

**Leena Jukka**

*MMM, HTM, projektitutkija, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos*

**Anssi Keinänen**

*Lainsäädäntötutkimuksen professori, Itä-Suomen yliopisto*

**Lisa-Maaria Keskinen**

*YTM, tutkimusavustaja, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos*

---

TIETOPOHJA JA ASiantuntijoiden kuuleminen  
Koronaperusteisessa lainvalmistelussa –  
Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun  
periaatteet?

---



**Edilex 2022/24**

Referee-artikkeli  
Julkaistu 29.6.2022  
[www.edilex.fi/artikkelit/27487](http://www.edilex.fi/artikkelit/27487)

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
2	TIETOPOHJA HYVÄN LAINVALMISTELUN KRITTEERINÄ.....	4
3	AINEISTO JA MENETELMÄT .....	6
4	TULOKSET.....	9
4.1	LAKIHANKKEIDEN VALMISTELUN ORGANISOINTI JA VALMISTELUKOKOONPANO .....	9
4.2	LAUSUNTOKIERROSTEN JÄRJESTÄMINEN.....	9
4.3	HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ KÄYTETTY TIETO.....	10
4.4	KANSAINVÄLINEN VERTAILU.....	13
4.5	TIEDON KÄYTTÖ.....	14
5	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	16
5.1	HAVAINTOJA KORONA-AJAN LAINVALMISTELUSTA .....	16
5.2	SÄÄDÖSVALMISTELUN RAJAT JA KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUDET TULEVISSA KRIISEISSÄ.....	17
	LÄHTEET .....	19

## 1 JOHDANTO

Vuonna 2020 maailman väestön keskuudessa levisi tuntemattoman viruksen aiheuttama keuhko-kuume, jonka vaikutusten hillitsemisessä kansallisilla sääntelyjärjestelmillä oli keskeinen rooli. Tauti levisi nopeasti: leviämisen nopeutta kuvaa aikajänne ensimmäisistä virallisista havainnoista Kiinassa joulukuussa 2019 siihen, kun Maailman terveysjärjestö WHO julisti viruksen aiheuttaman taudin, covid-19:n, maailmanlaajuiseksi pandemiaksi 11.3.2020.<sup>1</sup> Valtio toisensa jälkeen ryhtyi rajoitustoimiin viruksen leviämisen hidastamiseksi sekä yhteiskunnan toimintakyvyn säilyttämiseksi.

Vaikka pandemia alkoi terveysturvallisuuskriisinä, se laajeni nopeasti koskettamaan koko yhteiskuntaa ja haastoi myös sääntelyjärjestelmien toimivuutta. Esimerkiksi Suomessa covid-19 aiheutti sääntelytarpeita kaikkien ministeriöiden hallinnonaloilla lukuun ottamatta puolustusministeriötä, ulkomi-

\* Tutkimus on osa Suomen Akatemian rahoittamaa Information Resilience in a Wicked Environment (IRWIN) -hanketta. IRWIN on kolmevuotinen (2021–2023) ja poikkitieteellinen hanke, jonka toteuttajina ovat Vaasan ja Itä-Suomen yliopistot, Laurea-ammattikorkeakoulu sekä Maanpuolustuskorkeakoulu. IRWIN-hankkeessa tutkitaan tiedon huoltovarmuutta kompleksisessa ympäristössä. Hankkeessa kehitetään osallistavaa kansallisen varautumisen mallia, jossa päätöksentekijät, kansalaisyhteiskunta sekä elinkeinoelämä tuottavat tilannetietoisuutta ja toimivat yhteistyössä kriisivalmiuden edistämiseksi.

<sup>1</sup>WHO 2020; Onnettomuustutkintakeskus 2021, s. 5–17. Viruksen todettiin olevan sukua syksyllä 2002 epidemian aiheuttaneelle sars-CoV-1-virukselle, ja sille annettiin nimi sars-CoV-2. Suomessa ensimmäinen sars-CoV-2-infektio todettiin Lapissa vierailleella kiinalaisturistilla tammikuun 2020 lopussa, ja helmikuun lopussa vahvistettiin jo kolme uutta tartuntaa.

nisteriötä ja ympäristöministeriötä.<sup>2</sup> Yhteiskuntaan laajasti vaikuttavia päätöksiä jouduttiin tekemään aikapaineessa ja tilanteessa, jossa pandemian etenemisestä, vaikutuksista, eikä kestosta ollut tietoa saatavilla.<sup>3</sup> Cormacain ja Bar-Siman-Tov toteavatkin pandemia ajan sääntelyä koskevan katsausjulkaisun johdannossa, että on vaikea kuvitella, että maailman hallitukset ja lainsäätäjät olisivat koskaan aiemmin kokeneet covid-19-pandemian kaltaista nopeaa ja globaalia shokkia.<sup>4</sup>

Pandemian vaikutusten hillitsemiseksi tehdyt toimet ovat koetelleet valtioiden demokraattisen päätöksenteon rakenteita kuten oikeusvarmuutta ja kriisiaikaisen lainvalmistelun toimivuutta. Suomessa keskustelua ovat herättäneet esimerkiksi sääntelyn perustuslainmukaisuus ja päätöksenteon avoimuus. Koronapandemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuuteen oikeuskansleri Tuomas Pöysti ottaa kantaa ratkaisussaan vuodelta 2021 ja toteaa yleisesti käytetyn tiedon ja päätöksenteon avoimuudesta yhteiskunnallisen luottamuksen edellytyksenä seuraavaa:

Yhteiskunnallisen päätöksenteon yleinen hyväksyttävyyys edellyttää luottamusta päätöksenteon asianmukaisuuteen ja kaikenpuoliseen riippumattomuuteen. Luottamuksen yhtenä takeena on päätöksenteon avoimuus, jonka kautta toteutuu päätöksenteon ja päätösten arvioitavuus.<sup>5</sup>

[---]

Silloin, kun päätöksenteko pohjautuu tutkimuksiin, selvityksiin tai esimerkiksi malleihin, joilla tapahtumien kulkua pyritään kuvaamaan ja ennakoimaan, edellyttää päätösten arvioiminen kyseisten tutkimusten, selvitysten ja mallien perusteina käytettyjen tietojen ja oletusten avoimuutta. [---] Päätöksenteon perusteet on voitava myös kyseenalaistaa, mikä on mahdollista vain, jos ne ovat avoimesti saatavissa.<sup>6</sup>

Lainsäädäntö on demokraattisen oikeusvaltion keskeisin instrumentti ohjata yhteiskunnan toimintaa kohti poliittisesti asetettuja tavoitteita, joten pandemian aiheuttaman kriisin aikaista päätöksentekoa ja sääntelyä on syytä tutkia monelta kantilta.<sup>7</sup> Lainsäädännöllä ohjataan yhteiskunnan varautumista tuleviin kriiseihin, toimintaa kriisien aikana ja palautumista kriisien jälkeen.<sup>8</sup> Lainsäädännön valmistelun ja lainsäädännöstä päättämisen pitäisi olla avointa, vaikutusarviointeihin ja tietoon perustuvaa toimintaa erityisesti kriisien aikana.

Tässä tutkimuksessa keskitymme kriisiaikaisen sääntelyn esitöiden, tarkemmin sanottuna hallituksen esitysten, tietopohjan tutkimiseen. Suomen hallituksen esitysten tietopohjasta on jonkin verran aiempaa empiiristä tutkimusta. Esimerkiksi Pakarisen, Talan ja Hämyksen vuoden 2010 tutkimuksesta kävi ilmi, että hallituksen esityksissä on runsaasti väitteitä, joita ei perustella mitenkään tutkimustiedolla.<sup>9</sup> Tilanne näyttää kuitenkin parantuneen jonkin verran, sillä Nieminen ym. toivat esiin yhdeksän vuotta myöhemmin julkaistussa tutkimuksessaan, että joka toinen vuoden 2017 hallituksen esitys

<sup>2</sup> Jukka – Keinänen – Keskinen 2021, s. 5; ks. myös Stenvall ym. 2022, s. 258–259, miten lainsäädäntö on määrittänyt suomalaista pandemianhallintaa ja mahdollisia koronatoimia eri tavoin.

<sup>3</sup> PeVL 30/2020 vp, s. 12; PeVL 44/2020 vp, s. 6; TrVM 1/2022 vp, s. 30; Stenvall ym. 2022, s. 253.

<sup>4</sup> Cornacain -- Bar-Siman-Tov 2020, s. 1.

<sup>5</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 2021, s. 18.

<sup>6</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 2021, s. 19.

<sup>7</sup> Suomea koskien esim. Tala 2005, s. 3–4 ja Saraviita, 2011, s. 589; kansainvälisesti Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 15; Karpen – Xanthaki 2020, s. 1–35.

<sup>8</sup> Sääntelyllä korjataan markkina- ja sääntelyhäiriöitä, mutta sillä myös ohjataan toimintoja markkinamekanismien ulkopuolella, kuten ympäristötavoitteiden sekä kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Sääntelystä muiden tavoitteiden kuin markkinahäiriön poistamisen osalta esim. Prosser 2006, s. 364–387 ja kotimaisesta empiirisestä tutkimuksesta Keinänen – Muhonen – Hämäläinen 2013.

<sup>9</sup> Pakarinen – Tala – Hämynen 2010, s. 67–68.

sisälsi ainakin yhden viittauksen johonkin tutkimus- tai selvitystietoon, kun taas aiemmissa tutkimuksissa oli havaittu viittauksia vain noin joka kolmannessa esityksessä.<sup>10</sup>

Kati Rantala puolestaan tuo esille Vanhasen II hallituksen kärkihankkeiden lainvalmistelua koskevassa tutkimuksessaan, että tilanteessa, jossa poliittinen ohjaus on vahvaa tai sääntelyn keinot ja tavoitteet on asetettu jo lähtötilanteessa, ”on käytännössä hankalaa toteuttaa vaikutusten arviointeja, joilla on aitoa painoarvoa päätöksenteossa, antaa sidosryhmien näkemyksille laaja-alaisesti arvoa tai dokumentoida prosessi siten, että ratkaisut perustuvat huolelliseen harkintaan”.<sup>11</sup> Lisäksi muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta lainsäädäntöhankkeissa oli käytetty vain vähän asiantuntijätietoon perustuvia tutkimuksia tai selvityksiä.<sup>12</sup> Myöhemmässä tutkimuksessaan Rantala toteaa, että vakuuttavien vaikutusarviointien laatimiseksi hallituksen esityksissä tulisi pyrkiä avoimuuteen ja parhaan mahdollisen tietopohjan käyttämiseen sekä hyvien että huonojen puolien suhteen.<sup>13</sup>

Nieminen ym. havaitsivat yhteyden sääntelyn valmistelutavan ja tietopohjan laajuuden välillä. Heidän tutkimuksensa mukaan laajapohjaisella valmistelulla on myönteinen yhteys tutkimustiedon käyttöön lainvalmistelussa. Resurssien tarkoituksenmukaisen kohdistamisen kannalta olisikin tärkeää tunnistaa ne hankkeet, joiden valmistelussa tutkimustieto on erityisen keskeisessä roolissa, ja keskittää tiedonkeruu hankkeiden keskeisiin, mahdollisesti poliittisesti kiistanalaisimpiin sisältöihin.<sup>14</sup>

Tämän tutkimuksen tavoitteena on empiirisen aineiston avulla tutkia, minkälaiseen tietopohjaan säädösvalmistelu ja eduskunnan tiedonsaantioikeus perustuivat vuoden 2020 valtiopäivien hallituksen esityksissä.

