasemaan, niiden oikeudellisen perustan, voimaantulon ja soveltamisen ajankohdan tulee olla selkeästi jäljitettävissä.

Oppaaseen tulisi lisätä kirjaus siitä, että asetuksen valmistelua ei tule pitää vaikutuksiltaan vähäisenä yksinomaan sen vuoksi, että kyse on lain nojalla annettavasta alemmanasteisesta sääntelystä. Myös asetuksella voidaan tehdä ratkaisuja, joilla on huomattavia taloudellisia, hallinnollisia tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä vaikutuksia. Tällöin asetuksen valmistelussa on huolehdittava riittävästä kuulemisesta, vaikutusten arvioinnista ja perustelumuistion täsmällisyydestä.

8. Muut opasluonnosta koskevat kommentit

SOSTE pitää tärkeänä, että prosessiopas julkaistaan saavutettavassa ja helposti ymmärrettävässä muodossa. Luonnoksessa lainvalmistelun eri vaiheita koskevaa ohjeistusta on osin jaettu useisiin erillisiin oppaisiin ja muihin ohjeisiin, joihin prosessioppaassa viitataan. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska kaikkea yksityiskohtaista ohjeistusta ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää yhteen oppaaseen.

Samalla on kuitenkin tärkeää, että prosessiopas toimii itsenäisesti ymmärrettävänä lainvalmisteluprosessin kokonaiskuvauksena. Keskeisten menettelyllisten vaatimusten, välivaiheiden, kuulemisten, vaikutusarviointien, vastuusuhteiden ja dokumentoinnin ei tulisi ilmetä vain toisiin oppaisiin tehtyjen viittausten kautta. Ristiin linkitetty ohjeistus voi vaikeuttaa kokonaisuuden seuraamista erityisesti sidosryhmien, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja muiden lainvalmistelun ulkopuolisten tahojen näkökulmasta.

SOSTE ehdottaa, että oppaaseen lisätään selkeä koonti tai visuaalinen esitys siitä, miten prosessiopas, kuulemisopas, vaikutusarviointiohje, hallituksen esitysten laatimisohjeet ja muut keskeiset ohjeet suhteutuvat toisiinsa.

Siitonen Susanna
Oikeusministeriö

Jauhiainen Jyrki
Oikeusministeriö