

**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*

**Niko Vartiainen**

*Lainsäädäntötutkimuksen yliopistonlehtori, FT, Itä-Suomen yliopisto*

---

## KORONA HAASTOI TIETOPERUSTEISEN LAINVALMISTELUN, MUTTA KUINKA PALJON?

---



**Edilex 2023/23**

Referee-artikkeli  
Julkaistu 23.8.2023  
[www.edilex.fi/artikkelit/31291](http://www.edilex.fi/artikkelit/31291)

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	2
2	COVID-19-PANDEMIAN TUOTTAMAT HAASTEET SÄÄNTELYLLE .....	3
3	TIETOOON PERUSTUVAN LAINVALMISTELUN IHANNE .....	5
4	AINEISTO JA MENETELMÄT .....	7
5	TULOKSET .....	10
5.1	KUVAILUTIETOA.....	10
5.2	REGRESSIOANALYYSIEN TULOKSET .....	13
5.3	LISÄTESTAUKSET JA MUITA KESKEISIÄ HUOMIOITA .....	15
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	16
	LÄHTEET .....	19

## 1 JOHDANTO

Vuoden 2019 lopussa alkanut covid-19- eli koronapandemia asetti jo alussa runsaasti haasteita lainvalmistelulle taudin vaarallisuuden, viruksen leviämisenopeuden ja pandemiaa koskevan tiedon epävarmuuden vuoksi. Julkisessa keskustelussa pandemiaan liittyvää lainvalmistelua kritisoitiin muun muassa liian lyhyistä tai järjestämättömistä lausuntokierroksista, sisältövirheistä, lainvalmistelun kaasuistisuudesta, eduskunnan tiedonsaantioikeuden puutteista ja oikeuskanslerin roolista ennakkollisessa lainvalvonnassa. Toisaalta korona-ajan lainvalmistelu ja sen vaikeus saivat myös ymmärrystä. Esimerkiksi julkisoikeuden professori Janne Salminen totesi olevansa yleisesti ottaen tyytyväinen, kun lainvalmistelusta keskustellaan ja perustuslakivalvonta toimii.<sup>1</sup> Pandemian jo hellitettyä on aika ottaa oppia lainvalmistelussa ilmenneistä virheistä ja puutteista. Uudenlaisia toimintamalleja ja uudistettua pandemialainsäädäntöä peräänkuuluttaa esimerkiksi oikeuskansleri Tuomas Pöysti.<sup>2</sup> Tutkijat puolestaan ovat nostaneet esiin tarpeen kehittää yhteiskunnan häiriötilanteissa käyttöön otettavaa nopeutettua lainvalmistelun mallia, joka olisi toteutettavissa esimerkiksi lyhentämällä lausuntoaikoja tai nopeuttamalla eduskuntakäsittelyä.<sup>3</sup>

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa koronapandemiaan liittyvän lainvalmistelun laadusta erityisesti tietopohjan näkökulmasta. Tietopohjalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa tietoa, jota kerätään lainvalmisteluvaiheessa hallituksen esitykseen esimerkiksi sidosryhmiä osallistamalla, ja jonka perusteella asetetaan tavoitteita, tunnistetaan vaihtoehtoja ja arvioidaan ennakoituja vaikutuksia.<sup>4</sup> Vaatimus riittävästä ja relevanteista tiedoista päätöksenteossa käytettäväksi sisältyy sekä laadukkaaseen lainvalmisteluun<sup>5</sup> että laajemminkin käsitykseen yhteiskunnan tiedon huoltovarmuudesta.<sup>6</sup>

Vaikka lainvalmistelun laatua on tutkittu runsaasti<sup>7</sup> ja laadun parantamiseksi on tehty toimenpiteitä, ei Suomessa eikä muuallakaan maailmassa ole systemaattista ja kattavaa mekanismia, joka tuottaisi tietoa lainvalmistelun laadusta ja sen kehittymisestä. Tässä tutkimuksessa on kehitetty lainvalmistelun tietopohjaa kuvaava indeksi, jonka perusteella voidaan arvioida, miten koronaperusteinen lainvalmistelu onnistui suhteessa normaalioloihin tarkoitetun lainsäädännön valmisteluun. Tällaista kokonaisvaltaista (summamuuttujaan perustuvaa) lainvalmistelun laadun mittaamista ei ole Suomessa ennen toteutettu. Konkreettisemmin tutkimuskysymyksen voi esittää seuraavasti: *Miten hyvin ministeriöiden lainvalmistelussa pystyttiin huolehtimaan koronaperusteisen lainvalmistelun tietopohjasta verrattuna muuhun samaan aikaan toteutettuun (niin sanottuun normaaliin) lainvalmisteluun?* Käsillä oleva tutkimus on jatkoa aikaisempaan korona-ajan lainvalmistelua koskevaan tutkimukseen.<sup>8</sup>

Tutkimus etenee seuraavasti. Luvussa kaksi kuvataan koronasäätelyyn liittyvien tutkimusten perusteella niitä yleisen tason haasteita, joita kriisiaikaisessa säätelyssä on kohdattu. Luvussa kolme käsitellään hyvän lainvalmistelun taustalla olevia riittävään tietopohjaan liittyviä periaatteita keskittyen

<sup>1</sup> YLE 7.4.2021.

<sup>2</sup> Demokraatti 6.4.2021.

<sup>3</sup> Esim. Jukka ym. 2022, s. 18.

<sup>4</sup> Ks. kotimaisen lainvalmistelun tietopohjan muodostamisesta yleensä, tiedon luonteesta ja tiedon merkityksestä rationaalisessa päätöksenteossa Pentikäinen 2019.

<sup>5</sup> PeVL 30/2020 vp, s. 3–4 mukaan asianmukainen tietoperusta ja sen varmistaminen ovat hallituksen esitysten laadintaohjeiden tärkeitä periaatteita. Asianmukaisuudella viitataan tietojen luotettavuuteen eli esim. virheettömyyteen, kattavuuteen ja merkityksellisyyteen.

<sup>6</sup> Jalosen ym. 2021, s. 25 mukaan tiedon huoltovarmuus voidaan nähdä kansallista varautumista edistävänä tiedon kulun ja ohjauksen prosessina. Jalosen ym. 2022, s. 3 mukaan tiedon huoltovarmuudella tarkoitetaan yhteiskunnallista kyvykkyyttä, joka luo mahdollisuuksia tietoperustaiselle päätöksenteolle.

<sup>7</sup> Esim. Karpen 2008; Larouche 2009; Rantala 2011; Pakarinen 2012; Keinänen – Vuorela 2015; Keinänen ym. 2019; Nieminen ym. 2019; Sinkkilä – Vartiainen 2021.

<sup>8</sup> Jukka ym. 2021; Jukka ym. 2022; Vartiainen – Härkönen 2022.

erityisesti sidosryhmien osallistamiseen sekä rationaalisen lainvalmistelun malliin. Neljännessä luvussa esitellään tutkimuksen aineisto ja analyysimenetelmä. Luvussa viisi esitetään empiiriset tulokset ja luvussa kuusi tehdään johtopäätökset ministeriöiden onnistumisesta korona-aikaisessa lainvalmistelussa ja pohditaan keinoja kehittää kriisitilanteiden lainvalmistelua.

## 2 COVID-19-PANDEMIAN TUOTTAMAT HAASTEET SÄÄNTELYLLE

Tutkimustietoa covid-19-pandemian aikaisesta lainvalmisteluprosessista on kertynyt vähän, vaikka pandemianaikaista sääntelyä on muuten tutkittu runsaasti eri näkökulmista. Pandemianaikaisesta sääntelyyn liittyvästä keskustelusta on löydettävissä viisi osittain päällekkäistä aihealuetta, joita tässä tarkastellaan erityisesti lainvalmistelun näkökulmasta.

*Ensimmäkin* pandemian hillitsemiseksi käytettiin runsaasti väliaikaiseksi tarkoitettua sääntelyä, jolla pyrittiin kontrolloimaan tautiin ja sen kehitykseen liittyvää tiedollista epävarmuutta.<sup>9</sup> Suomessa Jukka ym. havaitsivat koronaperusteisille sääntelyhankkeille olleen tyypillistä sääntelyn määräaikaisen voimassaolon ja väliaikaisiksi säädettyjen lakien voimassaolon jatkamisen.<sup>10</sup> Määräaikaista sääntelyä voidaan pitää pandemian aikana toimivana ratkaisuna, mutta sen runsas käyttö on herättänyt huolen, että sitä saatettaisiin käyttää yksityisten poliittisten intressien edistämiseksi ja sääntely jäisi voimaan pandemian jälkeenkin. Tätä silmällä pitäen tutkijat esittävät, että väliaikaiseksi tarkoitettu laki olisi säädettävä selkeästi päättyväksi määräajan umpeuduttua (ns. sunset-lauseke).<sup>11</sup>

*Toiseksi* pandemian torjumiseksi ja haitallisten vaikutusten minimoimiseksi käytettiin sekä EU- että valtiotasolla perinteisen laintasoisen sääntelyn lisäksi moninaisia ei-sitovia ohjeita ja suosituksia, joita on tutkittu pehmeän sääntelyn näkökulmasta. Lainvalmistelun näkökulmasta on huomattava, että pehmeä sääntely ohittaa sekä normaaliaikaisen että kriisiaikaisen lainvalmistelun periaatteet, ohjeet ja parlamentaarisen valvonnan. Pehmeän sääntelyn instrumentit ovat luonteeltaan joustavia ja nopeasti toteutettavissa, mutta ne saattavat kuitenkin kovettua eli saada tosiasiallista sitovuutta ilman oikeudellista perustetta joko soveltavan tahon ylitulkinnan takia tai preskriptiivisen sisältönsä, kuten osapuolille asetettujen raportointi- tai selvitysvelvollisuuksien ja määräaikojen takia.<sup>12</sup> Esimerkiksi Suomessa Korkea-aho ja Scheinin toteavat, että kevään 2020 poikkeusolojen aikana käytetyille pehmeän sääntelyn instrumenteille, kuten valtioneuvoston suosituksille, muodostui tosiasiallista sitovuutta osittain epäonnistuneen viestinnän takia.<sup>13</sup>

*Kolmanneksi* tutkimuskirjallisuudessa on pohdittu terveysturvallisuuteen liittyvää päätöksentekoa vajavaisen ennakkotiedon perusteella ja asiantuntijoiden roolin korostumista päätöksenteossa. Vuoden 2020 alkupuolella pandemiasta ei ollut tutkimustietoa vielä saatavilla. Lainvalmistelijat olivat ennennäkemättömässä tilanteessa, jossa päätöksiä jouduttiin tekemään epätäydellisellä informaatiolla pandemian kestosta, vakavuudesta tai terveydenhuollon kantokyvyn kestävydestä.<sup>14</sup> Suomessa vuoden 2020 hallituksen esityksissä tieteellisen ja asiantuntijatiedon hyödyntäminen koronaan liittyvissä esityksissä oli vähäisempää kuin esityksissä, jotka eivät liittyneet koronaan.<sup>15</sup> Tietoon pohjautuvaa päätöksentekoa korvasi osittain päätöksenteko varovaisuusperiaatteella (ennalta varautumisen periaatteella).<sup>16</sup> Myös Suomessa sosiaali- ja terveysministeriö perusteli ehdottamiaan toimia varovaisuusperiaatteen toteuttamisella.<sup>17</sup> Varovaisuusperiaatteen pohjautuvissa päätöksissä jonkin ilmi-

---

<sup>9</sup> Longo 2021.

<sup>10</sup> Jukka ym. 2021, s. 7.

<sup>11</sup> Cormacain – Bar-Siman-Tov 2020; Grigio 2020; Longo 2021; Grogan 2022.

<sup>12</sup> Andone – Coman-Kund 2022, s. 23.

<sup>13</sup> Korkea-aho – Scheinin 2021, s. 44.

<sup>14</sup> Jukka ym. 2021, s. 3.

<sup>15</sup> Jukka ym. 2022, s. 14. Ero oli tilastollisesti merkitsevä.

<sup>16</sup> Paccos – Weimer 2020, s. 285; Messerschmidt 2020.

<sup>17</sup> Esim. sosiaali- ja terveysministeriö 2021, s. 2 maahan saapuvien matkustajien koronatestaamisesta.

