
Eija Siitari

“Tule hyvä kakku, älä tule paha kakku!”

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti (emeritus) Pekka Vihervuoren työhistoriaan on kuulunut työskentely lainsäädäntöneuvoksena oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla. Lainvalmisteluosasto oli aikanaan myös oma työpaikkani. Meillä on yhteistä työhistoriaa erityisesti nyttemmin jo kumotun ympäristönsuojelulain (86/2000) valmistelusta.

Tämän artikkelin tarkoituksena on osittain muistella menneitä mutta myös kertoa, miten pitkäkestoista ja jopa vaivalloista lainvalmistelun laadun kehittäminen onkaan. Myös tuomioistuimessa toimivalle lainsäädännön laadulla on suuri merkitys. Näkökulmani kääntyy artikkelin lopussa tämän vuoksi tarkastelemaan tuomitsemistoiminnan haasteita tilanteissa, joissa lainsäädäntö jää vajaaksi tai muutoin epäselväksi.

Ympäristönsuojelulakiehdotus kohtaa ensimmäisten joukossa uuden perustuslain

Ympäristönsuojelulakia ja siihen liittynyttä niin sanotun vanhan vesilain (264/1961) muutosta valmisteltiin laajahkossa työryhmässä, jonka kutsumanimi oli HELY. Työryhmä oli kahden ministeriön eli oikeusministeriön ja ympäristöministeriön asettama. Työryhmän tuli laatia uutta lainsäädäntöä niin sanotun IPPC-direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Samalla erityistuomioistuimina toimineet vesioikeudet tuli muuttaa ympäristölupaviranomaisiksi. Vesiylioikeuden kohtalo oli saatu järjestettyä jo aikaisemmin, kun hallinto-oikeuksien perustamisen yhteydessä Vaasan lääninoikeus ja vesiylioikeus yhdistettiin Vaasan hallinto-oikeudeksi 1.11.1999 alkaen.

Jälkikäteisesti ajateltuna HELY-työryhmä oli yksi parhaimmista toimeksiannoista koko lainvalmistelu-urani aikana. Kiitos siitä kuuluu muun ohella Pekalle. Uskaltaisin jopa sanoa, että työryhmässä toteutettiin menestyksellisesti monia hyvän lainvalmistelun keskeisiä periaatteita. Lopputuloksena syntynyt uusi laki oli varsin maltillisen mittainen suhteeseen

sa asiasisältöön (yhteensä 118 pykälää jakautuneena 16 lukuun).¹ Kriittistä uuden perustuslain kannalta oli muun ohella se, että lakia täydensi mittava määrä asetustasoisia säädöksiä. Valmistelussa haluttiin pitää teknisempi sääntely lakia alemmalla tasolla ja siinä onnistuttiinkin. Lainsäädäntöteknisesti vaativaa oli myös ympäristölupasääntelyn muotoaminen siten, että tarkemmat luvanvaraisuudet jäivät asetuksella määriteltäviksi. Tämä edellytti luvanvaraisuuden perustason säännösten sisällyttämistä itse lakiin.

Hallituksen esityksestä (HE 84/1999 vp) lausuntonsa antanut perustuslakivaliokunta (PeVL 11/1999 vp) kiinnitti huomiota erityisesti ympäristönsuojelulakiehdotuksen 2 lukuun koottuihin lukuisiin asetuksenantovaltuuksiin.

Valiokunnan mukaan asetuksenantovaltuudet oli muotoiltu yleisluonteisiksi ja laajoiksi. Osa niistä oli kuitenkin luokiteltavissa teknisluonteisiksi. Tällaisia olivat muun ohella ympäristönsuojelulakiehdotuksen 14 §:n valtuus säätää asetuksella haitallisten aineiden suurimmista sallituista pitoisuuksista ja saastuneesta maaperästä sekä 18 §:n mukainen valtuus säätää talousjätevesistä. Lakiehdotuksen 11 §:n valtuuksien valiokunta totesi olevan ”näennäisen avoimia”. Asetuksenantovaltuuksien sisältö täsmentyi valiokunnan mielestä valtiosäännön kannalta kuitenkin riittävästi lakiehdotuksen 10 §:n yleisiä perusteita koskevien säännösten avulla. Lakiehdotuksen 16 §:n valtuudet puolestaan rajautuivat epäitsenäisiksi Euroopan yhteisön säädösten ja Suomen kansainvälisten veloitteiden kautta.

Tässä lausunnossa, joka oli ensimmäisiä tulkintoja uuden perustuslain vaatimuksista sääntelyn lakitasoisuudesta ja toisaalta asetuksenantovaltuuksien täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, valiokunta liikkui siinä kehikossa, johon jouduttiin tämän jälkeen muiden hallitusten esitysten takia palaamaan lukuisia kertoja.

Täsmennettävää perustuslakivaliokunta löysi ympäristönsuojelulakiehdotuksen 15 §:stä, jonka nojalla asetuksella voitiin rajoittaa aineen, valmisteen tai tuotteen valmistusta, maahantuontia, markkinoille luovuttamista, maastavientiä, luovuttamista tai käyttöä taikka kieltää ne. Asetuksenantovaltuus oli kytketty erityiseen terveys- tai ympäristöhaittaedellytykseen. Valiokunta totesi valtuutussäännöksen koskevan saadun selvityksen mukaan vain polttoaineita ja tiettyjä muita aineita. Säännöksen avoin muotoilu johtui siitä pyrkimyksestä, että vastaavanlaisia aineita koskevia uusia asetuksia voitaisiin tarvittaessa antaa lain valtuutta erikseen laajentamatta. Valiokunnan käsityksen mukaan valtuutussäännöstä oli täsmennettävä, jotta lakiehdotus voitiin tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Täsmennettäessä lakitekstissä tuli pyrkiä mainitsemaan sellaiset tyypilliset aineet, valmisteet ja tuotteet, joita säännös koski, minkä lisäksi säännöksessä tuli mainita, että valtuutta voitiin laajentaa koskemaan muita aineita, valmisteita ja tuotteita kuvaamalla niiden käytöstä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä dominoivat tämän jälkeen yli 10 vuoden

¹ Lakiehdotukset sisältyivät hallituksen esitykseen HE 84/1999 vp.

ajan juuri asetuksenantovaltuuksia ja lailla säätämisen vaatimuksia koskeneet kysymyksenasettelut. Eräs esimerkki on hallituksen esitys ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 141/2002 vp) ja siitä annettu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 40/2002 vp). Perustuslakivaliokunta löysi asetuksenantovaltuuksista lukuisasti moitittavaa muun ohella siinä suhteessa, että asetuksenantovaltuudet olisivat mahdollistaneet useissa kohdin rajattoman poikkeamisen lailla säädetyistä, minkä lisäksi useiden ilmoittamisvelvollisuuksien ja vastaavien toimintavelvollisuuksien perussäännöksiä ei ollut ehdotettu säädettäväksi lailla. Valiokunta suhtautui kielteisesti myös ehdotettuun täytäntöönpanosääntelyyn erityisesti siitä syystä, että laajahkon asetustasoisen täytäntöönpanosääntelyn perusteeksi oli mainittu ajoneuvoalan nopea kehitys, minkä vuoksi laissa ei voitaisi ennalta varautua kaikkiin tarpeisiin säätää asioista tarkemmin.²

Eri kirjoituksen aihe olisi pohtia, millä tavalla perustuslakivaliokunnan sinänsä johdonmukainen lausuntokäytäntö sitten on vaikuttanut siihen, että laintasoisen säädetään hyvinkin teknisistä ja yksityiskohtaisista kysymyksenasetteluista. Selvää lienee, että perustuslain voimaantumisen jälkeen monissa lainvalmisteluhankkeissa siivottiin vanhaa säädösaineistoa ja suoritettiin nostoja ylemmälle säädöstasolle. Jos tuossa yhteydessä ei kiinnitetty säädöstason lisäksi huomiota säädösten systematiikkaan ja johdonmukaisuuteen, tuloksena ei välttämättä ollut sisällöllisesti onnistunutta lainsäädäntöä. Säädösten määrä lisääntyi, mutta koherenssi ja yhteensopivuus muuhun lainsäädäntöön jäivät heikoksi tai väärin ymmärretyksi.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelmasta

Minun työhistoriaani lainvalmistelijana kuuluu myös Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, ja sen vuoksi aloitan lainvalmistelun laadun parantamishankkeiden tarkastelun juuri tästä hankkeesta.