Tutkimuksessa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten vuoden 2020 valtiopäivien aikana annetuissa hallituksen esityksissä toteutuu hyvä tietopohja osallistavan lainvalmistelun ja lausuntokierrosten kautta sekä käytetyn tutkimustiedon osalta?
2. Poikkeavatko koronavuoden 2020 covid-19-pandemiaan liittyvät hallituksen esitykset muista vuoden 2020 hallituksen esityksistä tietopohjan osalta?

Tutkimusintressi kohdistuu eduskunnalle päätöksentekoa varten annettuihin hallituksen esityksiin tiettyä ajanjaksona ja erityisesti siihen, minkälainen on se tietopohja, jonka perusteella tiettyyn ratkaisuehdotukseen päädyttiin. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu se, miten tietopohjaa on tosiasiasa hyödynnetty hallituksen esityksen laatimisessa ja myös lainvalmisteluprosessin alkuvaiheet ministeriöissä. Tutkimuksessa fokus on lainvalmistelussa, ja sen vuoksi tutkimuksen ulkopuolelle rajataan esimerkiksi valmiuslain (1552/2011) perusteella annetut soveltamisasetukset.

Tutkimus etenee niin, että johdannon jälkeen luvussa 2 esitellään tiedon roolia ja merkitystä lainvalmistelussa. Tutkimus on empiirinen, joten luvussa 3 esitellään tutkimuksen aineisto ja menetelmät. Luvussa 4 esitellään tulokset sekä niiden liityntä viitekehukseen ja aiempaan kirjallisuuteen. Lopuksi luvussa 5 pohditaan tulosten esiin nostamia ongelmia ja mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita.

<sup>10</sup> Nieminen ym. 2019, s. 91–94; Valtioneuvoston kanslia 2022, s. 16–17 tuodaan esille, että lainsäädännön arviointineuvosto ottaa usein esille lausunnoissaan puutteet lähdeviittaamisessa ja olemassa olevan tiedon hyödyntämisessä.

<sup>11</sup> Rantala 2011, s. 218.

<sup>12</sup> Rantala 2011, s. 215.

<sup>13</sup> Rantala 2016, s. 181.

<sup>14</sup> Nieminen ym. 2019, s. 93.

## 2 TIETOPOHJA HYVÄN LAINVALMISTELUN KRITERINÄ

Valtaosa eduskuntaan tulleista lainsäädäntöehdotuksista tulee vireille hallituksen esityksellä. Hallituksen esitysten valmistelua ohjataan vuonna 2019 päivitettyillä Hallituksen esitysten laatimisohteilla (HELO-ohjeet) ja niitä täydentävillä Lainvalmistelun prosessioppaalla, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeella, Säädösvalmistelun kuulemisoppaalla sekä Lainkirjoittajan oppaalla.<sup>15</sup> Hallituksen esityksen ja yksittäisen lainvalmisteluprosessin laatua voidaankin arvioida sillä, miten hyvin se täyttää ne edellytykset ja tavoitteet, jotka sille on hallituksen esityksen laatimisohteissa annettu.<sup>16</sup>

On huomattava, että hyvän lainvalmistelun kriteerit, kuten hyvä tietopohja ja sidosryhmien kuuleminen, ovat yhteydessä Suomen perustuslain (731/1999, PL) säännöksiin.<sup>17</sup> Eduskunnan tietojensaantioikeudesta säädetään perustuslain 47.1 §:ssä, jonka mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Eduskunnan ja sen valiokuntien on voitava luottaa siihen, että hallituksen esityksissä ja muissa käsiteltävissä asioissa esitetään kattavasti eduskunnan päätöksenteon kannalta relevantti tieto, ja valiokunnille tarjotaan asiantuntijakuulemisissa kaikki se informaatio, jota valiokunta pyytää tai joka muuten osoittautuu valiokuntatyön kannalta merkitykselliseksi. Toimitetun tiedon on pidettävä paikkansa ja oltava luotettavaa. Eduskunnan tietojensaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta.<sup>18</sup>

Eduskunnan tietojensaantioikeuden voidaan katsoa palautuvan perustuslain 2 §:n säännöksiin Suomen valtiosäännön peruseriaatteista ja kansanvallasta. Eduskunnan asemasta ylimpänä valtioneuvostonä ja lainsäädäntövaltaa ja valtionaloudellista valtaa käyttävänä valtioneuvostonä seuraa, että eduskunnan on saatava luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekonsa perustaksi. Tietojensaanti on kansanvaltaisen hallitusmuodon perusteiden toteuttamisen välttämätön edellytys. Parlamentaarisen järjestelmän toimintaan kuuluu välttämättömänä elementtinä tiedonkulku eduskunnan ja hallituksen välillä.<sup>19</sup> Osaltaan tietopohjan laajentaminen kuulemisella toteuttaa sananvapauden ja julkisuuden perusoikeuksia (PL 12 §) sekä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.4 §). Toisin sanoen arvioimalla säädösehdotusten lainvalmistelun ohjeidenmukaisuutta arvioidaan välillisesti perustuslainsäädännön ja myös perusoikeuksien toteutumista.<sup>20</sup>

Säädösehdotusten tietopohjaan liittyen HELO-ohjeissa todetaan, että hallituksen esitys on laadittava tiiviiksi, ja siihen saa ottaa vain tiedot, jotka ovat eduskunnan päätöksenteon kannalta merkityksellisiä. Ohjeiden mukaan esityksestä tulee myös käydä ilmi, että se on laadittu hyvää tietopohjaa käyttäen.

Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa puolestaan todetaan, että kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavaan asiaan liittyen.<sup>21</sup> Sidoryhmään kuuluvina pidetään alaan liittyviä asiantuntijoita, järjestöjä, yrityksiä ja muita, kuin

<sup>15</sup> On muitakin lainvalmisteluohjeita, jotka vaikuttavat yksittäisten säädöshankkeiden valmisteluun. Opaat kootusti oikeusministeriön verkkosivulla <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>, vierailtu 8.4.2022.

<sup>16</sup> Esim. Slant – Rantala 2013; Kemiläinen – Keinänen 2016. Ks. myös Larouche 2009 tietopohjan yhteydestä hyvän lainvalmistelun osatekijöihin.

<sup>17</sup> On huomattava, että hyvän lainvalmistelun kriteerit ovat ”universaaleja”. Ks. esim. Radaelli ja De Francesco 2007 sekä Karpen 2008.

<sup>18</sup> HE 1/1998 vp, s. 97; Hidén 2019, s. 262; PeVL 30/2020 vp, s. 2–3.

<sup>19</sup> HE 1/1998 vp, s. 9; PeVL 30/2020 vp, s. 2–3.

<sup>20</sup> Ks. ns. ”paremman sääntelyn” vaikutuksesta yhteiskunnan demokraattiseen kehittymiseen Karpen 2008.

<sup>21</sup> Sidoryhmien kuulemisella on muitakin tavoitteita kuin tietopohjan parantaminen. Esimerkiksi yleensä oletetaan, että kansalaisten ja muiden tahojen luottamus sääntelyyn vahvistuu, jos he ovat päässeet osallistumaan säädösvalmisteluun.

vastuuministeriöön kuuluvia virkamiehiä. Säädosvalmistelun kuulemisoppaan mukaan hallituksen esitysten valmistelu tulee toteuttaa niin, että sidosryhmien kuulemiset suunnitellaan ajoissa. Kuulemisen tavoitteena on sidosryhmien osallistumisen lisäksi tiedonsaanti käsiteltävästä asiasta. Koska lainvalmistelun resurssit ovat rajalliset, on oikeanlaisen tiedon kannalta olennaista, että mietitään, kenellä on tietoa ja asiantuntijuutta käsillä olevasta asiasta. Kuulemisen laajuus riippuu sääntelyhankkeen suuruudesta ja merkityksellisyydestä; laajoissa sääntelyhankkeissa kuulemisia tulee järjestää laajamittaisesti, mutta esimerkiksi lakitekniisiä muutoksia koskevissa hankkeissa ei laajapohjaisille kuulemisille ole tarvetta.

Suomalaisen lainvalmistelun taustalla on rationaalisen päätöksenteon malli.<sup>22</sup> Mallin mukaan lainvalmistelu aloitetaan tunnistamalla se yhteiskunnallinen ongelma, johon halutaan muutosta. Ongelman tunnistaminen ei sellaisenaan vielä ole lainvalmistelun tavoite, vaan ongelmasta kerätyn tiedon avulla määritellään tarkkarajaisempi ja saavutettavissa oleva tavoite. Sen jälkeen pohditaan, millaisten mahdollisten keinojen avulla tavoite olisi saavutettavissa. Ennen kuin valitaan sopiva etenemistapa, esimerkiksi lailla säätäminen, eri keinojen vaikutuksia on arvioitava ja vertailtava keskenään. Rationaalisen lainvalmistelun mallin toimivuuden edellytyksenä on, että käsiteltävästä asiasta saadaan objektiivista tietoa sekä lainvalmistelun että lainsäätämisen pohjaksi.<sup>23</sup>

Sekä tieteellisellä, objektiivisuutta tavoittelevalla tiedolla, että asiantuntijoiden kokemukseräisellä tiedolla on lainvalmistelussa useita merkityksiä, mutta erityisesti tietoa käytetään päätöksenteon tukena. Kansalaisten ja sidosryhmien kuulemisten avulla pyritään saamaan käsiteltävästä asiasta mahdollisimman laaja tietopohja, ja niiden avulla myös lisätään luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja edesautetaan normien noudattamista.<sup>24</sup>

Lainvalmistelussa käytettävää tietopohjaa tutkittaessa on syytä tiedostaa, ettei tietoa aina ole saatavilla, käytettävissä tai se ei ole luotettavaa.<sup>25</sup> Yhtenä merkittävänä tekijänä tiedon hankinnan suhteen vastaan saattavat tulla riittämättömät aikaresurssit tai tutkimuspohjaa kaventava poliittinen ohjaus. Lisäksi useat tekijät voivat vaikuttaa tutkimustiedon käyttämiseen, välittämiseen ja hyödyntämiseen. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi päätöksenteon rakenteet, toimintakulttuuri, yksilötason toiminta, aikataulut ja viestintä.<sup>26</sup> Niemisen ym. mukaan tiedonkäyttö tulisi nivoa lainvalmisteluprosessiin jo sen varhaisessa vaiheessa, sillä tutkimustiedon vaikuttavuus on sitä pienempi, mitä pidemmälle hanketta on ehditty valmistelemaan.<sup>27</sup>

Tiedonsaannin ja tiedon käytön haasteet konkretisoituivat covid-19-pandemiaan liittyvässä sääntelyssä: ”Koronavirus ja sen aiheuttama tauti sekä sen leviäminen olivat entuudestaan tuntemattomia, ja päätöksiä jouduttiin tekemään epävarman ja puutteellisen sekä heikosti dokumentoidun tiedon pohjalta”.<sup>28</sup> Koronapandemia haastoi niin tiedon hankintaa, kuin tiedon käyttämistäkin. Yhtäältä uudesta ja tuntemattomasta viruksesta ei ollut relevanttia tietoa saatavilla, ja toisaalta tiedon optimaaliseen käyttöön ja välittämiseen heijastui kiire tehdä nopeita päätöksiä.<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> Tala 2010; Keinänen – Vuorela 2015. Rationaalisen lainvalmistelun mallin mukainen ajatus hyvästä lainvalmistelusta on laajalle levinnyt eri puolille maailmaa, esim. Larouche 2009 ja Karpen – Xanthaki 2020.

