

**Anssi Keinänen**

*Lainsäädäntötutkimuksen professori*

**Leona Pälvimäki**

*HTK*

---

NÄKYYKÖ SÄÄDÖSEHDOTUKSEN  
YHTEISKUNNALLINEN MERKITTÄVYYS SEN  
VALMISTELUTAVASSA?

---



**Edilex 2022/47**

Referee-artikkeli  
Julkaistu 29.12.2022  
[www.edilex.fi/artikkelit/28791](http://www.edilex.fi/artikkelit/28791)

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
2	LAINVALMISTELUN ORGANISOINTI SIDOSRYHMIEN OSALLISTAMISEN KEINONA .....	2
2.1	OSALLISTAMISEN TEOREETTINEN KEHYS .....	2
2.2	MITEN LAINVALMISTELUOHJEISSA OHJEISTETAAN VALMISTELUTAVAN VALINNASTA? .....	4
3	HAVAINTOJA SIDOSRYHMIEN OSALLISTAMISESTA JA VAIKUTUKSISTA KOTIMAISESSA LAINVALMISTELUSSA .....	7
4	TUTKIMUSAINEISTO JA SEN MUODOSTAMINEN .....	10
5	EMPIIRISET TULOKSET .....	15
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	17
	LÄHTEET .....	20

### 1 JOHDANTO\*

Lainsäädäntö on keskeisin keino vaikuttaa yhteiskunnan kehittymiseen.<sup>1</sup> Kuitenkin lainvalmistelun resurssit ovat niukat<sup>2</sup>, ja siksi hyvän sääntelyn kannalta on tärkeää, että niukkoja lainvalmisteluresursseja kohdennetaan erityisesti hankkeisiin, jotka ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä. Lainsäädännöllä pyritään edesauttamaan yhteiskunnassa tärkeäksi koettujen tavoitteiden toteutumista. Hyvä lainvalmistelu on yksi keskeinen edellytys lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseksi. Yksi lähestymistapa lainvalmistelun ihanteeseen on rationaalisen päätöksenteon näkökulma.<sup>3</sup> Valmistelussa tulee tunnistaa yhteiskunnallinen ongelma ja ongelman aiheuttajat, joihin lainsäädännöllä halutaan vaikuttaa. Lisäksi lainvalmistelussa pitää tuoda esille tavoitteet, joihin sääntelyllä pyritään, tunnistaa erilaiset keinot tavoitteisiin pääsemiseksi ja niiden tuottamat vaikutukset sekä kuvata sääntelyn täytäntöönpanoa.<sup>4</sup>

Hyvässä lainvalmistelussa tarvitaan siis monenlaista tietoa. Kaikki valmisteluun tarvittava tieto on harvoin valmiina ministeriön lainvalmistelusta vastaavilla virkamiehillä. Lausuntokierroksen avulla

\* 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> Tala 2005; Karpen ja Xanthaki 2020.

<sup>2</sup> Ks. esim. Keinänen ja Pajuoja 2022

<sup>3</sup> Muita näkökulmia ovat mm. sidosryhmien osallistamisen näkökulma ja eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen näkökulma.

<sup>4</sup> Larouche 2009.

lainvalmistelijoiden on mahdollista saada tietoa lainvalmisteluun liittyvistä teemoista sidosryhmiltä, mutta usein se ei ole riittävä keino tiedon hankkimiseksi.

Eri toimijoita, kuten muiden ministeriöiden virkamiehiä ja sääntelyn kohdetahon edustajia, voidaan hyödyntää tiiviimmin osana lainvalmistelua esimerkiksi työryhmissä ja muissa yhteistyöelimissä. Toisaalta muiden toimijoiden osallistaminen säädösvalmisteluun palvelee muitakin tavoitteita kuin paremman tietopohjan hankkimista. Sidoryhmien osallistaminen lisää tai ainakin sen toivotaan lisäävän informaation lisäksi sääntelyn avoimuutta ja hyväksyttävyyttä sekä tukevan sääntelyn implementaatiota ja sidoryhmien sopeutumista tulevaan sääntelyyn.<sup>5</sup> On myös huomioitava, että kansalaisten osallistuminen<sup>6</sup> yhteiskunnalliseen toimintaan ja heitä koskevaan päätöksentekoon – kuten lainvalmisteluun – on perusoikeus (PL 14:4§), jota julkisen vallan tulee toimillaan edistää (PL 22 §).

Tutkimuksessa analysoidaan vuosien 2014, 2016 ja 2018 aikana valmistuneiden hallituksen esitysten valmistelutapoja suhteessa säädösehdotuksen yhteiskunnalliseen merkittävyyteen. Valmistelutapoina voidaan tunnistaa muun muassa pelkkänä virkatyönä tehty lainvalmistelu tai lainvalmistelu yhteistyössä sidoryhmien kanssa. Tutkimuskysymyksenä on, *miten lainsäädäntöhankkeen yhteiskunnallinen merkittävyys vaikuttaa lainvalmistelun organisoitumiseen?* Työhypoteesina on, että *mitä yhteiskunnallisesti merkittävämmästä säädöshankkeesta on kyse, sitä todennäköisemmin se valmistellaan ministeriössä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.*

Tutkimus kuuluu lainsäädäntötutkimuksen alaan. Lainsäädäntötutkimuksessa tutkimuksen kohteena on ns. säädöksen elinkaari: lainvalmistelu, päätöksenteko ja lain implementointi ja vaikutukset.<sup>7</sup> Tutkimuskohdetta voidaan lähestyä yksittäisen säädöshankkeen näkökulmasta tai säädöksiä ja niiden valmistelua kokonaisuutena tarkastellen. Usein lainsäädäntötutkimuksellisissa tarkasteluissa ilmiötä lähestytään empiirisen oikeustutkimuksen näkökulmasta.<sup>8</sup> Tämä tutkimus ei tee poikkeusta, vaan tarkastelun kohteena on lainvalmistelukäytännöt.

Tutkimuksen toisessa luvussa käydään läpi tutkimuskirjallisuutta sidoryhmien osallistamisesta säädösvalmisteluun. Lisäksi luvussa tarkastellaan, mitä lainvalmisteluohjeet ohjeistavat säädöshankkeen valmistelutavasta. Luvussa kolme käydään läpi, minkälaisia havaintoja sidoryhmien osallistamisesta säädösvalmisteluun on tehty Suomessa. Tutkimuksen neljännessä luvussa esitetään tutkimusaineiston muodostaminen. Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä tutkimusaineiston muodostamisen kannalta ovat *yhteiskunnallinen merkittävyys* ja *säädösehdotuksen valmistelutapa*. Luvussa avataan näiden termien määrittelemistä hallituksen esitysten luokittelussa. Tutkimuksen viidennessä luvussa analysoidaan empiirisesti säädösehdotuksen yhteiskunnallisen merkittävyyden ja valmistelutavan välistä yhteyttä. Tutkimuksen päättää luku kuusi, jossa esitetään tutkimuksen johtopäätökset ja käydään keskustelua säädösvalmistelun kehittämisestä.

## 2 LAINVALMISTELUN ORGANISOINTI SIDOSRYHMIEN OSALLISTAMISEN KEINONA

### 2.1 OSALLISTAMISEN TEOREETTINEN KEHYS

*Felix Uhlmann* ja *Christoph Konrath* määrittelevät artikkelissaan ”*Participation*” osallistamiselle kuusi tavoitetta. Lainvalmistelun näkökulmasta arvioituna nämä ovat säädöshankkeesta tiedottaminen ja valmistelun avoimuus, säädöshankkeen tietopohjan vahvistaminen, säädöksen legitimitetin vahvistaminen, poliittisen hyväksyttävyyden arviointi, säädöksen sovellettavuuden ja täytäntöönpanon

<sup>5</sup> Uhlmann ja Konrath 2017.

<sup>6</sup> Tutkimuksessa käytetään käsitteitä osallistaminen ja osallistuminen. Osallistamisella tarkoitetaan viranomaisen aktiivisia toimenpiteitä sidoryhmien mukaan ottamiseen lainvalmisteluhankkeeseen. Osallistuminen kuvaa sidoryhmien näkökulmaa lainvalmisteluprosessissa.

<sup>7</sup> Tala 2004.

<sup>8</sup> Ks. esim. Rantala 2011, Keinänen ja Kemiläinen 2016.

parantaminen sekä lainsäädännön laadun vahvistaminen.<sup>9</sup> Myös eri sidosryhmien näkemysten huomioiminen ja yhteensovittaminen on mahdollista osallistamisen avulla.<sup>10</sup>

Sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen on usein ensimmäinen lainvalmisteluprosessin vaihe, jossa lakihankkeesta tiedotetaan laajemmin, jolloin kuuleminen edistää avoimuutta ja tiedonsaantia. Toisaalta avoimuus on myös jälkiperäistä: Kuulemisen myötä lakiehdotukseen tehdyt muutokset on usein mahdollista jäljittää joko hallituksen esityksessä kerrotun<sup>11</sup> perusteella tai vertaamalla kuulemisen kohteena ollutta lakiehdotusversiota lopulliseen hallituksen esitykseen.<sup>12</sup>

Uhlmannin ja Konrathin määrittelemät tavoitteet mielletään lainvalmistelussa tehtävän sidosryhmien kuulemisen tavoitteiksi myös kotimaisessa säädösvalmistelussa. *Juho Vesan* ja *Anu Kantolan* tuottaman selvityksen ”*Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa*” mukaan virkamiehistä 73 prosenttia katsoi kuulemisen parantavan säädösvalmistelun laatua. Virkamiehistä 95 prosentin mielestä järjestöjen kuuleminen säädösvalmistelussa lisäsi valmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Virkamiehistä 82 prosenttia katsoi järjestöjen kuulemisen parantavan vaikutusten arviointia ja 93 prosenttia kuulemisen tuovan muuta valmistelua tukevaa tietoa. Myös säädösehdotuksen poliittisen hyväksyttävyyden nähtiin paranevan kuulemisen avulla. Virkamiesten mielestä järjestöjen kuuleminen helpotti myös säädösten toimeenpanoa.

Selvityksessä tarkasteltiin myös lakiehdotusten etenemistä eduskunnan valiokunnissa ja todettiin, että mitä tiiviimmässä yhteistyössä lakiehdotusta oli valmisteltu tärkeimpien sidosryhmien kanssa, mitä laajempaa kuulemistä valmistelun aikana tehtiin ja mitä enemmän valtionhallinnon ulkopuolisille sidosryhmille annettiin mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteluun, sitä epätodennäköisempää oli, että kansanedustajat kritisoivat lakiehdotusta voimakkaasti valiokunnassa.<sup>13</sup>

Osallistamisen tavoitteena on myös kerryttää tietoa lainvalmisteluun. Parhaimmillaan tietoa saadaan kerättyä eri näkemyksiä edustavilta toimijoilta, jolloin eri näkökulmat tulevat monipuolisemmin edustetuksi ja perustelluksi.<sup>14</sup> Vastaavia kokemuksia kertoivat lainvalmistelijat, joita oli haastateltu *Outi Slantin*, *Kati Rantalan* ja *Petrus Kauton* tutkimukseen ”*Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa*”<sup>15</sup>. Vaikutusten tunnistamisen kannalta tutkimuksessa nähtiin erityisen tärkeänä, että jos säädöshankkeessa toimii työryhmä, sen kokoonpano edustaisi mahdollisimman hyvin aiheeseen liittyviä erilaisia näkemyksiä. Sidosryhmien yksittäisten edustajien valmiudet arvioida vaikutuksia nähtiin vähemmän tärkeinä kuin se, että sidosryhmillä kokonaisuutena on valmiudet heille relevanttien vaikutusten arviointiin sekä toimiva yhteys taustajoukkoihinsa.<sup>16</sup> *Claudio Radaellin* ja *Fabrizio de Francescon* mukaan osallistamisen tuottama tiedollinen lisäarvo liittyy erityisesti sääntelyn tarpeen kartoittamiseen sekä eri sääntelyvaihtoehtojen kustannus-hyöty-analyysiin.<sup>17</sup> Koska kuultavat tahot edustavat yleensä etujärjestöä tai yksityisiä intressejään, osallistumisen kautta saatua tietoa tulee arvioida erityisen kriittisesti.<sup>18</sup>

Osallistaminen voi synnyttää legitimaatiota eri mekanismien kautta: osallistaminen erityisesti suurelle yleisölle avoimin kuulemiskeinoin kuten lausuntopyyntöjen ja kuulemistilaisuuksien avulla edesauttaa julkista keskustelua ja mielipiteenmuodostusta. Toisaalta myös uuteen sääntelyyn kriittisesti suhtau-

<sup>9</sup> Vastaavasti paremmalla lainvalmistelulla ja sääntelyllä on mahdollista kehittää yhteiskuntaa esimerkiksi taloudellisesti, sosiaalisesti ja oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti. Ks. Karpen 2008.

