



Emma Holkeri & Anne Alvesalo-Kuusi & Liisa Lähteenmäki &
Nea Peltoniemi & István Rytönen

Turvallisuusmaininnat ja lainvalmistelun perustietoja
vuosien 1991–2017 hallituksen esityksissä

Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 2/2019

Sisälllys

1	Raportin tausta ja tarkoitus	2
2	Tutkimuskysymykset	3
3	Aineisto ja menetelmät	4
3.1	Aineiston keruu ja analyysi	4
3.2	Yleistä hallituksen esityksistä	5
3.3	Aineiston muuttujien kuvailu	6
3.3.1	Hallituskaudet	6
3.3.2	Valtiopäivävuodet	6
3.3.3	Ministeriöt	7
3.3.4	Kansallinen ja ylikansallinen sääntelyn tarve	8
3.3.5	Ihmisoikeuksien ja turvallisuuden mainitseminen	9
3.3.6	Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt	9
3.3.7	Lakiehdotusten eduskuntakäsittely: hyväksyminen, hylkääminen ja muut tilat	10
4	Hallituksen esitysten tarkastelu hallituskausittain ja ministeriöittäin	12
4.1	Hallituksen esitysten jakautuminen	13
4.2	Ministeriöiden valmistelemat esitykset	15
4.3	Sääntelyn taustasy	18
4.4	Ihmisoikeusmaininnat	21
4.5	Turvallisuusmaininnat	23
4.6	Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt	26
4.7	Hallituksen esitysten hyväksyminen, hylkääminen ja muut tilat	28
5	Yhteenveto	35
5.1	Keskeiset tulokset	35
5.2	Raportin rajoitukset	36
	Liitteet 1-3	37
	Lähteet	43

1 Raportin tausta ja tarkoitus

Tässä aineistoraportissa kuvaamme "Laws of Surveillance and Security: Constitutional limits, legislative discourses and transnational influences" -konsortion Turun oikeustieteelliseen tiedekuntaan sijoittuvan osahankkeen "Turvallistaminen suomalaisessa lainsäädännössä" yhteydessä kerätyn aineiston ensimmäisen vaiheen analyysin tulokset. Raportti tarjoaa perustietoa hallituksen esityksistä 27 vuoden aikajänteeltä alkaen Ahon hallituskaudesta 1991–1994 ja päättyen Sipilän hallituskauden kolmeen ensimmäiseen vuoteen (2015–2017). Tarkastelemme muun muassa missä määrin hallituksen esityksiä on hyväksytty sellaisenaan eri hallituskausina ja eri ministeriöiden valmisteluna, miten esitysten säädöstarve on pohjautunut kansalliseen ja ylikansalliseen tarpeeseen, kuinka paljon esityksistä on annettu perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja mietintöjä sekä miten yleistä ihmisoikeuksien mainitseminen on ollut eri hallituskausina ja eri ministeriöiden valmistelmissa esityksissä. Raporttimme kuvaa lainsäätämisen käytäntöjä ja on siten informatiivista luettavaa myös opiskelijoille tai aihepiiriin tutustuvalla¹.

Laajemmin tässä Suomen Akatemian rahoittamassa projektissa (SA-projektinumero 283553) olemme kiinnostuneita siitä, kuinka laajasti ja millä tavoin turvallisuuden käsitettä käytetään viitekehyksenä tai perusteluna uudelle lainsäädännölle. Tässä aineistoraportissa turvallisuus on pienemmässä osassa. Tarkastelemme kuitenkin turvallisuuden mainitsemista hallituksen esityksissä: kuvaamme turvallisuuspuhetta sisältävien hallituksen esitysten jakautumista hallituskausittain, ministeriöittäin sekä vuosittain. Projektin myöhemmät julkaisut tulevat keskittymään tarkemmin lakimuutosten perustelemiseen turvallisuudella.

Aineiston ajanjakson tekevät kiinnostavaksi monet yhteiskunnalliset muutokset, kuten 90-luvun lama, Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995, sekä perustuslakiuudistus vuonna 2000. Tässä raportissa kuitenkin keskitytään ainoastaan kuvailemaan aineistoa.

Raportin rakenne on seuraavanlainen: Aluksi kuvaamme tutkimuskysymykset. Tämän jälkeen esittelemme hallituksen esityksistä koostuvan aineistomme ja kuvaamme sen keräämisen, havaintojen kirjaamisen eli matriisiin koodaamisen prosessin, sekä valitsemamme analysointimenetelmät. Kuvailemme millainen dokumentti hallituksen esitys on ja mikä sen merkitys suomalaisessa lainvalmistelussa on. Tämän jälkeen kuvaamme yksityiskohtaisesti tutkimuksemme muuttujat ja niiden merkityksen lainsäätämisen prosessissa. Seuraavaksi esitämme raporttimme tulokset. Kuvailemme ensin aineiston muuttujien suorat jakaumat ja tämän jälkeen hallituskausittain, ministeriöittäin ja paikoin vuosittain havaitun vaihtelun valittujen muuttujien

¹ Mikäli lukijalle nämä ovat tuttuja, suosittelemme tutkimuskysymysten ja aineiston keruun ja analyysin kuvauksen jälkeen siirtymään suoraan lukuun 4.

suhteen. Lopuksi esitämme yhteenvedon tuloksista, arvioimme raportin rajoituksia sekä kuvaamme lyhyesti projektin jatkotutkimusta.

2 Tutkimuskysymykset

Tämän raportin tavoitteena on kuvailla hallituksen esityksiin ja niiden valmisteluun liittyviä perustietoja vuodesta 1991 vuoteen 2017, yhteensä 27 vuoden aikajänteellä. Tutkimuskysymykset on ilmaistu käyttämiemme muuttujien avulla kootusti seuraavalla tavalla:

Hallituskaudet ja valtiopäivävuodet:

- paljonko hallituksen esityksiä tehtiin eri hallituskausina?
- paljonko hallituksen esityksiä tehtiin eri valtiopäivävuosina?

Ministeriöt:

- paljonko eri ministeriöissä valmisteltiin hallituksen esityksiä?
- miten nämä esitykset jakautuivat eri hallituskausille?

Säätelyn tarve:

- paljonko kansallisesta ja toisaalta ylikansallisesta tarpeesta kumpuavia hallituksen esityksiä annettiin?
- miten nämä esitykset jakautuivat eri hallituskausille?
- miten nämä esitykset jakautuivat ministeriöittäin?

Ihmisoikeusmaininnat:

- kuinka monessa hallituksen esityksessä mainittiin ihmisoikeudet?
- miten nämä esitykset jakautuivat eri hallituskausille?
- miten nämä esitykset jakautuivat ministeriöittäin?

Turvallisuusmaininnat:

- kuinka monessa hallituksen esityksessä mainittiin turvallisuus?
- miten nämä esitykset jakautuivat eri hallituskausille?
- miten nämä esitykset jakautuivat valtiopäivävuosittain?
- miten nämä esitykset jakautuivat ministeriöittäin?

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot:

- paljonko perustuslakivaliokunta antoi mietintöjä ja lausuntoja hallituksen esityksistä?
- miten nämä esitykset jakautuivat eri hallituskausille?
- miten nämä esitykset jakautuivat ministeriöittäin?

Hallituksen esityksen tila:

- paljonko hallituksen esityksiä hyväksyttiin sellaisenaan, muutettuna, hylättiin, peruutettiin, raukesi, jätettiin lepäämään tai oli käsittelyltään kesken?
- miten nämä esitykset jakautuivat eri hallituskausille?
- miten nämä esitykset jakautuivat ministeriöittäin?
- miten sellaisenaan hyväksytyt hallituksen esitykset jakautuivat valtiopäivävuosittain?

3 Aineisto ja menetelmät

3.1 Aineiston keruu ja analyysi

Aineisto koostuu kaikista vuosina² 1991–2017 tehdyistä hallituksen esityksistä. Tuona aikana niitä tehtiin yhteensä lähes seitsemäntuhatta (N=6859). Tutkimusprojektissa hallituksen esityksistä on käsin kirjattu eli koodattu aineiston muuttujien tiedot SPSS-matriisiin. Koodaukset on tehty joko numeerisina merkintöinä tai sanallisina tekstimuuttujina. Koodausvaihe aloitettiin vuonna 2014³. Tässä raportissa hyödynnetään vain osaa projektia varten koodatuista muuttujista. Käytämme muuttujia, jotka kuvaavat, minkä hallituksen aikana ja minä valtiopäivävuonna hallituksen esitys annettiin, mikä ministeriö oli vastuussa hallituksen esityksen valmistelusta, liittyikö sääntely kansalliseen, EU-lähtöiseen tai kansainvälisistä sopimuksista johtuvaan tarpeeseen, esiintyikö esityksessä mainintoja ihmisoikeuksista tai turvallisuudesta, annettiinko esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto tai mietintö, sekä mikä oli hallituksen esityksen tila, eli oliko esitys hyväksytty sellaisenaan, hyväksytty muutettuna, hylätty, jätetty lepäämään, peruutettu, rauennut

² Tässä raportissa käytetään kalenterivuoden sijaan valtiopäivävuoden käsitettä, johon hallituksen esitysten vuositunnus viittaa. Vuosi- ja hallitusmuuttujan käytöstä tässä raportissa tarkemmin luvuissa 3.3.1 ja 3.3.2.

³ Koodaamistyötä on tehnyt Liisa Lähteenmäki sekä tutkimusprojektin tutkimusavustajat: Amanda Alvesalo, Antti-Pekka Manninen, Nea Peltoniemi, Nuutti Rissanen, István Rytönen ja Johanna Vanto.

tai onko sen käsittely edelleen kesken⁴. Muuttujia kuvataan tarkemmin luvussa 3.3 ja muuttujien tietokantakuvaus löytyy liitteestä 3. Matriisiin koodaamisvaiheen lisäksi aineiston analysoiminen toteutettiin SPSS-ohjelmalla. Olemme käyttäneet analyysissä kuvailevia tilastollisia menetelmiä: suoria jakaumia ja ristiintaulukointeja.

3.2 Yleistä hallituksen esityksistä

Tutkimuksen aineisto koostuu hallituksen esityksistä. Hallituksen esitykset ovat julkisia dokumentteja ja ne ovat saatavilla esimerkiksi eduskunnan avoimen datan verkkopalvelusta⁵. Hallituksen esitys on yleisin tapa saada lain säätäminen vireille eduskunnassa (PeL 70 §). Kyse voi olla uuden lain säätämisestä, vanhan lain muuttamisesta, tai vanhan lain kumoamisesta. Hallituksen esitykset voivat sisältää yhden tai useita muutosehdotuksia, yhteen tai useisiin olemassa oleviin lakeihin liittyen. Valtioneuvoston ohella myös eduskunnalla sekä kansalaisilla on mahdollisuus saada lain säätäminen vireille: kansanedustajan lakialoitteella (PeL 70 §) tai kansalaisaloitteen kautta (PeL 53 §). Tässä raportissa käsitellään vain hallituksen antamia lakiesityksiä, eli muiden tahojen ehdottamat lait eivät kuulu tämän raportin tarkastelun piiriin. Hallituksen esitys voi koskea lainsäädäntöä, talousarviota tai kansainvälisiä sopimuksia⁶.

Käytännössä yleisintä on, että laki saatetaan vireille eduskunnassa nimenomaan hallituksen esityksen kautta. Suurin osa voimassaolevasta lainsäädännöstä pohjautuu hallituksen esityksiin. Valtioneuvostolla on käytössään lainvalmistelukoneisto, ja ottaen huomioon nyky-lainsäädännön valmistelun haastavuuden, on tilannetta verrattu asiallisesti lainvalmistelumonopoliin.⁷ Valtioneuvoston ministeriöt vastaavat hallituksen esitysten valmistelemisesta joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Perusvalmistelun aikana laaditaan hallituksen esityksen luonnos, jonka sisällöstä päättää hallitus, ministeri tai virkamiesjohto, riippuen asian merkittävydestä. Perusvalmistelun aikana ja sen jälkeen sidosryhmiltä pyydetään lausuntoja, joiden aiheuttamat mahdolliset muutokset korjataan jatkovalmisteluvaiheessa hallituksen esityksen luonnokseen. Tämän jälkeen hallitus päättää valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Eduskunta voi ehdottaa esitykseen muutoksia ja tämän jälkeen joko hyväksyä tai hylätä esityksen. Mikäli esitys hyväksytään eduskunnassa, presidentti päättää lain vahvistamisesta.⁸

Lainsäädäntömenettely on tarkkaan säädelty, mutta lainvalmistelutyön sisältö ja toimintatavat on jätetty oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle. Hallituksen esitysten laatimisohteet on yksi tärkeimmistä lainvalmistelutyön ohjeista. Ohjeet ovat suhteellisen vakiintuneesti käytössä, vaikka ne eivät ole sitovia oikeussääntöjä. Ohjeet koskevat hallituksen esitysten jäsentelyä ja muita muutoseikkoja, ja osin ohjaavat myös sisällöllistä valmistelutyötä edellyttämällä esimerkiksi esityksen vaikutusten

⁴ Aineiston hallituksen esityksistä seitsemäntoista esityksen käsittely oli kesken 11.1.2019.

⁵ Hallituksen esitykset saatavilla esimerkiksi: <http://avoindata.eduskunta.fi/>

⁶ Saraviita 2011, 393.

⁷ Saraviita 2011, 394.

⁸ Ks. Lainvalmistelun prosessiopas: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

arviointia. Rakenteellisesti hallituksen esityksissä erotellaan toisistaan yleisperustelut, joihin kuuluu mm. nykytilan kuvaus ja oikeusvertaileva osuus, sekä yksityiskohtaiset perustelut.⁹ Hallituksen esityksillä on jokaisella oma tunnuksensa, joka muodostuu juoksevasta numerosta sekä valtiopäivävuodesta, jona esitys on annettu eduskunnalle.

3.3 Aineiston muuttujien kuvailu

3.3.1 Hallituskaudet

Aineistomme ajanjaksolle sijoittuu kymmenen eri hallituskautta: Ahon hallitus, Lipposen ensimmäinen ja toinen hallitus, Jäätteenmäen hallitus, Vanhasen ensimmäinen ja toinen hallitus, Kiviniemen hallitus, Kataisen hallitus, Stubbin hallitus sekä Sipilän hallitus. Sipilän hallitus on itsenäisen Suomen 74. hallitus. Sipilän hallituksen osalta tämän raportin aineistona on ollut käytössä ensimmäisten kolmen valtiopäivävuoden (2015–2017) aikana annetut hallituksen esitykset.

Tässä raportissa mainitsemme analyyseissä nimeltä vain seitsemän hallituskautta kunkin hallituksen pääministerin mukaan. Ilman eduskuntavaalien järjestämistä muodostetut hallitukset, joissa on lähinnä vaihtunut pääministeri, ja joiden hallitusohjelmat eivät ole juuri eronneet toisistaan, on käsitelty osana saman eduskuntavaalikauden aikaista, toimikaudeltaan pidempiaikaista hallitusta. Siten Jäätteenmäen hallitus käsitellään osana Vanhasen ensimmäistä hallitusta, Kiviniemen hallitus osana Vanhasen toista hallitusta ja Stubbin hallitus osana Kataisen hallitusta (ks. liitetaulukko 1).

Hallitusmuuttujan osalta on pääsääntöisesti noudatettu hallituksen esitysten numerointikäytäntöä. Yleensä tunnuksella XX/vuosi varustettu hallituksen esitys on laskettavissa kyseisenä valtiopäivävuotena toimineen hallituksen valmistelemaksi ja antamaksi esitykseksi. Tähän pääsääntöön on kuitenkin muutamia poikkeuksia, jotka olemme korjanneet. Näillä korjauksilla muuttujamme kuvaavat eksaktimmin tosiasiallisesti esityksen valmistellutta ja antanutta hallitusta.¹⁰

3.3.2 Valtiopäivävuodet

Tässä raportissa vuodella tarkoitetaan pääsääntöisesti valtiopäivävuoden käsitettä, johon hallituksen esitysten vuositunnus viittaa. Eduskunta päättää valtiopäivien alkamisen ajankohdasta ja ne jatkuvat kunnes seuraavat valtiopäivät kokoontuvat (PL

⁹ Tala 2005a, 133–135.

¹⁰ Tunnuksella 1/vuosi varustettu hallituksen esitys on kulloisenkin valtiopäivävuoden ensimmäinen esitys. Eduskuntavaalivuosina on mahdollista, että valtiopäivät alkavat ennen kuin uuden hallituksen toimikausi on alkanut. Siten muutamit tosiasiallisesti edellisen hallituksen valmistelut ja antamat lakiesitykset lasketaan pääsäännön mukaan uuden hallituksen nimiin. Tämä ei kuitenkaan palvele tutkimuksemme tarkoitusta ja tästä johtuen olemme tehneet näiden esitysten kirjaamiseen seuraavat muutokset: HE 1/1991 (ei käsitellä osana Ahon hallitusta - poistettu aineistosta); HE 1/1995 ja HE 2/1995 (koodattu Ahon hallitukseen ja vuoteen 1994); HE 1/2003 (koodattu Lipposen II hallitukseen ja vuoteen 2002); HE 1/2007 (koodattu Vanhasen I hallitukseen ja vuoteen 2006); HE 1/2011 (koodattu Vanhasen II hallitukseen ja vuoteen 2010); HE 1/2015, HE 2/2015, HE 3/2015, HE 4/2015, HE 5/2015 (koodattu Kataisen hallitukseen ja vuoteen 2014). Eduskuntavaalien valtiopäivävuosista sekä uuden hallituksen toimikauden alkamisesta ks. lisää Hidén 2015.

33 §). Eduskunnan työjärjestyksen mukaan valtiopäivävuosi alkaa helmikuun ensimmäisenä päivänä, ellei edellisten valtiopäivien eduskunta päättä muusta ajankohdasta (TJ 1 §). Kalenterivuosiologiikan mukaisesti alkuvuonna ennen uusien valtiopäivien alkamista tehdyt päätökset kuuluvat siten edellisen vuoden valtiopäiviin. Eduskuntavaalivuosina poikkeama kalenterivuodesta on vielä suurempi, sillä käytännössä valtiopäiviä jatketaan lähelle vaaleja, ja uusien valtiopäivien kokoontuminen päätetään siten, että ne alkavat vaalien jälkeen.¹¹

Valtiopäivävuoden käsitteestä johtuen HE-tunnisteen vuoteen pohjautuvat vertailut aiheuttavat nousuja eduskuntavaalivuosia edeltävien vuosien hallituksen esitysten määrään, koska kaikki eduskuntavaaleja ennen tehdyt esitykset lasketaan edellisen vuoden esityksiksi, ja vastaavasti laskuja eduskuntavaalivuosina annettujen hallituksen esitysten määrään. Aineistossa ovat muutamaa poikkeusta lukuunottamatta kaikki hallituksen esitykset, joiden vuositunnuksissa esiintyvät vuodet 1991–2017.¹²

3.3.3 Ministeriöt

Valtioneuvostossa toimii nykyään 12 ministeriötä: liikenne- ja viestintäministeriö (LVM), maa- ja metsätalousministeriö (MMM), oikeusministeriö (OM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), puolustusministeriö (PLM), sisäministeriö (SM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), ulkoministeriö (UM), valtioneuvoston kanslia (VNK), valtiovarainministeriö (VM) sekä ympäristöministeriö (YM). Ministeriöt vastaavat oman toimialueensa lainsäädännön valmistelusta.