Hankkeen asetti valtioneuvoston kanslia huhtikuussa 2005 oikeusministeriön silloisen kansliapäällikön Kirsti Rissasen aloitteesta. Toimin hankkeen pääsihteerinä. Hankkeessa oli mukana laaja edustus elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöistä sekä hallinnosta ja tuomioistuimista. Yhteistä kaikille osallistujille oli kiinnostus lainsäädännön laadun parantamiseen. Lainvalmistelijana muistelen mielihyvällä hankkeessa käytyjä keskusteluja. Arvokkainta hankkeessa oli mielestäni se, että siinä yritettiin ensimmäistä kertaa pureutua riittävin selvityksin juurisyihin, jotka olivat olleet esteenä lainvalmistelun laadun yleiselle kehitymiselle.

² Valiokunnan mukaan perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuutussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtui, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta oli tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voitiin antaa esimerkiksi lain voimaan tullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7).

Toimeksiannon mukaan hankkeessa tuli laatia katsaus eri oikeuden- ja hallinnonalojen sääntelyn nykytilasta ja keskinäisistä suhteista, arvioida säädösympäristön viimeaikaista kehitystä erityisesti kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmista sekä arvioida ja analysoida globalisaation haasteita oikeusjärjestyksen kehittämiseksi. Näiden selvitysten ja arviontien pohjalta tuli laatia sitten toimintaohjelma, jossa oli esitettävä oikeusjärjestyksen kehittämisen säädöspoliittiset periaatteet ja linjaukset ottaen huomioon erityisesti yritysten toimintakyvyn ja kansalaisten toimintamahdollisuuksien turvaaminen, lainvalmisteluprosessissa noudatettavat periaatteet sekä menetelmät voimassa olevan lainsäädännön laadun ja toimivuuden jatkuvalla arvioinnille (säädöshuolto).

Paremmän sääntelyn toimintaohjelma (VNK:n julkaisusarjan osat 8–10/2006) luovutettiin pääministeri Matti Vanhaselle elokuussa 2006. Toimenpideohjelmassa esitettiin sitoutumista yhteensä yhteentoista hyvän sääntelyn periaatteeseen, minkä lisäksi siinä annettiin seitsemän toimintasuositusta.

Keskeisenä suosituksena ehdotettiin, että hallitus laatisi toimikaudekseen lainsäädäntösuunnitelman, johon sisällytettäisiin hallituskauden merkittävimmät hankkeet. Suunnitelmaan kuuluisi lisäksi strateginen osa, jossa esitettäisiin hallituksen poliittinen näkemys oikeusjärjestyksen kehittämisen muutospainesta ja painopistealueista sekä listattaisiin sääntelyn yksinkertaistamistoimia ja toimenpiteitä yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Toimenpideohjelmassa esitettiin myös asetettavaksi paremmän sääntelyn ministeriryhmä tai -valiokunta tehostamaan säädösvalmistelua, parantamaan säädösympäristöä sekä valvomaan hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutumista. Lisäksi ehdotettiin asetettavaksi laajapohjainen neuvottelukunta tukemaan ja arvioimaan toimintaohjelman toteutumista.

Kehittämistoimet tämän jälkeen

Mitä sitten tapahtui tämän jälkeen? Tapahtui ainakin se, että lainvalmistelun kehittämisestä tehtiin lisää lukuisia selvityksiä ja tutkimuksia.³

³ Mainittakoon tässä yhteydessä seuraavat tutkimukset ja selvitykset: Auri Pakarinen, Lainvalmistelu vuorovai-
kutuksena. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (OPTL:n) tutkimus 253/2011; Kati Rantala, Lainvalmistelun laatu
hallituksen kärkihankkeissa. OPTL:n tutkimus 255/2011; Laura Hämynen, Suomen vaikuttaminen Euroopan
unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano. OPTL:n tutkimustiedonanto 108/2011;
Jyrki Tala – Kati Rantala – Auri Pakarinen, Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi -tutkimushanke: kooste kes-
keisistä tutkimustuloksista. OPTL:n verkkokatsauksia 21/2011; Auri Pakarinen – Jyrki Tala – Laura Hämynen,
Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. OPTL:n tutkimustiedonantoja 104/2010; Outi Saari-
nen – Kati Rantala – Kaius Ervasti, Vaikutusarviointit vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiem-
piin vuosiin. OPTL:n verkkokatsauksia 30/2013; Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011: Näkökul-
mia parempaan sääntelyyn. Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti; Riitta Ahtonen – Anssi Kei-

Jyrki Talan mukaan useimmissa hankkeissa tunnistettiin monia ongelmia ja puutteita kotimaisen lainsäädännön laadussa. Ne olivat kuitenkin paljon samansuuntaisia kuin OECD oli todennut usean muunkin valtion lainsäädännön laadusta jo vuonna 2010 valmistuneissa viittätoista niin sanottua vanhaa EU-jäsenmaata koskeneissa tutkimuksissaan. Talan mukaan ei kuitenkaan ollut perusteltua väittää, että kotimainen lainvalmistelu olisi yleisesti tai kansainvälisesti vertaillen ollut laadultaan jotenkin katastrofaalisessa tilassa. Tätä päätelmää ei muuttanut sekään, että muutamassa isossa lakiuudistuksessa oli hyvän lainvalmistelun periaatteet usean asiantuntijan mukaan sivuutettu. Toinen päätelmä eri selvityksistä oli, että lainvalmistelun laadun erilaiset kehittämishankkeet olivat jääneet käytännön tuloksiltaan melko vaatimattomiksi.⁴

Suomessa lainvalmistelun laadun kehittämistyö on ollut kiinteässä yhteydessä siihen kehittämistyöhön, mitä on tehty OECD:n piirissä.⁵ OECD:n roolista hyvän lainvalmistelutyön kehittäjänä mainittakoon vaikkapa 1990-luvun lopun niin sanottu lainlaatijan tarkastuslista ja vuonna 2012 laadittu suositus sääntelypolitiikasta ja sen johtamisesta (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance).

Tuossa suosituksessa kiinnitettiin aikaisempaa enemmän huomiota lainsäädännön kustannuksiin ja määrään. Esimerkiksi Suomessa vuotuisesta säädöstuotannosta ainakin kaksi kolmasosaa on niin sanottuja muutoslakeja. Samalla lainsäädäntö muuttuu useiden tekijöiden vaikutuksesta yhä yksityiskohtaisemmaksi.⁶

Suosituksen painotuksena oli myös vallitsevan lainsäädäntökokonaisuuden roolin tunnistaminen ja ottaminen huomioon aikaisempaa aktiivisemmin. Monella alalla sääntelyt liittyvät liikeisesti toisiinsa ja kietoutuvat tiiviiksi verkoksi. Sääntelyn ahtaassa tilassa puuttuminen verkon yhteen kohtaan synnyttää Talan kuvaamalla tavalla herkästi vaikutuksia ja tarvetta puuttua muihin kohtiin. Ahtaassa tilassa soveltajat kohtaavat usein tilanteen, jossa

nänen – Mia Kilpeläinen, Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelun laadusta. OPTL:n tutkimustiedonantoja 111/2011.