<sup>10</sup> Blanc ja Ottimofiore 2016.

<sup>11</sup> Hallituksen esityksessä tulee selostaa lausuntojen päälinjaukset ja perusteltava, miksi ehdotus ei välttämättä ole niiden mukainen. OM 2004, s. 18.

<sup>12</sup> Uhlmann ja Konrath 2017, s. 76.

<sup>13</sup> Vesa ja Kantola 2016, s. 31–33.

<sup>14</sup> Uhlmann ja Konrath 2017, s. 79–80.

<sup>15</sup> Slant ym. 2014.

<sup>16</sup> Slant ym. 2014, s. 35 ja 37.

<sup>17</sup> Radaelli ja De Francesco 2007, s. 31.

<sup>18</sup> Uhlmann ja Konrath 2017, s. 79–80.

tuvien osallistaminen voi vahvistaa luottamusta hallintoon.<sup>19</sup> Jos osallistaminen näyttäytyy näennäisenä, se on merkityksetöntä – ellei jopa haitallista – ja tulevaisuuden kannalta kansalaisia passivoivaa. Osallistamisen legitimoiva vaikutus voidaan saavuttaa vain, jos kommunikaatio hallinnon ja sidosryhmien ja kansalaisten välillä on toimivaa.<sup>20</sup> Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei vuorovaikutus pääty lakiehdotusta koskevan palautteen antamiseen, vaan kuultavia myös informoidaan siitä, miten heidän palautettaan on hyödynnetty.<sup>21</sup> Legitimoivassa vaikutuksessa on kyse myös poliittisesta käyttökelpoisuudesta: kuuleminen tarkoittaa usein tulikoetta lakitekstille, ja kuulemisen perusteella tulisi syntyä käsitys myös lakiesityksen mahdollisuuksista ”mennä läpi” eli saada hyväksyntä lainsäätäjältä. Myös mahdolliset poliittiset kipukohdat on mahdollista tunnistaa viimeistään kuulemisen avulla.<sup>22</sup>

Osallistamisen avulla voidaan myös arvioida lainsäädännön sovellettavuutta ja täytäntöönpanoa, johon hallinnon ulkopuolisilla on usein erilainen näkökulma ja kosketuspinta kuin lakia valmistevilla virkamiehillä. Jotta kuultavat tahot osaavat muodostaa lakiehdotukseen kannan, heidän tulee tulkita lakiehdotusta. Nämä tulkinnat ja niiden hajonta kertovat osaltaan lain käyttökelpoisuudesta. Lainvalmistelussa tulisi myös kuulla niitä viranomaisia, joita uusi sääntely koskee tai joille osoitetaan siinä täysin uusia tehtäviä. Viranomaisten osallistaminen lainvalmisteluun ei kuitenkaan korvaa yksityisiä intressejä edustavien tahojen kuulemista. Soveltamiskelpoisuudelle ovat sukua lainsäädännön laatu- ja näkökohdat, joita osallistaminen myös palvelee. Lainsäädännön laatua voi edesauttaa etenkin oikeudellisista asiantuntijoista koostuvien yhteisöjen kuuleminen. Myös räikeät virheet tai epäkohdat voivat paljastua osallistamisen avulla.<sup>23</sup>

Todellisuudessa esimerkiksi resurssien niukkuus, aikataulupaineet tai vahva poliittinen tai virkavetoinen ohjaus voivat rajoittaa sidosryhmien osallistamisen tarkoituksenmukaista vaatimattomammaksi. On myös eriteltävä osallistaminen ja vaikuttaminen toisistaan – vaikka sidosryhmät pääsisivät osallistumaan, voivat vaikuttamismahdollisuuksia tosiasiallisesti supistaa erimielisyyksien hallintaan liittyvät haasteet.<sup>24</sup> Demirbas ym. tarkastelivat lainvalmistelun yhteistoiminnallisia menettelyjä selvityksessä ”Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa”, ja nostivat esimerkiksi yhteistoiminnan mahdollisuuksista rahankeräyslain valmisteluprosessin. Hankkeessa hyödynnettiin neuvottelevia työpajoja, joissa pyrittiin löytämään sekä suurten että pienten kerääjien tarpeet huomioiva ratkaisu. Toisaalta tutkimuksessa tunnistetaan, että yhteistoiminnalliset menettelytavatkaan eivät välttämättä sovi sellaisiin hankkeisiin, joissa vaikutukset ja toimeenpano koskevat hyvin laajaa toimijajoukkoa. Jotta osallistamisen keinot, ajankohdat ja kohderyhmät pystyttäisiin valitsemaan huolellisesti, tulisi resursseja kohdentaa lakihankkeen esivalmisteluvaiheeseen.<sup>25</sup> Käytännössä esivalmisteluvaiheeseen ei kuitenkaan välttämättä panosteta tarpeeksi, mikä vaikuttaa lopulta koko lainvalmisteluprosessiin.<sup>26</sup>

## 2.2 MITEN LAINVALMISTELUOHJEISSA OHJEISTETAAN VALMISTELUTAVAN VALINNASTA?

Perustuslaissa säädettyjä osallistumisoikeuksia turvataan ja täsmennetään alemman asteisilla normeilla. Lainvalmistelua ja kansalaisten osallistumista lainvalmisteluun ohjaavat hallinnon yleislakien, kuten hallintolain ja julkisuuslain lisäksi erilaiset säädösvalmisteluohjeet, joissa muutamassa käsitellään osallistamista: *Lainvalmistelun prosessioppaassa* kuvataan valmistelun organisointia ja osallistamiselle otollisia lainsäädäntöprosessin vaiheita. *Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa* käsitellään kuu-

<sup>19</sup> Tylerin (1990) mukaan ihmisten kokemana prosessioikeudenmukaisuus on yksi keskeisin sääntelyn noudattamista selittävä tekijä. Ihmiset ovat valmiimpia noudattamaan sääntelyä, joka on syntynyt reilun valmistelun tuloksena. Mikäli ihmiset kokevat, että heitä on kuunneltu säädösvalmistelun aikana ja heidän mielipiteensä on huomioitu valmistelussa, sitä reilummaksi prosessi koetaan ja sitä valmiimpia ihmiset ovat noudattamaan sääntelyn ehtoja.

<sup>20</sup> Uhlmann ja Konrath 2017, s. 77–78.

<sup>21</sup> Demirbas ym. 2022, s. 55. Keinänen ja Kemiläinen (2016) havaitsivat ministeriökohtaisia eroja siinä, miten hallituksen esityksissä kuvataan ministeriön reagoiminen lausunnoista saatuun palautteeseen.

<sup>22</sup> Uhlmann ja Konrath 2017, s. 78–79.

<sup>23</sup> Uhlmann ja Konrath 2017, s. 80–81.

<sup>24</sup> Rantala 2011, s. 186–187, 194–195, 212, 214.

<sup>25</sup> Demirbas ym. 2022, s. 56–57.

<sup>26</sup> Keinänen ja Pajujoja 2022, kohta 5.1.2.

lemisen suunnittelua ja osallistamiskeinoja. *Hallituksen esityksen laatimisoheissa* (ns. HELO) käsitellään kuulemisten raportointia.<sup>27</sup>

Lainvalmisteluohjeet ohjaavat käytännön lainvalmistelua. Niiden taustalta löytyy samoja tavoitteita kuin mitä tutkimuskirjallisuudessa on asetettu esimerkiksi sidosryhmien osallistamiselle.<sup>28</sup> Esimerkiksi Säädosvalmistelun kuulemisoppaassa kuulemisen tavoitteeksi asetetaan säädosvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Lisäksi kuulemisen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista. Kuulemisella vahvistetaan myös kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista.<sup>29</sup>

Lainvalmistelun prosessioppaassa kuvataan lakien valmistelun ja säätämisen eri vaiheet. Prosessioppaassa sivutaan myös lainvalmistelun organisointia: sen mukaan eri hallinnonalojen, puolueiden ja muiden edunvalvontatahojen edustajia sisältävissä komiteoissa tai toimikunnissa valmistellaan *periaatteellisesti merkittävimmät hankkeet*.<sup>30</sup> Oppaan mukaan valmisteluun voidaan asettaa esivalmistelu- tai perusvalmisteluvaiheeseen, mutta tarvittaessa jo ennen esivalmisteluvaihetta. Ennen esivalmisteluvaihetta tulee myös tunnistaa viranomaiset, asiantuntijat ja muut sidosryhmät, jotka liittyvät valmisteltavaan asiaan sekä kerätä niiltä tietoja ja näkemyksiä sääntelyn tarpeesta. Muita osallistamisen kannalta erityisen tärkeitä vaiheita ovat esivalmistelun tulosten kuten arviomuistion tai raportin valmistuminen, tietopohjan kokoaminen perusvalmisteluvaiheessa sekä lausuntomenettely perusvalmisteluvaiheen jälkeen.<sup>31</sup>

Myös vuonna 2016 annetussa säädosvalmistelun kuulemisoppaassa kuulemisen hahmotetaan liittyvän laajasti sekä esi- että perusvalmisteluvaiheeseen. Oppaassa ohjeistetaan kuulemaan sidosryhmiä ja kansalaisia niissä valmisteluvaiheissa, joissa valmisteltavaan asiaan voidaan tehokkaasti vaikuttaa. Toisaalta syyt esivalmisteluvaiheessa tehtävälle kuulemiselle liittyvät kiinteästi *lainvalmistelun tietoperustaisuuteen*, sillä sidosryhmiä voidaan esivalmisteluvaiheessa kuulla esimerkiksi asiaa koskevista selvityksistä, vaihtoehtoisista ratkaisumalleista ja vaikutusten arvioinneista.<sup>32</sup> Vaikutuksiltaan erityisen merkittävässä säädöshankkeissa vaikuttamismahdollisuuksia järjestetään useassa eri vaiheessa – myös jo ennen varsinaisen säädösehdotuksen valmistumista.<sup>33</sup> Tämä huomioidaan myös säädösehdotusten vaikutusten arviointioheissa: ministeriöiden, viranomaisten ja muiden asiantuntijoiden tietoja ja osaamista tulee hyödyntää koko valmistelun ajan, ja ne mainitaan ohjeissa erikseen vaikutusten arvioinnin tietolähteenä.<sup>34</sup>

Osallistamisen keinoja käsitellään ohjeista eniten kuulemisoppaassa. Oppaan mukaan monijäsenisten valmisteluelinten käyttäminen on yksi tapa edistää laajaa osallistamista. Valmistelutyötä tekevät toimielimet toimivat perusvalmistelun aikana, jolloin esimerkiksi ratkotaan sääntelyn oikeudelliset kysymykset, arvioidaan sääntelyvaihtoehtojen vaikutukset, kirjoitetaan hallituksen esityksen perustelut ja itse lakitekstit. Muiksi osallistamisen keinoiksi kuulemisoppaassa eritellään esimerkiksi työpajat, kuulemis- ja keskustelutilaisuudet sekä erilaiset kyselyt.<sup>35</sup> Ohjeiden mukaan kuulemisen menetelmät tulee valita niin, että sidosryhmillä ja kansalaisilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua ja saada tietoa.<sup>36</sup>

<sup>27</sup> Oikeusministeriön valmistelemat lainvalmisteluohjeet löytyvät Finlexistä <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

<sup>28</sup> Esim. Ulmann ja Konrath 2017.

