Lisa-Maaria Keskinen

YTM, projektitutkija, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

LISÄÄKÖ KANSAINVÄLINEN VERTAILU LAINVALMISTELUN LAATUA? – EMPIIRINEN TUTKIMUS HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ VUOSILTA 2020–2021

Asiantuntija-artikkeli
Julkaistu 13.10.2023

SISÄLLYS

1 JOHDANTO 2

2 LAINVALMISTELUN LAATU 3

2.1 LAINVALMISTELUN OHJEET 3

2.2 RATIONAALISEN LAINVALMISTELUN MALLI 4

2.3 HYVÄN LAINVALMISTELUN HAASTEET SUOMESSA 5

3 AINEISTO JA MENETELMÄ 6

3.1 AINEISTO 6

3.2 TUTKIMUKSEN NUMEERISET MUUTTUJAT 8

3.3 KANSAINVÄLISEN VERTAILUN LAADULLINEN KUVAAMINEN 8

3.3.1 Perusteellinen vertailu 9

3.3.2 Pintapuolinen kuvaus 9

3.3.3 Otsikkotason vertailu 10

4 AINEISTON ANALYYSI 11

4.1 ONKO HALLITUKSEN ESITYKSESSÄ TEHTY KANSAINVÄLINEN VERTAILU 11

4.2 VERROKKIMAAT, SIVUMÄÄRÄT JA VALMISTELLEET MINISTERIÖT 11

4.3 KANSAINVÄLISTEN VERTAILUJEN LAADULLISEN LUOKITTELUN TULOKSET 13

5 JOHTOPÄÄTÖKSET 14

LÄHTEET 17

Edita Publishing Oy 2023

1 JOHDANTO

Hallituksen esityksen laatimisohjeiden eli niin sanottujen HELO-ohjeiden mukaan lainvalmistelun tulee pohjautua riittävään tietoon.[1] Tietoon pohjautuvaa ja saatavilla olevan tiedon perusteella vaihtoehdoista järkevimmän valintaa, kutsutaan rationaalisen lainvalmistelun malliksi.[2] Yksi osa rationaalisen lainvalmistelun mallin mukaista riittävän tiedon keräämistä on vertailla, miten muissa maissa asiasta on säädetty, suunniteltu säädettävän tai jätetty sääntelemättä.

Huolimatta siitä, että kansainvälinen vertailu on osa hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaista laadukasta lainvalmistelua, ei kansainvälisen vertailun käyttöä ja merkitystä lainvalmistelussa tapahtuvaan päätöksentekoon ja hallituksen esityksen muotoilemiseen ole tutkittu. Koska lainvalmistelun resurssit ovat rajalliset, on tärkeää tutkia HELO-ohjeissa eriteltyjen prosessivaiheiden merkityksiä suhteessa lainvalmistelun laatuun. Lainvalmistelun resursseja ei kannata suunnata toimintaan, josta ei ole lainvalmistelussa tai päätöksenteossa todellista hyötyä, ja toisaalta on myös tarpeellista analysoida voisiko jotain osa-aluetta lainvalmisteluprosessissa hyödyntää tehokkaammin.[3]

Tutkimuksen ensisijaisena tarkoituksena on tutkia yleisellä tasolla kansainvälisen vertailun käyttöä suomalaisessa lainvalmistelussa. Tutkittaessa kansainvälisen vertailun roolia suomalaisessa lainvalmistelussa, on kiinnostavaa huomioida myös ennalta-arvaamattoman, globaalin pandemian vaikutukset.[4] Vuonna 2020 alkanut koronapandemia haastoi ennennäkemättömällä tavalla lainvalmistelun prosesseja ja laatua. Jotta lainvalmistelun kansainvälisiä vertailuja voitiin tutkimuksessa analysoida yleisen tason lisäksi myös kansainvälisen kriisin vaikutusten näkökulmasta, valittiin tutkimuksen aineistoksi koronavuosien 2020 ja 2021 hallituksen esitykset ja niihin kirjatut kansainväliset vertailut. Tutkimus täydentää näin osaltaan myös koronapandemian vaikutuksista lainvalmisteluun IRWIN-hankkeessa tehtyjä tutkimuksia.[5]

Tutkimuksessa vastataan kysymyksiin:

1. **Kuinka paljon ja minkälaista kansainvälistä vertailua on tehty vuosien 2020 ja 2021 hallituksen esityksissä?**
2. **Poikkeavatko kansainväliset vertailut korona perustaisissa ja ei-koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä?**

---

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

[1] Hallituksen esityksen laatimisohjeet [www.helo.fi].

[2] Uusikylä et ym. 2013, s.24.

[3] Esimerkiksi Keinänen – Pälvimäki, Säädösehdotuksen merkittävyys ja resurssien kohdentaminen. Edilex, 2022, s. 1.

[4] Kuten esimerkiksi Boschetti ja Poli vuoden 2021 artikkelissaan toteavat, pandemian aikana tarve ja innostus ulkomaisen vertailun tekemiseen kasvoi, ja voidaankin sanoa, että pandemia-aikana käytössä oli eräänlainen learning by doing-menetelmä. Esimerkiksi Italia otti Kiinan jälkeen ensimmäisenä Euroopan maana käyttöön yhteiskunnan sulun, sen jälkeen sulun ottivat käyttöön Saksa, Ranska ja muut Euroopan maat.

[5] Esimerkiksi Vartiainen – Härkönen, 2021, Jukka ym. 2022, Jukka ym.2023. Information Resilience in a Wicked Environment (IRWIN) -hanke on Suomen Akatemian rahoittama kolmevuotinen (2021–2023) poikkitieteellinen hanke, jossa tutkitaan tiedon huoltovarmuutta kompleksisessa ympäristössä. [https://www.irwinproject.fi.].

Tutkimuksen luvussa 2 käydään läpi tutkimuksen teoreettinen viitekehys, luvussa 3 aineisto sekä menetelmä ja luvussa 4 aineiston analyysi. Lopuksi pohditaan, voisiko kansainvälistä vertailua hyödyntää lainvalmistelussa paremmin vai pitäisikö ohje ulkomaiseen sääntelyyn vertaamisesta unohtaa ainakin kriisiaikojen poikkeuksellisessa lainvalmistelutilanteessa.

2 LAINVALMISTELUN LAATU

2.1 LAINVALMISTELUN OHJEET

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on käytetty rationaalisen lainvalmistelun mallia ja hyvän lainvalmistelun kriteereitä.[6] Lainvalmistelun laadusta puhuttaessa viitataan prosessiin, jolla lakeja valmistellaan eduskuntaan päätettäväksi. Lainvalmistelun laatua mitattaessa, tutkitaan useimmiten lainvalmistelusta kirjattuja dokumentteja ja verrataan niitä hallituksen esityksen laatimisohjeiden vaatimuksiin. Suomessa lainvalmistelun laatua ohjataan HELO-ohjeilla ja erillisillä ohjeilla liittyen lainvalmistelun prosessiin, kuulemisiin ja vaikutusarviointeihin.[7]

Kuten sääntelyn laadulle, ei myöskään lainvalmistelun laadulle ole olemassa yksiselitteisiä, yleisesti hyväksyttyjä kriteerejä. Hyvän lainvalmistelun kriteerit ovat periaatteita ja edustavat tavoiteltavaa ideaalitilaa. Lainvalmistelun laatukriteeristö muodostuu eri aikana ja eri konteksteissa laadituista luetteloista hyvän lainvalmistelun tavoitteista. Vaikka hyvän lainvalmistelun listaukset vaihtelevat yhteiskunnallisten arvojen ja laatijan mukaan, noudattavat ne kuitenkin pääpiirteissään samoja periaatteita. Hyvän lainvalmistelun prosessissa voidaan Uusikylä ym. indikaattoreiden mukaisesti korostaa seuraavia:

- hankkeen aloite ja tarve
- johtaminen ja organisointi
- resurssointi ja kyvykkyydet
- tietoperusta
- osallistaminen ja kuulemiset
- prosessin laatu ja sujuvuus
- vaikutusten arviointi[8]

Hyvän sääntelyn ja rationaalisen lainvalmistelun edellytyksenä on, että sääntelyn taustalla on riittävä tietopohja. Lainvalmistelun tietopohjaan liittyvä vaatimus on kirjattu Suomen perustuslakiin (731/1999, PL). Eduskunnalla on perustuslain 47.1 §:n mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Parlamentaarisen valvonnan kannalta on olennaista, että eduskunnan tulee voida luottaa siihen, että heillä on käytössään päätöksenteon kannalta kaikki relevantti tieto sekä annettuna että pyydettynä. Myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa eduskunnan tiedonsaantioikeuteen (PeVL 30/2020 vp).

Hyvän lainvalmistelun kriteereissä korostuu usein myös hyvä lakitekninen kieli[9], tietopohjaa lisäävät vaihtoehtoisten toimintamallien kartoitus, vaikutustenarviointi ja sidosryhmien osallistaminen. Lain-

[6] Kansainvälisten vertailuiden käyttöä voisi tutkia myös muilla painotuksilla, esimerkiksi vertailevan oikeustutkimuksen avulla. Vertaileva oikeustutkimus olisi lähestymistapana kiinnostava erityisesti sen vuoksi, että tutkimuksen aineisto sijoittuu ajallisesti koronapandemia vuosiin, jolloin käytännön oikeusvertailua tehtiin aiempaa enemmän. Tästä tutkimuksesta vertaileva oikeustutkimus on rajattu pois.
[7] Lainvalmistelun oppaat [https://helo.finlex.fi/i-lainvalmistelun oppaat].
[8] Uusikylä ym. 2023, s.58.
[9] Uusikylä ym.2023, s.26.

