



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Terhi Rajaniemi

Sidosryhmien osallistaminen lainvalmistelussa

Yhdenvertaista osallisuutta vai poliittisen ohjauksen sanelemaa
muodollisuutta?

Johtamisen akateeminen yksikkö
Hallintotieteiden Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Terhi Rajaniemi		
Tutkielman nimi:	Sidosryhmien osallistaminen lainvalmistelussa : Yhdenvertaista osallisuutta vai poliittisen ohjauksen sanelemaa muodollisuutta?		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	139

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksessa tarkastellaan sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä poliittista ohjausta lainvalmisteluprosessissa. Sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksilla, tarkoitetaan eri asiantuntijoiden, viranomaistahojen, etujärjestöjen tai yritysten oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Juuret osallistamisessa ovat perustuslain 2 §:n (PL, 731/1999) kansanvaltaisuusperiaatteessa. Osallistumisoikeuksien saannissa on ollut kuitenkin puutteita. Vaikuttamisoikeuksiin pääsy on eriarvoistunut, mikä on lisännyt epäluottamusta poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan. Oikeuskansleri on myös kiinnittänyt huomiota siihen, miten lainvalmistelun poliittinen ohjaus on vaikuttanut oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

Poliittisella ohjauksella eli ei-oikeudellisilla valinnoilla ja päätöksenteolla vaikutetaan suoraan lainvalmisteluprosessiin. Erityisesti hallitusohjelman linjaukset ovat vaikuttaneet sekä lainvalmistelun organisointiin että säädännön sisältöön. Tämän lisäksi poliittisella ohjauksella vaikutetaan sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Valmistelun poliittinen ohjaus on ongelmallista silloin, kun poliittinen tahtotila sivuuttaa PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen asettamat oikeudelliset reunaehdot sekä lainsäädännön yleisen edun tavoitteen. Tällöin osallistaminen on vaarassa jäädä vain muodollisuudeksi. Tutkimusintressi on lähtenyt tästä poliittisen ohjauksen ja osallistumisoikeuksien välisestä jännitteestä.

Tutkimus on lainsäädäntötutkimus, jossa käytetään niin lainopillista kuin empiiristä eli laadullista sisällönanalyysia. Oikeusdogmaattisella tulkinnalla selvitetään, miten lainvalmisteluprosessin sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä lainvalmistelun poliittista ohjausta säännellään. Oikeuslähteitä tarkastellaan erityisesti PL 2 §:n kansanvaltaisuuden ja PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Näiden ohella tarkastellaan myös lainvalmistelua ohjaavaa soft law – aineistoa. Empiirisellä sisällönanalyysillä tutkitaan osallistamisen organisointia, poliittisen ohjauksen muotoja sekä niiden vaikutusta sidosryhmien oikeuksiin pääsyyn. Esimerkkitaipauksena on eläinten hyvinvointilain (693/2023) kokonaisuudistus ja sen lainvalmisteluasiakirjat. Tutkimuksessa tulee esille myös instrumentaalinen näkökulma lainvalmisteluun, jossa valmisteluprosessi nähdään vallan käytön välineenä.

Tutkimustulokset osoittavat, että sidosryhmien vaikuttamisoikeuksien organisointia ohjaavat erityisesti perusoikeuksiin perustuvat aineelliset ja menettelylliset turvaamisvelvoitteet. Myös oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan kannanotot ohjaavat yhdenvertaisten osallistumisoikeuksien toteuttamista lainvalmistelussa. Samaiset reunaehdot rajoittavat myös poliittista ohjausta. Empiiriset tulokset osoittavat, että eläinten hyvinvointilain yhdenvertainen osallistaminen on ollut puutteellista. Erityisesti valmisteluryhmien jäsenillä on ollut huomattava etulyöntiasema lainsäädännön sisältöön vaikuttamisessa. Poliittisen ohjauksen muodoilla on ollut joko suora tai välillinen vaikutusvalta sidosryhmien osallistumisoikeuksiin. Ohjausvaikutuksen vuoksi sidosryhmien tosiasiallisten osallistumisoikeuksien toteutuminen on jäänyt kyseenalaiseksi.

AVAINSANAT: lainsäädäntötutkimus, osallistaminen, poliittinen ohjaus, yhdenvertaisuusperiaate, kansanvaltaisuus, vaikuttamistoiminta

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen oikeudenala ja käytettävät tutkimusmenetelmät	8
1.1.1	Tutkimuksen lainopilliset tavoitteet ja normiaineisto	10
1.1.2	Lainsäädäntötutkimukselliset ja empiiriset tavoitteet tutkimuksessa	12
1.2	Tutkimusaiheen merkityksellisyys ja aikaisemmat tutkimukset	17
1.3	Tutkimuksen rakenne ja tutkimusetiikka	20
2	Lainvalmistelijat sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien mahdollistajina	23
2.1	Lainvalmisteluprosessin oikeudelliset lähtökohdat	24
2.2	Sidosryhmien perustuslailliset osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet	27
2.2.1	Kansanvaltaisuuden ja osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistäminen	28
2.2.2	Yhdenvertaisten vaikuttamismahdollisuuksien edistämisvelvollisuus	31
2.2.3	Hallintolain soveltamisala ja hyvän hallinnon takeet	36
2.3	Valmisteluprosessin vaiheet ja osallistamisen organisointi	38
2.3.1	Aloitteet ja kansalaisten aloiteoikeus	40
2.3.2	Esi- ja perusvalmistelu sekä valmistelutyön kokoonpano	42
2.3.3	Esi- ja perusvalmistelun kuulemismenetelmät ja lausuntokierrosvaihe	44
2.3.4	Päätöksentekovaiheen osallistumismahdollisuudet valiokuntakuulemisissa	47
3	Poliittinen ohjaus lainvalmistelussa	49
3.1	Lainvalmistelun toimintaa ohjaavat ja rajoittavat näkökulmat	51
3.1.1	Poliittinen tarkoituksenmukaisuus	51
3.1.2	Tieteellisen ja taloudellisen tehokkuuden näkökulmat	52
3.1.3	Oikeudellinen näkökulma ja reunaehdot lainvalmistelussa	55
3.2	Poliittisen ohjauksen reunaehdot oikeuskanslerin ratkaisuisa	58
3.2.1	Hallitusohjelman vaikutus lausuntoaikojen puutteisiin	59
3.2.2	Poliittinen ohjaus kansalaisaloitteiden käsittelyssä	63

3.3 Sidosryhmien aktiivinen osallistuminen – oikeuksiin pääsy ja luottamus viranomaisiin	64
3.3.1 Sidosryhmien oma aktiivisuus ja oikeuksiin pääsyyn rajoittavat tekijät	65
3.3.2 Kansalaisaloitteen reunaehdot väärinkäytön estämiseksi	67
3.3.3 Ulkopuolinen poliittinen vaikutusvalta ja sääntelykaappaus	69
4 Yhdenvertaisen osallistamisen organisointi ja poliittisen ohjauksen muodot eläinsuojelulain kokonaisuudistuksessa	76
4.1 Lainvalmisteluasiakirjojen analysointiprosessi	76
4.2 Osallistamismenetelmien organisointi kokonaisuudistusprosessissa	78
4.2.1 Kyselyt ja digitaaliset osallistumismenetelmät	79
4.2.2 Valmisteluryhmiin osallistaminen ja asiantuntijakuulemiset	82
4.2.3 Tiedottaminen ja lakisääteinen osallistamisvelvollisuus	85
4.2.4 Lausuntokierroksen osallistamismenetelmät	89
4.3 Poliittisen ohjauksen muodot kokonaisuudistuksen valmisteluprosessissa	95
4.3.1 Hallitusohjelma ja muut hallituksen linjaukset	96
4.3.2 Muut poliittiset strategiat ja kehittämisohjelmat	101
4.3.3 Valmisteluelimien vaikutusvalta	103
4.3.4 Ulkopuolinen vaikuttamistoiminta	108
4.3.5 Valiokuntien vaikutusvalta	110
5 Pohdinta ja johtopäätökset	113
5.1 Osallistumisoikeuksien sääntely lainvalmisteluprosessissa sekä lainvalmistelun poliittisen ohjauksen sääntely	113
5.2 Eläinten hyvinvointilain kokonaisuudistusprosessi	117
5.3 Tutkimuksen rajoitteet ja ehdotukset jatkotutkimukselle	121
Lähteet	123
Oikeuskäytäntö	134
Virallislähteet	135
Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut	137
Aineiston analyysin lähteet	138

Kuviot

Kuvio 1. Tutkimusintressi lain elinkaareen nähden.	20
Kuvio 2. Sähköpostikyselyihin ja muihin kannanottomenetelmiin vastanneet.	80
Kuvio 3. Työryhmän ja ohjausryhmän kokoonpano.	82
Kuvio 4. Eri valmisteluryhmiin osallistuminen.	84
Kuvio 5. Tiedottamisen ajoittuminen kokonaisuudistuksen aikana.	88
Kuvio 6. Lausuntopyyntöjen jakelulistalla olleet sidosryhmät.	90
Kuvio 7. Valmisteluelimien osallistaminen lausuntokierroksella.	94

Taulukot

Taulukko 1. Esimerkki-ilmaisut havaintojen pelkistämisestä.	78
Taulukko 2. Esi- ja perusvalmisteluvaiheissa organisoidut osallistamiskeinot.	79
Taulukko 3. Poliittisen ohjauksen muodot kokonaisuudistuksen valmistelussa.	96
Taulukko 4. Muut poliittiset strategiat ja kehittämisohjelmat.	102
Taulukko 5. Valmisteluelimien vaikutusvalta.	104

Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
PL	Perustuslaki
YVL	Yhdenvertaisuuslaki

1 Johdanto

Suomen perustuslain (731/1999) 2.1 §:n demokratiaperiaatteen mukaan valtiovalta kuuluu kansalle¹. Tähän yleiseen kansanvaltaisuuteen sisältyy myös perustuslain 2.2 §:ssä säädetty jokaisen yksilöllinen oikeus osallistua ja vaikuttaa niin yhteiskunnan kuin oman elinympäristönsä kehittämiseen². Lisäksi julkisella vallalla on perustuslain 14.4 §:n mukainen velvollisuus edistää yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä yksilöä koskevan asian päätöksenteossa. Hallintolain (434/2003) 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa myös viranomaisia kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti, jolloin viranomaiset ovat velvollisia luomaan kansalaisille tasapuolisia ja yhdenvertaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia päätöksenteossa.

Yhtenä keinona, jolla kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumista on edistetty, on kansalaisaloitteen säätäminen osaksi perustuslakia (perustuslain 53.3 §). Kansalaisaloitteen ohella lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa järjestetään sidosryhmille erilaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, mitä kutsutaan lainvalmistelussa myös sidosryhmien kuulemiseksi.³ Sidosryhmätahot voivat olla yksittäisten kansalaisten ohella niin viranomaisia, asiantuntijoita, järjestöjä kuin yrityksiä. Kuulemisella viitataan erityisesti sidosryhmien asiantuntija- ja kokemustiedon sekä eri näkemysten hankkimiseen liittyen valmisteltavaan lainsäädäntöön.⁴ Heitä voidaan kuulla niin kirjallisilla lausunnoilla kuin suullisilla kuulemistilaisuuksilla joko paikan päällä seminaareissa tai erilaisilla verkkoalustoilla. Näiden lisäksi sidosryhmiä osallistetaan järjestämällä erilaisia työryhmiä ja -pajoja.⁵

Lainsäädäntöprosessia on kuitenkin kritisoitu siitä, etteivät sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteudu aina käytännössä. Vesan ja Kantolan mukaan etenkin

¹ Ojanen & Scheinin, 2010, Vuoden 2000 perustuslaki.

² Ojanen & Scheinin, 2010, Vuoden 2000 perustuslaki.; Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 204.

³ Keinänen & Lehtoviita, 2014, s. 1–2.

⁴ Säädosvalmistelun kuulemisopas, 2016, 1.1 Soveltamisala.

⁵ Rantala & Alasuutari, 2021, s. 87.; Säädosvalmistelun kuulemisopas, 2016. 1.5. Menetelmien monipuolisuus. – 1.7. Kirjalliset lausunnot.

pienet järjestöt ovat kokeneet, etteivät ne pääse osallistumaan lainvalmisteluun yhtä hyvin verrattuna suurempiin järjestöihin⁶. Nieminen ja Viljanen ovat puolestaan kritisoi-neet, että sidosryhmiä osallistetaan säädösprosessissa vain muodollisuuden vuoksi, jol-loin tarkoituksena on hallinnon hyväksyttävyyden edistäminen ilman, että osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia tosiasiallisesti pyritäisiin parantamaan⁷. Tällöin osallistumisoi-keudet toteutuvat vain näennäisesti eivätkä ne täytä sidosryhmien osallistamisen tavoit-teita.

Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota kuulemismenettelyiden puutteisiin sidos-ryhmien yhdenvertaisen kuulemisen osalta. Yhtenä ongelmakohtana ovat olleet liian ly-hyet kuulemisajat, jotka johtuivat muun muassa hallitusohjelmaan kirjattujen aikataulu-jen paineesta.⁸ Etenkin laajojen ja poliittisesti tärkeänä pidettyjen lakiuudistusten tavoit-teet asetetaan jo säädösehdotuksen alkutaipaleilla poliittisen päätöksentekijän toimesta, jolloin poliittinen ohjaus määrittää merkittävästi lainsäädännön lopullista sisältöä⁹.

Yleisesti poliittisen toiminnan päämääränä on luoda kaikille yhteisiä lakeja, käytäntöjä sekä sääntelyä, joita ihmiset noudattavat, ohjaten heidän käyttäytymistään ja toimin-taansa poliittisten toimijoiden tahdon mukaisesti.¹⁰ Tässä tutkimuksessa poliittinen toi-minta rajataan käsittelemään poliittista ohjausta lainvalmistelussa. Ohjauksella puoles-taan viitataan lainvalmistelijoiden toimintaa ja harkintavaltaa ohjaaviin ei-oikeudellisiin käytännön toimiin, päätöksiin ja ohjenuoriin lainvalmisteluprosessissa. Poliittisella oh-jauksella on todettu olevan välitön vaikutus sekä lainsäädäntöprosessiin että hankkeen sisältöön vaikuttaen siten myös sidosryhmien tosiasialliseen osallistumiseen lainvalmis-teluprosessissa¹¹.

⁶ Vesa & Kantola, 2016, s. 2.

⁷ Viljanen & Nieminen, 2023, Osallistumisoikeudet ja kuuleminen osana lainvalmistelua.

⁸ ks. OKV/2766/70/2020, OKV/2104/70/2021 & OKV 1772/20/2023 ym.; Valtioneuvoston kanslia, 2024a, s. 30–32.

⁹ Tala, 2005a, s.102–104.; Keinänen & Vuorela, 2015 s.175.; Tala, 2005b, s.1177.

¹⁰ Tieteen termipankki, 2026.

¹¹ Lonka & Keinänen, 2021.

Poliittisen ohjauksen tunnistamista vaikeuttaa kuitenkin se, ettei sille ole selkeää määritelmää. Ohjausta ei tarvitse myöskään kirjata lainvalmisteluasiakirjoihin, vaan se ilmenee useimmiten hiljaisena käytännön toimintana.¹² Lisäksi ohjauksen toimintamuodot vaihtelevat riippuen vaalikaudesta, puolueesta, yksittäisestä toimijasta tai lainsäädäntöhankkeesta¹³. Vaikka säädösvalmistelussa tapahtuvaa poliittista ohjausta on kyseenalaistettu ja pidetty ongelmallisena, oikea-aikaisena ja -sisältöisenä ohjaus voi toimia myös huomattavana etuna säädösvalmistelussa¹⁴.

1.1 Tutkimuksen oikeudenala ja käytettävät tutkimusmenetelmät

Oikeustutkimusta voidaan tehdä monilla erilaisilla tutkimusmetodeilla. Lainopin lisäksi perinteisiä oikeustieteellisiä tutkimussuuntauksia ovat oikeusteoria, -sociologia, -filosofia, -historia sekä vertaileva oikeustiede, jossa eri oikeusjärjestyksiä vertaillaan keskenään. Useimmiten oikeudelliset tutkimukset ovat kuitenkin olleet lainopillisia tutkimuksia, joissa tutkimuskohteena on sillä hetkellä voimassa oleva normiaineisto. 2000-luvun aikana oikeudellinen tutkimus on kuitenkin kehittynyt monipuolisemmaksi, eikä tutkimussuuntauksia erotella enää karkeasti lainoppiin ja muihin oikeustutkimuksiin, vaan erilaisia yhdistelmä- ja monitieteellisiä tutkimuksia tehdään entistä enemmän.¹⁵ Tällöin tutkimuskohteena olevaa oikeutta tai oikeudellista ilmiötä voidaan tarkastella voimassa olevan oikeuden sijaan tai sen rinnalla esimerkiksi yhteiskunnallisista, kulttuurisista, eettisistä tai taloudellisista näkökulmista.¹⁶

Oikeustutkimuksen oikeudenala sekä tutkimuksen tavoite määrittävät lopulta sen, mitä menetelmiä tutkimuksessa on käytettävä.¹⁷ Tässä tutkimuksessa sidosryhmien

¹² Backman, 2023, s. 5.; Niemivuo, 2020, s. 248 & 249–252. Niemivuo on esittänyt havaintoja poliittisen ohjauksen kielellisistä ilmaisuista tarkastelemalla hallituksen esityksiä Pääministeri Juha Sipilän hallituskauden ajalta. Näitä ilmaisuja olivat esimerkiksi *hallituksen strategia* tai *hallituksen linjaus*, *hallitusohjelman tavoitteiden mukainen*, *ministeriryhmä päätti* sekä *hallituspuolueiden eduskuntaryhmät päättivät*.

¹³ Backman, 2023, s.16, 18 & 33.

¹⁴ Pöysti, 2019, s. 8.

¹⁵ Määttä, 2016, s. 135; Rautiainen ja muut, 2023, s. 25 & 30: Tähän oikeustutkimuksen monipuolistumiseen on Rautiaisen ja muiden mukaan vaikuttanut esimerkiksi se, ettei kansallista ja kansainvälistä oikeutta pysty enää yhtä selkeästi erottamaan toisistaan.

¹⁶ Rautiainen ja muut, 2023, s. 30 & 39.

¹⁷ Rautiainen ja muut, 2023, s. 25 & 30.; Kolehmainen, 2016, s. 107.

osallistamista lainvalmistelussa tarkastellaan perusoikeudellisena ilmiönä ja poliittinen ohjaus nähdään julkisen vallan käytön instrumenttina, jolla joko mahdollistetaan tai rajataan osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutuminen. Näin ollen tutkimuksessa on tarkasteltava voimassa olevaa oikeutta lainopillisesti sekä laajennettava oikeuden sisäistä näkökulmaa myös oikeuden ulkopuolelle, tässä tapauksessa lainvalmistelun ja poliittisen ohjauksen käytäntöihin. Tämän sisäisen ja ulkopuolisen näkökulman vuoksi tutkimus on empiiristä lainsäädäntötutkimusta, jonka rinnalla käytetään lainopillista tutkimusmenetelmää.

Lainsäädäntötutkimuksessa on tyypillisesti myös välineellinen näkökulma lainsäädäntöön, jolloin säädäntö nähdään julkisen vallankäytön instrumenttina¹⁸. Lainsäädännöllä pyritään siten ohjaamaan tarkoituksenmukaisesti eri toimijoiden ja kansalaisten käyttäytymistä, korjaten epäkohtia tai edistään lain laatijoiden tavoitteita¹⁹. Husan ja Pohjolaisen mukaan oikeusjärjestys heijastaakin yhteiskunnallisia voimasuhteita eikä oikeuden ja politiikan ulottuvuutta ole aina mielekästä tai edes mahdollista erottaa toisistaan. Erityisesti valtiosääntö- ja perusoikeudellisissa normeissa korostuvat niiden taustalla olevat poliittiset arvopohjat²⁰.

Täten tutkimus on valtiosääntöoikeudellinen sen perusoikeudellisen ja poliittisen näkökulmansa vuoksi. Husan ja Pohjolaisen tavoin tässä tutkimuksessa politiikka ymmärretään laajassa merkityksessä yhteiskunnalliseksi vallankäytöksi kokonaisuudessaan, käsittäen kaiken julkisen vallan käytön, jota ei ole ennalta säännelty.²¹ Tällöin yhteiskunnallista valtaa käyttävillä päätöksentekijöillä on laajaa sääntelemätöntä harkintavaltaa siitä, mitä oikeudellisesti velvoittavat normit sisältävät. Valtiosääntönormit asettavat vain raamit sille, miten tätä poliittista valtaa asetetaan ja järjestetään. Lainvalmisteluprosessi nähdään tutkimuksessa yhteiskunnallisen vallan käytön välineenä, jolloin lainvalmistelijoilla on merkittävää harkintavaltaa niin lainsäädännön lopullisen sisällön suhteen kuin sidosryhmien osallistumisoikeuksien toteutumisessa.

¹⁸ Rautiainen ja muut, 2023, s. 634.

¹⁹ Rautiainen ja muut, 2023, s. 634; Keinänen & Väättänen, 2016, s.248.

²⁰ Husa, 2004, s. 4.; Husa & Pohjolainen, 2014, s.46.

²¹ Husa, 2004, s. 4–5.

1.1.1 Tutkimuksen lainopilliset tavoitteet ja normiaineisto

Oikeusdogmatiikan eli lainopillisen tutkimuksen tiedonintressinä on selvittää, mitä voimassa oleva oikeus on ja tuottaa näistä oikeusnormeista konkreettisia tulkintaa, punnintaa ja systematisoivia kannanottoja²². *Oikeusnormeilla* tarkoitetaan sekä oikeussääntöjä että -periaatteita, jotka koostuvat *oikeusnormilauseista* eli kielellisistä ilmaisuista ja normin merkityssisällöstä²³. Lainoppia kutsutaankin tulkintajuridiikaksi, sillä sen tutkimustulokset selventävät oikeuden merkityssisältöä ja normin tulkintaa tietyssä tilanteessa siten, että lainsoveltajat voivat käyttää tuloksia konkreettisesti oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa²⁴. Oikeusdogmatiikalla on siten sisäinen näkökulma oikeuteen, ja lainsoveltajat ovat lainopillisen tutkimuksen pääasiallinen kohdeyleisö²⁵.

Lainopillisia tulkintasuosituksia, joita tuotetaan lainsoveltamisen helpottamiseksi, kutsutaan *de lege lata* -kannanotoiksi²⁶. *De lege ferenda* -kannanotoilla tutkija ehdottaa ja arvioi erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja tai malleja, jotka kehittävät ja uudistavat oikeusjärjestystä tai yksittäistä lainsäädäntöä²⁷. Ratkaisuehdotuksia voi syntyä tulkintasuositusten ohella tai tutkimuksen päätavoitteena voi olla myös lainsäädännön kehittäminen havaitsemalla erilaisia puutteita ja säädännöllisiä aukkoja. Lainsäädäntöä kehittävän tutkimuksen kohdeyleisönä on lainsoveltajan sijasta lainsäätäjät ja lainvalmisteluprosessissa toimivat ministeriöt.²⁸

Tämän tutkimuksen oikeusdogmaattisena tavoitteena on tuottaa *de lege lata* -kannanottoja poliittisen ohjauksen ja sidosryhmien kuulemista ohjaavista oikeudellisista lähtökohdista. Suurin osa lainvalmistelun toimintaa ohjaavista normeista on kuitenkin oikeudellisesti velvoittavien säännösten sijasta periaatetasoisia, säädösvalmistelijoiden käytännön työtä ohjaavia ohjeistuksia²⁹. Tämän takia tutkimuksessa on oikeuden sisäisen

²² Kolehmainen, 2016, s.107.; Rautiainen ja muut, 2023, s. 25.

²³ Hirvonen, 2011, s. 23–24.

²⁴ Rautiainen, ja muut, 2023, s. 25.; Määttä, 2016, s. 149–150,

²⁵ Rautiainen, ja muut, 2023, s. 30.

²⁶ Hirvonen, 2011, s.24; Tala, 2004, s. 378.; Kolehmainen, 2016, s. 108.

²⁷ Kolehmainen, 2016, s. 108.

²⁸ Määttä, 2016, s.151.

²⁹ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 194.

näkökulman lisäksi myös oikeuden ulkopuolinen näkökulma. Tutkimuksen lainopillisena intressinä on vastata ensimmäiseen tutkimuskysymykseen:

1. Miten lainvalmisteluprosessin sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä lainvalmistelun poliittista ohjausta säännellään?

Lainopillisena intressinä on selvittää normiaineistosta sidosryhmien osallistamis- ja vaikuttamisoikeuksien lähtökohdat kansallisesta voimassa olevasta säädännöstä. Tutkimuksessa tulkitaan sidosryhmien kansanvaltaisuuteen pohjautuvia osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä lainvalmistelijoiden menettelyä ohjaavaa yhdenvertaisuusperiaatetta selvittäen, mitkä ovat sidosryhmien osallistamisen reunaehdot lainvalmistelun organisoinnissa. Yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi tulkitaan hyvän hallinnon periaatetta sekä viranomaistoimintaan kohdistuvaa hallintolain säännösten soveltuvuutta sidosryhmien osallistamiseen ja poliittiseen ohjaukseen lainvalmistelussa.

Tutkimuksessa tarkastellaan perustus- ja hallintolain lisäksi lainvalmistelijoita sitovia oikeudellisia velvoitteita. Näitä selvitetään erityislaeista kuten esimerkiksi nuoriso- (1285/2016) Ahvenanmaan itsehallinto- (1144/1991) sekä saamelaiskäräjälaista (974/1995). Vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden tulkinnan tukena käytetään heikosti velvoittavina oikeuslähteinä hallituksen esityksiä, sekä perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin lausuntojen ohella oikeuskirjallisuutta ja artikkeleita³⁰.

Lainvalmistelua ohjaavien ohjeistuksien periaatetasoisuuden vuoksi sidosryhmien osallistamista ja poliittisen ohjauksen sääntelyä tarkastellaan tässä tutkimuksessa myös ei-oikeudellisesti velvoittavista, *soft law* -tyyppisistä, aineistoista. Soft law -aineistona käytetään erityisesti viranomaisten sisäisiä ohjeistuksia, kuten aikaisempaa vuonna 2016 Säädösvalmistelun kuulemisopasta ja vuonna 2025 uudistettua Lainvalmistelun kuulemisopasta³¹. Näiden ohjeistusten lisäksi tarkastellaan muun muassa Hallituksen

³⁰ Tutkimuksessa käytetyt oikeustieteelliset tai oikeuspoliittiset artikkelit on noudettu pääasiassa Edilexin tietokannasta.

³¹ Ks. Lainvalmistelun kuulemisopas, 2016. & Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2025. 2016-vuoden lainvalmistelun kuulemisopasta huomioidaan tutkimuksessa ajantasaisen kuulemisoppaan lisäksi, sillä se on ollut voimassa oleva ohjeistus tarkasteltavan lainsäädäntöhankkeen aikana.

esitysten laatimisoheja³² (HELO), Lainkirjoittajan opasta³³ ja Ministerin käsikirjaa³⁴. Lisäksi tulkinnan apuna käytetään oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan lausuntoja sekä oikeus- ja oikeuspoliittista kirjallisuutta ja artikkeleita. Lainvalmistelun poliittisen ohjauksen sääntelyä ja vaikutusta sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin tarkastellaan tässä tutkimuksessa erityisesti oikeuskanslerin, perustuslakivaliokunnan ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoista.

Normiaineisto on rajattu käsittelemään kansallisia perusoikeuksia ja säädäntöä. Perusoikeusnäkökulmansa takia tutkimuksessa on kuitenkin huomioitava myös kansallisten perusoikeuksien kytkökset kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeus- (EIS, SopS 18/1990) ja poliittisten oikeuksien (KP-Sopimus, SopS 7–8/1976) vaikutukset sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien tai poliittisen ohjauksen sääntelyyn. Kansainvälisen sääntelyn lisäksi tutkimus ei sisällä myöskään oikeusvertailua.

1.1.2 Lainsäädäntötutkimukselliset ja empiiriset tavoitteet tutkimuksessa

Toisin kuin lainopillinen tutkimus, lainsäädäntötutkimuksen tavoitteena ei ole tuottaa tulkintasuosituksia voimassa olevista oikeusnormeista. Sen sijaan tutkimussuuntauksessa tarkastellaan lainsäädäntöä erilaisten prosessien ja instituutioiden näkökulmasta.³⁵ Lainsäädäntöä voidaan tutkia joko instituutiona, jolloin tarkastellaan lainlaatijan asettamaa säädännäistä oikeutta kokonaisuudessaan³⁶. Lainsäädäntötutkimuksen toinen tutkimusintressi voi kohdistua yksittäisiin lainsäädäntöhankkeisiin, jolloin voidaan tutkia säädösvalmistelun eri vaiheita ja päätöksentekoprosessia tai tarkastella sääntelyä muun muassa säädännön vaikutusten ja valmistelun laadun näkökulmasta³⁷.

Tässä lainsäädäntötutkimuksessa tarkastellaan 1.1.2024 voimaan tulleen Eläinten hyvinvointilain (693/2023) kokonaisuudistuksen lainvalmisteluprosessia. Laki korvasi silloisen

³² Ks. Hallituksen esitysten laatimisohejat, 2019.

³³ Ks. Oikeusministeriö 2013.

³⁴ Ks. Lankinen & Pietarinen, 2023.

³⁵ Tala, 2005b, s. 1166 & Tala, 2004, s. 379 & 280.

³⁶ Tala, 2004, s. 379.

³⁷ Tala, 2005b, s. 1166 & Tala, 2004, s. 379 & 280.

voimassa olleen eläinsuojelulain (247/1996). Lainsäädännön uudistamishankkeella tavoiteltiin muun muassa eläinten kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämistä sekä eläinten suojelun ja valvonnan tehostamista.³⁸ Eläinten suojelulain kokonaisuudistus aloitettiin maa- ja metsätalousministeriössä jo vuonna 2010 pääministeri Jyrki Kataisen hallituskaudella, mutta lainsäädäntöehdotus raukesi vuoden 2019 keväällä. Säädöshanketta jatkettiin pääministeri Sanna Marinin hallituskauden aikana³⁹, jolloin uuden lainsäädäntöehdotuksen (2018) sisältö pohjautui aiempaan lainsäädäntöehdotukseen. Uudempaa säädösesitystä (2022) muutettiin kuitenkin pääministeri Marinin hallitusohjelman pohjalta⁴⁰.

Tutkimuksen empiirisenä intressinä on havaita tästä kokonaisuudistuksesta poliittisen ohjauksen muotoja ja sidosryhmien osallistumisoikeuksien organisointia. Lisäksi tarkoituksena on havainnoida näiden keskeisiä mahdollisia jännitteitä oikeuden ulkopuolisesta näkökulmasta lainoppia kuitenkin sivuuttamatta. Empiirisellä tutkimusmenetelmällä vastataan erityisesti tutkimuksen toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen:

2. Miten eläinten hyvinvointilain säädösvalmisteluprosessi on organisoitu, jotta sidosryhmien yhdenvertaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet varmistetaan?
3. Mitä poliittisen ohjauksen muotoja ilmenee kokonaisuudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa sekä minkälainen vaikutus niillä on ollut sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumiseen?

Eläinsuojelulain muutoshanke valittiin tutkimuksen esimerkkitapaukseksi sen laajuuden ja poliittisen asiakirjan, hallitusohjelman, ilmeisen vaikutuksen vuoksi⁴¹. Onkin todennäköisempää, että poliittinen ohjaus ja sen vaikutukset ovat helpommin havaittavissa laajasta lainvalmisteluhankkeesta ja sen lainvalmisteluasiakirjoista kuin säädöshankkeesta, jossa tarkasteltavana olisi vain yksi hallituksen esitys. Lisäksi tarkoituksena on tarkastella

³⁸ HE 154/2018 vp, s. 1.

³⁹ MMM049:99/2017.

⁴⁰ HE 186/2022 vp, s. 10–11.

⁴¹ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 18.

jo valmista lainsäädäntöhanketta⁴², jotta poliittisen ohjauksen ja osallistumisoikeuksien toteutumisesta säädösvalmisteluprosessissa saadaan mahdollisimman kattava kokonaiskuva.

Tässä lainsäädäntötutkimuksessa empiirinen osuus toteutetaan laadullisella sisällönanalyysillä⁴³, jolloin lainsäädännön kokonaisuudesta analysoidaan yhdistellen induktiivista eli aineistolähtöistä ja deduktiivista eli teorialähtöistä sisällönanalyysia. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa analysointia ohjaa puhtaasti aineiston sisältö, ja luokittelu toteutetaan lopuksi näiden havaintojen pohjalta. Tällöin aineiston analyysin yksiköt eivät ole sidottuja jo valmiin teorian tai malliin, joka ohjaa aineiston analysointiprosessia, kuten teorialähtöisessä sisällönanalyysissä⁴⁴.

Tutkimuksessa ei ole käytetty puhtaasti valmista teoriaa tai mallia⁴⁵, vaan tutkimuksen toisessa ja kolmannessa pääluvussa käsittelemät taustatiedot toimivat analyysin viitekehyksenä⁴⁶. Viitekehys ohjaa tutkimuksen aineiston analyysiä, ilman että aineiston sisällön pohjalta nousevat yksiköt rajattaisiin automaattisesti pois. Näin tutkimuksen viitekehys ja aineiston sisältö toimivat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa hermeneuttisen kehän tavoin, syventäen tutkimusaiheen, sidosryhmien osallistumisoikeuksien ja poliittisen ohjauksen välisen jännitteen, kokonaisymmärrystä kehittäen samalla aineiston analyysiä tutkimusprosessin aikana⁴⁷.

⁴² Alun perin tutkimuksessa oli tarkoitus tarkastella KAA 8/2023 kansalaisaloitteen lainvalmisteluprosessia. Lainsäädäntöhanke kuitenkin vaihdettiin tutkimusprosessin aikana, sillä valmisteluprosessi oli vielä niin varhaisessa vaiheessa, ettei siitä olisi saanut riittävästi analysoitavaa aineistoa.

⁴³ Elo ja muut, 2022, s. 215. Sisällöllisen analyysimenetelmän prosessi on kolmivaiheinen. Prosessin ensimmäinen askel on valmisteluvaihe, jossa perehdytään kerättyyn aineistoon ja valitaan analysoitavat yksiköt. Valmisteluvaihe voi sisältää myös litteroinnin, jos tutkimuksen aineisto kerätään haastattelumenetelmällä. Tutkimusprosessin toisessa vaiheessa, aineisto analysoidaan aineisto- tai teorialähtöisesti. Lopuksi esitetään sisällönanalyysin tutkimustulokset verraten niitä aikaisempien tutkimusten tuloksiin.

⁴⁴ Sarajärvi & Tuomi, 2017., 4.2 Laadullisen analyysin muodot.; Elo ja muut., 2022, s. 218.

⁴⁵ Sarajärvi & Tuomi, 2017, 4.4.4 Teorialähtöinen sisällönanalyysi.

⁴⁶ Rantala & Alasuutari, 2021, s. 73.; Rantalan ja Alasuutarin mukaan, jos tutkimuksella ei ole selkeää teoreettista viitekehystä, tutkimuskirjallisuudella voidaan taustoittaa empiirisen lainsäädäntötutkimuksen analysointiprosessia.

⁴⁷ Mantila, 2025, s. 6–7.; Mantila toteaa artikkelissaan hermeneuttisen tulkinnan olevan jatkuvaa yksittäisten osien ja kokonaisuuden vuorovaikutusta. Tulkinnalla on jo alun perin ennakko-oletuksia, esitietoa ja ymmärrystä aiheesta, kokonaisuudesta, minkä ymmärrys kasvaa ja kehittyy tulkintaprosessin aikana osien kautta. Nämä osat liittyvät osaksi kokonaisuutta, mikä taas ohjaa uudestaan tulkintaa. Tällä tavalla tulkintaprosessi kehittyy ja ymmärrys aiheesta syvenee jatkuvan prosessin myötä.

Analysoitava aineisto koostuu lainvalmisteluasiakirjoista, jotka kerätään maa- ja metsätalousministeriön kokonaisuudistuksen hankekohtaiselta sivulta⁴⁸. Osa asiakirjoista on noudettu myös kokonaisuudistuksen ensimmäisen⁴⁹ sekä uudemman⁵⁰ säädäntöhankkeen sivuilta hankeikkunasta. Analysoitaviksi aineistoiksi valittiin kokonaisuudistuksen lainsäädäntöhankkeiden keskeiset asiakirjat, kuten hallituksen esitykset⁵¹ ja maa- ja metsätalousministeriön lähettämät lausuntopyynnöt sekä lausuntopyyntöjen liitteenä olevat muistiot⁵², sidosryhmien ja yksityishenkilöiden lausunnoista laaditut lausuntokoosteet⁵³, sekä ohjaus- ja työryhmien kokousten pöytäkirjat⁵⁴.

Valmisteluasiakirjoista analysoidaan sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumista ja poliittisen ohjauksen vaikutusta lainvalmisteluprosessin ja kuulemismenetelmien organisoinnin perusteella. Asiakirjoista selvitetään, mitä eri osallistumismenetelmiä lainvalmistelussa on organisoitu sekä sitä, onko sidosryhmille mahdollistettu yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet kokonaisuudistuksen valmisteluprosessissa. Osallistumismenetelmien lisäksi tarkastellaan poliittisen ohjauksen muotoja ja selvitetään, onko niillä ollut vaikutusta sidosryhmien tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumiseen.

Lainvalmisteluasiakirjojen analysointia rajataan siten, että esimerkiksi hallituksen esitysten luvuista tarkastellaan erityisesti asian valmistelua sekä lausuntokierroksia käsittelevät luvut⁵⁵. Näistä selvitetään viitteitä sidosryhmien osallistamismenetelmistä sekä lausuntokierroksen toteutusta että kierroksen kuulemisohjeiden suositusten noudattamista. Tällöin esimerkiksi lausuntopalaute ja vaikutusten arviointi rajataan tarkastelusta pois.

⁴⁸Ks. Maa- ja metsätalousministeriö, 2026a. Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksesta.

⁴⁹ Ks. MMM049:00/2017.

⁵⁰ Ks. MMM051:00/2020.

⁵¹ Ks. HE 154/2018 vp ja HE 186/2022 vp

⁵² Ks. 2070/01.01/2017 ja VN/12277/2021.

⁵³ Ks. MMM, 2018; MMM, 2022a; MMM, 2022b; MMM, 2022c.

⁵⁴Ks. MMM026:00/2012; MMM026:01/2012.; MMM015:00/2020.

⁵⁵ Poliittisen ohjauksen muotojen tarkastelussa käytetään eri hakusanoja analysointiprosessissa, jolloin ohjauksen muotoja saattaa esiintyä myös muissa lainsäädäntöehdotusten luvuissa. Esityksiä ei kuitenkaan käydä kokonaisuudessaan läpi.

Tässä tutkimuksessa intressinä on eri sidosryhmät ja heidän osallistumis- ja vaikuttamisoikeutensa. Tällöin yksityishenkilöiden osallistuminen jätetään tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle⁵⁶. Tutkimuksessa tarkastellaan myös kansalaisaloitetta yhtenä osallistamismuotona. Vaikka kansalaisaloitteen vastuuhenkilöt ovat yksittäisiä kansalaisia, he toimivat myös kansalaisaloitteen kannattajien, vähintään 50 000 (PL 53.3 §) kansalaisen, edustajina. Rinnastan siten aloitteen vastuuhenkilöt muihin vaikuttamisen toimijoihin, jotka edustavat esimerkiksi tietyn yrityksen tai järjestön kantaa lakiasiassa.

Lisäksi valmistelun tiedotteet jätetään tarkastelun ulkopuolelle aineiston määrän rajaamiseksi. Tutkimuksessa ei myöskään oteta kantaa säädösehdotusten oikeudelliseen sisältöön tai siinä esiin tuleviin vaikutusarvioihin. Vaikka kuulemista on pidetty olennaisesti osana lainsäädännön laatua⁵⁷, tutkimuksen mielenkiintona ei ole kuitenkaan kuulemismenetelmien laadun arviointi ja kehittäminen. Tutkimuksessa ei myöskään analysoida sidosryhmien tai lainvalmistelijoiden eri intressejä tai niiden välisiä mahdollisia konflikteja.

Laadullisen lainsäädäntötutkimuksen tutkimustulokset eivät ole yleistettävissä kuten monissa muissa oikeustieteellisissä tutkimuksissa. Tähän osasyynä on se, ettei empiirisen tutkimuksen aineistoja tai niistä poimittuja havaintoja ole useimmiten määrällisesti paljon. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tutkimustuloksia voida verrata samankaltaisiin tapauksiin tai etteikö yleistettävyyttä ole ollenkaan. Empiirisellä tutkimusmenetelmällä tavoitellaan kuitenkin enemmän tutkittavan ilmiön syvempää ymmärrystä kuin yleistettävyyttä.⁵⁸ Poliittiselle toiminnalle, kuten poliittiselle ohjaukselle lainvalmistelussa, on myös ominaista sen kontekstisidonnaisuus⁵⁹. Tämän kontekstisidonnaisuuden takia empiirinen lainsäädäntötutkimus on lainopillisen tutkimusmetodin lisäksi tarkoituksenmukaista.

⁵⁶Yksityishenkilöiden osallistumiseen ja osallistamiseen voidaan viitata silloin, kun käsitellään lainvalmisteluprosessissa toteutettuja eri osallistamisen keinoja yleisesti.

⁵⁷ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 25 & 26.

⁵⁸ Rantala & Alasuutari, 2021, s. 90.

⁵⁹ Lappalainen, 2007, s. 213.

1.2 Tutkimusaiheen merkityksellisyys ja aikaisemmat tutkimukset

Kiinnostus tämän tutkimuksen aiheeseen on syntynyt poliittisen ohjauksen ja sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisen välisestä jännitteestä lainvalmisteluprosessissa. Oikeustieteellistä tutkimusta lainvalmisteluprosessista on yleisesti vähän verrattuna tutkimuksiin, joiden tutkimusintressinä on lainsäädäntömenettely⁶⁰. Myöskään tutkimuksia, joissa selvitetään poliittista ohjausta säädösprosessissa tai ohjauksen merkitystä sidosryhmien osallistumisoikeuksiin on toteutettu vähän. Tutkimus täyttää siten tätä tutkimusaukkoa palvellen oikeustieteen tutkijoita, lainvalmistelijointa ja lainsoveltajia lisäämällä ymmärrystä poliittisesta ohjauksesta perusoikeudellisesta näkökulmasta.

Sidosryhmien kuulemismenettelyä ja osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia itsessään on tutkittu aiemmin monesta eri näkökulmasta. Ahtonen ja Keinänen ovat tutkineet, miten sidosryhmät valitaan valiokunnissa tapahtuvaan asiantuntijakuulemiseen sekä keiden sidosryhmien ääni tulee tosiasiallisesti kuultavaksi⁶¹. Keinänen ja Lehtoviita ovat tehneet laajan selvityksen hallintovaliokunnan lainvalmistelun kuulemismenettelyistä vuosien 2008–2013 valiokuntamietintöjen perusteella⁶². Holli ja Saari ovat puolestaan tarkastelleet sukupuolten jakautumista asiantuntijoita valikoidessa ja kuulemisessa lainvalmisteluprosessissa⁶³. Vesan ja Kantolan tutkimuksen tavoitteena oli selvittää eri järjestöjen ja muiden sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia säädösvalmistelussa⁶⁴. Raikas on puolestaan tutkinut aihetta ympäristöjärjestöjen osallistumisen kautta ministeriö- ja valiokuntatason lausunnonantomenettelyssä⁶⁵. Lisäksi vuonna 2023 julkaistussa Kohti laadukasta lainvalmistelua -tutkimushankkeessa on laadittu Suomen ensimmäinen lainvalmistelun laatuindikaattorimalli⁶⁶.

⁶⁰ Tala, 2006a., s. 88.

⁶¹ Ks. Ahtonen & Keinänen 2012.

⁶² Ks. Keinänen & Lehtoviita, 2014.

⁶³ Ks. Holli & Saari, 2009.

⁶⁴ Ks. Vesa & Kantola, 2016.

⁶⁵ Ks. Raikas, 2024.

⁶⁶ Ks. Ervasti ja muut, 2023.

Lisäksi Kohti laadukasta lainvalmistelua -tutkimushankkeessa kehiteltiin Suomen ensimmäinen säädösvalmistelun laatuindikaattorimalli. Hankkeen tarkoituksena oli luoda hallinnon sisäinen työkalu, jolla koko valtioneuvosto tai yksittäiset ministeriöt voivat mitata ja seurata lainvalmistelun laatua, sen vahvuuksia ja kehittämistarpeita. Hankkeessa kehitettiin yhteensä seitsemän eri laatuindikaattoria, joista viides indikaattori käsittelee sidosryhmien osallistamista ja kuulemistä.⁶⁷ Kyseisessä laatuindikaattorissa oli kysymyksiä osallistamisesta, kuulemisesta, osallistamisen sekä kuulemisen ja tiedottamisen oikea-aikaisuudesta sekä siitä, kuinka sidosryhmien näkemyksiä hyödynnetään lopullisessa lainsäädännössä.⁶⁸

Poliittista ohjausta tai sen jännitteistä vaikutusta sidosryhmien osallistumisoikeuksien näkökulmasta on tutkittu kansallisesti vähän. Poliittisen ohjauksen tutkimuksia ovat tehneet Rantala sekä Kemiläinen ja Keinänen. Lisäksi poliittista ohjausta lainvalmisteluprosessin vaiheissa on kuvattu Sitran 2023 -vuonna julkaisemassa *Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti?* -työpaperissa. Backman on tarkastellut poliittista ohjausta pyrkien kuvaamaan ohjauksen vaiheita lainvalmistelussa sekä keskeisimpiä toimijoita. Työpaperissa on käytetty niin Backmanin omaa työkokemusta kansanedustajana sekä ministerinä. Lisäksi hän on haastatellut erityisavustajia, valtiosihteereitä sekä eduskunnan puolueyhjrmien pääsihteereitä.⁶⁹

Kati Rantalan *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa* -lainsäädäntötutkimuksessa on tutkittu lainvalmistelun poliittista ohjausta sekä muita lainvalmistelun toiminnallisia, hallinnollisia sekä rakenteellisia käytäntöjä, jotka vaikuttavat sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin⁷⁰. Kemiläinen ja Keinänen ovat myös tutkineet poliittisen ohjauksen vaikutuksia lainvalmistelussa ympäristövaikutusten näkökulmasta⁷¹.

