



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Poikkeuksellista lainvalmistelua

Miten kevään 2020 poikkeusolot vaikuttivat kuulemiseen ja sidosryhmien näkemyksiin
lainvalmistelussa?

Oikeus poikkeusoloissa ja COVID-19 -pandemian aikana

Tutkielma

Laatija:

Peppi Siltari

27.11.2023

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede
Tekijä(t): Peppi Siltari
Otsikko: Poikkeuksellista lainvalmistelua
Ohjaaja(t): Janne Salminen
Sivumäärä: 63 sivua
Päivämäärä: 27.11.2023

Tutkielmani käsittelee laadukasta lainvalmistelua. Tarkastelen erityisesti kuulemista ja sitä, minkälaisia haasteita koronapandemian aiheuttamat poikkeusolot loivat lainvalmistelun kuulemiselle. Tutkielma koostuu laadukkaasti lainvalmistelun teoriasta ja empiirisestä aineistosta, jossa olen tutkinut kuulemisen toteutumista ja sidosryhmien näkemyksiä lainvalmistelun laadusta.

Empiirinen aineisto koostuu 23:sta poikkeus- ja normaalioloissa valmistellusta hallituksen esitysluonnoksesta annetuista lausunnoista. Lisäksi olen tutkinut kuulemisen järjestämistä edellä mainittujen lakihankkeiden lisäksi 35:stä poikkeusolojen aikana valmistellusta hankkeesta. Tutkielma on luonteeltaan oikeussosiologinen lainsäädäntötutkimus ja empiirisen aineiston tutkimusmetodi on ollut sisällönanalyysi teemoittelemalla ja kvantifioimalla.

Sisällönanalyysi osoitti, että poikkeusoloissa kuulemismuodot ovat monimuotoisempia kuin normaalioloissa, ja että kuulemiselle varattu aika on ollut hyvin lyhyt poikkeusoloissa. Kuulemisen ohjeistusta on rikottu niin poikkeus- kuin normaalioloissa. Sidosryhmien huomioiden mukaan lainvalmistelua vaivaavat pitkälti samat asiat niin poikkeus- kuin normaalioloissakin. Toisaalta normaali- ja poikkeusolojen välillä on eroja siinä, missä määrin tiettyjä argumentteja on lausunnoissa esiintynyt.

Lainvalmistelussa tapahtuva kuuleminen vaikuttaa kaipaavan sitovampaa ohjeistusta. Lisäksi poikkeusolojen aikainen lainvalmistelu ylittää tarvitsisi selkeämpää ohjeistusta.

Avainsanat: Lainvalmistelu, Covid-19, Poikkeusolot, Kuuleminen

Sisällys

Poikkeuksellista lainvalmistelua	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	XII
1 Johdanto.....	1
1.1 Teema	1
1.2 Tutkimuskysymykset.....	3
1.3 Tutkimusmenetelmät	4
1.4 Tutkimusaineisto ja rajaus	5
2 Lainvalmistelu	7
2.1 Lainvalmisteluprosessi.....	7
2.2 Laadukas lainvalmistelu	8
2.2.1 Perustuslainmukaisuus.....	9
2.2.2 Oikeusnormin voimassaolo	10
2.2.3 Poliittinen uudistustahto.....	10
2.2.4 Lainvalmistelun resurssit	11
2.2.5 Tietopohja	11
2.2.6 Julkisuus	13
2.2.7 Lakitekniikka ja lakikieli.....	15
2.2.8 Ohjeiden ja oppaiden noudattaminen.....	16
2.2.9 Lainvalmistelun laadun kehittäminen.....	16
2.3 Lainvalmistelu poikkeusoloissa.....	18
3 Empiirinen aineisto.....	20
3.1 Kuulemisen järjestäminen	20
3.1.1 Poikkeusolot	20
3.1.2 Normaaliolot.....	22
3.2 Lausunnot.....	23
3.2.1 Yleistä lausunnoista	23
3.2.2 Perustuslainmukaisuus.....	28
3.2.3 Poliittinen uudistustahto.....	31
3.2.4 Lainvalmistelun resurssit	35
3.2.5 Lainvalmistelun tietopohja	36
3.2.6 Lainvalmistelun julkisuus	39

3.2.7	Lakitekniikka ja lakikieli.....	40
3.2.8	Yleisimmät yksittäiset argumentit	43
4	Analyysi	46
4.1	Kuulemisen toteutuminen	46
4.2	Lausunnot.....	53
4.2.1	Argumentoinnin erot ja yhtäläisyydet normaali- ja poikkeusoloissa	53
4.2.2	Lainvalmistelun kehittämiskohteet	59
5	Yhteenveto.....	61

Lähteet

Kirjallisuus

- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, Moderni kriisilainsäädäntö. Talentum 2011.
- Ahtonen, Riitta – Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia, Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 111. Helsinki 2011.
- Chandler, David – Coaffee, Jon, The Routledge Handbook of International Resilience. Taylor and Francis 2016.
- Ervasti, Kaijus – Keinänen, Anssi – Kettinen, Juha - Köppä, Lassi – Lindström, Elina – Lintinen, Urho – Salminen, Vesa – Uusikylä, Petri – Vartiainen, Niko, Kohti laadukasta lainvalmistelua – Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13.
- Härkönen, Hanna-Riitta – Vartiainen, Niko, Onko koronapandemia heikentänyt vaikutusarviointien toteuttamista? – Kvantitatiivinen analyysi vuoden 2020 hallituksen esityksistä. Edilex 2022/41. (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/artikkelit/28407.pdf>, Luettu 2.11.2022).
- Johansson, Juha, Lainvalmistelu – Yleisiä reunaehtoja ja yhteiskunnallisesta muutostarpeesta säädöksen tarkastamistoimeen. Helsingin Yliopisto 2006.
- Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Liisa-Maria, Koronaperusteinen lainvalmistelu – Kenelle kellot soivat ja mistä syystä? Edilex 2021/50. (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/artikkelit/24768.pdf>, Luettu 2.11.2022).
- Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Liisa-Maria, Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? Edilex 2022/24. (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/artikkelit/27487.pdf>, Luettu 2.11.2022)
- Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia, Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvioitavana. Lakimies 1/2013, s. 3–20
- Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi, Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma 2022.
- Niemivuo, Matti, Kansallinen lainvalmistelu. 2., uudistettu painos. Kauppakaari 2002.
- Niemivuo, Matti, Lainvalmistelu – Oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Helsingin Kamari Oy 2020.

- Nurmi, Pekka, Voidaanko lakien valmistelun tasoa nostaa? s. 45–59 teoksessa
Ervasti, Kaijus – Hyvärinen, Anna – Pakarinen, Auri (toim.), Lainvalmistelu,
tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlakirja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen
tiedekunta 2011.
- Pakarinen, Auri, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten
etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta.
Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki 2011.
- Rantala, Kati, Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen
tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki 2011.
- Sarajärvi, Anneli – Tuomi, Jouni Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5.
uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy 2009.
- Tala, Jyrki, Lakien vaikutukset – lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen
lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen
tutkimuksia 177, Helsinki 2001.
- Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing Oy 2005.
- Wahlgren, Peter, Lagstifning – Problem, Teknik, mögligheter. Norstedts Juridik AB
2008.
- Wiberg, Matti, Laki ja moraalit – käsitteellinen tutkimus poliittisen velvoitteen
perusteista. Suomen Akatemia, tutkimushanke Oikeuden rajat 1988.

Virallislähteet

- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi
laeiksi.
- HE 1/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja
ilmailulain 101 §:n muuttamisesta.
- HE 2/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusministeriön hallinnonalan
eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 3/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lannoitevalmistelain
muuttamisesta.
- HE 4/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön
toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalousta
annetun lain muuttamisesta.
- HE 5/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain
muuttamisesta.

- HE 6/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 7/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- HE 8/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain, turvallisuusselvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta.
- HE 9/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 20 §:n muuttamisesta.
- HE 11/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 12/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- HE 13/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.
- HE 14/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta.
- HE 15/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutusetuuksista annetun lain muuttamisesta ja opintotukilain 15 §:n muuttamisesta.
- HE 25/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 26/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 27/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 29/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon muuntorangaistuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta
- HE 32/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

- HE 33/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 35/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjien työttömyysturva-oikeuden väliaikaisesta järjestämisestä.
- HE 36/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 37/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain mukaisen vakuutusmaksun tilapäisestä alentamisesta vuonna 2020.
- HE 38/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 39/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi merimieseläkelain 142 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 40/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta.
- HE 44/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 45/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta osakeyhtiölaista, asunto-osakeyhtiölaista, osuuskuntalaista, yhdistyslaista ja eräistä muista yhteisölaeista covid-19 epidemian leviämisen rajoittamiseksi.
- HE 46/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 47/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 48/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla covid-19-epidemian johdosta väliaikaisesti sovellettavia menettelyjä koskeviksi laeiksi.
- HE 51/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi koronavirusepidemian vuoksi palkatta työstä poissa olevalle maksettavasta väliaikaisesta tuesta.
- HE 53/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

- HE 57/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain 4 § muuttamisesta ja 8 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 58/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun sekä työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:n ja 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 61/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi.
- HE 62/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön COVID-19-epidemiasta johtuvien poikkeusolojen vuoksi tehtäviksi väliaikaisiksi muutoksiksi.
- HE 65/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 67/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyksen uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä.
- HE 72/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 74/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi veronkantoon liittyviksi väliaikaisiksi säännöksiksi.
- HE 76/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräistä maatalouden luopumistuen ansiotulorajaan Covid-19-epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä.
- HE 77/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 78/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta.
- HE 80/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lääkelain, lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain ja tartuntatautilain muuttamisesta.
- HE 82/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verontilityslain 12 f §:n ja tuloverolain 124 b §:n muuttamisesta.
- HE 83/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta annetun lain 3 ja 4 a §:n muuttamisesta.
- HE 84/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 39 ja 40 §:n sekä ammattikorkeakoululain 14 ja 29 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

- HE 85/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 52 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 86/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 89/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 90/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta.
- HE 91/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta.
- HE 92/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta.
- HE 93/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c §:n muuttamisesta sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien muuttamisesta.
- HE 94/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 95/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n ja työttömyyskassalain 25 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 99/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 101/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- K 8/2021 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020.
- Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä, Muun kuin valmiuslainsäädäntöön perustuvan lainsäädännön valmistelu poikkeusoloissa. Annettu 11.4.2020.
- Valtioneuvoston kanslia, Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston julkaisuja 2005:13.

Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021.

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5.

Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:50.

VN/9154/2020. Hallituksen esitysten valmistelu keväällä 2020 ja poikkeusoloissa tehtävä lainvalmistelu. Valtioneuvoston kanslia 17.4.2020.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-298169.pdf> (Luettu 22.11.2022).

Internetlähteet

Hallituksen esityksen laatimisohteet. Finlex. <http://helo.finlex.fi/> (Luettu 23.11.2022).

Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunta. Valtionvarainministeriö.

<https://vm.fi/kuntatalouden-ja-hallinnon-neuvottelukunta> (Luettu 25.11.2023).

Kuuleminen säädösvalmistelussa. Oikeusministeriö. <http://kuulemisopas.finlex.fi/> (Luettu 2.11.2022).

Lainvalmistelun prosessiopas. Finlex. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> (Luettu 23.11.2023).

Lainvalmistelusta poikkeusoloissa annetut suositukset. Oikeusministeriö.

<https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/lainvalmistelusta-poikkeusoloissa-annettu-suositukset> (Luettu 22.11.2022).

Oikeuskansleri lyhyistä lausunto-ajoista: ”Aidosti edustava lausunto hyvin vaikea saada” Helsingin sanomat. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009861994.html> (Luettu 12.9.2023).

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – ohjeet. Oikeusministeriö.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082> (Luettu 1.11.2022).

Lyhenteet

EU	Euroopan Unioni
HE	Hallituksen esitys
HELO	Hallituksen esitysten laatimisohteet
VN	Valtioneuvosto
WHO	World Health Organization

1 Johdanto

1.1 Teema

Lainsäädäntö vaikuttaa kaikkiin yhteiskunnassa eläviin ihmisiin ja kaikkiin yhteiskunnan sektoreihin. Se luo raamit yhteiskunnassa toimimiselle. Tämän vuoksi on välttämätöntä myös voida tutkia sitä, miten voimassa oleva lainsäädäntö on syntynyt.¹

Tutkimukseni aiheena on lainvalmistelun laatu poikkeusoloissa. Tarkastelun kohteena on erityisesti kuuleminen lainvalmistelussa ennen eduskuntakäsittelyä. Lainvalmistelun laatua on tärkeää tutkia, sillä lainvalmistelun laatu korreloi valmiin lain yleiseen hyväksyttävyyteen.² Tala arvioi lainsäätelyn näyttäytyvän hyväksyttävänä kansalaisten silmissä, kun sääntelyn ovat laatineet demokraattisilla vaaleilla valitut edustajat perustuslain määräämällä toimivallalla ja yleisessä keskustelussa on saatu tuoda esiin eri näkökulmia, intressikannanottoja ja esittää kritiikkiä valmisteluvaiheessa.³

Olen valinnut juuri kuulemisen tutkimukseni kohteeksi sen takia, että lainvalmisteluun osallistumisen on todistettu kasvattavan sääntelyn yleistä hyväksyttävyyttä, ja kuulemisen myötä lainvalmistelija saa lisää tietopohjaa valmistelun tueksi. Lausunto- ja kuulemisvaiheessa lainvalmistelija saa lisäinformaatiota lainvalmistelutyön tueksi ja palautetta valmisteltavasta sääntelystä. Osallistujat taas pääsevät mahdollisesti vaikuttamaan valmisteilla olevaan sääntelyyn ja he saavat tietoa ehdotuksen sisällöstä.⁴

Kuulemisen myötä saavutettava lainsäädännön hyväksyttävyys on tärkeää lainsäädännön omaehtoisen noudattamisen kannalta. Osallistumisen vaihtoehtona sääntelyn hyväksyttävyydelle voi mahdollisesti olla laadukas lainvalmistelu laajalla tietopohjalla tai tavoiteltuihin myönteisiin lopputuloksiin johtava lainsäädäntö.⁵ Tätä pohjaa vasten on yleisesti tärkeää tutkia, miten lainvalmistelussa otetaan kuuleminen huomioon

¹ Wahlgren 2008, s. 17.

² Tala 2005 s. 56.

³ Tala 2005, s. 56.

⁴ Tala 2005, s. 97.

⁵ Tala 2005, s. 57.

normaaliaikana. Säädetyin lain jälkiarviointi on yksi osa lainvalmisteluprosessia. Seurannalla tuotetaan tietoa eduskunnalle ja kansalaisille sääntelyn toimivuuden arvioimista varten.⁶

Oman lisänsä kuulemiseen lainvalmistelussa toi maailmanlaajuinen pandemiatilanne. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman pandemian 11.3.2020. Suomessa valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 16.3.2020, että Suomessa vallitsee poikkeusolot koronapandemian vuoksi. Suomen perustuslain (731/1999) 23 §:n mukaan poikkeusoloista on säädettävä lailla. Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään myös viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Valmiuslain valmisteluasiakirjan mukaan ”[v]almiuslain tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys poikkeusoloissa. Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä.”⁷

Jotta yhteiskunnan toiminta ja kansalaisten toimeentulo saataisiin turvattua poikkeusolojen aikana valmiuslaissa tarkoittamalla tavalla, on myös poikkeusolojen aikana säädettävä lakeja. Olen halunnut tutkia erityisesti sitä, miten näitä lakeja on valmisteltu ja onko valmistelu poikennut normaaliaikoina tapahtuvasta lakien valmistelusta. On selvää, että poikkeusoloissa, tilanteessa, jossa pandemian vaikutuksista, vakavuudesta ja kestosta ei ole varmaa tietoa, on lainvalmistelulta vaadittavaa tasoa katsottava kevyemmin kriteerein kuin normaalioloissa. On kuitenkin tärkeää pystyä arvioimaan, miten valmistelussa on onnistuttu poikkeusoloissa, jotta tiedetään, miten tulevaisuudessa tulisi varautua tämän kaltaisiin tilanteisiin.

Pandemiasta johtuneissa poikkeusoloissa tapahtunut lainvalmistelu tarjoaa hyvän tilaisuuden arvioida poikkeusoloissa tapahtuvan lainvalmistelun onnistumista, koska pandemian aikana lainvalmistelu ja -säättäminen on jouduttu tekemään vajavaisen informaation pohjalta ja kiireellisesti. Jukka, Keinänen ja Keskinen kuvaavatkin pandemian aikaista lainvalmistelua seuraavasti: ”[y]hteiskunnallinen tilanne, jossa lainvalmistelua jouduttiin pandemian aikana tekemään, oli ennennäkemätön. Päätöksiä tehtiin epätäydellisessä informaatioissa, sillä tietoa pandemian kestosta, vaikutuksista, vakavuudesta tai terveydenhuollon kantokyvyn

⁶ Valtioneuvoston kanslia 2023, s. 14.

⁷ HE 3/2008 vp, s. 98–99

kestävyydestä ei ollut saatavilla. Pandemian eteneminen oli kuitenkin nopeaa, mikä vaikutti siihen, että sääntelyhankkeet jouduttiin toteuttamaan erittäin kiireellisellä aikataululla.”⁸ On tarpeen arvioida lainsäädäntötoimien onnistumista poikkeusoloissa, sillä se tuottaa tietoa tulevia vaikeita säädöstilanteita varten ja lisää avoimuutta päätöksentekoprosesseista.

Jälkikäteen on tärkeää arvioida, miten poikkeusoloissa tapahtunut lainvalmistelu on onnistunut, kun lainvalmistelussa ei ole ehditty tekemään kaikkia normaalisti valmisteluun kuuluvia vaiheita samalla huolella kuin yleensä. Tätä varten on tarpeellista selvittää, miten lainvalmisteluprosessi on toteutettu poikkeusoloissa.

1.2 Tutkimuskysymykset

Päätutkimuskysymykseni on, miten koronapandemiasta johtuvat poikkeusolot ovat vaikuttaneet kuulemiseen lainvalmistelussa. Tutkiakseni miten poikkeusolot ovat vaikuttaneet kuulemiseen lainvalmistelussa, on ensin selvitettävä, että minkälainen lainvalmisteluun kuuluva kuulemisprosessi on ja miten se liittyy lainvalmisteluprosessin kokonaisuuteen. Tämän vuoksi aihetta taustoittavat tutkimuskysymykseni ovat, miten lainvalmistelua säännellään ja minkälaisia ovat laadukkaan lainvalmistelun tunnuspiirteet.

Tutkiakseni sitä, miten poikkeusolot ovat vaikuttaneet kuulemiseen, on selvitettävä, miten kuuleminen on toteutunut poikkeus- ja normaalioloissa. Siksi kolmas apukysymykseni on, miten kuuleminen poikkeusoloissa valmistelluissa koronaan liittyvissä lakihankkeissa eroaa tilastollisesti normaaliajan lakihankkeiden kuulemisesta. Apukysymykseen vastatakseni tilastoin lakihankkeiden kuulemismenettelyt kuulemismuodon, kuultujen tahojen ja lähetettyjen lausuntopyyntöjen määrän, lausuntokierroksen pituuden ja kuulemisohjeiden noudattamisen mukaan.

Kuulemisen järjestämisen tilastollisten tekijöiden lisäksi selvitän, ovatko poikkeusolot vaikuttaneet sidosryhmien näkemyksiin lainvalmistelun laadusta. Neljäs apututkimuskysymykseni on miten hallituksen esitysluonnoksista annettujen lausuntojen argumentit poikkeusaikana eroavat normiajan hankkeissa käytetyistä argumenteista. Minua kiinnostaa nimenomaan se, että onko poikkeusoloissa valmistellussa lainsäädännössä jotain

⁸ Jukka – Keinänen – Keskinen 2021, s. 3.

sisällöllistä lakihankkeesta toiseen toistuvaa trendiä, joka poikkeaa normaalioloissa valmistelluista lakihankkeista. Sidosryhmien eri lakihankkeisiin esittämät näkemykset tuovat esiin tällaisen trendin, jos sellaista on.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkielmani on oikeussosiologinen lainsäädäntötutkimus, jossa tutkin lainvalmistelun laatua kuulemisen osalta poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa tapahtunutta kuulemistä verrataan normaalioloissa tapahtuvaan kuulemiseen. Tutkielmassa on hyödynnetty myös oikeusdogmaattista metodologiaa lainsäätämisen prosessissa ja laadukkaan lainvalmistelun osatekijöitä käsittelevässä luvussa.

Tutkielma koostuu tutkimuksen kohteena olevan empiirisen aineiston kvalitatiivisesta ja kvantitatiivisesta analyysistä. Kvantitatiivisessa analyysissä vertaan poikkeusolojen kuulemisen järjestämistä normaalioloissa tehtyyn kuulemiseen. Tarkasteltavia seikkoja ovat, kuinka suuressa osassa hankkeista on järjestetty kuuleminen, miten kuuleminen on järjestetty, kuulemiseen varattu aika ja kuultujen tahojen määrä, ja miten nämä eroavat normiolojen ja poikkeusolojen aikana. Teen kvantitatiivista analyysia myös tutkimusaineistoon kuuluvista lausunnoista. Lausuntojen määrällisen analyysin kohteena ovat eri argumenttien määrä ja miten nämä argumentit jakautuvat laadukkaan lainvalmistelun osatekijöistä muodostuviin ryhmiin poikkeus- ja normaalioloissa. Menetelmäni on tältä osin sisällönerittelyä, jolla pyrin systematisoimaan ja kuvailemaan aineistoa.

Kvalitatiivisessa analyysissä tutkin hallituksen esitysluonnoksista annettuja lausuntoja. Tällöin tutkin, miten argumenttiteemoja ja argumentteja on käytetty esitysluonnoksista lausuttaessa ja minkälaisia kaavoja näiden argumenttien käytössä on poikkeus- ja normaalioloissa. Kvalitatiivinen analyysi pohjautuu sisältöanalyysiin, jossa kvantifioin ja teemoittelen aineistoa. Teemoittelussa huomio kiinnitetään siihen, mitä aineistossa on sanottu. Kun aineisto pilkotaan ja ryhmitellään eli klusteroidaan eri ryhmiin on näiden ryhmien esiintymisen vertailu helpompaa.⁹ Teemoittelu pohjautuu laadukkaan lainvalmistelun osatekijöille, joihin sijoitan lausunnoissa esiintyneitä argumentteja. Samanlaista tekniikkaa on

⁹ Tuomi – Sarajärvi 2009, s. 93.

käytetty muun muassa Keinänen ja Kilpeläisen 2013 eduskunnan valiokuntien mietintöjen pohjalta lainvalmistelun laatua tarkastelleessa tutkimuksessa.¹⁰

Empiirisen aineiston tutkimisen lisäksi käsittelen tutkimuksessa lainvalmisteluprosessia normaalioloissa, laadukkaalle lainvalmistelulle asetettuja kriteerejä ja poikkeusolojen lainvalmistelun erityispiirteitä. Empiirisen aineiston tutkimisen pohjalta teen johtopäätöksiä poikkeusolojen vaikutuksesta kuulemiseen lainvalmistelussa. Pohdin myös minkälaista kriteeristöä ja ohjeistusta poikkeusolojen lainvalmisteluun olisi kehitettävä.