Tässä raportissa käytetään yllä lueteltuja nimityksiä ja lyhenteitä kattaen koko aineiston ajanjakson vuodesta 1991 vuoteen 2017, vaikka pieniä muutoksia ministeriöiden toimialoissa ja nimissä on tuona aikana tapahtunut. Liikenne- ja viestintäministeriö on toiminut tällä nimellä syyskuun alusta 2000, sitä ennen se tunnettiin liikenneministeriönä. Työ- ja elinkeinoministeriö perustettiin vuoden 2008 alusta, jota ennen ministeriön asiaryhmät olivat jakaantuneet vanhan kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä sisäministeriön alueiden kehittämistehtävien yksikölle¹³. Sisäministeriön suomenkielinen nimi oli vuoteen 2013 saakka sisäasiainministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö tuli nimityksenä käyttöön toukokuun alusta 2010, mitä ennen se kulki nimellä opetusministeriö. Lisäksi raportissa käytetään termiä ulkoministeriö, vaikka se syrjäytti vanhan nimityksen

¹¹ Hidén 2015, 55.

¹² Siten aineisto sisältää myös kalenterivuoden 2018 esityksiä ja toisaalta, ei sisällä niitä kalenterivuonna 1991 annettuja esityksiä, jotka on tehty valtiopäivävuoden 1990 puolella. Lisäksi edellisessä luvussa kuvailuissa tilanteissa, joissa on kyse tosiasiallisesti edellisen hallituksen antamasta esityksestä, vaikka hallituksen esitys on numeroitu uuden hallituksen vuoden mukaan, on nämä esitykset vastaavasti korjattu edellisen vuoden esityksiksi. Näin vuosimuuttuja antaa mahdollisuuden arvioida kunkin hallituksen työskentelyä yksityiskohtaisemmin kunakin neljänä valtiopäivävuotena, myös eduskuntavaalivuosina. Ks. myös alaviite 11.

¹³ Ennen vuotta 2008, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön valmistelemaat esitykset koodattiin työ- ja elinkeinoministeriön nimiin. Erottelua ei tehty sisäministeriön alueiden kehittämistehtävien yksikön suhteen, joten nämä on koodattu sisäministeriön nimiin.

ulkoasiainministeriö vasta 1.1.2018 alkaen.¹⁴ Kirjaus tietyn ministeriön valmistelemaksi esitykseksi on tehty matriisiin sen perusteella, mikä ministeriö on eduskunnan sivuilla merkitty hallituksen esityksen allekirjoittaneeksi ministeriöksi.

3.3.4 Kansallinen ja ylikansallinen sääntelyn tarve

Tietyt ylikansalliset oikeudelliset velvoitteet rajoittavat Suomen eduskunnan lainsäätämisvaltaa. Sääntelyn tarve voi siten kummuta kansallisen tarpeen ohella ylikansallisista lähteistä, erityisesti Euroopan Unionin sääntelystä sekä kansainvälisistä sopimuksista. Suomi liittyi Euroopan Unioniin vuonna 1995, eli lähellä raporttimme tarkasteluajanjakson alkua. Euroopan Unionin jäsenyydestä on seurannut mm. velvoitteita täytäntöönpanna direktiivejä sekä sidonnaisuutta asetuksiin. Ylikansallisia sääntelyvelvoitteita on EU:n ohella muun muassa kansainvälisistä kahdenkeskisistä ja monenkeskisistä sopimuksista johtuen.¹⁵ Tässä raportissa olemme tarkastelleet hallituksen esityksen sääntelyn tarvetta näillä kolmella tasolla: liittykö hallituksen esitys kansalliseen, EU/EY/ETA-lähtöiseen tai kansainväliseen tarpeeseen.

Hallituksen esityksen sääntelytarve on voinut kummuta useammasta eri lähteestä samanaikaisesti. Sama esitys on näissä tapauksissa kirjattu useampaan eri kategoriaan. Koodaamisen lähtökohtana on ollut ylikansallisen sääntelytarpeen tunnistaminen. Mikäli sääntelyn tarve ei ole ilmennyt hallituksen esityksen tekstistä, on se koodattu kansalliseksi, sillä ylikansallisten velvoitteiden uupuessa on oletettavaa, että lakiehdotusten toivotaan vastaavan vähintään kansallisiin tarpeisiin.

Tässä raportissa EU-lähtöisellä sääntelyn tarpeella viitataan asetuksista, direktiiveistä tai esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista, sekä EU-elinten huomautuksista Suomelle kummunneeseen sääntelytarpeeseen. Lisäksi sillä viitataan myös ennen Suomen EU-jäsenyyttä annettuihin hallituksen esityksiin, joissa sääntelyn tarve on liittynyt joko Euroopan yhteisöön (EY), tai Euroopan talousalueeseen (ETA), taikka EU:n standardien saavuttamiseksi säädettyyn lainsäädäntöön, jotta liittyminen on ollut mahdollista.

On mahdollista, että niissä esityksissä, joita ei ole koodattu tämän muuttujan alle, ja joissa ei siten sääntelyn tarvetta ole tulkittu Euroopan unioniin liittyväksi, on joka tapauksessa sisällöllisiä kytkentöjä Euroopan unioniin. EU:n vaikutuksesta kansalliseen lainsäädäntöön on vaikea antaa tyhjentäviä vastauksia, johtuen mm. lainsäädännön moninaisuudesta ja EU-vaikutuksen määrittelyn eri mahdollisuuksista. Aiheesta on esitetty hyvinkin korkeita tutkimustietoon perustumattomia arvioita esimerkiksi poliittisessa keskustelussa¹⁶. Empiirisissä tutkimuksissa on päädytty maltillisempiin prosentteihin, mutta tutkimustulosten

¹⁴ Ks. lisää historiallisia tietoja ministeriöistä: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa>

¹⁵ Hidén 2015, 150.

¹⁶ Ks. lisää aiheesta: Wiberg 2016; Wiberg 2004.

välillä on huomattavaa vaihtelua, riippuen muun muassa siitä, miten EU-vaikutteisuus on määritelty ja miten käytetty aineisto on rajattu¹⁷.

Tässä raportissa kansainvälisellä sääntelyn tarpeella tarkoitetaan kansainvälisten sopimusten implementoimiseen liittyviä hallituksen esityksiä. Lisäksi sillä tarkoitetaan epäsuorempia ilmoituksia kansainvälisten sopimusten aiheuttamista velvoitteista, mukaan lukien sellaiset hallituksen esitykset, joiden perusteena vedotaan Suomen osalta jo voimassa oleviin kansainvälisiin sopimuksiin, mutta joiden vaatimukset tulisi toteuttaa paremmin.

3.3.5 Ihmisoikeuksien ja turvallisuuden mainitseminen

Sisällöllisen tarkastelun kohteena on ihmisoikeusmainintojen sekä turvallisuuspuheen määrä aineistomme hallituksen esityksissä. Ihmisoikeusmaininnat on käyty läpi aineistosta seuraavasti: jokainen hallituksen esitys on käyty läpi hakusanalla ihmisoik*. Mikäli hakusana on esiintynyt esityksessä, on tämä koodattu ihmisoikeusmaininnan sisältäväksi hallituksen esitykseksi.

Turvallisuusmainintojen läpikäynti vaati enemmän koodaajien tulkintaa. Ensin hallituksen esitykset käytiin läpi hakusanalla turval*¹⁸. Hakutulosten joukosta karsittiin ne osumat, jotka 1) eivät liittyneet turvallisuuteen; 2) olivat teknisluonteisia (esimerkiksi turvallisuus esiintyi vain lain nimessä tai viraston nimessä); tai 3) olivat hallituksen esityksen kokonaisuuden kannalta epäolennaisia sivuhuomioita tai satunnaisia mainintoja.

3.3.6 Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

Eduskunnan valiokunnista tarkastelemme perustuslakivaliokunnan antamia lausuntoja ja mietintöjä. Kuten muutkin eduskunnan valiokunnat, perustuslakivaliokunta laatii mietintöjä niiden käsittelyyn lähetetyistä hallituksen esityksistä. Näiden mietintöjen pohjalta täysistunto käsittelee hallituksen esitykset ja lopulta päättää niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan ehdotukset perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta lähetetään valmistelevasti käsiteltäviksi perustuslakivaliokuntaan (TJ 32 §). Eduskunnan sivuilla todetaan perustuslakivaliokunnan valmistelevan myös perustuslain kanssa läheisessä yhteydessä olevaa lainsäädäntöä, johon kuuluviksi luetellaan *“Ahvenanmaan itsehallintoa, vaali-, kansalaisuus-, kieli- ja puoluelainsäädäntöä koskevat asiat”*¹⁹. Näiden asioiden käsittelystä perustuslakivaliokunta laatii siis mietinnön täysistuntokäsittelyä varten.

¹⁷ Ks. Tala 2005b; Saarinen et al. 2013, 7; Wiberg 2016, 5.

¹⁸ Mikäli turval* ei tuottanut hakutuloksia, etsittiin tämän jälkeen hakusanoilla turval* sekä tur* sekä valli* johtuen siitä, että erityisesti vanhemmat hallituksen esitykset olivat usein tavutetuissa pdf:ssä, eivätkä hakutyökalut lukeneet tavutuksia.

¹⁹ Ks. lisää perustuslakivaliokunnan tehtävistä:

<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Sivut/default.aspx>

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on valvoa perustuslain noudattamista. Perustuslakiuudistus tapahtui vuonna 2000 ja sen myötä perustuslakiin vakiinnutettiin vallalla ollut käytäntö, eli säädettiin perustuslakivaliokunnan tehtävän olevan antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien asioiden *“perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”* (PL 74 §). Muilla valiokunnilla on lakiin kirjattu velvollisuus (TJ 38,2 §) pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa, mikäli valiokunnan käsiteltävänä olevan asian perustuslainmukaisuus tai suhde ihmisoikeussopimuksiin on epäselvä. Perustuslakivaliokunta ei siten voi oma-aloitteisesti antaa lausuntoja esimerkiksi vireillä olevien lakihankkeiden perustuslainmukaisuudesta.²⁰ Mietintövaliokunta voi pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta, mikäli katsoo sen tarpeelliseksi. Eduskunta voi myös määrätä perustuslakivaliokunnan antamaan lausunnon asian valmistelusta varsinaisesti vastaavalle valiokunnalle siinä vaiheessa kun asian tähän valiokuntaan lähettää.²¹

3.3.7 Lakiehdotusten eduskuntakäsittely: hyväksyminen, hylkääminen ja muut tilat

Hallituksen esitykset käsitellään eduskunnassa ensin valmistelevasti valiokunnassa ja tämän jälkeen täysistunnossa (PeL 40 §). Eduskunnan valiokunnalla on mahdollisuus ehdottaa esitykseen sisällöllisiä muutoksia. Täysistunnossa lakiehdotus käsitellään kaksivaiheisesti. Ensimmäinen käsittely pohjautuu asiaa valmistelleen valiokunnan mietinnön esittelyyn. Eduskunnassa käydään aiheesta yleiskeskustelu ja päätetään lakiehdotuksen lopullisesta sisällöstä. Toisessa käsittelyssä täysistunnossa voidaan keskustella lakiehdotuksesta, mutta muutoksia ei enää voida tehdä. Päätöksessä on kyse lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. (PeL 72 §) Täysistunnossa eduskunta voi siis hyväksyä tai hylätä esityksen.²² Käytännössä lakiehdotusten hylkääminen on harvinaista, johtuen siitä, että asian valmistelleet hallitukset ovat olleet vakaita enemmistöhallituksia²³.

Lakiehdotus voidaan siten hyväksyä sellaisenaan, muutettuna taikka hylätä. Lisäksi on mahdollista, että lakiehdotus raukeaa, mikäli se on käsittelemättä vaalikauden päättyessä²⁴. Lakiehdotuksen raukeaminen voi tulla kyseeseen myös tilanteessa, jossa presidentti ei vahvista eduskunnan hyväksymää lakia. Tällaisessa tilanteessa laki palautuu eduskunnan käsiteltäväksi, ja jos eduskunta hyväksyy sen uudelleen, tulee se ilman presidentin vahvistusta voimaan. Mikäli eduskunta ei hyväksy sitä uudelleen, laki raukeaa. (PeL 77 §)

Lakiehdotus voidaan myös peruuttaa (PeL 71 §, TJ 20,3 §). Lakiehdotuksen peruuttaminen on tyypillisesti ollut käytössä tilanteissa, joissa eduskuntaryhmien yhteisymmärryksen puutteen vuoksi hallituksen ehdottamaa lakia on uhannut

²⁰ Hidén 2015, 227–228.

²¹ Saraviita 2011, 636.

²² Ks. Lainvalmistelun prosessiopas.

²³ Saraviita 2011, s. 402.

²⁴ Ks. lainvalmistelun vaiheista

https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/lainvalmistelu_vaiheet/Sivut/default.aspx

hylkääminen, tai ehdotetun lain sisältämä perusratkaisu muuttuisi tavalla, joka johtaisi lain hyväksymiseen hallituksen kannalta kielteisen sisältöisenä. Kyseessä on siis tietynlainen hallituksen perääntymistie, jota on voitu käyttää hallituksen ennakoissa esityksensä hylkäämisen olevan todennäköistä tai hallituksen ollessa tyytymätön valiokuntavalmistelussa tehtyihin muutoksiin.²⁵

Lisäksi kyseeseen saattaa tulla lakiehdotuksen hyväksyminen lepäämään. Aineistomme alkupuolella ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta tavallinen laki on ollut mahdollista jättää lepäämään seuraaviin valtiopäiviin. Vuonna 1992 tähän mahdollisuuteen tehtiin muutamia sisällöllisiä rajoituksia. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen lepäämään hyväksyminen on koskenut vain perustuslain tasoista sääntelyä.²⁶ Tällaisissa tilanteissa eduskunnan toisessa käsittelyssä asia hyväksytään lepäämään äänen enemmistöllä ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin, tai se julistetaan kiireelliseksi vähintään viiden kuudesosan äänien tuella (PeL 73 §). Mikäli esitys hyväksytään lepäämään, tarkoittaa se sitä, että se tulee näillä ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyä asiasisällöltään muuttumattomana, poislukien lainsäädäntöteknisesti välttämättömät korjaukset. Mikäli lepäämään jätettyyn *“perustuslakimuutokseen liittyy kiinteästi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä lakeja”*, myös ne jätetään lepäämään vaalien jälkeisille valtiopäiville, vaikka tästä ei ole perustuslain tasoista säännöstä.²⁷

Usein hallituksen esityksissä ehdotetaan useampaa kuin yhtä lakimuutosta. Siten on mahdollista, että esimerkiksi osa esityksessä ehdotetuista lakimuutoksista hyväksytään sellaisenaan, osa muutettuina ja osa hylätään. Tällaisia sekamuotoisia tapauksia, joita ei voi luokitella sellaisenaan hyväksytyjen taikka hylättyjen hallituksen esitysten kanssa samaan kategoriaan, on tässä raportissa käsitelty yhdessä muutettuna hyväksytyjen esitysten kanssa (vaikka osa niissä ehdotetuista muutoksista olisi hyväksytty sellaisenaan tai osa niistä olisi hylätty). Siten sellaisenaan hyväksytyjen esitysten kategoria sisältää vain niitä esityksiä, jotka on kokonaisuudessaan hyväksytyjä juuri sellaisina kuin ne on hallituksen esitykseen kirjattu. Luokittelu pohjautuu hallituksen esityksen käsittelytiedoissa jokaisen esitetyn lakiehdotuksen kohdalla lukevaan tietoon (hyväksytty, hyväksytty muutettuna, hylätty, rauennut, peruutettu, jätetty lepäämään, käsittely kesken).

Muutettuna hyväksytyjen hallituksen esitysten kategoriasta todettakoon vielä, että muutosten suuruutta tai merkittävyyttä ei ole koodatessa arvioitu. Siten kategoria pitää sisällään niin pienet tekniset muutokset kuin suuremmat sisällölliset muutokset, joita lakiehdotukseen on prosessin aikana tehty. Emme ole myöskään eritelleet näitä tietoja sen mukaan, kuinka merkittävä lakihanke on ollut kyseessä tai sen mukaan, onko ehdotettu muutos kohdistunut keskeiseen lakiin tai niin sanottuun apulakiin.

²⁵ Saraviita 2011, 600–602; 401.

²⁶ Hidén 2015, 153–154; alaviite 312.

²⁷ Saraviita 2011, 621.

Muutettuna hyväksymistä katsotaan olevan myös sen, että osa hallituksen esityksen muutosehdotuksista hyväksytään sellaisenaan ja osa hylätään.

