



Ympäristöministeriön erityisasiantuntijan menettely esittelijänä lain vahvistamisen yhteydessä

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvoston yleisistunnossa 24.4.2025 ja tasavallan presidentin esittelyssä 25.4.2025 esittelyä varten jaettiin päätöksentekojärjestelmään ympäristöministeriöstä esittelylistat, joiden liitteenä oli vahvistettavaksi esitettävä laki jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Esittelylistojen ennakollisessa tarkastuksessa oikeuskanslerinvirastossa ilmeni, että asian esittelijä, erityisasiantuntija oli poistanut eduskunnan hyväksymästä laista ilmeisesti virheellisenä tai tarpeettomana pitämänsä voimaantulosäännöksen ja esittelylistan liitteenä oleva laki poikesi näin ollen eduskunnan vastaukseen ([EV 9/2025 vp](#)) sisältyvästä hyväksytystä laista. Asian tultua ilmi esittelylista poistettiin valtioneuvoston yleisistunnosta ja tasavallan presidentin esittelystä. Apulaisoikeuskansleri otti esittelijän menettelyn tutkittavaksi omana aloitteenaan.

Ympäristöministeriön kansliapäällikköä pyydettiin hankkimaan esittelijältä tarpeellinen selvitys lain vahvistamisen esittelyssä tapahtuneen menettelyn tutkimiseksi ja antamaan lausuntonsa

siitä. Selvityksessä tuli kiinnittää erityisesti huomiota siihen, miten ja miksi menettely tapahtui. Lisäksi kansliapäällikköä pyydettiin ilmoittamaan lausunnossaan siitä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt varmistaakseen, että vastaavaa ei enää tapahtuisi.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Esittelijä on antanut pyydetyn selvityksen ja ympäristöministeriön kansliapäällikkö lausunnon.

Esittelijän menettelyyn ovat selvityksen mukaan olleet – tiivistetysti kuvattuna - asian erityislaatuisuus ja poikkeuksellisuus, väärinkäsitys tai kommunikaatiovirhe liittyen esittelijän saamiin ohjeisiin, hänen kokemattomuutensa ja aikataulupaine. Myös hanketiimin kokoonpanon muutokset ovat voineet epäsuorasti vaikuttaa asiaan. Selvityksen mukaan esittelijä on pyrkinyt selvittämään asiaan liittyviä kysymyksiä sekä ministeriön sisällä että ulkoministeriön valtiosopimus-oikeuden yksiköltä tiedustelemalla.

Kansliapäällikön lausunnon mukaan kyse on ollut inhimillisestä erehdyksestä tilanteessa, jossa juridisesti varsin monimutkaista asiaa on pyritty parhaalla ymmärryksellä ratkaisemaan eduskunnan hyväksymän lain voimaansaattamiseksi. Hallituksen esitykseen ja eduskunnan vastaukseen sisältynyttä tavanomaista voimaantulomääräystä ”Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ” valmistelija on oletettavasti pitänyt ennemminkin teknisenä asiana, mikä ei silti oikeuta kohtaa muuttamaan. Lausunnon mukaan ministeriön sisäisesti toteutetussa jakolupakierroksessa (yksikön johtaja, osastopäällikkö, kansliapäällikkö, ministeri) voimaantulomääräyksen poistoa ei myöskään ole valitettavasti huomattu.

Ympäristöministeriössä on kiinnitetty viime vuosina erityistä huomiota säädösvalmisteluprosessiin ja sen kehittämiseen säädösvalmistelun laadun varmistamiseksi. Kaikista käynnistyvistä lainvalmisteluhankkeista tehdään säädöshankesuunnitelmat, ja ne käsitellään ministeriön virkajohtoryhmässä.

Hankesuunnitelmissa muun muassa määritellään hankkeeseen osallistuvat asiantuntijat ja hankkeen aikataulu. Nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen valmistelutiimissä on hankkeen alkuvaiheessa ollut nimettynä useampia jäseniä, mutta valmistelun aikana tiimin kokoonpanossa on tapahtunut muutoksia muun muassa sairaustilanteiden takia. Asiassa esittelijä on konsultoinut voimaantulon teknisestä järjestämisestä myös ulkoministeriön asiantuntijaa sekä ympäristöministeriön kansainvälisten asioiden yksikköä, mutta syntynyt väärinkäsitys ei ole näissä keskusteluissa poistunut. Säädösvalmistelun laadun kehittämistyössä on syytä korostaa tiimityön merkitystä, jotta esittelijällä on valmistelussa riittävästi tukea. Tähän kansliapäällikkö tulee jatkossakin kiinnittämään huomiota.