ön, esimerkiksi maailmanlaajuisesti leviävän koronaviruksen, vaaralliset seuraukset tunnistetaan, mutta niiden todennäköisyyttä tai vaikeusastetta ei ole mahdollista määritellä tieteellisen tiedon perusteella.<sup>18</sup> Varovaisuusperiaate on Euroopan unionin ympäristöpolitiikan perusta<sup>19</sup>, mutta periaate oikeuttaa varotoimenpiteisiin myös muilla elämänalueilla, kunnes asiasta saavutetaan jonkinasteinen tieteellinen konsensus.<sup>20</sup> Esimerkiksi Suomessa oikeuskanslerin mukaan varovaisuusperiaatetta voidaan soveltaa tartuntatautilain (1227/2016) 4.2 §:ssä tarkoitettujen tautien yleisvaarallisuuden kriteereiden tulkinnessa perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenevää ajattelutapaa soveltamalla.<sup>21</sup>

Lainvalmistelun kannalta ennalta varautuminen ei ole enää perusteltua siinä vaiheessa, kun saatavilla on tutkimustietoa päätöksenteon pohjaksi. Koronapandemiasta saatiinkin hyvin nopeasti uusia tutkimustuloksia hyödynnettäväksi, ja koko pandemian ajan erityisesti virukseen, ihmisten terveyteen ja lääketieteeseen perehtyneiden asiantuntijoiden rooli oli merkittävä. On kuitenkin huomattava, että asiantuntijoita ei saada poliittiseen vastuuseen, ja poliittiset päättäjät käyttivät asiantuntijoiden lausuntoja perustellakseen rajoitustoimia jopa silloinkin, kun toimien oikeutuksen olisi pitänyt löytyä nimenomaan demokraattisista periaatteista.<sup>22</sup> Poliittisen päättäjän vastuun väistäminen asiantuntijan lausuntojen taakse on erityisen häiritsevää, jos päätöksenteon perusteluja ei avata kansalaisille.<sup>23</sup>

*Neljänneksi* tutkimuskirjallisuudessa nostettiin esiin eurooppalaisen yhteistyön puute covid-19-ajan sääntelyssä. Tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että vaikka pandemia oli rajat ylittävä kriisi alusta lähtien, niin esimerkiksi Euroopan unionin jäsenvaltioissa se nähtiin ensisijaisesti kansallisena ongelmana. Siitä huolimatta, että valtioiden terveysjärjestelmät poikkeavat toisistaan ja Euroopan unionin valtuudet harmonisoida alueensa terveyspolitiikkaa olivat vähäiset, muutamat tutkijat suosittelivat siirtymistä hajanaisesta valtiotason toiminnasta koordinoitumpaan EU-tason ohjeistukseen.<sup>24</sup>

*Viidenneksi* tutkimuskirjallisuuden mukaan pandemian hallinnan keinot aiheuttivat uhkaa demokratialle ja perustuslaillisuudelle. Kriisin alussa epävarmuus tulevasta ja tarvittavien toimien kiireellisyys loivat lainsäädäntöympäristön, joka kannusti nopeisiin toimiin vallankäytön ennakkollisen valvonnan kustannuksella. Säädösvalmistelua tehtiin kiireessä ja epämuodollisemmin kuin normaaliaikana, mikä näkyi parlamentaarisen valvonnan heikkenemisenä niin lakien laatimis-, hyväksymis- kuin soveltamisvaiheissa.<sup>25</sup> Demokraattisessa oikeusvaltiossa tämä aiheutti monenlaisia jännitteitä esimerkiksi rationaalisen päätöksentekomallin ohittamisena, tietopohjan heikkoutena ja kansalaisten kuulemisten puuttumisena. Kiireessä valmistellut säädökset sisälsivät epämääräisiä käsitteitä ja määrittelemättömiä termejä, joilla harkintavaltaa delegoitiin soveltajalle.<sup>26</sup>

Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan todeta, että koronan aikaista sääntelyä kuvaa uhka parlamenttien aseman heikkenemisestä lainsäätäjänä sekä runsas väliaikaisen sääntelyn, pehmeän sääntelyn ja asiantuntijoiden käyttö koronan hallinnassa. Lainvalmistelun laadun näkökulmasta koronakriisi loi sääntely-ympäristön, jolla oli vaikutusta rationaalisen lainvalmistelun edellytyksiin. Suomessa koronaan liittyvän lainvalmistelun laatua on aikaisemmin tutkittu vaikutusarviointien toteuttamisen osalta<sup>27</sup> ja asiantuntijoiden kuulemisen osalta<sup>28</sup>, mutta ei kokonaisvaltaisesti valmistelun tietopohjan näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa tuotetaan uutta tietoa lainvalmistelun laadun

<sup>18</sup> KOM2000/0001 lopull. 4 kohta.

<sup>19</sup> Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 191(2) artikla.

<sup>20</sup> KOM2000/0001 lopull. 3 kohta; Paccès – Weimer 2020, s. 285; Messerschmidt 2020 ja siinä mainittu EUT:n oikeuskäytäntö.

<sup>21</sup> Valtioneuvoston oikeuskansleri 2023, s. 8.

<sup>22</sup> Lavazza – Farina 2020.

<sup>23</sup> Grogan 2022.

<sup>24</sup> Alemanno 2020; Paccès – Weimer 2020.

<sup>25</sup> Esimerkiksi Suomessa kiire näkyi konkreettisesti oikeusministeriön 2020 antamissa suosituksissa koskien poikkeusolojen lainvalmistelua. Suositusten mukaan esimerkiksi lausuntokierros voitiin tilanteen vaatiessa jättää toteuttamatta ja lakisääteisistä kuulemisvelvoitteiden toteutustavoista joustaa.

<sup>26</sup> De Angelis – de Oliveira 2021; Longo 2021; Grogan 2022.

<sup>27</sup> Vartiainen – Härkönen 2022.

<sup>28</sup> Jukka ym. 2022.

mittaamisesta pandemian aiheuttamassa epävarmassa toimintaympäristössä. Lainvalmistelun laatua tarkastellaan tietopohjan näkökulmasta, ja muut lainvalmistelun laadun kriteerit rajataan tutkimuksen ulkopuolelle.

### 3 TIEToon PERUSTUVAN LAINVALMISTELUN IHANNE

Lainsäädäntö on tärkein keino ohjata yhteiskunnan toimintaa, ja laadukkaan lainsäädännön edellytyksenä on hyvä lainvalmistelu. Hyvässä lainvalmisteluprosessissa korostuu tiedon tuottamisen näkökulma ja ajatus rationaalisesta, tietoon perustuvasta päätöksenteosta.<sup>29</sup> Lainvalmistelun tietopohjaa voidaan perustella ja arvioida eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen<sup>30</sup>, sidosryhmien osallistamisen<sup>31</sup> sekä rationaalisen lainvalmistelun ihanteen näkökulmista. Vaikka näkökulmat lähestyvät lainvalmistelua eri tavoin, kaikissa näkökulmissa korostuu tiedon merkitys: lainvalmisteluvaiheessa täytyy tuottaa riittävät tiedot eduskunnassa tapahtuvaa päätöksentekoa varten, sidosryhmien osallistamisella kerätään tietoa ja vahvistetaan lainvalmistelun tietopohjaa ja rationaalisen lainvalmistelun edellytyksenä on tietoon perustuva päätöksenteko.<sup>32</sup>

*Sidosryhmien osallistuminen* lainvalmisteluun koetaan tärkeäksi osaksi toimivaa demokratiaa ja hyvää hallintoa. Sidosryhmien osallistamisen tarkoituksena on kerätä tietoa lainvalmistelua varten, ei käydä neuvotteluja sisällöstä.<sup>33</sup> Sidosryhmien osallistamisella voidaan vahvistaa lainvalmistelun tietopohjaa usealla tavalla. Hallituksen esityksen luonnosvaiheessa lausunnonantajat saattavat tuoda esiin sellaisia tutkimus- ja kokemustietoja sekä näkemyksiä, joita esityksen laadintavaiheessa ei ole otettu huomioon. Uusi tieto voi koskea esimerkiksi suunnitellun lain teknistä sisältöä, tekstin ymmärrettävyyttä ja lain ennakoimattomia vaikutuksia. Ihannetapauksessa osallistumisprosessi auttaa lainvalmistelijää hyödyntämään kansalaisyhteiskunnan koottua tietämystä ja erikoisosaajien ammattitaitoa.<sup>34</sup> Osallistamisella on lainvalmistelun kannalta myös muita tavoitteita: säädöshankkeesta tiedottaminen, valmistelun avoimuuden edistäminen sekä täytäntöönpanon ja noudattamisen parantaminen.<sup>35</sup> Sidosryhmien osallistuminen on oleellinen osa myös rationaalista lainvalmistelua muun muassa ennakoimattomien vaikutusten esiin tuomisen ja täytäntöönpanon kautta.

*Rationaalisen lainvalmistelun ihanne* voidaan esittää päätöksentekomallina, jossa ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan se yhteiskunnallinen ongelma, johon sääntelyllä halutaan puuttua. Sen jälkeen asetetaan tavoite ongelman ratkaisemiseksi, tunnistetaan sääntelyvaihtoehdot tavoitteeseen pääsemiseksi ja vertaillaan tietoon pohjautuen eri vaihtoehtojen tuottamia hyötyjä ja kielteisiä vaikutuksia – mielellään numeerisesti (kvantitatiivisesti) esitettynä. Arvioinnin jälkeen valitaan yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin näkökulmasta paras sääntelyvaihtoehto ongelman ratkaisemiseksi. Lopuksi valit-

<sup>29</sup> Pentikäinen 2019, s. 4.

<sup>30</sup> Eduskunnan tietojensaantioikeuksien perusta ja kattava lähtökohta on perustuslain 2 §:n säännöksissä, jotka sisältävät Suomen valtiosäännön perusperiaatteisiin ja valtiovallan perusteisiin kuuluvan kansanvallan. Eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä lainsäädäntövaltaa ja valtiontaloudellista valtaa käyttävänä valtioelimenä seuraa, että eduskunnan on saatava luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekonsa perustaksi. Parlamentaarisen järjestelmän toimintaan kuuluu välttämättömänä elementtinä tiedonkulku eduskunnan ja hallituksen välillä. Eduskunnan laaja tiedonsaantioikeus turvaa myös valtioneuvoston parlamentaarista valvontaa, ks. PeVL 30/2020 vp yleisesti lainvalmistelun laatuun liittyvistä eduskunnan tiedonsaanti ongelmista.

<sup>31</sup> Sidosryhmiä ovat muun muassa viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset ja kansalaiset.

<sup>32</sup> Keinänen – Pajuoja 2022 passim.

<sup>33</sup> Naundorf – Radaelli 2017, s. 202.

<sup>34</sup> Naundorf – Radaelli 2017, s. 203. Osallistumisesta ei makseta palkkiota, joten lainvalmistelija voi kerätä tietoa maksutta. Kustannuksia lainvalmistelijalle aiheutuu työn muodossa, sillä lainvalmistelijan tehtävänä on suodattaa saamansa informaatio tai tieto käyttökelpoiseen muotoon.

<sup>35</sup> Karpen 2008, s. 153–154; Blanc – Ottimofiore 2016, s. 155–157; Uhlmann – Konrath 2017, s. 76–81. On toki otettava huomioon, että sidosryhmät harvemmin edistävät yleistä etua, vaan tiedot ja näkemykset ovat sidosryhmän edun mukaisia, mutta hyvässä lainvalmistelussa on otettava huomioon erilaisia näkökulmia.

tu sääntelyvaihtoehto pannaan täytäntöön, jonka jälkeen arvioidaan jälkikäteen sääntelyn vaikutuksia. Jälkiarviointitietoa voidaan hyödyntää tulevien sääntelyhankkeiden kohdalla, ja jälkiarviointi yhdistyy siten takaisin mallin alkupäähän.<sup>36</sup>

Yksinkertaiselta kuulostava rationaalisen lainvalmistelun malli toteutuu harvoin käytännössä. Lainvalmisteluun ei välttämättä varata riittävästi resursseja tai lainvalmistelijoiden osaaminen on puutteellista. Perustuslaki (731/1999, PL) ja erilaiset kansainväliset sitoumukset saattavat rajoittaa lainvalmistelua niin, että tehokkain vaihtoehto ei ole toteutuskelpoinen. Vahva poliittinen ohjaus puolestaan saattaa johtaa siihen, että lainvalmistelun tulos on päätetty ennakolta. Lainvalmisteluprosessin tehtävänä on vain toteuttaa valittu ratkaisu, jolloin esimerkiksi vaihtoehtojen kartoittaminen ja vaikutusten arviointi pyrkivät tukemaan valittua ratkaisua.<sup>37</sup>

Vaikka lainvalmistelu ei käytännössä läheskään aina vastaa rationaalisen lainvalmistelun ihanteita, se ei tarkoita sitä, etteikö yhteiskunnallisessa suunnittelussa tulisi pyrkiä kohti mallin periaatteita esimerkiksi vaihtoehtojen sääntelyratkaisujen huolellisen vaikutusarvioinnin tai jälkikäteisen arvioinnin osalta.<sup>38</sup> Jyrki Tala huomauttaa, että vaikka käytännössä lainvalmistelua on toteutettu usein vajavaisen tiedon varassa ja arkitodellisuus on näin ollen jäänyt etäälle rationaalisen lainvalmistelun mallista, niin tätä ”arkitodellisuutta” ei voi kuitenkaan käyttää oikeutusperusteena hataraan ja kapeaan tietopohjaan nojaavalle lainvalmistelulle.<sup>39</sup>

