



# Poikkeusolojen vaikutukset säädösvalmisteluun

Annika Sipi

2022 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

## Poikkeusolojen vaikutukset säädösvalmisteluun

Annika Sipi  
Oikeudellinen erityisosaaminen ja  
oikeusmuotoilu  
Opinnäytetyö  
Joulukuu, 2022

Annika Sipi

**Poikkeusolojen vaikutukset säädösvalmisteluun**

Vuosi

2022

Sivumäärä

83

---

Opinnäytetyö käsittelee koronapandemian myötä tulleiden poikkeusolojen vaikutuksia säädösvalmisteluun. Työn tavoitteena on selvittää, miten poikkeusolot vaikuttivat lainvalmisteluprosessin eri vaiheisiin verrattuna normaaliolosuhteisiin. Opinnäytetyön tarkoituksena on myös huomioida sellaiset tekijät, jotka vaikuttivat suoraan koronasta johtuneiden kiireellisten työtehtävien parissa työskennelleiden henkilöiden työnkuvaan.

Opinnäytetyö on lainopillinen, jonka lisäksi opinnäytetyössä hyödynnetään kvalitatiivisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmistä avointa haastattelua. Työn kokoavana teoksena opinnäytetyön eri vaiheissa toimii Suomen perustuslaki (731/1999). Perustuslain lisäksi yksityiskohtaisempaa kokonaisuutta on tavoiteltu erilaisten oppaiden, ohjeistusten, virallislähteiden ja kirjallisuuden avulla. Avoimien haastatteluiden avulla opinnäytetyöhön saatiin konkreettista näkökulmaa haastateltujen omien näkemysten ja kokemusten kautta siitä, miten poikkeusolot vaikuttivat säädösvalmisteluun.

Opinnäytetyö osoittaa, että poikkeusolot vaikuttavat sekä säädösvalmisteluprosessin eri vaiheisiin, mutta myös työtä varten haastateltuihin henkilöihin ja heidän työnkuvaansa. Keskeisinä tuloksina esille nousevat työn kuormittavuuteen liittyvät tekijät sekä poikkeusolojen myötä vaatinut joustavuus lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Opinnäytetyön perusteella voidaan tehdä johtopäätös siitä, että kaikki normaaliolojen säännöt ja käytännöt joutuivat joustamaan.

Lopputuloksen luotettavuudessa on hyvä huomioida, että haastattelut on kohdistettu tiettyihin prosessin vaiheisiin osallistuneille henkilöille, jotka työskentelevät kaikki samassa ministeriössä. Työn lopputulos ei toisin sanoen kerro täysin absoluuttista totuutta poikkeusolojen vaikutuksista säädösvalmisteluun. Kattavamman näkemyksen poikkeusolojen vaikutuksista voidaan saada tekemällä tutkimus, jossa kerätään näkemyksiä myös esimerkiksi eri ministeriöiden virkamiesjohdolta, käännöstoimistolta, oikeusministeriön laintarkastuksesta sekä useammilta säädösvalmisteluun osallistuvilta valmistelijoilta ja avustavalta henkilöstöltä.

Asiasanat: säädösvalmistelu, poikkeusolot, joustavuus

Annika Sipi

**The impacts of emergency conditions on statute drafting**

Year

2022

Pages

83

---

The thesis deals with the impacts of the emergency conditions due to the corona pandemic on statute drafting. The aim of the thesis was to find out how the emergency conditions affected different stages of the legislative drafting process compared to normal circumstances. The purpose was also to find out the factors that had a direct impact on the job description of the people working on urgent tasks that were due to corona.

This thesis is legal dogmatic research and out of the qualitative research methods, open interviews were used. The constitution of Finland (731/1999) is the gathering item in different stages of the thesis. A more detailed picture was pursued through various guides, guidelines, official sources and literature. The personal views and experiences from the interviews provided a concrete point of view of how the emergency conditions affected statute drafting.

The thesis shows that the emergency conditions affect different stages of the statute drafting process but also those who were interviewed for the thesis and their job description. Factors related to the burden of work and the flexibility required in different stages of the process are key results. Based on the thesis, all the rules and practices of normal conditions had to be flexible.

The interviews were targeted at people who participate in certain stages of the legislative drafting process at the same ministry, which must be noted in the results. In other words, the outcome does not fully reflect the absolute truth about the impacts. A more comprehensive view of the impacts could be accomplished with a study which also gathers views for example of public officials at different ministries, the translations office, the law review of the Ministry of Justice and more preparatory and assistant staff involved in the drafting of legislation.

Keywords: statute drafting, emergency conditions, flexibility

Lait

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991)

Ahvenanmaan maanhankintalaki (3/1975)

Hallintolaki (434/2003)

Kielilaki (423/2003)

Kirkkolaki (1054/1993)

Kuntalaki (410/2015)

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986)

Laki saamelaiskäräjistä (974/1995)

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1540/1994)

Laki Suomen säädöskokoelmasta (188/2000)

Laki tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (876/2021)

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Saamen kielilaki (1086/2003)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tartuntatautilaki (1227/2016)

Valmiuslaki (1552/2011)

## Asetukset

Asetus Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (1541/1994)

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)

Eduskunnan työjärjestys (40/2000)

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (595/2019)

Valtioneuvoston asetus kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta (28/2008)

Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015)

Valtioneuvoston asetus poikkeuksista velvollisuudesta esittää covid-19-todistus tai osallistua covid-19-testiin (877/2021)

Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen osittaisesta kumoamisesta (133/2022)

Valtioneuvoston asetus tilapäisistä poikkeuksista EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käytöstä (1296/2021)

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020)

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi (124/2020)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

## Sisällys

1	Johdanto.....	8
2	Opinnäytetyön tarkoitus ja tavoitteet .....	9
3	Opinnäytetyön metodit.....	10
4	Lainsäädäntövalta ja sen käyttö .....	12
4.1	Normihierarkia.....	13
4.2	Perustuslain säätäminen ja muuttaminen .....	15
4.3	Ahvenanmaan erityisaseman vaikutus lainsäätämisessä .....	16
4.4	Poikkeuslaki .....	18
4.5	Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen .....	19
4.6	Euroopan unionin vaikutus kansalliseen säädösten valmisteluun.....	21
5	Lainvalmisteluprosessi.....	23
5.1	Aloite .....	24
5.2	Esivalmistelu.....	26
5.3	Perusvalmistelu.....	29
5.3.1	Virkatyö .....	30
5.3.2	Valmisteluelin.....	35
5.4	Lausuntomenettely .....	38
5.5	Jatkovalmistelu.....	41
5.6	Päätöksenteko valtioneuvostossa .....	44
5.7	Eduskuntakäsittely .....	46
5.8	Lain vahvistaminen, täytäntöönpano ja seuranta .....	49
6	Lainvalmistelun haasteet.....	52
7	Poikkeusolojen vaikutukset säädösvalmisteluun .....	54
8	Yhteenveto .....	70
	Lähteet.....	77
	Kuviot .....	83
	Taulukot .....	83

## 1 Johdanto

Opinnäytetyön idea on lähtenyt syntymään opinnäytetyön kirjoittajan oman työnkuvan ja siihen liittyvien kokemusten kautta.<sup>1</sup> Opinnäytetyön kirjoittaja on päässyt osallistumaan poikkeuksellisten olosuhteiden myötä tulleiden säädösmuutosten valmisteluun avustavissa tehtävissä, joka on mahdollistanut näköalapaikan seurata säädösvalmistelua poikkeuksellisessa tilanteessa. Opinnäytetyössä otetaan selvää, miten koronapandemiasta aiheutuneet poikkeusolot ovat vaikuttaneet niin säädösvalmisteluprosessiin kuin valmisteluun osallistuneisiin henkilöihin ja heidän työnkuvaansa. Tutkimuskysymykseen vastaamiseksi opinnäytetyötä varten on haastateltu muutamia tartuntatautilain muutoksiin ja sen nojalla annettujen asetusten valmisteluun keskeisesti kuuluneita henkilöitä, niin valmistelijoita kuin avustavaa henkilöstöä.

Opinnäytetyö on rakenteellisesti koostettu siten, että teorettinen viitekehys antaa tietopohjan työtä varten tehdyille haastatteluille. Opinnäytetyön teorettisen viitekehysten raameina toimii pääasiallisesti perustuslaki, jonka tueksi on tuotu muuta lainsäädäntöä. Lainsäädännöstä esille nostetaan myös nimenomaisesti koronapandemian vuoksi tehtyä säädösvalmistelua, joista esimerkkeinä opinnäytetyössä toimivat tartuntatautilakiin tehdyt muutokset ja sen nojalla annetut asetukset. Lainsäädännön lisäksi opinnäytetyössä pureudutaan aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen, hallituksen esityksiin, perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sekä erilaisiin säädösvalmisteluun liittyviin ohjeisiin ja oppaisiin. Aiheeseen liittyvän kirjallisuuden sekä ohjeista ja oppaista löytyneen tiedon tuominen opinnäytetyöhön mahdollistaa yksityiskohtaisemman tarkastelun ja tutustumisen aihepiiriin. Opinnäytetyön teoria muodostaa pohjan sille, kuka säätää lait ja valmistelee ne, mitä säädösvalmistelu normaalissa tilanteessa pitäisi olla ja mitä vaiheita se sisältää.

Opinnäytetyön teorettisessa viitekehyksessä käsitellään lainsäädäntövaltaa ja sen käyttöä sekä yksityiskohtaisemmin lainvalmisteluprosessin eri vaiheita. Opinnäytetyön teoriaosuudessa tutustutaan kirjallisuuden ja lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksen näkökulmasta myös siihen, mitkä ovat lainvalmistelussa tunnistettuja haasteita normaaliolosuhteissa. Haastatteluiden myötä saadut vastaukset siihen, miten poikkeusolot vaikuttivat säädösvalmisteluun, käsitellään työssä omana osuutenaan. Opinnäytetyön teoriaosuudessa saatua tietoa peilataan avoimien haastatteluiden tuloksina saatuihin vastauksiin siitä, miten yksilön omien näkemysten, kokemusten ja muistikuvien mukaan poikkeusolot vaikuttivat säädösvalmisteluun.

---

<sup>1</sup> Opinnäytetyön kirjoittaja työskentelee säädösvalmisteluavustajana ja on toiminut avustavissa tehtävissä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi valmistelluissa säädösmuutoksissa.

## 2 Opinnäytetyön tarkoitus ja tavoitteet

Opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia poikkeusolojen vaikutuksia säädösvalmisteluun. Virallisesti Suomi on ollut koronan vuoksi poikkeusoloissa 16.3.-16.6.2020 sekä 1.3.-27.4.2021 välinä aikoina.<sup>2</sup> Käytännössä poikkeuksellisia aikoja on eletty koronan vuoksi kuitenkin vuodet 2020-2022, jonka vuoksi koronapandemian myötä tulleista poikkeuksellisista olosuhteista käytetään tässä opinnäytetyössä myös termiä poikkeusolot. Tavoitteena on tutkia, miten poikkeusolot vaikuttivat lainvalmisteluprosessin eri vaiheisiin, mutta tämän lisäksi huomioidaan myös sellaiset tekijät, jotka vaikuttivat suoraan esimerkiksi niiden henkilöiden työnkuvaan, jotka työskentelivät koronasta johtuneiden kiireellisten työtehtävien parissa. Opinnäytetyössä keskitytään korona-ajan töistä pääosin sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemiin tartuntatautilain muutoksiin ja sen nojalla annettuihin asetuksiin. Opinnäytetyössä selvitetään myös, voidaanko poikkeuksellisissa olosuhteissa työskentelyä oppia työelämän kehittämisen näkökulmasta.

Opinnäytetyössä otetaan selvää, millainen lainvalmisteluprosessi normaalioloissa on ja mitä osa-alueita sekä vaiheita prosessi itsessään sisältää. Lainvalmisteluprosessiin tutustuminen mahdollistaa aihepiiriin syventymisen, jolloin saadaan tietää, mitä vaiheita lainvalmisteluprosessi pitäisi normaaliolosuhteissa lähtökohtaisesti sisältää. Opinnäytetyön aiheeseen perehdytään pääosin perustuslain näkökulmasta, jonka lisäksi prosessin vaiheita täydennetään yksityiskohtaisemman lopputuloksen saamiseksi tarvittaessa erilaisilla oppailla, ohjeistuksilla ja kirjallisuudella.

Ennen lainvalmisteluprosessiin perehtymistä, opinnäytetyössä paneudutaan myös lainsäädäntövaltaan ja sen käyttöön huomioiden myös vallan kolmijako-oppia. Opinnäytetyön teoreettisen viitekehyksen pohjaksi tuodaan näkökulmaa säädösvalmistelun osalta myös esimerkiksi perustuslain säätämisestä ja muuttamisesta sekä Ahvenanmaan erityisaseman vaikutuksista. Koronapandemian aikana säädettiin myös lukuisia asetuksia, jonka vuoksi opinnäytetyön tietoperustassa tuodaan tarkoituksenmukaisesti esille myös asetusten säätämisen taustaa. Työssä tuodaan lisäksi ilmi lyhyelti Euroopan unionin vaikutusta kansalliseen säädösvalmisteluun. Opinnäytetyössä kootaan mahdollisimman uusista lähteistä kokonaisuus, joka tukee aihepiiriin tutustumista yksityiskohtaisesti huomioiden kuitenkin kokonaiskuvan.

Teoreettisen viitekehyksen avulla luodaan pohja opinnäytetyötä varten tehdyille haastatteluille. Opinnäytetyön tavoitteen selvittämiseksi näkökulma poikkeusolojen vaikutuksista säädösvalmisteluun saadaan pääosin haastatteluilta henkilöiltä, jotka ovat keskeisesti osallistuneet koronan myötä tulleisiin kiireellisiin työtehtäviin. Haastattelujen myötä saadaan muodostettua vastauksia siihen, miten poikkeusolot vaikuttivat säädösvalmistelun prosesseihin

---

<sup>2</sup> Valtioneuvosto 2022a.

verrattuna tilanteeseen ennen koronaa sekä miten vaikutukset näyttäytyivät muutoin haastateltavien työnkuvaan. Opinnäytetyössä huomioidaan niin säädösten valmistelijoiden näkökulma, kuin avustavissa työtehtävissä työskennelleiden osuus, jotta poikkeusolojen vaikutukset eivät näyttäytyisi vain yhdestä näkökulmasta. Avustavan henkilöstön ja valmistelijoiden vastauksista pyritään löytämään yhteneväisiä asioita ja muodostaa niistä selkeä kokonaiskuva vaikutuksien osalta.

### 3 Opinnäytetyön metodit

Keskeisimpiä oikeustieteen tutkimuksen osa-alueita ovat oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusvertailu, oikeuspolitiikka, oikeusteoria sekä oikeusdogmatiikka eli lainoppi.<sup>3</sup> Tämän opinnäytetyön metodiksi valikoitui oikeusdogmatiikka eli lainoppi, sillä opinnäytetyö sisältää voimassa olevan oikeuden tulkittamista ja analysointia. Oikeustieteiden vanhimmassa ja merkittävimässä haarassa eli oikeusdogmatiikassa analysoidaan, systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevia säädöksiä.<sup>4</sup>

Oikeusdogmatiikan tausta-ajatuksena toimii kysymys oikeusjärjestyksen sisällöstä eli siitä, miten oikeusjärjestyksen mukaan asioiden pitäisi olla. Tämä tarkoittaa käytännössä oikeusläheteisiin tai oikeudellisiin oppirakennelmiin pohjautuvan kritiikin esittämistä.<sup>5</sup> Edellä mainittua voidaan myös luonnehtia oikeudelliseksi tavaksi argumentoida asioista.<sup>6</sup> Lainopissa selvitetään käsiteltävää oikeusongelmaa voimassa olevan oikeuden sisällön avulla sekä tulkitaan oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä. Tulkittamisen lisäksi tutkittavaa ongelmaa systematisoidaan eli jäsenellään voimassa olevaa oikeutta. Systematisoinnin avulla tutkimusongelmaa tutkiva voi löytää etsimänsä säännökset. Systematisointi mahdollistaa kokonaiskuvan muodostamisen oikeudellisista järjestelyistä.<sup>7</sup>

Oikeusdogmatiikan lisäksi opinnäytetyössä hyödynnetään laadullista tutkimusmenetelmää aineistonkeruussa. Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimusmenetelmän etuna on mahdollisuus kerätä tutkimusaineistoa monella eri tavalla. Laadullisessa tutkimusmenetelmässä tyypillisintä on kerätä aineistoa tutkimushaastatteluilla eli kerätä haastateltavien ihmisten kokemukset puheen muodossa. Kvalitatiivisessa tutkimusmenetelmässä käytettävän tutkimushaastattelun eri muotoja ovat lomakehaastattelu, teemahaastattelu sekä avoin haastattelu. Tutkimushaastattelussa tyypillisintä on tehdä haastatteluja yksilöhaastatteluna, mutta haastattelut on myös mahdollista tehdä pari- tai ryhmähaastatteluissa. Haastatteluiden lisäksi laadullisessa

<sup>3</sup> Aarnio 2011, 1; Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 19.

<sup>4</sup> Husa & Pohjolainen 2014, 37-38; Husa & Jyränki 2021, 75.

<sup>5</sup> Husa & Jyränki 2021, 75; Aarnio 2011, 1.

<sup>6</sup> Laakso 2012, 18.

<sup>7</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20-21.

tutkimusmenetelmässä aineistoa voidaan kerätä esimerkiksi kirjoitelmien, kuva- ja tekstiaineistojen, dokumenttiaineistojen sekä arkistomateriaalien avulla.<sup>8</sup> Kvalitatiivinen tutkimus voidaan mieltää prosessiksi, sillä tutkimuksen eri vaiheita ei välttämättä voida jäsenellä selkeästi etukäteen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston keräämisessä käytettävät menetelmät voivat muotoutua vasta prosessin edetessä.<sup>9</sup>

Laadullisen tutkimusmenetelmän tyypillisimmistä aineiston keräämisen tavoista tähän opinnäytetyöhön valikoitui avoin haastattelu. Avoimessa haastattelussa tärkeintä on huomioida, että haastattelua ei rakenneta teemojen sekä kysymysten ympärille. Avoin haastattelu on teemahaastatteluun verrattuna vapaampi muoto haastatella.<sup>10</sup> Siinä on ennalta määritelty viitekehys, josta haastattelun aikana on tarkoitus keskustella. Tämä määritelty viitekehys ei kuitenkaan ohjaa keskustelua vaan mahdollistaa haastattelijalle hahmottamaan ilmiön, jota hän on tutkimassa.<sup>11</sup> Avoimen haastattelun tyypillisinä piirteinä voidaan pitää haastattelun toteuttamista yksilöhaastatteluna ja sen perustumista vuorovaikutukseen. Avoimessa haastattelussa on tärkeää mennä haastateltavan ehdoilla. Haastattelijalla voi haastattelun aikana tehdä tarkentavia kysymyksiä haastateltavan vastausten ja kuvausten perusteella.<sup>12</sup>

Opinnäytetyötä varten haastatellut henkilöt ovat osallistuneet koronasta aiheutuneen poikkeusolojen myötä tullessiin työtehtäviin, kuten tartuntatautilain muutosten sekä asetusten valmisteluun. Haastatellut henkilöt ovat olleet toisin sanoen keskeisten säädösten valmistelussa mukana joko valmistelijan tai avustajan roolissa. Haastateltavat tietävät millainen säädösvalmisteluprosessi on ollut ennen pandemiaa, pandemian aikana ja poikkeusolojen jälkeen. Korona-ajan kiireellisiin työtehtäviin on osallistunut pääosin rajallinen määrä henkilöstöä, joten avointa haastattelua voidaan pitää opinnäytetyön näkökulmasta parempana aineistonkeruunmenetelmänä verrattuna esimerkiksi kyselylomakkeeseen. Avoimessa haastattelussa haastatelluille on kerrottu aihepiiri, josta haastattelun aikana on ollut tarkoitus keskustella. Haastateltaville on kuitenkin annettu mahdollisuus kertoa täysin vapaasti kokemuksistaan ja näkemyksistään heidän omasta näkökulmastaan. Opinnäytetyön kirjoittaja on tehnyt haastattelujen aikana yksilökohtaisesti tarvittaessa tarkentavia kysymyksiä ja ohjannut tarpeen vaatiessa keskustelua takaisin keskusteltavaan aiheeseen.

---

<sup>8</sup> Vilkkä 2021, 122-123.

<sup>9</sup> Kiviniemi 2018. Laadullinen tutkimus prosessina.

<sup>10</sup> Kananen 2014, 70; Vilkkä 2021, 126.

<sup>11</sup> Tuomi & Sarajärvi 2018, 89.

<sup>12</sup> Vilkkä 2021, 126-127.

#### 4 Lainsäädäntövalta ja sen käyttö

Perustuslain (731/1999) 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Hallituksen esityksen säätämisperustelujen mukaan pykälän 1 momentin mukaan säännös ilmaisee eduskunnan keskeisimmät tehtävät ylimpänä valtioelimenä. Säännöksestä käy ilmi lainsäädäntövallan pääsääntö, sillä valtioneuvosto ja tasavallan presidentti osallistuvat lainsäätämiseen monin eri tavoin. Pykälän 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttävät valtioneuvosto sekä tasavallan presidentti.<sup>13</sup> Pykälän 3 momentin säätämisperusteluissa ilmaistaan hallitusmuodon ylimmät tuomioistuimet, josta käy ilmi myös Suomen tuomioistuinjärjestelmän jakautuminen yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin.<sup>14</sup>

Suomen perustuslain 3 §:n säätämisperusteluissa tulee esille vallan kolmijako-oppi. Mainitun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lähtökohtana olevan perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan, ja tuomiovaltaan, joskaan hallitusmuodossa ei valtiollisia perustehtäviä pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille. Näin ollen säännös ilmaiseekin vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä.<sup>15</sup>

Perustuslain 61 §:ssä säädetään valtioneuvoston muodostamisesta. Valtioneuvosto on yleinen hallintovaltaa käyttävä toimielin, jonka muodostaa pääministeri yhdessä muiden ministereiden kanssa.<sup>16</sup> Pääministerin ja ministereiden muodostamaa valtioneuvostoa kutsutaan eräissä asiayhteyksissä myös hallitukseksi. Esimerkkeinä hallitus-termin käyttämisestä valtioneuvoston sijasta ovat muun muassa hallitusohjelma sekä hallituksen esitys.<sup>17</sup> Pykälän 1 momentin mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Ministeristö esittää toimikautensa alkaessa eduskunnalle hallitusohjelman, joka laaditaan koko vaalikauden ajaksi.<sup>18</sup> Hallitusoh-

<sup>13</sup> HE 1/1998 vp, 75-76.

<sup>14</sup> HE 1/1998 vp, 75-76. Ks. myös Suomen perustuslaki (731/1999) 99-100 §.

<sup>15</sup> HE 1/1998 vp, 75.

<sup>16</sup> Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 11.

<sup>17</sup> Jyränki & Husa 2012, 186.

<sup>18</sup> Husa & Jyränki 2021, 306; Niemivuo 2020, 105.

ohjelman on tarkoitus toimia ensisijaisesti lainsäädäntöohjelmana ja toissijaisena valtion talouden hoitoa koskevana suunnitelmana.<sup>19</sup> Hallitusohjelman ovat hyväksyneet hallitukseen osallistuvat puolueet ja se sisältää kuvauksen hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Alun perin hallitusohjelmat ovat olleet pääministerin kannanottoja sekä ohjelmajulistuksia.<sup>20</sup>

Koko vaalikautta varten laaditun hallituksen lainsäädäntöohjelman tarkoituksena on luoda kokonaiskuva hallituksen lainsäädäntötyöstä kyseisellä hallituskaudella. Lainsäädäntöohjelman tarkoituksena on toimia hallitusohjelmaa tarkentavana yleistasoisena suunnitelmana eli toisin sanoen se kokoaa alustavat tiedot keskeisesti toteuttavista ja muista tärkeistä lainvalmisteluhankkeista. Hallituksen lainsäädäntöohjelma sisältää myös tiedot sellaisista EU:n lainsäädäntöhankkeista, joihin liittyy laajoja kansallisen lainsäädännön muutostarpeita. Hallituksen lainsäädäntöohjelmaa täsmennetään vuosittaisessa suunnittelussa ja ohjelma päivitetään vuosittain. Hallitus seuraa lainsäädäntöohjelman toteutumista sekä mahdollisia muutostarpeita säännöllisesti.<sup>21</sup> Valtioneuvoston julkaisun mukaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen lainsäädäntöohjelma on ensimmäinen laatuaan, eikä vastaavanlaista ohjelmaa ole aiemmillä hallituskausilla laadittu. Pääministeri Marinin hallitus hyväksyi lainsäädäntöohjelman helmikuussa 2020. Hallituksen lainsäädäntöohjelman lisäksi hallitus laatii puolivuosittein lainsäädäntösuunnitelman, joka sisältää ohjelmaan merkityt keskeiset säädöshankkeet. Säädöshankkeiden lisäksi lainsäädäntösuunnitelma sisältää myös valmistelussa olevat hallituksen esitykset, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle kahden seuraavan istuntokauden aikana.<sup>22</sup>

#### 4.1 Normihierarkia

Oikeusjärjestyksen hierarkkinen rakenne tarkoittaa eri tasoisten säädösten sijoittumista eri normitasoille toisiinsa nähden. Tätä rakennetta voidaan kutsua myös normihierarkiaksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että normihierarkiaan sisältyvien kansallisten säädösten tulisi muodostaa ristiriidaton kokonaisuus. Normihierarkiaan sijoittuvat kansalliset säädökset eivät saa olla myöskään ristiriidassa kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden kanssa, johon Suomi on sitoutunut. Mikäli Euroopan unionin oikeusnormit ovat ristiriidassa Suomen kansallisten säädösten kanssa, EU:n oikeusnormit syrjäyttävät kansalliset säädökset.<sup>23</sup> Oppi normien hierarkiasta auttaa hahmottamaan esimerkiksi missä järjestyksessä tietty säädös voidaan kumota ja muuttaa sekä, minkä tasoisella säädöksellä tietystä yhteiskunnallisesta ilmiöstä on

---

<sup>19</sup> Husa & Jyränki 2021, 306.

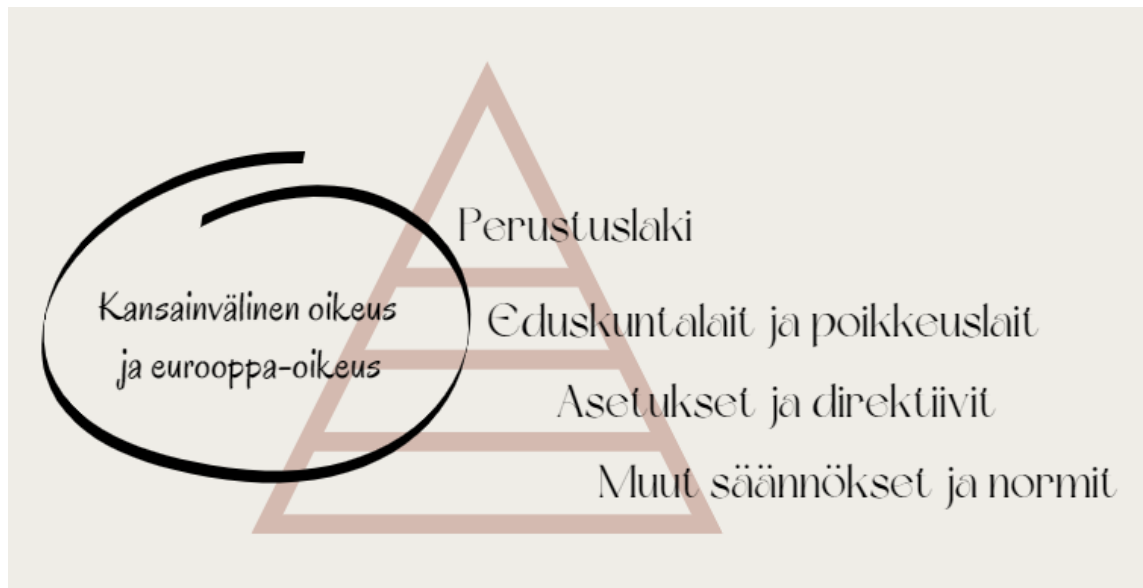
<sup>20</sup> Valtioneuvosto 2022b.

<sup>21</sup> Niemivuo 2020, 105; Hallituksen lainsäädäntöohjelma: Suunnitelma vaalikauden 2019-2023 keskeisistä lainsäädäntöhankkeista, 9.

<sup>22</sup> Hallituksen lainsäädäntöohjelma: Suunnitelma vaalikauden 2019-2023 keskeisistä lainsäädäntöhankkeista, 9.

<sup>23</sup> Niemivuo 2020, 90; Husa & Pohjolainen 2014, 10, 14.

säädettävä.<sup>24</sup> Alla kuviossa (kuvio 1) on kuvattu normihierarkian rakennetta ja eri tasoisten säädösten sijoittumista eri normitasoille toisiinsa nähden yksinkertaisen kuvion muodossa.



Kuvio 1: Normihierarkia

Normihierarkiassa perustuslaki sijoittuu ylimmälle tasolle, Suomessa tämä on vuonna 2000 voimaantullut yksi ja ainoa Suomen perustuslaki.<sup>25</sup> Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) sekä Ahvenanmaan maanhankintalaki (3/1975) eivät ole muodollisesti perustuslakeja, mutta ne ovat hierarkkisesti korkeammalla kuin tavalliset lait. Tämä johtuu kyseisten lakien säätämis- ja muutostavasta, joka menee perustuslainsäätämisyjärjestyksellä sekä tarvitsee lisäksi maakuntapäivien suostumuksen. Perustuslain jälkeen hierarkiassa tulevat tavalliset lait eli eduskuntalait, jotka ovat lakisäätelyn normaalimuoto.<sup>26</sup> Tavallista lakia muutetaan lähtökohteisesti tavallisella lailla, mutta sitä voidaan muuttaa myös suoraan perustuslailla.<sup>27</sup> Tavallisten lakien kanssa samalle tasolle kuuluvat poikkeuslait siitä huolimatta, että ne säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakeja voidaan kuitenkin muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tavallisten lakien ja poikkeuslakien kanssa samalle tasolle luetaan niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävät kansainvälisten sopimusten voimaansaattamislait.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Husa & Jyränki 2021, 91.