4 Hallituksen esitysten tarkastelu hallituskausittain ja ministeriöittäin

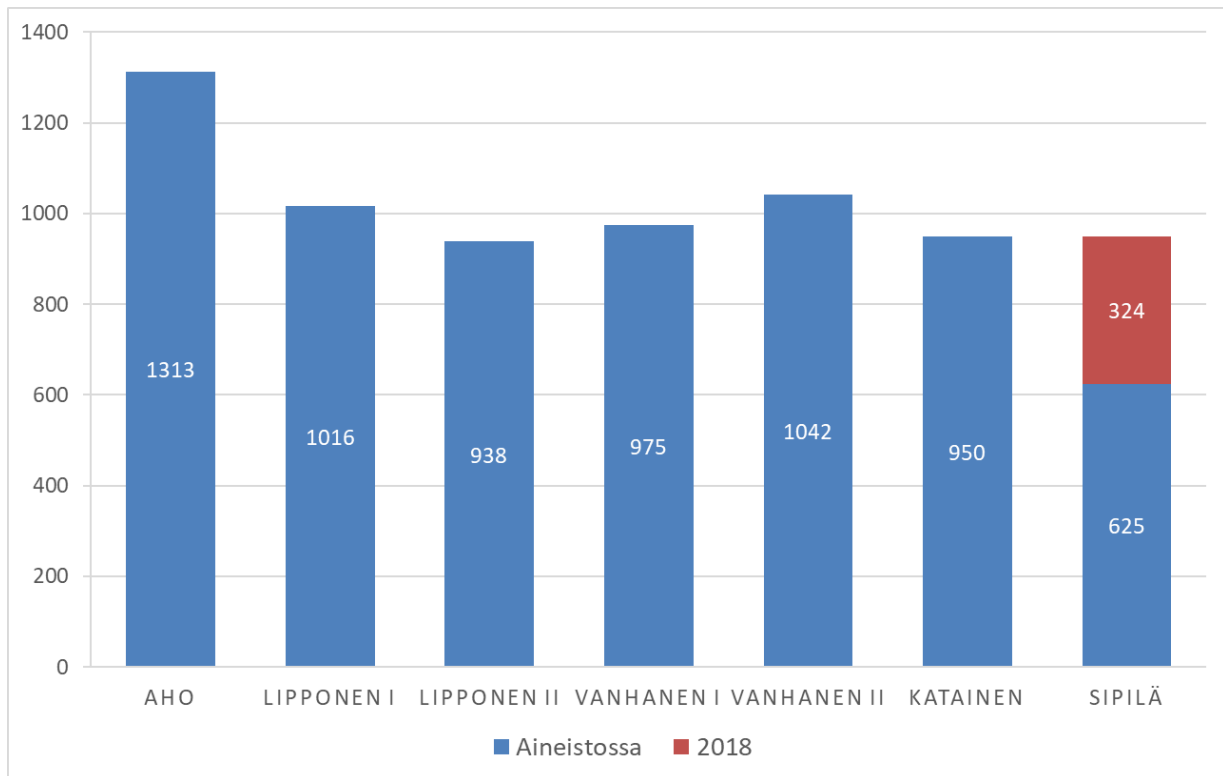
Tässä luvussa kuvaamme aineiston muuttujien suorat jakaumat sekä tarkastelemme aineiston lakiesityksiä hallituskausittain, ministeriöittäin ja paikoin vuosittain eri muuttujien luokissa. Luvussa 4.1. käydään läpi, paljonko vuosina 1991–2017 annettiin hallituksen esityksiä hallituskausittain sekä valtiopäivävuosittain, ja luvussa 4.2. tarkastellaan, paljonko hallituksen esityksiä valmisteltiin eri ministeriöissä sekä sitä, miten kunkin ministeriön valmistelemat esitykset jakautuivat hallituskausittain. Luvussa 4.3 kuvaillaan, paljonko kansallisesta ja toisaalta ylikansallisesta tarpeesta kumpuavia hallituksen esityksiä annettiin, sekä sitä, miten nämä esitykset jakautuivat eri hallituskausille ja eri ministeriöittäin. Luvussa 4.4. keskitytään ihmisoikeusmainintoihin ja tarkastelussa on se, kuinka suuressa osassa hallituksen esityksiä mainittiin ihmisoikeudet ja miten nämä esitykset jakautuivat hallituskausittain ja ministeriöittäin. Luvussa 4.5. fokuksessa ovat turvallisuusmaininnat ja kuvaamme, monessako hallituksen esityksessä mainittiin turvallisuus sekä miten nämä esitykset jakautuivat hallituskausittain, valtiopäivävuosittain ja ministeriöittäin. Seuraavassa luvussa 4.6. tarkastellaan, paljonko perustuslakivaliokunta antoi mietintöjä ja lausuntoja aineiston hallituksen esityksistä sekä sitä, miten nämä esitykset jakautuivat eri hallituskausille ja ministeriöittäin. Viimeisessä tulosluvussa 4.7. tarkastellaan hallituksen esityksen tilaa, eli kuvataan, paljonko hallituksen esityksiä hyväksyttiin sellaisenaan, muutettuna, hylättiin, peruutettiin, raukesi, jätettiin lepäämään tai on käsittelyltään kesken, sekä tarkastellaan näiden jakautumista hallituskausittain sekä ministeriöittäin. Sellaisenaan hyväksytyjen hallituksen esitysten jakautumista tarkastellaan lisäksi valtiopäivävuosittain.

Hallituskausittaisen, vuosittaisen sekä ministeriökohtaisen jakautumisen osalta olemme tässä raportissa keskittyneet suhteellisiin osuuksiin. Nämä osuudet eivät ole suoraan verrattavissa toisiinsa, sillä hallituskausittaiset, vuosittaiset sekä erityisesti ministeriökohtaiset erot valmisteltujen hallituksen esitysten määrien välillä voivat ovat hyvinkin suuria riippumatta samansuuruisista suhteellisista osuuksista. Tulkintaa helpottamaan olemme suhteellisten osuuksien ilmoittamisen ohessa aina ilmoittaneet hallituksen esitysten lukumäärät sulkeissa.

Raportin kuvioissa ilmaistut suhteelliset osuudet ovat pyöristyksiä, mutta kuviot on piirretty käyttäen ei-pyöristettyjä tuloksia. On mahdollista, että kaksi palkkia, jotka ilmaisevat saman prosentin, ovat hieman eri pituisia. Kuviot ovat siten visuaalisesti tarkempia kuin kuviossa ilmaistu prosentti.

4.1 Hallituksen esitysten jakautuminen

Kuviosta 1 voidaan tarkastella hallituksen esitysten jakautumista aineiston hallituskausille. Hallituskausittaiset erot hallituksen esitysten määrässä ovat suhteellisen pieniä. Poikkeuksen muodostaa Ahon hallituskausi, jolloin annettiin lähes viidesosa kaikista tarkastelukauden hallituksen esityksistä (19 %, n=1313).



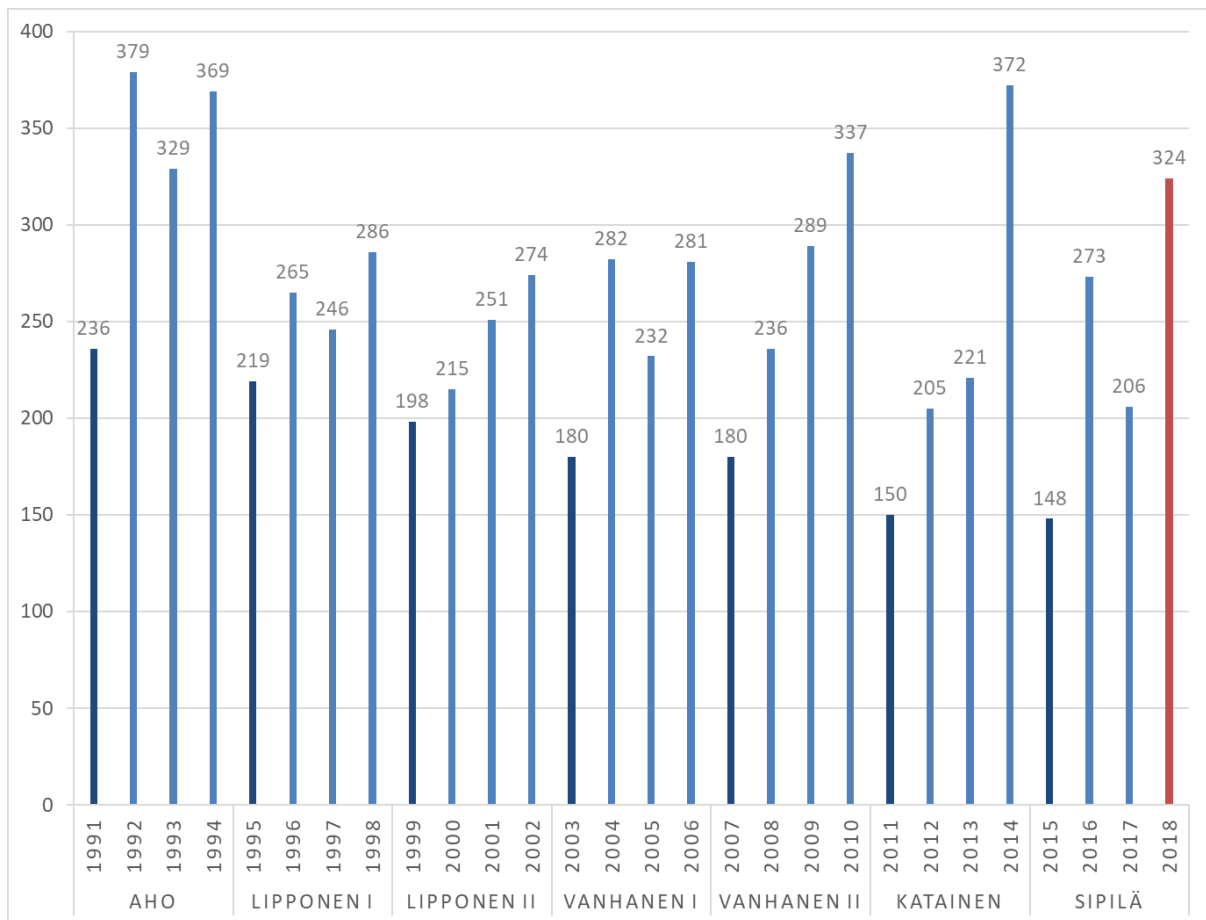
Kuvio 1. Hallituksen esitysten määrä hallituskausittain ajalta 1991–2017, n (N=6859). Lisäksi punaisessa palkissa ilmoitettu aineiston ulkopuoliset valtiopäivävuoden 2018 hallituksen esitykset²⁸.

Vuosina 1991–2017 yhden hallituskauden aikana annettiin keskimäärin 980 hallituksen esitystä. Raportin analyseissä ei ole ollut käytettävissä hallituksen esityksiä valtiopäivävuodelta 2018. Kuviossa 1 kuitenkin ilmoitetaan tieto valtiopäivävuonna 2018 annettujen hallituksen esitysten määrästä. Mikäli tämä määrä otetaan huomioon, ajalla 1991–2018 yhden hallituskauden aikana käsiteltiin keskimäärin 1026 hallituksen esitystä.

Yhden valtiopäivävuoden aikana ajalla 1991–2017 annettiin keskimäärin 254 hallituksen esitystä. Esitysten määrä kuitenkin vaihtelee voimakkaasti vuosittain. Eduskuntavaalien järjestämisvuosina hallituksen esitysten määrä on matalimmillaan ja erityisen selkeästi tämä näkyy 2010-luvulla. Kuviossa 2 eduskuntavaalien järjestämisvuodet eli ensimmäiset valtiopäivät on merkitty tummansinisellä, ja punaisella on merkitty tieto aineiston ulkopuolelle jäävästä valtiopäivävuonna 2018 annettujen hallituksen esitysten määrästä. Mikäli myös valtiopäivävuonna 2018

²⁸ Valtioapäivävuoden 2018 hallituksen esitysten määrä on tarkistettu 12.3.2019, Sipilän hallituksen eron jälkeen. Tämän vuoden esitykset mukaan lukien koko kuvion N=7183.

annettujen esitysten määrä otetaan huomioon, annettiin ajalla 1991–2018 yhden vuoden aikana keskimäärin 257 hallituksen esitystä.



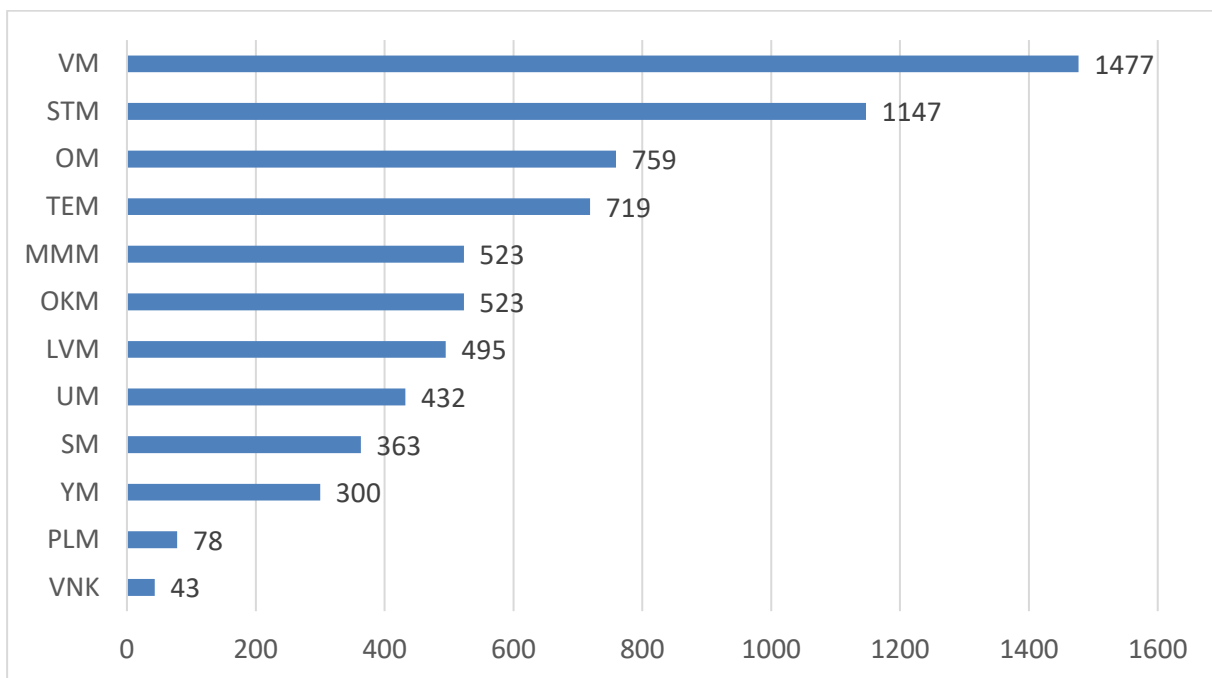
Kuvio 2. Hallituksen esitysten määrä valtiopäivävuosittain ajalta 1991–2017, n (N=6859). Lisäksi punaisessa palkissa ilmoitettu aineiston ulkopuoliset valtiopäivävuoden 2018 hallituksen esitykset.²⁹

Kuviosta 2 huomataan, että vähiten esityksiä annettiin vuonna 2011 (2 %, n=151) ja toiseksi vähiten vuonna 2015 (2 %, n=153). Toisaalta taas kunkin eduskuntakauden viimeisenä kokonaisena vuotena esitysten määrä on tyypillisesti ylimmillään. Tämä on voimistunut 2010-luvulla, jolloin eduskunnan työskentelykausien vaihtelujen erot ovat suurimmillaan. Poikkeukset muodostavat Ahon hallituskausi sekä Vanhasen ensimmäinen hallitus, jolloin toisena valtiopäivävuotena on annettu hieman enemmän esityksiä kuin viimeisenä. Vuonna 1992 annettiin suurin määrä hallituksen esityksiä koko aineiston tasolla (6 %, n=379). Edellisessä luvussa 3 tarkemmin kuvattujen laskennallisten kirjaamiskäytäntöjen ohella erityisesti vaaleja edeltävien vuosien piikkien taustalla on todennäköisesti tarve saada oman hallituskauden aikaiset esitykset eduskuntakäsittelyyn ennen hallituskauden vaihtumista.

²⁹ Valtiopäivävuoden 2018 hallituksen esitysten määrä on tarkistettu 12.3.2019, Sipilän hallituksen eron jälkeen. Tämän vuoden esitykset mukaan lukien koko kuvion N=7183.

4.2 Ministeriöiden valmistelemat esitykset

Vuosina 1991–2017 havaitaan suurtakin vaihtelua siinä, kuinka monen hallituksen esityksen valmistelusta ministeriöt ovat vastanneet. Tulkinnessa on kuitenkin muistettava, että kyseessä on lukumäärien vertailu, jossa lakihankkeiden laajuutta tai niiden valmisteluun käytettyä aikaa ei ole otettu huomioon. Kuviosta 3 nähdään, että reilu viidesosa (22 %, n=1477) hallituksen esityksistä on valmisteltu valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Noin kuudesosa esityksistä on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä (17 %, n=1147). Oikeusministeriössä on valmisteltu noin kymmenesosa hallituksen esityksistä (11 %, n=759). Näissä kolmessa ministeriössä on valmisteltu eniten hallituksen esityksiä ajalla 1991–2017.

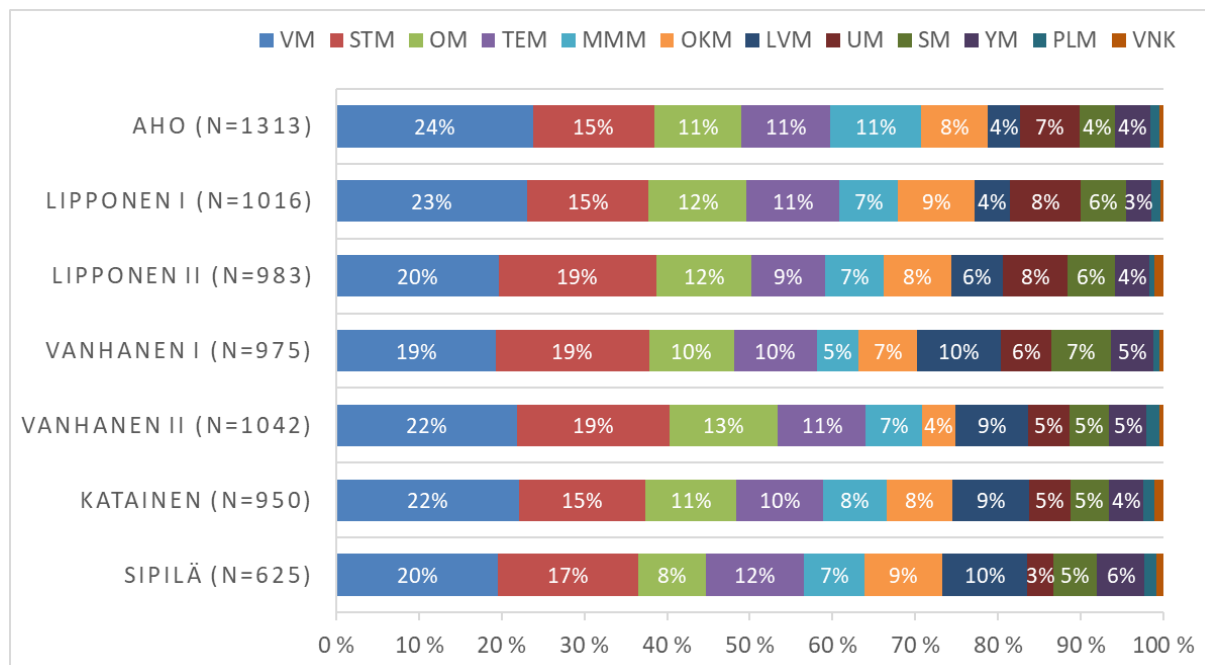


Kuvio 3. Hallituksen esitysten määrä ministeriöittäin ajalta 1991–2017, n (N=6859).

Kolme ministeriötä, joiden hallinnonaloilla valmisteltiin vuosina 1991–2017 vähiten esityksiä, ovat valtioneuvoston kanslia, puolustusministeriö sekä ympäristöministeriö. Kuviosta 3 havaitaan, että valtioneuvoston kanslian alaisuudessa valmisteltiin alle prosentin verran esityksiä (0,6%, n=43), puolustusministeriössä yksi prosentti (n=78), ja ympäristöministeriössä neljä prosenttia (n=300).

Seuraavan kuvion 4 avulla voidaan tarkastella sitä, miten ministeriöiden valmistelemien hallituksen esitysten määrä on vaihdellut eri hallituskausina. Kuviosta 4 havaitaan, että kuten koko aineiston tasolla, myös jokaisena aineiston hallituskautena VM ja STM ovat valmisteelleet suurimman suhteellisen osuuden hallituksen esityksistä. Vanhasen ensimmäisenä hallituskautena VM (n=188) ja STM (n=181) ovat kumpikin valmisteelleet noin viidesosan hallituksen esityksiä (19 %). Ahon hallituksen aikana VM on vastannut koko aineiston tarkastelujakson aikana

suurimmasta osasta hallituksen esitysten valmistelua, lähes neljäsosasta kaikista esityksistä (24 %, n=312), kun taas STM on vastannut viidestätoista prosentista esityksiä (n=193). Puolustusministeriössä ja valtioneuvoston kansliassa valmisteltiin vähiten hallituksen esityksiä jokaisena hallituskautena. Sen sijaan muiden ministeriöiden kohdalla havaitaan hallituskausittaista vaihtelua.