1.4 Tutkimusaineisto ja rajaus

Empiiristä aineistoani ovat poikkeusolojen aikana (16.3.-16.6.2020) eduskunnalle annetut koronapandemiaan liittyvät hallituksen esitykset. Kriteerit täyttäviä hallituksen esityksiä on 45. Aineistoani ovat lisäksi ajanjaksolla 1.2.-29.2.2020 eduskunnalle annetut normaalioloissa valmistellut 14 hallituksen esitystä, joista muodostuu verrokkiryhmä kvantitatiiviseen ja kvalitatiiviseen analyysiin poikkeusolojen aikana annetuille hallituksen esityksille ja niistä annetuille sidosryhmien lausunnoille.

Olen rajannut tutkimustani niin, että poikkeusolojen lakihankkeissa tarkastelen vain koronapandemiaan liittyviä lakihankkeita. Näin lakihankkeiden kuulemisen järjestämisessä näkyy poikkeusolojen vaikutus, koska hankkeita ei ole valmisteltu ennen poikkeusolojen alkamista. Koronapandemiaan liittyvät hallituksen esitykset olen määritellyt esityksiksi, joiden taustoituksessa tai perusteluissa mainitaan koronapandemia. Olen rajannut aineistoni ulkopuolelle myös muut hallituksen esitykset kuin esitykset laiksi tai laeiksi. Aineistossa ei näin olen ole mukana esimerkiksi hallituksen esityksiä lisätalousarvioksi.

Käsittelen yleisesti laatukriteereitä koko lainvalmistelun osalta, mutta empiirisestä aineistosta tutkin lainvalmistelun laatua vain kuulemisen osalta. Kuulemisen olen rajannut tarkasteltavaksi ennen eduskuntakäsittelyä järjestettyyn kuulemiseen, koska tässä valmisteluvaiheessa tapahtuneella kuulemisella on todennäköisesti suurempi vaikutus lain sisältöön kuin myöhemmässä vaiheessa tapahtuvalla kuulemisella.¹¹

¹⁰ Keinänen – Kilpeläinen 2013, s. 3–20.

¹¹ Tala 2005, s. 97.

Hallituksen esityksien lisäksi tutkimusaineistoani ovat hallituksen esitysluonnoksista annetut lausunnot, säädösvalmistelun ohjeet ja oppaat, oikeuskirjallisuus ja laillisuusvalvojen ratkaisut.

Tutkielma rakentuu niin, että ensin tarkastelen lainvalmistelun ideaalimallia ja sitä, mistä osatekijöistä laadukkaan lainvalmistelun on katsottu muodostuvan. Tämän jälkeen esittelen havainnot sekä kvantitatiivisesta että kvalitatiivisesta tutkimuksesta. Seuraavassa luvussa vertailen saamiani tutkimustuloksia oikeuskirjallisuuteen ja viranomaisohjeistukseen ja analysoin tuloksia näiden avulla. Lisäksi arvioin, miten poikkeusolot ovat vaikuttaneet kuulemiseen lainvalmistelussa ja miten kriisiolojen lainvalmistelusäätelyä pitäisi kehittää. Viimeisessä luvussa esitän yhteenvetoa tutkimuksesta.

2 Lainvalmistelu

2.1 Lainvalmisteluprosessi

Lainvalmistelua ohjaavat Suomessa perustuslaki (731/1999), jossa määrätään lainvalmistelun normipuitteet, ja erilaiset ohjeet ja oppaat, joissa neuvotaan yksityiskohtaisesti lainvalmistelun prosessista, tekniikasta ja sisällöstä.¹²

Lainvalmistelutyö alkaa aloitteella. Lait valmistellaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia kuuluu. Aloite voi lainvalmistelun prosessioppaan mukaan olla ”hallitusohjelman kirjaus, eduskunnan lausuma, kansalaisaloite, valtion talousarvioehdotus, joka edellyttää muutoksia lakeihin, kansallista täytäntöönpanoa edellyttävän EU-säädöksen valmistelun alkaminen, EU-tuomioistuimen ratkaisu tai komission tulkinta, sidosryhmän tai täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen aloite, tai ministerin tai ministeriön oma aloite esim. kerätyn tiedon, tutkimusten tai selvitysten taikka lainsäädännön täytäntöönpanon tai vaikutusten seurannan pohjalta.”¹³

Lakialoitteesta ryhdytään esivalmisteluun. Esivalmistelua tehdään joko virkatyönä ministeriössä tai valmisteluelimessä. Tässä vaiheessa valmistellaan mahdollista lainvalmisteluhanketta keräämällä tietoa aiheesta ja suunnittelemalla lainsäädäntöhanketta sekä arvioidaan, onko tähän hankkeeseen tarpeen ryhtyä. Esivalmistelu päättyy joko lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, ettei lainvalmistelua aloiteta.¹⁴

Esivalmistelun jälkeen alkaa perusvalmistelu, joka tehdään myös joko virkatyönä tai valmisteluelimessä, jos valmisteluun tarvitaan laajempi kokoonpano. Perusvalmistelussa jatketaan esivalmistelussa aloitettua tiedonkeruuta. Tässä vaiheessa selvitetään valmisteltavan lain perustuslainmukaisuus, vaihtoehtoiset sääntelytavat, arvioidaan näiden vaikutuksia ja kuullaan sidosryhmiä, jotka eivät ole edustettuina valmisteluelimessä. Perusvalmistelu päättyy valmiiseen hallituksen esityksen luonnokseen.¹⁵

Perusvalmistelun jälkeen seuraa lausuntomenettely, jossa sidosryhmiltä pyydetään lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta. Lausuntoa pyydetään valmisteltavan asian kannalta keskeisiltä

¹² Keinänen – Pajuoja 2022, s.18.

¹³ Lainvalmistelun prosessiopas – Aloite.

¹⁴ Lainvalmistelun prosessiopas – Esivalmistelu.

¹⁵ Lainvalmistelun prosessiopas – Perusvalmistelu.

tiedossa olevilta sidosryhmiltä, lisäksi esitysluonnos julkaistaan muiden kuin lausuntopyynnön saaneiden lausuttavaksi. Kaikista saaduista lausunnoista kootaan yhteenveto, joka julkaistaan valtioneuvoston yhteisessä hanketietopalvelu Hankeikkunassa.¹⁶

Lausuntomenettelyn jälkeen valmistelu jatkuu jatkovalmisteluna, jossa tehdään lausuntokierroksen perusteella tarvittavat muutokset hallituksen esitysluonnokseen, käännetään luonnos ruotsiksi, tarkistutetaan luonnos oikeusministeriön laintarkastuksessa ja korjataan teksti tarkastuksessa mahdollisesti havaittujen puutteiden osalta.¹⁷

Jatkovalmistelua seuraa valtioneuvoston päätös, jolla tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Esitys käsitellään myös valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa silloin, kun esityksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu merkittäviksi.¹⁸

Seuraavana lainsäädäntöprosessissa on eduskuntakäsittely. Eduskuntakäsittely koostuu lähete keskustelusta, valiokuntakäsittelystä ja täysistuntokäsittelystä. Eduskuntakäsittely päättyy eduskunnan päätökseen lakiesityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.¹⁹

Eduskunnan hyväksyttyä lakiesityksen, valtioneuvosto esittelee lain tasavallan presidentille, joka vahvistaa lain. Tämän jälkeen se julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Julkaisemisen jälkeen laki tulee voimaan joko siinä mainittuna päivänä tai myöhemmin säädettävän asetuksen mukaisesti. Tultuaan voimaan laki on saatavilla Finlexissä.²⁰

2.2 Laadukas lainvalmistelu

Lain laadukas valmistelu muodostuu eri osatekijöistä lainvalmisteluprosessin sisällä. Matti Niemivuo esittää neljä kulmakiveä hyvälle lainvalmistelulle. Nämä kulmakivet ovat poliittinen uudistustahto, lainvalmistelun tietopohja, lainvalmistelun julkisuus sekä

¹⁶ Lainvalmistelun prosessiopas – Lausuntomenettely.

¹⁷ Lainvalmistelun prosessiopas – Jatkovalmistelu.

¹⁸ Lainvalmistelun prosessiopas – Valtioneuvoston päätös.

¹⁹ Lainvalmistelun prosessiopas – Eduskuntakäsittely.

²⁰ Lainvalmistelun prosessiopas – Lain vahvistaminen.

lakitekniikka ja lakikieli.²¹ Juha Johansson listaa väitöskirjassaan lainvalmistelun yleisiksi reunaehdoiksi edellä mainitun neljän ehdon lisäksi perustuslain ja perusoikeuksien noudattamisen, oikeusnormin voimassaolon hyväksyttävyyden ja tehokkuuden, riittävät resurssit lainvalmisteluun, ja ohjeiden ja oppaiden noudattamisen.²²

Laadukasta lainvalmistelua on kuvattu myös hallituksen esityksen laatimisoheissa. Näissä ohjeissa hyvälle hallituksen esitykselle asetetaan ehdoiksi, että sitä varten on selvitetty perustuslakikysymykset ja ehdotettavan lain tarpeellisuus, esitys on tiivis, oikeakielisesti ymmärrettävästi kirjoitettu, uskottavasti perusteltu, lakiteknisesti moitteeton, siinä on arvioitu vaikutukset ja vaihtoehdot ja sitä varten on hankittu hyvä tietopohja.²³ Lainvalmistelun on oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan onnistunutta silloin, kun se vastaa hallituksen esityksen laatimisoheissa asetettuja edellytyksiä.²⁴

Seuraavaksi käyn läpi laadukkaalle lainvalmistelulle asetetut osatekijät tarkemmin.

2.2.1 Perustuslainmukaisuus

Säädettävän lain tulee olla perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukainen eikä sillä saa loukata ihmisoikeuksia eikä kansalaisten perusoikeuksia. Suomessa painottuu etukäteinen normivalvonta, jolloin uuden lainsäädännön perustuslainmukaisuutta on arvioitava valmisteluvaiheessa. Säädösvalvonnan hajanaisuus voi kuitenkin johtaa siihen, ettei etukäteisestä normivalvonnasta huolimatta perustuslain vastaista sääntelyä korjata valmisteluvaiheessa ja näin voi päästä syntymään perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä. Säädösvalvontaa harjoittavat perustuslakivaliokunta, oikeuskansleri ja mahdollisesti korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus presidentin pyynnöstä.²⁵

Perustuslakivaliokunta on kuvannut perusoikeuksien roolia lainvalmistelussa siten, että perusoikeudet ensinnäkin rajaavat eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä. Perusoikeuksia voi rajoittaa vain perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa. Toisaalta perusoikeudet

²¹ Niemivuo 2002, s. 84–97.

²² Johansson 2006, s. 9.

²³ HELO 2019, kohta II.

²⁴ Esim. Jukka – Keinänen – Keskinen 2022 s. 4.

²⁵ Johansson 2006, s. 10.

kohdistavat lainsäätäjään aktiivisia toimintavelvoitteita. Velvollisuuksia ovat perusoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvollisuus sekä perusoikeuden täsmentäminen.²⁶

2.2.2 Oikeusnormin voimassaolo

Valmisteltavan lain tulisi pyrkiä täyttämään valmiina oikeusnormin voimassaolon kriteerit. Voimassaolon kriteereillä tarkoitetaan normin kuulumista voimassa olevaan oikeusjärjestykseen, mikä edellyttää oikeusnormilta pätevyyttä, tehokkuutta ja hyväksyttävyyttä.²⁷

Normin pätevyyden edellytyksenä on, että normi on asianmukaisesti säädetty, hyväksytty ja julkaistu, sitä ei ole kumottu, se ei ole ristiriidassa toisen pätevän normin kanssa, tai jos on, tämä ristiriita on ratkaistu hyväksytyllä säännöllä. Jotta normin voimassaolo on pätevyyden lisäksi tehokasta, edellytetään, että normia noudatetaan viranomaisen toiminnassa ja että kansalaiset noudattavat sitä säännönmukaisesti.²⁸

Normin hyväksyttävyys perustuu yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin ja moraalikäsitteisiin. Enemmistön arvot, moraalit ja arvostukset ohjaavat vallitsevan lainsäädännön hyväksymistä kansalaisten silmissä. Jos normi ei enää kuvasta yhteiskunnan muuttuneita arvoja, johtaa tämä lainsäädännön uudistamistarpeeseen.²⁹

2.2.3 Poliittinen uudistustahto

Lainsäätämisen ei ole itseisarvoa, vaan sen taustalla tulee aina olla selkeä tavoite, joka muodostuu politiikassa. Tällainen tavoite tulee olla ilmaistuna hallitusohjelmassa tai hallituksen tulee muuten olla sitoutunut siihen.³⁰ Uudistustahto lainvalmistelussa on osa säädöspolitiikkaa. Säädöspolitiikan tarkoituksena on pyrkiä lainsäädännön ja muiden ohjaukeinojen suunnitellulla ja hallitulla käytöllä saavuttaa poliittiset tavoitteet.³¹ Niemivuon

²⁶ Johansson 2006, s. 15–16.

²⁷ Johansson 2006, s. 18.

²⁸ Wiberg 1988, s. 26–27

²⁹ Johansson 2006, s. 18–20.

³⁰ Niemivuo 2002, s. 84–85.

³¹ Wiberg 1988, s. 26–27.

mukaan lainvalmisteluun ei tule ryhtyä ollenkaan ilman selkeää poliittista uudistustahtoa, sillä laadukas lainvalmistelukaan ei tällöin välttämättä johda hyväksyttävään säädökseen, vaan vain turhaan valmistelutyöhön lakiesitystä varten, jota ei tulla hyväksymään.³²

Tala kirjoittaa lainsäätäjän tahto-ongelmasta, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa lainsäädännöllä ei saavuteta parasta mahdollista lopputulosta päätöksentekoon osallistuvien ristiriitaisten intressien ja kiistojen vuoksi.³³

2.2.4 Lainvalmistelun resurssit

Jotta saadaan valmisteltua laadukasta lainsäädäntöä, on lainvalmisteluun oltava riittävät voimavarat. Lainvalmisteluun tarvitaan sekä henkilö- että aikaresursseja. Henkilöresursseihin kuuluvat sekä riittävä henkilömäärä että näiden henkilöiden riittävä osaaminen. Voimavarojen riittämättömyys on usein esillä lainvalmistelussa. Eri ministeriöissä voimavarojen riittämättömyys ilmene eri tavoilla, toisissa on pula koulutetuista henkilöistä, toisissa taas kiire on päällimmäisenä ongelmana. Riittämättömät voimavarat johtuvat lainvalmisteluun varattujen taloudellisten resurssien vähyydestä.³⁴

Voimavarojen puute lainvalmistelussa voi johtaa huonoon lainvalmisteluun, joka ei tuota riittävästi tietoa perustellun päätöksen tekemiselle. Tämä taas voi johtaa voimassa olevaan lainsäädäntöön, joka ei täytä sille asetettuja tavoitteita.³⁵

2.2.5 Tietopohja

Talan mukaan Suomessa lainvalmistelun tietopohjan vähimmäisvaatimuksena on tietoa vallitsevasta lainsäädännöstä ja sen taustoista, vallitsevan lainsäädännön soveltamiskäytännöstä, monipuolinen tieto säänneltävän alan tilanteesta, käytännön olosuhteista ja ongelmista ja tietoa käsiteltävän asian oikeussäätelystä ulkomailla. Kun lainvalmistelijalla on nämä tiedot, voidaan lainsäädäntöuudistusta alkaa hahmottelemaan.³⁶

³² Niemivuo 2002, s. 84–85.

³³ Tala 2001 s. 205–206

³⁴ Johansson 2006, s. 23.

³⁵ Johansson 2006, s. 22–24.

³⁶ Tala 2005, s. 105–106.

Tietopohjan kerrittyminen on valmistelun tärkeä osa, sillä ilman riittäviä pohjatietoja valmistelu ei voi johtaa toivottuihin tuloksiin. Tietopohja rakentuu lainvalmistelussa ensinnäkin valmistelevien henkilöiden omiin ennakkotietoihin ja toiseksi ulkoisten tietolähteiden käyttöön lainvalmistelutyön aikana. Ulkoisia tietolähteitä ovat esimerkiksi selvitykset, tutkimukset ja kuuleminen.

Lainvalmistelutyölle on kuitenkin tyypillistä, että sitä joudutaan tekemään jossain määrin epävarman ja kiistanalaisen tiedon pohjalta. Tämä voi johtua edellä mainituista resurssipuutteista ja toisaalta saatavilla olevan tiedon mahdollisesta aukollisuudesta, epävarmuudesta ja kiistanalaisuudesta.³⁷ Tällöin puhutaan lainlaatijan tieto-ongelmasta, joka tarkoittaa, että lainlaatikija ei pääse sääntelyllään tarkoittamaansa tulokseen puutteellisten tietojen vuoksi. Puutteet tiedoissa voivat kohdistua säänneltävään alaan, sääntelyn kohteena olevaan ongelmaan tai käytössä oleviin sääntelykeinoihin.³⁸

Tietopohjaa kerätessä tulee lainvalmistelussa käsitellyksi myös lainsäädännön tavoitteet, vaikutusten arviointi ja sääntelyvaihtoehtojen kartoitus. Lainsäädännön selkeät tavoitteet asettavat suunnan lainvalmistelulle. Vaikutusten arvioinnilla ja vaihtoehtoja punnitsemalla päästään näihin tavoitteisiin.³⁹

Vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan hallituksen esityksessä ehdotetun säännöksen olennaisten vaikutusten arviointia ennakolta. Vaikutusten arviointiin kuuluvat taloudelliset, viranomais-, ympäristö- ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikutusarvioinnin tekeminen kattavasti johtaa siihen, että laista päättävällä eduskunnalla on tarpeelliset tiedot ratkaisuvaihtoehtoista ja näiden vaikutuksista. Säädösvaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin ohjeen mukaan ”[l]akien ja muiden säädösten vaikutusten arviointi on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle ja edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista.”⁴⁰

³⁷ Tala 2005, s. 107–108.

³⁸ Tala 2001 s. 204

³⁹ Niemivuo 2002, s. 85–86.

⁴⁰ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – ohje 2007, s. 7.

Kun lakihankkeen vaikutuksia arvioidaan, on arviointia tehtävä niin tavoitelluista vaikutuksista kuin mahdollisista haittavaikutuksista, riskeistä ja kustannuksista. Arvioinnissa on verrattava ehdotetun sääntelyn mahdollisia vaikutuksia paitsi nykytilaan, myös odotettavissa olevaan kehitykseen, jos voimassa olevaa lainsäädäntöä ei muuteta.⁴¹ Vaikutusarviointia on tehtävä koko lainsäädäntöhankkeen elinkaaren ajan.

Lainsäädännön tavoitteet toimivat hyvin tiiviisti yhdessä lain vaikutusten kanssa. Jos lain tavoitteita ei ole asetettu selkeästi, on sen tulevia vaikutuksia vaikea ennustaa. Lainsäädännön arviointineuvosto huomauttaakin vuoden 2021 vuosikatsauksessa että ”[p]uutteellisesti tai liian laveasti kuvatut lain tavoitteet ovat yksi syy siihen, etteivät lain vaikutukset toteudu odotuksien mukaisesti. Jos lain tavoitteet ja keinot ovat epäsuhdassa keskenään, lain tavoitteet eivät voi toteutua täysimääräisinä.”⁴²

Vaikutusarvioinnin ja tavoitteiden lisäksi tietopohjaan kuuluu sääntelykeinojen punninta. Sääntelykeinojen punninnassa on mietittävä ensin, onko jokin muu keino kuin lailla säätäminen parempi asian ratkaisemiseksi. Lailla säätämisen sijaan voidaan esimerkiksi käyttää tiedottamista tai itsesääntelyä. Toiseksi, jos on päädytty lailla säätämiseen, on arvioitava mikä vaihtoehtoisista sääntelymalleista on paras. Eri sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia on mietittävä erikseen ja kirjattava ne hallituksen esitykseen. Kolmanneksi on päätettävä, kuinka tarkkarajaisesti asiasta säädetään, eli säädetäänkö kaikista yksityiskohdista lailla, vai annetaanko tarkentavia asetuksia lisäten sääntelyn joustavuutta.⁴³

2.2.6 Julkisuus

Julkisuus edistää lainvalmistelussa avointa tahdonmuodostusta ja lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyttä. Valmistelun julkisuuteen liittyy laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621), jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia ja viranomaisilla on velvollisuus antaa tietoja myös keskeneräisistä asioista, kuten valmisteilla olevasta laista.

⁴¹ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – ohje 2007, s. 7–8.

⁴² Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021, s. 28–29.

⁴³ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – ohje 2007, s. 7.

Valmistelun julkisuus edistää kansanvallan toteutumista ja vapaata tahdonmuodostusta sekä lainvalmistelijoiden että kansalaisten osalta. Julkisuus lisää kansalaisten tietoisuutta heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä mahdollistaa kansalaisten osallistumisen yhteiskunnalliseen toimintaan ja julkisen vallan ja varojen käytön valvontaan.⁴⁴

Lainvalmistelun julkisuuden taustalla on julkisuusperiaate, joka tarkoittaa jokaisen oikeutta saada tietoa viranomaisten asiakirjoista. Julkisuusperiaate on yksi kolmesta yhteiskuntainformaation muodoista, joita ovat lisäksi informaatio- ja kommunikaatioperiaate. Nämä kaikki periaatteet ovat osa lainvalmistelua, suurimmassa roolissa on kuitenkin julkisuusperiaate.⁴⁵

Lainvalmistelun julkisuus toteutuu erityisesti kuulemisella. Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt ja yritykset. Kuulemista ja avoimuutta lainvalmistelu ohjaavat perustuslaki (731/1999), hallintolaki (434/2003), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), hallinnon yleiset periaatteet ja lainvalmistelun ohjeet.⁴⁶ Lainvalmistelun kuulemisohjeet kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Ohjeissa on myös määritelty lausuntoaajan vähimmäispituus ja valmistelun avoimuutta edistävät menettelytavat. Ohjeiden tavoitteena on edistää säädösvalmistelussa kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä.⁴⁷

Kuulemisvaiheella kartutetaan lainvalmistelun tietopohjaa ja edistetään valmistelun avoimuutta.⁴⁸ Kuulemisoppaan mukaan lausuntomenettely on lainvalmisteluprosessin pakollinen osa, ja kirjalliset lausunnot voidaan jättää säädösehdotuksesta pyytämättä vain

⁴⁴ Johansson 2006, s. 51–52.

