



KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut 18.9.–23.11.2023 välisenä aikana seuraavat kantelut: OKV/1661/10/2023, OKV/1772/10/2023, OKV/1779/10/2023, OKV/1782/10/2023, OKV/1787/10/2023, OKV/1788/10/2023, OKV/1805/10/2023, OKV/2282/10/2023, OKV/2325/10/2023.

Kanteluissa arvostellaan erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvien hallituksen esitysluonnosten poikkeuksellisen lyhyitä lausuntoaikoja syksyllä 2023. Kanteluissa katsotaan muun muassa, että lyhyet lausuntoajat eivät mahdollista osallistavan demokratian periaatteen toteutumista ja asiantuntijoiden, järjestöjen ja sidosryhmien oikeutta huolelliseen lausunnon antamiseen, ja tämä vaarantaa huolellisen ja laadukkaan lainvalmistelun ja heikentää kansalaisten luottamusta demokraattiseen prosessiin. Kanteluissa todetaan, että säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Kanteluissa kysytään muun muassa, ovatko budjettilakien valmisteluajataulu ja hallituksen nimittämisajankohta riittäviä perusteita rajoittaa osallistavan hallinnon toteutumista ja jättää noudattamatta kuulemista ja hyvää lainvalmistelua koskevia ohjeita.

Lisäksi kanteluissa arvostellaan hallituksen esityksiin sisältyviä vaikutusarvioita. Kanteluissa todetaan muun muassa, että hallituksen toimien vaikutuksia perusoikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen ei ole arvioitu riittävästi lainvalmistelussa.

Kanteluissa on yksilöity seuraavat sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat hallituksen esitykset:

- [Lausuntopyyntö](#) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta. Lausuntoaika 15.9.–24.9.2023 (STM). Lakiehdotus annettiin eduskunnalle numerolla [HE 75/2023 vp](#).
- [Lausuntopyyntö](#) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta. Lausuntoaika 6.9.–18.9.2023 (STM). Lakiehdotus annettiin eduskunnalle numerolla [HE 60/2023 vp](#).
- [Lausuntopyyntö](#) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. Lausuntoaika 8.9.–20.9.2023 (STM). Lakiehdotus annettiin eduskunnalle numerolla [HE 74/2023 vp](#).
- [Lausuntopyyntö](#) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta. Lausuntoaika 4.9.–15.9.2023 (STM). Lakiehdotus annettiin eduskunnalle numerolla [HE 73/2023 vp](#).
- [Lausuntopyyntö](#) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta. Lausuntoaika 29.8.–18.9.2023 (VM). Lakiehdotus annettiin eduskunnalle numerolla [HE 39/2023 vp](#).
- [Lausuntopyyntö](#) luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta. Lausuntoaika 29.8.–18.9.2023 (STM). Lakiehdotus annettiin eduskunnalle numerolla [HE 58/2023 vp](#).

SELVITYS

Oikeuskansleri on 26.9.2023 pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä valtiovarainministeriöltä selvitykset hallituksen esitysten valmistelusta ja seurannasta. Selvitykset ovat tämän vastauksen liitteenä.

Oikeuskansleri on 11.1.2024 varannut sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasoselle ja työministeri Arto Satoselle mahdollisuuden lausua asiassa. Ministereiden yhteinen lausuma on niin ikään tämän vastauksen liitteenä.

RATKAISU

1. Sääntely

Asiakokonaisuutta on tarkasteltava seuraavien perustuslain perusoikeuksia turvaavien säännösten valossa: PL 14 §:ssä turvattu osallistumisoikeus, PL 19 §:ssä turvattu oikeus sosiaaliturvaan sekä PL 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi merkityksellisiä ovat PL 2 § kansanvallan periaatteesta sekä PL 83 § valtion talousarviosta, erityisesti jälkimmäisen 2 momentti, jonka mukaan hallituksen esitys

valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset annetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta on useissa ratkaisuihissaan painottanut hyvää lainvalmistelutapaa. Nyt käsiteltävien hallituksen esitysten kohdalla valiokunta kiinnitti jälleen valtioneuvoston huomiota riittävään kuulemisaikaan ([PeVL 11/2023 vp](#), [PeVL 15/2023 vp](#), [PeVL 16/2023 vp](#)).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. [PeVL 32/2014 vp](#)). Valiokunta on myös katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. [PeVL 60/2014 vp](#)). Valiokunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ([PeVL 19/2016 vp](#), [PeVM 3/2016](#), [PeVL 11/2023 vp](#), [PeVL 14/2023 vp](#), [PeVL 15/2023 vp](#), [PeVL 16/2023 vp](#)). Valiokunta on myös todennut, että hallitusohjelman kirjaukset eivät riitä lakiesitysten perusteluiksi (ks. esim. [PeVL 60/2014 vp](#) ja [PeVL 19/2016 vp](#)).