⁶⁷ Ervasti ja muut 2023, s.10 & 61; Muita indikaattoreita olivat; 1) aloite, tarve ja relevanssi, 2) organisointi ja johtaminen ministeriössä, 3) resurssointi ja kyvykkyydet, 4) tietoperusta, 6) prosessin laatu ja sujuvuus sekä 7) lain vaikutusten arviointi. Tutkimukseen oli vastannut yhteensä 193 lainvalmistelijaa sekä jopa 759 eri sidosryhmätahoa.

⁶⁸

⁶⁹ Backman, 2023, s. 1 & 4.

⁷⁰ Rantala, 2021, s. 77.

⁷¹ Ks. Kemiläinen & Keinänen, 2016.

Nieminen ja muut ovat tarkastelleet *Tutkimustiedon hyödyntämisen käytännön lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?* – tutkimuksessa tiedon ja sen käytön merkitystä lainvalmistelussa tiedon tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta⁷².

Tutkimuksen vähäisyyden lisäksi aihe on ajankohtainen, sillä valtioneuvosto julkaisi 9.11.2025 uuden Lainvalmistelun kuulemisoppaan⁷³. Aikaisempi, Säädösvalmistelun kuulemisopas, otettiin käyttöön valtioneuvoston periaatepäätöksellä 4.2.2016, mutta sen ohjeistukset kuulemistarpeen arvioinnista ja toteutuksesta koettiin puutteelliseksi⁷⁴. Kuulemisoppaan uudistamisen tavoitteena on ollut sisällyttää ohjeistuksia kuulemisen tarpeista sekä kuulemisen hyötyjen arvioinnista, suunnittelusta ja toteutuksesta kaikissa lainvalmisteluprosessin vaiheissa.⁷⁵

Tämän lisäksi aihe on ajankohtainen, sillä perustuslakivaliokunnan mukaan osallistumisoikeuksien saanti on eriarvoistunut. Vaikka eri osallistumiskeinoja ja mahdollisuuksia lainvalmistelussa edistetään etenkin 90-luvulta lähtien, vaikutusmahdollisuudet saavuttavat useimmiten jo valmiiksi aktiiviset kansalaiset. Yhä enemmän väestöstä kokee jopa viranomaisinstituutioiden syrjivän heitä.⁷⁶ Eri sidosryhmien aktiivinen ja monipuolinen osallistaminen sekä se, että sidosryhmät kokevat tulleet aidosti kuulluksi, vaikuttavat niin luottamukseen lainsäätäjiä kohtaan kuin valmisteltavan lainsäädännön hyväksyttävyyteen⁷⁷. Lisäksi aikana, jolloin erilaiset globaalit ja kansalliset kriisit (kuten Covid 19 -pandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, hybridihyökkäykset) lisäävät epävarmuutta yhteiskunnassa, on luottamuksen edistäminen lainsäätäjiä ja lainsäädäntöä kohtaan erityisen tärkeää sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta⁷⁸.

⁷² Ks. Nieminen ja muut, 2019.

⁷³ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025.; Oikeusministeriö 2023: Oppaan uudistamisen tavoitteena on ollut sisällyttää ohjeistukset kuulemisen tarpeen ja hyötyjen arvioinnista, suunnittelusta ja toteutuksesta lainvalmisteluprosessin kaikissa eri vaiheissa.

⁷⁴ Ks. Säädösvalmistelun kuulemisopas 2016.

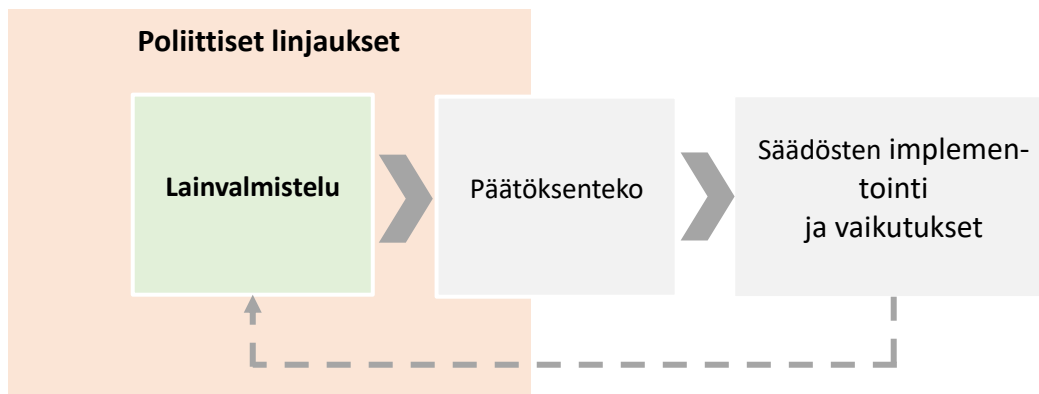
⁷⁵ Oikeusministeriö 2023.

⁷⁶ PeVL 46/2017 vp, s. 3.

⁷⁷ Tala, 2005a, s.97–98.

⁷⁸ Lonka & Keinänen, 2021.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja tutkimusetiikka



Kuvio 1. Tutkimusintressi lain elinkaareen nähden⁷⁹.

Tässä tutkimuksessa pääfokuksena on lain elinkaaren ensimmäinen osa, säädös- eli lainvalmisteluvaihe (kuvio 1.). Käytännössä valmistelutyö ei kuitenkaan toteudu näin lineaarisesti. Osallistamismenetelmiä järjestetään myös varsinaisen lainvalmisteluvaiheen jälkeen päätöksentekovaiheen valiokuntakuulemisissa.⁸⁰ Lisäksi poliittinen ohjaus, kuten hallitusohjelma sekä neuvottelut ohjelman sisällöstä tehdään jo ennen varsinaista lainvalmistelua. Tällöin tutkimusintressi on lain elinkaaren ensimmäisen osan lisäksi myös prosessin ulkopuolisissa linjauksissa, erityisesti lainvalmistelua ennen tehdyissä poliittisissa päätöksissä (kuvio 1.). Siten lain elinkaaren päätöksentekovaihe sekä lakien implementointi ja säädösten vaikutukset jätetään tämän tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle⁸¹. Valiokuntakuulemisia käsitellään yleisesti osana eri valmisteluprosessin organisoimista ja osallistamisprosessin vaiheita kokonaiskuvan vuoksi.

Tutkimuksen rakenne koostuu johdannon lisäksi kolmesta pääluvusta ja johtopäätöksistä. Ensimmäisessä pääluvussa, eli tutkimuksen 2. luvussa, selvitetään sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia lainopillisesta näkökulmasta. Luvussa käsitellään lainvalmistelun oikeudellisia lähtökohtia, jotka ohjaavat lainvalmistelijoiden harkintavaltaa niin lainvalmistelun organisoinnissa kuin sidosryhmien osallistamisen organisoinnissa.

⁷⁹ Ks. Tala, 2005a, s. 1. Kuvio pohjautuu Talan esittämään kuvioon lain elinkaaresta.

⁸⁰ Niemivuo, 2020, s. 129.

⁸¹ Tala, 2005a, s. 1 & 2.

Sidosryhmien osallistamista valmisteluprosessissa analysoidaan perusoikeudellisesta näkökulmasta kansanvaltaisuuden sekä yhdenvertaisuusperiaatteiden asettamien edistämis- ja turvaamisvelvoitteiden pohjalta. Lisäksi luvussa tarkastellaan hallintolain soveltamisalaa ja hyvän hallinnon periaatteita lainvalmistelijoita velvoittavana sääntelynä.

Toisessa pääluvussa tutkimuksen fokus siirretään poliittiseen ohjaukseen ja sen vaikutukseen sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin. Luvussa tarkastellaan poliittisen tarkoituksenmukaisuuden ja rationaalisen päätöksenteon ihanteen lisäksi muita lainvalmisteluprosessissa huomioitavia osatekijöitä perustuslain asettamia reunaehdoja ja tiedon ja taloudellisen tehokkuuden vaatimuksia. Tämän lisäksi tarkastellaan poliittisen ohjauksen vaikutusta sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumiseen ja ohjaukselle asetettuja reunaehdoja oikeuskanslerin ratkaisukäytännön pohjalta. Vastakohtana hallituksen poliittiselle ohjaukselle tarkastellaan myös sidosryhmien omaa aktiivisuutta, osallistumisoikeuksien saannin osatekijöitä, sidosryhmien ja kansalaisten luottamusta demokraattiseen vaikuttamiseen ja päätöksentekijöihin. Lisäksi yhtenä luottamusta ja aktiivisten sidosryhmien vaikutusvaltaa tarkastellaan ulkopuolisen poliittisen ohjauksen ja säädöskaappauksen näkökulmasta.

Tutkimuksen kolmas pääluku sisältää tutkimuksen empiirisen osuuden, jossa tarkastellaan eläinsuojelulain kokonaisuudistusta prosessina. Luvun alussa kuvataan tämän tutkimuksen laadullisen aineiston analysointiprosessia. Tämän jälkeen tarkastellaan empiirisestä aineistosta poimittuja havaintoja ja peilataan tuloksia aikaisempiin tutkimustuloksiin. Empiiriset havainnot esitetään siten, että tarkastellaan ensin eläinsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen valmisteluprosessissa organisoituja osallistamismenetelmistä. Tämän jälkeen tarkastellaan havaintoja eri poliittisen ohjauksen muodoista, eli niistä instrumenteista, joilla ohjataan lainsäädännön sisältöä poliittisen tarkoituksenmukaisuuden mukaan.

Hyvän, laadukkaan ja eettisen tutkimuksen tavoin tutkimuksen kirjoitusprosessissa on huomioitu hyvän ja laadukkaan tutkimuksen käytännöt ja periaatteet. Erityisesti avoimuus ja rehellisyys ovat keskeisiä osatekijöitä laadukkaassa ja eettisessä

tutkimuksessa.⁸² Tutkimusprosessia on pyritty esimerkiksi kuvaamaan siten, että raportointi on mahdollisimman luotettavaa ja avointa. Tähän liittyy erityisesti alkuperäislähteiden ja lähdeviittausten oikeellisuus kunnioittaen alkuperäisen tiedon laatijoita. Myös tiedon esittäminen objektiivisesti kuuluu olennaisesti tutkimuseettisiin käytäntöihin.⁸³

Tutkimuksen empiirisessä sisällönanalyysissä käytetään valmiita, julkisia lainvalmisteluasiakirjoja. Osassa asiakirjoista, kuten ohjaus- ja työryhmän pöytäkirjoissa ja lausunto-koosteissa osallistujat tai lausunnonantajien nimet ovat näkyvillä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla. Lausunnonantajat ovat olleet tietoisia asiakirjojen julkisuudesta, jolloin esimerkiksi tiettyjen sidosryhmien maininta tutkimuksessa ei aiheuta eettistä ristiriitaa. Tässä tutkimuksessa ei myöskään käytetä haastatteluaineistoja tai muita arkaluontoisia tietoja, joissa tulisi huomioida esimerkiksi haastattelupien hankinta, henkilötietojen käsittely tai sidosryhmien edustajien anonymiteetin turvaaminen⁸⁴.

⁸²Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2023, s. 11–14. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan hyvän tieteellisen käytännön ohjeistukset sisältävät kattavasti tutkimuseetiikan kulmakiviä. Myös ohjeistuksissa käsiteltäviin loukkausepäilyissä ja niiden tunnistamisessa on hyvä peilata omaa tutkimusotetta ja prosessia, välttääkseen näitä vilppejä omassa tutkimuksessa ja sen kirjoitusprosessissa.

⁸³ Sarajärvi & Tuomi, 2017, 6.3 Luotettavuus laadullisessa tutkimuksessa.

⁸⁴ Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2023, s. 13.

2 Lainvalmistelijat sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien mahdollistajina

Tässä luvussa tarkastellaan lakien laadintaan sisältyvää säädösvalmistelua sekä sidosryhmien osallistumisoikeuksia lainvalmistelumenettelyssä. Lainvalmistelun kontekstissa sidosryhmillä tarkoitetaan laajaa ja moninaista joukkoa eri ihmisryhmiä ja yksittäisiä henkilöitä, joilla on eri intressejä, näkökulmia, tietoa tai asiantuntemusta koskien valmisteltavaa säädäntöä⁸⁵. Sidosryhmät voivat olla niin viranomaisia, ministeriöitä, etujärjestöjä ja yrityksiä, sekä niiden edustajia että yksittäisiä tutkijoita ja asiantuntijoita. Myös kansalaiset sisällytetään tähän sidosryhmien joukkoon erityisesti säädöspolitiikassa⁸⁶.

Tässä tutkimuksessa sidosryhmiin viitattaessa tarkoitetaan tätä laajaa ryhmien ja yksittäisten henkilöiden kokonaisuutta. Tarkastelun kohdetta ei siten rajata vain tiettyyn sidosryhmään tai yksittäisiin ryhmien, kuten etujärjestöjen, edustajiin. Osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä niiden toteutumista tarkastellaan yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta. Sidosryhmien osallistamisella viitataan tutkimuksessa lainvalmistelijoiden käytännön toimintaan, osallistumismahdollisuuksien organisointiin ja järjestämiseen, joilla mahdollistetaan näiden perusoikeuksien saanti lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa.

Lakien laadintaa tarkasteltaessa voidaan viitata lain laadintaan kokonaisuudessaan tai tarkastelu voidaan kohdistaa niin säädösvalmisteluun kuin lainsäädäntömenettelyyn⁸⁷. Lain elinkaaren ensimmäisessä osassa, säädös- eli lainvalmisteluvaiheessa, on päämääränä valmistella eduskunnalle lainsäädäntöehdotus⁸⁸. Valmisteluprosessissa lainvalmistelijat arvioivat normilausekkeiden muotoilun ja muotoiluehdotusten perustelujen ohella sääntelyn tarvetta, säädännön keinoja ja tavoitteita sekä keräävät sääntelyhankkeeseen liittyvää olennaista informaatiota⁸⁹.

⁸⁵ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 206.

⁸⁶ Pakarinen, 2011, s. 3.

⁸⁷ Niemivuo, 2020, s.101.; Tala, 2005a, s. 87 & 88.

⁸⁸ Tala, 2005a, s. 87.

⁸⁹ Tala, 2005a., s. 2.

2.1 Lainvalmisteluprosessin oikeudelliset lähtökohdat

Lain laadinnasta yleisesti on vain vähän oikeudellisesti velvoittavaa säädäntöä ja se vähenenkin säädäntö kohdistuu enimmäkseen lainsäädäntömenettelyyn⁹⁰. Lainsäädäntömenettelystä säädetään perustuslain 6 luvussa, joka käsittää säädösmenettelyn vaiheet aina lainsäädäntöaloitteen vireille tulosta (PL 70 §) lain julkaisemiseen ja voimaantuloon (PL 79 §) asti mukaan lukien lainsäädäntövallan siirtämiselle sekä asetuksen antamiselle säädetyt perustuslailliset reunaehdot (PL 80 §)⁹¹.

Perustuslaillisia lainsäädäntöehdotuksia, jotka pannaan vireille eduskunnassa, on kolmenlaisia. Eduskunnassa lainsäädäntöaloitteet tulevat vireille perustuslain 70 §:n nojalla joko hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella⁹². Eduskunta on kuitenkin harvemmin hyväksynyt kansanedustajien tekemiä lakialoitteita, niin kutsuttuja eduskunta-aloitteita. Näiden lisäksi lainsäädäntöaloite voidaan panna vireille eduskunnassa kansalaisaloitteen pohjalta, josta säädetään perustuslain 53.3 §:ssä.⁹³ Kansalaisaloitetta tarkastellaan vielä tarkemmin eri osallistamismenetelmien yhteydessä luvussa 2.3.1.

Suurin osa eduskunnassa vireille pantavista aloitteista, eli lainsäädäntöehdotuksista, on kuitenkin hallituksen esityksiä. Hallituksen esitykset valmistellaan valtioneuvostossa virkatyönä siinä ministeriössä, jonka toimialaan säädäntöehdotus kuuluu.⁹⁴ Esityksen laatimisessa käytetään valtioneuvoston sisäisiä ohjeita, joista keskeisin on Hallituksen esitysten laatimisohejet (HELO)⁹⁵.

Hallituksen esitykset voivat sisältää useamman kuin yhden säädösehdotuksen. Esityksen normiehdotukset kirjataan siten, että ne voidaan sisällyttää suoraan joko uuteen lainsäädäntöön tai lainsäädäntömuutokseen⁹⁶, sillä esitys toimii säädösehdotuksen ja

⁹⁰ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 194; Tala, 2005a., s. 88.

⁹¹ HE 1/1998 vp, s. 24–25 & 36.

⁹² Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 198.

⁹³ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 91 & 92.; Husan ja Pohjolaisten mukaan kansanedustajien tekemiä eduskunta-aloitteita ovat lakialoitteiden lisäksi talous- ja toimenpidealoitteet. Nämä eivät kuitenkaan liity heidän mukaansa lainsäädäntövallan käyttöön, toisin kuin lakialoitteet.

⁹⁴ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 91.

⁹⁵ Ks. Hallituksen esitysten laatimisohejet, 2019.

⁹⁶ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 91.

lainvalmistelun lisäksi päätöksenteon perustana niin eduskunnassa kuin myös heikosti velvoittavana oikeuslähteenä lainsoveltamisessa argumentoinnin sekä historiallistavoitteellisen tulkinnan tukena⁹⁷. Esityksen tulee sisältää säädösehdotuksen yleisperustelut, kuten perustelut uuden lainsäädännön tarpeesta, vanhemman lainsäädännön muutostarpeista, nykytilanteen arvioinnista sekä yksityiskohtaiset perustelut jokaiselle ehdotetulle lainkohdalle ja säädöksen vaikutusarviot⁹⁸.

Niin lainvalmistelua kuin siihen sisältyvää sidosryhmien osallistamista ohjataan pääosin oikeudellisesti velvoittavien säännösten sijaan periaatetasoisilla käytännön oppailla ja ohjeistuksilla⁹⁹. Näistä tärkeimmät lainvalmistelutyötä ohjaavat oppaat ovat oikeusministeriön laatimat, jo mainittu Hallituksen esitysten laatimisoheje (HELO) sekä Lainvalmistelun prosessi- ja Lainvalmistelun kuulemisopas¹⁰⁰. Ohjeistusten lisäksi lainvalmistelijoiden käytännön toimintaa ja osallistumismahdollisuuksien järjestämistä ohjaavat niin valtioneuvoston oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöt¹⁰¹. Oikeuskansleri, jonka perustuslain 108 §:n mukaisena tehtävänä on valvoa lainvalmistelun laatua sekä perustuslain ja ihmisoikeuksien velvoitteiden ja oikeuksien toteutumista.¹⁰²

Oikeuslähdehierarkkisesti mainitun kaltaiset valtioneuvoston tai yksittäisten ministeriöiden laatimat ohjeistukset ovat säädöshierarkian ulkopuolisia, niin kutsuttuja *soft law* -oikeuslähteitä, joita viranomaiset, kuten lainvalmistelijat, eivät ole laillisuusperiaatteen nojalla oikeudellisesti velvollisia noudattamaan¹⁰³. Käytännössä ohjeistusten noudattaminen tai noudattamatta jättäminen ei ole niin mustavalkoista, sillä lainvalmistelijat ovat

⁹⁷ Hallituksen esitysten laatimisohejeet, 2019, II Hallituksen esitysten laatimisohejeet.; Määttä & Paso, 2022, s. 38 & 39.; Kolehmainen, 2016, s. 120.

⁹⁸ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 91.

⁹⁹ Tala, 2005a., s. 2; Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 194.

¹⁰⁰ Ks. Hallituksen esitysten laatimisohejeet, 2019.; Lainvalmistelun prosessiopas n.d.; Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025 & Säädösvallmistelun kuulemisopas, 2016.

¹⁰¹ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 194.

¹⁰² Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024, s.63.

¹⁰³ Määttä & Paso, 2022, s. 23 & 30. Määttän ja Pason mukaan *Soft law*- eli sallitut oikeuslähteet toimivat oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden, kuten Euroopan unionin säädösten, kansallisen perustuslain ja muun lainsäädännön rinnalla toimien perustelujen ja argumentoinnin tukena.

myös velvollisia noudattamaan viranomaisten sisäisiä ohjeistuksia, jotka vaikuttavat heidän harkintavaltaansa¹⁰⁴.

Säädösvalmistelun kuulemisopas (2016) on tullut voimaan tutkimuksessa tarkasteltavan kokonaisuudistuksen ensimmäisen lainsäädäntöhankkeen aikana. Tällä hetkellä voimassa oleva Lainvalmistelun kuulemisopas (2025) on tullut voimaan eläinten hyvinvointilain voimaantulon jälkeen. Opas on laadittu tukemaan lainvalmistelijoiden työskentelyä niin käytännön lainvalmistelussa kuin kuulemismenettelyjen toteuttamisessa¹⁰⁵. Laillisuusvalvojat ovat myös huomioineet kuulemisoppaan lainvalmistelun laadullisina ja hyvän säädösvalmistelutoimintatapojen mittarina. Perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin vakiintunut lausuntokäytäntö lisää ohjeistusten oikeudellisesti velvoittavaa painoarvoa lainvalmistelun kuulemismenettelyiden organisoinnissa.¹⁰⁶

Kuulemisoppaan tarkoituksena on yhtenäistää osallistamismenettelyitä lainvalmistelussa sekä luoda puitteet avoimelle ja rakentavalle vuorovaikutukselle lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien välillä¹⁰⁷. Oppaalla pyritään siten edistämään niin säädösvalmisteluprosessin luotettavuutta, lainsäädännön hyväksyttävyyttä sekä perusoikeuksien, kuten sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien, toteutumista.¹⁰⁸ Ohjeistus sisältää niin suosituksia kuin periaatteita kuulemisen suunnittelusta, eri menetelmävaihtoehdoista, lausuntoaikojen vähimmäispituudesta sekä siitä, miten kuulemisesta saatua palautetta tulee käsitellä ja kirjata.¹⁰⁹

¹⁰⁴ OKV/804/1/2019, s. 4.; Ratkaisussaan oikeuskansleri oli kiinnittänyt Maahanmuuttoviraston huomiota viranomaisten velvollisuuteen, huolehtia siitä, että jokainen sen palveluksessa oleva on selvillä niin lainsäädännöstä, hyvän hallinnon tavoista sekä mahdollisista viranomaisen sisäisten ohjeistuksien mukaisista menettelytavoista.

¹⁰⁵ Ks. OKV/2853/21/2024 & OKV/1538/21/2021.

¹⁰⁶ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 208. Ks. esim. OKV/2853/21/2024. Oikeuskanslerin lausunto lainvalmistelun kuulemisoppaan uudistamisesta.

¹⁰⁷ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016, 1.2 Kuulemisen tavoitteet.

¹⁰⁸ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 11 & 62.

¹⁰⁹ OKV/2853/21/2024, s. 1–2.

2.2 Sidosryhmien perustuslailliset osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet

Kuten todettua, *lainsäätämisestä* on laadittu kansallisesti perustuslaintasoista sääntelyä¹¹⁰, kun taas *lainvalmistelua* sekä sidosryhmien osallistamista ohjataan enimmäkseen periaatetasoisilla ohjeistuksilla¹¹¹. Sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteuttamisen kannalta keskeisimmät Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS, SopS 18/1990,), Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-Sopimus, SopS 7–8/1976), yleissopimus lapsen oikeuksista (LOS, SopS 59–60/1991) sekä Århusin yleissopimus (122/2004)¹¹². Näiden lisäksi myös Euroopan unionin direktiivit, kuten ympäristövaikutusten (YVA 2011/92/EU) ja tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointidirektiivi (SOVA 2001/42/EY), ohjaavat Suomea osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteuttamisessa.¹¹³

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), on myös korostanut kansalaisten ja sidosryhmien osallistumista julkisessa päätöksenteossa. Järjestö on esimerkiksi laatinut ohjeistukset niin sidosryhmien kuin kansalaisosallistamisen kehittämisen työkaluiksi¹¹⁴. Ohjeistuksilla pyritään edistämään yhteistyötä eri tahojen kanssa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa niin julkisissa instituutioissa kuin yksityisissä organisaatioissa. Ohjeistuksissa todetaan, että kansalaisten olevan yhä enemmän tietoisia niin julkisista palveluista sekä niiden toiminoista että näiden eri instituutioiden päätöksenteon vaikutuksesta heidän elämäänsä ja elinympäristöönsä. Tällöin osallistaminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on entistä tärkeämpää niin osallistumisoikeuksien kuin julkisen vallan päätösten

¹¹⁰ HE 1/1998 vp., s. 24.

¹¹¹ Jyränki & Husa, s.228.

¹¹² Hallberg, P., 2010.

¹¹³ HE 139/2022 vp, s. 290.

¹¹⁴ Ks. OECD, 2025.; Ks. OECD, 2022.

hyväksyttävyyden ja luottamuksen kannalta. Sama tietoisuus pätee myös sidosryhmien ja näiden edustajiinsa.¹¹⁵

Kansallisen, vahvasti velvoittavan lainvalmisteluprosessia koskevan sääntelyn puutteessa, lainvalmistelijoiden harkinnanvaraista toimintaa rajoitetaan julkisen vallan velvollisuudella toteuttaa ja edistää sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Tätä toteuttamis- ja edistämisvelvollisuutta sääntelee ja ohjaa perustuslaillinen kansanvaltaisuusperiaate ja siihen sisältyvät osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet¹¹⁶. Kansanvaltaisuusperiaatteen lisäksi myös perustuslaissa säännelty yhdenvertaisuusperiaate rajoittaa ja ohjaa lainvalmistelijoiden harkintavaltaa sidosryhmien osallistamisessa¹¹⁷.

2.2.1 Kansanvaltaisuuden ja osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistäminen

Suomessa vallitsevasta kansanvaltaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin nojalla valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustuksellisen demokratian periaatteen mukaisesti, edustaa eduskunta¹¹⁸. Eduskunta puolestaan nauttii lainsäädäntövallasta perustuslain 3.1 §:n nojalla. Perustuslain 2 §:n 2 momentissa säädetään kansanvaltaisuuteen sisältyvästä yksilön perusoikeudesta osallistua ja vaikuttaa niin yhteiskunnan kuin yksilön elinympäristön kehittämiseen.¹¹⁹

Kansanvaltaisuussäännös jää kuitenkin julistuksenomaiseksi¹²⁰, mutta sen sisältämiä yksilön osallistumisoikeuksia ja niiden tosiasiallista toteuttamista on pyritty edistämään perustuslain 14 §: vaali- ja osallistumisoikeuksilla. Kyseisen lainkohdan 4 momentissa

¹¹⁵ OECD, 2022, s.3.; OECD, 2025, s. 5 & 94.; European Commission, 2025b. Ks. myös Euroopan komissio on laatinut vuoden 2025 paremman sääntelyn ohjeistuksen, jossa on työkaluja sidosryhmien osallistamisessa komission EU:n lainvalmistelussa ja säätämisessä. Ohjeistuksessa on niin periaatteellisia kuin suositusoisia ohjeita.

¹¹⁶ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 48. Kansanvaltaisuusperiaatteen lisäksi Suomen perustuslakiin sisältyy monia muita keskeisiä valtiosäännön peruseriaatteita, kuten muun muassa oikeusvaltioperiaate (PL 2 §), tuomioistuinten riippumattomuuden (3 §), parlamentarismien (PL 3 §) sekä lainalaisuuden ja vallanjakoperiaatteet.

¹¹⁷ HE 309/1993 vp, s. 42; PeVL 46/2024, Valiokunnan perustelut (3).

¹¹⁸ Saraviita, 2011, s. 63.

¹¹⁹ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 178–179.; HE 1/1998 vp, s.73.

¹²⁰ Saraviita, 2011, s. 67.

säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön vaikutusmahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä päätöksentekoon häntä koskevissa asioissa. Hallituksen esityksessä (1/1998) kuitenkin selvennetään, ettei yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voida rajoittaa pelkästään vaaleissa äänestämiseen. Yksilöllä tulee olla myös laajemmat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa hänen lähi- ja elinympäristöönsä vaikuttavaan päätöksentekoon ja kehittämistoimintaan. Se, miten osallistumismahdollisuuksia on edistettävä, jätetään perustuslain esitöissä kuitenkin avoimeksi¹²¹. Tämä mahdollistaa kuitenkin erilaisten osallistamismenetelmien kehittämisen ja organisoinnin sidosryhmien tarpeiden mukaan.

Sidosryhmien osallistumisoikeuksien edistämistä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa suojataan entisestään myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksellä. Kyseisen säännöksen 2 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata ja mahdollistaa yksilön vaikuttaminen elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa¹²². Lisäksi yksilön ja siten myös sidosryhmien osallistumisoikeuksien tosiasiallinen toteuttaminen suojataan perustuslain 22 §:n mukaisella julkisen vallan yleisellä velvollisuudella turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen¹²³. Tällä yleisellä turvaamisvelvollisuudella on suora kytkentä Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin ja niihin sisältyviin velvollisuuksiin toteuttaa, suojata sekä edistää aktiivisesti ihmisoikeuksien toteutumista ja niiden saantia¹²⁴.

Vaikka perustuslain 2 §:n ja 14 §:n osallistamis- ja vaikuttamisoikeuksien turvaamis- ja edistämissäännökset jättävät lainvalmistelijoille laajaa harkintavaltaa sidosryhmien osallistamisessa, lainkohdat sisältävät kuitenkin menettelyllisen turvaamisvelvollisuuden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteuttamiselle. Lainvalmistelijat ovat siten velvollisia kuulemaan sidosryhmiä lainvalmisteluprosessin aikana¹²⁵. Tämän lisäksi valmistelijoiden on edistettävä ja kehitettävä aktiivisesti erilaisia osallistamisen keinoja, jotta

¹²¹ HE 1/1998 vp, s. 73–74.; HE 139/2022 vp., s. 290.

¹²² HE 1/1998 vp, s. 73–74.

¹²³ Keinänen, Lindström, Lintinen, Uusikylä, Vartiainen, 2024, s. 254.; Rönty, 2022, s. 14.

¹²⁴ HE 309/1993 vp, s. 75.; HE 19/2014 vp, s. 7.; Saraviita, 2011, s. 292.

¹²⁵ Oikeusministeriö, 2020, s. 4.

sidosryhmät pääsevät tosiasiallisesti nauttimaan osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksistaan.¹²⁶ Tätä tukee myös oikeuskanslerin vakiintunut tulkinta, jonka mukaan sidosryhmien osallistaminen lainvalmisteluprosessissa eri kuulemismenetelmillä toteutetaan aktiivisesti perustuslain 2.2 §:n ja 14.4 §:n julkisen vallan velvollisuutta edistää ja turvata yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia yhteiskunnallisessa päätöksenteossa¹²⁷.

Oikeuskansleri onkin useampaan otteeseen kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun laatuun ja sidosryhmien osallistumisoikeuksien toteutumisen puutteisiin¹²⁸. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan (2016) tavoitteissa todetaan vain yleisesti, että sidosryhmien kuulemiset vahvistavat kansalaisten ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia ja oikeuksien toteutumista¹²⁹. Sidosryhmien kuulemista ei ole asetettu myöskään pakolliseksi, mutta sitä pidetään ohjeistusten mukaan yleisenä ja suositeltavana käytäntönä¹³⁰. Oikeuskanslerin huomautettua etenkin liian lyhyistä lausuntoaajoista ja osallistumisoikeuksien puutteista lausuntomenettelyssä oikeusministeriö käynnisti hankkeen 2016 vuoden Säädösvalmistelun kuulemisoppaan päivittämisestä¹³¹. Uusi Lainvalmistelun kuulemisopas valmistui syksyllä 2025 ja sitä sovelletaan 1.1.2026 lähtien alkaviin lainsäädäntöhankkeisiin sekä sillä hetkellä käynnissä olevien säädöshankkeiden valmisteluvaiheissa¹³². Kuulemisoppaan uudistaminen on yksi keino edistää ja turvata osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen.

Uudistetun, Lainvalmistelun kuulemisoppaan (2025) tavoitteissa viitataan näihin perustuslain 2 §:n ja 14 §:n osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien turvaamis- ja edistämismahdollisuuksiin. Kyseisessä ohjeistuksessa sidosryhmien kuuleminen on myös asetettu periaatetasoiseksi, jolloin sidosryhmien kuulemisia on noudatettava lähtökohtaisesti niin

¹²⁶ Saraviita, 2011, s. 67.; HE 19/2014 vp, s. 7.

¹²⁷ OKV/2853/21/2024, 2025, s. 2.

¹²⁸ Ks. OKV 1772/20/2023 ym.; OKV 2232/10/2022.; OKV/1007/10/2024.; OKV/1538/21/2021. Tapauksessa käsiteltiin muun muassa lausuntoaikojen puutteellisuutta sekä ruotsinkielisen käännöksen toimittamisen viivästymistä, mikä oli vaikuttanut ruotsinkielisen väestön oikeuksien saantiin.

¹²⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016, Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa & 1.2 Kuulemis-
sen tavoitteet.

¹³⁰ Ks. Lainvalmistelun kuulemisopas, 2016.

¹³¹ Oikeusministeriö 2023.; OKV/2853/21/2024.

¹³² Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 10.

lainvalmistelun esi- ja perusvalmistelussa kuin lausuntomenettelyssä. Periaatteesta poikkeaminen on hyväksyttävää vain silloin, kun sille on perustellut syyt.¹³³ Aiemmassa, Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa (2016) vain lausuntomenettely on asetettu lähtökohdaisesti pakolliseksi kuulemismenettelyksi. Lausuntomenettelyn pois jättäminen tai suositasajoista poikkeaminen on oppaan mukaan perusteltava joko lausuntopyynnössä tai hallituksen esityksessä.¹³⁴

Muiden osallistamismenetelmien sisällyttäminen periaatetasoiseksi nykyiseen kuulemisoppaaseen ilmentää valmistelutyön kehitystä osallistavampaan suuntaan. Kuitenkin osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien säännösten julistuksenomaisuuden sekä ohjeistuksien periaatetasoisuuden vuoksi lainvalmistelijoille jää kuitenkin vielä laaja harkintavalta sidosryhmien osallistamisen tosiasiallisessa toteuttamisessa.

2.2.2 Yhdenvertaisten vaikuttamismahdollisuuksien edistämismahdollisuus

Kansanvaltaisuuden ja sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämismahdollisuuden lisäksi perustuslain 6 §:n yleinen yhdenvertaisuusperiaate luo reunaehdoja sidosryhmien osallistamiselle säädösvalmisteluprosessissa¹³⁵. Säännöksen 1 momentin mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Samaiseen lainkohtaan sisältyy myös mielivallan kieltä sekä tasapuolisen kohtelun vaatimus. Mielivaltaisen kiellon nojalla julkaista valtaa veloitetaan toimimaan lainmukaisesti, kun taas tasapuolisen kohtelun vaatimuksella vaaditaan viranomaista kohtelevaan samanlaisia asioita samalla tavalla.¹³⁶

Oikeudellisen yhdenvertaisuuden lisäksi perustuslain 6.1 § sisältää myös vaatimuksen tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisesta¹³⁷. Lisäksi yhdenvertaisuussäännöksen 2 momentin syrjintäkiellolla täydennetään 1 momentin yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta. Syrjintäkiellon mukaan kiellettyä syrjintää on toiminta, jolla asetetaan yksilö tai

¹³³ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 11–12., 25, 35 & 46.

¹³⁴ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016, 2.3.1 Lausuntomenettely ja kuuleminen jatkovalmistelussa. & 1.9 Lausuntoaika.

¹³⁵ HE 309/1993 vp, s. 42; PeVL 46/2024, Valiokunnan perustelut (3).

¹³⁶ Saraviita, 2011, s. 146–147.; Ojanen & Scheinin, 2010. Vuoden 2000 perustuslaki

¹³⁷ PeVL 1/2017 vp., s. 3.

ihmisryhmä sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, eri asemaan ilman hyväksyttäviä perusteita.¹³⁸ Saraviidan mukaan myös ihmisryhmän tai yksilön suosiminen tai asettaminen etuoikeutettuun asemaan on syrjintäkiellon alaista toimintaa, jos se samalla syrjii toista ihmisryhmää tai yksilöä.¹³⁹ Perustuslakivaliokunta on muun muassa laatinut tulkintakäytäntöä niistä reunaehdoista ja perusteista, jolloin on hyväksyttävää asettaa toinen väestöryhmä tai yksilö eriarvoiseen asemaan¹⁴⁰.

Lähtökohtaisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksellä rajoitetaan lain esitöiden mukaan *lainsoveltajien* harkintavaltaa. Perustuslain 6.1 §:n tasapuolisen kohtelun vaatimus velvoittaa täten viranomaisia lain soveltamistilanteissa kohtelemaan samankaltaisia asioita samalla tavalla, ellei laissa vaadita toisin. Lisäksi perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen (PL 106 §) mukaisesti eri vaihtoehtoja punnittaessa viranomaisten tulisi valita sellainen vaihtoehto, joka palvelee yhdenvertaisuusperiaatetta.¹⁴¹ Periaatetta sekä siihen sisältyvää mielivaltaisen ja välillisen tai välittömästi syrjivän toiminnan kieltoa edistetään myös yhdenvertaisuuslailla (YVL, 1325/2014). Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan niin julkisessa kuin yksityisessä toiminnassa (YVL 2 §), ja sen tarkoituksena on yhdenvertaisuuden edistäminen, syrjinnän ehkäisy sekä syrjinnän kohteeksi joutuneiden oikeusturvan tehostaminen (YVL 1 §)¹⁴².

Lainsoveltajien lisäksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate kohdistuu lain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti myös *lainsäätäjiin*¹⁴³. Lainsäätäjät eivät voi yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla laatia lainsäädäntöä siten, että säädäntö asettaisi kansalaisia tai tiettyjä väestöryhmiä mielivaltaisesti toisia epäedullisempaan tai suotuisempaan asemaan, ilman hyväksyttäviä perusteita.¹⁴⁴

¹³⁸ PeVL, 38/2006 vp, s.2.

¹³⁹ HE 309/1993 vp, s. 43.; Saraviita, 2011, s. 147.

¹⁴⁰ Saraviita, 2011, s. 147.

¹⁴¹ Ojanen, 2025, s. 12–13.

¹⁴² HE 19/2014 vp, s. 1.

¹⁴³ HE 309/1993 vp, s. 42; PeVL 46/2024, Valiokunnan perustelut (3); Saraviita, 2011, s. 146.

¹⁴⁴ PeVL 38/2006 vp, s. 2.

Lainvalmistelua tehdään kuitenkin useimmiten virkatyönä ministeriöissä¹⁴⁵, jolloin lainvalmistelijat toimivat perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusperiaatteen mukaisesti. Periaatteen nojalla *kaikessa julkisessa toiminnassa*, myös lainvalmistelutyöskentelyssä, on noudatettava tarkoin lakia.¹⁴⁶ Tämän lainalaisuusperiaatteen ja perusoikeusmyönteisen tulkintatavan (PL 106 §) nojalla lainvalmistelijat ovat muiden lainsoveltajien sekä lainsäätäjien tavoin velvollisia edistämään ja toteuttamaan toiminnallaan sidosryhmien yhdenvertaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumista lainvalmistelussa¹⁴⁷.

Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa (2016) ohjeistetaan yleisellä tasolla lainvalmistelijoita kiinnittämään huomiota sidosryhmien tosiasialliseen mahdollisuuteen vaikuttaa valmisteltavaan lainsäädäntöön ja ottamaan huomioon, että sidosryhmiä kuullaan tasapuolisesti.¹⁴⁸ Lainvalmistelijoita ohjeistetaan myös kartoittamaan valmisteltavalle lainsäädännölle olennaiset ”*keskeiset sidosryhmät*” eli ne tahot, joihin valmisteltava lainsäädäntö vaikuttaa suoraan tai välillisesti tai niitä tahoja, joilla tiedetään olevan tietoa ja asiantuntemusta asiasta. Esimerkkeinä ohjeistuksessa eri sidosryhmistä mainitaan eri alojen asiantuntijat, tutkijat, järjestöt, yritykset, kansalaisryhmät ja viranomaiset.¹⁴⁹ Esimerkiksi lapsia koskevien säädäntöhankkeiden osalta keskeisiä sidosryhmiä kartoittaessa on otettava huomioon kouluverkoston, sosiaalitoimen ja päiväkotien lisäksi lasten kanssa työskentelevät kolmannen sektorin ammattilaiset¹⁵⁰.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan poissulje yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaista positiivista erityiskohtelua, jolla pyritään edistämään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Valitut keinot positiivisessa erityiskohtelussa tulee kuitenkin aina olla oikeasuhtaisia, kohtuullisia sekä hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta.¹⁵¹ Yhtenä hyväksyttävänä erityiskohteluna ovat juuri erilaiset toimenpiteet, joilla

¹⁴⁵ Tala, 2005a, s. 96.; Hämäläinen & Salminen, s. 200–201.

¹⁴⁶ HE 1/1998 vp., s. 74.; Lainkirjoittajan opas, n.d., 2.4 Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus.

¹⁴⁷ Ojanen & Scheinin, 2010. Vuoden 2000 perustuslaki

¹⁴⁸ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.

¹⁴⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.

¹⁵⁰ Stenvall ja muut, 2021, s. 19 & 43.; Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 109. Lasten kuulemisen käsikirjaan on sisällytetty ohjeistuksia, mitä tulee ottaa huomioon lasten ja nuorten osallistamisessa lainvalmistelussa.

¹⁵¹ HE 309/1993 vp., s. 42–44.; Ojanen, 2025, s. 13.

pyritään turvaamaan yksilön tai väestöryhmien perusoikeuksia¹⁵². Kuulemisoppaassa (2016) mainitaankin esimerkiksi eri vähemmistöryhmät, joilla osallistumisoikeuksiin pääsy voi olla haasteellista muihin sidosryhmiin verrattuna. Esimerkkeinä tällaisista eri vähemmistöryhmistä mainitaan muun muassa lapset ja nuoret, vanhukset, sukupuoli- sekä etniset vähemmistöt.¹⁵³

Yhdenvertaisuussäännöksessä mainitaan myös tiettyjen väestöryhmien, lasten tasa-arvoisuuden (PL 6.3 §) sekä sukupuolten tasapuolisen kohtelun edistäminen (PL 6.4 §). Lähelläkohtaisesti perustuslaissa turvatut perusoikeudet kuuluvat kaikenikäisille. Tämän lisäksi yhdenvertaisuussäännöksen syrjintäkielossa (PL 6.2 §) kielletään myös iän perusteella syrjivä toiminta. Käytännössä lapset eivät voi vajaavaltaisen asemassa kuitenkaan aina käyttää puhevaltaansa itseään koskevissa asioissa, minkä vuoksi perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen 3 momentissa pyritään erikseen suojaamaan lasten osallistumis- ja yhdenvertaisuusoikeudet.¹⁵⁴ Lainkohdan mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, minkä lisäksi lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi nuorisolain (1285/2016) 24.2 § velvoittaa lainvalmistelijoita osallistamaan alle 29-vuotiaita (nuorisolain 3.1 § 1 kohta) nuoria heitä koskevissa asioissa¹⁵⁵.

Lasten ja nuorten kuulemisvelvoitteiden lisäksi kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy myös muita erityisiä osallistamisvelvoitteita tietyille sidosryhmille, kun valmisteltava lainsäädäntö ja säädännön vaikutukset kohdistuvat näihin sidosryhmiin. Näitä sidosryhmiä ovat esimerkiksi Ahvenanmaan maakunta ja saamelaiskäräjät, joiden kuulemisvelvoitteista säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) sekä saamelaiskäräjälaissa (974/1995).

¹⁵² HE 19/2014 vp., s. 7.

¹⁵³ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016., PeVL 57/2001 vp, s. 2.

¹⁵⁴ HE 309/1993 vp., s.44–45.; Holhoustoimilain (442/1999) 2 §:n mukaan vajaavaltaisella voidaan tarkoittaa vajaavaltaiseksi julistettua 18-vuotta täyttänyttä henkilöä tai alaikäisiä, alle 18-vuotta täyttänyttä henkilöä.

¹⁵⁵ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 109.

Ahvenanmaan itsehallintolain 28.2 §:n mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalta on hankittava lausunto maakunnalle erityisen tärkeästä asiasta koskevista lainsäädäntöhankkeista.¹⁵⁶ Lisäksi saamelaiskäräjälain 9 §:n nojalla viranomaisilla on velvollisuus varata saamelaiskäräjille kuulemistilaisuus ja neuvottelut, kun lainsäädäntöhankkeessa käsiteltävä asia koskee saamelaisia, heidän asemaansa sekä saamelaisten kotiseutualueeseensa, opetukseen, kieleen tai kulttuuriin vaikuttavia asioita. Pykälän 2 momentin mukaisella kuulemistilaisuudella tarkoitetaan kirjallisen lausunnon antamista, kun taas neuvottelun järjestämisessä saamelaiskäräjät ovat suorassa vuorovaikutuksessa viranomaisedustajien kanssa.¹⁵⁷

Yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi yhdenvertaisuuslain 5.2 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta toiminnassaan. Säännöksen mukaan viranomaiset ovat velvollisia arvioimaan niin oman toimintansa vaikutusta väestöryhmiin kuin sitä, miten yhdenvertaisuus toteutuu tosiasiallisesti viranomaistoiminnassa. Lisäksi lainkohdan nojalla lainvalmistelijoiden tulee ryhtyä *”tarvittaviin toimenpiteisiin”* tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Valittujen toimenpiteiden tulee olla tehokkaita, tarkoituksenmukaisia kuin oikeasuhtaisia, ottaen huomioon lainvalmistelijoiden *”toimintaympäristön, voimavarat ja muut olosuhteet”*.¹⁵⁸

Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa (2016) ohjeistetaan säädösvalmisteluprosessin aikana huomioimaan yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien takaaminen sekä yleisesti yhdenvertainen kohtelu sekä kuulemisen suunnittelussa että eri osallistamismenetelmiä valittaessa. Yhdenvertaiseen osallistamiseen vaikuttavat ohjeistuksen mukaan muun muassa tasapuolinen tiedonvälitys sekä monipuolisten kuulemismenetelmien organisoiminen.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 204

¹⁵⁷ PeVM 17/1994 vp, s. 2; Hämäläinen & Salminen, 2024, s.204

¹⁵⁸ Anttila, 2025, s. 2 luku – Yhdenvertaisuuden edistäminen.