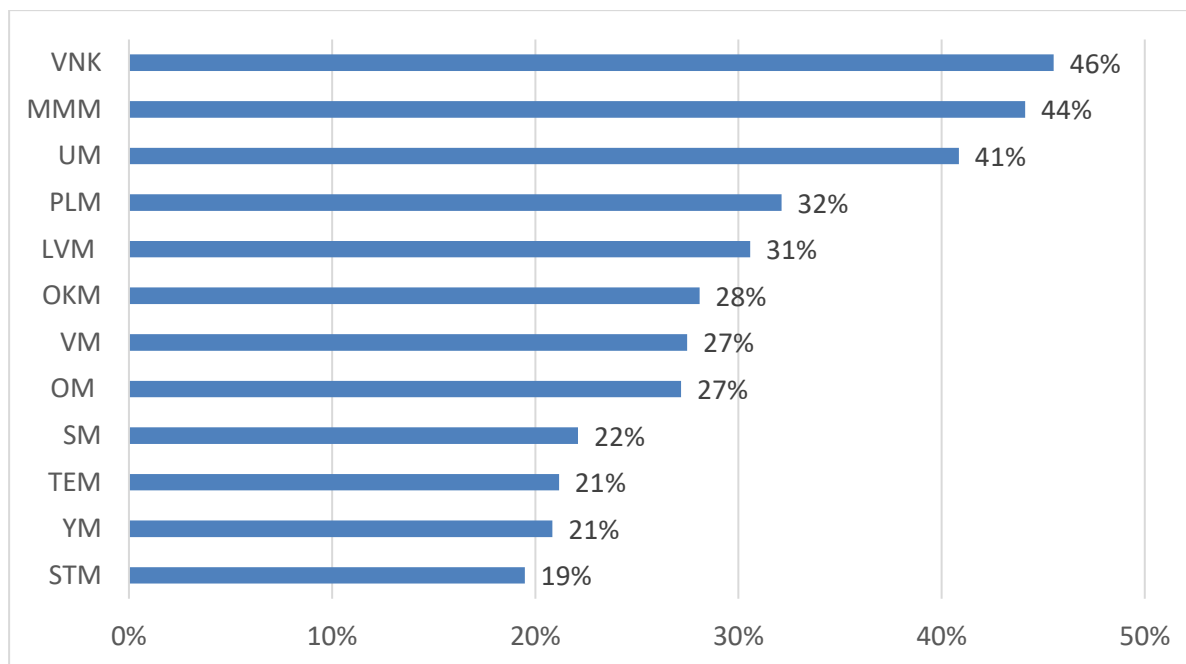


Kuvio 4. Ministeriöiden valmistelemat hallituksen esitykset hallituskausittain ajalta 1991–2017, % (N=6859)³⁰.

Ministeriöiden valmistelemien hallituksen esitysten hallituskausittaisen vaihtelun tarkasteluun käytetään kuvion 4 lisäksi apuna variaatiokertoimia. Tämä johtuu suurista määrällisistä eroista sen välillä, montako hallituksen esitystä kukin ministeriö on valmistellut. Kuviossa 5 ilmoitetaan ministeriökohtaiset variaatiokertoimet³¹, sillä ne mahdollistavat suuruusluokasta vapaan arvojen hajonnan vertailun. Mitä lähempänä variaatiokerroin on nollaa, sitä vähäisempi on tuon ministeriön valmistelemien hallituksen esitysten määrän vaihtelu eri hallituskausien välillä. Mitä lähempänä variaatiokerroin on sataa prosenttia, sitä merkittävämmiin valmisteltujen hallituksen esitysten määrä on vaihdellut eri hallituskausina. Liitetaulukossa 2 kuvataan variaatiokertoimen laskemisen pohjana olevat luvut: keskihajonta ja keskiarvo. Lisäksi liitteessä ilmoitetaan ministeriössä valmisteltujen esitysten pienin ja suurin hallituskausittainen määrä.

³⁰ Alle 2 % suhteellisia osuuksia (PLM ja VNK) ei ole ilmoitettu numeerisesti kuviossa.

³¹ Variaatiokerroin on keskihajonnan ja keskiarvon suhde. Tässä raportissa se on ilmoitettu prosentteina.



Kuvio 5. Ministeriökohtainen variaatiokerroin ajalta 1991–2017, %.

Kuviosta 5 havaitaan, että suurinta hallituskausittaista vaihtelua valmisteltujen esitysten määrässä on ollut valtioneuvoston kanslian, maa- ja metsätalousministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloilla. Näiden ministeriöiden variaatiokertoimet ovat yli neljäkymmentä. VNK:n valmisteleminen esitysten suhteellinen osuus hallituskaudesta toiseen on vaihdellut kaikkein merkittävimmin, sillä keskihajonta on lähes puolet keskiarvosta (variaatiokerroin 46 %). Kuitenkin VNK:n alaisuudessa valmistellaan hyvin pieni määrä hallituksen esityksiä.

Kuviosta 4 havaitaan, että MMM:n valmisteleminen esitysten suhteellinen määrä on pysynyt muutoin tasaisena hallituskaudesta toiseen, mutta poikkeuksen aiheuttaa Ahon hallituskausi, jolloin kyseinen ministeriö valmisteli kymmenesosan (11 %, n=145) kaikista hallituskauden esityksistä, sekä Vanhasen ensimmäinen hallitus, jolloin MMM valmisteli vain viisi prosenttia (n=49) tuon kauden esityksistä. Variaatiokertoimen avulla tarkasteltuna havaitaan (kuviosta 5), että kyseisen ministeriön esitysten suhteellinen määrä on vaihdellut merkittävästi verrattuna muihin ministeriöihin.

Kuviosta 4 havaitaan, että ulkoministeriön valmisteleminen hallituksen esitysten suhteellinen osuus on laskenut tarkasteluajanjaksona. Ahon hallituksen aikana UM valmisteli seitsemän prosenttia kaikista hallituskauden esityksistä (n=94), kun taas Sipilän hallituksen kolmen ensimmäisen vuoden aikana valmisteltujen esitysten osuus on vain kolme prosenttia (n=20). Kuviosta 5 havaitaan, että ulkoministeriön esitysten suhteellinen määrä on vaihdellut kolmanneksi yleisimmin aineistossa.

Kuvioista 4 ja 5 havaitaan, että puolustusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön sekä oikeusministeriön hallinnonaloilla valmisteltujen esitysten määrissä on ollut keskimääräistä vaihtelua hallituskausittain (variaatiokertoimet 27–32 %). Näistä ministeriöistä valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö ovat valmistelleet eniten esityksiä koko aineiston tasolla. Näidenkin ministeriöiden valmistelemien esitysten määrien vaihtelu on koko aineiston tasolla hieman keskimääräistä matalampaa (ks. variaatiokertoimet). Puolustusministeriön kohdalla valmistelujen esitysten määrien vaihtelu on suhteessa muihin ministeriöihin ollut keskimääräistä, mutta valmisteltujen esitysten määrät ovat pieniä.

Kuvioista 4 ja 5 havaitaan, että vähiten hallituskausittaista vaihtelua valmistelujen esitysten määrissä on ollut sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla. STM:n variaatiokerroin on koko aineiston pienin (19 %), eli STM:n sisäinen vaihtelu valmisteltavien esitysten määrässä on aineiston matalin. STM:n työmäärä valmisteltujen hallituksen esitysten määrällä mitattuna on siten hallituskaudesta riippumatta pysynyt hyvin samanlaisena.

4.3 Sääntelyn taustasy

Vuosina 1991–2017 lakiesityksistä valtaosa (83 %) pohjautui kansalliseen sääntelytarpeeseen. Taulukosta 1 havaitaan, että noin joka neljännessä hallituksen esityksessä (26 %) sääntelyn taustasyynä oli EU (tai EY tai ETA) ja lähes joka viidennessä (18 %) kansainvälisistä sopimuksista johtuva sääntelyn tarve. Yhteen hallituksen esitykseen on saattanut liittyä useampi kuin yksi sääntelyn taustasy. Tästä johtuen taulukon 1 prosenttiluvut eivät summaudu sataan prosenttiin.

Taulukko 1. Sääntelyn taustasy hallituksen esityksissä 1991–2017 (N=6859).³²

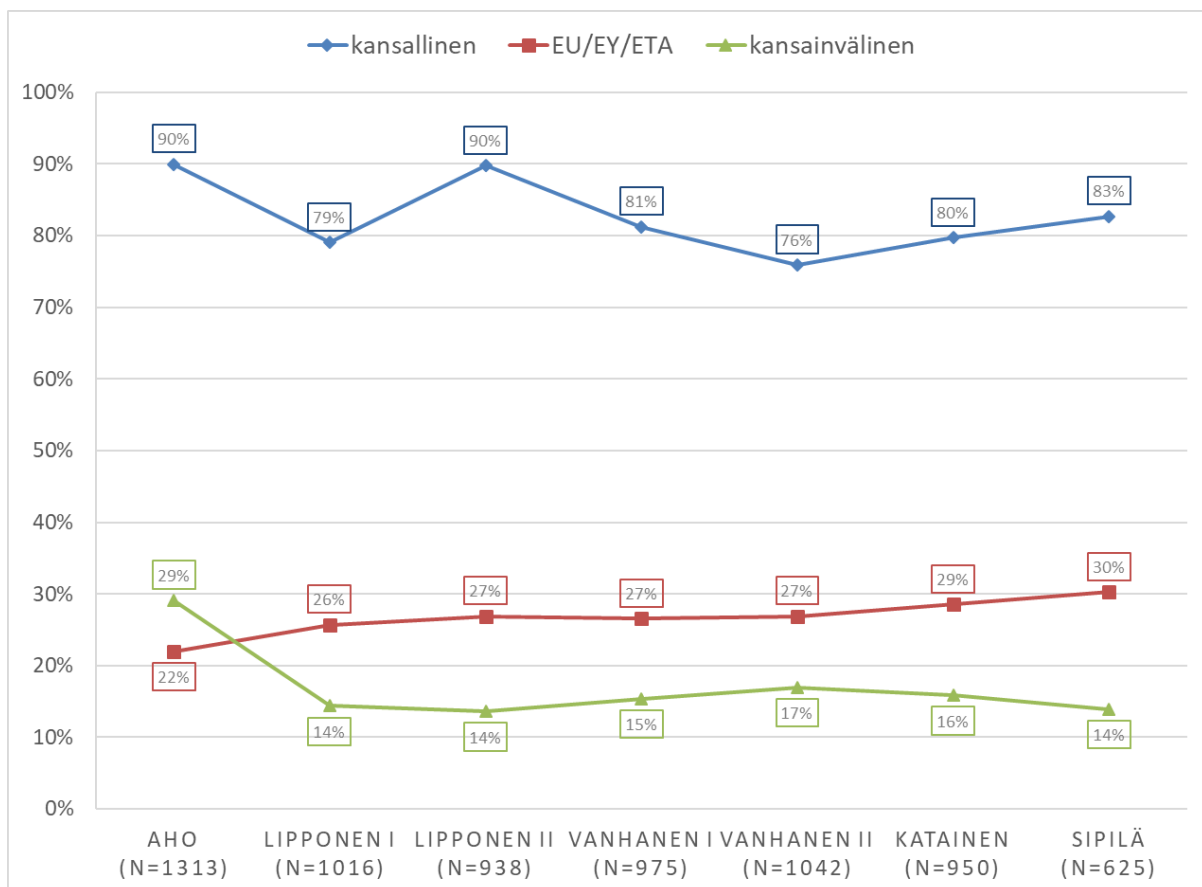
Sääntelyn tarve	n	%
Kansallinen	5683	83
EU/EY/ETA	1801	26
Kansainvälinen	1221	18

Kuviosta 6 voidaan tarkastella sääntelyn taustasyitä eri hallituskausina. Kuten koko aineiston tasolla, myös kaikki hallituskaudet toistavat samaa: kansallinen sääntelyn tarve on yleisin taustasy. Euroopan unioniin liittyvä sääntelyn tarve on toiseksi yleisintä, lukuun ottamatta Ahon hallituskautta (joka sijoittuu suurimmaksi osin ajalle

³² Kategoriat eivät ole toisiaan poissulkevia.

ennen Suomen EU-liittymistä). Tuolloin kansainvälisistä sopimuksista johtuva sääntely oli EU/EY/ETA-liitännäistä sääntelyä yleisempää. Muina hallituskausina kansainvälinen sääntelytarve tulee kansallisen ja EU-liitännäisen tarpeen jälkeen.

Kun tarkastellaan sääntelyn taustasyitä tarkemmin, havaitaan kuviosta 6, että Ahon hallitus sekä Lipposen toinen hallitus erottuvat muista hallituskausista siinä, että niiden aikana annetuista hallituksen esityksistä jopa yhdeksänkymmentä prosenttia liittyi kansalliseen tarpeeseen (Aho, n=1181; Lipponen II, n=842). Vanhasen toisen hallituksen aikana annetuista esityksistä on aineiston pienin suhteellinen osuus kansalliseen tarpeeseen liittyviä hallituksen esityksiä (76 %, n=791).



Kuvio 6. Sääntelyn tarpeen perustelu hallituskausittain ajalta 1991–2017, % (N=6859).³³

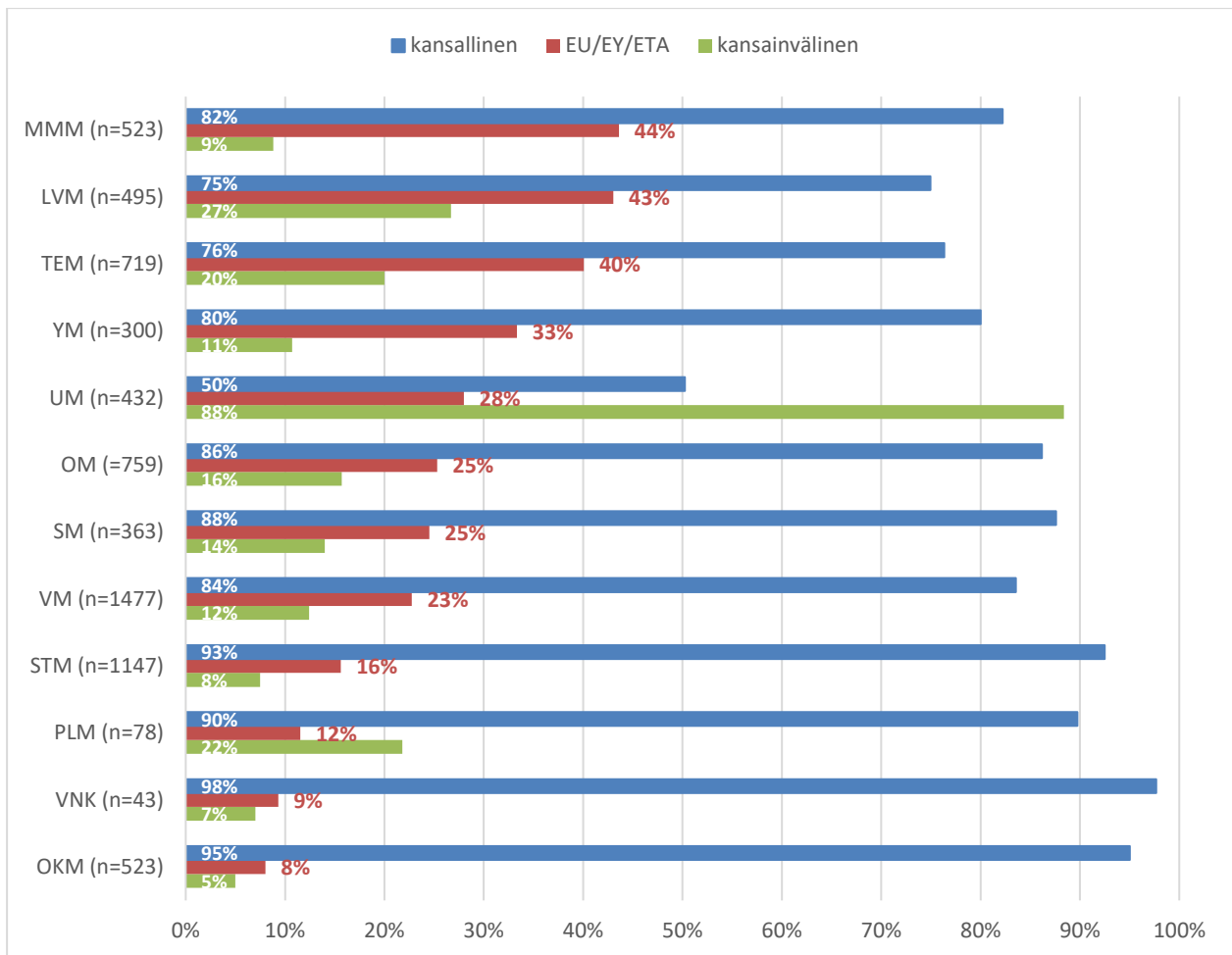
EU-pohjainen sääntelyn tarve on suhteellisesti lievässä nousussa tarkastelujakson aikana. Kuviossa 6 Ahon hallituksen aikaan EU-liitännäisiä hallituksen esityksiä on ollut suhteellisesti vähiten, reilu viidesosa (22 %, n=289), ja uusimman hallituksen vuosina 2015–2017 näitä on ollut suhteellisesti eniten, vajaa kolmannes (30 %, n=189). Kansainvälisten sopimusten aiheuttamalla sääntelyn tarpeella perustelu sen sijaan on suhteellisesti laskussa. Ahon hallituskautena vajaa kolmannes (29 %, n=382) esityksistä on perusteltu johtuvan kansainvälisten sopimusten aiheuttamasta

³³ Hallituksen esityksen sääntelyn taustasyynä on saattanut olla useampi näistä vaihtoehdoista, mistä johtuen kuvion yhteenlasketut prosentit eivät summaudu sataan prosenttiin.

sääntelytarpeesta. Lipposen ensimmäisellä hallituskaudella enää neljätoista prosenttia (n=146) esityksistä liittyi kansainväliseen tarpeeseen, Sipilän kauden kolmena ensimmäisenä vuotena samoin neljätoista prosenttia (n=87).

Kun tarkastellaan sääntelyn taustasyitä ministeriöittäin, havaitaan kuviosta 7, että kansalliseen sääntelyn tarpeeseen pohjautuminen on suhteellisesti yleisintä valtioneuvoston kansliassa valmistelujen hallituksen esitysten kohdalla (98 %, n=42), opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan esitysten kohdalla (95 %, n=497) sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan esitysten kohdalla (93%, n=1061). Sen sijaan suhteellisesti harvinaisinta kansalliseen sääntelyyn pohjautuminen on ulkoministeriössä (50 %, n=217), liikenne- ja viestintäministeriössä (75 %, n=371) sekä työ- ja elinkeinoministeriössä (76 %, n=549).