Rationaalisen lainvalmistelun ihanne ja tiedon rooli päätöksenteon perusteena korostuvat myös kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa. Hallituksen esityksen laatimisoheissa korostetaan, että hallituksen esitys – asiakirja, jossa esitetään lainvalmistelutyön tulokset ja johtopäätökset lyhyesti – toimii valmistelun ja päätöksenteon perustana eduskunnassa. Esitykseen saa ottaa vain tiedot, jotka ovat eduskunnan päätöksenteon kannalta merkityksellisiä ja siitä on käytävä ilmi, että se on laadittu hyvää tietopohjaa käyttäen. Esityksessä on perusteltava, miksi ehdotettu laki on tarpeellinen, miten sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>40</sup> Vaikutusarviointiohjeiden mukaan myös vaikutusarviointien tavoitteena on vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa tuottamalla luotettavia arvioita eri ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista.<sup>41</sup>

Tässä tutkimuksessa rationaalisen lainvalmistelun mallia tarkastellaan koronapandemian ja riittävän tietopohjan näkökulmasta. Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida pandemiaan liittyvien hallituksen esitysten tietopohjaa empiirisellä menetelmällä verraten sitä ei-koronaperusteisten (normaalien) hallituksen esitysten tietopohjaan. Muuttujiksi on valittu käytettävissä olevan tiedon määrään ja laatuun lainvalmistelussa vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi kansainvälisen vertailun käyttö on yksi muuttujista, sillä muiden valtioiden oikeuskäytäntöjen kuvaaminen, niistä oppiminen ja hyvien käytänteiden mahdollinen käyttöönotto kansallisessa sääntelyssä vahvistaa valmisteltavan sääntelyn taustalla olevaa tietopohjaa ja tukee näin rationaalista lainvalmistelua. Koronaan liittyvien hallituksen esitysten osalta tutkitaan, käytettiinkö kansainvälistä vertailua lainvalmistelun tukena vai jätettiinkö vertailu kiireen vuoksi tekemättä.

<sup>36</sup> Larouche 2009 passim; Keinänen – Vuorela 2015, s. 171–175; Vartiainen 2021, s. 33–39. Lainvalmistelua voidaan tarkastella myös muista kuin rationaalisen päätöksenteon mallista käsin. Ks. esim. Noll 2001 ja Bronwen – Yeung, 2007, s. 16–78 siitä, että sääntely voi perustua yleisen edun edistämiseen, mutta myös vahvuudeltaan eri intressiryhmien etuihin. Ks. myös Savola 2014, jossa pohditaan valtakamppailua lainvalmistelussa Pierre Bourdieun valtateoreettisesta näkökulmasta.

<sup>37</sup> Bohne 2009 passim; Mousmouti 2019, s. 2–4; Keinänen – Pajuoja 2022, s. 113–134.

<sup>38</sup> Vartiainen 2021, s. 37.

<sup>39</sup> Tala 2010, s. 73.

<sup>40</sup> Oikeusministeriö, säädösvalmistelujulkaisut, ks. <http://helo.finlex.fi/ii-hallituksen-esitysten-laatimisohteet/hallituksen-esitysten-laatimisohteet/>

<sup>41</sup> Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje 2022, s. 11.

#### 4 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimuskysymys liittyy korona-ajan lainvalmisteluun, ja erityisesti siihen, kuinka hyvin tietopohjasta pystyttiin huolehtimaan koronaperusteisessa lainvalmistelussa vuosina 2020 ja 2021. Tutkimuksen aineisto koostuu hallituksen esityksistä vuosilta 2020 ja 2021. Hallituksen esitykset on valittu tutkimuksen aineiston perustaksi sen vuoksi, että hallituksen esitykset ovat keskeisin dokumentti, mikä lainvalmistelun tuloksena syntyy. Hallituksen esitys tehdään kaikista lainsäädännön muuttamiseen keskittyvistä säädöshankkeista. Hallituksen esitykset toimivat perustana eduskunnassa käytävälle keskustelulle ja päätöksenteolle. Lisäksi hallituksen esitysten perusteella voidaan käydä yhteiskunnallista keskustelua säädösehdotuksista.

Hallituksen esitysten laatimista koskeva ohjeistus perustuu rationaalisen lainvalmistelun periaatteisiin, jotka toimivat tässä tutkimuksessa tietopohjan hyödyntämisen mittareina. On huomioitava, että hallituksen esitykset eivät välttämättä sisällä kaikkea lainvalmistelun tietopohjaan liittyvää relevanttia informaatiota. Yhtäältä syy on se, että hallituksen esityksiä halutaan pitää tiiviinä. Toiseksi hallituksen esityksiin ei aina kirjata tietoja, jotka voivat olla esityksen hyväksymisen kannalta ongelmallisia. Joka tapauksessa hallituksen esitykset toimivat eduskunnassa tapahtuvan päätöksenteon perustana ja keskeisimpänä lainvalmistelun asiakirjana. Sen vuoksi on perusteltua arvioida lainvalmistelun tietopohjaa hallitusten esitysten perusteella.

Esitykset jaettiin pandemian sekä sen vaikutusten hillitsemiseksi tehtyihin ja niin sanottuihin ei-koronaperusteisiin esityksiin. Hallituksen esitysten jako koronaan liittyviin ja muihin tehtiin siten, että ensin tarkastettiin hallituksen esityksen käsittelytiedoista kohta *asiasanat*. Mikäli asiasanoista löytyivät sanat koronavirus, pandemia tai tartuntataudit, luokiteltiin esitys koronaperustaiseksi. Mikäli asiasanoista ei löytynyt viittausta pandemiaan, luettiin hallituksen esityksistä vielä kohdat *pääasiallinen sisältö* sekä *tausta ja valmistelu*, jotta voitiin varmistaa, ettei lainvalmistelun taustalla ollut koronapandemiaa.

Vuoden 2020 valtiopäivien aikana annettiin yhteensä 265 hallituksen esitystä. Näistä rajattiin tarkastelun ulkopuolelle 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. Vuoden 2020 hallituksen esityksiä on tutkimusaineistossa 252 kappaletta, ja niistä 89 kappaletta on koronaperusteisia ja 163 kappaletta niin sanottuja normaaleja, eli niiden ei katsottu liittyvän pandemiaan. Tutkimusaineistossa on mukana myös vuoden 2021 koronaan liittyvät hallituksen esitykset. Vuonna 2021 annettiin yhteensä 243 hallituksen esitystä, ja niistä 59 on koronapandemiaan liittyviä. Huolimatta siitä, että vuoden 2021 neljä lisätalousarviota liittyivät koronapandemiaan, rajattiin ne, kuten myös vuoden 2020 talousarvio ja lisätalousarvot, aineiston ulkopuolelle. Tutkimusaineisto koostuu yhteensä 311 hallituksen esityksestä.

Tässä tutkimuksessa lainvalmistelussa käytettävää tietopohjaa kuvataan seitsemän muuttujan avulla. Muuttujien valinta perustuu edellä esitettyihin tietoon perustuvan lainvalmistelun osa-alueisiin rationaalisen lainvalmistelun vaiheista sekä sidosryhmien kuulemisesta. Muuttujia kerättiin seuraavista aihealueista: vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen huomioiminen, jälkikäteisen seurannan/arvioinnin huomioiminen<sup>42</sup>, onko esitetty vaikutuksen suuruutta kuvaava lukuarvo, onko tunnistettu kielteisiä vaikutuksia, onko viitattu tutkimustietoon, onko esitetty kansainvälistä vertailutietoa ja onko hallituksen esityksen luonnos käynyt lausuntokierroksella (sidosryhmien osallistaminen).<sup>43</sup>

<sup>42</sup> On otettava huomioon, että jälkikäteisen seurannan/arvioinnin huomioiminen lainvalmistelussa ei välttämättä lisää lainvalmistelussa käytettävää tietopohjaa lyhyellä aikavälillä. Seurannan ja arvioinnin huomioiminen jo lainvalmisteluvaiheessa on kuitenkin keskeistä pitkällä aikavälillä. Seuranta- ja arviointitieto toimii keskeisenä tietolähteenä tulevissa lainvalmisteluhankkeissa ja tätä tiedontuotantoa voidaan edesauttaa ottamalla seuranta ja arviointi huomioon jo lainvalmisteluvaiheessa. Ks. jälkiarvioinnin merkityksestä lainvalmistelussa esim. Keinänen ym. 2019 sekä Vartiainen 2021.

<sup>43</sup> Tutkimustiedon ja siihen viittaamisen luokittelu hallituksen esitysteksteistä ei ollut yksiselitteistä ja yksittäisessä lainvalmisteluhankkeessa on saatettu käyttää hyödyksi useammanlaisia tietoa useampaan eri tarkoitukseen. Luo-



Lainvalmistelun laadun mittaamisessa olennaista on päättää, kuinka syvällisesti valittuja muuttujia analysoidaan. Vartiainen ja Härkönen ovat tunnistaneet erilaisia tapoja mitata lainvalmistelun laatua. Asiakirja-aineistolla toteutettavaa analyysiä voidaan toteuttaa määrällisillä ja laadullisilla tutkimusmenetelmillä. Lisäksi määrälliset tutkimusmenetelmät ovat jaoteltavissa määrällisillä ja laadullisilla arviointimittareilla toteutettavaan analyysiin. Määrällisillä arviointimittareilla toteutettava laadunarviointi tapahtuu kyllä/ei-tyyppisen (binäärisen) muuttujan avulla, esimerkiksi onko vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja arvioitu hallituksen esityksessä. Laadullisilla arviointimittareilla tai analyysimenetelmillä päästään syvällisempään laadunarviointiin, mutta arviointi on subjektiivisempää. Lisäksi laadullinen arviointi vie enemmän aikaa ja resursseja, jolloin pienempi havaintomäärä laskee tulosten yleistettävyyttä.<sup>44</sup>

Tässä tutkimuksessa tietopohjan hyödyntämistä arvioidaan *määrällisillä arviointimittareilla*<sup>45</sup>. Muuttujat ovat luonteeltaan binäärisiä, eli ne kertovat, onko tietty tietopohjaan liittyvä aihealue huomioitu hallituksen esityksessä. Esimerkiksi onko hallituksen esityksessä arvioitu valitun toteuttamistavan lisäksi myös vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja (kyllä tai ei). Esimerkiksi Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen huomioiminen -muuttujan osalta käytiin kyllä/ei -tyyppisesti hallituksen esitykset ensin läpi sanalla "vaihtoeht". Tämän jälkeen hallituksen esityksen tekstit luettiin ja analysoitiin tarkemmin. Tutkimukseen valikoitiin vain todelliset vaihtoehtojen arvioinnit, otsikkotason maininnat jätettiin pois. Vastaavasti vaikutusten suuruutta kuvaavan lukuarvon kyllä/ei -tyyppisen luokittelun tekemiseksi hallituksen esitysten tekstit luettiin läpi ja tarkasteltiin, onko niissä esitetty vaikutusten suuruutta ja hyötyjen ja haittojen suuruutta kuvaavia lukuarvoja. Vaikutusten suuruutta kuvaavista lukuarvoista on jätetty pois lukuarvot, joilla on kuvattu taustaa tai nykytilaa.

Tutkimuksessa ei siis tarkastella laadullisesti tai syvällisesti, kuinka hyvin tai huolellisesti edellä mainitut aihealueet hallituksen esityksissä huomioitiin. Sen sijaan tarkoituksena on käydä läpi suuri määrä aineistoa (yhteensä 311 hallituksen esitystä) ja tutkia tietopohjan hyödyntämistä mahdollisimman yleistettävällä tasolla koronaan liittyvien ja muiden hallituksen esitysten keskiarvoja ja suhteellisia osuuksia vertaillen.

Kuten myös Vartiainen ja Härkönen tuovat esille, määrälliset arviointimittarit eivät kerro lainvalmistelun laadusta kovin paljoa yksittäisen hallituksen esityksen kohdalla.<sup>46</sup> Esimerkiksi tieto siitä, että jälkikäteinen seuranta/arviointi on huomioitu yksittäisessä esityksessä, ei vielä paljasta sitä, kuinka hyvin jälkiarviointi on aidosti otettu huomioon tai tullaan toteuttamaan kyseisen lakihankkeen kohdalla. Mikäli koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä jälkiseuranta/-arviointi kuitenkin huomioitaisiin yleisellä tasolla pienemmässä osuudessa esityksiä, kertoisi tulos systemaattisista eroista koronaan liittyvien ja muiden esitysten välillä. Tässä tapauksessa erot ryhmien välillä olisivat nimenomaan systemaattisia, eikä selitettävissä sattuman aiheuttamilla eroilla. Toki on mahdollista, että koronaan liittyvissä esityksissä esimerkiksi jälkiarviointi otetaan huomioon suhteessa yhtä monessa hallituksen esityksessä muihin esityksiin verrattuna, mutta huomioon ottaminen on systemaattisesti pintapuolisempaa. Tällaisia systemaattisia eroja määrälliset arviointimittarit eivät paljasta, jonka vuoksi myös laadullisilla arviointimittareilla ja laadullisilla menetelmillä tehtävä tutkimus on tulevaisuudessa tärkeää.