¹⁵⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016, 1.3 Kuulemisen suunnittelu. & 1.5 Menetelmien monipuolisuus.; Kuulemisohjeissa ohjeistetaan kiinnittämään huomiota myös sidosryhmien kielelliset oikeudet sekä tekstien helppolukuisuus ja ymmärrettävyys.

Käytännössä huomioon otettavia tekijöitä säädösvalmistelussa ovat muun muassa ministeriöiden sisäiset tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimukset sekä valmistelusta vastuussa olevan ministeriön taloudelliset voimavarat¹⁶⁰. Näiden lisäksi lainvalmistelijoiden on huomioitava myös poliittinen tarkoituksenmukaisuus. Nämä eri näkökohdat luovat jännitteitä sidosryhmien yhdenvertaisten osallistumisoikeuksien toteutumiselle etenkin poliittisen ohjauksen korostuessa säädännön suunnittelussa¹⁶¹. Erityisesti poliittinen ohjaus korostuu säädännön suunnittelussa, vaikuttaen siten sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumiseen ja tasapuoliseen kohteluun.¹⁶²

Myös se, kuinka keskeiseksi sidosryhmät arvioidaan kartoitusvaiheessa, vaikuttaa merkittävästi sidosryhmien yhdenvertaisten osallistumisoikeuksien toteutumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin valmisteltavaan lainsäädännön sisältöön. Tämä vaikuttaa muun muassa siihen, kuullaanko sidosryhmää lainvalmisteluprosessin alku- vai loppuvaiheessa sekä siihen, lähetetäänkö sidosryhmille lausuntopyyntöä.¹⁶³

2.2.3 Hallintolain soveltamisala ja hyvän hallinnon takeet

Perustuslaissa turvatus yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi myös hallintolakiin sisältyy yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Hallintolain 6 §:ään sisältyvä yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa viranomaisia kohtelevaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti.¹⁶⁴ Lainvalmistelutoimintaa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti pidetä osana hallintolain soveltamisalaa, vaikka lainvalmistelua toteutetaan viranomaisten toimesta. Hallintolain esitöissä sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa lainsäädäntötoimet rajataan hallintolain soveltamisen ulkopuolelle. Tätä perustellaan sillä, että lainsäädäntävallan

¹⁶⁰ Saraviita, 2011, s. 292.; Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 89.

¹⁶¹ Backman, 2024, s. 22: Poliittisen ohjauksen ja muiden säädösvalmistelussa huomioon otettavien näkökulmien vaikutuksesta sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin tarkastellaan tarkemmin tutkimuksen 3 luvussa.

¹⁶² Dahlberg, 2015, s. 321.

¹⁶³ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.

¹⁶⁴ Husa & Pohjolainen, 2014, s.234

käyttäminen tai oikeusnormien valmistelu ei ole hallintoasioiden käsittelyä, jossa käsitellään yksilön etuja ja oikeuksia.¹⁶⁵

Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin yhteneviä mielipiteitä siitä, että hallintolain säännöksiä, erityisesti hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, tulisi osittain huomioida myös lainvalmistelutoiminnassa¹⁶⁶. Näitä hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi suhteellisuus-, luottamuksensuojan, puolueettomuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet.¹⁶⁷ Myös oikeuskansleri on viitannut ratkaisutoiminnassaan hyvien hallinnon takeisiin (PL 21 §) ja hallintolain (HL 6 §) yleisten oikeusperiaatteiden noudattamiseen lainvalmisteluprosessissa.¹⁶⁸

Muun muassa Mäenpään ja Kuusikon mukaan lainvalmistelutehtävissä työskentelevät viranomaiset toimivat hyvän hallinnon tapojen mukaisesti, jolloin hallintolain soveltamisalaa tulisi osittain laajentaa koskemaan myös lainvalmistelumenettelyä. Tällöin erityisesti objektiviteetti- ja puolueettomuusperiaatteet (HL 6 §) tulisi huomioida lainvalmisteluprosessissa.¹⁶⁹ Näiden periaatteiden lisäksi Mäenpää, Jyränki ja Husa toteavat asian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen (HL 31 §), perusteluvelvollisuuden (HL 45 §) sekä kuulemista ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista (HL 41 §) koskevien hallintolain säännösten tulevan sovellettavaksi lainsäädännön valmistelutoiminnassa.¹⁷⁰

Hämäläisen ja Salmisen mukaan lainvalmistelutoiminta on menettelyllisesti viranomais-toimintaa, sillä lainvalmistelutehtävissä olevat ministeriön virkamiehet toimivat virkamiesasemassa ja täten myös virkavastuun alaisena. Tällöin Hämäläisen ja Salmisen mukaan viranomaiset ovat velvollisia noudattamaan soveltuvin osin hallintolain säännöksiä, etenkin hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita.¹⁷¹ Esimerkiksi viranomaisten

¹⁶⁵ HE 72/2002 vp, s.54., KHO 2018/107. & Mäenpää, 2023, 2.3. Viranomaisen toimintamuodot, joissa hallintolakia ei sovelleta.

¹⁶⁶ Mäenpää, 2023, 2.3. Viranomaisen toimintamuodot, joissa hallintolakia ei sovelleta.

¹⁶⁷ Mäenpää, 2023, 5. Oikeusperiaatteet hallintotoiminnassa.

¹⁶⁸ Ks. OKV 1772/10/2023 & OKV/2766/70/2020, OKV/2014/70/2021.

¹⁶⁹ Mäenpää, 2023, 2.3. Viranomaisen toimintamuodot, joissa hallintolakia ei sovelleta.; Kuusikko, 2018, 4.6.4. Lainvalmistelu.

¹⁷⁰ Mäenpää, 2023, 2.3. Viranomaisen toimintamuodot, joissa hallintolakia ei sovelleta.; Hämäläinen & Salminen, 2024, s.200–201.

¹⁷¹ Hämäläinen & Salminen, 2024, s.200–201.

vakiintuneiden toimintatapojen sekä ohjeistuksien, kuten kuulemisoppaan noudattaminen lainvalmisteluprosessissa edistää sekä valmistelun laatua että viranomaisten luottamuksensuojaperiaatetta¹⁷². Luottamuksensuojaperiaatteella, joka sisältyy hallintolain 6 §:ään, tarkoitetaan sitä olettaa ja luottamusta siihen, että viranomaisen tulkinta ja menettelytapa pysyvät samanlaisena samankaltaisissa tilanteissa, ellei olosuhteet ole muuttuneet merkittävästi.¹⁷³

Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu myös hallintolain esteellisyysäännösten soveltuvuutta koskien lainvalmistelutoimintaa. Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies, joka on esteellinen, ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Esteellisyysperusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä, ja esteellisyysäännösten soveltaminen tulisi Kuusikon mukaan mahdollisesti kyseeseen päätöksentekijän puolueettomuuteen liittyvissä kysymyksissä, jolloin lainvalmistelijan roolissa toimiva virkamies toimii samanaikaisesti saman toimialan päätöksentekijänä ja hallintoviranomaisena¹⁷⁴.

Esteellisyysäännösten soveltaminen onkin rajattu vakiintuneesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa soveltamisalan ulkopuolelle ja puolueettoman toiminnan velvollisuutta perusteltu perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeilla.¹⁷⁵ Perustuslain 21 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta menetellä siten, että asiat käsitellään asianmukaisesti. Tähän liittyvää asianmukaista menettelyn arviointia lainvalmistelussa käsitellään luvussa 3.3.3 ministerin toimintaan liittyen.

2.3 Valmisteluprosessin vaiheet ja osallistamisen organisointi

Kansalaisten ja sidosryhmien osallistaminen on jo vakiintunut olennaiseksi osaksi yhteiskunnallista päätöksentekoa ja niitä pidetään tarpeellisena ja merkittävänä osana demokraattista oikeusvaltiota. Näin ei kuitenkaan ole aina ollut, sillä vaikka kansainvälisesti sidosryhmien osallistamisesta ja erilaisten osallistumismenetelmien kehittämisestä

¹⁷² Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 16.

¹⁷³ Mäenpää, 2024, s. 122.

¹⁷⁴ Kuusikko, 2018, 4.6.4. Lainvalmistelu.

¹⁷⁵ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 201.; Mäenpää, 2023, Viranomaisen toimintamuodot, joissa hallintolakia ei sovelleta.

keskusteltiin jo 1960-luvulla, Suomessa sidosryhmien osallistamista ryhdyttiin kehittämään vasta 1990-luvulta lähtien. Etenkin 2000-luvun lainsäädännön ja lainvalmistelun kehittämisohjelmien myötä alettiin korostaa sidosryhmien osallistumisen ja vaikuttamisen merkityksellisyyttä lainvalmisteluprosessissa.¹⁷⁶

Suomessa ei ole erillistä, yksittäistä organisaatiota, jonka toimialaan kuuluisi pelkästään lainvalmistelu ja siihen liittyvät tehtävät, vaan säädösvalmistelu kuuluu ensisijaisesti valtioneuvoston ja sen virkamiesten vastuulle.¹⁷⁷ Valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) määritellään 1 §:ssä valtioneuvoston organisaatio, johon kuuluu valtioneuvoston kanslian lisäksi 11 muuta ministeriötä, sekä oikeuskanslerinvirasto. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n nojalla kunkin ministeriön velvollisuutena on käsitellä omaan toimialaansa kuuluvia lainvalmisteluseikkoja. Ne, mitkä asiat kuuluvat ministeriöiden omaan toimialaan, säädetään erikseen lainsäädäntöä alemman asteisella asetuksella ministeriökohtaisesti. Esimerkiksi oikeusministeriön toimialaan kuuluvat lainvalmisteluasiat säädetään valtioneuvoston asetuksessa oikeusministeriöstä (543/2003). Näitä ovat 1.1 §:n ensimmäisen kohdan mukaan muun muassa valtiosääntöoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alaan kuuluvat valmisteluasiat.

Perinteisesti lainvalmisteluprosessi jaetaan karkeasti siten, että prosessi käynnistetään aloitteella ja se päätetään jatkovalmisteluvaiheeseen, minkä jälkeen alkaa lainlaadinnan päätöksentekovaihe¹⁷⁸. Kansanvaltaisuutta ja sidosryhmien poliittisia¹⁷⁹, osallistumisoikeuksia on edistetty kehittämällä kansalaisten ja sidosryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa lainsäädäntöön lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa¹⁸⁰. Monipuolisilla osallistamismenetelmillä mahdollistetaan mahdollisimman monen sidosryhmän vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Erityisesti laajoissa ja yhteiskunnallisesti merkittävissä, kuten tutkimuksessa tarkasteltavan eläinsuojelun kokonaisuudistuksen

¹⁷⁶ Keinänen ja muut, 2024, s.252.; Meriluoto & Litmanen, 2019, s.4.

¹⁷⁷ Niemivuo, 2020, s. 103 & 115.; Tala, 2005a, s. 1 & 87.; Lainvalmistelutyöllä laajassa mielessä voidaan Talan mukaan tarkoittaa kaikkia säädösehdotuksiin ja niiden perusteluihin liittyviä tehtäviä, joita laaditaan myös yksittäisten asiantuntijoiden tai järjestöjen edustajien toimesta.

¹⁷⁸ Tala, 2005a, s. 87 & 88; Niemivuo, 2020, s. 128.

¹⁷⁹ Ks. esimerkiksi Husa & Pohjolainen, 2014 s. 161–187. myös muista poliittisista perusoikeuksista.

¹⁸⁰ Oikeusministeriö, 2020, s. 4.

kaltaisissa, säädöshankkeissa suositellaan käyttämään mahdollisimman monia osallistamismenetelmiä.¹⁸¹

2.3.1 Aloitteet ja kansalaisten aloiteoikeus

Lainvalmistelu käynnistetään aloitteesta, joka voi perustua kansalaisaloitteen (PL 53 §) lisäksi hallitusohjelman kirjaukseen, eduskunnan lausumaan, valtion talousarvioehdotukseen, Euroopan unionin (EU) tuomioistuimen ratkaisuun, EU-säädöksen implementointiin, EU-komission tulkintaan tai ministeriön omaan aloitteeseen¹⁸². Näistä aloitteista erityisesti hallitusohjelma sekä sen sisältämät yksityiskohtaisetkin lainsäädännölliset linjat ja tavoitteet käynnistävät merkittävän osan lainsäädäntöhankkeista¹⁸³.

Kansalaisaloitteesta säädetään perustuslain 53.3 §:ssä, ja se on muihin perustuslaissa säädettyihin lainsäädäntöaloitteisiin, hallituksen esitykseen sekä kansanedustajan lakialoitteisiin (PL 70 §) nähden varsin uusi lainsäädäntöehdotuksen muoto, sillä se sisällytettiin osaksi perustuslakia vasta vuonna 2012¹⁸⁴. Aloitteella voidaan ehdottaa muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, säädännön kumoamista tai kokonaan uuden säädännön säätämistä¹⁸⁵. Kansalaisaloitteella on pyritty tukemaan ja vahvistamaan kansalaisten osallistumisoikeuksia täydentäen perustuslain 14.3 §:n julkisen vallan edistämismahdollisuuksia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia päätöksenteossa¹⁸⁶. Kansalaisaloitteella taataan kansalaisaloiteoikeuden omaaville suoran vaikuttamismahdollisuuden lain laadintaan ja poliittiseen päätöksentekoon.¹⁸⁷

Kansalaisoikeudella tarkoitetaan sitä, että oikeuden saanti edellyttää suomen kansalaisuutta¹⁸⁸. Kansalaisaloiteoikeuden sitominen kansalaisoikeuteen perustellaan sillä, että

¹⁸¹ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016, 1.4 Kuulemisen ajoitus. & 1.5 Menetelmien monipuolisuus.

¹⁸² Vuorela, 2016, s. 2016.; Lainvalmistelun prosessiopas, n.d., Aloite.

¹⁸³ Niemivuo, 2020, s. 130.; Jyräki & Husa, 2012, s. 288: Hallitusohjelma on valtioneuvoston laatima poliittinen asiakirja, joka sisältää hallituskauden poliittisia strategioita ja linjauksia. Hallitusohjelmasta ja sen poliittisesta ohjausvaikutuksesta käydään tarkemmin läpi tutkimuksen 3.2 luvussa.

¹⁸⁴ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 92.

¹⁸⁵ HE 60/2010 vp, s.26.

¹⁸⁶ OKV 723/10/2025, s. 4.

¹⁸⁷ HE 60/2010 vp, s. 25.; Ks. Christensen, 2019, s. 174.

¹⁸⁸ Karapuu, 2011, Kansalaisoikeus.; Husa & Pohjolainen, 2014, s. 81 & 162.

aloitteella vaikutetaan valtion tasoiseen päätöksentekoon¹⁸⁹. Suomen kansalaisuudesta säädetään perustuslaissa sekä laissa kansalaisuudesta (359/2003). Perustuslain 5.1 §:n nojalla Suomen kansalaisuus on lähtökohtaisesti niillä, jotka ovat saaneet sen syntymän tai vanhempien kansalaisuuden perusteella siten, kuin kansalaisuuslain 2 luvussa säädetään tarkemmin. Lisäksi samaisen momentin mukaisesti kansalaisuus voidaan myöntää kansalaisuuslaissa säädetyin edellytyksin joko hakemuksen (3 luku) tai poikkeuksellisesti ilmoituksen (4 luku) perusteella.¹⁹⁰

Suomen kansalaisuuden lisäksi kansalaisaloiteoikeus edellyttää myös äänioikeuden täytymistä¹⁹¹. Perustuslain 53.3 §:n mukaisesti kansalaisaloitteen voi tehdä eduskunnalle vähintään 50 000 äänioikeutettua Suomen kansalaista siten, miten kansalaisaloitelaissa (12/2012) säädetään. Kansalaisaloitteesta, sen vireillepanosta ja -panijoista sekä muoto-, aika-, kieli- ja sisältövaatimuksista säädetään tarkemmin kansalaisaloitelaissa. Esimerkiksi kansalaisaloitelain 4.1 §:n muotovaatimuksen mukaisesti aloitteen tulee sisältää joko laki- tai toimeenpanoehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä, joka tulee perustella aloitteessa. Kansalaisaloitteella tulee myös olla sisältöä kuvaava otsikko sekä päiväys¹⁹², 4.2 §:n mukaan kansalaisaloitteen tulee käsitellä vain yhtä laki- tai toimenpideehdotusta. Kansalaisaloitteen ja sitä kannattavat allekirjoitukset voi jättää joko kirjallisena tai sähköisesti eduskunnalle (kansalaisaloitelaki 11 §). Digitaalisella osallistamispalvelulla, kansalaisaloite.fi -aloitekeräysalustalla on pyritty edistämään yhdenvertaista mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon¹⁹³.

Kansalaisaloitelain lisäksi kansalaisaloitteen hyväksymiseen vaikuttavat kuitenkin eduskunnan poliittinen tahtotila ja eduskunnalle perustuslaissa säädetty 3.1 §:n mukainen lainsäätämisvalta. Eduskunnalla on velvollisuus käsitellä kansalaisaloitteet, jotka täyttävät perustuslain 53 §:n ja kansalaisaloitelain mukaiset vaatimukset. Päätös aloitteen hyväksymisestä tai mahdollisista muutoksista aloitteen sisältöön on kuitenkin jätetty

¹⁸⁹ HE 60/2010 vp., s. 25.

¹⁹⁰ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 129–131.

¹⁹¹ HE 60/2010 vp., s. 25.

¹⁹² OKV/723/10/2025, s. 4.

¹⁹³ Ks. Hiilamo ja muut, 2024.

eduskunnan harkinnanvaraiseksi toiminnaksi. Tällä on pyritty varmistamaan, että lainvalmistelun päävastuu säilyy valtioneuvostossa ja että lainsäädäntötyö perustuu pääasiassa hallituksen esityksiin.¹⁹⁴ Perustuslakivaliokunnan mukaan kansalaisaloite on eduskunnan lainsäädäntövaltaa (PL 2.1 §) *täydentävä* aloiteoikeus¹⁹⁵.

2.3.2 Esi- ja perusvalmistelu sekä valmistelutyön kokoonpano

Esivalmistelu käynnistetään aloitteiden pohjalta. Esivalmistelussa suunnitellaan muun muassa lainsäädäntöhankkeen tavoitteet, toimeksianto ja lainvalmistelun toteutustapa. Lakiasiaa valmisteleva ministeriö joko käynnistää lainsäädäntöhankkeen tai mikäli hankkeen aloittamista ei pidetä tarkoituksenmukaisena, lainvalmisteluprosessi lopetetaan jo tähän vaiheeseen¹⁹⁶. Useimmiten esivalmistelu suoritetaan ministeriössä suoritettavana virkatyönä¹⁹⁷. Valmistelutyölle voidaan myös asettaa erillinen lainvalmisteluelin, jonka tehtäväksi asetetaan lainsäädäntöhankkeen valmistelu¹⁹⁸.

Erityisesti laajoissa ja yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa lainvalmistelutyölle voidaan asettaa määräaikaista komiteoita tai työryhmiä. Valtioneuvoston ohjesäännön 3.1 §:n 21 kohdan mukaisesti päätös komitean tai *”laajapohjaisen lainvalmisteluelimen”* asettamisesta tulee tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa, jos sääntelytyö kohdistuu yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävään säädöksiin.¹⁹⁹ Talan mukaan valmistelutyötä eri komiteoissa on järjestetty enää harvemmin jo 1990-luvulta lähtien²⁰⁰. Hämäläisen ja Salmisen mukaan komiteavetoinen lainvalmistelutyö on noussut uudestaan käytäntöön 2020-luvun taitteessa, jolloin komiteoita on asetettu useampaankin otteeseen²⁰¹.

Lainvalmistelu, joka suoritetaan työryhmässä, voidaan asettaa valtioneuvoston istunnon sijasta toimivaltaisen ministeriön asettamispäätöksellä. Ministeriön alaisuuteen asetettu

¹⁹⁴ HE 60/2010 vp, s. 25–26.

¹⁹⁵ PeVL 1/2017 vp, s. 2.

¹⁹⁶ Niemivuo, 2020, s. 132. & Lainvalmistelun prosessiopas, n.d., 1. Esivalmistelu.

¹⁹⁷ Tala, 2005a, s. 96.

¹⁹⁸ Lainvalmistelun prosessiopas, n.d., 1. Esivalmistelu.

¹⁹⁹ Hämäläinen & Salminen, 2024, s.199.; Niemivuo, 2020, s. 120–123.

²⁰⁰ Tala, 2005a, s. 132.

²⁰¹ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 198–199.

työryhmän valmistelutyö suoritetaan virkатыönä. Työryhmien kokoonpanot ovat useimmiten pienempiä verrattuna komiteatyöskentelyyn. Tällä pyritään Niemivuon mukaan varmistamaan lainvalmistelun tehokkuus.²⁰² Valmistelutyöryhmien kokoonpanoon voidaan myös osallistaa sidosryhmiä, jotka toimivat ministeriön virkamiesten lisäksi työryhmän jäsenenä²⁰³.

Vaikka tiedonkeruuta tehdään koko valmisteluprosessin aikana, etenkin valmistelun esi- ja perusvalmisteluvaiheessa korostuvat säädösprosessin suunnitelmallisuus ja säädösalaan ja sen vaikutuksiin koskevan tiedon keruu²⁰⁴. Laajan ja kattavan tietopankin keittäminen jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa edistää niin lainvalmisteluprosessin kuin lopullisen lainsäädännön laatua.²⁰⁵ Tällöin lainvalmistelussa hyödynnetään sidosryhmien asiantuntemusta ja näkökulmia tutkimustiedon ja eri selvitysten ohella²⁰⁶. Sidosryhmät omaavat useimmiten sellaista tietoa ja näkökohtia, joita tutkimustiedolla tai lainvalmistelijoilla itsellään ei välttämättä ole.²⁰⁷ Jo aikaisemmin mainittuihin kuulemisoppaisiin on sisällytetty eri kuulemismenetelmiä, joilla lainvalmistelijat voivat osallistaa sidosryhmiä lainvalmistelun eri vaiheissa.²⁰⁸

Esivalmistelussa voidaan sidosryhmien kuulemisten lisäksi laatia erilaisia selvityksiä valmisteltavaan lainsäädäntöön, kuten lain muutostarpeisiin, nykytilaan, säädännön vaikutusarvointiin tai tulevaisuuskatsaukseen liittyen²⁰⁹. Lainvalmistelijat voivat laatia selvityksiä myös itse²¹⁰, mutta niitä voidaan pyytää myös valtioneuvoston ulkopuoliselta taholta perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän siirtämisen nojalla. Lainkohdan

²⁰² Niemivuo, 2020, s.123–124.

²⁰³ Tala, 2005a, s. 132.

²⁰⁴ Tala, 2005a, s. 123.

²⁰⁵ Niemivuo, 2020, s. 132.

²⁰⁶ Niemivuo, 2020, s. 132.; Tala, 2005a, s. 105–106.

²⁰⁷ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 25 & 29.; Tala, 2005a, s. 97 & 105–106.

²⁰⁸ Ks. Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.; Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025.

²⁰⁹ Rantala & Alasuutari, 2021, s. 70.; Tala, 2005a, s. 103.; Lainvalmistelun prosessiopas, n.d., 1. Esivalmistelu.

²¹⁰ Tala, 2005a, s. 103–104.

mukaan tehtävät, joissa käytetään merkittävää julkista valtaa, voidaan antaa vain viranomaisille.²¹¹

Kun säädöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät seikat on kartoitettu esivalmistelussa ja päätös lainvalmistelun tarpeenmukaisuudesta on tehty, edetään perusvalmisteluvaiheeseen²¹². Perusvalmistelun tarkoituksena on muotoilla mahdollisimman valmis säädösehdotus. Tässä työskentelyvaiheessa suunnitellaan säädösehdotuksen normilausekkeiden sisältöä ja perusteluita sekä punnitaan eri sääntelyvaihtoehtoja arvioiden niiden mahdollisia vaikutuksia sääntelyn kohteelle ja yhteiskuntaan. Myös perusvalmistelussa sidosryhmien osallistaminen eri kuulemismenetelmillä on tarpeenmukaista keräten tietoa ja näkökohtia säännösten sisällöstä ja vaikutuksista.²¹³

2.3.3 Esi- ja perusvalmistelun kuulemismenetelmät ja lausuntokierrosvaihe

Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen varsinainen lainvalmistelu aloitettiin 2012-vuonna. Tällöin valmistelu on ehditty aloittaa jo ennen ensimmäisen, 2016- vuoden säädösvalmistelun kuulemisopasta²¹⁴. Sidosryhmiä on osallistettu kuitenkin jo ennen ohjeistusta ja oppaisiin kerätty tätä käytännön osaamista ja hiljaista asiantuntemusta pyrkien edistämään osallistamismenetelmiä ja yhtenäistään kuulemiskäytäntöjä eri säädöshankkeiden välillä.²¹⁵ Seuraavaksi tarkastellaan kuitenkin eri osallistamismenetelmiä, jotka sisältyvät 2016-vuoden säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen, sillä uudistettu 2025 vuoden kuulemisohjeet on tulleet voimaan vasta uudistuksen päätyttyä²¹⁶.

Perusvalmistelussa laadittua säädösehdotusluonnosta ja yksittäisiä pykäläehdotuksia voidaan arvioida jo ennen lausuntokierrosta eri kuulemismenetelmillä. Vanhaan, Säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen on sisällytetty eri osallistamis- eli lainvalmistelun kuulemismenetelmiä, jotka valitaan riippuen valmisteltavan ”*säädännön laajuudesta*”

²¹¹ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 198–199.

²¹² Rantala & Alasuutari, 2021, s. 70.

²¹³ Niemivuo, 2020, s. 132–134.; Tala 2005a, s. 97.

²¹⁴ HE 154/2018 vp.

²¹⁵ Pakarinen, 2011, s. 1 & 11–13.; Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.

²¹⁶ Lainvalmistelun kuulemisopas itsessään on kattavampi ohjeistus, johon on sisällytetty eri esimerkkejä säädöshankkeista ja niissä käytettävistä kuulemistavoista.

ja ”merkityksellisyydestä”. Oppaassa eri osallistamisen muotoina mainitaan monijäsenisten valmisteluelimien asettaminen, työpajojen, keskustelutilaisuuksien, neuvottelujen ja verkkokeskustelujen järjestäminen, kyselyjen tekeminen sekä kirjalliset lausunnot.²¹⁷ Lisäksi erillisessä, 2021-vuoden Lasten kuulemisen käsikirjassa on myös käytännön esimerkkejä siitä, miten lasten ja nuorten osallistamista on järjestetty työryhmissä²¹⁸.

Epävirallista yhteydenpitoa sidosryhmien ja lainvalmistelijoiden välillä pidetään myös yhtenä kuulemismenettelynä²¹⁹. Myös Ahvenanmaan maakunnan kuulemisohjeissa mainitaan, että osalla ministeriöistä on vakiintuneena käytäntönä jatkuva vuorovaikutus Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten ja valmistelijoiden välillä. Säännölliset epäviralliset keskustelut ja neuvottelut helpottavat ministeriöitä ennakoimaan, milloin maakunta tulisi huomioida yksittäisissä säädöshankkeissa.²²⁰

Varsinaisen lainvalmisteluprosessin seuraavassa vaiheessa mahdollisimman valmis säädösehdotus lähetetään lausuntokierrokselle.²²¹ Lausuntokierroksella sidosryhmät antavat oman näkemyksensä säädöksen sisällöstä, sen vaikutuksesta tai säännösten onnistumisesta.²²² Kirjalliset lausuntopyynnöt lähetetään vain niille sidosryhmille, jotka on määriteltä keskeisimmiksi asian valmisteluun nähden. Erityisesti pienimuotoisissa hankkeissa, joilla ei ole yhtä merkittävää yhteiskuntapoliittista vaikutusta lausuntoja pyydetään useimmiten vain muutamilta sidosryhmiltä. Toisinaan lausuntokierroksen ohella järjestetään myös muita kuulemismahdollisuuksia, kuten esimerkiksi kuulemistilaisuuksia. Lausuntopyyntö, sidosryhmien palautteesta laaditut koosteet sekä sidosryhmien lausunnot julkaistaan valtioneuvoston hankejärjestelmässä hankeikkunassa²²³.

Vuoden 2016 Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa

²¹⁷ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.; Valtioneuvoston kanslia, 2021, s. 17-18.

²¹⁸ Valtioneuvoston kanslia, 2021, s. 17-18.

²¹⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.

²²⁰ Oikeusministeriö, 2011, s. 68

²²¹ Tala, 2005a, s. 97.

²²² Tala, 2005a, s. 97.

²²³ Niemivuo, 2020, s. 135.

lainsäädäntöhankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoajat voivat olla tätä lyhyempiä vain perustelluista syistä.²²⁴ Nämä perustelut tulee kuitenkin selvittää lausuntopyyntöä sekä hallituksen esityksestä tai valmisteltavan asetuksen tai määräyksen esittelymuistiosta. Lisäksi lausuntoaikaa tulisi pidentää, jos se tulisi ajoittumaan lomakautteen.²²⁵ Uusi 2025 vuoden Lainvalmistelun kuulemisopas sisältää nämä samat periaatteet²²⁶. Oikeuskansleri on painottanutkin lausuntokierroksen merkitystä niin hyvän valmistelutavan laadun takaamisena kuin sidosryhmien osallistamisoikeuksien turvaamistoimenpiteenä.²²⁷

Kansalaisaloite.fi -digitaalisen alustan lisäksi on kehitetty myös muista sähköisiä osallistamismenetelmiä, joilla on edistetty yhdenvertaista osallistumisoikeuksia. Esimerkiksi sähköisellä lausuntopalvelu.fi -alustalla myös muut kuin lausuntopyyntön saaneet voivat antaa lausuntonsa lainvalmisteluhankkeeseen liittyen.²²⁸ Lausuntopalvelulla on pyritty myös tehostamaan ja helpottamaan lausuntomenettelyjä ja edistämään kuulemisen avoimuutta säädösprosessissa.²²⁹ Etenkin nuorten kuulemisissa hyödynnetään digitaalista kansallisraatia eli Digiraati-verkkopalvelua. Digiraadissa sidosryhmän edustajat ja lainvalmistelijat keskustelevat keskenään sähköisesti raadeissa, joissa esiintyvät tulokset kootaan ja viedään eteenpäin lainvalmistelijoiden puolesta. Näiden lisäksi myös otakan-taa.fi -mielipidealustan kautta sidosryhmät voivat osallistua erityisesti lainvalmisteluprosessin esi- ja perusvalmisteluvaiheissa. Lisäksi mielipidealustaa käytetään säädöksen voimaantumisen jälkeen kartoittaakseen säädöksen onnistumista ja sen tosiasiallisia vaikutuksia lain tarkoituksenmukaisuuteen nähden.²³⁰

²²⁴ Leskinen ja muut, 2024, s. 2010.

²²⁵ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016, 1.9 Lausuntoaika.; OKV 1772/20/2023.; Niemivuo, 2020, s. 134.

²²⁶ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 51.

²²⁷ OKV/2853/21/2024, s. 5.

²²⁸ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.

²²⁹ Oikeusministeriö, 2025.

²³⁰ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016, Sähköiset demokratiapalvelut. Ks. Oikeusministeriö, 2026.; Sähköisiä demokratiapalveluita voi tarkastella tarkemmin oikeusministeriön ylläpitämällä sivustolla, jossa on niin valtion kuin kunnalliseen päätöksentekoon liittyviä osallistamislustoja. demokratia.fi.

2.3.4 Päätöksentekovaiheen osallistumismahdollisuudet valiokuntakuulemisissa

Lain elinkaaren näkökulmasta lainvalmistelu päätetään jo jatkovalmisteluvaiheeseen²³¹. Valmistelu kuitenkin jatkuu vielä päätöksentekovaiheessa, jossa sidosryhmiä osallistetaan valiokuntakuulemisilla²³². Jatkovalmistelussa kerätään eri sidosryhmiltä saadut kannanotot niin ehdotusta vastaan kuin sen puolesta. Palautteen pohjalta laaditaan vielä lopulliset muutokset säädösehdotukselle, kunnes valmis lainsäädäntöehdotus etenee eduskunnan käsittelyyn päätöksentekovaiheeseen.²³³

Eduskunnassa on tällä hetkellä suuren valiokunnan lisäksi 15 erikoisvaliokuntaa, jotka käsittelevät oman toimialansa lainsäädäntöhankkeita. Erikoisvaliokuntia on muun muassa perustuslakivaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, ympäristövaliokunta, sivistysvaliokunta ja talousvaliokunta.²³⁴ Valiokuntakuulemiset järjestetään valiokuntien kokouksissa. Niissä kuullaan erityisesti asiantuntijoita, joilla ajatellaan olevan erityisosaamista tai tietoa lainsäädäntöhankkeeseen liittyen. Lisäksi sidosryhmiltä voidaan pyytää lausunnot kirjallisina suullisten kuulemistilaisuuksien ohella tai sen sijasta²³⁵.

Valiokunnille jää kuitenkin laaja harkintavalta sidosryhmien osallistamisessa, sillä eduskunnan työjärjestyksen 37.1 §:n nojalla valiokunnat *voivat* kuulla asiantuntijoita. Tällöin valiokunta voi jättää sidosryhmien osallistamisen kokonaan. Useimmiten valiokuntien kuultavista asiantuntijoista on ministeriöiden lainvalmistelijoita, ja ulkopuolelta kuultavat sidosryhmät ovat usein eri järjestöjen edustajia. Kansalaisaloitteiden osalta eduskunnan työjärjestyksen 37.2 §:n mukaan valiokunnat ovat kuitenkin oikeudellisesti velvollisia järjestämään kansalaisaloitteen tekijöiden edustajille mahdollisuus tulla kuulluksi.

²³¹ Niemivuo, 2020, s. 129.

²³² Niemivuo, 2020, s. 138–140.; Niemivuon mukaan valiokuntakäsittelyn jälkeen säädösehdotukseen voidaan myös laatia tarpeen mukaan täydentävä esitys.

²³³ Tala, 2005a, s. 98.; Niemivuo, 2020, s. 136.

²³⁴ Eduskunta, 2026.

²³⁵ Niemivuo, 2020, s. 129.; Lisäksi eduskunnan työjärjestyksen 37 a §:n mukaan kuulemistilaisuudet voidaan järjestää etäkuulemisina.

Samaisen momentin mukaan saamelaisia koskevissa lakiasioissa on varattava saamelaisen edustajille tilaisuus tulla kuulluksi, ellei ole erityistä syytä evätä tätä osallistumisoikeutta.

3 Poliittinen ohjaus lainvalmistelussa

Tässä luvussa tarkastellaan poliittista ohjausta sekä ohjauksen vaikutuksia sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisessa. Tutkimuksessa on lainsäädäntötutkimukselle tyypillinen välineellinen eli instrumentaalinen näkökulma lainsäädäntöön²³⁶. Vaikka poliittisen ohjauksen käsite esiintyy muun muassa oikeuskanslerin kertomuksissa, tai lainsäädännön arviointineuvoston antamissa lausunnoissa, käsitteen tarkoitusta ei määritellä vaan sen merkitys on vaihdellut riippuen kontekstista²³⁷.

Poliittisella toiminnalla tarkoitetaan yleisesti toimintaa, jolla vaikutetaan ja päätetään ihmisten asioista ja erinäisistä säännöistä. Poliittisen toiminnan päämääränä on luoda kaikille yhteisiä lakeja, käytäntöjä sekä sääntelyä, joita ihmiset noudattavat, ohjaten heidän käyttäytymistensä ja toimintaa poliittisten toimijoiden tahdon mukaisesti.²³⁸ Tässä tutkimuksessa poliittinen toiminta käsitetään lainvalmistelun poliittiseksi ohjaukseksi, jolla viitataan niihin ei-oikeudellisiin käytännön toimiin, päätöksiin ja linjauksiin, joilla pyritään ohjaamaan lainsäädännön sisältöä poliittisen tahtotilan mukaisesti. Tällöin säädännöllä tavoitellaan yhteiskunnallisten osatekijöiden, kuten organisaatioiden, viranomaisten, yrityksien tai kansalaisten ohjaamista poliittisen tahtotilan suuntaan. Lainvalmistelulla ja lainvalmistelijoilla on siten merkittävää valtaa siinä, minkä sisältöiseksi lainsäädäntö tulee ja minkälaisia vaikutuksia lainsäädännöllä on.

Säädösvalmistelussa tapahtuvaa poliittista ohjausta on pidetty ongelmallisena sen välittömän vaikutuksen takia lainsäädäntöhankkeiden sisältöön²³⁹. Ohjaus on koettu ongelmalliseksi muun muassa silloin, kun sillä rajoitetaan lainvalmisteluaikatauluja, tai ohjauksella asetetaan liian yksityiskohtaisia vaatimuksia sääntelykeinojen tai säädösten muotoilujen valintaan. Tällöin lainsäädäntöehdotuksen sisällöstä on jo tehty päätös ennen

²³⁶ Tala, 2005a, s. 103.; Talan mukaan instrumentaalisen näkökulman lisäksi lainsäädännön tehtävää voidaan ajatella myös proaktiiviseksi tai reaktiiviseksi. Proaktiivisen näkökulman mukaan säädäntöä käytetään välineellisen näkökulman mukaisesti yhteiskunnalliseen ohjaamiseen, mutta ennakoivasti. Tällöin lainsäädäntöä säädetään riskienhallinnallisilla tavoitteilla. Reaktiivinen näkökulma on proaktiivisen vastakohtana, jolloin säädäntö on korjaavaa ja se pohjautuu jo tapahtuneisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin.

²³⁷ Backman, 2023, s. 16

²³⁸ Tieteen termipankki, 2026.

²³⁹ Lonka & Keinänen, 2021.

lainvalmisteluprosessia ja sidosryhmien osallistumista päätöksentekoon²⁴⁰. Oikea-aikaisena ja -sisältöisenä ohjaus voi toimia etuna valmisteluprosessissa²⁴¹.

Poliittiselle toiminnalle on myös tyypillistä kontekstisidonnaisuus²⁴², mikä vaikeuttaa sen selkeää määrittämistä tai tunnistamista. Näin on myös lainvalmisteluprosessissa, sillä sitä ei tarvitse kirjata lainvalmisteluasiakirjoihin, ja poliittiset toimintamuodot vaihtelevat riippuen vaalikaudesta, puolueesta, yksittäisestä toimijasta tai lainsäädäntöhankkeesta²⁴³. Niemivuo on esittänyt havaintoja poliittisen ohjauksen kielellisistä ilmaisuista tarkastelemalla hallituksen esityksiä Pääministeri Sipilän hallituskauden ajalta. Niemivuo mukaan pääministeri Sipilän hallituskauden aikana oli ollut julkista keskustelua silloisen hallituksen poliittisesta ohjauksesta lainvalmisteluprosessissa. Näissä ilmaisuissa viitattiin erityisesti hallituksen asettamiin strategioihin tai linjauksiin, hallitusohjelmaan ja siinä asetettuihin tavoitteisiin, ministeriryhmien tai yksittäisten ministereiden päätöksiin sekä hallituspuolueiden eduskuntaryhmien päätöksiin, jotka ovat vaikuttaneet lainvalmisteluprosessin päätöksentekoon²⁴⁴.

Tämän tutkimuksen tausta-ajatuksena on, että poliittisella ohjauksella joko rajoitetaan tai mahdollistetaan sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen lainvalmistelussa. Vaarana on ensinnäkin se, että osallistumiskeinoja järjestetään vain muodollisuuden vuoksi, jolloin sidosryhmillä ei ole tosiasiallista vaikutusvaltaa lainsäädännön vaikutusarviointiin tai sen lopulliseen sisältöön²⁴⁵. Toisena vaarana on se, että osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien sivuuttaminen poliittisella ohjauksella voi estää tiedon saannin, joka olisi merkittävää lainsäädäntöhankkeelle. Tällöin osallistumisen hyödyt jäävät saavuttamatta eikä lopullinen lainsäädäntö välttämättä palvele riittävästi laaditun säädännön tavoitteita. Sidosryhmien yhdenvertainen osallistaminen sekä sidosryhmien kokemus siitä, että heidän näkemyksellään on aidosti merkitystä

²⁴⁰ Pakarinen, 2011, s. 47.; Keinänen & Vuorela, 2015, s. 175.

²⁴¹ Pöysti, 2019, s. 8.

²⁴² Lappalainen, 2007, s. 213.

²⁴³ Backman, 2023, s. 5, 16, 18 & 33.

²⁴⁴ Niemivuo, 2020, s. 248 & 249–252.

²⁴⁵ Viljanen & Nieminen, 2023, Osallistumisoikeudet ja kuuleminen osana lainvalmistelua.

lainsäädäntöhankkeissa, vaikuttavat niin luottamukseen lainsäätäjiä kohtaan kuin valmistettavan lainsäädännön hyväksyttävyyteen²⁴⁶.

3.1 Lainvalmistelun toimintaa ohjaavat ja rajoittavat näkökulmat

Lainvalmistelijoiden tulee huomioida sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien järjestämisen lisäksi muita näkökulmia lainvalmisteluprosessissa. Nämä eri näkökulmat ohjaavat tai rajoittavat lainvalmistelijoiden käytännön työn organisointia ja harkintavaltaa päätöksenteossa.²⁴⁷ Dahlberg mainitsee poliittisen tarkoituksenmukaisuuden lisäksi oikeudellisen ulottuvuuden sekä taloudellisen ja tieteellisen tehokkuuden näkökulmat, jotka ohjaavat ja rajoittavat lainvalmistelijoiden harkintavaltaa säädösehdotusten laadinnassa²⁴⁸.

3.1.1 Poliittinen tarkoituksenmukaisuus

Poliittisella tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan niitä poliittisia tavoitteita ja linjauksia, joihin pyritään pääsemään lainsäädännön avulla²⁴⁹. Tämä näkyy erityisesti hallitusohjelman painoarvolla, sillä se toimii lainvalmistelua ohjaavana poliittisena asiakirjana. Hallitusohjelma laaditaan valtioneuvoston toimesta hallituksen toimikauden alkuvaiheessa ja se esitetään eduskunnalle²⁵⁰. Ohjelma sisältää toimivaltaisen hallituskauden aikaiset poliittiset suuntaviivat, toimintaohjelmat sekä ne tavoitteet ja tehtävät, jotka hallituspuolueet ovat kirjanneet tärkeimmäksi²⁵¹. Jyrängin ja Husan mukaan se on ensisijaisesti lainsäädäntöohjelma, jonka toissijainen tehtävä on suunnitella ja ohjata valtion taloudenhoitoa²⁵².

Osa ohjelman kirjauksista on julistuksenomaisia, joiden toimeenpanotavoitteet on jätetty väljiksi, mutta ohjelmat sisältävät yksityiskohtaisiakin lupauksia yksittäisistä

²⁴⁶ Tala, 2005a, s.97–98.

²⁴⁷ Mäki-Lohiluoma, 2023, s.61.

²⁴⁸ Dahlberg, 2015, s. 321.; Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 196.;

²⁴⁹ Dahlberg, 2015, s. 321.

²⁵⁰ Jyränki & Husa, 2012, s. 228.

²⁵¹ Valtioneuvosto 2026.

²⁵² Husa & Jyränki, 2012, s. 228.

lainsäädäntöuudistuksista²⁵³. Pääministerin tehtävänä on valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa, ja ministerit valvovat oman toiminta-alansa tavoitteiden ja hankkeiden toteutumista sekä niiden mahdollisia muutoksia.²⁵⁴ Esimerkiksi pääministeri Petteri Orpon Vahva ja välittävä Suomi -hallitusohjelma sisältää niin hallituksen vision, toiminnan periaatteet, kattavasti eri toimialojen poliittisia tavoitteita ja suuntaviivoja sekä toimeenpanosuunnitelmia siitä, miten näihin tavoitteisiin päästään²⁵⁵.

Julkisuudessa on ollut keskustelua myös poliittisen ohjauksen ongelmallisuudesta lainvalmisteluprosessiin sekä sen vaikutuksesta lopulliseen lain sisältöön. Esimerkiksi Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on linjattu rahapelijärjestelmän uudistamisesta lisenssimalliin²⁵⁶, ja uudistuksen on ollut tarkoitus tulla voimaan viimeistään 1.1.2026. Valmisteluun on kiinnitetty huomiota sekä oikeustieteilijöiden keskuudessa että mediassa itse rahapelijärjestelmän muutoksiin ja sen vaikutuksesta yhteiskuntaan ja urheilutoimintaan. Mutta huomiota on herättänyt erityisesti poliittinen paine, joka on ohjannut säädäntöhankkeen valmistelua ja siten hallituksen esityksen sisältöä²⁵⁷. Esimerkiksi Helsingin Sanomissa uutisoitiin lainvalmistelijoiden ja hallituksen näkemyseroista muun muassa lainsäädännön vaikutuksista rahapelaamisen haittoihin. Hallituksen esitystä muutettiin lopulta palvelemaan hallituksen intressien mukaisiksi, jotka olivat lainvalmistelijoiden mielestä epäedullisia ja jopa haitallisia yhteiskunnallisessa vaikutusarvioinnissa²⁵⁸.

