Veli-Pekka Viljanen

HE 137/2025 vp laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 2.12.2025

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijoille esittämässä lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan lausunnossa huomioon, että lakiehdotus on perustuslakivaliokunnassa käsiteltävänä mietintöasiana. Tämän vuoksi olen omassa lausunnossani kiinnittänyt huomiota muihinkin kuin puhtaasti valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin.

Valtioneuvostosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevat perussäännökset (26 a §). Sääntelyn tarkoituksena olisi ”vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä” (HE, s. 21). Hallituksen esityksen perusteluissa esitetään arvio, jonka mukaan säätäminen arviointineuvostosta lain tasolla vahvistaisi lainvalmistelun kehittämistä ja puuttumista sen laadussa havaittuihin puutteisiin. Säätämällä neuvostosta asetuksen sijaan lailla vahvistettaisiin neuvoston asemaa ja toiminnan jatkuvuutta hallituskausien yli (HE, s. 28).

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin liittyy julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää lailla.

Lainsäädännön arviointineuvosto toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä neuvoa-antavana toimielimenä, jonka toimivaltaan ei kuulu julkisen vallan käyttöä. Siten perustuslaista ei asetu vaatimusta siitä, että arviointineuvostosta tulisi säätää eduskuntalailla, vaan nykyinen asetustasoinen sääntely on perustuslain näkökulmasta riittävää. Perustuslain 119 §:n 2 momentista ei kuitenkaan seuraa oikeudellista estettä säätää arviointineuvostosta lailla.

Pidän kuitenkin ongelmallisena sitä, että lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva lain-tasoinen säännös ehdotetaan otettavaksi valtioneuvostosta annettuun lakiin. Valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) säädetään nykyisin valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaosta, asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa sekä valtioneuvoston

päätöksentekojärjestyksestä. Oikeussystemaattisesti lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva säännös ei millään muotoa kuulu valtioneuvostosta annetun lain tarkoittaman sääntelyn piiriin. Lainsäädännön arviointineuvoston ainoa kytkentä valtioneuvostoon on sen hallinnollinen sijainti valtioneuvoston kanslian yhteydessä. Tämä seikka ei riitä perustelemaan sitä, miksi lainsäädännön arviointineuvostosta kaikista eri ministeriöiden yhteydessä toimivasta erillisyksiköistä ainoana otettaisiin nimenomaiset säännökset valtioneuvostosta annettuun lakiin. Erityisen ongelmalliseksi sääntelyn sijoittaminen valtioneuvostoa koskevan sääntelyn yhteyteen tekee lainsäädännön arviointineuvoston luonne (myös valtioneuvostosta) ”itsenäisenä ja riippumattomana” toimielimenä (ks. 26 a §:n 1 momentin 1. virke).

Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan valmistelun yhteydessä, että sääntelyn ”mahdolliseksi sijoituspaikaksi” on ”tunnistettu valtioneuvostolaki”. Sääntelyn ottamisesta osaksi tätä lakia puoltaisi perustelujen mukaan ”sen asiallinen yhteys valtioneuvostolain muuhun sääntelykokonaisuuteen” (HE, s. 29). Minun on vaikea hahmottaa lainsäädännön arviointineuvostoa koskevan perussäännöksen asiallista yhteyttä muuhun valtioneuvostolain sääntelykokonaisuuteen. Kuten edellä olen kuvannut, ehdotettu säännös sopii oikeussystemaattisesti erittäin huonosti valtioneuvostolakiin, koska siltä puuttuu käytännössä kokonaan asiayhteys muuhun valtioneuvostolain sääntelyyn.

Erillistä lakia lainsäädännön arviointineuvostosta ei perusteluissa pidetä tarkoituksenmukaisena, koska säännösten määrä jää vähäiseksi ja erillisestä laista muodostuisi varsin suppea (HE, s. 29). En pidä hallituksen esityksen perusteluja tältä osin vakuuttavina. Erillislakia puoltaisi juuri lainsäädännön arviointineuvoston ”riippumaton ja itsenäinen luonne”, joka on ehdotettu nimenomaan kirjattavaksi lakiehdotuksen 26 a §:ään ja joka itse asiassa tekee ongelmalliseksi säännöksen sijoittamisen osaksi valtioneuvostosta annettua lakia.