<sup>25</sup> Husa & Jyränki 2021, 90-91.

<sup>26</sup> Niemivuo 2020, 91.

<sup>27</sup> Husa & Jyränki 2021, 95.

<sup>28</sup> Niemivuo 2020, 91.

Tavallisen lain alemmanasteista säädöstä kutsutaan asetukseksi.<sup>29</sup> Asetuksien alapuolelle normihierarkiassa jäävät muut säännökset ja normit, joita ovat esimerkiksi valtion viranomaisen antamat määräykset. Esimerkkinä valtion viranomaisen määräyksestä ovat esimerkiksi Verohallinnon tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston antamat määräykset. Valtion viranomaisen antama määräys on oikeudellisesti sitova eli sitä tulee noudattaa. Edellä mainittujen säädösten lisäksi viranomaiset voivat antaa myös ohjeita ja suosituksia. Ohjeet ja suositukset eivät ole oikeudellisesti päteviä, eli toisin sanoen sitovia normipäätöksiä.<sup>30</sup> Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön antamat viranomaisohjeet koronavirustilanteessa ovat edellä mainittuja viranomaisten antamia ohjeita.<sup>31</sup>

#### 4.2 Perustuslain säätäminen ja muuttaminen

Perustuslakia ei voida muuttaa tavallisella lailla, vaan sitä muutetaan ensisijaisesti toisella perustuslailla. Käytännössä perustuslakia voidaan kuitenkin muuttaa epäsuorasti poikkeuslailla.<sup>32</sup> Perustuslain 73 §:ssä säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksestä. Pykälän 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta on toisessa käsittelyssä äänen enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaiheiden jälkeisiin valtiopäiviin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kyseinen ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Ehdotus perustuslain muuttamisesta voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 5/6-enemmistö. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Perustuslain muutoksiin vaadittavan määräenemmistön taustana toimii ajatus siitä, että uudistusten tulee saada taakseen vakaa ja riittävän suuri enemmistö, joka mahdollistaa tasaisen yhteiskunnallisen kehityksen. Perustuslaissa säädetty lainsäätämisyjärjestys hidastaa myös poliittista päätöksentekoa ja samalla estää kajoamasta valtiosääntöisiin perusratkaisuihin pienellä enemmistöllä. Tämä mahdollistaa sen, ettei päätöksiä tehdä liian hätiköidysti ja nopeasti sekä pienen enemmistön turvin sekä luo suhteellisen pysyvyyden perustuslailla. Valtioneuvosto tekee perustuslain muuttamiseen liittyvät esitykset.<sup>33</sup> Kuten perustuslain 77 §:n 2

<sup>29</sup> Husa & Jyränki 2021, 96; Husa & Pohjolainen 2014, 12.

<sup>30</sup> Niemivuo 2020, 93-94; Husa & Pohjolainen 2014, 12.

<sup>31</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön antamat viranomaisohjeet ja päätökset koronavirustilanteessa löytyvät sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilta osoitteesta <https://stm.fi/stm-ohjeet-koronavirustilanteessa>.

<sup>32</sup> Husa & Jyränki 2021, 95.

<sup>33</sup> Husa & Jyränki 2021, 320.

momentissa säädetään, jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Tämä koskee tavallisten lakien lisäksi myös perustuslain palautumista eduskunnalle, mikäli presidentti ei vahvista eduskunnan hyväksymää perustuslainmuutosta. Eduskunta voi hyväksyä palautuneen perustuslain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, jolloin se tulee voimaan ilman vahvistusta.<sup>34</sup>

Yhteenvedona voidaan todeta, että perustuslain 73 §:ssä säädettyä perustuslainsäätämisyjärjestystä käytetään uutta perustuslakia säädettäessä, perustuslain osia muutettaessa tai kumottaessa sekä poikkeuslakia säädettäessä.<sup>35</sup> Tätä lainsäätämisyjärjestystä käytetään myös Ahvenanmaan itsehallintolakia sekä maanhankintalakia muutettaessa. Ahvenanmaan erityisaseman vaikutuksesta lainsäätämisessä kerrotaan lisää luvussa 4.3 sekä poikkeuslaista luvussa 4.4.

#### 4.3 Ahvenanmaan erityisaseman vaikutus lainsäätämisessä

Ahvenanmaalla on Suomen perustuslain 120 §:n mukaan erityisasema, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän oikeudellinen perusta koostuu Ahvenanmaan itsehallintolaista sekä Ahvenanmaan maanhankintalaista. Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmää voidaan kutsua poikkeukselliseksi sääntelykokonaisuudeksi, joka toimii myös hyvänä esimerkkinä kulttuurisen vähemmistön suojelusta.<sup>36</sup> Kuten aiemmin luvussa 4.1 todettiin, Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän oikeudellisen perustan muodostavat lait eivät ole perustuslakeja siitä huolimatta, että kyseisten lakien säätäminen tapahtuu perustuslainsäätämisyjärjestyksellä. Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintolain muuttaminen vaatii lisäksi maakuntapäivien suostumuksen asiasta.<sup>37</sup> Erityistä Ahvenanmaan perussäädösten ja Suomen perustuslain välisessä suhteessa on muun muassa se, että itsehallintolain säännökset maakunnan toimivallasta syrjäyttävät perustuslain lainsäädäntö- ja hallintotoimivaltaa koskevat säännökset.<sup>38</sup>

Perustuslain 75 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään. Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 1 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin kyseisessä laissa säädetään. Itsehallintolain 17 §:n mukaan maakuntapäivien tehtävänä on säätää lakeja maakuntaa varten eli niin sanottuja maakuntalakeja.

<sup>34</sup> Husa & Jyränki 2021, 322.

<sup>35</sup> Husa & Jyränki 2021, 322.

<sup>36</sup> Husa & Jyränki 2021, 110.

<sup>37</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 5.1 Ahvenanmaan itsehallinto; Husa & Jyränki 2021, 323.

<sup>38</sup> Husa & Jyränki 2021, 112.

Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään itsehallintolain 18 §:ssä, jossa määritellään asiat, joissa maakunnalla on lainsäädäntövalta. Maakuntapäivillä on oikeus antaa maakuntalakeja muun muassa opetukseen, kulttuuriin ja muinaismuistomerkkien hoitoon, terveyden- ja sairaanhoitoon, ympäristöön ja kunnallishallintoon liittyvissä asioissa.<sup>39</sup> Itsehallintolain 27 ja 29 §:ssä säädetään valtakunnan lainsäädäntövallasta. Joissakin tapauksissa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välinen lainsäädäntövallan jakautuminen voi olla kuitenkin tulkinnanvaraista. Lailla ei voida säätää sitä, onko jokin valtakunnan laki voimassa Ahvenanmaan maakunnassa vai ei, sillä asian ratkaiseminen riippuu Ahvenanmaan itsehallintolain tulkinnasta. Tämän vuoksi esimerkiksi hallituksen esityksissä ei anneta tulkintasuosituksia lain soveltamisesta Ahvenanmaalla.<sup>40</sup>

Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä säädetään lainsäädäntövalvonnasta. Pykälän mukaan maakuntapäivien on toimitettava oikeusministeriölle sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle päätös maakuntalain hyväksymisestä, joka antaa oikeusministeriölle lausunnon päätöksestä ennen päätöksen esittelemisestä tasavallan presidentille. Pykälän perusteella tasavallan presidentti voi määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain hankittuaan korkeimman oikeuden lausunnon asiasta, mikäli hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Siitä hetkestä, kun maakuntapäivien päätös on annettu tiedoksi oikeusministeriölle, tulee tasavallan presidentin tehdä päätöksensä neljän kuukauden kuluessa.

Perustuslain 25 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunta muodostaa oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten. Tämä tarkoittaa sitä, että eduskunnassa on Ahvenanmaalta yksi edustaja, joka huolehtii siitä, että maakunnan edut otetaan huomioon myös niillä aloilla, joilla maakuntapäivillä ei ole käytössään lainsäädäntövaltaa. Näitä aloja ovat esimerkiksi ulkoasiat, tuomioistuinjärjestelmä sekä valtionverotus.<sup>41</sup>

Ahvenanmaan erityisaseman vaikutukset näkyvät myös EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa sekä kansainvälisten velvoitteiden voimaantulossa. Kansainvälisten velvoitteiden voimaantulosta säädetään itsehallintolain 59 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan, mikäli valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi on sitoutunut, sisältää määräyksen itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien tulee hyväksyä säädös, jolla määräys voidaan saattaa voimaan maakunnassa. Ahvenanmaan maakunta vastaa

---

<sup>39</sup> Ulkoministeriö 2022.

<sup>40</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 5.4 Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset laissa.

<sup>41</sup> Ulkoministeriö 2022.

myös Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta niiltä osin, kuin sen itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnan toimivaltaan.<sup>42</sup> EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanosta säädetään itsehallintolain 59 b §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuvat maakunnan ja valtakunnan välillä siten kuin itsehallintolaissa on säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan tulee neuvotella asiasta keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Pykälän 4 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on myös oikeus olla yhteydessä Euroopan yhteisöjen komissioon sellaisissa maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat EU:ssa tehtyjen päätösten toimeenpanoa maakunnassa.

#### 4.4 Poikkeuslaki

Poikkeuslailla tarkoitetaan lakia, joka on säännönmukaisessa tai supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty laki. Poikkeuslaki syrjäyttää perustuslain sisältämän sääntelyn asiallisesti, kuitenkin kajoamatta perustuslain tekstiin. Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että poikkeuslailla voidaan syrjäyttää jokin osa perustuslakia, tulematta kuitenkaan itse perustuslaiksi.<sup>43</sup> Edellä mainittua poikkeuslain säätämistä voidaan kutsua perustuslain välilliseksi muuttamiseksi.<sup>44</sup>

Perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetään perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Nämä keskeiset perustuslain ratkaisut ovat esimerkiksi perusoikeusjärjestelmä sekä eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä.<sup>45</sup> Säädöshierarkiassa poikkeuslaki rinnastetaan tavallisiin lakeihin, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että se voidaan kumota tavallisella lailla. Poikkeuslakia voidaan myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli tehtävä muutos ei laajenna alkuperäistä poikkeusta. Poikkeuslain säätämisessä tulee huomioida se, että mikäli poikkeuslain säätäminen osoittautuu välttämättömäksi, tulisi poikkeus rajata tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Poikkeuslakia säädettäessä on tarkoituksenmukaista harkita myös lain voimassaoloajan rajoittamista. Lähtökohtaisesti poikkeuslakimenettelyn käyttöön tulisi suhtautua pidättäytyväisesti.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 5.2 Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan kesken.

<sup>43</sup> HE 1/1998 vp, 124; Husa & Jyränki 2021, 71-72.

<sup>44</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 3.6 Perustuslain välillinen muuttaminen eli ”rajattu poikkeus” perustuslaista.

<sup>45</sup> HE 1/1998 vp, 125; Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. 3.6 Perustuslain välillinen muuttaminen eli ”rajattu poikkeus” perustuslaista.

<sup>46</sup> HE 1/1998 vp, 125.

Perustuslain 95 §:ssä säädetään kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan, jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tätä kutsutaan niin sanotuksi supistetuksi perustuslainsäätämisyjärjestykseksi. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen on oikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki.<sup>47</sup>

#### 4.5 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Asetuksien antamisen edellytyksistä säädetään perustuslain 80 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Pykälän 1 momentin mukaan, jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Asetuksen antamista ei voida osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaiselle, koska sitä pidetään perustuslailla pidettyksi parlamentaarisen vastuun piirissä käytettäväksi. Lähtökohtaisesti ministeriön ja valtioneuvoston toimivalta jaetaan siten, että laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista asetuksen antaa valtioneuvosto.<sup>48</sup> Lain täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttava valtuutus on tulkittava ja sovellettava supistavasti.<sup>49</sup>

Tasavallan presidentin asetuksia annetaan tilanteissa, jotka liittyvät presidentin valtaoikeuksiin tai presidentin asemaan valtionpäänä. Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaan tasavallan presidentti antaa myös kyseissä pykälässä mainitut sopimusasetukset. Valtioneuvoston asetus on normaalein asetuksen antamisen muoto. Kuten perustuslaissakin mainitaan, mikäli asetuksen antajaa ei ole erikseen säädetty, sen antaa valtioneuvosto.<sup>50</sup> Käytännössä lakiehdotuksessa mainitaan aina asetuksenantaja, vaikka asetuksenantaja olisi valtioneuvosto.<sup>51</sup> Ministeriön asetuksen antaa ministeriö, jonka säädettäväksi kyseinen asetus on säädetty. Ministeriön asetuksia annetaan tilanteissa, jotka ovat merkitykseltään vähäisempiä yhteiskuntapoliittisesti ja poliittisesti. Ahvenanmaan maakunta-asetukset antaa Ahvenanmaan maakunnan hallitus maakuntalaissa säädetyn valtuutuksen nojalla maakunnan toimivaltaan liittyvissä asioissa.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> HE 1/1998 vp, 125; Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 3.6 Perustuslain välillinen muuttaminen eli ”rajattu poikkeus” perustuslaista.

<sup>48</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 13.4 Asetuksen antajat. 13.4.1 Tasavallan presidentti - valtioneuvosto - ministeriö.

<sup>49</sup> PeVL 7/2005 vp, 10.

<sup>50</sup> Niemivuo 2020, 92-93.

<sup>51</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 13.4 Asetuksen antajat. 13.4.1 Tasavallan presidentti - valtioneuvosto - ministeriö.

<sup>52</sup> Niemivuo 2020, 92-93.

Lakitekstissä tulisi lähtökohtaisesti välttää hyvin yksityiskohtaisia ja teknisluontoisia säännöksiä, sillä ne voidaan antaa lakitason sijaan asetustasolla. Yksityiskohtaiset ja teknisluontoiset säännökset ovat erityisen suotavaa antaa asetuksella, mikäli ne ovat alttiita jatkuville muutoksille. Jos yksityiskohtaiset ja lakitekniset asiat voidaan sisällyttää lakitekstiin luomalla selkeää ja looginen sääntelykokonaisuus, kuitenkin kasvattamatta lakitekstin pituutta mahdotoman suureksi, asiasta ei tarvitse erikseen antaa asetusta. Tämä tarkoittaa sitä, että asetustasoista sääntelyä ei tarvita tilanteessa, jossa asiasta voidaan säätää lyhyellä lailla. Asetustasoista sääntelyä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista nostaa lakitasolle, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että lakitasoista sääntelyä ei tule kirjoittaa liian yksityiskohtaisesti.<sup>53</sup>

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Mikäli muu viranomaisen lailla valtuutetaan antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, tulee valtuutuksen olla soveltamisalaltaan tarkoin rajattu.

Laissa tulee olla asianmukainen valtuutussäännös tai lain tulee sisältää tarvittavat perussäännökset, jotta asetus voidaan antaa. Ilman laissa säädettyä valtuutusta asetuksenantovaltaa ei voi siirtää toiselle asetuksenantajalle asetuksella. Laissa ei voida myöskään säätää rinnakkaisia asetuksenantovelvollisuuksia eli asetuksenantovelvollisuutta ei voida antaa rinnakkaisesti esimerkiksi valtioneuvostolle ja ministeriölle.<sup>54</sup> Perustuslain 107 §:n mukaan, jos asetus tai muu lakia alemmanasteinen säädös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tällaisessa tilanteessa säädöksenantajan tulisi harkita, onko asetus tai alemmanasteinen säädös kumottava tai muutettava.<sup>55</sup>

Laissa säädetyn valtuuden nojalla annetusta asetuksesta esimerkkinä toimii valtioneuvoston asetus tilapäisistä poikkeuksista EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käytöstä (1296/2021), joka säädettiin tartuntatautilain (1227/2016) 58 i §:n 5 momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa 876/2021. Toisena esimerkkinä on valtioneuvoston asetus poikkeuksista velvollisuudesta esittää covid-19-todistus tai osallistua covid-19-testiin (877/2021), joka säädettiin tartuntatautilain (1227/2016) 16 c §:n 2 momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa 876/2021.

---

<sup>53</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 13.3 Lain-säädäntövallan siirtäminen asetuksenantajalle.

<sup>54</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 13.2 Lain ja asetuksen ala. 13.2.2 Asetuksen ala.

<sup>55</sup> Husa & Jyränki 2021, 441.

#### 4.6 Euroopan unionin vaikutus kansalliseen säädösten valmisteluun

Euroopan unioni perustuu perussopimuksista eli jäsenvaltioiden välisistä kansainvälisistä sopimuksista. Perussopimukset sisältävät perussäännöt Euroopan unionin toiminnasta.<sup>56</sup> Suomi on hyväksynyt Euroopan unionin oikeusjärjestyksen osaksi kansallista oikeusjärjestystä liittymissopimuksen myötä.<sup>57</sup> Liittymissopimus on saatettu voimaan Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetulla lailla (1540/1994) sekä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta annetulla asetuksella (1541/1994). Liittymisen myötä on saatettu kansallisesti voimaan myös perussopimukset. Perussopimukset velvoittavat Suomen viranomaisia lainvalmistelussa sekä EU-oikeuden soveltamiskäytännössä.<sup>58</sup>

Euroopan unionin toimielimet voivat antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä eli asetuksia, direktiivejä sekä päätöksiä.<sup>59</sup> Edellä mainittujen säädöstyyppeiden erot liittyvät käyttötarkoitukseen eli asetusten, direktiivien ja päätösten välillä ei vallitse hierarkia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikkia säädöstyyppejä voidaan antaa perussopimusten nojalla sekä lainsäätäjien antamiin säädöksiin sisältyvien valtuutusten nojalla. Hierarkkisesti ylimpänä ovat Euroopan unionin lainsäätäjien perussopimuksen nojalla antamat säädökset. Näiden säädösten alapuolella ovat yleensä komission antamat perussopimuksen nojalla annettuihin säädöksiin perustuvat säädökset.<sup>60</sup>

Säädöstyypeistä asetukset ovat suoraan sovellettavissa jäsenvaltioissa, joka käytännössä tarkoittaa sitä, ettei niiden voimaantulo vaadi Euroopan unionin jäsenvaltioilta erillisiä toimenpiteitä. Direktiivit eroavat asetuksista siten, että ne eivät ole suoraan sovellettavia jäsenvaltioissa. Direktiiveillä veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kyseisessä direktiivissä edellytetyt toimenpiteet. Jäsenvaltioiden tulee myös saattaa kansallinen lainsäädäntö direktiivin sisällön mukaiseksi. Euroopan unionin päätökset ovat asetusten lailla kaikilta osiltaan velvoittavia. Nämä päätökset voivat olla osoitettu suoraan yksittäiselle ihmiselle, yhteisölle tai jä-

---

<sup>56</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.2 EU:n perussopimukset.

<sup>57</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.1 EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde. 6.1.1 EU-oikeuden velvoittavuus.

<sup>58</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.1 EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde. 6.1.1 EU-oikeuden velvoittavuus.

<sup>59</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.3 EU-säädökset. 6.3.1 Johdettu oikeus.

<sup>60</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.3 EU-säädökset. 6.3.2 Säädösten hierarkkisuus.

senvaltiolle. Päätös voi olla myös yleisen säädöksen kaltainen eli sitä ei ole osoitettu kenellekään.<sup>61</sup> EU-säädöksen täytäntöönpano edellyttää tehokkuutta ja oikeasisältöisyyttä. Erityisesti säädöstyypeistä direktiivit ovat täytäntöön pantavia, mutta myös asetukset ja päätökset saattavat edellyttää täytäntöönpanoa. Euroopan unionin säädöksiä täytäntöön pantaessa ei saata tulla ristiriitaisuuksia kansallisen lainsäädännön kanssa. Täytäntöönpano tulee myös toteuttaa kyseisessä EU-säädöksessä edellytetyssä määräajassa. Säädöksen täytäntöönpanon aikataulussa on huomioitava myös eduskuntakäsittelyyn menevä aika sekä mahdolliset täytäntöönpanotoimet Ahvenanmaan maakunnassa.<sup>62</sup>

Perustuslain 93-97 §:ssä säädetään valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä sekä voimaansaattamisesta. Kansainvälisten asioiden toimivallasta säädetään 93 §:ssä, jonka mukaan eduskunnan tehtävänä on hyväksyä kansainväliset velvoitteet ja irtisanoa ne tarvittaessa. Eduskunta myös päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta niiltä osin kuin Suomen perustuslaissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta vastaa valtioneuvosto. Valtioneuvosto päättää kyseisten Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvistä toimenpiteistä, jos päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslain 94 §:ssä säädetään kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan tehtävänä on hyväksyä sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunta hyväksyy myös sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka ovat merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Edellä mainituista velvoitteista irtisanoutumiseen vaaditaan myös eduskunnan hyväksyminen.

Perustuslain 95 §:ssä säädetään kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Pykälän 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kuten aiemmin todettiin, mikäli lakiehdotus kansainvälisestä velvoitteesta koskee kuitenkin perustuslakia, se käsitellään supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunnan tehtävänä on käsitellä ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

---

<sup>61</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.3 EU-säädökset. 6.3.3 Sitovat säädökset; Husa & Jyränki 2021, 304.

<sup>62</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 7.1 EU-oikeuden tehokas toteutuminen. Ks. Groop-Bondestam 2010.

## 5 Lainvalmisteluprosessi

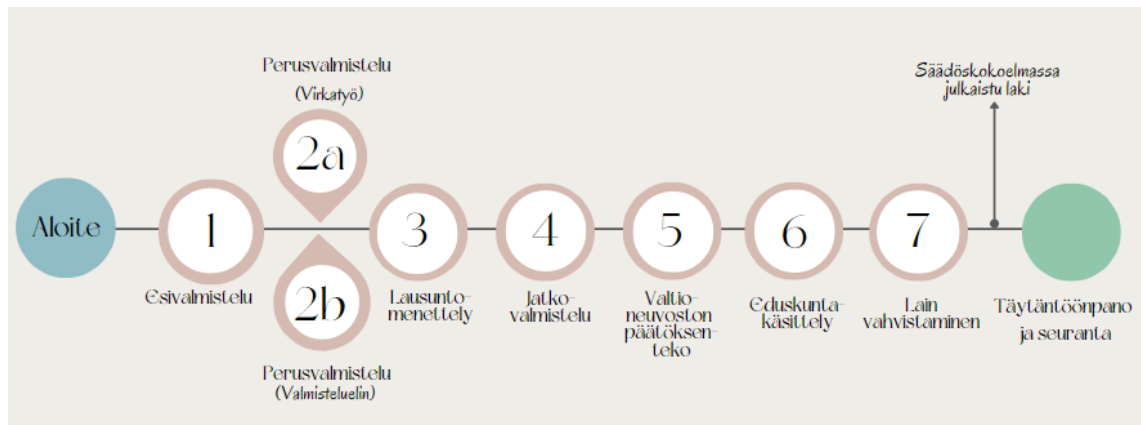
Eduskunnalla ei ole omaa lainvalmistelukoneistoa, jonka vuoksi lain valmistelu kuuluu sille ministeriölle, jonka toimivaltaan asia kuuluu. Komiteoissa ja toimikunnissa valmistellaan hankkeita, jotka ovat periaatteellisesti merkittävimpiä.<sup>63</sup> Perustuslain 68 §:n 3 momentissa säädetään ministeriöiden toimialasta. Ministeriöiden toimialoista, yhteisistä tehtävistä sekä ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään lisäksi myös valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:ssä sekä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:ssä. Valtioneuvostosta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. Edellä mainitun lain 8 §:ssä säädetään toimialajaosta kansainvälisissä asioissa. Pykälän 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Pykälän 2 momentin mukaan ulkoministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen. Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa.

Parlamentarisesti vastuunalainen ministeristö johtaa ja valvoo lainvalmistelua, jonka avulla voidaan säilyttää demokraattinen legimitetti lakien säätämisen alkuvaiheessa. Kuten aiemmin on todettu, eduskunnalle kuuluu vallan kolmijako-opin mukaan lainsäädäntövalta, huolimatta siitä, että lainsäädäntötyön johtaminen ja budjettiesitysten laatiminen kuuluvat valtioneuvoston keskeisimpiin tehtäväkokonaisuuksiin. Lainvalmistelu onkin valtiosäännön mukaan hallintotoimintaa eikä lainsäädäntövallan käyttöä. Juridista osaamista ja oikeudellista asiantuntemusta pidetään vahvassa asemassa lainvalmistelun näkökulmasta. Lainvalmistelijoilla onkin merkittävä vaikutus siihen, minkä sisältöisistä säädösehdotuksista lainsäädäntömenettelyssä voidaan tehdä ratkaisuja. Lainvalmistelijat voivat myös vaikuttaa merkittävästi siihen, minkälaiset sääntelyvaihtoehdot tulevat harkinnan piiriin.<sup>64</sup>

Perustuslain 6 lukuun sisältyy menettelyteknisistä organisaationormeista lainsäädäntöaloite, hallituksen esityksen täydentäminen ja peruuttaminen, lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa, perustuslain säätämisjärjestys, perustuslainmukaisuuden valvonta, lain vahvistaminen ja vahvistamatta jääneen lain käsittely, lain julkaiseminen ja voimaantulo sekä asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen. Seuraavissa alaluvuissa kuvataan lainvalmistelun prosessia pääosin perustuslain pohjalta, mutta yksityiskohtaisempi tuotos on saatu aikaan keräämällä tietoa niin kirjallisuudesta, lainvalmistelun prosessioppaasta, esittelijän käsikirjasta kuin muuta lainsäädäntöä hyödyntämällä. Alla olevassa kuviossa (kuvio 2) on kuvattuna lainvalmistelun eri vaiheita.

<sup>63</sup> Husa & Jyränki 2021, 306; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lakien säätäminen.

<sup>64</sup> Husa & Jyränki 2021, 306-307.



Kuvio 2: Lainvalmisteluprosessin eri vaiheet<sup>65</sup>

Lainvalmistelu voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin: aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntomenettely, jatkovalmistelu, valtioneuvoston päätöksenteko, eduskuntakäsittely, lain vahvistaminen ja julkaiseminen sekä voimaantulo ja viimeisenä vaiheena täytäntöönpano ja seuranta.<sup>66</sup> Lainvalmistelun eri vaiheita voidaan prosessin eri vaiheissa erottaa, kuitenkin niiden rajoja ei pystytä tarkasti määrittelemään. Edellä mainitut lainvalmisteluprosessin vaiheet painottuvat eri tavoin hankkeissa. Esimerkiksi uusissa ja laajemmissa hankkeissa lainvalmistelun eri vaiheet esiintyvät jossakin muodossa, mutta keskisuurissa hankkeissa keskeisimmiksi prosessin vaiheiksi nousevat perusvalmistelu sekä lausuntomenettely. Ministeriöissä laaditaan pienempien hankkeiden säädösehdotukset virkatyönä.<sup>67</sup> Seuraavissa kappaleissa esitellään lainvalmisteluprosessin eri vaiheita tarkemmin.

### 5.1 Aloite

Suomessa lainvalmisteluprosessi käynnistyy ministeriöissä lainvalmistelua koskevasta aloitteesta, joka voi olla esimerkiksi hallitusohjelman kirjaus, eduskunnan lausuma tai kansalaisaloite.<sup>68</sup> Perustuslain 34 §:n 3 momentin mukaan eduskunnan puhemiesneuvostolla sekä perustuslain 76 §:n 2 momentin ja kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolliskokouksella on hyvin rajoitettu lainsäädännöllinen aloiteoikeus. Edellä mainittujen lisäksi myös Ahvenanmaan maakuntapäivillä on aiemmin luvussa 4.3 mainittu rajoitettu aloiteoikeus, josta säädetään perustuslain 75 §:n 2 momentissa sekä Ahvenanmaan itsehallintolain 22 §:ssä.

<sup>65</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022.

<sup>66</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022; Niemivuo 2020, 127.

<sup>67</sup> Niemivuo 2020, 127-128.

<sup>68</sup> Husa & Jyränki 2021, 308; Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmistelussa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Aloite.

Perustuslain 70 §:n mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla. Merkittävimpana erona lakihankkeen vireille tulemisessa on se, onko kysymyksessä kansallinen lakihanke vai mahdollisesti EU-lähtöinen tai kansainvälisestä sopimuksesta tai velvoitteesta johdettu hanke.<sup>69</sup> Suomen perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Kansalaisaloitteen, eduskunnan lausuman tai hallitusohjelman kirjauksen lisäksi valtion talousarvioehdotus, joka edellyttää muutoksia lakeihin, EU-tuomioistuimen ratkaisu tai komission tulkinta, kansallinen täytäntöönpanoa edellyttävä EU-säädöksen valmistelun aloittaminen, sidosryhmän tai täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen aloite voivat olla syitä lainvalmisteluprosessin käynnistymiseen.<sup>70</sup>

Lainvalmisteluhanke voi käynnistyä myös ministeriön tai ministerin omasta aloitteesta. Mikäli ministeriö käynnistää lainvalmistelun, voi aloitteentekijä ministerin lisäksi olla myös ministeriön virkamiesjohto tai lainvalmistelija. Joissakin tapauksissa aloitteentekijä saattaa olla myös ministeriön ulkopuolinen taho. Kansallisten lainsäädäntöhankkeiden merkittävin käynnistäjä on kuitenkin hallitusohjelma.<sup>71</sup> Lainvalmisteluprosessin voi käynnistää edellä mainittujen asioiden lisäksi myös jokin ulkonainen tapahtuma, esimerkiksi luonnonkatastrofi, sotilaallinen kriisi tai pandemia. Edellä mainitut ulkonaiset tapahtumat edellyttävät kiireellistä lainvalmistelua.<sup>72</sup> Esimerkiksi vuosina 2020-2022 koronapandemian vuoksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö valmisteli normaalia kiireellisemmällä aikataululla hallituksen esityksiä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä hallituksen esityksiä eduskunnalla laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta. Hallituksen esitysten valmistelussa tavanomaisista lainvalmistelua koskevista lausunto- ja kuulemisohjeista jouduttiin poikkeamaan asian kiireellisyyden vuoksi.<sup>73</sup> Hallitusten esitysten lisäksi myös asetusten osalta jouduttiin poikkeamaan normaaleista säädösvalmistelun vaiheista. Esimerkiksi valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen osittaisesta kumoamisesta (133/2022) annetun asetuksen 23.2.2022 päivätyssä muistiosta selviää se, että asetusta ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa asian kiireellisyyden vuoksi.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Niemivuo 2020, 129.