<sup>23</sup> Pakarinen 2011, s. 5.

<sup>24</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas. Ks. myös Vesa – Kantola 2016, s. 32 lainvalmistelijoiden näkemyksistä kuulemisen vaikutuksista kotimaisessa säädosvalmistelussa. Sidosryhmien osallistamisesta ks. Steward 2009.

<sup>25</sup> Nieminen ym. 2019, s. 30.

<sup>26</sup> Kokoavasti Nieminen ym. 2019, s. 21–23. Ks. myös Bohne 2009, jossa analysoidaan tiedon hyödyntämistä poliittisessa päätöksenteossa.

<sup>27</sup> Nieminen ym. 2019, s. 24.

<sup>28</sup> PeVL 44/2020 vp, s. 6.

<sup>29</sup> Haasteet olivat kansainvälisiä, ks. esim. Messerschmidt 2020 ja Paccès – Weimer 2020.

### 3 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimuksessa analysoidaan vuoden 2020 hallituksen esitysten tietopohjaa. Hallituksen esityksen tietopohja on kokonaisuus, ja tässä tutkimuksessa kokonaisuuden arvioidaan muodostuvan siitä, onko esityksestä järjestetty lausuntokierros, minkälaiseen tietoon esityksessä on viitattu (asiantuntijatieto, tieteellinen tieto, tilastotieto) ja mitä tarkoitusta varten tietoa on esityksessä käytetty. Yhtenä tietopohjan muodostumiseen vaikuttavana tekijänä nähtiin myös se, oliko esitys laadittu virkatyönä, yhteistyönä vai työryhmänä. Lisäksi analyysissä huomioidaan, onko hallituksen esityksessä tuotu esille muiden maiden sääntelyä. Tutkimuksessa aineisto kerättiin suomenkielisistä hallituksen esityksistä.

Tutkimuksesta rajataan pois valiokuntien lausunnot tiedostaen kuitenkin, että valiokuntien asiantuntijakuulemiset lisäävät omalta osaltaan sääntelyssä käytettävissä olevaa tietopohjaa ja vaikuttavat näin sääntelyn lopulliseen muotoon. Valiokunnissa kuullut asiantuntijat ovat usein samoja, joita ministeriö on jo valmisteluvaiheessa käyttänyt, mutta tämän lisäksi on mahdollista kuulla myös muita asiantuntijoita.<sup>30</sup> Usein valiokunnissa järjestettävillä kuulemisilla on tarkoitus varmistaa jo olemassa olevan tiedon oikeellisuutta, mutta kuulemisten avulla voidaan myös hakea uutta tietoa. Tiedonkeruulla valiokuntaryhmien kuulemisissa saatetaan tähdätä enemmän poliittisiin kompromisseihin, kuin varsinaisen tietopohjan laajentamiseen.<sup>31</sup> Toisena rajauksena on tutkimuksen tarkastelukulman kiinnittyminen tietoon, eikä tutkimuksessa siten oteta kantaa muihin tärkeisiin sidosryhmäkuulemisten tavoitteisiin kuten avoimuuteen, osallistumisen mahdollistamiseen, demokraattiseen päätöksentekoon tai normien noudattamisen vahvistamiseen.

Tutkimuksessa verrataan koronaperusteisia vuoden 2020 hallituksen esityksiä saman vuoden ei-koronaperusteisiin esityksiin. Vertailussa on otettava huomioon, että ei-koronaperusteisissa hallituksen esityksissä saattaa olla näkyvissä myös koronapandemiaan liittynyttä epävarmuutta. Koronan hillitsemiseksi laadittujen hallituksen esitysten kiire on saattanut vaikuttaa myös ei-koronaperusteisten esitysten valmisteluun. Toisaalta vertaamalla saman vuoden esityksiä saatiin eliminoitua lainvalmistelukulttuurissa mahdollisesti tapahtuneet muutokset. Esimerkiksi Sinkkilä ja Vartiainen toteavat, että usean vuoden tarkastelujakson aikana tapahtunut vaikuttavuuden ja tietopohjaisen päätöksenteon vaatimusten kasvu ovat osaltaan vaikuttaneet vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen kirjaamisen lisääntymiseen hallituksen esityksissä.<sup>32</sup>

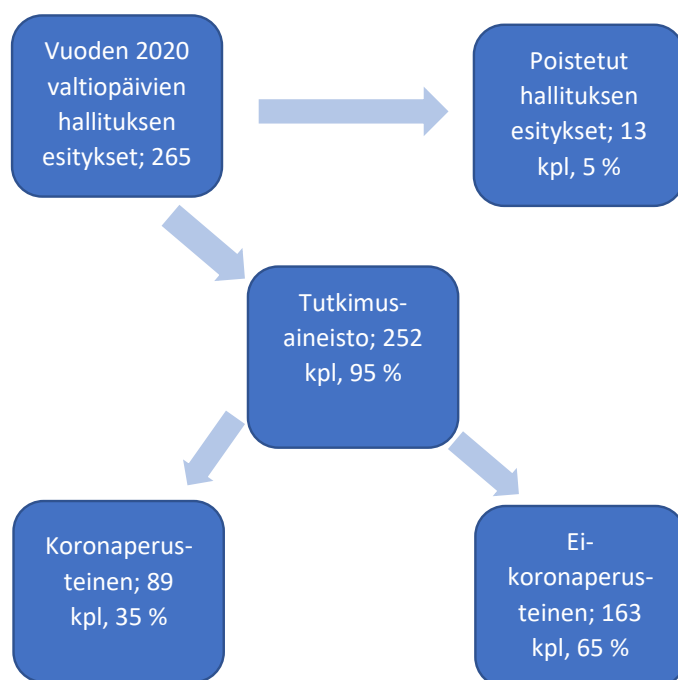
Vuoden 2020 valtiopäivien aikana annettiin yhteensä 265 hallituksen esitystä. Tarkastelun ulkopuolelle rajattiin kaikki 12 talousarvio- ja lisätalousarvioesitystä sekä HE 260/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä. Kuviossa 1 on havainnollistettu tutkimusaineiston muodostamista yhtäältä niihin esityksiin, joiden voitiin katsoa pyrkivän covid-19-pandemian leviämisen hidastamiseen ja vaikutusten rajoittamiseen sekä toisaalta niihin esityksiin, joiden ei katsottu liittyvän pandemian hallintapyrkimyksiin.

---

<sup>30</sup> Nieminen ym. 2019, s. 48.

<sup>31</sup> Backman 2021, s. 55–56.

<sup>32</sup> Sinkkilä – Vartiainen 2021, s. 249–250. Sinkkilä – Vartiainen 2021 tuovat esiin myös sääntelyvaihtoehtojen arvioimisen lisääntymisen 2000-luvulla.



Kuvio 1. Tutkimusaineiston muodostaminen.

Hallituksen esitysten luokittelu koronaperusteisiin ja ei-koronaperusteisiin esityksiin osoittautui selkeäksi. Tieto siitä, oliko kyseessä covid-19-pandemian aiheuttama lainvalmistelu, etsittiin hallituksen esityksistä kolmesta kohdasta. Ensin koronaperusteisuutta tarkasteltiin hallituksen esityksen käsitteilytiedot sivulta kohdasta *asiasanat*. Asiasanoina koronaan liittyvissä esityksissä olivat koronavirukset, tartuntataudit ja pandemiat. Toisena lähteenä tiedolle koronaperustaisuudesta oli hallituksen esityksen alun *tiivistelmä*, eli pääasiallisesta sisällöstä kertova esityksen kohta. Kolmanneksi covid-19-pandemiaan liittyminen voitiin varmentaa myös hallituksen esityksen kohdasta *tausta ja valmistelu*.

Lopputuloksena tutkimusaineiston koronaluokka koostui 89 hallituksen esityksestä, jossa syyksi oli kirjallisesti ilmoitettu covid-19-epidemia, esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Covid-19-epidemian aiheuttaneen koronaviruksen tartuntaketjujen katkaisua tehostavasta tietojärjestelmästä [–].<sup>33</sup>

Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee koronavirustilanteen (Covid-19) vuoksi poikkeusolot.<sup>34</sup>

Tutkimusaineistoon kuuluvat suomenkieliset hallituksen esitykset luettiin kahden henkilön toimesta. Esityksistä etsittiin seuraavat tiedot: 1. lainvalmistelun organisointimalli, 2. lausuntokierroksen järjestäminen, 3. tutkimustiedon käyttäminen, 4. tutkimustiedon lähteen ilmoittaminen, 5. tutkimustiedon käyttötarkoitus, 6. tutkimustiedon laatu ja 7. kansainvälinen vertailu.

Yksittäinen lainvalmisteluhanke voidaan organisoida usealla eri tavalla. Organisointitapaan saattavat vaikuttaa esimerkiksi hankkeen laajuus ja yhteiskuntapoliittinen merkitys.<sup>35</sup> Tässä tutkimuksessa

<sup>33</sup> HE 101/2020 vp, s. 1.

<sup>34</sup> HE 164/2020 vp, s. 3.

<sup>35</sup> Niemivuo 2020, s. 119.



lainvalmisteluhankkeen organisointitavat luokiteltiin kolmeen luokkaan. Hanke oli valmisteltu joko virkatyönä ministeriössä, yhteistyössä muiden tahojen kanssa tai useamman tahon työryhmänä.

Seuraavaksi tutkittiin, oliko hallituksen esitysluonnoksesta järjestetty kirjallista lausuntokierrosta. Lausuntokierros oli joko järjestetty tai sitä ei ollut järjestetty. Samoin tutkimustietoa oli joko käytetty hallituksen esityksen tekstissä tai ei ollut käytetty. Mikäli esityksestä löytyi tutkimustiedoksi tulkittavaa tekstiä, tutkittiin, löytyykö esityksestä yksilöivä viite tiedon lähteeseen. Tutkimustiedon käyttötarkoitus arvioitiin joko taustoittavaksi tiedoksi tai hallituksen esittämiä toimenpiteitä perustelevaksi tiedoksi. Tutkimustiedon laatu luokiteltiin joko tilastoksi, asiantuntijatiedoksi tai tieteelliseksi tiedoksi. Kerätyt tietoluokat on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Hallituksen esityksistä kerätyt tiedot.