En pidä myöskään vakuuttavina hallituksen esityksen arvioita, jonka mukaan säätäminen arviointineuvostosta lain tasolla vahvistaisi lainvalmistelun kehittämistä ja puuttumista sen laadussa havaittuihin puutteisiin (HE, s. 28). Lailla säätämisellä ei ole oman arvioni mukaan itsessään arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä vahvistavaa merkitystä (vrt. HE, s. 21). Ajatus, että toimielimen merkitys vahvistuisi pelkästään sääntelyn normihierarkkisen korottamisen johdosta valtioneuvoston asetuksen tasolta lain tasolle, on ongelmallinen.

Lainsäädännön arviointineuvoston asema ja merkitys määräytyvät olennaisesti neuvoston tehtävien ja sen toiminnan johdosta saaman arvostuksen välityksellä, ei sen mukaan, onko kyseisestä toimielimestä säädetty lailla vai valtioneuvoston asetuksella. En ylipäätään ole myöskään vakuuttunut siitä, tulisiko lainvalmistelun oikeudellista sääntelyä merkittävästi lisätä nykyiseen verrattuna, mitä kehitystä hallituksen esitys tietyssä mielessä ilmentää. Tältä osin näen yleisenä vaarana lainvalmistelun liiallisen oikeudellistamisen. Demokraattisessa järjestelmässä on olennaisen tärkeää, että lainvalmistelussa keskeisenä elementtinä säilyy lakiehdotusten rooli eduskunnan luottamuksen varassa toimivan hallituksen poliittisten tavoitteiden toteuttamisen välineenä. Pidän esimerkiksi huolestuttavana hallituksen esityksestä ilmenevää pohdintaa, jonka mukaan lakiehdotusten vaikutusarviointien arviointiin keskittyvälle lainsäädännön arviointineuvostolle harkittaisiin annettavaksi toimivaltuuksia puuttua jopa säädösehdotusten etenemiseen (HE, s. 17-18). Tämä merkitsisi olennaista puuttumista valtioneuvoston perustuslaissa säädettyyn toimivaltaan saattaa lain säätäminen eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä (PL 39 § 1 mom. ja 70 §).

Edellä olevin perustein katson, että lakiehdotuksesta tulisi poistaa ehdotettu 26 a §:n säännös lainsäädännön arviointineuvostosta, erityisesti sen vuoksi, että sääntely ei oikeussystemaattisesti sovi valtioneuvostolakiin. Kun perustuslakivaliokunta toimii asiassa mietintövaliokuntana, olen pitänyt tärkeänä tuoda esiin myös tämän näkökulman hallituksen esityksen arviointiin.

Jos lainsäädännön arviointineuvostosta ylipäätään pidetään tarpeellisena säätää eduskuntalain tasolla, näen parhaaksi vaihtoehdoksi erillisen lainsäädännön arviointineuvostoa koskevan lain säätämisen. Tällaiseen lakiin voitaisiin ehdotetun 26 a §:n säännöksen lisäksi sijoittaa vaikkapa liitteenä olevan lainsäädännön arviointineuvostoa koskevan asetusluonnoksen 1 §:n säännös arviointineuvoston tehtävistä ja 2 §:n 2 momentin säännökset neuvoston kokoonpanosta. Tällainen muutos hallituksen esitykseen on mielestäni mahdollista toteuttaa eduskuntakäsittelyn aikana eduskunnan itsensä toimesta. Suhtaudun kuinkin varauksellisesti ylipäätään siihen, että jostakin toimielimestä, josta ei ole tarpeen säätää laissa, kuitenkin näin tehdään, mutta ainoastaan jonkinlaisena symbolisena osoituksena toimielimen tärkeästä merkityksestä.

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan otettavaksi myös säännökset hallituksen arkistosta (26 b – 26 c §) ja tehtävään määräämisestä ministeriöissä (26 d §). Näiltä osin minulla ei ole sisällöllistä huomauttamista hallituksen esitykseen.