Toisena esimerkkinä voidaan mainita kansainvälisen vertailutiedon esittäminen. Binäärinen muuttuja paljastaa yksittäisestä esityksestä ainoastaan sen, onko kansainvälistä vertailutietoa hyödynnetty. Mittari ei kuitenkaan paljasta sitä, kuinka laajasti vertailutietoa on esitetty tai onko vertailutiedolla

---

kittelijoita oli kaksi, molemmat ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita, luokittelijat toimivat itsenäisesti ja tulkintojen poiketessa toisistaan luokittelusta käytiin keskustelu yhteisymmärrykseen pääsemiseksi, ks. tarkemmin Jukka – Keinänen – Keskinen 2022, s. 9–11.

<sup>44</sup> Vartiainen – Härkönen 2022, s. 4–5. Ks. myös Uusikylä ym. 2023, s. 16–23.

<sup>45</sup> Lainvalmistelua on tutkittu määrällisiä arviointimittareita hyödyntäen mm. seuraavissa tutkimuksissa ja selvityksissä: Cecot ym. 2008; Fritsch ym. 2013; Hahn ym. 2000; Hahn – Dudley 2004; Keinänen ym. 2019; Renda 2006; Sinkkilä – Vartiainen 2021; Staronova 2010; Torriti 2007 sekä Vartiainen – Härkönen 2022.

<sup>46</sup> Vartiainen – Härkönen 2022, s. 5.

ollut merkitystä päätöksenteossa. Mikäli analyysien perusteella kuitenkin havaittaisiin, että lakihankkeen liittyminen koronapandemiaan laskee kansainvälisen vertailutiedon hyödyntämisen todennäköisyyttä, kertoisivat tulokset yleisellä tasolla kiireen ja epävarmuuden yhteydestä tiedon hyödyntämiseen. Onkin otettava huomioon, että määrällisillä arviointimittareilla on selkeät vahvuutensa. Määrällisten arviointimittareiden avulla on esimerkiksi pystytty havaitsemaan, että vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen huomioiminen hallituksen esityksissä on lisääntynyt kaksinkertaiseksi verrattuna 2000-luvun ensimmäistä ja toista vuosikymmentä keskenään.<sup>47</sup> Tämän kaltaisia yleistettävissä olevia laatueroja ei pystytä laadullisilla menetelmillä havaitsemaan.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole myöskään keskittyä mihinkään tiettyyn tietopohjaan liittyvään osa-alueeseen. Myös tässä suhteessa tietopohjan hyödyntämistä analysoidaan kokonaisvaltaisemmalla tasolla. Näin ollen edellä mainituista seitsemästä tietopohjan osa-alueesta muodostettiin hallituksen esityksille kokonaisarvosana *indeksin* muodossa.<sup>48</sup> Indeksiksi on laskettu siten, että hallituksen esitys saa pisteen, mikäli tietty osa-alue on esityksessä huomioitu. Maksimipistemäärä esitykselle on siis seitsemän ja minimi nolla pistettä. Kaikkia osa-alueita painotetaan indeksin laskemisessa saman verran. Tutkimuksen edetessä harkittiin myös vaihtoehtoa, jossa eri osa-alueita olisi myös painotettu eri tavalla. Eri painotuksille ei kuitenkaan löytynyt niin käytännöllisiä kuin teoreettisiakaan perusteita.

Tutkimuksen tarkoituksena on siis tutkia, onko lainvalmistelun laatu heikentynyt koronapandemian mukanaan tuoman kiireen ja epävarmuuden myötä. Laatu mitataan vertaamalla koronapandemiaan liittyviä hallituksen esitysten indeksilukuja muiden esitysten vastaaviin. Ajatuksena on, että pandemiaan liittymättömät esitykset toimivat koronaesityksille parhaana mahdollisena vertailuryhmänä. On otettava huomioon, että kiire ja epävarmuus ovat mahdollisesti heijastuneet myös vuoden 2020 pandemiaan liittymättömiin esityksiin. Vertailu aikaisempiin vuosiin nähden olisi kuitenkin johtanut harhaisempiin tuloksiin, sillä siinä tapauksessa eri ajanjaksojen ja olosuhteiden välisiä sekä hallituskausittaisia eroja olisi hankala kontrolloida.<sup>49</sup>

Analyysi toteutetaan ensinnäkin vertaamalla vuoden 2020 koronaperusteisia hallituksen esityksiä muihin samana vuonna annettuihin esityksiin. Tämän lisäksi tutkimuksessa arvioidaan, onko koronaan liittyvissä esityksissä tapahtunut laadun kehittymistä pandemian edetessä. On esimerkiksi mahdollista, että lainvalmistelussa on opittu käsittelemään tehokkaammin pandemian aiheuttamaa kiirettä ja yllätyksellisyyttä, sillä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että säädösehdotusten perusteluissa hyödynnetään ajantasaista tietoa epidemian leviämisestä.<sup>50</sup> Laadun kehittymisen selvittämiseksi koronaan liittyviä hallituksen esityksiä on kerätty vuoden 2020 lisäksi myös vuodelta 2021.

Hallituksen esitysten välisessä vertailussa on otettava huomioon, että niin sanottu suora vertailu esitysten välillä voi johtaa harhaisiin tuloksiin. Harhaisuus johtuu siitä, että koronaan liittyvät esitykset voivat olla systemaattisesti erilaisia paitsi keskenään eri vuosien välillä, myös vuonna 2020 annettuihin pandemiaan liittymättömiin esityksiin verrattuna. Tulokset ovat harhaisia, mikäli erilaisuus on yhteydessä tietopohjan hyödyntämistä kuvaavan indeksin kanssa, eikä erilaisuutta ole otettu analy-

<sup>47</sup> Sinkkilä - Vartiainen 2021; Vartiainen - Härkönen 2022, s. 8–9.

<sup>48</sup> Lainvalmistelun laatua on tutkittu aikaisemmin indeksien avulla esimerkiksi Hahnin ja Dudleyn, 2004 sekä Cecotin ym. 2008 vaikutusarviointiasiakirjoja analysoineissa tutkimuksissa. Hahnin ja Dudleyn 2004 tutkimuksen aineisto koostui 74 ympäristösääntelyyn liittyvästä, taloudellisesti merkittävästä, sääntelyhankkeesta. Tarkoituksena ei ollut keskittyä yksityiskohtaisesti muutamiin sääntelyhankkeisiin, vaan analysoida suurempi määrä hankkeita vaikutusarviointien tyypillisiä vahvuuksia ja heikkouksia tunnistuen. Indeksien osa-alueet koostuivat määrällisiksi arviointimittareiksi luokiteltavista kyllä/ei-tyyppisistä kysymyksistä, kuten tunnistettiin vaikutusarviointiraportteissa sääntelyn kustannuksia tai esitettiin edes osa hyötyvaikutuksista rahallisessa muodossa. Indeksiksi muodostettiin siten, että arvo oli sitä korkeampi, mitä enemmän indeksin osa-alueita vaikutusarviointiraportti sisälsi. Cecotin ym. 2008 tutkimus noudatti pitkälti samoja periaatteita Hahnin ja Dudleyn 2004 tutkimuksen kanssa. Siinä missä Hahn ja Dudley 2004 analysoivat yhdysvaltalaisista lainvalmistelusta, liittyi Cecotin ym. 2008 tutkimus Euroopan unionin vaikutusarviointeihin.

<sup>49</sup> Ks. myös Vartiainen - Härkönen 2022, s. 7.

<sup>50</sup> PeVL 30/2020 vp, s. 6.

seissä huomioon. Tästä johtuen analyysit toteutetaan regressioanalyysin avulla kontrollimuuttujia hyödyntäen.

Analyysi on toteutettu lineaarisilla OLS-regressioanalyysillä. Estimoinnit pohjautuvat seuraavanlaiseen malliin:

$$I_i = \alpha + \beta_1 \text{KORONA}_{1i} + \beta_2 C_{2i} + \varepsilon_i,$$

jossa "I" on hallituksen esityksen "i" indeksi. "KORONA" on dummy-muuttuja, jonka kerroin " $\beta_1$ " on tutkimuksen varsinaisena kiinnostuksen kohteena. KORONA kuvaa sitä, miten hallituksen esitys on luokiteltu koronapandemiaan liittymisen suhteen. Esimerkiksi analyysissä, jossa verrataan vuonna 2020 annettuja koronaesityksiä muihin samana vuonna annettuihin esityksiin nähden, KORONA saa arvon 1, mikäli hallituksen esitys liittyy koronapandemiaan ja muutoin KORONA saa arvon nolla. "C<sub>2</sub>" kuvaa mallin kontrollimuuttujia.

Kaikki kontrollimuuttujat ovat dummy-muuttujia ja pitävät sisällään tiedot esityksen valmistelleesta ministeriöstä, esityksen valmistelutavasta sekä siitä, onko kyseessä väliaikaisen lain jatkamista koskeva tai EU- tai kansainväliseen sopimukseen liittyvä esitys.<sup>51</sup> Kontrollit on valittu aikaisemmassa kirjallisuudessa esitettyjen havaintojen perusteella. Hallituksen esityksissä onkin havaittu sisällöllisiä eroavaisuuksia valmistelutavasta (työryhmä- tai virkavalmistelu), valtiosopimus- tai EU-taustaisuudesta sekä valmistelevalta ministeriöstä riippuen.<sup>52</sup> Koronaperusteisille esityksille on taas havaittu olevan ominaista väliaikaisiksi säädettyjen lakien voimassaolon jatkaminen.<sup>53</sup>

Edellä mainittujen kontrollien lisäksi kontrollina käytetään tietoa esityksen perustuslakivaliokunnan käsittelystä. Perustuslakivaliokuntakontrollin pääasiallisena tarkoituksena on toimia proxy-muuttujana säädösehdotuksen yhteiskunnalliselle merkittävyydelle. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 §). Käytännössä yhteiskunnallisesti merkittävien lakihankkeiden voidaan olettaa korreloivan perustuslainmukaisten kysymysten kanssa ja hankkeiden tulee käydä perustuslakivaliokunnassa myös kiireellisissä ja yllätyksellisissä tilanteissa. On toki mahdollista, että muuttujan avulla voidaan vangita myös muita tekijöitä, jotka ovat ominaisia nimenomaan perustuslakivaliokunnassa käsiteltäville säädösesityksille.

Estimoitavien mallien kohdalla täytyy kuitenkin ottaa huomioon se, että kaikkia relevantteja kontrollimuuttujia ei ole välttämättä sisällytetty malleihin. Tässä tapauksessa KORONA-kertoimet voivat olla edelleenkin harhaisia kausaali vaikutuksen osalta. Toisin sanoen malleissa esiintyy puuttuvan muuttujan harhaa (omitted variable bias), mikäli malleista puuttuu muuttujia, jotka korreloivat KORONA-muuttujien sekä indeksimuuttujan kanssa. Näin ollen tutkimuksen tuloksia ei tule tulkita koronapandemian aiheuttaman kiireen ja epävarmuuden täsmällisenä vaikutuksena tietopohjan hyödyntämiseen. Sen sijaan tuloksia voidaan tulkita asioiden välisinä yhteyksinä siten, että KORONA-estimaatit ovat huomattavasti luotettavampi verrattuna pelkkään suoraan vertailuun koronaan liittyvien ja muiden esitysten välillä.<sup>54</sup>

## 5 TULOKSET

### 5.1 KUVAILUTIETOA

Taulukossa 1 on esitetty kuvailutietoa aineistosta kaikkien analyysissä käytettyjen muuttujien osalta. Havainnot on jaoteltu sen mukaan, onko hallituksen esitys liittynyt koronapandemiaan. Lisäksi

<sup>51</sup> Ks. myös Vartiainen – Härkönen 2022.

<sup>52</sup> Tarkemmin esim. Pakarinen ym. 2010; Rantala ym. 2015; Keinänen ym. 2019.

<sup>53</sup> Jukka ym. 2021, s. 16.

<sup>54</sup> Vartiainen – Härkönen 2022, s. 10; ks. puuttuvan muuttujan harhasta esim. Vartiainen 2021, s. 62–66.

pandemiaan liittyvät esitykset on jaettu vuosien 2020 ja 2021 valtiopäiville. ”Erotus”-sarakkeet kertovat, kuinka paljon koronaan liittyvät esitykset ovat eronneet vuoden 2020 muista esityksistä. Erotukset siis kuvastavat koronaesitysten eroja niin sanottuun normaalioloihin tarkoitettuun lainvalmisteluun (tässä: normaali lainvalmistelu).