⁴⁵ Johansson 2006, s. 52–53.

⁴⁶ Ahtonen – Keinänen – Kilpeläinen 2011, s. 3–4.

⁴⁷ Säädösvalmistelun kuulemisopas 2010, kohta 1.

⁴⁸ Tala 2005, s. 97.

perustellusta syystä.⁴⁹ Kuulemisoppaan mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että näiden näkemyksiä kuullaan muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti valmistelun aikana. Kuulemisella pyritään myös avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä.⁵⁰

2.2.7 Lakitekniikka ja lakikieli

Lakitekniikkaan ja -kieleen kuuluvat säädösten rakenne, käsitteiden ja pykäläotsikoiden muotoilu ja kieliasun viimeistely. Kieliasun viimeistelyyn kuuluvat kielen virheettömyys, ymmärrettävyys, täsmällisyys ja johdonmukaisuus.⁵¹ Virheettömyys edellyttää, että tekstissä ei ole kielivirheitä, huonokielisyyttä tai teknisiä virheitä, kuten viittauksia väärään pykälään. Ymmärrettävyys taas edellyttää, että säännöksen sisällöstä saa selkeän ja yksiselitteisen kuvan. Täsmällisyys merkitsee sitä, että säännöksen tulisi kattaa juuri se ala, kun sen on tarkoitus kattaa, eikä mitään ylimääräistä. Johdonmukaisuus taas saavutetaan käyttämällä samaa termiä samasta asiasta läpi yksittäisen säädöksen ja mahdollisesti muissakin säädöksissä läpi koko lainsäädännön.⁵²

Hallituksen esityksen laatimisoheissa on säädöksille mallirakenteita, jotka auttavat säädösten rakenteen suunnittelussa. Mallien ja ohjeiden olemassaolosta huolimatta lakitekniikan ja -kielen hiomiseen on varattava valmistelussa riittävästi aikaa, jotta valmiissa säädöksessä päästään hyvään lopputulokseen ilmaisun osalta. Tämä on tärkeää siksi, että säädösteksti on pääsääntöisesti lain tulkintatilanteessa ensisijainen tarkastelun kohde ja epätasällinen ilmaisu säädöksessä voi johtaa tulkintaongelmiin.⁵³

⁴⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.7.

⁵⁰ Säädösvalmistelun kuulemisopas 2010, kohta 1.2.

⁵¹ Niemivuo 2002, s. 96–97.

⁵² Tala 2005, s. 122.

⁵³ Niemivuo 2002, s. 97.

2.2.8 Ohjeiden ja oppaiden noudattaminen

Ohjeiden ja oppaiden noudattaminen ei ole lailla määritelty velvollisuus, mutta se kuuluu osaksi hyvän tavan mukaista lainvalmistelua.⁵⁴ Ohjeiden noudattaminen parantaa lainvalmistelun laatua ja vähentää lakitekniisiä puutteita. Esimerkiksi säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Perustelut on kirjattava hallituksen esitykseen.⁵⁵

Lainvalmisteluun tehtyjä ohjeita ovat lainvalmistelun prosessiopas, hallituksen esityksen laatimisohteet HELO, lainkirjoittajan opas, säädösvalmistelun kuulemisopas, valtiosopimusopas, yhdenvertaisuuden arviointi, opas kokeilulakien valmistelun tueksi, säädösehdotusten vaikutusten arviointiohteet, kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen, ohjeet Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, säädösten kääntäminen vieraille kielille, *svenskt lagspråk i Finland*, valtionhallinnon viestinnän ohjeita ja säännöksiä ja valtioneuvoston esittelijän käsikirja.⁵⁶

Oppailla ja ohjeilla helpotetaan ja yhdenmukaistetaan vaativaa lainvalmistelutyötä.

2.2.9 Lainvalmistelun laadun kehittäminen

Vuonna 2002 Niemivuon mukaan lainvalmistelun keskeisimpiä ongelmia olivat vireillä olevien hankkeiden suuri määrä ja kireät aikataulut, lainvalmistelun suunnittelemattomuus, lainvalmisteluun tarkoitettujen voimavarojen vähäisyys ja asenteet lainvalmistelua kohtaan.⁵⁷ Niemivuo arvioi lainvalmistelun keskeisiä ongelmia uudestaan vuonna 2020. Edelleen 18 vuotta myöhemmin, kaikki vuoden 2002 ongelmat säilyivät listassa, lainvalmistelua kohtaan

⁵⁴ Johansson 2006, s. 55–56.

⁵⁵ Säädösvalmistelun kuulemisopas 2010, kohta 1.7.

⁵⁶ Finlex ja Oikeusministeriön verkkosivut.

⁵⁷ Niemivuo 2002, s. 192.

olevia asenteita lukuun ottamatta. Lisäksi uusina ongelmina olivat nousseet esiin vaikutusarvioiden puutteellisuudet ja lakitekstien viimeistelemättömyys.⁵⁸

Lainvalmistelutyön parantamiseksi on nähty vaivaa Suomessa viime vuosikymmeninä. Niemivuon mukaan lainvalmistelun laatua on pyritty kehittämään 1970-luvulta saakka ohjein, suosituksin, kehittämisohjelmin ja koulutuksella.⁵⁹ Johansson tunnistaa väitöskirjassaan saman trendin ja näkee, että hyvistä oppaista ja ohjeista huolimatta lainvalmistelulaadun parantamiseksi tarvittaisiin kuitenkin lainvalmisteluun yhtenäisempää johtamista.⁶⁰

Myös Keinänen ja Pajuoja tunnistavat vuoden 2022 tutkimuksessaan vuosikymmeniä kestäneen lainvalmistelun kehitystyön, ja näkevät, että kehitystyössä toistuvat läpi vuosikymmenten samat teemat. Kehitystyössä huomio kiinnittyy usein vaikutusten arvioinnin kehittämiseen, vaihtoehtoisten sääntelykeinojen lisäämiseen ja sidosryhmien osallistamiseen. Lainvalmistelun kehittäminen on ollut yksittäisten, joskus jopa samanaikaisten ja päällekkäisten, hankkeiden varassa. Näin pitkästä laadunparantamistyöstä huolimatta ei lainvalmisteluprosessissa ole ollut pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista kehittämistyötä.⁶¹

Lainvalmistelun laatuun liittyvät ongelmat näyttävät pysyvän samoina vuosikymmenestä toiseen. Pekka Nurmi arvelee lainvalmistelun laadun parantamishankkeiden keskittyvän valmisteluprosessin yksittäisiin vaiheisiin, sillä lakien laadun kokonaisvaltainen mittaaminen yksiselitteisesti on vaikeaa. Yksittäisten prosessin osien tarkastelua ja arvottaminen on helpompaa. Jotta päästäisiin kollektiivisempaan lainvalmistelun laadun kehittämiseen, on huomio kiinnitettävä yhtenäiselle sääntelypolitiikalle yksittäisten ohjeistusten sijaan.⁶² Nurmen mukaan edellytykset lainvalmistelun tason nostamiselle ovat hallituksen strategia, hallituksen yhteinen sitoutuminen tähän strategiaan, vastuiden määrittelyt, riittävät määrälliset ja laadulliset voimavarat valmistelutyöhön, yhtenäiset lainvalmistelun menettelytavat ja näitä tukevat järjestelyt ja viimeisenä asianmukaiset tarkastuspisteet näiden noudattamiseen.⁶³

⁵⁸ Niemivuo 2020, s. 325.

⁵⁹ Niemivuo 2020, s. 325.

⁶⁰ Johansson 2006, s. 58.

⁶¹ Keinänen – Pajuoja 2022, s. 231–232.

⁶² Nurmi 2011, s. 47–48.

⁶³ Nurmi 2011, s. 56.

2.3 Lainvalmistelu poikkeusoloissa

Suomen perustuslain 23 §:n mukaan poikkeusoloista on säädettävä lailla. Poikkeusoloja säädellään valmiuslailla (1552/2011) ja puolustustilallailla (1083/1991). Yksittäisiä häiriötiloja käsitteleviä säännöksiä on lisäksi monissa normaalioloja sääntelevissä laeissa.⁶⁴ Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Valmiuslain valmisteluasiakirjan mukaan ”[v]almiuslain tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys poikkeusoloissa. Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä.”⁶⁵

Poikkeusolojen vallitseminen todetaan valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella. Kun käyttöönottoasetus on annettu, valtioneuvosto voi antaa soveltamisasetuksen, jossa säädetään valmiuslain II osassa säädettyjen toimivaltuuksien konkreettisesta soveltamisesta.

Poikkeusolot on määritelty valmiuslain 3 §:ssä ja koronapandemiaan liittyneet poikkeusolot on määritelty pykälän viidennessä kohdassa, jonka mukaan poikkeusoloja ovat erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain mukaiset käyttöönottoasetus ja soveltamisasetukset olivat merkittävä osa pandemiasta johtuneiden poikkeusolojen sääntelyä, mutta en käsittele näiden asetusten valmistelua tässä työssä.

Poikkeusoloissa lainvalmistelussa korostuvat erityispiirteet ovat yhtäältä epävarmuus ja toisaalta kiire. Koronapandemian aiheuttaman poikkeusolojen aikana sääntelyhankkeita jouduttiin toteuttamaan erittäin nopealla aikataululla ja varsin vajavaisilla tiedoilla.⁶⁶

Poikkeusolojen lainvalmistelussa on joustettava normaalioloihin tarkoitetuista laatuvaatimuksista, mutta kuitenkin pidettävä valmistelun taso sellaisena, että sillä saavutetaan hyväksyttävää lainsäädäntöä.

Kevään 2020 poikkeusolojen aikana valtioneuvosto rajoitti valtioneuvoston yleisistuntoon annettavaksi vain sellaisia hallituksen esityksiä, jotka koskivat määräaikaisia säädöksiä ja olivat poikkeusolojen vuoksi tarpeellisia tai muusta syystä kiireellisiä. Lisäksi

⁶⁴ Aine ym. 2011, s. 7.

⁶⁵ HE 3/2008 vp, s. 98–99.

⁶⁶ Jukka – Keinänen – Keskinen 2021, s. 3.

oikeusministeriö loi huhtikuussa 2020 suositukset lainvalmistelulle poikkeusoloissa. Niiden mukaan normaaliajan menettelyistä voidaan joustaa, kuitenkin niin, että eduskunta saa tarvittavat tiedot päätöksensä pohjaksi, Suomi noudattaa kansainvälisiä sitoumuksiaan ja kiireellisestikin valmisteltu lainsäädäntö on tarkkarajaista ja täsmällistä.⁶⁷

Näiden suositusluonteisten ohjeiden mukaan lainvalmistelua tulee tehdä normaaleja lainvalmisteluohjeistuksia noudattaen, jollei poikkeusoloihin liittyvän sääntelytarpeen vuoksi niistä ole tarpeen poiketa. Lausuntomenettelystä ja lausuntoajoista voi poiketa vain perustellusta syystä ja lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista ei ole poikkeusoloissakaan mahdollista poiketa, mutta kuuleminen voidaan toteuttaa joustavalla tavalla. Lait on säädettävä määräaikaikaisiksi ja useampaan lakiin tehtävät muutokset on mahdollista tehdä yhdellä väliaikaisella lailla, jos se on tarkoituksenmukaista. Suosituksissa kiinnitettiin huomiota erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja perusoikeuksien rajoitusperusteisiin poikkeusolojen aikana valmistelluissa laeissa.⁶⁸

⁶⁷ VN/9154/2020.

⁶⁸ Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä 2020.

3 Empiirinen aineisto

3.1 Kuulemisen järjestäminen

3.1.1 Poikkeusolot

Poikkeusoloissa on annettu 45 rajauksen sisään osuvaa hallituksen esitystä. Näistä 37:ssä järjestettiin kuuleminen, neljässä ei järjestetty ollenkaan kuulemista ja neljässä järjestettiin epävirallinen kuuleminen.⁶⁹ Niissä 37 hankkeessa, joissa kuuleminen järjestettiin, lausuntokierros järjestettiin yhdeksässä tapauksessa. Muissa hankkeissa kuulemista kuvailtiin hallituksen esityksessä seuraavilla nimityksillä: kuuleminen valmistelussa (10)⁷⁰, käsittely neuvottelukunnassa (6)⁷¹ ja kommentointi (12).⁷² Poikkeusaikana virallinen kuuleminen

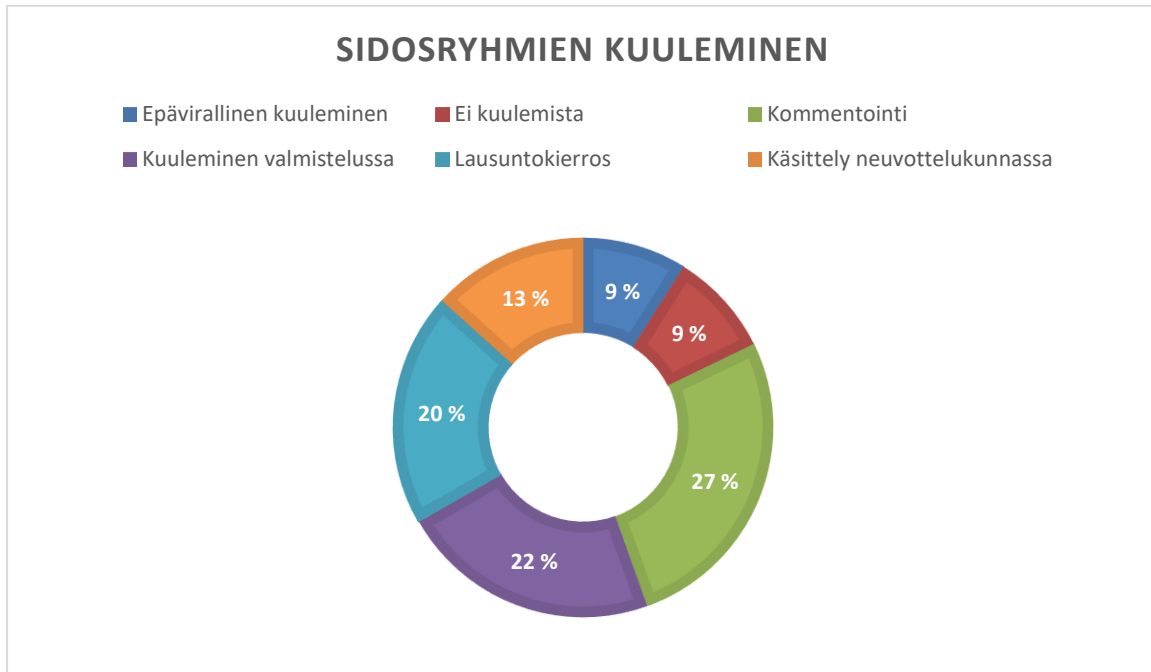
⁶⁹ Näissä hallituksen esityksissä kuulemista on kuvattu sanoin ”Valmistelun yhteydessä on epävirallisesti kuultu seuraavia tahoja... .. Asian kiireellisyyden vuoksi hallituksen esityksestä ei ole järjestetty varsinaista lausuntokierrosta.”

⁷⁰ Valmistelu jossa kuuleminen valmistelussa: HE 38/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta, HE 51/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi koronavirusepidemian vuoksi palkatta työstä poissa olevalle maksettavasta väliaikaisesta tuesta, HE 61/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi, HE 67/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyyllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä, HE 72/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, HE 78/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista poikkeuksista työttömyysturvalakiin covid-19-epidemian vuoksi annetun lain muuttamisesta, HE 86/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, HE 89/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta, HE 91/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta ja HE 95/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n ja työttömyyskassalain 25 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

⁷¹ Valmistelu jossa käsittely neuvottelukunnassa: HE 26/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, HE 32/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta, HE 33/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, HE 74/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi veronkantoon liittyviksi väliaikaisiksi säännöksiksi, HE 82/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verontilityslain 12 f §:n ja tuloverolain 124 b §:n muuttamisesta ja HE 90/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta.

⁷² Valmistelu jossa kommentointi: HE 27/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta, HE 35/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjien työttömyysturva-oikeuden väliaikaisesta järjestämisestä, HE 40/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta, HE 45/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta osakeyhtiölaista, asunto-osakeyhtiölaista, osuuskuntalaista, yhdistyslaista ja eräistä muista yhteisölaeista Covid-19 epidemian leviämisen rajoittamiseksi, HE 46/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, HE 47/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta, HE 53/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta, HE 57/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain 4 § muuttamisesta ja 8 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, HE 84/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 39 ja 40 §:n sekä

järjestettiin siten 82 prosentissa lakihankkeista, yhdeksässä prosentissa kuulemista kuvattiin hallituksen esityksessä epävirallisena ja yhdeksässä prosentissa hankkeista kuulemista ei järjestetty ollenkaan.



Kuva 1. Kuvaajassa on eriteltynä poikkeusoloissa käytetyt kuulemistavat ja niiden käyttö prosenttiosuuksina.

Lausuntoaika vaihteli kahdesta vuorokaudesta kahdeksaan vuorokauteen keskiarvon ollessa 6,2 vuorokautta (mediaani 7). Lausunnonantajia oli lakihankkeissa vähimmillään neljä ja enimmillään 46. Lausuntoja annettiin keskimäärin 19,4 kappaletta lausuttavana olevaa hanketta kohden (mediaani 18).

Niissä hankkeissa, joissa järjestettiin lausuntokierros, lausuntopyynnön jakelussa on ollut 5-72 vastaanottajaa.⁷³ Keskimäärin näissä kahdeksassa hankkeessa jakelussa on ollut 26 tahoaa (mediaani 19,5). Näissä kahdeksassa hankkeessa on lausuntoja annettu keskimäärin 17,4

ammattikorkeakoululain 14 ja 29 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, HE 92/2020 esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta, HE 93/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 11 luvun 4 b ja 4 c §:n muuttamisesta sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden työttömyysturvalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien muuttamisesta ja HE 94/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

⁷³ Lausuntoja pyydettiin yhdessä poikkeusolojen aikana valmistellussa lakihankkeessa lausuntopalvelu.fi:n kautta niin, ettei siinä ole tarkkaa tietoa jakelun laajuudesta, joten tätä tilasto on muodostettu kahdeksasta lausuntokierroksella käyneistä hankkeesta.

hanketta kohden (mediaani 15). Lausunto annettiin siis 66,9 prosentissa lähetetyistä lausuntopyynnöistä.

Kahdessa poikkeusolojen aikaisista hankkeista lausuntoja on pyydetty lausuntopalvelussa ja seitsämässä lausuntopyyntö on muutoin lähetetty jakelussa ilmoitetuille tahoille.

Muissa kuulemismuodoissa kuultujen tahojen määrät olivat pienempiä kuin lausuntokierroksen myödessä järjestetyssä kuulemisessa. Kun kuuleminen järjestettiin kuulemisena valmistelussa, kuultiin keskimäärin 5,7 tahoja. Kun kuuleminen järjestettiin kommentointina, kuultiin keskimäärin 9,7 tahoja. Kolmessa lakihankkeessa, joissa on varattu kommentointimahdollisuus, ei kuultuja tahoja ole kirjoitettu auki, vaan mahdollisuus kommentointiin kerrotaan varatun keskeisille työelämän järjestöille tai keskeisille viranomaisille ja etujärjestöille. Kun kuuleminen järjestettiin käsittelynä neuvottelukunnassa kuultuja tahoja ollut keskimäärin neljä. Kuusi hanketta on käsitelty neuvottelukunnassa ja viidessä tapauksessa neuvottelukunta on ollut kunnallistalouden ja kunnallishallinnon neuvottelukunta, jossa on edustettuina valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto. HE 26/2020:n kuuleminen tapahtui merimiesasiain neuvottelukunnassa, jossa ovat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä merenkulkualan työnantaja- ja työntekijäjärjestöt.

Kolmessa lakihankkeessa, jossa on järjestetty lausuntokierros, on myös järjestetty kuulemistilaisuus.⁷⁴ Lisäksi kahdessa lakihankkeessa, jossa kuuleminen on järjestetty kommentointimahdollisuutena⁷⁵ ja yhdessä lakihankkeessa jossa on järjestetty lausuntokierros⁷⁶, lakihankkeet on käsitelty myös neuvottelukunnassa.

3.1.2 Normaaliolot

Ajalla 1.2.2020.-29.2.2020 annettiin eduskunnalle 14 tutkielman rajauksiin sopivaa hallituksen esitystä. Kaikissa hankkeissa järjestettiin kuuleminen ja kuuleminen järjestettiin poikkeuksetta lausuntokierroksen muodossa. Lausuntojen määrät vaihtelivat kahdesta

⁷⁴ HE 62/2020, HE 80/2020 ja HE 85/2020.

⁷⁵ HE 47/2020 ja HE 92/2020.

⁷⁶ HE 101/2020.

lausunnosta 92 lausuntoon, keskiarvon ollessa 20,5 lausuntoa per hanke (mediaani 15). Lausuntokierroksen pituus vaihteli 17 vuorokaudesta 66 vuorokauteen, keskiarvon ollessa 40,6 vuorokautta (mediaani 40,5).

Normaalioloissa lausuntoja pyydettiin vähimmillään kahdelta taholta ja enimmillään 110 taholta. Lausuntoja pyydettiin keskimäärin 32,2 taholta (mediaani 24). Lausunto annettiin keskimäärin 63,7 prosentissa lähetetyistä lausuntopyynnöistä. Lausuntoa pyydettiin lausuntopalvelussa viiden hankkeen yhteydessä ja yhdeksässä hankkeessa lausuntopyyntö on muutoin lähetetty jakelussa ilmoitetuille tahoille.

Kahdessa lakihankkeessa järjestettiin lausuntokierroksen lisäksi kuulemistilaisuus.⁷⁷ Lisäksi HE 8/2020 yhteydessä järjestettiin lausuntokierroksen lisäksi lisälausuntokierros.

3.2 Lausunnot

3.2.1 Yleistä lausunnoista

Käsittelyaineistona ovat vuoden 2020 poikkeusolojen aikana annetut koronapandemiaan liittyvät hallituksen esitykset, joista on järjestetty lausuntokierros ja ajanjaksolla 1.2.-29.2.2020 annettujen hallituksen esitysluonnoksien lausunnot, jotka löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta tai lausuntopalvelu.fi -palvelusta. Tutkimusaineistoon valikoitui tutkimuksen rajauksen mukaisesti lausunnot yhdeksästä poikkeusolojen aikana valmistellusta hallituksen esitysluonnoksesta ja neljästätoista normaalioloissa valmistellusta hallituksen esitysluonnoksesta.⁷⁸ Poikkeusoloissa valmistellut lakihankkeet olivat:

⁷⁷ HE 4/2020 ja HE 14/2020.