HE numero	Lainvalmistelun organisointi	Lausuntokierros järjestetty	Tietoa käytetty	Lähde mainittu	Tiedon käyttötarkoitus	Tiedon laatu	Kansainvälinen vertailu
	virkatyö	kyllä	kyllä	kyllä	taustoittava	tilasto	kyllä
	yhteistyö työryhmä	ei	ei	ei	perusteleva	asiantuntija tieteellinen	ei

Tutkimustiedon tarkoituksen luokittelu ei ollut suoraviivaista: oliko hallituksen esityksessä käytetty tietoa vain taustoittamaan esityksen tavoitetta ja luomaan tilannetietoisuutta vai oliko sillä perusteltu, miksi esitetyt toimenpiteet johtaisivat tavoitteeseen? Tutkimuksessa luokittelu ratkaistiin niin, että jos annettu tieto vastasi kysymykseen ”mitä hallituksen esityksessä tavoitellaan” tai ”missä tilanteessa esitys annetaan”, tieto luokiteltiin taustoittavaksi tiedoksi. Jos tieto auttoi vastaamaan siihen, miksi ehdotettiin tiettyä sääntelytoimenpidettä tai miksi joku toinen ehdotus suljettiin pois, niin kysymys oli perustelevasta tiedosta.

Tiedon laadun jakaminen tieteelliseen tai asiantuntijatietoon oli myös tulkinnallinen ongelma. Luokittelu tehtiin hallituksen esityksen tekstin ja mahdollisen lähdeviittauksen pohjalta vertailemalla molempien luokittelijoiden tulkintoja. Tulkintojen poiketessa toisistaan luokittelusta käytiin keskustelu yhteisymmärrykseen pääsemiseksi. Keskustelut auttoivat yhteismitallistamaan luokittelua, mutta tieteellinen tieto ja asiantuntijatieto olivat usein sekoittuneet, eivätkä selkeästi erotettavissa.<sup>36</sup> Esimerkki tieteellisestä tiedosta on virke: ”Virus leviää pääasiassa pisaratartuntana ihmisten väillä ja tartunnan saanut saattaa levittää virusta ennen oireiden alkamista.”<sup>37</sup> Esimerkki asiantuntijatiedosta on virke: ”Koronatilanteen vuoksi haasteena on saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville aloille, mutta myös rakennuslalle ja telakkateollisuuteen sekä energia- teknologia-, logistiikka- ja kuljetusaloille.”<sup>38</sup>

On huomattava, että yksittäisessä lainvalmisteluhankkeessa on saatettu käyttää hyödyksi useammanlaista tietoa useampaan eri tarkoitukseen. Kaikkien eri kombinaatioiden läpikäyminen ei olisi ollut tutkimusekonomisesti mahdollista, joten jouduimme tekemään valintoja. Valinnat olisi voitu tehdä myös toisin, mutta tiedon laadun osalta valitsimme jalostetumman tiedon mukaan ottamisen eli jos esityksessä oli käytetty sekä tilastotietoa että asiantuntijatietoa, valitsimme mukaan asiantuntijatiedon ja jos oli käytetty sekä asiantuntija- että tieteellistä tietoa, valitsimme mukaan tieteellisen tiedon.

<sup>36</sup> Ks. Stenvall ym. 2022, s. 113, jossa tuodaan esille haastattelijoiden näkemykset, että korona tietojohdantamiseen liittyen valtiontasolla asioiden valmistelussa tieteellinen tieto ja kokemusperäinen asiantuntijatieto eivät ole erotuneet riittävästi toisistaan.

<sup>37</sup> HE 25/2020 vp, s. 5.

<sup>38</sup> HE 36/2020 vp, s. 3.

Lisäksi tutkimme, miten tätä tietoa oli käytetty: oliko kyse taustoittavasta vai hankkeen ratkaisuja perustelevasta tiedosta. Mikäli tietoa oli käytetty molempiin, valitsimme hankkeen toimenpiteiden perustelemisen.

## 4 TULOKSET

### 4.1 LAKIHANKKEIDEN VALMISTELUN ORGANISOINTI JA VALMISTELUKOKOONPANO

Lainvalmistelu voidaan organisoida asianomaisessa ministeriössä joko virkатыönä tehtäväksi, sitä varten voidaan perustaa virallinen valmistelutiimi tai se voidaan tehdä yhteistyössä eri tahojen kanssa.<sup>39</sup> Yhteistyöllä viitataan muun muassa eri ministeriöiden väliseen yhteistyöhön sekä ministeriöiden ja muiden tahojen kuten eri viranomaisien ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön hallituksen esityksen valmistelussa. Lainvalmistelussa yhteistyö voi vaihdella aktiivisuuden ja muodollisuuden suhteen. Säädöshankkeen valmistelutavalla on tutkimusten mukaan yhteys säädöshankkeen tietopohjaan. Rantalan ym. havaintojen mukaan työryhmässä valmistelluissa esityksissä vaikutusarviointijaksot olivat laajempia virkатыönä valmisteltuihin esityksiin nähden.<sup>40</sup> Niemisen ym. tutkimuksessa vastaavasti havaittiin, että laajapohjaisella valmistelulla on positiivinen yhteys tutkimustiedon käyttöön lainvalmistelussa.<sup>41</sup>

Taulukossa 2 esitetään lakihankkeen organisointi koronaperusteisissa ja ei-koronaperusteisissa hallituksen esityksissä. Koronaperusteisten hallituksen esitysten osalta virkатыönä laadittujen säädöshankkeiden määrä (74 %) on selvästi suurempi kuin ei-koronaperusteisten ehdotusten (60 %). Tulos on myös tilastollisesti merkitsevä. Koronaperusteiset hallituksen esitykset olivat myös sivumäärältään (keskiarvo 33 sivua) suppeampia kuin ei-koronaperusteiset esitykset (keskiarvo 45 sivua).<sup>42</sup> Näyttäisi siis, että kiire on supistanut valmistelun laajuutta korona-aikana, mikä indikoi myös tietopohjan kaventumista.

Taulukko 2. Vuoden 2020 hallituksen esitysten valmistelutapa.

Valmistelutapa	Koronaperusteiset	Ei-koronaperusteiset	Eron tilastollinen merkitsevyys
Virkатыö	66 (74 %)	98 (60 %)	tilastollisesti
Yhteistyö	17 (19 %)	34 (21 %)	merkitsevä
Työryhmä	5 (6 %)	31 (19 %)	p=0,0012
Ei pystytty luokittelemaan	1 (1 %)	0 (0 %)	

### 4.2 LAUSUNTOKIERROSTEN JÄRJESTÄMINEN

Valmistellessaan hallituksen esitystä lainvalmistelija voi kuulla sidosryhmiä, jotka eivät ole edustettuina valmisteluelimessä. Lainvalmistelun prosessioppaassa sidosryhmällä tarkoitetaan valmistelemaan ministeriön ulkopuolisia tahoja, joihin valmisteltava laki vaikuttaa tai joilla on tietoa sen vaikutuksista.

<sup>39</sup> Niemivuon 2020, s. 119 mukaan lakihankkeiden organisoinnissa on yleisesti ottaen käytetty ainakin seuraavia tapoja: komitea tai toimikunta, ministeriön työryhmä, selvityshenkilö, projektiorganisaatio, virkатыö ministeriössä yhteistyössä muun ministeriön tai viranomaisen kanssa ja virkатыö ministeriössä.

<sup>40</sup> Rantala ym. 2015, s. 17–18.

<sup>41</sup> Nieminen ym. 2019.

<sup>42</sup> Oikeusministeriön laintarkastuksen vuositilastojen mukaan vuonna 2020 valmistuneita koronaperusteisia lakiesitysten luonnoksia (sekä suomen- että ruotsinkielisiä) tarkastettiin oikeusministeriön laintarkastuksessa enemmän (90 %) kuin ei-koronaperusteisia esityksiä (86 %). Vaikka tämä ei suoraan liity hallituksen esityksen tietopohjaan, lainvalmisteluprosessi on toiminut hyvin tältä osin yhteiskunnan vakavan häiriötilanteen aikana.

Sidosryhmiä ovat esimerkiksi muut ministeriöt, viranomaiset, tutkimuslaitokset, järjestöt, yritykset ja kansalaiset.

Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoista on tarkastella sitä, miten esitysluonnoksen tietopohjaa on laajennettu pyytämällä siitä kommentteja ja lausuntoja. Lainvalmistelun prosessioppaan kuulemisen järjestämistä koskevan kohdan mukaan hallituksen esityksen luonnoksen laatimisen jälkeen siitä pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä.<sup>43</sup> Näin tehdään siitä huolimatta, että sidosryhmiä on kuultu jo ennen kirjallisen esityksen laatimista. Lausuntopyyntö lähetetään keskeisille tiedossa oleville sidosryhmille. Jotta kaikilla kiinnostuneilla olisi tilaisuus antaa lausunto, lausuntopyyntö julkaistaan esimerkiksi lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntopyyntö on yleensä auki kuusi viikkoa ja laajoissa sääntelyhankkeissa kahdeksan viikkoa. Lausunnoissa saatu palaute kootaan ja julkaistaan.

Säädösvalmistelua koskevilla ohjeilla ei kuitenkaan ole oikeudellista sitovuutta, ja niistä voidaan poiketa esimerkiksi hallituksen esityksen kiireellisyyden vuoksi. Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa tuodaan esille mahdollisuus jättää lausuntovaihe välistä. Toisaalta on otettava huomioon, että esimerkiksi oikeuskanslerin yleinen havainto on, että lausuntokierroksesta luopuminen useimmiten heikentää ehdotusten laatua.<sup>44</sup> Säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Jos lausuntoja ei esimerkiksi asian vähäisen merkityksen vuoksi pyydetä, menettely perustellaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.<sup>45</sup> Kiirettä ei ole nostettu oppaassa mahdolliseksi syyksi jättää lausuntokierros pitämättä.

Poikkeusolojen aikana tehtävässä lainvalmistelussa lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä ohjeisti, että lausuntomenettelyistä ja lausuntoajoista on mahdollista poiketa perustellusta syystä ja lausuntokierros voidaan jättää kokonaan toteuttamatta tilanteen vaatiessa. Myöhemmin ohjetta jatkettiin koskemaan lainvalmistelua koronaepidemian jatkuessa.<sup>46</sup>

Ensimmäisessä koronapandemian hillitsemiseen tähtäävässä vuoden 2020 hallituksen esityksessä todettiin, että "Esityksen kiireellisyyden vuoksi on tarpeen poiketa kuulemisesta säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty kuulemiskierrosta."<sup>47</sup> Tämän jälkeen on useissa hallituksen esityksissä poikettu kuulemisesta koskevista ohjeista ja supistettu lausuntokierrosta tai jätetty se kokonaan toteuttamatta. Kaiken kaikkiaan vuonna 2020 valmistuneissa koronaperusteisissa hallituksen esityksissä lausuntokierros oli järjestetty 28 prosentissa säädöshankkeita. Ero on suuri ja tilastollisesti merkitsevä suhteessa ei-koronaperusteiseen säädösvalmisteluun, jossa lausuntokierroksia pidettiin 94 prosentissa säädöshankkeita. Tulokset on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Vuoden 2020 hallituksen esitysten lausuntopyyntötapa.