Kuviosta 7 havaitaan myös, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla valmistellut hallituksen esitykset pohjaavat suhteellisesti useimmiten EU-tasoiseen säädöstarpeeseen: lähes puolet (44 %, n=228) esityksistä ovat tällaisia. Liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltujen esitysten (43 %, n=213) sekä työ- ja elinkeinoministeriön (40 %, n=288) suhteelliset osuudet ovat lähes samat kuin MMM:n kohdalla. Sen sijaan opetus- ja kulttuuriministeriön suhteellinen osuus on aineiston pienin, (8 %, n=42) ja valtioneuvoston kanslian valmisteleminen toiseksi pienin (9 %, n=4) ja puolustusministeriön hallinnonalan hallituksen esityksistä (12 %, n=9) kolmanneksi pienin suhteellinen osuus pohjautuu EU-tason sääntelytarpeeseen.



Kuvio 7. Sääntelyn tarpeen perustelu ministeriöittäin ajalta 1991–2017 (järjestetty EU/EY/ETA-perustelun yleisyyden mukaan), % (N=6859).³⁴

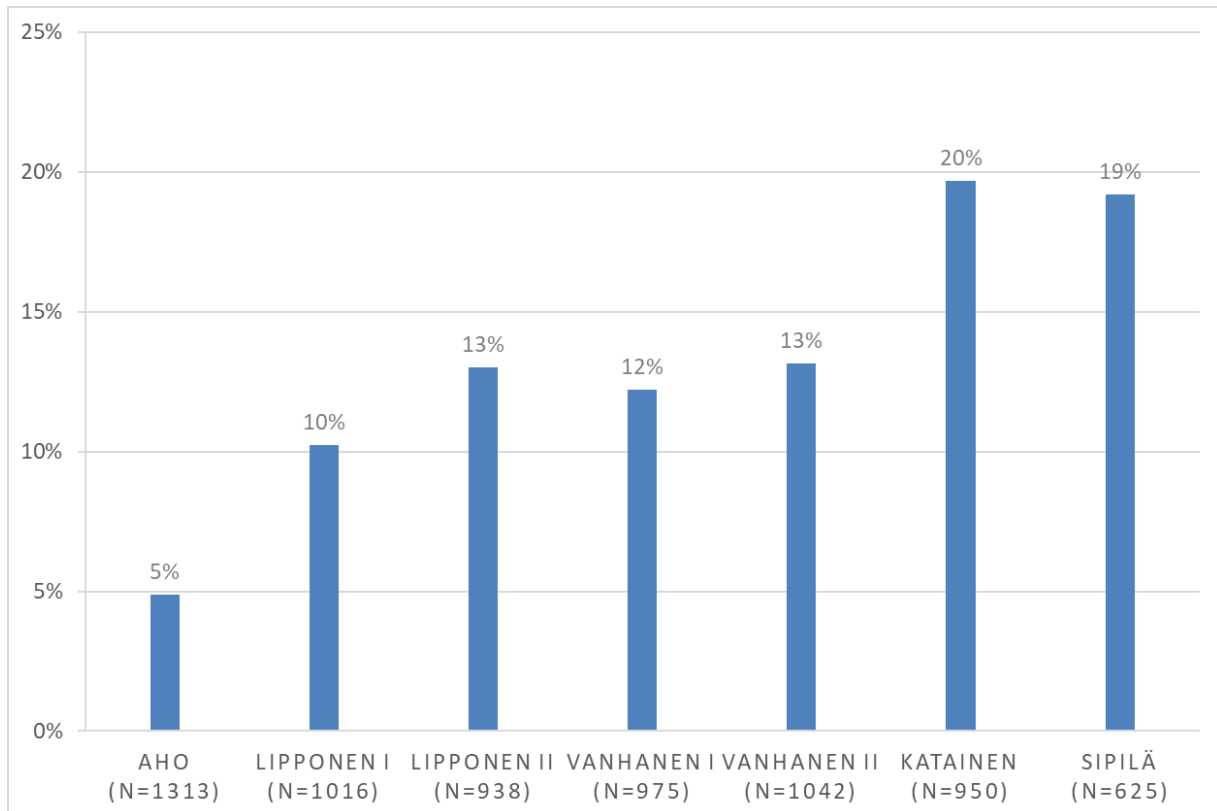
Kansainvälisestä sääntelyn tarpeesta voidaan kuvion 7 perusteella todeta, että ulkoministeriön hallinnonalalla valmisteltavista hallituksen esityksistä valtaosa (88 %, n=382) pohjautuu kansainväliseen säätämisen tarpeeseen. Ulkoministeriön jälkeen suhteellisesti yleisintä kansainväliseen tarpeeseen pohjautuvan sääntelyn valmistelu on liikenne- ja viestintäministeriössä (27 %, n=132), puolustusministeriössä (22 % esityksistä, n=17) sekä työ- ja elinkeinoministeriössä (20 %, n=144). Muiden ministeriöiden aloilla valmisteltujen hallituksen esitysten kansainväliseen tarpeeseen pohjautuminen on harvinaisempaa. Suhteellisesti vähiten kansainvälisistä tarpeista johtuvia hallituksen esityksiä on tehty opetus- ja kulttuuriministeriön (5 %, n=26), valtioneuvoston kanslian (7 %, n=3) ja sosiaali- ja terveysministeriön (8 %, n=86) hallinnonaloilla.

4.4 Ihmisoikeusmaininnat

Keskimäärin noin joka kymmenes (12 %, n=853) vuosien 1991–2017 aikana annettu hallituksen esitys sisältää yhden tai useamman maininnan ihmisoikeuksista.

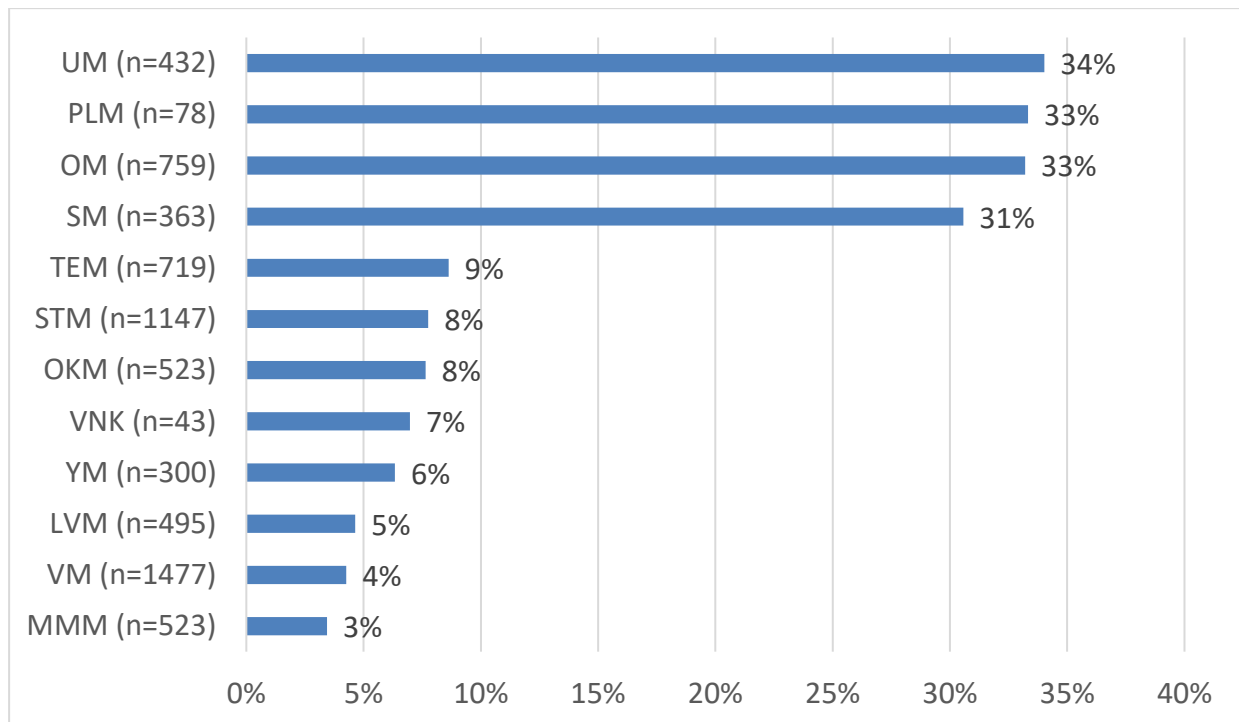
³⁴ Hallituksen esityksen sääntelyn taustasyynä on saattanut olla useampi näistä vaihtoehdoista, mistä johtuen kuvion yhteenlasketut prosentit eivät summaudu sataan prosenttiin.

Ihmisoikeuksien mainitseminen hallituksen esityksissä on yleistynyt merkittävästi aineiston ensimmäisestä hallituskaudesta viimeiseen. Kuvio 8 nähdään, että Ahon hallituksen aikana annetuista hallituksen esityksistä vain viisi prosenttia (n=64) sisälsi tällaisia mainintoja, kun taas Kataisen hallituksen aikaisista hallituksen esityksistä viidesosa (20 %, n=187) ja Sipilän hallituksen kolmen ensimmäisen vuoden aikana annetuista esityksistä lähes viidesosa (19 %, n=120) sisälsi ihmisoikeusmainintoja.



Kuvio 8. Ihmisoikeusmaininnan sisältävät hallituksen esitykset hallituskausittain ajalta 1991–2017, % (N=6859).

Kun tarkastellaan ihmisoikeusmainintojen yleisyyttä aineistossa ministeriöittäin, havaitaan kuvio 9, että ulkoministeriön valmistelemista hallituksen esityksistä suurin suhteellinen osuus sisältää näitä mainintoja (34 %, n=147). Myös puolustusministeriön (n=26), oikeusministeriön (n=252) ja sisäministeriön (n=111) hallinnonalan hallituksen esityksiä tarkasteltaessa havaitaan, että ihmisoikeudet mainitaan keskimääräistä useammin. Yli kolmekymmentä prosenttia kyseisellä hallinnonalalla valmistelluista hallituksen esityksistä sisältää ihmisoikeusmainintoja.



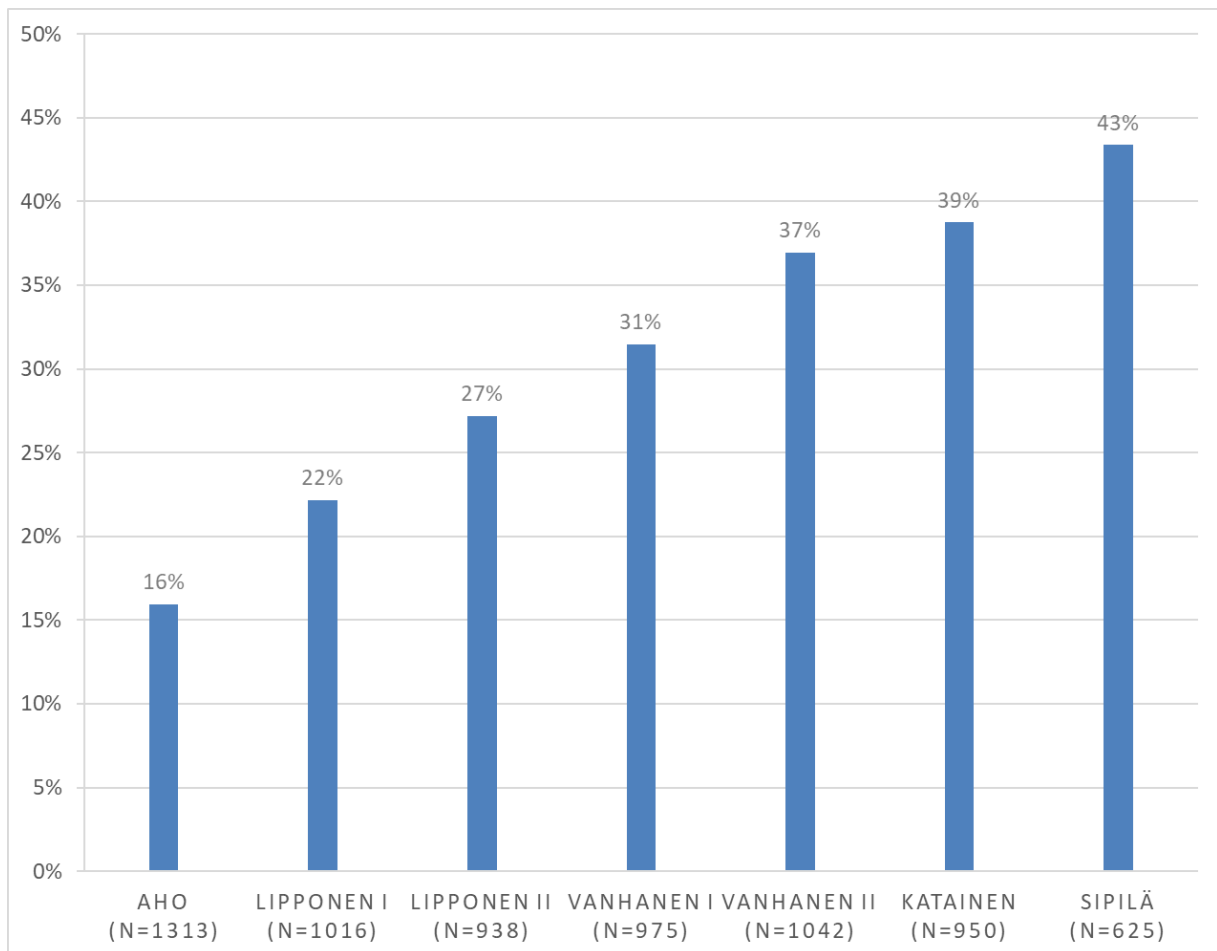
Kuvio 9. Ihmisoikeusmainintoja sisältävät hallituksen esitykset ministeriöittäin ajalta 1991–2017, % (N=6859).

Kuviosta 9 havaitaan, että suhteellisesti harvinaisinta ihmisoikeuksien mainitseminen on maa- ja metsätalousministeriön (n=18), valtiovarainministeriön (n=63) ja liikenne- ja viestintäministeriön (n=23) hallinnonaloilla valmistelluissa hallituksen esityksistä. Näillä hallinnonaloilla valmistelluista esityksistä alle viisi prosenttia sisältää ihmisoikeusmainintoja.

4.5 Turvallisuusmaininnat

Turvallisuuspuhetta esiintyi lähes kolmasosassa aineiston esityksiä (30 %, n=2020). Turvallisuuspuhe liittyi näissä hallituksen esityksissä moniin erilaisiin turvallisuuden osa-alueisiin, esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen, sisäiseen turvallisuuteen, ulkoiseen turvallisuuteen, liikenneturvallisuuteen, tietoturvallisuuteen, kuluttaja- ja tuoteturvallisuuteen, potilas- ja lääketurvallisuuteen, ympäristöturvallisuuteen, elintarviketurvallisuuteen, asumisturvallisuuteen ja taloudelliseen turvallisuuteen. Tutkimusprojektin tulevilla julkaisuilla tullaan erittelemään turvallisuuspuheen sisältöä yksityiskohtaisemmin.

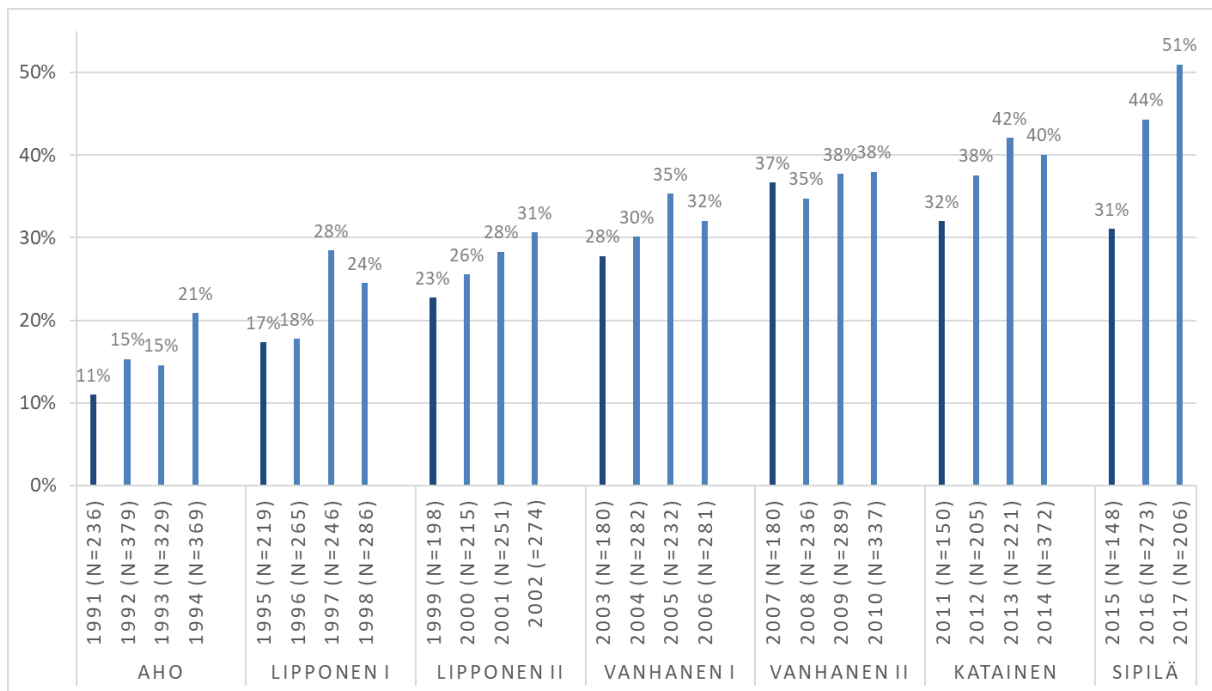
Turvallisuuspuhetta sisältävien hallituksen esitysten suhteellinen osuus hallituskauden kaikista esityksistä on tasaisesti kasvanut 90-luvun alusta nykyyhallituksen aikaan. Kuviosta 10 havaitaan, että Ahon hallituskauden esityksistä noin kuudesosa (16 %, n=209) sisälsi turvallisuuspuhetta, kun taas Sipilän hallituksen esityksistä jo lähes puolet (43 %, n=271) sisälsi vastaavanlaisia mainintoja.



Kuvio 10. Turvallisuuspuhetta sisältävät hallituksen esitykset hallituskausittain ajalta 1991–2017, % (N=6859).