⁴ Lainvalmistelun laatu ja kehitystarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013, s. 11.

⁵ Olen rajannut tarkastelun ulkopuolelle komission toimet lainsäädännön laadun parantamiseksi tämän työn laajuuden vuoksi. Komissio esitti esimerkiksi vuosina 2015–2018 noin 150 lainsäädännön yksinkertaistamistoimenpidettä. Komissio perusti myös ns. REFIT-ohjelman (Regulatory Fitness and Performance Programme) oheen REFIT-foorumin, jonka tehtävänä on ehdottaa toimenpiteitä sääntelytaakan keventämiseksi. Samoina vuosina komission työohjelmaan sisältyneistä lainsäädäntöehdotuksista vain 8,5 prosentista ei tehty vaikutustenarviointia (impact assessment). Lisäksi arvioinneilla (evaluations) varmistetaan, että unionin toimet ovat tarkoituksenmukaisia. Komissio otti vuonna 2015 käyttöön kaikissa arvioinneissa sovellettavan yhteisen lähestymistavan ja sitoutui järjestelmällisesti arvioimaan lainsäädännön ennen tarkistuksen ehdottamista. Vuoden 2018 loppuun mennessä komissio oli tehnyt 259 arviointia. Vuonna 2015 perustettu sääntelytarkastuslautakunta (Regulatory Scrutiny Board) tarkastelee lainsäädäntöarviointien laatua ja vaikutustenarviointeja. Tarkemmin komission toimista komission 15.4.2019 antamassa tiedonannossa Parempaa sääntelyä: tilannearvio ja sitoumuksessa pysyminen (KOM [2019] 178 lopull.).

⁶ Tätä kehityssuuntaa ruokkivia osatekijöitä ovat Talan mukaan epätydyttävät kokemukset aiemman sääntelyn soveltamis- ja tulkintaongelmista, lainvalmistelijoiden pyrkimys tehdä yhä täsmällisempää ja laadukkaampaa työtä sekä sidosryhmien ponnistelut saada säädöstekstiin näkymään niille läheisiä erityissääntöjä (Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013, s. 15 ja 16).

samaan asiaan soveltuvat useat erisisältöiset oikeussäännöt, eikä tätä yhteisvaikutusta ole välttämättä osattu ottaa laadintavaiheessa huomioon.⁷ Suosituksessa kiinnitettiin huomiota myös lainsäädännön implementaatioon ja kehoitetaan panostamaan lainsäädäntöuudistusten jälkikäteisseurantaan.

Mutta palatkaamme kotimaahan. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 18/2012 todettiin, että hallitusohjelman osaksi liitetty lainsäädäntösuunnitelma ei ollut parantanut lainvalmistelun laatua. Tarkastusvirasto suosittikin, että lainsäädäntösuunnittelun sisältöalueita tuli uudistaa täsmentämällä suunnitelman sisältöä. Tämä tapahtuisi eriyttämällä lainsäädäntöpoliittiset periaatteet ja sääntelypoliittiset linjaukset, sääntelyn infrastruktuuria koskevat tavoitteet, priorisoitavat säädöshankkeet ja säädöshankkeiden ennako- ja jälkiarvioinnit sekä merkittävässä hankkeissa pakolliset säädöspoliittiset toimenpiteet.

Vastaaviin päätelmiin päätyi myös oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhdessä asettama ministeriöiden edustajista koostunut säädöspoliittikan yhteistyöryhmä (toimikausi 15.11.2011–31.3.2015)⁸, jonka tehtävänä oli seurata lainsäädäntösuunnitelman ja säädöspoliittikan toimeenpanoa sekä lainvalmistelun voimavaroja sekä edistää valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämishankkeiden ja toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Yhteistyöryhmän eräänä tehtävä oli lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon seuranta ja linjaukset. Yhteistyöryhmäkään ei pitänyt lainsäädäntösuunnitelmaa tarkoituksenmukaisena ohjausvälineenä.⁹

⁷ Talan mukaan tämä vaarantaa oikeusjärjestelmän kykyä luoda ennustettavuutta ja vakautta, koska säädösten yhteisvaikutus saattaa johtaa yllättäviin, ei-tarkoitettuihin tuloksiin ja ainakin hankaliin soveltamis- ja tulkintaongelmiin. Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013, s. 16 ja 17. Sääntelyn yksityiskohtaisuus on puolestaan monesti erityisesti yritysten kokema ongelma. Kun komissio pyysi vuoden 2012 loppupuolella koko EU:n kattaneessa avoimessa internet-kuulemisessa pk-yrityksiä ja niiden etuja valvovia järjestöjä esittämään 10 alaa tai EU-säädöstä, jotka aiheuttavat eniten rasitusta, vastauksissa mainittiin useimmiten kemikaalien rekisteröintiä, arviointia, lupamenettelyjä ja käytön rajoituksia koskeva ns. REACH-asetus (asetus [EY] N:o 1907/2006), alv-säädökset, yleistä tuoteturvallisuutta koskeva direktiivi (direktiivi 2001/95/EY), ammattipätevyysdirektiivi (direktiivi 2005/36/EY) ja tietosuojadirektiivi (direktiivi 95/46/EY). Molemmat ryhmät mainitsivat lisäksi jätteitä ja työmarkkinoita koskevan EU-lainsäädännön, ajo- ja lepoaikojen valvontalaitteista tieliikenteessä annetut säädökset (asetus [EY] N:o 3821/85), julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt (direktiivi 2004/18/EY) ja lisäksi tullikoodeksin (asetus [EY] N:o 450/3008). Tiedot käyvät ilmi komission tiedonannosta Järkevä sääntely – pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet, KOM(2013) 122 lopullinen.

⁸ Työryhmän taustalla oli pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, jossa hallituksen säädöspoliittisiksi tavoitteiksi linjattiin Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamien menettelytapojen käyttöönotto, lainvalmistelun resurssien lisääminen ministeriöissä, säädöskielen kehittäminen ja avoimen vuorovaikutuksen sekä sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arvioinnin tehostaminen. Lisäksi lainsäädäntösuunnitelman seuranta siirtyi kansliapäällikkökokouksen päätöksellä säädöspoliittikan yhteistyöryhmän tehtäväksi. Tehtävät käyvät tarkemmin ilmi yhteistyöryhmän loppuraportista (OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 27/2015, s. 10).

⁹ Työryhmän mukaan virkamiesvalmistelun ja poliittisen ohjauksen roolit on pidettävä erillään ja selkeinä ja huomiota on kiinnitettävä poliittisen päätöksenteon ja ohjauksen oikea-aikaisuuteen. Työryhmän totesi myös, että johdon kouluttaminen lainvalmistelun johtamiseen ja resurssien parempi kohdentaminen ovat tärkeitä lainvalmistelun sujuvuuden ja riittävän laadun kannalta (OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 27/2015, s. 15).