<sup>70</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Aloite.

<sup>71</sup> Niemivuo 2020, 129.

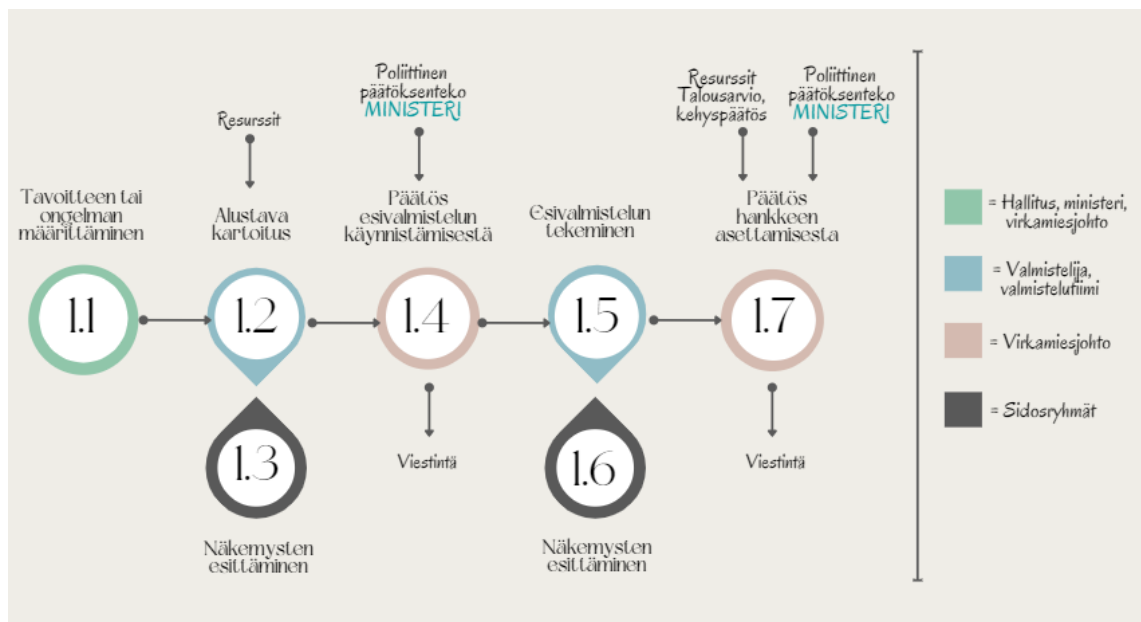
<sup>72</sup> Niemivuo 2020, 130.

<sup>73</sup> Esim. HE 101/2020 vp, 4; HE 245/2020 vp, 6; HE 131/2021 vp, 5.

<sup>74</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2022. Muistio 23.2.2022.

## 5.2 Esivalmistelu

Lainvalmisteluprosessin ensimmäistä vaihetta kutsutaan esivalmisteluksi. Esivalmistelun tarkoituksena on koota tietoa sekä näkemyksiä aloitteesta ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta. Esivalmistelun aikana arvioidaan, onko lainvalmisteluhanketta tarpeen käynnistää sekä suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto sekä toteutus. Esivalmistelun laajuus riippuu pitkälti siitä, millaisesta hankkeesta on kyse sekä onko asian taustalla paljon tietoa jo olemassa. Esivalmistelu voidaan toteuttaa joko virkatyönä tai sitä varten voidaan asettaa valmisteluelin.<sup>75</sup> Alla olevassa kuviossa (kuvio 3) on kuvattu esivalmistelun eri vaihteita. Kyseisessä kuviossa numero yksi kuvastaa lainvalmisteluprosessin ensimmäistä vaihetta aloitteen jälkeen eli esivalmistelua. Koko lainvalmisteluprosessin numeroinnit käyvät ilmi lainvalmisteluprosessista kuvaavassa kuviossa (kuvio 2).



Kuvio 3: Esivalmistelun vaiheet<sup>76</sup>

Hallitus, ministeri tai virkamiesjohto antaa toimeksiannon alustavan kartoituksen tekemisestä. Toimeksiannon sisällöstä selviää muun muassa esillä oleva ongelma, tavoitetila sekä tavoitteet. Edellä mainittujen lisäksi toimeksiannon sisällöstä käy ilmi myös onko kyse selkeästi lainsäädäntöasiasta vai vaatiiko asia erillistä pohdintaa. Alustavassa kartoituksessa valmistelijat tai valmistelutiimi selvittävät lainvalmistelua koskevan aloitteen pohjalta muun muassa mitä asiasta tiedetään, miten asiaa on aiemmin käsitelty sekä mitä ehdotuksia tai linjauksia

<sup>75</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmistelussa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>76</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

asiasta on aiemmin jo tehty. Alustavan kartoituksen aikana selvitetään myös, miten julkisuudessa tai sosiaalisessa mediassa keskustellaan käsiteltävästä asiasta, mitä lainsäädäntöä asiaan liittyen on voimassa, sekä mitä mahdollisia lisäselvityksiä tarvitaan. Alustavan kartoituksen aikana asiasta muodostuu muistio, arviomuistio tai muu vastaava taustaselvitys sekä päätös sidosryhmien kuulemisesta.<sup>77</sup>

Alustavan kartoituksen jälkeen valmistelijan tai valmistelutiimin on tunnistettava asiaan liittyvät asiantuntijat, viranomaiset sekä muut sidosryhmät.<sup>78</sup> Sidosryhmiä kartoittaessa olisi hyvä pohtia keneen esitys vaikuttaa suoraan ja keneen välillisesti, kuka panee lainsäädännön täytäntöön, ketkä ovat osoittaneet kiinnostusta aiheesta kohtaan sekä kenellä on tietoa ja asiantuntemusta asiasta.<sup>79</sup> Vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa voidaan pitää prosessin alkuvaiheessa hyödyllisenä myöhempiä lainvalmisteluprosessin vaiheita ajatellen.<sup>80</sup> Valmistelutiimin on tarkoituksena hankkia sidosryhmiltä näkemyksensä sääntelyn tarpeellisuudesta. Vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa voidaan suunnitella tarvittaessa viestinnän kanssa yhteistyössä.<sup>81</sup> Sidosryhmiä kartoittaessa on myös hyvä huomioida, miten eri sidosryhmiä kuullaan prosessin eri vaiheissa. Esimerkiksi täytäntöönpanosta vastaavan tahon kannattaa olla mukana prosessin varhaisesta vaiheesta lähtien, kun taas taho, jota asia koskee vähän tai välillisesti, voidaan kuulla myöhemmin hankkeen lausuntokierroksella.<sup>82</sup>

Ministeriön kansliapäällikkö, osastopäällikkö sekä yksikön päällikkö tekevät päätöksen esivalmistelun käynnistämisestä ja nimeävät asiaan valmistelutiimin. Virkamiesjohto informoi ministeriä esivalmistelun käynnistämisestä. Ministeri tekee kuitenkin päätöksen, mikäli kyseessä on hallitusohjelman ulkopuolinen tai periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittävä asia. Virkamiesjohdon päätöksenteon vaihtoehtoina ovat lainsäädäntöhankkeen valmisteluun ryhtyminen, hankkeen korvaavien ohjauskeinojen valmistelun jatkaminen tai päätös siitä, että esivalmistelua ei jatketa. Edellä mainittujen vaihtoehtojen lisäksi voidaan palata edellisiin vaiheisiin, jotka ovat kuvion kolme (3) mukaan vaiheet 1.2-1.3 eli alustava kartoitus sekä näkemysten esittäminen. Kun ehdotus kansallista täytäntöönpanoa edellyttäväksi EU-säädökseksi on

---

<sup>77</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmistelussa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>78</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmistelussa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>79</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmistelussa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.3 Sidosryhmien kartoittaminen.

<sup>80</sup> Niemivuo 2020, 131.

<sup>81</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>82</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmistelussa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.3 Sidosryhmien kartoittaminen.

tullut vireille, kansallinen lainsäädännön valmistelu aloitetaan hetimiten.<sup>83</sup> Julkiset asiakirjat viedään hankeikkunaan ja samalla täytetään hankeikkunassa muut asiaan liittyvät tiedot. Edellä mainittujen vaiheiden jälkeen hankkeesta tehdään julkaisu valtioneuvoston verkkosivuille<sup>84</sup>, jonka jälkeen tiedot siirtyvät kansalaisten ja muiden hankkeesta kiinnostuneiden nähtäville.<sup>85</sup>

Esivalmistelun tavoitteena on koota aineisto, jonka perusteella voidaan päättää säädöshankkeen tarpeellisuudesta sekä valmistelun toimeksiannosta. Valmistelutiimin tarkoituksena on koota muun muassa oikeuskäytäntöä, kirjallisuutta, kansainvälisiä kokemuksia, asian nykytilasta ja muutoksen tarpeesta tietoja sekä selvittää asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset.<sup>86</sup> Valmistelutiimin tulee myös arvioida kokoamansa tietopohja. Esivalmistelun aikana laaditaan hankesuunnitelma, jonka tarkoituksena on määritellä hankkeen tausta, ongelmat sekä tavoitteet, suhde oikeusjärjestelmään, alustavat ratkaisuvaihdot sekä alustava arvio vaikutuksista. Hankesuunnitelmaan kirjataan myös suunnitelma tietopohjan hankkimisesta ja vaikutusten arvioinnista<sup>87</sup> sekä toimenpiteet lain kielen laadun varmistamiseksi.<sup>88</sup> Edellä mainittujen lisäksi suunnitelmassa huomioidaan ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun hankkimisesta ja valmistelun sekä täytäntöönpanon rahoituksesta. Esivalmistelun tuloksina syntyneet arviomuistio tai valmistelu-elimen raportti julkaistaan sekä siitä kuullaan mahdollisia sidosryhmiä. Esivalmistelun aikana sidosryhmiltä saadusta palautteesta tehdään yhteenveto.<sup>89</sup>

Lainsäädäntöhankkeen käynnistämisestä päättää ministeri tai ministeriön virkamiesjohto. Tarpeen mukaan päätöksestä voidaan neuvotella muiden ministerien kanssa. Neuvottelu muiden ministerien kanssa tulee tarpeen erityisesti tilanteessa, jossa asiaa ei ole merkitty hallitusohjelmaan. Lainsäädäntöhankkeen käynnistämisen lisäksi päätöksenteon vaihtoehtoina ovat myös valmistelun keskeyttäminen sekä palaaminen prosessin aiempiin vaiheisiin. Hanke lainsäädännön valmistelemiseksi asetetaan EU-säädösten osalta sillä hetkellä, kun kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä EU-säädös on hyväksytty.<sup>90</sup>

---

<sup>83</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>84</sup> Säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>

<sup>85</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>86</sup> Niemivuo 2020, 131; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>87</sup> Ks. Oikeusministeriö 2007.

<sup>88</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu. Ks. myös hallintolain (434/2003) 9 §, jossa määritellään viranomaisen kielenkäytön vaatimuksesta.

<sup>89</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>90</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

Hankkeesta asetettu asettamispäätös sisältää asian yhteiskunnalliset ja oikeusjärjestystä koskevat tavoitteet, tehtävän määrittelyn ja rajaukset, määräajan, hankkeen ja lain täytäntöönpanon rahoituksen sekä hankkeen seurannan ja raportoinnin. Edellä mainittujen lisäksi sisältöön on kirjattu myös hankkeeseen osallistuvat henkilöt ja heidän roolinsa sekä lainvalmistelun laatua koskevat tavoitteet. Ministeri tai virkamiesjohto asettaa valmisteluohjelman. Yhteiskuntapoliittisesti merkittävän asian valmistelua varten voidaan asettaa komitea valtioneuvoston yleisistunnossa. Esivalmistelun viimeisessä vaiheessa varmistetaan, että valtiontalouden kehyksissä ja talousarviossa on sitouduttu hankkeen valmisteluun ja täytäntöönpanoon.<sup>91</sup> Lain-säädäntöhankkeen käynnistämistä tiedotetaan ministeriön omilla verkkosivuilla ja tarpeen mukaan myös muilla tavoin.<sup>92</sup> Perusteellisesti toteutetulla esivalmistelulla on edellytykset hyvälle lainvalmistelulle. Mikäli uudistusta valmistellaan liian vähäisin tiedoin ilman perusteellista taustatyötä, se voi johtaa epäonnistumiseen.<sup>93</sup>

### 5.3 Perusvalmistelu

Lainvalmisteluprosessin toista vaihetta kutsutaan perusvalmisteluksi. Perusvalmistelu on lainvalmistelussa eniten työpanosta vaativa vaihe. Perusvalmistelu alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy kun hallituksen esityksen luonnos on saatu valmiiksi.<sup>94</sup> Perusvalmistelua voidaan tehdä virkatyönä ministeriössä tai erikseen asetetussa valmisteluohjelmassa.<sup>95</sup> Perusvalmistelun tarkoituksena on laajentaa sekä tarkentaa esivalmistelussa kerättyä tietoa valmisteltavasta asiasta sekä laatia säädösehdotukset ja niiden perustelut. Säädösehdotukset laaditaan perusvalmistelun aikana sisällöltään, rakenteeltaan ja muodoltaan mahdollisimman viimeistelyyn muotoon.<sup>96</sup>

Perusvalmistelun aikana selvitetään tarkemmin myös perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön viittaavat sekä muut oikeudelliset kysymykset. Tässä valmistelun vaiheessa voidaan tilata tarvittaessa myös tutkimuksia ja selvityksiä asiaan liittyen.<sup>97</sup> Perusvalmistelun aikana etsitään

---

<sup>91</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu.

<sup>92</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu. Ks. myös kielilaki (423/2003) 32 § ja laki viranomaisten julkisuudesta (621/1999) 19-20 §.

<sup>93</sup> Niemivuo 2020, 131.

<sup>94</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>95</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa.

<sup>96</sup> Niemivuo 2020, 132; Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>97</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

myös vaihtoehtoiset ratkaisut ja arvioidaan niiden vaikutuksia, esimerkiksi taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.<sup>98</sup> Asian johdosta kuullaan myös sidosryhmiä. Vaikutusten arviointia sekä muita valmistelussa tarvittavia tietoja täydennetään työn edetessä.<sup>99</sup>

Perusvalmistelu voi joskus olla myös kaksivaiheinen, siinä laaditaan aluksi periaatemietintö tai mietintö. Mietintö sisältää erilaisia vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Perusvalmistelua jatketaan, kun ensivaiheessa saaduista kannanotoista ja vaihtoehtoista on saatu kirjalliset lausunnot tai on järjestetty kuulemistilaisuuksia.<sup>100</sup>

### 5.3.1 Virkatyö

Ministeriö antaa toimeksiannon valmistelutiimille tilanteessa, jossa perusvalmistelu on tarkoitus tehdä virkatyönä. Valmistelutiimi koostuu virkamiehistä, jotka virkamiesjohto on määrännyt työskentelemään kyseisessä lainvalmisteluhankkeessa. Kyseinen tiimi koostuu valmistelijoista, asiantuntijoista sekä avustavasta henkilöstöstä, joista yksi valmistelija määrätään päävastuuseen lainvalmisteluhankkeesta. Valmistelutiimi kirjoittaa perusvalmistelun aikana lakiehdotuksen ja sen perustelut hallituksen esityksen luonnokseen. Hallituksen esityksen luonnoksen sisällöstä päättää hallitus, ministeri tai virkamiesjohto, riippuen kuinka merkittävästä asiasta on kyse.<sup>101</sup> Alla olevassa kuviossa (kuvio 4) on kuvattu perusvalmisteluprosessin eri vaiheet, silloin kun perusvalmistelu tehdään virkatyönä.

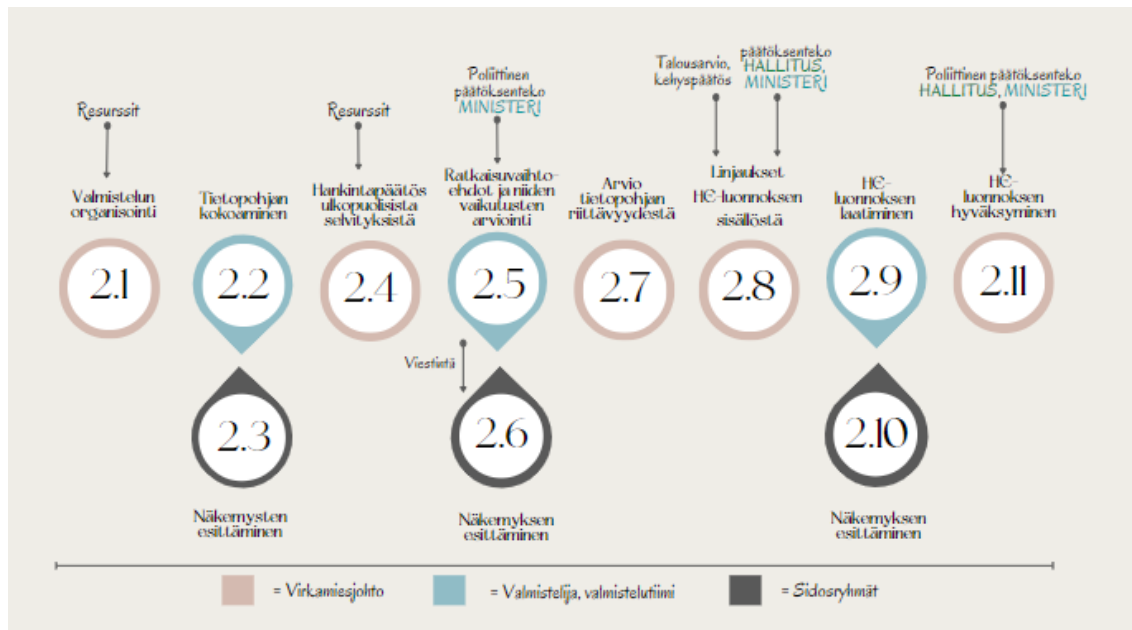
---

<sup>98</sup> Niemivuo 2020, 132; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>99</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>100</sup> Niemivuo 2020, 133.

<sup>101</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.



Kuvio 4: Perusvalmistelun prosessi - virkatyö<sup>102</sup>

Virkatyönä tehtävän valmistelun organisointi lähtee työsuunnitelmasta, jonka valmistelutiimi laatii hankesuunnitelman pohjalta. Kyseiseen suunnitelmaan kirjataan hankkeen toteutukseen liittyvät tarkemmat työvaiheet sekä aikataulut. Työsuunnitelmassa huomioidaan prosessin kaikki vaiheet lain voimaantuloon asti sekä varataan riittävästi aikaa myös muiden toimijoiden suorittamiin vaiheisiin. Aikaa tulee varata esimerkiksi lausuntomenettelyyn, laintarkastukseen sekä käännoistyöhön.<sup>103</sup>

Valmistelun aikana valmistelutiimi suunnittelee myös kuulemisen asiantuntijoiden sekä viestinnän kanssa yhteistyössä viestintä- ja kuulemissuunnitelmat, mikäli niitä ei ole aiemmissa prosessin vaiheissa tehty.<sup>104</sup> Kyseisistä suunnitelmista käy ilmi, miten hankkeesta tiedotetaan sekä miten sidosryhmiä tullaan kuulemaan valmistelun eri vaiheissa.<sup>105</sup> Sidosryhmillä tarkoitetaan valmistelevan ministeriön ulkopuolisia tahoja, joihin valmisteltava laki vaikuttaa tai joilla on tietoa lain vaikutuksista. Edellä mainittuja sidosryhmiä voivat olla esimerkiksi muut

<sup>102</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>103</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>104</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö. Lisätietoja viestinnän suunnittelusta löytyy esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 2a luvun 8 b §:stä.

<sup>105</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö. Ohjeet säädösvalmisteluprosessissa kuulemiseen löytyvät Säädösvalmistelun kuulemisoppaasta. <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

ministeriöt, viranomaiset, tutkimuslaitokset, järjestöt, yritykset sekä kansalaiset. Näiden sidosryhmien kuuleminen onkin erittäin tärkeää, kun valmistelu tehdään virkatyönä.<sup>106</sup> Suunnittelun apuna voidaan käyttää esimerkiksi otakantaa.fi<sup>107</sup> tai lausuntopalvelu.fi<sup>108</sup> -palveluita.<sup>109</sup> Kuuleminen voidaan järjestää esimerkiksi seminaarina, asiantuntijakuulemisina tai verkkokuulemisina.<sup>110</sup>

Viestintä- ja kuulemissuunnitelmien suunnittelussa tulee huomioida myös lakisäätteiset kuulemisvelvoitteet.<sup>111</sup> Esimerkiksi valtioneuvoston ohjesäännön 31 § sisältää velvoitteen valtiovarainministeriön kuulemisesta, kun jollain muulla ministeriöllä on valmisteltavana valtiontaloudellisesti tai kansantaloudellisesti merkittävä asia. Ahvenanmaan osalta maakunnalta on hankittava lausunto maakunnalle erityisen tärkeästä laista ennen sen säätämistä. Edellä mainitusta Ahvenanmaan maakunnalta hankittavasta lausunnosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentissa. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Edellä mainitusta neuvottelumenettelystä säädetään kuntalain (410/2015) 11 §:ssä. Asian käsittely kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa ei korvaa kuitenkaan kuntien kuulemista säädösvalmistelun aiemmissa vaiheissa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta säädetään valtioneuvoston antamassa asetuksessa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta (28/2008). Viimeisenä esimerkkinä voidaan nostaa viranomaisten neuvotteluvollisuus saamelaiskäräjien kanssa, josta säädetään saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:ssä. Edellä mainittu listaus ei ole tyhjentävä lakisäätteisistä kuulemisvelvoitteista. Tähän opinnäytetyöhön on pyritty nostamaan sellaiset esimerkit lakisäätteisistä kuulemisvelvoitteista, joista on mainittu mahdollisesti työn muissakin vaiheissa.

Poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi kiireellisissä aikatauluissa tehtävissä hankkeissa tulee kiinnittää erityistä huomiota nopeasti toteuttaviin kuulemisen menetelmiin. Tällöinkin jokaisesta säädösvalmisteluhankkeesta on järjestettävä lausuntokierros. Suunnittelussa tulee huomioida avoimuuden periaate, joka käytännössä tarkoittaa muun muassa sidosryhmien ja kansalaisten yhdenvertaista kohtelua mielipiteiden esittämisessä sekä tietojen saamisessa.<sup>112</sup>

<sup>106</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>107</sup> <https://www.otakantaa.fi/fi/>

<sup>108</sup> <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>

<sup>109</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>110</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa.

<sup>111</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.2 Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu.

<sup>112</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.2 Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu.

Virkamiesjohto eli ministeriön kansliapäällikkö, osastopäällikkö, yksikön päällikkö tai muu valmistelijan esimies hyväksyy hankesuunnitelman pohjalta tehdyn työsuunnitelman sekä päättää valmistelun työpanoksesta ja määrärahoista. Mikäli valmistelutiimiä ei ole nimetty jo aiemmin, tässä vaiheessa virkamiesjohto päättää viimeistään myös valmistelutiimiin kuuluvista henkilöistä. Ministeriä informoidaan työsuunnitelmasta, jotta hän voi halutessaan ottaa siihen kantaa. Edellä mainittujen vaiheiden jälkeen valmistelun tämänhetkisiä lopputuloksia ovat hankkeen omat verkkosivut, hankkeen työsuunnitelma sekä viestintä- ja kuulemissuunnitelma.<sup>113</sup>

Perusvalmistelun tarkoituksena on syventää esivalmistelun aikana hankittua tietoa. Tiedonhankintaa tehdään yhteistyössä niin valtioneuvoston kanslian tietotuki- ja julkaisuyksikön, eduskunnan kirjaston, muiden ministeriöiden, virastojen sekä tutkimuslaitosten ja sidosryhmien kanssa. Tietopohjan kokoamiseen kuuluvat esimerkiksi nykytilanteen analyysit ja kuvaukset, arviot tulevasta kehityksestä, kieliasun parantamisesta tehty analyysi sekä termi- ja nimistötyön tulokset. Edellä mainittujen lisäksi tietopohjassa selvitetään myös perustuslakia, perus- ja ihmisoikeuksia, yleislakeja sekä Ahvenanmaan itsehallintoa ja EU-oikeutta koskevia kysymyksiä. Lainvalmistelun tietopohjaan kootaan myös oikeusvertailu pohjoismaiden sekä muiden keskeisten maiden lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Valmistelutiimin tehtäviin perusvalmistelun aikana kuuluvat ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun käyttämisen tarpeen arvioiminen sekä tarvittaessa valmistelutiimi laatii esityksen näiden rahoituksesta ja hankkimisesta. Kyseisessä esityksessä huomioidaan myös virastojen ja laitosten rahoituksen sekä toiminnan suunnittelun aikataulut.<sup>114</sup>

Valmistelutiimin laatimasta tietopohjasta kuullaan asiantuntijoita sekä muita sidosryhmiä, joiden palautteesta tehdään yhteenveto. Valmistelutiimi suunnittelee tarvittaessa yhteistyössä viestinnän asiantuntijoiden kanssa sidosryhmien vuorovaikutuksen ja osallistumisen käytännöt. Prosessin tässä vaiheessa valmistelutiimi päivittää muun muassa selvitykset nykytilasta ja tulevasta kehityksestä ja yhteenvedon sidosryhmien palautteesta sekä esityksen ulkopuolisten selvitysten tilaamisesta. Tietopohjan kokoamisen jälkeen virkamiesjohto tekee hankintapäätöksen ulkopuolisista selvityksistä. Mikäli hankinta tullaan rahoittamaan ministeriön määrärahoista, virkamiesjohto päättää myös rahoituksesta. Tämän perusvalmisteluvaiheen lopputuloksina saadaan hankintasopimus, tulossopimus ministeriön alaisen viraston tai laitoksen kanssa sekä mahdolliset ulkopuoliset selvitykset.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>114</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö. Ks. myös Lainkirjoittajan opas - Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

<sup>115</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

Esivalmistelun aikana saatua vaikutusten arviointia täydennetään ja syvennetään. Kootun tietopohjan sekä teetettyjen selvitysten avulla täsmennetään valmistelussa esillä olevien pääkysymyksien vaihtoehtoisia ratkaisuja ja niiden vaikutuksia. Valmistelutiimi tiedottaa ministerille ensin ratkaisuvaihtoehdoista sekä tämän jälkeen valmistuneista vaikutusten arvioinneista. Vaikutusten arviointi merkitään erilliseen asiakirjaan, jonka lisäksi se voidaan julkaista.<sup>116</sup> Vaikutusten arvioinnista voidaan myös tiedottaa ja niistä kuullaan sidosryhmiä.<sup>117</sup> Valtiovarainministeriöltä pyydetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 9 §:ssä tarkoitettu lausunto, mikäli arvioidulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia.

Tässä vaiheessa valmistelua valmistelutiimin tarkoituksena on arvioida kootun tietopohjan riittävyttä. Ministeriön kansliapäällikkö, osastopäällikkö, yksikön päällikkö tai muu valmistelijan esimies päättävät yhdessä, edetäänkö valmistelussa sisältöä koskeviin ratkaisuihin. Mikäli hankkeen viemisestä eteenpäin on poliittisesti suunniteltu, hankkeen valmistelua ei voida enää tässä vaiheessa keskeyttää. Ehdotukset hallituksen esityksen luonnoksen linjauksista tiedotetaan ministerille, joka voi halutessaan delegoida asian ministeriön virkamiesjohdolle, päättää linjauksista itse tai viedä asian käsittelyyn hallitukselle. Päätöksenteon vaihtoehtoina ovat valmistelun keskeyttäminen, päätös etenemisestä hallituksen esityksen luonnoksen pääkysymyksissä tai vaihtoehtoisesti palaaminen kuviossa neljä (4) esitelyihin vaiheisiin 2.1-2.7. Tässä vaiheessa prosessia suunnitellaan lain täytäntöönpanoa ja sen resursointia sekä huomioidaan sen sisältäminen kehyspäätökseen ja talousarvioon.<sup>118</sup>

Hallituksen esityksen luonnokseen kirjoitetaan lakiehdotus ja sen perustelut, jonka lisäksi valmistelutiimin tehtävänä on tarkentaa lainvalmisteluprosessin vaiheissa vaikutusten arviointia. Mikäli ehdotettavan lain nojalla annetaan asetuksia, niistä tehdään tarpeen mukaan myös luonnokset.<sup>119</sup> Lisätietoja hallituksen esityksen laatimisesta löytyy Hallituksen esityksen laatimisohteista (HELO-ohje)<sup>120</sup> sekä Lainkirjoittajan oppaasta<sup>121</sup>. Edellä mainittujen prosessin vaiheiden jälkeen kuullaan sidosryhmiä ja heiltä saadusta palautteesta tehdään yhteenveto. Kuten prosessin aiemmissa vaiheissa, myös tässä yhteydessä sidosryhmiä voidaan kuulla otakantaa.fi-palvelun kautta sekä vuorovaikutusta ja käytännön toteutusta voidaan suunnitella yhteistyössä viestinnän kanssa.<sup>122</sup> Perusvalmistelun viimeisenä vaiheena on hallituksen esityksen

<sup>116</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>117</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö. Viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa sekä viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) annetun lain 19-20 §:ssä.