Edita Publishing Oy 2023

valmistelussa tulee olla tietoa säädettävään asiaan liittyen nykytilanteesta ja ongelmasta, johon sääntelyllä pyritään vaikuttamaan. Lisäksi tietoa tulee olla sen hetkisestä lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä niin kansallisella, kuin kansainvälisellä tasolla sekä tutkimuksista, joita asiasta on tehty.[10]

Ohjeistus lainvalmistelussa tehtävään kansainväliseen vertailuun löytyy HELO-ohjeiden kohdasta ”Hallituksen esityksen mallirakenteet, muut toteuttamisvaihtoehdot, ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot”.[11] Kansainväliseen vertailuun viitataan myös Lainvalmistelun prosessioppaan kohdassa tietopohjan kerääminen.[12] HELO-ohjeiden uudistamista varten oikeusministeriössä valmisteltiin vuonna 2015 muistio Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (HELO) uudistamisesta. Muistiossa mainittiin kansainvälisen vertailun osalta useamman ministeriön ja esimerkiksi oikeusasiamiehen puolelta kehittämiskohteeksi kansainvälisen vertailun itsetarkoituksellisen tekemisen välttäminen. Muistiossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että vertailun merkitys tulisi näkyä hallituksen esityksessä. Osa ministeriöistä oli toisaalta tyytyväisiä valinnanvapauteen vertailun tekemisessä ja ulkomaisten oikeuskäytäntöjen pintapuoliseen kuvaamiseen, mutta toisaalta esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä oltiin sitä mieltä, että kansainvälisestä vertailusta tulisi tuoda esille hallituksen esityksen kannalta vain relevantit seikat.[13]

2.2 RATIONAALISEN LAINVALMISTELUN MALLI

Tutkimuskirjallisuudessa hyvän lainvalmistelun kriteereistä puhuttaessa viitataan useimmiten rationaalisen lainvalmistelun malliin.[14] Mallin mukaan lainvalmisteluprosessissa tulee ensin tunnistaa sääntelytarve ja asettaa tavoite asiantilan korjaamiseksi. Ongelman tunnistamisen jälkeen kartoitetaan vaihtoehtoiset keinot, joilla asetettuun tavoitteeseen päästään sekä niiden hyödyt, haitat ja kustannukset. Vaihtoehtojen kartoittamisen jälkeen valitaan optimaalisin vaihtoehto ja lopuksi seurataan toimeenpannun sääntelyn vaikutuksia. Lainvalmistelun yleisimpiä tutkimuskohteita ovat vaikutusarvioinnit, sidosryhmäkuulemiset ja vaihtoehtoiset sääntelykeinot.[15]

Rationaalisen lainvalmistelun malli lähtee perusolettamasta, että olemassa olevan tiedon pohjalta luontaisesti tehdään aina paras mahdollinen valinta.[16] Rationaalisen valinnan teorian toisena olettamana on se, että ihminen valitsee tiedossaan olevien faktojen pohjalta valinnan, josta on hänelle eniten hyötyä.[17] Lainvalmistelussa, toimeenpanossa ja muussa päätöksenteossa rationaalisella valinnalla viitataan rationaaliseen suunnitteluun ja järkeviin päätöksiin yhteiskunnan näkökulmasta.[18]

Rationaalisen lainvalmistelun teoriassa lainvalmistelua tarkastellaan lain elinkaarimallilla (policy cycle),[19] jossa valmistelu jaetaan systemaattisiin, toisiaan seuraaviin osiin. Prosessin ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan yhteiskunnallinen ongelma ja sen aiheuttajat. Tämän jälkeen kartoitetaan erilaiset sääntelyvaihtoehdot sekä niiden vaikutukset ja valitaan vaihtoehdoista optimaalisin. Vaihtoehdon valinnan jälkeen valittu sääntely toimeenpannaan ja seurataan vaikutuksia jälkikäteen. Mikäli jälkikäteisessä arvioinnissa todetaan, että valitulla sääntelyllä ei olla päästy haluttuun tavoitteeseen, aloitetaan prosessi alusta yhteiskunnallisen ongelman ja sen aiheuttajan tunnistamisella, ja jatketaan uudelleen vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin kautta optimaalisen vaihtoehdon valintaan.[20] Rationaalista lainvalmistelua tarkastellaan usein myös taloustieteen näkökulmasta, ja kuten Tala toteaa

[10] Uusikylä ym.2023, s.31.
[11] [https://helo.finlex.fi/iv-hallituksen-esityksen-perusrakenne/esityksen-rakenne].
[12] Oikeusvertailu pohjoismaiden ja muiden keskeisten maiden lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. [https://lainvalmistelu.finlex.fi/2a-perusvalmistelu-virkatyo].
[13] OM 2015, s.19–20. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi].
[14] Sääntelyn laadusta puolestaan viitataan usein Baldwin – Cave – Lodge, viiden kriteerin listaan,2012, s.27.
[15] Esimerkiksi Keinänen – Pajuoja 2020; Sinkkilä – Vartiainen 2021; Jukka ym. 2022; Rantala 2011; Uusikylä ym. 2023.
[16] Pakarinen 2012, s.40.
[17] Green 2002, s.4.
[18] Pakarinen 2012, s.38.
[19] Policy cycle käytössä myös esimerkiksi Euroopan unionin lainvalmistelussa. Listorti ym. 2020.
[20] Vartiainen 2021, s.33.

voidaan taloudellisten resurssien tehokas allokointi jakaa hallinnolliseen tehokkuuteen, dynaamiseen tehokkuuteen sekä normatiiviseen ja operatiiviseen joustavuuteen.[21]

Sekä OECD:n, Euroopan unionin[22], että kansallisen lainvalmistelun (HELO-ohjeet)[23] hyvän laadun kriteerit pohjaavat rationaalisen lainvalmistelun malliin. Tietopohjaa kerätään tieteellisen tiedon, tilastotiedon, kokemusperäisen tiedon ja asiantuntijatiedon kautta. Käytännössä lainvalmistelijat keräävät tietoa omien resurssiensa mukaisesti asiantuntijaorganisaatioilta sekä tieteellisistä julkaisuista niin kotimaasta kuin ulkomailta. Tietoa saadaan myös etujärjestöiltä, kansalaisilta ja muilta sidosryhmiltä kuulemisten ja lausuntokierrosten kautta. Tietopohjan tulee olla riittävä suhteessa valmisteltavaan lainsäädäntöhankkeeseen nähden.

2.3 HYVÄN LAINVALMISTELUN HAASTEET SUOMESSA

Rationaalisen päätöksenteon mallin oletus siitä, että tietopohja päätöksenteon tueksi pystytään keräämään objektiivisesti ja päätökset tekemään puhtaasti yhteisen hyvän puolesta aiheuttaa paljon vasta-argumentteja. Kritiikkiä rationaalisen mallin toimivuudesta on esiintynyt jo 1950-ja 1960 lukujen amerikkalaisista, valtasuhteita korostavista, näkökulmista saakka.[24] Kritiikin taustalla on ajatus siitä, että päätöksenteko ei ole aina rationaalista eikä lainvalmistelu perustu puhtaasti objektiiviseen tietoon, vaan päätöksiin vaikuttaa aina myös esimerkiksi instituutioiden ja ihmisten valtasuhteet. Täysin rationaalinen päätöksenteko on mahdotonta, koska ensinnäkään täysin täydellistä tietoa ei ole saatavalla ja toisekseen koska tietoa ja sen käyttöä painotetaan eri intressiryhmissä eri tavalla. Tiedon suhteen on myös muistettava, että tietoa ja tietopohjaa lisäävät myös ihmisten asiantuntijuus ja osaaminen sekä niin sanottu hiljainen tieto. Näiden tietotyyppien mittaaminen on vaikeaa, mutta niiden olemassaolo ja vaikutus tietopohjan laajuuteen on hyvä tiedostaa.[25]

Edelleen haasteena tiedon keräämiselle ja sen rationaaliselle käytölle lainvalmistelussa voi olla vahva poliittinen ohjaus erityisesti hallitusohjelmien muodossa. Joissain tapauksissa ohjaus voi olla niin vahvaa, että se estää esimerkiksi vaihtoehtoisten sääntelykeinojen kartoittamisen tai vaikutusarviointien tekemisen. Resurssipula puolestaan saattaa vaikuttaa tietopohjan keräämiseen niin, ettei riittävän tietopohjan keräämiseen ole aikaa, henkilöresursseja tai osaamista.[26] Tieteellisen tiedon kerääminen ei myöskään aina riitä vaan usein tieto on sellaisessa muodossa, että sitä täytyy jollain tavalla prosessoida, suodattaa ja tulkita, eikä tähän aina löydy lainvalmistelijoilla osaamista. Tiedon keräämisen lisäksi nykyään korostetaankin tiedon tuottajan tai välittäjän vuorovaikutusta lainvalmistelijoiden kanssa ja tieteellisen tiedon roolia osana monipuolista tietopohjaa.[27]

Lainvalmistelun laadun haasteiksi suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa nähdään esimerkiksi Keinäsen ja Pajuojan esille tuomat resurssipulan aiheuttama kiire, vahva poliittinen ohjaus ja lainvalmistelijoiden osaamattomuus[28] sekä muodollinen sidosryhmien kuuleminen aidon vaikutusmahdollisuuden sijaan.[29] Jotta rajallisia resursseja pystyttäisiin lainvalmistelussa hyödyntämään optimaalisesti, on eri lainvalmisteluvaiheiden merkitys, mahdollisuudet ja niihin käytetyt resurssit tärkeä tunnistaa.