Vuodesta 2015 eteenpäin

Vuonna 2015 alkaneen hallituskauden kärkihanke *Säädösten sujuvoittaminen* kiinnittyi tavoitteiltaan sääntelyn uudistamiseen. Hallituksen piirissä toimintatapojen uudistamisen ministeriryhmän tehtävänä oli seurata, koordinoita ja varmistaa, että hallitusohjelman kirjaukset säädösten sujuvoittamisesta laitetaan täytäntöön ministeriöissä.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden vastuuta lainsäädäntösuunnitelman kokoamisesta täsmennettiin vuoden 2016 alusta voimaan tulleella valtioneuvoston ohjesäännön 29 a §:llä, joka velvoittaa kunkin ministeriön toimittamaan tiedot valmisteilla olevista hallituksen esityksistä valtioneuvoston kansliaan. Valtioneuvoston kanslia laatii koosteen hallituksen esityksistä hallituksen neuvotteluissa vahvistettavaksi, eduskunnalle tiedoksi ja ministeriöille toimeenpantavaksi. Nykymuodossaan lainsäädäntösuunnitelma sisältää siis eduskunnan istuntokausittain laadittavan ministeriökohtaisen listauksen valmisteilla olevista hallituksen esityksistä. Lista on julkinen ja kaikkien saatavilla internetistä.

Vuodesta 2014 lähtien toteutettu valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminta tuottaa tietopohjaa päätöksenteolle. Toimintaa hyödynnetään myös säädöshankkeiden ennakko- ja jälkiarvioinneissa.

Artikkelissa ei ole mahdollista kertoa valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan tuottamista julkaisuista kattavasti. Lukusuosituksena nostan esille julkaisun ”Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?”. Se on ilmestynyt julkaisusarjassa numerolla 2019:38.¹⁰

Tutkimuksessa on analysoitu muun ohella valtiopäivien 2014 ja 2017 valiokuntakuulemisia, jälkimmäinen kattaa tosin vain kolme valiokuntaa. Vertailu valtiopäivien välillä osoittaa viranomaiskuulemisten suhteellisen osuuden vähentymistä ja tutkijoiden sekä etujärjestöjen kuulemisen lisääntymistä. Oikeustieteen tutkijoiden lausuntojen määrä oli suurin perustuslakivaliokunnassa, mikä ei ole yllättävää. Kaikkiaan oikeustieteilijöiden osuus

¹⁰ Julkaisun kirjoittajat ovat Kati Nieminen, Noora Alasuutari, Petrus Kautto, Sanna-Riikka Saarela, Inka Järvi-kangas, Elina Hiltunen ja Kati Rantanen. Tutkimuksessa käytettiin tutkimusaineistona lainvalmisteluasiakirjoja vuosilta 2014 ja 2017 sekä lainvalmistelijoiden ja tiedontuottajien haastatteluja. Vuoden 2017 hallituksen esityksistä analysoitiin sitä, 1) missä määrin ne sisältävät viittauksia tutkimuksiin ja selvityksiin, 2) minkä tyyppisestä tutkimus- tai selvitystiedosta on kysymys ja 3) mitkä tahot ja organisaatiot ovat tuottaneet tutkimustietoa. Eduskunta-aineistosta selvitettiin asiantuntijakuulemisia ja niistä tarkemmin sitä, 1) minkä verran eduskuntavaiheessa on kuultu tutkijoita suhteessa muihin asiantuntijoihin, 2) missä määrin kuultavina käytetään samoja tutkijoita ja 3) missä määrin he edustavat eri tieteenaloja. Yksityiskohtainen analyysi tehtiin vuoden 2014 asiantuntijakuulemisista kaikissa valiokunnissa. Vuoden 2017 aineisto rajattiin hallintovaliokuntaan, sosiaali- ja terveysvaliokuntaan ja valtiovarainvaliokuntaan. Vuoden 2017 lakihankkeista valittiin yhdeksän hanketta tarkempaan tarkasteluun (HE:t 39/2017 vp, 100/2017 vp, 137/2017 vp, 146/2017 vp, 157/2017 vp, 167/2017 vp, 170/2017 vp, 200/2017 vp ja 201/2017 vp). Jokaisesta hankkeesta haastateltiin valmistelijoita sekä tutkimustiedon tuottajaa, jos tutkimustietoa oli käytetty. Tutkimuksen eräs johtopäätös on, että laajapohjaisella valmistelulla on myönteinen yhteys tutkimustiedon käyttöön lainvalmistelussa.

kuultavista tutkijoista eri valiokunnissa oli ylivoimaisesti suurin.¹¹

Lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa vuonna 2016. Itsenäinen ja riippumaton arviointineuvosto toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä. Lainsäädännön arviointineuvosto on käytännössä keskittynyt tulevan lainsäädännön vaikutusarvioihin, mutta se voi arvioida vaikutuksia myös jälkikäteen.

Arviointineuvoston itsenäisyyttä ja riippumattomuutta korostaa se, että jäsenet nimitetään henkilökohtaisen asiantuntijuutensa perusteella. Neuvosto valitsee itse ne hallituksen esitysluonnokset, joista se antaa lausuntonsa. Neuvosto voi antaa lausuntonsa myös komiteoiden, toimikuntien ja työryhmien mietinnöistä. Neuvoston työssä ovat painottuneet taloudellisten vaikutusarviointien arvioinnit.¹² Neuvosto voi antaa lausuntoja myös asetustasoista säädöksistä sekä arvioida EU-hankkeita, kuten U- ja E-kirjelmiin sisältyviä vaikutusarvioiteja. Käytännössä viimeksi mainittujen arviointi on haasteellista aikataulusyistä sekä siitä syystä, että vaikutusarvioinnit kirjelmässä ovat hyvin suppeita.

Oikeusministeriön toimia lainvalmistelun laadun parantamiseksi on ollut muun ohella vuonna 2013 uudistettu Lainkirjoittajan opas. Samana vuonna uudistettiin myös lainvalmistelukoulutusta sekä julkaistiin Lainvalmistelun prosessiopas. Prosessiopas on laadittu erityisesti ministeriöiden käyttöön lainvalmistelun suunnittelua, toteutusta, seuranta ja arviointia varten. Viimeisimpiin toimiin on kuulunut myös hallituksen esitysten laadintaohjeiden (HELO) uudistaminen. Nykymuotoisissa hallituksen esityksissä ei ole enää erikseen yleis- ja yksityiskohtaisia perusteluja.

Vastuu lainvalmisteluhankkeiden tietoteknisestä hallinnasta on siirtynyt vuonna 2015 valtiovarainministeriöltä valtioneuvoston kanslialle. Nykyinen järjestelmä Hankeikkuna on korvannut aiemmin käytössä olleen HARE-järjestelmän. Tavoitteena on muun ohella, että Hankeikkuna tukisi myös vaalikaudella tapahtuvaa lainsäädäntösuunnittelua. Lainvalmisteluun, erityisesti lainvalmistelun avoimuuteen, liittyy myös Lausuntopalvelu.fi-palvelu, jota ylläpitää oikeusministeriö.

¹¹ Vuoden 2014 valtiopäivillä tutkijoiden tai tutkijataustaisten henkilöiden antamia lausuntoja eri valiokunnille oli kaikkiaan 708. Niistä 277 annettiin perustuslakivaliokunnalle. Oikeustieteilijöiden osuus korostui perustuslakivaliokunnan lisäksi hallintovaliokunnassa (vm. valiokunnassa 79 % kaikista kuulluista tutkijoista) ja lakivaliokunnassa (83 %). Yhteensä oikeustieteilijöiden osuus kuulluista tutkijoista oli 54 %. Muut tieteenalat olivat yhteiskuntatieteet, luonnontiede, lääketiede ja kauppatieteet kukin 5–8 %:n osuudella. Ks. tästä Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2019:38, s. 52.

