

Asia: VN/2142/2026

Uusi lainvalmistelun prosessiopas

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 valtioneuvostotaseiseen yksityiskohtaiseen ohjeistukseen, joka koskee esimerkiksi vaikutusten arviointia ja kuulemisia. 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 muutettuna, miten: [Ks. perustelut.]

Perustelut:

Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo ry arvioi, samoin kuin SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry lausunnossaan, että lainsäädäntötyön tehokkuuden tavoittelu korostuu lausuttavassa prosessiopasluonnoksessa vahvemmin kuin hallitusohjelman lainvalmistelua koskeva kirjaus siitä, että ”lainvalmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisätään parantamalla koko prosessin seurannan avoimuutta”. Tehokkuustavoite välittyy etenkin esivalmistelun ja perusvalmistelun välitoimien yhdistämisessä. Tehokkuutta ei tule edistää lainvalmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden kustannuksella, ja siten edellä mainitun yhdistämisen käytäntöjä tulisi oppaassa selkeyttää. Luonnoksessa jää osin epäselväksi, miten päätöksentekovastuu eri toimijoiden kesken määräytyy tilanteissa, joissa yhdistetään useita esivalmistelun tai perusvalmistelun välitoimia ja päätöksiä. SOSTE kirjaa lausunnossaan: ”Pelkät viittaukset valtioneuvoston tai ministeriöiden sisäisiin ohjeisiin eivät ole riittäviä välitoimien yhdistämistä koskevan päätöksentekovastuun jäljitettävyyden

turvaamiseksi. Lainvalmistelun legitimitietinkin kannalta on tärkeää, että myös prosessista poikkeaminen tai vaiheiden yhdistäminen voidaan jälkikäteen arvioida.” Fingo kannattaa SOSTE:n ehdotusta siitä, että oppaaseen lisätään kirjaus välitoimien yhdistämisen dokumentoinnista siten, että siitä ainakin ilmenee, mitä vaiheita tai päätöksiä prosessin aikana on yhdistetty, kuka yhdistämisestä on päättänyt, millä perusteella yhdistäminen on katsottu mahdolliseksi, onko ministeriä informoitu ja miten yhdistämisestä huolimatta turvataan tietopohjan, vaikutusten arvioinnin, kuulemisen ja julkisuuden vähimmäisvaatimukset.

2. Aloite

Säädösvalmisteluprosessin käynnistävästä aloitteesta ja niiden käsittely ohjeistetaan opasluonnoksen 1.3 kohdassa.

Kantavaihtoehdot (valitse yksi)

Kannatan muutettuna, miten: [Ks. perustelut.]

Perustelut:

Prosessioppasluonnoksessa todetaan (s.6–7), että ”säädösvalmisteluprosessi käynnistyy valmistelua koskevasta aloitteesta, joka voi olla esimerkiksi:” ja tämän jälkeen listataan 10 esimerkkiä. Sidosryhmät mainitaan yleisesti vain yhdessä niistä seuraavasti: ”sidosryhmän tai täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen aloite”. Sidosryhmät muodostavat kuitenkin moninaisen joukon erilaisia toimijoita, joten on perusteltua myös eritellä niitä. Olisi esimerkiksi tärkeää huomioida niin kansalaisjärjestöt kuin kansalaisyhteiskunnan toimijat laajemminkin, jotta lainvalmistelijat osaavat ottaa huomioon niiden näkemyksiä. Kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat tavoittaa huomattavan määrän ihmisiä, eivätkä niiden tekemät aloitteet yleensä perustu vain yksittäisiin havaintoihin, vaan huomattavan laajaan empiriseen tietoon käsillä olevasta asiasta.

Prosessioppaaseen olisi tärkeää myös täsmentää säädösvalmistelun seurannan avoimuuden nimissä, miten aloitteiden käsittely dokumentoidaan, kun aloite ei etene valmisteluun. Tulisi kirjata ainakin lyhyet perustelut sille, miksi aloite ei edennyt.

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 muutettuna, miten: [Ks. perustelut.]