<sup>29</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.2.

<sup>30</sup> Lainvalmistelun prosessiopas, kohta Lakien säätäminen. Myös säädosvalmistelun kuulemisoppaassa todetaan valmisteluelinten rooli vaikutuksiltaan merkittävien esitysten valmistelussa. Säädosvalmistelun kuulemisopas kohta 1.6.

<sup>31</sup> Lainvalmistelun prosessiopas kohta 1 Esivalmistelu, 1.3 Näkemyksen esittäminen, 1.5 Esivalmistelun tekeminen, 1.6 Näkemyksen esittäminen, 3 Lausuntomenettely.

<sup>32</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas, kohdat 1.4 ja 2.2.1.

<sup>33</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas, kohdat 1.4 ja 2.2.1

<sup>34</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, s. 11 ja 14.

<sup>35</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas, kohdat 1.5, 1.6 ja 2.2.1

<sup>36</sup> Säädosvalmistelun kuulemisopas, kohta 2.2.2.

Kuulemisoppaan mukaan valmistelun organisointi tulee kuvata ja perustella hallituksen esityksessä.<sup>37</sup> Vaatimus on yhteydessä lainvalmistelun avoimuuden ja tilivelvollisuuden kriteereihin. Raportointia käsitellään myös oikeusministeriön antamissa hallituksen esityksen laatimisohjeissa (HELO). Tämän tutkimuksen aineistoon sisältyvien esitysten laadinnassa on noudatettu vuoden 2004 HELO-ohjetta.<sup>38</sup> Ohjeiden mukaan valmistelun kulku ja siihen osallistuneet toimielimet ehdotuksineen tulee kuvata esityksen valmisteluvaiheita ja -aineistoja käsittelevässä jaksossa.<sup>39</sup>

Voidaan kuitenkin todeta, että valmistelutapa ei itsessään ole lainvalmisteluohjeiden tuntema tai tukema käsite. Valmisteluryhmien käyttäminen lainvalmistelussa hahmottuu lainvalmisteluohjeiden valossa kuulemis- tai osallistamiskeinona. Lainvalmisteluohjeet eivät myöskään tarjoa konkreettisia kriteereitä tai esimerkkejä siitä, mitkä tekijät vaikuttavat valmistelutavan valintaan, vaan ministeriöt tekevät harkinnan itse. Lainvalmisteluohjeissa enemmän käytettyjä käsitteitä ovat kuuleminen ja osallistaminen. Kuvatussa osallistamista yleisellä tasolla käsitteet toimivat hyvin synonyymeina toisilleen. Tarkasteltaessa osallistamista tarkemmin prosessina tai lakihankkeen tasolla, saattaa tarkempi jaottelu olla hyödyllistä. *Demirbaksen ym.* mukaan osallistamisen asteita voidaan luokitella osallistamisen päätavoitteen mukaan, jolloin osallistamisen tasoiksi muodostuvat 1) tiedottaminen ja viestintä, 2) kuuleminen, 3) aktiivinen osallistuminen 4) neuvoa-antavat prosessit ja 5) yhteiset päätökset sekä 6) yhteinen toimeenpano.<sup>40</sup>

Steward (2009) on kuvannut sidosryhmien ja kansalaisten osallistamista ja sitouttamista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon jatkumona (ks. kuvio 1.) tiedottamisesta, konsultaatiosta aina sääntelyn delegointiin sidosryhmille esimerkiksi omavalvonnan avulla.

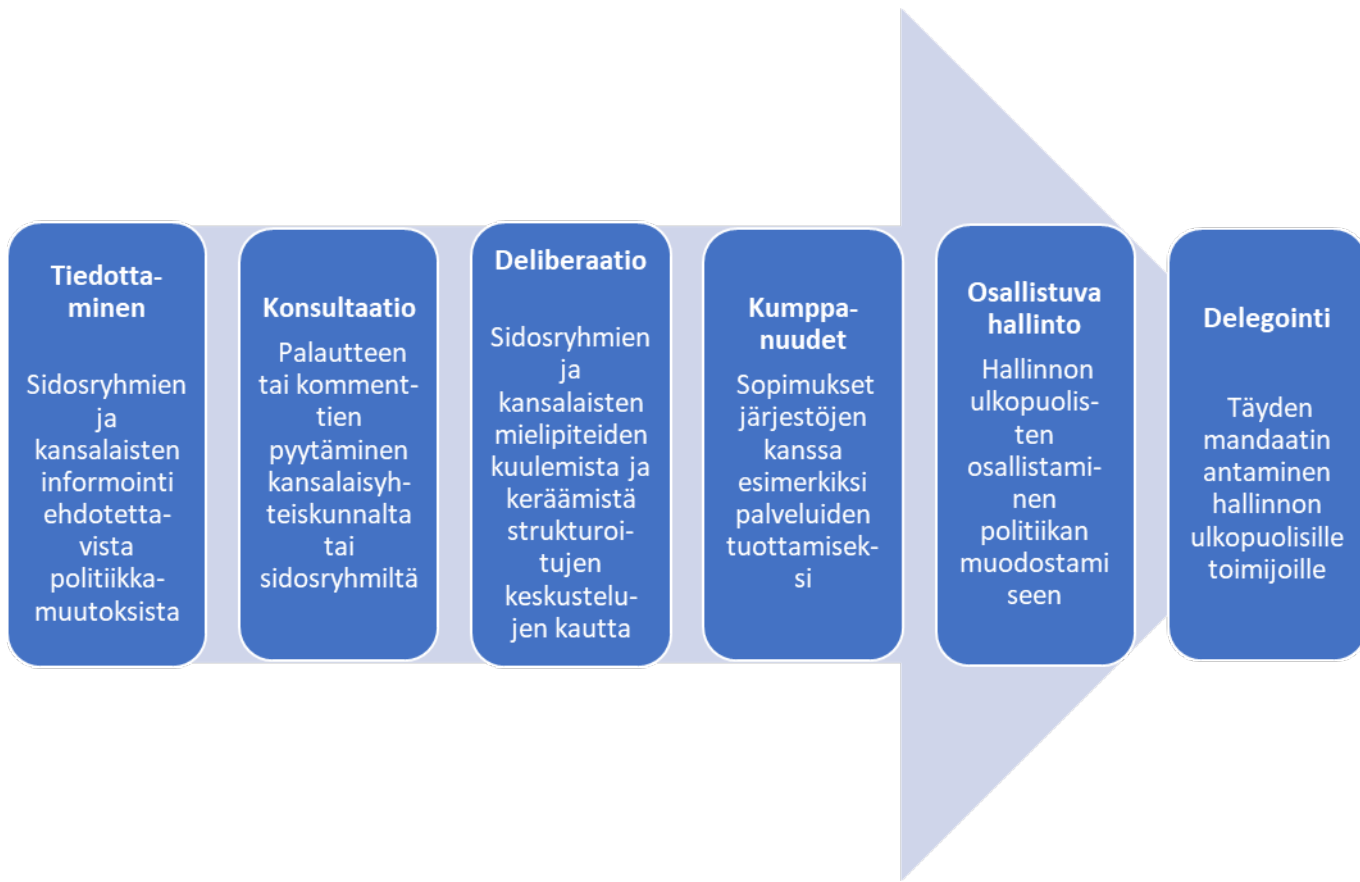
---

<sup>37</sup> Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.6.

<sup>38</sup> OM 2004.

<sup>39</sup> OM 2004, s. 18. HELOssa kuuleminen mielletään lainvalmistelun vaiheeksi, joka tapahtuu perusvalmistelun jälkeen: HELO:n mukaan "[L]ainvalmistelutyö käynnistyy sen aloittamisesta koskevasta päätöksenteosta (esivalmistelusta) edeten perusvalmistelusta kuulemisvaiheeseen - - ". Tällä viitataan suppeasti lausuntovaiheeseen, vaikka kuulemistä voidaan toteuttaa monipuolisin metodein läpi lainvalmisteluprosessin. OM 2004 s. 8.

<sup>40</sup> Demirbas ym. 2022, s. 15.



Kuvio 1. Osallistamisen jatkumo osallistamisen voimakkuuden mukaan

### 3 HAVAINTOJA SIDOSRYHMIEN OSALLISTAMISESTA JA VAIKUTUKSISTA KOTIMAISESSA LAINVALMISTELUSSA

Lainvalmistelu voidaan organisoida eri tavoin. Virkavalmistelun ja laajapohjaisen valmistelun jaottelua ovat käyttäneet ainakin *Outi Slant* ja *Kati Rantala* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksessä Vaikutusten arviointin ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Selvityksen kohteena oli vaikutuksien arvioinnin tila Suomessa, minkä lisäksi selvityksessä tuotettiin tietoa esimerkiksi esitysten laajuudesta ja valmistelun organisoinnista. Selvityksessä valmistelutavan kategoriat olivat *pelkkä virkatyö*, *virkatyö yhteistyössä*, *työryhmä*, *komitea/toimikunta* ja *ei mainintaa valmistelusta*. Virkatyö- ja virkatyö yhteistyössä -luokkiin sisältyi myös sellaisia esityksiä, joiden esivalmisteluvaiheessa oli työskennellyt jokin työryhmä. Yhteistyöksi ei katsottu valmisteleavan ministeriön hallinnonalan sisällä tapahtuvaa yhteistyötä. Vuoden 2012 esityksistä 64 prosenttia oli valmisteltu pelkkänä virkatyönä, 13 prosenttia virkatyönä yhteistyössä, 17 prosenttia työryhmässä, komiteassa tai toimikunnassa. Viidessä prosentissa esityksiä ei ollut mainintaa valmistelusta. Tyypillisin yhteistyötaho oli jokin muu hallinnonala (67 %) siinä missä järjestöt ja liitot olivat kumppaneina 14 prosentissa yhteistyönä valmistelluista esityksistä. Sekä muu hallinnonala että järjestöt ja liitot olivat edustettuina 10 prosentissa esityksiä. Jokin muu taho oli yhteistyötahona 10 prosentissa yhteistyönä valmistelluista esityksistä. Selvityksessä tarkasteltiin myös valmistelutavan ja esityksen laajuuden suhdetta. Työryhmien valmistelemista esityksistä 63 prosentissa oli sivuja yli 30. Toisaalta pelkkänä virkatyönä valmistelluista esityksistä 45 prosentissa oli vain 3–10 sivua. Tähän väliin keskimäärin 10–30 sivulla asetui suurin osa virkatyönä yhteistyössä valmistelluista esityksistä noin puolet (52 %).