¹² Kalle Määtän mukaan arvioinnin kohteena on ensisijaisesti esitysluonnoksen perustelujen kestävyys. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että esitysluonnoksen arvioinnin tietopohja on riittävä arvioinnin tekemiseksi ja johtopäätökset ovat uskottavia. Myös perustelujen läpinäkyvyys arvioidaan. Tämä voi tarkoittaa sen arvioimista, ovatko erilaiset vaikutusketjut ja epävarmuustekijät tuotu esiin erityisesti silloin, kun numeerinen arviointi on vaikeaa tai kun sitä ei voida tehdä. Myös taloudellisten vaikutusarviointien suhdetta tavoitteisiin tai säännösehdoituksiin voidaan mahdollisuuksien mukaan arvioida. Arviointineuvosto voi ottaa kantaa, mikäli valittu keino näyttäisi olevan selvässä epäsuhdassa asetettuihin tavoitteisiin nähden. Lisäksi voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, onko mahdollisten muiden toimintavaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset esitetty riittävällä tavalla. Ks. Kalle Määtä, Lainsäädännön arviointineuvosto – uusi avaus lainvalmistelun parantamisen ohdakkeisella tiellä. Julkaistu sähköisesti Edilexissä 9.8.2016.

Voiko kompastumisesta oppia?

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen suurin hanke (sote-uudistus) kariutui moniin tekijöihin edellisellä vaalikaudella. Uudistuksessa tuotettiin eri hallituksen esityksistä koostunut lakipaketti, jonka laajuus oli yli 4 000 sivua. Valmistelutyö toteutettiin asiantuntijatyönä, jonka eri osiin osallistui kahdeksan ministeriön lainvalmistelijoita. Toimeenpanokokonaisuus sisälsi puolestaan yli 40 työryhmää, kuusi muutosohjelmaa, valtioneuvoston yhtenäisen ohjauksen, 15 valmisteluverkostoa sekä tilannekeskuskonseptin, jossa oli mukana yli 100 asiantuntijaa. Maakunnalliseen valmistelutyöhön osallistui 750 palkattua asiantuntijaa, jotka valmistelivat maakunnalliset suunnitelmat palvelujen tuottamiseksi vuoden 2021 alusta. Maakunnissa eri valmisteluryhmiin osallistui tämän lisäksi tuhansia henkilöitä. Lisäksi lausuntoihin ja valiokuntakuulemisiin tarvittiin suurelta joukolta eri alojen asiantuntijoita huomattavasti aikaa ja työpanosta.¹³

Massiivisen hankkeen tärkeimpiin opetuksiin kuuluu, että suuren hallintouudistuksen tekeminen yhdessä vaalikaudessa johtaa väistämättä epärealistisiin aikatauluihin. Ennakoi-maton poliittinen linjausvalmistelu ja aikataulusiirrot haittasivat merkittävästi lainvalmistelua, uudistuksen toimeenpanon valmistelua ja yleisesti uudistuskokonaisuuden hallittavuutta. Jälkikäteisessä arvioissa on myös todettu, että suppeammat säädöshankkeet olisivat olleet selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä ja niillä olisi kenties ollut paremmat mahdollisuudet eduskuntakäsittelyssä. Ennen poliittisia linjauksia olisi myös tullut varata valmisteluaikaa vaihtoehtojen ja vaikutusten tarkastelulle. Julkaistun arvion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kaltaiset järjestelmätason uudistukset edellyttävät jatkossa riittäviä lainvalmisteluresursseja ja riittävää valmisteluaikaa, vaikutusarviointien huolellista laatimista sekä substanssiasiantuntemuksen lisäksi valmistelua vahvasti tukevaa perusoikeus-, tietosuoja- ja EU-oikeuden asiantuntemusta.¹⁴

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen työskentelyn vaikeudet johtivat myös pääministerin ilmoitukseen, jonka kohteena oli juuri lainsäädännön laatu. Pääministerin ilmoitusta käsiteltiin eduskunnan täysistunnossa 21.2.2017.¹⁵ Pääministeri otti ilmoituksen käsittelyssä kantaa muun ohella siihen, että erityisen valtiosääntöuomioistuimen perustaminen ei parantaisi lainvalmistelun tilannetta.¹⁶

Lainvalmistelun laadun turvaamista on käsitelty yksittäisinä kysymyksinä myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka nosti esimerkiksi esille val-

¹³ Korkein hallinto-oikeus pääsi nimeltä mainituksi harvinaisen monta kertaa eduskunnan täysistunnossa tämän laajan hankkeen yhteydessä. Erityisesti ns. notifiointikysymys herätti keskustelua.

¹⁴ Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40, s. 168.

¹⁵ Pääministerin ilmoitus PI 2/2017 vp.

¹⁶ Pääministeri ehdotti pohdittavaksi, että jokaisen vaalikauden alkupuolella kansanedustajat ja ministerit kävisivät heille erikseen räätälöidyn lainvalmistelukurssin.

tiovarainministeriön menettelyn hallituksen esityksen (HE 39/2014 vp) valmistelussa. Mainitussa esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uusi laki luottolaitostoiminnasta ja samalla kumottavaksi samanniminen laki. Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi myös 38:aa muuta lakia. Esityslistaa tarkistettaessa oikeuskanslerinvirastossa oli havaittu, että hallituksen esitys sisälsi säännöksiä, jotka perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan koskivat perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa ja 18 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta. Lisäksi ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten säätämiseen liittyi perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön perusteella valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Pydyttäessä esittelijältä lisätietoja kävi ilmi, että oikeusministeriö ja korkein hallinto-oikeus olivat antamissaan lausunnoissa kiinnittäneet huomiota muun muassa näihin edellä tarkoitettuihin seikkoihin. Esityksessä ei kuitenkaan ollut selostettu näiden lausuntojen sisältöä eikä selkeästi mainittu niiden huomioon ottamisesta valmistelussa. Mainituista syistä oikeuskansleri kutsui esittelijän paikalle valtioneuvoston yleisistuntoon. Istunnossa esittelijä selvitti sitten asiaa suullisesti.

Oikeuskansleri pyysi tämän jälkeen ministeriöltä asiasta selvityksen. Vastauksessaan ministeriö vetosi muun ohella siihen, että lainvalmistelun voimavaroja oli ohjattu siihen, että sääntelykokonaisuuden erittäin vaikea aineellinen sisältö tulisi lakiin oikein sisällytetyksi ja että lakiehdotuksen rakenne ja tekninen muoto vastaisivat hyvän lainvalmistelun vaatimuksia. Ministeriö vetosi myös siihen, että rahoitusmarkkinaosastolla oli vuosina 2010–2014 vireillä yli 30 kansallisen tai EU-lainsäädännön valmisteluhanketta ja osaston voimavaroja oli jouduttu usean vuoden ajan venyttämään äärimmilleen. Hallituksen esitykseen sisältyneiden perustuslain kannalta merkityksellisten säännösehdoitusten perustuslainmukaisuus oli uutta hallinnollista seuraamusjärjestelmää lukuun ottamatta arvioitu jo useaan otteeseen aikaisemmin, eivätkä aikaisemman lain kannalta identtiset säännökset olleet näiltä osin ongelmallisia. Perustuslain kannalta keskeisten perusoikeuksien merkityksellisistä säännöksistä oli tehty kattavasti selkoa aikaisemmissa hallituksen esityksissä. Hallinnolliset seuraamukset perustuivat sitä paitsi suoraan velvoittavaan EU-lainsäädäntöön.