Perustelut:

Prosessiopasluonnoksessa todetaan (s. 9): ”Esivalmistelun työtapaa ja perusteellisuus riippuvat selvitetävästä asiasta. Joissakin tapauksissa esivalmistelu voi edellyttää niin merkittäviä resursseja tai sellaista yhteiskunnallista keskustelua, että jo ennen esivalmistelun aloittamista on tehtävä mittavia selvityksiä (esimerkit: lastensuojelulain muutoksen ja peruspankkipalveluiden esiselvitykset).”

Fingo esittää, että tähän kohtaan tulisi lisätä kaksi tarkentavaa ohjeistusta: (1) kirjata, että esivalmistelun suppeus tai sen yhdistäminen perusvalmisteluun ei tule merkitä esimerkiksi vaikutusten arvioinnin tai keskeisten sidosryhmien näkemysten sivuuttamista; (2) määritellä tarkemmin se, mitä ”joissakin tapauksissa” käytännössä tarkoittaa. Etenkin tulisi tuoda esiin, että perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta merkittävässä lainvalmisteluhankkeissa tulee tarkkaan arvioida kattavan ja oikea-aikaisen esivalmistelun toteuttaminen tai selvitysten tekeminen jo ennen esivalmistelun aloittamista.

Fingo myös tukee tätä Amnesty International Suomen osaston lausuntoonsa kirjaamaa huomiota: ”Vaikka oikeusministeriön toukokuussa 2026 järjestämässä kuulemistilaisuudessa todettiin, että lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita ei ole tarkoitus avata enempää prosessioppaassa, Amnesty kehottaa kuitenkin oikeusministeriötä harkitsemaan vielä niiden luettelemista myös prosessioppaassa. Keskeisten ihmisryhmien luetteleminen helpottaisi aikataulupaineessa lainsäädäntöä valmistelevia viranhaltijoita ja muistuttaisi myös Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista. Luonnoksessa mainitun saamelaiskäräjälain lisäksi olisi hyvä myös nimenomaisesti mainita vammaiset henkilöt sekä lapset ja nuoret esimerkkeinä lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista.”

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 muutettuna, miten: [Ks. perustelut.]

Perustelut:

Fingon näkemyksen mukaan perusvalmistelun ohjeistus on prosessiopasluonnoksessa pääosin asianmukainen. Ohjeistusta olisi kuitenkin suositeltavaa täydentää Amnesty International Suomen osaston ja Ihmisoikeuskeskuksen lausunnoissaan ehdottamalla tavalla eli lisätä perusvalmistelun tietopohjan kokoamista koskevaan kohtaan viittaus myös oikeusministeriön oppaaseen Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa.

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 muutettuna, miten: [Ks. perustelut.]

Perustelut:

Prosessiopasluonnoksessa todetaan (s. 20), että ”Ministeri tai virkamiesjohto päättää lausuntopyynnön hyväksymisestä sekä lausuntomenettelyn käynnistämisestä, aikataulusta (yleensä vähintään kuusi viikkoa) ja julkaisemisesta. Vain perustellusta syystä lausuntomenettely voidaan jättää järjestämättä tai järjestää muulla tavalla kuin Lausuntopalvelussa.” ja että (s. 21) ”Lausunnonantajat antavat lausuntonsa Lausuntopalvelussa tai toimittavat ne muulla tavalla ministeriölle.”

Fingolla on tähän asiaan liittyen seuraavia huomioita:

Oppaassa olisi tärkeää painottaa vahvemmin sitä, että kuuden viikon vähimmäisajasta tulee pyrkiä pitämään käytännössä aina kiinni tai vähintään, että aikataulun tiukentaminen olisi mahdollista vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Fingon oman ja muilta järjestöiltä keräämän tiedon perusteella käytäntö on liian usein ollut se, että lausuntoaajat ovat lyhyempiä kuin kuusi viikkoa. Näitä kokemuksia on kirjattuna Fingon 8/2024 julkaisemaan dokumenttiin, jonka täydensi Fingon 28.2.2024 julkaisemaa kansalaisyhteiskunnan arviointia osana OECD:n kehitysapukomitea DAC:n vertaisarviointia Suomen kehitysyhteistyöstä: <https://fingo.fi/ajankohtaista/julkaisut/stakeholders-opportunities-to-comment-on-policy-and-legislative-proposals-in-finland-2015-2024/>. On itsestään selvää, että lausuntoaikojen riittävä pituus on edellytys lainvalmistelun laadun ja kattavan tietopohjan varmistamiseksi. Tärkeää on myös välttää lausuntoaikojen ajoittumista yleisiin lomakausiin.