Jakaumien perusteella pystyttiin toteamaan, että laajapohjaisesti valmistellut esitykset ovat laajempia kuin virkatyönä valmistellut esitykset.<sup>41</sup>

Useampikohtaisen jaottelun lainvalmistelun organisointivaihtoehdoista on esittänyt *Matti Niemivuo* teoksessaan *Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö*. Niemivuo jakaa organisointitavat seuraaviin kuuteen tyyppiin: *komitea tai toimikunta, ministeriön työryhmä, selvityshenkilö, projektioorganisaatio, virkatyö ministeriössä yhteistyössä muun ministeriön tai viranomaisen kanssa tai virkatyö ministeriössä*. Komiteoita asetetaan lakihankkeisiin, joissa valmisteltava asia on vaikutuksineen hyvin laaja. Toimikuntien valmistelemat lakihankkeet ovat merkittäviä valmistelevan hallinnonalan kannalta ja edellyttävät sidosryhmäyhteistyötä myös muiden kuin oman hallinnonalan viranomaisten kanssa. Komiteat ja toimikunnat voivat olla parlamentaarisia, asiantuntijavaltaisia tai etujärjestöpainotteisia. Toimeksiannon mukaan komitean tai toimikunnan lopputuotteen on usein tullut olla hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus.<sup>42</sup> Selvityshenkilön Niemivuo hahmottaa yhden hengen komiteana, projektioorganisaation laajojen lakihankkeiden laajapohjaisena valmistelurakenteena. Ministeriöiden välinen virkavalmistelu hahmottuu poikkihallinnollisten ja keskisuurten hankkeiden valmistelutapana ja virkavalmistelu ministeriössä pienempien lakiuudistuksen valmistelumuotona.<sup>43</sup>

Niemivuo (2020) on analysoinut empiirisesti pääministeri Sipilän hallituskauden lainvalmistelua ja otellen hallituksen esitykset kolmeen pääluokkaan: *kansallisen lainsäädännön muutokset, EU-taustaiset esitykset ja kansainvälisen sopimuksen sisältävät esitykset*. Yli puolet (54 %) hallituksen esityksistä koski kansallisista tarpeista lähteneitä lainsäädäntöuudistuksia, hieman yli kolmannes (37 %) esityksistä oli lähtöisin Euroopan unionista tai olivat sellaisia, että niillä oli liittymäkohtia EU-oikeuteen, ja kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden voimaansaattamista koskevia esityksiä oli hieman alle 10 prosenttia kaikista hallituksen esityksistä (9 %). Kansallisen lainsäädännön muutokset jaoteltiin edelleen kolmeen luokkaan: *lakitekniinen/vähäinen muutos; tarpeellinen/tarkoituksenmukainen muutos ja yhteiskuntapoliittisesti merkittävä uudistus*. Yli puolet esityksistä luokiteltiin merkittävyydeltään tarpeelliseksi/tarkoituksenmukaiseksi ja melkein yhtä usein vähämerkitykselliseksi. Kansallisista tarpeista lähteneitä yhteiskuntapoliittisesti merkittäviä uudistuksia oli 11 prosenttia kaikista hallituksen esityksistä.

Empiirisessä analyysissään Niemivuo on jakanut hallitusten esitysten valmistelutavan neljään luokkaan: *virkatyönä ministeriössä valmisteltuihin, virkatyönä ministeriössä yhteistyössä muun viranomaisen tai yhteisön kanssa valmisteltuihin, ministeriön työryhmässä tai projektiryhmässä valmisteltuihin sekä komiteassa, toimikunnassa tai selvityshenkilön valmistelemiin esityksiin*. Pääministeri Sipilän hallituskauden hallituksen esityksistä eniten valmisteltiin virkatyönä (52 %). Virkatyönä ministeriössä yhteistyössä muun viranomaisen tai yhteisön kanssa valmisteltuja esityksiä oli 31 prosenttia ja ministeriön työryhmässä valmisteltuja esityksiä oli 17 prosenttia kaikista hallituksen esityksistä. Ainoastaan kaksi (0,2 %) hallituksen esityksistä valmisteltiin joko toimikunnassa (1 kpl) tai selvitysmiehen toimesta (1 kpl). Niemivuo ei analyysissään verrannut säädösehdotuksen merkittävyyttä ja valmistelutapaa.

Yksittäisen valmisteluelimien sijaan lakihankkeessa voi toimia rykelmä erilaisia ryhmiä. *Kati Rantalan* tutkimuksessa ”Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa” tarkasteltiin kahdeksaa Matti Vanhasen toisen hallituksen kärkihanketta. Näistä kolmessa valmistelujoukon muodosti useiden ryhmien kokonaisuus, kolme oli valmisteltu hallintokeskeisissä ryhmissä, yksi oli valmisteltu virkatyönä ja yhdessä oli toiminut vain yksi laajapohjainen valmisteluryhmä.<sup>44</sup> Laaja-alaisissa hallintokeskeisissä ryhmissä istui sekä valmistelusta vastuussa olleen ministeriön että muiden ministeriöiden edustajia sekä mahdollisesti muita julkisorganisaatioiden edustajia. Tutkimuksessa nähtiin yhteys työryhmän kokoonpanossa ja lakihankkeen keskeisten tavoitteiden ja linjojen neuvotteluvuorossa.<sup>45</sup> Kärkihankkeisiin kuuluneen yhdistyslain uudistuksen valmistelussa toimi sekä työryhmä että seurantaryhmä, jossa

<sup>41</sup> Slant ja Rantala 2013, s. 18–20, 23.

<sup>42</sup> Niemivuo 2020, s. 120–121.

<sup>43</sup> Niemivuo 2020, s. 124.

<sup>44</sup> Rantala 2011, s. 58.

<sup>45</sup> Rantala 2011, s. 60–61.

oli sidosryhmistä laajempi edustus kuin varsinaista valmistelutyötä tehneessä laajapohjaisessa työryhmässä. Yliopistolakihankkeessa toimi ministeriön sisäinen työryhmä, laajapohjainen ohjausryhmä sekä johtoryhmä, jonka kokoonpano oli vielä ohjausryhmää laajempi. Myöhemmin hankkeeseen asetettiin myös henkilöstöryhmä.<sup>46</sup>

Kärkihanketutkimuksessa todettiin, ettei siitä, kuinka paljon vaikutusvaltaa sidosryhmillä esivalmisteluvaiheessa on, ole annettu normeja. Jälkikäteen on myös vaikea saada tietoa sidosryhmien valikoitumisesta ja aidoista vaikutusmahdollisuuksista prosessiin.<sup>47</sup> Lainsäädäntöhankkeissa tehtävää sidosryhmätyötä on tutkittu myös intressiryhmänäkökulmasta. *Anders Blom* tarkasteli liike-elämän poliittista vaikuttamista kolmikantaisessa Suomessa väitöskirjassaan. Blom kuvaa eliittien ja politiikan sisäpiiriä ”korporatiiviseksi systeemiksi, jolla on ollut merkittävä tiedollinen ylivoima ja etulyöntiasema poliittisten päätösten valmistelussa”.<sup>48</sup> Elinkeinoelämän, palkansaajien ja maatalouden edustajien äänet ovat historian valossa päässeet hyvin kuuluviin 1970-luvulta asti yleistyneissä työryhmissä. *Vesan ja Kantolan (2016)* tutkimuksen mukaan tilanne on säilynyt samanlaisena 2000-luvulla. Työmarkkinajärjestöt muodostivat maa- ja metsätalousjärjestöjen kanssa työryhmien jäsenyyksistä ja lausuntojen antajista 77 prosenttia vuosina 1997–2013. Myös työmarkkinajärjestöjen resurssit mahdollistavat vaikuttamisen poliittisten päätösten valmisteluun omalla tasollaan.<sup>49</sup> Blom hahmottaa työmarkkinajärjestöjen ja valtiovalan työryhmätyöskentelyn EU-jäsenyyden valmistelun ja EU-korporatismiin sisäpiirien toimintatapana, josta integraation myötä syntyi pysyvämpi kolmikantainen neuvottelujärjestelmä.<sup>50</sup> Huomio kiinnittyy toimijoiden työryhmiin valikoitumiseen: palveleeko korporatistinen työskentelymalli osallistamisen julkilausuttuja tavoitteita, ja kuinka suuri merkitys on puhtaasti taloudellisten eturyhmien historiallisella asemalla ja merkittävillä resursseilla, kuten tiedollisella pääomalla ja ammattimaisella vaikuttamistoiminnalla.

Myös muiden yhteiskunnan sektoreiden osallisuutta työryhmissä on tutkittu. *Anne-Maria Hollin ja Saara Turkan* tutkimuksessa ”Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa – pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018” havaittiin, että tutkijoiden osuus työryhmissä pysyi 7–8 prosentissa niin 1980-luvun komitealaitoksen aikana kuin vuosina 2000–2010 hyödynnetyissä työryhmissäkin. Osuus kuitenkin pienentyi vuosina 2015–2018 runsaaseen kolmeen prosenttiin. Lukumäärittäin muutos huippuvuodesta 2005 vuoteen 2018 tarkoitti työryhmissä toimineiden tutkijoiden vähenemistä 135 tutkijasta 32 tutkijaan.<sup>51</sup>

Tutkimusta valmistelutavan tai valmistelunaikaisen vuorovaikutuksen vaikutuksesta lakihankkeiden tietopohjaan on tehty vähänlaisesti. *Kati Nieminen, Noora Alasuutari, Petrus Kautto, Sanna-Riikka Saarela, Inka Järvikangas, Elina Hiltunen ja Kati Rantala* tarkastelivat tutkimustiedon hyödyntämisen käytäntöjä lainvalmistelussa tutkimuksessaan ”Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?”. Tutkimuksessa kartoitettiin tutkimustiedon käyttöä ja dokumentointia lainvalmistelun kontekstissa ja toisaalta tutkimustiedon hyödyntämistä säädöshanketasolla. Vuoden 2017 hallituksen esityksistä koostuneesta aineistosta analysoitiin viittaukset tutkimuksiin ja selvityksiin, hyödynnetyjen tietojen luonne sekä tiedon tuottaja. Joukosta valittiin yhdeksän keskisuurta, yhteiskunnallisesti merkittävää hanketta, joiden pohjalta tunnistettiin erilaisia tutkimustiedon tuottamisen ja hyödyntämisen käytäntöjä ja tarkasteltiin esimerkiksi tiedon vaikutusta lainvalmistelussa. Myös erilaisten työryhmien ehdotukset katsottiin tutkimustiedoksi.<sup>52</sup> Vuoden 2017 esityksistä todettiin yli puolet (53 %) valmistelluksi virkatyönä, 28 prosenttia yhteistyössä muun kuin oman hallinnonalan viranomaisen kanssa ja 16 prosenttia erilaisissa työryhmissä. Noin neljässä viidestä (79 %) työryhmässä valmistellussa esityksessä oli ainakin yksi tutkimusviittaus. Virkatyönä tai yhteistyönä valmistelluissa esityksissä tutkimusviittauksen tai -viittauksia sisälsi noin joka toinen

<sup>46</sup> Rantala 2011, s. 62–63.

<sup>47</sup> Rantala 2011, s. 68.

<sup>48</sup> Blom 2018, s. 295.

<sup>49</sup> Blom 2018, s. 262–264, 268–271.

<sup>50</sup> Blom 2018 s. 305.