Taulukko 1. Kuvailutietoa aineistosta kaikkien analyyseissä käytettyjen muuttujien osalta.

		Vuoden 2020 muut esitykset (n=163)	Vuoden 2020 koronaesitykset (n=89)	Erotus (%-yksikköä)	Vuoden 2021 koronaesitykset (n=59)	Erotus (%-yksikköä)
Indeksimuuttajat	Vaihtoehtoiset sääntelyratkaisut	65,0 %	56,2 %	8,8	50,8 %	14,2*
	Jälkikäteinen seuranta/arviointi	38,7 %	22,5 %	16,2***	42,4 %	-3,7
	Onko esitetty vaikutuksen suuruutta kuvaava lukuarvo	63,8 %	61,8 %	2,0	79,7 %	-15,9**
	Onko tunnistettu haittoja	55,2 %	64,0 %	-8,8	88,1 %	-32,9***
	Lausuntokierros	93,9 %	27,0 %	66,9***	55,9 %	37,9***
	KV-vertailu	48,5 %	29,2 %	19,3***	33,9 %	14,6*
	Tutkimuksiin viittaminen	33,7 %	58,4 %	-24,7***	49,2 %	-15,4**
	Indeksi	4,0	3,2	0,8***	4,0	0,0
Kontrollimuuttajat	LVM	10,4 %	9,0 %	1,4	5,1 %	5,3
	MMM	9,2 %	3,4 %	5,8	5,1 %	4,1
	OM	11,0 %	12,4 %	-1,4	10,2 %	0,9
	OKM	4,9 %	6,7 %	-1,8	6,8 %	-1,9
	PLM	0 %	0 %	0	1,7 %	-1,7*
	SM	4,3 %	1,1 %	3,2	0 %	4,3
	STM	16,6 %	24,7 %	-8,1	32,2 %	-15,6**
	TEM	17,2 %	23,6 %	-6,4	25,4 %	-8,2
	UM	1,8 %	0 %	1,8	0 %	1,8
	VNK	1,2 %	0 %	1,2	1,7 %	-0,5
	VM	18,4 %	19,1 %	-0,7	11,9 %	6,5
	YM	4,9 %	0 %	4,9*	0 %	4,9*
	Väliaikaisen lain jatkaminen	1,8 %	20,2 %	-18,4***	37,3 %	-35,4***
	EU tai KV	41,7 %	4,5 %	37,2***	15,3 %	26,5***
	PeV	22,1 %	13,5 %	8,6*	25,4 %	-3,3
	Virkatyö	60,7 %	76,4 %	-15,7**	69,5 %	-8,8
	Yhteistyö	19,6 %	18,0 %	1,7	22,0 %	-2,4
	Työryhmä	19,6 %	5,6 %	14,0***	8,5 %	11,2**

\* Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.

\*\* Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.

\*\*\* Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

Tulosten perusteella koronaan liittyvät esitykset ovat eronneet normaalista lainvalmistelusta useamman indeksimuuttujan osalta. Vuoden 2020 osalta seitsemästä indeksin osa-alueesta viidessä osaluuetta on huomioitu vähemmän koronaan liittyvissä esityksissä. Tilastollisesti merkitseviä ovat osaluueet jälkikäteisen seurannan/arvioinnin huomioimisen, kansainvälisen vertailun ja lausuntokierroksen osalta. Erityisesti lausuntokierroksen osalta ero on erittäin suuri, jopa 66,9 prosenttiyksikköä. Vaikka varsinainen lausuntokierros ei ole ainoa kanava hankkia sidosryhmätietoa, kertoo näinkin merkittävä ero osaltaan selkeistä vaillinaisuuksista sidosryhmäkuulemisissa koronaan liittyvissä lakihankkeissa. Toisaalta koronaesityksissä on viitattu useammin tutkimuksiin verrattuna muihin esityksiin. Ero on vuoden 2020 osalta 24,7 prosenttiyksikköä ja tilastollisesti merkitsevä. Myös vuoden 2021 osalta tutkimuksiin viittaaminen on ollut yleisempää koronaesityksissä verrattuna vuoden 2020 koronaan liittymättömiin esityksiin.

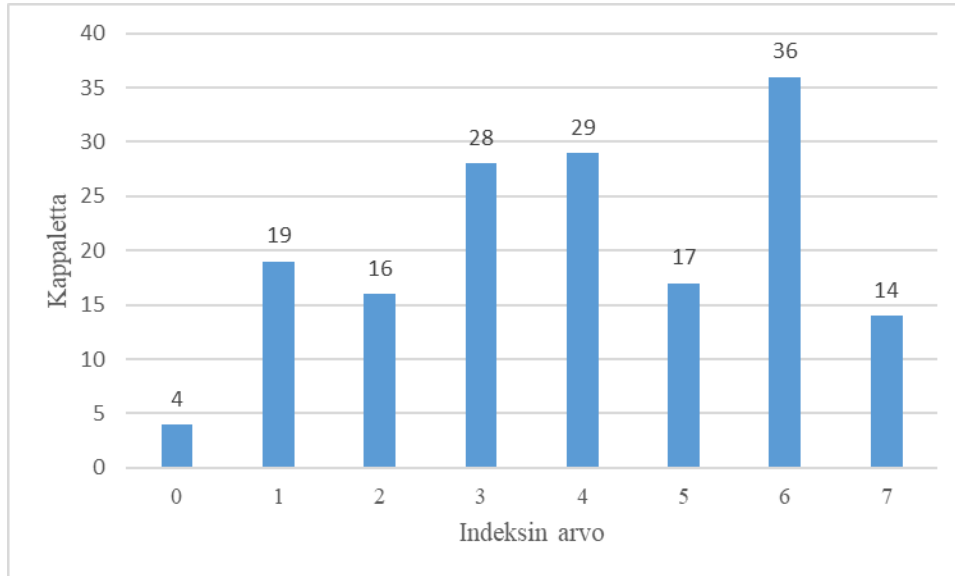
Huomionarvioista on myös se, että vuonna 2021 lainvalmistelun tietopohja näyttää kokonaisuutena parantuneen koronaan liittyvissä esityksissä. Indeksien osa-alueista jälkikäteisen seurannan/arvioinnin, vaikutuksen suuruutta kuvaavan lukuarvon esittämisen, haittojen tunnistamisen, lausuntokierroksen ja kansainvälisen vertailun kohdalla suhteelliset osuudet ovat nousseet. Tietopohjan hyödyntämisen kokonaisvaltainen kehitys näkyy myös itse indeksissä. Vuoden 2020 normaalissa lainvalmistelussa indeksi on ollut keskimäärin neljä pistettä (asteikolla 0–7), kun se on ollut saman vuoden koronaesityksissä 3,2 pistettä. Toisin sanoen indeksin arvo vähenee 18 prosenttia koronaperusteisissa esityksissä verrattuna normaaleihin hallituksen esityksiin. Ero on tilastollisesti merkitsevä yhden prosentin tasolla. Käytännössä ero tarkoittaa sitä, että vuoden 2020 koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä on keskimäärin huomioitu vajaa yksi indeksin osa-alue vähemmän koronaan liittymättömiin esityksiin verrattuna. Kuitenkin vuoden 2021 koronaesityksissä indeksi on noussut normaalin lainvalmistelun tasolle neljään pisteeseen.

Indeksien jakaantuminen koronaan liittymättömissä hallituksen esityksissä on esitetty yksityiskohtaisemmin histogrammina kuviossa 1. Kuvion 1 perusteella voidaan havaita, että normaaleja olosuhteita kuvaavassa lainvalmistelussa indeksi on jakaantunut laajalle ja koko kahdeksanportaisen asteikon alueelle. Hallituksen 163 esityksen joukossa on neljä esitystä (noin 2 prosenttia), joissa ei ole huomioitu ainoatakaan indeksin osa-alueita. Kaikki osa-alueet huomioivia esityksiä on 14 kappaletta (noin 9 prosenttia). Nämä 14 hallituksen esitystä ovat siis tässä tutkimuksessa käytettyjen määrällisten arviointimittareiden näkökulmasta ”parhaimpia esimerkkejä” lainvalmistelun laadusta, koska niissä on huomioitu kaikki tietopohjan hyödyntämisen osa-alueet. Koronaan liittyvien hallituksen esitysten kohdalla tällaisia esityksiä oli vuodelta 2020 kolme ja vuodelta 2021 viisi kappaletta. Esimerkkeinä kaikki seitsemän osa-alueita sisältävistä esityksistä mainittakoon hallituksen esitys työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp) sekä esitys tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp).

Yksittäisen indeksin osa-alueen osalta esimerkiksi kansainvälistä vertailua koskien voidaan nostaa esille ”hyvänä” hallituksen esityksenä esitys eduskunnalle lainsäädännöksi työttömyyskassojen taloudellisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta (HE 138/2020 vp). Esityksessä kansainvälisessä vertailussa viitataan siihen, että EU-jäsenvaltioiden työttömyysajan korvauksiin liittyvät järjestelmät ovat hyvin erilaisia, ja että Suomen kaltaista järjestelmää vastaavat lähinnä Tanskan ja Ruotsin järjestelmät. Vertailukelpoisista maista analysoitavaksi oli valittu Ruotsi. Ruotsin mallia oli verrattu kattavasti ehdotettuun lakimuutokseen. Vertailun perusteella Ruotsissa päätettyä lisäkorvauksen jakoperusteen tulevaa aikaa koskeva haaste huomioitiin ja hallituksen esityksessä päädyttiin ehdottamaan hakemus- ja päätösmääriä pidemmältä ajalta. Huolimatta siitä, että Tanskan mallia ei kuvattu hallituksen esityksessä, on vertailussa perusteltu verrokkimaa ja vertailun merkitys hallituksen esitykseen.

Kuten edellä on tuotu esille, tässä tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen, kuinka laadukkaasti eri indeksin osa-alueet on esityksissä huomioitu. Tämän kaltaisten parhaimpien esimerkkien esiin nostaminen vaatisi laadullisempaa tutkimusotetta, joka on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Yleisimmin indeksin osa-alueista esityksissä huomioidaan kuusi. Näitä hallituksen esityksiä oli 36 kappaletta (22 prosenttia). Keskiarvo 4,0 kuvaa sitä, että tyyppillisessä hallituksen esityksessä huomioidaan neljä tietopohjaan liittyvää osa-alueita seitsemästä. Keskihajonta on kaksi indeksipistettä. Tämän perusteella voidaan päätellä, että hallituksen esityksissä on tyyppillisesti melko suurta vaihtelua indeksin osa-alueiden huomioimisten suhteen. Kaiken kaikkiaan merkittävä havainto on se, että suuressa osassa normaaliolosuhteisiin tarkoitetuista hallituksen esityksistä ei ole minkäänlaista mainintaa useammasta tietopohjan kannalta keskeisestä osa-alueesta.



Kuvio 1. Indeksien jakaantuminen vuoden 2020 koronaan liittymättömissä ("normaaleissa") hallituksen esityksissä.

Taulukossa 1 esitettyjen kontrollimuuttujien osalta on havaittavissa, että koronaan liittyvissä esityksissä on ollut suhteessa enemmän väliaikaisen lain jatkamiseen liittyviä hallituksen esityksiä. Usein koronalainsäädäntö onkin säädetty määräajaksi, jonka jälkeen voimassaoloa on jatkettu myöhemmin uudella hallituksen esityksellä. Sen sijaan Euroopan unioniin tai kansainvälisiin sopimuksiin pohjautuvia esityksiä on odotetusti huomattavasti enemmän koronaan liittymättömien hallituksen esitysten joukossa. Myös valmistelutavan suhteen on eroja. Koronaan liittyvissä esityksissä lainvalmistelu on toteutettu useammin virkatyönä, kun taas työryhmävalmistelu on ollut suhteessa yleisempää muiden esitysten kohdalla. Tulos selittyy pitkälti pandemiasta seuranneesta kiireestä, jolloin työryhmävalmistelulle ei ole jäänyt välttämättä aikaa. Sen sijaan ministeriöiden ja perustuslakivaliokunnan osalta koronaan liittyvissä ja muissa esityksissä ei ole suuria eroja. Vuoden 2020 kohdalla koronaesityksiä päättyi kuitenkin perustuslakivaliokuntaan hieman harvemmin (ero merkitsevää kymmenen prosentin tasolla). Ministeriöiden kohdalla sosiaali- ja terveysministeriön rooli on odotetusti hieman korostunut koronaan liittyvissä esityksissä.

## 5.2 REGRESSIOANALYYSIEN TULOKSET

Edellä esitetyissä, "suoran vertailun", analyyseissä ei otettu huomioon muita tietopohjan hyödyntämiseen mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä. Seuraavaksi esitettävissä regressioanalyysin tuloksissa muita tekijöitä voidaan ottaa huomioon kontrollimuuttujia lisäämällä.