<sup>118</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>119</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022, Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>120</sup> Hallituksen esityksen laatimisohteet: Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen 2020.

<sup>121</sup> Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet.

<sup>122</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022, Perusvalmistelu - Virkatyö.

luonnoksen hyväksyminen. Ministerille tiedotetaan hallituksen esityksen luonnoksesta ja hän päättää jatkotoimenpiteistä itse, delegoi ministeriön virkamiesjohdolle tai tarvittaessa vie asian käsittelyyn hallitukselle.<sup>123</sup>

### 5.3.2 Valmisteluelin

Ministeriö antaa toimeksiannon valmisteluelimelle, kun perusvalmistelussa tarvitaan laajapohjaisempaa valmistelua.<sup>124</sup> Valmisteluelimellä tarkoitetaan työryhmää, toimikuntaa, komiteaa tai muuta vastaavaa ryhmää, jolle ministeriö antaa kirjallisella päätöksellä määräaikaisen, lainvalmisteluun kuuluvan tehtävän.<sup>125</sup> Työryhmillä, komiteoilla ja toimikunnilla voi olla alaryhmiä ja jaostoja, joka mahdollistaa sen, että kyseisten ryhmien kaikkien jäsenten ei tarvitse olla mukana varsinaisessa valmisteluelimessä.<sup>126</sup> Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:n 1 momentissa säädetään, että naisia sekä miehiä kumpiakkin tulee olla vähintään 40 prosenttia valmisteluelimessä, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Tämä tarkoittaa sitä, että vähemmistössä olevaa sukupuolta tulee olla vähintään 40 prosenttia. Virkamiesjohto päättää valmisteluelimien sihteerinä toimivan valmistelijan tueksi ministeriön sisäisen valmistelutiimin. Virkamiesjohto päättää myös valmistelutiimin työpanoksesta ja valmisteluelimien määrärahoista.<sup>127</sup>

Mikäli hallituksen esitys tai asetus on vaikutuksiltaan merkittävä, se valmistellaan monijäsenisessä valmisteluelimessä. Yleensä ministeriö asettaa monijäsenisen valmisteluelimien, jonka lisäksi valtioneuvoston yleisistunto voi tarvittaessa asettaa käsittelyä varten komitean, jos asia on yhteiskuntapoliittisesti merkittävä. Joissakin tapauksissa valmisteluelimien asettaminen tulee käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.<sup>128</sup> Raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävistä asioista löytyy lisätietoa valtioneuvoston antamasta määräyksestä asioiden käsitte-lystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.<sup>129</sup>

Alla olevassa kuviossa (kuvio 5) on kuvattu perusvalmisteluprosessin eri vaiheet, silloin kun perusvalmistelu tehdään valmisteluelimessä. Perusvalmistelu koostuu hyvin samankaltaisista vaihteista niin virkatyönä tehtävässä kuin valmisteluelimessä tehtävässä valmistelussa, mikäli

<sup>123</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022, Perusvalmistelu - Virkatyö.

<sup>124</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 3.2 Yhdessä työskentely. 3.2.1 Monijäseniset valmisteluelimet.

<sup>125</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

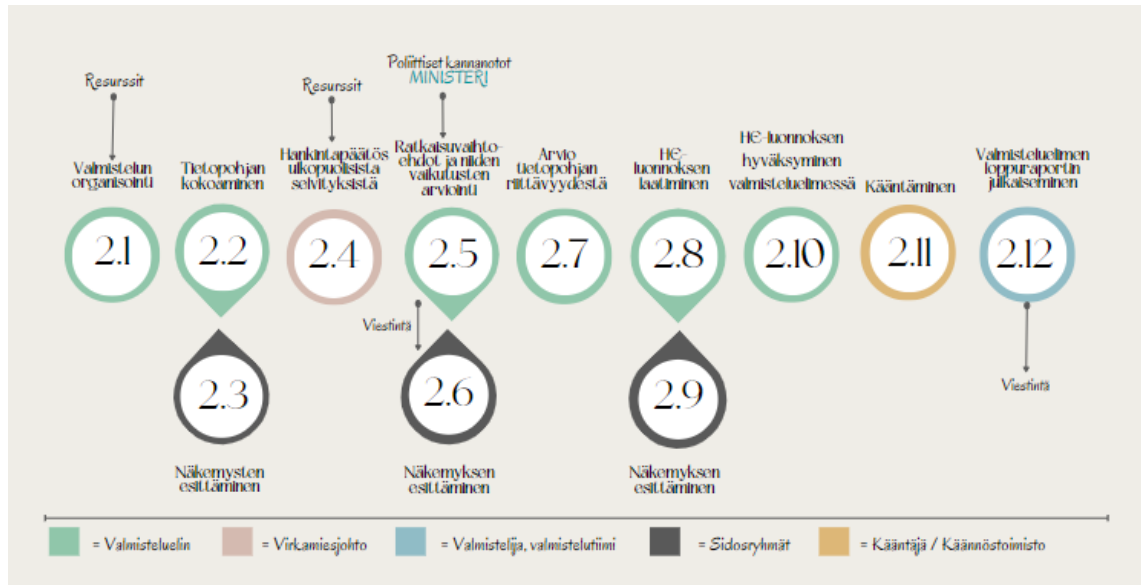
<sup>126</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 3.2 Yhdessä työskentely. 3.2.1 Monijäseniset valmisteluelimet.

<sup>127</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

<sup>128</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 3.2 Yhdessä työskentely. 3.2.1 Monijäseniset valmisteluelimet.

<sup>129</sup> Valtiovarainministeriö 2002.

vertaa esimerkiksi kuvioissa neljä (4) ja viisi (5) esiteltyjä prosesseja. Prosesseista löytyy kuitenkin eroavaisuuksia, joten seuraavissa kappaleissa esitellään myös perusvalmistelun vaiheet, mikäli se tehdään valmisteluelimessä.



Kuvio 5: Perusvalmistelun prosessi - valmisteluelin<sup>130</sup>

Kuten virkatyönä tehtävässä perusvalmistelun vaiheessa, niin myös valmisteluelimessä tehtävässä perusvalmistelussa hankesuunnitelman pohjalta valmistellaan työsuunnitelma. Työsuunnitelman valmistelee valmistelutiimi yhdessä valmisteluelimen puheenjohtajan kanssa. Suunnitelma sisältää tarkemmat työvaiheet sekä aikataulun, joiden lisäksi siinä huomioidaan prosessin vaiheet lain voimaantuloon asti. Aikaa tulee varata riittävästi esimerkiksi lausuntomenettelyyn, laintarkastukseen sekä käännöstyöhön.<sup>131</sup> Perusvalmistelun aikana selvitetään mahdollinen tuen tarve ministeriön sisästä sekä muista ministeriöistä ja sovitaan mahdollisesta käytännön yhteistyön järjestämisestä.<sup>132</sup> Työsuunnitelmasta päättää valmisteluelin. Sidosryhmien kuulemisesta ja hankkeesta tiedottamisesta suunnittelua tehdään yhteistyössä valmistelutiimin, valmisteluelimen puheenjohtajan sekä viestinnän ja kuulemisen asiantuntijoiden kanssa yhteistyössä.<sup>133</sup>

<sup>130</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

<sup>131</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

<sup>132</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin. Ministeriöiden toimialasta, yhteisistä tehtävistä ja ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 1 luvun 2 §:ssä.

<sup>133</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

Perusvalmistelun aikana syvennetään esivalmistelun aikana kerättyä tietoa. Tiedonhankinnan aikana valmistelutiimi ja valmisteluelin tekevät yhteistyötä myös valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön, eduskunnan kirjaston, sekä muiden ministeriöiden, virastojen tutkimuslaitosten ja sidosryhmien kanssa. Prosessin tässä vaiheessa valmisteluelimen tehtävänä on arvioida tarve ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun käyttämisestä sekä niiden hankkimisesta ja rahoituksesta. Kyseisten ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun hankkimisesta päättää virkamiesjohto. Mikäli hankinta on tarkoitus rahoittaa ministeriön määrärahoista, virkamiesjohto päättää myös rahoista. Valmisteluelin kuulee kerrytetystä tietopohjasta myös sidosryhmiä, jotka eivät ole edustettuina valmisteluelimessä. Kuten virkatyönä tehtävässä perusvalmistelussa, myös tässä sidosryhmien kuulemisessa voidaan käyttää apuna otakantaa.fi:n palveluita ja lausuntopalvelu.fi-palvelua.<sup>134</sup> Valmisteluelimen on tärkeää toimia yhteistyössä asian kannalta merkittävimpien sidosryhmien kanssa. Asiaan liittyviä muita sidosryhmiä on myös syytä kuulla lainvalmisteluprosessin aikana, jotta heillä on todenmukainen mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun.<sup>135</sup>

Valmisteluelimen tehtävänä on täydentää sekä syventää esivalmistelun aikana tehtyä vaikutusten arviointia. Pääkysymysten ratkaisuvaihtoehtoja tarkennetaan sekä niiden vaikutuksia arvioidaan koottua tietopohjaa hyödyntäen. Valmisteluelimen puheenjohtajan tehtävänä on informoida ministeriä ratkaisuvaihtoehdoista sekä niihin liittyvistä valmistuneista vaikutusten arvioinneista. Ministeri voi halutessaan ottaa esitelyihin ratkaisuvaihtoehtoihin ja vaikutusten arviointeihin kantaa harkintansa mukaan. Valmisteluelin kirjaa vaikutusten arvioinnin loppuraporttiin tai se voidaan myös julkaista sekä siitä voidaan tiedottaa. Ratkaisuvaihtoehdoista sekä vaikutusten arvioinnista kuullaan sidosryhmiä.<sup>136</sup> Valtiovarainministeriöltä pyydetään tarpeen vaatiessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 9 §:ssä tarkoitettu lausunto.

Valmistelutiimin tehtävänä on arvioida kerätyn tietopohjan riittävyys. Valmisteluelimen tehtävänä on tehdä päätös siitä, edetäänkö valmistelussa sisältöä koskeviin ratkaisuihin. Päätöksenteon vaihtoehtoina on valmistella ehdotus sisällön linjauksista tai vaihtoehtoisesti palata edellisiin kuviossa viisi (5) esitelyihin vaiheisiin 2.2-2.6. Valmisteluelin käsittelee sisällön linjaukset, jonka tuloksena on päätös etenemisestä hallituksen esityksen luonnoksen pääkysymyksissä tai palaaminen kuviossa viisi (5) esitelyihin vaiheisiin 2.1-2.6. Valmistelutiimin tehtävänä on kirjoittaa HE-luonnoksen sisällön linjausten perusteella lakiehdotus ja sen perustelut hallituksen esityksen muotoon. Ehdotettavan lain nojalla annettavien asetusten luonnokset laaditaan sekä tehdään suunnitelma täytäntöönpanosta ja seurannasta. Valmisteluelin käsittelee HE- ja asetusluonnokset ja täytäntöönpano- sekä seurantasuunnitelmat. Sidosryhmiä

<sup>134</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

<sup>135</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa.

<sup>136</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

kuullaan säädösluonnoksista ja niiden täytäntöönpanosta sekä vaikutusten seurannasta. Kuuluvat sidosryhmät eivät ole edustettuina valmisteluelimessä.<sup>137</sup>

Valmisteluelimen puheenjohtaja esittää hallituksen esityksen ja asetusluonnokset valmisteluelimelle, joka tekee päätöksen puheenjohtajan esityksestä. Hallituksen esityksen ja asetusluonnosten lisäksi esitellään muut ehdotukset, jotka sisältyvät valmisteluelimen laatimaan loppuraporttiin. Loppuraporttiin voidaan liittää valmisteluelimen jäsenten lausumia tai eriäviä mielipiteitä. Pääsääntöisesti loppuraportti laaditaan suomen kielellä, mutta säädösehdotukset sekä tiivistelmä käännetään myös ruotsiksi.<sup>138</sup> Mikäli asia koskee Ahvenanmaata, säädösehdotukset laaditaan tällöin samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi.<sup>139</sup> Tarvittaessa loppuraportti ja säädösehdotukset voidaan kääntää myös pohjois-, inarin- ja koltansaameksi, jos ne koskevat saamelaisia.<sup>140</sup> Valmistelutiimin tehtävänä on lopuksi viimeistellä valmisteluelimen ehdotuksen loppuraportin muotoon. Loppuraportti luovutetaan ministeriölle, joka julkaisee sen ja tiedottaa siitä.<sup>141</sup>

#### 5.4 Lausuntomenettely

Perusvalmistelun jälkeen sidosryhmiltä pyydetään hallituksen esityksen luonnoksesta kirjallisia lausuntoja. Kirjallinen lausunto pyydetään sidosryhmiltä, vaikka heitä olisi kuultu aiemmin esi- ja perusvalmistelun aikana.<sup>142</sup> Lausunto- ja kuulemismenettelyä voidaan pitää lainvalmisteluhankkeen julkisuuden kannalta tärkeänä vaiheena.<sup>143</sup> Lausuntopyynnön julkaisemisella mahdollistetaan kaikille asiasta kiinnostuneille tilaisuus lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.<sup>144</sup> Alla olevassa kuviossa (kuvio 6) on esitelty lausuntomenettelyn eri vaiheet, joita ovat päätös lausuntomenettelystä, lausuntopyynnön valmistelu, kääntäminen, lausuntopyynnön lähettäminen, lausunnon antaminen, lausuntojen läpikäynti sekä tiivistelmän laatiminen, lausuntopalautteen julkaiseminen ja päätös valmistelun jatkamisesta. Lausuntomenettelyn aikana hankkeesta viestitään myös sidosryhmille.

<sup>137</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

<sup>138</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin.

<sup>139</sup> Niemivuo 2020, 133.

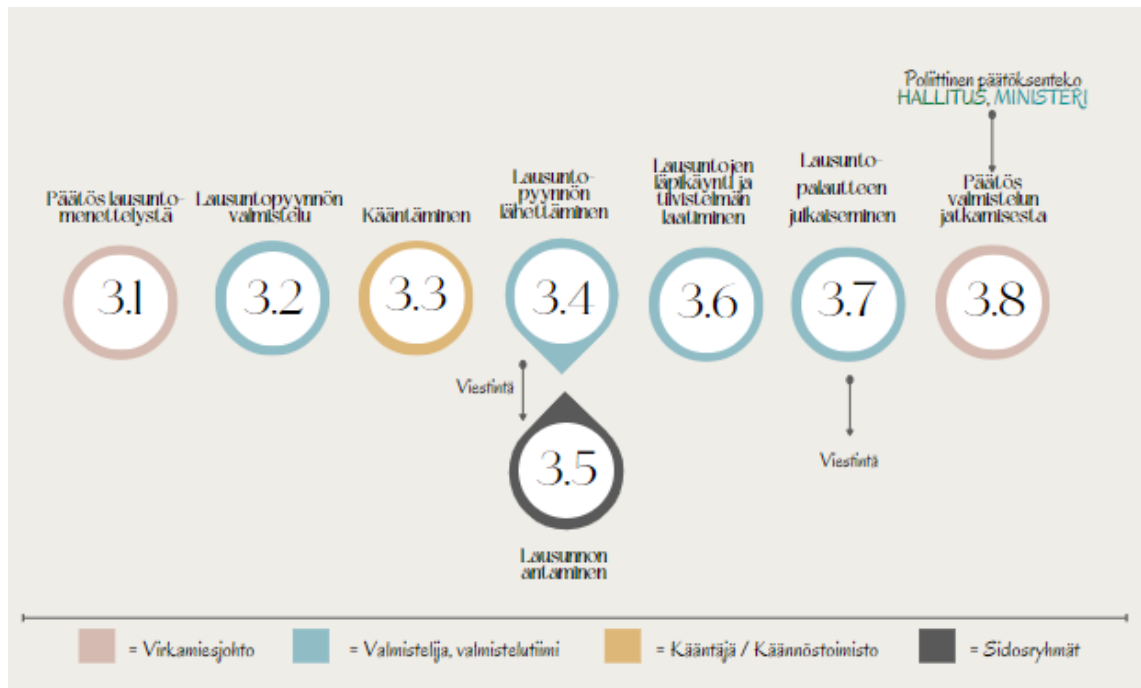
<sup>140</sup> Niemivuo 2020, 133; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin. Ks. Saamen kielilaki (1086/2003) 9 §.

<sup>141</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin. Ks. Kielilaki (423/2003) 31-32 § sekä laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) 19-20 §.

<sup>142</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 1.7 Kirjalliset lausunnot; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausuntomenettely.

<sup>143</sup> Niemivuo 2020, 134.

<sup>144</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausuntomenettely.



Kuvio 6: Lausuntomenettelyn vaiheet<sup>145</sup>

Virkamiesjohton tehtävänä on tehdä päätös kirjallisten lausuntojen pyytämisestä sidosryhmiltä. Samalla tehdään päätös myös lausuntomenettelyn aikataulusta sekä laajuudesta.<sup>146</sup> Lausunnonantajille tulee varata lausuntoaika vähintään kuusi viikkoa ja laajemmissa hankkeissa kahdeksan viikkoa. Perustellusta syystä lausuntoaika voi olla myös edellä mainittua lyhyempi. Lausuntoajan ollessa normaalia lyhyempi, se perustellaan lausuntopyynnössä ja hallituksen esityksessä tai asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. Lausuntoaika voidaan myös pidentää, mikäli se ajoittuisi yleiseen lomakauteen.<sup>147</sup>

Virkamiesjohto tiedottaa ministeriä päätöksestä. Kun päätös lausuntomenettelystä on tehty, valmistelutiimin tehtävänä on laatia sidosryhmille osoitettu pyyntö antaa lausuntoja hallituksen esityksen luonnoksesta tai valmisteluohjelman loppuraportista, johon sisältyy hallituksen esityksen luonnos. Lausuntomenettelyyn liittyvä viestintä sekä esimerkiksi kuulemistilaisuudet suunnitellaan yhteistyössä viestinnän kanssa.<sup>148</sup> Kirjalliset lausunnot voidaan jättää pyytämättä vain perustellusta syystä, esimerkiksi asian vähäisen merkityksen tai kiireellisyyden

<sup>145</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausuntomenettely.

<sup>146</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausuntomenettely.

<sup>147</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmisteluprosessissa 2016. 1.9 Lausuntoaika; Niemivuo 2020, 134.

<sup>148</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausuntomenettely.

vuoksi.<sup>149</sup> Kirjallisen lausuntopyyntömenettelyn lisäksi voidaan toteuttaa myös suullisia kuulemistilaisuuksia.<sup>150</sup> Lausuntopyyntö sisältää luonnoksen hallituksen esityksestä, asetuksesta tai määräyksestä taikka asetuksen tai määräyksen perustelut sisältävän muistion. Sen liitteenä on tarvittaessa myös muuta aineistoa, mikäli se on tarpeen säädösehdotuksen sisällön ymmärtämiseksi.<sup>151</sup> Tässä prosessin vaiheessa valmistelutiimi laatii lakiehdotuksista myös rinnakkais-tekstit, mikäli niitä ei ole tehty aiemmin.<sup>152</sup> Hallituksen esityksen laatimisoheesta löytyvät malliesimerkit ja ohjeet rinnakkaistekstien laatimiseen.<sup>153</sup>

Hallituksen esityksen luonnos käännetään ruotsin kielelle, jos sitä ei ole aiemmin käännetty esimerkiksi valmisteluelimen loppuraporttia varten. Hallituksen esityksen luonnoksen kääntää valtioneuvoston hallintoyksikön ruotsin kielen yksikkö. Tarvittaessa hallituksen esitys voidaan kääntää myös saameksi. Valmistelutiimin tehtäväksi jää verrata suomenkielisen ja ruotsinkielisen luonnoksen tekstit toisiinsa. Kääntämisen jälkeen ministeriön virkamiesjohto allekirjoittaa lausuntopyynnön, jonka valmistelutiimi lähettää keskeisille sidosryhmille. Lausuntopyynnön lisäksi keskeisille sidosryhmille voidaan lähettää kutsu mahdolliseen kuulemistilaisuuteen, jonka puheenjohtajana toimii ministeriön virkamiesjohto. Hankeikkunassa ja ministeriön verkkosivuilla julkaistaan lausuntopyyntö.<sup>154</sup>

Lausuntopalautteen käsittelyyn tulisi varata riittävästi aikaa.<sup>155</sup> Ministeriölle toimitetuista lausunnoista koostetaan tiivistelmä, jonka lisäksi valmistelutiimi laatii myös lausunnot sellaisinaan sisältävän lausuntokoosteen. Kuulemistilaisuudessa saaduista ehdotuksista sekä lausunnoista laaditaan muistio.<sup>156</sup> Tiivistelmästä tulisi käydä ilmi, miten lausunnonantajat ovat suhtautuneet ehdotukseen eli toisin sanoen ovatko kannattaneet tai vastustaneet ehdotusta. Tiivistelmään kirjataan myös lausunnonantajien mahdollisesti esittämät varaukset ehdotuksesta.<sup>157</sup> Valtioneuvoston hanketietopalvelussa julkaistaan valmistelutiimin laatima lausuntokooste tai lausuntotiivistelmä. Lausuntomenettelyn viimeisenä vaiheena virkamiesjohto tiedottaa ministeriä saadusta palautteesta, jonka perusteella hän tekee päätöksen millä tavoin valmistelua jatketaan. Ministeri voi halutessaan delegoida päätöksen myös virkamiesjohdolle

---

<sup>149</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 1.7 Kirjalliset lausunnot; Niemivuo 2020, 134.

<sup>150</sup> Niemivuo 2020, 135.

<sup>151</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 1.7 Kirjalliset lausunnot.

<sup>152</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausuntomenettely.

<sup>153</sup> Hallituksen esitysten laatimisohteet: Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen 2020. IX Rinnakkaistekstien laatiminen.

<sup>154</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausuntomenettely.

<sup>155</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 1.10 Palautteen käsittely.

<sup>156</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausuntomenettely.

<sup>157</sup> Niemivuo 2020, 134-135.

tai viedä asian käsittelyyn hallituksen piiriin. Päätöksenteon vaihtoehtoina ovat päätös valmistelun etenemisestä, valmistelun keskeyttäminen tai paluu perusvalmisteluun.<sup>158</sup>

## 5.5 Jatkovalmistelu

Hallituksen esityksen luonnoksen sisällöstä päätetään lausunnotmenettelyssä saadun palautteen perusteella. Hallituksen esityksen luonnokseen tehdään myös tarvittavat muutokset, jonka jälkeen muutokset sisältävä luonnos käännetään ruotsiksi. Kääntäjän ja esittelijän vuorovaikutus esityksen kääntämisen aikana on tärkeää, sillä kääntäessä paljastuu myös yleensä suomenkielisen luonnostekstin heikkoudet. Oikeusministeriön laintarkastuksessa tarkastetaan sekä suomenkielinen että ruotsinkielinen esitysluonnos. Laintarkastuksen tehtävänä on tutkia, onko esitysluonnokset kirjoitettu annettujen ohjeiden mukaisesti sekä vastaavatko suomen- ja ruotsinkieliset sisällöltään toisiaan. Laintarkastuksessa esille tulleet huomautukset korjataan esitykseen.<sup>159</sup>

Hankkeesta lausuneille sidosryhmille tiedotetaan, miten palaute on käsitelty sekä miten palautteet ovat vaikuttaneet hankkeeseen tai miksi esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa.<sup>160</sup> Valmistelutiimi järjestää sidosryhmille keskustelu- ja neuvottelutilaisuuksia, jossa ministeriön virkamiesjohto toimii puheenjohtajana. Keskustelu- ja neuvottelutilaisuuksista saadusta palautteesta tiedotetaan ministeriä, jonka perusteella hän päättää hallituksen esityksen muuttamisen käsittelystä. Ministeriössä tehtävässä tilannearviossa ministeri voi halutessaan delegoida päätöksenteon myös ministeriön virkamiesjohdolle tai viedä asian käsittelyyn hallituksen piiriin. Päätöksenteon vaihtoehtoina on päätös hallituksen esityksen lopullisesta sisällöstä, paluu lainvalmisteluprosessissa perusvalmisteluun tai päätös valmistelun keskeyttämisestä.<sup>161</sup> Tavanomaisin menettely on kuitenkin lakihankkeen tarkistaminen ja viimeistely siitä annettujen lausuntojen pohjalta.<sup>162</sup> Mikäli hallituksen esitys koskee kuntien taloutta ja hallintoa, esitys käsitellään päätöksenteon yhteydessä myös valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek).<sup>163</sup> Päätöksenteon jälkeen valmistelutiimin tehtävänä on suunnitella valmistelun seuraavat työvaiheet sekä aikataulutus. Valmistelutiimi tiedottaa valtioneuvoston hallintoyksikön ruotsin kielen yksikköä, oikeusministe-

<sup>158</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausunnotmenettely.

<sup>159</sup> Niemivuo 2020, 136; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>160</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmisteluprosessissa 2016. 1.10 Palautteen käsittely; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>161</sup> Niemivuo 2020, 136; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>162</sup> Niemivuo 2020, 136.

<sup>163</sup> Valtiovarainministeriö 2022; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu. Ks. Kuntalaki (410/2015) 13 §.

riön laintarkastusyksikköä sekä eduskunnan valiokuntia suunnitellusta aikataulusta. Eduskunnan valiokunnista tiedotetaan niille valiokunnille, jotka tulevat käsittelemään hallituksen esityksen.<sup>164</sup>

Valmistelutiimi tarkentaa lausuntopalautteen pohjalta lain täytäntöönpanon resursointia. Tarkennettu lain täytäntöönpanon resursoinnin sisältyminen talousarvioon ja kehyspäätökseen varmistetaan.<sup>165</sup> Tässä vaiheessa prosessia hallituksen esityksen luonnos voi joutua vielä lainsäädännön arviointineuvoston tarkasteluun.<sup>166</sup> Lainsäädännön arviointineuvosto voi ottaa itse hallituksen esityksen käsittelyyn ja antaa lausunnon esityksestä sekä niiden vaikutusarvioinneista.<sup>167</sup> Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun asetuksen (1735/2015) 6 §:ssä säädetään arviointineuvoston toiminnasta. Pykälän 2 momentin mukaan neuvosto valitsee kansliapäällikkökokouksen esittämistä lainsäädäntöhankkeista, hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta tai muulla tavoin ne lainsäädäntöehdotukset, joiden vaikutusarvioinnin se arvioi. Kaikkia hallituksen esityksiä ei oteta arviointineuvoston käsittelyyn, vaan vuosittain neuvosto antaa hallituksen esityksistä noin 30-50 lausuntoa. Lainsäädännön arviointineuvoston tavoitteena on edistää lainvalmistelun laatua, erityisesti hallitusten esitysten vaikutusten arviointien laatua.<sup>168</sup> Arviointineuvoston tehtävistä säädetään tarkemmin lainsäädännön arviointineuvostosta annetun asetuksen 2 §:ssä. Valmisteltavasta esityksestä vastaava ministeriö lähettää arviointineuvostolle arvioitavan hallituksen esityksen luonnoksen.<sup>169</sup> Mikäli lainsäädännön arviointineuvosto ottaa hallituksen esityksen käsittelyyn, tulee asiasta ilmoittaa hetimiten asianomaiselle valmistelijalle.<sup>170</sup>

Lainsäädännön arviointineuvoston lisäksi myös oikeuskansleri voi pyytää esitysluonnoksen tarkastettavaksi. Mikäli oikeuskansleri pyytää ennakkoon hallituksen esityksen tarkastettavaksi, se pyydetään ennen esittelylistojen jakamista valtioneuvoston yleisistuntoon. Myös ministeriö voi halutessaan lähettää oikeuskanslerinvirastoon hallituksen esityksen ennakkoon tarkastukseen. Oikeuskansleri tarkastaa esityksestä, onko esityksessä tunnistettu perustuslakia koskevat kysymykset, onko perustuslakia koskevat kysymykset käsitelty riittävän laajasti sekä onko kysymyksiin ehdotetut ratkaisut asianmukaisesti perusteltu. Ennakkoon valitaan muun muassa sellaisia hallituksen esityksiä, jotka ovat ennalta arvioituina merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tai oikeusvaltion toimivuuden kannalta.<sup>171</sup> Oikeuskanslerin tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000).

---

<sup>164</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>165</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>166</sup> Niemivuo 2020, 136.

<sup>167</sup> Valtioneuvoston kanslia 2022a.

<sup>168</sup> Valtioneuvoston kanslia 2022a.

<sup>169</sup> Valtioneuvoston kanslia 2022a; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>170</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>171</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

Perustuslain 51 §:ssä säädetään eduskuntatyössä käytettävän suomen ja ruotsin kieltä, jonka vuoksi hallituksen ja muiden viranomaisten on toimitettava asian vireille saattamiseksi eduskunnassa tarvittavat asiakirjat suomen ja ruotsin kielellä. Perustuslain 79 §:n 4 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Viimeistellyn hallituksen esityksen luonnoksen kääntämisestä ruotsin kielelle säädetään perustuslain lisäksi myös Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 11 §:n 1 momentissa, jonka mukaan säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Lakien ja muiden säädösten kääntämisestä saamen kielelle säädetään saamen kielilain (1086/2003) 9 §:n 1 momentissa, jonka mukaan erityisesti saamelaisia koskevat lait ja muut säädökset sekä valtiosopimukset ja muut Suomen säädöskokoelmassa julkaistavat asiakirjat ja tiedonannot julkaistaan valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön niin päättäessä myös saamenkielisinä käännöksinä.