3.1.2 Tieteellisen ja taloudellisen tehokkuuden näkökulmat

Tieteellisellä tehokkuudella viitataan puolestaan tutkimustietoon pohjautuvaan näyttöön, joka ohjaa lainvalmistelua erityisesti eri säädöskeinojen arvioinnissa ja punninnassa²⁵⁹. Oletuksena tällaisella näyttöön pohjautuvalla päätöksenteolla on se, että mahdollisimman kattavalla ja laajalla tietopohjalla perustellaan tehokkaammin

²⁵³ Pakarinen, 2011, s. 46.

²⁵⁴ Astola, 2012., s.141.

²⁵⁵ Ks. Valtioneuvosto, 2023.

²⁵⁶ Valtioneuvosto, 2023, s.108.

²⁵⁷ Ks. Junkkari, 2025; Lempinen, 2024. & Ks. Ek, 2025. Ek on muun muassa käsitellyt rahapelijärjestelmän muutosten vaikutuksista mm. kilpailumanipulaatioon ja markkinointiin urheilukentällä.

²⁵⁸ Sutinen, 2024.

²⁵⁹ Dahlberg, 2015, s. 321.

lainvalmistelussa tehdyt valinnat eri sääntelykeinoista tai säännösehdotuksista. Tällöin tehdyt valinnat eri keinoista ja säännösperusteluista ovat myös hyväksyttävämpiä, kun ne pohjautuvat kattavaan eri näkemysten, kokemusten ja tutkimustiedosta kartoitettuun tietopohjaan²⁶⁰. Etenkin laajoissa lainsäädäntöhankkeissa asetetaan tutkimus- ja selvitysryhmiä, joissa hankitaan tietoa jo ennen lainvalmisteluprosessin aloittamista²⁶¹. Tieteellisen tehokkuuden näkökulmassa korostuu erityisesti rationaalisen lainvalmistelun ihanne, joka pohjautuu järkiperäiseen, rationaaliseen päätöksentekoon²⁶².

Rationaalisen päätöksenteon mallissa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa prosessi lähtee ongelman tunnistamisesta, ja se etenee vaiheittain prosessissa valittujen toimenpiteiden täytäntöönpanoon sekä lopulta seurantaan. Jotta päätöksentekoprosessi etenee onnistuneesti, tulisi tunnistaa myös ongelman syyt ja taustatekijät. Tämän jälkeen määritellään tavoitteet, jotka ohjaavat valitsemaan eri toimintatapoja ja keinoja, minkä jälkeen arvioidaan vaihtoehtojen eri vaikutuksia. Näistä toimintavaihtoehtoista ja keinoista valitaan päämäärään nähden parhaimmat vaihtoehdot, jotka palvelevat asetettuja tavoitteita. Prosessin viimeisessä vaiheessa valitut toimenpiteet pannaan käytäntöön ja seurataan päätöksen käytännön toteutumista ja tavoitteiden saavuttamista. Vaiheet aloitetaan alusta tarpeen mukaan.²⁶³

Käytännössä tieto ei ole kuitenkaan koskaan täydellisen objektiivista, ja lainvalmistelu toimiikin harvoin rationaalisen päätöksenteon mallin mukaisesti.²⁶⁴ Tutkimustietoa ohjaa erilaiset taustaoletukset niin todellisuudesta kuin tiedon luonteesta, jotka eivät ole arvo- tai ideologiavapaita²⁶⁵. Pakarisen mukaan tieteellisen tehokkuuden näkökulmassa tiedolla ohjaaminen säädöskeinojen ja valintojen perusteluissa ymmärretään usein irralliseksi toiminnaksi poliittisesta ohjauksesta. Laajapohjainen tutkimustieto voi johtaa myös jännitteisiin, jos vaikutusarvioinnissa käytetyn tietopohjan eri näkökulmat ja tiedot

²⁶⁰ Leskinen ja muut, 2024, s. 209.

²⁶¹ Tala, 2005a., s. 87.

²⁶² Viljanen & Nieminen, 2023, s. 71.

²⁶³ Keinänen & Vuorela, 2015, s.171 & 172.

²⁶⁴ Keinänen & Vuorela, 2015, s.171 & 172.

²⁶⁵ Viljanen & Nieminen, 2023. s. 71.

ovat jo itsessään ristiriitaisia.²⁶⁶ Tala on myös kritisoinut laajojen ja vakiintuneiden sääntelytapojen sekä oikeudenalojen asettamien reunaehtojen johtavan lainsäädännön ja oikeuden polkuriippuvuuteen²⁶⁷.

Olennaista lainvalmistelun tiedon tarkoituksenmukaisuudessa on kuitenkin se, ettei tietoa käytetä väärin palvellessa pelkästään yhtä näkökulmaa lainvalmisteluprosessissa. Tällöin myös sidosryhmien tosiasialliset osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet jäävät puutteelliseksi.²⁶⁸ Tiedon väärinkäytön estämistä ja vahvaa tiedolla ohjaamista pyritään torjumaan esimerkiksi tiedottamisella ja julkisuusperiaatteen (julkisuuslaki 1 §) mukaisella viiranomaistoiminnalla²⁶⁹.

Myös taloudellisen tehokkuuden näkökulma tulee huomioida lainvalmisteluprosessissa²⁷⁰. Näitä taloudellisia näkökulmia ovat muun muassa taloudelliset rasitteet, jotka voivat tulla lainsäädännön kohteena olevalle taholle. Lisäksi lainvalmistelijoiden on huomioitava julkisten varojen niukkuuden tai valtion talouden tasapainoon liittyvät talouspoliittiset tavoitteet, strategiat ja kehittämisohjelmat sekä valmisteltavan säädännön vaikutukset näihin.²⁷¹ Näyttöpohjaisessa säädännön vaikutusarvioinnissa tietoa käytetään usein taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. Vaikutusarvioinnissa suositaan niitä vaikutuksia, joita voidaan perustella vaikutusmittareilla erityisesti kustannuksiin. Esimerkiksi vuoden 2022 säädännön vaikutusarvioinnin oppaassa lainvalmistelijoita ohjeistetaan punnitsemaan vaihtoehtoja sekä arvioimaan säädöshankkeen tavoitteita tavalla, joka on kaikista tehokkainta taloudellisesti.²⁷²

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin linjannut, ettei etenäkään valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia tulisi korvata tai sivuuttaa kokonaan perustellen lainsäädännön muutoksia

²⁶⁶ Pakarinen, 2011, s. 54–55.; Rantala & Alasuutari, 2021, s. 71.

²⁶⁷ Tala, 2011, s. 77. Toisaalta Tala on kritisoinut myös perus- ja ihmisoikeussääntelyjen reunaehtojen rajoittavan lainsäätämistä ja luovan osaltaan myös tätä polkuriippuvuutta.; Viljanen & Nieminen, 2023, s. 76.

²⁶⁸ Rantala & Alasuutari, 2021, s. 71.

²⁶⁹ Salminen, 2023, Tiedon oikeellisuus.

²⁷⁰ Dahlberg, 2015, s. 321.; Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 196.

²⁷¹ Tala, 2012, s. 76.

²⁷² Pakarinen, 2011, s. 55.; Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, 2022., s. 20.

vain hallitusohjelman linjauksilla tai valtion talousarviolla²⁷³. Esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossaan perustuslakivaliokunnan kantana oli, ettei valtion talouden säästötavoitteet voi olla hyväksyttävä peruste perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamiselle²⁷⁴.

3.1.3 Oikeudellinen näkökulma ja reunaehdot lainvalmistelussa

Oikeudellinen ulottuvuus lain valmistelutyössä ja säädännässä sisältää sekä oikeuden aineellisen että menettelyllisen oikeuden. Lainvalmistelijoiden tulee huomioida nämä oikeuden asettamat lain aineelliset eli sisällölliset reunaehdot sekä toimia lain asettamien menettelyllisten velvoitteiden reunaehtojen mukaisesti²⁷⁵. Menettelyllisoikeudellisia reunaehtoja käsiteltiin tutkimuksen ensimmäisessä pääluvussa. Nämä liittyvät lainvalmistelun organisointiin, kuten perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamiseen viranomaistoiminnassa, perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuden edistämiseen sekä hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon vaatimukseen lainvalmisteluprosessissa.²⁷⁶

Sisällöllisiä, oikeudellisia reunaehtoja ovat muun muassa oikeusjärjestyksen ja oikeuslähteiden hierarkian huomioiminen lainsäädäntöehdotuksessa. Tällä varmistetaan oikeusjärjestyksen johdonmukaisuus ja sisäinen rationaalisuus sekä lainsäädännön hyväksyttävyyttä. Lainvalmistelijoiden on huomioitava niin perustuslailliset kuin kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet, kuten ihmisoikeusvelvoitteiden minimivaatimukset sekä se, ettei lainsäädäntöehdotus ole ristiriidassa näiden kanssa²⁷⁷. Esimerkiksi lainsäädännön valmistelussa tulee varmistaa, ettei säädösehdotus ole ristiriidassa Euroopan

²⁷³ Rahkonen, 2024, s. 153.; PeVL 16/2023 vp, s. 4.

²⁷⁴ PeVL 4/2016 vp; Ojanen, 2025, s. 16.; Ks. Lisäksi PeVL 12/2015 vp, Perustuslakivaliokunta oli pitänyt valtion talouden säästötavoitteita hyväksyttävänä perusteina etuuksien muuttamiseen kannalta. Tällöin valiokunta oli arvioinut, ettei lainsäädäntömuutoksista aiheutuvat vaikutukset ole kokonaisarvioinnin kannalta ongelmallisia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

²⁷⁵ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 196.

²⁷⁶ OKV/822/24/2025, s. 5.

²⁷⁷ OKV/822/24/2025, s. 5.; Viljanen & Nieminen, 2023, s. 74.; Viljanen, 2011, Normiristiriitojen purkaminen. Viljasen (2011) mukaan normiristiriitojen huomioimisen lisäksi itse lainvalmistelu voidaan aloittaa, jos säännösten välillä huomataan olevan ristiriitoja esimerkiksi perustuslain säännösten kanssa. Tällaista tilannetta tapahtuu harvemmin perustuslakivaliokunnan ennakollisen valvonnan vuoksi.

unionin oikeuden kanssa²⁷⁸. Tällaisessa ristiriitatilanteessa unionin oikeus syrjäyttää kansallisen lainsäädännön *EU:n etusijaisuusperiaatteen* nojalla.²⁷⁹

Perustuslain etusijan 106 §:n mukainen perusoikeusmyönteinen tulkinta sekä sen asettamat reunaehdot ohjaavat merkittävästi lainvalmistelun menettelyä ja säädöksen lopullista sisältöä²⁸⁰. Tähän perusoikeusmyönteiseen tulkintaan, jota käsiteltiin aikaisemmin yhdenvertaisuusperiaatteen (PL 6 §) yhteydessä luvussa 2.2.2, on yhteydessä myös perustuslain 22 §:n aineellinen turvaamisvelvollisuus. Lainkohdan nojalla julkisen vallan on turvattava ja suojattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös lainsäätämässä ja säädösehdotuksen valmistelussa.²⁸¹ Tämän lisäksi poliittisen ohjauksen rajoittaviin säännöksiin kuuluu muun muassa perustuslain 2.3 §:n julkisen vallan lainalaisuus ja perustuslain 1.2 §:n säännös oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.²⁸²

Yleisen turvaamisvelvoitteen lisäksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa lainsäädännön olevan myös muodollisesti yhdenvertainen. Tällöin lainvalmistelijoiden on huomioitava, ettei säädösesityksessä ehdotetut säännökset syrji tai aseta jotain tiettyä tahoa etuoikeutettuun asemaan ilman hyväksyttäviä perusteita. Säädösehdotus, jolla pyritään edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksien toteutusta positiivisella erityiskohtelulla on kuitenkin hyväksyttävää.²⁸³

Ennakollisesti lainsäädännön perusoikeudellista hyväksyttävyyttä ja ristiriitoja valvoo lainvalmisteluprosessin aikana perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaisesti valvoa ennakollisesti lainsäädäntöehdotusten

²⁷⁸ Ks. Galetta & Ziller, 2024, s.22–31. EU-lainsäädännön normihierarkiasta suhteessa jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön.

²⁷⁹ EUR-Lex, 2026., C-6/64, Flaminio Costa v E.N.E.L, EU:C:1964:66.; Etusijaperiaatetta ei säännellä suoraan unionin sopimuksissa vaan se pohjautuu euroopan tuomioistuinten ennakkoratkaisuille. Erityisesti tuomioistuimen *Costa v ENEL* ennakkoratkaisu oli käännteentekevä EU-oikeuden asettamisessa kansallisten säädösten edelle ja EU:n etusijaperiaatteen synnyssä. Tällöin tuomioistuin oli arvioinut, että jos unionin primaarioikeutta ei aseteta kansallisten säädösten etusijalle, EU-oikeus ja unionin periaatteet olisivat tehotomia.

²⁸⁰ Ojanen, 2025, s. 12–13.

²⁸¹ Keinänen, Lindström, Lintinen, Uusikylä, Vartiainen, 2024, s. 254.; Rönty, 2022, s. 14.; Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 205.

²⁸² OKV/2525/10/2024 ym.

²⁸³ HE 19/2014 vp., s. 7.; HE 309/1993 vp., s. 42–44.; Ojanen, 2025, s. 13.

perustuslainmukaisuutta sekä ehdotuksen suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeuksiin²⁸⁴. Esimerkiksi vuoden 2014 säädösehdotus sosiaali- ja terveysturvasta raukesi perustuslakivaliokunnan laillisuusvalvonnan seurauksena. Säädäntöä ei ollut perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan laadittu oikeassa lainsäätämisyksityksessä. Tämän lisäksi valiokunta katsoi, ettei säädösehdotuksen perustuslainmukaisuutta ollut huomioitu asian edellyttämällä tavalla, vaan poliittinen tarkoituksenmukaisuus sivuutti perustuslainmukaiset reunaehdot.²⁸⁵

Niin jälkikäteistä kuin ennakollista laillisuusvalvontaa suorittaa valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä valtioneuvoston, viranomaisten ja julkisia tehtäviä hoitavien toimien lainmukaisuutta sekä lakisääteiden velvollisuuksien täyttymistä²⁸⁶. Oikeuskanslerin lakisääteisestä tehtäväkuvasta säädetään perustuslain 108 §:ssä. Näihin tehtäviin sisältyy myös lainvalmistelun laadun valvominen, jossa huomioidaan erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeuksien muodostamien velvoitteiden noudattaminen sekä osallistumis- ja oikeuksien toteutuminen²⁸⁷. Oikeuskansleri on painottanut myös yhtenäisten sisäisten menettelytapojen merkitystä ministeriöissä lainmukaisen ja hyvän lainvalmistelutavan varmistamiseksi²⁸⁸.

Perustuslain asettamien reunaehtojen lisäksi myös muilla kuin valtiosääntöoikeuden aloilla on erilaisia oikeusperiaatteita, kuten sopimusoikeudellisia tai ympäristöoikeudellisia periaatteita. Myös näitä lainvalmistelijoiden on huomioitava säädösehdotuksen valmistelussa.²⁸⁹ Olennaisinta on tietysti huomioida kaikki valmisteltavaan sääntelykohteeseen liittyvät säädökset, lakia alemman asteiset asetukset ja ohjeistukset, jotka vaikuttavat säädösvalmisteluun²⁹⁰.

²⁸⁴ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 12.

²⁸⁵ PeVL 67/2014 vp. & PeVL 75/2014 vp.; HE 324/2014 vp.

²⁸⁶ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 123.

²⁸⁷ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024, s.63.

²⁸⁸ OKV/2853/21/2024, s. 2.; OKV/1772/10/2023 yms. 3.

²⁸⁹ Dahlberg, 2015, s. 321–322 & 324.

²⁹⁰ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 205.

Lainvalmistelussa noudatetaan muiden viranomaisten tavoin lakia viranomaisten toiminnasta julkisuudessa (julkisuuslaki, 621/1999) sekä kielilakia (423/2003) lainvalmisteluprosessissa. Erityisesti kielilain 23 §:n kielellisten oikeuksien toteuttamisvelvollisuudesta sekä 32 §:n tiedottamisesta asettamat vaatimukset ohjaavat kuulemisten, tiedottamisen ja lausuntopyyntöjen kielivaatimuksia. Kielilain 32.1 §:n mukaan valtion tulee käyttää sekä ruotsin että suomen kieltä yleisölle suunnatuissa tiedotteissa kaksikielisissä kunnissa.²⁹¹

Säännöksen on katsottu koskevan myös lausuntopyyntöjen sekä säädöshanketietojen julkaisemista hankeikkunassa²⁹². Kielilain 31 §:ssä säädetään myös muun muassa ministeriön sekä valtion komitean tai työryhmän velvollisuudesta julkaista sekä säädösehdotukset että mietinnöt suomeksi. Samaisen lainkohdan mukaan julkaisussa tulee olla myös mukana tiivistelmä sekä lainsäädäntöehdotuksen teksti ruotsin kielellä. Ruotsinkieliset käännökset säädösehdotuksesta tulee olla valmiit viimeistään, kun ehdotus esitetään valtioneuvostossa.²⁹³

3.2 Poliittisen ohjauksen reunaehdot oikeuskanslerin ratkaisuissa

Ihanteena on, että kaikki neljä lainvalmistelua ohjaavaa tai rajoittavaa näkökulmaa huomioitaisiin säädösvalmistelussa tasapuolisesti. Useimmiten poliittiset linjaukset ja tavoitteet kuitenkin dominoivat lainvalmistelua jättäen muut kolme osatekijää varjoonsa²⁹⁴. Entinen oikeuskansleri, Tuomas Pöysti toi esille lainvalmistelussa eri kehittämistarpeita, joista osa liittyi lainvalmistelun poliittiseen ohjaukseen. Kehittämistarpeet pohjautuivat 2018-vuoden ja 2019-alkuvuoden ajalta tehtyihin laillisuusvalvontatapauksiin.²⁹⁵

²⁹¹ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 44.; Säädösvalmistelun kuulemisopas 2016, Ruotsin kieli kuulemisissa. 32 §:n tiedottamisvaatimuksia on muutettu kokonaisuudistuksen aikana siten, että 1 momenttiin on lisätty valtion ja kunnan lisäksi hyvinvointialue sekä -yhtymä. Muuten asiasisältö on pysynyt samankaltaisena.

²⁹² Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 44.; Säädösvalmistelun kuulemisopas 2016, Ruotsin kieli kuulemisissa. 32 §:n tiedottamisvaatimuksia on muutettu kokonaisuudistuksen aikana siten, että 1 momenttiin on lisätty valtion ja kunnan lisäksi hyvinvointialue sekä -yhtymä. Muuten asiasisältö on pysynyt samankaltaisena.

²⁹³ HE 92/2002, vp.

²⁹⁴ Dahlberg, 2015, s. 321.

²⁹⁵ Pöysti, 2019, s. 8–9.

Pöysti nosti kehittämiskohteiksi lainvalmisteluprosessissa poliittiseen ohjaukseen liittyen muun muassa poliittisen päätöksenteon ja virkakunnan lainvalmistelijoiden epäselvät roolit. Lisäksi poliittisen ohjauksen asettamat liiallisten ja yksityiskohtaisten linjausten vaikutus on paikoitellen ongelmallista, kun niillä vaikutetaan lainsäädäntöhankkeiden sisällölliseen asialistaan, normilausekkeiden muotoiluun, tavoitteisiin sekä valittuihin säädäntökeinoihin. Pöysti huomautti, että säädösten muotoilu ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen tarkastelu ja punninta kuuluvat lainvalmistelijoiden keskeisiin tehtäviin.²⁹⁶

Vahva poliittinen ohjaus lainvalmistelussa vähentää myös sidosryhmien osallistamisen merkitystä jättäen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisen vain muodollisuudeksi²⁹⁷. Lopullinen vastuu eri intressien yhteensovittamisesta sekä vaihtoehtojen punninnasta niin lainsäädännön sisällön laatimisessa kuin sidosryhmien osallistamisen organisoinnissa, on kuitenkin lainvalmistelijoilla²⁹⁸. Kuitenkin oikeuskanslerin käsittelemien kanteluiden perusteella poliittinen ohjaus vaikuttaa niin valmistelun ja sidosryhmien osallistamisen organisointiin kuin säädöksen lopulliseen sisältöön hallituksen esityksen kautta²⁹⁹.

3.2.1 Hallitusohjelman vaikutus lausuntoaikojen puutteisiin

Alun perin hallitusohjelmien kirjaaminen jätettiin väljemmäksi ja siinä asetetut tavoitteet avoimemmaksi, jolloin päätöksenteko ja harkintavalta käytettävistä keinoista jäi joustavammaksi jättäen muun muassa lainvalmistelijoille enemmän liikuntavaraa. Hallitusohjelmat ovat kuitenkin muuttuneet entistä yksityiskohtaisemmiksi ja ne ohjaavat merkittävästi valtioneuvoston toimintaa käytännössä, mikä näkyy myös lainvalmisteluprosessissa.³⁰⁰ Osa etujärjestöistä ovat ilmaisseet, että yksityiskohtaiset hallitusohjelmat voivat toimia myös sidosryhmien etuna, jos ne ovat näiden etujärjestöjen edun mukaisia³⁰¹.

²⁹⁶ Pöysti, 2019, s. 8–9.

²⁹⁷ Rantala & Alasuutari, 2021, s. 71.

²⁹⁸ Dahlberg, 2015, s. 321.; Pöysti, 2019, s. 8–9.

²⁹⁹ Ks. OKV/2525/10/2024 ym., 14–15.; OKV 1772/20/2023.; OKV/723/10/2025.

³⁰⁰ Astola, 2012., s.141.; Pakarinen, 2011, s. 48.

³⁰¹ Pakarinen, 2011, s. 48.

Tämä näkemys on toisaalta varmasti myös poliittisen toimijan näkemys silloin, kun käsiteltävä lainsäädäntöhanke ajaa sen omia tavoitteita ja intressejä.

Niin oikeuskanslerin lausunnoissa kuin Lainsäädännön arviointineuvoston selvityksessä on kiinnitetty huomiota lyhyisiin lausuntoaikoihin sekä poliittisen paineen vaikutukseen yhdenvertaisissa kuulemisissa. Oikeuskansleri on aikaisemmissa linjauksissaan kiinnittänyt huomiota osallistumisoikeuksien toteutumisen puutteisiin kuulemisissa sekä todennut, etteivät poliittiset linjaukset saa vaarantaa osallistumisoikeuksia lainvalmistelussa.³⁰² Esimerkiksi syksyllä 2023 oikeusministeriö oli saanut lukuisia kanteluita perustuslain 14 §:n osallistumisoikeuksien toteutumisen puutteellisuudesta liian lyhyiden lausuntoaikojen vuoksi³⁰³.

Ratkaisussaan OKV 1772/20/2023, valtioneuvoston oikeuskansleri tutki kanteluita, jotka kohdistuivat eritoten sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esityksiin ja lainvalmisteluprosessin ”*poikkeuksellisen lyhyisiin lausuntoaikoihin*”. Työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esitykset koskivat kiinteistöverolain muutosta ja sosiaali- ja terveysministeriön lakiesitykset koskivat sosiaaliturvan lakimuutosta ja sosiaali- ja terveyspalveluiden säästölakeja. Kanteluissa arvosteltiin, ettei osallistavan demokratian periaate ja sidosryhmien oikeudet huolellisten kirjallisten lausuntojen antamiseen toteudu lyhyiden lausuntoaikojen vuoksi, mikä vaarantaa lainvalmistelun laatua ja heikentää osaltaan kansalaisten luottamusta demokraattiseen prosessiin.³⁰⁴

Hallituksen esityksessä, joka koski kiinteistöverolain muutosta, oli lausuntoajaksi annettu 20 päivää. Vuoden 2016 Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden mukaisesti säädöshedotuksista pyydettävien lausuntojen antamiseen tulisi varata vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Tätä lyhyemmät lausuntoajat tulee perustella lausuntopyynnössä ja hallituksen esityksessä tai valmisteltavan asetuksen tai määräyksen esittelymuistiosta. Lisäksi lausuntoaikaa tulisi pidentää, jos se tulisi ajoittumaan lomakauteen.³⁰⁵ Perusteluina tavanomaista lyhyelle lausuntoajalle olivat hallituksen talousarviovalmistelun asettamat aikataulurajoitteet³⁰⁶. Oikeuskansleri arvioi kuitenkin, ettei lyhyempi lausuntoaika tässä tapauksessa vaarantanut perustuslain 14 §:ssä turvattuja osallistumisoikeuksia, sillä esitys oli sisällöltään ja laajuudeltaan suppea sekä helposti omaksuttavissa asioita koskeville sidosryhmille.³⁰⁷

Sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esitysten lausuntoajat vaihtelivat ”*joistakin arkipäivistä muutamiin viikkoihin*”, poiketen lainvalmistelun ohjeistuksen

³⁰² Ks. OKV/2766/70/2020, OKV/2014/70/2021 ja OKV 1772/20/2023

³⁰³ OKV 1772/20/2023.

³⁰⁴ OKV 1772/20/2023

³⁰⁵ Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016.; Leskinen ja muut, 2024, s. 2010.

³⁰⁶ HE 39/2023 vp.

³⁰⁷ OKV 1772/20/2023.

vähimmäisajoista. Ministeriön selvityksen sekä sosiaali- ja terveysministerin lausunnon mukaan poikkeuksellisen lyhyitä lausuntoaikoja perusteltiin hallitusohjelmaan asetuilla valmisteluajatauluilla, ministeriön valmisteluresurssien puutteilla sekä vaalien ajankohdan vaikutuksella. Lisäksi, koska hallitusohjelmaan kirjatut toimeenpanot sekä valmisteluajataulut ovat ohjanneet hallituksen esitysten aikataulua, mittakaavaa sekä sisältöä, ovat ministerit katsoneet lyhyemmät lausuntoajat perustelluiksi, sillä hallitusohjelma on ollut julkinen asiakirja, johon on voinut ilmaista mielipiteensä hallitusohjelman julkaisusta lähtien.³⁰⁸

Oikeuskansleri ei pitänyt näitä perusteluita riittävinä ja kiinnitti hallituksen ja ministeriöiden huomiota siihen, että perustuslain 14 §:n takaamat tosiasialliset osallistumismahdollisuudet toteutuvat sidosryhmille lausuntomenettelyissä. Oikeuskansleri painotti myös, etteivät poliittiset linjaukset voi rajoittaa osallistumisoikeuksia, eikä hallitusohjelman valmisteluissa toteutetut kuulemiset korvaa kansalaisten ja sidosryhmien osallistumisoikeuksien toteutumista säädösten valmisteluprosessissa.³⁰⁹

Huomautuksen lisäksi oikeuskansleri vaati oikeusministeriötä kehittämään 2016-vuoden säädösvalmistelun kuulemisohjeita. Tämän oikeusministeriö onkin toteuttanut laattien syksyllä 2025 valmistuneen Lainvalmistelun kuulemisoppaan³¹⁰. Lisäksi oikeuskansleri vaati oikeusministeriötä tarkistamaan vaalilainsäädäntöä, sillä selvitysten ja ministereiden lausuntojen perusteella vaalien ajankohta vaikutti lainvalmistelun aikatauluihin ja lausuntoaikojen pituuteen.³¹¹

Lyhyitä lausuntoaikoja perusteltiin oheisessa oikeuskanslerin ratkaisussa hallitusohjelman julkisuudella ja sillä, että hallitusohjelmasta on pystynyt ilmaista mielipiteensä jo sen julkaisusta lähtien³¹². Lainsäädäntöhankkeisiin pystyy vaikuttamaan hallitusohjelman neuvotteluissa³¹³, mutta neuvotteluita on arvosteltu siitä, ettei kaikilla ole tosiasiallisesti yhdenvertaisia mahdollisuuksia vaikuttaa tai osallistua neuvotteluihin ja siten hallitusohjelman sisältöön. Etenkin pienet etujärjestöt sekä kolmas sektori jäävät helposti isojen ja vaikuttavimpien etujärjestöjen varjoon.³¹⁴ Tällöin ei voi olettaa, että yksittäiset kansalaiset tai sidosryhmätahot, joilla ei ole kokemusta tai tarvittavia tietoja lainvalmistelusta saatikka sitten hallitusohjelman neuvotteluista, olisi tosiasiallista vaikutusvaltaa hallitusohjelman suuntaviivoihin ja siten myös lainsäädännön sisältöön. Lisäksi

³⁰⁸ OKV 1772/20/2023.

³⁰⁹ OKV 1772/20/2023.

³¹⁰ Oikeusministeriö, 2023.; Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 10.

³¹¹ OKV 1772/20/2023.

³¹² OKV 1772/20/2023.

³¹³ Pakarinen, 2011, s. 59.; s. Husa & Jyränki, 2012, s. 229.

³¹⁴ Pakarinen, 2011, s. 59 & 60.

valintaprosessi, mitä hallitusohjelmaan lopulta sisällytetään sekä mitkä päätökset siihen ovat johtaneet, eivät ole julkisia³¹⁵.

Lainsäädännön arviointineuvosto oli myös selvityksessään huomannut puutteita lausuntokierrosten vähimmäisaikojen noudattamisessa. Arviointineuvosto oli tarkastellut keskeisimpiä hallituksen esityksiä 2022 ja 2023 vuosilta, selvittäen mm. toteutuvatko säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaiset lausuntokierroksen vähimmäisajat sekä oliko lyhyempiä lausuntoaikoja perusteltu esityksissä.³¹⁶ Jopa 57 % lausuntokierroksista oli ollut ohjeistuksia lyhyempiä vuonna 2022. Vain 9 % esityksistä oli kirjattu perustelut lyhyemmistä lausuntokierroksista. 2023 vuoden hallituksen esityksistä selvisi, ettei kuulemista ollut järjestetty lainkaan 11 %:ssa säädäntöhankeista ja vain 29 % tarkastelluista hallituksen esityksistä oli noudattanut kuulemisoppaan vähimmäisaikoja. Vuoden 2023 esityksissä vain 39 %:ssa sisälsi lyhyempiä kuulemisaikoja koskevat perustelut. Säädös-hankeissa, joissa kuulemiskierros oli jätetty kokonaan pois, pois jättämisen perustelut oli kirjattu kaikkiin esityksiin.³¹⁷

Hallituksen 2023 vuoden vuosikertomuksessa perustellaan lyhyiden lausuntoaikojen johtuvan osittain siitä, että lakihankkeet ovat liittyneet talousarvioesitykseen.³¹⁸ Hallitus tiedostaa kuitenkin vuosikertomuksen mukaan näiden lakiesitysten yhteiskunnallisen merkittävyyden, mikä osaltaan korostaa sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisen merkitystä. Lainsäädännön arviointineuvosto toteaaakin 2024 vuosikertomuksessa, että vaikka poliittiselle päätöksenteolle on ominaista päätösten nopea tahti toimeenpanemisessa, säädösten valmisteluun sekä kansanvaltaiseen päätöksentekoon kuuluu huolellinen lainvalmistelu, jotta kaikkien osapuolien näkemykset voidaan huomioida.³¹⁹

Ministeriöillä, jotka vastaavat toiminta-alansa säädösvalmisteluista, onkin oikeuskanslerin mukaan laaja harkintavalta kuulemisen organisoinnista ja sidosryhmien

³¹⁵ Rantala, 2011, s. 43.

³¹⁶ Valtioneuvoston kanslia, 2024a., ks. myös Hallituksen vuosikertomus, 2023, s. 55–56.

³¹⁷ Valtioneuvoston kanslia, 2024b., s. 55–56.

³¹⁸ OKV 1772/20/2023 ym.

³¹⁹ Valtioneuvoston kanslia, 2025., s.25.

valitsemisesta, sillä osallistumisoikeuksien turvaamisesta lainvalmisteluprosessissa ei ole sitovia oikeusohjeita. Harkintavaltaa ohjaa ja rajoittaa kuitenkin ministeriöiden velvollisuus organisoida kuulemiset siten, että ne toteuttavat osallistumis- ja yhdenvertaisuus-oikeuksia riittävällä tavalla.³²⁰ Uuteen kuulemisoppaaseen on sisällytetty lausuntojen vähimmäisaikoja koskevaan periaatteeseen, oikeuskanslerin huomautus siitä, ettei hallitusohjelman valmistelun aikana järjestetyt kuulemiset korvaa lainvalmistelussa järjestettäviä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia³²¹.

3.2.2 Poliittinen ohjaus kansalaisaloitteiden käsittelyssä

Hallituksen linjaukset ja hallitusohjelman tavoitteet ovat vaikuttaneet myös kansalaisaloitteiden käsittelyyn. Toimivaltaisella ministeriöllä, jolle lainsäädäntövalmistelu kuuluu, on laaja harkintavalta siitä, milloin ja miten kansalaisaloitteen pohjalta aloitettava säädöshankkeen valmistelu etenee. Esimerkiksi oikeuskansleri oli ottanut ratkaistavakseen kanteluita, jotka koskivat kansalaisaloitetta ja sen valmisteluprosessin etenemistä. Kanteluissa koettiin, että oikeusministerin menettely estää kansalaisaloitteen etenemistä sen jälkeen, kun eduskunta oli hyväksynyt aloitteen³²².

Ratkaisussa OKV/723/10/2025 valtioneuvoston oikeuskansleri tutki kanteluita, joiden mukaan oikeusministeri Leena Meri oli menetellyt demokratiaperiaatteiden sekä kansalaisaloitetta koskevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden vastaisesti. Kanteluissa viitattiin oikeusministerin 28.4.2025 Yleisradiolle ja Helsingin Sanomille antamiin haastatteluihin, joissa ministeri on todennut, ettei hän edistä oikeusministeriössä Rikkomaton – kielletään eheytyshoidot -kansalaisaloitteen³²³ etenemistä lainvalmisteluun. Kansalaisaloite oli toimenpidemuotoinen, jossa ehdotettiin lainvalmisteluun ryhtymistä eheytyshoitojen kriminalisoimiseksi.³²⁴

Haastatteluissa sekä oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä (29.8.2025) oikeusministeri Meri perusteli kansalaisaloitteen valmistelun viivästämistä ajan ja resurssien puutteella. Lisäksi menettelyä perusteltiin toisten hallitusohjelmaa toteuttavien lainsäädäntöhankkeiden priorisoinnilla, sillä mikäli kansalaisaloitteeseen pohjautuva lainsäädäntöhanke aloitettaisiin, hallituspuolueiden tulisi sopia muiden

³²⁰ OKV/2766/70/2020, OKV/2014/70/2021, s. 9

³²¹ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 51.; OKV/1772/10/2023.

³²² OKV/723/10/2025, s. 1.

³²³ KAA 6/2023.

³²⁴ OKV/723/10/2025, s. 1 & 4.

lainsäädäntöhankkeiden poistamisesta. Oikeusministeri oli toistanut nämä perustelut oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä³²⁵

Näiden perustelujen lisäksi oikeusministeri toteaa valmisteluun ryhtymisen viivästy- mistä myös sillä, ettei hallituspuolueiden välillä ole yksimielisyyttä lakiasiasta. Lisäksi kyseinen toimenpide-ehdotus ei sisälly hallitusohjelmaan. Oikeusministeri Meren mu- kaan kansalaisaloitteen valmisteluprosessi etenee kuitenkin resurssien niin salliessa. Ministeri painotti selvityksessä, että vaikka lainsäädäntöhankkeen valmisteluprosessia ei edistetä sillä hetkellä, tarkoituksena ei ole estää valmistelun etenemistä eduskunnan tahdon vastaisesti. Kansalaisaloitteen sisällön sekä siihen liittyvien toimenpiteiden ar- vioimista voidaan aloittaa valmisteluprosessin ulkopuolella oikeusministeriössä, ennen varsinaisen lainsäädäntöhankkeen ja säädösprosessin aloittamista³²⁶

Oikeuskansleri oli huomionut ratkaisussaan kansalaisaloitteen merkityksellisyyden edis- tää kansanvaltaisuusperiaatteen ja perustuslain 14 §:n osallistumis- ja vaikuttamisoi- keuksien toteutumista käytännössä. Kuitenkin valtioneuvostosta annetun lain 15.1 §:n nojalla ministereillä on valtaa ratkaista ne asiat, jotka kuuluvat oman ministeriön toi- mialaan sekä sitä, miten ministeriön toimintaa, kuten lainvalmistelua ja esitysluonnosten laatimista, johdetaan työnjaon mukaisesti. Täten oikeuskansleri oli arvioinut, ettei oi- keusministeri ollut menetellyt lainvastaisesti.³²⁷ Myös ministerin käsikirjassa todetaan lainsäädäntöhankkeiden priorisoinnin, lainvalmistelun suunnittelun sekä ministeriön voimavarojen kuten osaamisen tai taloudellisten resurssien kartoituksen, kuuluvan mi- nistereiden johtovaltaan toimivaltaisessa ministeriössä³²⁸.

3.3 Sidosryhmien aktiivinen osallistuminen – oikeuksiin pääsy ja luotta- mus viranomaisiin

Lainvalmistelun osallistamisen ja osallistumisoikeuksien osatekijänä vallitsee ihanne ak- tiivisesta kansalaisesta. Aktiivinen kansalainen on yhtä lailla toimija, joka vaikuttaa ja osallistuu päätöksentekoon kuin yhteiskunnallisten tavoitteiden ja linjausten pää- määrä³²⁹. Aktiivisella kansalaisella on tietoa, taitoa ja ymmärrystä eri yhteiskunnan

³²⁵ OKV/723/10/2025, s. 1–3.

³²⁶ OKV/723/10/2025, s. 1–3. & K 8/2026 vp, 2026 s. 43.

³²⁷ OKV/723/10/2025, s. 4 & 5.; K 8/2026 vp, 2026 s. 43.

³²⁸ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 89.

³²⁹ Nousiainen, 2011, s. 365.; Nivala, 2006, s. 84.

toiminnoista, voimassa olevista normeista, instituutioista ja organisaatioista³³⁰. Aktiivisen kansalaisen käsite voidaan käsittää tarkoittavan myös laajemmin sidosryhmiä, erityisesti viranomaisten ulkopuolella toimivia ryhmiä sekä sidosryhmien edustajia. Aktiivinen toimijuus rakentuu kuitenkin monesta eri osatekijästä, joita käsitellään tässä luvussa.

3.3.1 Sidosryhmien oma aktiivisuus ja oikeuksiin pääsyyn rajoittavat tekijät

Lainvalmistelijat kehittävät perustuslain 2 § ja 14 §:n osallistamisvelvoitteiden nojalla erilaisia osallistamismenetelmiä lainvalmisteluprosessiin. Yhtenä epäkohtana on kuitenkin havaittu, ettei kansalaisten aktiivinen osallistuminen ole lisääntynyt, vaikka osallistamismenetelmät ovat kehittyneet³³¹. Valtioneuvoston 2014 -vuoden demokratiapoliittisessa selonteossa mainitaankin riskinä se, että uudet osallistumismuodot, joiden on ollut tarkoitus tukea yhdenvertaista osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumista, lisäävät entisestään jo aktiivisesti osallistuvien osallistumisoikeuksien toteutumista³³². Myös perustuslakivaliokunta on ilmaissut huolen siitä, että osallistamisalustat edistävät enimmäkseen jo valmiiksi aktiivisia osallistujia lisäten entisestään eriarvoisuutta osallistumisoikeuksien saannissa³³³.

Eriarvoisuutta luo osakseen sidosryhmien digiosaaminen tai sen puute sekä sähköisten demokratiapalveluiden tuntemus. Digi- ja väestökeskuksen 2023-vuoden digitaitoraportin mukaan yleinen digiosaaminen on kehittynyt kaikissa ikäluokissa ja etenkin 45-vuotiaiden digiosaaminen on ollut keskitasoa parempaa. Digiosaaminen kuitenkin heikkenee 45-vuotta vanhempien ikäryhmissä, jolloin 75–89-vuotiailla vain 22 %:lla oli digitaidot perustasoa³³⁴. Digiraportissa ei ole suoraan mitattu kansalaisten tai sidosryhmien taitoja osallistua demokratiapalveluihin, vaan raportti käsittelee enemmänkin digitaitoja arjen peruspalveluiden käytössä. Ei voi kuitenkaan olettaa, että yksilöt, joilla on vaikeuksia saada arjen peruspalveluita käyttöönsä, kykenevät käyttämään sähköisiä osallistamisalustoja.

³³⁰ Nivala, 2006, s. 84.

³³¹ PeVL 46/2017 vp., s. 4.

³³² Oikeusministeriö, 2014, s. 20.

³³³ PeVL 46/2017 vp., s. 4.

³³⁴ Digitaitoraportti, 2023., s. 9–11.

Oikeuksien pääsyn yhtenä osatekijänä on myös tiedon saanti³³⁵. Yhtenä oikeuksien saannin esteenä on se, että lainvalmistelijat osallistavat lähtökohtaisesti ”keskeisiä sidosryhmiä” eli niitä tahoja, jotka he arvioivat olevan keskeisimpiä lainsäädäntöhankkeen tiedon tarpeille tai valmisteltavan lainsäädännön vaikutuksille³³⁶. Tällöin osallistuminen on jo ennestään rajattu tietyille sidosryhmille. Lisäksi isommilla etujärjestöillä on todettu olevan etulyöntiasema jo ennen lainvalmisteluvaihetta niin hallitusohjelman neuvotteluissa kuin lainvalmisteluprosessin kuulemis- ja lausuntomenettelyissä sekä valiokuntakuulemisissa³³⁷. Tällöin avoimilla osallistumismahdollisuuksilla, kuten lausuntopalvelulla, voidaan tavoittaa myös ne sidosryhmät, jotka ovat tuntemattomampia lainvalmistelijoille. Osallistuminen vaatii kuitenkin myös sidosryhmien omaa aktiivisuutta ja tietoa lakihankkeista.

Lainvalmistelijoiden viestintä ja tiedottaminen onkin olennainen osa tiedon saantia niin osallistumisoikeuksiin pääsyn osalta kuin valmisteluprosessin avoimuuden kannalta³³⁸. Esimerkiksi oikeusasiamies oli katsonut väyläviraston menettelleen puutteellisesti julkaislessaan lausuntopyynnön lausuntopalvelu.fi -alustalla vain suomen kielellä. Tällöin virasto menetteli niin yhdenvertaisuuden 6.1 §:n, yhdenvertaisuuslain 8.1 §:n syrjintäkiellon kuin kielilain 32 §:n vastaisesti. Oikeuksien puutteellisen toteutumisen lisäksi oikeusasiamies oli korostanut ratkaisussaan tiedonsaannin ja avoimuuden tärkeyttä viranomaistoiminnassa.³³⁹

Kuten aikaisemmin, tutkimuksen 3.1.3 luvussa oikeudellisen näkökulman huomioimisen yhteydessä todettiin, lainvalmistelijoiden tulee noudattaa julkisuuslain ja kielilain asettamia ehtoja.³⁴⁰ Valmistelun päätöksentekovaiheessa olevien valiokuntien asiakirjat, kuten asiantuntijalausunnot, mietinnöt ja valiokuntien pöytäkirjat ovat eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n mukaan lähtökohtaisesti julkisia. Ne kuitenkin julkaistaan useimmiten

³³⁵ Keinänen & Pälvimäki, 2022, s. 3.; EOAK/3445/2022, s. 1–3, & 5–7.

³³⁶ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 28.

³³⁷ Pakarinen, 2011, s. 48 & 59.

³³⁸ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025 s. 21 & 26–27.

³³⁹ EOAK/3445/2022, s. 1–3, & 5–7.

³⁴⁰ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 44; Keinänen & Pälvimäki, 2022, s. 4.

vasta valiokuntakäsittelyn päättyessä.³⁴¹ Lainvalmistelijoita ohjeistetaan myös avoimeen viestimiseen ja tiedottamiseen kuulemisoppaassa osallistamisen edistämiseksi³⁴². Lainvalmistelijoille jää kuitenkin laaja harkintavalta siitä, julkaistaanko esimerkiksi valmistelupöytäkirjoja tai taustamuistioita valmisteluprosessin aikana sidosryhmien tiedoksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan digiosaamisen lisäksi osallistumisaktiivisuutta ja vaikuttamisoikeuksiin pääsyä rajoittaa myös koulutus- ja tulotaso. Tällöin osallistumismenettelyä kehittäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota myös väestöryhmiin, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa niin taloudellisen tilanteen tai sosiaalisen syrjäytymisriskin vuoksi.³⁴³ Palveluita kehitettäessä käyttäjäystävällisemmäksi palvelee lainvalmistelijoiden sekä perusoikeuksien turvaamis- (PL 22 §) että yhdenvertaisuuden edistämismenettelyä (PL 6 § ja YVL 5 §). Tällöin myös viestinnän merkitys korostuu, jotta demokratiapalveluita tehtäisiin tunnetummaksi³⁴⁴. Esimerkiksi lausuntopalvelu.fi ja otakantaa.fi osallistamisalustat eivät ole yhtä tunnettuja kuin kansalaisaloite.fi³⁴⁵.

3.3.2 Kansalaisaloitteen reunaehdot väärinkäytön estämiseksi

Osallistumismenetelmistä, erityisesti perustuslain 53 §:n mukaisen kansalaisaloiteoikeuden koetaan vahvistavan demokraattista päätöksentekoa sekä edistävän luottamusta poliittisiin päätöksentekijöihin ja instituutioihin.³⁴⁶ Kansalaisaloitteilla tavoitetaan useimmiten myös vähemmistöryhmiä kuin heitä, jotka eivät ole useimmiten aktiivisesti osallistuneet lainvalmisteluun. Erityisesti nuoret osallistuvat aktiivisesti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon sähköisten palveluiden kautta kannattamalla lainsäädäntöehdotuksia kansalaisaloite.fi keräysalustalla.³⁴⁷

³⁴¹ Pakarinen, 2011, s. 53.

³⁴² Säädosvalmistelun kuulemisopas, 2016. 2.2.2 Kuulemisen ja viestinnän suunnittelu.; Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 21.

³⁴³ PeVL 46/2017 vp., s. 4.