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston virkatoimen laillisuutta. Osana tätä tehtävää oikeuskansleri valvoo lainvalmistelun laatua. Oikeuskansleri on muun muassa painottanut, että säädösvalmistelutyötä varten ministeriöissä tulee olla sisäiset menettelytavat, joilla varmistetaan säädösehdotusten valmistelu valtiosäännön, EU-oikeuden ja hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti (oikeuskanslerin kirje ministeriöille 24.3.2022 [OKV/702/24/2022](#)).

Oikeuskansleri on katsonut, että ministeriöllä on harkintavaltaa kuulemisen toteuttamisessa, mutta perustuslaissa turvatut osallistumisoikeudet tulee ottaa harkinnassa huomioon (oikeuskanslerin vastaus [OKV/2232/10/2022](#) ym.). Oikeuskansleri on myös aiemmin linjannut, että osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulujen vuoksi (ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisu [OKV/178/1/2017](#)). Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin ja kuulemisen tärkeyteen myös muissa ratkaisuihissaan (oikeuskanslerin ratkaisu [OKV/2766/70/2020](#) ja [OKV/2104/70/2021](#)).

Lakiehdotusten valmisteluvaiheessa oikeuskansleri lausui toimeentuloturva (oikeuskanslerin lausunto [OKV/1654/21/2023](#)), kansaneläkeindeksiä ja elinkustannusindeksiä (oikeuskanslerin lausunto [OKV/1769/23/2023](#)) sekä asumistukea (oikeuskanslerin lausunto [OKV/1739/21/2023](#)) koskevista hallituksen esityksen luonnoksista. Lausunnoissaan oikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa lausuntoaikojen lyhyteen ja kokonaisarvioinnin puutteisiin.

Lausuntokierroksen jälkeen oikeuskansleri otti ennakkotarkastukseen ehdotukset asumistukeen (OKV/1745/23/2023), työttömyysturvaan (OKV/1744/23/2023) sekä toimeentuloturvaan (OKV/1743/23/2023) tehtäviin muutoksiin. Erityisesti hallituksen esityksissä laeiksi työttömyysturvalain sekä asumistuesta annetun lain muuttamisesta oli vielä tässä vaiheessa merkittäviä puutteita, joihin oikeuskansleri kiinnitti huomiota.

2. Arviointi

Lyhyt lausuntoaika

Tarkasteltavien hallituksen esitysten luonnoksista pyydetyille lausunnoille varattu määräaika oli poikkeuksellisen lyhyt, eikä noudattanut hallituksen esityksen laatimisohjeita, joiden merkitystä perustuslakivaliokuntakin on korostanut. Se, missä määrin lausuntopalaute pystyttiin ottamaan huomioon hallituksen esityksiä valmisteltaessa, jäi hallituksen esityksissä jossakin määrin epäselväksi. Kaikissa hallituksen esityksissä ei selostettu erityisen perinpohjaisesti lausuntopalautteiden sisältöä taikka sitä, mihin toimenpiteisiin palaute johti. Kiinnitän valtioneuvoston (hallituksen) ja ministeriöiden huomiota siihen, että lausuntomenettelyn tulisi taata tosiasialliset mahdollisuudet hallituksen esityksistä käytävään keskusteluun.