⁷⁸ HE 1/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuus selvityslain ja ilmailulain 101 §:n muuttamisesta, HE 2/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusministeriön hallinnon alan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta, HE 3/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lannoitevalmistelain muuttamisesta, HE 4/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta, HE 5/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta, HE 6/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskeväksi lainsäädännöksi, HE 7/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, HE 8/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergilain, turvallisuus selvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta, HE 9/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 20 §:n muuttamisesta, HE 11/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutista annetun lain 2 §:n muuttamisesta, HE 12/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yritys palvelusta annetun lain ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteis palvelusta annetun lain 9 §:n muuttamisesta, HE 13/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta, HE 14/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain

HE 48/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla covid-19-epidemian johdosta väliaikaisesti sovellettavia menettelyjä koskeviksi laeiksi

HE 62/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön COVID-19-epidemiasta johtuvien poikkeusolojen vuoksi tehtäviksi väliaikaisiksi muutoksiksi

HE 76/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräistä maatalouden luopumistuen ansiotulorajaan covid-19-epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä

HE 77/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta,

HE 80/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lääkelain, lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain ja tartuntatautilain muuttamisesta,

HE 83/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta annetun lain 3 ja 4 a §:n muuttamisesta,

HE 85/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 52 §:n väliaikaisesta muuttamisesta,

HE 99/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta,

HE 101/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

Normaalioloissa valmistellut lakihankkeet olivat:

HE 1/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja ilmailulain 101 §:n muuttamisesta,

HE 2/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta,

HE 3/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lannoitevalmistelain muuttamisesta,

HE 4/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta,

muuttamisesta ja HE 15/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutusetuuksista annetun lain muuttamisesta ja opintotukilain 15 §:n muuttamisesta.

HE 5/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta,

HE 6/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi,

HE 7/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta,

HE 8/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergiain,
turvallisuukselvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta,

HE 9/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon
järjestämisestä annetun lain ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain
20 §:n muuttamisesta,

HE 11/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kriminologian ja oikeuspolitiikan
instituutista annetun lain 2 §:n muuttamisesta,

HE 12/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja
yrityspalvelusta annetun lain ja työllistymistä edistävästä monialaisesta
yhteispalvelusta annetun lain 9 §:n muuttamisesta,

HE 13/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta
annetun lain muuttamisesta,

HE 14/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain
muuttamisesta,

HE 15/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutusetuuksista annetun
lain muuttamisesta ja opintotukilain 15 §:n muuttamisesta.

Lausuntopyynnöissä esiintyi pientä vaihtelua sen suhteen, miten lausuntopyyntö oli muotoiltu. Poikkeusoloissa seitsemässä lausuntopyynnössä esityksen valmistellut taho ”pyytää lausuntoanne liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi”. Yhdessä lausuntopyynnössä⁷⁹ on erikseen pyydetty yleiset kommentit hallituksen esityksestä ja lakiehdotuksista. Yhdessä lausuntopyynnössä⁸⁰ taas on kysytty lausuntopalvelussa yksityiskohtaisempia kysymyksiä esitysluonnoksen aihepiiristä. Kysymyksiä ovat olleet esimerkiksi ”onko esityksessä asianmukaisesti otettu huomioon henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan liittyvät näkökohdat?”, ”onko esityksestä aiheutuvat taloudelliset

⁷⁹ HE 62/2020.

⁸⁰ HE 101/2020.

vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?”, ”onko esityksestä aiheutuvat muut vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?” ja ”ovatko esityksen voimaantulo- ja voimassaoloajat perusteltuja esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi?”.

Normaalioloissa yhdeksässä lausuntopyynnössä esityksen valmistellut taho ”pyytää lausuntoanne liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi”. Neljässä lausuntopyynnössä on kysytty yksityiskohtaisempia kysymyksiä lausuttavasta esityksestä. Yhdessä hankkeessa⁸¹ sidosryhmät kutsuttiin kuulemistilaisuuteen eikä näille lähetetty erikseen lausuntopyyntöä.

Ensimmäisessä⁸² normaaliolojen yksityiskohtaisemmassa lausuntopyynnössä lausuntopalvelussa on avoimet vastauskohdat erikseen jokaiselle ehdotetulle pykälälle ja tämän lisäksi on kysytty ”esityksen vaikutukset toimintaan, esityksen muut vaikutukset ja muut kommentit esitysluonnoksesta”. HE 4/2020 liittyvässä lausuntopyynnössä lausuntopalvelussa kysyttiin useita esitysluonnokseen ja esitysluonnoksen aihepiiriin liittyviä kysymyksiä. Näitä kysymyksiä olivat esimerkiksi ”vastaako esitysluonnoksessa ehdotettu määrittely mitoitukseen laskettavista henkilöstöryhmistä asiakkaiden ja toiminnan tarpeita?” ja ”onko esitysluonnoksessa ehdotettu siirtymäaika näkemyksenne mukaan sopiva 0,7 mitoituksen toteuttamiseen?” Yhdessä⁸³ lausuntopyynnössä kysyttiin lausunnonantajan yleisnäkemys hallituksen esityksen sisällöstä, näkemyksiä esityksen vaikutuksista, pykäläkohtaiset näkemykset ja lausunnonantajan muut kommentit esityksestä. HE 9/2020 yhteydessä lausuntopalvelussa oli hallituksen esityksen sisällysluettelo runko, johon jokaiseen kohtaan sai kirjoittaa vastauksen.

Olen lähilukenuit lausuntopyyntöihin vastauksena saadut lausunnot ja jakanut niissä käytetyt argumentit laadukkaam lainvalmistelun osatekijöiden teemoihin. Lausunnoista löytyneet kuusi argumentointiteemaa ovat perustuslainmukaisuus, uudistustahto/sidosryhmän politiikka, lainvalmistelun resurssit, lainvalmistelun tietopohja, lainvalmistelun julkisuus ja lakieli ja lakitekniikka.

⁸¹ HE 14/2020.

⁸² HE 1/2020.

⁸³ HE 8/2020.

Kaiken kaikkiaan poikkeusolojen aikaisista lakihankkeista on annettu 175 lausuntoa ja normaaliolojen aikaisista lakihankkeista 287 lausuntoa. Havaittiin poikkeusolojen lausunnoissa 392 yksittäistä argumenttia ja normaaliolojen lausunnoissa 670 argumenttia. Alla olevassa taulukossa on eritelty lausunnoista löytyneet argumentit teemojen ja lakihankkeiden mukaan.

Taulukko 1. Argumenttien käyttö lakihankkeittain.

Taulukossa on eritelty lausunnoista löytyneet argumentit laadukkaan lainvalmistelun osatekijöiden mukaisiin argumenttiteemoihin ja argumenttien jakautuminen lakihankkeittain.

	Perustuslain- mukaisuus	Uudistustahto	Resurssit	Tietopohja	Lainsäädännön julkisuus	Lakitekniikka ja lakikieli	Annetut lausunnot
HE 48/2020	3	32	1	4	1	5	20
HE 62/2020	1	51	4	18	1	1	36
HE 76/2020	2	7	3	2	0	0	9
HE 77/2020	1	3	0	1	0	0	4
HE 80/2020	4	36	2	9	0	7	21
HE 83/2020	0	7	5	1	0	0	12
HE 85/2020	3	26	1	8	0	1	18
HE 99/2020	10	11	0	12	0	6	9
HE 101/2020	8	29	2	31	1	41	46
Poikkeusolot yhteensä	32	202	18	86	3	61	175
HE 1/2020	1	15	3	2	2	4	13
HE 2/2020	0	10	0	2	0	4	8
HE 3/2020	3	5	1	3	3	3	11
HE 4/2020	4	143	1	36	3	58	92
HE 5/2020	0	44	0	5	0	8	27
HE 6/2020	1	14	0	1	0	7	9
HE 7/2020	0	11	1	0	0	0	10
HE 8/2020	5	29	0	4	1	15	22
HE 9/2020	2	27	3	1	0	11	20
HE 11/2020	0	1	1	0	0	0	2
HE 12/2020	4	30	0	2	0	15	17
HE 13/2020	3	46	0	9	0	14	30
HE 14/2020	1	16	0	0	0	3	9
HE 15/2020	0	22	0	6	1	0	17
Normaaliolot yhteensä	24	413	10	71	10	142	287

Taulukosta ilmenee, miten argumentit ovat jakautuneet argumenttiteemoihin eri lakihankkeissa. Kuten taulukosta käy ilmi, poliittinen uudistustahto -teema on selkeästi eniten käytetty argumenttikategoria sekä poikkeus- että normaalioloissa. Poikkeusoloissa toiseksi eniten on käytetty tietopohja -teemaa, kolmanneksi eniten lakikieleen ja -tekniikkaa, neljänneksi eniten vedottiin perustuslainmukaisuus -teemaan, viidenneksi eniten resursseihin

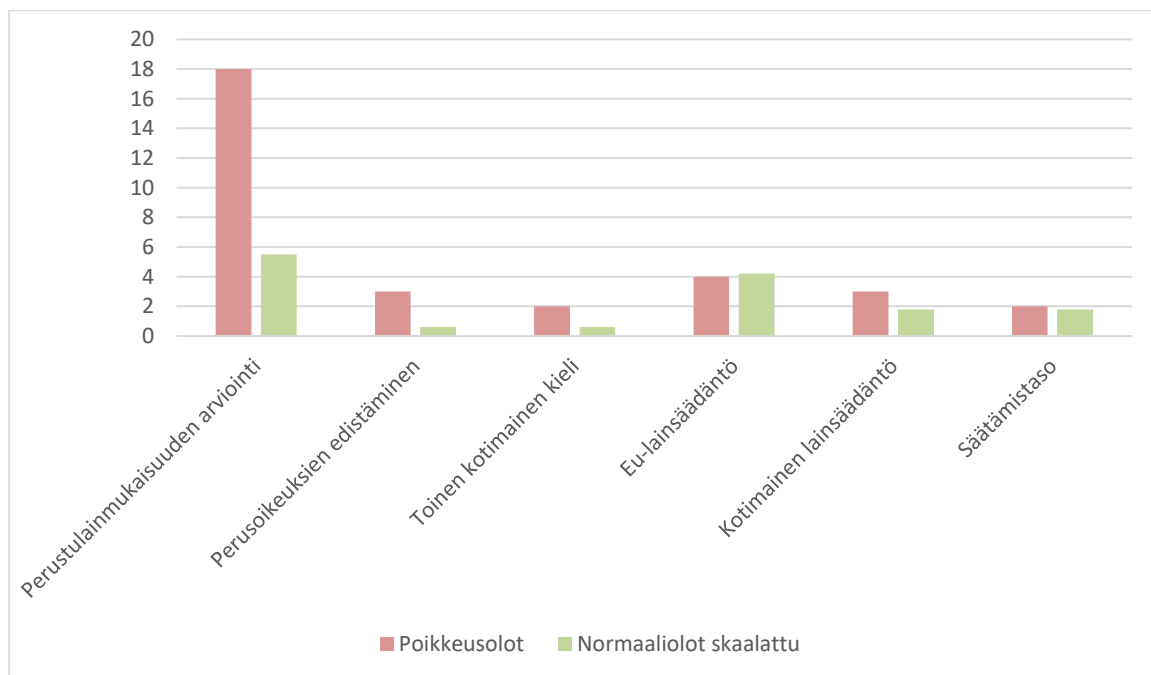
ja vähiten julkisuuteen. Normaalioloissa toiseksi eniten on käytetty lakikieli ja lakitekniikka -teemaa, kolmanneksi eniten tietopohjaa, neljänneksi eniten perustuslainmukaisuus -teemaan ja viidenneksi eniten sekä resursseja että julkisuutta. Taulukossa näkyy lisäksi kustakin esitysluonnoksesta annettujen lausuntojen määrät.

Käyn seuraavaksi tarkemmin läpi yksittäisiä teemojen alle sijoittuvia argumentteja.

3.2.2 Perustuslainmukaisuus

Perustuslainmukaisuus -teemaan olen ottanut argumentit, jotka koskevat valmistellun ehdotuksen perustuslainmukaisuutta, perusoikeuksien toteutumista ja suhdetta EU- ja kotimaiseen lainsäädäntöön. Teemaan mukaan luetut yksittäiset argumentit ovat 1. säädöksen perustuslainmukaisuuden arviointi, 2. perusoikeuksien edistäminen, 3. epäyhdenmukaisuus EU-lainsäädännön kanssa, 4. epäyhdenmukaisuus kansallisen lainsäädännön kanssa ja 5. väärä säätämistaso.

Seuraavissa alaluvuissa on esitetty kuvaajat teemaan kuuluvista argumenteista kaikissa lakihankkeissa normaali- ja poikkeusoloissa. Normaaliolojen lakihankkeissa esiintyvien argumenttien määrä on skaalattu kuvaajissa 0,61:llä, koska tutkimusaineistossa on annettuja lausuntoja normaalioloissa tämän verran enemmän kuin poikkeusolojen lainsäädäntöhankkeissa. Kuvaajissa olevat luvut kuvaavat sitä tilannetta, että normaalioloissa annettuja lausuntoja olisi ollut yhtä monta kuin poikkeusolojen lausuntoja.



Kuva 2. Perustuslainmukaisuus -teeman yksittäisten argumenttien lukumäärä ja jakautuminen poikkeus- ja normaaliolojen lausunnoissa.

Perustuslainmukaisuus -teema on esiintynyt poikkeusoloissa annetuissa lausunnoissa useammin kuin normaalioloissa annetuissa lausunnoissa. Ainoastaan yhdessä poikkeusolojen lakihankkeessa ei ole vedottu siihen kertaakaan.⁸⁴ Poikkeusoloissa perustuslainmukaisuus -teemaan vedottiin 32 kertaa eli keskimäärin 3,5 kertaa lakihanketta kohden. Normaalioloissa teemaan vedottiin 24 kertaa eli keskimäärin 1,7 kertaa lakihanketta kohden.

Perustuslainmukaisuuden arviointi -argumenttia käytettiin kaksi kertaa enemmän poikkeusoloissa (18 kertaa) kuin normaalioloissa (9 kertaa). Muissa perustuslainmukaisuus -teemaan argumenteissa ei ole merkittävää eroa argumenttien esiintymisessä normaali- ja poikkeusaikojen hankkeista annetuissa lausunnoissa.

Perustuslainmukaisuuden arviointi -argumenttiin on luokiteltu maininnat siitä, että perustuslainmukaisuus vaatii tarkempaa selvittämistä tai arviointia, sekä ne tapaukset, joissa lausunnonantaja on vaatinut perustuslainvastaisen sääntelyehdotuksen poistamista esityksestä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö on lausunut HE 3/2020:sta antamassaan launnossaan seuraavasti ”asiaa tulee arvioida perustuslain 124 §:n (hallintotehtävän

⁸⁴ HE 83/2020.

antaminen muulle kuin viranomaiselle) nojalla esityksen perustuslainmukaisuutta ja säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa.”⁸⁵

Perustuslainmukaisuuden arvioiminen on ehdottomasti käytetyin teeman yksittäisistä argumenteista, siihen on vedottu 67 prosentissa poikkeusolojen lakihankkeista. Kaksi kolmasosaa näistä viittauksista on liittynyt kahteen poikkeusolojen lakihankkeeseen, joista toinen koski kilpailulain 26 §:n väliaikaista muuttamista ja toinen tartuntatautilain väliaikaista muuttamista.⁸⁶ Kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetuissa lausunnoissa kuusi yhdeksästä lausunnonantajasta on toivonut lakihankkeen perustuslainmukaisuuden tarkempaa arvioimista.

EU-lainsäädäntöön on vedottu joko ehdotetun lainsäädännön ollessa lausunnonantajan mielestä EU-lainsäädännön kanssa ristiriidassa, tai silloin, kun oikea taso asiasta säätämiseen on lausunnonantajan mielestä EU-tasoinen sääntely, ei kansallinen lainsäädäntö. Esimerkiksi oikeusministeriö nosti launnonossaan esille tällaisen näkökulman: ”Oikeusministeriöllä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida asiaa tarkemmin lyhyen lausuntoaajan vuoksi, mutta se kiinnittää valmistelevalle ministeriön huomiota asian tarkempaan arvioimiseen sen osalta, että nyt ehdotettu sääntely on yhteensopiva EU-oikeuden kanssa.”⁸⁷

Kotimaiseen lainsäädäntöön viitattaessa on nostettu esiin ristiriita toisen kotimaisen sääntelyn kanssa, tai valmisteilla olevan toisen säädösehdotuksen kanssa. Valmisteilla oleva toinen säädösehdotus on ollut esimerkiksi sote- ja maakuntauudistus. Tällöin lausunnonantajat ovat toivoneet ristiriidan poistamista, tai tarkempaa arviota mahdollisesta ristiriidasta.

Säätämistasoon vedotessa lausijat ovat kyseenalaistaneet asian lailla säätämisen tarpeellisuutta. Esimerkiksi poliisihallitus lausuu HE 6/2020:sta antamassaan launnonossa: ”tuleeko Rikosseuraamuslaitoksen edustajan sijoittumisesta poliisiin tai johonkin muuhun viranomaiseen säätää ylipäätään lain tasolla. Mikäli viranomainen tekee lakisäätöisiä tehtäviään sille säädetyillä toimivaltuuksilla, niin Poliisihallituksen näkemyksen mukaan eri

⁸⁵ HE 3/2020 STM 11.12.2019

⁸⁶ HE 99/2020 ja HE 101/2020.

⁸⁷ HE 76/2020 Oikeusministeriö 7.5.2020.

viranomaisen edustajan työskentelystä toisen viranomaisen tiloissa voidaan sopia näiden viranomaisten kesken.”⁸⁸

Toisella kotimaisella kielellä tarkoitan ruotsin kielen asemaa lainvalmistelutyössä. Esimerkiksi HE 101/2020 liittyen Ålands landskapsregering toteaa, ettei sillä ole mahdollisuutta lausua ehdotuksessa kokonaisuudessaan, koska ehdotuksesta on käännetty ruotsiksi vain osa.⁸⁹

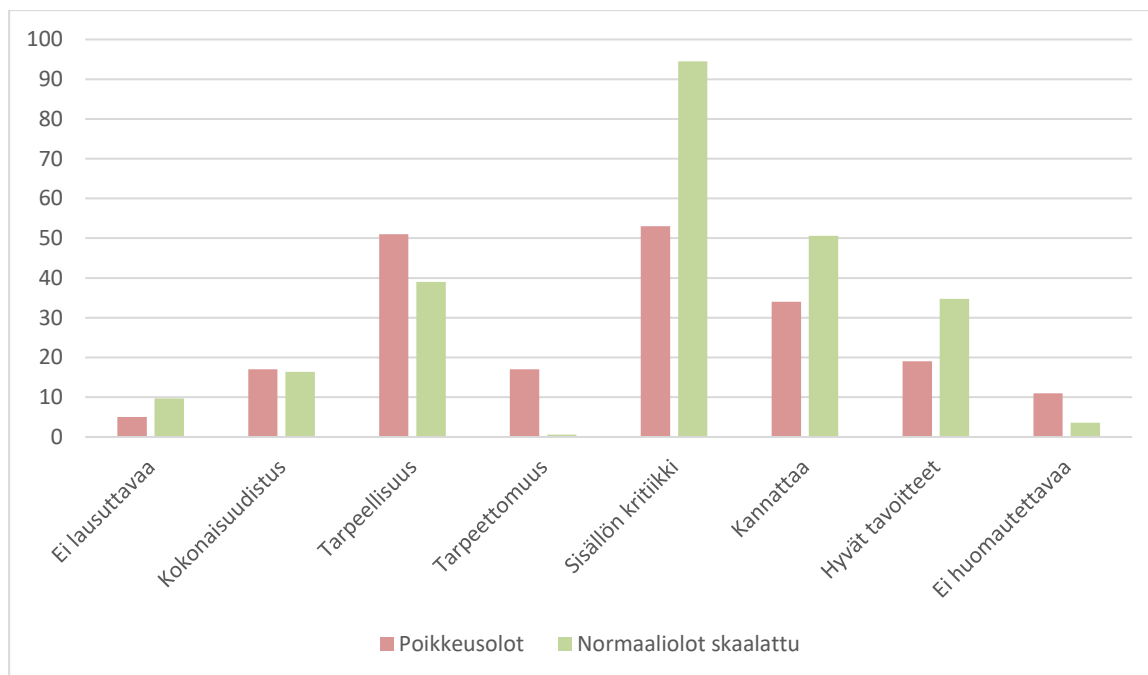
Perusoikeuksien toteutumisen on arveltu edistyvän ehdotetulla sääntelyllä muutamia kertoja tarkastelluissa lausunnoissa. Argumenttiin on kerätty viittaukset, joilla arvellaan jonkin perusoikeuden toteutumisen edistyvän ehdotetulla sääntelyllä. Useimmissa tämän argumentin maininnoissa arveltiin ehdotetun sääntelyn parantavan yhdenvertaisuuden toteutumista.

3.2.3 Poliittinen uudistustahto

Poliittinen uudistustahto -teemaan olen ottanut argumentit, joissa kuvataan yleistä kantaa uudistukseen ja lausunnonantajan omiin intresseihin perustuvia mielipiteitä esityksestä. Tähän teemaan luettavat yksittäiset argumentit ovat 1. uudistuksen tarpeellisuus, 2. uudistuksen tarpeettomuus, 3. lausunnonantaja kannattaa ehdotusta, 4. lainsäädäntö on laajemman uudistamisen tarpeessa, 5. uudistuksella on hyvät tavoitteet, 6. ehdotuksen asiasisältöä on muutettava, 7. ei lausuttavaa ja 8. ei huomautettavaa.

⁸⁸ HE 6/2020 Poliisihallitus 30.8.2019.

⁸⁹ HE 101/2020 Ålands landskapsregering 1.6.2020.



Kuva 3. Poliittinen uudistustahto -teeman yksittäisten argumenttien lukumäärä ja jakautuminen poikkeus- ja normaaliolojen lausunnoissa.

Poliittinen uudistustahto -teema oli eniten lausunnoissa esiintynyt teema sekä poikkeus- että normaalioloissa. Poliittiseen uudistustahtoon liittyviä argumentteja on käytetty jokaisen yksittäisen lakihankkeen yhteydessä. Poikkeusoloissa kategoria on noussut esiin keskimäärin 22,4 kertaa lakihanketta kohden ja normaalioloissa 29,5 kertaa. Poikkeusoloissa annetuissa lausunnoissa korostui lakihankkeiden tarpeellisuus (51 mainintaa) ja sisällön kritiikki (53 mainintaa). Normaalioloissa sisällön kritiikki (155 mainintaa), eli lausunnonantajan toive esityksen asiasisällön muuttamisesta, korostui selvästi. Tätä argumenttia käytettiin lähes kaksi kertaa useammin kuin seuraavaksi eniten käytettyä kannattaa -argumenttia (83 mainintaa).