Lainvalmistelutyö on usein yhden virkamiehen vastuulla, jolloin hänen osaamisensa niin tiedonhankinnan, kuin tiedon suodattamisen suhteen korostuu. Saattaa myös olla, ettei virkamiehen tiedonhankinta ole neutraalia vaan siihen vaikuttaa se konteksti, missä hän toimii.[30] Mikäli valmistelijalla on esimerkiksi niukat aikaresurssit, ei tiedonhankintaan ole välttämättä riittävästi mahdollisuuksia. Sa-

[21] Tala, 2005, s.14.
[22] EU komissio, Better Regulation [https://ec.europa.eu].
[23] HELO-ohjeet, Lainvalmistelun prosessiopas. Oikeusministeriö.
[24] Pakarinen 2011, s.8.
[25] Keinänen, 2021.
[26] Nieminen ym. 2019, s.19–23.
[27] Rantala ym. 2021, s.19–20.
[28] Keinänen – Pajuoja, 2020, s.18.
[29] Rantala – Alasuutari, 2021. s.78.
[30] Keinänen – Pajuoja 2020 s.90.

Edita Publishing Oy 2023

moin, jos hankkeen poliittinen ohjaus on vahvaa, ja alusta lähtien on selvää millaisilla keinolla ja mihin tavoitteisiin halutaan, niin neutraalin tiedon hankkiminen tai sen käyttäminen voi olla haasteellista. Poliittinen ohjaus kuuluu olennaisena osana lainvalmisteluun, mutta huonosti toteutettuna se voi uhata riittävän tietopohjan vaatimusta, saatikka kansalaisten luottamusta.[31]

Rationaalisen lainvalmistelun ihanne on edelleen vallitsevana teoreettisena lähtökohtana useimmissa lainvalmisteluun liittyvissä tutkimuksissa. Samanaikaisesti kuitenkin hyväksytään teorian heikkoudet ja tunnistetaan painopisteen siirtyminen rationaalisen päätöksenteon mallista enemmän eri valtasuhteita ja eri intressiryhmien välistä vuoropuhelua korostavaan institutionaalisen lainvalmistelun malliin. Esimerkiksi Auri Pakarinen toteaa etujärjestöjen roolia koskevassa tutkimuksessaan: ”nämä teoriaperinteet auttavat käsittämään lainvalmistelun vuorovaikutuksena, jossa erimielisyydet, niiden sovittaminen yhteen ja näkemysten muuntuminen tässä prosessissa ovat keskeisellä sijalla”.[32] Jyrki Tala puolestaan on esitellyt niin sanotun institutionaalis- realistisen lainlaadinnanmallin. Institutionaalis-realistinen malli korostaa toisaalta tiedon, mutta myös institutionaalisten rakenteiden merkitystä lainvalmistelussa.[33]

Päätöksenteko ei aina perustu yhteisen hyvän tavoitteen kannalta optimaaliseen päätökseen vaan yksittäisen ihmisen tai instituution kannalta rationaalisimpaan valintaan. Rationaalisen valinnan teoriaa käytettäessä on hyvä pitää mielessä se, kenen kannalta päätöksenteko on rationaalista; yksilön, instituution vai yleisen hyvän.[34] Huolimatta sen heikkouksista, on rationaalisen lainvalmistelun mallin ihanteena niin tutkimuskentällä, kuin valtioiden lainvalmisteluohjeissakin.[35]

Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on se, että päätöksenteon pohjana toimivaa tietopohjaa voidaan lisätä muiden maiden sääntelyyn ja suunnitelmiin perehtymällä. Kansainvälinen vertailu sijoittuu rationaalisen lainvalmistelun kohtaan vaihtoehtojen kartoitus ja vaikutustenarviointi. Ulkomaiden lainsäädäntöön tutustumalla lainvalmistelijat lisäävät lainvalmistelussa tarvittavaa tietopohjaa ja edesauttavat rationaalista valmistelua. Muiden maiden sääntelyyn ja toimenpiteisiin vertaaminen tukee myös yleisellä tasolla rationaalisen valinnan ajatusta siitä, että yhteiskunnallinen päätöksenteko on asiantuntemukseen, tieteelliseen tietoon ja kokemukseen perustuvaa järkiperäistä toimintaa.

3 AINEISTO JA MENETELMÄ

3.1 AINEISTO

Kansainvälisellä vertailulla viitataan tässä yhteydessä hallituksen esitysten vaikutusarviointiosioissa tai muualla hallituksen esityksissä kuvattuihin selvityksiin siitä, miten muissa maissa kyseisestä asiasta on säädetty, suunniteltu säädettävän tai muuten toimittu asian ratkaisemiseksi. Kansainvälisen vertailun tarkoitus on tuoda esille muissa maissa tehtyjä tai suunniteltuja sääntely- tai muita ratkaisuja, ja näin lisätä osaltaan lainvalmistelun tarvittavaa riittävää tietopohjaa. Muiden maiden vertailusta saatuja tietoja voidaan hyödyntää myös sääntelyn perustelemisessa, mutta selkeimmin kansainvälisen vertailun pohjalta saatua tietoa käytetään vaikutusarviointien ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen laatimisten apuna.

Tämän tutkimuksen[36] havaintoyksikkönä ovat vuosien 2020 ja 2021 hallituksen esitykset. Vuosien 2020 ja 2021 korona- ja ei- koronaperustaisten hallituksen esitysten keskinäistä verrattavuutta voi

[31] Lonka – Keinänen 2021.
[32] Pakarinen 2011, s.9.
[33] Lonka ym. 2020, s.6.
[34] Zey, 1997, s.15–17.
[35] Pakarinen 2012, s.42.
[36] Artikkeli pohjaa vuonna 2023 tarkastettuun Gradu-tutkielmaan ”Kansainvälisen vertailun käyttö korona-ajan hallituksen esityksissä 2020–2021”.

huonontaa se, että aika- ja osaamisresursseja jouduttiin allokoimaan koronaan liittyviin lainvalmisteluhankkeisiin, ja näin ollen pandemia on voinut vaikuttaa myös ei-koronaan liittyvien hallituksen esitysten valmisteluun. Koronaan ja ei-koronaan liittyvien hallituksen esitysten lisäksi eroa voi olla myös valmisteluajankohdan mukaan. Esimerkiksi tietoa päätöksenteon ja lainvalmistelun tueksi oli pandemiasta saatavilla huomattavasti enemmän vuoden 2020 loppupuoliskolla verrattuna pandemian alkuvuoteen 2020.

Kansalaisten henkeä ja terveyttä uhkaavan pandemian hidastamiseksi tarvittiin nopeasti sääntelyä tilanteessa, jossa tietopohja koronakriisistä oli kapea, alussa jopa miltei olematon.[37] Valtionjohdolla, terveydenhuollon asiantuntijoilla eikä tutkijoilla ollut tietoa, miten epidemia leviää, kuinka vaaralliseksi virus kehittyy ja kestävätkö terveydenhuollon rakenteet.[38] Lainvalmistelua jouduttiin tekemään ennennäkemättömässä tilanteessa, ja kuten Ronan Cormacan ja Bar-Iman-Tov toteavat ”on vaikea kuvitella, että maailman hallitukset ja lainsäätäjät olisivat koskaan kokeneet Covid-19 pandemian kaltaista, kaikkia koskettavaa, nopeasti edennyttä shokkia”.[39] Koska koronapandemia on voinut vaikuttaa myös ei-koronaperusteisiin hallituksen esitysten valmisteluun, ei koronan vaikusta lainvalmisteluun ole helppo tutkia.

Vaikka pandemiaan liittyvä tietopohja oli erityisesti vuoden 2020 alussa olematon ja kiire lainsäädännön muuttamiseen ennenkokematon, ei lainvalmistelun ohjeita Suomessa muutettu eikä vaatimuksia juurikaan höllennetty. Huolimatta pandemian aiheuttamasta kiireestä, ainoa erityisohje korona-ajan lainvalmistelussa oli kuulemisiin ja lausuntokierroksiin liittyvä ohjeista poikkeamisen mahdollisuus. Pandemia-ajan lainvalmisteluun ja erityisesti tietopohjaan päätöksenteon pohjalla liittyen myös perustuslakivaliokunta korosti pandemia-ajan sääntelyssä eduskunnan tiedonsaantioikeutta ja edellytti ajantasaisen käytössä olevan epidemian leviämistä koskevan tiedon hyödyntämistä säädösehdotusten perusteluissa (PeVL 30/2020 vp.).