Lausuntokierros	Koronaperusteiset	Ei-koronaperusteiset	Eron tilastollinen merkitsevyys
Järjestetty avoin lausuntokierros	24 (28 %)	153 (94 %)	tilastollisesti
Ei lausuntokierrosta	61 (71 %)	7 (4 %)	merkitsevä
Ei voida arvioida	1 (1 %)	3 (2 %)	p=0,000

#### 4.3 HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ KÄYTETTY TIETO

Hyvän lainvalmistelun yhtenä kriteerinä pidetään hyvää tietopohjaa päätöksenteon tukemiseksi (tietoon perustuva päätöksenteko). Tietopohjaa voidaan vahvistaa monella tavalla, kuten vaihtoehtojen

<sup>43</sup> Myös Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa käsitellään sidosryhmien kuulemisesta.

<sup>44</sup> Pöysti 2021 kohta 26.

<sup>45</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.7.

<sup>46</sup> Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän ppt-kalvo-ohjeistukset.

<sup>47</sup> HE 25/2020 vp, s. 3.

ja vaikutusten tunnistamisella ja arvioinnilla tai vertailemalla eri valtioiden sääntelyratkaisuja, mutta myös hyödyntämällä tutkittua tietoa, tilastoja ja asiantuntijoita. Pyrkimys tutkimustiedon tehokkaampaan hyödyntämiseen politiikkatoimien valmistelussa ja päätöksenteossa on kansainvälinen ilmiö. Tutkimustiedon hyödyntäminen on lisääntynyt usein kriisitilanteiden jälkeen, joista Raivio nostaa esimerkkeinä Sputnikin laukaisemisen maata kiertävälle radalle Neuvostoliitossa vuonna 1957, hullun lehmän taudin Britanniassa 1980-luvulla ja Fukushima ydinvoimalan vakavan onnettomuuden Japanissa vuonna 2011.<sup>48</sup>

Tässä tutkimuksessa analysoitiin vuoden 2020 hallituksen esitysten tietopohjaa tiedon laadun, tarkoituksen ja tiedon lähteen mainitsemisen suhteen. Lainvalmistelun avoimuuden yhtenä takeena on, että käytetty tieto tuodaan säädösesityksessä esille avoimesti ja, jotta se voidaan halutessa tarkastaa alkuperäisestä lähteestä, ilmoitetaan käytetyn informaation lähde. Tietoa voidaan hyödyntää kuvaamaan sääntelyn kohteena olevaa ilmiötä tai tiedon avulla voidaan perustella tehtäviä ratkaisuita. Tieto voi olla peräisin asiantuntijoilta, asiantuntijan lausunnoista tai asiantuntijaorganisaation lausunnosta. Tieto voi olla myös lähtöisin tieteellisestä julkaisusta tai julkaistusta tilastosta. Seuraavissa taulukoissa 4–6 esitämme esimerkkejä tilastojen sekä asiantuntija- ja tieteellisen tiedon käytöstä sen mukaan, onko tiedon lähteeseen viitattu ja onko tiedon käyttö perustelevaa vai taustoittavaa.

Taulukossa 4 on esimerkkejä tilastotiedon hyödyntämisestä säädösehdotuksen tietopohjan vahvistamisessa. Tilastollisen tiedon avulla pyritään usein numeerisesti kuvaamaan sääntelyn kohteena olevan ilmiön suuruutta tai ehdotetun säädösten vaikutusten suuruutta.

Taulukko 4. Tilastotiedon hyödyntäminen hallituksen esityksissä.

<b>Perusteleva, ei-lähteistetty</b>
”Jos maksujärjestelymenettelyn piiriin tulisi 10 prosenttia veroista, vuoden 2020 verokertymien arvioidaan alenevan yhteensä noin 1 406 miljoonalla eurolla. Valtion verotulot alenisivat noin 766 miljoonalla eurolla, kuntien noin 552 miljoonalla eurolla, seurakuntien noin 30 miljoonalla eurolla ja Kansaneläkelaitoksen noin 58 miljoonalla eurolla.” HE 33/2020 vp, s. 10.
<b>Taustoittava, ei-lähteistetty</b>
”Taulukko: Vuosina 2012–2014 kannetun väylämaksun yksikköhinnat ja vuosina 2015–2020 kannetun alennetun väylämaksun yksikköhinnat.” HE 153/2020 vp, s. 4.
<b>Perusteleva, lähteistetty</b>
”Alla olevassa kuviossa kuvataan TEM:n tilastoseurannan mukaista lomautusten ja työttömyysjaksojen lukumäärän kehitystä TE-toimistoissa 16.3.2020 lukien.” Tällä perusteltiin työttömyyskassoille suunnatun lisärahoituksen jakamisen tarvetta. HE 138/2020 vp, s. 8.

Lainvalmistelussa voidaan hyödyntää asiantuntijatietoa useassa vaiheessa. Esiselvitysvaiheessa asiantuntijat pystyvät tuottamaan tietoa siitä, mitä asiasta tiedetään. Perusvalmisteluvaiheessa asiantuntijatietoa voidaan hyödyntää nimeämällä heitä säädösvalmistelun valmisteluun, keräämällä asiantuntijatietoa erilaisten kuulemismenettelmien avulla tai tilaamalla asiantuntijalta tai -tuntijoilta ulkopuolinen selvitys tietystä asiasta. Taulukossa 5 on kuvattu asiantuntijatiedon käyttöä hallituksen esityksissä.

<sup>48</sup> Raivio 2014, s. 19.

Taulukko 5. Asiantuntijatiedon hyödyntäminen hallituksen esityksissä.

<b>Taustoittava, ei-lähteistetty</b>
"Yleinen käsitys on, että pientenkin osuuskuntien jäsenmäärä on suurempi kuin keskimäärin yksityisissä osakeyhtiöissä." HE 45/2020 vp, s. 7.
<b>Taustoittava, lähteistetty</b>
"Esimerkiksi konsulttitoimisto McKinsey & Companyn Sitralle vuonna 2018 tekemän selvityksen (lähde X) mukaan Suomen vuosittainen merituulivoimatuotanto voisi olla 15 TWh vuonna 203, jolloin merituulivoimalla katettaisiin noin 15 prosenttia Suomen sähkönkulutuksesta, joksi on arvioitu 102 TWh. (HE 169/2020 vp, s. 10.
<b>Perusteleva, ei lähteistetty</b>
"Kansallisesti ja kansainvälisesti ydinenergian käytön turvajärjestelyissä on kiinnitetty erityishuomiota sisältäpäin tulevaan uhkaan, joka voi aiheutua luvanhaltijan oman henkilöstön toimenpiteistä (ns. insider-uhka)." Tällä perusteltiin ydinenergian käytön turvajärjestelyjä koskevia muutoksia. HE 8/2020 vp, s. 6.
<b>Perusteleva, lähteistetty</b>
"Pelkkä ennakkotestaus vähentää THL:n arvion mukaan rajat ylittävää tartuntariskiä vain 10–15 prosenttia." HE 137/2020 vp, s. 5.

Hallituksen esitysten tietopohjaa voidaan parantaa hyödyntämällä tieteellistä tietoa esimerkiksi ongelman ja sen merkittävyyden kuvaamisessa tai vaikutusten suuruuden arvioinnissa. Myös kokemuksia aikaisemmista lainsäädäntömuutoksista tai ulkomailta voidaan hyödyntää hallituksen esityksen laadinnassa. On huomattava, että asiantuntijatiedon ja tieteellisen tiedon erottaminen voi olla vaikeaa hallituksen esityksissä johtuen siitä, miten tiedon hyödyntäminen kirjataan. Esimerkiksi taulukossa 6 on Terveiden ja hyvinvoinninlaitos THL:n ja Turun yliopiston ennuste luokiteltu tieteelliseksi tiedoksi ja vastaavasti maininta "THL:n arvion mukaan" (taulukko 5) luokiteltu asiantuntijatiedoksi, koska tiedon tuottamisen tapaa ei kuvattu.

Taulukko 6. Tieteellisen tiedon hyödyntäminen hallituksen esityksissä.

<b>Perusteleva, ei lähteistetty</b>
<p>”Virus leviää pääasiassa pisaratartuntana ihmisten välillä ja tartunnan saanut saattaa levittää virus-ta ennen oireiden alkamista. --- Ravintoloissa ja muissa ravitsemisliikkeissä ihmisten välinen kanssakäyminen on tiivistä ja pisaratartunta voidaan pitää niissä tilanteissa hyvin mahdollisena.” Tällä perusteltiin ravitsemusliikkeiden väliaikaista sulkemista. HE 25/2020 vp, s. 5.</p>
<b>Taustoittava, lähteistetty</b>
<p>”Rajoitustoimien jälkeen 25.3.2020 annetun ja päätetyt toimet huomioon ottavan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Turun yliopiston uuden ennusteen mukaan noin 11 300 ihmistä tulisi tarvitsemaan Suomessa sairaalahoitoa uuden koronaviruksen vuoksi.” Tällä taustoitettiin poikkeusolojen aikana tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämättömistä ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluaikaa sekä niiden sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä koskevista rajoituksista. Ravitsemisliikkeet veloitettaisiin myös noudattamaan hygieniaan liittyviä erityisiä vaatimuksia ja huolehtimaan asiakkaiden riittävän etäisyyden ylläpitämisestä. HE 72/2020 vp, s. 7.</p> <p>Vaikka välitöntä lähdeviitettä ei ollutkaan esitetty, katsottiin THL:n ja Turun yliopiston antavan tarpeeksi tietoa paikantaa mainittu tutkimus. Tutkimus ja siihen liittyvät yhteystiedot löytyvätkin helposti THL:n verkkosivuilta.</p>
<b>Perusteleva, lähteistetty</b>
<p>”Tutkimuksissa on havaittu esimerkiksi paremman laajakaistasaatavuuden ja yhteyksien nopeuden kasvun lisäävän talouskasvua (lähde X) erityisesti silloin kun verkko on riittävän laaja (lähde X). Nopeat yhteydet näyttäisivät vaikuttavan positiivisesti myös työllisyyteen (lähde Y).” Tällä perusteltiin sitä, että nopeat tietoliikenneyhteydet (kiinteät sekä mobiiliyhteydet) mahdollistavat nopean ja kustannustehokkaan tiedonsiirron sekä uusien tuotantotapojen ja liiketoimintamallien kehittämisen. HE 98/2020 vp, s. 118–119.</p>

#### 4.4 KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Hallituksen esitysten laatimisoheissa tuodaan esille, että esitykseen on tarvittaessa otettava lyhyt kuvaus siitä, mitä muissa maissa mahdollisesti on tehty samankaltaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkkinä muista maista ohjeissa mainitaan Pohjoismaat ja muut Euroopan unionin jäsenmaat. Jos katsauksen merkitys käsiteltävänä olevan asian kannalta on vähäinen, se voi olla yleispiirteinen ja johtopäätöksiin keskittyvä. Samoin voidaan katsaus esittää yleispiirteisenä, jos asiaa on jo käsitelty aiemmin julkaistussa valmisteluasiakirjassa, kuten komitean tai työryhmän mietinnössä.<sup>49</sup>

Jotta muissa maissa käytetyt keinot olisivat käyttökelpoista tietoa myös Suomessa, on kansainvälistä vertailua ensisijaisesti syytä tehdä vain niiden valtioiden osalta, jotka ovat oikeusjärjestykseltään ja kulttuuriltaan Suomeen verrattavissa. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että eniten kansainvälistä vertailua tehdään Ruotsin, Tanskan ja Norjan osalta, mutta usein myös Saksan ja Alankomaiden. Ulkomaiden vertailu voidaan jakaa yleiseen kansainväliseen, Pohjoismaiseen tai EU/ETA-tason vertailuun ja sellaiseen, jossa katsausta on tehty myös valtiotasolla.