Valtiovarainministeriön valmisteleman kiinteistöverolain muutosta koskevan hallituksen esityksen ([HE 39/2023](#)) kohdalla lausuntoaika oli 20 päivää. Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että syy tavanomaista lyhyempään lausuntoaikaan oli hallituksen ensimmäisen toimintavuoden talousarviovalmistelun asettamat aikataulurajoitteet. Kiinteistöveron korotusta koskeva esitys oli kuitenkin sisällöltään ja laajuudeltaan melko suppea. Katson, että sen keskeinen sisältö oli helposti omaksuttavissa ja sen vaikutukset kiinteistönomistajille olivat selvitettävissä yksinkertaisesti vertaamalla veroprosenttia Verohallinnon lähettämältä kiinteistöveroselvitykseltä ilmenevään veroprosenttiin. Myös kuntien oli vaivatonta selvittää ehdotetun muutoksen vaikutukset kiinteistöverokertymäänsä. Siten lyhyt lausuntoaika ei tässä tapauksessa johtanut vakavaan PL 14 §:ssä suojattuun osallistumisoikeuden vaarantumiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemien sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölakien lausuntoaika vaihteli joistakin arkipäivistä muutamiin viikkoihin. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksessään, että lausuntoaika oli tavanomaista lyhyempi johtuen budjettilakien valmisteluajataulusta. Lausuntoajoissa otettiin huomioon muut lainvalmisteluprosessin vaiheet, kuten kääntäminen, laintarkastus ja mahdollinen lainsäädännön arviointineuvoston käsittely, joille oli varattava aikaa lausuntokierroksen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa myös, että esitysten valmisteluajataulu ja siitä johtuvat lausuntoajat perustuivat budjettilakien valmisteluajatauluun ja hallituksen tekemiin poliittisiin päätöksiin.

Selvityksessään sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaaliturvamenoihin kohdennettavien säästöjen osalta hallitusohjelma on etupainotteinen ja sosiaaliturvaa koskevien säästölakiesitysten valmistelu on hallitusohjelmassa aikataulutettu hallituskauden alkuun. Hallituksella olisi vaihtoehtona antaa säästölakiesityksiä myös myöhemmin lisätalousarvioesityksen antamisen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriössä tehtiin hallitusohjelmaan sisältyvien työttömyysturvaa koskevien lainsäädännön muutosten valmistelun vaiheistuksesta virkaesitys ministereille. Virkaesityksen mukaan työttömyysturvan muutokset olisi vaiheistettu siten, että muutosten valmisteluun olisi ollut käytettävissä enemmän aikaa. Poliittisesti kuitenkin linjattiin tätä nopeammasta valmisteluajataulusta, jonka mukaan työttömyysturvaa koskeva hallituksen esitys ja ehdotettujen muutosten voimaantuloa koskeva ehdotus valmisteltiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö kertoo selvityksessään, että ministeriöissä on virkamiestasolla vaikeaa vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon siten, että lainsäädäntösuunnitelmien laajuus olisi suhteessa käytettävissä oleviin valmisteluresursseihin ja eri valmisteluvaiheisiin kuluvaan aikaan. Sosiaali- ja terveysministeriössä yritettiin nykyisen hallituksen aloittaessa vaikuttaa esimerkiksi siten, että ministereiden ja heidän esikuntiensa kanssa käytiin keskustelu, jossa selostettiin lainvalmisteluprosessin eri vaiheiden merkitystä ja niiden vaatimaa aikaa, ja pyrittiin korostamaan sitä, että laadukasta ja demokraattisen järjestelmän edellyttämällä tavalla valmisteltua lainsäädäntöä ei voida tehdä kovin lyhyessä ajassa. Hallitusohjelmassa määritellyt hallituskauden ensimmäisen syksyn aikataulut olivat kuitenkin kireitä.

Selvityksessään sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että säädösvalmistelun kuulemisopissa suositeltuja määräaikoja lyhyemmät lausuntoajat ovat ongelmallisia kuulemisen tavoitteiden saavuttamisen, hyvän lainvalmistelutavan ja osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta. Esitysten tiukasta valmisteluajataulusta huolimatta esityksistä kyettiin kuitenkin järjestämään lausuntokierrokset, jotka kohdistuivat laajasti eri sidosryhmiin. Lausuntoja saatiin runsaasti sidosryhmiltä sekä muilta kansalaisjärjestöiltä ja yksityisiltä kansalaisilta. Lyhyen lausuntoaajan vaarana kuitenkin oli, että lausunnonantajat eivät ehtineet kuulla tarvittavia tahoja lausunnon laatimiseen ja pohtia lausunnon sisältöä riittävästi.