Esitysluonnoksen kääntämisen jälkeen kieliversioiden yhdenmukaisuutta vertaillaan, jonka jälkeen esitysluonnokset lähetetään oikeusministeriön laintarkastukseen.<sup>172</sup> Laintarkastuksesta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:ssä, jonka mukaan laki- ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Tarkastettavaksi ei kuitenkaan tarvitse toimittaa asetusehdotusta, jos asian yleiseltä merkitykseltään vähäinen. Oikeusministeriön työjärjestyksestä annetun asetuksen (595/2019) 13 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan esikunnan tehtävänä on tarkastaa oikeusministeriöön tarkastettaviksi toimitetut säädösehdotukset. Laintarkastus tapahtuu oikeusministeriön esikunnan lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus -yksikössä.<sup>173</sup> Mikäli hallituksen esityksen luonnos on puutteellinen, voi laintarkastus palauttaa esitysluonnoksen takaisin valmistelijalle. Valmistelutiimin tehtävänä on korjata laintarkastuksen antamat korjausehdotukset esitysluonnoksiin.<sup>174</sup>

Laintarkastuksen jälkeen hallituksen esityksen luonnos taitetaan eli tehdään esityksen tekninen viimeistely RakAs-asiakirjapohjalla. Ennen istuntoon jakamista ministeriön virkamiesjohdon tulee hyväksyä hallituksen esityksen vieminen esittelyyn. Tarvittaessa hankitaan esittelylupa myös toiselta ministeriöltä.<sup>175</sup> Valtioneuvoston ohjesäännön 32 §:ssä säädetään esittelyluvasta toiselta ministeriöltä. Pykälän mukaan toimivaltaiselta ministeriöltä on pyydettävä lupa esittelemiseen silloin, kun ministeriössä käsiteltävänä oleva asia kuuluu toisen ministeriön toimialaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että valmistelutiimin tehtävänä on huoleh-

---

<sup>172</sup> Niemivuo 2020, 136; Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>173</sup> Oikeusministeriö 2022.

<sup>174</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>175</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

tia toisen ministeriön lupa esitellä asia istunnossa, mikäli hallituksen esitys sisältää toisen ministeriön toimialaan kuuluvan asian. Toisen ministeriön ministeri allekirjoittaa yleensä esittelyluvan.<sup>176</sup>

Valmistelutiimin tehtävänä on laatia valtioneuvoston yleisistuntoon esittelylistat. Tarvittaessa laaditaan esittelylistat myös raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn. Ennen esittelylistojen jakamista valtioneuvoston yleisistuntoon ja raha-asiainvaliokunnan istuntoon, asian esittelijä hakee esittelylupaa ministeriltä. Ministerin annettua jakoluvan, listat jaetaan nimettyinä päivinä pidettäviin istuntoihin.<sup>177</sup>

## 5.6 Päätöksenteko valtioneuvostossa

Yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä kutsutaan valtioneuvostoksi, jonka muodostaa pääministeri yhdessä muiden ministereiden kanssa. Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä kutsutaan myös valtioneuvostoksi.<sup>178</sup> Valtioneuvostolle kuuluvista asioista säädetään perustuslain 67 §:n 1 momentissa, jonka mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Tämän vuoksi esimerkiksi hallituksen esitykset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa hallitus päättää hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan asianomaisessa ministeriössä. Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistuntoa voidaan pitää päätösvaltaisena viisijäsenisenä. Mikäli hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä, ennen valtioneuvoston yleisistuntoa esitys käsitellään myös raha-asiainvaliokunnassa.<sup>179</sup>

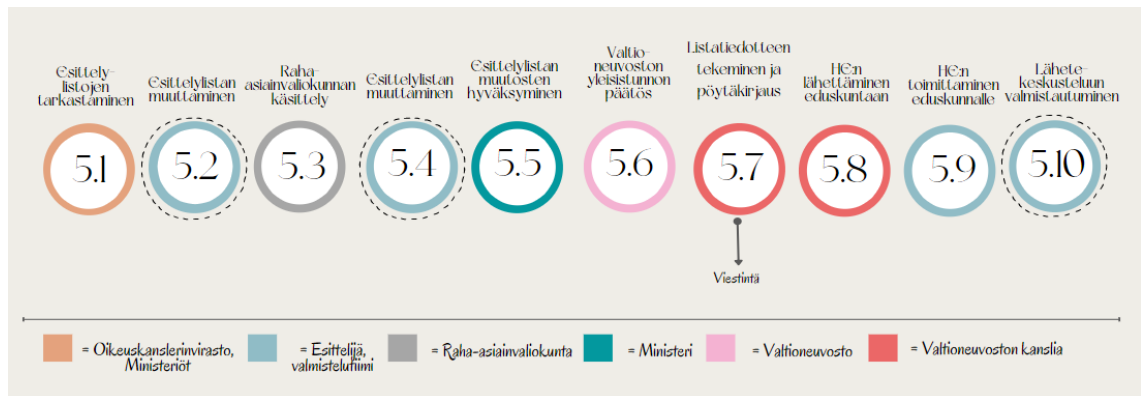
Alla olevassa kuviossa (kuvio 7) on kuvattu valtioneuvoston päätöksenteon eri vaiheet yksityiskohtaisemmin. Valtioneuvoston päätöksenteko sisältää muun muassa esittelylistojen tarkastamista, mahdollisia esittelylistan muutoksia ja niiden hyväksymistä, tarvittaessa raha-asiainvaliokunnan käsittelyn sekä valtioneuvoston yleisistunnon. Kun valtioneuvoston yleisistunnossa on tehty päätös, edessä on vielä listatiedotteen tekeminen ja pöytäkirjaus, hallituksen esityksen toimittaminen eduskuntaan sekä lähetekeskusteluun valmistautumista.

<sup>176</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>177</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu.

<sup>178</sup> Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, 11.

<sup>179</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Valtioneuvoston päätöksenteko.



Kuvio 7: Valtioneuvoston päätöksenteon vaiheet<sup>180</sup>

Ministeri ottaa kantaa lakiehdotukseen yleensä jo jatkovalmistelun aikana, mutta viimeistään siinä kohti, kun lakiehdotus on valmis päätettäväksi. Kuten aiemmin on todettu, ministeriä tiedotetaan lainvalmisteluhankkeen etenemisestä ja mahdollisista esiin tulleista ongelmista. Lakiehdotusta käsitellään valtioneuvoston piirissä prosessin aikana eri muodoissa, mikäli asia on kiistanalainen tai yhteiskuntapoliittisesti merkittävä. Asiaa voidaan käsitellä esimerkiksi hallituksen iltakoulussa, ministerityöryhmässä tai ministerivaliokunnassa.<sup>181</sup>

Esittelylistojen jakamisen jälkeen ministerien erityisavustajat, valtioneuvoston istuntoyksikkö, valtiovarainministeriö sekä oikeuskanslerinvirasto tarkastavat esittelylistat läpi. Hallituksen esityksen istunnoissa esittelee esittelijä eli lainvalmisteluprosessissa mukana oleva virkamies, jonka esityksestä päätetään hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle. Esittelijä vastaa tarkastuksen yhteydessä tuleviin mahdollisiin kysymyksiin. Esittelylistojen tarkastuksessa voi ilmetä tarve korjata esittelylistoja teknisesti, tarve muuttaa listojen sisältöä tai tarve poistaa lista istunnosta. Oikeuskanslerinviraston, valtiovarainministeriön, valtioneuvoston istuntoyksikön ja ministerien erityisavustajien lisäksi myös ministeri voi antaa asian esittelijälle toimeksiannon esittelylistan sisällön muuttamisesta tai listan poistamisesta istunnosta. Asian esittelijä tekee tarvittavat korjaukset esittelylistoihin ja jakaa korjauslistat päätöksentekojärjestelmässä säädösvalmisteluavustajan avustuksella. Korjaukset voivat olla tarkastuksen yhteydessä tulleita korjausehdotuksia, muuttuneita tietoja tai valmistelutiimin havaitsevia virheitä, jotka edellyttävät muutoksia esittelylistoihin.<sup>182</sup>

Raha-asiaivaliokunta voi päättää hallituksen esityksen puoltamisesta valtioneuvostolle, esityksen puoltamisesta muutettuna tai asian jättämisestä pöydälle. Valtiovarainministeriön teh-

<sup>180</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Valtioneuvoston päätöksenteko.

<sup>181</sup> Niemivuo 2020, 137.

<sup>182</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Valtioneuvoston päätöksenteko.

tävänä on laatia pöytäkirja raha-asiainvaliokunnan istunnosta. Jos raha-asiainvaliokunta puoltaa esitystä muutettuna, valmistelutiimin tehtävänä on tehdä esittelylistan sisältöön valiokunnan käsittelyn edellyttämät muutokset ennen valtioneuvoston yleisistuntoa. Mikäli valtioneuvoston yleisistunto on välittömästi raha-asiainvaliokunnan käsittelyn perään, asian esittelijä muuttaa esittelylistaa suullisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Toimivaltainen ministeri hyväksyy mahdolliset esittelylistan sisältöön tehdyt muutokset. Valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esitys käsitellään yleensä päätöslista-asiana, mutta esittelijän läsnä ollessa hallituksen esitys käsitellään niin sanotussa esittelymenettelyssä. Valtioneuvoston yleisistunnossa voidaan päättää hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle esittelylistan mukaisena tai muutettuna tai asian jättämisestä pöydälle. Edellä mainittujen päätöksenteon vaihtoehtojen lisäksi asian käsittelyä voidaan myös lykätä, mikäli joku ministeri pyytää asiakirjat itselleen. Valmistelutiimin tehtävänä on toimittaa valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen mukainen hallituksen esitys allekirjoitettavaksi, kun esitys on päätetty antaa eduskunnalle.<sup>183</sup>

Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen jälkeen päätöksestä tiedotetaan valtioneuvoston verkkosivuilla. Lainvalmistelusta vastannut ministeriö voi tiedottaa myös päätöksestä. Valtioneuvoston istuntoyksikön tehtävänä on laatia pöytäkirja valtioneuvoston yleisistunnosta sekä toimittaa allekirjoitettu hallituksen esitys eduskunnalle.<sup>184</sup> Pääministeri ja asianomainen ministeri allekirjoittavat hallituksen esityksen.<sup>185</sup> Päätöskirjauksen yhteydessä hallituksen esitys saa eduskuntatunnuksensa eli niin sanotun HE-numeron. Eduskunnan lähetekeskustelua varten valmistelutiimi laatii ministerin pyynnöstä hänelle puheen.<sup>186</sup>

## 5.7 Eduskuntakäsittely

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa alkaa, kun esitys on saapunut päätöksentekojärjestelmän kautta eduskuntaan.<sup>187</sup> Eduskuntaan saapunut hallituksen esitys käsitellään eduskunnassa kolmenlaisessa käsittelyssä. Ensimmäisenä käydään eduskunnan täysistunnossa käytävä lähetekeskustelu, jossa keskustellaan käsiteltävästä asiasta. Lähetekeskustelussa käsiteltävän hallituksen esityksen asianomainen ministeri esittelee kyseisen esityksen, jonka jälkeen poliittiset ryhmät sekä yksittäiset kansanedustajat voivat antaa mielipiteensä. Valtioneuvoston yleisistunnossa asian esitelleen esittelijän olisi suotavaa seurata hallituksen esityksestä käytävää keskustelua.<sup>188</sup> Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 32 §:n 2 momentin mukaan lähetekeskustelun päätyttyä eduskunta päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan asia lähetetään. Edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan eduskunta voi samalla

<sup>183</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Valtioneuvoston päätöksenteko.

<sup>184</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Valtioneuvoston päätöksenteko.

<sup>185</sup> Niemivuo 2020, 137.

<sup>186</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Valtioneuvoston päätöksenteko.

<sup>187</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Eduskuntakäsittely.

<sup>188</sup> Niemivuo 2020, 138.

päittää myös, että yhden tai useamman muun valiokunnan on annettava lausunto asiasta sitä valmistelevalle käsittelevälle valiokunnalle. Hallituksen esityksen valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltyt esittelijä tai valmistelutiimi laatii muistiot asiaa käsittelevien valiokuntien kuulemisia varten. Muistioissa kerrotaan hallituksen esityksen taustat ja pääkysymykset.<sup>189</sup>

Lainsäädäntöasiaa valmistellaan eduskunnassa asianomaisessa valiokunnassa, jonka käsittelyn pohjana pidetään lainsäädäntöaloitetta eli hallituksen esitystä tai kansanedustajan lakialoitetta. Valiokunta kuulee lainsäädäntöasiasta monipuolisesti asiantuntija- sekä intressitahoja, jonka lisäksi valiokunta voi pyytää toiselta valiokunnalta valmistelua varten lausunnon toiselta valiokunnalta.<sup>190</sup> Lausunnon pyytamisestä toiselta valiokunnalta säädetään eduskunnan työjärjestyksen 38 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustusvaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevalle käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta antoi lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, koska esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestyserusteluissa lakiehdotuksia tarkasteltiin muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvatun oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuden sekä 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden näkökulmasta.<sup>191</sup>

Asian esittelijä esittelee hallituksen esityksen valiokuntien kokouksissa, joissa sitä käsitellään. Tarvittaessa valmistelutiimi toimittaa myös lisäselvityksiä sekä -tietoja hallituksen esitykseen liittyen koko käsittelyn ajan. Mikäli valiokunta pyytää ministeriöltä vastinetta asiantuntijakuulemisissa esitettyihin lausuntoihin, tulee asian esittelijän laatia luonnos vastineeksi. Ministeri hyväksyy vastineen, jos vastineessa puolletaan muutoksia hallituksen esitykseen. Muutoin vastineen hyväksymisestä päättää ministeriön virkamiesjohto. Valmistelutiimin tehtäväksi jää myös valiokunnan avustaminen tilanteessa, jossa lakitekstiä ja niiden perusteluja muutetaan. Muutoksista neuvotellaan tarvittaessa ministeriön hallinnonalan virastojen kanssa sekä muiden ministeriöiden kanssa, jos muutokset koskevat toisten ministeriöiden toimialaa koskevia asioita.<sup>192</sup> Valiokunta laatii käsittelystä mietinnön, joka voi sisältää myös eri mieltä olleiden valiokunnan jäsenten vastalauseita.<sup>193</sup> Lainsäädäntöasiaa valmisteleva valiokunta voi esittää aloitteeseen sisältyvää lakiehdotusta hylättäväksi tai tehdä eduskunnan täysistunnolle lainsäädäntöaloitetta koskevassa mietinnössä ehdotuksen siitä, minkä sisältöisenä laki tulisi hyväksyä.<sup>194</sup>

<sup>189</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Eduskuntakäsittely.

<sup>190</sup> Jyränki & Husa 2012, 230-231. Ks. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 39 §, jossa säädetään valiokunnan päätöksenteosta.

<sup>191</sup> PeVL 35/2021 vp, 2.

<sup>192</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Eduskuntakäsittely.

<sup>193</sup> Niemivuo 2020, 138-139.

<sup>194</sup> Jyränki & Husa 2012, 230-231. Ks. Eduskunnan työjärjestys (40/2000) 42 §.

Valiokuntakäsittelyn jälkeen eduskunta päättää täysistuntokäsittelyssä valiokunnan mietinnön pohjalta lakiehdotuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä sekä hyväksymisestä.<sup>195</sup> Perustuslain 72 §:n mukaan lakiehdotus otetaan asiaa valmistelleen valiokunnan annettua siitä mietintönsä eduskunnan täysistunnossa kahteen käsittelyyn. Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja käydään siitä keskustelu sekä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Lakiehdotus voidaan ensimmäisen käsittelyn aikana lähettää suuren valiokunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan työjärjestyksen 53 §:ssä säädetään tarkemmin lakiehdotuksen käsittelystä täysistunnossa. Pykälän 2 momentin mukaan ensimmäisessä käsittelyssä ei saa tehdä ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä.

Perustuslain 72 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 4 momentin mukaan toisessa käsittelyssä, joka pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä, päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 4 momentissa mainitaan lisäksi mahdollisten lausumien liittämistä päätökseen. Lausumat voivat olla esimerkiksi lain täytäntöönpanosta tai seurannasta.<sup>196</sup> Eduskunnan päätös saadaan enemmistön antamalla äänillä eli toisin sanoen yli puolet äänistä saanut kanta voittoa.<sup>197</sup>

Hallituksen esitystä voidaan tarvittaessa täydentää tai se voidaan peruuttaa. Hallituksen esityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta säädetään perustuslain 71 §:ssä. Pykälän mukaan hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys, tai se voidaan peruuttaa. Täydentävää hallituksen esitystä ei voida antaa enää sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Hallituksen esityksen täydentäminen tai peruuttaminen on hallituksen väliintulokeinoja, joita tosiasiaa käytetään tilanteessa, jossa eduskunta on asettumassa lainsäädäntöhankkeesta hallitukseen nähden toisenlaiselle kannalle.<sup>198</sup> Hallituksen esityksen täydentäminen sopii tilanteisiin, jossa hallitus haluaa tehdä sisältömuutoksia eduskunnassa käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta hallituksen esityksen peruuttaminen olisi epätarkoituksenmukaista. Täydentävä hallituksen esitys voidaan antaa, käsitellä ja peruuttaa samanlailla, kuin muutkin hallituksen esitykset, mutta täydentävän esityksen ei tarvitse sisältää kaikkia hallituksen esityksen eri osia. Tämä tarkoittaa sitä, että täydentävä esitys olisi liitännäinen alkuperäiseen hallituksen esitykseen.<sup>199</sup> Hallituksen esityksen peruuttaminen tarkoittaa sitä, että esityksen käsittely keskeytyy ja asia raukeaa. Peruuttamisen voi kohdistaa esitykseen, jota ei ole vielä käsitelty eduskunnassa loppuun. Peruutettu hallituksen esitys voidaan ottaa uudelleen käsittelyyn vain, jos asiasta pannaan vireille uusi hallituksen esitys tai kansanedustaja tekee aloitteen.<sup>200</sup>

<sup>195</sup> Niemivuo 2020, 139.

<sup>196</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Eduskuntakäsittely.

<sup>197</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022.

<sup>198</sup> Niemivuo 2020, 311.

<sup>199</sup> HE 1/1998, 121.

<sup>200</sup> Niemivuo 2020, 311-312.

## 5.8 Lain vahvistaminen, täytäntöönpano ja seuranta

Eduskunta toimittaa vastauksensa hallituksen esityksestä valtioneuvostolle presidentin vahvistusta varten, kun lakiehdotus on hyväksytty eduskunnassa.<sup>201</sup> Lain vahvistamisesta säädetään perustuslain 77 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentille vahvistamista varten kolmen kuukauden kuluessa sen toimittamisesta vahvistettavaksi. Kun laki on toimitettu tasavallan presidentille vahvistettavaksi, tulee hänen tehdä päätös lain vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä. Kolmen kuukauden määräaika lasketaan siitä hetkestä, kun laki on toimitettu valtioneuvostolle ja siitä edelleen presidentille esiteltäväksi.<sup>202</sup>

Valtioneuvosto voi toiminnallaan supistaa presidentin harkinta-aikaa lain vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä viivyttämällä esittelyä. Kyseistä menettelyä ei välttämättä pidetä kuitenkaan asianmukaisena tapana. Perustuslain 77 §:n 1 momentissa säädetään tasavallan presidentin mahdollisuudesta hankkia lausunto korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai korkeimmalta oikeudelta määräajan kuluessa. Lain vahvistamatta jättämisestä ei välttämättä tarvitse tehdä nimenomaista päätöstä. Tämä tarkoittaa sitä, että presidentin pidättäytyminen lain vahvistamisesta määräajan kuluessa voidaan myös tulkita kielteiseksi päätökseksi.<sup>203</sup> Perustuslain 77 §:n 2 momentin mukaan jollei presidentti vahvista lakia se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Mikäli eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttumattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauennan, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt. Mikäli eduskunta on päättänyt lain voimaantulopäivän, laki vahvistetaan ja julkaistaan ennen kyseistä voimaantulopäivää.<sup>204</sup>

Perustuslain 78 §:ssä säädetään vahvistamatta jääneen lain käsittelystä. Pykälän mukaan laki otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa, jos tasavallan presidentti ei ole säädetyn määräajan kuluessa vahvistanut sitä. Laki on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä. Mikäli eduskunta hyväksyy jo kertaalleen hyväksymänsä lain asiasisällöltään muuttumattomana äänten enemmistöllä, laki tulee voimaan ilman erillistä vahvistusta. Asia raukeaa, jos eduskunta ei hyväksy lakiehdotusta uudelleen.<sup>205</sup>

Alla olevassa kuviossa (kuvio 8) kuvataan lain vahvistamiseen liittyviä yksityiskohtaisempia vaiheita. Lain vahvistamiseen liittyviä vaiheita ovat eduskunnan vastauksen käsittely, esittely-

<sup>201</sup> Niemivuo 2020, 140.

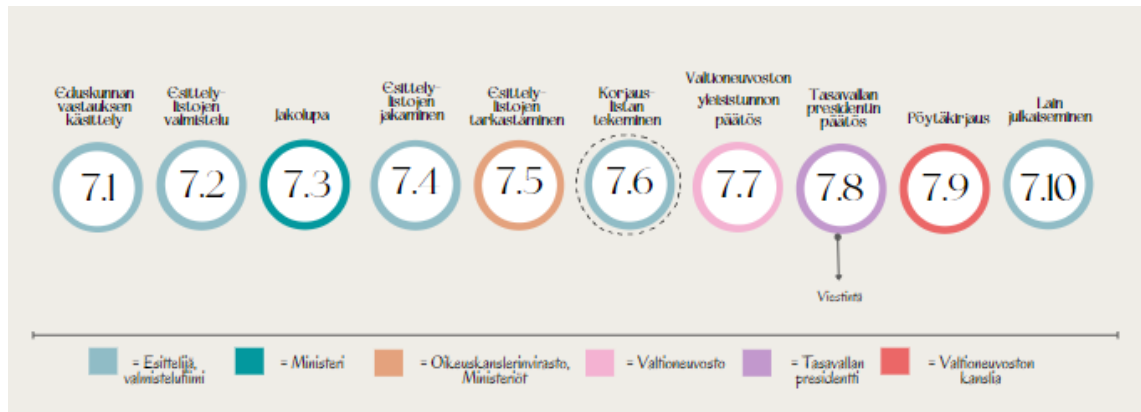
<sup>202</sup> Husa & Jyränki 2021, 312.

<sup>203</sup> Husa & Jyränki 2021, 312.

<sup>204</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lain vahvistaminen.

<sup>205</sup> Husa & Jyränki 2021, 313.

listojen valmistelu valtioneuvoston yleisistuntoon ja tasavallan presidentin esittelyyn, jakoluvan pyytäminen ja sen saaminen sekä esittelylistojen tarkastaminen ja mahdollisten korjauslistojen tekeminen. Edellä mainittujen vaiheiden jälkeen seuraa päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnossa sekä tasavallan presidentin päätös. Lopuksi asia pöytäkirjataan ja laki vahvistetaan.



Kuvio 8: Lain vahvistaminen<sup>206</sup>

Eduskunnan vastausta käsiteltäessä säädösvalmisteluavustaja huolehtii vahvistettavan lain taittamisesta RakAs-asiakirjapohjalla. Valmistelutiimin tehtävänä on varmistaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen päivämäärät sekä toimivaltaisen ministerin läsnäolo kyseisinä esittelypäivinä. Tarvittaessa varmistetaan myös raha-asianvaliokunnan istunnon päivämäärä. Eduskunnan vastauksesta lähetetään kopio oikeuskanslerinvirastoon. Mikäli eduskunta on jättänyt avoimeksi lain voimaantulopäivän, tulee valmistelutiimin valmistella ehdotus lain voimaantulopäivästä. Valmistelutiimin tiimin tehtävänä on edellä mainittujen asioiden lisäksi myös valmistella esittelylistalle ehdotus eduskunnan lausumien kirjaamisesta valtioneuvoston pöytäkirjaan. Jos etukäteen tiedetään, että tasavallan presidentti ei vahvista eduskunnan hyväksymää lakia, tulee valmistelutiimin valmistella ehdotus hallituksen kirjelmäksi lain vahvistamatta jättämisestä.<sup>207</sup>

Ministerin tehtävänä on antaa jakolupa nimettyinä päivinä pidettäviin istuntoihin jaettavaan esittelylistoihin. Ennen ministerin antamaa jakolupaa, ministeriön virkamiesjohto puoltaa jakolupaa. Ministerin antaessa jakoluvan, esittelylistat jaetaan päätöksentekojärjestelmässä istuntoihin. Ministerien erityisavustajat, valtioneuvoston istuntoyksikkö sekä oikeuskanslerinvirasto tarkastavat istuntoihin jaetut esittelylistat. Esittelylistojen tarkastuksessa voi ilmetä korjattavaa, jonka perusteella valmistelutiimi tekee tarvittavat muutokset esittelylistoihin. Tehtyjen korjausten jälkeen istuntoon voidaan jakaa korjauslista. Asia voidaan myös poistaa

<sup>206</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lain vahvistaminen.

<sup>207</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lain vahvistaminen.

istunnosta. Valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään esittää lain vahvistamista tasavallan presidentille. Oikeuskansleri valvoo istunnossa päätöksenteon laillisuutta.<sup>208</sup>

Tasavallan presidentin vahvistama laki tai eduskuntaan palautettu ja siellä uudestaan hyväksytty laki tulee saattaa voimaan eli promulgoitava. Tasavallan presidentin tulee allekirjoittaa lain sisältävä asiakirja, jonka asianomainen ministeri varmentaa omalla allekirjoituksellaan. Promulgoinnista kieltäytymiseen ei ole oikeudellista perustetta ja presidentillä tai ministerillä ei ole käytettävissään prosessin tässä vaiheessa harkintavaltaa.<sup>209</sup> Promulgoinnista säädetään perustuslain 79 §:n 2 momentissa, jonka mukaan laki, joka on vahvistettu tai tulee voimaan ilman vahvistusta, on tasavallan presidentin allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava. Valtioneuvoston on tämän jälkeen viipymättä julkaistava laki Suomen säädöskokoelmassa.<sup>210</sup> Tasavallan presidentin istunnon jälkeen valtioneuvoston istuntoyksikkö laatii pöytäkirjat sekä valtioneuvoston yleisistunnosta että tasavallan presidentin esittelystä.<sup>211</sup>

Julkaisematon laki ei voi tulla voimaan, jonka vuoksi voimaantulon ehtona onkin lain julkaiseminen säädöskokoelmassa.<sup>212</sup> Kun laki on julkaistu säädöskokoelmassa, se tulee voimaan laissa mainittuna päivänä tai sen voimaantulosta voidaan säätää myöhemmin asetuksella.<sup>213</sup> Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan säädöskokoelma ja sopimussarja julkaistaan yleisessä tietoverkossa ja pidetään siellä maksutta yleisön saatavilla. Pykälän toisen momentin mukaan säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa voidaan lisäksi julkaista painettuna ja muulla tavalla tallennettuna. Lakien vahvistamisen jälkeen pyritään antamaan asetukset sekä muut samaan sääntelykokonaisuuteen liittyvät alemman asteiset säädökset mahdollisimman pian.<sup>214</sup>

Lain vahvistaminen ja julkaiseminen ei itsessään takaa sitä, että lakia toteutetaan. Lain vahvistamisen jälkeen tulee prosessin vaiheiksi vielä lainsäädännön täytäntöönpaneminen ja seuranta. Lainvalmistelusta vastaava ministeriö valmistelee jo perusvalmistelun aikana suunnitellun lain täytäntöönpanosta yhteistyössä täytäntöönpanotehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Lain täytäntöönpano voi kuulua esimerkiksi ministeriöiden alaisille virastoille, kunnille tai tuomioistuimille.<sup>215</sup> Esimerkiksi hallintoviranomaiset sekä tuomioistuimet voivat soveltaa

---

<sup>208</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lain vahvistaminen.

<sup>209</sup> Husa & Jyränki 2021, 314.

<sup>210</sup> Säädöskokoelma julkaistaan [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), jossa se on maksuttomasti saatavilla.

<sup>211</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lain vahvistaminen.

<sup>212</sup> Husa & Jyränki 2021, 315.

<sup>213</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lain vahvistaminen.

<sup>214</sup> Niemivuo 2020, 141.

<sup>215</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Täytäntöönpano ja seuranta.

lakia vasta sen tullessa voimaan. Voimaantulolla tarkoitetaan myös sitä, että Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien oikeusalamaiten tulee noudattaa voimaantullutta lakia.<sup>216</sup> Lainvalmistelusta vastannut ministeriö voi tukea täytäntöönpanoa muun muassa asetuksilla ja määräyksillä, ohjeilla ja suosituksilla sekä koulutuksilla ja neuvonnalla.<sup>217</sup> Lain voimaantulosta alkaen seurataan myös lain vaikutusten toteutumista sekä täytäntöönpanoa. Lain seurannan avulla voidaan arvioida lain toimivuutta ja tavoitteiden toteutumista sekä mahdollisia muutostarpeita.<sup>218</sup> Esimerkiksi tutkimukset, selvitykset, tuomioistuinten ratkaisut ja kuulemiset sekä keskustelutilaisuudet ovat lainvalmistelusta vastanneen ministeriön menetelmiä seurannan toteuttamiseksi.<sup>219</sup>

## 6 Lainvalmistelun haasteet

Lainvalmistelun keskeisimpinä ongelmakohtina voidaan pitää vireillä olevien hankkeiden suurta määrää, uusien lakihankkeiden suunnittelun ja yhteensovittamisen puutteita, kireitä aikatauluja ja vähäisiä voimavaroja, puutteellisuutta vaikutusarvioinneissa sekä lakitekstien viimeistelemättömyyttä. Euroopan unionista ja kansainvälisistä sopimuksista sekä velvoitteista pohjautuu lainsäädäntöhankkeita kansallisten lainsäädäntöhankkeiden lisäksi, joihin hallitus ei voi vaikuttaa vastaavalla tavalla kuin hallitusohjelmaan suunniteltaviin lakihankkeisiin.<sup>220</sup>

Esimerkiksi poikkeustilanteet maailmalla voivat vaikuttaa myös oleellisesti säädösvalmistelun laatuun.<sup>221</sup> Poikkeustilanteesta esimerkkinä toimii koronapandemia, joka aiheutti vuosien 2020-2022 aikana ennakoimatonta lainsäädäntötyötä. Pandemian vuoksi ensimmäistä kertaa otettiin käyttöön maaliskuussa 2020 valmiuslaki (1552/2011). Valmiuslain käyttöönottamiseksi valtioneuvosto antoi eduskunnalle kaksi käyttöönottoasetusta, jotka ovat valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020) ja valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi (124/2020).<sup>222</sup> Koronapandemia vaati lainvalmistelijoiden työpanosta eri ministeriöissä.<sup>223</sup> Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin useampi hallituksen esitys tartuntatautilain muutoksista ja väliaikaisista muutoksista. Lain nojalla annettiin

---

<sup>216</sup> Husa & Jyränki 2021, 315.