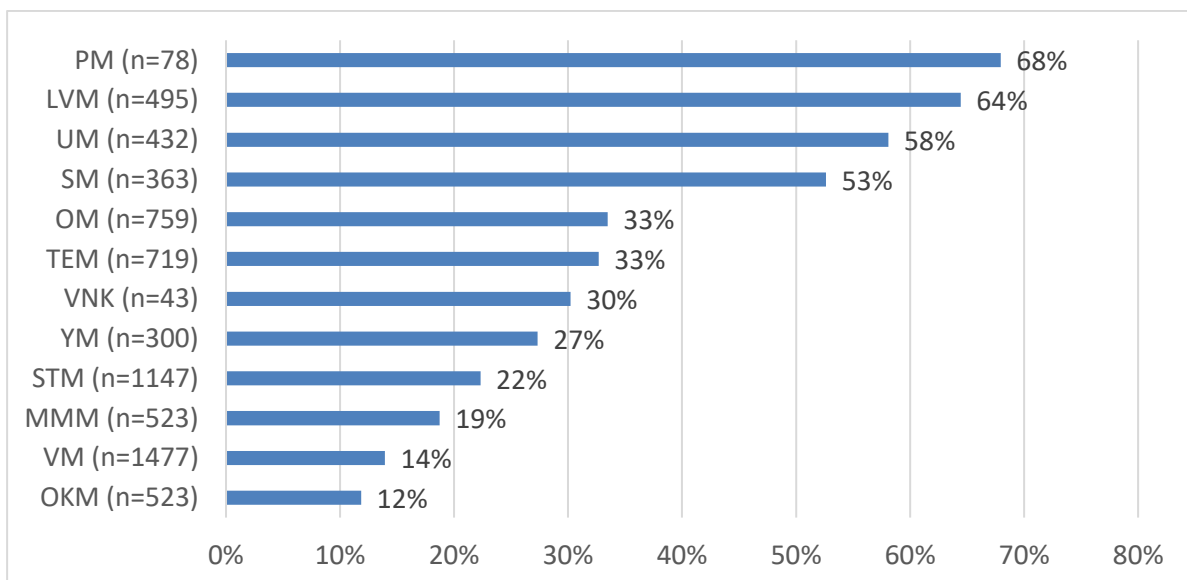
Vuositason tarkastelu kuviossa 11 antaa jakaumasta vielä yksityiskohtaisemman kuvan. Suhteellisten osuuksien ero aineiston ensimmäisen ja viimeisen vuoden välillä näyttäytyy vielä suurempana kuin aineiston ensimmäisen ja viimeisen hallituskauden välillä. Ahon hallituksen vuonna 1991 antamista esityksistä vain hieman reilu kymmenesosa (11 %, n=26) sisälsi turvallisuuspuhetta, kun taas Sipilän hallituksen vuonna 2017 antamista hallituksen esityksistä jopa hieman yli puolet (51 %, n=105) sisälsi turvallisuusmainintoja.

Kuviosta 11 havaitaan lisäksi, että turvallisuuspuhetta sisältävät esitykset yleistyvät hallituskausien sisällä kauden loppua kohden: ensimmäisen hallitusvuoden esityksissä turvallisuuden mainitseminen on suhteellisesti harvinaisempaa kuin hallituskauden viimeisinä vuosina annetuissa. Tyypillisesti kahtena ensimmäisenä hallitusvuotena annetuissa esityksissä turvallisuuden mainitseminen on suhteellisesti harvinaisempaa kuin kahtena viimeisenä. Ainoana poikkeuksena tähän on Ahon hallituskausi, jolloin toisena ja kolmantena hallitusvuotena on annettu suhteellisesti saman verran turvallisuusmainintoja sisältäviä esityksiä.



Kuvio 11. Turvallisuuspuhetta sisältävät hallituksen esitykset valtiopäivävuosittain ajalta 1991–2017, % (N=6859).³⁵

Ministeriökohtaisesta tarkastelusta kuviosta 12 havaitaan, että puolustusministeriön hallinnonalalla valmistelluista esityksistä suhteellisesti suurin osuus, lähes kolme neljäsosaa, sisältää turvallisuuspuhetta (n=53). Toiseksi suurin osuus turvallisuusmaininnoista suhteessa ministeriössä kokonaisuudessaan valmisteltavien esitysten määrään on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla (n=319), ja kolmanneksi suurin ulkoministeriön hallinnonalalla (n=251).



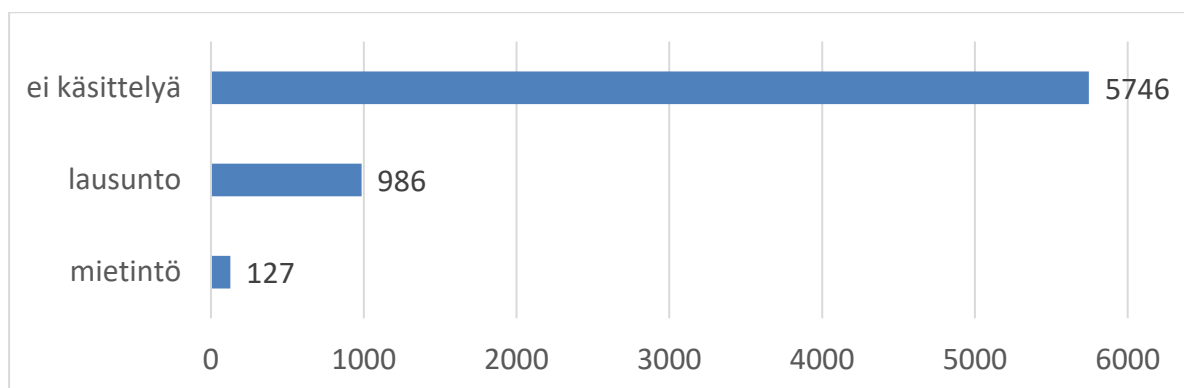
Kuvio 12. Turvallisuuspuhetta sisältävät hallituksen esitykset ministeriöittäin ajalta 1991–2017, % (N=6859).

³⁵ Kuviossa ensimmäiset valtiopäivävuodet on merkitty tummemmalla sinisellä.

Kuviosta 12 havaitaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön (n=62), valtiovarainministeriön (n=206) sekä maa- ja metsätalousministeriön (n=98) hallinnonaloilla turvallisuusmainintoja sisältävät esitykset saavat suhteellisesti pienimmän roolin näiden hallinnonalojen muuhun lainvalmistelutyöhön verrattuna. Näissä ministeriöissä turvallisuuspuhetta on alle viidesosassa kyseisellä hallinnonalalla valmistelluista esityksistä. Sosiaali- ja terveysministeriön turvallisuusmainintoja sisältävien lakiesitysten suhteellinen osuus on reilu viidesosa (22 %, n=256) hallinnonalalla valmistelluista esityksistä.

4.6 Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

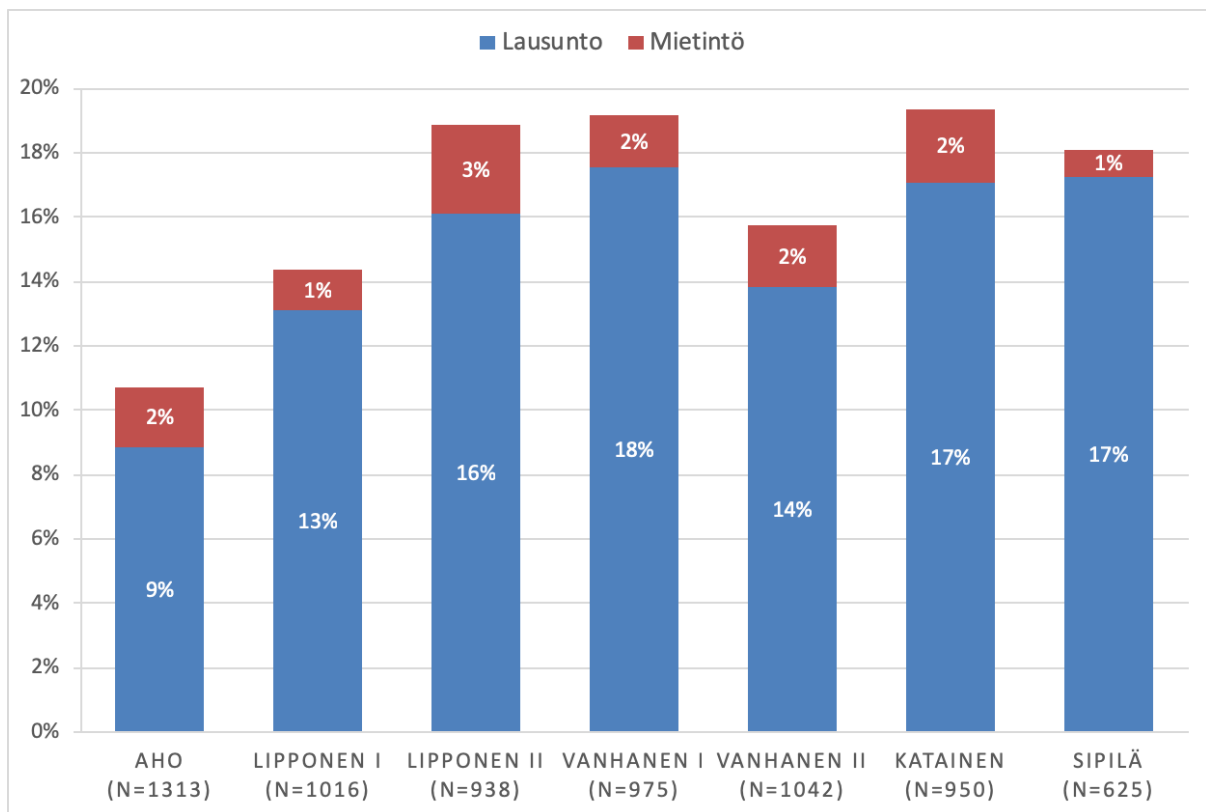
Kuviosta 13 havaitaan, että perustuslakivaliokunta antoi vuosina 1991–2017 lausunnon noin joka seitsemännestä (14 %, n=986) hallituksen esityksestä. Mietinnön perustuslakivaliokunta antoi kahdesta prosentista hallituksen esityksiä (n=127). Hallituksen esityksistä valtaosa ei ole käynyt perustuslakivaliokunnassa³⁶.



Kuvio 13. Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksiin antamien lausuntojen ja mietintöjen määrät ajalta 1991–2017, n (N=6859).

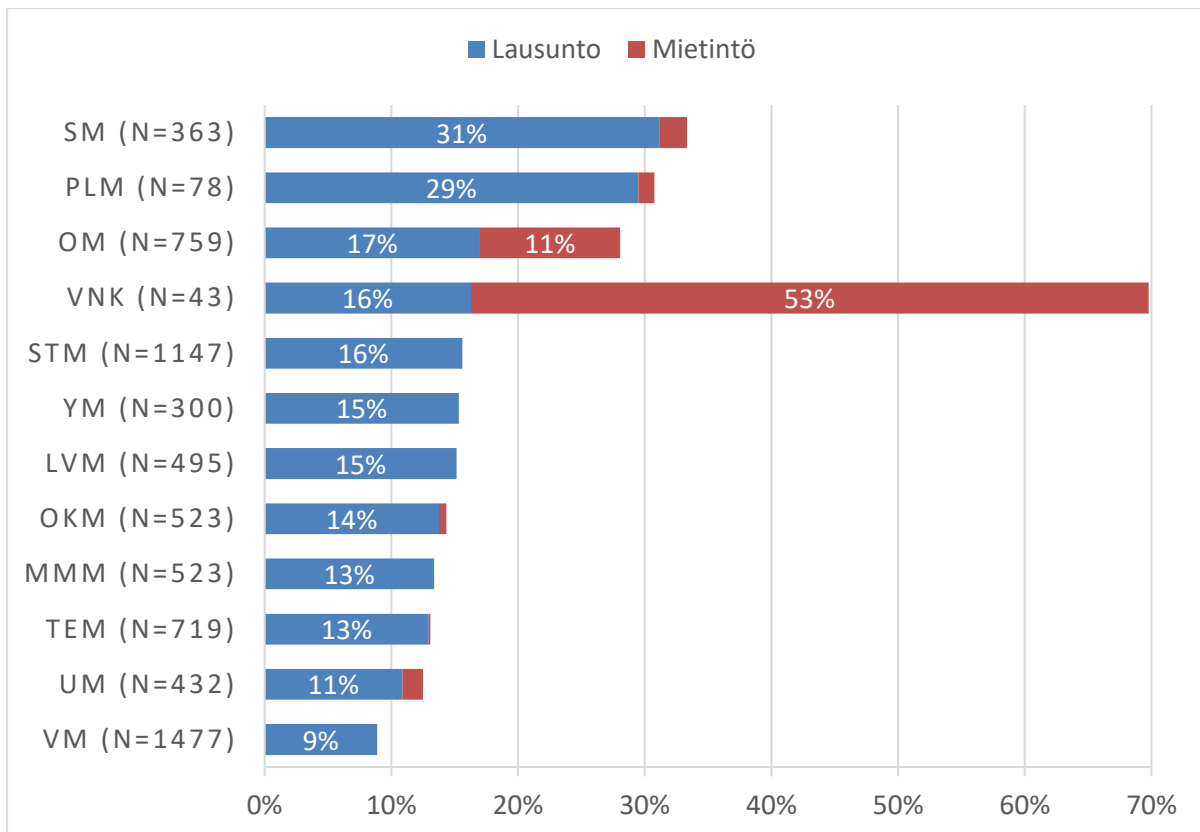
Hallituskausittain tarkasteltuna perustuslakivaliokunnan mietintöjen määrä pysyy suhteellisen tasaisena, sen sijaan lausuntojen antaminen on suhteellisesti yleisempää 2000-luvun hallituskausilla, kuin Ahon ja Lipposen ensimmäisen kauden aikana. Kuviosta 14 havaitaan, että Ahon hallituskautena tehdyistä lakiesityksistä noin kymmenesosaan esityksiä (9 %, n=116) on annettu perustuslakivaliokunnan lausunto, Lipposen toisella kaudella näin on jo joka kuudennen esityksen kohdalla (16 %, n=151), ja Vanhasen ensimmäisellä hallituskaudella suhteellinen osuus on korkeimmillaan, jolloin lähes viidesosasta hallituksen esityksistä annettiin lausunto (18 %, n=171). Verrattuna 90-luvun osuuksiin, lausuntojen antaminen näyttää vakiintuneen 2000-luvulla. Lievän poikkeuksen muodostaa Vanhasen toinen hallituskausi (14 %, n=144).

³⁶ Raportissa tähän kategoriaan “ei käsitteilyä” on sisällytetty myös yhdeksän keskeneräistä esitystä, joiden osalta 11.1.2019 mennessä ei ollut tietoa perustuslakivaliokuntaan menemisestä.



Kuvio 14. Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot ja mietinnöt hallituksen esityksistä hallituskausittain ajalta 1991–2017, % (N=6859).

Kuviosta 15 havaitaan, että perustuslakivaliokunta on antanut aineiston aikajänteellä lausuntoja jokaisen ministeriön hallinnonaloilla valmistelluista hallituksen esityksistä. Suhteellisesti suurin osuus annettuja lausuntoja verrattuna ministeriön valmistelemien esitysten kokonaismäärään on sisäministeriön hallinnonalalla (31 %, n=113), pienin osuus taas valtiovarainministeriön hallinnonalalla (9 %, n=131). Valtioneuvoston kanslian sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla valmistelluista esityksistä annettiin suhteellisesti saman verran perustuslakivaliokunnan lausuntoja (sekä VNK että STM: 16 % kunkin hallinnonalan esityksistä). Vaikka suhteelliset osuudet ovat yhtä suuret, STM:n esityksiä on kuitenkin aineistossa määrällisesti kaikkein eniten (n=180) ja VNK:n valmistelemia esityksiä määrällisesti kaikkein vähiten (n=7).



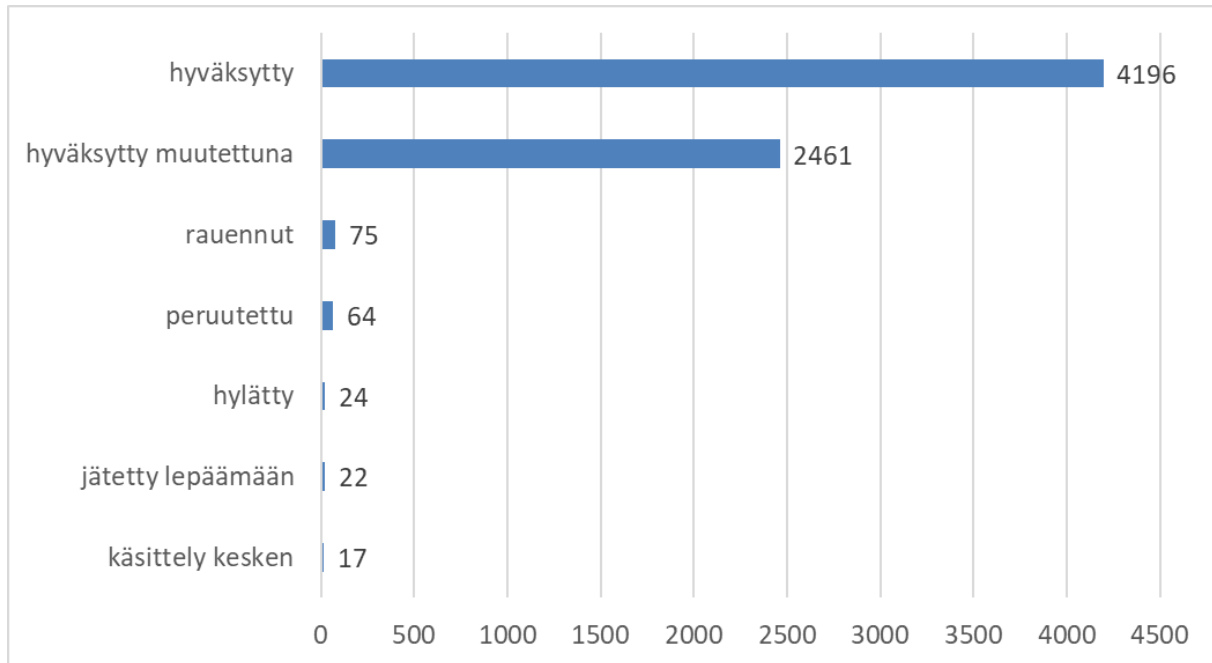
Kuvio 15. Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot ja mietinnöt hallituksen esityksistä ministeriöittäin ajalta 1991–2017, % (N=6859).

Kuviosta 15 voimme tarkastella myös perustuslakivaliokunnan antamia mietintöjä. Valtioneuvoston kanslian hallinnonalalla valmistelluista esityksistä on annettu suhteellisesti suurin osuus mietintöjä. VNK:n esityksistä hieman yli puolesta on annettu perustuslakivaliokunnan mietintö (53 %, n=23). Kun otetaan huomioon myös annetut lausunnot, jopa seitsemänkymmentä prosenttia VNK:n esityksistä on sellaisia, joista perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon tai mietinnön. VNK:n jälkeen suhteellisesti yleisintä mietintöjen antaminen on ollut oikeusministeriön hallinnonalalla valmistelluista esityksistä. Näistä esityksistä kymmenesosasta on annettu mietintö (11%, n=84). Mietintöjä on lisäksi annettu sisäministeriön (2,2 %, n=8), ulkoministeriön (1,6 %, n=7), puolustusministeriön (1,3 %, n=1), opetus- ja kulttuuriministeriön (0,6 %, n=3) sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla (0,1 %, n=1). Sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloilla valmistelluista esityksistä ei ole annettu lainkaan mietintöjä.