Ei lausuttavaa -argumentti on lausunnonantajan ilmoitus siitä, ettei tällä ole lausuttavaa tai ettei tämä anna lausuntoa asiassa. Ei huomautettavaa -argumentti on hyvin samankaltainen lausunnon antamatta jättämisen kanssa, mutta olen erottanut sen omaksi erilliseksi argumentiksi, sillä tulkiten sen antavan enemmän kannatusta lausuttavana olevalle esitykselle kuin ei lausuttavaa -ilmoituksen.

Tarpeellisuus -argumenttiin olen liittännyt toteamukset lainsäädännön tarpeellisuudesta ja perusteltavuudesta. Tarpeellisuus argumentin käyttö näyttyy hieman vaihtelevasti eri lausunnoissa. Joistakin lakihankkeista annetuissa lausunnoissa korostetaan koko lakihankkeen tarpeellisuus, kun taas laajemmissa lakihankkeissa lausunnonantajat pitävät usein vain osia ehdotuksista perusteltuina. Varsinkin poikkeusoloissa lainsäädännön uudistus koettiin usein

tarpeelliseksi vallitsevan pandemiatilanteen vuoksi. Tähän argumenttiin vedottiin poikkeusolojen lausunnoissa 29,1 prosentissa ja normaaliolojen lausunnoissa 22,3 prosentissa. Esimerkiksi Tehy ry lausuu että ”luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetyt muutokset lainsäädäntöön ovat perusteltuja ja tarpeellisia. Koronaviruksen aiheuttaman pandemian riskit lääkkeiden saatavuudelle ja lääkehuollon toimivuudelle edellyttävät säädösten täsmentämistä nopeassa aikataulussa.”.⁹⁰

Sisällön kritiikki -argumenttiin olen luokitellut lausunnonantajien omien intressien edistämisen perusteella tehdyt ehdotukset esityksen sisällön muokkaamiseksi. Tällaisiksi argumenteiksi olen luokitellut myös lausunnonantajan esittämät näkemykset, joiden tueksi ei ole annettu esimerkiksi esityksen selvyyteen tai tulkinnan helpottamiseen liittyviä perusteita. Sisällön kritiikki -argumentti on lausunnonantajan mielipidettä ilmaiseva muutosehdotus esitykseen. Esimerkkinä sisällön kritiikistä on opetus- ja kulttuuriministeriön toteamus että ”hallituksen esityksen luonnoksen näkemystä sosiaalityön tutkimuksen rahoituksesta tulisi laajentaa kattamaan muunkin julkisen tutkimusrahoituksen kokonaisuuden kattavaksi.”.⁹¹ Sisällön kritiikkiä on esitetty sekä poikkeus- että normaalioloissa esitetty kaikkien paitsi kahden lakihankkeen yhteydessä.⁹² Poikkeusoloissa sisältöä on kritisoitu 30 prosenttia lausunnoista, normaalioloissa sisällön kritiikkiä esiintyi 54 prosentissa lausunnoista.

Sisällön kritiikin yhtenä ilmentymistapana on poikkeusolojen lausunnoissa ollut lausunnonantajan mielipide siitä, että valittu toimintamalli on väärä. Esimerkiksi Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri lausui hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta, että ”sosiaalityöntutkimus on tärkeää ja rahoittaminen kannatettavaa, mutta ei terveydentutkimuksen kustannuksella.”.⁹³ Samankaltainen sisällön kritiikki on lausunnonantajan huomio siitä, että lakiehdotuksen toteutustapa ei ole toimiva. Näihin molempiin sisällön kritiikki -argumentin käyttöä kuvaavaan esimerkkiin liittyy se piirre, että lakihankkeen tavoitteet nähdään kuitenkin positiivisena.

⁹⁰ HE 80/2020 Tehy ry 31.3.2020.

⁹¹ HE 5/2020 Opetus- ja kulttuuriministeriö 18.12.2019.

⁹² HE 77/2020, HE 83/2020, HE 3/2020 ja HE 11/2020.

⁹³ HE 5/2020 Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri 20.12.2020.

Sisällön kritiikin kanssa samassa lausunnossa onkin välillä esiintynyt myös argumentti siitä, että esityksen tavoitteet ovat hyvät. Hyvät tavoitteet -on argumentti, jonka olen luokitellut argumentiksi lausunnoista, joissa ei ilmaista kannatusta lopulliselle ehdotukselle, mutta on kuitenkin nähty lakihankkeen lähtötavoitteet positiivisina. Poikkeusoloissa argumentti esitettiin 10,6 prosentissa lausunnoista ja normaalioloissa 19,9 prosentissa lausunnoista.

Tarpeettomuuteen on vedottu selvästi enemmän poikkeusoloissa kuin normaalioloissa. Poikkeusoloissa sen käyttö tosin keskittyy yhteen vahvasti lausunnonantajien mielipiteitä jakaneeseen lakihankkeeseen, jossa esitettiin muutosta liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön.⁹⁴ Tarpeettomuus -argumentilla ilmaistaan lakihankkeen tai sen osan tarpeettomuutta. Argumentti on useissa lausunnoissa liittynyt lakihankkeen tavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkiksi Yksityisten katsastustoimipaikkojen liitto ry katsoi lausunnossaan lakiehdotuksen tarpeettomaksi sillä ”katsastusalan itsestään tekemät toimet ovat jo riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi. Nykyiset toimintamallit mahdollistavat säädösten asettamien velvoitteiden täyttämisen ilman ihmiskontaktia sekä erittäin rajallisella määrällä yhteisiä kosketuspintoja.”⁹⁵

Lainsäädännön kokonaisuudistustarve -argumenttiin on vedottu, kun lausunnonantaja on katsonut, että käsillä olevan osauudistuksen sijaan olisi järkevämpää ottaa tarkasteltavaksi koko laki tai koko asiakokonaisuutta käsittelevä säädöskehikko. Kokonaisuudistuksen tarvetta korostaa muun muassa Mehiläinen vanhuspalvelulain uudistuksessa näin: ”pidämme haastavana sitä, että tehostetun palveluasumisen henkilöstömitoitusta käsitellään erillisenä kokonaisuutena muusta vanhuspalveluiden kehittämistyöstä.”⁹⁶

Poikkeusoloissa kokonaisuudistus -argumentiksi olen luokitellut lausunnonantajien huomiot siitä, että poikkeusoloissa muokattavaa lainsäädäntöä tulisi muokata myös normaalioloissa, eikä vain väliaikaisesti. Lisäksi HE 48/2020 yhteydessä toivottiin 30 prosentissa lausunnoista käsillä olevien muutosten laajentamista muuhun toimialan lainsäädäntöön. Olen ottanut myös tämän näkemyksen osaksi kokonaisuudistus -argumenttia.

⁹⁴ HE 62/2020.

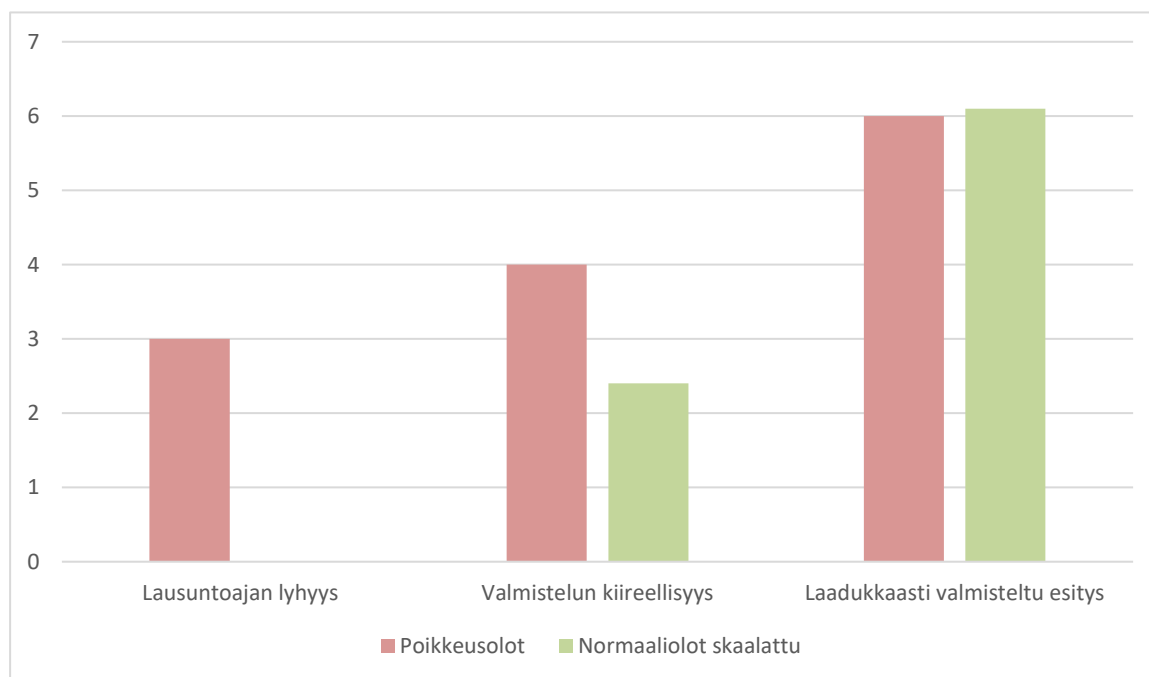
⁹⁵ HE 62/2020 Yksityisten katsastustoimipaikkojen liitto ry 15.04.2020.

⁹⁶ HE 4/2020 Mehiläinen 14.11.2019.

Kannattaa -argumenttiin on luokiteltu lausunnonantajien maininnat siitä, että nämä kannattavat lakihanketta tai sen osia, tai pitävät muutosta hyvänä. Tämän argumentin olen ottanut mukaan omaksi kategoriaksi, sillä näen tarpeellisuus -argumentin turhan vahvana ilmaisuna suurelle osalle esitetyistä mielipiteistä, joten olen halunnut erottaa vahvemman ja heikomman kannatuksen ilmauksen näihin kahteen kategoriaan. Poikkeusoloissa argumentti esitettiin 19,4 prosentissa lausunnoista ja normaalioloissa 28,9 prosentissa lausunnoista.

3.2.4 Lainvalmistelun resurssit

Lainvalmistelun resursseihin liittyvissä argumenteissa on vedottu valmisteluajan tai lausuntoajan lyhyyteen, tai toisaalta ilmaistu esityksen olevan laadukkaasti valmisteltu. Argumentteja ovat 1. valmistelun kiireellisyys, 2. lausuntoajan lyhyys ja 3. laadukkaasti valmisteltu esitys/laadukas valmistelutyö.



Kuva 4. Lainvalmistelun resurssit -teeman yksittäisten argumenttien lukumäärä ja jakautuminen poikkeus- ja normaaliolojen lausunnoissa.

Lainvalmistelun kiireellisyys on noussut esiin yhtä monta kertaa poikkeus- ja normaalioloissa, neljä kertaa molemmissa. Normaalioloissa 10 lausunnonantajaa piti hallituksen esitysluonnosta hyvin valmisteltuna, poikkeusoloissa kuusi lausunnonantajaa esitti saman huomion. Lainvalmistelun resursseja kuvaavia argumentteja käytetty suhteessa enemmän poikkeusolojen kuin normaaliolojen hankkeista annetuissa lausunnoissa.

Lainvalmistelun kiireellisyyteen on vedottu lausunnoissa, kun valmistelulle ei ole lausujan mielestä varattu tarpeeksi aikaa. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että ”täytäntöön pantavana olevan EU-lainsäädännön aikataulu on ollut sen valmistelusta asti erittäin tiukka, ja kireä aikataulu on leimannut myös lausuttavana olevan hallituksen esityksen luonnoksen valmistelua.”⁹⁷ Normaaliolojen hankkeista annetuissa lausunnoissa tähän argumenttiin on vedottu neljästi ja kolme näistä liittyy lakihankkeeseen, johon myös liikenne- ja viestintäministeriön edellä oleva lausuma on annettu. Poikkeusolojen hankkeissa valmistelun kiireellisyys argumenttiin on vedottu myös neljästi, mutta huomiot on esitetty kaikki eri lakihankkeissa.

Lausuntoajan lyhyys -argumenttiin on vedottu vain poikkeusoloissa. Tähän argumenttiin on vedottu silloin, kun lausunnonantaja ei ole voinut arvioida lakiehdotusta haluamassaan laajuudessa lausuntoajan lyhyiden vuoksi, kuten oikeusministeriö todetessaan, ettei sillä ole ollut mahdollisuutta arvioida lausuttavana olevaa asiaa tarkemmin lyhyen lausuntoajan vuoksi. Tämä argumentti on ilmennyt myös itsenäisenä kommenttina siitä, että lausuntoaika on lyhyt.

Laadukkaasti valmisteltu esitys -argumenttiin olen luokitellut maininnat siitä, että valmistelu on nähty hyvänä tai lakiesitystä on pidetty laadukkaana. Tästä esimerkkinä on Akavan lausunto, jossa todetaan että ”Akava pitää opetus- ja kulttuuriministeriön esitystä perusteltuna ja kiireinen aikataulu huomioiden hyvin valmisteltuna.”⁹⁸

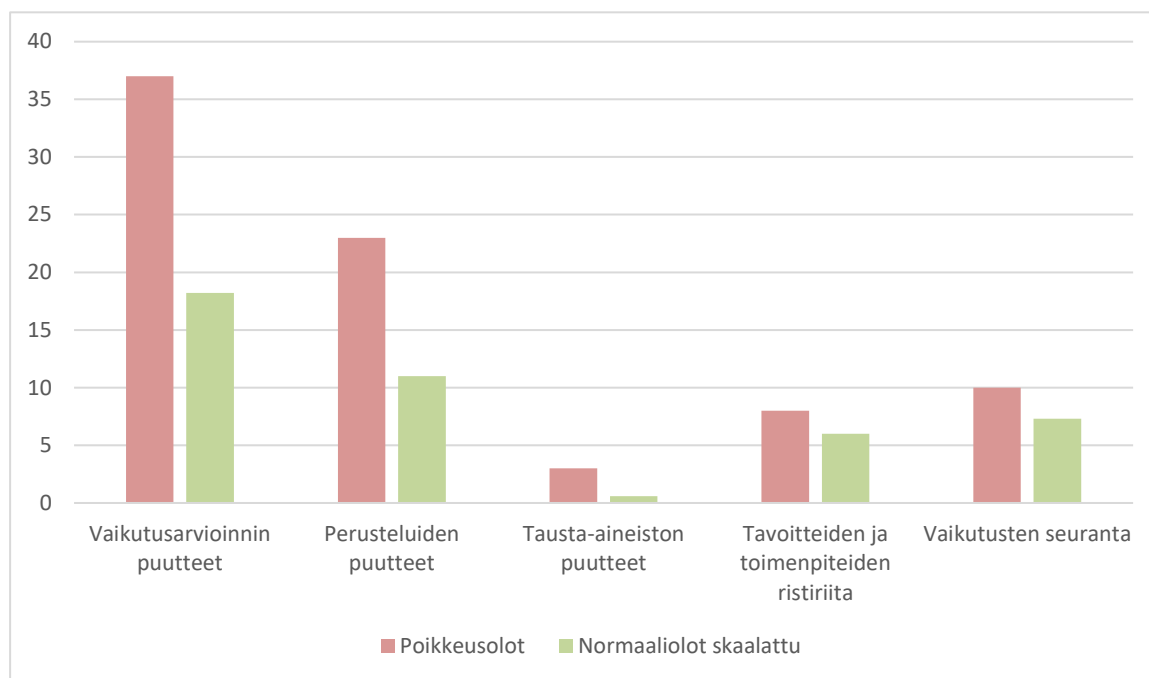
3.2.5 Lainvalmistelun tietopohja

Lainvalmistelun tietopohja -teemaan kuuluvat lainsäädännön tausta-aineistot, tavoitteet, vaikutustenarviointi, sääntelyvaihtoehdot ja perustelut. Yksittäisiä argumentteja, jotka olen luokitellut tähän teemaan, ovat 1. tausta-aineiston puutteet 2. tavoitteiden ja toimenpiteiden ristiriita, 3. vaikutusarvioinnin puutteet, 4. vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja 5.

⁹⁷ HE 1/2020 Liikenne- ja viestintäministeriö 20.12.2019.

⁹⁸ HE 85/2020 Akava ry 22.5.2020.

puutteelliset perustelut.



Kuva 5. Lainvalmistelun tietopohja -teeman yksittäisten argumenttien lukumäärä ja jakautuminen poikkeus- ja normaaliolojen lausunnoissa.

Tietopohja -kategorian käytetyin argumentti sekä poikkeus- että normaalioloissa oli vaikutusarvioinnin puutteet. Poikkeusoloissa tähän argumenttiin vedottiin 37 kertaa ja normaalioloissa 30 kertaa. Keskimäärin tähän argumenttiin vedottiin poikkeusolojen lakihankkeessa 4,1 kertaa ja normaaliolojen lakihankkeessa 2,1 kertaa.

Vaikutusarvioinnin puutteisiin olen luokitellut ensinnäkin lausunnonantajien huomiot siitä, että vaikutuksia tulisi arvioida laajemmin, esimerkiksi jollain tietyllä vaikutusalueella, kuten vaikutukset lapsiin. Toiseksi olen ottanut mukaan huomiot siitä, että olemassa olevia vaikutusarviointeja toivotaan täsmennettävän tai laajennettavan. Kolmanneksi vaikutusarvioinnin puutteena olen ottanut lausunnonantajien huomiot lausuttavana olevan ehdotuksen vaikutusarvioiden virheellisyydestä.

Noin puolet vaikutusarvioinnin puutteellisuus -argumenttiin vetoavista lausunnoista poikkeusoloissa (16 kappaletta) on annettu tartuntatautilain väliaikaista muuttamista koskevasta lakiehdotuksesta.⁹⁹ Tätä lakiehdotuksesta tehdyssä lausuntopyyntössä lausunnonantajille oli esitetty lausuntopalvelussa kysymyksiä hallituksen esitysluonnoksesta,

⁹⁹ HE 101/2020.

ja kaksi näistä kysymyksistä koski vaikutusarviointien laatua. Nämä kysymykset olivat ”onko esityksestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?” ja ”onko esityksestä aiheutuvat muut vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?”. Vastausvaihtoehdot kysymyksiin olivat ”kyllä”, ”kyllä pääosin”, ”ei”, ”ei pääosin” ja ”ei kantaa”. Näistä olen luokitellut vaikutusarvioinnin puutetta ilmentäväksi mielipiteeksi ei ja ei pääosin -vastausten lisäksi ”kyllä pääosin”, jos vastauksessa on tämän lisäksi sanallisesti kuvattu esiintyneitä puutteita. Pelkkää ”kyllä pääosin” -vastausta en ole merkinnyt vaikutusarvioinnin puutteeksi.

Yksi vaikutusarviointia koskeva, poikkeusolojen hankkeesta annetuissa lausunnoissa käytetty argumentti on, että lakihankkeella, jolla pyritään vaikuttamaan poikkeusolojen aikaiseen toimintaan, on vaikutuksia myös poikkeusolojen jälkeiseen toimintaan. Tämä argumentti esiintyi erityisesti HE 62/2020:stä annetuissa lausunnoissa. Autokatsastajat AK ry:n lausunnossa arvellaan että ”vaikka perusteena onkin covid-19 aikaansaamat poikkeusolot, on lakimuutoksella voimassaoloaikaansa nähden kauaskantoisemmat vaikutukset katsastusmääriin, mikäli suurin osa autoista katsastettaisiin loppukesästä. Tämä aiheuttaisi vuosiksi katsastustarvepiikin aina kesäkuusta eteenpäin. Tämä aiheuttaisi epidemian varjolla myös useiden vuosien resurssitarpeen normaaliin kesälomakauteen ja vaikeuttaisi varsinkin perheellisten työntekijöiden mahdollisuuden lomailla yhdessä perheen kanssa saatikka hoitaa lapsia normaaleina koulujen kesälomakausina.”¹⁰⁰

Toinen HE 62/2020 lausunnoissa esiintynyt vaikutusarviointeihin liittyvä argumentti on, että ehdotuksen haitat ovat suuremmat kuin hyödyt. Esimerkiksi Autotuojat ja -teollisuus ry ja Autoalan Keskusliitto ry:n lausunnossa katsottiin että ”katsastustapahtumassa lähikontaktit ovat vähäisiä, ja tartuntariski on verrattain pieni verrattuna moniin muihin välttämättömänä pidettäviin toimintoihin... ..Lakimuutoksen seurauksena kotitaloudet ja autoja omistavat yritykset siirtäisivät katsastuksen lain voimassaolon päättymisen jälkeiseen aikaan. Vaikka lainsäädäntö ei kiellä katsastustoimintaa, esitetty muutos hyvin suurella varmuudella johtaa käytännössä katsastustoimipaikkojen tilapäiseen sulkemiseen ja henkilöstön lomautuksiin.”¹⁰¹

¹⁰⁰ HE 62/2020 Autokatsastajat AK ry 15.4.2020.

¹⁰¹ HE 62/2020 Autotuojat ja -teollisuus ry ja Autoalan Keskusliitto ry 15.4.2020.

Vaikutusten arviointiin liittyy myös lausunnonantajien huomio siitä, että lakihankkeen vaikutuksia on seurattava säätämisen jälkeen. Tämä argumentti nousi esiin HE 85/2020 yhteydessä kahdeksan kertaa ja HE 4/2020 yhteydessä seitsemän kertaa.

Tietopohja -teemaan olen luokitellut myös lausunnonantajien näkemykset siitä, että lakiehdotuksen tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä on ristiriita. Suomen Lääkerinnakkaistuojat ry:n lausunnossa arvellaan, että saatavuushäiriön ilmoittamatta jättämisen sanktiointi, jolla pyritään parantamaan saatavuuskatkoksiin varautumista ja tätä kautta vähentämään saatavuuskatkoja itseasiassa toimiikin juuri päinvastoin ja saattaa jopa lisätä saatavuuskatkoja. Lausunnossa todetaan, että ”yhdistyksemme katsoo, että ehdotettu seuraamusmaksu on kohtuuton ja ainoastaan lisäisi saatavuuskatkoksia Suomessa.”¹⁰²

Tausta-aineiston puutteisiin olen luokitellut sekä maininnat käytetyn tausta-aineiston huonosta laadusta että sen virheellisyydestä. Argumentin käyttö on keskittynyt HE 62/2020 lausuntoihin, jossa se on nostettu esiin kolme kertaa.

Perustelujen puutteellisuus -argumenttiin on luokiteltu maininnat perusteluiden riittämättömyydestä ja virheellisyydestä. Esimerkiksi ydinturvallisuusneuvottelukunta toteaa lausunnossaan, että ”lakiesityksen perusteluissa tulisi selventää, mitä turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä ja missä tehtävissä toimivia henkilöitä turvallisuusselvitysvaatimus koskisi.”¹⁰³ Argumenttiin vedottiin seitsemässä poikkeusolojen aikaisessa lakihankkeessa. Puolet näistä maininnoista ovat HE 101/2020:sta annetuissa lausunnoissa.