³⁴⁴ PeVL 46/2017 vp., s. 4.

³⁴⁵ Christensen, Jäske, Setälä & Laitinen, 2016, s. 53.

³⁴⁶ PeVL 46/2017 vp., s. 4.

³⁴⁷ Huttunen, 2023, s. 62.; Christensen ja muut, 2016, s. 2.

Perustuslain (PL 53 §) ja kansalaisaloitelain asettamien ehtojen, eduskunnan lainsäädäntövallan sekä ministereiden harkintavallan lisäksi kansalaisaloitteelle on asetettu reunaehdot aloitteen hyväksyttävyydelle. Perustuslakivaliokunta käsitteli eduskunnan hyväksymää kansalaisaloitetta, jonka lainsäädäntöehdotuksena oli kumota avioliittolain muuttamisesta annettu laki (156/2015)³⁴⁸. Aloitteella tavoiteltiin sitä, ettei avioliittolain (234/1929) muutossäännöksiä, jotka mahdollistaisivat sukupuolineutraalin avioliiton solmimisen, saateta voimaan. Avioliittolain muutossäännös pohjautui toisen kansalaisaloitteen säädösehdotukseen³⁴⁹. Perustuslakivaliokunnan kantana oli, että kansalaisaloitteen säädösmuutosehdotuksen tulee koskea voimassa olevaa lainsäädäntöä rajaten sitä, minkälaiseen säädäntöön kansalaisaloite voidaan kohdistaa.³⁵⁰

Perustuslakivaliokunnan kanta perustui myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen asettamiin reunaehtoihin lainsäätämisessä. Avioliittolain säännösmuutosten taustalla oli pyrkimys edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa asettamalla avioliitto sukupuolineutraaliksi puolisojen väliseksi liitoksi. Aikaisemmin avioliittolaki salli avioliiton solmimisen vain naisten ja miesten välillä, jolloin samaa sukupuolta olevat pystyivät rekisteröimään parisuhteensa rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain (parisuhdelaki, 950/2001) nojalla. Lisäksi lakimuutoksella muutettiin adoptiolakia (22/2012) sallimalla adoptio-oikeus samaa sukupuolta oleville aviopareille sekä muita säädäntöön liittyviä säädösmuutoksia.³⁵¹

Perustuslakivaliokunta oli todennut, että jo tässä aiemmassa avioliittolain muutoksen valmisteluissa oli pohdittu eri näkökulmia, kuten lain yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tässä arvioinnissa ja eri vaihtoehtojen punninnassa on otettu huomioon myös näkökulmat, jotka olivat muutosehdotuksia vastaan. Tällöin kansalaisaloite, jolla tavoiteltiin avioliittolain muutossäädöksen kumoamista, oli myös ongelmallinen perustuslain 6 §:n

³⁴⁸ KAA 2/2016 vp.; PeVL 1/2018 vp.

³⁴⁹ LaVM 1/2017 vp.

³⁵⁰ PeVL 1/2018 vp.

³⁵¹ HE 65/2015 vp., s.3-5 & 7; PeVL 1/2018 vp.

yhdenvertaisuusperiaatteen sekä yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisen nojalla.³⁵²

Rajaamalla siitä, mitä säädöksiä kansalaisaloitteella voidaan ehdottaa muutettavaksi tai kumottavaksi, ennaltaehkäistään kansalaisaloitteen väärinkäyttämistä poliittisena valtakäytön välineenä. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös lainsäätämisen vakauksen ja johdonmukaisuuteen, jotka kärsisivät, jos juuri muutettua lainsäädäntöä ryhdytään muuttamaan uudelleen³⁵³. Lainsäädännön muuttaminen tavoitellen erityisesti toisen kansalaisaloitteen pohjalta tehtyjen säädösmuutosten kumoamista, horjuttaisi luotamusta niin kansalaisaloitteen toimivuuteen kuin poliittisiin päättäjiin ja valmistelun asianmukaisuuteen.

3.3.3 Ulkopuolinen poliittinen vaikutusvalta ja sääntelykaappaus

Yhtenä huolena osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisessa ja sidosryhmien aktiivisuudessa on ollut se, että vaikuttaminen keskittyy jo poliittisesti aktiivisille tahoille³⁵⁴. Hallituksen vahvan poliittisen ohjauksen vastakohtana on toisaalta lainvalmistelun ulkopuolinen sidosryhmätahojen vahva poliittinen ohjaus, jolla pyritään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Tällaiseen poliittiseen vaikuttamistoimintaan viitataan usein *lobbaamisen* tai *sääntelykaappauksen* yhteydessä³⁵⁵. Päätöksentekoon vaikuttavien tahojen toimintaa pyritään tekemään läpinäkyvämmäksi avoimuusrekisterilain (430/2023).

Avoimuusrekisterilain mukaan lobbauksella tai *vaikuttamistoiminnalla* tarkoitetaan ”suunnitelmallista ja pitkäjänteistä” vaikuttamista, jolla pyritään ajamaan lobbaustahon omia etuja ja intressejä päätöksentekoon ja lainsäädäntöön³⁵⁶. Avoimuusrekisterillä on tavoitteena kyseisen lain 1 §:n nojalla edistää avoimuutta päätöksenteossa. Säädöksen 3 §:n mukaiset toimijat, jotka vaikuttavat pitkäjänteisesti ja

³⁵² PeVL 1/2018 vp.

³⁵³ PeVL 1/2018 vp.

³⁵⁴ Oikeusministeriö, 2014, s. 20.; PeVL 46/2017 vp., s. 4.

³⁵⁵ Salminen, 2023, Lobbaus.; Paukku & Markus, 2021, s. 344

³⁵⁶ D/473/04.13.03/2025, s. 10.

suunnitelmallisesti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, ovat velvollisia avoimuusrekisterilain nojalla tekemään rekisteröinti-ilmoituksen. Näitä ilmoitusvelvollisia ovat samaisen, 3 §:n mukaan oikeushenkilöt tai yksityiset elinkeinoharjoittajat, jotka harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai toimivat vaikuttajina toisen nimiin, esimerkiksi asiakkaan, neuvoo-antavana tahona³⁵⁷.

Vaikuttamistoiminnan kohteet eritellään avoimuusrekisterilain 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan toiminnan kohteina voivat olla muun muassa kansanedustajat ja heidän avustajansa, ministerit ja heidän erityisavustajansa tai valtiosihteerit, eduskunnan kanslia sekä ministeriöt. Säännöksen 2 momentin mukaan vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan näihin eri vaikuttamiskohteiden toimijoihin, kuten ministereihin kohdistettua yhteydenpitoa. Tällä yhteydenpidolla pyritään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon edistään tiettyjä intressejä sekä asioiden, kuten lainsäädännön valmistelussa.³⁵⁸

Avoimuusrekisterisäädöksen hallituksen esityksessä korostetaan, ettei lailla ole tarkoitus estää sidosryhmien vaikuttamista lainsäädäntöön. Lain tavoitteena on luoda lainvalmistelusta sekä poliittisesta ohjauksesta läpinäkyvämpää julkaisemalla mahdolliset sidonnaisuudet, jotka ovat vaikuttaneet valmistelussa tehtäviin valintoihin. Avoin päätöksenteko lisää niin luottamusta lainvalmistelijoihin kuin lainsäädännön hyväksyttävyyttä, vaikka säädösehdotukseen ei tehtäisi muutoksia kaikkien sidosryhmien intressien mukaisesti. Avoimuusrekisterilailla pyritään myös yhtenäistämään niin ulkopuolisten vaikuttajien kuin lainvalmistelijoiden käytäntöjä päätöksenteossa.³⁵⁹

Oikeuskansleri oli myös punninnut tapauksessa ulkopuolista vaikuttamista ministerin erityisavustajan kautta. Tapauksessa arvioitiin perustuslain reunaehtoja lainvalmistelun poliittisessa ohjauksessa. Siinä selvitettiin muun muassa eri toimijoiden menettelyn lainmukaisuutta lainvalmisteluprosessissa sekä ulkopuolisen vaikuttamistoimintaa lainsäädäntöön. Poliittisen tarkoituksenmukaisuuden punninnassa kiinnitettiin erityistä

³⁵⁷ HE 98/2022, s. 70.

³⁵⁸ HE 98/2022 vp, s.43–44.; Salminen, 2023, Lobbaus.; D/473/04.13.03/2025, s. 10.

³⁵⁹ HE 98/2022 vp., s. 14.

huomiota yrityksen vaikutustoimintaan, erityisavustajan vastuuseen sekä ministerin vastuiden toimialaan ja vastuuseen.

Ratkaisussa OV/2525/10/2024 ym. Oikeuskansleri käsitteli kanteluita, jotka koskivat silloisen opetusministeri Henrikssonin menettelyä lainvalmistelussa. Opetusministerin lisäksi kantelut koskivat myös hänen erityisavustajaansa ja sosiaaliturvaministeri Grahn-Laasosta. Kanteluissa katsottiin, että ministerit ja erityisavustaja olivat asettaneet lainsäädännöllä tietyn yrityksen etuoikeutettuun asemaan. Kanteluihin liittyen oikeuskansleri oli selvittänyt myös sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehen menettelyn. Virkamies oli ollut hallituksen esityksen vastuuesittelijänä valtioneuvoston yleisistunnossa.³⁶⁰

Kantelut koskivat tupakkalain muutosehdotusta, jonka yhtenä ehdotuksena oli asettaa rajat niin nikotiinipussien voimakkuuksista kuin sallituista mauista. Sallitut maut, (mentoli, minttu, tee, inkivääri, rosmariini sekä puunmakuiset nikotiinipussit), jotka päättyivät säädösehdotukseen, olivat yhden pietarsaarelaisen yrityksen valmistamia makuja. Eri nikotiinimakujen ehdotuslista oli lopulta päätynyt lainsäädäntöehdotukseen, mikä oli omiaan herättämään epäilyjä poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta asettaa taloudellinen etuasema yhdelle taholle yleisen edun sijasta.³⁶¹

Pietarsaarelainen yritys oli ottanut opetusministeriin epävirallista kautta yhteydenoton syksyllä 2023, jolloin yritystahon edustaja oli yleisesti tiedustellut tulevista linjauksista nikotiinipusseja koskien. Opetusministeri oli tavannut yrityksen edustajan myös huhtikuussa 2024 EU-vaalitulaisuuden jälkeen, jolloin yrityksen toimitusjohtaja ja työntekijä olivat esittäytyneet ja ”vaihtaneet muutaman sanan” hänen kanssaan. Lisäksi yritys oli toimittanut kirjelmän lausunnon lausuntokierroksen päättymisen jälkeen huhtikuussa 2024. Kirjelmä oli toimitettu 3. huhtikuuta, kuitenkin ennen tapaamista.³⁶²

Näiden yhteydenottojen opetusministerin erityisavustajan mukaan yrityksen edustaja oli ollut myös puhelimitse yhteydessä ministeriin. Tällöin erityisavustaja oli ollut yhteydenpidossa edustajatahoon. Tämän jälkeen yritys on lähettänyt sähköpostitse listan, jossa oli muun muassa yrityksen valmistamia nikotiinipussien makuja.³⁶³

Hallituksen kehysriihessä 15.–16. huhtikuuta 2024, tupakkalain säätämien makulistojen käsittely oli avattu uudelleen. Tällöin yrityksen makulista lisättiin säädösehdotuksen makulistaukseen hallitusneuvotteluiden pohjalta. Näissä hallitusneuvotteluissa on toiminut Henrikssonin erityisavustaja hänen sijastaan, joten opetusministeri ei ollut selvityksen mukaan tietoinen siitä, mitä makuja neuvotteluissa lopulta ehdotettiin.³⁶⁴

³⁶⁰ HE 38/2024 vp, s. 6. 1. Tupakkalain muutoksen taustalla on ollut myös pääministeri Orpon hallitusohjelman linjaukset nikotiinipussien sisällyttämisestä tupakkalain soveltamisalaan. Tämän lisäksi hallitusohjelman linjausten mukaan muutoksella tavoitellaan muun muassa nikotiinipussien myynnin sääntelyä siten, että sillä ehkäistään niin nikotiinipussien laitonta myymistä kuin nuorten käyttöä.

³⁶¹ OKV/2525/10/2024 ym., s. 1 & 17; K 8/2026 vp, s. 48.

³⁶² K 8/2026 vp, s. 48.; OKV/2525/10/2024 ym.

³⁶³ K 8/2026 vp, s. 48.; OKV/2525/10/2024 ym.

³⁶⁴ K 8/2026 vp, s. 48.; OKV/2525/10/2024 ym.

Erityisavustajan selvityksen mukaan hän oli toiminut neuvotteluissa ministerin ohjeiden mukaisesti ja tuonut näiden saamiensa ohjeiden nojalla nikotiinipussien maut uudelleen käsiteltäviksi. Avustaja oli toimittanut kyseisen listan myöhemmin muiden hallituspuolueiden tietoon, kun neuvottelut eivät olleet johtaneet yksimielisyyteen. Muut hallituspuolueet toivoivat RKP:n puolesta ehdotuslistaa sallituista mauista. Selvityksessä avustaja oli kertonut, ettei ollut tietoisesti edistänyt yrityksen etuja, vaan oli toiminut ohjeistusten mukaan pyrkien laajentamaan sallittujen nikotiinipussimakujen listaa. Hallituksen esitystä muutettiin lopulta siten, että se sallii yrityksen valmistamien nikotiinipussien maut.³⁶⁵

Kummatkaan, erityisavustaja tai ministeri Henriksson, eivät olleet ilmoittaneet makulistan alkuperää lainvalmisteluprosessissa. Tällöin säädösehdotuksen laatimisesta ja esityksestä vastuussa oleva virkamies ei ollut tietoinen makulistan taustoista ja sen yhteydestä yhteen yritykseen. Myöskään sosiaaliturvaministeri Grahn-Laasonen, jonka toimialaan lainsäädäntöehdotus ja sen valmistelun jälkeinen esittely kuuluivat, ei ollut tietoinen ehdotettujen makujen alkuperästä. Tällöin myös eduskunnan tiedonsaantioikeus (PL 47 §) oli ollut puutteellinen, sillä eduskunta ei saanut kaikkia tarvittavia tietoja säädösesitykseen liittyen.³⁶⁶

Oikeuskansleri oli katsonut, ettei opetusministerin erityisavustajan toiminta johtanut toimenpiteisiin. Erityisavustajat toimivat ministereiden toiminnan vastuun alaisina. Oikeuskansleri oli katsonut asiaa selvittäessään, että erityisavustaja oli toiminut opetusministerin ohjauksessa ministerin alaisena. Tällöin ministeri Henriksson oli ollut toiminnassa vastuunalaisena. Myöskään säädösehdotuksen toimivaltaisen sosiaaliturvaministeri Grahn-Laasonen, eikä esityksen laatimisvastuussa olevan lainvalmistelijana toimineen virkamiehen menettely johtanut toimenpiteisiin. He eivät olleet tietoisia listan todellisesta alkuperästä.³⁶⁷

Oikeuskansleri oli katsonut, ministerin menettelyn olleen ensinnäkin epäasianmukaista perustuslain 68 §:n ministeriöiden toimialaan ja toimivaltuuksiin kuuluvan säännöksen nojalla. Tämän lisäksi oikeuskansleri oli kiinnittänyt opetusministerin huomiota perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen.³⁶⁸

Tapauksessa oikeuskanslerin kanta oli, että ministerin menettely oli vaarantanut asianmukaisen lainvalmisteluprosessin antaen yhdelle yritykselle taloudellista etua yleisen edun sijasta³⁶⁹. Tällöin menettely oli antanut perusteita epäillä lainvalmistelun ja lainsäätämisen asianmukaisuudesta ja poliittisen ohjauksen tarkoituksenmukaisuudesta suosia

³⁶⁵ K 8/2026 vp, s. 48.; OKV/2525/10/2024 ym.

³⁶⁶ K 8/2026 vp, s. 48.; OKV/2525/10/2024 ym.

³⁶⁷ K 8/2026 vp, s. 48.; OKV/2525/10/2024 ym.

³⁶⁸ K 8/2026 vp, s. 48.; OKV/2525/10/2024 ym.

³⁶⁹ Baldwin ja muut, 2012, s.40–43.; Baldwinin ja muiden teoksessa käsitellään teoriaa yleisestä edusta (*public interest*). Tausta-ajatuksena teorialla on, että lainsäätäjät ajattelevat vain yleistä etua lakeja säätäessään ilman ulkopuolisia vaikutteita. Teoriaa on kuitenkin kritisoitu, sillä se ei huomioi tarpeeksi eri taloudellisia, yhteiskunnallisia tai muita intressejä, joita lainvalmisteluprosessissa on huomioitava. Kuten tieto, lainsäädäntö ei ole täysin puolueetonta.

yrityksen taloudellista etua yleisen edun sijasta.³⁷⁰ Lisäksi ratkaisu lähetettiin tiedoksi pääministeri Orpolle, sillä ratkaisulla on painoarvoa poliittiselle ohjaukselle ja sitä rajaa-ville perustuslain reunaehdoille.³⁷¹

Ratkaisussa arvioitiin muun muassa, oliko lainvalmistelun päätöksenteon taustalla oleva tieto valittu tarkoituksenmukaisesti, jolloin valmistelu on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Tällöin yrityksen taloudellinen etu asetettaisiin tarkoituksenmukaisesti edullisempaan asemaan, jolloin muiden sidosryhmien osallistumis- ja vaikutamisoikeudet jäivät muodollisuudeksi. Perustuslain 6 §:n yleisen yhdenvertaisuuden edistämisperiaatteen lisäksi oikeuskansleri oli ottanut kantaa myös hallintolain soveltuvuuteen niin lainvalmisteluun menettelyllisenä toimintana kuin poliittiseen ohjaukseen.³⁷²

Tapauksessa oli ollut viitteitä ministerin poliittisesta ohjauksesta säädöksen sisältöön, jolla muokattiin säädösehdotuksen sisältöä virkatyönä tehdyn valmisteluvastuun yli. Ministerin toimet ovat tällöin muistuttaneet virkakunnan lainvalmistelua, joka on valmistelijoiden sekä esittelijän perustuslain 118 §:n virkavastuun alaista toimintaa.³⁷³ Täten oikeuskansleri oli punninnut perustuslain 21 § hyvän hallinnon periaatteiden asianmukaisen ja puolueettoman toiminnan vaatimusten soveltamista tapauksessa.³⁷⁴

Perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon periaatteiden lisäksi oikeuskanslerin ratkaisussa punnittiin myös hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteiden soveltuvuutta. Tässä tapauksessa oikeuskansleri oli kuitenkin rajannut poliittisen ohjauksen rajoittamisen hallintolain soveltamisen ulkopuolelle. Hallituspuolueiden neuvotteluissa, kuten kehysriihessä, on olennaista, että eri ratkaisuvaihtoehtojen valintaa sekä päätöksentekoa ohjaavat poliittiset intressit. Tämän kaltaisissa tilanteissa poliittista ohjausta ei ole

³⁷⁰ K 8/2026 vp, s. 48.; OKV/2525/10/2024 ym.

³⁷¹ OKV/2525/10/2024 ym., s.17–19.

³⁷² OKV/2525/10/2024 ym., s.14–15.

³⁷³ OKV/2525/10/2024 ym., s.14–15.

³⁷⁴ OKV/2525/10/2024 ym., s.14–15.

oikeuskanslerin mukaan tarkoituksenmukaista rajata hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteilla, sillä tätä päätöksentekoprosessia ei voida rinnastaa hallintotoimiin.³⁷⁵

Säädöskaappaukseen puolestaan viitataan tilanteeseen, jossa lainsäädännöllä havitellaan taloudellista etua yhdelle sidosryhmälle, joka on lainsäädännön kohteena. Useimmiten tällä sidosryhmällä on jo entuudestaan vahvaa yhteiskunnallista ja taloudellista pääomaa³⁷⁶. Lobbaus ja sääntelykaappaus ovat varsin samanlaisia, mutta sääntelykaappauksen tuloksena säädännön vaikutukset jäävät joko tehottomiksi tai säädäntöä ei saateta voimaan ollenkaan, vaikka sille olisikin yleisen edun tarpeenmukaisia perusteluja. Ero näiden kahden välillä on häilyvä, mutta vaikuttamistoiminnassa korostuu tiedon ja tiedon tarkoituksenmukaisuuden ohjaaminen lainvalmistelun sisältöön. Sääntelykaappaustilanteessa korostuu poliittinen ja taloudellinen tarkoituksenmukainen ohjausvaikutus lainsäädännön sisältöön suosien tiettyä sidosryhmätahoa.³⁷⁷

Yhtenä esimerkkinä lainsäädännöstä, jota käytetään esimerkkitapauksena sääntelykaappauksesta tai kaappauksen vaarasta on ollut niin sanotun marjalain valmistelu. Luonnon tuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain, eli niin kutsutun marjalain (487/2021,) valmistelu sisälsi monia sääntelykaappaukselle ominaisia tekijöitä. Marjalain yhtenä keskeisimpänä tavoitteena oli edistää kolmansien maiden kansalaisten oikeudellista asemaa Suomessa. Tähän oli vaikuttanut marjalain työntekijöiden, erityisesti kolmansien maiden kansalaisten kaltoinkohtelu ja ihmiskaupparikosepäilyt marjanpoiminta-alalla.³⁷⁸

Marjalain valmistelussa suurin osa osallistuneista sidosryhmistä olivat olleet kansallisia viranomaistahoja sekä taloudellisesti vaikutusvaltaisia elinkeinoelämän asiantuntijoita ja etujärjestöjä. Lainsäädännön kohteena olevat työntekijät olivat selvästi muita

³⁷⁵ OKV/2525/10/2024 ym., 14–15

³⁷⁶ Husa & Jyräki, 2012, s. 229.; Baldwin ja muut, 2012, s. 43–44. Sääntelykaappaus on yksi sääntelyteorioista, jossa painotetaan erityisesti taloudellista näkökulmaa lainvalmistelussa ja säätämisessä. George Stiglerin mukaan lainvalmistelun taustalla on aina lähtökohtaisesti sääntelykaappaus, jossa taloudellisia intressejä omaavat ulkopuoliset tahot kaappaavat sääntelytahon, eli poliittiset päätöksentekijät, ajamaan omia etujaan.

³⁷⁷ Paukku & Markus, 2021, s. 344.; Rantala & Alasuutari, 2021, s. 73.; Vanto ja muut, 2025, s.9.

³⁷⁸ HE 169/2024.; Vanto, Alvesalo-Kuusi, Salonen, 2025, s. 10.

heikommassa asemassa verrattuna kansallisiin, taloudellisesti vaikutusvaltaisiin etujärjestöihin. Lisäksi heillä ei ole välttämättä sellaisia poliittisesti osaavia edustajia, jotka pystyisivät ajamaan työntekijöiden etua lainvalmistelussa.

Kaiken kaikkiaan asetelma oli ollut epäedullinen marjanpoimijoita ja heidän oikeuksiaan kohtaan, vaikka sääntelyllä tavoiteltiin heidän oikeuksien edistämistä. Lopuksi vaikutusvaltaisten sidosryhmien taloudellinen etu oli ajanut työntekijöiden kannanottojen yli lainvalmistelussa ³⁷⁹. Etenkin, jos lain tarkoituksena tavoitellaan muita heikommassa asemassa olevien oikeuksien turvaamista, tulisi kiinnittää lainvalmistelun poliittiseen ohjaukseen erityistä huomiota. Tällöin tulisi niin perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon puolueettomuuden takeisiin sekä 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen positiiviseen erityiskohdeltuun ja perusoikeuksien tosiasialliseen (PL 22 §) edistämisellä rajoittaa toisen sidosryhmän taloudellisen edun ohjausvaikutusta lain perusteluissa.

³⁷⁹ Vanto, Alvesalo-Kuusi, Salonen, 2025, s. 11.

4 Yhdenvertaisen osallistamisen organisointi ja poliittisen ohjauksen muodot eläinsuojelulain kokonaisuudistuksessa

Tässä luvussa esitetään tutkimuksen laadulliset havainnot siitä, mitä poliittisen ohjauksen muotoja sekä sidosryhmien osallistamismahdollisuuksia ilmenee eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen lainvalmisteluprosessissa. Aineiston analysointi tehdään laadullisella sisällönanalyysillä ja aineiston analyysin havaintoja peilataan aikaisempien oikeudellisten ja oikeudellispoliittisten tutkimusten tuloksiin. Empiirisessä analyysissä aineistoa tarkastellaan seuraavien tutkimuskysymysten valossa:

1. Miten eläinten hyvinvointilain säädösvalmistelu on organisoitu, jotta sidosryhmien yhdenvertaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet varmistetaan?
2. Mitä poliittisen ohjauksen muotoja ilmenee kokonaisuudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa sekä minkälainen vaikutus niillä on ollut sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumiseen?

4.1 Lainvalmisteluasiakirjojen analysointiprosessi

Sanallisia ilmaisuja etsittiin kokonaisuudistuksen valmisteluasiakirjoista eri hakusanoilla ja osa asiakirjoista on luettu läpi kokonaan. Viittauksia poliittisen ohjauksen ilmenemis-
muotoihin on käytetty seuraavia hakusanoja ja niiden eri muotoja: *hallitusohjelman mukaan/mukainen, työ/ohjausryhmän päätös, ministeriön/valtioneuvoston linjaus, käsittely, strategia, linjaus, ohjausryhmän näkemyksen ja suuntaviivat*. Ilmauksissa käytettiin mallia Niemivuon esittämistä esimerkeistä poliittisen ohjauksen viittauksista hallituksen esitysteksteistä³⁸⁰.

Sanallisia viittauksia etsittiin tietokoneen Ctrl+F tai Cmd + F (Control/Command Find) pikänapäimellä. Hakusanat useimmiten katkaistiin, jotta havaitaan kaikki eri sanamuodot tekstistä. Esimerkiksi *hallitusohjelman mukainen* haettiin hakusanalla *mukai** tai *hallitu**. Hakusanat lisättiin analysointiprosessissa sitä mukaan, kun viitteitä ohjauksen

³⁸⁰ Niemivuo, 2020, s. 248–252.

muodoista löytyi, jolloin hakusanoja pystyttiin tarkentamaan prosessin aikana. Erityisesti työ- ja ohjausryhmän pöytäkirjat silmäiltiin kokonaan etsien havaintoja poliittisesta ohjauksesta, sillä pöytäkirjoissa ei välttämättä löytynyt kaikkia ohjauksen muotoja pelkästään hakusanoja etsimällä³⁸¹. Tällöin analyysivaihetta ohjasi erityisesti tutkimuksen päälukujen viitekehys.

Sidosryhmien osallistamisen organisointi on poliittista ohjausta läpinäkyvämpää, joten lainvalmistelijoiden eri osallistamismenetelmät ja keinot ovat helpommin havaittavissa asiakirjoista. Osallistumisoikeuksien toteutumisessa aineiston analyysiä ohjasi erityisesti viitekehyksessä esitetyt tiedot eri osallistamismenetelmistä kuten asiantuntijakuulemiset, lausuntokierroksen järjestäminen kuten pyyntöjä ja aikataulusuunnitelmia sekä sähköisten demokratiapalveluiden käyttö.

Poliittisen ohjauksen muodoista sekä osallistamisesta tehdyt havainnot kerättiin Excel- taulukkoon alkuperäisessä sanamuodossaan. Havaittujen ilmaisujen pelkistämisesimerkit esitetään seuraavan sivun taulukossa 1. Alkuperäiset ilmaisut käytiin vielä läpi siten, että ne pelkistettiin ja lopulta luokiteltiin eri pää-, ylä- ja alaluokkiin. Luokittelu tehtiin aineistosta poimittujen havaintojen sisällön perusteella, käyttäen myös tutkimuksen viitekehystä suuntaviivana.

³⁸¹Oman haasteensa aineiston analysointiin toi poliittisen ohjauksen erottaminen tavallisesta lainvalmistelutyöstä, kuten vaikutusarvioinnista ja asiantuntijatiedon jakamisesta. Tällöin havainnoista rajattiin pois ilmaisut, joissa ei ole selkeää arvopohjaista ohjausta tai suoraa mainintaa poliittisiin asiakirjoihin tai kehittämisohjelmiin. Analysoinnissa käytettiin apuna myös seuraavia osakysymyksiä: Onko kirjaus puhtaasti lakitekkinen (sanamuoto, terminologia, rakenne, selkeys) vai vaikutetaanko sillä sääntelyn tavoitteisiin, perusteluihin tai lähtökohtiin? Onko lainvalmistelua ohjaava kannanotto tai päätös arvopohjaan, moraaliin tai omiin näkemyksiin perustuvaa?

Taulukko 1. Esimerkki-ilmaiset havaintojen pelkistämisestä.

Välillisten ohjausmuotojen luokitteluprosessi		
Asiakirjasta poimittu ilmaus	Pelkistys havainnosta	Luokittelu
<i>Ohjausryhmän näkemyksen mukaan eläinsuojelulain 19 §:n säännöksestä tulisi poistaa poikkeusmahdollisuus, jolloin kivun ja tuskan tuottaminen eläimelle pykälässä tarkoitetussa toiminnassa olisi aina kiellettyä.³⁸²</i>	Ohjausryhmän/työryhmän vaikutusvalta säädöksen sisältöön	Valmisteluelimien vaikutusvalta
<i>Keskusteltiin eläinsuojelun viranomaistahoista. Rakennepoliittisessa ohjelmassa on tuotu esiin tarve ammattitaitovaatimusten väljentämiselle riittävien resurssien turvaamiseksi.³⁸³</i>	Kansalliset poliittiset asiakirjat, strategiat ja kehittämissuunnitelmat	Muut poliittiset asiakirjat, strategiat ja kehittämissuunnitelmat
<i>Hippos ry on lähettänyt kannanoton kilpailueläinlääkäritoiminnasta. Kannanotto otetaan vastaan ja käytetään avuksi jatkovalmistelussa.³⁸⁴</i>	Epäviralliset yhteydenotot	Ulkopuolinen vaikutusvalta

Luokittelun lisäksi osa osallistamisen havainnoista kvantifioitiin eli muutettiin määrälliseksi lukumääräksi. Kvantifioinnilla pyrittiin havainnollistamaan, onko sidosryhmätahoja osallistettu yhdenvertaisesti kokonaisuudistuksen kuulemisten organisoinnissa vai onko poliittinen ohjaus luonut etulyöntiaseman tietyille sidosryhmätahoille.

4.2 Osallistamismenetelmien organisointi kokonaisuudistusprosessissa

Empiirisen aineiston perusteella sidosryhmiä osallistettiin useammalla eri osallistamismenetelmällä kokonaisuudistuksen aikana. Näitä eri organisoituja menetelmiä ja yhdenvertaisen osallistamisoikeuksien mahdollistavia keinoja on eritelty seuraavassa taulukossa 2. Taulukossa on eritelty vihreällä taustaväriellä ne osallistamismenetelmät, jotka

³⁸² MMM026:00/2012, Ohjausryhmän pöytäkirja 6.

³⁸³ MMM026:00/2012, Ohjausryhmän pöytäkirja 5.

³⁸⁴ MMM026:01/2012, Työryhmän pöytäkirja 8.

on organisoitu molemman säädöshankkeen aikana esi- ja perusvalmistelun aikana sekä ennen varsinaista lainvalmisteluprosessia.

Taulukko 2. Esi- ja perusvalmisteluvaiheissa organisoidut osallistamiskeinot.

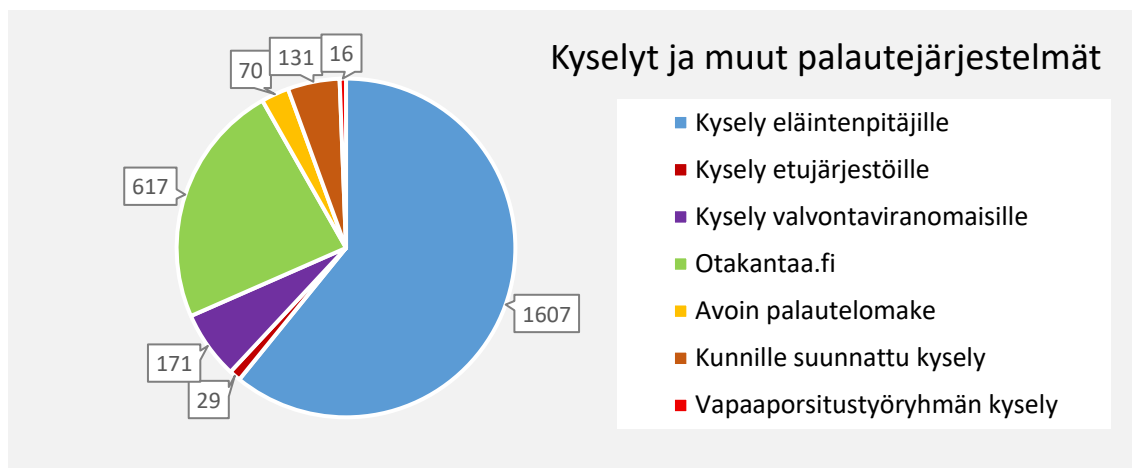
Osallistamisen muoto		Säädöshanke ³⁸⁵
Kyselyt	Sähköpostikyselyt	HE 154/2018 vp.
	Jäsenkyselyt	HE 154/2018 vp. HE 186/2022 vp.
Digitaaliset osallistamismenetelmät	Otakantaa.fi	HE 154/2018 vp.
	Palautelomake	HE 154/2018 vp.
	Lausuntopalvelu.fi	HE 154/2018 vp. HE 186/2022 vp.
Tiedottaminen	Asiakirjajulkisuus	HE 154/2018 vp.
	Tiedottaminen	HE 186/2022 vp.
Valmisteluryhmät	Ohjausryhmä	HE 154/2018 vp.
	Työryhmä	HE 154/2018 vp. HE 186/2022 vp.
	Asiantuntijakuulemiset	HE 154/2018 vp.
Lausuntokierrokset	Lausuntopyynnöt keskeisille sidosryhmille	HE 154/2018 vp. HE 186/2022 vp.
	Lausuntopalvelu.fi	
Lakisääteinen neuvottelu	Kuntalaki 11 §	HE 154/2018 vp.

4.2.1 Kyselyt ja digitaaliset osallistumismenetelmät

Sidosryhmille organisoitiin eri kyselyitä kokonaisuudistuksen aikana. Ensimmäisen säädösuudistuksen sidosryhmiä osallistettiin yhteensä neljällä eri kyselyllä ja toisen säädöshankkeen aikana järjestettiin yksi kysely. Lisäksi otakantaa-fi-osallistamisalustalla karotettiin mielipiteitä lainsäädäntöuudistukseen liittyen. Myös hankkeen nettisivuille laadittiin palautelomake, jolla pystyi ottamaan kantaa eläinsuojelulainsäädännön uudistamiseen liittyen. Molemmissa lakihankkeissa organisoitiin myös avoin

³⁸⁵ Havainnot poimittu seuraavista asiakirjoista: HE 154/2018 vp.; HE 186/2022 vp.; MMM026:00/2012.; MMM026:01/2012.; Maa- ja metsätalousministeriö, 2026a.

lausuntomenettelymahdollisuus lausuntopalvelu.fi -demokratiapalvelussa (ks. taulukko 2). Lausuntokierrokseen osallistamista käydään kuitenkin vielä tarkemmin läpi luvussa 4.2.4.



Kuvio 2. Sähköpostikyselyihin ja muihin kannanottomenetelmiin vastanneet.

Eri kyselyitä ja sähköisiä palautemenetelmiä kuvataan oheisessa kuviossa 2. Kuvioon on sisällytetty myös saatujen vastausten määrät. Ensimmäisen lainsäädäntöhankeeseen aikana lähetettiin kolme eri kyselyä sidosryhmille ja kansalaisille jo ennen esi- ja perusvalmisteluvaihetta. Kyselyt jaettiin suoraan sähköpostitse. Lisäksi kunnille järjestettiin löytöeläimiä sekä niiden hoitoa ja kustannuksia koskeva kysely, johon valmistelijat saivat 131 vastausta³⁸⁶.

Yksi kysely suunnattiin ”sidosryhmille ja etujärjestöille”. Aineistossa sidosryhmillä viitattiin yleisesti tuottaja- ja eläinsuojelujärjestöihin. Näihin oli luokiteltu myös Kuntaliitto sekä eri viranomaistahot. Valvontaviranomaisille lähetettiin vielä erikseen oma kysely. Kysely jaettiin muun muassa kunnan- ja tarkastuseläinlääkäreille, terveydenhoitoviranomaisille sekä eläinsuojeluvalvojille, joilta saatiin 171 vastausta (ks. kuvio 2). Näiden

³⁸⁶ Ks. Kuntaliitto, 2026. Suomessa oli 2012 vuonna kuntauudistuksen jälkeen yhteensä 336 kuntaa. Kuntien lukumäärä on vähentynyt myös 2011–2014-vuoden maakuntauudistuksen jälkeen. Tällä hetkellä kuntia on Suomessa 308 mukaan lukien Ahvenanmaan kunnat.

lisäksi myös eläinpitäjille suunnattiin kysely, josta vastauksia saatiin jopa 1607 eri taholta.³⁸⁷

Näiden sähköpostikyselyiden lisäksi Eläinlääkäriliitto lähetti 2012-vuonna kyselyn esi- ja perusvalmisteluvaiheessa, jota hyödynnettiin lainvalmistelussa. Kysely oli kuitenkin suunnattu vain Eläinlääkäriliiton jäsenille. Lisäksi valmisteluasiakirjoissa ei mainittu kyselyyn vastanneiden lukumäärää, minkä takia kyselyä tai sen vastausmäärää ei esitetä ylemmässä 2. kuviossa.³⁸⁸ Toisen säädäntöhankkeen aikana toimineen vapaaporsitus-työryhmässä lähetettiin myös kysely. Snellmanin lihajalostus Oy, joka oli työryhmän jäsenenä, lähetti kyselyn hankkeen alkutaipaleilla. Tämä oli myös rajattu Snellmanin lihajalostus Oy:n omille jäsenille. Kyselyyn vastasi yhteensä 16 jäsentä.³⁸⁹

Sähköisinä osallistamismenetelminä esi- ja perusvalmistelussa käytettiin myös otakantaa.fi – mielipidekyselyä sekä palautelomaketta (ks. kuvio 2). Otakantaa.fi -kysely järjestettiin esi- ja perusvalmistelun alussa 16.1.-3.2.2012 -aikavälillä. Tätä kautta ministeriölle tuli jopa 617 palautetta vaikka vastausaika oli ollut alle kolme viikkoa. Lisäksi palautelomakkeella saatiin ainakin 70 vastausta tammikuu 2012 – syyskuu 2012 aikavälillä (ks. kuvio 2.).³⁹⁰ Lopullista palautemäärää ei ole kuitenkaan mainittu aineistossa.

Palautelomake lisättiin eläinten suojelulain kokonaisuudistuksen sivustolle, joka oli ministeriön ylläpitämä. Sen kautta pystyi ottamaan kantaa avoimesti kokonaisuudistukseen liittyen. Maa- ja metsätalousministeriön sivuston mukaan palautelomakkeen avulla pystyi ottamaan suoraan yhteyttä lainvalmistelijoihin koko kokonaisuudistuksen ajan.³⁹¹ Valmisteluasiakirjoissa ei ole kuitenkaan mainittu, onko vastaajien joukossa ollut myös pienimuotoisempia sidosryhmien edustajia, kuten löytöeläinkotien edustajia tai yrittäjiä. Niin palautelomake ja otakantaa.fi -mielipidekyselyt suunnattiin pääosin kansalaisille.

³⁸⁷ HE 186/2018 vp, Heikkilä, 2012. s. 1.; MMM026:00/2012, Ohjausryhmän pöytäkirja 10.

³⁸⁸ Ohjausryhmän ja työryhmän pöytäkirjat; HE 184/ Työryhmän pöytäkirja 1

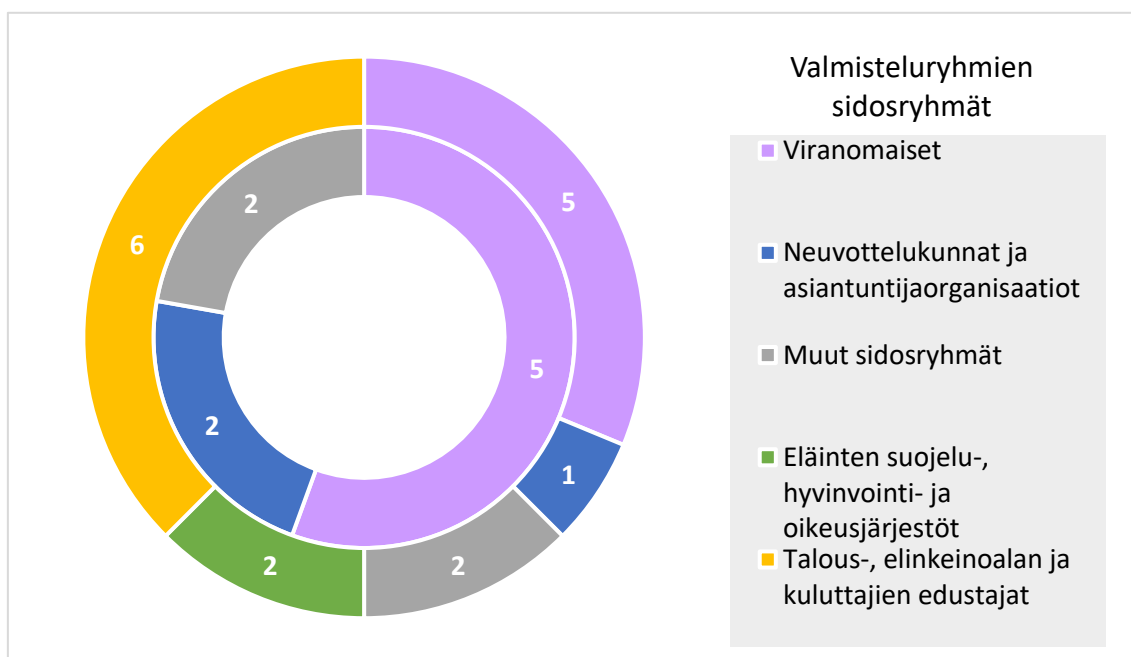
³⁸⁹ HE, 186/2022 vp.

³⁹⁰ MMM026:00/2012.; Maa- ja metsätalousministeriö, 2026a.

³⁹¹ HE 154/2018 vp.; Maa- ja metsätalousministeriö, 2026a.

4.2.2 Valmisteluryhmiin osallistaminen ja asiantuntijakuulemiset

Kokonaisuudistuksen 2012–2019 –säädöshankkeen esi- ja perusvalmisteluvaiheessa asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli laatia hallituksen esitys virkatyönä. Samaan aikaan asetettiin myös ohjausryhmä, jonka tehtävänä oli linjata valmistelutyötä tekevän työryhmän työskentelyä.³⁹² Niin ohjaus- kuin työryhmän jäseniksi osallistettiin eri sidosryhmätahoja. Työryhmään osallistui puheenjohtajan ja sihteereiden lisäksi yhteensä yhdeksän tahoa ja ohjausryhmän jäseniä oli yhteensä 15³⁹³. Toimielimiin osallistuvien sidosryhmien kokoonpanoa esitetään oheisessa kuviossa 3. Kuvion ulommainen ympyrä kuvaa ohjausryhmän sidosryhmiä ja sisäpuolen ympyrä kuvaa puolestaan työryhmän jäseniä.



Kuvio 3. Työryhmän ja ohjausryhmän kokoonpano.

Työryhmän jäseniksi osallistettiin enimmäkseen viranomaistahoja (ks. kuvio 3), joita oli yhteensä viisi. Näistä kolme oli ministeriöiden edustajia, joista valtiovarainministeriön lisäksi kaksi oli maa- ja metsätalousministeriön edustajia. Ministeriöiden lisäksi

³⁹² HE 154/2018 vp, 64.; HE 186/2022 vp.

³⁹³ MMM026:00/2012; MMM026:01/2012. Asettamispäätös.

viranomaistahoja oli Lapin aluehallintovirasto (LAVI) ja elintarviketurvallisuusvirasto³⁹⁴. Näiden sidosryhmien lisäksi, kaksi muuta sidosryhmätahoa, Suomen Eläinlääkäriliitto ry ja Suomen Kuntaliitto toimivat molemmat sekä työ- että ohjausryhmän jäseninä. Näiden ohella työryhmässä oli kaksi maa- ja metsätalousministeriön alaista neuvottelukuntaa, seura- ja harrastuseläinten sekä tuotantoeläinten hyvinvoinnin neuvottelukunnat (ks. kuvio 3.)³⁹⁵.

Ohjausryhmän viisi jäsentä olivat viranomaistahoisia. Näitä tahoja olivat muun muassa ministeriöiden edustajat maa- ja metsätalousministeriöstä, oikeusministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä. Lisäksi myöhemmin ohjausryhmän kokoonpanoon liittyi eläinsuojeluasiamies³⁹⁶. Eläinsuojeluasiamiehen viran nimittäminen oli ollut myös yhtenä Kataisen hallitusohjelman linjauksena³⁹⁷.

Ohjausryhmän jäsenistä yhteensä kuusi oli talous-, elinkeinoalan ja kuluttajien edustajia (ks. kuvio 3.). Näitä eri sidosryhmätahoja olivat esimerkiksi Päivittäistavarakauppa ry, Kuluttajaliitto ry, Suomen Turgiseläinten Kasvattajain Liitto ry sekä Maa- ja metsätalous- tuottajain Keskusliitto MTK ry. Eläinsuojelujärjestöistä oli edustettuna vain kaksi sidosryhmätahoa, jotka olivat Eläinsuojeluyhdistysten liitto sekä Eläinsuojeluliitto Animalia ry. Näiden lisäksi ohjausryhmässä oli vielä yksi asiantuntijaorganisaatio, joka oli eläinten hyvinvointikeskus (EHK).