Taulukoihin 2 ja 3 on tiivistetty regressioanalyysien keskeisimmät tulokset. Selitettävänä muuttujana on käytetty indeksiä. Kontrollimuuttujien kertoimet on jätetty taulukon ulkopuolelle tilan säästämiseksi. Regressiotestaukset toteutettiin lineaarisilla OLS-estimoinneilla. Koronavalmistelua testattiin erilaisilla malleilla, jotka on havainnollistettu taulukkojen 2 ja 3 riveillä. KORONA-sarakkeet kertovat kunkin mallin koronaesityksiin liittyvän kertoimen. Kahdessa viimeisessä sarakkeessa on esitetty havaintojen lukumäärät ja mallien selitysasteet.<sup>55</sup>

Taulukon 2 toisella rivillä on esitetty tulokset estimoinnista, johon sisällytettiin havaintoja ainoastaan vuodelta 2020. Tulosten mukaan koronaan liittyvä hallituksen esitys on yhteydessä noin 0,7:n pisteen vähennykseen indeksissä. Toisin sanoen, kiireellisessä ja epävarmassa tilanteessa tietopohjaa ei ole pystytty hyödyntämään lainvalmistelussa aivan niin hyvin kuin niin sanotuissa normaaleissa esityksissä. Koska yksi piste kuvaa yhden osa-alueen huomioimista, tarkoittaa 0,7 pisteen erotus käytännössä alle yhden indeksin osa-alueen suuruista eroa.

Kolmannella rivillä regressiomalliin on otettu mukaan havainnot myös vuoden 2021 koronaesityksistä. Toisella rivillä esitetyn estimoinnin tapaan myös tässä tapauksessa kertoimien vertailupohjana toimivat vuoden 2020 koronaan liittymättömät esitykset. Vuoden 2021 KORONA-kerroin on hyvin lähellä nollaa. Tämä tarkoittaa sitä, että tietopohjaindeksin perusteella mitattu lainvalmistelun laatu on palautunut ensimmäisen koronavuoden jälkeen takaisin normaalimmalle tasolle. Neljännen rivin estimointi eroaa edellisestä siinä mielessä, että siihen on otettu mukaan ainoastaan koronaesitykset. Myös tämä analyysi antaa tukea koronavalmistelun laadun hienoisesta kehittymisestä vuodelle 2021. Kerroin indikoi laadun kehittymistä 0,5 pisteellä vertailupohjana oleviin, vuoden 2020, koronaesityksiin verrattuna. Kerroin on kuitenkin tilastollisesti merkitsevä ainoastaan kymmenen prosentin tasolla.

Taulukko 2. Regressioanalyysin tulokset vuosikohtaisella aineistolla.

Estimoitu malli	$\beta_1$ KORONA <sub>2020</sub>	$\beta_1$ KORONA <sub>2021</sub>	N	R <sup>2</sup>
Vain vuoden 2020 esitykset	-0,7***	-	252	0,21
Vuosien 2020 ja 2021 esitykset	-0,7***	-0,1	311	0,22
Vuosien 2020 ja 2021 esitykset (vain korona)	-	0,5*	148	0,42

\* Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.

\*\* Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.

\*\*\* Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

Taulukossa 3 esitetyissä estimoinneissa analyysiä on tarkennettu siten, että koronaan liittyvät esitykset on jaettu puolivuositain. Kerroin " $\beta_1$ KORONA<sub>keväät,2020</sub>" kuvaa koronaesityksiä, jotka on annettu ennen heinäkuuta 2020 ja vastaavasti " $\beta_1$ KORONA<sub>syksy,2020</sub>" kuvaa esityksiä heinäkuulta 2020 alkaen valtiopäivien 2020 loppuun saakka. Vuoden 2021 KORONA-kertoimet noudattavat samaa logiikkaa. Vuoden 2020 osalta koronaesityksiä annettiin keväällä 48 ja syksyllä 41 kappaletta. Vuodelta 2021 havaintoja on keväältä 40 ja syksyltä 19. Puolivuositain estimoidut mallit eroavat toisistaan siten, että toisella rivillä ovat mukana koronaesitysten lisäksi myös vuoden 2020 koronaan liittymättömät hallituksen esitykset. Nämä esitykset toimivat taulukossa 3 myös KORONA-kertoimien vertailupoh-

<sup>55</sup> Estimoitujen mallien selitysasteet ovat jonkin verran suurempia estimoinneissa, joihin on sisällytetty ainoastaan koronaan liittyviä esityksiä verrattuna malleihin, joissa ovat mukana myös koronaan liittymättömät esitykset. Tämä voi johtua siitä, että koronaan liittyvät esitykset ovat jonkin verran homogeenisempiä selitettävän muuttujan suhteen. Koronaan liittyvissä esityksissä indeksin keskihajonta on vuoden 2020 osalta 1,7 ja vuoden 2021 osalta 1,6. Sen sijaan koronaan liittymättömissä esityksissä keskihajonta on 1,9. Toisaalta malleissa ei esiintynyt formaalien testien mukaan heteroskedastisuutta, jonka vuoksi keskivirheitä ei ole korjattu heteroskedastisuudelle robusteiksi.

jana. Alimmalla rivillä estimoinnissa on huomioitu ainoastaan koronaan liittyvät esitykset. Tässä tapauksessa vertailupohjana on kevään 2020 koronaesitykset.

Taulukko 3. Regressioanalyysin tulokset puolivuositaisella aineistolla.

Estimoitu malli	$\beta_1$ KORONA <sub>keväät,2020</sub>	$\beta_1$ KORONA <sub>syksy,2020</sub>	$\beta_1$ KORONA <sub>keväät,2021</sub>	$\beta_1$ KORONA <sub>syksy,2021</sub>	N	R <sup>2</sup>
Vuosien 2020 ja 2021 esitykset puolivuositain	-0,7**	-0,7**	-0,0	-0,4	311	0,22
Vuosien 2020 ja 2021 esitykset puolivuositain (vain korona)	-	-0,1	0,6*	0,0	148	0,42

Tulosten perusteella koronaesitysten indeksi on edelleenkin 0,7:n pisteen verran alhaisempi vuoden 2020 osalta verrattuna saman vuoden koronaan liittymättömiin esityksiin. Samansuuruinen erotus koskee niin kevättä kuin syksyäkin 2020. Tämän jälkeen lainvalmistelun laatu paranee takaisin normaaleiden esitysten tasolle keväällä 2021. Syksy 2021 antaa jälleen jonkin verran viitteitä hienoisesta laadun heikentymisestä. Kerroin syksyn 2021 koronaesitysten osalta on -0,4, mutta ei kuitenkaan tilastollisesti merkitsevä. Taulukon alimmalla rivillä esitetty, vain koronaesityksiin keskittynyt estimointi, tukee edellä mainittuja tuloksia. Syksyn 2020 kerroin on hyvin lähellä nollaa, eli tietopohjan hyödyntäminen on ollut kevään 2020 tasolla. Tämän jälkeen, keväällä 2021, indeksi on 0,6 pistettä suurempi verrattuna kevääseen 2020. Tulos on tilastollisesti merkitsevä kymmenen prosentin tasolla. Lopulta syksyllä 2021 kerroin on nolla, eli käytännössä laatu on jälleen kevään 2020 tasolla.

### 5.3 LISÄTESTAUKSET JA MUITA KESKEISIÄ HUOMIOITA

Kontrollimuuttujina taulukoissa 2 ja 3 esitetyissä malleissa käytettiin kolmannessa luvussa esille tuodun mukaisesti tietoja perustuslakivaliokuntakäsittelystä, väliaikaisen lain jatkamisesta, valmistelutavasta, esityksen valmistelleesta ministeriöstä sekä esityksen liittymisestä Euroopan unionin sääntelyyn tai kansainväliseen sopimukseen. Kaikki kontrollimuuttujat ovat binäärisiä dummy-muuttujia. Yhteenvetona kontrollimuuttujista voidaan todeta, että selkeimmin indeksin suuruutta selittivät perustuslakivaliokuntaan ja valmistelutapaan liittyvät muuttujat. Näiden osalta tietopohjaa oli hyödynnetty paremmin, mikäli esitys oli käsitelty perustuslakivaliokunnassa tai se oli valmisteltu työryhmässä. Erityisesti perustuslakivaliokuntamuuttuja selitti indeksiä voimakkaasti ja oli tilastollisesti merkitsevä yhden prosentin tasolla kaikissa testauksissa. Tulokset kertovat ensinnäkin siitä, että todennäköisesti yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet valmistellaan useammin puhtaan virkavalmistelun sijaan työryhmissä ja hankkeet päätyvät usein myös perustuslakivaliokuntaan. Yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa myös tietopohjaa hyödynnetään oletettavasti perusteellisemmin. On myös mahdollista, että sekä itse valmistelutapaan että perustuslaillisiin kysymyksiin yhteydessä olevat asiat vaikuttavat tietopohjan hyödyntämiseen. Toiseksi tulos vahvistaa tässä tutkimuksessa käytetyn indeksin toimivuutta tietopohjan hyödyntämisen mittarina, indeksin saadessa suuremman arvon yhteiskunnallisesti merkittävissä hallituksen esityksissä.

Väliaikaisen lain jatkamiseen ja EU- tai KV-taustaisuuteen liittyvät kontrollit eivät selittäneet indeksiä tilastollisesti merkitsevästi. Ministeriökohtaisten dummy-muuttujien perusteella saatiin jonkinasteisia viitteitä ministeriöiden välisistä eroista lainvalmistelun laadussa. Ministeriökohtaisten havaintojen määrät olivat tämän tutkimuksen aineistossa kuitenkin varsin vähäisiä ja näiden muuttujien tehtävänä regressiomalleissa oli ainoastaan toimia kontrollimuuttujana. Luotettavien ministeriökohtaisten lainvalmistelun laatuerojen havaitseminen vaatisi aineistoa useammalta valtiopäivävuodelta. Kaiken kaikkiaan estimointien perusteella havaittiin, että yksittäiset kontrollimuuttujat muuttivat KORONA-muuttujien kertoimia ainoastaan yksittäisillä kymmenyksillä. Kaikkien kontrollien yhteisvaikutus KORONA-kertoimiin oli se, että kertoimet ovat hyvin lähellä taulukossa 1 esitettyjä tuloksia suorasta vertailusta koronaan liittyvien ja muiden esitysten välillä.



Taulukoissa 2 ja 3 esitetyt analyysit on toteutettu siten, että sekä koronaan liittyviä että liittymättömiä hallituksen esityksiä sisältävät mallit estimoituin ilman valmistelutapa-muuttujaa ja ainoastaan koronaesityksiä sisältävät mallit valmistelutapa-muuttujan kanssa. Tämä johtuu siitä, että valmistelutapa kuvastaa hyvin yhteiskunnallista merkittävyyttä koronaan liittymättömien esitysten kohdalla, mutta ei koronaan liittyvissä esityksissä. Koronaesityksissä kiireellisyys on voinut näkyä siten, että merkittäviäkin hankkeita ei ole ehditty valmistella työryhmissä. Näin ollen valmistelutapadummyjen lisääminen malleihin voi aiheuttaa epätasapainoisuutta yhteiskunnallisen merkittävyyden osalta. Valmistelutavan lisääminen tai pois ottaminen ei kuitenkaan muuttanut tulkintoja käytännön tasolla. Oikeastaan vain puolivuositaisessa, kaikki hallituksen esitykset sisältävässä, testauksessa aiemmin tilastollisesti merkitsevät kertoimet siirtyivät kohti alhaisempaa merkitsevyyttä. Lisäksi malleja testattiin kontrolloimalla väliaikaisten lakien jatkamisia jättämällä niihin liittyvät esitykset kokonaan pois malleista. Tulosten tulkinnat eivät juurikaan muuttuneet myöskään näillä testauksilla. Suurin ero syntyi pelkkiä koronaan liittyviä esityksiä koskevassa, vuosikohtaisessa, analyysissä. Tässä tapauksessa 0,5 pisteen ero eri vuosien välillä laski 0,3 pisteeseen, eikä tulos ollut enää tilastollisesti merkitsevä edes kymmenen prosentin tasolla.