Läpinäkyvyyden vuoksi tulisi pyrkiä keräämään kaikki lausunnot Lausuntopalvelun kautta, ja niissä tapauksissa, joissa lausunnonantaja ei perustellusta syystä pysty käyttämään Lausuntopalvelua, tulisi nämäkin lausunnot laittaa muiden annettujen lausuntojen joukkoon julkisesti nähtäviksi. Se ei ole

riittävää läpinäkyvyyttä, että toista reittiä annetut lausunnot on mahdollista saada pyytämällä itselleen. On myös tärkeää edellyttää lausuntojen pyytäjiä käyttämään Lausuntopalvelua. Yllä mainitussa Fingon selvityksessä tuli esimerkiksi esiin, että SM oli Orpon hallituskauden alkuaikana (08/24 mennessä) käyttänyt hyvin vähän Lausuntopalvelua, mutta samalla järjestöjen kokemus oli, että SM oli pyytänyt hyvinkin aktiivisesti ja lyhyillä lausunta-ajoilla lausuntoja.

Fingo myös tukee näitä SOSTE:n lausunnossaan esittämiä huomioita ja ehdotuksia: ”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 muutettuna, miten: [Ks. perustelut.]

Perustelut:

Fingo tukee tämän kohdan osalta SOSTE:n lausunnossaan tekemiä huomioita ja ehdotuksia: ”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 muutettuna, miten: [Ks. perustelut.]

Perustelut:

Hyvä, että prosessioppaassa käsitellään erikseen myös asetusten valmistelua. Asetuksilla on mahdollista tehdä sääntelyä, jolla voi olla huomattavia vaikutuksia, ja siten on tärkeää, ettei asetusten valmistelua ohjeisteta kevyemmin kuin hallituksen esitysten valmistelua.

Oppaassa tulisi tämän takia selkeästi korostaa, että asetusten valmistelussa tulee arvioida käsittelyssä olevan asetuksen mukaisesti, mm. millaista vaikutusten arviointia, tiedollista pohjaa ja kuulemista valmistelu edellyttää. Oppaaseen olisi tärkeää laittaa kirjaus siitä, että asetuksen valmistelua ei tule pitää vaikutuksiltaan vähäisenä siksi, että kyse on lain nojalla annettavasta alemman asteisesta sääntelystä.

8. Muut opasluonnosta koskevat kommentit

.

Lainvalmisteluhankkeita suunniteltaessa ja hankkeita käynnistäessä tulee kaiken kaikkiaan varata lainvalmistelun laadukkaalle toteuttamiselle riittävästi aikaa ja resursseja. Tällaista laadukasta valmistelua edesauttaa myös se, että prosessiopas julkaistaan mahdollisimman saavutettavana ja helposti ymmärrettävänä. Fingo tukee niin SOSTE:n ehdotusta siitä, että oppaaseen tulee lisätä selkeä koonti tai visuaalinen esitys siitä, miten prosessiopas, kuulemisopas, vaikutusarviointiohje, hallituksen esitysten laatimisohteet ja muut keskeiset ohjeet suhteutuvat toisiinsa kuin näitä Amnestyn huomioita: lainsäädännön täytäntöönpanossa on tärkeää huolehtia saavutettavasta ja selkeästä tiedottamisesta sekä koulutuksen ja neuvonnan osalta perus- ja ihmisoikeusosaamisesta; ja että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on muistettava myös lainsäädännön seurannassa ja jälkiarvioinnissa.