3.2.6 Lainvalmistelun julkisuus

Lainvalmistelun julkisuuteen liittyvään perusteluteemaan kuuluu vain yksi argumentti, kuultujen sidosryhmien kapea-alaisuus. Valmisteluun osallistutettujen sidosryhmien kapea-alaisuutta tuotiin esiin kahdeksan lakihankkeen yhteydessä.¹⁰⁴ Poikkeusoloissa argumentti esitettiin kolme kertaa ja normaalioloissa siihen vedottiin kymmenen kertaa. Esimerkiksi Ammattiliitto Pro piti ongelmallisena sitä, ettei HE 1/2020:n valmistelussa ole ollut mukana yhtään palkansaajien edustajaa: ”Hallituksen esitysluonnosta on valmisteltu työryhmässä,

¹⁰² HE 80/2020 Suomen lääkerinnakkaistuojat ry 31.3.2020.

¹⁰³ HE 8/2020 Ydinturvallisuusneuvottelukunta 3.1.2019.

¹⁰⁴ Kerran HE 8/2020, HE 15/2020, HE 48/2020, HE 62/2020 ja HE 101/2020, kahdesti HE 1/2020 ja kolmesti HE 3/2020 ja HE 4/2020.

jossa on ollut jäseninä ministeriöiden ja viranomaisten edustajia. Työryhmässä ei ole ollut palkansaajien edustusta. Ammattiliitto Pro pitää tärkeänä sitä, että työryhmissä, joissa valmistellaan työntekijöiden asemaan vaikuttavaa lainsäädäntöä, on palkansaajien edustus.”¹⁰⁵

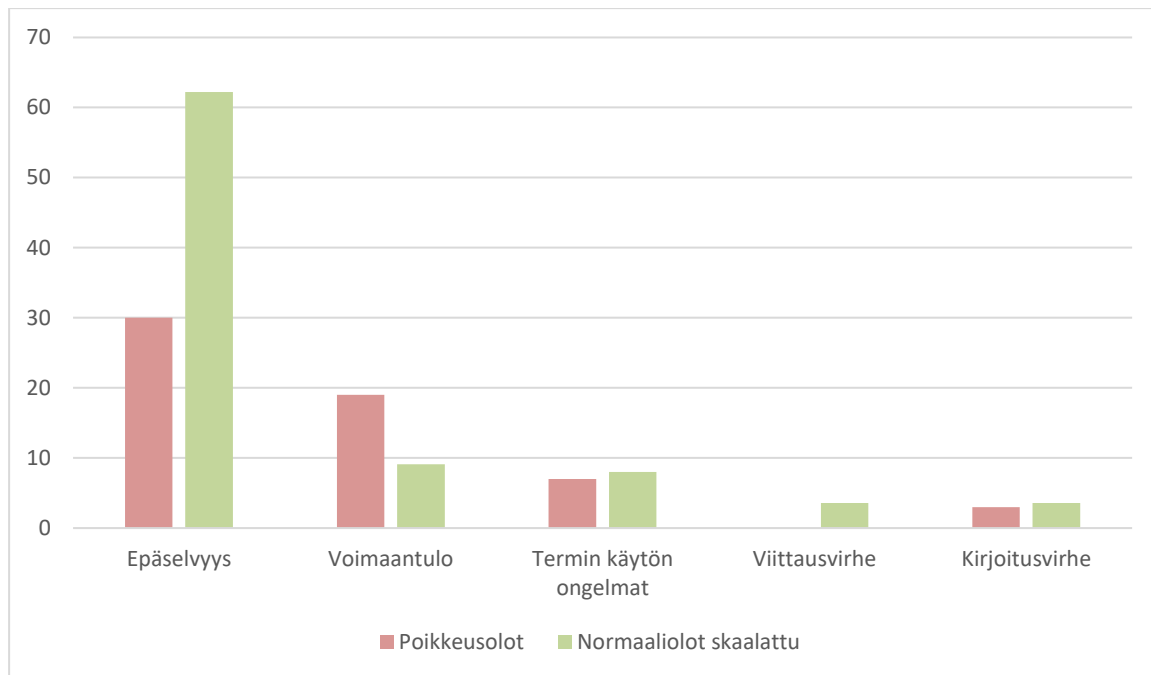
HE 3/2020:n lausuntokierroksella yli neljäsosa lausunnonantajista, eli kolme yhdestätoista lausunnonantajasta, kiinnitti huomiota sidosryhmien huomioimisen tärkeyteen käsillä olleen aihekokonaisuuden seuraavan uudistuksen yhteydessä. Suomen Biokierto ja Biokaasu ry esimerkiksi esitti lausuntonsa lopussa näin: ”SBB peräänkuuluttaa lopuksi sitä, että kansallinen lannoitelainsäädännön uudistus olisi tärkeä tehdä tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa.”¹⁰⁶ Otin myös nämä huomiot mukaan lainvalmistelun julkisuus -teemaan, vaikka niissä ei varsinaisesti kritisoitukaan lausuttavana olevaa lakihanketta.

3.2.7 Lakitekniikka ja lakikieli

Lakitekniikkaan ja -kieleen liittyvissä argumenteissa vedottiin esitysten kirjoitusasuun, selkeyteen ja lain voimaantumoon. Käytettyjä argumentteja olivat 1. epäselvyys, 2. voimaantulo, 3. kirjoitusvirhe, 4. termien käytön ongelmat ja 5. viittausvirhe.

¹⁰⁵ HE 1/2020 Ammattiliitto Pro ry 20.12.2019.

¹⁰⁶ HE 3/2020 Suomen Biokierto ja Biokaasu ry 18.12.2019.



Kuva 6. Lakitekniikka ja lakieli -teeman yksittäisten argumenttien lukumäärä ja jakautuminen poikkeus- ja normaaliolujen lausunnoissa.

Epäselvyys on sekä normaali- että poikkeusoloissa toiseksi eniten käytetty argumentti, kun otetaan huomioon kaikki teemat. Epäselvyyteen on kuitenkin vedottu normaalioloissa valmistelluista esitysluonnoksista lausuttaessa yli kaksi kertaa useammin kuin poikkeusolojen lakihankkeista lausuttaessa. Poikkeusoloissa epäselvyyteen vedottiin 17,1 prosentissa lausunnoista, kun taas normaalioloissa epäselvyyden -argumenttiin vedottiin 35,5 prosentissa lausunnoista. Epäselvyys -argumenttiin olen luokitellut sekä perusteluissa, lakitekstissä että muuten valmistelussa esiintyvät epäselvyydet, joita lausunnonantaja pyytää täsmentämään jatkovalmistelussa.

Poikkeusoloissa epäselvyyden -argumentin käyttö keskittyy HE 101/2020:stä annettuihin lausuntoihin, niissä 22 lausunnonantajaa, eli noin puolet lausunnonantajista, mainitsi lakihankkeen epäselvyyden. Normaalioloissa HE 4/2020:ssä 41 lausunnonantajaa, eli hieman alle puolet lausunnonantajista, mainitsi epäselvyyden. Sekä HE 8/2020:ssä ja 12/2020:ssä noin kahdessa kolmasosassa lausuntoja mainittiin ehdotuksessa olevasta epäselvyydestä. Epäselvyys on lausunnonantajien maininnoissa liittynyt sekä yksittäisiin muotoiluihin että lakihankkeen koko konseptiin. Esimerkiksi Tietosuojavaltuutettu toteaa että ”kyseisen lauseen sanamuotoa tulisi selventää niin, että siitä ilmenee selkeämmin erot äänioikeusrekisterin tietojen tarkastamisen ja tietosuojasetuksen 15 artiklan mukaisen rekisteröidyn oikeuden välillä. Nykyisellä muotoilulla jää epäselväksi, miten äänioikeusrekisterin tietojen

tarkastaminen jää artiklan 15 mukaista oikeutta suppeammaksi sen koskiessa lauseen mukaan muitakin kuin rekisteröityjä henkilöitä.”¹⁰⁷ Myös puolustusministeriö huomauttaa lausuttavana olevan esityksen epäselvyydestä: ”puolustusministeriö kuitenkin huomauttaa, ettei rikosasioiden tietosuojalain soveltamisala ainakaan pääesikunnan osalta nykymuodossaan kata turvallisuus selvitysten tekemistä, mikä jättää informatiivisen viittauksen merkityksen epäselväksi.”¹⁰⁸

Voimaantuloon liittyvät kysymykset keskittyivät neljään lakihankkeeseen, HE 48/2020, HE 99/2020, HE 101/2020 ja HE 4/2020. Sekä HE 101/2020:een että HE 4/2020:een liittyvissä lausuntopyynnöissä oli kysytty erikseen lausunnonantajien mielipidettä lain voimaantulosta, voimassaolosta tai siirtymäajasta.¹⁰⁹ Voimaantuloon liittyvät huomiot vaihtelivat lakihankekohtaisesti lausunnonantajilla. HE 99/2020:n luonnoksesta lausuttaessa kuusi lausunnonantajaa kiinnitti huomiota lainsäädännön taannehtivaan vaikutukseen, jota ei ole mainittu voimaantulosäännöksissä. HE 101/2020:n yhteydessä 13 lausunnonantajaa piti ongelmallisena sitä, ettei lakihankkeen voimassaoloajasta ollut esitysluonnoksesta tietoa. HE 4/2020:n yhteydessä 15 lausunnonantajaa kiinnitti huomiota voimaantulosäännöksen epäselvyyteen. Helsingin kaupunki toteaa lakiehdotuksen yhteydessä että ”Lainsäädännön voimaantulolle tarvitaan selkeä ja yksiselitteinen määrittely”.¹¹⁰

Lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota myös tekstissä esiintyviin kirjoitusvirheisiin. Kirjoitusvirheet ovat liittyneet useimmiten toimielinten nimien kirjoittamiseen tai väärän nimen käyttämiseen. Termien käyttöön on kiinnitetty huomiota seitsemässä lausunnossa. Liikenne- ja viestintäministeriö kommentoi että ”käytettävien termien osalta Traficom toteaa, että lakiesityksessä käytetään rinnakkain käsitteitä ’lennokki’ ja ’miehittämätön ilma-alus’. Tällä hetkellä nämä käsitteet on määritelty voimassa olevan ilmailulain (864/2014) 2 §:ssä. Sen sijaan uudessa EU-lainsäädännössä (asetus (EU) 2018/1139) harraste- ja urheilutarkoituksiin käytettäviä lennokkeja ei erikseen määritellä tai erotella muista miehittämättömistä ilma-aluksista, minkä vuoksi myös ilmailulain määritelmä saattaa

¹⁰⁷ HE 2/2020 Tietosuojavaltuutetun toimisto 9.10.2019.

¹⁰⁸ HE 2/2020 Puolustusministeriö 9.10.2019.

¹⁰⁹ HE 101/2020: Voimaantulosäännös: Ovatko esityksen voimaantulo- ja voimassaoloajat perusteltuja esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi? kyllä, kyllä pääosin, ei, ei pääosin ja ei kantaa, HE 4/2020: Onko esitysluonnoksessa ehdotettu siirtymäaika näkemyksenne mukaan sopiva 0,7 mitoituksen toteuttamiseen?

¹¹⁰ HE 4/2020 Helsingin kaupunki 14.11.2019.

myöhemmin poistua tai muuttua. Tämä tulisi ottaa huomioon lausuttavana olevassa lakiesityksessä joko määrittelemällä käsitteet tai muutoin kiinnittämällä huomiota termien käyttöön.”¹¹¹

Yksittäiset lausunnonantajat ovat pitäneet viittausta toiseen lainsäädäntöön virheellisenä kuuden lakihankkeen yhteydessä. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskus lausuu että ”lakitekstissä on viittaus VL 18:7:ään. Viittaus ei vaikuta välttämättömältä tai täysin oikeaan osuvalta... Viittaukset on syytä säilyttää, mutta samalla olisi hyvä tarkentaa, että näissä lainkohdissa on kyse vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin toimintoihin liittyvistä viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista valvontaa varten.”¹¹²

3.2.8 Yleisimmät yksittäiset argumentit

Seuraavassa taulukossa on esitetty kolme eniten käytettyä yksittäistä argumenttia kunkin lakihankkeen kohdalla.

Taulukko 2. Eniten käytetyt argumentit lakihankkeittain.

Taulukossa on eriteltynä kunkin lakihankkeen osalta kolme eniten käytettyä yksittäistä argumenttia.

HE 48/2020	Tarpeellisuus	Sisällön kritiikki	Kokonaisuudistus
HE 62/2020	Tarpeellisuus	Sisällön kritiikki	Vaikutustenarvioinnin puutteet
HE 76/2020	Tarpeellisuus	Ei muutosehdotuksia	Ei lausuttavaa
HE 77/2020	¹¹³		
HE 80/2020	Sisällön kritiikki	Tarpeellisuus	Tavoitteiden ja toimenpiteiden ristiriita
HE 83/2020	Ei huomautettavaa	Ei lausuttavaa	¹¹⁴
HE 85/2020	Kannattaa	Vaikutusten seuranta	Tarpeellisuus
HE 99/2020	Vaikutustenarvioinnin puutteet	Perustuslainmukaisuuden arviointi	Voimaantulo
HE 101/2020	Epäselvyys	Vaikutustenarvioinnin puutteet	¹¹⁵
HE 1/2020	Hyvät tavoitteet	Tarpeellisuus	Valmisteluajan lyhyys

¹¹¹ HE 8/2020 Liikenne- ja viestintäministeriö 16.1.2019.

¹¹² HE 9/2020 Suomen ympäristökeskus 11.10.2019.

¹¹³ Seuraavia argumentteja oli käytetty yhtä paljon, eli yhden kerran, lausunnonantajien lausunnoista: kotimainen lainsäädäntö, kannattaa, tarpeellisuus, laadukkaasti valmisteltu esitys ja vaikutuksen seuranta.

¹¹⁴ Kolmanneksi eniten oli ilmaistu kannatus lakihankkeelle ja lakihankkeen tarpeellisuus.

¹¹⁵ Kolmanneksi eniten vedottiin voimaantuloon liittyviin kysymyksiin ja perusteluiden puutteisiin.

HE 2/2020	Kannattaa	116	
HE 3/2020	Perustuslainmukaisuuden arviointi	Ei lausuttavaa	Sidosryhmien huomioiminen
HE 4/2020	Sisällön kritiikki	Epäselvyys	Hyvät tavoitteet
HE 5/2020	Sisällön kritiikki	Tarpeellisuus	¹¹⁷
HE 6/2020	Tarpeellisuus	Sisällön kritiikki	Epäselvyys
HE 7/2020	Ei lausuttavaa	Hyvät tavoitteet	Sisällön kritiikki
HE 8/2020	Epäselvyys	Sisällön kritiikki	Kannattaa
HE 9/2020	Sisällön kritiikki	Tarpeellisuus	Epäselvyys
HE 11/2020	Kannattaa	Ei muutosehdotuksia	
HE 12/2020	Sisällön kritiikki	Epäselvyys	Tarpeellisuus
HE 13/2020	Sisällön kritiikki	Kannattaa	Epäselvyys
HE 14/2020	Sisällön kritiikki	Kannattaa	Epäselvyys
HE 15/2020	Kannattaa	Sisällön kritiikki	¹¹⁸

Poikkeusolojen hankkeista annettujen lausuntojen suosituimmat argumentit ovat: sisällön kritiikki (53), tarpeellisuus (51), vaikutustenarvioinnin puutteet (37), kannattaa (34), epäselvyys (30), perusteluiden puutteet (27), voimaantumoon liittyvät kysymykset (21), hyvät tavoitteet (19), perustuslainmukaisuuden selvittäminen (18), tarpeettomuus (17), kokonaisuudistus (17), ei muutosehdotuksia (11), vaikutusten seuranta (10), tavoitteiden ja toimenpiteiden ristiriita (8) ja termin käytön ongelmat (7).

Normaaliolojen hankkeista annettujen lausuntojen suosituimmat argumentit ovat: sisällön kritiikki (155), epäselvyys (102), kannattaa (83), tarpeellisuus (64), hyvät tavoitteet (57), vaikutustenarvioinnin puutteet (30), kokonaisuudistus (27), perusteluiden puutteet (18), ei lausuttavaa (16), voimaantumoon liittyvät kysymykset (15), termin käytön ongelmat (13), vaikutusten seuranta (12), tavoitteiden ja toimenpiteiden ristiriita (10), laadukkaasti valmisteltu esitys (10), sidosryhmien huomioimisen ongelmat (10), perustuslainmukaisuuden selvittäminen (9) ja EU-lainsäädännön mukaisuus (7).

Kuusi eniten käytettyä argumenttia ovat siis lähes samat poikkeus- ja normaalioloissa, niiden keskinäinen järjestys sen sijaan vaihtelee olojen välillä. Samat asiat näyttävät vaivaavan lainvalmistelua niin normaalissa kuin kiireellisessä prosessissakin, ja toisaalta yhtä lailla

¹¹⁶ Toiseksi eniten vedottiin sisällön kritiikkiin, perusteluiden puutteisiin, termin käytön ongelmiin, epäselvyyteen ja siihen ettei lausunnonantajalla ole lausuttavaa.

¹¹⁷ Kolmanneksi eniten vedottiin kannatukseen, hyviin tavoitteisiin ja epäselvyyteen.

¹¹⁸ Kolmanneksi eniten käytetyt argumentit olivat vaikutusten arvioinnin puutteet ja vaikutusten seuranta.

kriisin keskellä kuin normaalioloissakin sidosryhmät tuovat lausunnoissaan esille lakiehdotuksien tarpeellisuuden ja kannatettavuuden.

4 Analyysi

4.1 Kuulemisen toteutuminen

Kuulemisen toteutumisessa on merkittävä ero poikkeusolojen aikana ja normaalioloissa valmistelluissa lakiesityksissä. Merkittävin ero lainvalmistelun laadun kannalta ovat poikkeusolojen aikaiset hankkeet, joissa kuulemista ei järjestetty ollenkaan tai kuuleminen suoritettiin pelkästään epävirallisesti. Normaalioloissa kaikissa hankkeissa järjestettiin kuuleminen ja kuuleminen järjestettiin lausuntokierroksen muodossa. Poikkeusoloissa kuulemisen toteuttamistavoissa oli vaihtelua ja lausuntokierros järjestettiin vain 20 prosentissa valmistelluissa hankkeissa. Kuulemista ei järjestetty 9 prosentissa, epävirallinen kuuleminen 9 prosentissa, neuvottelukunnassa käsiteltiin 13 prosenttia poikkeusolojen lakihankkeista, 22 prosentissa kuuleminen järjestettiin kuulemisena valmistelussa ja 27 prosentissa hankkeista valmisteleva taho varasi määrittelemälleen intressitahoille ja viranomaisille mahdollisuuden kommentoida hallituksen esitysluonnosta.

Valtioneuvoston kanslia julkaisi tiedotteen 17.4.2020 mukaan: ”Poikkeusoloista johtuvien kiireellisten hallituksen esitysten valmistelussa voidaan käytännössä joutua joustamaan normaaleista menettelyistä. Esimerkiksi lausuntokierros voidaan tilanteen vaatiessa jättää toteuttamatta. Samalla tulee kuitenkin huolehtia joustavin menettelyin niiden ministeriöiden ja muiden tahojen kuulemisesta, joita asia keskeisesti koskee. Lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista ei ole mahdollista poiketa edes poikkeusoloissa, mutta niiden toteutustavoissa voidaan joustaa. Lainvalmistelusta poikkeusoloissa on annettu oikeusministeriön laatimat suositukset.”¹¹⁹

Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisesti kuulemistavasta voidaan joustaa erityisestä syystä, jollaisena poikkeusoloja voidaan pitää. Poikkeusoloissa onkin joustettu lausuntomenettelystä 80 prosentissa valmistelluissa lakihankkeissa. Kuuleminen on tässä 80 prosentissa toteutettu epävirallisella kuulemisella, kuulemisella valmistelussa, neuvottelukuntakäsittelyllä, kommentoimisella tai jättämällä sidosryhmät kuulematta. Lausuntokierroksen järjestämisestä luopumista on poikkeuksetta perusteltu asian kiireellisyydellä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön valmistelussa esityksessä todettiin että ”[e]sityksen kiireellisyyden vuoksi on ollut tarpeen poiketa kuulemista

¹¹⁹ Valtioneuvoston kanslian tiedote 17.4.2020.

säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty lausuntokierrosta.”¹²⁰

Hallituksen esityksissä, jossa on mainittu syy perinteisestä lausuntokierroksesta poikkeamiselle, on syyksi ilmoitettu kiireellisyys. Kahdessatoista hankkeessa, eli kolmanneksessa hankkeista, jossa lausuntokierrosta ei ole järjestetty, ei poikkeamista ole erikseen perusteltu.

Neljä poikkeusolojen lakihanketta valmisteltiin ilman mitään kuulemista, mikä on lähes 10 prosenttia poikkeusoloissa valmistelluista tarkastelluista lakihankkeista. Oikeusministeriön kuulemissuosituksen jälkeen aloitetuissa hankkeissa vielä yksi järjestettiin ilman minkäänlaista kuulemista. Oikeusministeriön ohjeistus ei ollut tarkoitettu sitovaksi ohjeeksi, vaan suositukseksi. Kuulemisen järjestämisen voidaan kuitenkin katsoa parantuneen suositusten antamisen jälkeen, mutta epäselväksi jää, oliko tähän syynä suositukset vai alkushokin jälkeinen lainsäädäntötilanteen lievä normalisoituminen.

Oikeusministeriö suositus ei nähdäkseni ole johtanut siihen, että normaalista poikkeavaa kuulemista olisi perusteltu riittävästi. Kuulemisen järjestämistä normaalista poikkeavalla tavalla ei ollut aina perusteltu mitenkään ja kun poikkeamista oli perusteltu kiireellisyydellä, ei kiireellisyyttä ollut perusteltu tai kuvattu tarkemmin. Tästä syystä ei jälkikäteen pystytä arvioimaan, onko ollut perusteita poiketa normaalista kuulemismenettelystä ja jos peruste on ollut, miltä osin ja missä määrin poikkeaminen on ollut perusteltua.

Kuulemisen asianmukaisuutta voidaan arvioida tutkimalla, onko lausuntoa pyydetty tarpeeksi laajalta joukolta sidosryhmiä ja onko lausunnon antamiselle varattu riittävästi aikaa.¹²¹ Lausuntopyyntö lähetettiin poikkeusoloissa keskimäärin 26 taholle ja normaalioloissa 32,2 taholle. Lausunto saatiin poikkeusoloissa keskimäärin 17,4 taholta ja normaalioloissa 20,5 taholta hanketta kohden.¹²² Poikkeusoloissa lausuntopyynnön saaneet tahot antoivat lausunnon hieman useammin kuin normaalioloissa. Normaalioloissa lausuntopyyntöön vastasi 63,7 prosenttia lausuntopyynnön saaneista tahoista ja poikkeusoloissa 66,9 prosenttia

¹²⁰ HE 35/2020 vp.