<sup>217</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Täytäntöönpano ja seuranta.

<sup>218</sup> Niemivuo 2020, 143.

<sup>219</sup> Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Täytäntöönpano ja seuranta.

<sup>220</sup> Niemivuo 2020, 325-326.

<sup>221</sup> Niemivuo 2020, 326.

<sup>222</sup> Ks. Valtioneuvosto 2020.

<sup>223</sup> Niemivuo 2020, 326.

myös lukuisia valtioneuvoston asetuksia esimerkiksi ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi.<sup>224</sup>

Yhtenä lainvalmistelun keskeisimpänä ongelmana voidaan pitää riittämättömiä voimavaroja ja kireitä aikatauluja. Kuten aiemmin mainittiin, lainvalmisteluprosessissa perusvalmistelu, lausuntomenettely sekä jatkovalmistelu vaativat keskisuurissa ja laajoissa hankkeissa aikaa. Normaleissa olosuhteissa edellä mainituille lainvalmistelun eri vaiheille, kuten myös valtioneuvoston päätöksenteolle ja eduskuntakäsittelylle on varattava lisäksi riittävästi aikaa. Uudistuksien toteuttamiset kireillä aikatauluilla kuitenkin puoltavat laajojen lainsäädäntöhankkeiden ongelmallisuutta, sillä kaikille vaiheille ei jää välttämättä riittävästi aikaa. Poliittiset linjaukset voivat tuoda myös lisäpainetta jo valmiiksi kireille aikatauluille. Riittämättömien voimavarojen ja kireiden aikataulujen lisäksi myös esimerkiksi lakitekstien laadun takaamiseen tarvitaan enemmän aikaa, kuin nykyään siihen käytetään.<sup>225</sup> Kireät aikataulut vaikuttavat myös lakitekstien laatuun, sillä lainvalmistelijoille ei jää välttämättä tarpeeksi aikaa tarkistaa hallituksen esitysten lakiehdotuksien laatua, joka niille on asetettu. Kireät aikataulut vaikuttavat myös muihin prosessin vaiheisiin, jolloin esimerkiksi käännöstyölle, laintarkastukselle ja perusvalmistelulle ei jää siihen tarvittavaa aikaa. Lakitekstien laadun parantamisessa olennaista on myös lainvalmistelijoiden pätevyys, jota voitaisiin kehittää perehdyttämisen ja lisäkoulutuksen myötä.

Aikataulupaineen vuoksi esimerkiksi perusvalmistelussa toteuttavalle vaikutusarvioinnille ei jää välttämättä aikaa riittävästi. Kun vaikutusarviointia ei ole toteutettu asianmukaisesti, lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta myös hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aloittaminen voi alkuperäisestä aikataulusta viivästyä. Aikataulupaine voi johtaa myös siihen, ettei tosiallisesti lausuntoa huomioida hallituksen esityksen viimeistelyssä ennen asian viemistä eduskuntaan.<sup>226</sup> Lainsäädäntöhankkeiden kireät aikataulut näkyvät myös lainsäädännön arviointineuvoston työssä siten, että neuvostoa pyydettiin käsittelemään hallituksen esitykset niin nopeasti kuin mahdollista. Lainsäädännön arviointineuvosto piti kiirehtimispyyntöjä huolestuttavina lainvalmistelijoiden näkökulmasta sen vuoksi, että se heijasti kokonaiskuvan kannalta kireitä aikatauluja hankkeen valmistelussa. Kiirehtimispyynnöt aiheuttivat neuvostolle myös haastetta, sillä hallituksen esityksiin pitäisi pystyä perehtymään kattavasti ennen lausunnon antamista. Koronapandemian vaikutuksia säädösvalmisteluun ja vaikutusten arviointeihin ei ole tarkemmin analysoitu. Lainsäädännön arviointineuvosto on kuitenkin pys-

---

<sup>224</sup> Valtioneuvoston asetuksia ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi annettiin toukokuun 2020-helmikuun 2022 välillä yli 60 kappaletta.

<sup>225</sup> Niemivuo 2020, 327-328; Keinänen & Pajuoja 2022, 114-115.

<sup>226</sup> Keinänen & Pajuoja 2022, 116-117.

tynyt omalta osaltaan priorisoimaan koronaan liittyviä kiireellisiä hallituksen esityksiä ja tarpeen vaatiessa neuvoston resursseja on siirretty koronapandemiaan liittyvän sääntelyn valmisteluihin.<sup>227</sup>

Lainvalmisteluprosessissa näkyvä kiire osoittaa, että hankkeeseen tarvittavat resurssit eivät välttämättä ole aina kohdallaan. Kiire näkyy myös hankkeiden aikataulutuksessa, jonka vuoksi esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston antamia lausuntoja ei oteta hallituksen esityksissä tarpeeksi huomioon. Ministeriöiden tulisi varata hankkeen aikataulutuksessa tilaa lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon läpikäymiseen sekä hallituksen esitysten vaikutusarviointien muokkaamiseen. Toisin sanoen kiire ei välttämättä johdu pelkästään lainvalmistelun kiireestä, vaan myös ministeriöiden tavasta johtaa säädösprosessia.<sup>228</sup> Säädösprosessin johtamisella ja suunnitelmallisuudella voidaan parantaa lainvalmistelussa näkyviä ongelmakohtia kiireen, resurssien ja aikataulutuksen näkökulmasta. Ministeriöiden virkamiesjohdon ja poliittisen johdon tulisi varata riittävästi resursseja sekä aikaa hankkeen laajuuteen ja aikataulutukseen nähden. Hankkeen aikataulutuksessa tulisi varata riittävästi aikaa myös lainsäädännön arviointineuvoston antaman lausunnon läpikäymiseen ja tarvittavien korjausten tekemiseen ennen asian viemistä eduskuntaan.

Huonona säädösvalmisteluna voidaan pitää lausuntomenettelyn puuttumista. Säädösvalmisteluhankkeissa on neuvoston toimikauden aikana havaittu puutteita sidosryhmien kuulemisessa, joka käytännössä tarkoittaa sitä, ettei esimerkiksi virallista lausuntokierrosta ole toteutettu ollenkaan.<sup>229</sup> Kuten aiemmin on kerrottu, sidosryhmiltä saatu palaute esityksestä ja sen vaikutuksista on arvokasta lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa.

## 7 Poikkeusolojen vaikutukset säädösvalmisteluun

Opinnäytetyötä varten on toteutettu avoimet haastattelut, joiden avulla on saatu haastattelujen omien näkemysten ja kokemusten kautta tietoa siitä, miten poikkeusolot konkreettisesti vaikuttivat säädösvalmisteluun. Virallisesti poikkeusolot olivat Suomessa ensimmäisen kerran keväällä 2020 ja toisen kerran keväällä 2021 koronapandemian vuoksi. Käytännössä poikkeuksellisia aikoja on eletty koronan vuoksi kuitenkin vuodet 2020-2022, jonka vuoksi koronapandemian myötä tulleista poikkeuksellisista olosuhteista käytetään tässä opinnäytetyössä myös termiä poikkeusolot.

<sup>227</sup> Valtioneuvoston kanslia 2022b, 11-12.

<sup>228</sup> Valtioneuvoston kanslia 2022b, 24-25.

<sup>229</sup> Valtioneuvoston kanslia 2022b, 30.

Avoimet haastattelut osoittautuivat opinnäytetyön kannalta parhaimmaksi menetelmäksi kerätä tietoa haastateltavilta. Opinnäytetyössä poikkeusolojen vaikutuksia tarkastellaan sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemien säädösmuutosten näkökulmista. Sosiaali- ja terveysministeriö valmisti muun muassa hallituksen esityksiä tartuntatautilain muuttamisesta sekä lukuisia valtioneuvoston asetuksia ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tämän vuoksi haastateltaviksi on valikoitunut henkilöitä, jotka ovat työskennelleet keskeisesti kyseisten säädösmuutosten parissa. Opinnäytetyötä varten on haastateltu sekä avustajia että säädösten valmistelijoita. Tämä mahdollistaa laajemman näkökulman poikkeusoloista prosessin eri vaiheissa.

Tätä opinnäytetyötä varten on haastateltu henkilöitä, jotka ovat osallistuneet useiden koronan myötä tulleiden säädösten valmisteluun valmistelijan tai avustajan roolissa. Opinnäytetyössä haastattelujen laatu on nähty tärkeämmäksi kuin niiden määrä. Koronan myötä tulleiden säädösten valmisteluun on osallistunut rajallinen määrä henkilöstä, jonka vuoksi tähän opinnäytetyöhön on valittu sellaisia henkilöitä, jotka ovat keskeisesti osallistuneet kyseisten säädösten valmisteluun ja joilta löytyy omakohtaista kokemusta poikkeusolojen vaikutuksista. Opinnäytetyötä varten on haastateltu kahta eri valmistelijaa sekä kahta eri avustajaa. Näillä haastateltavilla on kokemusta säädösten valmistelusta tai siinä avustamisesta ajalta ennen koronaa, poikkeusolojen ajalta sekä nykyhetkestä. Haastateltavilla on säädösten valmistelusta tai niissä avustamisesta kokemusta 15-30 vuotta. Toinen haastateltu avustaja on osallistunut vähemmän koronan myötä tulleiden kiireellisten työtehtävien avustamiseen, mutta hän on tilanteen ruuhkautuessa avustanut säädöksissä, joten hän on pystynyt antamaan näkökulmaa tietyiltä osin poikkeusolojen vaikutuksista säädösvalmisteluun. Haastateltavien lisäksi opinnäytetyön kirjoittaja on ollut myös keskeisessä roolissa säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä, kuten säädösten taittamisessa ja asian viemisessä istuntoihin. Opinnäytetyön kirjoittaja on aloittanut säädösvalmisteluavustajan työt poikkeusolojen aikana, jonka vuoksi hän pystyy antamaan näkökulmaa säädösten avustamisesta ainoastaan poikkeusolojen ajalta sekä nykyhetkestä.

Haastatteluaikoja sopiessa haastatelluille on kerrottu aihepiiristä, josta avoimessa haastattelussa on ollut tarkoitus keskustella. Haastateltaville on kerrottu myös, että haastattelujen vastauksista etsitään yhteneväisiä teemoja, joista muodostetaan tulokset tähän opinnäytetyöhön. Haastattelut on toteutettu kolmena eri päivänä, 25.11.2022, 28.11.2022 sekä 29.11.2022. Haastattelut on toteutettu etänä Skype-neuvottelupuhelun välityksellä. Jokaisen henkilön kanssa keskusteltiin 1-2 tuntia, keskimäärin kuitenkin 1,5 tuntia. Opinnäytetyön kirjoittaja on tehnyt kirjallisesti muistiinpanoja keskustelun lomassa, jotka on lähetetty haastattelun jälkeen vielä haastateltavalle tarkistettavaksi. Tarvittaessa haastateltavilta on kysytty haastattelujen jälkeen jatkokysymyksiä, mikäli jokin asia on jäänyt haastattelijalle epäselväksi.

Avointen haastattelujen tarkoituksena on ollut saada haastateltavilta vapaasti kerrottuna heidän omat näkemyksensä ja kokemuksensa poikkeusolojen vaikutuksista säädösten valmisteluun. Asioista on kerrottu omien muistikuvien mukaan, joten haastateltavat eivät välttämättä enää muista kaikkia erityisesti vuosien 2020-2021 aikana olleita vaikutuksia. Opinnäytetyön kirjoittaja on tarvittaessa tehnyt yksilökohtaisia kysymyksiä keskustelun yhteydessä haastateltaville, mutta pääasiallisesti haastateltavat ovat saaneet kertoa aihepiiristä täysin vapaasti siitä näkökulmasta, mikä heille on sopinut. Haastatteluissa on pyritty pitämään vuorovaikutusta haastattelijan ja haastateltavan välillä, jolla on mahdollistettu keskusteleva avoin haastattelu.

Avustajien ja valmistelijoiden vastauksista on koostettu teemoja, joiden mukaan vastaukset jaoteltiin. Teemoja luodessa pyrittiin huomioimaan erikseen asiat, jotka vaikuttivat suoraan säädösvalmisteluprosessiin sekä asiat, jotka vaikuttivat suoraan haastateltuihin itseensä tai heidän työnkuvaansa. Haastatteluista esille nousi myös asiat, joita voitaisiin huomioida varautuessa mahdollisiin tuleviin poikkeusoloihin. Teemoiksi muodostuivat työn kuormittavuus, poikkeusolojen aiheuttamat muutokset säädösvalmisteluprosessissa, miten varautua poikkeusoloihin tulevaisuudessa sekä muut huomiot poikkeusoloista.

Taulukossa 1 on kuvattu työn kuormittavuuteen liittyviä tekijöitä. Taulukkoon on tuotu esille myös esimerkkitalanteita, joissa työtä kuormittava tekijä on näyttäytynyt. Keskeisimpinä työtä kuormittavina tekijöinä haastatteluista nousivat esille viime hetken töiden lisääntyminen, kiireelliset työtehtävät sekä viikonloppu- ja iltatyöt. Koronapandemian myötä kiireelliset ja viime hetken työt lisääntyivät aiemmasta normaaliolosuhteista poiketen. Kiireelliset työt loivat haastateltaville painetta suoriutua työtehtävistä määrättyssä aikataulussa, joka poikkesi huomattavasti normaalista aikataulusta. Tämä tarkoitti käytännössä esimerkiksi sitä, että työtehtävä, joka normaalioloissa saapuisi työstettäväksi viikkoa-paria aiemmin ennen istuntoa, saapui poikkeusolojen takia työstettäväksi muutamaa päivää tai tuntia ennen määräaikaa. Kiireelliset ja viime hetken työt vaativat haastateltavilta joustavuutta myös työajoissa.

Normaaleista työajoista poikkeaminen käytännössä tarkoitti joustavuutta työpäivien pituudessa arkipäivien aikana. Työpäivän pituus saattoi hyvinkin olla tuplasti sen verran, mikä normaalin työpäivän kesto olisi. Iltaisin tehtyjen töiden lisäksi haastateltavat tekivät välillä myös viikonloppuisin töitä tarpeen vaatiessa. Ilta- ja viikonlopputöitä tehtiin sen vuoksi, että ehdittiin tekemään kaikki tarvittavat asiat prosessin eri vaiheista ennen asian viemistä valtioneuvoston yleisistuntoon. Töitä tehtiin toisin sanoen niillä aikatauluilla mitä tilanne sillä hetkellä vaati. Poliittiset linjaukset vaikuttivat olennaisesti siihen, millä aikatauluilla säädösmuutoksia valmisteltiin tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Työn kuormittavuuteen liittyvistä tekijöistä keskeisenä huomiona esille nousi myös jatkuvan osallisuuden -tunne pandemian aikana. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että poikkeusolojen

myötä tullut työnkuva muuttui rutiiniksi. Erityisesti säädösten valmistelijat tunsivat olevansa koko ajan valmiudessa odottamassa tartuntatautilanteen kehittymistä sekä poliittisia linjauksia ja niistä mahdollisesti seuranneita muutoksia. Valmiudessa oleminen vaikutti haastateltaviin siten, että oli tunne siitä, ettei pystynyt tekemään tai ajattelemaan mitään muuta kuin koronaa, koronasta seuranneita säädöksiä ja tilannetta yleisesti. Haastateltavat kertoivat, että he eivät palautuneet kunnolla vapaa-ajalla jatkuvan valmiustilassa olemisen vuoksi.

Taulukko 1: Työn kuormittavuus

TYÖN KUORMITTAVUUS	
Työtä kuormittava tekijä	Esimerkki
Viime hetken töiden lisääntyminen	Ennen koronapandemiaa aivan viime hetken työnä on pidetty sellaista työtä, jossa esimerkiksi eduskunnan vastaus on saapunut työstettäväksi muutamaa päivää ennen istuntopäivää.  Pandemia-aikana eduskunnan vastaus saattoi tulla vain pari tuntia ennen istuntoa, ellei jopa myöhemminkin. Tämä viime hetken töiden lisääntyminen on luonut paineen tuntua työn tekemiseen.
Työtehtävien aikataulujen muuttuminen kiireelliseksi	Kiireellisten töiden takia työntekijät ovat joustaneet esimerkiksi työpäivien pituudessa. Työtä on tehty iltaisin ja viikonloppuisin, jotta on ehditty tekemään kaikki tarvittava ennen määräaikaa.
Viikonloppu- ja iltatyöt	Normaaleja työaikasäännöksiä ei ole pystytty noudattamaan.  Työntekijöillä on normaalisti käytössään viirastotyöaika, joten toistuvat viikonloppu- ja iltatyöt poikkesivat normaalista viikotyöajasta. Työpäivien pituus on voinut olla useampana päivänä jopa yli 12 tuntia. Viikonloppu- ja iltatyöt ovat johtuneet esimerkiksi puuttuneista materiaaleista, joita on jouduttu odottelemaan ennen istuntoon jakamista. Ilta- ja viikonlopputyöt ovat johtuneet myös iltaisin tai viikonloppuisin olleista ylimääräisistä valtioneuvoston yleisistunnoista.

	Viikonlopputyöt ovat tulleet tietoon lyhyellä varoitusajalla, esimerkiksi muutamaa päivää ennen viikonloppua. Viikonloppuna on saatanut olla esimerkiksi ylimääräinen valtioneuvoston yleisistunto, johon on viety kiireellisesti muuttuneen tilanteen takia asetuksia, eduskunnan vastauksia tai hallituksen esityksiä. Näiden asioiden vieminen istuntoon viikonloppuna on vaatinut myös valmistelutiimiltä oma työpanoksensa prosessin eri vaiheissa.
Koko ajan valmiudessa oleminen / jatkuva osallisuus	Poikkeusolojen myötä tullut työnkuva muuttui rutiiniksi. Koko ajan on seurattu, tuleeko muutoksia säädöksiin.  Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että on saanut olla koko ajan valmiudessa, eikä ole pystynyt oikeastaan tekemään tai ajattelemaan muuta.

Työn kuormittavuuteen liittyvistä tekijöistä on hyvä huomata yhtäläisyydet työhyvinvoinnin ja työsuojelun näkökulmasta. Normaaleja työaikasäädöksiä ei pystytty noudattamaan. Mahdolliset yli 12 tunnin työpäivät, joita saattoi olla useampi putkeen sekä ilta- ja viikonlopputyöt eivät mahdollistaneet tarpeellista palautumista työpäivästä tai -viikosta. Mikäli viikonloppuna oli töitä sekä lauantaina että sunnuntaina, ei lepoaikaa jäänyt kuluvan ja seuraavan työviikon välille. Kerralla kuormittava kiire ei rasita samalla tavalla, kuin jatkuvasti kuormittava kiireinen tilanne, jossa ei tiedä milloin kyseinen paineistettu tilanne päättyy. Hetkellisen kiireen jälkeen pääsee palautumaan. Poikkeusolojen myötä tulleet kiireelliset työt kuitenkin muodostivat jatkuvan valmiudessa olevan paineistetun sekä kuormittavan tilanteen, jossa työntekijät eivät päässeet palautumaan. Kun edellä mainituista tilanteista ei pääse palautumaan, on vaarana työntekijän uupuminen. Poikkeusolojen myötä tullut kiireellinen ja valmiudessa ollut työnkuva muuttui myös rutiiniksi.

Erityisesti ilta- ja viikonlopputöiden tekemisen sekä pitkien työpäivien pituudessa on hyvä huomioida, että ketään ei ole kuitenkaan pakotettu tekemään töitä normaalien työaikojen ulkopuolella. Se on ollut osittain oma valinta, mutta myös pakottava tilanne saada tarvittavat asiat tehtyä. Tähän on vaikuttanut kuitenkin merkittävästi poliittiset linjaukset tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Muutokset saattoivat tulla hyvin lyhyellä varoitusajalla tai jopa viikonloppua vasten. Tarvittavien materiaalien saaminen istuntoon hoidettiin tarvittaessa hyvin kiireellisesti, vaikka työpäivät tai -viikot olisivat venähtäneet. Toisin sanoen, tilannetta on pidetty haastateltavien mukaan sellaisena, että asiat on pyritty hoitamaan, meni aikaa sen verran mitä tilanne tarvitsi.

Taulukossa 2 on kuvattu poikkeusolojen aiheuttamia muutoksia säädösvalmisteluprosessiin. Taulukossa on kuvattu säädösvalmisteluprosessin eri vaiheita, joihin poikkeusolot ovat vaikuttaneet tavalla tai toisella. Taulukossa on haastattelujen perusteella kerrottu näkökulma niin sanotusta normaalitilanteesta eli tilanteesta, miten kyseinen prosessin vaihe on toteutettu ennen koronapandemiaa. Lainvalmisteluprosessin eri vaiheisiin ja siihen liittyviin ohjeisiin voi tutustua tarkemmin luvussa 5. Haastattelujen perusteella taulukkoon on muodostettu myös esimerkit, miten poikkeusolot vaikuttivat juuri kyseiseen prosessin vaiheeseen. Taulukossa on hyvä huomioida, ettei se ole täysin tyhjentävä poikkeusolojen vaikutuksista kaikkiin prosessin eri vaiheisiin. Opinnäytetyötä varten ei ole haastateltu esimerkiksi oikeusministeriön laintarkastusta sekä käännöstoimiston työntekijöitä, jolloin heidän näkökulmaansa kyseisistä osaluista ei tarkalleen ottaen tiedetä. Poikkeusoloista ja sen myötä tulleista kiireellisistä työtehtävistä on myös ajallisesti kulunut jonkin verran aikaa, jolloin haastateltavat eivät välttämättä enää muista jokaista prosessin eri vaihetta lukuisten töiden osalta.

Taulukko 2: Poikkeusolojen aiheuttamat muutokset säädösvalmisteluprosessiin

POIKKEUSOLOJEN AIHEUTTAMAT MUUTOKSET SÄÄDÖSVALMISTELUPROSESSIIN		
	Normaalitilanne	Poikkeusolojen tilanne
Lausuntomenettely ja kuulemiskäytännöt	Normaalisti kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa. Laajoissa hankkeissa lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kahdeksan viikkoa.	Normaaleja lausuntoaikoja ei pystytty kiireellisyyden vuoksi noudattamaan. Kiireellisissä koronapandemian aikaisissa töissä lausuntoaika oli ehkä viikko tai kaksi. Mahdollista oli, että lausuntoaika saattoi olla myös vain muutamia päiviä ennen kuulemistilaisuutta.  Jokaisesta asetuksesta (ravintolarajoitukset) oli vähintään tiedotettu ja keskusteltu Maran ja PAMin kanssa. Vähintään, mitä on pystytty tekemään, oli soittaa puhelimella ja tiedottaa, että tilanne on muuttumassa (erityisesti tilanteessa, jossa viikon aikana oli useampi ravintola-asetus).  Poikkeusoloissa säädösten luonnokset lähetettiin kuultaville myös hyvin lyhyellä varoitusaajalla.

Taittotyöhön varattu aika	Normaalissa tilanteessa avustajilla on jäänyt riittävästi aikaa taittaa säädös ennen asian lähettämistä jakolupakierrokselle. Taitettavan asian koon mukaan aikaa on ollut tarpeeksi käytettävissä. Aikaa on arvioitu keskimäärin olleen taitolle pari-kolme viikkoa.	Poikkeusolojen myötä tulleissa kiireellisissä töissä taitolle on säädöksen tyypistä ja laajuudesta riippuen ollut aikaa useimmiten vain päiviä, joskus jopa muutamia tunteja ennen istuntoa.
Säädösten käännökset	<p>Normaalissa tilanteessa hallituksen esityksen käänös pyydetään noin viikkoa ennen lausunnon lähettämistä.</p> <p>Normaalisti työ lähetetään lausunnon jo suomeksi ja ruotsiksi. Lausunnot myötä tulleet muutokset käännetään työhön vielä ennen istuntoa. Muutoksien käännöksetkin pyydetään kuitenkin normaalisti hyvissä ajoin ennen istuntoa.</p> <p>Asetusten osalta käännökset pyydetään joitain päiviä ennen lausunnon lähettämistä.</p> <p>Lausunnon jälkeen tulleet muutokset käännetään ja pyydetään käänös joitain päiviä ennen istuntoa.</p>	<p>Kiireen vuoksi käännöstöimistö ei ole pystynyt aina vastaamaan kiireellisyyteen tarpeeksi nopeasti.</p> <p>Käytännössä käännöstöimistön ruuhkautuneisuus toi lisähaasteetta, jonka vuoksi käännöstöimistö ei pystynyt aina käntämään koko hallituksen esitystä ennen lausuntokierrosta.</p> <p>Kun hallituksen esitystä ei ehditty käntämään kokonaan ennen lausuntokierrosta, kuultaville pyrittiin kuitenkin lähettämään etukäteen pääasiallinen sisältö ja pykälät käännettynä.</p>
Oikeuskanslerin tarkastus	Normaalisti oikeuskansleri tarkistaa listoille jaetut asiat listojen jakamisen jälkeen. Näin ollen normaalisti oikeuskanslerilla on noin kaksi vuorokautta aikaa tarkastaa, että Suomen hallituksen päätökset ovat yhteisesti sovittuja ja laillisia.	Normaalista prosessista poiketen oikeuskanslerin tarkastukseen lähetettiin ennakkoon säädökset tarkistettavaksi ennen istuntoon jakamista.
Jakolupakierros	Normaalissa tilanteessa jakoluvat laitetaan noin viikkoa aiemmin viimeistään kierrokselle.	Korona-aikana asiat on laitettu jakoluvulle viime hetkellä, jopa muutama tunti ennen istuntoa.

Listojen jakaminen istuntoon	<p>Listat tulee jakaa valtioneuvoston yleisistuntoihin tiistaisin klo 11 mennessä, jos VN-istunto on normaaliin tapaan torstaina klo 13. (Pyhäpäivien vuoksi voi olla satunnaisesti muutoksia). Näin ollen normaalisti valtioneuvoston jäsenillä ja heidän avustajillaan sekä oikeuskanslerilla on noin kaksi vuorokautta aikaa tarkastaa, että Suomen hallituksen päätökset ovat yhteisesti sovittuja ja laillisia.</p> <p>Raha-asiainvaliokunnan istunnot ovat torstaisin klo 13 ennen VN-istuntoa. RV-istuntoihin jaetaan listat edellisen viikon perjantaihin klo 11 mennessä.</p> <p>Tasavallan presidentin esittelyihin listat jaetaan myös saman viikon tiistaina klo 11 mennessä, kuten valtioneuvoston yleisistuntoihin.</p>	<p>Poikkeusolojen aikana joinakin viikkoina saattoi mennä useampi asetus valtioneuvoston yleisistuntoon, jonka vuoksi jouduttiin järjestämään myös ylimääräisiä valtioneuvoston yleisistuntoja.</p> <p>Ylimääräiset istunnot saattoivat olla mikä tahansa viikonpäivä. Ylimääräisiä istuntoja oli iltaisin ja viikonloppuisin tarpeen vaatiessa.</p> <p>Poikkeustilanteessa listat jaettiin esimerkiksi muutamaa tuntia ennen istuntoa tai jopa 20 min ennen päätöksentekoa. Tätä voidaan pitää jopa vaaratilanteena, sillä päätösten sisältöä ja niiden laillisuuttakaan ei siis käytännössä ehditä tarkastaa.</p>
Säädöksen lähettäminen Editaan julkaistavaksi säädöskoelmassa	<p>Normaalitilanteessa painotilaukset lähetetään painoon vasta, kun säädös on hyväksytty istunnossa. Tällöin työtä ei lähetetä etukäteen painoon eikä tarvitse jälkikäteen lähettää sähköpostitse vahvistusta.</p>	<p>Koronan aikana lähes kaikki asetukset sekä hallituksen esitykset ja vahvistettavat lait lähetettiin ennen istuntoa Editaan julkaisua varten valmisteltavaksi. Kun asia hyväksyttiin istunnossa, lähetettiin Editalle vielä vahvistusviesti julkaisemiseksi säädöskoelmassa.</p> <p>Säädökset tulivat usein voimaan jopa samana päivänä tai seuraavana siitä hetkestä lähtien, kun asia on hyväksytty istunnossa.</p>
Kansalaisten puhelut säädös- muutoksista	<p>Normaalissa tilanteessa säädös- muutoksista voi tulla ministeriöön puheluita sekä kansalaiskirjeitä kansalaisilta.</p>	<p>Kansalaiset soittivat puheluita koronaan liittyen poikkeuksellisen paljon verrattuna muihin säädös- muutoksiin.</p>

		Kansalaisten lisäksi puheluita tuli myös muun muassa terveydenhuollon henkilöstöltä sekä sairaanhoitopiireiltä.  Puheluiden lisäksi myös kansalaiskirjeitä tuli poikkeuksellisen paljon.
Työn laatuvaatimukset	Normaalissa tilanteessa avustajille ja asian esittelijöille jää aikaa tarkastaa työnsä laatu.  Esimerkiksi avustajien omiin työn laatuvaatimuksiin kuuluvat säädösten kieliversioiden vertailu esim. johtolauseiden ja pykälien osalta. Lisäksi tarkistetaan kaikki taittotyön koodit manuaalisesti sekä VaRa-järjestelmällä.	Kiireellisissä töissä esittelijät ja avustava henkilöstö joutui tinkimään omista laatuvaatimuksistaan. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, ettei työn uudelleen tarkistukselle oman osuuden jälkeen jäänyt aikaa.