Kanteluratkaisussaan¹⁷ oikeuskansleri totesi, että perustuslakivaliokunta oli lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota hallitusten esitysten säätämisyjärjestystä koskeviin perusteluihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan säätämisyjärjestysperustelut tarjoavat eduskunnalle tärkeää informaatiota, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuus valiokunnassa. Ne myös omalta osaltaan jouduttavat lakiehdotusten käsittelyä eduskunnassa (PeVL 57/2006 vp). Rajatapauksissa perustelut pikemminkin on sisällytettävä esitykseen kuin jätettävä siitä pois (PeVM 2/2000 vp). Säätämisyjärjestyksen ylimalkainen perustelu ei ole asianmukaista. Varsinkin mittavissa ja perustuslain useiden säännösten kannalta merkityksellisissä esityksissä on tärkeää tehdä kattavasti selkoa ehdotusten suh-

¹⁷ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 28.8.2015 (Dnro OKV/7/50/2014).

teesta perustuslakiin (PeVL 21/2010 vp). Se, että esityksessä ei joltain osin ehdoteta muutettavaksi voimassa olevan lainsäädännön perusteita, ei tarkoita, että esityksen valtiosääntöoikeudelliset kysymykset voitaisiin tältä osin sivuuttaa (PeVL 11/2014 vp). EU-säädösten täytäntöönpano ei ole poikkeus tarpeesta perustella säätämisyjärjestystä (PeVL 57/2006 vp).

Oikeuskansleri päätyi siihen, että perustuslakivaliokunnan käytännön ja lainvalmisteluohjeiden valossa hallituksen esitys (HE 39/2014 vp) ei ollut sisältänyt riittäviä perusteluja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudelle ja säätämisyjärjestykselle. Johtopäätöksensä oikeuskansleri lausui, että hallituksen esitys (HE 39/2014 vp) ei ollut ollut säätämisyjärjestystä koskeville perusteluille asetettujen vaatimusten mukainen. Esitykseen sisältyneiden lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ei kuitenkaan asiassa saadun selvityksen perusteella havaittu olennaista epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta eduskuntakäsittelyn aikana. Ministeriö oli lisäksi ryhtynyt toimenpiteisiin hallituksen esitysten perustelujen laadun parantamiseksi.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa ”Osallistuva ja osaava Suomi”, josta sittemmin on tullut pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, on eräitä lainvalmisteluun läheisesti liittyviä kirjauksia. Tärkein tällainen kirjaus on se, että hallitus uudistaa parlamentaarista komiteatyöskentelyä. Kirjauksen mukaan parlamentaarinen komiteatyö vastaa tulevien vaalikausien suurten rakenne- ja muiden uudistusten valmistelusta.¹⁸

Tuomioistuinten tulkintamahdollisuuksista

Peruspuitteissa on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä, mutta lainvalmistelu on edelleenkin erityistä asiantuntemusta vaativa tehtävä. Tuomioistuimen kannalta lainvalmistelun puutteet ja heikkoudet realisoituvat monina soveltamis- ja tulkitsemisongelmina, joten lainvalmistelun laadulla on merkitystä myös silloin, kun pohditaan oikeusturvan toteutumista. Tuomioistuin voi olla tilanteessa, jossa sovellettavassa laissa on aukko. Joskus tuo aukko voidaan kuroa umpeen tulkinnalla (erityisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla), toisinaan aukon umpeen kurominen edellyttää niin monen sääntelemättä jääneen tekijän painottamista ja huomioon ottamista, ettei tehtävä enää luontevasti voi kuulua

¹⁸ Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019, s. 177. Hallitusohjelman mukaan komitean asettamisen yhteydessä määritellään seuraavat asiat: ehdotusten valmistelun ja tulosten toimeenpanon aikajänne siten, että edistetään tavoitteiden saavuttamista myös yli vaalikausien ulottuvissa uudistuksissa; valmisteluun osalliset tahot, heidän roolinsa valmistelussa ja osallistumisen keinot; yhteinen ymmärrys tavoitteista ja tietopohjasta, jonka muodostamisessa hyödynnetään valtioneuvoston ja ministeriöiden selvitys- ja tutkimustoimintaa, hallinnon sisäisiä ja ulkoisia asiantuntijoita ja erilaisia verkostoja, muun muassa tiedepaneeleja ja kansalaispalautetta; tehtävien, resurssien ja aikataulujen yhteen sovittaminen sekä sihteerityö, erilaiset selvitys- ja arviointitoimeksiannot ja muut tukipalvelut. Sihteeristöön nimettäisiin pääasiassa ministeriöiden virkamiehiä. Sihteeristöön voidaan nimittää myös muita keskeisiä asiantuntijoita. Komitean asettamista edeltää esiselvitysvaihe, tilannekuvan muodostaminen ja ”siihen pohjaava jaettu käsitys tavoiteltavasta lopputuloksesta”.

tuomioistuimelle. Ratkaisupakko tarkoittaa tuolloin, että tapaus ratkaistaan niin pitkälle kuin mahdollista. Lainsäädäntö voi olla myös epäselvää, jolloin tulkintaa joudutaan etsimään systemaattisilla argumenteilla. Onpa soveltamiskäytännössä törmätty myös tilanteisiin, joissa lainvalmistelussa on pyritty virheellisillä argumenteilla aikaisemmasta lainsäädännöstä ja soveltamiskäytännöstä muuttamaan sinänsä sanamuodoltaan ennallaan säilyvän sääntelyn tulkintaa.

Ratkaisut KHO 2013:142 ja KHO 2018:18 koskevat tilannetta, jossa laissa ei ole säädetty tietyistä perusoikeusrajoituksesta mitään. Näistä aikaisempi ratkaisu annettiin aikana, jolloin laissa ei ollut säädetty juuri mistään muistakaan rajoituksista, ja jälkimmäinen puolestaan sen jälkeen, kun muista perusoikeusrajoituksista oli sisällytetty lakiin asianmukaiset säännökset.

Aiemmassa ratkaisussa kehitysvammaisen henkilön äiti esitti valituksessaan hallinto-oikeudelle, että hänen oikeuttaan pitää yhteyttä asumispalveluyksikössä asuvaan aikuiseen kehitysvammaiseen poikaansa oli rajoitettu sosiaalityöntekijän allekirjoittamasta neuvottelumuistiosta ilmenevällä tavalla. Hallinto-oikeus tulkitsi, että neuvottelumuistio ei ollut valituskelpoinen hallintopäätös. Jättäessään valituksen tutkimatta hallinto-oikeus totesi samalla, että neuvottelumuistiolla ei ollut voitu rajoittaa yhteydenpitoa siten kuin kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 42 §:ssä säädettiin.

Äidin jatkovalituksesta korkein hallinto-oikeus totesi omassa päätöksessään, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain säännökset yhteydenpidon rajoittamisesta olivat puutteelliset. Vaikka neuvottelumuistiota ei voitu pitää valituskelpoisena päätöksenä, valittaja oli esittänyt ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tulkintakäytännössä tarkoitettua perusteltavissa olevan väitteen siitä, että hänen perhe- ja yksityiselämän suojaansa (ihmisoikeussopimus 8 artikla) loukattiin. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta puolestaan johtui, että valittajalle oli taattava asiassa tehokas oikeussuojakeino. Viitaten myös perustuslain 21 §:ään korkein hallinto-oikeus katsoi, että koska valittajalla ei ollut käytettävissään muuta tehokasta oikeussuojakeinoa eikä muuta keinoa saada oikeussuojapyyntöään tuomioistuimen tutkittavaksi, hallinto-oikeuden ei olisi tullut jättää valittajan vaatimuksia tutkimatta. Asiaa ei kuitenkaan palautettu enää hallinto-oikeudelle, vaan korkein hallinto-oikeus tutki valittajan vaatimukset. Korkein hallinto-oikeus vahvisti, ettei valittajan oikeutta pitää yhteyttä poikaansa ollut voitu rajoittaa neuvottelun ja siitä tehdyn muistion perusteella (äänestys 3–2).