¹²¹ Esim. Jukka – Keinänen – Keskinen 2022 s. 5–6 ja Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021 s. 30. Arviointineuvosto on huolissaan viime vuosien säädöshankkeiden valmistelussa tapahtuvan kuulemisen puutteellisuudesta. Jos laaja kuuleminen auttaa saavuttamaan hyvää lainvalmistelua, toteaa arviointineuvoston katsauksessaan lausuntakierroksen puuttumisen jo itsessään olevan huonoa lainvalmistelua.

¹²² Tilasto muodostuu kahdeksasta poikkeusolojen aikaisesta lakihankkeesta.

lausuntopyynnön saaneista tahoista. Poikkeusoloissa lausuntopyyntöön vastasi siis 3,2 prosenttiyksikköä enemmän lausuntopyynnön saajista kuin normaalioloissa.

Lausuntoajat olivat selvästi pidempiä normaalioloissa kuin poikkeusoloissa. Keskimääräinen lausuntokierros kesti poikkeusaikana vain 6,1 vuorokautta ja normaalioloissa 40,6 vuorokautta. Lausuntoaikojen pituuden huomattava ero normaaliolojen ja poikkeusolojen hankkeiden lausuntokierroksissa ei kuitenkaan näytä vaikuttaneen annettujen lausuntojen määrään. Lausunnonantajia oli keskimäärin vain yksi kappale enemmän lausuttavaa hanketta kohden normaalioloissa kuin poikkeusoloissa.¹²³

Lausuntoaikojen pituuden ero normaaliolojen ja poikkeusolojen hankkeiden välillä ei näytä myöskään vähentäneen lausunnonantajien mahdollisuutta ja kiinnostusta antaa pyydetty lausunto. Vaikutus näyttää olleen yllättäen jopa toisen suuntainen, sillä poikkeusoloissa lausuntopyynnön saaneista tahoista hieman suurempi osa vastasi lausuntopyyntöön kuin normaalioloissa.

Pelkällä kuultujen tahojen määrällä ei voida arvioida kuulemisen onnistumista. Ahtosen, Keinäsen ja Kilpeläisen vuoden 2011 tutkimuksessa tutkittiin kuulemista lainvalmistelussa asiantuntijalausuntovaiheessa. Tutkimuksessa havaittiin, että asiantuntijalausuntojen määrä ei yksinään kerro säädösvalmistelun laadusta. Merkitystä on sillä, missä vaiheessa asiantuntijalausunnot on pyydetty ja ovatko niissä esiintyneet huomiot vaikuttaneet säädösvalmistelussa.¹²⁴

Aineistosta saadut tilastot näyttäisivät tukevan sitä, että kuuleminen voidaan kohtuullisesti toteuttaa myös poikkeusoloissa. Toisaalta, vaikka poikkeusolojen lausuntomäärät ja vastausprosentit eivät merkittävästi eroa normaalioloista, herää kuitenkin kysymys, ovatko lausunnot laadullisesti yhtä hyviä kuin normaalioloissa annetut lausunnot. Kuinka kattavan lausunnon lausunnonantaja ehtii valmistella kuudessa vuorokaudessa?

Voiko lausuntojen yllättävän suuri määrä poikkeusoloissa selittyä lausunnonantajien ominaisuuksien perusteella? Tutkimukseni rajauksen vuoksi en ole tarkastellut tarkemmin

¹²³ Ero tämän tilaston ja tilaston, jossa on laskettu annettujen lausuntojen suhde pyydettyihin lausuntoihin, johtuu siitä, että tähän tilastoon on laskettu kaikki yhdeksän poikkeusolojen lakihanketta. Aikaisempaan tilastoon, jossa oli laskettu annettujen ja pyydettyjen lausuntojen suhde, oli kahdeksan poikkeusolojen lakihanketta, sillä yhdessä hankkeessa ei ollut laskettavissa lähetettyjen lausuntopyyntöjen määrää.

¹²⁴ Ahtonen – Keinänen – Kilpeläinen 2011, s. 29.

sitä, minkälaiset tahot ovat antaneet lausuntoja. Säännöllisesti lausuntoja antavat tahot, joilla on resursseja ja kokemusta lausuntojen antamiseen, ovat lyhyissä lausuntokierroksissa selvästi paremmassa asemassa antamaan lausuntoja, kuin satunnaisesti lausuntoja antavat ja pienemmällä resursseilla toimivat tahot. Lainvalmistelubarometri kyselyn vastauksissa tuotiin esille, että isot etujärjestöt pääsevät yleensä hyvin lausumaan mielipiteensä lakihankkeista ja näillä löytyy myös osaamista valmisteluun osallistumiseen. Toisaalta taas joitain sidosryhmiä voi jäädä kokonaan kuulemisprosessin ulkopuolelle, kun näitä ei osallisteta eikä näillä välttämättä ole resursseja itse osallistua prosessiin.¹²⁵ Myös oikeuskansleri huomauttaa vuoden 2020 vuosikertomuksessaan, että kriisiajan lainsäätämisen on jätetty kuulematta heikompiosaisia sidosryhmiä ja tämä on heikentänyt valmisteltuja lakiehdotuksia.¹²⁶

Normaalioloissa 50 prosentissa tähän tutkielmaan valikoiduista lakihankkeista ei noudatettu säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaista lausunnoille varattua kuuden viikon vähimmäisaikaa. Kuulemisohjeiden mukaan lausuntoaika voi olla vain perustellusta syystä vähimmäisaikaa lyhyempi ja lausuntoaika on tällöin perusteltava lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä. Seitsemästä normaaliaikana lausutetuista lakihankkeista vain yhdessä oli hallituksen esityksessä perusteltu lausuntoajan poikkeamista kuulemisoppaassa esitetyistä vähimmäisajoista.

Poikkeusoloissa kuulemisoppaan asettamista aikarajoista poikettiin vielä paljon selkeämmin lausuntokierroksella käyneissä lakihankkeissa. Missään niistä ei noudatettu kuulemisoppaan säännönmukaista kuuden viikon lausuntoaikaa. Lakihankkeiden hallituksen esityksissä on kuitenkin kaikissa muissa kuin yhdessä¹²⁷ mainittu lausuntokierroksen poikenneen normaalista kiireellisyyden vuoksi. On uskottavaa, että kuulemisohjeiden mukainen painava syy on toteutunut poikkeusolojen aikana, eikä normaaleja kuuden viikon lausuntokierroksia ole voitu soveltaa. Kiire ei voi kuitenkaan olla normaaliaikanakin jatkuvasti käytetty peruste, jonka mainitsemalla lausuntokierroksen normaaliajoista voidaan luistaa.¹²⁸

¹²⁵ Ervasti ym. 2023, s. 83–84.

¹²⁶ Oikeuskanslerin vuosikertomus 2020, s. 15.

¹²⁷ HE 83/2020 vp, tässä hallituksen esityksessä ei ollut erikseen perusteltu lausuntoajan lyhyyttä.

¹²⁸ Helsingin sanomat 18.9.2023.

Säännönmukaista kuuden viikon lausuntoaikaa lyhyemmän lausuntoajan käyttäminen normaalioloissa ilman perusteita on kuulemisohjeiden vastaisia. Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja Leila Kostiainen toteaa Helsingin Sanomille antamassaan haastattelussa, että ”lyhyet lausuntoajat ovat ongelmallisia, koska lausuntokierroksilla haetaan erilaisten sidosryhmien näkemystä säännöksiin vaikutuksista ja ohjeita selvästi lyhyemmät lausuntoajat vaikeuttavat vaikutusten saamista selville.”¹²⁹ Sen lisäksi, että lausuntoaikojen lyhyys voi vaikuttaa saatujen lausuntojen sisältöön heikentävästi, säännönmukainen ohjeista poikkeaminen vesittää koko kuulemisesta annettujen ohjeiden legitimitetin. Oikeuskansleri Pöysti on kommentoinut lausuntoaikojen lyhyyttä syksyn 2023 lakihankkeiden yhteydessä. Pöysti huomauttaa, että lausunnon valmisteluun osallistuu usein monia ihmisiä, eikä useassa asiantuntija- ja kansalaisjärjestössä ole suuria henkilöresursseja lausuntoihin vastaamiseen. Tällöin ohjeita lyhyemmän lausuntoajan lausuntopyyntöihin voi olla vaikea saada kattavasti edustettuja ja laadukkaita vastauksia.¹³⁰

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty toistuvasti huomioita lausuntoaikojen lyhydestä. Auri Pakarisen tutkimuksessa oli haastateltu lainvalmisteluun osallistuvia etujärjestöjä. Haastatteluissa todettiin, että lausuntojen kirjoittamiseen ei aina varata riittävästi aikaa, jotta lausunnonantaja ehtisi perehtyä lausuttavaan asiaan ja muodostaa siitä koko lausunnonantajan edustaman sidosryhmän kattavan näkemyksen.¹³¹

Lausuntopalvelua on käytetty lausuntokierroksen kuulemisessa hieman useammin normaalioloissa (n. 36 % lausuntokierroksista) kuin poikkeusoloissa (25 % lausuntokierroksista). Erityisesti poikkeusolojen lyhyiden lausuntoaikojen kohdalla herää kysymys siitä, miten muiden kuin lausuntopyynnön saaneiden oikeus päästä lausumaan uudistuksesta toteutuu. Näissä tilanteissa tärkeään asemaan nousee sidosryhmien tiedottaminen. Esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto kritisoi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla koronavirusepidemian johdosta väliaikaisesti sovellettavia menettelyjä koskeviksi laeiksi liittyvässä lausunnossaan maa- ja metsätalousministeriön tiedottamista seuraavanlaisesti: ”Lausuntopyynnot on kuitenkin tärkeää korona-aikanakin lähettää kaikille sidosryhmille tasapuolisesti ja pistää MMM:n

¹²⁹ Helsingin Sanomat 18.9.2023.

¹³⁰ Helsingin Sanomat 18.9.2023.

¹³¹ Pakarinen 2011, s. 39.

lausuntosivulle tai lausuntopalvelu.fi -sivulle. Näin voitaisiin varmistaa kansalaisten kuuleminen, joka voi myös parantaa säädösvalmistelun tasoa. Sitä vastoin valtioneuvoston hankeikkunasta lausuntopyyntöjä on kenenkään mahdotonta seuloa.”¹³²

Kun lausuntoajat ovat lyhyitä tai lausuntoa on pyydetty hyvin pieneltä joukolta sidosryhmiä, voidaan myös pohtia, onko kuulemisen varsinaista funktiota pyrittykään toteuttamaan, vai onko kuuleminen järjestetty vain, jotta kuulemisprosessi saataisiin merkittyä suoritetuksi. Tällainen huomio nousi esiin esimerkiksi Auri Pakarisen tutkimuksessa. Tutkimuksessa lausunnonantajat yleisesti pitivät lausuntokierrokseen osallistumista vähämerkityksisenä lainsäädäntöön vaikuttamisessa. Vaikuttamista nähtiin parantavan se, jos lausunnonantajat saivat valmistella laadukkaita ja asiantuntevia lausuntoja.¹³³ Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että välillä hallitusohjelmassa tai muussa poliittisessa päätöksenteossa toivottu lopputulos ja siihen liittyvät keinot on jo tiukasti määritelty ennen säädösvalmistelua, eikä lausunnoilla saadulla palautteella ole suurta merkitystä lopputuloksen kannalta.¹³⁴

Jotta kuulemisen varsinaisen tarkoitus täyttyisi, tulisi siinä saadulla palautteella olla oikeasti merkitystä lainvalmistelussa. Muiden keinojen kuin lausuntokierroksen käyttäminen poikkeusoloissa voi olla jopa hedelmällisempää kuin pelkästään lausuntokierroksessa pysyttelemine. Lausunnonantajalla on lausuntojen antamiseen omat prosessinsa, ja varsinkin tahoille, jotka eivät anna säännöllisesti lausuntoja, poikkeusolojen kiireelliset lausuntokierrokset saattavat olla liian lyhyitä kattavan mielipiteen muodostamiseen ja esittämiseen. Kuulemiseen onkin oikeuskirjallisuudessa toivottu monipuolisempia menetelmiä lausuntokierroksen rinnalle ja todellisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä.¹³⁵

Poikkeusoloissa sovelletut kevennetyt kuulemistavat osoittavat, että erittäin poikkeuksellisissakin tilanteissa on mahdollista toteuttaa kuuleminen sellaisella tavalla, että sidosryhmien mielipiteet ja osaaminen saadaan mukaan lainvalmisteluprosessiin. Lainvalmistelun hyväksyttävyyden ja läpinäkyvyyden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että

¹³² Suomen luonnonsuojeluliitto, 9.4.2020, HE 48/2020.

¹³³ Pakarinen 2011, s. 38–39.

¹³⁴ Ervasti ym. 2023, s. 40–41.

¹³⁵ Pakarinen 2011 s. 253.

kevyemmän kuulemisen menettelytavoista ja niiden käytön perustelemisesta annettaisiin selkeä ohjeistus. Tämä ohjeistus tulisi laatia jo normaaliaikana eikä poikkeusaikana, jolloin sen laatimiselle ei ymmärrettävästi ole aikaa eikä resursseja. Normaalioloissa valmisteltu kriisilainsäädäntö helpottaa viranomaisten nopeaa valtuuksien ja resurssien siirtoa. Hyvin valmisteltu kriisilainsäädäntö estää kansalaisten oikeuksien liialliset rajoitukset ja edistää nopeampaa toipumista poikkeuksellisista tilanteista.¹³⁶ Tämä pätee varmasti myös lainvalmistelua ohjaaviin normeihin.

Valmistelun normaaliprosesseista voidaan poiketa perustellusta syystä, mutta näkisin, että poikkeamiselle tulisi kuitenkin asettaa tarkempia rajoituksia, niin että perustellusta syystä poiketessakin pitäisi olla jotkut kriteerit kuulemiselle. Tosin tilanteessa, joissa lainvalmistelun ohjeita ei noudateta perustellusta syystä, ovat lainsäädäntövaltaa rajaavat normit yhä voimassa. Vaikka lausuntokierros jätettäisiin pandemiassa järjestämättä, ovat esimerkiksi perustuslain 14 §:n osallistumisoikeudet yhä voimassa.

Pandemian aikana lainvalmistelua jouduttiin suorittamaan poikkeuksellisella tavalla, eikä pandemian alkaessa ollut tarkempaa säännöksiin tai edes ohjeisiin perustuvaa toimintamallia poikkeusoloissa tapahtuvalle lainvalmistelulle. Jotta ei enää jouduttaisi tilanteeseen, jossa poikkeusoloissa tapahtuvan lainvalmistelun ohjenuorana on suositusluonteinen Powerpointesitys, olisi kriisiaikaista, muuhun kuin valmiuslakiin perustuvaa kiireellistä lainvalmistelua pohdittava ja ohjeistettava etukäteen. Vaikka kuulemisen järjestäminen kattavasti julkisuusperiaatetta kunnioittaen on haasteellista nopeasti muuttuvassa kriisitilanteessa, ei kuulemista voida kuitenkaan perustelematta ohittaa tai keventää. Tarkastelluissa säädösvalmisteluhankkeissa on poikkeusoloissa jo käytetty joustavasti erilaisia kuulemistapoja sidosryhmien mielipiteiden selvittämiseen. Poikkeusolojen aikana toteutettiin kuitenkin myös sellaisia lakihankkeita, joissa sidosryhmien kuulemista ei tapahtunut lainkaan. Ne olivat hyvin ongelmallisia julkisuuden ja demokratian toteutumisen kannalta. Kaikkien lainvalmisteluun osallistuvien tahojen etujen mukaista olisi, että myös poikkeusolojen lainvalmistelua varten laaditaan selkeä ohjeistus. Tällä ohjeistuksella varmistettaisiin se, että osapuolten näkemykset saadaan osaksi lainvalmistelua riittävässä määrin myös poikkeusoloissa, kun säännönmukaista kuulemista ei pystytä järjestämään.

¹³⁶ Aine ym. 2021 s. 4–5

4.2 Lausunnot

4.2.1 Argumentoinnin erot ja yhtäläisyydet normaali- ja poikkeusoloissa

Käytetyissä argumenteissa on paljon samaa poikkeus- ja normaalioloissa. Poikkeusolojen kymmenen käytetyintä argumenttia olivat sisällön kritiikki, tarpeellisuus, vaikutusarvioinnin puutteet, kannatuksen ilmaisu, epäselvyys, perusteluiden puutteet, voimaantumoon liittyvät kysymykset, lakihankkeen hyvät tavoitteet, perustuslainmukaisuuden selvittäminen ja tarpeettomuus. Normaaliolojen kymmenen suosituinta argumenttia taas olivat sisällön kritiikki, epäselvyys, kannatuksen ilmaisu, tarpeellisuus, lakihankkeen hyvät tavoitteet, vaikutusarvioinnin puutteet, kokonaisuudistus, perusteluiden puutteet, ei lausuttavaa ja voimaantumoon liittyvät kysymykset.

Poikkeusolojen kymmenestä suosituimmista teemoista vain perustuslainmukaisuuden selvittäminen ja tarpeettomuus eivät yltäneet normaaliolojen kymmenen eniten käytetyn argumentin listalle. Normaaliolon suosituimmista argumenteista kokonaisuudistuksen tarve ja ilmoitus siitä, ettei lausunnonantajalla ole lausuttavaa, olivat argumentteja, jotka eivät mahtuneet kymmenen kärkeen poikkeusoloissa.

Perustuslainmukaisuuden tarkempaa arvioimista toivottiin noin joka kymmenennessä poikkeusoloissa annetussa lausunnossa. Oikeusministeriö esimerkiksi lausui HE 48/2020:stä, että ”[e]hdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta esitykseen tulisi lisätä arviointi perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta sekä muotoilla säännöksiä kokouksiin osallistumisen osalta tarkkarajaisemmaksi ja ajalliselta kestoaltaan sellaiseksi, että rajoittamiselle on olemassa tämänhetkisen tutkimus- ja tilastotiedon mukaiset välttämättömät perusteet.” Normaalioloissa perustuslainmukaisuuden selvittämiseen kiinnitti huomioita sen sijaan noin kolme prosenttia lausunnonantajista.

Perusoikeuksien rajoittaminen nousee pandemiatilanteessa aivan eri tavalla yleiseen keskusteluun kuin normaalioloissa. Pandemian aikana rajoitettiin väestön oikeuksia ennennäkemättömällä tavalla. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan lähes kaikkia perusoikeuksia on jossain määrin rajoitettu koronapandemian saatossa.¹³⁷ Lausunnonantajien huomiot perustuslainmukaisuuden arvioimisesta erityisesti poikkeusoloissa kertovat

¹³⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020, s. 31.

tilanteesta, jossa pandemiatilanteeseen yritetään vastata lainsäädännön keinoin, mutta äärimmäinen kiire valmistelussa aiheuttaa sen, ettei kaikkia kytköksiä perustuslakiin ole tunnistettu. Kirsi Varhila sosiaali- ja terveysministeriöstä arvioi, että perustuslakiin liittyvät kysymykset ovat olleet esillä pandemian aikana valmistellussa lainsäädännössä korostuneesti, kun on jouduttu punnitsemaan eri perusoikeuksia vastakkain. Varhila näkee myös, että vaatimustaso perustuslakipohdinnalle on kasvanut vuosi vuodelta.¹³⁸ Varhilan kanssa yhteneväisiä mielipiteitä esitettiin myös lainvalmistelijabarometrissä. Lainvalmistelijoiden mukaan, vaikka perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisen nähtiin parantuneen lainvalmistelussa, näihin liittyvät kysymykset ovat useammin esillä lainvalmistelussa.¹³⁹

Toinen poikkeusoloissa normaalioloihin nähden korostunut argumentti oli lakihankkeen tarpeettomuus. Siihen vedottiin noin kymmenessä prosentissa poikkeusolojen lausunnoista. Tarpeettomuus -argumentti nousi esiin erityisesti HE 62/2020:sta annettuihin lausuntoihin, joissa noin 30 prosenttia lausunnonantajista piti ehdotettua sääntelyä tarpeettomana. Nämä mielipiteet liittyivät liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön esitettyihin muutoksiin, joissa esimerkiksi ajoneuvojen katsastamisvelvollisuutta rajoitettiin kontaktien vähentämiseksi. Katsastustoiminnan etujärjestöt kokivat ehdotuksen tarpeettomana ja epäsuhtaisena saavutettavaan etuun nähden.

Tarpeettomuus -argumentti nousee poikkeusoloissa esiin tavallista enemmän luultavasti siksi, että poikkeusoloissa lainsäätäjän oli reagoitava nopeasti tapahtuviin muutoksiin. Toimenpiteitä oli tehtävä pandemian pysäyttämiseksi, eivätkä kaikki sidosryhmät olleet samaa mieltä toimien kohdistamisesta. Normaalioloissa lainsäädäntötoimet on pitkälti määritelty hallitusohjelmassa, eikä samanlaisia muutaman päivän valmisteluita tarvitse tehdä. Tiukka hallitusohjelmaan nojaaminen on toisaalta nähty oikeuskirjallisuudessa ongelmallisena, sillä tämän on nähty nimenomaan vaikeuttavan muutoksiin reagointia ja myös vähentävän lainvalmistelun avoimuutta ja laatua.¹⁴⁰

Tarpeettomuus ja perustuslainmukaisuuden varmistaminen olivat poikkeusoloille tyypillisempiä argumentteja, kun taas lainsäädännön kokonaisuudistusta toivottiin enemmän normaalioloissa. Se, että kokonaisuudistuksen tarvetta tuotiin esiin enemmän normaalioloissa,

¹³⁸ Kirsi Varhilan kolumni valtioneuvoston verkkosivuilla.

¹³⁹ Ervasti ym. 2023, s. 68–89.

¹⁴⁰ Pakarinen 2011, s. 43.

on ymmärrettävää, koska poikkeusoloissa lainsäädäntötoimet oli rajoitettu pandemiatilanteen vaatimiin säännöksiin, jotka oli säädettävä väliaikaisiksi. Poikkeusoloissa kokonaisuudistusteemaan kuuluvia argumentteja käytettiin silloin, kun lausunnonantaja esitti poikkeusolojen aikana säädetyin lainsäädännön säätämistä pysyväksi tai säädettyjen tointen laajentamista muuhunkin saman hallinnonalan lainsäädäntöön.