<sup>51</sup> Holli ja Turkka 2021, s. 63.

<sup>52</sup> Nieminen ym. 2019, s. 13–15, 32.

esitys (49 % ja 52 %). Määrällisen aineiston perusteella mekanismeista valmistelutavan ja tutkimusviittausten välillä ei pystytty erittelemään, mutta tulosten johdosta epäiltiin, että laajapohjainen valmistelu tukee alan tutkimustiedon käyttöä ja sen dokumentointia. Toisaalta työryhmien valmisteltaviksi päätyvät erityisesti laajemmat hankkeet, joissa tutkimustietoa myös tarvitaan enemmän.<sup>53</sup> Tutkimuksen johtopäätöksissä päädyttiin suosittamaan huomion kiinnittämistä tiedonkäytön dokumentointiin, sillä erityisesti hallinnon sisäinen tieto ja sidosryhmäyhteistyö jäivät usein dokumentoimatta. Myös lainvalmistelijoiden ja tutkijoiden vuorovaikutusta katsottiin olevan syytä vahvistaa.<sup>54</sup>

Lainvalmistelua määrittävät toisaalta tiukasti resurssien niukkuuden tai poliittisen ohjauksen kaltaiset reunaehdot. *Auli Valli-Lintu* on tarkastellut SOTE- ja kuntarakenteen uudistuksia ja erittelee aikataulupainetta korostavaksi ongelmaksi ”kaikki auki ennen kuin kaikesta on päätetty” -etenemistavan: niin kauan kuin poliittisia linjauksia muokataan, ei lainvalmistelua voi saattaa loppuun, ja kun linjauksia hiotaan lainvalmisteluprosessin loppumetreille saakka, lykkääntyvät monet virkavalmistelunkin osat.<sup>55</sup> Valli-Lintu peräänkuuluttaa myös toimivan vuorovaikutuksen tärkeyttä laajojen uudistusten toimeenpanossa: poliitikkojen ja virkamiesten välistä vuorovaikutusta, hallituksen ja opposition välistä vuorovaikutusta, sektoreiden välistä vuorovaikutusta ministeriö- ja asiantuntijakentillä, mutta myös vuorovaikutusta sidosryhmien ja kansalaisten välillä, joka osaltaan vaikuttaisi myös poliittiseen puoleen.<sup>56</sup> Lainvalmistelussa tehtävän osallistamisen ohuutta kritisoivat myös *Rantala ym.*: sidosryhmien osallistamista tulisi vahvistaa siinä vaiheessa, kun lakihankkeen keskeiset tavoitteet ja linjaukset ovat vielä lukitsematta. Käytännössä suuri osa linjauksista tapahtuu kuitenkin jo suljetuissa hallitusohjelmaneuvoitteluihin. Vaikka suurten etujärjestöjen mahdollisuudet vaikuttaa hallitusohjelmaneuvoitteluihin voivat olla muita paremmat, nousi etujärjestöjen haastatteluista *Auri Pakarisen* tutkimuksessa ongelmallisena esiin yksityiskohtaisten hallitusohjelmien joustamattomuus.<sup>58</sup>

On huomattava, että Suomessa ei ole järjestelmää, joka tuottaisi systemaattisesti tietoa lainvalmistelukäytännöistä. Sen vuoksi kuva lainvalmistelusta esimerkiksi sidosryhmien osallistamisen suhteen muodostuu yksittäisten tutkimusten perusteella. Tutkimusten perusteella voitaneen kuitenkin arvioida, että lainvalmistelua toteutetaan nykyään enemmän pelkkänä virkatyönä, mikä on osaltaan vähentänyt sidosryhmien osallistumista säädösvalmisteluun. Laajapohjaisempaa lainvalmistelua on toisaalta hyödynnetty merkittävässä lakihankkeissa (laajemmat hallituksen esitykset indikaattoreina), mikä on tuottanut parempaa tietopohjaa säädösvalmistelussa. Edelleen tietyillä sidosryhmillä on eniten mahdollisuuksia osallistua lainvalmisteluun ja parhaat mahdollisuudet vaikuttaa sääntelyn lopputulokseen. Vaikka Suomessa on mahdollistettu sidosryhmien ja kansalaisten osallistuminen säädösvalmisteluun avoimilla lausuntokierroksilla, jää kysymään, osallistetaanko sidosryhmiä ja kansalaisia liian myöhäisessä vaiheessa silloin, kun merkittävimmät ratkaisut on jo tehty. Tulisiko esivalmistelun merkitys hyvässä lainvalmisteluprosessissa tunnistaa paremmin ja resursoida (aika, lainvalmistelija) esivalmistelua sen mukaisesti?

#### 4 TUTKIMUSAINEISTO JA SEN MUODOSTAMINEN

Tutkimusaineisto koostuu vuosien 2014, 2016 ja 2018 hallituksen esityksistä, joita on luokiteltu esimerkiksi yhteiskunnallisen merkittävyyden ja valmistelutavan perusteella eri luokkiin. Kaikkia esityksiä ei luokiteltu, vaan aineisto koostuu 171 esityksestä, joista 50 oli annettu eduskunnalle vuoden 2014 valtiopäivien aikana, 54 vuoden 2016 valtiopäivien aikana ja 67 vuoden 2018 valtiopäivien aikana (ks. Taulukko 1). Tärkein kriteeri hallituksen esityksen valinnasta aineistoon oli, että kyseinen säädöshanke oli selkeästi luokiteltavissa eri yhteiskunnallisen merkittävyyden luokkiin. Lisäksi aineis-

<sup>53</sup> Nieminen ym. 2019, s. 39.

<sup>54</sup> Nieminen ym. 2019, s. 94–95.

<sup>55</sup> Valli-Lintu 2017, s. 48.

<sup>56</sup> Valli-Lintu 2019, s. 47.

<sup>57</sup> Rantala ym. 2011, s. 185.

<sup>58</sup> Pakarinen 2011, s. 60.

ton muodostamisessa pyrittiin siihen, että kaikkiin merkittävyyden luokkiin tulee riittävästi havaintoja. Vuositasolla tutkimusaineistossa on noin 14–21 prosenttia kaikista vuoden aikana annetuista hallituksen esityksistä. On huomattava, että aineisto ei ole edustava otos kaikista kyseisten vuoden hallituksen esityksistä, vaan aineiston muodostamista ohjasi mahdollisuus vertailla erityyppisiä hallituksen esityksiä keskenään. Aineisto on kerätty oikeusministeriön selvitystyön yhteydessä. Vastaavaa aineistoa on kerätty myös aikaisemmin.<sup>59</sup> Vuosi 2020, joka olisi tutkimuksen aikasarjaan sopinut, erottuu kriisiajan lainvalmistelun vuotena ja edellyttää siksi erillistä tarkastelua, joka ei tähän tutkimukseen sisälly.

Taulukko 1. Tutkimusaineiston määrä ja osuudet vuosilta 2014, 2016 ja 2018

Vuosi	Tutkimusaineisto		Kaikki hallituksen esitykset		Tutkimusaineistossa mukana vuoden esityksistä
	N	%	N	%	%
2014	50	29,2	367	38,1	13,6
2016	54	31,6	273	28,3	19,8
2018	67	39,2	324	33,6	20,7

Tutkimukseen valikoitui eniten sosiaali- ja terveysministerissä valmisteltuja hallituksen esityksiä (18 %). Myös työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön valmistelemia esityksiä oli aineistossa runsaasti (14 % molemmilta ministeriöiltä). Vähiten hallituksen esityksiä aineistossa olivat valmistelleet valtioneuvoston kanslia (1 %), puolustusministeriö (2 %) ja ympäristöministeriö (4 %).

Hallitusten esitysten laajuus perustelusivujen määrällä mitattuna oli keskimäärin 57 sivua. Perustelusivujen määrä tarkoittaa hallitusten esitysten sivumääriä ennen lakiehdotusta tai lakiehdotuksia sekä ilman sisällystä ja esityksen pääasiallista sisältöä. Lyhimmillään perustelusivuja oli yksi ja laajin esitys oli 485 sivua. Hallituksen esityksissä ehdotettiin muutoksia keskimäärin 8 lakiin (md. oli 2). Vastavasti pykäläkohtaisia ehdotuksia oli keskimäärin 64 kappaletta mediaanin ollessa 12.

### Säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys

Hallituksen esityksiä lukiessa tunnistettiin neljä eri yhteiskunnallisen merkittävyyden tasoa: *Yhteiskunnalliselta merkittävyydeltään vähäiset, yhteiskunnallisesti jonkin verran merkittävät, yhteiskunnallisesti merkittävät* ja *yhteiskunnallisesti erittäin merkittävät esitykset*. Aineiston esitykset jaettiin yhteiskunnallisen merkittävyytensä perusteella näihin neljään luokkaan. Merkittävyyden arvioinnissa huomioituja ominaisuuksia ovat olleet teknisyytensä, laajuus (soveltamisala, muutettavien pykälien määrä), mahdollinen status yleislakina sekä poliittinen painoarvo, jota ilmensi esimerkiksi uudistuksen nostaminen eksplisiittisesti hallitusohjelmaan. Luokittelussa on käytetty kokonaisharkintaa, eikä hallituksen esityksen yksittäinen piirre, kuten muutettavien pykälien suuri määrä, ole yksinään ratkaissut tulkintaa esityksen merkittävyydestä. Aineistoon valinta ja luokittelu ovat yhden tutkijan tekemiä. Tällä pyrittiin varmistamaan aineiston reliabiliteetti (luokittelun yhdenmukaisuus). Sellaisia esityksiä, joiden luokittelu yhteiskunnallisen merkittävyyden perusteella oli erityisen vaikeaa, jätettiin aineistosta pois aineiston validiteetin parantamiseksi (luokittelun selkeys). Esimerkiksi jotkin vuosittain muutettavat verolait eivät soveltuneet luokitteluun kovin hyvin, sillä vaikka niillä toisaalta saattoi olla vaikutuksia suureen verovelvollisten joukkoon, muutokset itsessään olivat melko pieniä ja rutiinimaisia.

Yhteiskunnalliselta merkittävyydeltään vähäisiin esityksiin luettiin esimerkiksi luonteeltaan täysin tekniset lakiehdotukset sekä soveltamisalaltaan hyvin suppeat yksittäisten pykälien muutoksia koskevat esitykset, kuten jotkin kansainväliset sopimukset.

<sup>59</sup> Ks. Oikeusministeriö, Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta. Selvityksiä ja ohjeita 29/2013.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi laivaväen työ- ja asuin ympäristöstä sekä ruokahuollosta aluksella annetun lain muuttamisesta (HE 90/2014 vp) ehdotettiin muutettavaksi kolmea pykälää laivaväen työ- ja asuin ympäristöstä sekä ruokahuollosta annetussa laissa siten, että aluksella tehtävien määräaikaistarkastusten piiriin otetaan myös alukset, joita käytetään kansainvälisessä liikenteessä ja joiden bruttovetoisuus on alle 200. Esityksellä tarkoitettiin panna täytäntöön lippuvalltion suorittamaa valvontaa koskevan direktiivin asiaa koskeva säännös, ja tarkastusten piiriin tulevien alusten määrän kerrottiin esityksessä olevan pienehkö.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Pohjoismaiden projektivientirahastosta annetun lain kumoamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2016 vp) oli kyse tarpeettoman sääntelyn kumoamisesta. Laitos, jota kumottava sääntely koski, oli päätetty lopettaa, ja sen tehtävät päätetty siirtää toiseen organisaatioon.