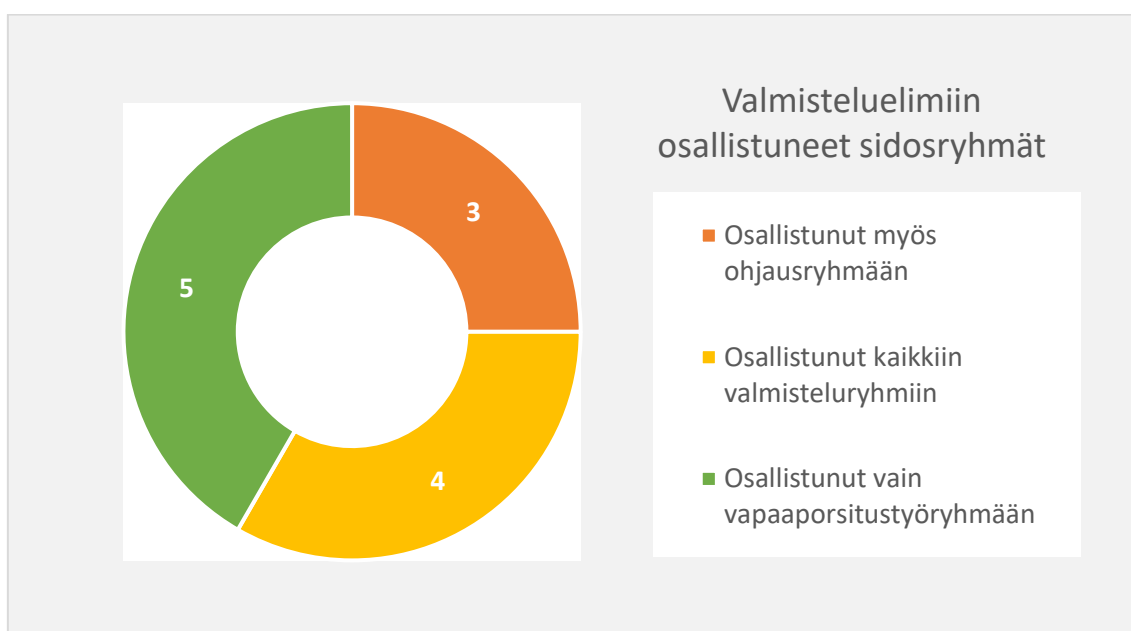
³⁹⁴Ks. Valtionvarainministeriö 2026, Valtionvarainministeriö, 2016.; Valtion keskushallinnossa on ollut vuosien saatossa organisaatiomuutoksia niin valtion kuin alueellisella tasolla. Valtion virastoja ja laitoksia ovat muun muassa tällä hetkellä puolustusvoimat, verohallinto, terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä lupa- ja valvontavirasto. Säädöshankkeiden aikana toimineet aluehallintovirastot (AVI:t) ovat siirtyneet lupa- ja valvontaviraston toimialaan. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) toiminnasta suurin osa siirtyi nykyisille elinvoimakeskuksille. Lupa- ja valvontavirasto sekä elinvoimakeskukset aloittivat toimintansa heti 2026-vuoden alussa tammikuussa.

³⁹⁵ Ks. Maa- ja metsätalousministeriö, 2026b. Lisätietoa esim. seura- ja harrastuseläinten neuvottelukunnasta ja sen tehtävistä. Neuvottelukunnat toimivat toimivaltaisen ministeriön eli maa- ja metsätalousministeriön alaisena. Neuvottelukunnat auttavat ja tukevat valmistelutyössä esimerkiksi laatimalla lausuntoja ja selvityksiä lainsäädäntöhankkeisiin liittyen. Seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunnan tehtävistä ja tarkoituksesta säädetään seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunnasta annetun valtioneuvoston asetuksessa (1174/2010).

³⁹⁶ Ks. MMM026:00/2012, Ohjausryhmän pöytäkirja 3.

³⁹⁷ Valtioneuvoston kanslia, 2011, s. 54.

Myös toisen, 2020–2023-vuoden säädöshankkeen aikana asetettiin työryhmä, jonka toimikausi asetettiin helmikuu 2020 – toukokuu 2020 aikavälille. Työryhmän tehtäväksi asetettiin ”*hallitusohjelman mukaisesti*” selvittää vapaaporsituksen edistämistä osana säädöshanketta³⁹⁸. Osa vapaaporsitustyöryhmän jäsenistä oli osallistunut jo aiemman lakihankkeen ohjaus- ja työryhmiin. Kuten kuviosta 4. on havaittavissa, yhteensä viisi sidosryhmää eivät olleet mukana muissa valmisteluryhmissä kokonaisuudistuksen aikana. Näitä sidosryhmätahoja olivat Helsingin yliopisto, Snellmanin lihajalostus Oy, Atria, Suomen sikayrittäjät ry sekä HKScan Finland.



Kuvio 4. Eri valmisteluryhmiin osallistuminen.

Vapaaporsitustyöryhmän jäsenistä kolme (ks. kuvio 4.), Animalia ry, Suomen eläinsuojeluyhdistysten liitto (SEY) sekä Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry, osallistuivat myös ohjausryhmään. Loput neljä sidosryhmätahoja olivat mukana kaikissa kolmessa valmisteluryhmässä kokonaisuudistuksen aikana. Nämä jäsenet olivat Maa- ja

³⁹⁸ MMM015:00/2020, Vapaaporsituksen edistämisen työryhmä.

metsätaloustuottajain keskusliitto (MTK), Luonnonvarakeskuksen tai Eläinten hyvinvointikeskuksen³⁹⁹, Ruokaviraston sekä maa- ja metsätalousministeriön edustajat.

Ohjaus- ja työryhmissä järjestettiin myös asiantuntijakuulemisia. Valmisteluryhmien asettamispäätöksessä linjattiin, että työryhmän *oli kuultava* asiantuntijoita. Toisin kuin työryhmällä, ohjausryhmällä ei ollut velvollisuutta kuulla asiantuntijoita vaan asettamispäätöksen mukaan ohjausryhmä *voi* järjestää asiantuntijakuulemisia. Lisäksi vapaaporsituksen edistämistyöryhmän asettamispäätöksessä kirjattiin, että työryhmässä *voidaan* järjestää asiantuntijakuulemisia.

Ohjausryhmässä järjestettiin vain yksi asiantuntijakuuleminen, kun taas aikaisemmassa työryhmässä järjestettiin yhteensä 10 asiantuntijakuulemistä, joista yhdeksän oli yksittäisiä asiantuntijoita tai sidosryhmän edustajia. Muita asiantuntijakuulemisia ei lainvalmisteluasiakirjoista havaittu. Esimerkiksi vapaaporsitustyöryhmän valmisteluasiakirjoista ei käy ilmi, että selvitystyön aikana olisi kuultu muita asiantuntijatahoja, vaikka tästä mahdollisuudesta oli kirjattu asettamispäätökseen.

4.2.3 Tiedottaminen ja lakisääteinen osallistamisvelvollisuus

Tässä tutkimuksessa yhdeksi sidosryhmien yhdenvertaisten osallistamismahdollisuuksien mahdollistavaksi menetelmäksi on valittu tiedottaminen. Kuulemisoppaissa tiedottamista ei ole luokiteltu varsinaiseksi lainvalmistelun kuulemismenetelmäksi⁴⁰⁰. Sidosryhmien tiedon saanti on ollut kuitenkin merkittävänä osatekijänä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin pääsyssä.⁴⁰¹ Tässä sidosryhmien oikeuksien saannissa on mielestäni avainasemassa niin lainvalmistelijoiden avoin tiedottaminen kuin julkisuuslain 1 § julkisuusperiaate ja lain 6 §:n mukainen asiakirjajulkisuus.

Kielilain 23 §:n yleisen kielellisten oikeuksien toteuttamisvelvollisuuden sekä säädöksen 32 §:n mukaisen vaatimusten mukaan lainvalmistelijoiden tulee julkaista

³⁹⁹ Luonnonvarakeskusta ja eläinten hyvinvointikeskustaa edusti yksi henkilö, joten tämä on laskettu yhdeksi sidosryhmäksi. Lausuntopyyntöissä ja lausunnoissa Luonnonvarakeskus on ollut myös erillisenä tahona Eläinten hyvinvointikeskuksesta.

⁴⁰⁰ Ks. Säädösvalmistelun kuulemisopas 2016.; Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025.

⁴⁰¹ Ks. Säädösvalmistelun kuulemisopas 2016.; Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025.

lausuntopyynnöt sekä säädösten hankekohtaiset tiedot hankeikkunassa niin suomen kuin ruotsin kielellä. Lisäksi kielilain 31 §:n mukaan ministeriön, työryhmän tai muun vastaavan toimielimen velvollisuutena on julkaista säädösehdotukset ja mietinnöt suomeksi. Lainkohdan mukaan julkaisussa tulee olla ruotsin kielellä tiivistelmä sekä säädösehdotuksen ruotsinkieliset tekstit. Kielilain lisäksi julkisuuslain 20.3 §:n nojalla lainvalmistelijoiden on huolehdittava yleisön tiedonsaannista keskeisten asiakirjojen kohdalla. Keskeiset asiakirjat on julkistettava siten, että ne ovat helposti saatavilla esimerkiksi yleisissä tietoverkoissa.

Näin lainvalmistelijat ovat tehneet, sillä molempien säädöshankkeiden lausuntopyynnöt ja säädösesitykset on julkaistu suomen ja ruotsin kielellä hankeikkunassa⁴⁰². Lainvalmisteluasiakirjat on julkistettu myös helposti saataville hankeikkunaan. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön nettisivuille on linkitetty helposti saataville, mistä pääsee tarkastelemaan hankeikkunan sivuja. Samalla tavalla sivustolla on esillä myös muut lakiasiaan liittyvät aineistot, jotka ovat julkaistu yleisön nähtäväksi internetissä. Lainvalmisteluasiakirjat, kuten ohjaus- ja molempien hankkeiden työryhmien pöytäkirjat ja raportit ovat julkaistu vain suomen kielellä. Tällöin ruotsinkielinen väestö ei saa yhdenvertaisesti tietoa päätöksentekoon vaikuttavista seikoista, sillä pöytäkirjoissa on yksityiskohtaisiakin pohdintoja säädäntöuudistukseen liittyen. Lisäksi lausuntotiivistelmät on julkaistu vain suomen kielellä.⁴⁰³

Muita kuin julkisuuslain 6 §:n nojalla lähtökohtaisesti julkaistavia asiakirjoja, kuten pöytäkirjoja tai taustamuistioita, ei ole juurikaan julkistettu virkatyönä suoritetusta lainvalmistelusta. Erityisesti toisen 2020–2023-vuoden säädöshankkeen valmisteluasiakirjoja on julkaistu vähän. Julkaistut asiakirjat ovat julkisuus- ja kielilain velvoittamia asiakirjoja eli suomen ja ruotsinkieliset lausuntopyynnöt, pyyntöön liittyvät taustamuistiot ja esitysluonnokset.

⁴⁰² MMM051:00/2020; MMM049:00/2017.; MMM015:00/2020.

⁴⁰³ HE 92/2002, vp.

Ohjaus- ja työryhmän keskustelupöytäkirjoja on julkaistu kattavasti ensimmäisen lain-säädäntöhankkeen työ- ja ohjausryhmien valmistelusta. Julkisuuslain 6.1 §:n 6 kohdassa säännellään pöytäkirjojen julkisuudesta. Lainkohdan mukaan pöytäkirja on lähtökohtaisesti julkaistava, kun se on allekirjoitettu tarkastuksen vai varmennuksen jälkeen. 2020-kevällä asetetun vapaaporsitustyöryhmän työskentelystä on julkaistu hankeikkunassa asettamispäätöksen lisäksi vain pari esitystä selvitystyöstä ja työryhmän loppuraportti⁴⁰⁴.

Asiakirjojen julkistamisen lisäksi lainvalmistelijat ovat järjestäneet tiedotustilaisuuksia, joiden asiasisältöä on yleisölle saatavilla. Sivustolle on myös julkaistu yleisölle suunnattuja yleisiä tiedotteita ja tiedotustilaisuuksien esitykset säädöshankkeisiin liittyen. Yleisölle suunnattujen tiedotteiden lisäksi lainvalmisteluprosessin aikana laaditut selvitykset sekä muut asiantuntija- ja tutkimustiedot, jota hyödynnettiin valmistelussa, on julkaistu ministeriön internetsivuilla.⁴⁰⁵ Maa- ja metsätalousministeriö oli myös julkaissut blogikirjoituksia säädöshankkeeseen liittyen maa- ja metsätalousministeriön blogisivustolla sekä ministeriön omilla sivuilla. Blogikirjoitusten ohella myös Kehittyvä Elintarvike -lehdessä oli julkaistu työryhmän pöytäkirjan mukaan lehtiartikkeli lainsäädäntöhankkeeseen liittyen⁴⁰⁶.

Myös Ervastin, Keinäsen ja muiden tutkimushankkeeseen osallistuneilta sidosryhmiltä oli kyselty muun lainvalmistelun osallistamisen ohella lainvalmisteluhankkeiden oikea-aikaisesta tiedottamisesta ja sen merkityksestä⁴⁰⁷. Noin puolet (47 %) sidosryhmätahoista kokivat lainvalmisteluhankkeisiin liittyvän julkisen tiedon saannin riittäväksi. Kuitenkin 35 % vastanneista sidosryhmistä olivat sitä mieltä, ettei julkisen tiedon saanti ole riittävää säädöshankkeissa. Kyselyn avoimissa vastauksissa toivottiin esimerkiksi sitä,

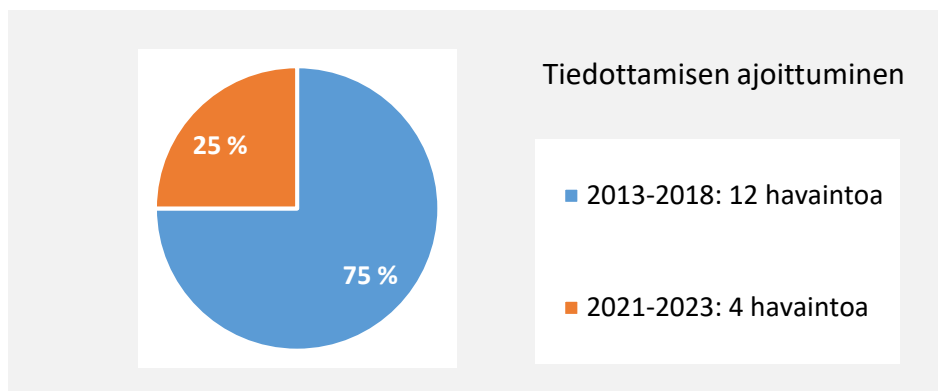
⁴⁰⁴ MMM015:00/2020. Loppuraportti.

⁴⁰⁵ Maa- ja metsätalousministeriö, 2026a.

⁴⁰⁶ MMM026:01/2012, Työryhmän pöytäkirja 9.

⁴⁰⁷ Ervasti ja muut. 2023., s.10 & 61. Tutkimukseen vastanneita lainvalmistelijat toimivat eri ministeriöissä tai valtioneuvoston kansliassa. Tutkimukseen osallistuneet sidosryhmät olivat niin valtion ja aluehallinnon viranomaisia, kunnanhallinnon ja kuntien ja kaupunkien toimijoita, korkeakoulujen edustajia sekä eri järjestöjen ja kolmannen sektorin tai yritysten edustajia. Lisäksi kyselyyn oli vastannut yksityishenkilöitä. Tutkimukseen oli osallistunut yhteensä 193 lainvalmistelijaa ja yhteensä 759 sidosryhmätahoa.

että tiedottamisessa ja asiakirjajulkisuudessa tulisi tuoda enemmän ilmi lain säätämisen tavoitteista, tarkoituksista sekä näiden perusteluista.⁴⁰⁸



Kuvio 5. Tiedottamisen ajoittuminen kokonaisuudistuksen aikana.

Suurin osa kokonaisuudistuksen tiedotustilaisuuksista ja muusta viestinnästä painottuivat kokonaisuudistuksen ensimmäiseen lainsäädäntöhankkeen aikavälille, kuten oheisesta kuviosta 5. on havaittavissa. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, sillä kyseinen säädöshanke oli ajallisesti pitempi kuin sen pohjalta käynnistetty 2020–2023-lakihanke. On myös ymmärrettävää, että tiedottamista ei tehdä turhaan sellaisissa valmistelutyön vaiheissa, jolloin ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia hallituksen esityksen laatimisessa.

Asiakirjajulkisuutta koskevien julkisuuslain säännösten lisäksi ainoa lakisäätövelvoite järjestää kuuleminen sidosryhmätaholle oli kuntalain 11 §:n mukaiset neuvottelut. Nämä järjestettiin ensimmäisen lakiehdotuksen laatimisen yhteydessä⁴⁰⁹. Lainsäädäntöuudistuksessa otettiin kantaa muun muassa siihen, säilytetäänkö löytöeläinten hoitovastuu vielä kunnilla. Lisäksi säädöshankkeen valmistelussa tavoiteltiin kuntien tehtävien karsimista rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti, jolloin kuntalain 11 §:n mukaiset neuvottelut on järjestettävä.⁴¹⁰ Kuntalain 11 §:n mukaan kuntien edustajana on oltava Suomen Kuntaliitto ry. Kuntaliitto onkin ollut molempien ohjaus- ja työryhmän jäsenenä

⁴⁰⁸ Ervasti ja muut., 2023, s. 83–84. & 105–107.

⁴⁰⁹ HE 154/2018 vp. s. 66.

⁴¹⁰ MMM026:00/2012, Ohjausryhmän pöytäkirja 7. & Ohjausryhmän pöytäkirja 4.

ensimmäisen säädöshankkeen valmisteluprosessissa sekä liitolta oli pyydetty lausuntoa molemmilla lausuntokierroksilla.⁴¹¹

4.2.4 Lausuntokierroksen osallistamismenetelmät

Kummassakin lainsäädäntöhankkeessa järjestettiin lausuntokierros kuulemisohjeiden suositusten mukaisesti, eli vähintään 8 viikon pituiseksi⁴¹². Ensimmäisen säädäntöhankkeen lausuntokierros organisoitiin 21.12.2017–28.2.2018 aikavälillä, jolloin vuonna 2016 voimaan tullut periaatetasoinen kuulemisohje oli ollut tällöin jo voimassa. Toisen säädäntöhankkeen lausuntokierros järjestettiin 4.11.2021–14.1.2022 välisenä aikana. Molemmissa säädöshankkeissa järjestettiin myös avoin mahdollisuus osallistua lausuntopalvelu.fi-demokratiapalvelun kautta, mikä on tarkoituksenmukaista yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämisen kannalta.⁴¹³

Ensimmäisen säädöshankkeen lausuntokierroksella maa- ja metsätalousministeriö lähetti lausuntopyynnöt yhteensä 118 eri sidosryhmätaholle. Toisessa lainsäädäntöhankkeessa lausuntopyyntöjä jaettiin yhteensä 147:lle eri sidosryhmälle⁴¹⁴. Lausuntokierroksilla lainvalmistelijat lähettävät lausuntopyynnöt niille sidosryhmille, jotka he arvioivat olevan keskeisiä säädöshankkeeseen liittyen⁴¹⁵. Seuraavan sivun kuviossa 6. kuvataan kaikki sidosryhmätahotyytit, joita lainvalmistelijat ovat osallistaneet lausuntokierroksilla. Tarkoituksena on kuvata, ovatko lainvalmistelijat lähettäneet vain tiettyä näkemystä omaaville sidosryhmille lausuntopyynnöt eli minkälainen ja minkä alan tieto koetaan lainsäädäntöhankkeille tärkeimmäksi.

Kuviosta 6. on havaittavissa, että molemmilla lausuntokierroksilla suurin osa lausuntopyynnön saaneista sidosryhmistä olivat viranomaistahoja (noin 22 % ja 25 %).

⁴¹¹ HE 154/2018 vp.

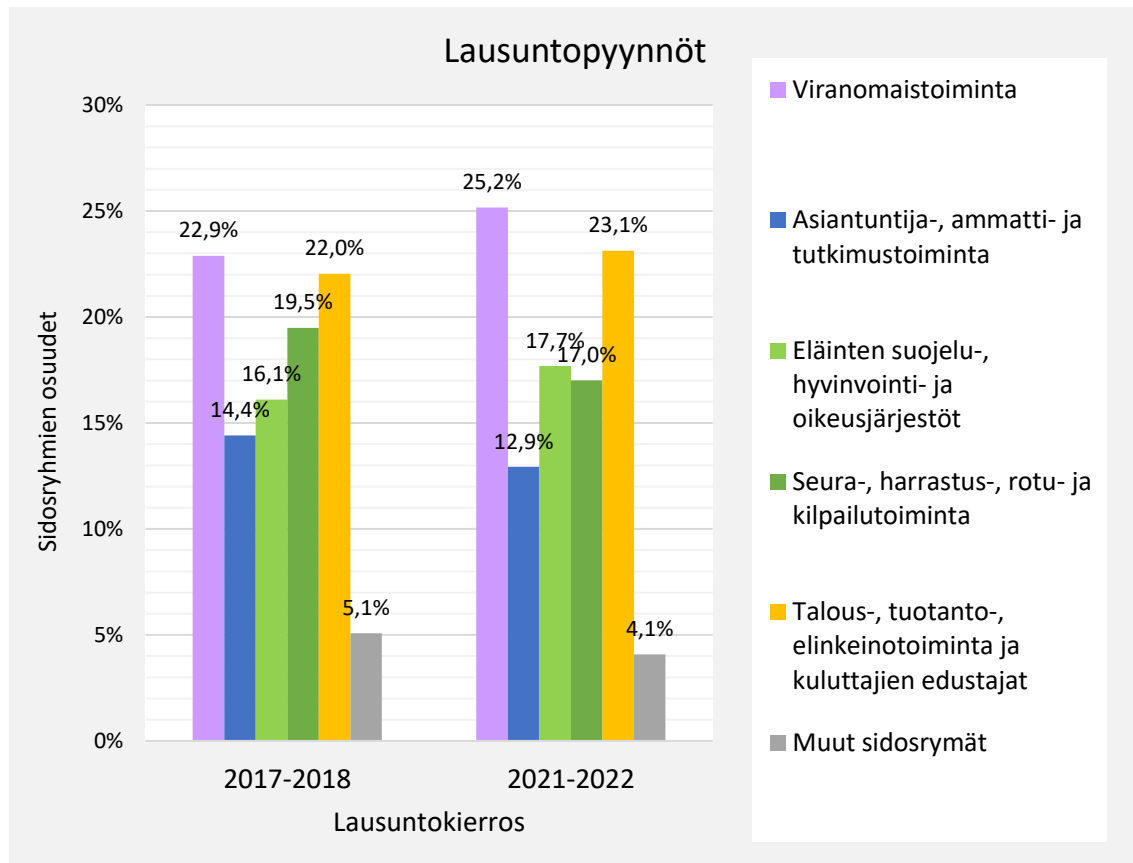
⁴¹² Ks. Säädosvalmistelun kuulemisopas, 2.3.3 Lausuntotiivistelmä.

⁴¹³ MMM 2070/01.01/2017, s. 1–2.; Ervasti ja muut, 2023, s. 107.: Ervastian, Keinäsen ja muiden tutkimustulosten mukaan sidosryhmätahot olivat kokeneet Lausuntopalvelu.fi -demokratiapalvelun suurimmalta osin hyödylliseksi osallistumiskeinoksi. Osa oli kuitenkin ilmaissut, että avoimen lausuntopalvelujärjestelmän lisäksi järjestettäisiin myös muita kuulemismenetelmiä lainvalmisteluhankkeiden aikana.

⁴¹⁴ Ks. VN/12277/2021.; Työ- ja elinkeinoministeriö, 2026.

⁴¹⁵ Säädosvalmistelun kuulemisopas, 2016.

Viranomaistahoista suurin osa oli valtion keskushallinnon ja valtioneuvoston toimijoita kuten ministeriöitä. Lisäksi molemmilla lausuntokierroksilla lähetettiin aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille lausuntopyynnöt. Kuvioon 6. luokiteltiin tässä yhteydessä viranomaistahoihin myös ministeriön alaiset neuvottelukunnat.



Kuvio 6. Lausuntopyyntöjen jakelulistalla olleet sidosryhmät.

Oheisessa kuviossa 6. on talous-, tuotanto-, elinkeino sekä kuluttajien etujärjestöihin on luokiteltu muun muassa Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton (MTK) lisäksi, Valion maitotuotanto, HKScan Finland, Elintarviketeollisuusliitto ja ProAgria Keskusten Liitto. Näiden lisäksi tähän sidosryhmien luokkaan lukeutuvat myös Kuluttajaliitto ry, Päivittäistavarakauppa sekä Suomen Turkiseläinten Kasvattajain Liitto ry. Myös muut samankaltaiset kuluttajien sekä liha- ja maa- ja metsätaloustuotannon tai elinkeinonharjoittajien tahot ovat edustettuna tässä luokassa. Näitä sidosryhmätahoja osallistettiin viranomais- tahojen ohella prosentuaalisesti eniten (22 % ja 23 %) kummassakin lainsäädäntökierroksella.

Näiden sidosryhmätahojen lisäksi lausuntoja pyydettiin eläinsuojelu-, hyvinvointi- ja oikeusjärjestöiltä, kuten Animalia ry:ltä, Helsingin eläinsuojeluyhdistys ry:ltä, Suomen eläinsuojelu ry:ltä sekä Suomen luonnonsuojeluliitolta. Näitä sidosryhmiä osallistettiin prosentuaalisesti varsin saman verran kummallakin lausuntokierroksella (ks. kuvio 6). Kuviossa 6. on myös havaittavissa, että erilaisille seura-, harrastus-, rotu ja kilpailutoiminnan sidosryhmille, kuten Suomen Kennelliitolle, Suomen kani- ja jyrsijäliitolle lähetettiin lähes toisella lausuntokierroksella vähemmän lausuntopyyntöjä kuin aikaisemmassa säädöshankkeessa⁴¹⁶. Ero ei ole kuitenkaan huomattava, sillä ero lausuntopyyntöjen välillä on vain noin 3 %.

Lausuntopyyntöjen keskeisistä sidosryhmistä vain 14 % oli kohdennettu asiantuntija-, ammatti- ja tutkimustoimintaa edustaville sidosryhmätahoille. Näitä sidosryhmiä olivat niin oikeudelliset asiantuntijatahot kuten Hallintolakimiehet ry, Hallinto-oikeustuomarit ja Suomen hovioikeustuomarit. Oikeudellisten asiantuntija- ja ammattitahojen lisäksi ryhmään on luokiteltu yliopistojen tiedekunnat kuten esimerkiksi Helsingin yliopiston eläinlääketieteellinen tiedekunta sekä Itä-Suomen yliopiston luonnontieteiden ja metsätieteellinen tiedekunta. Myös eri eläinlääketieteen edustajat ja ammattikokemustietoa omaavat tahot, kuten Eläinlääkäriliitto ry ja Suomen valvontaeläinlääkäriliitto ry kuuluvat tähän sidosryhmien luokkaan. Kuviossa 6. on myös muita sidosryhmätahoja, joille lainvalmistelijat lähettivät lausuntopyyntöjä. Näitä muita sidosryhmiä oli esimerkiksi Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Islamilainen neuvosto sekä Uskontojen yhteisö Suomessa eli USKOT-foorumi sekä saamelaiskäräjät.

Ervastin, Keinäsen ja muiden tutkimuksessa sidosryhmät olivat kokeneet, että lainvalmistelijoiden tulisi arvioida tarkemmin keskeisiä sidosryhmiä. Epäkohdaksi koettiin se, että usein lausuntopyynnöt lähetetään jo valmiiksi tunnetuille sidosryhmätahoille ja heidän edustajilleen. Lähetetäänkö lausuntopyynnöt tosiasiallisesti lain tarkoituksenmukaisesti keskeisimmille sidosryhmille vai vain jo valmiiksi tunnetuille sidosryhmätahoille.

⁴¹⁶ Myös kilpaurheiluedustajien, kuten Greyhound Racing liitto ry, Suomen Valjakkourheilijoiden liitto tai muut samankaltaiset etujärjestöt on luokiteltu tähän sidosryhmien joukkoon.

Sidosryhmätahot olivat toivoneet lainvalmistelijoiden osallistavan sidosryhmiä muillakin kuin lausuntokierroksia hyödyntämällä.⁴¹⁷

Myös tämän tutkimuksen lausuntopyyntöjen perusteella lainvalmistelijat eivät ole laajentaneet jakelulistaa merkittävästi verrattuna aikaisempaan lausuntopyyntöön. 2021–2022-lausuntokierroksen lausuntopyynnön jakelulistalla suurin osa sidosryhmätahoista oli samoja kuin edellisessä 2017–2018 pyynnössä. Lausuntopyyntöjä lähetettiin edellisellä lausuntokierroksella yhteensä 79 lausuntopyyntöä eri sidosryhmätahoille. Toisessa säädöshankkeessa lausuntopyyntöjä lähetettiin useammalle taholle, yhteensä 147:lle eri sidosryhmälle. Kuviosta 6. on myös selvästi havaittavissa, että suurin osa sidosryhmätahoista, joilta pyydettiin lausuntoa molemmilla lausuntokierroksilla, edustivat joko viranomaisia tai sidosryhmillä taloudellinen ja tuotannollinen näkökulma säädöshankkeisiin liittyen.

Lausuntopyynnön saaneista jopa 74 % keskeisistä sidosryhmistä olivat pysyneet samoina⁴¹⁸. Tällöin näillä sidosryhmillä on ollut merkittävä etulyöntiasema kokonaisuudistukseen vaikuttamisessa verrattuna uusiin lausuntopyynnön saajiin. Toisaalta Jukan, Keinäsen ja Keskisen tutkimuksessa myös todetaan, että laadukkaan lainvalmistelun osatekijänä on myös lainsäädäntöhankkeelle olennaisimman tiedon kartoittaminen. Tämä tarkoittaa myös sitä, että lainvalmistelijoille on tarkoituksenmukaista kohdentaa tiedon hankkiminen juuri keskeisiltä sidosryhmiltä.⁴¹⁹

Lainvalmistelijat lähettivät yhteensä 38 uudelle sidosryhmätaholle lausuntopyynnön 2021–2022 lausuntokierroksella. Edellisessä säädöshankkeessa laadittuun hallituksen esitykseen tehtiin myös merkittäviä muutoksia pääministeri Marinin hallitusohjelman pohjalta. Tällöin niin aikaisempaan säädösvalmisteluun osallistuneille kuin uusille sidosryhmille organisoitiin mahdollisuus vaikuttaa eläinsuojelulainsäädännön sisältöön. Lisäksi Lausuntopyyntöjen jakelun ohella lainvalmistelijat olivat mahdollistaneet muille

⁴¹⁷ Ervasti ja muut, 2023, s. 107.

⁴¹⁸ VN/12277/2021.; 2070/01.01/2017.

⁴¹⁹ Jukka ja muut., 2022. s. 18.

sidosryhmille ja kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa säädöshankkeisiin lausuntopalvelu.fi -demokratiapalvelun kautta.

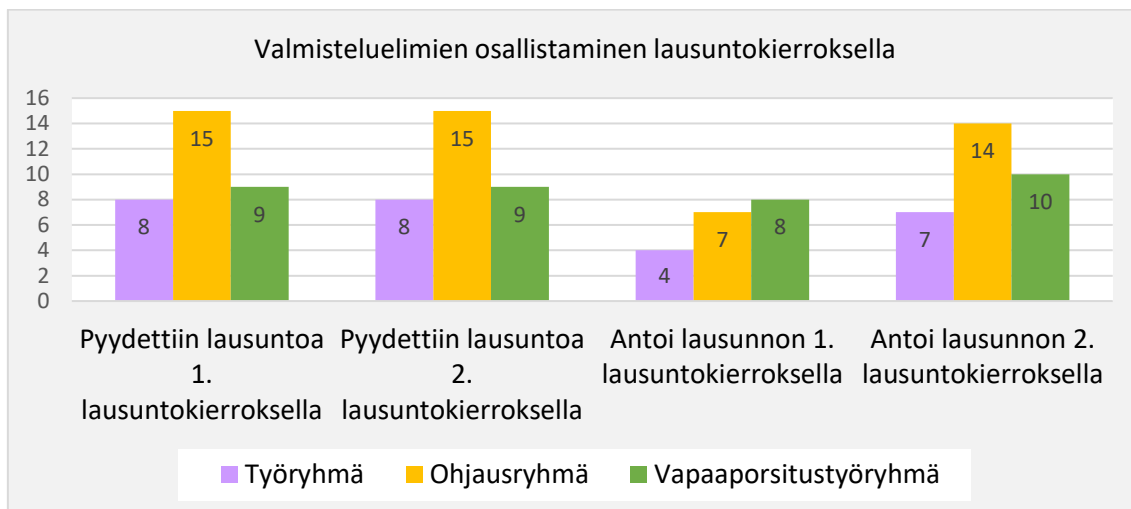
Lausuntokierrosten ja sidosryhmien antaman lausuntopalautteen vaikutusta säädöksen sisältöön on kuitenkin kritisoitu aikaisemmissa tutkimustuloksissa. Esimerkiksi Pakarisen *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta* -tutkimuksessa suurin osa haastatelluista etujärjestöjen edustajista kokivat lausuntojen vaikutuksen lainsäädännön sisältöön melko merkitykselliseksi. Erityisesti laajoissa säädöshankkeissa tähän oli vaikuttanut haastateltavien mukaan lausuntojen kokonaismäärä, esi- ja perusvalmistelun yksityiskohtaiset päätökset, joita tehtiin jo ennen lausuntokierrosta sekä lainvalmistelijoiden asettamat tavoitteet lainsäädännölle. Etujärjestöt kokivat myös, että erityisesti poliittiset linjaukset vähentävät huomattavasti lausuntopalautteen vaikutusta säädöksen lopulliseen sisältöön. Lausuntojen sijaan haastateltavat korostivat mahdollisimman aikaisten osallistumismahdollisuuksien merkitystä päätöksentekoon tosiasiallisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien kannalta.⁴²⁰

Säädöshankkeiden valmisteluryhmiä osallistettiin jo ennen lausuntokierrosten järjestämistä. Tällöin valmistelutyöryhmillä oli ollut jo ennen lausuntokierrosta mahdollista vaikuttaa lainsäädäntöön. Lisäksi heille myös lähetettiin lausuntopyynnöt (ks. kuvio 7). Ensimmäisellä lausuntokierroksella maa- ja metsätalousministeriö sai yhteensä 79 lausuntoa eri sidosryhmiltä. Lisäksi 199⁴²¹ eri sidosryhmätaho antoi lausunnon toisella lausuntokierroksella⁴²².

⁴²⁰ Pakarinen, 2011b., s. 38–39.

⁴²¹ Ks. Sidosryhmien lausuntokooste. 2022. Lausuntokoosteessa lausuntoja on kerrottu olevan yhteensä 201. Näistä on kuitenkin kaksi eläinsuojelujärjestöä osallistunut yhteisen lausunnon laatimiseen sekä lähettäneet erillisen lausunnon.

⁴²² Maa- ja metsätalousministeriö, 2026a.



Kuvio 7. Valmisteluelimien osallistaminen lausuntokierroksella.

Vaikka maa- ja metsätalousministeriö sai runsaasti myös muiden sidosryhmätahojen lausuntoja, valmisteluelimillä on ollut huomattava etulyöntiasema vaikuttamisessa. Esimerkiksi vuonna 2012 asetetun säädäntöhankkeen työryhmässä, oli yhteensä kahdeksan eri sidosryhmän edustajaa ja kaikille näille sidosryhmätahoille lähetettiin lausuntopyyntö.

Ohjausryhmän jäseniä oli yhteensä 15. Kaikille ryhmän jäsenille lähetettiin lausuntopyyntö molemmilla lausuntokierroksilla. Vapaaporsitustyöryhmän jäseniä oli yhteensä 11 eri sidosryhmätahoa. Myös suurimmalle osalle heistä jaettiin lausuntopyyntö molemmilla lausuntokierroksilla. Kuviossa 7. kuvataan myös näiden sidosryhmien oma aktiivisuus lausuntojen laatimisessa. Ohjaus- ja vapaaporsitustyöryhmän jäsenistä suurin osa lähetti lausunnon molemmilla lausuntokierroksilla. Työryhmän sidosryhmistä, joiden tehtävänä oli myös laatia säädösesitys, vain neljä antoi lausunnon ensimmäisellä lausuntokierroksella (ks. kuvio 7.).

Toisaalta lausuntokierroksen merkityksestä tai sen puutteesta havaittiin Keinäsen ja Paasosen tutkimuksessa. Tutkimustulosten mukaan hallituksen esityksiin ei tehty merkittäviä sisällöllisiä muutoksia enää lainvalmistelun jatkovalmisteluvaiheessa. Tutkimuksessa tarkasteltiin, minkälaisia kannanottoja lausunnonantajilla oli ollut esitysluonnokseen liittyen sekä miten näitä lausuntoja huomioitiin jatkovalmistelussa. Tulosten mukaan lausunnonantajien esille nostamia kannanottoja säädösehdotuksen yleisperusteluista ei

ollut huomioitu jatkovalmistelussa. Suurin osa muutoksista, joita jatkovalmistelussa tehtiin säädösehdotuksiin, liittyivät lakitekniisiin muutoksiin.⁴²³

Keinäsen ja Paasonen tutkimuksessa havaittiin myös, että esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tehtiin muutoksia lausuntopalautteen perusteella. Erityisesti niitä lainkohtia, joista lausunnoissa mainittiin eniten, muutettiin hallituksen esitykseen jatkovalmistelussa. Kuitenkaan kaikkia kriittisiä kannanottoja ei otettu huomioon, mikä havaittiin siten, ettei muutoksia tehty hallituksen esitykseen. Keinänen ja Paasonen olivat kiinnittäneet myös huomiota siihen, että perustelut, miksei muutoksia tehty jätettiin kirjaamatta lopulliseen hallituksen esitykseen.⁴²⁴

Painottamalla määrällisesti enemmistön lausuntopalautteita antaa kuitenkin aktiivisimmille ja isommille etujärjestöille etulyöntiaseman lainsäädäntöön vaikuttamisessa. Esimerkiksi Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton kattojärjestön lisäksi myös sen 13 eri alaista alueellista järjestöä olivat lähettänyt lausunnon 2021–2022 lausuntokierroksella. Toisaalta pienemmät eläinsuojelujärjestöt olivat myös aktivoituneet ja jättäneet yhteisen lausunnon, johon osallistui 33 eri eläinsuojelujärjestöä.⁴²⁵

4.3 Poliittisen ohjauksen muodot kokonaisuudistuksen valmisteluprosessissa

Havainnot poliittisen ohjauksen muodoista luokiteltiin kahteen pääluokkaan, jotka kuvaavat niiden jännitteistä vaikutusta sidosryhmien osallistamis- ja vaikuttamisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Suurimmalla osalla ohjauksen muodoista, joita havaittiin kokonaisuudistuksen säädäntöhankkeiden valmisteluasiakirjoista, oli välillinen vaikutusvalta osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin. Ohjausmuodot eivät suoraan estä sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien organisointia, vaan niillä on ollut suora

⁴²³ Keinänen & Paasonen, 2015. s. 1, 12 & 17.; Tutkimuksessa tarkasteltava säädösvalmistelu kohdistui yksityisen turvallisuusuudistussäädöksen ja siihen liittyen säädösten kokonaisuudistusta ja sen hallituksen esityksen valmistelua.

⁴²⁴ Keinänen & Paasonen, 2015. s. 1, 12 & 17.; Tutkimuksessa tarkasteltava säädösvalmistelu kohdistui yksityisen turvallisuusuudistussäädöksen ja siihen liittyen säädösten kokonaisuudistusta ja sen hallituksen esityksen valmistelua.

⁴²⁵ MMM, 2022c. Lausuntokooste.

vaikutus hallituksen esityksen sisältöön. Tällöin lainvalmistelun poliittinen ohjausvaikutus kohdistuu säädännön periaatteisiin, tarkoitukseen ja tavoitteisiin sekä normilausekkeiden muotoiluun ja pykäläkohtaisiin perusteluihin lopullisessa säädännössä. Siten ohjausmuodoilla on *välillinen vaikutusvalta* sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin, jolloin osallistaminen on vaarana jäädä muodollisuudeksi. Näitä ohjausmuotoja eritellään oheisessa taulukossa 3.

Taulukko 3. Poliittisen ohjauksen muodot kokonaisuudistuksen valmistelussa.

	Poliittisen ohjauksen muoto	
Välillinen vaikutusvalta	Poliittiset asiakirjat, strategiat ja kehittämisohjelmat	Hallitusohjelma
		Muut hallituksen linjaukset
		Muut poliittiset strategiat ja kehittämisohjelmat
	Valmisteluelimien vaikutusvalta	Epäselvät roolit valmistelussa
		Ohjausryhmän/työryhmän vaikutusvalta säädöksen sisältöön
		Linjaukset selvitystöistä
Suora vaikutusvalta	Ulkopuolinen vaikuttamistoiminta	Yhteydenotot lainvalmistelijoihin
		Valmistelun ulkopuoliset kokoukset
	Valiokunnan vaikutusvalta	Kansalaisaloitteen käsittelyn hylkääminen

4.3.1 Hallitusohjelma ja muut hallituksen linjaukset

Hallitusohjelma poliittisena asiakirjana oli yksi läpinäkyvimmistä poliittisen ohjauksen muodoista, joka havaittiin aineistosta. Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen säädösvalmistelu oli laaja sekä ajallisesti pitkä prosessi. Molempien lainvalmisteluhankkeiden valmisteluasiakirjoista havaittiin kolme eri hallitusohjelmaa⁴²⁶. Näiden asettamat suuntaviivat olivat vaikuttaneet eläinsuojelulainsäädännön valmisteluun ja siten välillisesti

⁴²⁶ Ks. Valtioneuvosto 2026. Valtioneuvoston sivustolla listataan eri pääministeriiden hallitusohjelmat ja niiden voimassaolo ajat. Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen varsinainen valmistelutyö aloitettiin 2012 vuonna. Uudistustarpeen informaation kerääminen aloitettiin kuitenkin jo 2010-vuonna, jolloin uudistustyötä on jatkettu useamman pääministerin aikana.

sidosryhmien osallistumisoikeuksiin. Havaintoja löytyi sekä pääministeri Jyrki Kataisen, Juha Sipilän, että Sanna Marinin hallitusohjelmista.

Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelu aloitettiin Jyrki Kataisen hallituskaudella⁴²⁷. Kataisen hallitusohjelman elinkeino-, työllisyys- ja innovaatiopolitiikan linjauksiin sisältyi runsaasti erilaisia poliittisia linjauksia ja tavoitteita. Nämä liittyvät aluekehitykseen, energia- ja työllisyyspolitiikkaan, liikenne- ja viestintäpolitiikkaan sekä maa- ja metsätalouteen. Hallitusohjelman maa- ja metsätalouspolitiikan yhtenä periaatteellisenä tavoitteena oli eettisen tuotannon edistäminen. Tässä painopisteenä oli erityisesti tuotantoeläinten hyvinvoinnin kehittäminen ja parantaminen erityisesti elintarviketuotannon näkökannalta.⁴²⁸

Myös eläinsuojelulainsäädännön uudistaminen sisältyi hallitusohjelman eettisen tuotannon edistämisen tavoitteisiin. Tässä tavoitteiksi linjattiin niin eläinten hyvinvoinnin edistäminen sekä eläinten suojeluun ja hyvinvointiin liittyvän lainsäädännön selkeyttäminen. Tavoitteisiin ei kuitenkaan sisällynyt yksityiskohtaisia tavoitteita lainsäädännön sisällöstä. Yksityiskohtaisten tavoitteiden sijaan ohjelmaan oli kirjattu yleisesti, että ”*kehitetään*”, ”*selvitetään*” tai ”*kiinnitetään huomiota*” eettisen tuotannon edistämisen tavoitteisiin liittyviin seikkoihin, kuten ”*eläinlääkärin saatavuuteen*”.⁴²⁹ Nämä tavoitteet ovat vaikuttaneet muun muassa keskeisten sidosryhmien osallistamisessa, sillä Eläinlääkäriliitto osallistui niin ohjaus- ja työryhmään sekä liitto oli lähettänyt kyselyn jäsenilleen kartoittaakseen tietoa säädäntöön liittyen.

Eläinsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus otettiin uudestaan käsittelyyn pääministeri Marinin hallituksen toimikaudella vuonna 2020. Pääministeri Marinin Osallistava ja osaava Suomi -hallitusohjelman Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi -strategisen kokonaisuuden yhtenä tavoitteena linjattiin eläinten hyvinvoinnin

⁴²⁷ HE 154/2018 vp.

⁴²⁸ Valtioneuvoston kanslia, 2011, s. 38–54.

⁴²⁹ Valtioneuvoston kanslia, 2011, s. 54.

parantaminen⁴³⁰. Kataisen hallitusohjelmaan verrattuna, strategiaan linjatut tavoitteet eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi olivat yksityiskohtaisempia.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa linjattiin lainsäädännön sisältöön liittyviä tavoitteita, kuten eläimen itseisarvon sekä eläinten lajityypillisen käyttäytymisen mahdollistamisen sisällyttämisen säädännön perusteluihin.⁴³¹ Eläinten itseisarvosta ja kunnioittamisesta sekä lajityypillisestä käyttäytymisestä on laadittu säädösesityksen 1 §:n lain tarkoitusta koskeviin perusteluihin. Itse säädöstekstiin itseisarvoa ei ole säännelty. Lain 1 §:n mukaan eläinten hyvinvointilain tarkoituksena on edistää niin eläinten hyvinvointia, suojelua kuin lisätä eläinten kunnioitusta hyvän kohtelun ohella.