Kuten taulukosta voidaan huomata, useisiin säädösvalmisteluprosessin vaiheisiin on tullut poikkeusolojen myötä muutoksia. Muutokset ovat kohdistuneet koronapandemiaan liittyviin työtehtäviin eli prosessiin vaikuttaneet muutokset eivät toteutuneet muissa poikkeusoloihin liittymättömissä töissä. Kuten aiemmin opinnäytetyön luvussa 5.4 kerrottiin, sidosryhmille varataan lausuntojen antamiseen aikaa vähintään kuusi viikkoa. Laajemmissa hankkeissa lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kahdeksan viikkoa. Näistä lausuntoajoista voidaan poiketa tarpeen vaatiessa, esimerkiksi jos säädös valmistellaan kiireellisessä aikataulussa.

Poikkeusolot kuitenkin muodostivat tilanteen, jossa näitä normaaleita lausuntoaikoja ei pystytty asioiden kiireellisyyden vuoksi noudattamaan. Haastattelujen myötä kävi ilmi, että kiireellisissä koronapandemian aikaisissa töissä lausuntoaika saattoi olla viikko tai kaksi. Joidenkin säädösten osalta lausuntoaika saattoi olla myös vain muutama päivä. Joinakin viikkoina esimerkiksi ravintola-asetuksia annettiin useampi saman viikon aikana, jolloin uusien valtioneuvoston asetusten antamisen väliin jäi vain muutama päivä aikaa. Edellä mainitun tilanteen vuoksi normaalit lausunto- ja kuulemismenettelyt joutuivat joustamaan. Vähintä mitä hektisessä ja alati muuttuneessa tilanteessa voitiin tehdä, oli tiedottaa sidosryhmiä puhelimitse ja keskustella heidän kanssaan. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa järjestettiin myös erillisneuvotteluja muutoksista, sillä säädös muutoksia ei ehditty kääntämään kokonaisuudessaan ruotsiksi. Ahvenanmaan maakunnan hallitus sai erillisneuvotteluissa esittää kysymyksiä ja näkökantojaan tartuntatautilain tai asetusten muutoksista.

Ennen säädösten viemistä istuntoon ne taitetaan RakAs-asiakirjapohjille säädösvalmisteluavustajien toimesta. Haastateltavat kertoivat, että normaalissa tilanteessa avustajille on jäänyt riittävästi aikaa taittaa hallituksen esitys tai asetukset ennen asian lähettämistä jakolupakierrokselle. Taitettavan työn koosta riippuen aikaa on ollut käytettävissä tarpeeksi, yleensä pari-kolme viikkoa. Poikkeusolojen myötä tulleissa kiireellisissä töissä taitolle on säädöksen tyypistä ja laajuudesta riippuen ollut aikaa useimmiten käytettävissä vain päiviä, joskus jopa muutamia tunteja. Opinnäytetyön kirjoittajan oman kokemuksen mukaan pahimmillaan taitettava työ on tullut taittavaksi alle tunti ennen valtioneuvoston yleisistunnon alkamista. Poikkeuksellisen kiireelliset työt ovat myös muodostaneet tilanteen, jossa työtehtävästä suoriuduttiin tavalla tai toisella eikä oman työn tarkistukselle ole jäänyt juurikaan aikaa.

Poikkeuksellinen kiire prosessin eri vaiheissa muodosti haastatelluille tilanteen, jossa he eivät pystyneet noudattamaan myöskään omia työn laatuvaatimuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että normaalissa tilanteessa avustajille ja asian esittelijälle on jäänyt aikaa tarkastaa oman työnsä laatu. Edellä mainittuja laatuvaatimuksia ovat esimerkiksi säädöksen kieliversioiden vastaavuuden tarkistaminen. Kiireellisessä tilanteessa haastateltavat ovat joutuneet tyytymään riittävän hyvään eli siihen mikä on minimi, mitä on välttämätön tehdä. Vaikka omat työn laatuvaatimukset eivät suoraan liity prosessin eri vaiheiden muutoksiin, tämä on tärkeä osa työntekijän omaa työnkuvaa ja hänen itse asettamiaan vaatimuksia omalle työlleen. Kiireellinen työtilanne, jossa omaa työtä ei ehdi tarkistaa, vaatii erityisen paljon esittelijöiden ja avustajien väliltä saumatonta yhteistyötä ja luottamusta.

Kiireelliset työt vaativat joustavuutta prosessin jokaisesta vaiheesta ja jokaiselta työntekijältä, joka kyseisiin työtehtäviin osallistui tavalla tai toisella. Kiire vaikutti myös käännoistomistoon siten, ettei kääntäjät pystyneet aina vastaamaan kiireellisyyteen tarpeeksi nopeasti. Käännoistomiston ruuhkautuneisuus toi lisähaastetta säädösten valmistelulle, jonka vuoksi monesti ruotsinkielisten käännoisten viimeiset muutokset tulivat tarkistettavaksi, taittavaksi ja istuntoon vietäväksi lyhyellä varoitusajalla ennen istuntoa. Käytännössä tämä tarkoitti säädöksen käännoksen saapumista esimerkiksi jopa edellisenä päivänä ennen istuntoa tai jopa samana päivänä. Käännoistomiston ruuhkautuneisuus näyttäytyi myös siten, ettei hallituksen esitystä ehditty kokonaan kääntämään ennen lausuntokierrosta. Kun koko hallituksen esitystä ei ehditty kääntämään, esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa järjestettyjä erillisneuvotteluja varten, kuultaville lähetettiin vähintään esityksen pääasiallinen sisältö ja pykälät käännettynä. Haastatellut valmistelijat kertoivat kuitenkin käännoistomiston toimineen kiireestä huolimatta hyvin haasteellisessa tilanteessa.

Normaaliolosuhteissa torstaina klo 13 pidettävään valtioneuvoston yleisistuntoon jaetaan listat viimeistään saman viikon tiistaina klo 11. Näin ollen valtioneuvoston jäsenillä ja heidän avustajillaan sekä oikeuskanslerilla on noin kaksi vuorokautta tarkastaa, että Suomen hallituk-

sen päätökset ovat yhteisesti sovittuja ja laillisia. Normaalista prosessista poiketen hallituksen esitykset ja asetukset muistioineen lähetettiin oikeuskanslerin ennakkotarkastukseen. Poikkeustilanteessa listoja jaettiin istuntoon esimerkiksi muutamaa tuntia ennen tai jopa pahimmillaan 20 minuuttia ennen päätöksentekoa. Tätä voidaan pitää vaaratilanteena, sillä päätösten sisältöä ja niiden laillisuuttakaan ei siis käytännössä ehditty tarkastamaan. Toiminta perustui luottamukselle eivätkä riskit juurikaan realisoituneet.

Raha-asiainvaliokunnan käsittelyä, valtioneuvoston yleisistuntoa tai Tasavallan presidentin esittelyä varten asiat laitetaan jakolupakierrokselle normaalissa tilanteessa viimeistään noin viikkoa aiemmin ennen istuntoa. Poikkeusolojen kiireellisyyden myötä asiat on kuitenkin laitettu jakolupakierrokselle viime hetkellä, jopa muutama tunti ennen istuntoa. Poikkeusolojen aikana joinakin viikkoina saattoi mennä koronaan liittyviä hallituksen esityksiä sekä valtioneuvoston asetuksia useampi valtioneuvoston yleisistuntoon. Tämän vuoksi järjestettiin tarvittaessa normaalista poiketen ylimääräisiä valtioneuvoston yleisistuntoja. Ylimääräiset istunnot saattoivat olla mikä tahansa viikonpäivä, myös iltaisin ja viikonloppuisin.

Kun asetus on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa tai laki vahvistettu Tasavallan presidentin esittelystä, siitä lähetetään Editaan painomääräys säädöksen julkaisemiseksi Suomen säädöskokoelmassa. Painomääräys lähetetään normaalissa tilanteessa hetimiten istunnossa hyväksymisen jälkeen päätöksentekojärjestelmän kautta. Poikkeusolot toivat prosessiin kuitenkin lisää vaiheita, sillä koronapandemian aikana lähes kaikki asetukset sekä hallituksen esitykset ja vahvistettavat lait lähetettiin Editaan ennakkoon valmisteltavaksi ennen istuntoja. Kun asia hyväksyttiin istunnossa, Editaan lähetettiin lisäksi sähköpostitse vahvistusviesti säädöksen julkaisemiseksi säädöskokoelmassa. Näin toimittiin sen vuoksi, että säädökset tulivat usein voimaan jopa samana tai seuraavana päivänä siitä hetkestä lähtien, kun asia hyväksyttiin istunnossa. Tällä toimintatavalla mahdollistettiin Editalle aikaa valmistella säädös julkaisua varten.

Normaaliolosuhteissa kaikenlaisista säädösmuutoksista voi tulla ministeriöön esittelijälle puheluita sekä kansalaiskirjeitä kansalaisilta. Tätä ei voida pitää varsinaisesti poikkeuksellisenä muutoksena myöskään koronapandemiaan liittyviin säädösmuutoksiin. Poikkeuksellista oli kuitenkin se, että kansalaisten puheluita koronaan liittyen tuli poikkeuksellisen paljon verrattuna muihin säädösmuutoksiin. Kansalaisten lisäksi puheluita tuli myös terveydenhuollon henkilöstöltä sekä sairaanhoitopiireiltä. Tämä toi lisää kuormittavuutta asian valmistelijoille, jo valmiiksi kiireelliseen ja ruuhkautuneeseen työtilanteeseen.

Kokonaisuutena arvioiden poikkeusolot vaikuttivat säädösvalmisteluprosessin jokaiseen vaiheeseen tavalla tai toisella. Kaikki säännöt sekä ohjeet joutuivat joustamaan. Joustavuutta tarvittiin prosessin vaiheilta, mutta myös jokaiselta, joka prosessiin osallistui. Nopeat muu-

tokset tartuntatautilanteessa vaikutti ministeriön valmistelutiimiin kuuluvien henkilöiden lisäksi myös niin valtioneuvostoon, oikeuskansleriin, käännöstoimistoon, Editaan sekä laintarkastukseen. Poikkeusolot vaativat joustavuutta, mutta myös toisaalta sallivat sitä.

Taulukkoon 3 on koottu haastattelujen perusteella muodostuneita toimenpiteitä, joilla mahdollisiin tuleviin poikkeusoloihin voidaan varautua. Koronapandemia oli ennakoimaton tilanne, johon ei ehditty tai pystytty varautumaan. Koronapandemiaa varten ei ehditty harjoittelemaan tai tekemään suunnitelmia, jonka vuoksi joissakin tilanteissa on mahdollisesti jouduttu soveltamaan. Haastateltavat ovat kertoneet omia ajatuksia, miten poikkeusoloihin varautua ja miten niihin voidaan varautua ennakkoon.

Taulukko 3: Poikkeusoloihin varautuminen

MITEN VARAUTUA POIKKEUSOLOIHIN TULEVAISUUDESSA?	
Toimenpide	Muuta huomioitavaa
Poikkeusajan työtehtävistä ennakkoon tiedottaminen	Huomioitava, ettei poikkeusolojen takia välttämättä pystytä tiedottamaan tarpeeksi ajoissa/tiedottamaan kaikesta, mikäli poikkeusolot vaativat kiireellisiä toimenpiteitä.
Töiden tekemiseen varattava riittävästi aikaa laadun varmistamiseksi	Huomioitava, ettei poikkeusolojen takia välttämättä pystytä varaamaan riittävästi aikaa suhteutettuna normaaliin tilanteeseen, mikäli poikkeusolot vaativat kiireellisiä toimenpiteitä.
Poikkeusajan työnteontapa ei saa jäädä päälle muissa työtehtävissä	Kiireellisyys ja poikkeukselliset toimintatavat eivät saa jäädä päälle työtehtävissä, jotka eivät liity suoraan poikkeusaikaan eli ns. takana toimivissa normaaleissa työtehtävissä.  Poikkeusolojen poistuessa esimerkiksi erittäin kiireinen työnteontapa ei saa jäädä päälle työntekijöille.
Resurssit	Poikkeusolojen kiireellisiin työtehtäviin varautuminen tarvittavilla resursseilla. Työkuormaa tulisi jakaa useammille henkilöille, jolloin työn kuormittavuus ei kohdistuisi niin paljoa yksittäisille henkilöille. Käytännössä varamiehityksen tarve niin valmistelevalle kuin avustavalle henkilöstölle.  Poikkeusolojen aikana tulisi järjestää tarvittavat resurssit myös työtehtäville, jotka olisivat normaalisti henkilöillä, jotka poikkeusolojen myötä siirtyvät tekemään poikkeusoloihin liittyviä tehtäviä.

	Poikkeusolojen työtehtävät tarvitsevat henkilöstön osalta myös tietyiltä osin pysyvyyttä erityisesti avustavan henkilöstön osalta, jolloin esimerkiksi teknisen avun saaminen olisi helpompaa.
Riskien kontrollointi	Poikkeusolot sisältävät virheisiin ja päätöksentekoon liittyviä riskejä. Myös joustavuuden vaatiminen riskien uhalla vaatii ennakkosuunnitelmia tai harjoittelua, jolloin tositilanteen tullen työnteko olisi rakenteellisesti suunniteltua eikä improvisoitua toimintaa.

Poikkeusolot ovat yllättävä tilanne, jota ei voida täysin suunnitella ennakkoon. Tämä tarkoittaa käytännössä myös sitä, että seuraavalla kerralla jos tulee tilanne, jolloin Suomeen tulee poikkeusolot, voi se olla jotakin aivan muuta kuin tartuntatautiin liittyvä tilanne. Tämän vuoksi jokaista vaihetta ei voida ennakkoon harjoitella, suunnitella tai tietää. Ihanteellisessa tilanteessa poikkeusajan työtehtävistä tiedotettaisiin ennakkoon hyvissä ajoin. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole täysin mahdollista toteuttaa, mikäli poikkeusolot vaativat kiireellisiä toimenpiteitä. Kiireellisiä toimenpiteitä vaativat työt vaikuttavat myös tilanteeseen, jolloin työhön ei pystytä varaamaan riittävästi aikaa suhteutettuna normaaliin tilanteeseen.

Poikkeusolojen myötä tuleva töiden kiireellisyys ja ennakoimattomuus eivät saa haastateltavien mukaan jäädä päälle työtehtävissä, jotka eivät suoraan liity suoraan kyseiseen poikkeusaikaan. Koronapandemian myötä erityisesti säädösvalmisteluavustajat huomasivat, että kiireellisyyden tunne lisääntyi muissakin kuin koronaan liittyvissä työtehtävissä. Tätä ilmiötä tulisi välttää mahdollisten tulevien poikkeusolojen aikana. Kiireellinen työnteontapa ei saisi jäädä niin sanotusti päälle myöskään poikkeusolojen loppumisen jälkeen.

Merkittävämpänä huomiona poikkeusoloihin varautumiseen on resurssien tärkeyden ymmärrys ja niistä huolehtiminen. Poikkeusolojen kiireellisiin työtehtäviin tulisi varautua tarvittavilla resursseilla, joka käytännössä tarkoittaa varamiehityksen tarvetta niin valmistelevalle kuin avustavalle henkilöstölle. Tarvittavilla resursseilla voidaan ehkäistä tilanne, jossa työt kuormittuvat yksittäisille henkilöille. Poikkeusolojen aikana tulisi järjestää tarvittavat resurssit myös työtehtäville, jotka olisivat normaalisti henkilöillä, jotka poikkeusolojen myötä siirtyvät tekemään poikkeusoloihin liittyviä tehtäviä. Tarvittavilla resursseilla pystytään huolehtimaan paremmin yksittäisten henkilöiden työhyvinvoinnista sekä siitä, että työt jakautuisivat tasaisemmin useammalle henkilölle.

Poikkeusolot lisäävät päätöksentekoon ja virheisiin liittyviä riskejä. Myös joustavuuden vaatiminen riskien uhalla vaatii ennakkosuunnitelmia tai harjoittelua, jolloin tositilanteen tullen työnteko olisi rakenteellisesti suunniteltua eikä improvisoitua toimintaa. Tärkeää on kuitenkin

huomioida, että kaikkia poikkeusolojen myötä tulevia tilanteita ei pystytä kuitenkaan ennakkoon harjoitella tai suunnitella.

Haastateltavat toivat esille myös muita yksittäisiä koronapandemiaan liittyviä huomioita, jotka eivät asettuneet jo edellä esiteltyihin teemoihin. Taulukkoon 4 on kerätty erilaisia huomioita ja niiden myötä tulleita vaikutuksia nykyhetkeen. Positiiviseksi muutokseksi haastatelluissa nousi esille paperisen jakolupakierroksen muuttuminen sähköiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ennen koronapandemiaa jakolupakierros on mennyt paperisena viraston sisäisen postin välityksellä. Koronan myötä käyttöön otettiin kuitenkin sähköinen jakolupakierros, joka toteutetaan sähköpostin välityksellä. Huomionarvoista tässä muutoksessa on se, että jo aiemmin kerrotun kiireen keskellä paperiseen jakolupaan ei olisi ollut aikaa. Koronapandemian myötä tulleen etätyösuosituksen vuoksi paperinen jakolupakierros olisi ollut myös epäkäytännöllistä toteuttaa. Sähköinen jakolupakierros mahdollistaa lisäksi paperittoman toimiston edistämistä.

Poikkeusolojen myötä tullut etätyösuositus mahdollisti koronapandemiasta johtuneiden työtehtävien tekemisen joustavammin. Kuten aiemmin on todettu, haastateltavat tekivät töitä tarpeen vaatiessa myös iltaisin ja viikonloppuisin. Aika, joka olisi mennyt toimiston ja kodin väliseen kulkemiseen pystyttiin etätöiden myötä hyödyntämään myös kiireellisen työtehtävän hoitamiseen työntekijän etätyöpaikassa. Etätyö mahdollisti joustavuutta työnteon tapoihin, mutta myös työpäivien pituuteen. Toisin sanoen etätyöt toivat mukanaan positiivisia vaikutuksia työtapoihin kaiken kiireen keskellä, mutta toisaalta mahdollistivat herkemmin tilanteen, jossa työn ja vapaa-ajan ero oli häilyvä. Erityisesti työtä ja vapaa-aikaa oli mahdoton erottaa, mikäli oli tunne siitä, että piti olla koko ajan valmiudessa toimimaan kiireellisten työtehtävien eteen. Tätä haastateltavat piti etätöiden negatiivisena kääntöpuolena.

Taulukko 4: Muita huomioita poikkeusoloista

MUITA HUOMIOITA POIKKEUSOLOISTA	
	Vaikutus
Paperisen jakolupakierroksen muuttuminen sähköiseksi	Ennen koronapandemiaa jakolupakierros on mennyt paperisena, korona-aikana otettiin käyttöön sähköinen jakolupakierros. Huomionarvoista on, että kiireen keskellä paperiseen jakolupaan ei olisi ollut aikaa.  Etätyösuosituksen myötä paperinen jakolupakierros olisi ollut myös epäkäytännöllinen.  Sähköinen jakolupakierros mahdollistaa paperittoman toimiston edistämistä. Sähköinen jakolupakierros on jäänyt pysyväksi tavaksi.

Etätyösuositus / etätyöt	Poikkeusolojen aikana ollut etätyösuositus mahdollisesti poikkeusoloista johtuneiden työtehtävien tekemisen joustavammin. Aika, joka olisi mennyt toimiston ja kodin väliseen kulkemiseen pystyttiin nyt hyödyntämään myös kiireellisen työtehtävän hoitamiseen etätyöpaikassa. Etätyö mahdollisesti joustavuutta työnteontavoissa.
Pandemian aikainen työtahti	Poikkeusolojen aikana ollut työtahti on ikään kuin jäänyt osalle päälle. Edelleen tuntuu suurimmalla osalla töistä olevan enemmän kiire ja työmäärä on jäänyt suureksi.
Poikkeusolojen pitkittyminen	Poikkeusolojen pitkittyessä vaarana on aina, että käytännöt muuttuvat normaaliksi.
Ammattitaidon kehittyminen	Poikkeusolojen myötä tulleet kiiretyöt mahdollistivat myös osaltaan ammattitaidon kehittymistä. Kun normaalisti työtä tekee rauhalliseen tahtiin ilman painetta, kiireelliset työt toivat myös vastapainoa ja haastetta.  Tässä on kuitenkin hyvä huomioida, että kerralla kuormittava kiire ei rasita samalla tavalla, kun se ei ole jatkuvaa. Jatkuva kiireessä ammattitaidon kehittyminen voi jäädä toissijaiseksi, jos tilanne on ennemminkin suoriutumista työtehtävästä kuin puhdasta ammattitaidon kehittämistä haasteellisimpien työtehtävien kautta.

Haastatelluista henkilöistä, erityisesti avustajat olivat kiinnittäneet huomiota siihen, että pandemian aikainen työtahti on jäänyt osalle työntekijöistä päälle. Vielä tälläkin hetkellä suurimmalla osalla töistä tuntuu olevan enemmän kiire. Avustajat ovat myös kokeneet työmäärän jääneen suuremmaksi verrattuna aikaan ennen pandemiaa. Tässä on kuitenkin tärkeää huomioida, että kiire ei välttämättä useinkaan johdu asiaa esittelevästä virkamiehestä vaan poliittisista linjauksista. Tällä hetkellä huomionarvoista on myös se, että nykyinen hallituskausi päättyy keväällä 2023, joka osaltaan on tuonut kiirettä. Haastateltavat myös kertoivat, että jo ennen koronapandemiaa erityisesti marras-joulukuu on ollut kiireistä aikaa töiden näkökulmasta. Normaalioloissa kiireisempää on myös juuri ennen juhannusta. Tällä hetkellä ei toisin sanoen vielä tiedetä tarkkaan, onko pandemian aikainen työtahti jäänyt pidemmäksi aikaa niin sanotusti päälle.

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi esille nousi myös poikkeusolojen käytäntöjen muuttuminen rutiiniksi, kun poikkeusolot pitkittyvät. Kuten haastatteluista kävi ilmi, poikkeusolojen työnteontapa ja valmiudessa oleminen muuttui rutiininomaiseksi, kun tilanne pitkittyi. Tähän vaikutti osaltaan se, ettei ollut tietoa siitä, milloin tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi

valmisteltavat kiireelliset säädösmuutokset loppuisivat. Koronapandemia oli kaikinensa ennakkoimaton ja uusi tilanne. Poikkeusolot kestivät noin kaksi vuotta, joten on ilmeistä, että tuossa ajassa osa käytännöistä ja tavoista voi herkästi muuttua rutiininomaiseksi toiminnaksi. Haastatteluista kuitenkin ilmeni, että normaaleihin käytäntöihin on pyritty palaamaan. Pidemmän ajan vaikutukset näkyvät kuitenkin vasta sitten, kun poikkeusoloista on kulunut huomattavasti pidempi aika, eikä tämänhetkinen normaali vuodenvaihteen ja hallituskauden päättymisestä muodostuva kiire enää esitä roolia.

Kuten aiemmin on useaan otteeseen todettu, poikkeusolot toivat mukanaan töiden ruuhkautumista, kiireellisiä työtehtäviä sekä paineistetun työnteon tavan. Poikkeusolojen myötä tulleet kiireelliset työt mahdollistivat osaltaan myös ammattitaidon kehittymistä. Kun normaalisti töitä tehdään rauhalliseen tahtiin ilman jatkuvaa painetta, kiireelliset työt toivat myös vastapainoa ja haastetta normaaliin työtahtiin. Poikkeusolojen aikana haastatetuille tuli vastaan uudenlainen tilanne, joka pakotti sopeutumaan tilanteeseen sekä suoriutumaan haastavista töistä. Vaikka työtehtävät itsessään olivat normaaleja säädösmuutoksia, haasteellisuutta toivat juuri poikkeukselliset aikataulut, kiire ja kiireellisten töiden samanaikainen suuri määrä. Poikkeusolojen pitkittyessä, työt muuttuivat kuitenkin jo rutiininomaiseksi ja lähinnä suoriutumiseksi kiireellisistä työtehtävistä sen sijaan, että se olisi välttämättä enää enempää kehittänyt yksilöä.

Opinnäytetyön kirjoittaja on aloittanut säädösvalmisteluavustajan työt sosiaali- ja terveystieteiden keskuksessa keskellä koronapandemiaa. Hänellä ei siis ole kokemusta normaaleista työnteon tavoista ennen poikkeusolojen alkamista. Opinnäytetyön kirjoittaja kuitenkin kokee poikkeusolojen vaikuttaneen siihen, että hän kehittyi työssään ammatillisesta näkökulmasta nopeasti. Poikkeusolot vaativat opinnäytetyön kirjoittajalta sopeutumista ja uusien haasteiden vastaanottamista ennakkoluulottomasti. Opinnäytetyön kirjoittaja kuitenkin samaistuu haastateltujen kokemuksiin siitä, että työ muuttui poikkeusolojen pitkittyessä rutiininomaiseksi ja lopulta joistakin kiireellisistä työtehtävistä on pyritty vain suoriutumaan sen sijaan, että niitä olisi ehtinyt miettiä kehittymisen näkökulmasta.

Kaikki edellä mainitut teemat huomioiden, voidaan yhteenvetona todeta poikkeusolojen vaatineen joustoa kaikkiin sääntöihin ja ohjeisiin. Poikkeusolot vaativat joustavuutta niin haastatetuilta henkilöiltä kuin myös säädösvalmisteluprosessin eri vaiheilta. Poikkeukselliset olosuhteet toivat mukanaan niin negatiivisia kuin myös positiivisia vaikutuksia. Positiivisena esimerkkinä voidaan nostaa esille esimerkiksi jakolupakierroksen muuttumisesta paperisesta sähköiseksi, joka toimi käytännöllisempänä vaihtoehtona kiireellisissä työtehtävissä etätyösuorituksen ollessa voimassa. Negatiivisina vaikutuksina esille voidaan nostaa poikkeusolojen työnteon tavan muuttuminen rutiiniksi sekä henkilöiden omiin työnsuorituksiin tulleet muutokset, esimerkiksi koko ajan valmiudessa olemisen tunne. Kokonaisuutta arvioiden poikkeusolot sallivat ja vaativat joustavuutta.

## 8 Yhteenveto

Opinnäytetyön aihe muodostui opinnäytetyön kirjoittajan oman työnkuvan kautta. Hän osallistui koronapandemian aikana tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi valmisteltujen säädösmuutosten avustaviin tehtäviin, joten hänellä on myös omakohtaista kokemusta asiasta. Opinnäytetyön kirjoittajan kokemus kuitenkin rajoittuu avustaviin tehtäviin, jonka vuoksi opinnäytetyötä lähdettiin tarkastelemaan hieman laajemmasta näkökulmasta. Tätä opinnäytetyötä lähdettiin rakenteellisesti kokoamaan tutkittavaan aiheeseen liittyvän kirjallisuuden ja lainsäädännön näkökulmasta, joka mahdollisti pohjan opinnäytetyötä varten tehdyille haastatteluille. Työn kokoavana teemana ja tutkimuskysymyksenä toimi kysymys siitä, miten koronapandemian myötä tulleet poikkeusolot vaikuttivat säädösvalmisteluun.

Opinnäytetyön aiheen selkiytyessä oli ilmiselvää, mitä asioita työn teoreettisessa viitekehyksessä käsitellään. Työn kannalta tärkeänä aiheena oli ymmärtää se, miten lakeja valmistellaan normaaliolosuhteissa siihen annettujen säädösten, ohjeiden ja oppaiden näkökulmasta. Tämän vuoksi yhdeksi keskeisimmäksi tietoperustan osa-alueeksi voidaan nostaa lainvalmisteluprosessi ja sen eri vaiheet. Lainvalmisteluprosessia käytiin pääosin perustuslain pohjalta, tuoden kuitenkin näkemyksiä myös kirjallisuuden sekä erilaisten ohjeiden ja oppaiden pohjalta hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Lainvalmisteluprosessin lisäksi työssä nähtiin tarpeelliseksi tuoda esille myös pohja sille, mistä kaikki alkaa. Tätä osa-aluetta käytiin läpi lainsäädäntövallan ja sen käytön näkökulmasta, tuoden esille myös vallan kolmijako-oppia. Edellä mainittujen lisäksi työssä käytiin läpi lyhyesti myös perustuslain säätämistä ja muuttamista, Ahvenanmaan erityisaseman vaikutuksia lainsäätämiseen, poikkeuslakiin liittyviä asioita sekä Euroopan unionin vaikutuksia kansalliseen säädösvalmisteluun. Teoreettisessa viitekehyksessä nähtiin tärkeäksi tuoda esille myös näkökulmaa asetusten antamisesta. Toinen keskeisistä tietoperustan osa-alueista opinnäytetyössä lainvalmisteluprosessin lisäksi oli ymmärtää tämänhetkiset jo tunnistetut lainvalmistelun haasteet. Tämän osa-alueen tarkoituksena oli selvittää, mitä haasteita lainvalmistelussa tunnistetaan normaaliolosuhteissa.