Normaalioloissa kokonaisuudistusta toivottiin lakihankkeissa, joissa lakeihin oli vuosien mittaan tehty osauudistuksia, mutta kokonaisvaltaista päivitystä ei ollut tehty. Tämä voi kertoa lainsäädäntötyön hajanaisuudesta tai lainsäädäntötyön suunnitelmattomuudesta. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissuunnitelman mietinnön mukaan lainsäädännön osittaisuudistukset heikentävät oikeusjärjestyksen hallittavuutta. Lainsäädännössä voi olla eri aikaan ja eri tarkoitukseen luotua sääntelyä, joka saattaa johtaa epäkohonmukaisuuteen säädösten sisällä. Tilannetta tulisi korjata lainsäädännön uudistusten yhteydessä tehtävällä koko sääntelyn toimivuuden tarkastamisella.¹⁴¹

Toinen normaalioloissa hieman korostunut argumentti oli, ettei lausunnonantajalla ole lausuttavaa. Normaalioloissa 5,6 prosenttia lausunnonantajista ilmoitti, ettei heillä ole lausuttavaa asiasta, kun taas poikkeusoloissa näin ilmoitti kaksi prosenttia lausunnonantajista. Pakarisen tutkimuksessa haastateltu etujärjestön edustaja arvioi, että lausumatta jättämisellä voidaan viestittää lainvalmistelijoille joko hyväksyntää lakihankkeelle, tai sitä, ettei asialla ole merkitystä tälle sidosryhmälle.¹⁴² Voi olla, että lausunnonantajilla on ollut korostunut tarve poikkeusoloissa päästä lausumaan mielipiteensä silloin kun se on ollut mahdollista. Poikkeusolojen hankkeilla on todennäköisesti ollut poikkeuksellinen vaikutus lausunnonantajan intressipiiriin kuuluviin asioihin, mikä on osaltaan voinut vaikuttaa haluun lausua jotain ehdotuksen substanssista. Poikkeusoloissa myös lausuntopyyntöön vastaamisprosentti oli hieman normaalioloja suurempi, mikä voi olla osoitus lausunnon kohteena olevan ehdotuksen merkityksestä lausunnonantajalle.

Sekä poikkeus- että normaalioloissa annetuissa lausunnoissa olivat tyypillisiä sidosryhmän poliittisia intressejä ilmentävät näkökulmat. Näitä olivat lakihankkeen sisällölle esitetty kritiikki, lakiuudistuksen tarpeellisuuden pitäminen, kannatuksen ilmaisu hankkeelle ja lakihankkeen tavoitteiden hyvänä pitäminen. Lakihankkeen kannatusta tuotiin esiin 28,9

¹⁴¹ Valtioneuvoston kanslia 2005, s. 64–65.

¹⁴² Pakarinen 2011, s. 39.

prosentissa normaaliolojen lausunnoista ja 19,4 prosentissa poikkeusolojen lausunnoista. Lakihanke taas nähtiin tarpeellisena 22,3 prosentissa normaaliolojen lausunnoista ja 29,1 prosentissa poikkeusolojen lausunnoista. Tarve tai kannatus lakihankkeelle esitettiin 51,2 prosentissa normaaliolojen lausunnoista ja 48,6 prosentissa poikkeusolojen lausunnoista.

Hankkeiden sisällölle esitettiin kritiikkiä tai muutosehdotuksia 30,3 prosentissa poikkeusolojen lausunnoista, kun taas normaalioloissa argumentti esitettiin jopa 54 prosentissa lausunnoista. Lakihankkeiden tavoitteita pidettiin hyvinä 19,9 prosentissa normaalioloissa annetuissa lausunnoissa, poikkeusoloissa tämä prosenttiosuus oli 10,9 lausunnoista.

Kokonaisuudessaan kannatus lakihankkeille on siis ollut hieman yleisempää normaaliolojen aikaisissa lakihankkeissa, mutta toisaalta poikkeusoloissa yleisemmin käytetty argumentti lakihankkeen tarpeellisuudesta voidaan nähdä vastaavaksi tuen ilmaisuksi lakihankkeelle kuin suora kannatus -argumentti. Kritiikkiä lakihankkeita kohtaan on esitetty selvästi enemmän normaaliolojen aikaisessa kommentoinnissa. Kriisitilanteille onkin usein tyypillistä laaja yhteistyön mielentila.¹⁴³

Lausunnonantajien poliittiseen uudistustahtoon liittyvien argumenttien laaja käyttö on luonnollista, sillä sidosryhmät pyrkivät edistämään omaa agendaansa lainvalmistelussa. Vaikka sidosryhmien lausunnoissa esitetään paljon kritiikkiä ja kehitysideoita lausuttaviin esityksiin, on hankkeiden kannatus kuitenkin keskimääräisesti melko korkealla tasolla.

Epäselvyys nousee esiin myös suuressa osassa lausuntoja, 37 prosentissa normaaliolojen lausunnoista ja 19 prosentissa poikkeusolojen lausunnoista. Epäselvyys -argumentit näyttävät keskittyvän tiettyihin hankkeisiin niin että suuri osa lausunnonantajista pitää esitystä epäselvänä. Epäselvyys -argumentin esiintyminen normaalioloissa valmistelluissa hankkeissa melkein kaksi kertaa useammin kuin poikkeusoloissa valmistelluissa on hieman yllättävä havainto. Epäselvyyden voisi luulla korostuvan valtavalla kiireellä valmistelluissa lakihankkeissa. Tutkimushavaintojeni mukaan epäselvyys vaikuttaa liittyneen laajoihin ja monimutkaisiin hankkeisiin. Noin 40 prosenttia normaaliolojen epäselvyys -maininnoista on tehty hoitajamitoitukseen liittyvässä lakihankkeessa ja peräti 73 prosenttia poikkeusolojen

¹⁴³ Chandler – Coaffee 2016, s. 63.

hankkeiden epäselvyys -maininnoista liittyi niin sanotun koronavilkun valmisteluhankkeeseen.

Lakihankkeen epäselvyys kohdistui osassa hankkeista lausunnonantajien mielestä ehdotuksen voimaantuloon. Normaalioloissa hoitajamitoituksen porrastettua voimaantuloa piti epäselvänä 16,3 prosenttia hankkeesta lausuneista. Poikkeusoloissa koronavilkun voimaantuloa piti epäselvänä 28,3 prosenttia asiasta lausuneista. Toisaalta voimaantulon epäselvyyden nostaminen esiin lausunnoissa voi osittain johtua lausuntopyynnön muotoilusta. Kahdessa lakihankkeessa kysyttiin lausuntopyynnöissä erikseen lausunnonantajien mielipidettä lakihankkeen voimaantulosta. Näistä hankkeista HE 4/2020:sta annetuissa lausunnoissa esiintyi normaaliolojen ainoat voimaantuloon liittyneet kommentit ja HE 101/2020:sta annetuissa lausunnoissa esitettiin kaksi kolmasosaa poikkeusolojen voimaantulosäännöksiä koskevista huomioista.

Niemivuon mukaan epäselvä lainsäädäntö on yleinen ongelma, joka juontaa juurensa lainvalmistelun kiireestä. Valmisteluvaiheessa lakitekstiä ei ehditä välttämättä viimeistellä riittävästi. Tämä johtaa valmiin lainsäädännön epäselvyyteen, jota Niemivuo pitää hyvin ongelmallisena.¹⁴⁴ Näen myös kestävämmänä tilanteen, jossa valmistellusta laista ei selviä sen voimaantulo yksiselitteisesti.

Vaikutusarvioinnin puutteet säädösvalmistelussa ovat olleet esillä korostuneen paljon lainvalmistelun laatua tutkivassa kirjallisuudessa. Empiirisessä aineistossa vaikutusarviointeja kritisoitiin selvästi enemmän poikkeusoloissa (21,1 prosentissa lausunnoista) kuin normaalioloissa (10,5 prosentissa lausunnoista). Poikkeusoloissa tosin 43 prosenttia esitetyistä mielipiteistä vaikutusarviointien puutteesta liittyi lakihankkeeseen, jonka lausuntopyynnössä pyydettiin arvioimaan esitysluonnoksen vaikutusarviointeja.

Vaikutusarviointien kehittämisen eteen on lainvalmistelun kehittämistyössä nähty paljon vaivaa. Vaikutusarvioinnin puutteet nostetaan kuitenkin yhä jatkuvasti esiin. Kohti laadukasta lainvalmistelua -raportissa tuotiin esiin toisaalta vaikutusarvioinnille asetettujen vaatimusten kasvua mutta toisaalta myös suuria hankekohtaisia eroja vaikutusarvioinnin laadussa¹⁴⁵. Keinäsen ja Kilpeläisen vuonna 2013 tekemässä tutkimuksessa valiokuntaneuvoksien

¹⁴⁴ Niemivuo 2020, s. 328–330.

¹⁴⁵ Ervasti ym. 2023, s. 90 ja 100.

haastattelusta nousi esiin näkemys, jonka mukaan valiokunnissa esitetty kritiikki suunnataan toisinaan esityksen valmistelun laatuun, vaikka kritiikin taustalla onkin esityksen asiasisältö.¹⁴⁶ Osassa vaikutusarviointien kritisoimisessa saattaakin olla kyse tästä ilmiöstä. Esimerkiksi HE 62/2020:n yhteydessä esitettiin 32,4 prosenttia poikkeusolojen vaikutusarviointien puutteita koskevista huomioista. Lakihanke jakoi lausunnonantajien mielipiteitä vahvasti ja kahdestatoista vaikutusarvioiden puutteet huomioineissa lausunnoissa vain yksi ole sellainen, jossa lakiesitystä kannatettiin.

Vaikutusarviointien kritisoimisessa nousee esiin myös sama huomio kuin voimaantulosäännösten kritiikin yhteydessä. Lausuntopyyntöjen kysymyksenasettelulla on saattanut olla vaikutusta lausunnoissa esiintyneisiin huomioihin. Sekä poikkeus- että normaalioloissa noin puolet vaikutusarviointien puutteista tehdyistä huomioista liittyi kahteen hankkeeseen, joiden lausuntopyyntöissä kysyttiin erikseen esityksen vaikutusarvioista. Sen sijaan kolmessa lakihankkeessa¹⁴⁷, joiden lausuntopyyntöissä kysyttiin erikseen muun muassa esityksen vaikutuksista, ei vaikutusarvioinnin puutteita nostettu lausunnoissa korostetusti esiin.¹⁴⁸

Härkösen ja Vartiaisen koronapandemian vaikutuksia vaikutusarvioihin selvittävässä tutkimuksessa huomattiin, ettei koronatilanne ole vaikuttanut siihen, mitä vaikutusarvioita hallituksen esityksiin kirjataan. Kirjatut vaikutusarvioinnit ovat olleet kuitenkin lyhyempiä koronapandemiaan liittyvissä lakihankkeissa.¹⁴⁹

Perusteluiden puutteet nousivat esiin 15,4 prosentissa poikkeusolojen lausunnoista ja vain 6,3 prosentissa normaaliolojen lausunnoista. Keinäsen ja Kilpeläisen vuonna 2013 julkaistun tutkimuksen mukaan valiokunnat esittivät lainvalmisteluprosessin jälkeen eniten kriittisiä huomioita lakihankkeiden perusteluihin. Perustelut on nähty liian niukkoina tai muuten puutteellisina.¹⁵⁰ Tätä taustaa vasten perustelut näyttävät normaalioloissa ainakin kehittyneen.

¹⁴⁶ Keinänen – Kilpeläinen 2013, s. 16.

¹⁴⁷ HE 1/2020, HE 8/2020 ja HE 9/2020.

¹⁴⁸ HE 1/2020 liittyen vaikutusarvioinnin puutteet mainittiin kahdessa lausunnoissa, HE 8/2020 liittyen vaikutusarvioinnin puutteet mainittiin yhdessä lausunnoissa ja HE 9/2020 vaikutusarvioinnin puutteita ei mainittu ollenkaan.

¹⁴⁹ Härkönen – Vartiainen 2022, s. 18.

¹⁵⁰ Keinänen – Kilpeläinen 2013, s. 8–10.

Poikkeusoloissa perusteluiden puutteellisuuden nostaminen esiin useammin johtuneen valmistelun korostuneesta kiireellisyydestä.

4.2.2 Lainvalmistelun kehittämiskohteet

Lainvalmistelun laadun kehittämistä käsitelleessä luvussa keräsin yhteen oikeustieteellisessä tutkimuksessa esitettyjä lainvalmistelun laadun kannalta keskeisimpiä tekijöitä. Näitä olivat erityisesti lakihankkeiden aikataulut, suunnittelemattomuus, voimavarojen puutteet, lakitekstien viimeistelemättömyys, vaikutusarvioinnin heikkous ja sidosryhmien kuuleminen. Oikeuskirjallisuudesta ja oman tutkimukseni empiirisestä aineistosta nousevat lainvalmistelun laatua koskevat teemat ovat osittain yhteneväisiä, mutta myös eriäväisyyksiä on havaittavissa.

Sidosryhmien kuulemiseen liittyviä ongelmia tuodaan esiin lainvalmistelun tutkimuksessa useasti. Sen sijaan empiirisestä aineistosta huoli sidosryhmien kuulemisesta nousi esiin melko harvakseltaan. Poikkeusoloissa argumentti esitettiin kolmesti ja normaalioloissa kymmenen kertaa. Paradoksaalista on se, että tilastoissa esiintyneet näkemykset ovat tietysti niitä, jotka ovat päässeet osallistumaan kuulemisprosessiin. Tästä syystä lausunnonantajien näkemykset sidosryhmien osallistumisesta voivat olla positiivisempia kuin lainvalmistelun tutkimuksessa esitetyt näkemykset.

Kati Rantala on havainnut ilmiön, että osa sidosryhmistä on vakiinnuttanut asemansa ja käyttää lainvalmistelussa merkittävää vaikutusvaltaa, kun taas osa sidosryhmistä jää säännöllisesti päätöksenteossa kuulematta. Tosin Rantala näkee kuultujen tahojen sijaan relevantimpana sen, että kaikki asiaan vaikuttavat näkökulmat tulee esitetyksi lainvalmistelussa.¹⁵¹ Se, miten hyvin kaikki näkökulmat ovat tulleet tarkastelluissa lakihankkeissa esiin, on asia mitä voidaan tutkia vasta jälkikäteen.

Lakihankkeiden valmisteluaikataulut olivat poikkeusolojen aikaan varsin poikkeuksellisia. Vaikka tarkastelluissa hankkeissa lainvalmistelun kiire käy selvästi ilmi lyhyiden lausuntoaikojen muodossa, ei lausunnoissa ole juurikaan kiinnitetty huomiota lausuntoaikojen lyhyteen tai valmistelun kiireellisyyteen.

¹⁵¹ Rantala 2011, s. 21–23.

Vaikka poikkeusolojen aikaiset lakihankkeiden valmisteluajataulut olivat erityisen lyhyitä, on kiire lainvalmistelussa tyypillinen ilmiö. Niemivuo näkee, että viime vuosina lakihankkeita on toteutettu liian kireillä aikataululla ja ilman riittäviä henkilöresursseja.¹⁵² Samaa tuotiin esiin lainvalmistelijoille ja sidosryhmille tehdyn kyselyn vastauksissa. Vastauksissa esitettiin, ettei sidosryhmillä välttämättä ole todellista mahdollisuutta perehtyä lausuttavana oleviin hankkeisiin.¹⁵³

Sidosryhmien kuulemista ja aikataulujen kiireellisyyttä lukuun ottamatta muut lainvalmistelun laadun kehittämiskohteet ovat nousseet merkittävässä määrin esiin lausunnonantajien kommentteissa. Suunnittelemattomuus lainvalmistelussa näkyi lausunnonantajien huomiona kokonaisuudistuksen tarpeesta ja lakitekstien viimeistelemättömyys näkyi lausunnonantajien huomiona lakihankkeen epäselvyydestä. Lainvalmistelun voimavarat eivät suoraan tulleet esiin lausunnonantajien kommentteista, mutta ne ovat mielestäni linkitettävissä esimerkiksi tietopohjan puutteisiin liittyviin argumentteihin.

¹⁵² Niemivuo 2020, s. 327.

¹⁵³ Ervasti ym. 2023, s. 103.

5 Yhteenveto

Lainvalmistelun normipuitteista säädetään perustuslaissa. Lainvalmistelun käytännön toteutumista ohjataan kuitenkin erilaisin ohjein ja oppain. Lain valmistelu tapahtuu lainvalmistelun prosessioppaan mukaan ja kuulemisessa noudatetaan säädösvalmistelun kuulemisoppaassa. Näiden mukaan kuuleminen tulisi järjestää oikea-aikaisesti ja niin, että kaikkia asianosaisia kuullaan tarkoituksenmukaista menetelmää käyttäen ja että lausunnon antamiselle varataan riittävä aika.

Kuuleminen on tärkeä osa lainvalmistelua. Siinä toteutuu lainvalmistelun julkisuus, joka on osa kansanvaltaisuuden toteuttamista. Kuulemisen toinen tärkeä merkitys on siinä, että sillä kartutetaan lainvalmistelun tietopohjaa.

Poikkeusolot ovat vaikuttaneet kuulemiseen, erityisesti kuulemisen tilastolliseen toteutumiseen. Vaikka kuuleminen on keskeinen tekijä lainvalmistelussa, on ohjeistuksen mukaisesta kuulemisesta poikettu poikkeusoloissa. Kuulemismenetelmien osalta ohjeistuksesta poikettiin 80 prosentissa hankkeissa ja lausuntoaajan osalta kaikissa hankkeissa. Normaalioloissa hallituksen esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros kaikissa lakihankkeissa, mutta kuulemisohjeiden mukaista kuuden viikon mittaista lausuntoaikaa noudatettiin puolessa hankkeista. Ohjeiden mukaisesta kuulemisestä poikkeamista ei normaalioloissa ole perusteltu mitenkään muissa kuin yhdessä hankkeessa.

Kuulemismenettelyihin liittyvistä haasteista huolimatta lakihankkeilla oli yleisesti melko suuri kannatus sidosryhmien keskuudessa sekä normaali- että poikkeusoloissa. Heikkouksia löytyi lausunnonantajien mukaan ennen muuta selvyyden, vaikutusarviointien, voimaantulosäännösten, perustuslainmukaisuuden ja perusteluiden osalta. Eniten vedottu yksittäinen argumentti oli sidosryhmän poliittisen intressien mukainen muutosehdotus lakihankkeeseen.

Poikkeusolojen hankkeissa nousi normaaliolojen hankkeisiin verrattuna useammin esiin lakihankkeiden tarpeellisuus, perustuslainmukaisuuden selvittäminen ja uudistuksen tarpeettomuus -argumentit. Normaalioloissa taas korostuivat enemmän lakihankkeiden kannatus, hyvät tavoitteet, kokonaisuudistuksen tarve, sisällön kritiikki ja epäselvyys -argumentit.

Sidosryhmien näkemykset heijastavat oikeuskirjallisuudessa ja aikaisemmassa tutkimuksessa lainvalmistelun ongelmina pidettyjä tekijöitä. Lainvalmistelua näyttävät vaivaavan samat ongelmat vuodesta toiseen sen parantamiseksi tehdystä työstä huolimatta. Tämä puoltaisi sitä, että pitäisi entistä selvemmin ohjeistaa siitä, miten erilaisia kuulemismenetelmiä tulee lainvalmistelussa soveltaa. Toisaalta sidosryhmät eivät kiinnittäneet juurikaan huomiota sidosryhmien kuulemisen puutteisiin tai lainvalmistelun kiireeseen, toisin kuin tutkimuksissa.

Jos kuuleminen halutaan pitää merkityksellisenä osana lainvalmistelua, tulisi varmistaa, että sillä oikeasti pystytään selvittämään sidosryhmien näkemykset ja näistä näkemyksistä ammennetaan tietoa säädösvalmisteluprosessiin. Jos kuuleminen on vain mekaaninen osa säädösvalmistelua, joka toteutetaan, koska ohjeissa niin määrätään, mutta jolla ei ole vaikutusta valmistettavaan lakiin, kuulemisesta tulee vain byrokraattinen muodollisuus.

Oikeusministeriön pandemian aikana antama suositus lainvalmistelusta poikkeusoloissa muodostaa hyvän pohjan poikkeusoloissa järjestettävän kuulemisen pysyvälle ohjeistukselle. Pandemian aikainen lainvalmistelu osoitti, että kuuleminen voidaan toteuttaa kohtuullisesti myös poikkeusoloissa, mutta sille pitäisi laatia ohjeet ja kriteerit jo normaaliaikana. Näissä ohjeissa pitäisi käsitellä, mitä kuulemistapoja poikkeusoloissa voidaan käyttää, millaisia intressitahoja pitää kuulla ja millaisia lausuntoaikoja voidaan käyttää. Ohjeissa pitäisi määritellä kriteerit normaalista kuulemismenettelystä poikkeamiselle sekä minimivaatimukset, jotka kuulemisen on kaikissa tapauksissa täytettävä.

Toki poikkeusolot voivat olla erilaisia, eikä poikkeustilanteiden kuulemisesta annettava ohjeistus välttämättä täydellisesti sovellu kaikkiin poikkeustilanteisiin. Voidaan kuitenkin epäriimättä todeta, että ennalta harkittu ja laadittu ohjeistus poikkeusoloissa järjestettävästä kuulemisesta on verrattomasti parempi vaihtoehto kuin se, jossa Suomessa oltiin pandemian alkaessa. Kuulemisen puutteita koetettiin silloin kompensoida poikkeusolojen lainsäädännön väliaikaisuudella. Tärkeää on, että jälkikäteen tutkimuksessa ja lainvalmistelun kehittämisen työryhmissä tarkastellaan poikkeusolojen aikana säädettyjä lakeja ja niiden vaikutuksia.

Olisi tärkeää varmistaa, että säädösvalmistelun ohjeita tosiasiaassa noudatetaan. On hyvin ongelmallista, että normaalioloissakaan puolella aineistoksi valikoituneista hankkeista ei noudatettu kuulemisohjeiden mukaista minimiaikaa lausunnon antamiselle, eikä tätä poikkeamista ollut edes perusteltu kuin yhdessä lakihankkeessa.

Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista tarkastella tässä tutkielmassa aineistona olleita hallituksen esitysluonnoksia ja lopullisia hallituksen esityksiä. Tutkimuksessa voisi tarkastella, onko lakiluonnoksia muutettu lausuntokierroksen jälkeen lausuntojen myötä. Kohti laadukasta lainvalmistelua -tutkimuksessa sidosryhmät arvioivat, että lausuntokierroksella esitetyt näkemykset eivät juurikaan enää vaikuta lainvalmistelun sisältöön.¹⁵⁴ Tätä vasten olisi kiinnostavaa tutkia, miten tässä tutkimuksessa käsitellyissä lakihankkeissa on otettu huomioon lausunnonantajien esittämät näkemykset.

¹⁵⁴ Ervasti ym. 2023 s. 107.