Yhteiskunnallisesti *jonkin verran merkittäviksi* esityksiksi katsottiin yksittäisten pykälien muutosesitykset, jotka eivät kuitenkaan olleet luonteeltaan täysin teknisiä tai soveltamisalaltaan erittäin suppeita. Tällaisiin esityksiin luettiin esimerkiksi valtion koulutuskorvauksen maksamista koskevien säännösten muutos, jonka myötä valtion korvausta erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksesta maksettaisiin myös yliopistoille.<sup>60</sup> Muita yhteiskunnallisesti jonkin verran merkittäviksi luokiteltuja uudistuksia olivat esimerkiksi Hossan kansallispuiston perustaminen sekä upseerikoulutuksen järjestämisen sujuvoittamiseen sekä Maanpuolustuskorkeakoulun tutkijoiden urapolkumahdollisuuksien kehittämiseen tähdännyt esitys Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain ja puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.<sup>61</sup>

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ulkomaalaisten yritystoimen seurannasta annetun lain muuttamisesta (HE 73/2014 vp) ehdotettiin muutettavaksi ulkomaalaisten yritystoimen seurannasta annetun lain säännöksiä, jotka koskivat yritystoimen määritelmää, asian käsittelyn siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnolle ja etukäteen tehtävää ilmoitusta työ- ja elinkeinoministeriölle muissa kuin puolustussektorin yritystoimissa. Uusi laki oli ollut ehdotuksen aikaan voimassa kaksi vuotta, ja sen soveltamisessa oli noussut esille muutoksia edellyttäviä menettelyllisiä ongelmakohtia. Neljää pykälää koskevien muutosesitysten tavoitteena oli tarkentaa lakia käytännön soveltamisen ongelmien osalta. Esitys katsottiin yhteiskunnallisesti jonkin verran merkittäväksi.

*Yhteiskunnallisesti merkittäviksi* esityksiksi katsottiin yksittäisten lakien kokonaisuudistukset, joita ei kuitenkaan ollut nostettu hallitusohjelman tasolle.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta (HE 79/2014 vp) oli kyse sektorillaan merkittävän lain uudistuksesta, joka ei kuitenkaan soveltamisalaltaan tai vaikutuksiltaan ollut poikkeuksellinen ja jota ei ollut nostettu hallitusohjelmaan. Esitys katsottiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi eläimistä saatavista sivutuotteista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 235/2014 vp) oli kyse kokonaisen lain uudistus, joka ei kuitenkaan aiheuttanut merkittäviä sisällöllisiä muutoksia voimassa olleeseen sivutuotteita koskeneeseen kansalliseen sääntelyyn tai toimijoiden rekisteröinti- ja hyväksyntämenettelyihin. Voimassa ollut sääntely sisälsi kuitenkin perustuslain mukaisuuteen liittyviä ongelmia, joihin esityksellä pyrittiin vastaamaan muun muassa nostamalla yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat perussäännökset asetustasolta lain tasolle. Vaikka käytännön vaikutuksiltaan esitys oli suppea, kyseessä oli kokonaisen lain uudistus ja perustuslain mukaisuuden varmistaminen yhteiskunnallisesti merkittävä sääntelyn uudistamisen vaikutin. Esitys katsottiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi.

<sup>60</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta (HE 213/2016 vp).

<sup>61</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Hossan kansallispuistosta (HE 260/2016 vp), hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain ja puolustusvoimista annetun lain 38 ja 38 a §:n muuttamisesta (HE 73/2016 vp).

*Yhteiskunnallisesti erittäin merkittäviksi* katsottiin aineellisesti ja oikeudellisesti laajat uudistukset, jotka oli usein nostettu myös hallitusohjelmaan. Selvimmin tähän luokkaan kuuluvia esityksiä olivat esimerkiksi maakunta- ja sosiaali- ja terveystuudistuksiin liittyvät keskeisimmät esitykset.<sup>62</sup>

Hallituksen esityksellä verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 29/2016 vp) uudistettiin veronkantolaki, jossa säädetään kaikkien Verohallinnolle suoritettavien verojen ja maksujen kannossa, maksamisessa ja perinnässä sovellettavasta menettelystä. Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa oli esityksen mukaisista uudistuksista oma kirjauksensa. Uudistuksella oli vaikutuksia kaikkiin verovelvollisiin ja uudistus edellytti muutoksia kymmeneen lakeihin. Esitys katsottiin yhteiskunnallisesti erittäin merkittäväksi.

Hallituksen esitys työaikalainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 158/2018) katsottiin yhteiskunnallisesti erittäin merkittäväksi, sillä kyse oli yhteiskuntaa läpileikkaavan oikeudenalan keskeisen säädöksen kokonaisuudistuksesta.

### Säädösehdotuksen valmistelutapa

Aineistoon kuuluvissa hallituksen esityksissä on noudatettu vuoden 2004 hallituksen esitysten laatimishjettä, jonka mukaan asian valmistelua koskevassa hallituksen esityksen luvussa tulee kuvailla valmistelun kulun lisäksi valmisteluun eri vaiheissa osallistuneita toimielimiä (komiteat, toimikunnat, työryhmät) sekä lyhyesti ja pääpiirteissään niiden ehdotuksia.<sup>63</sup> Aineiston valmistelua koskevassa luvussa kerrotun perusteella hallituksen esitykset jaettiin neljään luokkaan: *"monijäsenisessä valmisteluelimessä valmistellut"*, *"virkatyönä yhteistyössä jonkin tahon kanssa valmistellut"*, *"valmisteltu virkatyönä"* sekä *"valmistelutapaa ei mainittu"*.

Työryhmässä, toimikunnassa, komiteassa tai muussa vastaavassa ryhmässä valmistellut esitykset muodostavat luokan *"monijäsenisessä valmisteluelimessä valmistellut"*.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista (HE 310/2018 vp) kerrottiin lakiehdotuksen valmistelusta seuraavaa: "Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 15.2.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädäntö ja laatia luonnos hallituksen esityksestä uudeksi asiakasmaksulainsäädännöksi. Työryhmän toimeksiantoon kuului lisäksi selvittää maksukattoja koskevien säännösten toimivuutta ja eri maksukattojen yhdistämiseen liittyviä tekijöitä sekä tehdä tarvittaessa ehdotuksia niiden muuttamiseksi. Työryhmän toimikausi oli 15.2.–31.12.2017." Esitys katsottiin monijäsenisessä toimielimessä valmistelluksi.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain, Energiavirastosta annetun lain 1 ja 4 §:n sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta kerrottiin valmistelusta seuraavaa: "Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 19 päivänä kesäkuuta 2013 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella REMIT-asetuksen edellyttämät lainsäädännön muutokset. Työryhmän jäseninä olivat edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Energiamarkkinavirastosta, Finanssivalvonnasta sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Lisäksi työryhmän työhön osallistuivat pysyvinä asiantuntijoina edustajat Energiategollisuus ry:stä, Suomen Kaasuyhdistys ry:stä, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:stä sekä Finanssialan Keskusliitto ry:stä." Esitys katsottiin monijäsenisessä toimielimessä valmistelluksi.

Esitys luokiteltiin monijäsenisessä toimielimessä valmisteltujen esitysten ryhmään myös eräissä harvoissa tapauksissa, joissa käytännön valmistelutyötä oli kerrottu tehdyn verkostossa, työpajoissa tai vastaavassa yhteistyöformaatissa. Kriteereinä tälle oli osallistamisen laajuus ja sen tapojen määrittely sekä sen ajoittuminen sellaiseen valmisteluvaiheeseen, jossa sääntelyn keskeiset ratkaisut ovat vielä lyömättä lukkoon. Toisaalta esimerkiksi lakisäätöjen neuvottelukuntien, kuten kuntatalouden ja -

<sup>62</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp), hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp).

<sup>63</sup> OM 2004.

hallinnon neuvottelukunnan tai muiden vastaavien monijäsenisten toimielinten kuuleminen lainvalmisteluprosessin aikana ei automaattisesti merkinnyt sitä, että itse lakiesityksen valmistelu olisi katsottu tapahtuneen ryhmässä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 157/2018 vp) kerrottiin valmistelusta seuraavaa: "Liikenne- ja viestintäministeriö käynnisti syksyllä 2017 avoimen logistiikan digitalisaatioverkoston toiminnan tukemaan kehittämissuunnitelman laatimista, sekä edistämään sovittujen toimenpiteiden toteuttamista. Valtioneuvoston periaatepäätöstä valmisteltiin yhteensä kolmessa avoimessa työpajassa, johon osallistui keskimäärin 50 toimijaa yksityiseltä ja julkiselta sektorilta." Koska periaatepäätökseen sisältyviä säädösvalmistelutyötä ohjaavia linjauksia valmisteltiin laajasti osallistaen, katsottiin esityksen kuuluvan valmistelutavaltaan monijäsenisessä toimielimessä valmistelluksi.

Kun esitys oli valmisteltu "yhteistyössä" tai monijäsenisessä valmisteluelimessä, hallituksen esityksessä kerrottiin usein myös yhteistyökumppanit tai valmisteluelimessä edustetut tahot. Aineistossa nämä luokiteltiin seuraavaan viiteen ryhmään: "*valmistelevan ministeriön hallinnonalan viranomaiset*", "*muut ministeriöt*", "*muut viranomaiset tai valtionyhtiöt*" (esim. muiden ministeriöiden alaiset virastot, Kela, Finnvera), "*hallinnon ulkopuoliset tahot*" kuten ammattiliitot tai tiedeyhteisön edustajat sekä "*toimielimen jäseniä tai yhteistyötahoja ei kerrottu*". Useimmiten lainvalmistelussa tehtyä osallistamista ja kuulemista ei kuitenkaan kuvailtu hallituksen esityksissä niin, että vuorovaikutuksen muoto tai foorumi olisi käynyt ilmi. Tyypillinen tapa ilmaista vastuullisen ministeriön lisäksi valmisteluun osallistunut taho oli yleiselle tasolle jäävä ilmaus "yhteistyöstä":

"Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa." (HE 234/2014 vp)

"Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa." (HE 117/2016 vp)

"Hallituksen esitys on työtapaturna- ja ammattitautilain valmisteluaineiston pohjalta valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä yhdessä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n ja Svenska lantbruksproducenternas centralförbundet r.f:n kanssa" (HE 278/2014)

Näissä tapauksissa hallituksen esitys nimettiin valmistelutavaltaan "*virkatyönä yhteistyössä jonkin tahon kanssa*". Käytännössä luokka kattaa hyvin paljon eri syvyistä, mutta hallituksen esityksessä spesifioimatonta yhteistyötä.

Kun erityistä toimielintä tai yhteistyötahoa ei mainittu, kerrottiin yleensä kuitenkin ministeriö, jossa esitys oli valmisteltu:

"Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä." (HE 145/2014 vp)

"Oikeusministeriössä valmisteltiin virkatyönä "Arviomuistio rikoslain viimeaikaisesta kehityksestä ja tulevista kehitystarpeista" (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 7/2018), joka valmistui maaliskuussa 2018. - - Arviomuistion pohjalta laadittiin luonnos hallituksen esitykseksi" (HE 212/2018 vp)

"Valmistelu on tehty työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä" (HE 54/2016 vp)

Tällaiset esitykset saivat valmistelutavan osalta arvon "*valmisteltu virkatyönä*". Viidessä esityksessä ei kerrottu valmistelutavasta tai -paikasta mitään. Nämä katsottiin kuuluvan luokkaan "*valmistelutapaa ei ole mainittu*".