Opinnäytetyöprosessin alkuvaiheessa oli jo selvää, että opinnäytetyön tutkimuskysymyksen selvittämiseksi haastattelut nähtiin parhaimpana vaihtoehtona. Haastattelujen avulla opinnäytetyöstä on saatu työelämälähtöisempi sen sijaan, että vaikutuksia olisi arvioitu esimerkiksi pelkästään opinnäytetyön kirjoittajan omien kokemusten ja näkemysten kautta. Haastattelun eri muodoista avoimet haastattelut sopivat tilanteen selvittämiseksi parhaiten, sillä ne mahdollistivat haastatelluille mahdollisuuden kertoa poikkeusolojen vaikutuksista omien näkemysten ja kokemusten kautta täysin vapaasti. Tutkimuskysymyksen selvittämisen näkökulmasta haastattelujen laatu nähtiin tärkeämpänä kuin niiden määrä. Kiireellisten koronapan-

demian myötä tulleiden säädösmuutosten valmisteluun osallistui rajallinen määrä valmistelijoita ja avustavaa henkilöstöä, joista opinnäytetyöhön haastateltiin keskeisiä säädösmuutosten ytimessä toimineita henkilöitä.

Opinnäytetyön kirjoittaja pystyi työtä kirjoittaessa hahmottamaan myös omien kokemustensa kautta mahdollisia tutkimustuloksia. Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys ja työtä varten tehdyt haastattelut kuitenkin vahvistivat opinnäytetyön kirjoittajan näkemykset ja kokemukset asiasta sekä toivat myös uutta näkökulmaa. Avoimet haastattelut mahdollistivat haastatelluille vapaan näkökulman kertoa, miten heidän mielestään poikkeusolot vaikuttivat säädösvalmisteluun. Haastatteluista on etsitty yhteneväisiä teemoja, joiden perusteella on muodostettu taulukoita. Esille nousseet teemat olivat työn kuormittavuus, poikkeusolojen muutokset säädösvalmisteluprosessiin, miten varautua poikkeusoloihin sekä muut poikkeusoloista tehdyt huomiot.

Lainvalmistelun keskeisinä ongelmakohtina pidetään muun muassa vireillä olevien hankkeiden suurta määrää, kireitä aikatauluja, vähäisiä voimavaroja sekä lakitekstien viimeistelemättömyyttä. Haastatteluista löytyi yhteneväisyyksiä edellä mainittujen ongelmakohtien kanssa. Poikkeusolojen aikana yksittäisen ihmisen työmäärä kasvoi poikkeuksellisen suureksi, aikataulut prosessin eri vaiheiden hoitamiseen oli poikkeuksellisen kireät sekä säädösmuutoksia ei ehditty tarkastamaan kiireen vuoksi välttämättä riittävällä tasolla. Säädösvalmisteluprosessi sisältää monia eri vaiheita ja niihin vaiheisiin osallistuu monia eri ihmisiä. Kiire kertaantuu loppua kohden, mikäli työtä ei ole aikataulutettu riittävän hyvin tai aikataulutukselle ei ole jäänyt aikaa. Poikkeusolot muodostivat tilanteen, jossa säädösmuutoksia tehtiin jopa useita yhden viikon aikana. Tämä toi lisäpainetta jo valmiiksi kireille aikatauluille ja ruuhkautuneelle työtilanteelle.

Haastattelujen myötä tuli ilmi, etteivät kiireellisiä koronapandemian myötä tulleita työtehtäviä varten ollut varauduttu tarpeellisilla resursseilla. Kiireelliset työt kuormittuivat lähtökohdaisesti yksittäisille henkilöille, jolloin he kokivat olevansa valmiudessa koko ajan tekemään kyseisiä koronaan liittyviä säädösmuutoksia eikä muille asioille jäänyt aikaa. Mahdollisia tulevia poikkeusoloja varten haastatellut toivatkin esille sen, että resurssit eli varamiehitys tulisi olla kunnossa niin valmistelijoille kuin avustavalle henkilöstölle. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää huonona säädösvalmisteluna sellaista, jossa virallista lausuntokierrosta ole toteutettu ollenkaan. Kun vertailee teoreettisessa viitekehyksessä käytyä lausuntomenettelyä haastatteluissa esiin tulleisiin seikkoihin, voidaan todeta, että myös normaaleista kuulemis- ja lausuntomenettelyistä jouduttiin joustamaan. On ilmiselvää, jos säädösmuutoksia tehdään nopeilla aikatauluilla ja useita saman viikon aikana samaan asiaan liittyen, ei normaaleja kuulemis- ja lausuntokäytäntöjä pystytty noudattamaan. Vähintä mitä on pystytty tekemään, oli tiedottaa ja kuulla esimerkiksi ravintola-asetuksissa sidosryhmiä puhelimitse.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kaikista normaaliolosuhteiden käytännöistä ja ohjeista jouduttiin joustamaan. Joustavuutta vaati niin säädösvalmisteluprosessi itsessään kuin myös säädösvalmisteluun osallistuneet henkilöt. Toisin sanoen poikkeusolot vaativat joustavuutta, mutta myös sallivat sitä. Tärkeinä huomioina voidaan pitää sitä, että normaaliolosuhteissa tapahtuva säädösvalmistelu on optimi, johon pyritään ja poikkeusoloissa tehtävä säädösvalmistelu on minimi mitä voidaan tehdä. Normaaliolosuhteissa on tavoitteena työskennellä kaikilla säännöillä, eli käytännössä huomioidaan esimerkiksi, miten sidosryhmiä kuullaan sekä miten varataan riittävästi aikaa prosessin eri vaiheille. Näitä prosessin eri vaiheita, joihin pitäisi varata riittävästi aikaa ovat muun muassa säädösten kääntäminen, laintarkastus, taitto sekä listamenettely. Poikkeusolot toivat kuitenkin mukanaan tilanteen, jossa optimiin ei päästy vaan on tehty minimi. Tämä tuo kuitenkin esille kysymyksen siitä, mikä on se minimi mikä on välttämätön hoitaa myös poikkeusoloissa. Tämä tuo myös näkökulman siitä, mikä on se minimi, jotta valmistelua tehdään vielä laillisissa rajoissa.

Poikkeusolot tuovat mukanaan virheisiin ja päätöksentekoon liittyviä riskejä. Kireät aikataulut loivat esimerkiksi tilanteita, joissa valtioneuvoston yleisistuntoon on jaettu listat jopa muutamaa tuntia ennen istuntoa. Normaalisissa tilanteissa valtioneuvoston jäsenillä ja heidän avustajillaan sekä oikeuskanslerilla on noin kaksi vuorokautta aikaa tarkistaa, että Suomen hallituksen päätökset ovat yhteisesti sovittuja ja laillisia. Poikkeusolojen myötä tulleita kireitä aikatauluja voidaan pitää kuitenkin vaaratilanteena, sillä päätösten sisältöä ja niiden laillisuuttakaan ei käytännössä ehditä tarkastaa. Poikkeusoloissa vaadittu ja sallittu joustavuus perustui kuitenkin myös luottamukselle, jonka vuoksi riskit eivät juurikaan realisoituneet.

Koronapandemia on ollut maailmanlaajuinen tilanne, joka on vaikuttanut eri maissa eri tavalla. Suomessa tartuntataudin leviämistä pyrittiin ehkäisemään muun muassa säädösmuutosten avulla, kuten esimerkiksi valtioneuvoston asetuksilla, joilla rajoitettiin ravintoloiden aukioloaikoja. Laadun merkinä voidaan pitää sitä, ettei se ole syntynyt sattumalta. Kun otetaan huomioon säädösvalmisteluun vaikuttaneet poikkeusolot ja muut tekijät, herää myös kysymys siitä onnistuiko Suomi tartuntataudin leviämisen ehkäisemisessä sattumalta vai suunnitelmallisesti säädösmuutosten avulla.

Opinnäytetyötä varten tehtyjen haastattelujen ja työn lopputuloksen perusteella alla olevaan taulukkoon (taulukko 5) on koottu kehittämis ehdotuksia. Taulukossa esitellyt kehittämis ehdotukset antavat näkökulmaa siihen, miten mahdollisiin tuleviin poikkeusoloihin tai poikkeuksellisiin olosuhteisiin voidaan varautua paremmin säädösmuutoksia valmistelevassa ministeriössä. Kehittämis ehdotukset ovat esimerkkejä ja suuntaa antavia, joilla voidaan mahdollistaa parempi valmistautuminen tulevaisuutta ajatellen. Listaus kehittämis ehdotuksista ei ole kuitenkaan täysin tyhjentävä, sillä nämä kehittämis ehdotukset ovat muodostettu koronapandemian perusteella, jolloin seuraavissa poikkeusoloissa työskentely voi olla täysin erilaista kuin nyt

vuosina 2020-2022 koronan vuoksi on ollut. Kehittämisehdotukset liittyvät myös kaikki toisiinsa tavalla tai toisella, jolloin yksittäisillä ehdotuksilla on myös laajempi merkitys.

Taulukko 5: Kehittämisehdotukset haastattelujen näkökulmasta poikkeusoloihin

KEHITTÄMISEHDOTUKSET HAASTATTELUJEN JA KORONAPANDEMIAN NÄKÖKULMASTA POIKKEUSOLOIHIN	
Ehdotus	Toimenpide
Säädösvalmistelun johtaminen	Lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä tulisi huolehtia normaaliolosuhteiden lisäksi myös poikkeusoloissa. Tämä vaatii virkamiesjohdon puolesta säädösvalmistelun johtamista laadun ylläpitämiseksi.
Ennakointi / Perehdytys	Poikkeusoloja varten tulisi tehdä suunnitelmia sekä harjoitella. Toiminta rakenteellisesti suunniteltua eikä sovellettua.  Suunnitelmallisuus vaatii myös henkilöstön perehdyttämistä ja kouluttamista poikkeuksellisiin olosuhteisiin.
Resurssit	Tarvittavien resurssien huomioiminen kiireellisten säädösmuutosten valmisteluun sekä niihin töihin, jotka jäävät niiltä taakse ketkä osallistuvat kiireellisten säädösmuutosten valmisteluun
Työajan seuranta	Poikkeusolojen myötä kiireellisiin säädösmuutoksiin osallistuvien henkilöiden työaika tulisi seurata. Tarvittavien resurssien myötä myös työaika pysyisi yksittäisellä henkilöllä maltillisena.

Ministeriön ylimpänä virkamiehenä toimii kansliapäällikkö, joka vastaa muun muassa lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Keskeisenä kehittämisehdotuksena on säädösvalmistelun johtaminen, joka kiteyttää kokonaisuudessaan sen, mistä kaikki alkaa. Normaaliolosuhteiden lisäksi myös poikkeuksellisissa olosuhteissa tarvitaan selkeää ja johdonmukaista lainsäädännön valmistelun johtamista. Poikkeukselliset olosuhteet sallivat ja vaativat joustavuutta, mutta lainsäädännön laadun tulisi silti pysyä sellaisissa rajoissa, ettei lainvalmistelua voida pitää huonona. Virkamiesjohdon eli kansliapäällikön, osastopäällikön ja yksikön päällikön tulisi huolehtia lainsäädännön valmistelussa muun muassa siitä, että työt aikataulutetaan siten, että ne ovat mahdollista toteuttaa riittävillä resursseilla ja riittävällä ajalla.

Kehittämisehdotuksena tulevaisuutta ajatellen, ennakointi eli suunnitelmien tekeminen muodostui tärkeäksi konkreettiseksi ehdotukseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että mahdollisia tulevia poikkeusoloja varten tehtäisiin suunnitelmia siitä, miten eri prosessin vaiheissa toimitaan esimerkiksi poikkeuksellisessa kiiretilanteessa. Suunnitelmien lisäksi poikkeusoloja

varten voitaisiin harjoitella niiltä osin, missä se on prosessin eri vaiheissa mahdollista. Kaikkea ei pysty ennakkoon suunnitella tai tietää, mutta ennakkoon varautumisella voidaan mahdollistaa rakenteellisesti suunniteltua toimintaa soveltamisen sijaan. Henkilökuntaa tulisi perehdyttää siten, että poikkeuksellisissa olosuhteissa työskentelevät henkilöt voisivat olla niin pitkän linjan säädösvalmistelijoita kuin uusia uransa alussa olevia valmistelijoita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että poikkeuksellisten olosuhteiden myötä kiireellisiin säädösmuutoksiin osallistuvien työkokemus voi olla pituudeltaan mitä vaan, kunhan perehdytys työtehtäviin ja poikkeuksellisiin olosuhteisiin on hoidettu asianmukaisella tavalla.

Yhdeksi tärkeimmäksi toimenpiteeksi poikkeusoloihin varautumisessa on tarvittavien resursien huolehtiminen kriisitilanteen muodostamien säädösmuutosten valmisteluun ja avustaviin tehtäviin osallistuville. Toisin sanoen tarvittavista resursseista on huolehdittava työn keskiössä toimiville henkilöille. Käytännössä tämä tarkoittaa suunnitelmaa siitä, miten huolehditaan varahenkilöt poikkeusolojen myötä tulleiden säädösmuutosten parissa työskenteleville henkilöille, jotta he eivät koe olevansa koko ajan vastuussa ja valmiudessa kiireellisistä ja ruuhkautuneesta työtilanteesta. Varahenkilöstöllä mahdollistetaan töiden tasaisempi jakautuminen, jolloin prosessiin osallistuville henkilöille jää aikaa palautua työtehtävistä. Työn jakautuessa useammalle henkilölle mahdollistetaan myös se, että työt eivät kuormitu yksittäisille henkilöille. Varahenkilöstöä tarvitaan huolehtimaan myös niistä työtehtävistä, jotka normaalisti kuuluisivat niille henkilöille, jotka kriisitilanteessa osallistuvat kyseisten poikkeusolojen myötä tulleisiin työtehtäviin.

Poikkeusolojen myötä kiireellisiin työtehtäviin osallistuvien työaikaa tulisi seurata siten, että yksittäiset henkilöt eivät jatkuvasti jousta normaaleista työaikasäännöksistä. Opinnäytetyötä varten haastatellut valmistelijat ja avustajat kertoivat haastatteluissa, että he ovat tehneet niin ilta- kuin viikonlopputyötä useasti. Työpäivät- ja viikot venyivät huomattavasti normaalista viikkotyöajasta. Työajan seuraamisella voidaan paremmin huomioida esimerkiksi kyseisiin poikkeusolojen myötä tulleisiin työtehtäviin tarvittavat resurssit sekä yksittäisten henkilöiden työhyvinvointi ja palautuminen töistä. Pitkittynyt kuormitus voi pahimmillaan aiheuttaa muun muassa työuupumusta, jonka vuoksi tarvitaan ennakoivia toimenpiteitä tämän ehkäisemiseksi. Kehittämissuhteista kaikki linkittyy toisiinsa, joten tässä on hyvä huomioida esimerkiksi se, että johtamisella, ennakoinnilla sekä tarvittavilla resursseilla pystytään paremmin huomiomaan myös yksilön työhyvinvointia.

Yhteenvedon voidaan todeta, että opinnäytetyön lopputulos tarjoaa työelämän kehittämisen näkökulmasta mahdollisuuden oppia työskentelystä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tärkeimpinä huomioina esille nousivat tarpeellisten resurssien huomiointi poikkeusolojen myötä tulleissa työtehtävissä, jotta mahdollinen kiire ja lisääntynyt työmäärä ei kuormittaisi yksittäisiä henkilöitä. Resurssien huomiointisella mahdollistetaan työn kuormittavuuden tasautumi-

nen, jolloin yksittäiset henkilöt eivät kokisi olevansa esimerkiksi koko ajan valmiudessa. Toinen työelämää kehittävä huomio on se, että poikkeusolojen työn tulisi olla enemmän suunniteltua ja harjoiteltua, jolloin tositilanteen tullen poikkeuksellisissa olosuhteissa ei tarvitsisi soveltaa. Poikkeusolot ovat tilanne, johon ei pysty täysin ennakkoon varautumaan. Tämän vuoksi on tärkeää huomioida se, ettei kaikkea pysty kuitenkaan ennakkoon tietää tai harjoitella, mutta suunnitelma toimintatavoista toisi mukanaan rakenteellisesti suunniteltua toimintaa soveltamisen sijasta. Poikkeusolot eivät välttämättä ole myöskään tartuntataudin aiheuttama maailmanlaajuinen poikkeuksellinen tilanne, jolloin kaikki nyt opitut työnteon tavat ja huomiot eivät välttämättä toimi toisenlaisissa olosuhteissa, jotka poikkeavat normaaliolosuhteista. Koronakriisistä voidaan ottaa oppia siihen, missä asioissa onnistuttiin ja minkä asioiden suhteen kaivataan parannusta.

Opinnäytetyön lopputuloksen luotettavuudessa on hyvä huomioida, että haastattelut on kohdistettu tiettyihin prosessin eri vaiheisiin osallistuneille henkilöille, jotka työskentelevät kaikki samassa ministeriössä. Vaikka opinnäytetyöhön on haastateltu sekä avustajia ja valmistelijoita, on hyvä huomioida, ettei työn lopputulos kerro täysin absoluuttista totuutta poikkeusolojen vaikutuksista säädösvalmisteluun. Hallitusten esitysten sekä asetusten valmisteluun osallistuu valmistelijoiden ja säädösvalmisteluavustajien lisäksi muun muassa muita ministeriön virkamiehiä, kuten virkamiesjohtoa, juristeja, asiantuntijoita sekä muuta avustavaa henkilöstöä. Tärkeänä osana prosessissa on myös käännöstoimisto sekä oikeusministeriön laintarkastus, jotka joutuivat myös joustamaan normaaleista aikatauluista koronapandemian myötä tulleissa kiireellistä toimintaa vaativissa säädösmuutoksissa. Alla olevassa taulukossa (taulukko 6) on kuvattu kehittämisehdotuksia siitä, miten poikkeusolojen vaikutuksia säädösvalmisteluun voitaisiin selvittää laajemmasta näkökulmasta.

Taulukko 6: Kehittämisehdotukset poikkeusolojen vaikutuksista säädösvalmisteluun laajemmasta näkökulmasta

KEHITTÄMISEHDOTUKSET POIKKEUSOLOJEN VAIKUTUKSISTA SÄÄDÖSVALMISTELUUN LAAJEMMASTA NÄKÖKULMASTA	
Ehdotus	Toimenpide
Laajempi näkökulma vaikutuksista	Haastattelut myös esimerkiksi oikeusministeriön laintarkastuksesta, käännöstoimistosta, muista ministeriöistä sekä ministeriöiden virkamiesjohtolta.
Kansainvälisyys	Selvitys siitä, onko muissa maissa koronan leviämisen ehkäisemiseksi tehty säädösmuutoksia ja miten kyseisissä maissa koronapandemia vaikutti säädösvalmisteluun.  Vertaileva selvitys esimerkiksi Pohjoismaiden välillä.

Taulukossa esitetyt kehittämissuositukset ovat laadultaan laajoja ja ne vaativat laajemman selvityksen, jonka vuoksi kyseiset asiat on huomioitu tässä opinnäytetyössä kehittämissuositusten muodossa. Kattavampi näkökulma vaikutuksista vaatisi resursseja enemmän selvityksen toteuttamiseen sekä vaatisi jokaisen eri prosessin osa-alueen huomioimisen laajemmasta näkökulmasta. Laajempi näkökulma poikkeusolojen vaikutuksista säädösvalmisteluun Suomessa voidaan saada esimerkiksi tekemällä selvitys, jossa kerätään näkemyksiä myös muilta ministeriöiltä, laintarkastuksesta, käännöstoimistolta sekä säädösten julkaisemisesta säädös-kokoelmassa hoitavalta Editalta. Koronapandemia on globaali tilanne, joka on vaatinut Suomen lisäksi toimenpiteitä myös muualla maailmassa. Työn kehittämisen näkökulmasta kansainvälinen näkökulma asiaan olisi mahdollista saada tutkimalla sitä, miten muualla maailmassa on pyritty ehkäisemään tartuntataudin leviämistä säädösmuutosten avulla. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi selvitystä siitä, miten Pohjoismaiden välillä poikkeusolot vaikuttivat kyseisten maiden säädösvalmisteluun ja kyseisten tehtävien parissa toimiviin henkilöihin.

Työn luotettavuudessa on hyvä huomioida myös se, että työssä kerrotaan nimenomaan koronapandemian myötä tulleista poikkeuksellisista olosuhteista. Poikkeusolot voivat muodostua myös esimerkiksi jonkin muun maailmalla tai Suomessa tapahtuvan ennakoimattoman katastrofin myötä, jonka vuoksi poikkeusolot eivät välttämättä näyttäytyä seuraavalla kerralla samalla tavalla. Koronapandemian myötä ilmi tulleista vaikutuksista säädösvalmisteluun voidaan kuitenkin ottaa oppia, joka käytännössä tarkoittaa esimerkiksi varautumista suunnitelmallisempaan eikä improvisoituun toimintaan.

## Lähteet

### Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, A. 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Husa, J. & Jyränki, A. 2021. Valtiosääntöoikeus: systemaattinen yleisesitys Suomen valtiosäännöstä. 2., uudistettu painos. Helsinki: Kauppakamari.

Husa, J. & Pohjolainen T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. 4., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Jyränki, A. & Husa, J. 2012. Valtiosääntöoikeus. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.

Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Keinänen, A. & Pajuoja, J. 2022. Miten tehdään hyvä laki? Helsinki: Tietosanoma.

Kiviniemi, K. 2018. Laadullinen tutkimus prosessina teoksessa Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. 5., uudistettu ja täydennetty painos. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Laakso, S. 2012. Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere: Tampereen yliopisto.

Niemivuo, M. 2020. Lainvalmistelu: oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Helsinki: Kauppakamari.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Vilkkä, H. 2021. Tutki ja kehitä. 5., päivitetty painos. Jyväskylä: PS-Kustannus.

### Virallislähteet

Hallituksen lainsäädäntöohjelma: Suunnitelma vaalikauden 2019-2023 keskeisistä lainsäädäntöhankkeista. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:1. VN. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162072/VN\\_2020\\_01.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162072/VN_2020_01.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 101/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 245/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 131/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 7/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta.

PeVL 35/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Valtiovarainministeriö 2002. Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.

#### Muut lähteet

Groop-Bondestam, J. 2010. Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa. Ohjeita ministeriöiden valmistelijoille. Selvityksiä ja ohjeita 12/2010. Oikeusministeriö. Viitattu 20.11.2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76211/omso\\_12\\_2010\\_ohjeet\\_96\\_s..pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76211/omso_12_2010_ohjeet_96_s..pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Hallituksen esityksen laatimisohteet: Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen 2020. Viitattu 6.10.2022. <http://helo.finlex.fi/>

Hallituksen esitysten laatimisohteet: Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen 2020. IX Rinnakkaistekstien laatiminen. Viitattu 7.11.2022. <http://helo.finlex.fi/ix-rinnakkaistekstin-laatiminen/rinnakkaistekstin-laatiminen/>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. Viitattu 22.10.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 3.6 Perustuslain välillinen muuttaminen eli ”rajattu poikkeus” perustuslaista. Viitattu 10.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/3-perustuslaki-lainvalmistelussa/3-6/>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 5.1 Ahvenanmaan itsehallinto. Viitattu 12.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/5-ahvenanmaan-huomi-oon-ottaminen-lainvalmistelussa/5-1/>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 5.2 Lainsäädäntövallan jako valtakunnan ja maakunnan kesken. Viitattu 13.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/5-ahvenanmaan-huomioon-ottaminen-lainvalmistelussa/5-2/>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 5.4 Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset laissa. Viitattu 13.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/5-ahvenanmaan-huomioon-ottaminen-lainvalmistelussa/5-4/>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.1 EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde. 6.1.1 EU-oikeuden velvoittavuus. Viitattu 19.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/6-euroopan-unionin-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/6-1/#jakso-6-1-1>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.3 EU-säädökset. 6.3.1 Johdettu oikeus. Viitattu 20.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/6-euroopan-unionin-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/6-3/#jakso-6-3-1>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.3 EU-säädökset. 6.3.2 Säädösten hierarkkisuus. Viitattu 20.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/6-euroopan-unionin-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/6-3/#jakso-6-3-2>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 6.3 EU-säädökset. 6.3.3 Sitovat säädökset. Viitattu 20.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/6-euroopan-unionin-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/6-3/#jakso-6-3-3>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 7.1 EU-oikeuden tehokas toteutuminen. Viitattu 20.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/7-euroopan-unionin-saadosten-taytantonpano/7-1/>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 13.2 Lain ja asetuksen ala. 13.2.2 Asetuksen ala. Viitattu 11.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/13-saadosten-lajit-ja-saadostaso/13-2/#jakso-13-2-2>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 13.3 Lainsäädäntövallan siirtäminen asetuksenantajalle. Viitattu 11.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/13-saadosten-lajit-ja-saadostaso/13-3/>

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet 2022. 13.4 Asetuksen antajat. 13.4.1 Tasavallan presidentti - valtioneuvosto - ministeriö. Viitattu 11.11.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/13-saadosten-lajit-ja-saadostaso/13-4/#jakso-13-4-1>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lain vahvistaminen. Viitattu 18.10.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/7-lain-vahvistaminen/#esittely>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lakien säätäminen. Viitattu 8.11.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Aloite. Viitattu 30.8.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/aloite/#esittely>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Eduskuntakäsittely. Viitattu 8.11.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/6-eduskuntakasittely/#esittely>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Esivalmistelu. Viitattu 31.8.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/1-esivalmistelu/#esittely>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Jatkovalmistelu. Viitattu 18.10.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/4-jatkovalmistelu/#esittely>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Lausunntoimenettely. Viitattu 11.10.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/3-lausuntomenettely/#esittely>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Valmisteluelin. Viitattu 2.10.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/2b-perusvalmistelu-valmisteluelin/#esittely>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Perusvalmistelu - Virkatyö. Viitattu 1.10.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/2a-perusvalmistelu-virkatyo/#esittely>

Lainvalmistelun prosessiopas 2022. Täytäntöönpano ja seuranta. Viitattu 18.10.2022. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/taytantonpano/#esittely>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2022. Muistio 23.2.2022. Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen osittaisesta kumoamisesta.

Oikeusministeriö 2022. Esikunta. Viitattu 21.10.2022. <https://oikeusministerio.fi/esikunta>

Ulkoministeriö 2022. Ahvenanmaan erityisasema. Viitattu 22.10.2022. <https://um.fi/ahvenanmaan-erityisasema>

Valtioneuvosto 2020. Valmiuslain käyttöönottoasetukset eduskunnalle. Viitattu 2.12.2022. <https://valtioneuvosto.fi/-//10616/valmiuslain-kayttoonottoasetus-eduskunnalle>

Valtioneuvosto 2022a. Poikkeusolot. Viitattu 15.12.2022. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta/poikkeusolot>

Valtioneuvosto 2022b. Hallitusohjelmat vuodesta 1917. Viitattu 21.9.2022. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>

Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017. Hallituksen julkaisusarja 1/2017. VNK. Viitattu 28.9.2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan\\_opas\\_250117.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan_opas_250117.pdf)

Valtioneuvoston kanslia 2022a. Lainsäädännön arviointineuvosto. Viitattu 21.10.2022. <https://vnk.fi/arviointineuvosto>

Valtioneuvoston kanslia 2022b. Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5. Viitattu 3.12.2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163899/VNK\\_2022\\_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163899/VNK_2022_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Valtiovarainministeriö 2022. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Viitattu 21.10.2022. <https://vm.fi/kuntatalouden-ja-hallinnon-neuvottelukunta>

Oikeusministeriö 2007. Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet 2007. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:06. Viitattu 8.10.2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmisteluprosessissa 2016. 1.7 Kirjalliset lausunnot. Viitattu 7.11.2022. <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-7-kirjalliset-lausunnot>

Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmisteluprosessissa 2016. 1.9 Lausuntoaika. Viitattu 7.11.2022. <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-9-lausuntoaika>

Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.1 Kuuleminen esi- ja perusvalmistelussa. Viitattu 31.10.2022. <http://kuulemisopas.finlex.fi/2-kuuleminen-lainvalmisteluprosessissa/2-2-esi-ja-perusvalmistelu/#jakso-2-1-kuuleminen-esi-ja-perusvalmistelussa>

Säädosvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädosvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 2.2.3 Sidosryhmien kartoittaminen. Viitattu 31.10.2022. <http://kuulemisopas.finlex.fi/2-kuuleminen-lainvalmisteluprosessissa/2-2-esi-ja-perusvalmistelu/#jakso-2-2-3-sidosryhmien-kartoittaminen>

Säädösvalmistelun kuulemisopas: Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa 2016. 2.2 Esi- ja perusvalmistelu. 3.2 Yhdessä työskentely. 3.2.1 Monijäseniset valmisteluelimet. Viitattu 31.10.2022. <http://kuulemisopas.finlex.fi/3-menetelmat/3-2-yhdessa-tyoskentely/#jakso-3-2-1-monijaseniset-valmisteluelimet>

## Kuviot

Kuvio 1: Normihierarkia.....	14
Kuvio 2: Lainvalmisteluprosessin eri vaiheet .....	24
Kuvio 3: Esivalmistelun vaiheet.....	26
Kuvio 4: Perusvalmistelun prosessi - virkatyö .....	31
Kuvio 5: Perusvalmistelun prosessi - valmisteluelin .....	36
Kuvio 6: Lausuntomenettelyn vaiheet .....	39
Kuvio 7: Valtioneuvoston päätöksenteon vaiheet .....	45
Kuvio 8: Lain vahvistaminen .....	50

## Taulukot

Taulukko 1: Työn kuormittavuus .....	57
Taulukko 2: Poikkeusolojen aiheuttamat muutokset säädösvalmisteluprosessiin .....	59
Taulukko 3: Poikkeusoloihin varautuminen .....	65
Taulukko 4: Muita huomioita poikkeusoloista .....	67
Taulukko 5: Kehittämisehdotukset haastattelujen näkökulmasta poikkeusoloihin.....	73
Taulukko 6: Kehittämisehdotukset poikkeusolojen vaikutuksista säädösvalmisteluun laajemmasta näkökulmasta .....	75