4.7 Hallituksen esitysten hyväksyminen, hylkääminen ja muut tilat

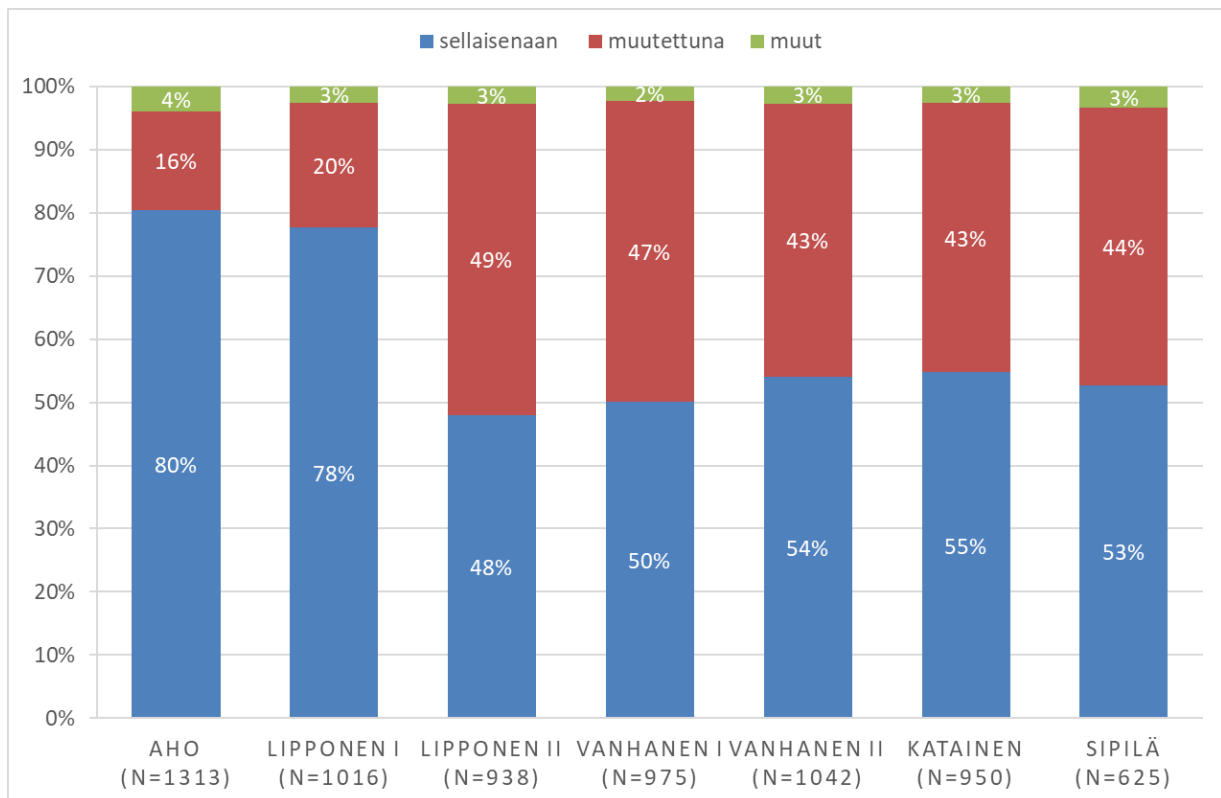
Suurin osa aineiston hallituksen esityksistä hyväksyttiin sellaisenaan tai muutettuna. Kuviosta 16 havaitaan, että sellaisenaan hyväksyttiin lähes kaksi kolmasosaa (61 %, n=4196) ja muutettuna reilu kolmasosa (36 %, n=2461). Vain murto-osa esityksistä (2,7 %, n=185) hylättiin, jätettiin lepäämään, peruutettiin tai raukesi. Aineistoraportin

tekohetkellä tammikuussa 2019 vajaa prosentti (0,2 %, n=17) aineiston esitysten käsittelyistä (lakihankkeen tila) oli kesken. Kaikki keskeneräiset esitykset ovat Sipilän hallituskaudella annettuja.



Kuvio 16. Hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyn tila ajalta 1991–2017, n (N=6859).

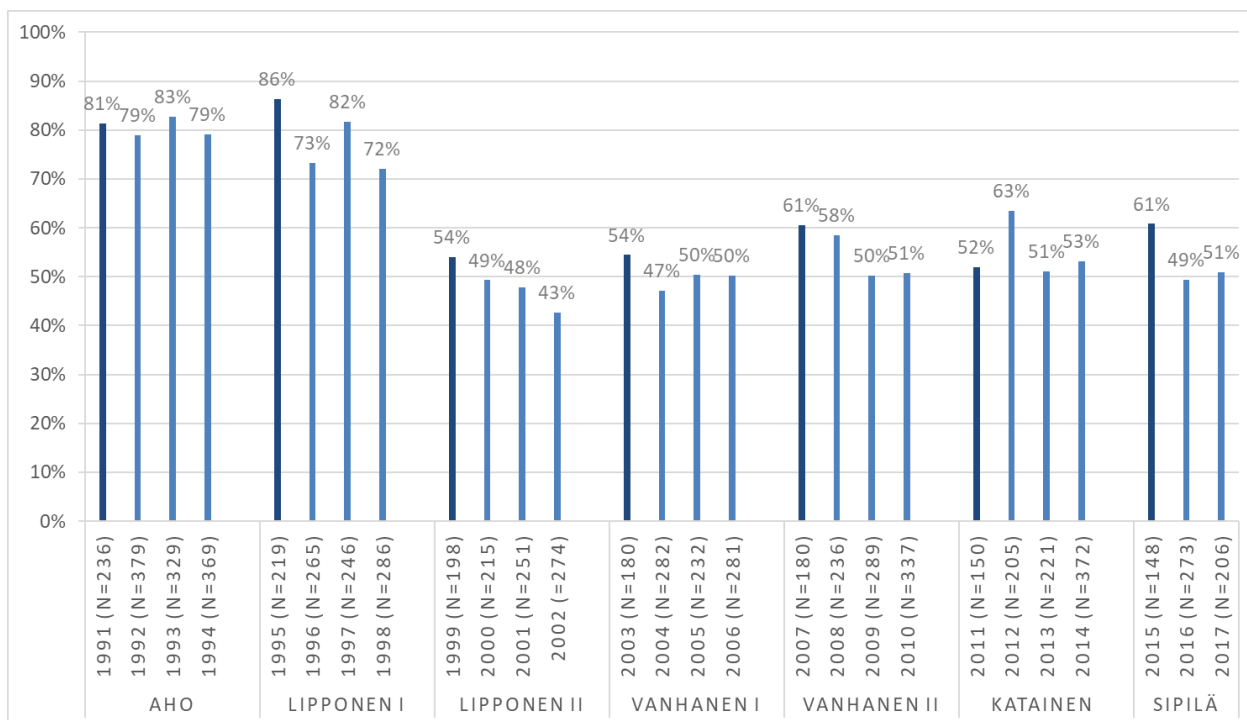
Kuviosta 17 havaitaan, että Ahon hallituksen ja Lipposen ensimmäisen hallituksen aikana hyväksyttiin sellaisenaan jopa kahdeksankymmentä prosenttia hallituksen esityksistä (Aho, n=1055; Lipponen I n=790). Näiden hallituskausien jälkeen 2000-luvulle siirryttäessä on ollut tyypillisempää, että sellaisenaan on hyväksytty noin puolet hallituskauden aikana annetuista hallituksen esityksistä. Suhteellisesti vähiten esityksiä hyväksyttiin sellaisenaan Lipposen toisena hallituskautena (48 %, n=450). Sipilän hallituksen kolmen ensimmäisen vuoden aikana sellaisenaan on hyväksytty reilu puolet (53 %, n=329) tuona aikana annetuista hallituksen esityksistä.



Kuvio 17. Sellaisenaan ja muutettuna hyväksytyt hallituksen esitykset hallituskausittain ajalta 1991–2017, % (N=6859).

Kuviosta 17 nähdään, että kuten sellaisenaan hyväksytyjen kohdalla, myös muutettuna hyväksytyjen esitysten kohdalla Ahon hallituskausi ja Lipposen ensimmäinen hallituskausi eroavat muista. Ahon hallituskaudena annetuista hallituksen esityksistä noin kuudesosa (16 %, n=206) hyväksyttiin muutettuna, Lipposen ensimmäisellä kaudella viidesosa (n=199). Lipposen toisena hallituskaudena muutettuna hyväksyminen on koko aineiston tasolla tarkasteltuna suhteellisesti kaikkein yleisintä. Tuolloin tehdyistä hallituksen esityksistä lähes puolet (49 %, n=462) hyväksyttiin muutettuna. Tämän jälkeen muutettuna on hyväksytty tyypillisesti reilu neljäkymmentä prosenttia hallituskauden esityksistä.

Seuraavassa kuviossa 18 tarkastellaan vielä yksityiskohtaisemmin sellaisenaan hyväksytyjen esitysten jakautumista hallituskausien sisällä valtiopäivävuosille. Kuviosta 18 havaitaan, että ensimmäisinä hallitusvuosina esitysten sellaisenaan hyväksyminen on usein ollut tyypillisempää kuin viimeisinä hallitusvuosina. Ahon ja Kataisen hallituksen aikana ensimmäisen ja viimeisen hallitusvuoden prosentit ovat suhteellisen lähellä toisiaan.

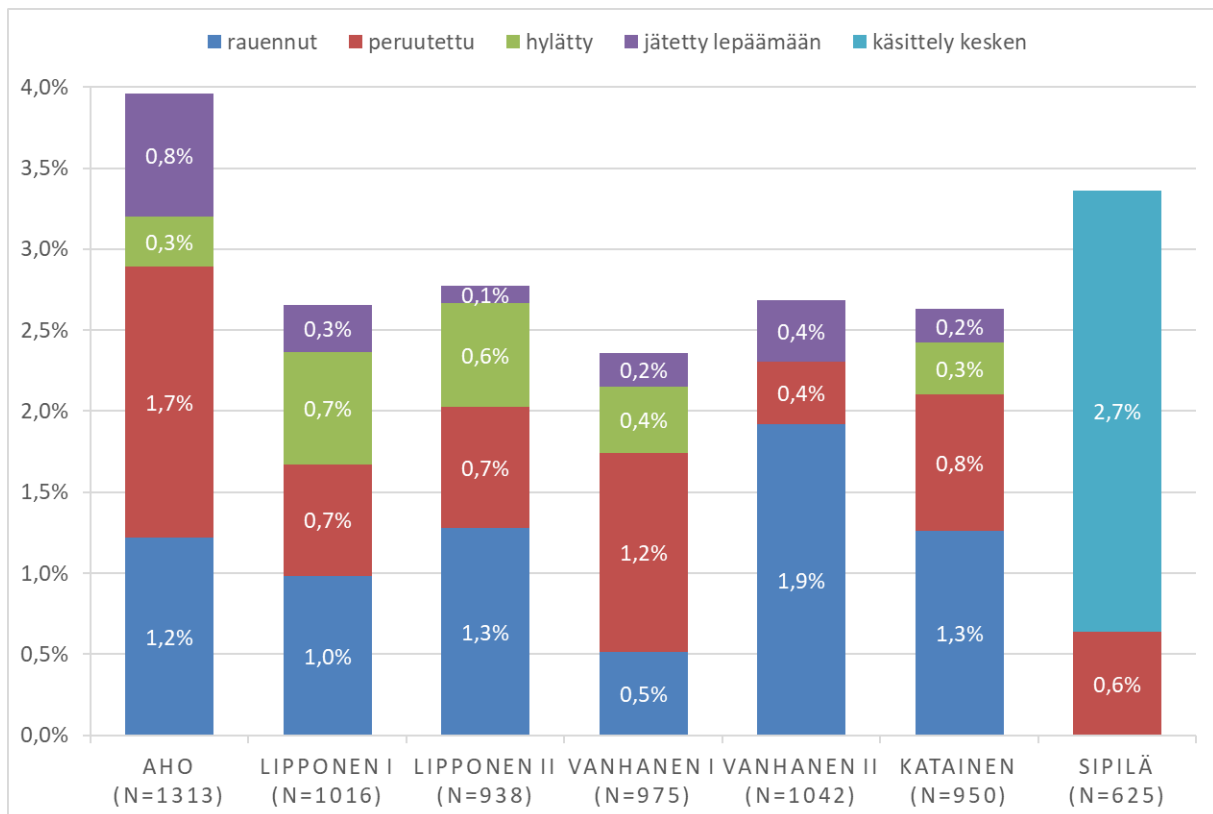


Kuvio 18. Sellaisenaan hyväksytyt hallituksen esitykset vuosittain ajalta 1991–2017, % (N=6859).³⁷

Seuraavaksi tarkastellaan hallituksen esitysten hylkäämistä, peruuttamista, lepäämään jättämistä ja raukeamista hallituskausittain, sekä käsittelyltään keskeneräisiä esityksiä. Kuten edellä todettiin, koko aineiston tasolla on hyvin harvinaista, että hallituksen esitys hylätään, peruutetaan, jätetään lepäämään, raukeaa tai jää käsittelyltään kesken. Nämä tapaukset muodostavat aineiston esityksistä vain vajaa kolme prosenttia.

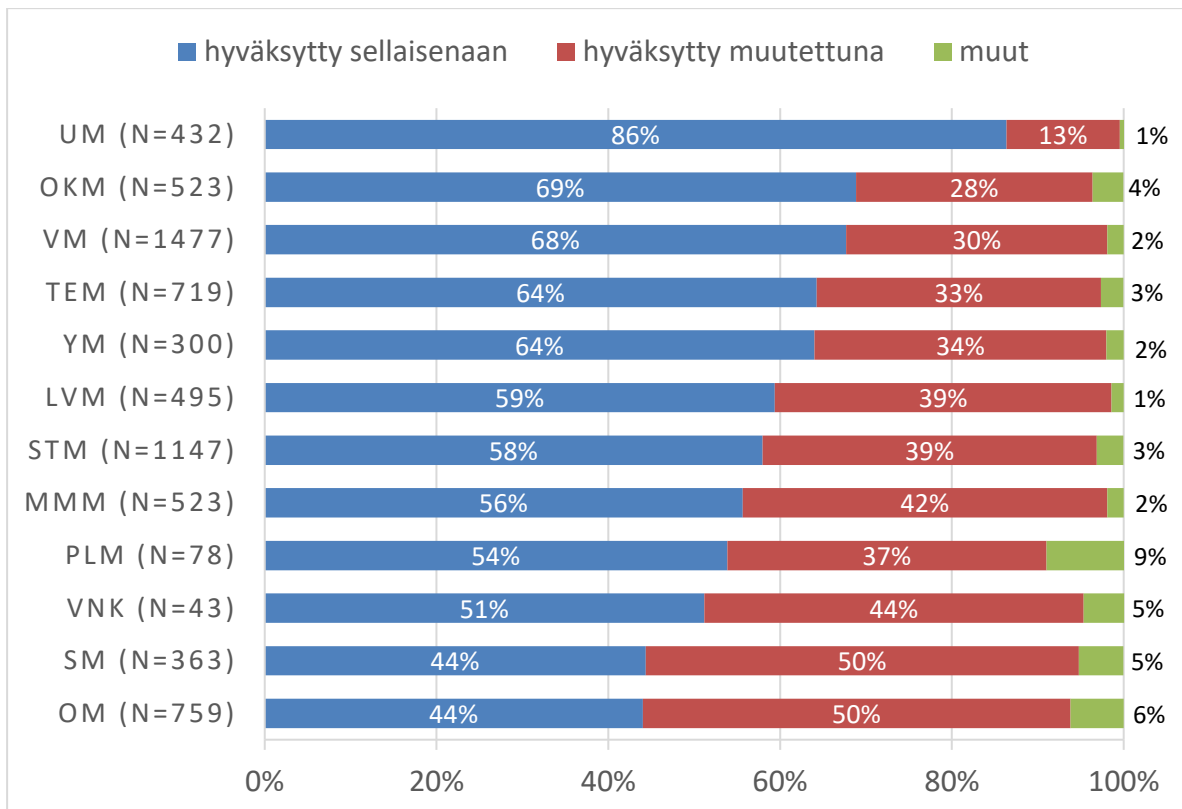
Kuviosta 19 huomataan, että vaikka näitä tapauksia on hyvin vähän, tyypillisesti jokaisena hallituskautena osa hallituksen esityksistä raukeaa, osa peruutetaan, osa hylätään ja osa jätetään lepäämään: nämä kaikki neljä tilaa esiintyvät siis yhtäaikaaisesti saman kauden aikana. Poikkeukset muodostavat Vanhasen toinen hallituskausi, jolloin yhtäkään esitystä ei hylätty, sekä Sipilän hallituskausi, jolloin yhtäkään esitystä ei rauennut, hylätty tai jätetty lepäämään. Koska Sipilän kausi kuuluu aineistoon vain kolmelta ensimmäiseltä vuodeltaan, on kuitenkin luontevaa, ettei esimerkiksi rauenneita esityksiä ole lainkaan. Lisäksi kaikki keskeneräiset hallituksen esitykset sijoittuvat tälle hallituskaudelle. Kuviosta 19 nähdään myös, että suhteelliset osuudet ovat hyvin pieniä. Rauenneita, peruutettuja, hylättyjä ja lepäämään jätettyjä esityksiä on hallituskausittain tyypillisesti alle yhdessä prosentissa kyseisenä hallituskautena annettuja esityksiä.

³⁷ Taulukossa ei ole esitetty muutettuna hyväksytyt, rauenneiden, peruutettujen, hylättyjen, lepäämään jätettyjen ja käsittelyltään keskeneräisten hallituksen esitysten suhteellisia osuuksia. Hallituskausien ensimmäiset valtiopäivävuodet on korostettu tummemmalla sinisellä.



Kuvio 19. Hallituksen esitykset, joita ei hyväksytty, hallituskausittain ajalta 1991–2017, % N=6859.

