

SISÄLLYS

SAATESANAT	13
LYHENTEET	16
PROLOGI	18

I JOHDANTO

1 Tutkimuksen taustaksi	27
2 Tutkimustehtävä ja sen toteuttaminen	29

II MAAMME LAKIEN JA NIIDEN LAATIMISEN KEHITYSPIIRTEITÄ

1 Kehityslinja maakunta- ja maanlaeista EU-aikaan	33
2 Ruotsin vallan ajan perintö	37
2.1 KUNINKAANKAARISTA VUODEN 1772 HALLITUSMUOTOON JA 1789 YHDISTYS- JA VAKUUSKIRJAAN	37
2.2 MAAKUNTA- JA MAANLAEISTA VUODEN 1734 LAKIIN	40
2.3 TUOMARINOHJEET	41
2.4 KOMITEAVALMISTELU	42
2.5 LAKIKIELENÄ RUOTSI JA SEN VARHAISET SUOMENNOKSET	43

3	Lainvalmistelu venäläisen Suomen aikana	46
3.1	PORVOON VALTIOPÄIVIEN (1809) JÄLKEINEN AIKA LAINVALMISTELUSSA	46
3.2	VALTIOPÄIVÄT 1863–64 AVAA TIEN LAKIUUDISTUKSILLE	48
3.3	LAINVALMISTELUKUNNAN PERUSTAMINEN, LAKKAUTTAMINEN JA PALAUTTAMINEN	51
3.4	SUOMEN KIELI YLEISTYY LAINVALMISTELUSSA	53
3.5	VENÄLÄISTÄMISKAUSI JA LAINSÄÄDÄNTÖVALTA	54
4	Lainvalmistelun kehityslinjoja itsenäisen Suomen aikana	58
4.1	VUODEN 1919 HALLITUSMUOTO JA LAINSÄÄDÄNTÖVALTA	58
4.2	SUOMI OSALLISTUU POHJOISMAISEEN LAKI- JA SOPIMUSYHTEISTYÖHÖN.....	60
4.3	PERINTEISEN LAINVALMISTELUN AIKA (1917–1970).....	64
4.4	HYVINVOINTIVALTION RAKENTAMINEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEINOIN	67
4.5	LAINVALMISTELUN LAADULLISET JA ORGANISATORISET MUUTOKSET	73
4.6	KANSAINVÄLISTYMINEN JA LAINVALMISTELU	77
4.7	KOHTI VUOSITUHANNEN VAIHDETTA	79
III	LAINSÄÄDÄNTÖVALTA JA NORMIHIERARKIA	
1	Mitä perustuslaki sanoo lakien säätämisestä?	83
2	Perustuslain mukainen normihierarkia	90
2.1	OIKEUSJÄRJESTYS	90
2.2	PERUSTUSLAKI	90

2.3	LAKITASO	91
2.4	ASETUSTASO	92
2.5	MUUN VIRANOMAISEN OIKEUSSÄÄNNÖT	93
2.6	OHJEET JA SUOSITUKSET	94
3	Erilaiset säädöstyypit.....	95
3.1	SÄÄDÖSTEN SISÄLLÖLLINEN JAOTTELU	95
3.2	SÄÄDÖKSET LAKITEKNISEN MUODON MUKAAN.....	98
IV	LAINVALMISTELUN ORGANISOINTI	
1	Valtioneuvosto ja sen hajautettu lainvalmisteluorganisaatio.....	101
2	Hallituksen lainsäädäntöohjelma.....	105
3	Ministeriöiden lainvalmisteluorganisaatiot ja lainvalmistelijat	106
3.1	VALTIONEUVOSTON KANSLIA	106
3.2	ULKOMINISTERIÖ.....	107
3.3	OIKEUSMINISTERIÖ	108
3.4	SISÄMINISTERIÖ	109
3.5	PUOLUSTUSMINISTERIÖ	109
3.6	VALTIOVARAINMINISTERIÖ.....	110
3.7	OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ.....	111
3.8	MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ	112
3.9	LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ.....	112
3.10	TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ	113