Lausunnon mukaan kansliapäällikkö tunnistaa asian merkityksellisyyden eduskunnan lainsäädäntövallan näkökulmasta ja pitää aiheutunutta tilannetta valitettavana. Hän pyrkii eri toimin varmistamaan, että vastaavaa ei jatkossa tapahtuisi. Asia tullaan mahdollisimman pian tiedon välittämiseksi käsittelemään kansliapäällikön johdolla ympäristöministeriön virkajohtoryhmässä sekä lainsäädäntöjohtajan toimesta säädösvalmistelun ohjausryhmässä, jossa ovat jäsenet kaikista säädösvalmistelua toteuttavista yksiköistä sekä ministeriön säädösvalmisteluavustajat. Tuolloin arvioidaan myös sitä, onko käytössä oleva ns. videerausketju riittävän kattava varmistamaan esittelylistojen ja säädösvalmistelun laadun jakolupapyyntöjen yhteydessä. Ministeriön omaan säädösvalmisteluohjeeseen sisällytetään nimenomainen maininta ja muistutus siitä, ettei eduskunnan vastauksen sisältöön tule tehdä muutoksia.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta.

Perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaa oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n mukaan jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle (1 momentti). Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (2 momentti).

Arviointi

Selvityksen ja lausunnon mukaan kysymys on ollut poikkeuksellisen monimutkaisesta valtiosopimuksen väliaikaiseen soveltamiseen liittyvästä voimaansaattamislain muutoksesta. Yhdyn tähän näkemykseen. Asian valmisteluun on lisäksi liittynyt henkilömuutoksia ja väärinkäsityksiä, mikä lienee johtanut esittelijän näkökulmasta paineiseen tilanteeseen. Tällä on voinut olla vaikutusta esittelijän harkintaan siinä vaiheessa, kun eduskunnan vastaukseen sisältyvän lain vahvistamista on valmisteltu ympäristöministeriössä. Asiassa ei ole syntynyt vahinkoa, koska esittelylistan liitteenä olleen lain eroavaisuus eduskunnan hyväksymään lakiin nähden on havaittu oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa. Esittelijä on sinänsä pyrkinyt selvittämään voimaansaattamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä muun muassa ulkoministeriön valtiosopimusyksikön ja ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön kanssa eikä saatu ohjeistus vaikuta selvityksen perusteella olleen erityisen kattavaa tai yksiselitteistä.

Käsillä on ollut tilanne, jossa valtioneuvoston esittelijä on toiminut muuttaen eduskunnan vastaukseen sisältyvää lakia ennen sen vahvistamista ja jossa olisi ollut mahdollista, että laki olisi tullut vahvistettua eduskunnan vastauksesta poikkeavan sisältöisenä.

Suomen perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Lisäksi perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Mikäli laki palautuu vahvistamattomana eduskunnan käsiteltäväksi, ei eduskuntakaan voi tehdä siihen muita kuin hyvin teknisiä muutoksia, sillä perustuslain 78 §:n mukaan laki on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä. Lisäksi esimerkiksi säädöskokoelmassa jo julkaistuja säädöksiä koskevia ilmeisiä kirjoitusvirheitä tai kirjoitusvirheeseen verrattavia selviä virheitä varten on omat sääntelynsä.

Käsillä olevassa tilanteessa valinneista olosuhteista huolimatta pidän selviönä sitä, että esittelijä ei voi muuttaa eduskunnan vastauksiin sisältyvää lakia ennen sen vahvistamista perustavanlaatuisista valtiosääntöön liittyvistä syistä, joiden on myös oltava jokaisen valtioneuvoston esittelijän tiedossa. Lainvalmistelu on keskeinen osa valtioneuvoston toimintaa, ja lainvalmistelussa vaaditaan huolellisuutta ja tarkkuutta. Virkamieslain 14 §:n 1 momentti edellyttää virkahenkilöltä tehtävien asianmukaista suorittamista. Virheen korjaamisesta asiassa ei ole ollut kysymyskään.

Esittelijä on selvityksessään todennut menetelleensä virheellisesti poistaessaan eduskunnan vastauksen liitteenä olleesta laista voimaantulosäännöksen itsenäisen harkintansa tuloksena.

Pidän esittelijän menettelyä, joka on kuvattu asian vireilletuloa koskevassa jaksossa, Suomen perustuslain 3 §:n 1 momentin vastaisena. Kysymyksessä on ollut varsin perustavanlaatuinen ja luonteeltaan vakava virhe.

Otan seuraamusarvioinnissani kuitenkin huomioon asian poikkeuksellisen monimutkaisuuden sekä erityisesti sen, että virheestä ei seurannut vahinkoa, koska eduskunnan hyväksymästä laista poikkeavaa lakia ei vahvistettu poikkeaman tultua havaituksi ajoissa, oikeuskanslerinviraston ennakkolisessä esittelylistojen tarkastuksessa ennen asian esittelyä valtioneuvoston yleisistunnolle.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän ympäristöministeriön erityisasiantuntijan vakavaa huomiota perustuslain 3 §:n 1 momentista seuraavaan vaatimukseen esitellä eduskunnan hyväksymä laki sitä muuttamatta vahvistettavaksi.

Toimitan tämän päätökseni myös lausunnon antaneelle ympäristöministeriön kansliapäällikölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Luikku