Koska tutkimusintressi liittyy koronaperusteisten ja ei-koronaperusteisten hallituksen esitysten eroihin, on aineisto ensin luokiteltu vuoden 2020 ja 2021 hallituksen esitysten osalta koronaperusteisiin ja ei-koronaperusteisiin. Jako on alun perin tehty Suomen Akatemian rahoittaman IRWIN-hankkeeseen[40] liittyvien tutkimusartikkeleiden aineistonkeruussa.[41] IRWIN-tutkimushankkeeseen liittyen hallituksen esityksien käsittelytiedoista luettiin ensin asiasanat, ja mikäli asiasanoista löytyi sana **koronapandemia, pandemia** tai **tartuntataudit**, niin esitys kirjattiin koronaperusteiseksi. Mikäli näitä sanoja ei löytynyt asiasanoista, luettiin hallituksen esityksistä vielä kohdat **pääasiallinen sisältö, tausta** ja **valmistelu**, jotta varmistettiin ettei kyse ollut koronaan liittyvästä hallituksen esityksestä.

Vuoden 2020 hallituksen esityksistä tutkimusaineistoon otetuista 252 kappaleesta hallituksen esityksiä 89 on koronaperusteisia ja 163 ei liity korona pandemiaan.[42] Vuonna 2021 annettiin eduskunnalle yhteensä 236 hallituksen esitystä ja niistä 57 on koronaperusteisia ja 179 on ei-koronaperusteisia.[43] Aineiston ulkopuolelle rajattiin talousarviot, lisätalousarviot ja talousarvioiden täydennykset.[44]

---

[37] Jukka ym. 2021, s.4.
[38] Jukka ym. 2022, s.1.
[39] Cormacain – Ittai, (Legisalatures in time of COVID-19), s.1.
[40] Information Resilience in a Wicked Environment (IRWIN) -hanke on Suomen Akatemian rahoittama kolmevuotinen (2021–2023) poikkitieteellinen hanke, jossa tutkitaan tiedon huoltovarmuutta kompleksisessa ympäristössä. [https://www.irwinproject.fi.].
[41] Jukka ym. 2022, Jukka ym. 2021.
[42] Vuoden 2020 hallituksen esityksistä rajattiin pois kaikki 12 talousarvio- ja lisätalousarviota sekä HE 260/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä.
[43] Jukka ym. julkaisematon käsikirjoitus 2023.
[44] Vuoden 2021 aineistosta rajattiin pois talousarviot: HE 146/2021 vp, valtion talousarvioksi vuodelle 2022;HE 216/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 lisätalousarvion (HE 146/2021 täydentämisestä); HE 209/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 neljänneksi lisätalousarvioksi; HE 95/2021 vp, Hal-

3.2 TUTKIMUKSEN NUMEERISET MUUTTUJAT

Tarkasteltavat muuttujat on valikoitu niin, että niiden avulla pystytään arvioimaan kansainvälisen vertailun käyttöä rationaalisen lainvalmistelumallin vaatiman riittävän tietopohjan näkökulmasta. Kansainvälisen vertailun vaikuttavuutta tietopohjaan tarkastellaan sen suhteen, onko kansainvälistä vertailua ylipäänsä tehty ja kuinka laajoja vertailut ovat sivumääräisesti olleet. Tietopohjaan vaikuttaa myös se, minkä maiden sääntelyyn on verrattu. Koska kansainvälistä vertailua ohjeistetaan tekemään ensisijaisesti Pohjoismaihin, tarkastellaan kansainvälisiä vertailuja suhteessa siihen, kuinka paljon Pohjoismaita on käytetty verrokkimaina.

Kansainvälisiä vertailuja analysoidaan myös sen perusteella, missä ministeriöissä on tehty eniten kansainvälisiä vertailuja. Ministeriötason analyysissa on kuitenkin huomioitava, että kansainvälisiä vertailuja eniten tehneet ministeriöt edustavat isoimpia hallinnonaloja ja ovat myös normaalitilanteessa suurimpia lainvalmistelijoita. Jotta ministeriöittäin saataisiin kansainvälisen vertailun käytöstä syvällisempää tietoa, vaatisi se kansainvälisten vertailujen lisätutkimusta esimerkiksi haastattelututkimuksella.

Hallituksen esityksistä kerättiin seuraavat tiedot:

1) sisältääkö hallituksen esitys kansainvälisen vertailun
2) onko verrokkimaana Pohjoismaa
3) onko verrokkimaana joku muu EU-jäsenvaltio, kuin Pohjoismaa
4) onko verrokkimaana joku muu kuin Euroopan valtio tai Pohjoismaat
5) kansainvälisten vertailujen sivumäärät
6) kansainväliset vertailut ministeriöittäin

Kaikkia valittuja muuttujia tarkasteltiin suhteessa koronaperustaisiin ja ei-koronaperustaisiin hallituksen esityksiin. Tämä tehtiin niin, että kaikkia muuttujia tarkasteltiin erikseen vuosien 2020 ja 2021 koronaperustaisten osalta ja ei-koronaperustaisten osalta. Esimerkiksi se, onko hallituksen esityksestä tehty kansainvälinen vertailu, kuvattiin sekä kokonaisluvuilla että suhteellisilla osuuksilla vuosien 2020 koronaperustaisten, vuoden 2020 ei-koronaperustaisten ja vuoden 2021 koronaperustaisten ja ei-koronaperustaisten hallituksen esitysten osalta.

3.3 KANSAINVÄLISEN VERTAILUN LAADULLINEN KUVAAMINEN

Mikäli empiiristä oikeustutkimusta tehtäessä tutkimuskohteesta halutaan saada myös syvällisempää laadullista tietoa, on määrällisten muuttujien lisäksi analysoitava myös laadullisia tekijöitä.[45] Tämä sama koskee kansainvälisten vertailujen laatua; pelkästään sivumäärät tai se, että on otsikoitu ”ulkomainen lainsäädäntö”, eivät kerro siitä, että kansainvälinen vertailu olisi tehty laadukkaasti. Jotta kansainvälisten vertailujen käytöstä saatiin tutkimukseen myös sisältöön liittyvää tietoa, käytettiin tutkimuksessa kansainvälisten vertailujen kuvaamiseen apuna laadullista luokittelua.

Kansainväliseen vertailun laatu luokiteltiin kolmeen luokkaan:

1) perusteellinen
2) pintapuolinen
3) otsikkotasoinen

---

lituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 kolmanneksi lisätalousarvioksi; HE 83/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 toisen lisätalousarvioesityksen (HE 68/2021 vp) täydentämiseksi; HE 68/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 toiseksi lisätalousarvioksi; HE 17/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 lisätalousarvioksi.

[45] Esimerkiksi Vartiainen–Härkönen, 2022, s.17.

3.3.1 Perusteellinen vertailu

Luokittelu on tutkielmassa päädytty tekemään niin, että parhaaseen, perusteellisen vertailun laatuluokkaan on vaadittu vertailun linkittämistä valmisteilla olevaan esitykseen niin, että lukijalle muodostuu kuva vertailun merkityksestä käsillä olevaan valmisteluun. Perusteellisella vertailulla tarkoitetaan tässä tutkielmassa sellaista kansainvälistä vertailua, jossa ei ole pelkästään kuvattu muiden maiden käytäntöjä vaan myös linkitetty kuvaus valmisteilla olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä tarkoittaa sitä, että merkitys valmisteilla olevaan lakiuudistukseen tulee olla huomioitu, mikäli vertailu sijoittuu luokkaan perusteellinen vertailu.

Perusteellinen laatuluokka ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kansainvälisestä vertailusta olisi täytynyt olla hyötyä hallituksen esityksen valmistelussa. Esimerkiksi hallituksen kevytautojen sääntelyä koskevassa esityksessä HE 128/2020 vp, on kohdassa ”Muut toteuttamisvaihtoehdot” käsitelty kevytautoja koskevan lainsäädännön ristiriitaa EU-oikeuden kanssa, ja pohdittu Ruotsin kevytautoja koskevan sääntelymallin mahdollisuutta Suomessa. Kansainvälinen vertailu on tehty niin, että lukijalle muodostuu kuva siitä, että asiaa on pohdittu kansallisen toteutettavuuden näkökulmasta. Huolimatta siitä, että kansainvälisen vertailun loppupäätelmä on, että vastaavanlaisen lainsäädännön käyttöönotto Suomessa johtaisi todennäköisesti EU:n rikkomismenettelyn käynnistämiseen, on kansainvälinen vertailu tehty laadukkaasti perustellen ja linkittäen Ruotsin sääntely kansalliseen lainvalmisteluun.