Erityisesti pääministeri Kataisen sekä pääministeri Marinin hallitusohjelmista löytyi useampi havainto verrattuna pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan. Tähän oli toisaalta vaikuttanut se, ettei Sipilän hallituskauden aikana tapahtuvasta lainvalmistelutyöstä ole julkaistu juurikaan lainvalmisteluasiakirjoja, joista voisi tarkastella niin osallistamista kuin poliittisen ohjauksen muotoja. Ympäristövaliokunnan lausunnon (2018) eriävissä mielteissä kuitenkin kritisoitiin pääministeri Sipilän hallitusohjelman sekä ”*muun poliittisen ohjauksen*” asettaneen liian tiukkoja reunaehdoja valmistelutyölle. Valiokunnan mielestä hallituksen poliittinen ohjaus oli ongelmallista erityisesti lainsäädäntöuudistuksen eläinten hyvinvoinnin edistämistavoitteiden onnistumisen kannalta. Lausunnossa viitattiin hallitusohjelman linjaukseen, ettei maataloustuottajille saa asettaa lisäkustannuksia.⁴³²

Myös *säädöstasoista linjattiin* perustellen niitä hallitusohjelman tavoitteilla. Tällöin pysytään vaikuttamaan siihen, mitä asioita halutaan säännellä lain tai asetuksen tasolla. Lainsäädännön muuttaminen on vaativampi prosessi ja säädännön muuttamisessa tai laatimisessa vaaditaan eduskunnan hyväksyntä perustuslain 3.1 §:n nojalla ⁴³³.

⁴³⁰ Valtioneuvosto, 2019, s. 32–55. Pääministeri Marinin hallitusohjelman sisältö pohjautuu edellisen pääministerin, Antti Rinteen hallitusohjelmaan. Rinteen hallituskauden toimintakausi ulottui 2019 vuoden kestäkuusta joulukuuhun.

⁴³¹ Valtioneuvosto, 2019, s. 49.

⁴³² YmVL 46/2018 vp. s. 7 & 9.

⁴³³ Ks. Husa & Pohjolainen, 2014., s. 90–99. Husa ja Pohjolainen ovat kirjoittaneet teoksessaan kattavasti lain eri säätämisyjärjestyksistä ja niihin liittyvistä reunaehdoista.

Ministeriöllä on kuitenkin asetuksenanto-oikeus perustuslain 80.1 §:n mukaisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ohella. Lainkohdan mukaan ministeriö voi antaa asetuksia perustuslain nojalla tai jos sitä ei ole lailla erikseen estetty. Lakia alemman asteisilla asetuksilla useimmiten tarkennetaan tai täydennetään lain taseisia säädöksiä.⁴³⁴ Niemivuon mukaan ministeriön antamat asetukset koskevat yleensä lakitekknisiä seikkoja tai asioita, jotka eivät ole poliittisesti tai yhteiskunnallisesti merkittäviä⁴³⁵.

Pääministeri Sipilän hallituskauden aikaisen poliittisen ohjauksen muodoista havaittiin hallitusohjelman lisäksi myös yleisesti muita ”*hallituksen linjauksia*”.⁴³⁶ Toimittajatilaisuudessa esitetyt hallituksen linjaukset sisälsivät myös yksityiskohtaisempia normilausekkeiden sisältökohtaisia linjauksia esimerkiksi kieltoja ja poikkeussäännöksiä. Myös näissä hallituksen linjauksissa päätettiin, mitä sisällytetään lain tai valtioneuvoston asetuksen tasolle. Esimerkiksi turkiseläinten vedensaannista linjataan, että vedensaanti säädettäisiin asetustasolle lain taseisuuden sijasta. Lain tasolla puolestaan säädettäisiin nisäkkäiden ja lintujen jatkuvasta vedensaannista näiden pysyvissä pitopaikoissa.⁴³⁷ Uudistetun, voimassa olevan eläinten hyvinvointilain 21 §:ssä säädetään ruokinnasta ja juotosta, jonka 2 momentti on pääministeri Sipilän hallituksen linjauksen mukainen. Samaisen lainkohdan 3 momentin nojalla turkiseläinten jatkuvasta veden saannista säädetään tarkemmin turkiseläinten suojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1084/2011) hallituksen linjauksen mukaisesti.

Hallitusohjelman poliittisen ohjauksen vaikutusvalta näkyi myös tiedon käytössä, jolloin tehtiin *linjauksia selvitystöiden laatimisesta*. Esimerkiksi vapaaporsitustyöryhmä asetettiin laatimaan selvitys vapaaporsituksen edistämisestä säädöshankkeessa pääministeri

⁴³⁴ Lainkirjoittajan opas, n.d. 13.1 & 13.2.2 Asetuksen ala.; Husa & Pohjolainen, 2014, s. 12.; Hallberg, P., 2010, Oikeuksien pysyvyys. Esimerkiksi perusoikeuksien erityisasema ja pysyvyys asettaa reunaehjoja sille, mitä voidaan asettaa asetuksen tai lain tasolle. Perusoikeuksia voidaan muuttaa tai niistä voidaan poiketa vain vaikeutetussa lainsäätämisprosessissa.

⁴³⁵ Niemivuo, 2020, s. 93.

⁴³⁶ Hallituksen linjauksia tarkasteltiin Pääministeri Sipilän maa- ja metsätalousministeriön toimittajatilaisuuden esityksestä. Tiedotteiden sisällön tarkastelu rajattiin tutkimuksessa aineiston analysoinnin ulkopuolelle lähtökohtaisesti. Toimittajatilaisuuden tiedotteessa oli kuitenkin selvä viittaus hallituksen poliittiseen ohjaukseen. Tämän takia tiedotteen analysointi koettiin tarpeelliseksi tutkimuksen intressin kannalta.

⁴³⁷ Leppä, 2018, s. 4 & 5.

Marinin hallitusohjelman mukaisesti. Työryhmän asettaminen pohjautui suoraan hallitusohjelman linjaukseen, jossa tavoitteiksi oli asetettu sekä asiantuntijatyöryhmän asettaminen että porsitushäkeistä luopuminen. Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan sisältyi myös päätösmuotoinen linjaus selvittää porsaiden kastraatiosta luopumiseen liittyviä seikkoja lainvalmistelussa.⁴³⁸

Hallitusohjelman yksityiskohtaiset linjaukset johtivat eläinten hyvinvointilain ristiriitaisuuteen sen säännöksissä. Yhtenä hallitusohjelman linjauksena oli se, että niin emakoiden kuin ensikoiden pito porsitushäkeissä tulisi hallituksen esityksessä sallia myös jatkossa. Eläinten hyvinvointilain 37 §:n 2 momentissa säännellään kielletyistä porsitushäkeistä. Lainkohdan mukaan kiellettävät porsitushäkit ovat kiinteärakenteisia ja sellaisia ettei emakko pääse vapaasti liikkumaan karsinassa. Lisäksi lainkohdan mukaan myös ne porsitushäkit, jotka ovat olleet käytössä eläinten hyvinvointilain astuessa voimaan, kielletään. Kuitenkin hallituksen esityksessä todetaan ristiriitaisesti, *ettei laki estä* toiminnassa olevien porsitushäkkien käyttöä, vaikka pykälässä näin kielletään. Lisäksi eläinten hyvinvointilain 122 §:n mukaisen poikkeussäännöksen 1 momentin 2 kohdan nojalla tällainen lainkieltämä porsitushäkin käyttö on sallittua, jos se on ollut käytössä lain voimaan tullessa.⁴³⁹

Tulkinnanvaraisen sääntelyn taustalla oli taloudelliset linjaukset, jotka koskivat vapaa-porsitushäkeistä luopumista ja kieltoa. Säädösesityksen perusteluissa oli esimerkiksi vedottu häkkiporsituksesta luopumisen johtavan mittaviin taloudellisiin tappioihin kansallisilla sikatalouden ja sianlihantuotannon aloilla. Häkkien luopumisen arveltiin vaikuttavan muun muassa kansallisten yritysten kilpailukykyyn. Säädösesityksessä oli vedottu myös Maa- ja taloustuottajain keskusliiton (MTK) lausunnossa oleviin kustannusarvioihin, jos porsitushäkeistä tulisi luopua kokonaan.⁴⁴⁰

Myös aikaisemmissa tutkimuksissa oli huomioitu niin hallitusohjelman kuin muiden poliittisten strategioiden ja kehittämisohjelmien vaikutus. Keinäsen ja Vuorelan

⁴³⁸ Valtioneuvosto, 2019., s. 47.

⁴³⁹ HE 186/2022 vp, Vapaaporsitustyöryhmän loppuraportti.

⁴⁴⁰ HE 186/2022, vp., s 56.

tutkimuksessa oli tutkittu rationaalisen päätöksenteon ihannetta ja sen toteutumista käytännön lainvalmistelussa lainvalmistelijoiden näkökulmasta. Tutkimuksen vastauksissa oli ilmennyt, että jo valmiit poliittiset linjaukset ohjaavat jo lainvalmistelun suunnitteluvaiheessa lainsäädännön suuntaa. Lisäksi huomionarvoista oli se, ettei näitä linjauksia periaatteessa kyseenalaisteta valmisteluvaiheessa. Tutkimuksessa todetaankin eri poliittisten strategioiden asettavan nykypäivän lainvalmistelutyössä reunaehdoja lainvalmistelulle yhtä lailla kuin oikeudelliset ja lainvalmisteluoppaiden sääntelemät reunaehdot. Tällöin eri sääntelyvaihtoehtojen punninta on pääosin ennalta suunniteltua eikä ”luoville yhteiskuntapoliittisille” ratkaisuille ole enää tilaa lainvalmistelutyössä.⁴⁴¹

Rantalan *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa* – oikeuspoliittisen tutkimuksen tuloksissa oli tarkasteltu hallitusohjelman vaikutuksia hallituksen kärkihankkeisiin. Myös Rantala oli havainnut hallitusohjelman ongelmallisen ohjauksen silloin, kun sillä oli merkittävää vaikutusta kärkihankkeiden lainvalmistelun säädösten vaikutusarviointiprosessiin sekä eri sääntelyratkaisujen pohdinnassa. Tällöin lainvalmistelutyön vaikutusarviointi ja pohdinta eri sääntelykeinoista ja strategioista jää puutteelliseksi. Hallitusohjelman vaikutus myös heikentää valmistelun ja yhteiskunnallisen päätöksenteon avoimuutta.⁴⁴²

4.3.2 Muut poliittiset strategiat ja kehittämisohjelmat

Lainvalmisteluasiakirjoista havaittiin hallitusohjelmien lisäksi muita sekä *kansallisia* että *Euroopan unionin strategioita ja kehittämisohjelmia* (ks. taulukko 4). Nämä olivat hallitusohjelman lailla ohjanneet eläinsuojelulainsäädännön valmistelua. Kansallisia maatalouspoliittisia strategioita ja kehittämisohjelmista mainittiin 2014-vuoden ”*rakennepoliittinen ohjelma*”⁴⁴³ sekä ”*maaseutuohjelma*”⁴⁴⁴. Kataisen hallituksen aikaiseen rakennepoliittiseen ohjelmaan pohjautuvat päätökset ohjasivat sääntelyvalmistelua siten,

⁴⁴¹ Keinänen & Vuorela, 2015. s. 194.

⁴⁴² Rantala, 2011, s. 212–213.

⁴⁴³ Ks. Valtioneuvosto, 2014.

⁴⁴⁴ Ks. HE 154/2018 vp.: Maaseutuohjelmalla viitattiin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan. Maaseutuohjelmalla on myös kytkökset Euroopan unioniin, sillä kehittämisohjelma on komission hyväksymä.

ettei valtion eläinten hyvinvointivalvonnan järjestämisvastuun siirtämistä kunnille ryhtytty työryhmässä selvittämään. Rakennepoliittisen ohjelmaan on asetettu muun muassa tavoitteita ja toimeenpanolinjauksia julkisen talouden tasapainottamiseksi.⁴⁴⁵

Taulukko 4. Muut poliittiset strategiat ja kehittämisohjelmat.

Välillisen vaikutusvallan muoto	
Muut poliittiset strategiat ja kehittämisohjelmat	Kansalliset maatalouspoliittiset strategiat ja kehittämisohjelmat
	Euroopan unionin hyvinvointistrategia
	Euroopan unionin maatalouspoliittiset strategiat ja kehittämisohjelmat

Taulukossa 4. eritellään Euroopan unionin eri strategiset ohjelmat ja linjaukset, jotka haettiin erityisesti hallituksen esityksistä⁴⁴⁶. Euroopan unionin poliittisia tavoitteita ohjasi lainsäädäntöuudistuksen valmistelussa muun muassa Eläinten suojelua ja hyvinvointia koskeva Euroopan unionin strategia 2012–2015 (2013/C 349 E/07)⁴⁴⁷, 2023–2027 aikavälille laadittu CAP-suunnitelma (*Common Agricultural Policy* eli niin kutsuttu *CAP Strategic Plan*)⁴⁴⁸ sekä Pellolta pöytään -strategia (*Farm to Fork Strategy*)⁴⁴⁹. Näillä poliittisilla strategia- ja kehittämissuunnitelmilla oli linjattu yleisempiä periaatteellisia ja tavoitteellisia suuntaviivoja eläinsuojelulainsäädännön uudistukseen valmisteluun. Nämä ovat toisaalta myös vaikuttaneet siihen, mitä poliittisia tavoitteita hallitusohjelmaan linjataan. Pääministeri Marinin hallitusohjelman vapaaporsituksiin liittyvillä linjauksilla oli suorat kytkökset CAP-suunnitelman hyvinvointikorvauksiin⁴⁵⁰.

⁴⁴⁵ Ks. MMM026:00/2012, Ohjausryhmän pöytäkirja 5., 2014.

⁴⁴⁶ HE 154/2018 vp.; HE 186/2022 vp.

⁴⁴⁷ Ks. COM (12) 06 final/2.; 2013/C 349 E/07. Komission tiedonanto eläinten suojelun ja hyvinvointistrategiaan liittyen. Strategialla on ollut suora poliittinen ohjausvaikutus niin eläinsuojelulain uudistuksen valmistelussa kuin muissa lainsäädännön uudistuksissa.

⁴⁴⁸ Ks. Maa- ja metsätalousministeriö, 2026c, CAP-Suunnitelma. & European Commission, 2025b. :CAP-suunnitelmalla viitataan Euroopan unionin jäsenmaiden laatimiin maatalouspoliittisiin strategiasuunnitelmiin, jotka Euroopan komissio on hyväksynyt. Suunnitelmilla on pyritty yhtenäistämään unionin maatalouspolitiikkaa jäsenmaiden välillä erilaisten poliittisten toimenpiteiden ja lainsäädäntölinjausten avulla.

⁴⁴⁹ Ks. COM (2020) 381 final.

⁴⁵⁰ HE 186/2022 vp.

Esimerkiksi Euroopan komission Pellolta pöytään -strategiassa, jonka tavoitteena on edistää ilmastoneutraaliutta ja vihreää siirtymää, määriteltiin yleisesti tavoitteesta parantaa eläinten hyvinvointia⁴⁵¹. Lisäksi Suomea koskevaan CAP-suunnitelmaan asetettiin maatalouspoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä, joita pyritään saavuttamaan eri talousohjauksen keinoin, kuten hyvinvointikorvauksilla. Hyvinvointikorvausten tavoitteena oli edistää eläinten hyvinvointia yleisesti sekä tuotantoeläinten hoidon ja hyvinvoinnin edistämistä. Suunnitelmaan oli linjattu, että strategiaan liittyvien hyvinvointikorvausten ja sitoumusten toimenpiteet ”*yhteen sovitetaan*” lainsäädäntöuudistukseen.⁴⁵² CAP-suunnitelmaan liittyvistä hyvinvointikorvauksista säädetään valtioneuvoston annetussa asetuksessa eläinten hyvinvointikorvauksesta.

Pellolta pöytään -strategialla ja CAP-suunnitelmaan liittyvät hyvinvointikorvaukset olivat vaikuttaneet suoraan vapaaporsitustyöryhmän selvitystyöhön. Työryhmän loppuraportin mukaan työryhmän tehtävää oli rajattu siten, että ryhmän oli tarkoitus selvittää tukijärjestelmää sekä vapaaehtoisia toimia hyvinvointikorvauksiin liittyen. Huomionarvoista on myös vapaaporsitustyöryhmän toteamus loppuraportissa, ettei raportti ole kannanotto eläinsuojelulain uudistukseen.⁴⁵³

4.3.3 Valmisteluelimien vaikutusvalta

Kuten aikaisemmin todettiin, ensimmäisen lainsäädäntöhankkeen ja kokonaisuudistuksen valmistelutyön kokoonpanoksi asetettiin kaksi toimielintä, ohjaus- ja työryhmä. Lisäksi vuoden 2020 kevään aikana toisen lainsäädäntöhankkeen valmistelutyön tueksi asetettiin vapaaporsitustyöryhmä -toimielin. Nämä toimielimet olivat myös yhtenä osallistamisen menetelmänä, mutta niillä oli myös merkittävä poliittinen ohjausvaikutus niin lainvalmisteluun kuin nykyisen voimassa olevan eläinten hyvinvointilain sisältöön.

Kokonaisuudistuksen esi- ja perusteluvaiheissa maa- ja metsätalousministeriö asetti eläinsuojelulainmuutoksen valmistelutyön työryhmän tehtäväksi. Tällöin harkintavalta

⁴⁵¹ Ks. COM/2020/381, 2020.

⁴⁵² Maa- ja metsätalousministeriö, 2026c.

⁴⁵³ MMM015:00/2020, Vapaaporsitustyöryhmän loppuraportti.

niin säädöksen normilausekkeiden sisällöstä, niiden valinnasta tai säädösvaihtoehtojen punninnasta kuului työryhmän tehtäviin. Kuitenkin ohjausryhmän tehtävänä oli asettamispäätöksen mukaan ”*linjata lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän työskentelyä*”.⁴⁵⁴ Toisin sanoen, ohjausryhmä asetettiin työnjohdollisesti työryhmän yläpuolelle, jolloin ohjausryhmän poliittisella tahtotilalla oli merkittävä vaikutusvalta linjata lopullisen lainsäädäntöuudistuksen sisältöä.

Taulukko 5. Valmisteluelimien vaikutusvalta.

Välihallisen vaikutusvallan muoto	
Valmisteluelimien vaikutusvalta	Epäselvät roolit valmistelussa
	Ohjausryhmän/työryhmän vaikutusvalta säädöksen sisältöön
	Linjaukset selvitystöistä

Toisin kuin ohjausryhmälle, työryhmälle asetettiin yksityiskohtaiset lainvalmistelun laatimiseen liittyvät tehtävät. Tehtäviä olivat muun muassa uudistukseen liittyvien säädösten nykytilan sekä perustuslain asettamien reunaehtojen selvittämistyön ja huomioimisen esityksen laatimisessa. Ohjausryhmän tehtäväksi asetettiin vain työryhmän työskentelyn linjaaminen, mutta ohjausryhmän tavoitteet olivat samat kuin työryhmällä⁴⁵⁵. Nämä havainnot ilmentävät sekä *epäselviä rooleja* siitä (ks. taulukko 5), kenen vastuulla säädösvalmistelu on, sekä ohjausryhmän työnjohdollista asemasta suhteessa työryhmän virkavastuun (PL 118 §) alaiseen valmistelutyöhön⁴⁵⁶.

Ryhmien roolien epäselkeyttä kuvaa myös se, että työryhmä oli tuonut säännösluonnokset ohjausryhmälle hyväksyttäväksi. Lisäksi ohjausryhmä oli ryhmien työskentelyn alkutaipaleilla saanut normiluonnokset käsiteltäväkseen ennen työryhmää, vaikka työryhmän tehtäväksi asetettiin säädösehdotuksen valmistelu. Työryhmän pöytäkirjaan

⁴⁵⁴ MMM026:00/2012, 2012, s. 2., HE 154/2018 vp., s. 64. & HE 186/2022 vp, 8.

⁴⁵⁵ MMM026:01/2012, 2012, s. 2; MMM026:00/2012, 2012, s. 2.

⁴⁵⁶ Pöysti, 2019, 8–9.: Kuten tutkimuksen toisen pääluvun viitekehyksessä todettiin, oikeuskansleri oli maininnut lainvalmistelun yhdeksi kehittämiskohteeksi poliittisen ohjauksen osalta poliittisten päätöstentekijöiden ja virkavastuussa toimivien lainvalmistelijoiden epäselkeät roolit.

kirjattiin myös pyyntö siitä, että työryhmä saisi pykäläluonnokset ”*käsiteltäväkseen ennen ohjausryhmää*”⁴⁵⁷. Tämä luo osaltaan epäselkeyttä lainvalmistelun vastuusta ja rooleista.

Ohjausryhmän poliittista työnjohtovaltaa havainnollistaa myös se, että sille haettiin jatkoaikaa, muttei työryhmälle. Maa- ja metsätalousministeriö oli alun perin asettanut toimikaudet 24.9.2012-31.12.2014 aikavälille⁴⁵⁸. Työryhmän työskentely loppui asetetun toimikauden päätyttyä ja lainvalmistelutyötä päätettiin jatkaa ministeriön sisäisenä virkatyöskentelynä. Työryhmäläiset olivat ilmaisseet tyytymättömyytensä siitä, ettei esitystä laativalle työryhmälle haettu jatkoaikaa, vaikka lainvalmistelu oli vielä keskeneräinen säädäntöuudistuksen laajuuden vuoksi.⁴⁵⁹

Ohjausryhmän toimikautta jatkettiin kuitenkin vielä vuodella. Kuitenkin toimikauden päätyttyä ryhmäläiset kutsuttiin koolle lokakuussa 2016 ja toisen kerran vielä tammi-kuussa 2017⁴⁶⁰. Tällöin ohjausryhmäläiset olivat saaneet käsiteltäväkseen säännöskoh- taisia luonnoksia ennen 2018-vuoden hallituksen esitysluonnoksen etenemistä lausun- tokierrokselle. Näihin luonnoksiin ohjausryhmäläiset ovat voineet vaikuttaa sähköpos- titse⁴⁶¹. Huomionarvoista on myös se, ettei näihin tapaamisiin viitata hallituksen esityk- sissä lainvalmisteluiden yhteydessä vaan ohjausryhmän työ näyttää esitysten perusteella loppuneen toimikauden päätyttyä⁴⁶².

Työnjohdollinen asema tai ohjausryhmän asettaminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että ohjausryhmä toimisi poliittisen ohjauksen välillisen vaikutusvallan instrumenttina. Ohjausryhmän jäseninä oli useita eri sidosryhmiä, jotka omaavat asiantuntevaa tietoa kokonaisuudistukselle, mikä on myös niin osallistamisen kuin lainvalmistelun esi- ja pe- rusvalmistelun tavoitteena⁴⁶³. Ohjaus ja -työryhmän pöytäkirjoista löytyi kuitenkin useita

⁴⁵⁷ MMM026:01/2012., Työryhmän pöytäkirja 7.

⁴⁵⁸ MMM026:00/2012, s. 1. & MMM026:01/2012, 2012, s. 1.

⁴⁵⁹ MMM026:01/2012, Työryhmän pöytäkirja 17 & 18.

⁴⁶⁰ MMM026:00/2012, Ohjausryhmän pöytäkirja 16, 17, & 18.

⁴⁶¹ MMM026:00/2012, Ohjausryhmän pöytäkirja 18.

⁴⁶² Ks. HE 154/2018 vp. & HE 186/2022 vp.

⁴⁶³ Lainvalmistelun kuulemisopas, 2025, s. 26.

eri havaintoja ohjausryhmän kannanotoista ja linjausten vaikutuksesta niin lainsäädännön tarkoitukseen, tavoitteisiin, soveltamisalaan ja pykäläkohtaisiin perusteluihin (ks. taulukko 5.).

Todettiin, että kesäaikaisella laidunnuksella on myös merkittävä vaikutus maidontuotannon imagolle ja tämä vaikutta [sic] kuluttajien käyttäytymiseen. Kiinnitettiin huomiota myös siihen, että maidontuotannon kannattavuus olisi jatkossakin turvattava⁴⁶⁴.

Empiirisen aineiston analyysissa havaittiin, että ohjausryhmä oli tehnyt useita linjauksia lainsäädännön sisältöön. Suuntaviivoja tehtiin muun muassa säädännön lähtökohdista ja periaatteellisista tavoitteista kuten eläinten hyvinvoinnin edistämisestä sekä siitä, että eläin on ohjausryhmän mukaan tunnustettava laissa tuntevaksi olenoksi⁴⁶⁵. Myös siitä, mitä selvitystöitä työryhmä ryhtyy laatimaan, päätettiin ohjausryhmässä (ks. taulukko 5). Työryhmä oli myös kysynyt ohjausryhmän kantaa siihen, mitä selvitystöitä työryhmä ryhtyy laatimaan.

Myös Rantalan tutkimuksessa havaittiin yliopistolain (558/2009) uudistusta valmistelevien toimielimien poliittinen vaikutusvalta säädöksen sisältöön. Tutkimuksessa havaittiin, että yliopistolain ohjausryhmällä oli työnjohdollinen asema verrattuna muihin valmistelutoimielimiin. Ohjausryhmän jäsenistä suurin osa oli sidosryhmiä. Kuten tämän tutkimuksen ensimmäisessä säädöshankkeessa myös näillä valmisteluelimillä havaittiin olevan epäselvät roolit valmistelutyön vastuista. Tällöin ohjausryhmän asettamat suuntaviivat ja perustelupäätökset ohjasivat merkittävästi lainvalmistelun lainsäädäntöehdotuksen laatimista ja lopullisen säädöksen sisältöä.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ MMM026:00/2012, 2013, s. 2. Ohjausryhmän pöytäkirja 4.

⁴⁶⁵ MMM026:00/2012, 2012, s. 2. Ohjausryhmän 1. pöytäkirja.

⁴⁶⁶ Rantala, 2011, s. 63–65.; Rantala, 2011, s. 65–68.; Rantala & Alasuutari, 2021, s. 78.; Myös yliopistolain kokonaisuudistus kuvaa hyvin ohjausryhmään osallistuneiden sidosryhmien etulyöntiasemaa ja sen merkitystä suoraan säädöksen sisältöön. Opetus- ja tutkimushenkilöstö olivat kritisoineet valmisteltavan yliopistolain uudistusta, sillä se koettiin uhkaavan yliopistojen autonomista asemaa. Yksi sidosryhmätaho oli ottanut oma-aloitteisesti yhteyttä ministeriöön jo ennen varsinaista lain valmisteluprosessin alkua, kun tavoitteet lainsäätämiseen ryhtymisestä oli kirjattu hallitusohjelman sisältöön. Tämä sidosryhmätaho pääsi osaksi ohjausryhmää ja vaikuttamaan yliopistolain uudistuksen sisältöön. Kyseiseen lakiin kohdistuvat poliittiset ohjaukset olivat muuttuneet ohjausryhmän jäsenten osallistumisen ja vaikuttamistoiminnan takia.

Toisen säädöshankkeen vapaaporsitustyöryhmän tarkoituksena oli selvittää pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti, miten porsitushäkeistä luopumista voidaan tukea. Työryhmän tehtäväksi asetettiin selvitystyön laatiminen, joten sillä ei ollut samanlaista työnjohdollista asemaa kuin aiemman säädöshankkeen ohjausryhmällä. Vapaaporsitustyöryhmän laatimalla selvityksellä ja työryhmän jäsenen laatimalla kyselyllä oli kuitenkin suora ohjausvaikutus niin säädännön vaikutusarviointiin ja säädösehdotuksen sisältöön⁴⁶⁷.

Kuten aikaisemmin osallistamisen yhteydessä havaittiin, vapaaporsitustyöryhmän jäsenenä toiminut Snellmanin lihajalostus oy lähetti jäsenilleen kyselyn selvitystyöhön liittyen. Kyselyn vastauksissa tuli muun muassa ehdotuksia porsaiden pitopaikkojen ominaisuuksista. Yhden kyselyyn osallistuneen mukaan hänen tilallaan karsinoissa käytettiin olkea, heinää tai kutteria kiinteiden lattioiden vuoksi. Samaisessa vastauksessa korostettiin myös kuivitetun alustan olevan parempi emakoiden viihtyvyyden kannalta⁴⁶⁸.

Pitopaikasta ja sen turvallisuudesta säädetään nykyisessä eläinten hyvinvointilain 34 §:ssä. Hallituksen esityksessä todetaan, että pitopaikassa käytettävistä materiaaleista sekä sen rakenteista että muista ominaisuuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksessa eläinten hyvinvointikorvauksesta (1381/2022) 20 §:n 2 momentissa säännellään makuualueesta siten, että alueen on oltava joko ”*kuivitettu tai eläinten on saatava esteettömästi heinää tai olkea*”. Nämä normilausekkeiden muotoilut pohjautuvat suoraan kyselyiden vastauksiin.

Havaintoja selvitystöiden tarkoituksenmukaisuudesta ja sen vaikutusvallasta esitysten sisältöön tutkittiin esimerkiksi Niemisen ja muiden *Tutkimustiedon hyödyntämisen käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?* – tutkimuksessa. Kyseisen tutkimuksen tuloksissa käy ilmi, että valmisteluissa käytettävä tai niiden aikana laaditulla tutkimustiedolla oli merkittävää ohjaavaa vaikutusta lainsäädäntöehdotusten sisältöön. Eri-tyisesti valmisteluprosessin ensimmäisessä vaiheessa, esivalmistelussa, sekä vaikutusten

⁴⁶⁷ MMM015:00/2020, 2020.

⁴⁶⁸ MMM015:00/2020, 2020.

arvioinnin yhteydessä selvityksillä ja tutkimustiedolla koettiin olevan eniten vaikutusvaltaa. Yleisimmäksi ongelmaksi tutkimus- ja selvitystöiden käytössä koettiin, jos tieto ei kohdistunut lainvalmistelun keskeisimpiin tavoitteisiin tai selvitystyöllä keskitytään liiaksi yksityiskohtiin.⁴⁶⁹

Niemisen ja muiden tutkimuksessa ei noussut esille selviä tapauksia siitä, että tutkimustietoa käytettäisiin tarkoituksella jopa harhaanjohtavasti esitystöiden laatimisessa. Tutkimustiedon puutteella tai sen vähäisyydellä koettiin olevan harhaanjohtavampi vaikutus.⁴⁷⁰ Esimerkiksi pääministeri Marinin hallitusohjelman linjauksiin liittyvä porsaiden kastraation selvitystyön valmistumista ei odotettu ennen kuin esitys eteni lausuntokierrokselle. Selvitys valmistui 2022-vuoden helmikuussa ja lausuntokierros järjestettiin juuri tätä ennen 2021–2022 vuoden vaihteessa. Selvitys ehti valmistua päätöksentekovaiheeseen eduskunnan valiokuntien käsittelyyn ja valiokuntakuulemisiin. Tällöin lausuntokierrokseen osallistuneilla sidosryhmillä ei ollut kaikkea säädöksen perusteluihin liittyvää tietoa⁴⁷¹, mikä on ongelmallista sidosryhmien tiedon saannin ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisen (PL 6 §) osallistamisen kannalta.

4.3.4 Ulkopuolinen vaikuttamistoiminta

Kokonaisuudistuksen toisesta lainsäädäntöhankeesta ei ollut yleisölle saatavilla yhtä kattavasti lainvalmisteluasiakirjoja. Kuitenkin 2012–2015 aikavälillä toimineiden valmisteluryhmien pöytäkirjoista havaittiin valmistelun epävirallisesta sidosryhmien vaikuttamistoiminnasta. Esimerkiksi työryhmä sai valmistelun ulkopuolisilta sidosryhmiltä yhteydenottoja, joissa he olivat tarjonneet ”*asiantuntija-apua*” lainsäädäntöuudistukseen liittyen. Yhteydenottoja oli tullut muun muassa Paliskuntain yhdistykseltä, Eläinlääkäriliiton eläinsuojeluvaliokunnalta ja Hippos ry:ltä.⁴⁷² Jää kuitenkin arvelun tasolle, kuinka paljon

⁴⁶⁹ Nieminen ja muut, 2019, s. 66–67. & s. 87.; s. 13–18. Tutkimuksessa aineistona on käytetty 2017 vuodelta valittuja hallituksen esityksiä, lainsäädäntöhankeiden lainvalmisteluasiakirjoja. Kirjallisen aineiston lisäksi tutkimuksessa haastateltiin sekä lainvalmistelijoita, että tutkimustiedon laatijoita.

⁴⁷⁰ Nieminen ja muut 2019, s. 87.

⁴⁷¹ MMM, 2022a., s. 5.

⁴⁷² MMM026:01/2012, Työryhmän pöytäkirja 8 & 9.

näiden sidosryhmien vaikuttamistoiminta oli lopulta vaikuttanut lopulliseen eläinten hyvinvointilain sisältöön.

Auri Pakarisen tutkimuksessa haastateltavat etujärjestöt olivat myös tuoneet esille epävirallisten yhteydenottojen kautta vaikuttamisen merkityksen. Pakarisen tutkimuksen mukaan suurin osa haastateltavista etujärjestön edustajista oli pitänyt hyviä vuorovaikutussuhteita lainvalmistelijoihin merkittävimpänä vaikuttamisen keinona. Erityisesti yhteydentotot joko ennen varsinaista lainvalmistelua tai esivalmistelun aikana koettiin vaikuttamisen osalta parhaimmaksi keinoksi osallistua lainvalmisteluun. Osa oli myös kerhtonut, että lainvalmistelijat saattavat ottaa itse yhteyttä jo ennen lainvalmisteluvaihetta kartoittaessaan tietoa säädöshankkeen tarkoituksenmukaisuudesta tai vaikutuksista.⁴⁷³

Lisäksi Vesan, Kantolan ja muiden tutkimuksessa tutkimustuloksissa korostui taloudellisesta pääomaa omaavien sidosryhmien vaikutusvalta. Erityisesti pienimuotoisempiin järjestöihin verrattuna näillä taloudellisesti vaikuttavilla sidosryhmillä on useimmiten myös epävirallisia yhteyksiä, joilla voidaan vaikuttaa epäsuorasti lainvalmisteluprosessiin.⁴⁷⁴

Tässä tutkimuksessa tehdyistä havaituista sidosryhmien yhteydenotoista ei voi tehdä johtopäätöstä, että näiden sidosryhmien ulkopuolinen vaikuttamistoiminta olisi epäasiallista. Esimerkiksi tällä hetkellä voimassa olevan avoimuusrekisterilain mukaan epäasiallinen ulkopuolinen vaikuttamistoiminta, jolla pyritään vaikuttamaan lainsäädännön sisältöön, on lain tulkinnan mukaan sekä järjestelmällistä että suunnitelmallista.⁴⁷⁵ Esimerkiksi oikeuskanslerin tapauksessa, jossa tarkasteltiin opetusministerin ja erityisavustajan toimintaa, pietarsaarelaisen yrityksen toiminta herätti epäilyjä tällaisesta epäviralliselta järjestelmälliseltä ulkopuoliselta poliittiselta ohjaukselta⁴⁷⁶. Tällaisesta toiminnasta ei ollut viitteitä pöytäkirjojen perusteella.

Huomionarvoista oli kuitenkin havainto ulkopuolisen kokouksen järjestämisestä. Ohjaus- ja työryhmän jäsenenä toiminut Eläinlääkäriliitto oli järjestänyt ulkopuolisen kokouksen,

⁴⁷³ Pakarinen, 2011, s. 74.

⁴⁷⁴ Vesa & Kantola, 2016.; Rantala & Alasuutari, 2021, s. 88.

⁴⁷⁵ HE 98/2022 vp.

⁴⁷⁶ OKV/2525/10/2024 ym.

jossa pohdittiin lainvalmisteluun liittyviä sääntelyvalintoja. Tästä kokouksesta tai miten kokouksessa käydyin keskustelun vaikutuksista lainvalmisteluun, ei erikseen mainita lainvalmisteluaineistossa.⁴⁷⁷ Eläinlääkäriliitto toimi valmisteluryhmän jäsenenä, jolloin sidosryhmä on ministeriön asettamispäätöksen mukaisesti osallistunut lainsäädännön vaikuttamiseen. Perustuslain 124 §:ssä säännellään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan tehtävä ei saa sisältää merkittävää julkista vallan käyttöä. Lainvalmistelijat voivat kuitenkin antaa säännöksen nojalla ulkopuoliselle taholle tehtävän laatia esimerkiksi selvityksiä säädäntöhankkeeseen liittyen.⁴⁷⁸

Liiton ei myöskään tarvitse julkisuuslain 6.1 §:n 6 kohdan nojalla julkistaa kokouspöytäkirjoja omassa toiminnassaan. Liiton kokouksesta ei ole myöskään tehty selvitystä, joka on julkisuuslain 6.1 §:n 5 kohdan nojalla julkaistava. Lainkohdalla viitataan selvityksiin, jotka sisältävät suunnitelmia, tutkimustietoja tai vaikutusarvioita, joilla voidaan vaikuttaa lainvalmistelutyöhön. Tällainen on esimerkiksi vapaaporsitustyöryhmän laatima selvitys, jossa oli vaikutusarviointeja ja tutkimustietoa säädöksen aiheeseen liittyen.⁴⁷⁹ Tällaisella tiedolla on lopulta merkittävää vaikutusta rationaalisen lainvalmistelun kannalta, jossa säädösvalinnat ja eri ratkaisuvaihtojen valinta tehdään näyttöön perustuvan tiedon pohjalta.⁴⁸⁰ Julkisuuslain hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että tutkimukset tai selvitykset, jotka liittyvät säädösvalmistelussa käsiteltäviin seikkoihin mielletään lain mukaan ”*viranomaisen sisäiseksi selvityksiksi*”. Tällöin tällaisen selvityksen tai suunnitelman julkaiseminen on harkinnanvaraista.⁴⁸¹

4.3.5 Valiokuntien vaikutusvalta

Ainoana suoran poliittisen vaikutusvallan ohjausmuotona, joka havaittiin tämän tutkimuksen empiirisessä analyysiprosessissa, oli *valiokuntien vaikutusvalta* lainsäädäntään

⁴⁷⁷ MMM026:01/2012, Työryhmän pöytäkirja 9.; Pöytäkirjassa toisaalta todetaan myös, että työryhmä oli toivonut, että liitto pohtisi lainvalmisteluun liittyviä asioita omassa kokouksessaan. Kuitenkin valmisteluun liittyvä keskustelu on käyty valmistelutyöryhmän ulkopuolella.

⁴⁷⁸ Hämäläinen & Salminen, 2024, s. 198–199.

⁴⁷⁹ HE 30/1998, s. 137 & 60.

⁴⁸⁰ Keinänen & Vuorela, 2015, s.171 & 172.

⁴⁸¹ HE 30/1998 vp.

liittyen. Eduskunnan työjärjestyksen 37.1 §:n mukaan valiokunnat *voivat* järjestää asiantuntijakuulemisia. Samaisen lainkohdan 2 momentissa säännellään kuitenkin velvoitteesta kuulla kansalaisaloitteen edustajia. Maa- ja metsätalousministeriö oli vuosien 2020–2023 eläinsuojelulainmuutoshankkeen yhteydessä käsitellyt kansalaisaloitetta *Kissakriisi hallintaan – kissojen tunnistusmerkinnän ja leikkauttamisen puolesta* osana kokonaisuudistusta⁴⁸². Kansalaisaloite koski lainvalmisteluun ryhtymistä.⁴⁸³

Maa- ja metsätalousvaliokunnan 2022-vuoden valiokuntakäsittelyn aikana kuultiin kolmea *Kissakriisi hallintaan* -kansalaisaloitteen vastuuhenkilöä. Maa- ja metsätalousvaliokunta oli mietinnössään katsonut kansalaisaloitteessa ehdotettujen muutosten olevan kannatettavia, mutta valiokunta oli kuitenkin ehdottanut aloitteen hylkäämistä. Valiokunnan hylkäyskanta perustui siihen, että kansalaisaloitteessa ehdotetut lakimuutokset toteutuvat jo eläinten hyvinvointilain sekä maa- ja metsätalousministeriön eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun asetuksen (67/2022) voimaan tulon myötä.⁴⁸⁴ Eduskunta oli perustuslain 3.1 § mukaisen lainsäädäntövaltansa nojalla hylännyt maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnön pohjalta kansalaisaloitteen⁴⁸⁵.

Christensenin, Karjalaisen ja Nurmisen 2015 -vuoden Avoin ministeriö -tutkimuksen mukaan kansalaisaloitteiden hylkäämisellä havaittiin myös olevan suora yhteys luottamuksen vähenemiseen aloitteen kannattajien keskuudessa. Luottamuksen puute kohdistui niin hallitusta kuin yleisesti kansanedustajia ja poliittisia toimijoita kohtaan. Etenkin, jos aloitteen käsittely koettiin epäonnistuneen eduskunnassa lisäsi kansalaisten epäluottamusta.⁴⁸⁶ Kuitenkin Christensenin, Jäsken ja muiden vuoden 2016 mielipidetutkimuksessa suurin osa osallistujista uskoi kansalaisaloitteen toimivuuteen osallistumis- ja vaikuttamisen välineenä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa myös silloin kun kansalaisaloitetta ei ole hyväksytty⁴⁸⁷. Myös Avoin ministeriö -tutkimuksessa suurin osa

⁴⁸² MmVM 33/2022 vp, s. 8.

⁴⁸³ KAA 4/2021 vp.

⁴⁸⁴ MmVM 33/2022 vp, s. 8.: Asetuksella tarkennetaan eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) sääntelyä.

⁴⁸⁵ EV 331/2022 vp., s. 1.

⁴⁸⁶ Christensen ja muut, 2015, 38–40.

⁴⁸⁷ Christensen ja muut, 2016, s. 42 & 43.

tutkimukseen osallistuneilla kansalaisilla oli positiivinen näkökanta kansalaisaloitteeseen. Lisäksi se, koettiin hylkääminen perustelluksi, vaikutti hylkäämispäätöksen hyväksyntään.⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ Christensen ja muut, 2015, s. 40.

5 Pohdinta ja johtopäätökset

Tutkimuksen lainopillisena tavoitteena oli selvittää, miten lainvalmisteluprosessin sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä lainvalmistelun poliittista ohjausta säännellään. Toisena tavoitteena oli tarkastella empirian avulla, miten eläinten hyvinvointilain säädösvalmisteluprosessi on organisoitu, jotta sidosryhmien yhdenvertaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet varmistetaan. Kolmantena, myös empiirisen lainsäädäntötutkimuksen tavoitteena oli selvittää, mitä poliittisen ohjauksen muotoja ilmenee kokonaisuudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa sekä minkälainen vaikutus näillä on ollut sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumiseen.

Tutkimusintressin taustalla olivat osallistumisoikeuksien ja poliittisen ohjauksen välisiä jännitteitä. Täten perustus oikeudellisen oikeuden sisäisen näkökulman lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin lainvalmisteluprosessia vallan käytön välineenä oikeuden ulkopuolisesta näkökulmasta.

5.1 Osallistumisoikeuksien sääntely lainvalmisteluprosessissa sekä lainvalmistelun poliittisen ohjauksen sääntely

Sidosryhmien osallistumisoikeudet pohjautuvat perustuslain 2.2 § demokratiaperiaatteeseen sekä perustuslain 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeuteen. Näiden säännösten mukaisesti kaikilla, niin sidosryhmillä kuin kansalaisilla, on oikeus osallistua yhteiskunnalliseen vaikuttamistoimintaan sekä päätöksentekoon. Muuten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia, erityisesti lainvalmisteluun suoraan kohdistuvaa säädäntöä, ei ole laadittu.

Tutkimuksessa havaitaan, ettei myöskään lainvalmistelun poliittiseen ohjaukseen kohdistu suoraan vahvasti velvoittavaa sääntelyä toisin kuin lainsäätämiseen (PL 6 luku). Niin lainvalmistelua kuin osallistumisoikeuksien toteutumista ohjaavat perustuslailliset ja oikeudelliset reunaehdot kuten oikeudenalakohtaiset periaatteet ja säädöshierarkia. Eri-tyisesti perusoikeusmyönteinen laintulkinta (PL 106 §), perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden (PL 22 §) aineellinen ja menettelyllinen ulottuvuus sekä lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) mukainen velvollisuus noudattaa tarkoin lakia, asettavat reunaehdot

osallistumisoikeuksien toteuttamiselle. Nämä samat säännökset ja oikeudelliset reunaehdot puolestaan sääntelevät lainvalmistelun poliittista ohjausta asettaen poliittiselle tarkoituksenmukaisuudelle rajoja.

Yhtenä merkittävimpana sääntelynä niin sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisessa lainvalmisteluprosessissa sekä lainvalmistelun poliittisen ohjauksen sääntelynä on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate. Periaatteeseen sisältyy niin syrjintäkielto kuin tasapuolisen kohtelun vaatimukset. Tätä säännöstä suojataan vielä yhdenvertaisuuslain 5 §:n säännöksellä, jolla velvoitetaan lainvalmistelijoita edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan. Tämä yhdenvertaisuusperiaate yhdessä perusoikeusmyönteisen tulkinnan (PL 106 §) ja perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismääräysten (PL 22 §) kanssa sääntelevät niin osallistumisoikeuksien toteutumista käytännön toiminnassa ja aineellisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen aineellinen turvaamisvelvollisuus rajoittaa poliittista ohjausta lainvalmistelussa siten, ettei lakia saa asettaa ajamaan vain tietyn tahon etuja. Tällainen yhdenvertaisuusperiaatteen (PL 6 §) vastainen toiminta oli esimerkiksi sääntelykaappaustilanteessa (ks. luku 3.3.3)

Aineellisen ulottuvuuden lisäksi sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia ohjaa erityisesti sääntelyn menettelyllinen ulottuvuus, joka velvoittaa lainvalmistelijoita edistämään sidosryhmien oikeuksien toteutumista tosiasiallisesti. Esimerkiksi lasten ja nuorten kuulemisoikeuksia edistetään niin perustuslain 6.2 §:n kiellolla syrjiä iän perusteella sekä yhdenvertaisuusperiaatteen (PL 6.3 §) erityissuojalla edistämällä ja turvaten lasten osallistumis- ja yhdenvertaisuusoikeudet. Lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien yhdenvertaisia kuulemisten toteuttamista ohjaavat myös sääntely positiivisesta erityiskohtelusta (PL 6 §) jolloin esimerkiksi vähemmistöryhmien asettaminen erityiselle huomiolle osallistamismenetelmiä suunniteltaessa ja organisoidessa on sallittua.