Regressiomalleja testattiin myös siten, että selitettävänä muuttujana käytettiin indeksin yksittäisiä osa-alueita. Kuten myös kuvailutietoa esittävän taulukon 1 perusteella on pääteltävissä, suurin yksittäinen tekijä eroissa koronaan liittyvien ja muiden esitysten välillä on lausuntokierroksen toteuttamisessa. Lausuntokierroksen merkitys näkyy erityisesti vuoden 2020 keväällä. Tämänkin jälkeen ero säilyy tilastollisesti merkitseväna normaaleihin esityksiin verrattuna siten, että edelleenkin lausuntokierroksia on toteutettu koronaan liittyvissä esityksissä vähemmän. Toisaalta tutkimuksiin viittaaminen oli koronaesityksissä jopa paremmalla tasolla muihin esityksiin verrattuna vuonna 2020. Regressiotestausten perusteella tutkimuksiin viittaaminen kuitenkin vähenee normaalien esitysten tasolle jo syksyllä 2020 sekä vuoden 2021 molemmilla ajanjaksoilla. Sen sijaan koronaesitysten osalta haittojen tunnistamista on toteutettu selkeästi useammin vuonna 2021, mikä selittää osaltaan indeksin kehittymistä vuonna 2021. Lisäksi lukuarvon esittäminen ja jälkiarvioinnin huomioiminen näyttivät lisääntyneen jonkin verran vuonna 2021 edelliseen vuoteen verrattuna, kun taas vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen esittäminen näytti vähentyneen koronaesityksissä syksyllä 2021. Kansainvälisen vertailun osalta saatiin viitteitä siitä, että vertailuja toteutettiin vähemmän koronaesityksissä normaaleihin esityksiin verrattuna. Erityisesti eroja näytti olevan syksyn 2021 osalta.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Covid-19-pandemia haastoi monella tapaa viranomaisten toimintaa, eikä ministeriöiden lainvalmistelu jäänyt ilman vaikutuksia. Pandemia loi sääntely-ympäristön, jolla oli vaikutusta rationaalisen lainvalmistelun edellytyksiin. Koronan aikaista sääntelyä Suomessa ja muualla kuvasi uhka parlamenttien aseman heikkenemisestä lainsäätäjänä sekä runsas väliaikaisen sääntelyn, pehmeän sääntelyn ja asiantuntijoiden käyttö koronan hallinnassa. Tutkimuksen tarkoituksena oli arvioida koronaperusteisen lainvalmistelun laatua ja tietopohjan toteutumista verrattuna normaaliin lainvalmisteluun ja sitä, miten rationaalisen lainvalmistelun vaatimuksia pystyttiin toteuttamaan pandemian luomassa tiedollisesti epävarmassa tilanteessa.

Tutkimuksessa tietopohjan toteutumista tutkittiin kahdeksanportaisen indeksin avulla. Tarkoituksena oli analysoida tietopohjan toteutumista kokonaisvaltaisesti, ottaen huomioon eri tietopohjaa ilmentäviä aihealueita. Aihealueet olivat: vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen huomioiminen, jälkikäteisen seurannan/arvioinnin huomioiminen, onko esitetty vaikutuksen suuruutta kuvaava lukuarvo, onko tunnistettu kielteisiä vaikutuksia, onko viitattu tutkimustietoon, onko esitetty kansainvälistä vertailutietoa ja onko hallituksen esityksen luonnos käynyt lausuntokierroksella. Vastaavanlaista indeksipe-

rusteista tarkastelua lainvalmistelun laadusta ei ole Suomessa aikaisemmin tehty, ja kansainvälisiäkin tutkimuksia aiheesta on vain vähän.<sup>56</sup>

Empiiriset tulokset voidaan tiivistää seuraavasti. Vuoden 2020 osalta koronapandemiaan liittyvä lainvalmistelu erosi tilastollisesti merkittävästi koronaan liittymättömästä lainvalmistelusta. Tulos on tulkittavissa siten, että pandemian mukanaan tuoma kiire ja epävarmuus ovat yhteydessä vähäisempään tietopohjan hyödyntämiseen. Ero koronaan liittyvien ja muiden esitysten välillä oli 0,7 pistettä (-18 %), mikä tarkoittaa käytännössä erotusta, joka on alle yhden indeksin osa-alueen suuruinen. Sen sijaan vuoden 2021 koronaesityksissä tietopohjan hyödyntäminen palautuu takaisin ”normaalille” lainvalmistelun tasolle. Tämä koskee erityisesti kevättä 2021, sillä syksyn 2021 hallituksen esitysten osalta oli havaittavissa jossain määrin viitteitä laadun hienoisesta heikentymisestä. Syksyn 2021 laadun heikentymisen osalta tulokset eivät kuitenkaan olleet tilastollisesti merkitseviä.

Tutkimusaineiston perusteella ei pystytä kunnolla arvioimaan, mitkä tekijät selittävät koronaesitysten tietopohjan parantumisen normaalille tasolle alkuvuonna 2021. Yhtenä selityksenä voi olla koronapandemiaan liittyvän tiedon lisääntyminen epidemian pitkittyessä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta (PeVL 30/2020 vp) toteaa: ”... poikkeusoloja koskevan sääntelyn valmistelussa ja päätöksenteossa oltiin monelta osin uuden ja ennen kokemattoman tilanteen edessä. Koronavirus ja sen aiheuttama tauti ja sen leviäminen olivat entuudestaan tuntemattomia, ja päätöksiä jouduttiin tekemään epävarman ja puutteellisen sekä heikosti dokumentoidun tiedon pohjalta.” Toisena selityksenä voi olla, että koronaperusteiseen lainvalmisteluun käytettiin enemmän aikaa pandemian pitkittyessä. Kolmantena syynä indeksin parantumiselle voi olla eri toimijoiden, kuten perustuslakivaliokunnan ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, huomion kiinnittäminen koronaperusteiseen lainvalmisteluun. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta nosti mietinnössään (PeVM 8/2020 vp) esille koronapandemian alkuvaiheessa maaliskuussa 2020 tarpeellisen tietopohjan merkityksen päätöksenteossa. Lokakuussa 2020 perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 30/2020 vp) eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta osin koronaperusteisen lainvalmistelun osalta. Tutkimusaineiston perusteella ei kuitenkaan voida arvioida, onko lainvalmistelukäytäntö muuttunut juuri yksittäisen kannanoton tai päätöksen perusteella. Tämänkaltaiseen kysymykseen vastaaminen edellyttäisi esimerkiksi lainvalmistelijoihin kohdistuvan haastattelututkimuksen toteuttamista.

Indeksin yksittäisistä osa-alueista eroja koronaan liittyvien ja muiden hallituksen esitysten välillä selittää selkeimmin lausuntokierroksen toteuttaminen (lainvalmistelun kiireellisyys). Koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä lausuntokierroksia järjestettiin selkeästi vähemmän muihin esityksiin verrattuna eikä ero hävinnyt vuoden 2021 aikana. Ero on kaikista selkein kevään 2020 koronaesitysten kohdalla. Tämä liittyy lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän antamiin ohjeisiin, jossa pandemian ajaksi tarkoitetun lainsäädännön valmistelussa lausuntoajoista voitiin perustellusti poiketa.<sup>57</sup> Poikkeamisen mahdollistaminen johti lausuntokierrosten poisjättämiseen useista hallituksen esityksistä, mikä puolestaan heikensi sidosryhmien mahdollisuutta osallistua lainvalmisteluun. Tällä puolestaan saattoi olla heikentävä vaikutus sekä demokratian toteutumiseen että lainvalmistelun tietopohjaan.

Myönteiseen suuntaan pandemia näkyi yksittäisistä indeksin osatekijöistä haittojen lisääntyneenä tunnistamisena ja kuvaamisena hallituksen esityksissä. Tähän esimerkiksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota kannanotoissaan. Haittojen kuvaaminen on osa lainvalmistelun avoimuutta ja niiden esille tuomista voidaan pitää hyvänä asiana. Ainakin koronapandemian alkuvaiheessa lainvalmisteluun liittyvä poliittinen erimielisyys (hallitus/oppositio) ei ollut merkittävää, mikä osaltaan helpotti haittojen kuvaamista hallituksen esityksissä. Lisäksi toisena lainvalmistelun laadun paranemisen piirteenä voidaan nostaa esille tutkimuksiin viittaamisen lisääntyminen korona-aikaisessa lainvalmistelussa keväällä 2020. Oletettavaa on, että tämä liittyi samanaikaiseen tutkimustiedon saatavuuden kasvuun ja tiedollisen epävarmuuden hallintaan kriisin alkuvaiheessa. Vaikka lainvalmistelun ihanne pohjautuu vahvaan tietopohjaan, on suomalaisessa lainvalmistelussa tutkitun tiedon hyödyntäminen

<sup>56</sup> Poikkeuksena esim. Hahn – Dudley 2004.

<sup>57</sup> Oikeusministeriö 2020.

yleensä jäänyt pinnalliseksi.<sup>58</sup> Kevään 2020 muutos tutkimuksiin viittaamisessa jäi lyhytaikaiseksi, eikä pidempiaikaista lainvalmistelun kulttuurin muutosta syntynyt. Nämä edellä kuvatut ilmiöt ovat esimerkkejä siitä, miten kriisit voivat vaikuttaa lainvalmistelun ja viranomaisten toiminnan kehittymiseen.

Lisäksi huomiota on syytä kiinnittää niin sanottua normaalia lainvalmistelua kuvaavaan indeksiin. Indeksien keskiarvo on neljä pistettä, eli keskimäärin normaalissa lainvalmistelussa huomioidaan neljä seitsemästä tässä tutkimuksessa tunnistetusta tietopohjaan liittyvästä osa-alueesta. Suuressa osassa esityksiä on siis useampia osa-alueita, joita ei ole huomioitu lainkaan. Tulosta ei voida pitää kovinkaan hyvänä, sillä indeksin osa-alueet muodostuvat rationaalisen lainvalmistelun näkökulmasta keskeisistä osa-alueista. Toki on huomioitava, että osa hallituksen esityksistä on teknisluonteisempia, jolloin tiettyjen osa-alueiden huomioiminen ei ole välttämätöntä kaikkien esitysten kohdalla. Joka tapauksessa tulos kertoo myös siitä, että indeksin keskiarvon ollessa varsin matalalla jo normaalien esitysten kohdalla, voidaan 0,7 pisteen heikennystä koronaan liittyvien esitysten kohdalla pitää kohtalaisen merkittävänä paitsi tilastollisesti myös käytännössä.

Tutkimuksessa lainvalmistelun tietopohjaa kuvaava indeksi muodostettiin yleisen tason kyllä/ei -muuttujista. Tulevaisuudessa olisi mahdollista kehittää indeksiä kuvaamaan syvällisemmin lainvalmistelun tietopohjaa. Esimerkiksi vaikutusten arvioinnin osalta voitaisiin myös tarkastella, tuodaanko hallituksen esityksessä esille arviointimenetelmää tai -menetelmiä tai epävarmuutta, mikä arviointiin liittyy. Kansainvälisen vertailun osalta voitaisiin esimerkiksi tarkastella sitä, perustellaanko hallituksen esityksessä, miten vertailumaat on valittu ja miten vertailua on hyödynnetty säädösehdotuksessa. Yleisen tason indeksistä olisi mahdollista muodostaa eräänlainen *indeksien indeksi* kuvaamaan syvemmin lainvalmistelun tietopohjaa. Olisi myös tärkeää, että indeksien luokitteluperusteet kuvattaisiin hyvin, jotta arviointi olisi yhtäältä läpinäkyvää ja toisaalta tietojen kerääminen tuottaisi samanlaisilla kriteereillä luokiteltuja indeksejä riippumatta, milloin aineistoa kerätään ja kenen toimesta (indeksin reliabiliteetti).

Tällä hetkellä Suomessa ei ole tahoja, joka tuottaisi tietoa lainvalmistelun tietopohjan toteutumisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että lainvalmistelussa avoimuus ja tilivelvollisuus toteutuvat Suomessa puutteellisesti. Esimerkiksi tutkimuksessa toteutetun lainvalmistelun arvioinnin kehittämiseksi olisi tärkeää, että varmistettaisiin jonkun tahon tuottavan tarvittava tieto indeksien muodostamiseen. Nyt tutkijoiden toimesta tapahtuva tiedonkeruu ei takaa tiedon systemaattista tuottamista vuosittain. Useamman vuoden aineistoilla olisi mahdollista arvioida lainvalmistelun laadun muuttumista ja tarkastella esimerkiksi ministeriöiden välisiä eroja lainvalmistelun tietopohjassa.