> ”Komissio ei ole aiemmin arvioinut Ruotsin ratkaisua kokonaisuutena, koska lainsäädäntö on ollut käytännössä nykymuodossaan voimassa jo ennen kuin Ruotsi liittyi EU:hun. Komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella myös Ruotsin lainsäädännön yhteensopivuus on kuitenkin vähintäänkin kyseenalainen, ja vastaavan mallin käyttöönotto Suomessa johtaisi todennäköisesti rikkomusmenettelyn käynnistämiseen.”[46]

Toisena esimerkkinä perusteellisesta kansainvälisestä vertailusta on tartuntalain 16 ja 22 §:n muuttamista koskeva HE 15/2021 vp, jossa on ensin kuvattu Covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi tehtäviin rajatarkastuksiin ja - valvontaan liittyvät Euroopan komission suositukset, sen jälkeen tarkemmin Pohjoismaiden ja Baltian maiden rajatarkastuksiin liittyvä sääntely ja yleisemmällä tasolla kuvattu muiden EU-jäsenmaiden käytännöt. Vertailun lopuksi on pohdittu ehdotetun sääntelyn yhteensopivuutta komission suositusten kanssa.[47]

3.3.2 Pintapuolinen kuvaus

Ulkomaisen sääntelyn pintapuolisella kuvauksella tarkoitetaan tutkielmassa kansainvälisiä vertailuja, joissa ulkomaista sääntelyä on esitelty, mutta liityntää kansalliseen lainvalmisteluun ei ole kuvattu. Pintapuolisesti laadittujen laatuluokkaan on luokiteltu esimerkiksi vertailut, joissa on mainittu jollain tapaa yhden tai useamman maan käytännöistä vaikkakin luettelomaisesti, mutta siinä ei ole kerrottu miten kansainvälinen vertailu linkittyy valmisteilla olevaan esitykseen.

Tyypillinen esimerkki pintapuolisesta kansainvälisestä vertailusta on Covid-19-pandemiaan liittyvässä työttömyysetuuksia koskevassa hallituksen esityksessä HE 38/2020 vp, jonka kohdassa ”Ulkomainen lainsäädäntöä ja muut ulkomailla käytetyt keinot” viitataan ensin yleisesti koronapandemian aiheuttamien rajoitustoimien kielteisiin vaikutuksiin työllisyyteen, talouteen ja yritysten toimintamahdollisuuksiin. Tämän jälkeen esitellään mihin toimiin työllisyyden ja toimeentulon turvaamiseksi on ryhdytty Ruotsissa ja Tanskassa. Ruotsin ja Tanskan esimerkkejä ei kuitenkaan linkitetä valmisteilla olevaan lakiesitykseen vaan kansainvälisen vertailun merkitys jää pintapuoliseksi.[48]

Esimerkiksi ei-koronaperusteisesta hallituksen esityksestä, jossa on tehty pintapuolinen kansainvälinen vertailu, voidaan ottaa maa- ja metsätalousministeriön valmistelema elintarvikemarkkinalakia

[46] HE 128/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kevytautoja koskevien lakien kumoamisesta, s.9–11.
[47] HE 15/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntalain 16 ja 22 §:n muuttamisesta, s.20–24.
[48] HE 38/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta, s.13.

Edita Publishing Oy 2023

koskeva hallituksen esitys HE 199/2020 vp.[49] Hallituksen esitys liittyy kauppatapadirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon.[50] Elintarvikemarkkinalain muutokseen liittyvän esityksen kansainvälinen vertailu sijaitsee otsikon ”Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot”. Maa- ja metsätalousministeriö on kansainvälisessä vertailussa kartoittanut muiden jäsenvaltioiden toimia ja suunnitelmia laaja-alaisesti, ja esimerkiksi tiedustellut jäsenmaista aikomuksia direktiiviä tiukempiin toimiin liikesalaisuuksia koskien. Hallituksen esityksessä on viitattu usean jäsenmaan käytäntöihin ja Ruotsin pisimmällä olevaan täytäntöönpanosuunnitelmaan sekä Norjan sääntelyyn ja käytäntöihin yksityiskohtaisemmin. Huolimatta siitä, että lainsäädäntöä ja suunnitelmia on kartoitettu ja kuvattu laadukkaasti, ei kansainvälistä vertailua ole hallituksen esityksessä linkitetty valmisteilla olevaan kansalliseen täytäntöönpanoon ja lukijalle kansainvälisen vertailun merkitys jää epäselväksi.

3.3.3 Otsikkotason vertailu

Laadultaan alhaisimpaan otsikkotason kuvaus- luokkaan on tutkielmassa luokiteltu sellaiset kansainväliset vertailut, joissa vertailu on otsikoitu hallituksen esitykseen, mutta sisältö ei tosiasiassa ole ulkomaisen sääntelyn kuvaamista. Otsikkotason kuvauksiin on luokiteltu myös sellaiset esitykset, joissa ulkomaisen vertailun kohdalla on vain viitattu mietintöön tai aiempaan hallituksen esitykseen. Käytännössä otsikkotason kuvaus viittaa usein tilanteeseen, jossa ulkomainen vertailu on saatettu kirjata hallituksen esitykseen, koska ohjeiden mukaan vertailu muiden maiden sääntelyyn tulee tehdä.

Huonoimmassa laatuluokassa oli kansainvälisiä vertailuja vuonna 2020 ainoastaan yhdeksän kappaletta, joista kolme oli tehty koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä ja kuusi ei-koronaan liittyvissä esityksissä. Esimerkiksi ravintoloiden sulkemiseen liittyvään HE 25/2020 vp tehty kansainvälinen vertailu sisälsi ainoastaan maininnan, että useat maat ovat Covid-19 pandemian takia rajoittaneet ravintoloiden aukioloa ja luettelon esimerkkimaista. Vertailussa ei ollut kuvattu ulkomaiden sääntelyä eikä vertailu ole linkitetty valmisteilla olevaan kansalliseen sääntelyyn.

> ”Useat Euroopan valtiot ovat koronavirusepidemian käynnistyttyä rajoittaneet ravintoloiden aukioloa tai määränneet ne kokonaan suljettavaksi. Ravintolat suljettu esimerkiksi Itävallassa, Tanskassa, Ranskassa, Kreikassa, Unkarissa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Puolassa, Romaniassa, Sloveniassa ja Slovakiassa. Saksa on rajoittanut aukioloaikoja. Espanja aikoo sulkea ravintolat lähiaikoina.”[51]

Esimerkkinä ”otsikkotasoisesta” kansainvälisestä vertailusta on vuonna 2021 työ- ja elinkeinoministeriön päästökauppalain muutosta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 128/2021 vp) tekemä vertailu, jossa mainitaan, että asetus on sellaisenaan jäsenmaissa voimassa olevaa oikeutta, ja ettei tietoa muiden maiden käytännöistä ole saatavilla.[52]

Laadullista luokittelua tehtäessä on hyvä huomioida, että subjektiivisuus lisääntyy laadullisen menetelmän myötä. Myös tässä tutkielmassa oli haasteita siinä, mihin kategoriaan kansainvälisen vertailun laatu tulisi luokitella. Erityisen hankalia olivat rajatapaukset, joissa on viitattu aiemmin tehtyihin hallituksen esityksiin tai mietintöihin ja vertailut, joissa on viitattu yleisellä tasolla EU-tason toimiin ja muutamiin jäsenvaltioihin yleisellä tasolla tai joissa sanotaan, ettei tietoa ollut saatavilla.[53]

---

[49] HE 119/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, s.36–38.

[50] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU), 2019/633 hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjuissa.

[51] HE 25/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

[52] HE 128/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta.

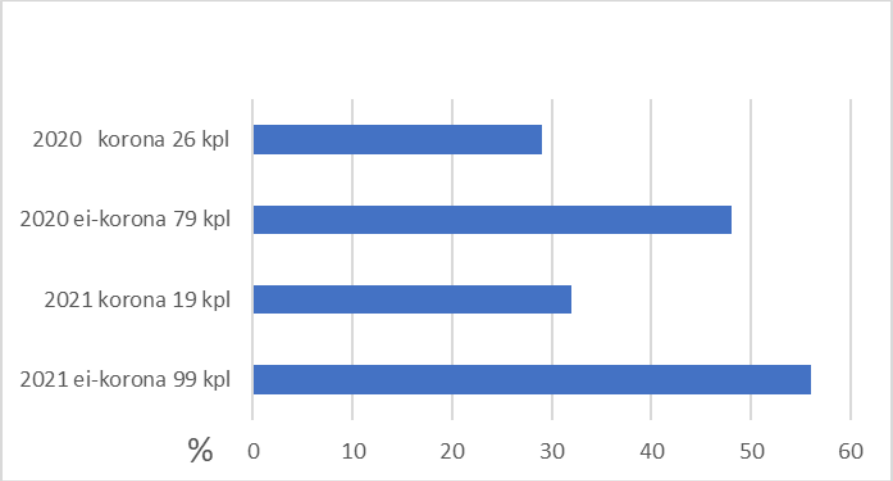
[53] Esimerkiksi HE 183/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain 1 luvun 11 §:n ja 32 luvun 11 §:n muuttamisesta; HE 225/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntalain väliaikaisesta muuttamisesta an-

4 AINEISTON ANALYYSI

4.1 ONKO HALLITUKSEN ESITYKSESSÄ TEHTY KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Vuoden 2020 aineiston 252:sta hallituksen esityksestä 105 sisälsi vertailun ulkomaiseen sääntelyyn (42 %) ja vastaavasti vuoden 2021 aineiston 236:sta hallituksen esityksistä 118 kpl (50 %) sisälsi kansainvälisen vertailun. Jos kansainvälisten vertailujen määrää tarkastellaan sen perusteella, liittyykö hallituksen esitys koronaan, niin kuten kuviosta 1 ilmenee, vuoden 2020 koronaperustaisista 89 hallituksen esityksestä 26 kappaletta (29 %) sisälsi kansainvälisen vertailun. Vastaavasti ei-korona perustaisista 163 hallituksen esityksistä 79 kappaletta (48 %) sisälsi kansainvälisen vertailun. Vertailua muiden maiden lainsäädäntöön tehtiin vuonna 2020 19 % -yksikköä enemmän niissä hallituksen esityksissä, jotka eivät liittyneet koronapandemiaan. Vuoden 2021 ei-koronaan liittyvistä 177 hallituksen esityksestä 99 sisälsi vertailun (56 %) ja koronaperustaisissa 57 esityksessä 19 (33 %). Koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä oli vuonna 2021 tehty 23 %-yksikköä vähemmän kansainvälistä vertailua kuin ei-koronaan liittyvissä.