Suurin osa lainvalmistelua ja osallistamisen organisointia ohjaa vahvasti velvoittavan sääntelyn puuttuessa periaatetasoiset ohjeistukset. Näistä merkittävin on sidosryhmien osallistamis- ja vaikuttamisoikeuksien organisoinnin kannalta Säädosvalmistelun kuulemisopas sekä nyt voimassa oleva uudistettu Lainvalmistelun kuulemisopas. Kuten

tutkimuksen toisessa pääluvussa havaitaan, ohjeistukset jättävät kuitenkin vielä merkittävää harkintavaltaa osallistumisoikeuksien organisoinnissa lainvalmisteluprosessissa. Oikeuskanslerin kannanotot osallistamisen puutteisiin etenkin lausuntoaikojen suosituksen noudattamisen kohdalla ovat kuitenkin lisänneet ohjeistusten painoarvoa osallistamisessa heikosti velvoittavana sääntelynä.

Perusoikeuksien sääntelyn lisäksi niin oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa pohdittiin hallintolain soveltamisalaa lainvalmisteluun kohdistuvana säädöksenä. Lähtökohtaisesti hallintolain soveltamisalaa ei laajenneta kuulemisiin tai yleisesti lainvalmistelutoimintaan, sillä hallintolain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan vain hallintoasioihin ja hallintotoimiin. Toisaalta niin oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Hämäläisen ja Salmisen mukaan hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet soveltuvat tapauskohtaisesti myös lainvalmisteluun. Poliittinen ohjaus rajattiin kuitenkin hallintolain sekä lain 6 §:n oikeusperiaatteiden ulkopuolelle sillä poliittiset neuvotteluja, jossa poliittinen ohjaus on olennaista ratkaisu- ja päätöksenteossa, ei rinnastettu hallintotoimintaan oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä. Lainvalmisteluasioiden käsittelyssä, kuten asianmukaisen ja puolueettoman toiminnan arvioinnissa, on hallintolain 6 §:n säännöksen sijasta arvioitu esimerkiksi ministerin toimintaa perustuslain 21 §:n mukaisten hyvän hallinnon takeiden valossa.

Näiden säännösten ja ohjeistusten lisäksi myös kielilain (23 § ja 32 §) ja julkisuuslain 6 §:n asiakirjajulkisuudesta sekä tiedottamista koskevat sääntelyt kohdistuvat niin sidosryhmien osallistumisoikeuksien saantiin. Lisäksi niillä pyritään rajoittamaan poliittista ohjausta siten, että lainvalmistelusta ja yhteiskunnallisesta päätöksenteosta tehdään entistä näkyvämpää. Näiden säännösten nojalla sidosryhmät saavat tietoa lainsäädäntöhankkeista sekä lainvalmistelun ja lainsäädännön perusteluihin vaikuttavista seikoista. Näiden päätöksenteon ja lainvalmistelun avoimuutta edistävillä säännöksillä on myös kytkökset luottamukseen päätöksentekijöitä kohtaan. Siten avoimuudella ja julkisuudella, kuten tiedottamisella vaikutetaan suoraan sidosryhmien osallistumisoikeuksien pääsyyn ja oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

Kaiken kaikkiaan niin sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin sekä poliittiseen ohjaukseen kohdistuvaa sääntelyä on vähän. Erityisesti laintasoinen, vahvasti velvoittava sääntely on aukollista. Lisäksi perustuslain 2 § säännös kansanvaltaisuudesta jää julistuksenomaiseksi ja lainsäädäntövalta kuuluu pääosin eduskunnalle perustuslain 3.1 §:n nojalla. Myös perustuslain 53 §:n säännös kansalaisaloitteesta ei ole lisännyt kansanvaltaisuutta niin merkittävästi, sillä kuten luvussa 2.3.1 todettiin, suurin osa eduskunnan käsittelemistä säädösaloitteista ovat hallituksen esitykseen pohjautuvia. Tämä on toisaalta ymmärrettävää myös siitä näkökulmasta, että kansalaisaloitetta voidaan käyttää väärin. Tämä oli johtanut myös kansalaisaloiteoikeuden hyväksyttävyyden rajaamiseen.

Huomionarvoista lainopillisessa tarkastelussa oli se, että useimmiten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien turvaamisen ja edistämisen säännökset toimivat puolestaan lainvalmistelun poliittista ohjausta rajoittavana sääntelynä. Esimerkiksi perustuslain 118 §:n mukaista virkavastuun säännöstä sovelletaan lainvalmistelijoihin, millä vaikutetaan myös poliittisen ohjauksen rajoittamiseen siten, että valmisteluasiat käsitellään asianmukaisesti. Toisaalta tämä voi myös olla sellainen oikeuden polkuriippuvuuteen johtava tekijä, jota Tala oli kritisoinut tiedon tehokkuuden yhteydessä.

Vaikka sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien sääntely jättää vielä paljon harkinnanvaraa lainvalmistelijoille, oikeuksien edistämiseen ja osallistamiseen liittyvät säännökset ovat kuitenkin vakiinnuttaneet asemaansa oikeusjärjestyksessä. Tätä kehitystä on tukenut muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnot, että oikeuskanslerin kannanotot niin osallistamisen puutteista, että asianmukaisesta menettelystä lainvalmisteluasioissa.

Poliittisen ohjauksen oikeudelliset reunaehdot ja sääntely kohdistuvat ohjaukseen välillisesti. Samoin sääntelyn soveltaminen on myös vielä hyvin tapauskohtausta, sillä niin säädäntöä kuin lausuntokäytäntöä ohjauksen rajoittamisesta on vielä vähän. Poliittinen ohjaus on kuitenkin olennainen osa lainvalmistelua ja vain yksi näkökulma lainvalmistelussa, joka lainvalmistelijoiden tulee huomioida. Tämän lisäksi lainvalmistelijoita ohjaa myös muut näkökulmat taloudellisen ja tieteellisen tehokkuuden sekä muiden oikeudellisten näkökulmat, kuten oikeusjärjestyksen hierarkian ja ristiriitaisten säännösten

huomioiminen tai takaaminen. Nämä muut näkökulmat eivät ole kuitenkaan täysin arvovapaita ja epäpoliittisia. Erityisesti valtiosääntöoikeuteen ja ihmis- ja perusoikeudellisessa sääntelyssä heijastuu yhteiskunnalliset arvot ja poliittinen tahtotilaa.

Poliittisen ohjauksen sääntelyä yhdisti kuitenkin asianmukainen menettely, avoimuuden sekä luottamuksen että lainsäädännön hyväksyttävyyden kriteerit. Tätä sääntelevät esimerkiksi perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeet asianmukaisesta ja puolueettomasta toiminnasta, yhdenvertaisuuden edistäminen ja turvaaminen sekä syrjintäkielto (PL 6 §). Näiden ohella myös julkisuuslain julkisuusperiaate (1 §) tiedottamisen ja sidosryhmien tiedon saannin osatekijänä ovat keskeisiä lainvalmistelun poliittisen ohjauksen sääntelyssä. Lisäksi lainvalmistelijoiden lainmukaista toimivat virkavastuun (PL 118 §) alaisina. Tätä oikeudellista kehitystä kuvaa myös avoimuusrekisterilain säätäminen, jolla tavoitellaan avoimempaa ja läpinäkyvämpää päätöksentekoa.

5.2 Eläinten hyvinvointilain kokonaisuudistusprosessi

Tutkimuksen empiirisessä osuudessa tarkasteltiin eläinten hyvinvointilain kokonaisuudistuksen kahden säädösehdotuksen valmisteluprosessia. Empiirisessä aineiston analyysissä havaittiin useampia osallistamismenetelmiä, jotka edistivät yhdenvertaista (PL 6 §) mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa (PL 2 § ja PL 14 §) lainsäädännön sisältöön. Näitä olivat niin sähköpostilla lähetetyt kyselyt, maa- ja metsätalousministeriön sivuilla oleva palautelomake, eri demokratiapalveluiden kuten otakantaa.fi ja lausuntopalvelu.fi hyödyntäminen sekä valmisteluryhmiin osallistaminen. Valmisteluryhmissä oli myös järjestetty asiantuntijakuulemisia. Lisäksi yhtenä osallistamisen keinona havaittiin lainsäädäntöhankkeista tiedottaminen.

Määrällisesti osallistamismenetelmiä oli organisoitu useita, jolloin yhdenvertaisuusperiaatteen (PL 6 §) mukaisia osallistumismahdollisuuksia toteutettiin käytännössä. Kuitenkin suurin osa osallistamismenetelmistä kohdistettiin rajatusti vain keskeisille sidosryhmille. Esimerkiksi sähköpostikyselyt lähetettiin suoraan tietyille sidosryhmätahoille. Lisäksi valmisteluryhmien jäsenet, Eläinlääkäriliitto ja Snellmanin lihanjalostus oy olivat lähteneet kyselyt omille jäsenilleen. Toisaalta otakantaa.fi alustaa oli käytetty keräämään

kansalaisten näkemyksiä kokonaisuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta. Lisäksi avointa vuorovaikutusta oli pyritty edistämään palautelomakkeen avulla. Tähän tarvitaan kuitenkin sidosryhmätahoilta tai kansalaisilta, joille lomake oli enimmäkseen suunnattu, omaa aktiivista toimintaa.

Yhtenä osallistamisen keinona, jolla varmistettiin valmisteluprosessin organisoinnissa yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet, oli tiedottaminen lainsäädäntöhankkeista. Ensimmäisessä lainsäädäntöhankkeessa oli järjestetty useampia tiedottamistilaisuuksia sekä säädöshankkeen uudistamisesta oli julkaistu blogikirjoituksia maa- ja metsätalousministeriön ylläpitämällä sivulla. Ensimmäisen säädäntöhankkeen aikana eri tiedottamisen tapoja oli käytetty useampia verrattuna toisen valmisteluprosessiin.

Molempien säädöshankkeiden valmisteluryhmien sidosryhmät saivat etulyöntiaseman lainsäädäntöön vaikuttamisessa, sillä näihin kuuluvat sidosryhmät olivat mukana jo esi- ja perusvalmistelussa, jossa suunnitellaan ja linjataan säädännön yleiset tavoitteet, pykäläkohtaiset perustelut ja laaditaan lopuksi säädäntöehdotus. Lisäksi suurimmalle osalle näistä sidosryhmistä lähetettiin myös lausuntopyyntö. Toisaalta myös muilla sidosryhmillä oli mahdollisuus vaikuttaa viimeistään avoimella lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -demokratiapalvelun kautta. Lausuntojen ja lausuntokierrosten tosiasiallista merkitystä oli kuitenkin kyseenalaistettu aikaisemmissa tutkimuksissa.

Toimielimiin osallistettiin samoja sidosryhmiä. Esimerkiksi vapaaporsitustyöryhmässä oli mukana useampi ohjausryhmän jäsen. Erityisesti ohjaus- ja vapaaporsitustyöryhmällä oli ollut huomattava vaikutusvalta lainsäädännön sisältöön, minkä vuoksi valmisteluelimet ovat luokitellaan tässä tutkimuksessa myös poliittisen ohjauksen muodoiksi. Tällöin herää epäily yhdenvertaisesta ja tasavertaisesta osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien organisoinnista. Toisaalta keskeisten sidosryhmien osallistamisella saadaan lainsäädännön tarkoitukselle ja tavoitteille olennaista tietoa. Lisäksi nämä sidosryhmät ovat suoraan lainvalmistelun ytimessä, johon myös kansanvaltaisuudella (PL 2 §) osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien (PL 14 §) edistämällä pyritään.

Tässä tutkimuksessa oli myös lainvalmistelijoiden poliittisen ohjauksen ja osallistamisen organisoinnin vastakohtana sidosryhmien oma aktiivinen toiminta säädöshankkeiden eri vaiheissa. Esimerkiksi tämän tutkimuksen aineistosta havaittiin sidosryhmiä, kuten Paliskuntain yhdistys, joka oli ottanut suoraan yhteyttä valmisteluelimiin tarjoten omaa asiantuntemustaan ja tietoaan. Tämä toisaalta palvelee myös niin sidosryhmien omien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien aktiivisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa lainvalmisteluun kuin lainvalmistelun toimintaan kuuluvaa asiantuntijatiedon keräämistä.

Kokonaisuudistuksen valmisteluprosessissa ilmeni myös useampia poliittisen ohjauksen muotoja, joilla oli joko suora tai välillinen ohjausvaikutus sidosryhmien vaikuttamisoikeuksille. Ohjausmuodot jaetaan tässä tutkimuksessa suoran ja välillisen ohjausvaikutuksen muotoihin. Suoran ohjausvaikutuksen ohjausmuodolla vaikutetaan suoraan sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumiseen. Välillisen vaikutuksen ohjausmuodolla vaikutetaan puolestaan suoraan lainvalmisteluun ja säädännön lopulliseen sisältöön. Erityisesti poliittisten asiakirjojen, strategioiden ja kehittämisohjelmien sekä valmisteluelimien vaikutusvallalla oli ollut huomattava ohjausvaikutus eläinten hyvinvointilain säädännön sisältöön. Tällöin ohjausmuoto vaikutti välillisesti sidosryhmien tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisessa, jolloin osallistaminen on vaarana jäädä muodollisuudeksi.

Välillisen vaikutusvallan ohjausmuodot, kuten hallitusohjelman ja valmisteluelimien erityisesti ohjausryhmän linjaukset vaikuttivat niin eläinsuojelulain uudistuksen yleisiin periaatteisiin, tavoitteisiin ja soveltamisalaan. Pääministeri Kataisen ja Sipilän hallituksen ja hallitusohjelman vaikutusvallan lisäksi myös pääministeri Marinin hallitusohjelma poliittisen ohjauksen välineenä oli huomattavaa tarkasteltavassa aineistossa. Yleisten periaatteellisten suuntaviivojen lisäksi lainvalmisteluasiakirjoista havaittiin myös yksityiskohtaisempia hallitusohjelman linjauksia normilausekkeiden muotoiluista, säännösten perusteluista sekä linjauksia säädöstasoista. Oikeuskanslerin kannanotossa tällainen poliittinen ohjausvalta on ongelmallista, sillä lainvalmistelun laatiminen on virkavastuun (PL 118 §) alaisten lainvalmistelijoiden toimesta. Lisäksi vahva ohjausvaikutus vähentää sidosryhmien antamaa palautetta.

Hallitusohjelman lainvalmistelun poliittisen ohjauksen ongelmallisuutta kuvasi myös se, että sen yksityiskohtaiset linjaukset oli vaikuttanut lain säännöksen tulkinnallisiin ristiriitaisuuksiin. Ohjausvaikutus oli tehnyt eläinten hyvinvointilain 37.2 §:n porsitushäkkikielosta tehottoman, sillä se on ristiriitainen niin hallituksen esityksen kuin lainkohtaa tarkentavan asetussäännöksen kanssa. Tähän säännöksen tehottomuuteen vaikutti kustannustehokkuuden säilyttäminen eläintuotantoalalla. Myös muissa hallitusohjelmien sekä EU-unionin poliittisissa asiakirjoissa ja strategioissa, joita empiirisessä tarkastelussa havaittiin, korostui talousohjausvaikutukset. EU:n etusijaperiaatteen lisäksi lainvalmistelijoiden on huomioitava eri EU-oikeudelliset velvoitteet sekä jäsenvaltioita velvoittavat yhteiset tavoitteet, kuten maatalouspoliittiset suunnitelmat ja strategiat. Näillä EU:n strategioilla ja toimeenpanosuunnitelmilla oli myös suora ohjausvaikutus kansallisten hallitusohjelmien tavoitteisiin ja linjauksiin eläinsuojelulainmuutos esityksen valmistelun ja säädännön tavoitteista.

Vaikkei hallitusohjelmalla tai hallituksen muilla linjauksilla ole tarkkoja pykäläkohtaisia linjauksia, niillä on kuitenkin merkittävä vaikutusvalta lainsäädännön lopulliseen sisältöön. Jo kokonaisuudistuksen esi- ja perusvalmistelussa tehdyillä ohjausryhmän periaatetasoisilla ja tavoitteellisilla linjauksilla vaikutettiin olennaisesti siihen, mitä tietoa lähdetään kartoittamaan ja miten tietoa käytettiin säännösten perusteluissa ja säädöskeinoissa. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että niin ohjausryhmässä, että hallitusohjelmissa oli tehty linjauksia siitä, mitä säännellään lain tai asetuksen tasolla.

Yhtenä lainvalmistelutyötä ohjaavana näkökulmana on oikeudellisen, poliittisen tarkoituksenmukaisuuden taloudellinen ja tieteellinen tehokkuus, jota tarkasteltiin tutkimuksen 3 luvussa. Huomionarvoista tähän liittyen oli vapaaporsitustyöryhmän toteamus, ettei työryhmän raportti ole kannanotto eläinsuojelulainuudistukselle. Kuitenkin olennaista lainvalmistelussa on rationaalisen päätöksenteon ihanteen mukainen työskentelytapa, jossa säännösvalintoja ja vaikutusarvioita tehdään laajaan näyttöön perustuvan tiedon pohjalta. Tämä toisaalta kuvastaa sitä näkemystä, joka myös Pakarisen tutkimuksessa havaittiin lainvalmistelijoilla olevan, että valmistelussa käytetty tutkimustieto olisi

ideologia- ja arvovapaata. Tieto ei ole kuitenkaan koskaan täysin objektiivista ja se sisältää erilaisia taustaoletuksia.

Ohjaus- ja työryhmien kokouspöytäkirjoissa oli myös viitteitä säädöksen sisältöön kohdistuneesta ulkopuolisesta vaikuttamisesta. Aineiston analyysin perusteella sen ohjausvaikutus jäi kuitenkin vähäiseksi, koska vaikuttamisesta oli pöytäkirjoissa vain yksittäisiä mainintoja. Ulkopuolinen vaikuttamistoiminta ei suoraan estä toisten osallistumista lainvalmisteluun. Kuitenkin jatkuvana suunnitelmallisena lobbaustoimintana se voi vähentää merkittävästi muiden sidosryhmien vaikutusvaltaa päätöksenteossa, kun valmistelussa hyödynnetään vain vaikutusvaltaisimpien sidosryhmien kannanottoja.

Lisäksi ainoa suoran vaikutusvallan ohjausmuoto liittyi valiokunnan vaikutusvaltaan eduskunnan päätöksenteossa. Valiokunnan mietinnön kanta ohjasi eduskunnan päätöstä siten, että kansalaisaloite hylättiin. Taustalla kansalaisaloitteen hylkäämiselle oli se, että säädösuudistuksessa oli tulossa asetustasoinen säädäntö, jossa säännellään kansalaisaloitteeseen sisältäviä ehdotuksia. Kansalaisaloitteella pyritään kuitenkin asettamaan jokin kansalaisaloitteita kannattaville merkittävä asia ylemmälle säädöstasolle, vahvasti velvoittavaan lainsäädäntöön.

Kokonaisuudistus sisälsi siten ainakin määrällisesti useita osallistamismenetelmiä, mutta myös lainvalmistelun poliittinen ohjaus oli merkittävää. Kuitenkin lainvalmistelijoilla on loppujen lopuksi vastuu siitä, että poliittisen sekä tiedon ja taloudellisen tehokkuuden ohella myös oikeudelliset seikat täyttyvät lainvalmistelussa.

5.3 Tutkimuksen rajoitteet ja ehdotukset jatkotutkimukselle

Tässä tutkimuksessa ei tarkasteltu uudistetun eläinten hyvinvointilain valmisteluun osallistuneiden sidosryhmien näkemyksiä lainsäädännön lopullisesta sisällöstä tai sen lainvalmisteluun sisältyvästä poliittisesta ohjauksesta. Oikeuden ulkopuolisesta näkökulmasta poliittinen ohjausvaikutus lainvalmistelutyöhön on ollut kuitenkin merkittävää. Se, onko poliittinen ohjaus lopulta ollut sidosryhmien näkemyksen mukaan ongelmallista, jää tässä tutkimuksessa kuitenkin pohdinnan tasolle. Tästä voisi vielä laatia

jatkotutkimusta, jossa selvitetään esimerkiksi lain seurannan ja yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta sitä, toimiiko laki eläinten hyvinvoinnista tarkoituksenmukaisesti vai onko säädäntö tehoton poliittisen ohjauksen takia.

Eläinten hyvinvointilain valmisteluprosessia tarkasteltiin tapauskohtaisesti. Täten tuloksia ei voida yleistää suoraan muihin säädöshankkeisiin, niiden osallistamisen organisointiin tai niissä esiintyviin poliittisiin ohjausmuotoihin. Tutkimustuloksia voi kuitenkin hyödyntää siten, että samankaltaisuuksia voidaan tarkastella myös muista säädöshankkeista. Löytyykö näistä samankaltaisuuksia poliittisen ohjauksen välillisistä tai suoran vaikutusvallan muodoista? Lisäksi hallintolain soveltamisalan laajentamista sekä julkisuuslain 6 §:n asiakirjajulkisuuden harkinnanvaraista tulkintaa lainvalmistelun voisi tarkastella *de lege ferenda* -oikeustutkimuksen näkökulmasta.

Lisäksi yhtenä tutkimusintressinä jatkotutkimukselle voisi myös olla poliittisen ohjauksen vaikutus osallistumisoikeuksiin kansalaisaloitteiden näkökulmasta. Toistuvatko tietyt poliittiset linjaukset aloitteiden hylkäämisperusteissa? Estävätkö voimassa olevat oikeuden ja aikaisemman tutkimustiedon näyttöön pohjautuvat perustelut (esimerkiksi kustannustehokkaat vaikutukset) kansalaisaloitteiden hyväksymisen jo heti eduskunnan käsittelyssä? Toistuuko hyväksytyissä kansalaisaloitteissa tietyt arvopohjaiset perustelut?

Lisäksi jatkotutkimusta voi tehdä myös eri toimijoiden, erityisesti ministereiden erityisavustajien vaikutusvallasta lainsäädännön sisältöön ja lainvalmisteluun. Ministereiden erityisavustajien rooli poliittisen tarkoituksenmukaisuuden saattamisessa säädäntöön nousi esille oikeuskanslerin käsittelemässä kantelussa tupakkalain muutoksen valmistelussa. Vaikka oikeuskansleri oli katsonut, ettei erityisavustajan toiminta johda toimenpiteisiin, tapaus nostaa esiin jännitteitä erityisavustajien vallasta säädösten poliittisessa ohjauksessa. Tätä voisi tarkastella esimerkiksi julkisuuslain sekä varsin tuoreen avoimuusrekisterilain sääntelyn pohjalta ottaen huomioon myös perustuslain reunaehtojen lisäksi avoimen päätöksenteon näkökulman.

Lähteet

- Anttila, O. (2025). 2 luku – *Yhdenvertaisuuden edistäminen*. Toim. Anttila, O. & Ojanen, T. Alma INSIGHTS, Helsinki. ISBN 978-952-14-5132-4
- Ahtonen, R. & Keinänen, A. (2012). *Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun – Empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta*. Edilex 2012/5.
- Astola, T. (2012) *Miten oikeus muuttuu? – Hallitusohjelma ja oikeuden muutos*. Lakimies 1/2012. s. 140–145.
- Backman, J. (2023). *Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin*. Sitran työpäperi. ISBN 978-952-347-318-8.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford University Press, Incorporated.
- Christensen, H. S., Karjalainen, M. & Nurminen, L. (2015). *Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy. The Case of Avoin Ministeriö in Finland*. Nouduettu 29.7.2026 osoitteesta <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021042716607>
- Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M. & Laitinen, E. (2016). *Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016. ISBN 978-952-287-314-9
- Christensen, H-S. (2019). *Boosting Political Trust with Direct Democracy? The Case of the Finnish Citizens' Initiative*. Social Science Politics and Governance, 2019, Volume 7, Issue 2, Pages 173–186.
- Dahlberg, M. (2015). *Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveystieteistä koskenut lakihanke*. Oikeus 2015 44:3 s. 321–337.

- Digitaitoraportti. (2023). *Digi ensin, mutta ei yksin*. Digi- ja väestötietovirasto. Noudettu 20.4.2026 osoitteesta https://dvv.fi/documents/16079645/0/Digitaitoraportti_2023_saavutettava.pdf
- Galetta, D-U. & Ziller, J. (2024). *EU Administrative Law*. Edward Elgar Publishing, 2024.
- European Commission. (2025a). *Better regulation toolbox*. Noudettu 13.8.2026 osoitteesta https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
- European Commission. (2025b). *At a glance: Finland's CAP Strategic Plan*. Noudettu 13.8.2026 osoitteesta https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/faa50a6c-35a2-4ebd-acc7-55f487e5c9ea_en?filename=csp-a-a-glance-finland_en.pdf
- Eduskunta (2026). *Valiokunnat*. Noudettu 29.7.2026 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/fi/kansanedustajat-ja-toimielimet/valiokunnat>
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. (2022). *Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen*. Hoitotiede. 34 (4), s. 215–225.
- Ek, P. (2025). *Suomen rahapelijärjestelmä uudistuu – muutoksia luvassa urheilukentälle*. Urheilu ja oikeus 2025. s. 60–69.
- Ervasti, K., Keinänen, A., Kettinen, J., Köppä, L., Lindström, E., Lintinen, U., Salminen, V., Uusikylä, P. & Vartiainen, N. (2023). *Kohti laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-467-5>
- Hallberg, P. (2005/2010, 6. huhtikuuta). *I Johdanto*. Teoksessa Perusoikeudet. Toim. Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. Sanoma Pro. ISBN 978-952-14-2366-6

- Hallberg, P. (2025/2010, 6. huhtikuuta). 1. *Perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa Perusoikeudet. Toim. Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V-P. ISBN 978-952-14-2366-6
- Hallituksen esitysten laatimisohteet (2019, 20 toukokuuta, HELO). *Hallituksen esitysten laatimisohteet – Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen*. Noudettu 11.3.2026 osoitteesta <https://helo.finlex.fi/>
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. ISBN 978-952-92-9638-5.
- Heikkilä, E. (2012). *Eläinsuojelulakiin liittyvät kyselyt 2012 – viranomaiset, eläintenpitäjät ja sidosryhmät*. Noudettu 3.6.2026 osoitteesta https://mmm.fi/documents/1410837/1858027/Elainsuojelukyselyt_2012_yhteenvedo.pdf/9bd92c40-5108-452d-8c5a-139fbb557f52?t=1446632745000
- Hiilamo, H., Olesk, M., Pekonen, O. & Saar M.-L. (2024) *Citizens' initiatives in Finland and Estonia*. Sitra. Working Paper. ISBN 978-952-347-368-3
- Holli, A. M. & Saari, M. (2009). *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa*. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveysministeriö. TANE-Julkaisuja.
- Husa, J. (2004). *Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki.
- Husa, J., & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki. Talentum.
- Husa, J. & Jyräki, A. (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Kauppakamari.
- Huttunen, J. (2023). *Young people and their political behavior in the 2023 election*. Teoksessa Finland Turned Right: Voting and Public Opinion in the Parliamentary election of 2023. Toim. Grönlund & Strandberg. ISBN 978-952-12-4300-4

- Hämäläinen, H. & Salminen, J. (2024). *Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet*. Lakimies 2/2024. s.194–222.
- Jukka, L., Keinänen, A. & Keskinen, L-M. (2022). *Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet?* Edilex 2022/2024.
- Junkkari, M. (21.12.2025) *Kokoomus lykkäsi rahapelilain voimaantuloa, koska pelkäsi ko-hua vaalien alla*. Helsingin Sanomat. Noudettu 22.4.2026 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000011707815.html>
- Karapuu, H. (2011/23. helmikuuta 2011.). 1. *Perusoikeuksien käsite ja luokittelu*. Teok- sessa Perusoikeudet. Toim. Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. Sanoma Pro. ISBN 978-952-14-2366-6
- Kemiläinen, M. & Keinänen, A. (28. marraskuuta 2016). *Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: Parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista?* Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX. s.175–215.
- Keinänen, A., Lindström, E., Lintinen, U., Uusikylä, P. & Vartiainen, N. (2024). *Sidosryh- mien osallistuminen lainvalmisteluun: onko ryhmällä väliä?* Oikeus 2–3/2024. s. 252–276.
- Keinänen, A. & Lehtoviita, J. (2014). *Keitä kuullaan hallintovaliokunnassa? Empiirinen tarkastelu vuosien 2008–2013 valiokuntamietinnöistä*. Edilex 2014/27.
- Keinänen, A. & Vuorela, M. (2015). *Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä?* Lakimies 2/2015. s. 170–195.
- Keinänen, A. & Pälvimäki, L. (2022). *Näkyykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen mer- kittävyys sen valmistelutavassa?* Edilex-Sarja 2022/47.
- Keinänen, A. & Väättänen, U. (2015). *Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?* Edilex

- Konttinen, L., Ala-Peijari, J., Harrinvirta, M., Hiilamo, H. & Välimaa, A. (2024). *Miten pää-töksenteosta tehdään kansalaislähtöistä? Digitaalisuuden mahdollisuudet lain-säädäntöprosessin kehittämisessä*. Sitran selvityksiä 239. ISBN 978-952-347-361-4
- Kolehmainen, A. (2016). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Miettinen, T. Edilex. ISBN 978-951-37-6896-6
- Kuntaliitto, 2026. *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot*. Noudettu 3.8.2026 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot?gad_source=1&gad_campaignid=23299991974&gbraid=0AAAAABB79YreEbBMUsWMrDYuPy3-79oeM4&gclid=Cj0KCQjw-MDTBhCgARIsAKAkdIR8IVQUXmAv_cM3MZx-kJh3X1JSkCMscc1yKRZ7CFw6YjXkW9loIV5AaAjWOEALw_wcB
- Kuusikko, K. (2018). *Esteellisyys hallinnossa*. ISBN 978-952-14-3259-0.
- Lainvalmistelun kuulemisopas. (2025, 11. syyskuuta). *Valtioneuvosto*. Noudettu 20.10.2025 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-782-9>
- Lainvalmistelun prosessiopas. (n.d.). Finlex. Noudettu 19.2.2025 osoitteesta <https://lainvalmistelu.finlex.fi/>
- Lappalainen, P. (2007). *Poliittinen toiminta tapauksena*. Teoksessa Tapaustutkimuksen taito. Toim. Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. Gaudeamus University Press. s. 191–227.
- Lempinen, M. (21.10.2024) Petteri Orpo löi ”nyrkin pöytään” – historialliseen lakiesitykseen radikaali muutos. *Iltaasanomat*. Noudettu 22.4.2026 osoitteesta <https://www.is.fi/urheilu/art-2000010773879.html>

- Leskinen, P., Laukkanen, M., Penttilä, O. & Belinskij, A. (2024) *Tieliikenteen päästö-vähennystoimien oikeudenmukaisuus ja kustannusvaikuttavuus: lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen laatu*. Oikeus 2–3/2024. s. 204–234.
- Lonka, H. & Keinänen, A. (2021, 24. elokuuta). *Poliittinen ohjaus lainvalmistelussa: uhka vai mahdollisuus tiedon huoltovarmuuden näkökulmasta?* Noudettu 21.10.2025 osoitteesta <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021082443933>
- Nieminen, K. Alasuutari, N. Petrus, K., Saarela, S-R., Järvikangas, I., Hiltunen, E. & Rantala, K. (2019) *Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. ISBN 978-952-287-741-3.
- Nieminen, L. & Ojanen, T. (2025). *9 § Positiivinen erityiskohtelu*. Toim. Anttila, O & Ojanen, T. Teoksessa Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Insights. ISBN 978-952-14-5131-7
- Niemivuo, M. (2020). *Lainvalmistelu: oikeudelliset perusteet ja käytäntö*. Kauppakamari.
- Nivala, E. (2006). *Kunnon kansalainen yhteiskunnan kasvatuksellisenä ihanteena*. Teoksessa Hyvä ihminen ja kunnon kansalainen. Johdatus kansalaisuuden sosiaalipedagogiikkaan. Toim. Kurki, L. & Nivala, E.
- Nousiainen, K. (2011). *Oikeuden ja politiikan välissä: mennyttä ja tulevaa*. Oikeus 2011 40/3. s. 361–371.
- Mantila, A. (2025). *Mitä annettavaa oikeusfilosofialla ja lainopillisella hermeneutiikalla on oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle?* Asiantuntija-artikkeli. Edilex Lakitieto Oy.
- Maa- ja metsätalousministeriö. (2026b). *Seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta*. Noudettu 8.8.2026 osoitteesta <https://mmm.fi/seura-ja-harrastuseläinten-hyvinvoinnin-neuvottelukunta>

- Maa- ja metsätalousministeriö (2026c). *CAP-suunnitelma kaudelle 2023–2027*. Noudettu 13.8.2026 osoitteesta <https://mmm.fi/cap27/cap-suunnitelma>.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019) *Pelastaako osallistaminen demokratian?* Teoksessa *Osallistu! – Pelastaako osallistaminen demokratian?* Toim. Meriluoto, T. & Litmanen, T. s. 7–28.
- Lankinen, T. & Pietarinen, P. (2023) *Ministerin käsikirja - Valtioneuvoston kanslia*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:47. Noudettu 15.6.2026 osoitteesta ISBN 978-952-383-538-2
- Mäenpää, O. (2023/2023, 2. tammikuuta). *Hallinto-oikeus*. Alma Insights.
- Mäenpää, O. (2024). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. ISBN 978-951-37-9193-3
- Määttä, T. (2016). *Metodinen pluralismi oikeustieteessä*. Teoksessa *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Toim. Miettinen, T. Edilex.
- Määttä, T. & Paso, M. (2022). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Oikeuden perusteet 37. Unigrafia Oy.
- OECD. (2022). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Public Governance Reviews. ISBN 978-92-64-66299-5
- OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. ISBN 978-92-64-59508-8
- Ojanen, T. (2025). *1.2 Perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely*. Toim. Anttila, O. & Ojanen, T. Teoksessa *Yhdenvertaisuuslaki kommentein*. Alma Insights. ISBN 978-952-14-5131-7
- Ojanen, T. & Scheinin, M. (2005/2010, 13. tammikuuta). *2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §)*. Teoksessa *Perusoikeudet*. Toim. Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. Sanoma Pro. ISBN 978-952-14-2366-6

Oikeusministeriö (2011). *Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen kansallisissa säädösvalmisteluasioissa. Selvityksiä ja ohjeita* 49/2011. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-158-6>

Oikeusministeriö. (2013). *Lainkirjoittajan opas*. Noudettu 27.4.2026 osoitteesta <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

Oikeusministeriö (2014). *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen*. Valtioneuvoston demokritiipoliittinen selonteko 2014. Selvityksiä ja ohjeita 14/2014. ISBN 978-952-259-365-8

Oikeusministeriö (2023). *Lainvalmistelun kuulemisoppaan uudistaminen*. OM03:00/2023. Noudettu 17.2.2025 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2023>

Oikeusministeriö. (2020). *Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa*. Muistio. (10.10.2020). Esikunta. Lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus.

Oikeusministeriö (2025). *Lausuntopalvelu*. Noudettu 13.3.2025 osoitteesta <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>

Oikeusministeriö (2026). *Demokratiapalvelut*. Noudettu osoitteesta 21.7.2026 <https://demokratia.fi/>

Pakarinen, A. (2011b) *Lakien vaikutusten arviointi diskurssina – analyysi ministeriöiden säädöspoliittisista asiakirjoista*. Oikeus 2011 (40); 1, s. 45–65.

Pakarinen, A. (2011a.). *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.

Paukku, E. & Markus, J. (2021). *Säätelykaappauksen teoria – eräs näkökulma lainvalmisteluun*. Oikeus 2021 (59) s. 340–362.

- Pöysti, T. (2019, 20. toukokuuta). *Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa*. Oikeuskanslerin puheenvuoro.
- Raikas, T. (2024). *Ympäristöjärjestöt ministeriö- ja valiokuntatason lausunnonantomenettelyssä*. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVII. s. 145–198.
- Rahkonen, S. (2024) *Taloudelliset voimavarat ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä*. Oikeus 2–3/2024. s. 140–161.
- Rantala, K. (2011) *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.
- Rantala, K & Alasuutari, N. (2021). *Lainsäädäntötutkimus: esimerkkinä lainvalmistelun analyysi*.
- Teoksessa Nieminen, K. & Lähteenmäki, N. (toim.) *Empiirinen oikeustutkimus.*, 4 Gaudeamus. Helsinki. s.70–91.
- Rautiainen, Kostiainen, Kurki, Soininen & Määttä, (2023). *Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?* ISBN: 978-952-397-044-1
- Rönty, H. (2022). *Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa*. Oikeusministeriön julkaisu. Selvityksiä ja ohjeita 2022:15.
- Sarajärvi, A. & Tuomi, J. (2017). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. e-ISBN 9789520400118
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. Talentum. Alma Talent Oy. ISBN 978-952-14-1831-0.
- Setälä, M. (1998). *Kansanäänestysinstituutiot ja käsitykset demokratiasta*. Poliitikka 40:2. s. 132–146.
- EUR-Lex. (2026). *Primacy of EU law (precedence, supremacy)* Noudettu 14.6.2026 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/primacy-of-eu-law-precedence-supremacy.html>

- Tala, J. (2004). *Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista?* Oikeus 2004/4. s.378–397
- Tala, J. (2005a.). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy.
- Tala, J. (2005b.). *Kansallinen oikeuspolitiikka – mahdollisuudet ja välineistö*. Lakimies 7–8/2005. s. 1165–1187.
- Tala, J. (2012). *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Hakapaino OY. Helsinki. ISBN 978-951-704-4110
- Tuori, K. (1.8.2009.) *Vaali- ja osallistumisoikeuksien perusteet*. Teoksessa Perusoikeudet. Toim. Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. Sanoma Pro. ISBN 978-952-14-2366-6
- Sarajärvi, A. & Tuomi, J. (2017). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. ISBN 978-952-04-0011-8.
- Stenvall, E., Tiitinen, L., Saarinen, L., Pollari, P. & Sirtamo, J. (2021). *Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:6. ISBN 978-952-383-405-7
- Sutinen, T. (25.6.2024) *Hallitus sivuutti virkakunnan huolet: Veikkauksen monopoli puretaan*. Helsingin Sanomat. Noudettu 22.4.2026 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010519289.html>
- Säädösvalmistelun kuulemisopas. (2016, 4. helmikuuta). *Säädösvalmistelun kuulemisopas – Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa*. Finlex. Noudettu 20.3.2026 osoitteesta <https://kuulemisopas.finlex.fi/>
- Söderlund, D. (2005). *Lainvalmistelun teoriaa ja käytäntöä – oikeusministeriön säädösvalmistelu*. s.41–46. Teoksessa *Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua?* Toim. Lindfors, H. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 67.

Tieteen termipankki. (2026). *Valtio-oppi: Poliitiikka*. Noudettu 20.4.2026 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Valtio-oppi:politiikka>

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkauseräilyjen käsitteleminen Suomessa*. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023.

Vanto, J., Alvesalo-Kuusi, A. & Salonen, L. (2025). *Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä lainvalmistelu sääntelykaappauksen kontekstissa – tapaus marjalaki*. Oikeus 1/2025.

Valtioneuvosto. (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.

Valtioneuvosto. (2026). *Hallitusohjelmat vuodesta 1917*. Noudettu 25.4.2026 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/historia-ja-rakennukset/hallitusohjelmat>

Valtioneuvosto (25. maaliskuuta, 2014). *Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa*. Noudettu 21.7.2026 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1044815/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+rakennepoliittisen.pdf/2693ae4e-f145-46eb-a5e6-8350bc4f3e46/>

Valtioneuvoston kanslia. (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Noudettu 17.6.2026 osoitteesta <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201704256255>

Valtioneuvoston kanslia (2024a.). *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023*.

Lainsäädännön arviointineuvosto. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-095-0>

Valtioneuvoston kanslia. (2024b). *Hallituksen vuosikertomus 2023*. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-846-8>

Valtioneuvoston kanslia. (2025). *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2024*.

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2025:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-285-5>

Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2024). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023*. Noudettu 16.4.2025 osoitteesta https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/OKV_Kertomus_2023.pdf/26ade637-fa66-f432-1c27-56e9f318b120/OKV_Kertomus_2023.pdf?t=1722840892740

Valtiovarainministeriö, (2016). *Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvitys. Lähtökohdat ja esiselvityksen tulokset*. Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2016. ISBN: 972-952-251-808-8

Vesa, J. & Kantola, A. (2016). *Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-321-7>

Viljanen, V-P. (2011). 1. *Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä*. Teoksessa Perusoikeudet. Toim. Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. Sanoma Pro. ISBN 978-952-14-2366-6

Viljanen, J. & Nieminen, K. (2023)., *Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus lainvalmisteluun*. Toim. N Mäntylä, J Viljanen & L Perttola, Teoksessa Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa. Gaudeamus, pp. 71–92.

Vuorela, M. (2016). *Valiokunnat tietoa hankkimassa – empiirinen analyysi eduskunnan valiokuntien tiedonhankinta- ja kehittämiskannanotoista*. Oikeus 2016/45:2. s. 184–201.

Oikeuskäytäntö

KHO 2018/107

ECLI:EU:C:1964:66. Flaminio Costa v E.N.E.L, Case C-6/64

Virallislähteet

D/473/04.13.03/2025. Avoimuusrekisterin vuosiraportti 2024. Valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan raportit. 1/2025.

EV 331/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lain-säädännöksi.

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 154/2018 vp. Hallituksen esitys Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 139/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 186/2022 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 39/2023 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.

K 2/2026 vp. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2026.

K 8/2026 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2025

KAA 2/2016 vp. Kansalaisaloite.

KAA 6/2023 vp. Kansalaisaloite. Rikkomaton – kielletään eheytyshoidot.

KAA 8/2023 vp. Kansalaisaloite: Eläinten oikeudet perustuslakiin.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 1/2017 vp. Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta

PeVM 3/2016 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2015

PeVM 17/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

PeVL 57/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi kirkkolain muuttamisesta Hallintovaliokunnalle.

PeVL 38/2006 vp. Hallituksen esitys vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

PeVL 67/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 75/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 12/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 4/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

PeVL 46/2017 vp. Demokratiapoliittinen toimintaohjelma.

PeVL 1/2018 vp. Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta.

PeVL 16/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 46/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

YmVL 46/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräiksi laeiksi.

2013/C 349 E/07. Eläinten suojelua ja hyvinvointia koskeva strategia. Euroopan unionin virallinen lehti.

COM/2012/06 final/2. *On the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015*. Communication from the commission to the European Parliament, The Council and the European Economic and Social Committee.

COM/2020/381 final. *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Communication from the commission to the European Committee. The Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut

EOAK/3445/2022. Lausunto.fi -palvelussa julkaistun lausuntopyynnön kieli.

OKV/804/1/2019. Työnteko-oikeutta koskevaan tiedusteluun vastaaminen.

OKV/1538/21/2021. Sääntely koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä tarpeellista.

OKV/2766/70/2020, OKV/2104/70/2021. Sosiaali- ja terveysministeriön menettely lainvalmistelussa ja eduskunnan vastauksen esittelyssä.

OKV 2232/10/2022. Sosiaali- ja terveysministeriön menettely lainvalmistelussa.

OKV 1772/20/2023 ym. Säästölakien kuulemisaika oli liian lyhyt ja vaikutusten arviointi puutteellista.

OKV/1007/10/2024. Lausuntojen julkaiseminen lausuntopalvelu.fi:ssä.

OKV/2525/10/2024 ym. Opetusministerin, hänen erityisavustajansa, sosiaaliturvaministerin sekä sosiaali- ja terveysministerin virkamiesesittelijän menettely tupakkalain muutoksen valmistelussa (nk. nikotiinipussitapaus)

OKV/2853/21/2024. Lainvalmistelun kuulemisoppaan uudistaminen.

OKV/822/24/2025. Valtioneuvoston päätöksenteon ennakollisen laillisuusvalvonnan menettelytavat.

OKV/723/10/2025. Oikeusministeri ei menetellyt lainvastaisesti.

Aineiston analyysin lähteet

Leppä, J. (15 elokuuta, 2018). Laki eläinten hyvinvoinnista – Hallituksen linjaukset. Noudettu 20.7.2026 osoitteesta:

<https://mmm.fi/documents/1410837/1858027/Hallituksen+linjaukset+el%C3%A4inten+hyvinvointilaki/2e13a18a-0563-400e-938e-56cf352ccf4f?t=1534418101000>

Maa- ja metsätalousministeriö. (2026a). Eläinsuojelulaista tuli eläinten hyvinvointilaki. Noudettu 29.4.2026 osoitteesta <https://mmm.fi/elainten-hyvinvointilaki>

MMM026:00/2012. Eläinsuojelun uudistamishanke, ohjausryhmä.

MMM026:01/2012. Eläinsuojelun uudistamishanke, työryhmä.

MMM049:00/2017. Hallituksen esitys laiksi eläinten hyvinvoinnista.

MMM051:00/2020. Eläinten hyvinvointilain valmistelu.

MMM015:00/2020. Vapaaporsituksen edistämisen työryhmä.

MMM. (2018). Lausuntotiivistelmä. HE laiksi eläinten hyvinvoinnista.

MMM (2022a). HE-luonnos laiksi eläinten hyvinvoinnista - Lausuntoyhteenveto sidosryhmien antamista lausunnoista.

MMM (2022b). HE-luonnos laiksi eläinten hyvinvoinnista. Lausuntoyhteenveto yksityishenkilöiden antamista lausunnoista.

MMM (2022c). Lausuntokooste, sidosryhmien antamat lausunnot.

2070/01.01/2017. (12. joulukuuta, 2017). Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

VN/12277/2021. (1. marraskuuta, 2021a). Lausuntopyyntö luonnoksesta laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

VN/12277/2021. (4. marraskuuta, 2021b). HE-luonnos laiksi eläinten hyvinvoinnista 2021 – keskeiset muutokset verrattuna hallituksen esitykseen 154/2018 vp.