## 5 EMPIIRISET TULOKSET

Tutkimusaineiston tärkeimmät muuttujat (valmistelutapa ja yhteiskunnallinen merkittävyys) ovat luokitteluasteikollisia, joten empiirisessä analyysissä kuvataan pääasiassa suhteellisia osuuksia ja kahden muuttujan välistä yhteyttä ristiintaulukoinnin avulla. Tutkimukseen valikoituneista hallituksen esityksistä 19 prosenttia luokiteltiin merkittävyydeltään vähäiseksi, 29 prosenttia jonkin verran merkittäväksi, 28 prosenttia merkittäväksi ja 23 prosenttia erittäin merkittäväksi. Taulukossa 2 on kuvattu hallitusten esitysten yhteiskunnallisen merkittävyyden jakautumista.

*Taulukko 2. Hallituksen esitysten yhteiskunnallinen merkittävyys*

<b>Esitys yhteiskunnallisesti:</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
merkittävyydeltään vähäinen	33	19,3
jonkin verran merkittävä	50	29,2
merkittävä	48	28,1
erittäin merkittävä	40	23,4

Hallituksen esityksen yhteiskunnallinen merkittävyydellä ja hallituksen esitysten laajuudella on selvä yhteys (ks. taulukko 3). Yhteiskunnallisesti merkitykseltään vähäisten hallitusten esitysten perustelusivujen oli keskimäärin 5 sivua (md 4). Jonkin verran yhteiskunnallisesti merkittäväksi tunnistettujen hallitusten esitysten laajuus oli 12 sivua (md 9), merkittävien 70 sivua (md 49) ja yhteiskunnallisesti erittäin merkittävien lähes 139 sivua (md 133).

Mitä merkittävämmäksi säädösehdotus oli luokiteltu, sitä useampaan lakiin hallituksen esityksessä ehdotettiin muutoksia. Yhteiskunnallisesti merkityksiltään vähäisiksi luokitelluissa hallituksen esityksissä muutoksia ehdotettiin tehtäväksi keskimäärin yhteen lakiin. Vastaavasti merkittävässä esityksissä muutoksia tehtiin keskimäärin seitsemään ja erittäin merkittävässä keskimäärin 20 lakiin.

Hallituksen esityksen yhteiskunnallinen merkittävyys on myös yhteydessä säädösehdotuksessa esitettyjen pykälien lukumäärään. Pykälien lukumäärä kuvaa karkealla tasolla muutoksen laajuutta lain-säädännössä. Merkityksiltään vähäisissä hallituksen esityksissä oli keskimäärin 3 (md 2) pykälää hallituksen esityksessä. Jonkin verran yhteiskunnallisesti merkittäväksi tunnistetuissa hallituksen esityksissä säänneltyjen pykälien lukumäärä oli 7 (md 4), merkittävien esitysten 90 (md 27) ja yhteiskunnallisesti erittäin merkittävien hallitusten esitysten 157 (md 80). Erot hallituksen esityksen yhteiskunnallisen merkittävyyden ja esityksen laajuuden välillä olivat tilastollisesti merkitseviä.



Taulukko 3. Hallituksen esityksen yhteiskunnallisen merkittävyyden suhde esityksen laajuuteen

Esityksen yhteiskunnallinen merkittävyys	Perustelusivujen lkm		Lakiehdotusten lkm		Pykälien lkm	
	ka	md	ka	md	ka	md
merkittävyydeltään vähäinen	4,5	4,0	1,2	1,0	2,5	2,0
jonkin verran merkittävä	11,5	9,0	2,0	1,0	6,6	4,0
merkittävä	70,4	48,5	7,2	3,0	89,5	27,0
erittäin merkittävä	139,4	133,0	20,3	9,0	156,6	79,5

Tutkimukseen valikoituneista hallituksen esityksistä valmisteltiin pelkästään virkatyönä kolmasosa esityksistä (ks. taulukko 4). Yhteistyössä jonkin tahon kanssa valmisteltuja hallituksen esityksiä oli tutkimusaineistossa neljännes. Monijäsenisessä valmisteluelimessä oli valmisteltu 40 prosenttia aineiston hallituksen esityksistä. Viidessä hallituksen esityksessä tietoa valmistelutavasta ei löytynyt hallituksen esityksestä (3 %).

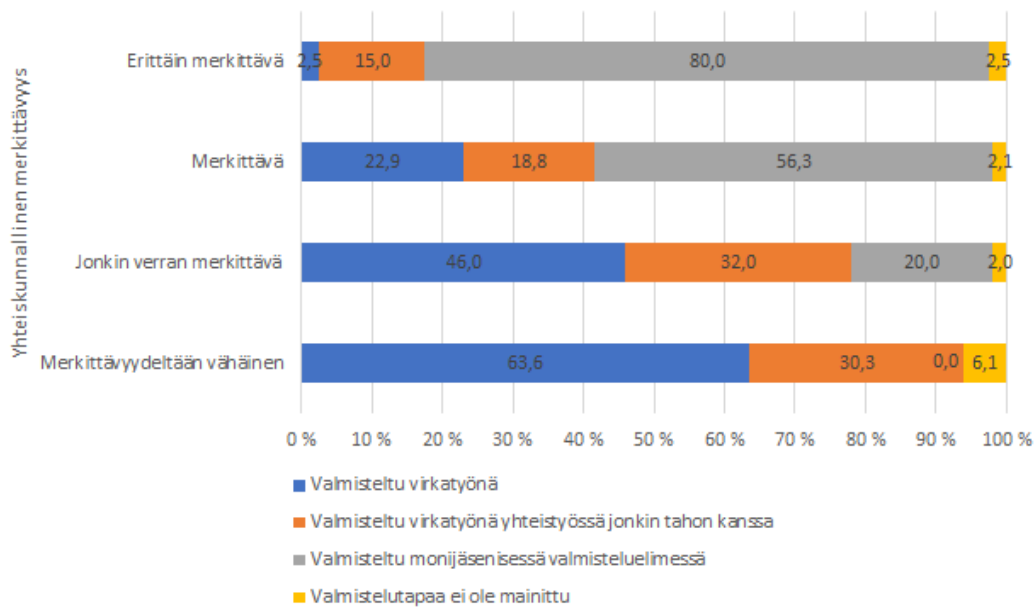
Taulukko 4. Hallitusten esitysten valmistelutapa

Valmistelutapa	N	%
Valmisteltu virkatyönä	56	32,8
Valmisteltu virkatyönä yhteistyössä jonkin tahon kanssa	41	24,0
Valmisteltu monijäsenisessä valmisteluelimessä	69	40,4
Valmistelutapaa ei ole mainittu	5	2,9

Hallituksen esityksen yhteiskunnallisella merkittävyydellä on selvä yhteys siihen, miten hallituksen esitys on valmisteltu (ks. kuvio 2). Tulos on tilastollisesti merkitsevä (p-arvo 0.000). Mitä yhteiskunnallisesti merkittävämpi hallituksen esitys on, sitä osallistavammin esitys valmistellaan. Merkitykseltään vähäisiksi luokiteltujen hallitusten esitysten pääasiallinen valmistelutapa oli virkatyönä tehtävä valmistelu. Melkein kaksi kolmesta esityksestä oli valmisteltu virkatyönä. Jonkin verran yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksissä virkavalmistelun osuus laski 46 prosenttiin, merkittävässä 23 prosenttiin ja yhteiskunnallisesti kaikkein merkittävimmässä esityksissä virkavalmistelun osuus oli enää kolme prosenttia.

Melkein kolmasosa hallituksen esityksistä valmistellaan virkatyönä yhteistyössä jonkin tahon kanssa silloin, kun hallituksen esitys on luokiteltu korkeintaan jonkin verran yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Vastaavasti yhteiskunnallisesti erittäin merkittävässä esityksissä virkatyönä yhteistyössä jonkin tahon kanssa tehtävä valmistelu muodosti 15 prosenttia kategorian hallituksen esityksistä.

Neljä viidestä yhteiskunnallisesti erittäin merkittäviksi tunnistetusta hallituksen esityksestä valmisteltiin monijäsenisessä valmisteluelimessä. Luku laski 56 prosenttiin yhteiskunnallisesti merkittävien esitysten kohdalla ja 20 prosenttiin jonkin verran merkittävien esitysten kohdalla. Yhtään merkitykseltään vähäistä hallituksen esitystä ei valmisteltu monijäsenisen valmisteluelimen toimesta.



Kuvio 2. Säädösehdotuksen yhteiskunnallisen merkittävyyden ja valmistelutavan yhteys

Jos hallituksen esitys oli valmisteltu työryhmässä tai yhteistyössä jonkin tahon kanssa, yleisin sidosryhmän edustaja oli valmistelevan ministeriön hallinnonalan viranomainen. Valmistelevan ministeriön hallinnonalan viranomaiset olivat mukana 47 prosentissa kaikista hallituksen esityksissä, joissa valmistelua oli tehty yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Muiden ministeriöiden edustajia oli mukana yhteistyössä tehdyssä valmistelussa lähes yhtä usein; 44 prosentissa hallituksen esityksiä, joissa valmistelua tehtiin yhteistyössä. Vastaavasti muiden ministeriöiden alaisuudessa toimivien viranomaisten ja valtionyhtiöiden edustajien osuus yhteistyössä valmistelluista hallituksen esityksistä oli 35 prosenttia ja hallinnon ulkopuolisten tahojen, kuten ammattiliittojen ja tutkimusyhteisöiden edustajien, osuus oli 29 prosenttia. Näyttää siis siltä, että yhteistyössä tapahtuvassa lainvalmistelussa korostuu viranomaisyhteistyö, ei yhteistyö sidosryhmien kanssa.

Siinä missä yhteistyönä valmistelluista esityksissä 47 prosentissa oli viranomaisia mukana yhteistyötahona, kolmanneksessa näistä esityksistä ei ollut hyödynnetty muita sidosryhmiä. Toisin sanoen valmistelevan ministeriön hallinnonalan viranomaiset toimivat ainoana yhteistyötahona 16 prosentissa aineiston esityksiä.

On huomattava, että yhteistyössä valmistelluista hallituksen esityksistä joka viidennessä ei selvinnyt, mitkä toimijat olivat mukana lainvalmistelussa. Valmistelun avoimuuden näkökulmasta tilanne ei ole tyydyttävä. Voi toki myös olla, että ministeriön yhteistyö oman hallinnonalan viranomaisten kanssa on niin kiinteä osa ministeriön toimintaa, eikä sitä erikseen mainita hallituksen esityksissä.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Sidosryhmien osallistaminen säädösvalmisteluun on yksi hyvän lainvalmistelun ominaisuus ja perustulaislaissa säädetty perusoikeus. Osallistamisella on säädösvalmistelussa monta tavoitetta. Ensinnäkin säädösvalmistelun tietopohja paranee, koska sidosryhmät voivat tuottaa tietoa valmisteluun ja toisaalta voivat arvioida jo tuotetun tiedon luotettavuutta. Toiseksi sidosryhmien osallistamisen myötä sääntelyn täytäntöönpano helpottuu, koska sidosryhmät ovat tietoisempia tulevasta sääntelystä. Lisäksi sääntelyn hyväksyttävyyttä lisäytyy sidosryhmien keskuudessa osallistumisen myötä, mikäli sidosryhmät kokevat aidosti tullessa kuulluksi. Nämä edesauttavat sääntelyn noudattamista ja siten parantavat sääntelyn vaikutettavuutta. Sidosryhmien osallistamisen avulla voidaan myös pyrkiä sovitt-

telemaan eri sidosryhmien välisiä näkemyseroja, ja siten myös osaltaan lisäämään sääntelyn hyväksyttävyyttä. Osallistaminen lisää myös sääntelyn avoimuutta ja mahdollistaa paremmin sääntelyn tilivelvollisuuden toteutumisen.