Tutkimuksen kannalta merkittävintä oli kuitenkin se, että ei-koronaperusteisissa hallituksen esityksissä vain noin puolessa on ylipäänsä tehty kansainvälistä vertailua. Kuten kuviosta 1 ilmenee, kansainvälinen vertailu oli tehty vuonna 2020 ainoastaan 48 % ja vuonna 2021 vain 56 % ei-koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä.



Kuvio 1. Kansainväliset vertailut (%) koronaperustaisista ja ei-koronaan liittyvistä hallituksen esityksissä vuosina 2020 ja 2021.

4.2 VERROKKIMAAT, SIVUMÄÄRÄT JA VALMISTELLEET MINISTERIÖT

HELO-ohjeiden mukaan vertailu ulkomaiseen lainsäädäntöön tulisi tehdä ensisijaisesti Pohjoismaihin samankaltaisen oikeusjärjestelmän vuoksi. Valtaosassa (noin 80 %) vuosien 2020 ja 2021 kansainvälisiä vertailuita oli verrokkina käytetty yhtä tai useampaa Pohjoismaata.

Muista EU-maista kuin Pohjoismaat, oli eniten kuvattu Saksan, Viron ja Alankomaiden oikeustilaa. Saksa oli Euroopan unionin muista jäsenmaista kuin Pohjoismaista selvästi suosituin verrokkimaa. Euroopan unionin ulkopuolisista maista vertailua on tehty ylivoimaisesti eniten Isoon-Britanniaan. Yksittäisiä vertailuja on tehty myös esimerkiksi Sveitsiin, Kanadaan, Israeliin, Australiaan, Venäjään, Thaimaahan ja Singaporeen.

netun lain muuttamisesta; HE 244/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 47 §:n sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta.

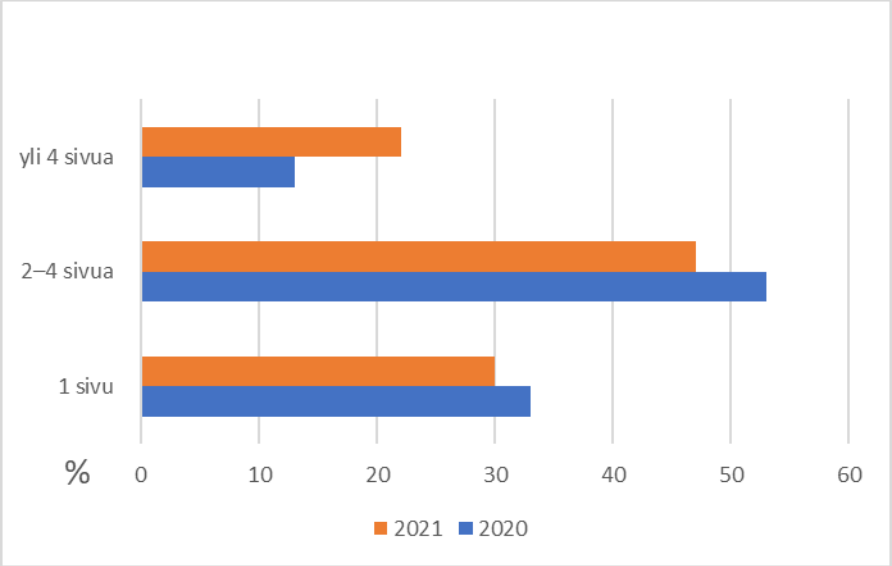
Edita Publishing Oy 2023

Vuoden 2020 kansainvälisten vertailuiden verrokkimaissa ei ollut eroa koronaan liittyvien ja ei-koronaperustaisten vertailuiden välillä sen suhteen kuinka paljon Pohjoismaita oli käytetty verrokkina. Vuoden 2021 kansainvälisissä vertailuissa oli verrattu 19 %-yksikköä vähemmän Pohjoismaihin. Tarkemmin tarkasteltaessa ero kuitenkin selittyi sillä, että kansainvälisiä vertailuja, joissa oli joko yleinen kuvaus ilman verrokkimaita tai vertailua ei ollut pystytty tekemään, oli enemmän koronaperusteisissa kansainvälisissä vertailuissa. Varsinaista eroa korona- ja ei-koronaperusteisten hallituksen esitysten välillä ei Pohjoismaiden käytössä verrokkimaana vuonna 2021 ollut. Koronaperusteisten hallituksen esitysten vertailuissa oli vuonna 2021 verrattu ainoastaan kaksi kertaa muihin kuin Pohjoismaihin. Verrokkimaina näissä oli käytetty Saksaa, Kreikkaa, Belgiaa, Ranskaa ja Viroa.[54]

Kansainväliset vertailut jaettiin tutkimuksessa sivumääriltään kolmeen luokkaan. Luokat olivat 1 sivua, 2–4 sivua ja yli 4 sivua. Kuten kuviosta 2 ilmenee, vuoden 2020 kansainväliset vertailut jakaantuivat sivumäärien osalta niin, että yhden sivun mittaisia vertailuja tehtiin yhteensä 35 kappaletta (33 % kaikista vuoden 2020 kansainvälisistä vertailuista). Keskimittaisia 2–4 sivun vertailuja tehtiin vuonna 2020 yhteensä 56 kappaletta (53 % kaikista vertailuista). Yli neljän sivun vertailuja tehtiin vuonna 2020 ainoastaan 14 kappaletta (13 % kaikista vertailuista). Kaikki yli neljän sivun mittaiset vertailut tehtiin vuonna 2020 ei-koronaan liittyviin hallituksen esityksiin.

Vuoden 2020 hallituksen esitysten kansainvälisistä vertailuista on hyvä huomata sote-uudistukseen liittyvä laaja lakiuudistus, jossa kansainvälisen vertailun pituus 37 sivua. Tämä ei kuitenkaan vääristä tulosta, koska tutkielmassa ei lasketa sivujen keskimääräisiä pituuksia, vaan vertailut on luokiteltu sivumäärien mukaan. Huomioitavaa sivumäärissä oli se, että vuonna 2020 koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä 1 sivun mittaisia vertailuita oli 17 % enemmän kuin ei-koronaperusteisissa kansainvälisissä vertailuissa. Yli neljän sivun mittaisia vertailuita ei koronaperusteisissa vertailuissa ollut vuonna 2020 ollenkaan. Tätä voitaneen selittää koronan aiheuttamalla kiireellä.

Kuten kuviosta 2 käy ilmi, vuonna 2021 yhden sivun mittaisia vertailuja oli 36 kappaletta kaikista vertailuista (30 % kaikista vertailuista) ja keskimääräisiä 2–4 sivun vertailuja 56 kappaletta (47 % kaikista vertailuista). Yli neljän sivun mittaisia vertailuja oli vuonna 2021 tehty 26 kappaletta (22 % kaikista vertailuista).



Kuvio 2. Kansainvälisten vertailujen sivumäärät (%) vuosina 2020 ja 2021.

[54] HE 85/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta; HE 163/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

Edita Publishing Oy 2023

Erona vuoden 2020 ja 2021 kansainvälisissä vertailuissa oli se, että viisi yli neljän sivun vertailua oli tehty koronaperustaisiin hallituksen esityksiin, kun taas vuonna 2020 yli neljän sivun vertailuita ei ollut koronaperustaisissa vertailuissa yhtään. Tätä voitaneen selittää sekä pandemian alun kiireellä että kansainvälisen vertailtavuuden lisääntymisellä. Pandemian alussa vuonna 2020 aikaresurssit lainsäädännön muuttamiselle olivat niukat ja toisaalta muiden maiden käytänteitäkään ei ollut yhtä paljon saatavilla kuin vuonna 2021. Kaikki yli neljän sivun mittaiset vertailut olivat sosiaali- ja terveysministeriön tartuntatautilain muuttamiseen liittyviä esityksiä.[55]

Mikäli koronaan liittyviä kansainvälisiä vertailuja tarkastellaan ministeriöittäin niin vuonna 2020 koronaperusteisissa hallituksen esityksissä eniten kansainvälisiä vertailuja tekivät työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 9 kappaletta ja sosiaali- ja terveysministeriö (STM) 10 kappaletta. Yhteensä vuoden 2020 koronaan liittyvistä kansainvälisistä vertailuista 73 % tehtiin TEM:ssä ja STM:ssä. Vuonna 2021 koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä ulkomaiseen sääntelyyn verrattiin sosiaali- ja terveysministeriön toimesta kuusi kertaa ja oikeusministeriön toimesta viisi kertaa. Yhteensä 58 % koronaan liittyvistä vuoden 2021 vertailuista oli tehty STM:ssä tai OM:ssä.