Vuoden 2020 hallituksen ei-koronaperustaisista esityksistä 45 prosenttia sisälsi kansainvälisen vertailun, kun taas koronaan liittyvissä esityksissä vastaava luku oli 28 prosenttia. Koronaan liittyvissä esityksissä valtiotason vertailuita oli 19 prosentissa esityksiä ja ei-koronaan liittyvissä vastaava luku oli 37 prosenttia.

<sup>49</sup> Hallitusten esitysten laatimisohe kohta 5.2.

Esimerkkinä ei-koronaperustaisesta kansainvälisestä vertailusta, jossa vertailua on tehty valtiotasolla, voidaan ottaa tyypillisen Pohjoismaisen vertailun sisältävä HE 20/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta. Esityksen kansainvälisessä vertailussa esitellään ensin yleisellä tasolla Pohjoismaista kehitystä ja sen jälkeen eritellään Ruotsin, Norjan ja Tanskan toimenpiteet. Yhteenvedossa todetaan, ettei Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa ole tunnistettavissa yhtä laajamittaisia hankkeita kuin Suomessa valmisteilla oleva hanke.

Esimerkkinä covid-19-perustaisesta kansainvälisestä vertailusta, joka koostuu erityisesti EU- tason katsauksesta, voidaan ottaa HE 101/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntalain väliaikaisesta muuttamisesta. Esitys liittyi digitaalisen sovelluksen kehittämiseen covid-19-tartuntojen jäljittämiseksi. Sovelluksen kehittämiseksi komissio antoi unionitason suositukset, ohjeistukset ja jäsenmaiden käyttöön työkalupakin yhteistyötä varten. Tämä kansainvälinen vertailu on esimerkki EU-tasolla koordinoitusta tietopohjasta, jossa ei ollut tarkoituksenmukaista kuvata tarkemmin valtiotason toimenpiteitä.

Huolimatta siitä, että kansainvälisen vertailun tekeminen ei ole hallituksen esityksessä pakollista, vaan se on tehtävä tarpeen mukaan, tietopohjaa ja sen laajuutta mietittäessä on myös hyvä arvioida kansainvälisen vertailun merkitystä. Vuoden 2020 hallituksen esityksissä tehtyjen katsausten määristä voi päätellä, että covid-19-pandemiaan liittyvien esitysten kiireelliset aikataulut ovat vaikuttaneet myös kansainvälisten vertailujen tekemiseen.

#### 4.5 TIEDON KÄYTTÖ

Kuviossa 2 on kuvattu vuoden 2020 hallituksen esityksissä käytettyä tietopohjaa. Koronaperusteisessa lainvalmistelussa tieteellisen ja asiantuntijatiedon hyödyntäminen on vähäisempää kuin ei-koronaan liittyvässä lainvalmistelussa (34 % vs. 58 %). Ero on tilastollisesti merkitsevä.<sup>50</sup> On ymmärrettävää, että koronatoimien kiireellisyys sekä epävarmuus epidemiasta ja sen kehittymisestä johtavat vähäisempään tiedon hyödyntämiseen säädösvalmistelussa. Ei voida kuitenkaan pitää hyvänä tilanteena sitä, että ei-koronaperusteisissa esityksissä ainoastaan hieman yli puolessa oli tuotu esille, että esityksen valmistelussa olisi hyödynnetty tieteellistä ja asiantuntijatieta.

Kun hallituksen esityksissä käytetään hyväksi erilaista tietoa, lähteet dokumentoidaan hyvin. Koronaperusteisissa esityksissä tiedon lähteet oli tuotu esille yli 80 prosentissa esityksiä. Lukema on kuitenkin pienempi kuin ei-koronaperusteisissa esityksissä (91 %). Ero ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkitsevä.<sup>51</sup>

Tiedon käyttötarkoitus on hieman erilainen koronaperusteisissa hallituksen esityksissä, kuin koronaan liittymättömissä hallituksen esityksissä. Koronaperusteisissa hallituksen esityksissä tietoa käytetään enemmän perustelemaan tehtyjä ratkaisuja, kuin ei-koronaperusteisissa esityksissä (52 % vs. 43 %). Vastaavasti ei-koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä tietoa on käytetty enemmän taustoittamaan käsillä olevaa asiaa verrattuna koronaperusteisiin esityksiin (57 % vs. 48 %). Erot tiedon käyttötarkoituksessa eivät ole tilastollisesti merkitseviä.<sup>52</sup>

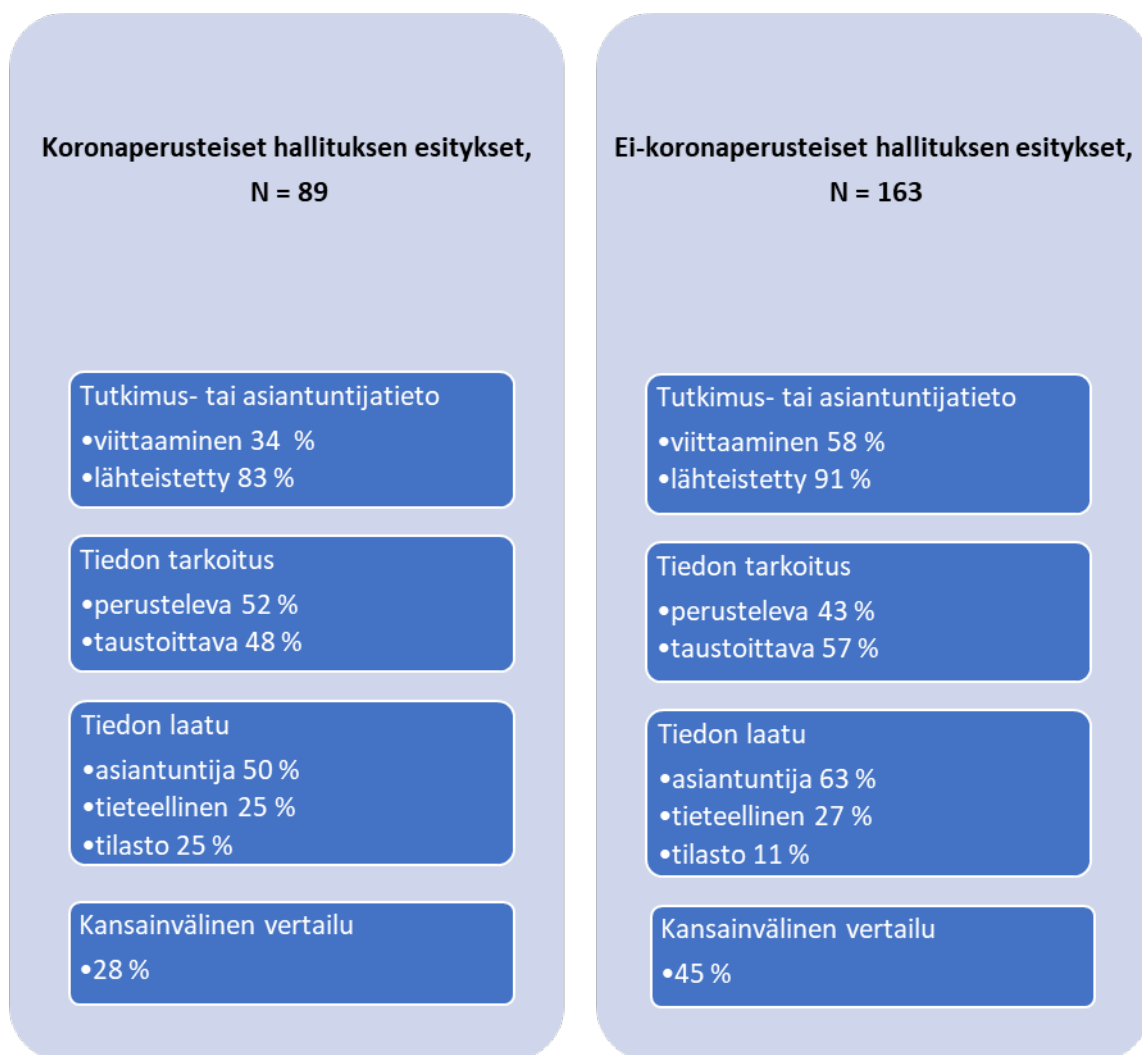
Asiantuntijatieta on käytetyin tiedon muoto hallituksen esitysten tietopohjan luomisessa. Koronaperusteisissa hallituksen esityksissä asiantuntijatiedon käyttäminen on ollut vähäisempää, kuin ei-koronaperusteisissa hallituksen esityksissä (50 % vs. 63 %).<sup>53</sup> Koronaperusteisessa lainvalmistelussa on vastaavasti korostunut tilastollisen tiedon hyödyntäminen esityksen tietopohjan luomisessa. Koronaperusteisissa hallituksen esityksissä tilastotieto oli pääasiallinen tiedonlähde 25 prosentissa esityksiä, kun vastaava lukema ei-koronaperusteisissa esityksissä oli 11 prosenttia.

<sup>50</sup> Tilastollisen testin p-arvo on 0,000.

<sup>51</sup> Tilastollisen testin p-arvo on 0,195.

<sup>52</sup> Tilastollisen testin p-arvo on 0,346.

<sup>53</sup> Ero ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkitsevä. Tilastollisen testin p-arvo on 0,142.



Kuvio 2. Vuoden 2020 hallituksen esityksissä käytetyn tiedon luokittelu.

On huomattava, ettei kaikki koronaperusteinen lainvalmistelu keskittynyt ihmisten elämän rajoitukseen, vaan lainsäädännöllä pyrittiin myös helpottamaan ihmisten toimintaa. Esimerkiksi pandemian alussa keväällä 2020 suljettiin ravitsemusliikkeet kahdeksi kuukaudeksi (HE 25/2020 vp), mutta helpotusta vaikeaan työllistymistilanteeseen haettiin esimerkiksi palkansaajien työttömyysturvaa parantamalla (38/2020 vp). Myös erilaisten toimintojen jatkuvuuteen pandemiaan liittyvien rajoitteiden aikana kiinnitettiin huomiota, ja esimerkiksi tiekuntien kokousten järjestämistä etäyhteydellä helpotettiin (263/2020 vp). Koska lakihankkeet ovat erilaisia, tiedon käytönkin pitäisi olla erilaista. Ravintolaesimerkki on tilanteesta, jossa päätöksentekijät toimivat uudessa jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa uhka kansalaisten terveydelle oli merkittävä. Taudin ja sääntelyn vaikutusten osalta syy-seuraus-suhteet olivat kuitenkin hämäränpeitossa eikä tutkimustuloksia ollut vielä saatavilla. Tilanne oli toisenlainen ihmisten elämää helpottavien lakihankkeiden osalta. Vaikka edelleen elettiin pandemia-tilanteessa, lainvalmistelussa käsiteltiin ongelmia, jotka olivat tutumpia ja joiden ratkaisuvaihtoehdot olivat selvempiä. Työttömyysturvian vahvistaminen ja etäkokouskäytäntöjen mahdollistaminen näyttäytyvät yksinkertaisimmilta ongelmilta pandemian hidastamisen ja ravintoloiden sulkemisen rinnalla.



## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1 HAVAINTOJA KORONA-AJAN LAINVALMISTELUSTA

Koronapandemia yllätti yhteiskunnat kautta maailman vaarallisuudellaan ja leviämisen nopeudella. Koronakriisin ehkäisemiseksi jouduttiin tekemään useita erilaisia ratkaisuita. Suomessa tämä tarkoitti samalla muutoksia lainsäädäntöön. Koronapandemia on yhtäältä korostanut tarvetta tehdä lainvalmistelussa nopeita päätöksiä, kun taas toisaalta se on aiheuttanut valtavaa epävarmuutta viruksen leviämisestä ja vaarallisuudesta.<sup>54</sup> Samaan aikaan säädösvalmistelussa on korostunut hyvän tietopohjan, sidosryhmien osallistamisen ja tiedon avoimuuden merkitys.<sup>55</sup> Tutkimuksessa arvioidaan, miten vuoden 2020 koronaperusteisessa säädösvalmistelussa on käytetty tietoa päätöksenteon tukena sekä miten eduskunnan tietojensaantioikeus on toteutunut.

Tutkimuksessa havaittiin, että koronaperusteisen lainvalmistelun tietopohja kaventui monella tavoin verrattuna samanaikaiseen ei-koronaperusteiseen valmisteluun. Ensinnäkin valmistelu tapahtui useammin pelkän virkavalmistelun voimin, toiseksi lausuntokierroksia järjestettiin vähemmän. Tutkimustulosten mukaan koronaan liittyvissä esityksissä poikettiin kuulemista koskevista ohjeista joko supistamalla lausuntokierrosta tai jättämällä se kokonaan toteuttamatta. Kaiken kaikkiaan vuonna 2020 valmistuneissa koronaperusteisissa hallituksen esityksissä lausuntokierros oli järjestetty 28 prosentissa säädöshankkeita. Ero on suuri ja tilastollisesti merkitsevä suhteessa ei-koronaperusteiseen säädösvalmisteluun, jossa lausuntokierroksia pidettiin 94 prosentissa säädöshankkeita. Kolmanneksi tieteellisen ja asiantuntijatiedon hyödyntäminen oli vähäisempää kuin ei-koronaan liittyvissä esityksissä. On myös huomattava, että koronakriisi on voinut vaikuttaa myös ei-koronaperusteisten hallituksen esitysten valmisteluun esimerkiksi vähentämällä lainvalmistelun vapaita resursseja. Siten havaitut erot tiedon hyödyntämisessä ovat voineet olla ehkä suurempiakin.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että koronaperusteisessa lainvalmistelussa kiire on heikentänyt säädösehdotusten tietopohjaa valmistelupohjan supistumisen myötä. Lausuntokierroksen supistaminen tai poisjättäminen vaikuttaa yhtäältä säädösehdotuksen tietopohjaan ja toisaalta kansalaisten ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksiin ja tietojen saantiin viranomaisten asiakirjojen valmistelusta.<sup>56</sup> Tämän tutkimuksen perusteella voimme väittää, että koronaperusteisen lainvalmistelun tietopohja, sidosryhmien osallistaminen, sääntelyn avoimuus ja eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutuminen ovat heikentyneet.

Koronaperusteisen lainvalmistelun vähäisempi tietopohja heijastuu myös eduskunnan valiokuntien käsittelyyn ja siten osaltaan eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen. Vuoden 2020 valtiopäivillä annettujen koronaperusteisten hallituksen esitysten mietintövaliokuntakäsittelyssä kuultiin keskimäärin 12 asiantuntijaa, kun vastaava lukema ei-koronaperusteisissa hallituksissa oli 18 asiantuntijaa. Koronaperusteisten hallituksen esitysten valiokuntakäsittelyssä korostui kirjallinen kuuleminen suullisen kuulemisen ja keskusteluiden sijasta. Koronaperusteisten hallituksen esitysten valiokuntakuulemiset olivat 64 prosentissa kirjallisia, kun vastaavasti ei-koronaperusteisissa kirjallisen kuulemisen osuus oli 48 prosenttia.

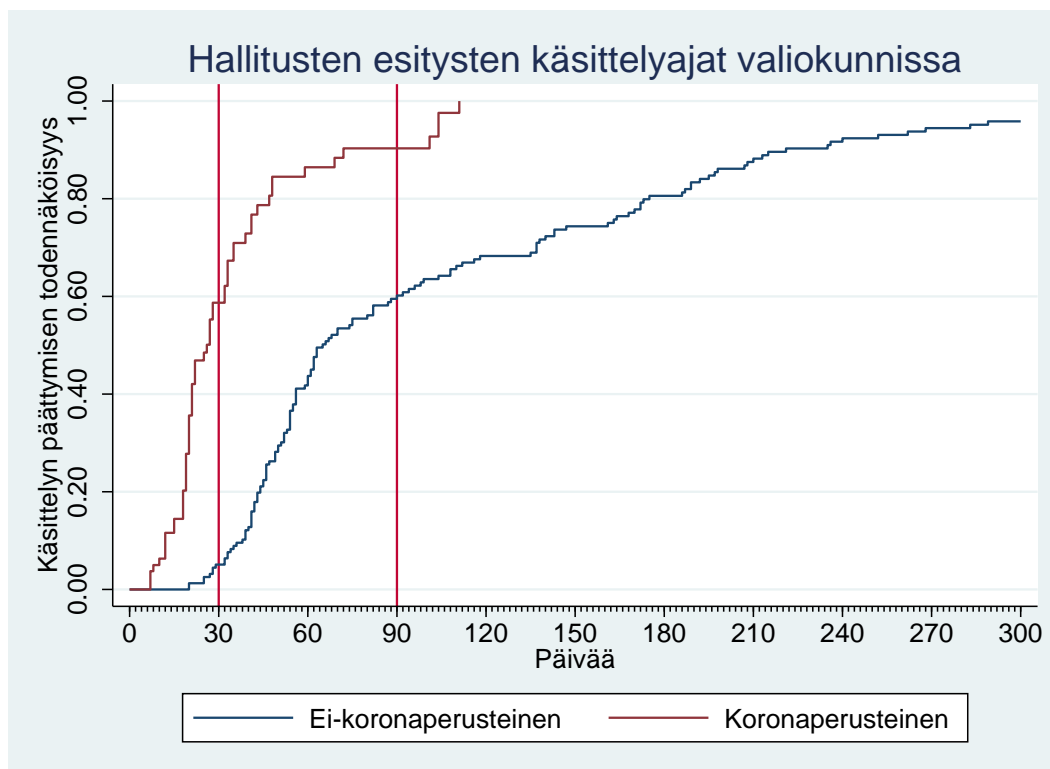
Eduskunnan valiokunnissa käsiteltiin koronaperusteiset hallituksen esitykset selvästi nopeammin, kuin ei-koronaperusteiset esitykset (ks. kuvio 3). Esimerkiksi valiokuntaan saapumisesta 30 päivän päästä oli käsitelty noin 60 prosenttia vuonna 2020 annetuista koronaperusteisista esityksistä, kun vastaava lukema muissa hallituksen esityksissä oli noin viisi prosenttia. Yhtäältä tämä kuvaa eduskunnan kykyä käsitellä kiireellisiä asioita, ja toisaalta valiokunnissa on jouduttu supistamaan koronan myötä asioiden käsittelyä, mikä on omiaan heikentämään eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteu-

<sup>54</sup> PeVL 30/2020 vp, s. 12; PeVL 44/2020 vp, s. 6; TrVM 1/2022 vp, s. 30.

<sup>55</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 2021, passim.

<sup>56</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta toteaa mietinnössään (TrVM 1/2022 vp, s. 30), että covid-19-pandemian aikaisessa säädösvalmistelussa on tehty kiireessä ja pakkotahtisesti eikä vaikutusten arviointeja ole juuri tehty.

tumista.<sup>57</sup> Koronaperusteisia hallituksen esityksiä hyväksyttiin myös valiokunnissa enemmän muutattomina, kuin ei-koronaperusteisia esityksiä (59 % vs. 47 %).



Kuvio 3. Hallituksen esitysten käsittelyaika eduskunnan valiokunnissa vuonna 2020.

## 5.2 SÄÄDÖSVAlMISTELUN RAJAT JA KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUDET TULEVISSA KRIISEISSÄ

Tutkittaessa sääntelyn tietopohjaa täytyy tunnistaa sääntelyn lainsäädännöllinen viitekehys, tilannesidonnaisuus ja tietyt reunaehdot. Ensinnäkin on huomioitava Suomen sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, perustuslakiin ja oikeusvaltioperiaatteeseen. Nämä asettavat kehykset, joihin sääntelyn on sopeuduttava häiriötilanteessa ja poikkeusoloissakin.<sup>58</sup>

Toisekseen sääntelyn tietopohjaa tutkittaessa tulee tunnistaa sääntelyn tilannesidonnaisuus. Tilannesidonnaisuus korostui covid-19-aikaisessa sääntelyssä. Pandemia aiheutti tarpeen reagoida nopeasti sääntelyn muutoksilla epidemian haittojen hidastamiseksi ja ehkäisemiseksi.<sup>59</sup> Reagointitarve ja koronakriisin kehittymisen epävarmuus aiheuttivat painetta lainvalmisteluun sääntelyn hyvän tietopohjan toteuttamisessa. Koska yhtäältä tarvittavaa tietoa ei ole ollut tai olemassa olevan tiedon keräämiseen ja analysoimiseen ei ole ollut riittävästi aikaa, on tietopohjan toteuttaminen ollut koronakriisin aikana haastavaa.

Kolmanneksi on hyvä ottaa huomioon sääntelylle asetetut vaatimukset ja erilaiset reunaehdot. Vaatimukset tiedon hyödyntämisestä lainvalmistelussa ovat viime aikoina kasvaneet ja laadukkaan tiedon käyttö nähdään yhtenä laadukkaan lainvalmistelun kriteerinä. Kirsi Varhila toteaa korona-ajan lain-

<sup>57</sup> Perustuslakivaliokunta nostaa esille lausunnossaan (PeVL 30/2020 vp, s. 14), että eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutuminen ja riittävän ajan varaaminen asian eduskuntakäsittelylle on edellytys sille, että poikkeusoloissakin eduskunta pystyy huolehtimaan valtiosääntöisistä tehtävistään asianmukaisesti.

<sup>58</sup> Lavapuro 2020, s. 1264. Ks. Dahlberg 2015 perustuslain reunaehdoista SOTE-valmistelussa.