3.11	SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ	114
3.12	YMPÄRISTÖMINISTERIÖ	115
3.13	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA	115
4	Muita lainvalmisteluorganisaatioita	117
5	Lakihankkeen organisointi	120
V	MITEN LAINVALMISTELU ETENEE?	
1	Lainvalmistelun eri vaiheet	127
2	Miten lainvalmistelu käynnistyy?	129
3	Lakihankkeen esivalmistelu	131
4	Perusvalmistelu	132
5	Lausunto- ja kuulemismenettely	134
6	Jatkovalmistelu	136
7	Valtioneuvostokäsittely	137
8	Hallituksen esityksen eduskuntakäsittely	138
9	Lain vahvistaminen, julkaiseminen ja voimaantulo	140
10	Tiedottaminen ja koulutus	142
11	Lainsäädännön toteuttaminen ja vaikutusten seuranta	143

VI LAINVALMISTELU KÄYTÄNNÖSSÄ

1	Esimerkkejä toteutuneista lakihankkeista	145
1.1	PERUSOIKEUSUUDISTUS	146
1.2	HALLINTOLAINKÄYTTÖLAKI	152
1.3	HALLINTOLAKI	163
1.4	YHDENVERTAISUUSLAKI	171
1.5	ALUEHALLINTOUUDISTUS	176
1.6	VALMIUSLAKI	190
1.7	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA	195
2	Lainvalmistelu vaalikaudella 2015–2019	197
2.1	PÄÄMINISTERI JUHA SIPILÄN HALLITUKSEN LAKIESITYSTEN MÄÄRÄ	197
2.2	KANSALLINEN, EU-TAUSTAINEN VAI KANSAINVÄLISEN SOPIMUKSEN SISÄLTÄVÄ ESITYS?	200
2.3	MITEN HALLITUKSEN ESITYKSET OLI VALMISTELTU?	207
2.4	LAUSUNTO- JA KUULEMISMENETTELY	229
2.5	EDUSKUNTAKÄSITTELY	252
3	Asetukset ja niiden suhde lakeihin	261

VII NORMINANNON KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA

1	Lainvalmistelu ja lakien säätäminen muissa Pohjoismaissa	265
1.1	POHJOISMAAT	265
1.2	RUOTSI	266
1.3	NORJA	269

1.4	TANSKA.....	274
1.5	ISLANTI.....	276
1.6	VERTAILUA SUOMEN JÄRJESTELMÄÄN	277
2	Pohjoismainen laki- ja sopimussyhteistyö	279
2.1	POHJOISMAINEN LAKIYHTEISTYÖ.....	279
2.2	POHJOISMAINEN SOPIMUSYHTEISTYÖ.....	282
3	Euroopan unionin norminanto	290
4	Norminanto kansainvälisissä järjestöissä	296
 VIII LAKITEKNIikka JA LAKIKIELI		
1	Säädösten ja säännösten rakenne	309
2	Perustelujen laadinta.....	311
3	Säädösten kieli	315
4	Säädösten kääntäminen	323
 IX LAINVALMISTELUN TILA SUOMESSA		
1	Lainvalmistelun ongelmia	325
2	Huonon lainvalmistelun seurauksia.....	329

X	LAINVALMISTELUN KEHITTÄMINEN: VISIO JA KESKUSTELUA	
1	Lainvalmistelun kehittämisen visio	333
2	Lainvalmistelun johtaminen valtioneuvostossa	338

**ENGLISH SUMMARY
LEGISLATIVE DRAFTING.
Legal Foundations and Practice**

1	Research Aims and Approach.....	339
2	Historical Background	341
3	Legislative Power and the Hierarchy of Norms	345
4	The Organisation of Drafting.....	346
5	The Drafting Process Step by Step	347
6	Legislative Drafting in Practice	353
7	International Comparison of the Issuance of Norms	359
8	Legislative Technique and Legal Language.....	379
9	Law-making in Finland Today	383
10	Improving Drafting: Vision	388
	KESKEISET LÄHTEET	394
	ASIAHAKEMISTO	411
	HENKILÖHAKEMISTO	415