Mitä tuloksista voidaan ottaa oppia tulevia kriisejä ajatellen? Koska koronan alussa, vuoden 2020 osalta koronapandemiaan liittyvä lainvalmistelu erosi tilastollisesti merkitsevästi koronaan liittymättömästä lainvalmistelusta, voisi olla syytä pohtia, miten kriisiaikainen lainvalmistelu pitäisi erottaa normaalista lainvalmistelusta, jotta tietoon perustuvaa lainvalmistelua ei heikennettäisi tarpeettomasti. Kriisiaikana lausuntokierrosten kestoa voitaisiin lyhentää kuitenkin ilman, että kuuleminen jäisi kokonaan toteutumatta. Toisaalta on syytä kiinnittää huomiota myös kriisiaikana tapahtuviin tutkimustiedon määrän muutoksiin ja pitää lainvalmistelu joustavana. Esimerkiksi tarjolla olevan tutkimustiedon kasvaessa tietoa olisi myös pystyttävä nopeasti hyödyntämään lainvalmisteluprosessissa, jotta päätöksentekijöillä olisi käytettävissään mahdollisimman uutta ja relevanttia tietoa.<sup>59</sup>

Suurimpana oppina tutkimuksesta nousee esille havainto ns. normaaliaikaisen lainvalmistelun tietopohjan puutteista. Tulos tukee perustuslakivaliokunnan havaintoa siitä, että eduskunnan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisessa toteutumisessa on ollut ongelmia.<sup>60</sup> Näiden ongelmien selvittäminen ilman standardoitua seurantaa on vaikeaa ja jää helposti yksittäistapausten ja yksittäisten tutkijoiden varaan. Kuinka legitimiä lainvalmistelua ja lainsäädäntöä voidaan pitää, jos valmistelussa ei

---

<sup>58</sup> Nieminen ym. 2019, s. 93.

<sup>59</sup> Ks. samansuuntaisesti PeVL 30/2020 vp, s. 13.

<sup>60</sup> PeVL 30/2020 vp, s. 4.

tuoteta keskeistä tietoa? Onko vaarana, että kansalaisten luottamus lainsäädäntöön ja -säättämiseen heikkenee ennen pitkää?

Kaiken kaikkiaan pandemian aikana tehdyt lainsäädäntöratkaisut tulevat todennäköisesti jättämään pitkäaikaiset jäljet demokraattisiin yhteiskuntiin, ja tutkimuksia pandemian vaikutuksista myös lainvalmisteluun- ja lainsäätämisprosesseihin tarvitaan lisää.

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.

## LÄHTEET

Alemanno, Alberto (2020). The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination? *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), s. 307–316.

Andone, Corina & Coman-Kund, Florin (2022). Persuasive rather than ‘binding’ EU soft law? An argumentative perspective on the European Commission’s soft law instruments in times of crisis. *The Theory and Practice of Legislation* 10(1), s. 22–47.

Blanc, Florentin – Ottimofiore, Giuseppa (2016). Consultation. Teoksessa Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (Eds), *Handbook of Regulatory Impact Assessment* (s. 155–176). Edward Elgar Publishing.

Bohne, Eberhard (2009), *The Politics of the Ex Ante Evaluation of Legislation*. Jonathan Verschuuren (Ed.), *The Impact of Legislation : A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (s. 63–79). BRILL.

Bronwen, Morgan – Yeung, Karen (2007). *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge University Press.

Cecot, Caroline – Hahn, Robert – Renda, Andrea – Schrefler, Lorna (2008). An Evaluation of the Quality of Impact Assessment in the European Union with Lessons for the US and the EU. *Regulation and Governance* 2, s. 405–424.

Cormacain, Ronan (2020). Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation. *The Theory and Practice of Legislation* 8(3), s. 245–265.

Cormacain, Ronan – Bar-Siman-Tov, Ittai (2020). Legislatures in the time of Covid-19. *The Theory and Practice of Legislation* 8 (1–2), s. 3–9.

De Angelis, Gabriele – de Oliveira, Emellin (2021). COVID-19 and the "state of exception": assessing institutional resilience in consolidated democracies – a comparative analysis of Italy and Portugal. *Democratization* 28(8), s. 1602–1621.

Fritsch, Oliver – Radaelli, Claudio M. – Schrefler, Lorna – Renda, Andrea (2013). Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU. *Public Money & Management*, 33(6), s. 445–452.

Griglio, Elena (2020). Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance. *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1–2), s. 49–70.

Grogan, Joelle (2022). COVID-19, The Rule of Law and Democracy. Analysis of Legal Responses to a Global Health Crisis. Hague Journal on the Rule of Law. Haettu sivulta <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00168-8> (13.2.2023)

Hahn, Robert W. – Burnett, Jason K. – Chan, Yee Ho I. – Mader, Elizabeth A. – Moyle, Petrea R. (2000). Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12,866. The Harvard Journal of Law & Public Policy 23(3), s. 859–885.

Hahn, Robert W. – Dudley, Patrick (2004). How Well Does the Government Do Cost-Benefit Analysis? Joint Center. Working Paper 04–01.

HE 87/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta.

HE 183/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lainsäädännöksi työttömyyskassojen taloudellisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta.

HE 245/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Jalonen, Harri – Uusikylä, Petri – Keinänen, Anssi – Kallunki, Valdemar – Huhtinen, Aki-Mauri – Lonka, Harriet – Jukka, Leena – Jokipii, Annukka (2021). Tiedon huoltovarmuutta etsimässä – keskustelupaperi. Haettu sivulta <https://www.irwinproject.fi/fi/julkaisut/jalonen-h-ym-2021-tiedonhuoltovarmuutta-etsimss-keskustelupaperi> (13.2.2023).

Jalonen, Harri – Uusikylä, Petri – Lonka, Harriet – Laitinen, Kari – Jokipii, Annukka – Huhtinen, Aki-Mauri – Rantamäki, Aino – Kallunki, Valdemar – Niskanen, Ville-Pekka – Keinänen, Anssi (2022). Policy Brief Syyskuu 2022. Kansallinen varautuminen edellyttää tilannetietoisuutta, joka rakentuu yhteiskunnallisten toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Vaasan yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Laurea-ammattikorkeakoulu ja Maanpuolustuskorkeakoulu. Haettu sivulta <https://www.irwinproject.fi/irwin-policy-brief-syyskuu-2022> (13.2.2023)

Jasiak, Anna (2013). Reasonable Legislation, A Matter of the Rule of Law and Human Rights. Teoksessa van Roosmalen, Marjolein – Vermeulen, Ben – van Hoof, Fried – Oosting, Marten (Eds), Fundamental Rights and Principles, Liber amicorum Pieter van Dijk (s. 481–496). Intersentia.

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria (2021). Koronaperusteinen lainvalmistelu – Kenelle kellot soivat ja mistä syystä? Edilex 2021/50. Haettu sivulta <https://www.edilex.fi/artikkelit/24768> (13.2.2023).

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria (2022). Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? Edilex 2022/24. Haettu sivulta [www.edilex.fi/artikkelit/27487](http://www.edilex.fi/artikkelit/27487) (13.2.2023)

Karpen, Ulrich (2008). Improving Democratic Development by Better Regulation. Teoksessa Stefanou, Constanti – Xanthaki, Helen (Eds), Drafting Legislation: A modern approach (s. 151–169). Taylor and Francis Group.

Karpen, Ulrich – Xanthaki, Helen (2020). Legislation in European Countries. Teoksessa Karpen, Ulrich – Xanthaki, Helen (Eds), Legislation in Europe: A Country by Country Guide (s. 1–34). Hart Publishing.

Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura (2019). Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: Entä Suomessa? Edilex 2019/15. Haettu sivulta <https://www.edilex.fi/artikkelit/19634> (13.2.2023).

Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia (2013). Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvioitavana. Lakimies 111(1), s. 3–20.

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

Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka (2015). Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? *Lakimies* 113(2), s. 170–195.

KOM2000/0001 lopull. Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta.

Korkea-Aho, Emilia – Scheinin, Martin (2021). Could you, would you, should you?” Regulation Cross-Broader Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland. *European Journal of Risk Regulation* 12(1), 26–44.

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66.

Larouche, Pierre (2009). Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales. Teoksessa Verschuuren, Jonathan (Ed.), *The Impact of Legislation : A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (s. 39–62). BRILL.

Lavazza, Andrea – Farina, Mirko (2020). The role of experts in the covid-19 pandemic and the limits of their epistemic authority in democracy. *Frontiers in Public Health* 8. Haettu sivulta <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00356> (13.2.2023).

Longo, Erik (2021). Time and Law in the Post-COVID-19-era: The Usefulness of Experimental Law. *Law and Method*. Haettu sivulta <https://doi.org/10.5553/REM/.000062> (13.2.2023).

Messerschmidt, Klaus (2020). COVID-19 legislation in the light of the precautionary principle. *The Theory and Practice of Legislation* 8(3), 267–292.

Mousmouti, Maria (2019). *Designing effective legislation*. Edward Elgar Publishing.

Naundorf, Stephan – Radaelli, Claudio (2017). Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods. Teoksessa Karpen, Ulrich – Xanthaki, Helen – Madere, Luzius (Eds), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (s. 187–214). Hart Publishing.

Neuvonen, Päivi Johanna (2020). The COVID-19 Policymaking under the auspices of parliamentary constitutional review: The Case of Finland and its implications. *European Policy Analysis* 6(2), 226–237.

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.

Noll, Roger (2001). Economic perspectives on the politics of regulation. Teoksessa Ogus, Anthony (toim.) *Regulation, Economics and the Law* (s. 35–68). Edward Elgar.

Oikeusministeriö (2020). Lainvalmistelusta poikkeusoloissa annettu suositukset. Haettu sivulta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/lainvalmistelusta-poikkeusoloissa-annettu-suositukset> (13.2.2023).

Paces, Alessio – Weimer, Maria (2020). From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19. *European Journal of Risk Regulation* 11(2), 283–296.

Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura (2010). Vaikutustenarviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja, No. 104.

Pentikäinen, Satu (2019). Kotimaisessa lainvalmistelussa edellytettävä tietopohja – case-esimerkkinä hallintarekisterilaki. *Edilex* 2019/3. Haettu sivulta [www.edilex.fi/artikkelit/19435](http://www.edilex.fi/artikkelit/19435) (13.2.2023).

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

Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 8/2020 vp — M 9/2020 vp, Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Rantala, Kati – Liimatainen, Anu – Rytioja, Anni – Keränen, Mira (2015). Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2013 hallituksen esityksissä. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 8/2015. Helsingin yliopisto.

Renda, Andrea (2006). Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State. Centre for European Policy Studies.

Savola, Pekka (2014), Valtakamppailu lainvalmistelulla: internet-operaattorit tekijänoikeuden täytäntöönpanijoina. Oikeustiede – Jurisprudentia XLVII: s. 203–248.

Sinkkilä, Kaisa – Vartiainen, Niko (2021). Sääntelyvaihtoehtojen arvioiminen hallituksen esityksissä 2000- luvulla. Oikeus 50(2), 240–254.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Kirje kunnille, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymille, Ahvenanmaan maakuntahallinnolle ja aluehallintovirastoille 27.11.2021, 1.12.2021, 16.12.2021 Tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet matkustajille, jotka ovat oleskelleet maissa, joissa on todettu B.1.1.529-koronavirusmuunnoksen leviämistä. VN/31072/2021.

Staronova, Katarina (2010). Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. Journal of Public Policy 30(1), s. 117–136.

Tala, Jyrki (2010). Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Teoksessa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättänen, Ulla (toim.), Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus (s. 63–81). Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26.

Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp – O48/2019 vp, Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet.

Torriti, Jacopo (2007). Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation? Journal of Risk Research 10(2), s. 239–276.

Uhlmann, Felix – Konrath, Christoph (2017). Participation. Teoksessa Karpen, Ulrich – Xanthaki, Helen – Madere, Luzius (Eds), Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners (s. 73–96). Hart Publishing.

Uusikylä, Petri - Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko – Ervasti, Kaijus – Salminen, Vesa – Kettinen, Juha – Lintinen, Urho - Köppä, Lassi - Lindström, Elina (2023). Kohti laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (2023). Päätös 6.2.2023. Koronavirustaudin luokittelu yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi 6.2.2023 OKV/2263/10/2022, OKV/2263/10/2022-OKV-4, OKV/2878/10/2022.

Vartiainen, Niko (2021). Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta? Lainsäädännön jälkikäteinen vaikutusarviointi päätöksenteon tukena. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, No. 254.

Vartiainen, Niko – Härkönen, Hanna-Riitta, (2022) Onko koronapandemia heikentänyt vaikutusarviointien toteuttamista? Kvantitatiivinen analyysi vuoden 2020 hallituksen esityksistä. Edilex 2022/41. Haettu sivulta [www.edilex.fi/artikkelit/28407](http://www.edilex.fi/artikkelit/28407) (13.2.2023)

## INTERNET-LÄHTEET

Oikeusministeriö, säädösvalmistelujulkaisut. Haettu sivulta <http://julkaisut.finlex.fi> (13.2.2023)

Demokraatti 6.4.2021, Näin kritiikin kohteeksi joutunut Pöysti puolustautuu: ”Oikeuskansleri ei voi estää hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.” Haettu sivulta <https://demokraatti.fi/nain-kritiikin-kohteeksi-joutunut-poysti-puolustautuu-oikeuskansleri-ei-voi-estaa-hallituksen-esityksen-antamista-eduskunnalle> (13.2.2023)

YLE Uutinen 7.4.2021, ”Korona-aika on tuonut kupruja lainvalmisteluun” – Professori kiittelee perustuslakivaliokunnan toimivuutta. Haettu sivulta <https://yle.fi/a/3-11872373> (13.2.2023).