Sosiaaliturvaministeri Laasonen ja työministeri Satonen toteavat lausumassaan, että hallituksen esitysten aikataulua, mittakaavaa ja sisältöä ohjasi hallitusohjelma. Syyt lyhyille lausuntoaajoille olivat eduskunnan budjettilakien aikataulu ja hallituksen ohjelmaan kirjattu julkisen talouden säästöjen toimeenpano. Budjettilakien valmistelu käynnistyi niin pian kuin mahdollista, mutta haasteita toivat muun muassa virkakunnan vuosilomat. Sosiaaliturvaministerin ja työministerin lausumassa todetaan myös, että kaikki hallituksen esitykset perustuivat hallitusohjelmaan ja siten niiden keskeisimpään sisältöön on ollut mahdollista perehtyä ja ottaa kantaa jo hallitusohjelman julkaisusta lähtien.

Kokonaisuutena arvioiden katson, että sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölakien esitysluonnosten lyhyelle lausuntoajalle ei ole esitetty painavia perusteluja. Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja henkilöillä olla riittävä aika lausua asiasta. En näe riittävänä sitä, että kiireellistä lainvalmistelua ja lausuntomenettelyn puutteita perustellaan hallitusohjelman kirjauksilla taikka budjettilakien aikataululla. PL 14 §:ssä turvattua osallistumisoikeutta ei myöskään riitä toteuttamaan se, että hallitusohjelma on julkinen. Ohjelmaa toteuttavien hallituksen esitysten yksityiskohdista käytävään keskusteluun on varattava aikaa.

Budjettilakien aikataulun osalta on kiinnitettävä huomiota myös PL 83 §:än 2 momenttiin, joka velvoittaa hallituksen antamaan esityksensä valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi. Budjettilait, kuten muutkin lait, on huolellisesti ja osallistumisoikeuksia kunnioittaen valmisteltava samalla turvaten eduskunnalle riittävä käsittelyaikataulu.

Hallitusohjelma on poliittinen dokumentti (ks. myös oikeuskanslerin kannanotto [OKV/1227/90/2023](#)) ja edustaa eduskunnan enemmistön muodostavien eduskuntaryhmien poliittista sitoutumista. Se on siten merkittävä kansanvallan toteutumisen kannalta ja ilmentää eduskunnan enemmistön hyväksymää ja luottamusta nauttivaa poliittista ohjelmaa (PL 62 §). Hallitusohjelmaa valmisteltaessa on yleensä eri laajuudessa kuultu eri tahoja. Tämä kuuleminen ei kuitenkaan korvaa, eikä hallitusohjelman demokraattinen legitimitetti oikeuta korvaamaan, osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, mikä on mahdollista vain silloin, jos säädösvalmistelussa varmistetaan riittävän pitkät kuulemisajat.

Sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölaeilla on yhtymäkohtia perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueille. Tämän tyyppinen lainsäädäntö tulisi valmistella erityisen huolellisesti ja erityisen avoimesti ja kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuudet takaavassa menettelyssä. Kiinnitän valtioneuvoston (hallituksen) ja ministeriöiden huomiota siihen, ettei poliittisilla päätöksillä voida rajoittaa PL 14 §:ssä säädettyä osallistumisoikeutta. Pidän tärkeänä myös sitä, että henkilöstöresurssien riittävyyteen lainvalmistelussa kiinnitetään jatkossa huomiota myös vaalivuosina.

Eduskuntavaalien jälkeen muodostettavan uuden hallituksen toimintatapoja olisi tarpeen kehittää siten, että vaalien jälkeinen uusi hallitus voisi toimia ohjelmansa mukaisesti, mutta samalla voitaisiin pitää kiinni hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksista sekä laajoista mahdollisuuksista vaikuttaa hallituksen esitysten sisältöön.