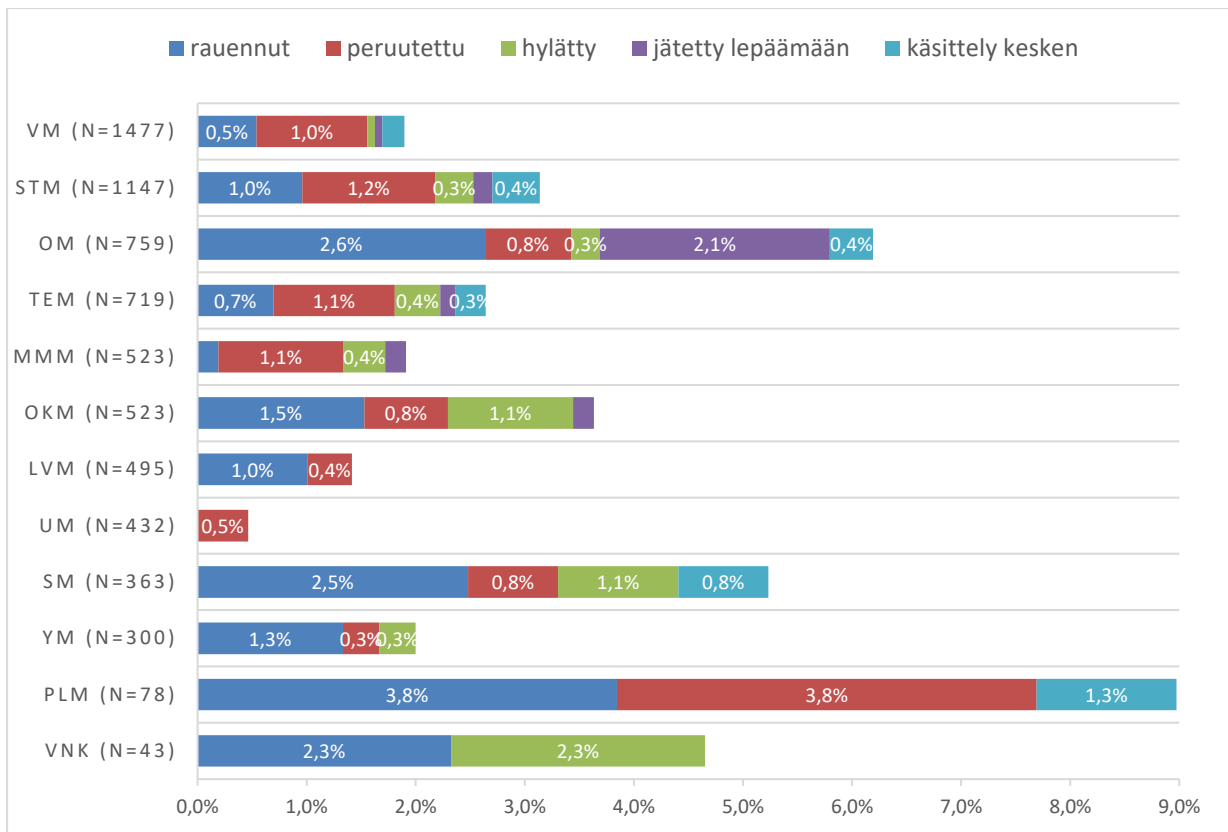
Kun tarkastellaan hallituksen esitysten hyväksymistä ministeriöittäin, havaitaan, että ulkoministeriön hallinnonalalla valmisteltavat hallituksen esitykset hyväksytään muihin ministeriöihin verrattuna hyvin usein sellaisenaan. Kuvioista 20 havaitaan, että lähes yhdeksänkymmentä prosenttia kaikista ulkoministeriön esityksistä hyväksytään sellaisenaan aineiston ajanjaksona (n=373). Vastaavasti ulkoministeriön valmistelemissa esitysten muutettuna hyväksyminen (13 %, n=57) on suhteellisesti harvinaisempaa verrattuna muihin hallinnonaloihin. Toiseksi ja kolmanneksi yleisintä sellaisenaan hyväksyminen on opetus- ja kulttuuriministeriön (n=360) sekä valtiovarainministeriön (n=1000) hallinnonalojen esitysten kohdalla, joista molemmista lähes seitsemänkymmentä prosenttia hyväksytään sellaisenaan.



Kuvio 20. Hyväksytyt hallituksen esitykset ministeriöittäin ajalta 1991–2017, % (N=6859).³⁸

Oikeusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloilla valmisteltujen esitysten sellaisenaan hyväksyminen on suhteellisesti harvinaisinta: Kuvioista 20 havaitaan että sellaisenaan hyväksytään vajaa puolet kaikista näiden ministeriöiden valmistelemista esityksistä (OM n=334; SM n=161). Ministeriöiden hallinnonaloilla sellaisenaan ja muutettuna hyväksytyjen esitysten yhteenlaskettu suhteellinen osuus ylittää valtaosassa ministeriöitä yhdeksänkymmentäviisi prosenttia. Siten tilanteet, joissa esityksiä ei hyväksytä, ovat suhteellisen harvinaisia. Näitä (n=202) tarkastellaan tarkemmin seuraavassa kuviossa 21.

³⁸ Muut-kategoria sisältää hylätyt, lepäämään jätetyt, peruutetut, rauenneet sekä käsittelyltään keskeneräiset hallituksen esitykset.



Kuvio 21. Hallituksen esitykset, joita ei hyväksytty, ministeriöittäin ajalta 1991–2017, % N=6859³⁹.

Kuviosta 21 käy ilmi, että puolustusministeriön kohdalla havaitaan suhteellisesti eniten esityksiä, jotka peruutettiin (3,8 %, n=3) tai raukesivat (3,8 %, n=3). Oikeusministeriön hallinnonalalla on suhteellisesti eniten lepäämään jätettyjä esityksiä (2,1 %, n=16), mikä on luontevaa johtuen siitä, että oikeusministeriön säädösvalmistelun vastuualueeseen kuuluu perustuslakia koskevien perussäännösten valmistelu⁴⁰. Valtioneuvoston kanslian hallinnonalalla valmistelluista esityksistä on hylätty suurin suhteellinen osuus esityksiä (2,3 %, n=1).

³⁹ Osuudet, jotka ovat 0,2 % tai alle on jätetty ilmaisematta numeerisesti kuviossa, joten näiden osalta näkyy vain värillinen palkki.

⁴⁰ Ks. oikeusministeriön vastuualueista: <https://oikeusministerio.fi/perusoikeudet>

5 Yhteenveto

5.1 Keskeiset tulokset

Vuosina 1991-2017:

- Yhden hallituskauden aikana annettiin keskimäärin 980 hallituksen esitystä. Erot esitysten määrissä ovat suhteellisen pieniä. Poikkeuksen muodostaa Ahon hallituskausi, jolloin annettiin lähes viidesosa kaikista tarkasteluajanjaksona annetuista hallituksen esityksistä.
- Yhden valtiopäivävuoden aikana annettiin keskimäärin 254 hallituksen esitystä (min. 148, v. 2015; max. 379, v. 1992). Esitysten määrä vaihtelee voimakkaasti vuosittain. Eduskuntavaalien järjestämisvuosina hallituksen esitysten määrä on matalimmillaan, ja erityisen selkeästi tämä näkyy 2010-luvulla.
- Ministeriöittäin on suurta vaihtelua siinä, kuinka monen hallituksen esityksen valmistelusta ne ovat vastanneet. Eniten esityksiä valmistelivat VM, STM ja OM. Vähiten esityksiä valmistelivat VNK, PLM ja YM. Tasaisimpina ovat hallituskaudesta toiseen pysyneet STM:n, YM:n, TEM:n ja SM:n valmistelumäärät. Suurinta hallituskausittaista vaihtelua valmisteltujen esitysten määrissä on ollut VNK:n, MMM:n ja UM:n hallinnonaloilla.
- Valtaosa hallituksen esityksistä pohjautuu kansalliseen sääntelytarpeeseen. Noin joka neljännessä sääntelyn taustasyynä oli EU/EY/ETA ja lähes joka viidennessä kansainvälisistä sopimuksista johtuva sääntelyn tarve. Poikkeuksen muodosti vain Ahon hallituskausi. Kansalliseen sääntelyyn pohjautuminen oli suhteellisesti yleisintä VNK:n, OKM:n ja STM:n hallinnonaloilla ja vastaavasti harvinaisinta UM:n, LVM:n ja TEM:n hallinnonaloilla. EU:n taustasyynä oli suhteellisesti yleisintä MMM:n, LVM:n ja TEM:n hallinnonaloilla ja harvinaisinta OKM:n, VNK:n, PLM:n hallinnonaloilla. Kansainvälinen sääntely oli suhteellisesti yleisin taustasyynä UM:n (valtaosa), LVM:n ja PLM:n hallinnonaloilla ja harvinaisinta OKM:n, VNK:n ja STM:n hallinnonaloilla.
- Noin joka kymmenes esitys sisälsi ihmisoikeusmainintoja. Maininnat ovat yleistyneet Ahon hallituskaudesta (5 %) Sipilän hallituskauteen (19 %). UM:n valmistelusta esityksistä suurin suhteellinen osuus sisälsi näitä mainintoja, tämän jälkeen yleisimpiä maininnat olivat PLM:n, OM:n ja SM:n hallinnonaloilla. Suhteellisesti harvinaisinta ihmisoikeuksien mainitseminen oli MMM:n, VM:n ja LVM:n hallinnonaloilla.
- Turvallisuuspuhetta esiintyi lähes kolmasosassa aineiston esityksistä. Maininnat ovat yleistyneet Ahon hallituskaudesta (16 %) Sipilän hallituskauteen (43 %) ja tarkemmin vuodesta 1991 (11%) vuoteen 2017 (51 %). Kahtena ensimmäisenä hallitusvuotena annetuissa esityksissä turvallisuuden mainitseminen on suhteellisesti harvinaisempaa kuin kunkin kauden kahtena viimeisenä. Ministeriöissä valmistelluista esityksistä suurimman suhteellisen osuuden turvallisuusmainintoja sisälsivät PLM:n, LVM:n ja UM:n esitykset, pienimmän osuuden OKM:n, VM:n ja MMM:n esitykset.
- Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon noin joka seitsemännestä esityksestä (14 %, n=985) ja mietinnön kahdesta prosentista hallituksen esityksiä (n=127). Mietinnöt jakautuvat tasaisesti hallituskausille, lausunnot yleistyvät Ahon ja Lipposen

ensimmäisen hallituskauden jälkeen. Kaikkien ministeriöiden valmistelemissa esityksistä on annettu lausuntoja, mietintöjä vain osan ministeriöiden kohdalla.

- Esityksistä sellaisenaan hyväksyttiin lähes kaksi kolmasosaa (61 %, n=4196) ja muutettuna reilu kolmasosa (36 %, n=2461). Vain murto-osa esityksistä (2,7 %, n=185) hylättiin, jätettiin lepäämään, peruutettiin, tai raukesi. Tammikuussa 2019 vajaan prosentin (0,2 %, n=17) käsittely oli kesken. Sellaisenaan hyväksyminen oli Ahon hallituksen ja Lipposen ensimmäisen hallituksen aikana yleisempää (80 %), muutettuna hyväksyminen harvinaisempaa. Näiden hallituskausien jälkeen on ollut tyypillisempää, että sellaisenaan on hyväksytty noin puolet ja muutettuna vajaa puolet hallituskauden aikana annetuista hallituksen esityksistä.

Projektin jatkotutkimus tulee keskittymään turvallisuuspuhetta sisältäviin hallituksen esityksiin tarkemmin. Projektissa on kehitetty yksityiskohtaisemmat turvallisuusmuuttajat, joiden koodaaminen aloitettiin kesällä 2018. Näiden muuttajien avulla projekti tulee jatkotutkimuksessaan analysoimaan turvallisuuspuhetta ja sen presenssiä suomalaisessa lainsäätämistyössä.

5.2 Raportin rajoitukset

Tämän raportin osalta on mainittava muutamia rajoitteita. Laaja data, ajallisesti pitkä koodausjakso, sekä useat projektissa toimivat koodaajat luonnollisesti luovat riskin epäyhtenäisyyksille koodaamisprosessissa. Näiden minimoimiseksi projektissa on tehty vuosittaisia päällekkäisiä tarkistuskoodauksia (vuodet 1998–2014) sekä pienempiä pistokokeita. Haastavien tapausten kohdalla käytettiin mahdollisuutta koodata muuttuja ensin koodilla *ehkä. Nämä käytiin isommalla tiimillä lävitse, sekä koostettiin yhteinen tietopankki rajatapauksista. Käytimme aineiston tarkistamisessa myös synergiaetuja toisen projektimme kanssa: Turun yliopistossa kehitteillä olevan hakukoneen (työnimi LATAAMO) ohjelmoinnin yhteydessä latasimme perustiedot kaikista tarkastelujakson hallituksen esityksistä eduskunnan avoimien rajapintojen kautta matriisiin ja vertasimme koneellisesti saatuja tuloksia manuaalisesti saatuihin, sekä korjasimme ilmenneet virheet.

Pääosin tietomme hallituksen esityksistä pohjautuvat eduskunnan sivujen tietoihin. Muutamissa tapauksissa olemme huomanneet, että sivuilla olevia tietoja on korjattu, ja olemme vastaavasti korjanneet nämä tiedot aineistoomme. Sivuilla mahdollisesti vielä olevat virheelliset tiedot ovat saattaneet toistua aineistossamme.

Lisäksi määrälliselle tutkimukselle tyypillisesti, käytetyt muuttajat tyypistävät todellisuutta. Esimerkiksi laajojen lakipakettien koodaaminen vain yhteen tilamuuttujaan vaatii todellisuuden tyypistämistä: Kun esityksen lakipaketista osa on hyväksytty muutettuna, osa hylätty ja osa hyväksytty sellaisenaan, ei tässä raportissa valittu koodauslogiikka, eli "hyväksytty muutettuna", kerro koko totuutta. Laajat, useita lakeja koskevat esitykset jäävät siten tämän muuttujan osalta osin pimentoon, sillä toisin koodaamalla osa esitykseen sisältyvistä laeista olisi pitänyt merkitä hylätyiksi, osa suoraan hyväksytyiksi. Koska koodaus on tehty esitystasolla eikä lakitasolla, on tällainen tyypistyminen yksi tutkimuksenteon pakollisista valinnoista.

Liitteet

Liitteet 1-3

1 Liitetaulukko hallituksista

2 Liitetaulukko ministeriöiden valmistelemista esityksistä

3 Tietokantakuvaus

Liitetaulukko 1

Aineiston hallitukset pääministerin mukaan, niiden toimikausien alkamispäivämäärät sekä puoluekokoonpanot.⁴¹

Hallitus	Toimikausi	Kokoonpano
Aho	26/04/1991	Keskusta, Kokoomus, RKP, SKL
Lipponen I	13/04/1995	SDP, Kokoomus, RKP, Vasemmistoliitto, Vihreä liitto
Lipponen II	15/04/1999	SDP, Kokoomus, RKP, Vasemmistoliitto, Vihreä liitto
(Jätteenmäki) Vanhanen I	(17/04/2003) 24/06/2003	Keskusta, SDP, RKP Sama kokoonpano, Vanhasen tilalle puolustusministeriksi S. Kääriäinen
Vanhanen II (Kiviniemi)	19/04/2007 (22/06/2010)	Keskusta, Kokoomus, Vihreä liitto, RKP Sama kokoonpano, Kiviniemen tilalle hallinto- ja kuntaministeriksi T. Tölli
Katainen (Stubb)	22/06/2011 (24/06/2014)	Kokoomus, SDP, Vihreä liitto, RKP, KD, Vasemmistoliitto (huom. Vasemmistoliitto erosi Kataisen hallituksesta maaliskuussa 2014). Sama kokoonpano (huom. Vihreä liitto erosi Stubbin hallituksesta syyskuussa 2014)
Sipilä	29/05/2015	Keskusta, Kokoomus, Perussuomalaiset (huom. kesäkuussa 2017 hallituksessa Perussuomalaisista irtaantunut Sininen tulevaisuus, ent. Uusi vaihtoehto) (huom. presidentti Niinistö hyväksyi pääministeri Sipilän eronpyynnön 8.3.2019, josta lähtien hallitus jatkoi toimitusministeristönä)

⁴¹ Hallituksen toimikausista on ilmoitettu vain alkamispäivä, sillä seuraavan hallituksen toimikausi merkitään alkavaksi samasta päivästä kuin minä edellisen hallituksen toimikausi on loppunut. Suluissa on ilmoitettu lyhytaikaisemmat hallitukset, jotka tässä raportissa on käsitelty samassa sarakkeessa olevan pääministerin hallituksen kanssa yhdessä.

Liitetaulukko 2

Ministeriöiden valmistelemien hallituksen esitysten pienin ja suurin hallituskausittainen määrä, keskihajonta, keskiarvo sekä variaatiokerroin ajalla 1991–2017, n (N=6859).

Ministeriö	Min	Max	Keski-hajonta	Keskiarvo	Variaatio-kerroin (%)
VNK	3	10	3	6	46
MMM	46	145	33	75	44
UM	20	94	25	62	41
PLM	6	16	4	11	32
LVM	44	98	22	71	31
OKM	43	106	21	75	28
VVM	122	312	58	211	27
OM	51	139	30	108	27
SM	33	70	11	52	22
TEM	74	140	22	103	21
YM	31	57	9	43	21
STM	106	193	32	164	19

Tietokantakuvaus

1. Hallituksen esityksen diaarinumero

2. Hallitus. Hallituksen esityksen antanut hallitus pääministerin mukaan (Ks. poikkeukset luvusta 3.3.1.)

1=Aho (1991-1994)

2=Lipponen 1 (1995-1998)

3=Lipponen 2 (1999-2002)

4=Vanhanen 1 (2003-2006)

5=Vanhanen 2/Kiviniemi (2007-2010)

6=Katainen/Stubb (2011-2014)

7= Sipilä (2015-2017)

3. Vuosi. Valtiopäivävuosi, jona hallituksen esitys on annettu eduskunnalle. (Pääsääntöisesti HE-tunnisteen vuosi. Ks. poikkeukset koodauksessa luvusta 3.3.2.)

5. Hallinnonala

1=Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)

2=Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)

3=Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)

4=Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)

5=Puolustusministeriö (PLM)

6=Sisäministeriö (SM)

7=Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)

8=Oikeusministeriö (OM)

9=Ulkoministeriö (UM)

10= Valtiovarainministeriö (VM)

Liitteet

11=Ympäristöministeriö (YM)

12=Valtioneuvoston kanslia (VNK)

12. Hallituksen esityksen tila

1=hyväksytty

2=hylätty

3=jätetty lepäämään

4=hyväksytty muutettuna

5=peruutettu

6=rauennut

8=käsittely kesken

13. Sääntelyn tarve lähtöisin EU:sta, EY:stä, ETA:sta

1=kyllä

0=ei

14. Sääntelyn tarve lähtöisin kansainväliseltä tasolta (esim. kansainvälinen sopimus)

1=kyllä

0=ei

15. Sääntelyn tarve kansallinen

1=kyllä

0=ei

16. Perustuslakivaliokunta antanut lausunnon tai mietinnön

1=mietintö annettu

2=lausunto annettu

Liitteet

0=ei ole annettu

8=käsittely kesken (ei tietoa)

17. Sisältääkö turvallisuuspuhetta

1=kyllä

0=ei

26. Tuleeko HE-tekstistä osumaa hakusanalla "ihmisoik"

1=kyllä

0=ei

Lähteet

Kirjallisuus:

Hidén, M. (2015). *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä*. 3., uudistettu painos. Eduskunnan kanslian julkaisu 2015/3. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_3+2015.pdf (vierailtu 21.12.2018)

Saarinen, O., Rantala, K. & Ervasti, K. (2013). Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin. OPTL verkkokatsauksia 2013/30.

Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. Helsinki, Talentum. Toinen, uudistettu painos.

Tala, J. (2005a). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki, Edita.

Tala, J. (2005b) Kansallinen oikeuspolitiikka – mahdollisuudet ja välineistö. *Lakimies* 2005/7–8, 1165–1187.

Wiberg, M. (2016). EU:n vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön: Delors-myytin komplementti pätee. *Edilex* 2016/1, 1–8. Saatavilla: <https://www.edilex.fi/artikkelit/16047.pdf> (vierailtu 11.1.2019)

Wiberg M. (2004). Lainsäädäntömme EU-vaikutteisuus luultua oleellisesti pienempää. *Oikeus* (33) 2, 200–206.

Internet-lähteet:

Hallituksen esitykset saatavilla: <http://avoindata.eduskunta.fi/> (vierailtu 2.5.2019)

Historiallisia tietoja ministeriöistä: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa> (vierailtu 2.5.2019)

Lainvalmistelun prosessiopas: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> (vierailtu 2.5.2019)

Lainvalmistelun vaiheista:

https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/lainvalmistelu_vaiheet/Sivut/default.aspx (vierailtu 2.5.2019)

Oikeusministeriön vastuualueista: <https://oikeusministerio.fi/perusoikeudet> (vierailtu 2.5.2019)

Perustuslakivaliokunnan tehtävistä:

<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Sivut/default.aspx> (vierailtu 2.5.2019)