Ministeriökohtaisessa tarkastelussa on edelleen hyvä huomata, että jos tarkastellaan kaikkia vuoden 2020 koronaperustaisia hallituksen esityksiä niin huolimatta siitä, että valtiovarainministeriö (VM) antoi muita ministeriöitä enemmän koronaan liittyviä esityksiä, niistä yksikään ei sisältänyt kansainvälistä vertailua. Toinen huomionarvoinen asia on se, että vaikka Covid-19 pandemia alkoi terveydenhuollon kriisinä, synnytti pandemian aiheuttamien taloudellisten haasteiden lieventäminen sääntelytarvetta työ- ja elinkeinoministeriössä yhtä paljon kuin sosiaali- terveysministeriössä.

4.3 KANSAINVÄLISTEN VERTAILUJEN LAADULLISEN LUOKITTELUN TULOKSET

Kansainväliset vertailut luokiteltiin sisällön perusteella perusteellisesti valmisteltuihin, pintapuolisesti valmisteltuihin ja otsikkotasoisiin.

Perusteellisesti valmisteltuja kansainvälisiä vertailuja tehtiin vuonna 2020 kymmenen ja vuonna 2021 seitsemän kappaletta. Ei-koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä perusteellisesti valmisteltuja kansainvälisiä vertailuja oli vuonna 2020 seitsemän. Esimerkkinä oikeusministeriön valmistelema terrorismin rahoittamista koskeva esitys HE 135/2020 vp, jossa on pohdittu sekä kansainvälisen oikeuden viitekehikkoa että ulkomaiden lainsäädännön käytettävyyttä kansallisessa lainvalmistelussa, ja lisäksi kuvattu yksityiskohtaisemmin Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Saksan asiaan liittyvää lainsäädäntöä.[56] Koronaan liittyvistä vuoden 2020 kansainvälisistä vertailuista kolme luokiteltiin perusteellisesti valmistelluiksi. Kaikki nämä olivat STM:n valmistelemia. Esimerkiksi työttömyyskassojen taloudellisia toimintamahdollisuuksia koskevassa hallituksen esityksessä on tuotu esille EU-jäsenmaiden erilaiset käytännöt työttömyysturva-asioissa, ja kerrottu, että Suomen kaltainen työttömyyskassajärjestelmä on käytössä Tanskassa ja Ruotsissa. Tämän jälkeen Ruotsin mallia on kuvattu yksityiskohtaisesti ja verrattu sitä hallituksen esityksessä ehdotettuun. Hallituksen esityksen lukija saa kansainvälisestä vertailusta tiedon muiden maiden käytännöistä ja siitä, miten nämä on huomioitu kyseisen hallituksen esityksen valmistelussa.[57]

[55] HE 15/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta; HE 105/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 131/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta; HE 226/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; HE 230/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntalain väliaikaisesta muuttamisesta.

[56] HE 135/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

[57] 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 138/2020 vp, Hal-

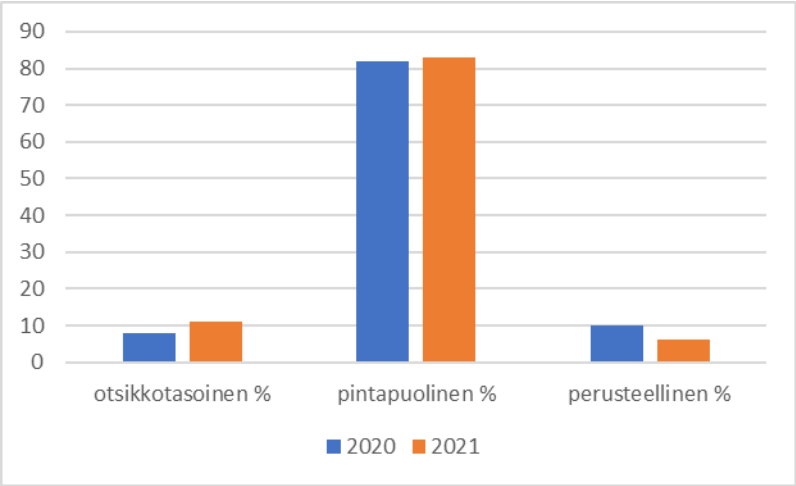
Edita Publishing Oy 2023

Vuonna 2021 perusteelliseen kategoriaan kansainvälisten vertailujen osalta luokiteltiin seitsemän vertailua, ja näistä vain tartuntalain muutoksia koskeva HE 15/2021 vp liittyi koronaan.[58]

Pintapuolisesti kuvatuiksi luokiteltiin vuoden 2020 kansainvälisistä vertailuista 86 kappaletta. Koronaan liittyviä näistä oli 20 kpl ja ei-koronaan liittyviä 66 kpl. Vuonna 2021 pintapuolisia kuvauksia kansainvälisistä vertailuista oli 99 kappaletta. Niistä 13 liittyi koronaan ja 85 oli tehty ei-koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä. Suurin osa kansainvälisistä vertailuista voitiin luokitella pintapuolisiksi kuvauksiksi riippumatta siitä, oliko hallituksen esitys koronaperusteinen tai ei- koronaan liittyvä.

Otsikkotasoiseen luokkaan luokiteltiin vuonna 2020 yhdeksän kansainvälistä vertailua. Näistä kolme oli tehty koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä ja kuusi ei-koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä. Vuonna 2021 otsikkotason kategoriaan puolestaan luokiteltiin 13 ulkomaisen sääntelyn vertailua. Näistä viisi oli koronapandemiaan liittyvissä hallituksen esityksissä ja kahdeksan ei- koronaperusteisissa hallituksen esityksissä.

Kuten kuviosta 3 voidaan todeta, kansainvälisistä vertailuista valtaosa sekä vuonna 2020 että vuonna 2021 on tehty pintapuolisesti riippumatta siitä, oliko kyseessä koronaan liittyvä hallituksen esitys. Perusteellisesti valmisteltuja oli vuoden 2020 kansainvälisistä vertailuista 10 % ja vuoden 2021 vertailuista 6 %. Pintapuolisesti valmisteltuja oli puolestaan vuoden 2020 vertailuista 82 % ja vuonna 2021 83 %. Otsikkotasoisia kansainvälisiä vertailuja oli vuoden 2020 kansainvälisistä vertailuista 8 % ja vuoden 2021 vertailuista 11 %.



Kuvio 3. Vuosien 2020 ja 2021 hallituksen esityksiin tehtyjen kansainvälisten vertailujen laatu.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Jotta lainvalmistelun resursseja osattaisiin kohdentaa optimaalisesti, on tärkeää tutkia HELO-ohjeiden sisältämien osa-alueiden merkitystä lainvalmistelun laatuun. Tässä tutkimuksessa haettiin vastausta siihen, kuinka paljon ja minkä laatuisia kansainvälisiä vertailuja hallituksen esityksiin tehtiin vuosina 2020 ja 2021. Toisena tutkimuskysymyksenä oli selvittää, oliko vuosien 2020 ja 2021 hallituksen esityksiin tehdyissä ulkomaisen lainsäädännön kuvauksissa eroja koronaan liittyvien ja ei-koronaan liittyvien esitysten välillä.

lituksen esitys eduskunnalle lainsäädännöksi työttömyyskassojen taloudellisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta.

[58] HE 15/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta.

Tuloksia arvioitaessa on syytä huomioida, että hyvän lainvalmistelun määrittelyyn ja tutkimiseen tuo oman haasteensa lainvalmisteluhankkeiden erilaisuus, ja onkin vaikea sanoa, minkälainen lainvalmistelu edustaa huonoa tai hyvää lainvalmistelua. Osa valmisteltavista hankkeista on puhtaasti teknisiä muutoksia ja toisessa ääripäässä puolestaan ovat isot hallinnonalan lainsäädäntöuudistukset. Samoja kriteerejä esimerkiksi kuulemisten, tietopohjan keräämisen tai kansainvälisen vertailun osalta ei ole syytä vaatia kaikissa hankkeissa.

Tutkimuksen selkeinä havaintoina voidaan todeta ensinnäkin, että kansainvälisiä vertailuja tehtiin enemmän ei-koronaan liittyvissä kuin koronaperusteisissa hallituksen esityksissä, ja toisekseen kansainvälisiä vertailuja ylipäänsä tehtiin vain noin puolessa kaikista vuoden 2020 ja 2021 hallituksen esityksistä.

Vuonna 2020 tehtiin kansainvälisiä vertailuja 19 %-yksikköä enemmän ei-koronaan liittyvissä esityksissä ja vuonna 2021 vastaava luku oli 23 %. Eroa pandemiaan liittyneiden ja ei-koronaperusteisten hallituksen esitysten välillä voitaneen selittää ensinnäkin pandemian aiheuttamalla kiireellä ja toisekseen sillä, ettei pandemiaan liittyvää tietoa ollut muissakaan maissa saatavilla. Edelleen eroa vuosien 2020 ja 2021 välillä voitaneen selittää väliaikaisesti säädettyjen koronalakien jatkamisella vuonna 2021. Huomionarvoista on myös se, että vuonna 2021 tehtiin suhteessa vähemmän kansainvälisiä vertailuja, kuin vuonna 2020. Tämä on osittain ristiriidassa sen kanssa, että vuonna 2021 pandemiasta ja muiden maiden käytännöistä oli enemmän tietoa saatavilla eikä sääntelyn ja päätöksenteon kiire ollut enää samaa luokkaa, kuin vuoden 2020 alkupuoliskolla.

Tämän tutkimuksen merkittävin tulos liittyy kuitenkin kansainvälisten vertailujen laatuun. Valtaosa hallituksen esitysten kansainvälisistä vertailuista vuosina 2020 ja 2021 on tehty pintapuolisesti kuvailemalla joidenkin maiden oikeuskäytäntöä ilman, että niiden merkitystä hallituksen esitykseen on selitetty. Tästä voitaneen päätellä, että vain pieni osa hallituksen esityksen kansainvälisistä vertailuista sisältää kuvauksen vertailun merkityksestä säädettävään asiaan.

Merkityksellisen kansainvälisen vertailun tekeminen tai laadukkaan kansainvälisen vertailun kriteereiden asettaminen ei ole helppoa. Kuten Keinänen ja Pajuoja tutkimuksessaan toteavat, haasteita kansainvälisen vertailun tekemiselle aiheuttavat niin yksittäisen lainvalmistelijan asenne ja osaaminen, tiedonsaannin vaikeus, niukat aikaresurssit, kuin epäselvä ohjeistuskin. Kansainvälistä tutkimustietoa vaikutusarvioinneista on vähän, eikä vaikutusarvioinneilla ole OECD:n ohjeista huolimatta kattavaa teoreettista viitekehystä.[59]

Kansallinen lainvalmistelun kehikko on kuitenkin yhä enemmän riippuvainen kansainvälisestä kontekstista. Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin oikeus ovat kansallisesti sitovaa oikeutta, mikä tulee ottaa huomioon kansallisia lakeja säädettäessä. Koska globaalit ongelmat, kuten ilmastonmuutos ja terveyteen liittyvät kriisit eivät tunne valtioiden rajoja, on myös ulkomaiden oikeuskäytäntöjä tunnistettava. Kansainvälisen yhteistyön merkitys sääntelyssä ja lainvalmistelussa on noussut, ja yhä useammassa säädettävässä asiassa on linkki kansallisten rajojen ulkopuolelle.

OECD edistää omalla toiminnallaan erityisesti globaaliin talouteen ja kansainväliseen kauppaan liittyvää sääntelyn kansainvälistä yhteistyötä eli niin sanottua IRC yhteistyötä.[60] Sääntelyyn ja kansainvälisiin vertailuihin liittyvän kansainvälisen yhteistyön lisäämistä myös Euroopan unionin tasolla tulisi pohtia. Esimerkiksi Unionin tason keskitetty tiedonkerääminen muiden maiden oikeuskäytännöistä voisi tehostaa kansallisia lainvalmisteluprosesseja helpottamalla ja lisäämällä tiedonsaantia muiden jäsenmaiden oikeuskäytännöistä.

Jotta lainvalmistelijat saisivat työkalut hyödyllisen kansainvälisen vertailun tekemiselle, tulisi lainvalmistelun ohjeita kansainvälisen vertailun tekemiselle selventää. Selvennystä tulisi tehdä sen suhteen, milloin vertailu tulisi tehdä, millä kriteereillä verrokkimaat tulisi valita ja miten vertailun merkitys tulisi

[59] Keinänen – Pajuoja 2020, s.73.
[60] OECD, International Regulatory Co-operation-Transforming rulemaking to meet the global challenges of the 21st century [https://www.oecd.org/gov/regulatory].

esitellä hallituksen esityksessä. Lainvalmistelun avoimuuden lisäämiseksi olisi tärkeää perustella, miksi juuri tietty maa on valittu vertailuun, ja mikä on valitun vertailun merkitys valmisteilla olevaan asiaan. Mikäli vertailun tekeminen ei ole valmisteilla olevan sääntelyn kannalta relevanttia, tulisi myös tämä perustella.

Covid-19 pandemia toi globaalin maailmanjärjestyksen uudenlaisen tilanteen eteen, missä tietopohjan merkitys niin asiantuntija-[61], kuin tieteellisen tiedon osalta nousi merkittävästi. Jotta tulevaisuuden kriisinhallintaa varten Covid-19 pandemian kokemuksesta pystytään rakentamaan parhaat ohjeet lainvalmisteluprosessiin ja päätöksentekoon, on pandemia-ajan sääntelyä ja päätöksentekoa tärkeää tutkia poikkitieteellisesti niin oikeustieteellisiä kuin yhteiskuntatieteiden oppeja hyödyntäen.

Kansainvälisen vertailun merkitystä lainvalmisteluprosessissa on syytä tutkia lisää, ja esimerkiksi kvantitatiivisen aineiston syventäminen laadullisella, lainvalmistelijoille kohdennetulla haastatteluaineistolla olisi suositeltavaa. Lisäksi jatkotutkimusta varten monitieteellisyyttä voisi harkita laajennettavan esimerkiksi vertailevaan oikeustutkimukseen. Oikeusvertailevaa tutkimusta kansainvälisten vertailujen käytöstä voisi tehdä esimerkiksi Pohjoismaiden välillä tai jopa Euroopan unionin tasolla. Näin saataisiin hyödyllistä tietoa siitä, miten muualla hyödynnetään ulkomaiden sääntelyä kansallisen lainvalmistelun suunnittelussa.

[61] Lavazza – Farina 2020.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Baldwin, Robert–Cave, Martin–Lodge, Martin, Understanding regulation. Oxford University Press, 2012.

Boschetti, Barbara–Poli, Maria, Daniela, A Comparative study on Soft Law: Lessons from the COVID-19 Pandemic. Cambridge University Press, 2021.Green, Steven L, Rational Choice Theory. Baylor University, 2002.

Cormacain, Ronan – Ittai, Bar-Siman-Tov, Legislatures in the Time of COVID-19, 2020.

Jukka, Leena¬–Keinänen, Anssi–Keskinen, Lisa, Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa. Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? Edilex, 2022/24.

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria, Kenelle kellot soivat? Ja mistä syystä? Edilex, 2021/50.

Jukka, Leena–Keinänen, Anssi–Vartiainen, Niko–Keskinen, Lisa-Maaria, Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? Edilex, 2023.

Keinänen, Anssi, Lainvalmistelun laadusta keskustellaan-mutta mistä silloin ylipäänsä keskustellaan ja mitä me asiasta tiedämme? Vierashuone 25.1.2022, Edilex.

Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi, Miten vaikutustenarviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Keinänen, Anssi – Pälvimäki, Leona, Näkyykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen sääntelytavassa? Edilex, 2022.

Lavazza, Andrea – Farina, Mirko, The Role of Experts in the Covid-19- Pandemic and The Limits of Their Epistemic Authority in Democracy. Frontiers, 2020.

Listorti, Giulia–Basyte-Ferrari, Egle–Acs, Szvetlana–Smits, Paul, Towards an Evidence-Based and Integrated Policy Cycle in the EU: A Review of the Debate on the Better Regulation Agenda, 2020.

Lonka, Harriet – Keinänen, Anssi, Poliittinen ohjaus lainvalmistelussa: uhka vai mahdollisuus tiedon huoltovarmuuden näkökulmasta? Laurea Journal 24.8.2021 [https://www.journal.laurea.fi].

Lonka, Harriet – Keinänen, Anssi – Ovaska, Eeva – Kiiski, Kimmo – Jääskinen, Väinö – Ylipaavalniemi, Jarkko – Miettinen, Pauli, Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena-Tekoäly ratkaisuna? Edilex, 2020.

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

Pakarinen, Auri, Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Itä-Suomen yliopisto, 2012.

Rantala, Kati – Järvikangas, Inka – Pitzen, Samuli – Kautto, Petrus – Ahonen, Pertti – Uusikylä, Petri – Jaakkola, Suvi – Saarela, Sanna-Riikka – Aaltonen, Olli-Pekka, Carling – Chris, Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi, Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2021:28.

Rantala, Kati–Alasuutari, Noora, Lainsäädäntötutkimus: Esimerkkinä lainvalmistelun analyysi. Helsingin yliopisto, 2021.

Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset, 2005.

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

Vartianen, Niko–Härkönen, Hanna-Riitta, Onko koronapandemia heikentänyt vaikutusten arviointien toteutumista? Kvantitatiivien analyysi vuoden 2020 hallituksen esityksistä. Edilex 2022/41.

Vartiainen, Niko, Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta? Lainsäädännön jälkikäteinen vaikutusarviointi päätöksenteon tukena. Väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto, 2021.

Zey, Mary, Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique. Sage Publications 1997.

MUUT

Euroopan komissio, Better Regulation. [htpps://ec.europa.eu] (15.9.2022).

Keinänen, Anssi, Lainvalmistelu kärsii, koska poliittiset linjaukset muuttuvat neljän vuoden välein. Itä-Suomen yliopisto, 2021.[https://www.mustread.fi].

Hallituksen esityksen laatimisohjeet. [https://www.helo.finlex.fi].

Oikeusministeriö, Arviomuistio Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistamisesta. Lausuntotiivistelmä. Tekijä Taina Riihinen, Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto. Oikeusministeriön julkaisu, 58/2015.

Oikeusministeriön julkaisu 4:2004, Hallituksen esityksen laatimisohjeet.

Valtioneuvoston kanslia, HELO-työryhmä, Hallituksen esityksen laatimisohjeet. Selvityksiä ja ohjeita 49/2018.