Yhteydenpidon rajoittamisesta korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että Suomen oikeusjärjestyksen lähtökohtana on, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden mahdollisuudesta säädetään eduskuntalailla, jonka tulee sisältönsä puolesta täyttää ne vaatimukset, joita perusoikeuksien rajoittamista koskevalle lainsäädännölle asetetaan. Kehitysvammalain eli kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (23.6.1977/519) 42 §:stä kävi ilmi, että rajoittavat toimenpiteet saattavat sinänsä olla välttämättömiä kehitysvammaisten erityishuollossa. Pykälästä ilmeni myös, että rajoitaviin toimenpiteisiin voi-

tiin ryhtyä vain siinä laajuudessa kuin se oli erityishuollon järjestämisen tai toisen henkilön turvallisuuden takaamiseksi välttämätöntä. Tätä tarkkarajaisemmin ja täsmällisemmin laista ei ilmennyt, millä perusteilla rajoittavat toimenpiteet olivat mahdollisia.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2013 vuosikirjaratkaisun jälkeen kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia muutettiin lailla 381/2016. Tuossa yhteydessä lakiin lisättiin uusi 3 a luku, joka koskee itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käyttämistä erityishuollossa. Lain 42 d §:ssä säädetään rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä ja 42 e §:ssä rajoitustoimenpiteiden käytön arvioinnista ja vähentämisestä. Laissa tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä ovat kiinnipitäminen (42 f §), aineiden ja esineiden haltuunotto (42 g §), henkilöntarkastus (42 h §), lyhytaikainen erillään pitäminen (42 i §), välttämättömän terveydenhuollon antaminen vastustuksesta huolimatta (42 j §), rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttö päivittäisissä toiminnoissa ja vakavissa vaaratilanteissa (42 k ja 42 l §), valvottu liikkuminen (42 m §) ja poistumisen estäminen (42 n §).

Lain 3 a luvussa tarkoitetuista rajoitustoimenpiteistä tehdään kirjallinen päätös siten kuin eri rajoitustoimenpiteistä on tarkemmin säädetty mainitussa luvussa. Laissa ei ole edelleenkaan säännöksiä yhteydenpidon rajoittamisesta.

Rajoitusten valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 15/2015 vp). Valiokunta on lausunnossaan todennut, että kyseessä olevan hallituksen esityksen yhtenä tarkoituksena oleva lakitasoisen sääntelyn täydentämis- ja täsmentämispyrkimys oli sopusoinnussa perusoikeusuudistuksessa omaksutun käsityksen kanssa, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan perusteella. Jos esimerkiksi laitoshuollossa olevan henkilön perusoikeuksia on tarve rajoittaa, rajoituksista on säädettävä lailla ja ne tulee oikeuttaa kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta.¹⁹

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 15/2015 vp), että perusoikeusrajoitusten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen oli syytä kiinnittää erityistä huomiota tämänkaltaisen lainsäädännön arvioinnissa. Sääntelyn tulee olla mahdollisimman tyhjentävää. Rajoitustoimenpiteistä säätäminen ei merkitse avointa toimivaltaluetteloa rajoitustoimenpiteiden käyttämiseksi. Valiokunta on katsonut, että sekä toimenpiteiden käyttämisestä säädettäessä että lakia sovellettaessa on siten otettava korostuneesti huomioon perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Tärkeitä seikkoja ovat muun ohella rajoitustoimenpiteiden käytön viimesijaisuus sekä se, että niiden käytöstä luovutaan heti kun mahdollista. Perustuslakivaliokunta on sääntelykokonaisuutta arvioidessaan lausunut, ettei rajoitustoimenpiteitä voida käyttää, jos niistä ei ole säädetty laissa perusoikeuksien rajoitusedellytykset asianmukaisesti täyttäen.

Korkein hallinto-oikeus on antanut vuonna 2018 uuden vuosikirjaratkaisun (KHO

¹⁹ Valiokunta viittasi tältä osin aikaisempiin lausuntoihinsa (PeVL 5/2006 vp, s. 2 ja PeVL 34/2001 vp, s. 2).

2018:18), jossa on edelleenkin kysymys kehitysvammaisen henkilön ja tämän läheisen (äiti, joka oli samalla edunvalvoja) yhteydenpidon rajoittamisesta. Nyt yhteydenpidon rajoittamisen välineenä oli kehitysvammapsykiatrian yksikön palvelupäällikön allekirjoittama tapaamisia koskeva toimintamalli-niminen asiakirja. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta katsoen, että rajoitustoimenpiteiden käyttämisestä ei ollut tehty valituskelpoista hallintopäätöstä. Tapauksen selosteesta tarkemmin ilmi käyvän menettelyn jälkeen korkein hallinto-oikeus käsitteli asian valituslupa-asiana ja myönsi valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus kumosi viitaten aikaisempaan ratkaisuunsa KHO 2013:142 hallinto-oikeuden päätöksen ja otti asian välittömästi tutkittavakseen.

Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus selosti edellä tarkoitettua lainsäädäntömuutokset sekä perustuslakivaliokunnan kannan. Lisäksi korkein hallinto-oikeus viittasi siihen, että muussa lainsäädännössä, kuten lastensuojelulaissa ja mielenterveyslaissa, oli säädetty yhteydenpidon rajoittamisesta ja että tällaisen rajoitustoimenpiteen käyttäminen oli mainituissa laeissa erikseen sallittu tietyillä edellytyksillä. Sekä lastensuojelulain että mielenterveyslain mukaisiin yhteydenpidon rajoittamispäätöksiin sai hakea valittamalla muutosta.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että erityishuollossa olevien henkilöiden kanssa tapahtuvasta yhteydenpidosta ja vierailuista oli sinänsä mahdollista laatia yleisiä ohjeita, joilla pyrittiin muun ohella turvaamaan yhteydenpidon ja vierailujen turvallisuus sekä varmistamaan, että yhteydenpito ja vierailut eivät aiheuttaneet haittaa tai vaaraa. Tällaisia ohjeita ei kuitenkaan saanut käyttää yhteydenpidon rajoittamistarkoituksessa. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä samoin oli selvää, että myös kehitysvammaisten erityishuollossa voi sinänsä tietyissä tilanteissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä olla välttämätöntä rajoittaa yhteydenpitoa. Kun otettiin huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentti ja ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, tällaisen rajoittamisen tuli perustua lakiin ja täyttää perus- ja ihmisoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset. Laissa ei ollut kuitenkaan säädetty yhteydenpidon rajoittamisesta.