Sidosryhmien osallistaminen lainvalmisteluun voi tapahtua monella tavalla eri säädösvalmisteluprosessin vaiheissa. Avoin lausuntokierros on tyypillisin keino osallistaa sidosryhmiä valmisteluun, mutta muitakin keinoja on käytettävissä<sup>64</sup>. Lisäksi esimerkiksi ympäristöministeriö on kehittänyt tutkijayhteistyötä lainvalmistelun tietopohjan parantamiseksi.<sup>65</sup>

Sidosryhmien osallistamisen asianmukainen huomioiminen on lainvalmistelun johtamiseen liittyvä kysymys. Lainvalmistelun esiselvitysvaiheessa tulee huolehtia riittävästä sidosryhmien osallistamisesta. Hankepääöstä tehtäessä vastaavanlaisesti tulee huolehtia riittävästä lainvalmistelun resurssoinnista ja aikataulusta, jotta sidosryhmiä voidaan osallistaa perusvalmistelun aikana riittävästi. Hanketta suunniteltaessa tulee tunnistaa esimerkiksi säädöshankkeen yhteiskunnallinen merkittävyys, olemassa olevan tietopohjan laajuus ja kansallinen liikkumatila, kun suunnitellaan sidosryhmien osallistamista.

Tässä tutkimuksessa arvioitiin, miten säädöshankkeen yhteiskunnallinen merkittävyys vaikuttaa lainvalmistelun organisoimiseen. Hyvän säädösvalmistelun näkökulmasta, mitä merkittävämmästä hankkeesta on kysymys, sitä enemmän sidosryhmiä tulisi ottaa mukaan säädösvalmisteluun esimerkiksi työryhmän jäseniksi. Tämä lisää esimerkiksi lainvalmisteluhankkeen tietopohjaa<sup>66</sup>. Tutkimustulokset osoittavat säädöshankkeen yhteiskunnallisen merkittävyyden ja valmistelutavan välisen yhteyden. Merkitykseltään vähäiset hankkeet toteutettiin suurimmaksi osaksi virkatyönä ja vastaavasti merkittävimmissä säädöshankkeissa valmisteluun osallistui pääsääntöisesti muitakin tahoja. Useimmiten sidosryhminä valmistelussa olivat ministeriön hallinnonalan viranomaiset ja toiset ministeriöt. Valmistelun avoimuuden näkökulmasta ongelmallista oli se, että hallituksen esityksissä ei kerrottu läheskään aina tarkasti, mitä sidosryhmiä valmisteluun osallistui.

Säädöshankkeen yhteiskunnallinen merkittävyys näkyy muissakin lainvalmistelun vaiheissa kuin lainvalmistelun organisoimisessa. Lausuntokierroksella saatujen lausuntojen määrä vaikuttaa olevan selvästi suurempi, mitä yhteiskunnallisesti merkittävämpi lakihanke on kyseessä. Vähäisemmissä hallituksen esityksissä lausuntojen määriä ei välttämättä edes kerrota, merkittävimmissä esityksissä lausuntoja on saattanut kertyä yli sata. Myös eduskuntakäsittelyn kesto vaikuttaa pitenevän, mitä merkittävämmästä esityksestä on kyse. Tässä tutkimuksissa merkitykseltään vähäisiksi tai jonkin verran merkittäväksi luokiteltujen hallitusten esitysten käsittely kesti eduskunnassa keskimäärin hie-man alla kaksi kuukautta (ka. 53 ja 59 päivää). Vastaavasti merkittävien ja erittäin merkittävien esitysten käsittelyiden keskiarvo oli 130 ja 139 päivää eli yli neljä kuukautta.

Tutkimustulokset osoittavat selvästi, että lainvalmistelussa huomioidaan säädöshankkeen yhteiskunnallinen merkittävyys valmistelutavan valinnassa. Tulosta voidaan pitää hyvänä lainvalmistelun laadun ja niukkojen säädösvalmisteluresurssien jakamisen kannalta. Osallistamisen kannalta kannattaa huomioida kuitenkin kaksi asiaa. Ensinnäkin laajapohjaisempi valmistelu tarkoittaa usein muiden ministeriöiden tai oman hallinnonalan viranomaisten osallistamista, ei niinkään esimerkiksi elinkeinoelämän tai kansalais- ja etujärjestöjen mukaan ottamista säädösvalmisteluun. Toisin sanoen, hallinnon ulkopuolisesta sidosryhmiä osallistavasta säädösvalmistelusta emme voi Suomessa puhua. Toiseksi hallituksen esityksiin kirjataan edelleen melko huonosti, mitkä tahot ovat olleet mukana valmistelussa. Säädösvalmistelun avoimuuden kannalta olisi tärkeää kuvata valmisteluprosessia tarkemmin. Huomionarvoista on myös, että sidosryhmien tosiasiallinen vaikutus ehdotettavaan sääntelyyn ei selviä vain työryhmien tai muiden osallistamiskeinojen käytön määrällisellä tutkimisella. Sidosryhmien näkemysten ja ehdotusten roolia lakiehdotuksessa tulisi siksi tutkia laadullisin menetelmin.

Yhteiskunta monimutkaistuu kaiken aikaa, eikä ole realistista olettaa, että ministeriöllä on riittävä tietopohja erilaisten ilmiöiden sääntelemiseen. Tämä korostuu myös nopeasti syntyneissä kriisitilan-

<sup>64</sup> Ks. Demirbas ym. 2022.

<sup>65</sup> Lonkila 2021.

<sup>66</sup> Ks. Nieminen 2019.

teessa, kuten koronapandemiassa. Sidosryhmien osallistamisen lisääminen vaatii osaltaan lainvalmistelun säädösjohtamisen vahvistamista. Lainvalmistelijoilla tulee olla enemmän osaamista erilaisista tavoista sidosryhmien osallistamisen lisäämiseksi. Lisäksi säädösvalmisteluissa tulee varata riittävästi aikaa sidosryhmien osallistamiseen. On myös tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että sidosryhmien osallistamisesta saatava lisäarvo huomioidaan päätöksenteossa. Muutoin vaarana on, että luottamus lainvalmisteluun vaarantuu, jos sidosryhmät kokevat itsensä ”kumileimasimiksi” säädösvalmisteluprosessissa. Esivalmistelun merkitys korostuu sidosryhmien osallistamisen kehittämisessä: esivalmistelun aikaan säädösvalmistelussa on enemmän liikkumatilaa kuin perusvalmistelussa ja silloin sidosryhmien osallistamisella on suurempi mahdollisuus vaikuttaa sääntelyn lopputulokseen. Kaiken kaikkiaan sidosryhmien laajempi osallistaminen haastaa perinteisen sääntelypolitiikan ja ajatuksen valtioneuvostotason säädösvalmistelun parantamisesta paremman sääntelyn toimintaohjelmin. Koronaan liittyvässä lainvalmisteluissa hallitusta kritisoitiin usein hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien valmistelun ulkopuolelle jättämisestä.<sup>67</sup> Suomessa tulisikin ottaa askeleita kohti viisasta sääntelyä ja ottaa sidosryhmät mukaan tasavertaisemmin osaksi sääntelyn kehittämistä.

---

<sup>67</sup> Ks. esim. Elinkeinoelämän keskusliiton (2022) raportti Suomen koronaopeista.

## LÄHTEET

## Kirjallisuus

Blanc, Florentin – Ottimofiore, Giuseppa (2016) Consultation. Kirjassa Dunlop, Claire A. – Radaelli, Claudio M. (toim.) Handbook of Regulatory Impact Assessment. Edward Elgar Publishing.

Blom, Anders (2018) Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä: tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011. Turun yliopisto.

Elinkeinoelämän keskusliitto (2022) Suomen koronaopit – missä onnistuimme, missä parannamme. EK:n raportti 9.2.2022.

Holli, Anne Maria; Turkka, Saara (2021) Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa. Pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018. Poliittikka 63:1, s. 54–81.

Karpen, Ulrich (2008) Improving Democratic Development by Better Regulation. Kirjassa Constantin Stefanou ja Helen Xanthaki (toim.) Drafting Legislation: A modern approach. Taylor and Francis Group.

Karpen, Ulrich – Xanthaki, Helen (2020) Legislation in European Countries. Kirjassa Ulrich Karpen ja Helen Xanthaki (toim.) Legislation in Europe: A Country by Country Guide. Oxford Hart Publishing.

Keinänen, Anssi – Kemiläinen, Mika (2016) Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: Toteutuuko lainvalmistelun avoimuus? Edilex 2016/29.

Keinänen, Anssi – Pajujoja, Jussi (2022) Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma.

Larouche, Pierre (2009) Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales. Jonathan Verschuuren (toim.) The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation. Brill.

Lonkila, Kirsi-Marja (2021) Tutkijayhteistyöllä vahvempaa tietopohjaa valmisteluun: Valmistelijan opas vaikuttavaan tutkijayhteistyöhön. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:28.

Nieminen, Kati – Alasuutari, Noora – Kautto Petrus – Saarela, Sanna-Riikka – Järvikangas, Inka – Hiltunen, Elina – Rantala, Kati (2019) Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38.

Niemivuo, Matti (2020) Lainvalmistelu – Oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari 2020.

Oikeusministeriö (2004) Hallituksen esitysten laatimisohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Pakarinen, Auri (2011) Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemuksista lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253, Helsinki.

Radaelli, Claudio M. – De Francesco, Fabrizio (2007) Regulatory quality in Europe concepts, measures and policy processes. Manchester University Press.

Rantala, Kati (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki.

Slant, Outi – Rantala, Kati (2013) Vaikutusten arviointin ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122, Helsinki.

Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus (2014) Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125. Helsinki.

Stewart, Jenny (2009) *The Dilemmas of Engagement. The role of consultation in governance.* ANU E Press.

Tala, Jyrki (2004) *Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista?* *Oikeus* 2004 (33); 4: 378–397.

Tala, Jyrki (2005) *Lakien laadinta ja vaikutukset.* Edita.

Tyler, Tom R. (1990) *Why People Obey the Law.* Yale University Press.

Uhlmann, Felix – Konrath, Christoph (2017) *Participation.* Teoksessa Karpen, Ulrich – Xanthaki, Helen – Madere, Luzius yhteistyössä, Wim Voermansin ja Ronan Cormacainin kanssa *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners.* Hart Publishing, 2017, s. 73–96.

Valli-Lintu, Auli (2017) *SOTE- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu.* Kunnallisan kehittämissäätiö.

Valli-Lintu, Auli (2019) *SOTE- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – osa II.* Kunnallisan kehittämissäätiö.

Vesa, Juho – Kantola, Anu (2016) *Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.

### Hallituksen esitykset

HE 145/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain 8 §:n muuttamisesta

HE 234/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 128/2014 vp) täydentämisestä

HE 278/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maatalousyrittäjän työtaturma- ja ammattitautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 324/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 29/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

HE 54/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 1, 4 ja 13 §:n muuttamisesta sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

HE 73/2016 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain ja puolustusvoimista annetun lain 38 ja 38 a §:n muuttamisesta

HE 117/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle painelaitelaiksi

HE 213/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta

HE 260/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Hossan kansallispuistosta

HE 14/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

HE 157/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 158/2018 Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 212/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 310/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen asiakasmaksuista