Eduskuntavaalien aikataulua määriteltäessä olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, että budjettilakien valmistelu olisi jatkossa mahdollista hyvää lainsäädäntötapaa noudattaen. Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön selvitysten perusteella käy ilmi, että vaalien sijoittuminen huhtikuulle aiheutti ongelmia. Myös sosiaaliturvaministerin ja työministerin lausumassa

viitataan tähän. Vaalilainsäädännössä vaalien ajankohtaa on punnittu useista eri näkökohdista. Nykyiseen ratkaisuun järjestää eduskuntavaalit huhtikuussa päädyttiin muun muassa siksi, että sää olisi alkukevättä otollisempi vaalikampanjointia ja erityisesti ulkona järjestettäviä vaalitilaisuuksia varten. Toisaalta nykyistä vaalilakia säädettäessä tunnistettiin, että eduskuntavaalien vaalipäivän siirtyminen huhtikuuhun johtaisi siihen, että vaalivuonna valtiontalouden kehysten ja talousarvioesityksen valmisteluprosessi muuttuisi aikataulultaan aikaisempaa selkeästi kiireämmäksi (ks. [HE 8/2010 vp](#), [PeVM 2/2010 vp](#)). Nyt tarkasteltavien hallituksen esitysten valossa on ilmeistä, että vaalivuosina syntyy vakavia aikatauluongelmia. Jatkossa vaalien ajankohtaa olisi tarpeen arvioida siitä näkökulmasta, että varmistetaan vaalien tuloksen vaikutus lainsäädäntöön ja yhteiskuntapolitiikan sisältöön, millä on merkitystä demokratian ja demokraattisen legitimitetin kannalta, samalla kuitenkin lainsäädännön laatu varmistaen.

Vaikutusten arviointi

Sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölait valmisteltiin poikkeuksellisen kiireellisesti, mikä näkyy puutteina vaikutusten arvioinnissa. Vaikutusten arviointi on ollut vaihtelevaa sekä tosiasiallisten vaikutusten että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta. Nämä puutteet kietoutuvat yhteen.

Sosiaaliturvaministerin ja työministerin lausumassa todetaan, että hallituksen esitykset sisältävät vaikutusten arviointia. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelivat yhteisvaikutusten arvioinnin vuoden 2024 talousarviota koskien. Vaikutusten arvioinnissa on nähdäkseni silti ollut puutteita. Kuten perustuslakivaliokunta totesi, seuraaville vuosille kaautuvia vaikutuksia ei arvioitu kovin perusteellisesti. Valiokunta piti ongelmallisena muun muassa indeksijäädytystä koskevan lain kohdalla, ettei hallituksen esitykseen muistioineen sisällynyt nimenomaista tarkastelua perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksista ([PeVL 15/2023 vp](#)).

On huomattava, että sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölakien valmistelu on ollut lainsäädännön arviointineuvoston arvioitavana. Sen 12.10.2023 antamien lausuntojen mukaan hallitusten esityksiä valmisteltaessa aikataulu on ollut liian kireä, eikä yhteisvaikutuksia ole arvioitu riittävän kattavasti. Voidaan pitää myös varsin huolestuttavana sitä, että lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja on pyydetty niin myöhään, että hallituksen esityksiä ehdittiin antaa jo ennen lausuntojen saapumista (ks. esim. [VN/28072/2023-VNK-2](#), [VN/28068/2023-VNK-2](#)).

Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan, että se on tukenut sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelua vaikutustenarvioinnin osalta. Tältäkin osin lakien ja talousarvioesityksen valmisteluajataulusta koitui vaikeuksia. Ministeriö kiinnittää huomiota oman analyysikapasiteettinsa kehittämiseen, vaikutusarvioiden laatimisen hallinnan vahvistamiseen sekä ennakkointikykyyn. Vaikutustenarviointia ja tähän liittyvää osaamista tulisi edistää jo ennakolta, ennen kuin esitysten antamisesta on lopullinen tieto. Valtiovarainministeriö toteaa, ettei sillä ole mahdollisuutta

toimia muiden ministeriöiden vastuulla olevien lakihankkeiden keskeisenä arviointikapasiteettina.

Näistä sinänsä ymmärrettävistä ongelmista huolimatta yhteisvaikutusten arviointi ei vastannut perustuslakivaliokunnan käytännön asettamia vaatimuksia. Tähän kiinnitettiin huomiota myös oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa (ks. viitteet yllä).