Toimintamalli-niminen asiakirja sisälsi muualla lainsäädännössä omaksuttuja yhteydenpidon rajoittamista vastaavia seikkoja: vierailuista oli ilmoitettava etukäteen, vierailujen pituutta rajoitettiin, vierailuja valvottiin sekä rajoitettiin aikaa, jolloin puheluita voitiin soittaa. Toimintamallilla oli tosiasiallisesti puututtu valittajan ja hänen poikansa perhe-elämän suojaan. Kysymys oli laissa sääntelemättä jääneestä rajoitustoimenpiteestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi näin ollen, että palvelupäälliköllä ei ollut oikeutta rajoittaa valittajan ja tämän pojan välistä yhteydenpitoa toimintamallissa tarkoitettulla tavalla. Yhteydenpidon rajoitusten laissa sääntelemättömyyden vuoksi asiassa ei ollut edellytyksiä tuomioistuimessa tarkemmin ratkaista, mitkä rajoitukset tapauksessa olisivat saattaneet olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja välttämättömiä.

Kolmas tapaus koskee tilannetta, jossa lainvalmistelussa on pyritty muuttamaan vallitsevaa oikeustilaa, mutta pyrkimystä toteutetaan hyvän lainvalmistelutavan vastaisilla keinoil-

la. Tämä käy ilmi tapauksesta KHO 2018:124, joka koski muutoksenhakua julkista hankintaa koskevassa asiassa kunnallisvalituksena.

Hankinta-asiassa kuntayhtymän jäsenkunnan asukas oli tehnyt kuntalain nojalla oikaisuvaatimuksen sekä sen jälkeen kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta todeten, että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 163 §:n nojalla hankinta-asiassa, joka kuului markkinaoikeuden toimivaltaan, ei voinut tehdä kuntalaissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta eikä valitusta. Jatkovalituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle valittaja vetosi siihen, että asiassa oli tapahtunut menettelyvirhe perusteettoman jääväämisen vuoksi ja että uutta hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä oli nimenomaisesti todettu, että kuntalain mukaiset valitusmahdollisuudet olivat käytössä, jos valitusperuste oli kuntalaissa tarkoitettu.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että hankintalain 163 §:n mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla. Pykälän sisältö vastaa aikaisemmin voimassa ollutta, mutta pykälän otsikko on muutettu muotoon ”Valitusperusteeseen perustuva muutoksenhakukielto”.

Hallituksen esityksessä (HE 108/2016 vp) pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa oli todettu muun ohella, että pykälä vastaisi voimassa olevan hankintalain 102 §:ssä säädettyä. Hallituksen esityksen mukaan ”voimassa olevan hankintalain soveltamiskäytännössä oli korostettu valitusperusteiden asemaa muutoksenhakukiellon soveltamisessa. Mikäli valittaja vetoaa julkista hankintaa koskien muun lain kuin hankintalain vastaisuuteen, voi hankinnassa tehtyyn päätökseen hakea muutosta kuntalain ja hallintolainkäyttölain nojalla.” Hallituksen esityksen mukaan tällainen tilanne oli käsillä esimerkiksi silloin, kun ”valittaja vetoaa kunnallisvalituksella kuntalain 97 §:ssä säädettyyn esteellisyyteen tai sosiaalihuoltolain 33 §:ssä säädettyyn sosiaalihuollon saatavuuteen ja saavutettavuuteen julkisessa hankinnassa”.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että aikaisemmin voimassa olleen lain 102 §:ssä tarkoitettu vastaava säännös oli otsikoitu ”Muutoksenhakukielto” ja että tuon lain säätämiseen johdaneen hallituksen esityksen (HE 190/2009 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa oli todettu seuraavaa: ”Pykälässä säädettäisiin muutoksenhakukiellosta, jonka perusteella markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvassa hankinta-asiassa ei enää voitaisi käyttää markkinaoikeuden menettelyn kanssa päällekkäisiä yleishallinto-oikeudellisia oikeussuojakeinoja. – – Muutoksenhakukielto tarkoittaa, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaa hankintaisaa ei voida saattaa enää erillisen oikeussuojamenettelyn kohteeksi kuntalain tai hallintolainkäyttölain nojalla. Kuntalain osalta valituskielto merkitsee sekä kieltoa tehdä oikaisuvaatimus asiassa että kieltoa tehdä valitus. – – Rajoitus merkitsee, että kuntalaisella ei vastaisuudessa ole mahdollisuutta tehdä oikaisuvaatimusta tai valitusta kunnallisen hankintayksikön päätöksestä. Rajoitus ei supista mahdollisuuksia vedota hankintamenettelyssä tapahtuneisiin muihin kuin hankintalakiin perustuviin päätöksenteon virheellisyyksiin.

Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu hankinta-asiassakin esikysymyksenä ottaa kantaa väitteisiin siitä, että hankinta-asiassa tehty päätös on muullakin perusteella lainvastainen. Esikäsittelykysymyksen käsittelymahdollisuuden vuoksi saman asian jakaminen kahteen eri oikeusturvamenettelyyn ei myöskään ole tarpeen.”

Päätöksessään korkein hallinto-oikeus totesi, että ennen hankintalain 102 §:n säätämistä lailla (321/2010), hankintalaissa (348/2007) oli säädetty muutoksenhakukiellosta, jonka mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saanut hakea muutosta valittamalla kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla sillä perusteella, että päätös oli hankintalain vastainen. Hallituksen esityksen (HE 190/2009 vp) yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että aikaisemmin voimassa olleen hankintalain 102 § merkitsi muutosta sitä ennen säädettyyn nähden. Hankintalain 102 §:n tultua sovellettavaksi markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaa hankinta-asiaa ei ole voitu saattaa erillisen oikeussuojamenettelyn kohteeksi kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla. Kuntalainen tai kuntayhtymän jäsenkunnan jäsen ei näin ollen ole kyseisen lainmuutoksen jälkeen voinut tehdä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta kunnallisen hankintayksikön hankintaa koskevasta päätöksestä siinäkään tilanteessa, että valitus on tehty kuntalaissa tarkoitetun valitusperusteen nojalla.

Aikaisemmin voimassa olleen hankintalain 102 §:ää oli korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä myös tulkittu tällä tavalla (esimerkiksi KHO 2011:47). Näin ollen ja toisin kuin hankintalain 163 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 108/2016 vp) oli lausuttu, hankinnasta tehtyyn päätökseen ei ole voitu aikaisemmin voimassa olleen hankintalain 102 §:n nojalla hakea muutosta kuntalain nojalla. Korkein hallinto-oikeus totesi lisäksi, että hankintalain 163 §:ssä säädetyn muutoksenhakukiellon tulkitseminen valitusperusteesta riippuvaksi olisi lisäksi ristiriidassa pykälän sanamuodon kanssa.

Lopuksi tai ehkä sittenkin aluksi

Vuosi 2020 toi hallintotuomioistuimille sovellettavaksi uuden prosessilain (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, HOL). Kuten kaikki muutokset tuokin muutos tulee käytännössä sovellettavaksi vaiheittain. Elämme sekä vanhaa että uutta aikaa. Lainvalmistelija minussa tietää, että edessämme tulee olemaan tulkintatilanteita, joita lainvalmistelussa ei ole osattu ennakoita. Lain suhde muuhun olemassa olevaan sääntelyyn jäi systemaattisesti läpikäymättä. Tuossa muussa sääntelyssä on ristiriitojen ja epäselvyyksien siemeniä yllin kyllin. Mutta vielä on tyyntä.

Kaikki toivovat aina, että hiekkakakusta tulisi hieno. Jos hiekkakakku on huono, asiasta voi selvitä sillä, että joku selittää kakun olevan kuitenkin käyttökelpoinen. Taikka sitten kakku leivotaan uusiksi. Tähän vertautuu myös lainvalmistelun ja tuomioistuinten vuoropuhelu.