<sup>59</sup> Jukka – Keinänen – Keskinen 2021.

valmisteluun liittyvässä kolumnissaan, että “aiemmin hallituksen esityksissä esiteltiin vain valittu sääntelyratkaisu, mutta nykyään esityksissä tulisi kuvata ja analysoida kaikki vaihtoehtoiset mallit”. Varhilan mielestä sääntelyn tulisikin olla laajasti mahdollistavaa, jotta käytännön toimenpiteet voitaisiin perustaa uusimpaan ja varmimpaan tietoon.<sup>60</sup>

Tietopohjaan liittyen on hyvä myös ottaa huomioon tiedon laadun merkitys suhteessa tiedon laajuuteen. Liian laaja tietopohja tai sidosryhmien osallistaminen hallituksen esityksissä voi johtaa tavoitteisiin nähden tehottomaan lopputulokseen. Kuten Baldwin, Cave ja Lodge toteavat: “keskustelu kannattaa rajata niin, että keskustelua kannattaa käydä”.<sup>61</sup> Vaikka hallituksen esityksissä esitettävälle ja arvioitavalle tiedolle ja sidosryhmien osallistamiselle asetetaan aiempaa olennaisesti korkeampi vaatimustaso, on niiden laajamittaista käyttöä hyvä punnita tavoitteisiin nähden tapauskohtaisesti. Epävarmassa tilanteessa, kuten esimerkiksi covid-19-pandemiassa, on otettava huomioon tiedon nopeasti muuttuva luonne. Lisäksi tieteellinen tieto tarkentuu koko ajan. Tärkeiksi tietopohjan hankkimisen kriteereiksi on silloin katsottava relevantin tiedon hankkiminen, turhan karsiminen ja lausunto-pyyntöjen kohdentaminen oikeille kohteille.<sup>62</sup>

Näiden lisäksi on hyvä ottaa huomioon myös yksittäisen lainvalmistelijan vaikutus valmisteltavan esityksen tietopohjaan ja mahdolliset horisontaaliset vaikutukset muiden lainvalmisteluhankkeiden tietopohjiin. Esimerkiksi mikäli covid-19-pandemian aikana ministeriöillä, osastolla, yksiköllä tai valmistelijalla on ollut valmisteilla kiireellisiä ja priorisoituja pandemiaan liittyviä esityksiä, niin silloin muita lakihankkeita on voitu resurssipulan takia jättää vähemmälle huomiolle. Inhimillisenä tekijänä myös lainvalmistelijan kokemus ja hiljainen tieto voivat vaikuttaa valmisteltavan asian tietopohjaan.

Mitä kriisiaikaisesta lainvalmistelusta voisimme oppia tulevaisuutta varten? Covid-19-pandemiaan ja muihin kriisiaikojen sääntelyyn liittyviä tutkimuksia ja parannuskeinoja mietittäessä on myös hyvä muistaa sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Kirsi Varhilan kolumnissaan toteama ajatus: “Säädösohjaus soveltuu huonosti sellaisen tilanteen hallitsemiseen, jossa ohjauksen sisällöllinen tarve elää nopeasti”.<sup>63</sup> Tämä herättää kysymyksen, voitaisiinko lainsäädäntöä kehittää jo ennakolta paremmin huomioimaan erilaisia kriisitilanteita, jolloin säädösvalmisteluun kriisin aikana ei olisi niin suurta tarvetta, ja toisaalta Suomessa on tarpeen pohtia, tulisiko lainvalmisteluprosessiin luoda malli, joka koskisi normaaliaikojen häiriötilanteessa tehtävää säädösvalmistelua.<sup>64</sup> Olisiko lainvalmistelua ja lainsäädäntöprosessia mahdollista nopeuttaa ilman, että hyvän lainvalmistelun periaatteet kärsivät liiaksi? Onko kansainvälinen vertailu, säädösehdotuksen kääntäminen tai laintarkastaminen asioita, jotka voitaisiin jättää tekemättä akuutissa kriisitilanteessa? Tai vastaavasti, voisiko hallituksen esitykset lähettää eduskunnan valiokuntaan ilman lähetekeskustelua tai voitaisiinko valiokunnan mietintö käsitellä yhdessä käsittelyssä eduskunnassa? Onko kuuden viikon lausuntoaika liian pitkä kriisiaikana? Kuulemisaikaa supistamalla ja toisaalta erilaisia (sähköisiä) menetelmiä hyödyntämällä voidaan turvata sidosryhmien osallistaminen myös kriisin aikana. Näitä mahdollisuuksia on syytä arvioida, kun Suomessa on palattu normaaliin aikaan ja opit esimerkiksi koronaperusteisesta säädösvalmistelusta on tunnistettu.

<sup>60</sup> Varhila 2020.

<sup>61</sup> Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 79.

<sup>62</sup> Nopeasti muuttuvissa tilanteissa voitaisiin hyödyntää kenties enemmän tutkimuslaitosten ja yliopistojen kykyä tuottaa relevanttia tietoa nopeasti. Näin esim. Stenvall ym. 2022.

<sup>63</sup> Varhila 2020; Stenvall ym. 2022, s. 91, toteavat vastaavankaltaisesti, että lainsäädännölliset puitteet ovat vaikeuttaneet pandemian kokonaishallintaa ja pakottaneet hallitsemaan koronaa yksittäisiä päätöksiä ja lainsäädännöllisiä muutoksia tekemällä.

<sup>64</sup> Ks. myös Pöysti 2021 ja Stenvall ym. 2022 pohdinnoista sääntelyn kehittämisestä vastaamaan paremmin tulevia kriisejä.

## LÄHTEET

## KIRJALLISUUS JA VERKKOLÄHTEET

- Backman, Jouni, Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta. Sitran selvityksiä 198, 2021.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press 2012.
- Bohne, Ebernhard, The Politics of the Ex Ante Evaluation of Legislation. Teoksessa Verschuuren, Jonathan (toim.), The Impact of Legislation. A Critical analysis of Ex Ante Evaluation. Brill 2009.
- Cormacain, Ronan – Bar-Siman-Tov, Ittai, Legislatures in the time of Covid-19. The Theory and Practice of Legislation. 1–2, 3–9/2020, s. 1–9.
- Dahlberg, Maija, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveystieteistä koskenut lakihanke. Oikeus 3/2015, s. 321–337.
- Hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO-ohjeet). Oppaat kootusti <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>. (Vierailtu 4.5.2022).
- Hidén, Mikael, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/ 2019.
- Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria, Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä? Edilex 2021.
- Karpen, Ulrich, Improving democratic development by better regulation. Teoksessa Stefanou, Constantin – Xanthaki, Helen, (toim.) Drafting Legislation: A modern approach. Taylor & Francis 2008.
- Karpen, Ulrich – Xanthaki, Helen, Chapter 1. Legislation in European Countries. Teoksessa Karpen, Ulrich – Xanthaki, Helen, (toim.) Legislation in Europe. A Country by Country Guide. Hart Publishing 2020.
- Keinänen, Anssi – Muhonen, Emmi – Hämäläinen, Annika, Sääntelyn syyt – empiirinen tarkastelu sääntelyn syistä vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Edilex 2013.
- Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka, Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015, s. 170–195.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi, Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2016, s. 175–215.
- Lainkirjoittajan opas. Oppaat kootusti <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>. (Vierailtu 4.5.2022).
- Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän ppt-kalvo-ohjeistukset.
- Lainvalmistelun prosessiopas. Oppaat kootusti <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>. (Vierailtu 4.5.2022).
- Larouche, Pierre, Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationale. Teoksessa Verschuuren, Jonathan (toim.), The Impact of Legislation. A Critical analysis of Ex Ante Evaluation. Brill 2009.
- Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi. Lakimies 7–8/2020, s. 1262–1267.
- Messerschmidt, Klaus, COVID-19 legislation in the light of the precautionary principle. The Theory and practice of legislation 3/2020, s. 267–292.

- Nieminen, Kati; Alasuutari, Noora; Kautto Petrus; Saarela, Sanna-Riikka; Järvikangas, Inka; Hiltunen, Elina ja Rantala, Kati: Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38.
- Niemivuo, Matti, Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari 2020.
- Oikeusministeriön laintarkastuksen vuositilastot.
- Onnettomuustutkimuskeskus, Koronapandemian ensimmäisen vaihe Suomessa vuonna 2020, Tutkimustaselostus 6/2021.
- Pacces, Alessio – Weimer, Maria, From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*, 2/2020, s. 283–296.
- Pakarinen, Auri, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena –Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 2153, 2011.
- Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. 2010.
- Prosser, Tony, Regulation and Social Solidarity, *Journal of Law and Society* 3/2006, s. 364–387.
- Pöysti, Tuomas, Oikeuskanslerin rooli lakiesitysten laillisuusvalvonnassa covid-19-epidemiassa. Puheenvuoro 6.4.2021.
- Radaelli, Caludio M. – De Francesco, Fabrizio, Regulatory quality in Europe: concepts, measures and policy processes. Manchester University Press 2007.
- Raivio, Kari, Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2014.
- Rantala, Kati, Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255, 2011.
- Rantala, Kati, Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. *Oikeus* 2/2016, s. 159–183.
- Rantala, Kati – Liimatainen, Anu – Rytioja, Anni – Keränen, Mira, Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2013 hallituksen esityksissä. *Katsauksia* 8/2015. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, 2015.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. Toinen, uudistettu paino, Alma Talent Oy, 2011.
- Sinkkilä, Kaisa – Vartiainen, Niko, Sääntelyvaihtoehtojen arvioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla. *Oikeus* 2/2021 s. 240–254.
- Slant, Outi – Rantala, Kati, Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122. 2013.
- Stenvall, Jari – Leskelä, Riikka-Leena – Rannisto, Pasi-Heikki – Tolkki, Helena – Cansel, Anniina – Leponiemi, Ulriika – Johanson, Jan-Erik – Pekkola, Elias – Tupala, Teemu, Koronajohtaminen Suomessa. Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34.
- Steward, Jenny, The dilemmas of engagement: the role of consultation in governance. Australian University Press 2009.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohje. Oppaat kootusti <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>. (Vierailtu 4.5.2022).
- Säädösvalmistelun kuulemisopas. Oppaat kootusti <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>. (Vierailtu 4.5.2022).

- Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing 2005.
- Tala, Jyrki, Better Regulation through Programs and Quality Standards – Are New Perspectives Needed. *Legisprudence* 2/2010, s. 193–212.
- Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös OKV/461/70/2020, OKV/458/2020, OKV/461/70/2020-OKV-5, annettu 21.12.2021 Koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus. 2021.
- Varhila, Kirsi, Normaaliajan epänormaali lainvalmistelu (Lainvalmistelun haasteita). Kolumni. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/normaaliajan-epanormaali-lainvalmistelu-lainvalmistelun-haasteita->. Julkaistu 29.10.2020. (Vierailtu 4.5.2022).
- Vesa, Juho – Kantola, Anu, Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.
- WHO, Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. (Vierailtu 4.5.2022).

#### VIRALLISLÄHTEET

- HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 8/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain, turvallisuusselvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta.
- HE 20/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 25/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väli- aikaisesta muuttamisesta.
- HE 33/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 36/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 45/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta osakeyhtiölaista, asunto-osakeyhtiölaista, osuuskuntalaista, yhdistyslaista ja eräistä muista yhteisölaeista Covid-19 epidemian leviämisen rajoittamiseksi.
- HE 72/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 98/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 101/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 137/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 138/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle lainsäädännöksi työttömyyskassojen taloudellisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta.

HE 153/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väylämaksulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 164/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 169/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain 3 §:n muuttamisesta.

PeVL 30/2020 vp – O 35/2020 vp, Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta.

PeVL 44/2020 vp – HE 245/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

TrVM 1/2022 vp – O 48/2019 vp, Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet.