



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

## **KORONAVIRUSPANDEMIA-AJAN POIKKEUSSÄÄNTELY TYÖTTÖMYYSTURVALAKIIN JA TYÖNHAKIJOIDEN YHDENVERTAISUUS.**

Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen sääntely  
OTM-opinnäytetyö

Laatija:  
Bettina Sjöström

22.11.2023

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä

## Tiivistelmä

OTM-opinnäytetyö

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Bettina Sjöström

Otsikko: KORONAVIRUSPANDEMIA-AJAN POIKKEUSSÄÄNTELY  
TYÖTTÖMYYSTURVA-LAKIIN JA TYÖNHAKIJOIDEN YHDENVERTAISUUS.

Ohjaaja(t): Antti Aine, Veli-Pekka Nurmi

Sivumäärä: IX + 60 sivua

Päivämäärä: 22.11.2023

Tutkielman kohteena on koronaviruspandemia-ajan poikkeussäntely työttömyysturvalakiin. Poikkeussäännöksillä myönnettiin lomautetuille oikeus opiskella ja harjoittaa yritystoimintaa säilyttäen samalla työttömyysetuuden. Toisin kuin muut työnhakijat, lomautetut olivat erityisasemassa koska he eivät menettäneet oikeutta työttömyysetuuteen opiskelun tai yritystoiminnan aikana. Lisäksi säädettiin, että lomautuksesta johtuva työttömyyspäiväraha ei vaikuttanut työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaan. Muiden kuin lomautettujen osalta poikkeussäntely ei vaikuttanut työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan laskemiseen.

Tutkielman aiheena on tarkastella, toteutuiko työnhakijoiden yhdenvertaisuus lomautettujen työnhakijoiden työttömyysturvaa koskevassa poikkeussäntelyssä, vai joutuivatko työttömät työnhakijat eriarvoiseen asemaan lomautettuihin nähden poikkeussäntelystä johtuen. Toiseksi arvioidaan, vaikuttiko poikkeusajan sääntelyn kiireellisyys negatiivisesti huolelliseen lainvalmisteluun työttömyysturvaa koskevassa poikkeussäntelyssä. Kolmanneksi tutkielma selvittää millaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa huolellisen lainvalmistelun näkökulmasta varautumiseksi tuleviin poikkeusoloihin ja kriisitilanteisiin.

Tutkimusmenetelmä on lainopillinen, keskittyen oikeuslähteiden, voimassa olevan oikeuden ja oikeudellisten käsitteiden tutkimiseen, systematisointiin ja tulkintaan. Tutkielmassa käytetyt keskeiset lähteet ovat lainsäädäntö ja sen esityöt, kansainväliset sopimukset sekä oikeuskirjallisuus. Erityisesti OECD:n julkaisut tuovat kansainvälisen näkökulman, tarjoten huomioita ja ohjeistusta lainvalmisteluun ja sen laatuun Suomessa ja OECD-maissa yleisesti. Tutkimuksen keskiössä on tarkastelu siitä, miten yhdenvertaisuutta ja huolellista lainvalmistelua on otettu huomioon lainsäädäntövaiheessa poikkeusoloissa.

Tutkimustuloksina voidaan tiivistää, että työttömiksi jääneiden ja lomautettujen erilaiselle kohtelulle koronapandemia-aikana tehtyihin väliaikaisiin työttömyysturvaa koskeviin lakimuutoksiin ei ole esitetty riittävästi perusteluja. Tämä ristiriita olisi ollut mahdollista poistaa esimerkiksi laajentamalla poikkeussäntelyn soveltamisalaa myös koronavirusepidemian vuoksi työttömiksi jääneisiin henkilöihin, mikä olisi ollut johdonmukaista ottaen huomioon lainmuutoksen tarkoitus. Tutkimustuloksena voidaan myös todeta, että koronaperusteinen lainvalmistelu oli monilta osin laadullisesti puutteellinen sekä kansallisten että kansainvälisten lainvalmistelun ohjeiden näkökulmasta. Kolmantena tutkimustuloksena voidaan todeta, että koronapandemian aikana koetusta lainvalmistelusta saadut opit tarjoavat arvokasta tietoa, jota voimme hyödyntää tulevaisuudessa vastaavissa poikkeuksellisissa tilanteissa.

Avainsanat: säädösvalmistelu, lainvalmistelu, lainvalmistelutyö, lainsäädäntövalta, perustuslainmukaisuus, yhdenvertaisuus, työttömyysturva, lomautus

## Sisällys

Lähteet .....	III
Lyhenneluettelo .....	IX
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Aiheen tausta, yhteiskunnallinen konteksti ja merkittävyys .....	1
1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu .....	2
1.3 Tutkimusmenetelmä, lähdeaineisto ja tutkielman rakenne .....	4
<b>2 Työttömyysturvalain väliaikaiset muutokset.....</b>	<b>6</b>
2.1 Lomautus .....	6
2.2 Muutokset .....	8
2.3 Tilastoa.....	15
2.4 Perustuslakivaliokunnan aikaisempia kannanottoja.....	16
2.5 Sosiaaliturva valmiuslaissa .....	18
<b>3 Yhdenvertaisuutta koskeva sääntely .....</b>	<b>21</b>
3.1 Kansainvälinen ja EU-tason sääntely.....	21
3.2 Perustuslain sääntely.....	21
3.3 Yhdenvertaisuuslaki.....	23
3.4 Oikeusperiaate oikeuslähteenä - yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto.....	23
<b>4 Huolellinen lainvalmistelu.....</b>	<b>26</b>
<b>4.1 Yleisesti lainvalmistelusta .....</b>	<b>26</b>
4.1.1 Hyvän sääntelyn kriteerit .....	26
4.1.2 Hyvän lainvalmistelun kriteerit.....	28
4.1.3 Rationaalisen lainvalmistelun malli.....	31
4.1.4 Lainvalmisteluprosessi Suomessa .....	34
4.1.5 Perusoikeudet lainvalmistelussa .....	42
<b>4.2 Lainvalmistelu koronapandemian aikana .....</b>	<b>44</b>
<b>4.3 Onko valmiuslaissa mainintaa lainvalmisteluprosessista poikkeusoloissa?.....</b>	<b>50</b>
<b>5 Poikkeusolojen ja kriisitilanteiden lainvalmisteluun liittyviä parannuskeinoja ja -ehdotuksia .....</b>	<b>52</b>
<b>6 Johtopäätökset .....</b>	<b>57</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus ja artikkelit

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

Aine, Antti - Nurmi, Veli-Pekka - Ossa, Jaakko - Penttilä, Teemu - Salmi, Ilkka - Virtanen, Vesa - *Moderni kriisilainsäädäntö*. Alma Talent 2011.

Aine, Antti - Nurmi, Veli-Pekka - Valtonen, Veli - Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. *Lakimies* 6/2022 s. 841–873.

Artemjeff, Panu - Nousiainen, Katriina - Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2014. (viitattu 6.11.2023) [www.intermin.fi/julkaisut](http://www.intermin.fi/julkaisut)

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and Practice*. Oxford 2011.

Bendjaballah, Selma - Kreiling, Valentin - COVID-19: The EU legislative process proves resilient and adaptable, but democracy has suffered. *Europea Policy Analysis* 2021:12.

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

Eriksson, Lars D. - Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. *Lakimies* 5–6/1996 s. 862–872.

Ervasti, Kaijus, *Lakimies, oikeus, yhteiskunta– Oikeus yhteiskunnallisena käytäntönä*. Edita Publishing Oy 2017.

Ervasti, Kaijus, *Yhteiskunnallinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2022.

Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka; *Perusoikeudet*. Alma Talent 2011.

Härkönen, Hanna-Riitta - Lainsäädännön arviointineuvoston rooli korona-aikana. *Sitra* 2021.

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria - Kenelle kellot soivat? Ja mistä syystä? *Edilex*, 2021/50. [www.edilex.fi/artikkelit/24768](http://www.edilex.fi/artikkelit/24768) (viitattu 6.11.2023)

Jukka, Leena - Keinänen, Anssi - Keskinen Liisa-Maaria - Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? *Edilex* 2022/24. Referee-artikkeli. Julkaistu 29.6.2022

Jukka, Leena - Keinänen, Anssi - Keskinen, Lisa-Maaria - Vartiainen, Niko - Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? *Edilex* 2023/23. Referee-artikkeli. Julkaistu 23.8.2023

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

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

Keinänen, Anssi - Pajuoja, Jussi, Miten tehdään hyvä laki? *Tietosanoma* 2022.

Lavapuro, Juha - Oikeuden resilienssi, *Lakimies* 7–8/2020 s. 1262–1267.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä - Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019–2023. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:30. Julkaistu 23.10.2023

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

Manninen, Sami, Perustuslaki ja lainvalmistelun laatu. Oikeusministeriö, 2017. <https://www.eduskunta.fi>

Määttä, Kalle - Oikeustaloustieteen perusteet. Edita 2016.

Nieminen, Kati; Alasuutari, Noora; Kautto Petrus; Saarela, Sanna-Riikka; Järvikangas, Inka; Hiltunen, Elina ja Rantala, Kati: Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3> (viitattu 6.11.2023)

Niemivuo Matti; Lainvalmistelu – Oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Hansaprint 2020. [Lainvalmistelu - Oikeudelliset perusteet ja käytäntö](#)

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

Pentikäinen, Satu - Kotimaisessa lainvalmistelussa edellytettävä tietopohja – case-esimerkkinä hallintarekisterilaki. *Edilex* 2019/3. [www.edilex.fi/artikkelit/19435](http://www.edilex.fi/artikkelit/19435) (viitattu 6.11.2023)

Sipi, Annika - Poikkeusolojen vaikutukset säädösvalmisteluun 2022. Laurea-ammattikorkeakoulu. [Poikkeusolojen vaikutukset säädösvalmisteluun](#) (viitattu 2.2.2023)

OECD, Better Regulation in Europe: Finland 2010. <https://www.oecd.org>

OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD, Regulatory Quality and Covid-19. The Use of Regulatory Management Tools in a Time of Crisis. 2020b. [OECD: Regulatory Quality and Covid-19. The Use of Regulatory Management Tools in a Time of Crisis.](#)

Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, P. Karapuu, H., Scheinin, T., Ojanen, M., Tuori, K., Viljanen, V-P. (2011), Perusoikeudet.

Pakarinen Auri, Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia. Helsinki 2011.

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

Rantala, Kati - Järvikangas, Inka - Pitzén, Samuli - Kautto, Petrus - Ahonen, Pertti - Uusikylä, Petri - Jaakkola, Suvi - Saarela, Sanna-Riikka - Aaltonen, Olli-Pekka - Carling, Chris - Valtioneuvoston kanslia - Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi - Nykytilan kuvauksesta kehittämis ehdotuksiin, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28

Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 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

Valtioneuvoston kanslia - Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Valtioneuvoston kanslia - Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021 Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2022:5 (viitattu 2.2.2023)

[Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021](#)

Verschuuren, Jonathan - The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation. Proquest 2009.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia - Valtioneuvoston periaatepäätös. Turvallisuuskomitea. Julkaistu 2.11.2017.

## **Virallislähteet**

### **Kansalliset lait ja asetukset**

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 18/1990

Asetus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 19/1990.

Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen yhdennentoista pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 85/1998.

Asetus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen yhdennentoista pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 86/1998.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Työttömyysturvalaki 1290/2002.

Valtioneuvoston ohjesääntö 26/2003

Tasavallan presidentin asetus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 9/2005.

Valmiuslaki 1552/2011.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.

Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta 172/2020.

Laki työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 492/2020.

Laki työttömyysturvalain 11 luvun 4 b §:n muuttamisesta 1142/2020.

### **Hallituksen esitykset**

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta HE 27/2020 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta HE 38/2020 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 94/2020 vp.

### **Perustuslakivaliokunnan lausunnot**

PeVL 46/2002 vp Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 42/2004 vp Hallituksen esitys työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

PeVL 27/2009 vp Hallituksen esitys laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

PeVL 30/2020 vp Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatus tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

### **Ministeriöiden soveltamisohjeet**

Hallituksen esityksen laatimisohejeet <http://helo.finlex.fi>

Kuulemisopas <https://kuulemisopas.finlex.fi>

Lainvalmistelun prosessiopas <https://lainvalmistelu.finlex.fi>

Lainkirjoittajan opas <https://lainvalmistelu.finlex.fi>

Oikeusministeriö - Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:15

Valtioneuvosto - Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66

### **Kansainväliset virallislähteet**

Civil Contingencies Act 2004.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2016/C 202/

Euroopan komissio, REFIT-EU-lainsäädännön keventäminen <https://ec.europa.eu>

### **Muut virallislähteet**

Professori Olli Mäenpään 2.4.2020 antama asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien HE 38/2020 vp

Professori Tuomas Ojasen 2.4.2020 antama asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien HE 38/2020 vp

Oikeustieteen tohtori Jaana Paanetojan 2.4.2020 antama asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien HE 38/2020 vp

### **Internetlähteet**

Oikeusministeriö (2020). Lainvalmistelusta poikkeusoloissa annettu suositukset. Haettu sivulta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/lainvalmistelusta-poikkeusoloissa-annettu-suositukset> (7.11.2023)

Oikeusministeriö Esikunta Muistio 10.10.2020 - Lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus - Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa. [Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset lainvalmistelussa](#)

Tilastokeskus - Työnvälitystilastot [https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_tym\\_tyonv\\_kk/statfin\\_tyonv\\_px\\_t\\_12t](https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tym_tyonv_kk/statfin_tyonv_px_t_12t)

Varhila, Kirsi, Normaaliajan epänormaali lainvalmistelu (Lainvalmistelun haasteita).  
Kolumni. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/normaaliajan-epanormaali-lainvalmistelu-lainvalmistelun-haasteita>. Julkaistu 29.10.2020. (Vierailtu 28.3.2023)

## Lyhenneluettelo

AMS	Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomainen
EK	Elinkeinoelämän keskusliitto
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
KEHA	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten että työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
KT	Kuntatyönantajat
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OM	oikeusministeriö
PL	perustuslaki
SAK	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö
SEU	Sopimus Euroopan unionista
STTK	Suomen Teknisten Toimihenkilöiden Keskusliitto
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
SUK	Suomen Uusyrityskeskukset ry
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
VM	valtiovarainministeriö

# 1 Johdanto

## 1.1 Aiheen tausta, yhteiskunnallinen konteksti ja merkittävyys

Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Koronapandemia vaikutti voimakkaasti työmarkkinoihin ja työttömyyteen eri puolilla maailmaa. Monet yritykset joutuivat taloudellisiin vaikeuksiin ja yritysten toimintamahdollisuudet vähentyivät merkittävästi poikkeusolojen johdosta. Yritykset eivät pystyneet sopeutumaan muuttuneisiin olosuhteisiin ilman henkilöstön vähentämistä. Tämä johti muun muassa lomautusten poikkeuksellisen nopeaan kasvuun. Iso joukko yrityksiä lomautti lähes koko henkilöstön hallituksen sulkurajoitusten takia. Joissain tapauksissa yritykset joutuivat turvautumaan myös irtisanomisiin. Poikkeuksellisessa tilanteessa myös kunnat ja kuntayhtymät joutuivat harkitsemaan henkilöstön lomauttamista ja irtisanomista. Jo ennen koronaepidemiaa monet taloudellisesti vaikeuksissa olevat kunnat olivat suunnitelleet henkilöstön lomauttamista vuoden 2020 aikana.

Lomautusten nopea kasvu lyhyessä ajassa arvioitiin vaarantavan työ- ja elinkeinotoimistojen palvelukyvyyn ja siten myös työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanon. Tästä johtuen työttömyysturvalakiin tehtiin muutoksia koronaviruspandemian takia. Lomautetut voisivat väliaikaisesti opiskella päätoimisesti tai harjoittaa yritystoimintaa ilman, että se vaikuttaa työttömyysetuuteen. Lakimuutoksen voimassaoloa jatkettiin useampaan otteeseen ja osittain 31.12.2021 asti. Muutos koski lomautettuja, joiden lomautus oli alkanut 16.3.2020 tai sen jälkeen. Muutos helpotti työn ohella opiskelevan tai yritystoimintaa harjoittavan lomautetun työttömyysetuuden hakemista ja saamista lomautusajalta, kun TE-toimisto ei arvioinut opintojen sivu- tai päätoimisuutta eikä työllistymistä yrittäjänä.

Koronaviruspandemian aikana yhteiskunnallinen tilanne, jossa lainvalmistelua jouduttiin tekemään, oli ennennäkemätön. Pandemia alkoi terveysturvallisuuskriisinä, mutta se laajeni nopeasti koskettamaan koko yhteiskuntaa ja se myös haastoi lainsäätelyjärjestelmien toimivuutta. Suomessa Covid-19 aiheutti sääntelytarpeita kaikkien ministeriöiden hallinnonaloilla lukuun ottamatta puolustusministeriötä, ulkoministeriötä ja ympäristöministeriötä. Päätöksiä jouduttiin tekemään epätäydellisen informaation valossa, sillä tietoa koronapandemian kestosta, vaikutuksista ja vakavuudesta ei ollut saatavilla.

Koronapandemia eteni nopeasti, mikä vaikutti siihen, että yhteiskuntaan laajasti vaikuttavia sääntelyhankkeita jouduttiin toteuttamaan erittäin kiireellisellä aikataululla.

Poikkeusolojen julistamisen jälkeen hallitus oli 5.6.2020 mennessä antanut 44 hallituksen esitystä ja neljä lisätalousarviota. Näihin esityksiin sisältyvillä laeilla vastattiin Covid-19-pandemiasta johtuvan akuutin kriisin aiheuttamiin ongelmiin ja luotiin edellytyksiä yhteiskunnan toimivuudelle pandemiaolosuhteissa.<sup>1</sup>

Huolellinen lainvalmistelu on tärkeää kaikissa tilanteissa, mutta erityisesti poikkeusoloissa, kuten pandemian aikana. Tämä johtuu siitä, että poikkeusolosuhteissa päätökset ja säädökset voivat vaikuttaa ihmisten elämään ja perusoikeuksiin merkittävästi, joten niiden tulee olla huolellisesti harkittuja ja perusteltuja. Hyvä lainvalmistelu edellyttää laajaa asiantuntemusta, eri intressiryhmien kuulemista, tietoa vaikutuksista ja huolellista harkintaa. Poikkeusoloissa on tärkeää huomioida tilanteen nopea kehittyminen, mutta tämä ei saa johtaa siihen, että lakien ja päätösten vaikutukset jätetään arvioimatta riittävästi. Erityisesti poikkeusoloissa on tärkeää varmistaa, että päätökset ja säädökset ovat oikeasuhtaisia ja että ne eivät rajoita ihmisoikeuksia enempää kuin on tarpeellista. Lainvalmistelussa on huomioitava myös perustuslain ja muiden lakien asettamat vaatimukset. Lainvalmistelu poikkeusoloissa edellyttää myös avointa ja läpinäkyvää viestintää, jotta kansalaisilla on mahdollisuus ymmärtää päätösten ja säädösten taustat ja vaikutukset. Tämä edistää luottamusta viranomaisiin ja vahvistaa oikeusvaltion periaatteita.

## **1. 2 Tutkielman kysymyksenasettelu**

Tämän työn tutkimuskohteena on koronaviruspandemia-ajan poikkeussääntely työttömyysturvalakiin (1290/2002). Poikkeussäännöksillä säädettiin lomautettujen oikeudesta opiskella ja harjoittaa yritystoimintaa työttömyysetuutta menettämättä. Muilla kuin lomautetuilla työnhakijoilla ei ollut vastaavanlaista oikeutta työttömyysetuuteen, mikäli he opiskelivat tai harjoittivat yritystoimintaa. Säädettiin myös, että lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluta työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Poikkeussääntelyn tullessa voimaan muiden kuin lomautettujen työnhakijoiden työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaika kului normaalisti. Siinä

---

<sup>1</sup> Lainvalmistelun kehittämissyhteistyöryhmän selvitys

vaiheessa, kun poikkeussäätelyä jatkettiin 1.8.2020 ei myöskään työttömien työnhakijoiden työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa kulunut.

Tämän varsin hyödyllisen poikkeussäätely kääntöpuolena oli yhdenvertaisuus muihin työnhakijoihin nähden. Poikkeusolojen johdosta joidenkin yritysten toimintamahdollisuudet olivat merkittävästi vähentyneet ja se johti muun muassa lomautusten poikkeuksellisen nopeaan kasvuun. Hallitus piti poikkeussäätelyn kiireellistä voimaantuloa tärkeänä lomautusten määrän kasvaessa jatkuvasti. Lomautetun kannalta katsottiin olevan keskeistä, että hän saa lomautusajalta maksettavan työttömyysetuuden ilman aiheettomia viivytyksiä. Työttömyysetuuden maksaminen voisi viivästyä erityisesti silloin, kun lomautettu on opiskellut tai harjoittanut työssä ollessaan yritystoimintaa, koska silloin työ- ja elinkeinotoimisto selvittää, täyttyvätkö työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset. Uhkana oli, että lomautettujen työttömyysturva-oikeuden selvittäminen hidastuisi merkittävästi työ- ja elinkeinotoimistoissa ilman poikkeussäätelyä.

Koronaviruspandemian alkaminen vuonna 2020 aiheutti poikkeukselliset olosuhteet lainvalmistelulle. Pandemian vuoksi tarvittiin uutta säätelyä kaikilla ministeriöiden hallinnonaloilla lukuun ottamatta puolustusministeriötä, ulkoministeriötä, ympäristöministeriötä ja valtioneuvoston kansliaa. Eniten säädöksiä laadittiin valtionvarainministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä. Keväällä 2020 hyväksyttiin ja pantiin voimaan suuri määrä väliaikaisia säädöksiä, jotka liittyivät koronaviruspandemiaan. Samalla joitain lainsäädäntöhankkeita, jotka oli kirjattu hallitusohjelmaan, jouduttiin siirtämään taka-alalle. Akuutin kriisin aiheuttamiin ongelmiin vastattiin väliaikaisilla lakimuutoksilla, jotka loivat edellytyksiä yhteiskunnan toimivuudelle poikkeusolosuhteissa. Lainsäädäntöprosessit etenivät poikkeuksellisen nopeasti. Normaalisti säädösvalmistelu kestää useita kuukausia tai jopa vuosia, mutta koronapandemian aikana säädöksiä voitiin valmistella ja hyväksyä muutamassa viikossa tai jopa päivissä. Kevään 2020 aikana havaittiin, että lainvalmistelu pystyy tarvittaessa etenemään hyvin lyhyessä ajassa.

Nyt kun koronapandemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne on ohi, onkin syytä arvioida, miten voimme varautua paremmin tuleviin kriiseihin lainvalmistelutoiminnan näkökulmasta. Lainvalmistelutoiminnan kyky selviytyä myös tulevissa poikkeusoloissa tarkoittaa sitä, että tilanteeseen on varauduttava etukäteen normaalioloissa. On syytä pohtia

miten voimme kehittää lainvalmistelutoimintaa jo ennakolta ja esimerkiksi luoda malli poikkeusoloissa tehtävää lainvalmistelua varten.

Koronapandemia asetti haasteita lainvalmistelulle, ja pandemian laantuessa on olennaista arvioida, missä onnistuttiin ja mitä voidaan oppia tulevia kriisejä varten. Tämän tutkielman tavoitteena on täydentää aiempaa tutkimusta korona-aikana tapahtuneesta lainvalmistelusta.<sup>2</sup>

Tämän tutkielman tavoitteena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Toteutuuko työnhakijoiden yhdenvertaisuus lomautettujen työnhakijoiden työttömyysturvaa koskevassa poikkeussäätelyssä vai joutuvatko työttömät työnhakijat eriarvoiseen asemaan lomautettuihin työnhakijoihin nähden poikkeussäätelystä johtuen?
- Onko poikkeusajan sääntelyn kiireellisyys aiheuttanut työttömyysturvaa koskevassa poikkeussäätelyssä heikentymistä huolelliseen lainvalmisteluun?
- Millaisia toimenpiteitä voimme toteuttaa huolellisen lainvalmistelun näkökulmasta varautuaksemme tuleviin poikkeusoloihin ja kriisitilanteisiin?

### **1.3 Tutkimusmenetelmä, lähdeaineisto ja tutkielman rakenne**

Tutkimusmetodi on lähtökohtaisesti lainopillinen, sillä tutkielmassa tutkitaan, systematisoidaan ja tulkitaan oikeuslähteitä ja voimassa olevan oikeuden sisältöä ja analysoidaan oikeudellisia käsitteitä. Lainopillinen tutkimusmetodi perustuu oikeusjärjestelmän periaatteiden, sääntöjen ja päätösten tarkasteluun ja niiden soveltamiseen tutkimusongelman ratkaisemiseksi. Tutkimusmetodi sisältää neljä vaihetta: ongelman määrittely, oikeuslähteiden kartoitus, oikeuslähteiden analyysi ja johtopäätösten tekeminen. Tärkeimpinä lähteinä tutkielmassa hyödynnetään lainsäädäntöä ja sen esitöitä, kansainvälisiä sopimuksia sekä oikeuskirjallisuutta. Tutkielmassa analysoidaan, millaisiin seikkoihin on kiinnitetty huomiota lainsäädäntövaiheessa koskien yhdenvertaisuutta ja huolellista lainvalmistelua poikkeusoloissa. Lähteisiin kansainvälistä näkökulmaa tuovat erityisesti OECD:n erilaiset julkaisut, jotka sisältävät huomioita ja ohjeistusta lainvalmisteluun ja sen laatuun liittyen Suomessa sekä OECD-maissa yleensäkin.

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi Jukka ym., 2021, 2022 ja 2023.

Tämä tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta. Luku 1 sisältää johdannon, jossa esitellään tutkimuksen aihe ja havainnollistetaan tutkimuksen ajankohtaisuutta ja merkityksellisyyttä. Lisäksi johdannossa esitellään tutkielman tavoite, tutkimuskysymykset, lähdeaineisto, metodit ja rakenne. Luvussa 2 on kirjoitettu auki tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka koostuu tutkimuksen kannalta keskeisten käsitteiden avaamisesta ja olennaisen poikkeusolojen työttömyysturvaa koskevan sääntelyn esittelystä. Lisäksi 2 luvussa on kaavioita, jotka havainnollistavat lomautusten ja irtisanomisten määrää koronapandemian aikana. Luku 2 sisältää myös perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot lakiehdotuksiin, joissa oikeus työttömyysetutteen kohdistuu tiettyyn henkilöryhmään. Lisäksi 2 luvussa käsitellään miten sosiaaliturva huomioidaan valmiuslain näkökulmasta. Luvussa 3 tarkastellaan yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä. Tarkastelu tehdään kansainvälisen ja EU-tason sääntelyn, perustuslain sääntelyn, yhdenvertaisuuslain sekä yhdenvertaisuus- ja syrjinnän kiellon periaatteiden kautta. Luvussa 4 tarkastellaan huolellista lainvalmistelua. Luvun alussa käsitellään teoreettisena viitekehysenä hyvän lainvalmistelun kriteerejä ja lainvalmistelun ohjeita sekä niiden taustalla olevaa rationaalisen lainvalmistelun mallia. Koska kansallisen lainvalmistelun tulee huomioida sekä kansainvälinen että Euroopan unionin oikeudellinen viitekehys, tarkastellaan hyvän sääntelyn ja lainvalmistelun periaatteita sekä kansallisten, Euroopan unionin, että OECD:n ohjeiden valossa. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan kansallista lainvalmistelutyötä koronapandemian aikana ja luvun lopussa tutkitaan, onko valmiuslaissa mainintaa lainsäädäntöprosessista poikkeusoloissa. Luvussa 5 pohditaan mahdollisia poikkeusolojen ja kriisitilanteiden lainvalmisteluun liittyviä parannuskeinoja ja -ehdotuksia. Luvussa 6 esitellään tämän tutkielman johtopäätökset.

## 2 Työttömyysturvalain väliaikaiset muutokset

### 2.1 Lomautus

Lomautus on työsopimuslain (55/2001) 5 luvun 1 §:n mukaan työnantajan päätökseen tai työnantajan aloitteesta tehtävään sopimukseen perustuvaa työnteon ja palkanmaksun väliaikainen keskeyttäminen työsuhteen pysyessä muutoin voimassa. Lomautus voi olla muodoltaan kokoaikainen tai osittainen. Osittainen lomautus tarkoittaa, että työntekijän työtunteja vähennetään, kun taas kokoaikainen lomautus tarkoittaa, että työntekijän työvelvoite lopetetaan kokonaan. Työsopimuslain perustelujen mukaan lomauttamisen tulee olla aina luonteeltaan väliaikainen toimenpide. Jos työmäärä vähentyy pysyvästi, oikea menettely on vähentää työvoimaa irtisanomalla henkilöstö. Lomauttaminen on tarkoitettu vakituisen työntekijän työmäärän säätelyyn. Määräaikaisessa työsuhteessa olevaa henkilöä ei saa lomauttaa, ellei määräaikaisuuden syynä ole sijaisuus ja sijaistettava henkilö lomautettaisi. Lomautuksen toteuttamisen perusteet ovat tarkoin määritetty työsopimuslain 5 luvussa 2 §:ssä. Työnantajalla on oltava taloudellinen tai tuotannollinen peruste työsopimuksen irtisanomiseen tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat vähentyneet tilapäisesti, eikä työnantajalla ole tarjota muuta sopivaa työtä tai työnantajan tarpeita vastaavaa koulutusta. Työn tai työn tarjoamisedellytysten katsotaan lomauttamisen perusteena vähentyneen tilapäisesti, jos niiden voidaan arvioida kestävän enintään 90 päivää. Koronapandemian vuoksi työlainsäädäntöön tehtiin tilapäisiä muutoksia, jotka sallivat työnantajien lomauttaa myös määräaikaisia työntekijöitä samoin edellytyksin kuin toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa työskenteleviä työntekijöitä.<sup>3</sup>

Työnantaja on velvoitettu kertomaan lomautukseen johtaneet syyt ja ilmoittamaan asiasta työntekijälle viimeistään 14 vuorokautta ennen lomautuksen alkua. Työnantaja on myös velvoitettu arvioimaan lomautuksen mahdollinen pituus, vallitsevan olosuhteen puitteissa. Koronaviruspandemian vuoksi lomautusprosessia nopeutettiin useilla tavoilla. Lomautusta koskevien yhteistoimintaneuvotteluiden vähimmäiskestoaikaa lyhennettiin ensinnäkin viiteen päivään. Samassa yhteydessä lomautusilmoitusaika, eli työntekijälle lomautuksesta ennen sen alkamista annettavan ilmoituksen antamisaika lyhennettiin viiteen päivään.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Laki työsopimuslain väliaikaisesta muutoksesta 167/2020

<sup>4</sup> Laki yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 169/2020

Koronaviruspandemian vuoksi työlainsäädäntöön tehtyjen tilapäisten muutosten voimassaolo päättyi 31.12.2020. Muutosten voimassaolon päätyttyä sovelletaan 1.1.2021 alkaen jälleen ennen väliaikaisten muutosten voimaantuloa voimassa ollutta lainsäädäntöä.

Työttömyysturvalain (1290/2022) 1 luvun 5 §:n mukaan lomautuksella tarkoitetaan työnantajan tuotannollisista ja taloudellisista syistä suorittamaa lomautusta. Lomautetut ovat työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja työttömiä. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa työvoimapolitiittisen lausunnon työnhakijaksi rekisteröityneen lomautetun oikeudesta työttömyysetuuteen työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle. Työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin otetaan kantaa lausunnossa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työ- ja elinkeinotoimisto selvittää lomautuksen lomautusajan ja myös sen, että lomautus perustuu tuotannollisiin tai taloudellisiin syihin. Työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset ovat samat sekä lomautetuilla että muillakin työnhakijoilla. Edellytyksenä työttömyysetuuden saamiseen on, että lomautettu ilmoittautuu työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. Jos lomautettua on pidettävä työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettuna yrittäjänä, työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee, onko työllistyminen yritystoiminnassa pää- vai sivutoimista. Normaalioloissa päätoiminen yritystoiminta estää työttömyysetuuden saamisen. Ei myöskään päätoimisesti opiskelevalla lomautetulla henkilöllä ole normaalioloissa oikeutta työttömyysetuuteen.

Työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n mukaan peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 300 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä enintään kolme vuotta ennen työttömyyspäivärahaoikeuden alkamista, 400 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä yli kolme vuotta ennen työttömyyspäivärahaoikeuden alkamista tai 500 työttömyyspäivältä henkilölle, jonka työssäoloaika on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla on työssäoloaika täytyessä työssäoloaika vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana. Enimmäisajalla tarkoitetaan maksettuja etuuspäiviä, ei kalenteripäiviä. Jokainen maksettu täysi päiväraha vähentää työttömyyspäivärahan enimmäisajasta yhden päivän. Päivärahaa maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa. Jos päiväraha maksetaan soviteltuna, soviteltu päiväraha muutetaan vastaamaan täyttä päivärahaa ennen kuin se vähennetään enimmäisajasta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että enimmäisaika kuluu tällä tavalla

hitaammin. Enimmäisaika kuluu normaalioloissa samalla tavalla riippumatta työttömyyden perusteesta.

## 2.2 Muutokset

Lomautetun yritystoimintaa ei tutkita TE-toimistossa.	Voimassa 16.3.2020-31.12.2020.
Ansiopäivärahan 300–500 päivän enimmäismaksuaika ei kulu lomautuksen aikana.	Koski sellaisia lomautuksia, jotka olivat alkaneet 16.3.2020 tai sen jälkeen. Enimmäisaika ei tällöin kertynyt ajalla 16.3-30.6.2020.
Ansiopäivärahan 300–500 päivän enimmäismaksuaika ei kulunut (missään tilanteessa).	Enimmäisaika ei kertynyt ajalla 1.7.-31.12.2020.
Lomautetun opintojen pää- ja sivutoimisuutta ei tutkita TE-toimistossa. <i>Tavallisesti sivu- ja päätoimisuus tutkitaan ja päätoimiset opinnot estävät työttömyysturvan saamisen.</i>	Voimassa 16.3.2020-31.12.2021.

Taulukko 1. Työttömyysturvalain väliaikaiset muutokset, jotka ovat tutkielmassa tarkastelun kohteena.

Hallitus antoi 26.3.2020 esityksen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin, että jos työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuvan henkilön lomautus on alkanut 16.3.2020 tai sen jälkeen, hänellä on oikeus työttömyysetuuteen väliaikaisen muutoksen voimassaolon ajalta sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään kokoaikatyön hakemisesta, muusta kuin työsuhteessa tehdystä työstä sekä työllistymisestä yritystoiminnassa ja omassa työssä. Oikeuteen saada työttömyysetuutta ei myöskään sovellettaisi, mitä työttömyysturvalaissa säädetään opiskelun vaikutuksesta ja ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevaa nuorta koskevista edellytyksistä. Lomautetun oikeuteen saada työttömyysetuutta ei sovellettaisi myöskään työttömyysturvalain 2 a luvun säännöksiä työstä kieltäytymisestä sekä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan ja palveluun liittyvistä laiminlyönneistä. Jos henkilö kieltäytyisi työnantajan hänelle yksilöidysti tarjoamasta työstä,

sovellettaisiin työnhakijan menettelyyn kuitenkin 2 a luvun säännöksiä työstä kieltäytymisestä.<sup>5</sup>

Väliaikaista muutosta perusteltiin sillä, että muutos nopeuttaisi erityisesti työn ohella opiskelevan tai yritystoimintaa harjoittavan lomautetun henkilön työttömyysetuuden hakemista ja saamista, koska opiskelua tai yritystoimintaa koskevia työvoimapolitiittisia edellytyksiä ei tarvitse selvittää. Toisin sanoen haluttiin turvata lomautetun työnhakijan viivytyksetön työttömyysturva-asian käsittely. Työ- ja elinkeinotoimistossa muutos vähentäisi lomautusten suuresta kasvusta johtuvaa työtä ja siten nopeutuisi työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa koronavirustilanteen aikana. Tavoitteena oli toisin sanoen tukea työ- ja elinkeinotoimistojen selviytymistä ruuhkautuvasta lomautettujen työnhakijoiden työttömyysturva-asioiden käsittelystä. Esityksessä ehdotettiin, että laki tulisi voimaan 1.4.2020 ja se olisi voimassa 31.7.2020 asti<sup>6</sup>. Laki työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta (172/2020) hyväksyttiin eduskunnassa 31.3.2021, eli viisi päivää sen jälkeen, kun hallitus oli antanut esityksen eduskunnalle.

Esitys valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä. Esityksen kiireellisyyden takia esitysluonnoksesta ei järjestetty lausuntokierrosta. Esitys laadittiin kiireellisesti valtioneuvoston päätöksellä todettujen valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen vallitessa. Valmistelun kuluessa työ- ja elinkeinoministeriö keskusteli toteuttamisvaihtoehdoista sosiaali- ja terveysministeriön, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön, Kansaneläkelaitoksen sekä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston kanssa. Myös Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaiselle (AMS) varattiin mahdollisuus esittää näkemyksensä esitysluonnoksesta. Myös keskeisille työelämän järjestöille varattiin mahdollisuus esittää näkemyksensä esitysluonnoksesta. Kaiken kaikkiaan kaksitoista asiantuntijalausuntoa annettiin lakimuutoksen valmistelun aikana. Tämän esitysluonnoksen osalta ei pyydetty asiantuntijalausuntoa esimerkiksi minkään yliopiston oikeustieteen professorilta tai muilta oikeustieteilijöiltä.<sup>7</sup>

Arvioitaessa lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin, todettiin, että väliaikaiseksi esitetty muutos ei tarkoittaisi sitä, että lomautetut olisivat tosiasiallisesti koronavirustilanteen aikana

---

<sup>5</sup> HE 27/2020 vp

<sup>6</sup> HE 27/2020 vp, luku 3.1.

<sup>7</sup> HE 27/2020 vp, luku 1.2.

paremmassa asemassa työttömyysetuuden saamisen edellytysten osalta kuin muut työttömyysetuuden hakijat. Katsottiin, että on hyvin epätodennäköistä, että koronavirustilanteen aikana työ- ja elinkeinotoimisto tarjoaisi työnhakijoille palvelua tai työtä tai että lomautettu aloittaisi yritystoiminnan tai opinnot.<sup>8</sup>

Hallitus antoi 2.4.2020 eduskunnalle esityksen laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin muun muassa, että lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluttaisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Normaalioloissa jokainen työttömyyspäivärahana maksettu etuuspäivä kuluttaa enimmäismaksuaikaa riippumatta siitä, maksetaanko etuutta lomautuksen vai työttömyyden perusteella. Esityksessä ehdotettiin, että säädetään, että lomautuksen perusteella maksettu perus- tai ansiopäiväraha ei kerryttäisi päiviä työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa. Säännös koskisi sekä kokonaan lomautetulle, lyhennetylle työviikolle lomautetulle, että lyhennetylle työpäivälle lomautetulle maksettavaa työttömyyspäivärahaa. Ehdotuksessa ehdotettiin, että lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kerryttäisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa, jos lomautus on alkanut 16.3.2020 tai myöhemmin ja työttömyyspäiväraha on maksettu ajalta 16.3.2020-30.6.2020.<sup>9</sup>

Esitys valmisteltiin virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelutyön aikana kuultiin Elinkeinoelämän keskusliitto EK:ta, KT Kuntatyönantajia, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:ta, STTK:ta, Akavaa, Suomen Yrittäjät ry:tä, Kansaneläkelaitosta, Työttömyyskassojen yhteisjärjestöä ja valtiovarainministeriötä sekä työ- ja elinkeinoministeriötä. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta pyysi perustuslakivaliokunnalta lausuntoa tästä lakiesityksestä. Lomautettujen erilaiselle kohtelulle oli perustuslakivaliokunnan saadun selvityksen mukaan kuitenkin perusteita nimenomaan lomautusta koskevan lainsäädännön muutosten vuoksi.

Väliaikaiseen lakimuutokseen koskien työttömyysturvaa, perustuslakivaliokunnan vuonna 2020 antamassaan lausunnossa löytyy eriävä mielipide. Kansanedustaja Anna Kontula jätti eriävän mielipiteen, joka liittyy hallituksen esityksen kohtaan, jonka mukaan lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha ei kuluta työttömyyspäivärahan

---

<sup>8</sup> HE 27/2020 vp, luku 7.

<sup>9</sup> HE 38/2020 vp, luku 2.3.

enimmäismaksuaikaa. Kontula ei sinällään vastustanut ehdotusta mutta eriävässä mielipiteessään hän toteaa, että hallituksen esitys ei täytä perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn vaatimuksia siltä osin kuin kyse on lomautettujen ja työttömien erilaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että muut lainsäädäntömuutokset koronapandemian aikana olivat heikentäneet lomautettujen asemaa. Perustuslakivaliokunta viittaa esityksen määräaikaaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan aikaisempaan tulkintatraditioon. Kontulan mielestä tämä argumentointi ei kestä laajempaa tarkastelua, koska lomautettuja koskevat lakiesitykset koskevat monilta osin myös irtisanomisen kautta työttömäksi joutuneita. Kontula perustelee kantansa sillä, että esimerkiksi ikä on voinut olla perusteena erilaiseen kohteluun vain sellaisissa tilanteissa, joissa sillä on pyritty parantamaan heikommassa asemassa olevan ryhmän tilannetta, eli niin sanottu positiivinen syrjintä<sup>10</sup>. Kontulan mielestä lomautettuja koskevissa lakiesityksissä asetetaan lomautetut työttömien edelle, eikä tässä yhteydessä voida perustella asiaa positiivisella syrjinnällä. Kantansa Kontula perustelee sillä, että lomautettujen työmarkkina-asema on keskimäärin vahvempi kuin työttömillä. Myöskään pelkkä säännöksen väliaikaisuus ei voi Kontulan mielestä olla peruste erilaiseen kohteluun tässä tilanteessa. Kontula ehdotti, että lakiehdotusta tulisi muuttaa niin, että lomautettuja koskeva muutos työttömyysturvan enimmäismaksuaikaan ulotettaisiin koskemaan muitakin työttömiä.<sup>11</sup>

Esitys laadittiin kiireellisesti helpottamaan lomautettujen ja muusta syystä työttömyysturvaa saavien taloudellista tilannetta poikkeuksellisissa olosuhteissa. Varsinaista lausuntokierrosta ei ollut mahdollista järjestää koronaviruspandemiasta johtuvien poikkeuksellisten olosuhteiden vaatiman nopean valmistelun vuoksi. Kirjallisten lausuntojen pyytämättä jättämistä perusteltiin sillä, että säädösvalmistelin kuulemisohjeen mukaan kirjalliset lausunnot voidaan jättää pyytämättä perustellusta syystä. Katsottiin, että käsillä olevia olosuhteita voitiin pitää poikkeuksellisina ja lausuntokierroksesta poikkeamiselle löytyi perustellut syyt. Laki työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta (214/2020) hyväksyttiin eduskunnassa 9.4.2020.

---

<sup>10</sup> Esimerkiksi PeVL 42/2004 vp, s. 2.

<sup>11</sup> PeVL 8/2020 vp, kappale Eriävä mielipide

Asiantuntijalausunnoissa löytyy kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnosta poikkeavia näkemyksiä. Professori Olli Mäenpää katsoo sekä perustuslakivaliokunnalle että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamissaan lausunnoissaan, että rajaus, jonka mukaan kokonaan lomautettujen, lyhennetylle työviikolle lomautettujen ja lyhennetylle työpäivälle lomautettujen työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaika ei kulu, johtaa työttömäksi jääneiden ja lomautettujen erilaiseen kohteluun. Mäenpään mukaan, mikäli varsin painavia ja yleisesti hyväksyttäviä perusteita ehdotukselle ei löydy, työttömäksi jääneiden ja lomautettujen erilainen kohtelu on ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa. Mäenpää ehdottaa, että ristiriita olisi poistettavissa laajentamalla soveltamisala myös työttömäksi jääneisiin henkilöihin.<sup>12</sup>

Myös oikeustieteen tohtori Jaana Paanetoja on työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassa lausunnossaan samoilla linjoilla Mäenpään kanssa. Paanetojan mukaan säännöksellä poiketaan yhdenvertaisesta kohtelusta, jos työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa koskevasta sääntelystä jäävät ulkopuolelle muusta syystä kuin lomautuksen johdosta työttömäksi joutuneet henkilöt.<sup>13</sup>

Professori Tuomas Ojasen mukaan ehdotetulle sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arviossa ei voida tukeutua pelkästään yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen, vaan arvion tulisi perustaa myös syrjintäkieltosäännökseen. Ojasen mukaan esityksessä ei ole riittävästi perusteluita siihen, miksi vain lomautetuksi joutuvien työttömyysturvan enimmäismaksuajan laskenta keskeytyy, eikä vastaava koskisi myös koronaviruspandemian aikana irtisanottuja ja jo aiemmin työttömäksi jääneitä. Ojanen päätyy Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossaan siihen, että ehdotettu sääntely ei täytä perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntelyn vaatimuksia siltä osin, kun se koskee työttömyysturvan enimmäismaksuajan laskennan keskeytymistä lomautettujen osalta. Ojasen mukaan lakiehdotusta olisi pitänyt muuttaa laajentamalla se lomautettujen ohella koskemaan kaikkia muitakin työttömiä.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Mäenpää - Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle koskien HE 38/2020 vp.

<sup>13</sup> Paanetoja - Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien HE 38/2020 vp.

<sup>14</sup> Ojanen - Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien HE 38/2020 vp.

Hallitus antoi 5.6.2020 eduskunnalle esityksen laiksi työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin, että lomautettujen työttömyysturva-oikeutta koskevien väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2020 asti. Esityksessä ehdotettiin, että lomautetuilla olisi oikeus työttömyysetuuteen sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään työnhakijan päätoimisista opinnoista sekä työllistymisestä yritystoiminnassa. Esitykseen sisältyy myös viiden muun väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkamista mutta niitä ei käsitellä tässä tutkielmassa. Väliaikaisten säännösten voimassaolon jatkamista perusteltiin sillä, että vaikka koronaviruspandemiaan liittyviä rajoitustoimia osittain puretaan, pandemian odotetaan jatkuvan. Hallitus piti tästä syystä tarpeellisena esittää eduskunnalle väliaikaisten lainsäädäntömuutosten voimassaolon jatkamista. Esityksessä katsotaan, että lomautettuja ei katsota olevan koronavirustilanteen aikana paremmassa asemassa työttömyysetuuden saamisen edellytysten osalta kuin muut työttömyysetuuden hakijat. Esityksen kiireellisyyden vuoksi ei myöskään tästä esityksestä järjestetty lausuntokierrosta. Sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, valtiovarainministeriölle, Ahvenanmaan maakuntahallitukselle, keskeisille työelämän järjestöille, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten että työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskukselle), eräille työ- ja elinkeinotoimistoille, Kansaneläkelaitokselle sekä Suomen Uusyrityskeskukset SUK ry:lle varattiin mahdollisuus kommentoida esitysluonnosta valmistelun kuluessa.<sup>15</sup> Laki työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (492/2020) hyväksyttiin eduskunnassa 26.6.2020.

Hallitus antoi eduskunnalle myös toisen esityksen 5.6.2020, nimittäin esityksen laiksi työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Tämä esitys valmisteltiin virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksessä esitettiin, että säädettäisiin siitä, että lomautuksen ja työttömyyden ajalta maksettua työttömyyspäivärahaa ei otettaisi huomioon laskettaessa päiväraha-kauden enimmäisaikaa. Päiväraha-kauden enimmäismaksuaikaa koskevaa väliaikaista poikkeusta ehdotettiin esityksessä laajennettavaksi siten, että poikkeus koskisi lomautuksen lisäksi myös työttömyyden ajalta maksettua työttömyyspäivärahaa. Enimmäismaksuajan laskennan keskeyttämistä koskeva rajoitus koskisi vain työttömyyspäivärahan saajia, joilla etuuden maksaminen perustuu

---

<sup>15</sup> HE 93/2020 vp, luku 2.1.

16.3.2020 tai sen jälkeen alkaneeseen työttömyyteen tai töiden loppumisen taikka vähenemiseen.<sup>16</sup>

Hallitus antoi 19.11.2020 eduskunnalle uudestaan esityksen työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä esitettiin, että lomautettujen työttömyysturva-oikeutta koskevan työttömyysturvalain väliaikaisen säännöksen voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2021. Väliaikaisen säännöksen sisältöä kuitenkin muutettaisiin siten, että päätoiminen opiskelu ei estäisi työttömyysetuuden saamista lomautusajalta, mutta muita työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä sovellettaisiin myös lomautettuihin 1.1.2021 alkaen. Esitystä perusteltiin sillä, että lomautettujen työttömyysturva-oikeutta koskevan väliaikaisen säännöksen voimassaolon jatkaminen opiskelun osalta tukisi koronaviruspandemian aikana lomautetuksi tulevan henkilön osaamisen kehittämistä lomautuksen aikana. Säännös koskisi ainoastaan lomautetun opintojen vaikutusta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta mutta muilta osin lomautetun työttömyysturva-oikeuteen sovellettaisiin työttömyysturvalain toistaiseksi voimassa olevia normaaleja säännöksiä. Toisin sanoen lomautetun työllistymistä yritystoiminnassa tutkittaisiin silloin kun hänen työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä selvitetään.<sup>17</sup> Laki työttömyysturvalain 11 luvun 4 b §:n muuttamisesta (1142/2020) hyväksyttiin eduskunnassa 17.12.2020.

Ei myöskään tämän lakiehdotuksen kohdalla järjestetty lausuntokierrosta. Kirjallisten lausuntojen pyytämättä jättämistä perusteltiin sillä, että säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä perustelluista syistä. Varsinaista lausuntokierrosta ei ollut mahdollista järjestää valmisteluajataulusta johtuen. Keskeiset tahot kuultiin valmistelun aikana ja näin katsottiin, että lausuntokierroksesta poikkeamiselle oli olemassa perustellut syyt. Keskeiset tahot olivat tämän lakiehdotuksen kohdalla samat kuin kahden edellisen lakiehdotuksen kohdalla.<sup>18</sup>

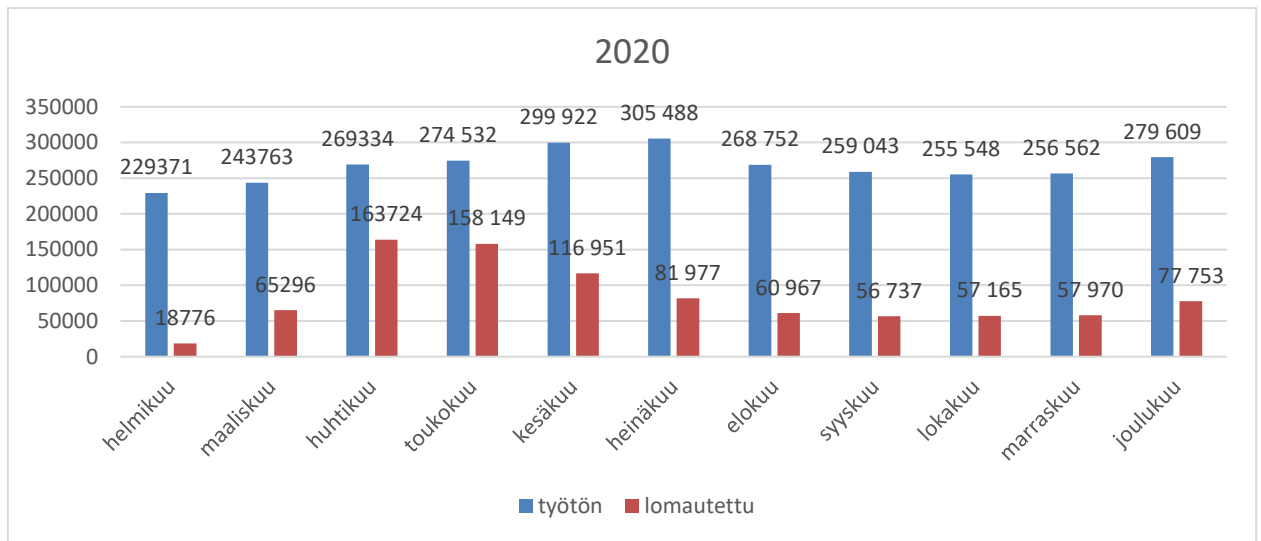
---

<sup>16</sup> HE 94/2020 vp, luku 4.2.

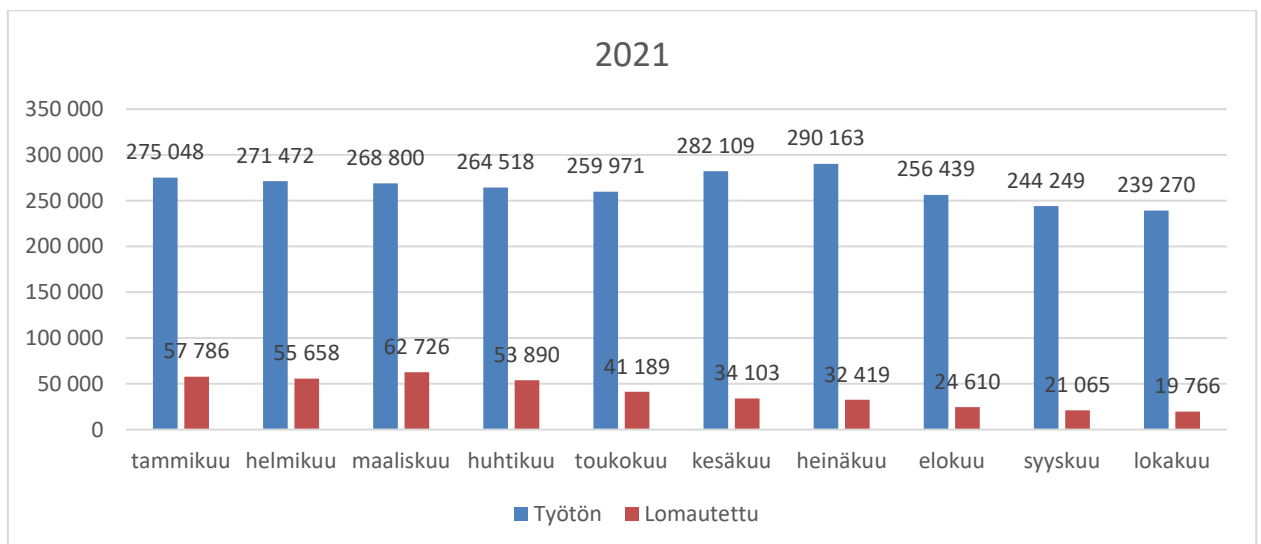
<sup>17</sup> HE 229/2020 vp, luku 2.1.

<sup>18</sup> HE 229/2020 vp, luku 1.2.

## 2.3 Tilastoa



Kaavio 1. Työttömät ja lomautetut työnhakijat helmikuusta joulukuuhun 2020.<sup>19</sup>



Kaavio 2. Työttömät ja lomautetut työnhakijat tammikuusta lokakuuhun 2021.<sup>20</sup>

Tarkasteltaessa tilastoja voidaan todeta, että huhtikuussa 2020 tapahtui räjähdysmäinen kasvu lomautettujen työnhakijoiden määrässä. Lomautettujen määrä kasvoi melkein sadallatuhannella maaliskuusta. Työttömien työnhakijoiden määrä ei kasvanut yhtä räjähdysmäisesti. Työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi tasaisesti heinäkuuhun asti, jolloin työttömien työnhakijoiden määrä oli kasvanut reilulla kuudellakymmenellä tuhannella maaliskuusta lähtien. Lomautettujen työnhakijoiden määrä lähti laskuun toukokuusta eteenpäin. Vasta loka-joulukuussa 2020 lomautusten määrä lähti

<sup>19</sup> Tilastokeskus - Työnvälitystilastot

<sup>20</sup> Tilastokeskus - Työnvälitystilastot

väliaikaisesti kasvuun. Vastaavasti työttömien työnhakijoiden määrä lähti väliaikaisesti kasvuun marras-joulukuussa 2020. Tammikuusta 2021 lomautusten määrä laski, paitsi maaliskuussa, jolloin tapahtui väliaikainen kasvu. Työttömien työnhakijoiden määrä laski tammikuusta 2021 lähtien. Vasta kesäkuukausina työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi väliaikaisesti. Kesäkuukausina työttömien määrä perinteisesti kasvaa vastavalmistuneiden kirjautuessa TE-palvelujen asiakkaaksi. Huhtikuusta 2021 lähtien lomautusten määrä laski ja vastaavasti elokuusta 2021 lähtien työttömien työnhakijoiden määrä laski.

Lomautusten nopea kasvu hyvin lyhyessä ajassa arvioitiin vaarantavan työ- ja elinkeinotoimistojen ja siten myös työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanon. Lakimuutoksella haluttiin nopeuttaa lomautetun henkilön työttömyysetuuden hakemista ja saamista ja muutos toteuttaisi perustuslaissa (731/1999) taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Kuten tilastoista käy ilmi myös työttömien työnhakijoiden määrä on koronapandemiasta johtuen kasvanut poikkeuksellisen paljon, osittain tosin vähän eri syklillä kuin lomautettujen työnhakijoiden määrä. Lomautettujen työnhakijoiden määrän nopea kasvu pandemian alussa ymmärrettävästi antaa aiheita nopeasti toteutettaviin poikkeussäätelyihin. Työttömien työnhakijoiden määrän kasvu oli hitaampaa ja vasta heinäkuussa 2020 luvut olivat pandemia-ajan korkeimpia. Ensimmäinen väliaikainen poikkeussäätely oli voimassa heinäkuun loppuun asti 2020. Väliaikaista poikkeussäätelyä jatkettiin aluksi vuoden 2020 loppuun asti. Herää kysymys miksi siinä vaiheessa, kun poikkeussäätelyä jatkettiin sitä ei muutettu koskemaan myös työttömiä työnhakijoita. Kuten tämän tutkielman johdannossa todettiin, esimerkiksi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan kuluttamatta jättämistä muutettiin koskemaan myös työttömiä työnhakijoita siinä vaiheessa, kun poikkeussäätelyä jatkettiin 1.8.2020.

## **2.4 Perustuslakivaliokunnan aikaisempia kannanottoja**

Perustuslakivaliokunta piti vuonna 2002 lausunnossaan koskien työttömyysturvaa koskevaa kokonaisuudistusta mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun on kyse työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta.<sup>21</sup> Perustuslakivaliokunta toistaa itsensä vuonna 2004 annetussa lausunnossa koskien työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamista. Valiokunta on vakiintuneesti

---

<sup>21</sup> PeVL 46/2002 vp, s. 5-6.

pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin. Tässä lakimuutoksessa oli kyse siitä, että 65–67-vuotiaalla työntekijällä olisi oikeus työttömyysetuuteen työnteon lyhytaikaisissa keskeytymistilanteissa. Toisin sanoen oli kyse hyvin marginaalisesta ryhmästä ihmisiä.<sup>22</sup>

Vuonna 2009 annetussa lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa uudestaan, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin. Tässä lakiehdotuksessa oli kyse siitä, että työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua koskevia säännöksiä ei sovelleta alle 25-vuotiaisiin työnhakijoihin. Tässä tapauksessa sääntelyn tarkoituksena oli estää opintotuen korvaamisen työttömyysetuudella. Alle 25-vuotiailla on mahdollisuus opintotukeen, joten heille on turvattu perustoimeentulo muulla tavalla kuin työttömyysetuudella.<sup>23</sup>

Perustuslakivaliokunta päätti 29.4.2020 aloittaa omana asiana selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että valiokuntatyön kannalta on olennaista, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan kattavasti ja asianmukaisesti lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ilman, että esitysten valtiosäännön kannalta kenties tulkinnanvaraisia kohtia milteen osin jätetään vaille erityistä huomiota.<sup>24</sup> Tästä huolimatta vuonna 2020 tehtyihin väliaikaisiin lakimuutoksiin koskien työttömyysturvaa perustuslakivaliokunnalta pyydettiin lausuntoa ainoastaan yhteen lakiesitykseen.<sup>25</sup> Muihin väliaikaisiin lakimuutoksiin koskien työttömyysturvaa ei pyydetty perustuslakivaliokunnalta lausuntoa lakiesityksistä, ja pyytämättä jättämistä perusteltiin kiireellisyydellä. Hallitus kuitenkin viittasi aiempiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin esittäessään omia lakimuutoksiaan ja katsoi, että lomautettujen työnhakijoiden perustuslaissa turvattua perustoimeentuloa tulee turvata. Hallitus katsoi, että käsillä oleva tilanne oli sellainen, että lakiehdotuksen tarkoitus oli turvata lomautetuksi tulevan henkilön perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentuloa. Hallitus ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, tulisiko myös työttömien työnhakijoiden perustuslaissa turvattua

---

<sup>22</sup> PeVL 42/2004 vp, s. 2.

<sup>23</sup> PeVL 27/2009, s. 2.

<sup>24</sup> PeVL 30/2020 vp, s. 2-3.

<sup>25</sup> PeVL 8/2020 vp, s.5.

perustoimeentuloa turvata. Yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta ei edellytetä, että kaikkia ihmisiä kaikissa suhteissa kohdellaan samanlaisesti, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Tällä on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Lainsäädännölle on toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Tarkasteltaessa työttömyysturvalakia ja työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä normaalioloissa voidaan todeta, että edellytykset ovat samanlaiset sekä työttömille että lomautetuille, joten tässä yhteydessä onkin tasa-arvon näkökulmasta perusteltua kysyä, onko erilainen kohtelu oikeutettua.

## **2.5 Sosiaaliturva valmiuslaissa**

Valmiuslaki (1552/2011) on tarkoitettu vakavimpien kriisiolosuhteiden varalle, ja sen tavoitteena on taata viranomaisten asianmukaiset toimivaltuudet myös poikkeusolojen aikana. Lain taustalla on halu varmistaa siviiliyhteiskunnan toiminnan jatkuvuus ja kriittisimpien yhteiskunnan toimintojen hallinta. Valmiuslaki tuli voimaan 1.3.2012 ja sitä sovellettiin ensimmäisen kerran koronaviruspandemian aiheuttamien poikkeusolojen yhteydessä 16.3.2020. Lain säännökset mahdollistavat viranomaisille lisätoimivaltuuksia, jotka ylittävät niiden normaalin toimivaltuuden.

Valmiuslain tarkoitus on kirjattu lain 1 §:ään. Tämän pykälän mukaan tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaki mahdollistaa valtion poikkeukselliset toimenpiteet esimerkiksi silloin, kun maata uhkaa sota tai muu vakava häiriötila. Lain soveltamisala määritellään lain 2 §:ssä, joka sisältää viranomaisten poikkeusolojen aikaiset toimivaltuudet ja varautumisen poikkeusoloihin. Valmiuslain nojalla voidaan muun muassa rajoittaa kansalaisten perusoikeuksia ja ottaa käyttöön poikkeusmenettelyjä eri aloilla. Valmiuslain nojalla voidaan esimerkiksi rajoittaa yritysten toimintaa, kuten sulkea ravintoloita tai muita palveluyrityksiä, mikä voi johtaa työntekijöiden lomauttamiseen tai irtisanomiseen. Tällöin esimerkiksi työttömyysturvan ehdot ja määrät voivat muuttua. Suurelta osin valmiuslakiin kirjatut toimivaltuudet sekä yleisesti poikkeusolojen aikaiset toimivaltuudet ovat valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvia valtuuksia.

Sosiaaliturva on yksi tärkeä osa valmiuslakia, sillä se koskee suoraan kansalaisten hyvinvointia ja toimeentuloa. Valmiuslain nojalla voidaan tehdä päätöksiä, joilla pyritään turvaamaan kansalaisten perustarpeet ja turvaamaan heidän toimeentulonsa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi erilaisten sosiaaliturvaetuuksien, kuten työttömyysturvan tai toimeentulotuen muutoksia tai lisäyksiä.

Erilaiset poikkeusolosuhteet voivat vaarantaa lakisääteisten vakuutusten ja etuuksien sekä sosiaaliavustusten toiminnan useista syistä. Työttömyyspäiväraha kuuluu lakisääteisiin vakuutuksiin ja etuuksiin ja työmarkkinatuki sosiaaliavustuksiin. Rahoitus voi katketa tai käytännön toimeenpano voi kohdata teknisiä esteitä. Nämä järjestelmät pyritään pitämään käynnissä niin kauan kuin mahdollista, mutta jos etuuksia ei voida maksaa, poikkeusoloissa on puututtava maksutapaan ja -määrään sekä tarvittaessa yksinkertaistettava maksuprosessia. Tärkeimpänä tavoitteena on taata kaikille oikeus välttämättömään toimeentuloturvaan kaikissa olosuhteissa.<sup>26</sup>

On tärkeää, että valmiussuunnittelussa huomioidaan sosiaaliturvan merkitys ja pyritään varmistamaan, että kansalaisten perustarpeet turvataan myös poikkeusoloissa. Tällä hetkellä voimassa olevassa valmiuslain 56–57 §§:ssä säädetään kuitenkin vain poikkeusolojen vaikutuksista lakisääteisten vakuutusten, etuuksien ja avustusten maksamiseen ja säädetään myös maksujen alentamisesta ja keskeyttämisestä, mikäli se on välttämätöntä. Valmiuslaissa on maininta, että tarkemmat yksityiskohdat ja määräykset säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on tunnistettu, että toimeentuloturvalle ehkäistään köyhyyttä ja syrjäytymistä sekä edistetään ihmisten hyvinvointia ja henkistä kriisinsietokykyä, yhteiskuntarauhaa ja kansallista yhtenäisyyttä. Strategiassa on määritelty, että etuuksien rahoitus ja maksatus kriisitilanteissa on turvattava ylläpitämällä suunnitelmia lainsäädäntömuutoksiksi ja varmistamalla valtakunnallisesti kattava palveluverkko sekä kriisiolosuhteisiin sopeutetut palvelukanavat. Lisäksi strategiassa määritellään, että varautuminen perustuu etukäteen valmisteluun paikalliseen viranomaistyöhön, jota valtionhallinnon toimijat tukevat oman toimialueensa puitteissa.<sup>27</sup> Vaikka

---

<sup>26</sup> Aine ym. 2011, s. 159.

<sup>27</sup> Turvallisuuskomitea 2017, s. 81.

turvallisuusstrategiassa viitataan lähinnä perustoimeentulotukeen, joka on Kelan maksama viimesijainen etuus voidaan olettaa, että sama koskee myös työttömyysetuuksia.

### 3 Yhdenvertaisuutta koskeva sääntely

#### 3.1 Kansainvälinen ja EU-tason sääntely

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016/C 202/1) määrittää ja vahvistaa perusoikeudet, jotka ovat turvattava sekä Euroopan unionin että kansallisen lainsäädännön toimin. Euroopan unionin perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä. Perusoikeuskirjan kolmannessa, tasa-arvoa koskevassa, osastossa vahvistetaan yhdenvertaisuuden (20 artikla) ja syrjintäkiellon (21 artikla) periaate. Perusoikeuskirjan määräykset on otettava huomioon valmisteltaessa sekä EU-säädösten täytäntöönpanon edellyttämää kansallista sääntelyä että muuta kansallista sääntelyä, jolla on liityntä EU-oikeuteen<sup>28</sup>. Lissabonin sopimuksessa määrätään myös Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990; ks. myös SopS 85–86/1998) 14 artiklassa kielletään syrjintä ja taataan yhdenvertainen kohtelu muiden yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien nauttimisessa. Ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjassa (SopS 9/2005) laajennetaan syrjintäkiellon soveltamisalaa ja taataan yhdenvertainen kohtelu kaikkien, myös kansallisen lainsäädännön mukaisten, oikeuksien nauttimisessa.

#### 3.2 Perustuslain sääntely

Suomen perustuslain 6 §:ssä säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslaissa yhdenvertaisuuden periaate viittaa sekä syrjinnän kieltoon että ihmisten yhdenvertaisuuteen lain edessä. Yhdenvertaisuus sisältää samankaltaisen kohtelun samankaltaisissa tilanteissa myös muodollisesti. Muodollinen yhdenvertaisuus merkitsee myös tasapuolisia mahdollisuuksia. Yksi tärkeä näkökulma yhdenvertaisuudessa on syrjinnän kieltö, josta säädetään tarkemmin perustuslain 6 §:n 2 momentissa. Henkilöä ei saa asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, ellei sille ole hyväksyttävää syytä. Yhdenvertaisuus asettuu sekä muodollisesti että tosiasiallisesti jossain määrin eri tavoin lakia sovellettaessa ja lakia säädettäessä. Perustuslain 6 §:n 1 momentin sanamuoto painottaa enemmän lain soveltajan kuin lainsäätäjän näkökulmaa. Lainsoveltajan toiminnassa oikeuden tulee olla muodollista yhdenvertaisuutta toteuttava. Jos tarkastelee perustuslain 6 §:ää kokonaisuutena ja

---

<sup>28</sup> Lainkirjoittajan opas, luku 4.1.4.

yhdessä perustuslain 1 §:n ja 2 luvun muiden säännösten kanssa, lainsäätäjälle jää liikkumavaraa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämässä.<sup>29</sup>

Muodollisella (tai oikeudellisella) yhdenvertaisuudella viitataan siihen, että samanlaisia tapauksia kohdellaan jossain oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samalla tavalla. Jos kaksi ihmistä ovat samassa asemassa koskien ratkaistavaa asiaa, esimerkiksi täyttäessään laissa säädetyt ehdot tietyn julkisen etuuden hakemisessa, heitä on kohdeltava yhdenvertaisesti, riippumatta heidän välillään esiintyvistä muista eroista. Kuva oikeuden jumalattaresta, jolla on silmät sidottu, symboloi muodollista yhdenvertaisuutta: oikeuden tulee olla "sokea" ihmisten välisille eroille, jotka eivät ole merkityksellisiä kyseisen asian ratkaisemisessa lain näkökulmasta. Tosiasiallinen (aineellinen) yhdenvertaisuus ottaa huomioon yhteiskunnassa vallitsevan eriarvoisuuden ja näkee oikeuden tehtävänä edistää eriarvoisuuden poistamista "sokean" yhdenvertaisen kohtelun lisäksi. Eriarvoisuus voi johtua sekä lainsäädännöstä ja muista julkisen vallan toimista, että yksityisistä toimijoista. Todellisen eriarvoisuuden voittamiseksi julkinen valta saattaa olla velvollinen toteuttamaan aktiivisia toimia. Toisinaan todellisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen voi edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta, mutta tämä on sallittua vain, kun se tapahtuu hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen puitteissa.<sup>30</sup>

Perustuslain syrjintäsäännös ei kiellä kaikkea erottelua ihmisten välillä. Samanlainen kohtelu ei aina varmista yhdenvertaisuuden saavuttamista, koska ihmisten lähtökohdat ja mahdollisuudet vaihtelevat. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen vaatii aktiivista yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistämistä. Tämä edellyttää mahdollisesti poikkeamista samanlaisen kohtelun periaatteesta, jotta heikommassa asemassa olevien ryhmien todellinen yhdenvertaisuus saataisiin aikaan. Kriittistä on, voiko erilaista kohtelua perustella perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslain syrjinnän kielto ei estä esimerkiksi positiivista erityiskohtelua, mikä tarkoittaa tarpeellisia toimia todellisen yhdenvertaisuuden takaamiseksi ja tietyn ryhmän aseman sekä olosuhteiden parantamiseksi<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Hallberg ym., osa III kappale 2.

<sup>30</sup> Ojanen & Scheinin 2011, osa III kappale 2.

<sup>31</sup> Artemjeff & Nousiainen 2014, s 8.

Kansalaisia tai kansalaisryhmiä ei voida lailla mielivaltaisesti asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Tämä yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä. Lainsäädännölle on toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), rikoslaki (39/1889), tasa-arvolaki (609/1986) ja työlainsäädäntö tarkentavat syrjinnän kieltoa eri elämänaluilla.<sup>32</sup>

### **3.3 Yhdenvertaisuuslaki**

Yhdenvertaisuuslain 4 § mukaan viranomaisten täytyy kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Yhdenvertaisuuden huomioiminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa tarkoittaa käytännössä valmisteilla olevien toimenpiteiden arvioimista yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta eli yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Säädösesityksiä tehtäessä on hyvä tarkastella yhdenvertaisuutta sekä muodollisen että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että samanlaisessa tapauksessa ihmisiä on kohdeltava samalla tavoin. Säädosvalmistelijan on arvioidessaan yhdenvertaisuusvaikutuksia varmistettava, että ehdotetut säädökset eivät ole syrjiviä.<sup>33</sup>

### **3.4 Oikeusperiaate oikeuslähteenä - yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto**

Oikeusjärjestyksemme keskeisimpiä oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto. Ne ovat viime kädessä ilmaus kaikkien ihmisten samanarvoisuudesta. Kaikkien ihmisten samanarvoisuus ei tietenkään tarkoita sitä, että kaikilla on oltava samat oikeudet ja velvollisuudet. Yhdenvertaisuudella ei tarkoiteta absoluuttista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuusperiaatteen keskeisin oikeudellinen osa on siinä, että samanlaisissa

---

<sup>32</sup> HE 309/1993 vp, s 42-43.

<sup>33</sup> Artemjeff & Nousiainen 2014, s 8.

tilanteissa ihmisiä on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisissa tilanteissa eri tavalla. Eri tilanteet ja olosuhteet ratkaisevat, milloin on sovellettava samanlaisen kohtelun periaatetta ja milloin erilaisen kohtelun periaatetta.<sup>34</sup>

Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate ilmaistaan yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella. Lausekkeeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuusperiaate ja siihen kuuluva syrjinnän kieltö velvoittaa myös lainsäätäjää. Yhdenvertaisuusperiaate jättää kuitenkin tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi lainsäätäjälle suhteellisen paljon liikkumavaraa pyrittäessä kulloisenkin yhteiskunnallisen kehityksen vaatimaan sääntelyyn. Ihmisiä tai ihmisryhmiä ei voida lailla mielivaltaisesti asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lauseke ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Samanlaisten tilanteiden käsittelyt eri tavoin on mahdollista vain, jos siihen on valtiosäännön mukaan kohtuulliset, objektiiviset ja hyväksyttävät perusteet. Erityiskohtelun tulee olla myös suhteellisuusperiaatteen mukaista. Eurooppalaisessa oikeusajattelussa yhdenvertaisuusperiaatetta kutsutaankin tämän vuoksi ihmisarvon ohella ilmentymänä yleisestä rationaalisuuden ja kohtuuden vaatimuksesta. Yhdenvertaisuudella on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asettaessa velvollisuuksia. Lainsäädännölle on kuitenkin ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavalla muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.<sup>35</sup>

Hallituksen esityksissä koskien työttömyysturvalain väliaikaisia muutoksia yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva periaate mainitaan kohdassa, jossa tarkastellaan lainsäädännön suhdetta perustuslakiin. Edellä mainitut oikeusperiaatteet ovat mainittu hyvin yleisellä tasolla ja varsin lyhyesti. Hallituksen esityksissä todetaan, että lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Todetaan myös, että yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään ja yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asettaessa velvollisuuksia. Samalla todetaan kuitenkin, että lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Hallituksen esityksissä viitataan siihen,

---

<sup>34</sup> Eriksson 1996, s. 862.

<sup>35</sup> HE 309/1993 vp, s. 42–43.

että perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.<sup>36</sup>

Viimeisimmässä työttömyysturvalain väliaikaisia muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan nimenomaisesti, että ehdotetun muutoksen ei katsota olevan ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Katsottiin, että toistaiseksi voimassa olevien työttömyysturvalain säännösten perusteella työttömyysetuuteen on oikeus opintojen estämättä, kun työn ohessa opiskelu arvioidaan opintojen aikaisen työhistorian perusteella sivutoimiseksi tai kun opinnot ovat laajuudeltaan sivutoimiseksi katsottavia tai kun kyse on lyhytaikaisista opinnoista. Lisäargumenttina mainitaan vielä, että työnhakijan omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> HE 27/2020, HE 38/2020 ja HE 94/2020

<sup>37</sup> HE 229/2020

## 4 Huolellinen lainvalmistelu

### 4.1 Yleisesti lainvalmistelusta

#### 4.1.1 Hyvän sääntelyn kriteerit

Kun tarkastellaan sääntelyä ja lainvalmistelua, on tärkeää, että tutkimustuloksia voidaan vertailla johonkin. Jotta sääntelyn ja lainvalmistelun laadun arvioiminen on mahdollista, on ensin määriteltävä, mitä tarkoitetaan hyvällä sääntelyllä. Hyvän sääntelyn kriteerien määrittäminen on haastavaa, eikä siihen ole olemassa yksiselitteistä ja mitattavissa olevaa vastausta. On tärkeää erottaa laadun arviointi lainvalmistelun laadusta ja sääntelyn laadusta, kun tarkastellaan lainsäädännön laatua. Sääntelyn laadulla viitataan laajempaan oikeudelliseen kehykseen, joka määrittää, mitä asioita säännellään ja miten voimassa olevat säädökset vaikuttavat yhteiskunnassa. Hyvän sääntelyn kriteerien määrittäminen on haasteellista, ja nämä kriteerit voivat vaihdella. Sääntelyn laatua voidaan arvioida erilaisista näkökulmista, ja tutkijoiden keskuudessa ei välttämättä vallitse täydellistä yksimielisyyttä siitä, mitä ne kattavat. Sääntelyn laadun mittarit voivat vaihdella riippuen siitä, tutkitaanko sääntelyä taloustieteen, politiikan tutkimuksen vai oikeustieteen näkökulmasta. Tutkimuskysymyksestä ja tutkijasta riippuen sääntelyn laatua voidaan arvioida esimerkiksi tehokkuuden, täsmällisyyden ja tietopohjan riittävyyden näkökulmista. Poliitiikan tutkijat saattavat keskittyä arvioimaan hyvän sääntelyn kriteereitä, kuten sääntelyn hyväksyttävyyttä, demokratiaa ja avoimuutta, kun taas taloustieteilijöiden kriteerit painottavat taloudellista tehokkuutta, kasvua ja kannustimia.<sup>38</sup> Tietopohjan riittävyys viittaa siihen, että sääntelyn laadun ja perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi on oltava saatavilla kattavaa, luotettavaa ja päätöksenteon kannalta riittävää tietoa säädeltävästä asiasta.<sup>39</sup> Sääntelyn laatua arvioidaan usein taloustieteellisestä näkökulmasta, jolloin tutkitaan resurssien tehokasta kohdentamista yhteiskunnassa. Oikeustaloustieteellisessä tutkimussuuntauksessa keskitytään usein markkinahäiriöihin, jotka estävät resurssien optimaalisen kohdentamisen, sekä sääntelyhäiriöihin.<sup>40</sup>

Hyvän lainsäädännön periaatteisiin kuuluvat ennakoitavuus, tasapuolisuus, selkeys ja läpinäkyvyys. Tiivistetysti voidaan todeta, että sääntelyn ja sääntelyprosessin tehokkuus,

---

<sup>38</sup> Tala 2005, s. 137.

<sup>39</sup> Jukka ym. 2021, s. 4.

<sup>40</sup> Määttä 2016, s.32.

laatu ja läpinäkyvyys ovat avainasemassa.<sup>41</sup> Pohjoismaissa on vakiintuneesti ymmärretty lainsäädännön ja kansalaisten hyvinvoinnin välinen yhteys siten, että lainsäätäjän tehtävänä on taata kansalaisille toimivat perusoikeudet ja hyvä oikeussuoja riskien ja ristiriitatilanteiden varalle. Lisäksi lainsäädännön avulla tulee luoda yksilöille oikeudellisesti turvattuja toimintamahdollisuuksia ja oikeuksia monipuolisten etuuksien ja palveluiden saantiin sekä yksityisoikeudellisella että julkisoikeudellisella alalla.<sup>42</sup>

Kansainvälisessä kirjallisuudessa sääntelyn laatua arvioitaessa usein viitataan Baldwinin ym. laatukriteereihin. Heidän mukaansa hyvän sääntelyn tulee täyttää seuraavat viisi kriteeriä:

- Sääntelyn tulee perustua virallisen lainsäätäjän mandaattiin.
- Sääntelyssä on oltava riittävä määrä vastuullisuutta.
- Sääntelyprosessin on oltava oikeudenmukainen, saavutettava ja avoin.
- Sääntely on laadittava riittävällä ammattitaidolla ja asiantuntemuksella.
- Sääntelyn on oltava tehokasta.<sup>43</sup>

Baldwin ja hänen kollegansa painottavat, että nämä viisi kriteeriä eivät yksinään kykene takaamaan sääntelyn oikeutusta, mutta yhdessä ne muodostavat kokonaisuuden, joka mahdollistaa sääntelyn arvioinnin ja kehittämisen.<sup>44</sup> Lainsäätäjän mandaattia on käytännössä usein vaikea todentaa, mutta periaatteessa sääntelyn oikeutus edellyttää demokraattisesti valitun lainsäädäntöelimen, kuten parlamentin tai eduskunnan, legitiimiä mandaattia. Toisena oikeutuksen kriteerinä on vastuullisuus. Tämä tarkoittaa, että lainvalmistelijat ovat demokraattisten instituutioiden valvonnassa ja vastuussa niille toiminnastaan. Ollakseen oikeutettua, sääntelyn on oltava myös avointa, reilua ja ammattitaitoista. Avoin ja reilu lainvalmistelu viittaa siihen, että lainvalmistelun prosessit ovat läpinäkyviä, oikeudenmukaisia ja johdonmukaisia. Lisäksi sääntelyn on oltava tehokasta, mikä tarkoittaa ensinnäkin, että se on laadittava mahdollisimman pienillä kustannuksilla, ja toiseksi, että sen avulla saavutetaan tehokkaita tuloksia.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Valtioneuvoston kanslia 2006, s. 100.

<sup>42</sup> Valtioneuvoston kanslia 2006, s. 106.

<sup>43</sup> Baldwin ym. 2011, s.27.

<sup>44</sup> Baldwin ym. 2011, s. 32.

<sup>45</sup> Baldwin ym. 2011, s. 26–31.

#### 4.1.2 Hyvän lainvalmistelun kriteerit

Tämä tutkielma keskittyy lainvalmistelun laadun tutkimukseen, mikä viittaa siihen prosessiin, jolla lakiehdotuksia valmistellaan eduskunnan hyväksyttäväksi. Lainvalmistelun laatua arvioitaessa tarkastellaan yleisesti lainvalmistelusta koostuvia asiakirjoja ja vertaillaan niitä hallituksen esitysten laatimisohjeiden asettamiin vaatimuksiin. Tyypillisimpiä tutkimuskohteita ovat vaikutusarvioinnit, sidosryhmäkuulemiset ja vaihtoehtoiset sääntelymenetelmät.<sup>46</sup>

Kuten sääntelyn laadun arvioinnissa, myöskään lainvalmistelun laadun arvioinnissa ei ole olemassa yksiselitteisiä ja yleisesti hyväksytyjä kriteerejä. Samoin kuin hyvän sääntelyn kriteerit, myös hyvän lainvalmistelun kriteerit ovat periaatteita ja edustavat toivottavaa ihanteellista tilaa. Hyvän lainvalmistuksen laadulliset kriteerit koostuvat eri aikoina ja erilaisissa konteksteissa laadituista listoista, jotka kuvaavat lainvalmistelun ihanteellisia malleja.

Vaikka Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestön, OECD:n (The Organisation for Economic Co-operation and Development), keinot perustuvat suositteleviin soft law lainsäädännöllisiin ohjeisiin eikä se voi velvoittaa jäsenmaitaan, sen rooli sääntelyn ja lainvalmistelun laadun kehittämisessä on kiistaton. OECD on jo vuosikymmeniä toiminut suunnannäyttäjänä hyvän lainvalmistelun ohjeistuksessa. Yksittäisiä lakiuudistushankkeita koskevat OECD:n periaatteet juontavat juurensa jo 1990-luvulle. OECD:n mukaan, hyvä lainvalmistelu sisältää seuraavat elementit:

- tarkka analyysi sääntelyn kohteena olevasta ongelmasta
- rehellinen ja kriittinen harkinta sääntelyn uudistamistarpeesta
- eri toimintavaihtoehtojen esittely
- vaikutusarvioinnin suorittaminen
- lainvalmistelun prosessin avoimuus
- sidosryhmien aito osallistuminen
- hyvin suunnitellun ja tuetun toimeenpanon.

---

<sup>46</sup> Keinänen – Pajuoja 2020, s.18.

Vuonna 2010 antamassaan ohjeistuksessaan OECD korosti, että jäsenvaltioiden tulisi luoda vahvat institutionaaliset puitteet hyvälle lainvalmistelulle. Lisäksi ohjeistus painotti ex ante ja ex post vaikutusarviointien käyttämistä sekä sidosryhmien osallistumisen lisäämistä lainvalmisteluprosessiin.<sup>47</sup>

Euroopan unionin ohjeet ja toimenpiteet sääntelyn ja lainvalmistelun laadun suhteen ovat yhteneväiset OECD:n ohjeiden kanssa. Unioni on pitkään kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun laatuun, ja se on yhteistyössä OECD:n kanssa kehittänyt useita ohjeistuksia sääntelyn ja lainvalmistelun parantamiseksi. Esimerkiksi vuonna 2010 komission tiedonannossa (KOM 2010) korostettiin tarvetta tehdä sääntelystä järkevämpää, lisätä vaikutusarviointeja ja sidosryhmien osallistumista, keventää yritysten hallinnollista taakkaa, parantaa toimeenpanoa sekä vahvistaa suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Komissio kannusti myös jäsenvaltioita tavoittelemaan samankaltaisia tavoitteita kansallisessa EU-oikeuden toimeenpanossa.<sup>48</sup>

Euroopan unionin keskeisin aloite lainvalmistelun laadun parantamiseksi perustuu OECD:n suositteluun Better Regulation -malliin, joka käynnistettiin vuonna 2015. Tämä ohjelma on suunniteltu lainsäädännön tavoitteiden mahdollisimman tehokkaaseen saavuttamiseen, erityisesti yritysten näkökulmasta. Se korostaa avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja sidosryhmien osallistumisen mahdollistamista lainvalmisteluprosessissa. Better Regulation -periaatteita sovelletaan koko lain elinkaaren ajan, alkaen lainvalmistelusta ja päättyen hyväksyntään sekä toimeenpanoon ja seurantaan.<sup>49</sup>

Vaikka hyvän lainvalmistelun periaatteet vaihtelevat yhteiskunnallisten arvojen ja laatijan mukaan, noudattavat ne pääpiirteissään samoja peruseriaatteita. Oikeusministeriön vuonna 2017 laatiman luettelon mukaan hyvä lainvalmistelu:

- Toteuttaa perustuslain vaatimukset.
- Perustuu luotettavaan ja oikeaan tietoon.
- On avointa.

---

<sup>47</sup> OECD Better Regulation in Europe, Finland 2010.

<sup>48</sup> Pakarinen 2012, s.16.

<sup>49</sup> EU komissio, Better Regulation

- On valmisteltu ammattitaitoisten virkamiesten toimesta, oikea-aikaisessa poliittisessa ohjauksessa.
- Toteutetaan säädettävän asiakokonaisuuden vaatimalla tavalla, joko virkatyönä tai erikseen asetetussa valmisteluelimessä, kuten esimerkiksi työryhmässä tai komiteassa.
- On resursoitu riittäväillä henkilö- ja aikaresursseilla.<sup>50</sup>

Lainvalmistelun haasteena ja laatua heikentävänä tekijänä voi pitää lainvalmistelussa aina läsnä olevaa epävarmuutta. Lainvalmistelutilanteessa ei voida olla varmoja säädeltävän asian tulevaisuuden tilasta lain soveltamishetkellä, lainvalmistelussa käytettävissä oleva tieto saattaa olla epätarkkaa tai ongelmallista, ja resurssit voivat olla rajalliset. Vaikka lainvalmistelun korkealaatuisella toiminnalla on rajoituksensa, on silti tärkeää asettaa laatukriteereitä ja harkita niitä kuin eräänlaisina toivelistoina.<sup>51</sup>

Lainvalmistelun korkeaa tasoa on perinteisesti pidetty Suomessa tärkeänä. Lainvalmistelun laatua on pyritty edistämään aina 1970-luvulta asti. Laadunvarmistamisen toimenpiteinä on annettu ohjeita ja suosituksia, järjestetty koulutusta, laadittu lainvalmistelun kehittämisohjelmia (1996 ja 2020) sekä tuotettu suuri määrä selvityksiä ja tutkimustietoa. Kansalliset painotukset ja toimintaohjelmat ovat käytännössä usein seuranneet OECD:n ja Euroopan unionin laatimia ohjeita ja ohjelmia. On kuitenkin todettava, että lainvalmistelu ei ole edellä mainituista toimenpiteistä huolimatta kehittynyt toivottuun suuntaan viimeisen kymmenen vuoden aikana. Keskeisimpinä lainvalmistelun ongelmina on tunnistettu vireillä olevien hankkeiden suuri määrä, uusien lakihankkeiden suunnittelun ja yhteensovittamisen puutteet, kireät aikataulut ja vähäiset voimavarat, vaikutusarvioiden puutteellisuudet ja lakitekstien viimeistelemättömyys. Suomessa hallitukset sisällyttävät yleensä hallitusohjelmiinsa suuret määrät uudistuksia ja nämä edellyttävät toteutuakseen myös lainsäädäntöä tai lainsäädännön muutoksia. Maaliskuussa 2020 puhjennut koronapandemia aiheutti ennakoimatonta lainsäädäntötyötä. Viime vuosina uudistuksia on pyritty toteuttamaan liian kireillä aikatauluilla ja vähäisin voimavaroin. Keskisuuret ja laajat lainsäädäntöhankkeet vaativat aikaa perusvalmistelussa ja myös sen jälkeisessä lausuntomenettelyssä ja jatkosvalmistelussa. Myös päätöksenteolle sekä valtioneuvostossa

---

<sup>50</sup> Manninen 2017, s. 10.

<sup>51</sup> Ervasti 2022, s.141.

että eduskunnassa on varattava riittävästi aikaa. Jo ennen koronapandemiaa eduskunta ja sen valiokunnat ovat toistuvasti arvostelleet hallitusta siitä, että harkinta-aikaa on ollut liian vähän tai että ne ovat olleet pakotettuja toimimaan nopeasti lainsäädäntöasioissa.<sup>52</sup>

Yksi merkittävimmistä lainvalmistelun laadun kehittämiseen tähtäävistä ohjelmista on Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, joka sisältyi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan. Tämän ohjelman tavoitteena oli edistää lainvalmistelun suunnitelmallisuutta ja osaamista, lisätä vuorovaikutusta ja viestintää lainvalmistelutyössä, tehostaa vaikutustenarviointeja sekä hyödyntää digitalisaatiota ja teknologiaa lainvalmistelussa. Kirjaukset koskivat lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä vaikutusten arviointien tehostamista ja laajentamista, lainvalmistelijoiden perus- ja ihmisoikeudenosaamisen vahvistamista, valtioneuvostotasaisen jälkivaikutusarviointijärjestelmän laatimista sekä paremman sääntelyn kokonaisvaltaisen toimintaohjelman laatimista. Oikeusministeriö asetti ajalle 15.10.2019 – 30.9.2023 ministeriöiden edustajista koostuvan yhteistyöryhmän lainvalmistelun kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa edistää hallitusohjelmaan sisältyvien lainvalmistelun laatua koskevien kirjausten toteutumista ja toimia paremman sääntelyn toimintaohjelman ohjausryhmänä.<sup>53</sup> Oikeusministeriö on syksyllä 2023 asettanut lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän uudelle toimikaudelle 1.10.2023–30.9.2027. Yhteistyöryhmän tavoitteena on vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä ja tiedonkulkua lainvalmistelussa ja sen kehittämisessä.

#### 4.1.3 Rationaalisen lainvalmistelun malli

Lainsäädäntö on keskeinen väline yhteiskunnan ohjaamiseksi, ja laadukkaan lainsäädännön luomiseksi on välttämätöntä, että lainvalmistelu on hyvin toteutettu. Hyvässä lainvalmisteluprosessissa keskiössä on tiedon hankkimisen merkitys ja ajatus päätöksenteon perustuvan tietoon ja rationaalisuuteen.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Niemivuo 2020, s. 327.

<sup>53</sup> [Oikeusministeriö - lainvalmistelun kehittäminen](#)

<sup>54</sup> Pentikäinen 2019, s. 4.

Rationaalisen päätöksenteon malli on suomalaisen lainvalmistelun taustalla. Rationaalisen päätöksenteon mallissa lainvalmistelu ymmärretään järkeen perustuvaksi ongelmanratkaisuksi. Tämän mallin mukaan lainvalmistelu aloitetaan tunnistamalla yhteiskunnallinen ongelma tai epäkohta, johon halutaan muutosta. Ongelman tai epäkohdan tunnistaminen ei ole vielä sellaisenaan lainvalmistelun tavoite, vaan vasta ongelmasta tai epäkohdasta kerätyn tiedon avulla määritellään tarkkarajaisempi ja saavutettavissa oleva tavoite. Tämän jälkeen selvitetään millaisten keinojen avulla tavoite on saavutettavissa. Oletuksena on, että lainsäätäjät pystyvät tieteellisen tiedon ja järjellisen päättelyn avulla säätämään jollakin päätöskriteerillä mitaten parhaita mahdollisia lakeja. Eri keinojen vaikutuksia on arvioitava ja vertailtava keskenään ennen kuin valitaan sopiva etenemistapa. Edellytyksenä, että rationaalisen lainvalmistelun malli toimii on, että käsiteltävästä asiasta saadaan objektiivista tietoa sekä lainvalmistelulle että lainsäätämislle. Rationaalisen päätöksenteon mallin mukaan lainvalmistelu voidaan jakaa lineaarisesti eteneviin, toisistaan erotettaviin vaiheisiin. Tätä tutkimustiedon merkitystä korostavaa mallia on luonnehdittu teknokraattiseksi.<sup>55</sup>

Jyrki Tala esittää lainlaadinnan prosessin klassisen rationaalisen valinnan ja päätöksenteon mallin mukaisesti seuraavasti:

- Tunnistetaan tietty epäkohta tai ongelma yhteiskunnassa sekä sen taustalla olevat kausaalisuhteet.
- Laaditaan tavoitteenasettelu epäkohdan korjaamiseksi.
- Harkitaan erilaisia vaihtoehtoisia keinoja, joilla tavoitteeseen päästään tai ainakin edistetään sitä.
- Arvioidaan eri toimintavaihtoehtojen hyötyjä, kustannuksia ja muita mahdollisia haittapuolia.
- Valitaan optimaalinen keino tavoitteenasettelun kannalta.
- Seurataan lakiuudistuksen vaikutuksia jälkikäteen.

---

<sup>55</sup> Keinänen – Vuorela 2015 s.171 ja Pakarinen 2011 s. 5.

Vaikka tätä mallia noudatetaan kansallisissa lainvalmistelun ohjeissa, käytännön lainvalmistustyössä on havaittu, että sen mukaisten ohjeiden noudattaminen on usein hyvin haastavaa.<sup>56</sup>

Rationaalisen lainvalmistelun mallin toteutuminen käytännössä on harvinaista. Lainvalmistelu saattaa kärsiä riittämättömistä resursseista tai puutteellisesta asiantuntemuksesta. Perustuslaki ja erilaiset kansainväliset sitoumukset voivat asettaa rajoituksia lainvalmistelulle, jolloin tehokkain vaihtoehto ei välttämättä ole mahdollinen. Voimakas poliittinen ohjaus puolestaan saattaa johtaa tilanteeseen, jossa lainsäädäntöprosessin tulos on ennalta määrätty. Tällöin lainvalmistelun tehtävänä on lähinnä valitun ratkaisun toteuttaminen, ja vaihtoehtojen selvittäminen ja vaikutusten arviointi on suunnattu tukemaan tätä valittua linjaa.<sup>57</sup>

On kuitenkin huomioitava, että lainvalmisteluprosessi voi olla monimutkainen ja siihen voi vaikuttaa useita muita tekijöitä, kuten poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset näkökulmat. Rationaalisen päätöksenteon malli voi olla hyödyllinen apuväline, mutta se ei aina ole täysin sovellettavissa käytännön lainvalmistelutyössä, ja lainvalmistelijoiden tulee ottaa huomioon myös muita tekijöitä ja käyttää harkintaa päätöksenteossaan. Jos lainvalmistelu käsitettäisiin puhtaasti rationaaliseksi toiminnaksi, sidosryhmien osallistumiselle ei jää sijaa. Lainvalmistelusta tulisi mekaanista (kvantitatiivisen) tiedon hankinnan ja päätöksenteon vuorottelua. Sidosryhmien tehtäväksi jäisin tällöin pelkästään täydentää omalla panoksellaan lainvalmistelun tietopohjaa.<sup>58</sup>

Rationaalisen päätöksenteon malli, jonka oletuksena on, että päätökset tehdään objektiivisen tiedon perusteella yhteisen hyvän edistämiseksi, herättää monia vastaväitteitä. Kritiikkiä tätä mallia kohtaan on esitetty jo 1950- ja 1960-luvuilla, erityisesti amerikkalaisista, valtasuhteita korostavista näkökulmista. Tämä kritiikki perustuu ajatukseen siitä, että päätöksenteko ei aina ole rationaalista eikä lainvalmistelu perustu yksinomaan objektiiviseen tietoon. Päätöksiin vaikuttavat aina myös instituutioiden ja yksilöiden valtasuhteet. Täysin

---

<sup>56</sup> Tala 2010, s. 67–68.

<sup>57</sup> Keinänen – Pajuoja 2022, s. 113–134.

<sup>58</sup> Pakarinen 2011 s. 7.

rationaalinen päätöksenteko on mahdotonta, koska ensinnäkään täydellistä tietoa ei ole aina saatavilla, ja toiseksi eri intressiryhmät painottavat tietoa ja sen käyttöä eri tavoin.<sup>59</sup>

Jyrki Talan huomioita lainvalmistelun laatukriteereitä tukevat rationaalisen lainvalmistelun käyttöä tavoitetilana, vaikka on olemassa tekijöitä, jotka rajoittavat sen täydellistä toteutumista. Tala korostaa, että laatukriteerit toimivat arviointiperustana lainsäädännön parantamiseksi, ja ne heijastavat vähintäänkin ideaalimallia ja yhteiskunnallisia arvoja. On kuitenkin tärkeää tiedostaa ne tekijät, jotka muodostavat esteitä rationaalisen lainvalmistelun täydelliselle toteutumiselle, kuten instituutioiden ja yksilöiden intressit, valtasuhteet ja toimijoiden välinen vuorovaikutus, tieteellisen tiedon epävarmuus, vahva poliittinen ohjaus ja lainvalmistelun resurssien niukkuus.<sup>60</sup>

#### 4.1.4 Lainvalmisteluprosessi Suomessa

Suomessa ei ole keskitettyä lainvalmisteluorganisaatiota, vaan lainvalmistelumalli on desentralisoitu siten, että jokainen ministeriö vastaa omasta hallinnonalansa lainvalmistelusta. Tämä järjestely perustuu valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003) 11 §:n mukaan, joka velvoittaa ministeriöt käsittelemään oman toimialansa lainvalmisteluasiat. Ministeriöt voivat itse päättää, miten ne organisoivat lainvalmistelun omassa toiminnassaan. Hallituskauden lainsäädäntötyön kokonaiskuva luodaan hallituksen laatimalla lainsäädäntöohjelmalla, jota täsmennetään vuosittaisella suunnitelmalla.

Eduskuntaan tulleista lainsäädäntöehdotuksista valtaosa tulee vireille hallituksen esityksellä. Hallituksen esitysten valmistelua ohjataan vuonna 2019 päivitettyillä Hallituksen esitysten laatimisohjeilla (HELO-ohjeet)<sup>61</sup> ja niitä täydentävillä Lainvalmistelun prosessioppaalla<sup>62</sup>, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeella<sup>63</sup>, Säädösvalmistelun kuulemisoppaalla<sup>64</sup> sekä Lainkirjoittajan oppaalla<sup>65</sup>. Hallituksen esityksen ja yksittäisen lainvalmisteluprosessin

---

<sup>59</sup> Pakarinen 2011, s.8.

<sup>60</sup> Tala 2005, s.141.

<sup>61</sup> [Hallituksen esityksen laatimisohje.](#)

<sup>62</sup> [Lainvalmistelun prosessiopas.](#)

<sup>63</sup> Valtioneuvosto - Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje 2022.

<sup>64</sup> [Säädösvalmistelun kuulemisopas.](#)

<sup>65</sup> [Lainkirjoittajan opas.](#)

laatua voidaan arvioida sillä, miten hyvin se täyttää ne edellytykset ja tavoitteet, jotka sille on hallituksen esityksen laatimisoheissa annettu.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on laatinut useita julkaisuja, joissa se neuvoo jäsenmaidensa hallituksia lainvalmistelussa parempien sosiaalisten, ympäristöön liittyvien ja taloudellisten tulosten saavuttamiseksi. Näihin kuuluu muun muassa lainvalmistelupolitiikkaa koskeva neuvoston suositus vuodelta 2012<sup>66</sup>. Se laadittiin vuoden 2008 maailmanlaajuisen rahoitus- ja talouskriisin jälkeen. Siinä keskitytään erityisesti kolmen keskeisen lainvalmisteluväliseen, sidosryhmien osallistumisen, säädösesitysten vaikutusten arvioinnin ja säädösten jälkiarvioinnin, merkitykseen. Ne ovat lainvalmistelun elinkaaren kriittisiä osia. Julkaisussa kehoitetaan avoimen hallinnon periaatteiden noudattamiseen. Sääntelyprosessissa on noudatettava avoimuutta ja osallistamista, jotta sääntely palvelee yleistä etua. Niille, joita lainsäädäntö koskettaa, on tarjottava mahdollisuus osallistua säädösehdotusten valmisteluprosessiin. Samalla tulee varmistaa, että säännökset ovat selkeitä ja ymmärrettäviä ja että kaikki osapuolet voivat helposti ymmärtää oikeutensa ja velvollisuutensa.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan prosessia, jossa tarkastellaan kriittisesti erilaisten säädösvaihtoehtojen vaikutusta. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi on keskeinen apuväline päätöksenteossa, sillä sen avulla saadaan puolueetonta tietoa tiettyjen säädösehdotusten todennäköisistä hyödyistä ja vaikutuksista sekä arvioidaan kriittisesti erilaisia vaihtoehtoja. Vaikutusarvioinnin keskeisenä tavoitteena on vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa tuottamalla eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Laadukas vaikutusarviointi esittää perustellun, tiiviin ja ymmärrettävän arvion säädösehdotuksen vaikutuksista.<sup>67</sup> Vaikutusten arvioinnin toteuttamista ohjataan Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeilla. Nämä ohjeet korostavat, että vaikutusten arvioinnin laajuus, yksityiskohtaisuus ja menetelmät tulisi mukauttaa sääntelyhankkeen merkittävyyteen, ja että vaikutusarviointi tulisi ottaa huomioon valmistelun varhaisista vaiheista alkaen.<sup>68</sup> Toimeenpanoa edeltävä vaikutustenarviointi on systemaattinen tutkimus,

---

<sup>66</sup> OECD 2012.

<sup>67</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 11.

<sup>68</sup> Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje 2022, s.12.

joka päättyy kirjalliseen analyysiin. Sen tavoitteena on arvioida uuden sääntelyn tai sen laiminlyönnin vaikutuksia ja mahdollisia sivuvaikutuksia. Tällainen arviointi tuottaa tärkeää näyttöä, joka edistää sääntelyn laadun varmistamista ja turvaa oikeutuksen, läpinäkyvyyden, demokratian ja luotettavuuden.<sup>69</sup>

Vaikutusarviointi voidaan jakaa kahteen vaiheeseen: ennen sääntelyn voimaantuloa tehtävään ex ante -arviointiin ja voimaantulon jälkeen toteutettavaan ex post -arviointiin. Ex post -arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa lainsäädännön mahdollisia ongelmia, kuten sen soveltaminen, toimeenpano, resurssien käyttö, epäonnistumiset tai tiedon puutteet. Tällainen jälkikäteinen arviointi liittyy tiiviisti ennakoarviointiin, sillä se tuottaa tietoa ja oppia tulevia lainvalmisteluhankkeita varten. Ennakkoon tehtävän vaikutusarvioinnin tulisi kattaa taloudelliset, ympäristölliset ja muut yhteiskuntaan kohdistuvat vaikutukset.<sup>70</sup>

Vaikutustenarviointiin vaikuttavat resurssien niukkuus ja vahva poliittinen ohjaus. Esimerkiksi valmistelijan rajoitetut aikaresurssit voivat asettaa rajoituksia tiedonkeruulle. Lisäksi, jos hankkeen poliittinen ohjaus on voimakasta ja tavoitteet ovat selviä alusta alkaen, objektiivisen tiedon kerääminen ja hyödyntäminen saattavat osoittautua haasteellisiksi. Vaikka poliittinen ohjaus on olennainen osa lainvalmistelua, sen huono toteutus voi uhata riittävän tiedon saantia ja heikentää kansalaisten luottamusta prosessiin.<sup>71</sup>

Vuonna 2016 perustettiin Suomessa Lainsäädännön arviointineuvosto, joka toimii Valtioneuvoston kanslian alaisuudessa. Arviointineuvosto on puolueeton toimija, jonka päätehtävänä on arvioida hallituksen esitysten vaikutustenarviointeja. Arviointineuvosto on erityisesti vuoden 2021 vuosikertomuksessaan kiinnittänyt huomiota useisiin seikkoihin, kuten selkeyteen ja ymmärrettävyyteen, määrällisten kustannusten ja hyötyjen kuvaamiseen, tarpeeseen muuttaa voimassa olevaa lakia ja nykytilanteen kuvaamiseen. Lisäksi raportissa on tuotu esiin puutteita riskien ja epävarmuuksien arvioinneissa.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Verschuuren 2009, s.16–17.

<sup>70</sup> Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje 2022, s.13.

<sup>71</sup> Lonka – Keinänen 2021.

<sup>72</sup> Lainsäädännön arviointineuvosto 2021.

Kaijus Ervastian huomio on, että suomalaisessa lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessissa kohtaamme keskeisimmät haasteet vaikutusten ennakoinnin ja toteutuneiden vaikutusten seurannan puutteessa. Tiedon puutteet, tavoitteiden ja keinojen epäyhtenäisyys sekä riittämätön analyysi aiheuttavat ongelmia. Usein tieto, tavoitteet, keinot ja vaikutusarviot eivät ole keskenään yhdenmukaisia eikä vaikutusmekanismeja ole riittävästi selitetty. Lisäksi laajapohjainen valmistelu on vähentynyt, ja monet lait valmistellaan yhä useammin pelkkänä virkatyönä.<sup>73</sup>

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on taattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoite ohjaa lainvalmistelua sekä valmisteltavien esitysten sisällön että lainvalmisteluprosessin osalta. Pelkkä pidättäytyminen puuttumasta perusoikeuksiin ei ole riittävä, sillä usein perusoikeuksien toteutuminen vaatii julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, kuten perusoikeuksien suojaamista ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien käyttämiselle.<sup>74</sup>

Hallituksen esityksessä esitetyn sääntelyn suhde perus- ja ihmisoikeuksiin tulisi käsitellä kattavasti sekä pääasiallisia vaikutuksia että säätämisympäristöperusteluita koskevissa osuuksissa. Kummallakin näistä jaksoista on omat näkökulmansa ja tehtävänsä hallituksen esityksen kokonaisuuden ymmärtämisessä.<sup>75</sup> Uudessa lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa on otettu käyttöön uusi osio, joka käsittelee perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.<sup>76</sup> Samanaikaisesti oikeusministeriö julkaisi marraskuussa 2022 oppaan, joka keskittyy perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioimiseen lainvalmistelussa. Tätä ohjeistusta voidaan soveltaa tarvittaessa myös muissa hankkeissa, kuten esimerkiksi EU-asioissa, ja se voi toimia apuna eduskuntakirjelmien laatimisessa.<sup>77</sup>

Jos yhdenvertaisuuskysymykset osoittautuvat merkittäviksi säädöshankkeen kannalta, säädösvalmistelijan (tai säädösvalmistelutyöryhmän) on suunniteltava ja suoritettava varsinainen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi. Tämä arviointi voidaan toteuttaa

---

<sup>73</sup> Ervasti. 2017, s. 25.

<sup>74</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>75</sup> Hallituksen esitysten laatimisohteet, luku 4.2 ja luku 12.

<sup>76</sup> Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, s. 66–72.

<sup>77</sup> Oikeusministeriö, Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa 2022.

itsenäisenä prosessina tai integroida osaksi muita vaikutusarviointeja, kuten tasa-arvovaikutusten arviointia. Yhdenvertaisuusvaikutukset arvioidaan eri vaiheissa lainvalmisteluprosessia. Keskeisiä vaiheita ovat esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntomenettely ja jatkovalmistelu. Myös säädösten täytäntöönpanon ja seurannan yhteydessä on tärkeää arvioida, mitä vaikutuksia niillä on yhdenvertaisuuden kannalta. On tärkeää selvittää yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin tarve välittömästi säädöshankkeen käynnistyessä. Tärkeitä kysymyksiä tässä vaiheessa ovat:

- Aiheuttaako säädöshanke vaikutuksia ihmisten jokapäiväiseen elämään?
- Miten arvioidut vaikutukset näkyvät eri väestöryhmiin kuuluvien henkilöiden elämässä?

Kun arvioidaan tarvetta arvioinnille, on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, koskeeko säädösesitys väestöryhmiä, joiden todelliset mahdollisuudet hyötyä säädösesitykseen sisältyvistä oikeuksista eivät toteudu.<sup>78</sup>

Keskeinen vaihe lainvalmisteluprosessissa on siis eri ratkaisuvaihtoehtojen tunnistaminen ja niiden vaikutusten arviointi. Eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on verrattava toisiinsa ja on myös otettava huomioon se vaihtoehto, että ei tehtäisi mitään. Hallituksen esityksissä on kuvattava yksityiskohtaisesti, miksi tavoitteita ei olisi saavutettavissa muilla keinoilla yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Kun eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia verrataan toisiinsa, tieteellinen tutkimustieto ja lainsäädäntökokemukset kotimaasta ja ulkomailta toimii keskeisenä arviointikriteerinä.<sup>79</sup>

On syytä tiedostaa, ettei tietoa ole aina saatavilla, käytettävissä tai se ei ole luotettavaa, kun tutkitaan lainvalmistelussa käytettävää tietopohjaa. Tiedon hankinnan suhteen saattaa tulla vastaan riittämättömät aikaresurssit tai tutkimuspohjaa kaventaa poliittinen ohjaus. Myös esimerkiksi päätöksenteon rakenteet, toimintakulttuuri, yksilötason toiminta, aikataulua ja viestintä voivat vaikuttaa tutkimustiedon käyttämiseen, välittämiseen ja hyödyntämiseen. Niemisen ym. mukaan tiedonkäyttö olisi hyvä nivoa lainvalmisteluprosessiin jo

---

<sup>78</sup> Artemjeff & Nousiainen 2014, s 18.

<sup>79</sup> Keinänen - Pajuoja 2020, s. 23.

mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, koska tutkimustiedon vaikuttavuus on sitä pienempi, mitä pidemmälle lainvalmistelu on edennyt.<sup>80</sup>

Voidaan todeta, että vaikutusarviointi on tärkeä osa päätöksentekoa ja politiikan suunnittelua. Se auttaa arvioimaan erilaisten päätösten ja toimenpiteiden vaikutuksia ennen niiden toteuttamista. Koronapandemia oli poikkeuksellinen tilanne, joka vaikutti laajasti yhteiskuntaan ja talouteen, ja se aiheutti haasteita vaikutusarviointien toteuttamisessa. Pandemian nopeat ja ennakoimattomat vaikutukset vaikeuttivat perinteisten vaikutusarviointimenetelmien soveltamista, koska päätöksiä jouduttiin tekemään nopeasti ja epävarmoissa olosuhteissa. Kiireelliset toimenpiteet, kuten rajoitustoimet, taloudelliset tukipaketit ja terveydenhuollon resurssien kohdentaminen, edellyttivät nopeita päätöksiä ja toimia ilman kattavia vaikutusarvioita. Lisäksi pandemian epävarmuus ja monimutkaisuus vaikeutti tietojen ja tietopohjan saatavuutta vaikutusarviointien pohjaksi. Pandemian vaikutusten arvioiminen ja ennustaminen oli haastavaa, koska tilanne oli jatkuvasti muuttuva ja uutta tietoa tuli esiin nopeasti. Toisaalta pandemian myötä oli korostunut tarve huolelliseen vaikutusarviointiin, koska päätökset ja toimenpiteet vaikuttivat laajasti yhteiskuntaan ja ihmisten elämään. Vaikutusarviointien merkitys korostui esimerkiksi terveydenhuollon, talouden, sosiaalisen suojelun ja työllisyyden aloilla, kun pyrittiin tasapainottamaan pandemian torjuntaan liittyviä toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin.

Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset. Kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista. Kuulemisella vahvistetaan myös kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista. Kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisella pyritään myös avoimeen ja

---

<sup>80</sup> Nieminen ym. 2019, s. 24–30.

rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä.<sup>81</sup> Aikana, jolloin hallitukseen suhtaudutaan yleisesti epäluuloisesti, on välttämätöntä, että sidosryhmien kuuleminen tarjoaa asianosaisille mielekkään väylän, jonka kautta he voivat osallistua lainvalmisteluun siten, että yleinen hyvinvointi maksimoituu.<sup>82</sup>

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti on vuonna 2019 puheenvuorossaan todennut, että lainvalmistelussa ja siihen kuuluvassa konsultaatio- ja kuulemisprosessissa on tarpeen huolehtia aidon osallisuuden ja sen edellytysten toteutumisesta sekä mahdollisimman aidon yhteiskunnallisen dialogin toteutumisesta. Lainvalmistelu ja siihen liittyvä luottamus ovat viime kädessä demokraattisen oikeusvaltion peruspilareita, jotka perustuvat avoimen, monipuolisen, ja ainakin perusteiltaan sivistyneen sekä valistuneen julkisen keskustelun ideoihin ja periaatteisiin. Vaikka lainvalmistelu ja lainsäädäntö ovat yksi keskeisimmistä yhteiskunnallisen päätöksenteon prosesseista, niin osallisuuden ja sen kokemusten huomioiminen siinä on laajempi yhteiskunnallinen tehtävä kuin pelkästään hyvän lainvalmistelutavan varmistaminen.<sup>83</sup>

Suomessa hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan hallituksen esityksissä on selostettava, miten tulevan lain toimivuutta aiotaan seurata. Seurannan tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, miten lainsäädännön tavoitteet on saavutettu ja mitä muutostarpeita mahdollisesti on. Lainsäädännön jälkikäteisestä seurannasta ja arvioinnista ei ole annettu muuta valtioneuvostotason ohjeistusta kuin yllä kuvatut yleisen tason muotoilut. Lainsäädännön jälkiarvioinnilla tarkoitetaan lainsäädännön tai joissain tapauksissa useiden lainsäädäntöuudistusten tavoitteiden toteutumisen ja tarkoituksenmukaisuuden, toimeenpanon, toimivuuden, toteutumisen, vaikutusten, vaikuttavuuden tai tehokkuuden arviointia. Jälkiarviointi viittaa erilliseen arviointiin erotuksena tilastolliseen tietoon perustuvasta jatkuvaluonteisesta seurannasta.<sup>84</sup>

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa "Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi" käsitellään lakien arvioinnin ja seurannan merkitystä nyky-yhteiskunnassa ja

---

<sup>81</sup> [Säädösvalmistelun kuulemisopas.](#)

<sup>82</sup> OECD 2020.

<sup>83</sup> Pöysti 2019, s. 4.

<sup>84</sup> Rantala ym., 2021.

esitetään kehittämis ehdotuksia parantamaan tätä prosessia. Julkaisussa nykytilan kuvauksessa korostetaan, että lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi on tärkeä osa lainsäädännön elinkaarta, mutta sitä ei aina toteuteta riittävällä tasolla. Julkaisu nostaa esiin haasteita, kuten resurssipulaa, puutteellista seurantaa ja arviointia sekä rajoitettua avoimuutta ja osallistavuutta prosessissa. Kirjoittajat tarjoavat julkaisussa myös kehittämis ehdotuksia, joilla voidaan parantaa lakien toimivuuden seurantaa ja jälkiarviointia. Nämä ehdotukset sisältävät muun muassa seuraavia elementtejä: järjestelmällinen seuranta ja arviointi, resurssien varmistaminen, avoimuus ja osallistavuus, käytännön hyödyntäminen sekä koulutus ja osaaminen. Kirjoittajat ehdottavat selkeiden prosessien ja menetelmien käyttöönottoa lakien seurannassa ja arvioinnissa. Tämä voi sisältää esimerkiksi säännöllisiä tarkastelujaksoja, indikaattoreiden käyttöä ja eri sidosryhmien osallistamista prosessiin. Julkaisussa korostetaan tarvetta varmistaa riittävät resurssit lakien toimivuuden seurantaan ja jälkiarviointiin. Tämä voi sisältää esimerkiksi riittävät henkilöresurssit, taloudelliset resurssit ja tekniset välineet. Kirjoittajat painottavat avoimuuden ja osallistavuuden merkitystä lakien toimivuuden seurannassa ja jälkiarvioinnissa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi avointa raportointia seurantatuloksista, sidosryhmien kuulemista ja kansalaisten osallistumista prosessiin. Julkaisussa ehdotetaan, että lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi tulisi suunnitella ja toteuttaa niin, että saadut tulokset ovat käytännössä hyödynnettävissä päätöksenteossa ja lainsäädännön kehittämisessä. Lisäksi julkaisussa korostetaan tarvetta koulutuksen ja osaamisen kehittämiseen lakien toimivuuden seurannassa ja jälkiarvioinnissa.<sup>85</sup>

OECD:n sääntelypolitiikan osaston laatimassa tiivistelmässä todetaan, että säädösvalmisteluun liittyvien ohjeiden määrä on suhteellisen suuri kaikissa OECD:n jäsenmaissa, ja ne ovat tyypillisesti kertyneet useiden vuosien aikana. Sen sijaan säädösehdotuksiin kiinnitetään usein vain vähän huomiota sen jälkeen, kun niistä on tullut lakeja. Ainoastaan muutamassa valtiossa on viralliset vaatimukset ja kattavat menetelmät jälkiarviointeja varten.<sup>86</sup>

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa "Kohti laadukasta lainvalmistelua - Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit" kirjoittajat käsittelevät tärkeitä

---

<sup>85</sup> Rantala ym. 2021.

<sup>86</sup> OECD 2020.

näkökohtia lainvalmistelun laadun parantamisesta. Julkaisussa on selvitetty hyvän lainvalmistelun keskeisiä ominaisuuksia ja laadittu ehdotus lainvalmistelun laatua mittaavista indikaattoreista. Näiden toimenpiteiden avulla arvioitiin lainvalmisteluprosessin nykytilaa, vahvuuksia, heikkouksia ja niiden syitä sekä laadittiin kuusi kehittämissuosituksia lainvalmisteluprosessin kehittämiseksi. Kirjoittajat korostavat laadukkaan lainvalmistelun merkitystä oikeusvaltion ja demokratian kannalta. Yksi keskeinen viesti julkaisussa on avoimuuden ja osallistavuuden merkitys lainvalmistelussa. Julkaisussa korostetaan tarvetta lisätä avoimuutta lainvalmisteluprosessiin ja ottaa eri sidosryhmät mukaan päätöksentekoon. Tämä voi parantaa lopullisten lakien laatua ja lisätä niiden hyväksyttävyyttä ja oikeutusta yhteiskunnassa.<sup>87</sup>

Toisena tärkeänä näkökohtana julkaisussa on nostettu esille vaikutusten arviointi. Kirjoittajat korostavat tarvetta parempaan vaikutusten arviointiin lainvalmistelussa, jotta voidaan arvioida lakiehdotusten mahdollisia seurauksia eri näkökulmista, kuten taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristöllisistä vaikutuksista. Tämä voi auttaa varmistamaan, että lopulliset lait ovat perusteltuja ja tavoitteiden mukaisia. Julkaisussa esitetään myös konkreettisia suosituksia laadukkaan lainvalmistelun edistämiseksi, kuten selkeiden lainvalmistelun ohjeiden käyttöönotto, lainvalmisteluprosessin avoimuuden ja osallistavuuden lisääminen, vaikutusten arvioinnin ja seurannan parantaminen, asiantuntijoiden roolin vahvistaminen sekä resurssien ja osaamisen varmistaminen lainvalmistelutyössä.<sup>88</sup>

#### 4.1.5 Perusoikeudet lainvalmistelussa

Lainvalmistelussa perusoikeudet voidaan pitää merkityksellisinä neljältä eri kannalta. Lainvalmistelussa on huolehdittava siitä, että lakiehdotus ei ole ristiriidassa perusoikeussäännösten kanssa. Se kuuluu lainsäätäjän velvollisuuksiin estää uusien normiristiriitojen syntymistä perustuslain perusoikeussäännösten ja tavallisen lain säännösten välillä. Toiseksi lainsäätäjällä on velvollisuus purkaa olemassa olevat normiristiriidat perustuslain ja lain tai lakia alemman asteisen normin välillä. Toisin sanoen lainvalmisteluun on ryhdyttävä, mikäli tällainen ristiriita havaitaan. Kolmanneksi voidaan

---

<sup>87</sup> Uuskylä ym. 2023.

<sup>88</sup> Uuskylä ym. 2023.

puhua perustuslaillisesta toimeksiannosta. Tämä tarkoittaa sitä, että lainvalmisteluun on ryhdyttävä silloin kun perustuslaki asettaa lainsäätäjään kohdistuva positiivisen toimintavelvoitteen perusoikeuden turvaamiseksi tai edistämiseksi. Perusoikeussäännökset voidaan pitää lainvalmistelussa ja yleisesti kaikessa lainsäädännössä sisällöllisinä mittapuina. Perusoikeudet antavat suuntaa lainsäädännön sisältöratkaisuihin ja perusajatuksena on, että tavallisella lainsäädännöllä on pyrittävä mahdollisimman hyvin huolehtimaan perusoikeuksien toteutumisesta. Toisin sanoen lain säännökset on muotoiltava sillä tavalla, että ne mahdollisimman hyvin turvaavat perusoikeuksien toteutumisen myös käytännössä. Viljanen toteaa kirjassa *Perusoikeudet*, että Suomessa ei enää ole niin sanottua "perusoikeusvapaata" lainsäädännön osaa. Toisin sanoen ei ole sellaista lainsäädännön osaa, jota ei tarvitse asettaa perusoikeusarvioinnin kohteeksi. Hän toteaa, että jokaisessa lakiehdotuksessa voi piillä potentiaalinen perusoikeusongelma.<sup>89</sup>

Perus- ja ihmisoikeudet on käsiteltävä soveltuvin osin sekä säätämisyjärjestysperusteluissa että vaikutusarviointeja käsittelevässä jaksossa hallituksen esityksissä. Säätämisyjärjestysperusteluissa esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta. Vaikutusarviointeja käsittelevässä jaksossa tarkastellaan empiirisesti ja yhteiskunnallisesta näkökulmasta konkreettisia vaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perusoikeuksen arviointi edellyttää, että on tietoa siitä, miten oikeudet toteutuvat käytännössä ja esitettyjen tavoitteiden käytännön vaikutuksia on kuvattava riittävän tarkasti.<sup>90</sup>

Sekä Hallituksen esitysten laatimisoheissa<sup>91</sup> että Lainkirjoittajan oppaassa<sup>92</sup> korostetaan, sitä että lakiehdotusten on valmisteltava perustuslain mukaisiksi ja niiden tulle täyttää ne vaatimukset, jotka sitovat Suomea kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU:n perusoikeusvelvoitteiden perusteella.

---

<sup>89</sup> Hallberg ym., osa IV kappale 1.

<sup>90</sup> Keinänen ja Pajuoja 2020., s. 52.

<sup>91</sup> Hallituksen esityksen laatimisohe, luku 12.

<sup>92</sup> Lainkirjoittajan opas, luku 4.

Hallituksen esitysten laatimisoheissa sanotaan, että silloin kun kuvataan esityksen suhdetta perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, on mainittava, mistä perusoikeudesta on kyse. On myös yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. On myös tuotava esiin liittykö asiaan sellainen oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut. On kerrottava millä perusteilla säännöksen katsotaan olevan sopuoinnussa perustuslain kanssa. Tässä kohtaa selostetaan mikä on asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaan lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Pelkästään sen toteaminen, että säännösehdotus täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset ei ole riittävää.<sup>93</sup>

## 4.2 Lainvalmistelu koronapandemian aikana

Pandemian hillitsemiseksi otettiin käyttöön runsaasti väliaikaiseksi tarkoitettua sääntelyä, jonka tavoitteena oli hallita taudin leviämiseen liittyvää tiedollista epävarmuutta. Suomessa Jukka ym. totesivat, että pandemian vuoksi säädettyjä lakeja leimasi niiden määräaikainen voimassaolo ja väliaikaisen luonteen jatkaminen. Määräaikaista sääntelyä pidettiin tehokkaana ratkaisuna pandemian aikana, mutta sen laaja käyttö herätti huolta siitä, että sitä voitaisiin hyödyntää yksityisten poliittisten intressien edistämiseen ja sääntely jäisi voimaan pandemian päättyttyä. Tästä syystä tutkijat esittävät, että väliaikaisiksi tarkoitettut lait tulisi selkeästi säätää päättyviksi tietyn määräajan jälkeen (ns. sunset-lauseke).<sup>94</sup> Pandemian aikana sääntelyprosessissa korostui asiantuntijatieto ja tiedon karttuminen pandemian kehittyessä. Maaliskuussa 2020 päätöksiä ja sääntelytoimia jouduttiin tekemään hyvin rajallisen tiedon varassa. Kuitenkin pandemian edetessä sekä tieteellistä tietoa että käytännön kokemusta kertyi yhä enemmän.

Pandemia aiheutti vuonna 2020 sääntelytarpeita kaikkien ministeriöiden hallinnonaloilla lukuun ottamatta puolustusministeriötä, ulkoministeriötä ja ympäristöministeriötä sekä valtioneuvoston kansliaa. Eniten sääntelyä pandemiaan liittyen tehtiin valtionvarainministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ja työ- ja elinkeinoministeriössä. Kevään 2020 aikana valmisteltiin ja saatettiin voimaan suuri määrä

<sup>93</sup> Hallituksen esityksen laatimisohe, luku 12.

<sup>94</sup> Jukka ym. 2023, s. 3.

koronaviruspandemiaan liittyviä määräaikaista säädöksiä hallitusohjelmaan kirjattujen lainsäädäntöhankkeiden jäädessä osittain taka-alalle. Pandemiasta johtuvan akuutin kriisin aiheuttamiin ongelmiin vastattiin väliaikaisilla lakimuutoksilla ja luotiin edellytyksiä yhteiskunnan toimivuudelle poikkeusolosuhteissa. Lainsäädäntömenettelyt etenivät ennätyksellisen nopeasti. Normaalioloissa säädösvalmisteluprosessi kestää useita kuukausia tai peräti vuosia. Koronapandemian aikana säädösvalmisteluprosessi saattoi kestää vain joitain viikkoja tai jopa muutamia päiviä. Kevään 2020 aikana huomattiin, että lainvalmistelu voi tarvittaessa sujua hyvinkin nopeassa aikataulussa. Normaaliin lainvalmisteluun verrattuna koronaperusteista lainvalmistelua tehtiin enemmän pelkkänä ministeriön sisäisenä virkatyönä. Tämä on omiaan kaventamaan lainvalmistelun tietopohjaa. Koronaperusteisissa lainvalmisteluhankkeissa hyödynnettiin erilaisia työryhmiä ja yhteistyöelimiä vähemmän kuin tavallisesti. Sääntelyn sidosryhmät pääsivät vaikuttamaan lainvalmisteluun tavanomaista vähemmän. Erilaisia tutkimuksia ja selvityksiä hyödynnettiin myös normaalia vähemmän. Tämän on tietenkin luonnollista koska relevanttia tutkimustietoa koronakriisin alkuvaiheessa ei ollut saatavilla. Tämän takia on syytä arvioida kuinka hyvin eduskunnan tiedonsaantioikeus tosiasiallisesti toteutui koronapandemia-ajan lainsäädäntöprosessissa. Eduskunnan valmius käsitellä asioita nopeasti on toki tärkeä reagoitakyvyn kannalta mutta toisaalta se voi heikentää eduskunnan roolia ylimpänä lainsäädäntövallan käyttäjänä, jos päätöksiä pitää tehdä puutteellisen tiedon varassa.<sup>95</sup>

Lakiesitysten vaikutusten arvioinnille jäi koronapandemian aikana kokonaisuudessaan hyvin vähän aikaa. Myös valmisteluvaiheessa kuultavien tahojen määrää jouduttiin supistamaan ja lausuntoaikoja lyhentämään. Kun suositusten mukaan lausunnon antamiselle pitäisi lähtökohtaisesti varata kuudesta kahdeksaan viikkoa aikaa, lausuntoja pyydettiin vain vajaan viikonkin määräajalla. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä ohjeisti poikkeusolojen aikana tehtävässä lainvalmistelussa, että lausuntomenettelystä ja lausuntoajoista on mahdollista poiketa perustellusta syystä. Tilanteen vaatiessa lausuntokierros voidaan jättää kokonaan toteuttamatta.<sup>96</sup> Muun muassa hallituksen esityksessä HE 229/2020 vp perusteltiin kirjallisten lausuntojen pyytämättä jättämistä sillä, että säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset

---

<sup>95</sup> Keinänen & Pajuola, s. 228.

<sup>96</sup> Oikeusministeriö - Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä 2023.

lausunnot pyytämättä vain perustelusta syystä. Keskeisille tahoille varattiin mahdollisuus kommentoida esitystä kuulemistilaisuudessa sekä myös kirjallisesti.<sup>97</sup>

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä antoi ohjeistuksen poikkeusolojen aikana tapahtuvaan lainvalmisteluun. Ohjeistuksen tarkoituksena oli auttaa viranomaisia ja lainsäätäjiä sopeutumaan poikkeusoloihin ja varmistamaan laadukas lainvalmistelutyö myös haastavissa tilanteissa. Ohjeistuksessa korostettiin seuraavia näkökohtia: kiireellisten ja välttämättömien lakien priorisointi, avoimuus ja osallistavuus, laadukkaan lainvalmistelutyön varmistaminen, jälkiarviointi ja oppiminen sekä yhteistyö ja viestintä. Poikkeusoloissa on tärkeää priorisoida kiireelliset ja välttämättömät lainvalmisteluprojektit. Kirjoittajat antavat suuntaviivoja siitä, miten lakien tärkeysjärjestys voidaan arvioida ja miten resursseja voidaan kohdentaa prioriteettien mukaisesti. Vaikka poikkeusoloissa lainvalmisteluprosessi voi olla kiireinen, ohjeistuksessa painotetaan avoimuuden ja osallistavuuden merkitystä. Korostetaan tarvetta kuulla eri sidosryhmiä ja kansalaisyhteiskuntaa myös poikkeusolojen aikana, jotta lainsäädäntö olisi laaja-alaisesti edustava ja eri näkökulmat huomioiva. Ohjeistuksessa korostetaan, että poikkeusoloista huolimatta laadukas lainvalmistelutyö on tärkeää. Kirjoittajat antavat suosituksia ja käytännön vinkkejä siihen, miten laadukas lainvalmistelu voidaan varmistaa myös haastavissa olosuhteissa, kuten aikataulupaineissa ja resurssivajeen keskellä. Ohjeistuksessa painotetaan myös jälkiarvioinnin merkitystä poikkeusolojen jälkeen. Kannustetaan viranomaisia ja lainsäätäjiä arvioimaan lainvalmisteluprosessin onnistumista ja oppimaan kokemuksista tulevaisuuden varalle. Poikkeusolojen aikana yhteistyö eri toimijoiden välillä on erityisen tärkeää. Ohjeistuksessa kannustetaan yhteistyöhön ja avoimeen viestintään eri viranomaisten ja sidosryhmien välillä, jotta lainvalmisteluprosessi sujuu mahdollisimman saumattomasti.<sup>98</sup>

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä laati seuraavat periaatteet covid-19-liitännäisen lainsäädännön valmisteluun:

- Lainvalmistelu suoritetaan normaalien menettelytapojen ja lainvalmisteluohjeiden mukaisesti, ellei covid-19-pandemiasta aiheudu tarvetta poikkeamiseen.

---

<sup>97</sup> HE 229/2020 vp., s. 3.

<sup>98</sup> Oikeusministeriö - Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä 2023.

- Lausuntoaikatauluista voidaan poiketa perustelluista syistä, ja poikkeamisen tulee olla perusteltu hallituksen esityksessä.
- Lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista ei voida poiketa, mutta niiden toteutustavoissa voidaan tarvittaessa joustaa.
- Säädökset käännetään ja toimitetaan tarkastettaviksi normaaliin tapaan.
- Poikkeukset säädöksiin asetetaan määräaikaisiksi, vaikka muutostarve olisi pysyvä.
- Usean lain muutokset voidaan toteuttaa yhdellä väliaikaisella lailla, mikäli se on tarkoituksenmukaista.

Työryhmä painotti myös, että väliaikaisten lakimuutosten valmistelussa on otettava huomioon seuraavat näkökulmat:

- Ehdotukset on perusteltava covid-19-pandemiasta johtuvilla syillä.
- Erityistä huomiota on kiinnitettävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.
- Perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusperusteet sekä oikeusturvan vaatimukset on otettava huomioon.
- Tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia on noudatettava.<sup>99</sup>

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projektin yhteydessä tehdyissä valtioneuvoston ydintä ja lainsäädäntöprosessia koskevissa selvityksissä nousi esiin tarve selvittää koronakriisin vaikutusta toimintatapoihin. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimusavustaja Hanna-Riitta Härkösen muistio lainsäädännön arviointineuvoston roolin ja toiminnan mahdollisista muutoksista korona-aikana on osa Sitran lainsäädäntöprosessia koskevaa selvitystyötä. Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan periaatteena on se, että neuvosto valitsee itse vapaasti ne säädösehdotukset, jotka se ottaa arvioitavaksi. Keväällä 2020 arviointineuvosto teki päätöksen, että koronaesityksiä ei käsitellä neuvostossa. Neuvostolla oli selvä tieto siitä, että koronaepidemiaa koskevat säädösesitykset haluttiin toimittaa nopeasti eduskunnalle, eikä arvioinnin aikaikkunaan olisi voitu mahduttaa tätä poikkeuksellista tilannetta. Härkösen suorittamissa haastatteluissa nousi esille, että jos

---

<sup>99</sup> Oikeusministeriö - Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä 2023.

arviointineuvosto olisi pakottanut arvioimaan koronaliitännäisiä esityksiä, se olisi todennäköisesti herättänyt negatiivisia tunteita eri yhteiskunnan osissa. Lisäksi päätöksenteon hetkellä kukaan ei osannut ennustaa, että koronatilanne kestäisi niin pitkään, mikä oli myös yksi päätöksen taustalla vaikuttavista tekijöistä. Arviointineuvoston päätös oli pääpiirteittäin samansuuntainen kuin muiden eurooppalaisten vastaavien elinten päätökset, jotka päättivät jättää pääasiassa arvioimatta koronavirusta koskevat säädösehdotukset. Kuitenkin esimerkiksi Tanskan vastaavan elimen päätös arvioida koronaliitännäisiä esityksiä nähtiin perustelluksi, sillä Tanskan elin keskittyi ainoastaan yritysvaikutusten arviointiin. Arviointineuvosto muutti linjaustaan tammikuussa 2021, kun se päätti ottaa käsittelyyn myös hallituksen koronaliitännäisiä esityksiä. Neuvosto antoi lausuntonsa kahdesta ensimmäisestä koronaliitännäisestä esityksestä, jotka koskivat tapahtumajärjestäjien tukilainsäädäntöä (29.4.2021) ja perusopetuslain väliaikaista muuttamista (5.5.2021).<sup>100</sup>

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksessa vuodelta 2021 todetaan, että neuvosto on joutunut kiinnittämään huomiota säädösvalmisteluhankkeiden kuulemisessa tapahtuneisiin puutteisiin. Merkittävin puute kuulemisessa on ollut se, että säädösvalmisteluhankkeessa ei ole toteutettu lainkaan virallista lausuntokierrosta. Arviointineuvoston mukaan se on huonoa säädösvalmistelua, kun lausuntokierrosta ei toteuteta. Kuulemisen ja säädösvalmisteluhankkeen lausuntokierroksen kautta saadaan sidosryhmiltä olennaista tietoa ehdotettujen muutosten vaikutuksista.<sup>101</sup> Suomessa kiire näkyi konkreettisesti oikeusministeriön 2020 antamissa suosituksissa koskien poikkeusolojen lainvalmistelua. Suositusten mukaan esimerkiksi lausuntokierros voitiin tilanteen vaatiessa jättää toteuttamatta ja lakisääteisistä kuulemisvelvoitteiden toteutustavoista joustaa.<sup>102</sup>

Sipi on opinnäytetyössään käsitellyt koronapandemian myötä tulleiden poikkeusolojen vaikutuksia säädösvalmisteluun. Opinnäytetyön tavoite oli selvittää, miten poikkeusolot vaikuttivat lainvalmisteluprosessin eri vaiheisiin verrattuna normaalioloihin. Sipi on opinnäytetyössään hyödyntänyt kvalitatiivisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmistä

---

<sup>100</sup> Härkönen 2021.

<sup>101</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5, s. 30.

<sup>102</sup> Oikeusministeriö 2020.

avointa haastattelua. Haastateltaviksi valikoitui sellaisia sosiaali- ja terveysministeriössä työskenteleviä henkilöitä, jotka työskentelivät kyseisen ministeriön säädösmuutosten parissa. Opinnäytetyötä varten Sipi haastatteli sekä avustajia että säädösten valmistelijoita. Haastatteluiden tuloksena Sipi toteaa, että kireät aikataulut vaikuttivat lakitekstien laatuun, koska lainvalmistelijoille ei jäänyt tarpeeksi aikaa tarkistaa hallituksen esitysten laatua. Kireät aikataulut vaikuttivat myös lainsäädäntöprosessin muihin vaiheisiin, esimerkiksi käännoistyöhön, laintarkastukseen ja perusvalmisteluun. Ennen koronapandemiaa viime hetken työnä pidettiin sellaista työtä, johon eduskunnan vastaus on saapunut työstettäväksi muutama päivä ennen istuntopäivää. Pandemia-aikana eduskunnan vastaus saattoi tulla vain pari tuntia ennen istuntoa, joskus jopa myöhemminkin. Normaaleja lausuntoaikoja ei pystytty noudattamaan kiireellisyyden vuoksi. Kiireellisissä tapauksissa lausuntoaika oli viikko tai kaksi, mutta oli myös mahdollista, että lausuntoaika saattoi olla vain muutamia päiviä ennen kuulemistilaisuutta. Säädösten luonnokset lähetettiin poikkeusoloissa kuultaville hyvin lyhyellä varoitusajalla. Poikkeustilanteessa listat jaettiin muutamaa tuntia ennen istuntoa tai jopa 20 minuuttia ennen päätöksentekoa. Sipin mukaan tätä voidaan pitää jopa vaaratilanteena, koska päätösten sisältöä ja niiden laillisuutta ei ehditty juurikaan tarkistaa.<sup>103</sup>

Sinänsä on huomionarvoista, että lainvalmistelu kärsi kiireestä ja tiukoista aikatauluista jo ennen koronapandemiaa. Oikeuskansleri Pöysti totesi 2019 puheenvuorossaan, että liian kiireiset ja valmistelun laajuuteen nähden epärealistisesti asetetut aikataulut olivat lainvalmistelussa toistuvasti tunnistettavissa ja esille tulevia kipukohtia. Pöysti totesi, että kiireinen huiskinta heikentää valmistelun sisällöllistä ja teknistäkin laatua ja että, hän laillisuusvalvojana ei ole voinut välttyä käsitykseltä, että hallituksen esityksiä ei aina tunnu kukaan lukevan kokonaisuutena lävitse. Pöysti totesi samaisessa puheenvuorossaan, että osallistamisessa on myös havaittu vajeita. Hän oli havainnut laillisuusvalvojan tehtävässään, että lausuntoaajat olivat joissakin tapauksissa olleet lyhyitä, jopa noin viikko, ja pääosa lausuntoaajasta saattoi ajoittua heinäkuuhun. Tämä osaltaan johtaa siihen, että kiire useimmiten kostahtuu myöhemmin, kun eteneminen hidastuu tai pysähtyy.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Sipi 2022, s. 54–65.

<sup>104</sup> Pöysti 2019, s. 6.

Jukka ym. ovat tutkineet pandemia-aikana tehtyjen hallituksen esitysten tietopohjaa. Tutkimuksessa havaittiin, että koronaperusteisen lainvalmistelun tietopohja kaventui monella tavalla verrattuna ei-koronaperusteiseen lainvalmisteluun. Valmistelu tapahtui useammin pelkästään virkavalmistelulla ja myös lausuntokierroksia järjestettiin vähemmän. Tutkimuksessa todetaan, että koronaan liittyvissä hallituksen esityksissä poikettiin kuulemista koskevista ohjeista joko niin, että lausuntokierros supistettiin tai lausuntokierros jätettiin kokonaan toteutumatta. Tutkimuksesta käy ilmi, että vuonna 2020 valmistuneissa koronaperusteisissa hallituksen esityksissä lausuntokierros järjestettiin ainoastaan 28 prosentissa säädöshankkeista. Ei-koronaperusteisissa säädöshankkeissa lausuntokierros järjestettiin 94 prosentissa. Havaittiin myös, että tieteellisen ja asiantuntijatiedon hyödyntäminen oli vähäisempää koronaperusteisissa säädöshankkeissa kuin ei-koronaperusteisissa. Jukka ym. tulevat tutkimuksessaan siihen lopputulokseen, että koronaperusteisessa lainvalmistelussa kiire heikensi säädösehdotusten tietopohjaa valmistelupohjan supistumisen myötä. Todetaan, että lausuntokierroksen supistaminen tai kokonaan poisjättäminen vaikuttaa sekä säädösehdotuksen tietopohjaan että myös kansalaisten ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksiin ja tietojen saantiin viranomaisten asiakirjojen valmistelusta. Tutkimuksen lopputuloksena on, että koronaperusteisen lainvalmistelun tietopohja, sidosryhmien osallistaminen, sääntelyn avoimuus ja eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutuminen heikentyi.<sup>105</sup>

### **4.3 Onko valmiuslaissa mainintaa lainvalmisteluprosessista poikkeusoloissa?**

Valmiuslaki (1552/2011) sisältää mainintoja lainsäädäntöprosessista poikkeusoloissa. Valmiuslain tarkoituksena on antaa viranomaisille erityisvaltuudet toimia poikkeusoloissa, kuten vakavien uhkien, kuten sotatilan, aseellisen hyökkäyksen, luonnonkatastrofin, terrorismin tai muun vastaavanlaisen tilanteen, vallitessa. Valmiuslaki sisältää säännöksiä lainsäädäntöprosessista ja poikkeuksista normaalista lainsäädäntömenettelystä, kun poikkeusolot on julistettu. Valmiuslain mukaan poikkeusoloissa voi olla tarpeen säätää nopeasti uusia lakeja tai tehdä muutoksia voimassa oleviin lakeihin, jotta voidaan vastata poikkeuksellisiin tilanteisiin. Valmiuslaki antaa hallitukselle ja tarvittaessa tasavallan presidentille valtuudet säätää asetuksia, jotka voivat poiketa normaaleista

---

<sup>105</sup> Jukka ym., s. 16.

lainsäädäntöprosessin vaatimuksista, kuten säätää uusia lakeja tai tehdä muutoksia voimassa oleviin lakeihin ilman eduskunnan normaalia säätämisvaltaa. Valmiuslain nojalla tehdyt asetukset ovat voimassa poikkeusolojen ajan, ja niillä voidaan esimerkiksi rajoittaa perusoikeuksia tai määrätä erilaisia toimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi. Poikkeusolojen vallitessa lainsäädäntöprosessi voi siis poiketa normaalista menettelystä ja mahdollistaa nopeamman lainsäädäntötoiminnan vastaamaan poikkeuksellisiin tilanteisiin. On kuitenkin tärkeää huomata, että valmiuslakiin liittyy myös rajoituksia ja valvontamekanismeja varmistaakseen, että poikkeuksellisia valtuuksia käytetään lainmukaisesti ja oikeudenmukaisesti.

## 5 Poikkeusolojen ja kriisitilanteiden lainvalmisteluun liittyviä parannuskeinoja ja -ehdotuksia

Nyt kun koronapandemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne on ohi, onkin syytä arvioida, miten voimme varautua paremmin tuleviin kriiseihin. Lavapuron mukaan poikkeusolojen aikaisen lainsäädännön on sopeuduttava niihin kehyksiin, jotka aiheutuvat Suomen sitoutumisesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, perustuslakiin sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Hänen mukaansa kriisiolosuhteissakin demokraattisen oikeusvaltion oikeus edellyttää harkitsevaa hitautta, vaikka sen on sisällytettävä tiettyä mukautumiskykyä kriisin aikana. Oikeusjärjestelmän kyky selviytyä poikkeusoloissa esimerkiksi lainsäädäntötoiminnassa tarkoittaa myös sitä, että tilanteeseen on varauduttava etukäteen normaalioloissa.<sup>106</sup>

Pandemian aikana resilienssi on noussut suosituksi käsitteeksi. Sekä hyveenä että tavoitteena termiä resilienssiä oli aiemmin käytetty ekologiassa, fysiikassa, psykologiassa, julkisessa politiikassa ja kansainvälisissä suhteissa. Jopa Euroopan unioni omaksui resilienssin käsitteen vuoden 2016 Euroopan unionin globaalissa strategiassa. Merkitessään kykyä palautua alkuperäiseen muotoonsa suuren iskun jälkeen, resilienssi viittaa muun muassa yhteiskuntien ja organisaatioiden hallintaresursseihin, jotka mahdollistavat niiden sekä iskujen ennaltaehkäisyn että niistä selviämisen. Tämä ei tapahdu passiivisesti niitä absorboimalla, vaan vahvistamalla itseään. Resilienssiin sisältyy uudelleenjärjestäytymistä ja uusiutumista. Olla resilienssi tarkoittaa kykyä muuttua ulkoisten iskujen seurauksena säilyttäen ydinominaisuudet ja samalla hankkien uusia piirteitä ja voimavaroja uudelleenjärjestäytymisen ja uusiutumisen kautta.<sup>107</sup>

Muun muassa Lavapuro on kirjoittanut oikeuden resilienssistä. Tällä hän viittaa oikeusjärjestelmän kykyyn kestää ja sopeutua erilaisiin haasteisiin, kriiseihin ja muutoksiin sekä palautua niistä. Oikeuden resilienssi tarkoittaa oikeusjärjestelmän kykyä säilyttää toimintakykynsä ja jatkuvuutensa vaikeina aikoina ja sopeutua muuttuviin olosuhteisiin tehokkaasti ja kestävästi. Oikeuden resilienssi on tärkeä tekijä oikeusjärjestelmän toimivuudelle ja luotettavuudelle. Se auttaa varmistamaan, että oikeusjärjestelmä pystyy

---

<sup>106</sup> Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi, Lakimies 7–8/2020.

<sup>107</sup> Bendjaballah ja Kreilinger 2021, s. 2.

vastaamaan yhteiskunnan ja yksilöiden tarpeisiin erilaisissa tilanteissa, kuten luonnonkatastrofit, taloudelliset kriisit, poliittiset muutokset, teknologiset haasteet tai muut poikkeukselliset olosuhteet. On joitakin keinoja, joilla voidaan edistää oikeuden resilienssiä. Ne ovat joustavuus, monimuotoisuus ja monimuotoisuuden huomioiminen, varautuminen ja suunnittelu sekä tietojärjestelmien ja teknologian hyödyntäminen. Oikeusjärjestelmän tulee olla joustava ja mukautuva muuttuviin olosuhteisiin. Se voi sisältää mahdollisuuden nopeisiin muutoksiin, joustaviin menettelyihin ja päätöksentekomekanismeihin sekä kyvyn sopeutua uusiin haasteisiin ja odottamattomiin tilanteisiin. Oikeusjärjestelmän monimuotoisuus, kuten erilaisten oikeusalan ammattilaisten monimuotoisuus, voi auttaa lisäämään sen resilienssiä. Monimuotoisuus voi tuoda mukanaan erilaisia näkökulmia, ideoita ja ratkaisuja, mikä voi auttaa oikeusjärjestelmää vastaamaan monimutkaisiin haasteisiin ja muutoksiin. Oikeusjärjestelmän tulee olla valmistautunut erilaisiin kriiseihin ja haasteisiin suunnittelemalla etukäteen toimintamalleja ja suunnitelmia niiden käsittelemiseksi. Tämä voi sisältää esimerkiksi kriisinhallintasuunnitelmien, jatkuvuussuunnitelmien ja riskienhallintatoimenpiteiden kehittämisen. Oikeusjärjestelmä voi hyödyntää teknologiaa ja tietojärjestelmiä resilienssin parantamiseksi.<sup>108</sup> Aine ym. tuovat myös esille, että on tärkeää ennakkoon valmistautua oikeudelliseen sääntelyyn, joka koskee erilaisia vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja. Tämä mahdollistaa yksilöiden oikeuksien suojelemisen ja muiden yhteiskunnallisten intressien asianmukaisen turvaamisen.<sup>109</sup>

Koronapandemia asetti oikeusjärjestelmät ympäri maailmaa haasteelliseen tilanteeseen, ja oikeuden resilienssiä testattiin monin eri tavoin. Seuraavat tekijät voidaan pitää tärkeinä oikeuden resilienssin lisäämisen kannalta koronapandemia-aikana: teknologian hyödyntäminen, joustavuus ja sopeutuminen, varautuminen ja suunnittelu sekä osallisuus ja vuorovaikutus. Pandemian aikana oikeusjärjestelmät ottivat nopeasti käyttöön teknologisia ratkaisuja, kuten etäkokoukset, etäoikeudenkäynnit ja sähköiset menettelyt. Tämä mahdollisti oikeusprosessien jatkumisen ja vähensi fyysistä kontaktia, samalla kun oikeudenmukaisuus ja oikeusturva pyrittiin säilyttämään parhaalla mahdollisella tavalla. Oikeusjärjestelmät joutuivat nopeasti sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin ja muuttuviin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin vaatimuksiin.

---

<sup>108</sup> Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi, Lakimies 7–8/2020.

<sup>109</sup> Aine ym. 2022, s. 845.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportista käy ilmi, että Valtioneuvoston intranettiin, Kampukseen, perustettiin vuonna 2020 säädösvalmistelijan työpöytä, joka toimii sisältösivuna tarjoten tietoa, työkaluja ja linkkejä säädösvalmistelun tueksi. Vuonna 2021 vastaavasti perustettiin EU-valmistelijan työpöytä Kampukseen, joka kokoaa EU-valmisteluun liittyvää ohjeistusta, oppaita ja hyödyllisiä linkkejä valmistelijoiden käyttöön. Tärkein tavoite on, että kaikki tarvittava tieto kansallisessa ja EU-valmistelussa olisi helposti saatavilla yhdestä paikasta. Teknologian ja digitalisaation hyödyntämisen kehittäminen lainvalmistelussa jäi pääministeri Marinin hallituskaudella rajallisten resurssien vuoksi vähemmälle huomiolle.<sup>110</sup>

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän on tarkastanut Lakieditor-nimisen työkalun toiminnallisuuksia lainvalmistelun näkökulmasta. Lakieditor on työväline, joka on kehitetty yhteistyössä Verohallinnon ja ympäristöministeriön kanssa. Tämän työvälineen avulla kokeiltiin hallituksen esityksen perustelutekstien ja pykäläluonnosten laatimista niin, että käytettävät termit valittiin yhteisesti määritellyistä sanastoista. Työryhmä piti tätä kehitystyötä myönteisenä, mutta kuitenkin totesi, että käyttökelpoisen lainkirjoitusvälineen kehittäminen ja käyttöönotto vaatisivat sekä rahoitusta että valtioneuvoston yhteistä toteutusta. Lainvalmistuksen digitalisaation kehityksen yhteydessä Finlex-verkkopalvelua on myös päivitetty. Uudistuksen tavoitteena on parantaa sisältöjen löydettävyyttä ja hakutoimintoja sekä yleistä käytettävyyttä. Tämän päivityksen myötä sekä kansalaisille että julkishallinnolle tarjotaan laajemmat ja ajan tasalla olevat avoimet lainsäädösaineistot. Viime hallituskauden aikana saatiin aikaan myös päivityksiä ja parannuksia säädösvalmistelun työkaluihin. Näihin kuuluivat esimerkiksi RakAs-asiakirjapohjasovellus, joka on tarkoitettu hallituksen esitysten laadintaan, Vahva asianhallintajärjestelmä sekä valtioneuvoston hanketietojärjestelmä Hankeikkuna. Hankeikkunan toiminnallisuuksia kehitettiin erityisesti hankkeiden suunnittelun ja seurannan tukemiseksi valtioneuvoston sisällä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota palvelun tietojen ajantasaisuuteen ja kattavuuteen, jotta se voisi parhaalla mahdollisella tavalla edistää lainsäädäntötyön avoimuutta ja tarjota tietoa valtioneuvoston tekemästä työstä kansalaisille, sidosryhmille, medialle ja muille toimijoille.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Oikeusministeriö - Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä 2023, s. 31.

<sup>111</sup> Oikeusministeriö - Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä 2023, s. 40–41.

Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Kirsi Varhila totesi kolumnissaan vuonna 2020, että "säädosohjaus soveltuu huonosti sellaisen tilanteen hallitsemiseen, jossa ohjauksen sisällöllinen tarve elää nopeasti." <sup>112</sup> Tämä toteamus on hyvä pitää mielessä, kun mietitään kriisiaikojen sääntelyyn liittyviä parannuskeinoja. Jukka ym. pohtivat tutkimuksessaan voitaisiinko lainsäädäntöä kehittää jo ennakolta paremmin huomioimaan erilaisia kriisitilanteita. Toisaalta he pohtivat myös tulisiko lainvalmisteluprosessiin luoda malli, joka koskisi normaaliaikojen häiriötilanteessa tehtävää säädosvalmistelua. He ehdottavat erilaisia keinoja, miten lainvalmistelua ja lainsäädäntöprosessia mahdollisesti voidaan nopeuttaa ilman, että hyvän lainvalmistelun periaatteet kärsivät liian paljon. Ensimmäisenä keinona he ehdottavat, että kansainvälinen vertailu, säädossehdotuksen kääntäminen ja laintarkastaminen olisivat sellaisia asioita, jotka voitaisiin jättää tekemättä akuutissa kriisitilanteessa. Toisena keinona he ehdottavat, että hallituksen esitykset voitaisiin lähettää eduskunnan valiokuntiin ilman lähetekeskustelua tai olisiko mahdollista käsitellä valiokunnan mietintö yhdessä käsittelyssä eduskunnassa. Kolmantena keinona he ehdottavat, että kuuden viikon lausuntoaika voisi olla mahdollista lyhentää. Kuulemisaikaa supistamalla mutta toisaalta erilaisia sähköisiä menetelmiä hyödyntämällä olisi mahdollista turvata sidosryhmien osallistuminen myös kriisin aikana. <sup>113</sup>

Kansainvälisessä keskustelussa on noussut esiin käsite nimeltä "social distance" (sääntelyn sosiaalinen etäisyys) Covid-19-pandemian seurauksena. Tämä käsite viittaa ajatukseen, että kriisiaikojen sääntelyn tulisi olla selkeästi erillään normaaliajan sääntelystä. Kriisiajan sääntelyn tulisi olla rajoitettua, väliaikaista ja suhteellista. Käytännössä poikkeusaikojen sääntely voidaan erottaa normaalista lainsäädännöstä esimerkiksi käyttämällä "sunset-sääntelyä", joka on voimassa vain tietyn ajanjakson ja jonka päättymispäivä on määritelty. Voimassaolon automaattisella päättymisellä, merkitsemällä lain otsikkoon, että kyseessä on kriisiajan sääntely, sekä laatimalla poikkeusaikojen sääntely omaksi erilliseksi laikseen voidaan varmistaa poikkeusaikojen sääntelyn riittävä erottelu normaaliajan sääntelystä. <sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Varhila 2020.

<sup>113</sup> Jukka ym., s. 18.

<sup>114</sup> Cormacan – Bar-Simon-Tov 2020, s.239–240.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan pandemian hallintatoimet aiheuttivat uhan demokratialle ja perustuslaillisuudelle. Kriisin alkuvaiheessa tulevaisuuden epävarmuus ja kiireelliset toimenpiteet johtivat lainsäädäntöympäristöön, joka kannusti nopeisiin toimiin ennakkollisen vallan valvonnan kustannuksella. Lainsäädäntöprosessi toteutettiin kiireessä ja epämuodollisemmin kuin normaaleina aikoina, mikä näkyi parlamentaarisen valvonnan heikkenemisenä sekä lainsäädännön laatimisvaiheessa että sen hyväksymisessä ja soveltamisessa. Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on tuotu esille eurooppalaisen yhteistyön puute covid-19-pandemian aikaisessa sääntelyssä. Tutkimuksissa on korostettu, että vaikka pandemia oli alusta alkaen rajat ylittävä kriisi, Euroopan unionin jäsenvaltioissa se koettiin ensisijaisesti kansallisena ongelmana. Vaikka valtioiden terveydenhuoltojärjestelmät eroavat toisistaan ja Euroopan unionin valtuudet terveyspolitiikan harmonisointiin olivat rajalliset, jotkut tutkijat ovat suositelleet siirtymistä hajautetusta valtiotasoisesta toiminnasta koordinoitumpaan EU-tason ohjeistukseen.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Alemanno 2020; Paces – Weimer 2020.

## 6 Johtopäätökset

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat keskeisiä periaatteita lainsäädännössä myös poikkeusajan tilanteissa. Poikkeusajan lainsäädännössä on kuitenkin usein erityisiä säännöksiä ja joustoja, jotka voivat vaikuttaa yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiseen. Poikkeusajan lainsäädännössä voidaan esimerkiksi säätää erityisiä toimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi, kuten rajoitusten asettamista tai poikkeuksellisia valtuuksia viranomaisille. On tärkeää, että tällaiset toimenpiteet ovat oikeasuhteisia ja perustuvat objektiivisiin perusteisiin, eivätkä syrji ketään perusteettomasti. Esimerkiksi rajoitustoimien tulee olla tasapuolisia ja kohdistua kaikkiin samalla tavalla, ilman syrjintää esimerkiksi sukupuolen, iän, etnisen alkuperän tai muiden suojattujen ominaisuuksien perusteella. Poikkeusajan lainsäädännössä voi myös olla tilanteita, joissa tasa-arvoa tai yhdenvertaisuutta voidaan tilapäisesti rajoittaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, kuten esimerkiksi terveydenhuoltoon, turvallisuuteen tai julkisen järjestyksen ylläpitoon liittyvissä tilanteissa. Kuitenkin tällaiset rajoitukset on perusteltava hyväksyttävillä syillä ja niiden tulee olla tilapäisiä ja välttämättömiä poikkeusolojen edellyttämällä tavalla. Lisäksi poikkeusajan lainsäädännössä tulee huomioida erityiset haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät kuten vähemmistöt, lapset, vanhukset, vammaiset ja muut heikommassa asemassa olevat henkilöt, jotta heidän oikeutensa ja yhdenvertaisuutensa turvataan myös poikkeusoloissa.

Koronapandemia-ajan väliaikaisia muutoksia työttömyysturvalakiin perusteltiin sillä, että muutokset nopeuttaisivat erityisesti työn ohella opiskelevan tai yritystoimintaa harjoittavan lomautetun henkilön työttömyysetuuden hakemista ja saamista, koska opiskelua tai yritystoimintaa koskevia työvoimapolitiittisia edellytyksiä ei tarvitse selvittää. Toisin sanoen haluttiin turvata lomautetun työnhakijan viivytyksetön työttömyysturva-asian käsittely. Työttömyysturvalain väliaikaiset muutokset perusteltiin hallituksen esityksissä sillä, että muutos vähentäisi työ- ja elinkeinotoimistossa lomautusten suuresta kasvusta johtuvaa työtä ja siten nopeutuisi työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa koronavirustilanteen aikana.

Koronapandemia-ajan poikkeussäätelyn valmistelussa hallitus katsoi, että käsillä oleva tilanne oli sellainen, että lakiehdotusten tarkoitus oli turvata lomautetuksi tulevan henkilön perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentuloa. Hallitus ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, tulisiko myös työttömien työnhakijoiden perustuslaissa turvattua

perustoimeentuloa turvata. Yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta ei edellytetä, että kaikkia ihmisiä kaikissa suhteissa kohdellaan samanlaisesti, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Tällä on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Tarkasteltaessa työttömyysturvalakia ja työttömyysturvan saamisen työvoimapoliittisia edellytyksiä normaalioloissa voidaan todeta, että edellytykset ovat samanlaiset sekä työttömille että lomautetuille, joten tässä yhteydessä onkin yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltua kysyä, oliko erilainen kohtelu oikeutettua.

Tilastoja tarkasteltaessa käy ilmi, että lomautettujen työnhakijoiden määrän nopea kasvu koronapandemian alussa ymmärrettävästi antoi aiheita nopeasti toteutettaviin poikkeussäätelyihin. Kuten tilastoista käy ilmi, myös työttömien työnhakijoiden määrä koronapandemiasta johtuen kasvoi poikkeuksellisen paljon, osittain tosin vähän eri syklillä kuin lomautettujen työnhakijoiden määrä. Työttömien työnhakijoiden määrän kasvu oli hitaampaa ja vasta heinäkuussa 2020 luvut olivat koronapandemia-ajan korkeimpia.

Työttömiksi jääneiden ja lomautettujen erilaiselle kohtelulle koronapandemia-aikana tehtyihin väliaikaisiin työttömyysturvaa koskeviin lakimuutoksiin ei ole edellä esitetyn perusteella esitetty riittävästi perusteluja. Sellainen erottelu, joka syntyi, ei voida katsoa olevan lainsäätäjän harkintavallan piiriin kuuluva ilman erityisiä perusteluja, erityisesti kun perustuslain 19 §:n 2 momentti edellyttää turvajärjestelmältä kattavuutta ilman väliinpuotoajaryhmiä<sup>116</sup>. Jos lomautettujen ja työttömien erilaiselle kohtelulle ei ole painavia ja yleisesti hyväksyttäviä perusteita, tai jos eroavuutta ei voi korvata toisenlaisella järjestelyllä, se on ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa. Tämä ristiriita olisi ollut mahdollista poistaa esimerkiksi laajentamalla poikkeussäätelyn soveltamisalaa myös koronavirusepidemian vuoksi työttömiksi jääneisiin henkilöihin, mikä olisi johdonmukaista ottaen huomioon lainmuutoksen tarkoitus.

On tärkeää, että poikkeusajan lainsäädäntö ja toimenpiteet arvioidaan jatkuvasti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten näkökulmasta, ja tarvittaessa korjataan mahdolliset epäkohdat. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon periaatteet eivät menetä merkitystään

---

<sup>116</sup> HE 309/1993 vp, s. 70.

poikkeusoloissakaan, vaan ne ovat edelleen olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Huolellinen lainvalmistelu edellyttää niin normaali- kuin poikkeusoloissa samoja periaatteita, kuten oikeellisen tiedon huomioimista, asiantuntijoiden kuulemista, vaikutusten arvioimista ja perustuslain tai muiden oikeudellisten periaatteiden ja velvoitteiden noudattamista. Poikkeusoloissa lainvalmistelijoilla voi kuitenkin olla paineita nopeasta päätöksenteosta ja aikataulujen tiukkuudesta, mikä voi vaikuttaa lainvalmistelun huolellisuuteen ja laatuun. Arvioitaessa koronapandemian aikana tehtyjen poikkeussäätelyn lainvalmistelua, tulee ottaa huomioon minkälaisessa monimutkaisessa ja poikkeuksellisessa tilanteessa päätökset tehtiin. On myös tärkeää, että poikkeussäätelyt ja niiden vaikutukset arvioidaan jälkikäteen ja mahdolliset virheet tai puutteet korjataan tarvittaessa.

Lainvalmistelun ohjeet ja prosessit on suunniteltu normaaliin lainvalmisteluun, mutta yllättävissä kriisitilanteissa, jotka vaativat nopeita lainsäädännöllisiä ratkaisuja, normaalit käytännöt eivät aina sovellu tarkoitukseen kaikilta osin. Kriisiaikana on erityisen tärkeää, että lainvalmistelu on huolellista ja laadukasta, jotta voidaan varmistaa nopea ja tehokas toiminta. Kun lainvalmistelu tehdään nopeassa aikataulussa, on tärkeää, että sille asetetaan selkeät tavoitteet ja tehtävänanto. Tavoitteiden tulee olla konkreettisia ja saavutettavissa olevia, ja tehtävänannon tulee sisältää selkeä määrittely siitä, mitä tavoitteita ja laatukriteerejä noudatetaan. Kriisiaikana on tärkeää kohdentaa riittävästi resursseja lainvalmisteluun. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi lisää henkilöstöä, aikaa ja muita resursseja, jotta lainvalmistelu voidaan tehdä huolellisesti ja laadukkaasti, vaikka aikapaineet ovatkin suuret. On tärkeää, että lainvalmisteluprosessit ja vastuut ovat selkeät. Selkeät prosessit auttavat varmistamaan, että lainvalmistelu etenee sujuvasti ja oikeilla toimenpiteillä varmistetaan laadunvalvonta ja tarkastus. Vastuut ja roolit tulee olla selkeästi määriteltyjä, jotta voidaan varmistaa, että jokainen osapuoli tietää oman roolinsa lainvalmisteluprosessissa.

Toisin kuin normaalissa lainvalmistelussa, koronaperusteisessa lainvalmistelussa suurempi osa työstä hoidettiin ministeriön sisäisenä virkатыönä. Tämä käytäntö saattoi rajoittaa lainvalmistelun tietopohjaa. Koronaperusteisissa lainvalmisteluhankkeissa hyödynnettiin vähemmän erilaisia työryhmiä ja yhteistyöelimiä verrattuna perinteiseen menettelyyn.

Sidosryhmille tarjoutui normaalia vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa lainvalmisteluun, ja erilaisia tutkimuksia sekä selvityksiä hyödynnettiin myös vähemmän kuin tavallisessa lainvalmistelussa. Valmisteluvaiheessa sidosryhmien kuulemista ja lausuntoaikoja lyhennettiin huomattavasti. Vaikka suositusten mukaisesti lausuntojen antamiseen tulisi varata kuudesta kahdeksaan viikkoa, pyydettiin lausuntoja tiukalla vajaan viikon määräajalla. Koronapandemian aikana lakiesitysten vaikutusten arvioinnille ei myöskään ollut käytettävissä riittävästi aikaa. Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti 2021 huomiota siihen, että merkittävin puute kuulemisessa oli ollut se, että säädösvalmisteluhankkeessa toteutettu lainkaan virallista lausuntokierrosta. Arviointineuvoston mukaan se on huonoa säädösvalmistelua, kun lausuntokierrosta ei toteuteta.

Vaikka pandemiaan liittyvä tietopohja oli puutteellinen ja sääntelytarve oli suuri, erityisesti vuoden 2020 alkuvaiheessa, Suomen lainvalmistelun ohjeistusta ei muutettu. Ainoastaan lieviä muutoksia tehtiin poikkeuksiin liittyen kuulemisiin ja lausuntokierroksiin. Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti koronapandemia-aikana eduskunnan tiedonsaantioikeutta ja edellytti, että hallituksen esityksen säätämisperusteluissa arvioidaan kattavasti ja asianmukaisesti lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ilman, että esitysten valtiosäännön kannalta kenties tulkinnanvaraisia kohtia miltei osin jätetään vaille erityistä huomiota. Tästä huolimatta vuonna 2020 tehtiin väliaikaisiin lakimuutoksiin koskien työttömyysturvaa perustuslakivaliokunnalta pyydettiin lausunto ainoastaan yhteen lakiesitykseen. Muihin väliaikaisiin lakimuutoksiin koskien työttömyysturvaa ei pyydetty perustuslakivaliokunnalta lausuntoa lakiesityksistä, ja pyytämättä jättämistä perusteltiin kiireellisyydellä. Hallitus kuitenkin viittasi aiempiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin esittäessään omia lakimuutoksiaan ja katsoi, että lomautettujen työnhakijoiden perustuslaissa turvattua perustoimeentuloa tulee turvata.

Parlamentarisessa valtiojärjestelmässämme hallituksen esitykset muodostavat yhden keskeisimmistä valtioneuvoston tuotoksista. Lainvalmistelu, joka noudattaa hyvän lainvalmistelun periaatteita, on näin ollen ratkaisevan tärkeää siinä, miten tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti suomalaista yhteiskuntaa voidaan kehittää sekä kuinka vahvana kansalaisten luottamus julkiseen päätöksentekoon säilyy. Arkisesti tarkasteltuna, kyse on siitä, kuinka systemaattisesti ja johdonmukaisesti noudatetaan hyvän lainvalmistelutavan ohjeita ja parhaita käytäntöjä. Sekä eduskunnassa että yhteiskunnassa laajemmin, odotukset

lainvalmistelulle ovat korkeat. Nyky-yhteiskunnassa, joka on monimutkainen ja nopeampoinen, onnistunut lainvalmistelu voi olla haastavaa, mutta kärsivällinen ja systemaattinen työ sekä analyttinen lähestymistapa auttavat ratkaisemaan nämä haasteet.

On erityisen tärkeää kiinnittää huomiota laadunvarmistukseen ja tarkastukseen. Vaikka aikapaineet ovat suuret, on silti tärkeää varmistaa, että lainvalmistelu täyttää asetetut tavoitteet ja laatukriteerit. Laadukkaaseen lainvalmisteluun kuuluu myös vaikutusten seuranta ja arviointi sen jälkeen, kun laki on tullut voimaan. Tämä auttaa arvioimaan, miten laki toimii käytännössä ja mahdollistaa tarvittaessa lain muuttamisen tai tarkistamisen sen tehokkuuden ja vaikutusten perusteella. Laadunvarmistus- ja tarkastusmekanismeja tulee olla olemassa ja niitä tulee noudattaa. Eri sidosryhmien, asiantuntijoiden ja kansalaisten osallistaminen ja kuuleminen auttavat varmistamaan, että erilaiset näkökulmat ja mielipiteet otetaan huomioon ja että lainsäädäntö on tasapainoinen ja toimiva. Vaikka aikataulu olisikin tiukka, on tärkeää kuulla eri näkemyksiä ja saada laaja-alaista palautetta, jotta voidaan tunnistaa mahdolliset ongelmat ja kehittää parempia ratkaisuja.

Koronapandemian jälkeen olisi harkittava normaalin lainvalmisteluohjeistuksen tehokkuutta kriisiajan lainvalmistelussa. Kriisiaikojen lainvalmistelu eroaa normaalista prosessistaan nopeutensa, rajallisen tietopohjan ja väliaikaisten lakien vuoksi. Kriisit ovat luonteeltaan ennalta arvaamattomia, mikä haastaa normaalien ohjeiden soveltamisen. Siksi on pohdittava, tarvitsisivatko lainvalmistelijat erilaisia työkaluja kriisiajan lainvalmistelutyöhön. Ottaen huomioon, että samanlaisia tai pahempiakin pandemioita sekä muunlaisia laajamittaisia häiriöitä voi esiintyä tulevana vuosina, on tärkeää, että ymmärrämme myös, millä eri tavoin maat eri puolilla maailmaa toteuttivat lainvalmistelun poikkeusoloissa ja että voimme ottaa mallia erilaisista hyvistä poikkeusolosuhteiden lainvalmistelukäytännöistä.

Lainvalmistelun tulee perustua vankkaan asiantuntemukseen. Lainsäädännön valmistelijoilla tulee olla asianmukainen pätevyys, koulutus ja kokemus kyseisellä alalla, jotta he voivat ymmärtää lain vaikutukset, tarkoitukset ja tekniset yksityiskohdat perusteellisesti. Tärkeänä voidaan pitää myös, että lainvalmisteluun osallistuu asiantuntevaa henkilöstöä ja että monialaista yhteistyötä tehdään eri sidosryhmien kanssa. Kriisitilanteet voivat olla monimutkaisia ja vaatia laaja-alaista asiantuntemusta eri aloilta. Monialainen yhteistyö voi auttaa varmistamaan, että eri näkökulmat ja tarpeet otetaan huomioon lainvalmistelussa. Laadukkaaseen lainvalmistelun tulee perustua huolelliseen tutkimukseen ja

analyysiin. Tämä voi sisältää laajan tietopohjan keräämisen, olemassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön arvioinnin, sekä vaikutusten arvioinnin ja tehtävän lainsäädäntöhankkeen vaikutuksista. Laadukkaan lain tulee olla selkeä, ymmärrettävä ja looginen. Lainvalmistelijoiden tulee ilmaista lainsäädännön tarkoitus ja vaikutukset selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä, jotta lain soveltaminen ja noudattaminen olisi helpompaa.

Digitaalitekniikka, kuten mobiilisovellukset ja tekoäly, voi tarjota poliittisille päättäjille merkittäviä mahdollisuuksia vastata poikkeusolojen haasteisiin ja sen avulla tehdä oikea-aikaisia päätöksiä. Tämä tekniikka mahdollistaa lainsäädännön valmisteluprosessin tehostamisen, nopeuttamisen ja parantamisen. Sen avulla voidaan kerätä ja analysoida laajasti tietoa eri lähteistä, tarjoten päätöksentekoon ajantasaista ja tarkkaa tietoa. Lisäksi digitaalitekniikka mahdollistaa kansalaisten, asiantuntijoiden ja sidosryhmien osallistumisen ja kuulemisen eri tavoin, kuten verkkokyselyjen, avoimien kuulemisten ja sähköisten palautelomakkeiden avulla. Yhteistyötä lainvalmistelutiimien välillä helpottavat digitaaliset työkalut ja pilvipalvelut. Automaatio ja tekoäly voivat tukea lainvalmistelijoita tekstianalyysin ja kielitekniikan avulla, tunnistamalla, vertailemalla ja arvioimalla lainsäädännön muutosehdotuksia ja niiden vaikutuksia. Kehittyvä tekniikka avaa jatkuvasti uusia mahdollisuuksia lainsäädännön valmistelun parantamiseen ja yhteiskunnan toiminnan tehostamiseen.

Koronapandemian aikana koetusta lainvalmistelusta saadut opit tarjoavat arvokasta tietoa, jota voimme hyödyntää tulevaisuudessa vastaavissa poikkeuksellisissa tilanteissa. Poikkeusoloissa nopeus on usein kriittisen tärkeää ja joustavat lainvalmisteluprosessit, jotka mahdollistavat nopean reagoinnin, voivat olla ratkaisevia kriisiajan haasteisiin vastattaessa. Poikkeusajan lainvalmistelu korostaa yhteistyön ja koordinaation merkitystä eri hallinnonalojen, viranomaisten ja sidosryhmien välillä. Tehokas tiedonvaihto ja yhteistoiminta voivat parantaa päätöksenteon tehokkuutta. Selkeät ja tarkat säädökset ovat välttämättömiä, erityisesti kriisitilanteissa ja sen lisäksi lainsäädännön on oltava ymmärrettävää ja sovellettavissa nopeasti ilman tarpeetonta epävarmuutta. Poikkeusajan lainvalmisteluprosessissa korostuu vaikutusten arvioinnin tärkeys, koska on olennaista ennakoita ja ymmärtää päätösten vaikutukset yhteiskuntaan, talouteen ja yksilöihin. Kriisiajan päätöksenteossa on tärkeää ottaa huomioon monipuoliset näkökulmat ja mahdollistaa kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon, erityisesti kun päätökset

vaikuttavat laajasti yhteiskuntaan. Lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa on tärkeää ylläpitää selkeää ja avointa viestintää, tarjoten kansalaisille ymmärrettävää tietoa päätöksistä ja niiden perusteluista.