Lakien vaikutusarviot ovat hallituksen esityksissä melko ylimalkaisia. Esimerkiksi toimeentulotukea koskevassa hallituksen esityksessä [HE 58/2023 vp](#) ei juuri eritellä vaikutusten kohdentumista eri ryhmiin, kuten työttömiin, lapsiperheisiin, yksinhuoltajiin, vammaisiin tai maahanmuuttajiin. Erityisen vakavana puutteena voidaan pitää sitä, ettei hallituksen esitysten vaikutusarvioissa otettu huomioon kaikkien hallituksen esittämien sosiaalietuuksien leikkausten kokonaisvaikutusta siitäkään huolimatta, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään toistuvasti edellyttänyt toisiinsa liittyvien etuusleikkausten kokonaisvaikutusten arviointia. Esimerkiksi hallituksen esittämät työttömyysturvan ja asumistuen leikkaukset sekä toimeentulolain muutos kohdistunevat suurelta osin samoihin henkilöihin.

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyy vaatimus siitä, että rajoitukset ovat hyväksyttäviä. Perusoikeuden ydinalueelle meneviä rajoituksia ei voida tehdä. Rajoitusten tulee myös olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuksia rajoitettaessa on otettava huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Jos lakien vaikutusarviointia ei tehdä huolellisesti, on vaikeaa arvioida näiden rajoitusedellytysten täyttymistä.

Kiinnitän sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön huomiota siihen, että hallinnon työtapojen kehittämiseen ryhdytään siten, että ministeriöillä olisi jatkossa valmiuksia tehdä huolellisia vaikutusarvioita ajoissa. Erityisen tärkeää olisi kehittää tapoja arvioida eri toimien yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden arviointi

Sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölakeja koskevien hallituksen esitysten vaikutusarvioissa on nähdäkseni puutteita myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden osalta. Vaikka esityksissä on selostettu pääosin Suomea sitovat aiheen kannalta merkitykselliset ihmisoikeusinstrumentit, jää kuitenkin osittain epäselväksi, missä määrin hallituksen esityksissä ehdotetut toimet vastaavat kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamia vaatimuksia.

Hallituksen esityksissä on viitattu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimien Suomea koskeviin kannanottoihin. Niistä merkittävimpinä voidaan pitää YK:n TSS-komitean 5.3.2021 hyväksyttyjä loppupäätelmiä ([E/C.12/FIN/CO/7](#)) sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevaa ratkaisua 15.2.2023 ([Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry](#)

[vastaan Suomi](#)). Hallituksen esityksissä ei kuitenkaan arvioida erityisen huolellisesti sitä, missä määrin ehdotetut toimenpiteet ovat sopusoinnussa näiden Suomea koskevien ratkaisujen kanssa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Totean kokoavasti, että kanteluissa yksilöityjä hallituksen esityksiä annettaessa PL 14 §:stä johtuvat vähimmäisvaatimukset säädösvalmistelulle eivät ole täyttyneet. Hallituksen esitysten valmistelussa ei ole annettu riittävästi aikaa kuulemiseen. Kiinnitän valtioneuvoston (hallituksen) ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa huolehditaan riittävästä kuulemisajoista.

Lisäksi sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölakien kohdalla hallituksen esityksissä ehdotettujen toimien kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu riittävän kattavasti. Esitysten valmistelussa ei ole myöskään arvioitu tarpeeksi ehdotettujen toimien vaikutuksia kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Valmistelussa ei näin ollen ole noudatettu hyvää lainvalmistelutapaa. Kiinnitän valtioneuvoston (hallituksen) ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa tehdään huolelliset kokonaisvaikutusten arviot erityisesti perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta.

Katson, että oikeusministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin vaalilainsäädännön tarkistamiseen sekä lainvalmistelun kuulemisohjeiden kehittämiseen. Pyydän oikeusministeriötä toimittamaan selvityksensä niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt, viimeistään 31.1.2025.

Tämä ratkaisu lähetetään erityisesti yhteisvaikutusten arvioinnin kehittämisen ja budjettilakeihin liittyvän kuulemisen osalta tiedoksi ja toimenpiteitä varten kaikille ministeriöille otettavaksi huomioon lainvalmistelun kehittämisessä.

Tämä ratkaisu lähetetään pääministerille ja kaikille ministereille sekä valtioneuvoston kansliaan tiedoksi, jotta hyvään lainvalmistelutapaan kiinnitettäisiin jatkossa enemmän huomiota.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo