

This is an electronic reprint of the original article. This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version: Lonka, H. ; Keinänen, A. ; Ovaska, E. ; Kiiski, K.; Jääskinen, V.; Ylipaavalniemi, J. ; Miettinen, P. (2020) Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – tekoäly ratkaisuna? Edilex.

Saatavilla: <https://www.edilex.fi/artikkelit/20942>

Harriet Lonka

FT, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatioasiantuntija, Laurea-ammattikorkeakoulu¹

Anssi Keinänen

KTT, HTT, professori, Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Eeva Ovaska

OTM, hallitussihteeri (vv.), Liikenne- ja viestintäministeriö

Kimmo Kiiski

OTT, liikenneneuvos, Liikenne- ja viestintäministeriö

Väinö Jääskinen

FT, tekoälykehittäjä, Liquid Studio Helsinki, Accenture

Jarkko Ylipaavalniemi

TkT, tekoälykehittäjä, Liquid Studio Helsinki, Accenture

Pauli Miettinen

FT, professori, Tietojenkäsittelytieteen laitos, Itä-Suomen yliopisto

LAINVALMISTELU TIEDONHALLINNAN HAASTEENA – TEKOÄLY RATKAISUNA?



Edilex 2020/17

Referee-artikkeli

Julkaistu 28.5.2020

www.edilex.fi/artikkelit/20942

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	2
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA.....	3
2.1	LAINVALMISTELU RATIONAALISENA TOIMINTANA.....	3
2.2	LAINLAADINNAN INSTITUTIONAALIS-REALISTINEN MALLI	6
3	TUTKIMUKSEN AINEISTO	7
4	TUTKIMUKSEN TULOKSET	8
4.1	LAINVALMISTELUN PROSESSI MINISTERIÖSSÄ	8
4.2	HAVAINNOT HAASTATTELUISTA.....	9
4.3	LAINVALMISTELUN DIGITAALISET APUVÄLINEET	13
4.4	TEKNOLOGIAHARJOITTELUKOEILU: TEKOÄLYN TYÖVÄLINEET LAINVALMISTELIJAN APUNA	14
5	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	17
5.1	TULOKSISTA YLEISESTI INSTRUMENTAALIS-REALISTISEN LAINLAADINNAN MALLIN VALOSSA	17
5.2	TIEDON KÄSITTELYN HAASTEET JA MERKITYKSET LAINVALMISTELUN PROSESSISSA	18
5.3	TEKOÄLY RATKAISUNA LAINVALMISTELUN HAASTEISIIN?	19
	LÄHTEET	22

Decision makers look for information, but they see what they expect to see, and overlook unexpected things.

James G. March

1 JOHDANTO

Sääntely on keskeinen yhteiskunnallisen ohjauksen muoto, jonka keinojen kehittämiseen ja tuloksellisuuden parantamiseen on kansainvälisessä yhteisössä tehty viime vuosikymmeninä paljon työtä. Niin Euroopassa ja OECD:n piirissä kuin Suomessakin tätä työtä on tehty paremman sääntelyn politiikkaa² sekä viisaan sääntelyn konseptia kehittämällä³. Sääntelyn kehittämisessä keskeinen tekijä on lainvalmistelun prosessi, joka yhä enemmän ymmärretään tietoon ja asiantuntemukseen perustuvaksi toiminnaksi⁴. Tässä artikkelissa tarkastellaan lainvalmistelun prosessia tiedonhallinnan ja asiantuntijatyön kehittämisen edellytysten kannalta kiinnittäen erityinen huomio uusiin teknologioihin lainvalmistelun apuvälineinä⁵.

Oikeudellisen tiedon hallinta on kehittynyt samaa tahtia kuin automaatio yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja tähän tarvittava tietojenkäsittelyn infrastruktuuri. Vähintään 1900-luvun puolivälistä lähtien oikeustieteen piirissä on tunnistettu tarve tutkia ja kehittää oikeudellisen päätöksenteon automaatiota⁶. 1960-1980-luvuilla painopisteenä oli erityisesti sääntelyn kohteena olevien tietojen, esimerkiksi sosiaalihuoltoa ja verotusta koskevan päätöksenteon automaattinen käsittely oikeudellisen päätöksenteon tueksi. 1990-luvulta eteenpäin myös oikeudellisten prosessien tietojenkäsittelyä on pyritty automatisoimaan. Tämä on koskenut esimerkiksi tuomioistuimien prosesseja ja lainvalmistelutyötä.⁷ 2000-luvun kuluessa *Legaltech* ja *Legal Informatics* ovat vakiintuneet osaksi myös oikeustieteen tutkimuskohteiden ja oppiaineiden kirjoa⁸.

Tiedonhallinnan merkitys lainvalmistelun laadun näkökulmasta nousee tärkeäksi tutkimuskohteeksi monista syistä. Sääntelyn kohteena oleva, yhä hankalammin hahmotettava toimintaympäristö sekä toisaalta itse sääntelyjärjestelmien jatkuva monimutkaistuminen ovat tehneet kansallisen lainsä-

¹ Lonka työskenteli yliopistotutkijana Itä-Suomen yliopistossa 2018–2019 ja toimii nykyisin TKI-asiantuntijana Laurea-ammattikorkeakoulussa.

² Better Regulation policy is essentially a type of meta-regulation. Its aim is to set rules that discipline the regulatory process, from formulation to enforcement, compliance and ex-post review of regulation (Radaelli & De Francesco 2007, p. 28.) Suomessa ensimmäinen Paremmun sääntelyn ohjelma julkistettiin vuonna 2006.

³ Viisas sääntely (Smart Regulation) on askel eteenpäin paremman sääntelyn työssä. Siinä tavoitteena on kattavampi sidosryhmien osallistuminen sääntelyn kehittämiseen ja sääntelyn vaikutusten ymmärtäminen laajemmin, ei ainoastaan kustannusnäkökulmasta (Dr Marianne Klingbeil, EU-komissio 2011).

⁴ Tala 2005, s. 89–90.

⁵ Tämä artikkeli perustuu Itä-Suomen yliopiston ja liikenne- ja viestintäministeriön yhteistutkimushankkeen Tekoäly lainvalmistelussa sekä sen osana toteutetun teknologiaharjoittelukokeilun (Proof of Concept, POC) tuloksiin. Tutkimushankkeessa mallinnettiin ministeriön lainvalmistelun prosessia, tunnistettiin sen kehittämistarpeita sekä analysoitiin, miten digitalisaation ja tekoälyn ratkaisut voisivat edistää lainvalmistelun laatua. Hanke toteutettiin 2018–2019.

⁶ Seipel 2005, Voutilainen 2005, Voutilainen 2009, Voutilainen 2019.

⁷ Magnusson Sjöberg 2005, Coermans 2001.

⁸ Suomessa Helsingin yliopiston oikeustieteelliseen tiedekuntaan on perustettu LegalTechLab -yksikkö vuonna 2016 ja Lapin yliopistossa pohjoismainen Legal Informatics yhteistyö on alkanut jo vuonna 1984.

dännön valmistelusta haastavaa. Suomen lainsäädännöstä merkittävä osa on EU-perustaista sääntelyä ja kansainväliset sopimukset sekä globaalin sääntelyn yhteensovittamisen haasteet aiheuttavat lainvalmisteluun omat erityisen tiedonhallinnan vaatimuksensa. Samaan aikaan esimerkiksi ikääntyminen, kaupungistuminen ja kuluttajakäyttäytymisen muutokset edellyttävät reagoitukykyä. Lainvalmistelun laadun takeita ovat tällöin muun ohella luotettava ja laadukas tieto ja tiedon käsittely.

Tässä artikkelissa pyritään löytämään vastaus kysymykseen: Mitä yksittäisen valtioneuvoston ministeriön lainvalmisteluprosessin analyysi kertoo lainvalmistelusta rationaalisena toimintana?

Koska lainvalmistelu nähdään rationaalisena päätöksentekoprosessina, sen osavaiheet toistuvat samanlaisina valmistelutilanteesta toiseen. Silloin on luontevaa myös kysyä, miten teknologiaratkaisut voivat tukea lainvalmistelun laadun parantamista nykyisen lainvalmisteluprosessin valossa?

Lainvalmistelun laadulla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja täsmällisyyttä sekä lainvalmisteluprosessissa käytetyn tiedon kattavuutta ja koherenssia. Sillä tarkoitetaan myös lainsäädäntötyön jatkuvuuden turvaamista tiedonhallinnan näkökulmasta. Lainvalmistelun laadun kehittämisen haastetta lähestytään lainvalmistelun prosessin kautta. Tutkimuksen havainnot tarkastellaan kriittisesti suhteessa rationaaliseen lainvalmistelun malliin ja tulosten analyysin viitekehyksenä hyödynnetään Jyrki Talan vuonna 2010 esittämää institutionaalis-realistista lainlaadinnan mallia⁹.

2 TUTKIMUKSEN TEORETTINEN TAUSTA

2.1 LAINVALMISTELU RATIONAALISENA TOIMINTANA

Artikkelin kysymyksenasettelu perustuu näkemykseen lainvalmistelusta rationaalisena toimintana, ja tämän näkemyksen kriittiseen tarkasteluun. Ajatus lainvalmistelusta rationaalisena toimintana on 1970-luvun loppupuolelta asti vahvistunut kaikkialla mallina lakien laadinnassa¹⁰. Vallalla on ollut instrumentaalisen rationaalisuuden mukainen näkemys, jonka mukaan asiat ovat suunnitelmalla hallittavissa¹¹. Lainvalmistelu on rationaalisen mallin mukaisessa katsannossa nähty yksittäisen lainvalmistelijan osaamisen ja työn tuloksena, jossa kysymyksessä on ilmeisten tosiasioiden kirjoittaminen lakitekstiksi¹². Tällä voidaan nähdä olevan historiassa taustansa metafysisessä rationaalisuuden konseptissa, jossa tieto ja tarpeelliset faktat tulivat ylemmältä, joko maalliselta tai jumalalliselta olennoilta¹³.

Rationaalisuuden käsite on kuitenkin moniulotteisempi kuin edellä kuvattu instrumentaalinen rationaalisuus tai arkiajattelusta lähtevä tulkinta rationaalisuudesta ”järkiperäisenä toimintana”. 1900-luvun aikana kehittynyt ajatus kommunikatiivisesta tai diskursiivisesta rationaalisuudesta tuo kuvaan enemmän arvopohdintoja ja tarkasteluun reflektiivisyyttä¹⁴.

⁹ Tala 2010.

¹⁰ Tala 2010, s. 68.

¹¹ Sotarauta 1996, s. 139–141.

¹² Tala 2010, s. 76.

¹³ Cyrul 2016, p. 94–95. Ks. myös Isola-Miettinen (2013), joka kuvaa Kantin, Hegelin ja Humen rationaalisuuden konsepteja suhteessa lainsäätäjän rationaalisuuteen (p. 37).

¹⁴ Tuori 2007, Cyrul 2016.

Lainlaadinnan rationaalisuuden kehityksen voi itsessään ymmärtää jatkumona, jossa lähtökohtana on ollut metafyyminen rationaalisuuden ajatus. Tästä on historiallisessa jatkumossa siirrytty instrumentaaliseen rationaalisuuteen, jonka edellä todettiin vaikuttavan suomalaisenkin lainvalmistelun pohjalla. Tämä rationaalisuus kuvaa lainsäätäjän tahtoa ja ymmärrystä sääntelystä välineenä kulloinkin tarvittaviin tarpeisiin¹⁵.

Taloustieteessä kehitetty rationaalisen valinnan teoria tarkastelee sitä, minkälaiset valinnat päätöksenteossa ovat mahdollisia ja minkälaiseen tietoperustaan nämä valinnat pohjautuvat. Pelkistetysti yksilö päätöksenteossään pyrkii maksimoimaan oman hyötynsä omien preferenssiensä ja parhaan käytettävissä olevan tiedon pohjalta. *Herbert Simon* on määrittänyt rajoittuneen rationaalisuuden käsitteen, jonka perustana on kritiikki rationaalisen valinnan perusajatukseen nähden: yksilöllä on päätöksentekoon käytettävissä vain rajoitettu määrä tietoa, joten hänen rationaalisuutensa on näin rajoitettu¹⁶.

Psykologinen oikeustaloustiede ottaa huomioon ihmisten todellista käyttäytymistä koskevan tiedon ja syventää rajoitetun rationaalisuuden käsitteen sisältöä¹⁷. Ihmisten tunnistaessa rajoittuneen rationaalisuutensa, he käyttävät päätöksenteossa apuna heuristiikkoja. Heuristiikkojen tarkastelu puolestaan auttaa ymmärtämään moniulotteisemman tiedon käsittelyä päätöksenteossa sekä tämän tiedon käsittelyyn liittyviä erilaisia päätösharhoja ja arviointivirheitä.¹⁸

Jyrki Tala kuvaa lainlaadinnan prosessin klassiseen rationaalisen valinnan ja päätöksenteon malliin pohjautuen seuraavasti:

- tunnistetaan tietty epäkohta tai ongelma yhteiskunnassa sekä kausaalisuhteet sen taustana
- hahmotetaan tavoitteenasettelu epäkohdan korjaamiseksi
- harkitaan erilaisia vaihtoehtoisia keinoja, joilla tavoitteeseen päästään tai ainakin sitä edistetään
- arvioidaan eri toimintavaihtoehtojen hyötyjä, kustannuksia ja muita kielteisiä puolia
- valitaan tavoitteenasettelun kannalta optimaalinen keino ja
- seurataan jälkikäteen lakiuudistuksen vaikutuksia.¹⁹

Tämän mallin mukainen jäsentely on nähtävissä kansallisissa lainvalmistelun ohjeissa, jotka näin heijastaisivat käsitystä lainvalmistelusta rationaalisenä toimintana. Käytännön lainvalmistelun arjessa on kuitenkin myös todettu, että rationaalisen mallin mukaisten ohjeiden noudattaminen on lähes ylivoimaista.²⁰

Syitä siihen, että lainvalmisteluohjeita ei pystytä noudattamaan lainvalmistelussa on useita. Lainvalmisteluohjeissa on lueteltu lukuisia erilaisia vaatimuksia säädösvalmistelulle, kuten vaatimuksia vaih-

¹⁵ Cyrul 2016.

¹⁶ Simon 1979.

¹⁷ Ks. myös Ahtonen, s. 122.

¹⁸ Ahtonen s. 121–126. *Heuristiikoilla* tarkoitetaan erilaisia päätöksentekosääntöjä, joiden avulla päätöksentekoa voidaan nopeuttaa ja helpottaa.

¹⁹ Tala 2010, s. 67–68.

²⁰ Tala 2010, s. 69. Samansuuntaisiin johtopäätöksiin ovat tulleet myös Keinänen ym. (2019) tarkastellessaan lainvalmisteluprosessia ja sen kehittämistarpeita liikenne- ja viestintäministeriössä.

toehtojen kartoittamisesta ja vaikutusten arvioinnista sekä säädösehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja kansainvälisen sääntelyn huomioimisesta.

Lainvalmisteluresurssit ovat rajalliset, samoin lainvalmistelijoiden osaaminen, mikä johtaa siihen, että lainvalmisteluohjeita ei pystytä noudattamaan täysin säädösvalmistelussa. Lisäksi ennakkollinen poliittinen päätöksenteko saattaa johtaa siihen, että säädösvalmistelussa ei kartoiteta vaihtoehtoja eikä arvioida vaikutuksia laajasti lopputuleman ollessa ennakolta valittu.²¹

Tässä artikkelissa lainvalmistelijoiden haastatteluista tehtyjä havaintoja peilataan lainvalmistelun prosessioppaan prosessikuvaukseen²², jota pidetään lainvalmistelun ideaalimallin ilmentymänä. Esimerkiksi lainkirjoittajan oppaan²³ tarkemmat ohjeet lainvalmistelijalle noudattavat prosessikuvauksen kronologiaa ja päätöksenteon keskinäissuhteiden logiikkaa. Hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO-ohjeet) kuvaavat sitä, mitä lainvalmistelun prosessin tuloksista tulee kirjata hallituksen esitykseen²⁴.

Lainvalmistelun prosessi on kuvattu lainvalmistelun prosessioppaassa seuraavalla kaaviolla²⁵:



Lainvalmistelun prosessioppaan merkitystä lainvalmistelun kannalta on kuvattu oikeusministeriön mietinnössä hallituksen esitysten laatimisohteiden uudistamiseksi seuraavasti:

Lainvalmistelun vaiheet valmisteluun johtavasta aloitteesta aina vahvistetun ja voimaan tulleen lain toimeenpanoon ja seurantaan selostetaan Lainvalmistelun prosessioppaassa. Opas on hyvä käytettäväksi lainvalmisteluhankkeen suunnittelussa, resursoinnissa ja riittävän valmisteluajan varaamisessa. Siinä on lisäksi viittaukset kutakin valmisteluvaihetta ohjaaviin oppaisiin.²⁶

Lainvalmistelun ohjeiden mukaan lainvalmistelun perusvalmisteluun sisältyy myös lainsäädännön vaikutusten arviointi, jonka toteuttamiseen on oikeusministeriön ohje²⁷. Vaikutusten arvioinnin laadun kehittäminen on nähty keskeisenä osana lainvalmistelun laadun kehittämistä sekä Suomessa

²¹ Ks. esim. tutkimuksia, joissa on tarkasteltu lainvalmistelun laatu Suomessa: Rantala (2011), Slant, Rantala ja Kautto (2014), Keinänen ja Vuorela (2015) sekä Kemiläinen ja Keinänen (2016).

²² <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

²³ Lainkirjoittajan oppaan sisältö perustuu oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita -sarjassa ilmestyneeseen oppaaseen (37/2013). Vuodesta 2014 lähtien opas on verkkojulkaisuna Finlexissä.

²⁴ Hallituksen esitysten laatimisohteet – HELO-työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 49/2018, s.11.

²⁵ <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

²⁶ Hallituksen esitysten laatimisohteet – HELO-työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 49/2018, s.11.

²⁷ Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohteet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

että EU:n piirissä. Tästä näkökulmasta lainvalmistelun laadun kehittämiseen on paneutunut vuonna 2016 toimintansa aloittanut lainsäädännön arviointineuvosto, joka on lainsäädännön vaikutusarviointia kehittävän *RegWatch*-yhteistyöryhmän jäsen²⁸. Vaikka vaikutusarviointit pyritään näkemään osana rationaalisen lainvalmistelun ideaalimallia, ne eivät kansallisen ja kansainvälisen tutkimuksen valossa useinkaan toteudu riippumattomina suhteessa lainvalmisteluhankkeelle ennalta asetettuihin tavoitteisiin sekä prosessissa vaikuttavaan poliittiseen ohjaukseen²⁹.

2.2 LAINLAADINNAN INSTITUTIONAALIS-REALISTINEN MALLI

Tämän artikkelin kohteena on lainvalmistelun toimintamalli Suomessa. Toimintamallin perustana on rationaalinen lainvalmistelun ihanne. Lainlaadinnan hahmottaminen rationaalisena toimintana ei kuitenkaan riitä kuvaamaan kattavasti lainlaadinnan kehittämisen tarpeita ja sen eri ulottuvuuksia. Tämän puutteen korjaamiseksi ja kuvan täydentämiseksi on kehitelty institutionaalis-realistista lainlaadinnan mallia. Malli muodostuu viidestä tekijästä: instrumentalismista, siteestä oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen, tiedon ja asiantuntemuksen erityisestä roolista, epävarmuudesta ja erimielisyydestä.³⁰

Institutionaalis-realistisen mallin kehittelyn inspiraationa ovat olleet lainvalmisteluprosessin ymmärtämiseen liittyvät olennaiset tiedon puutteet. Tietoa on vain hajanaisesti saatavissa sellaisista seikoista kuin lainvalmistelun käytännön menettelytavoista, yksittäisten lainvalmistelijoiden ajatus- ja työprosesseista, säädösehdotusten valmistelun keskustelu-, argumentaatio- ja päätösvaiheista sekä niistä mekanismeista, joiden kautta lainvalmistelua liikkeellepaneavat ongelmat tunnistetaan.³¹ Tässä tutkimuksessa pyritään tuomaan lisävalaistusta näihin tiedonpuutteisiin.

Institutionaalisen mallista tekee se, että lainlaadinta nähdään siinä oleellisesti julkisen organisaation rakenteisiin, menettelyihin ja prosesseihin kytkeytyväksi toiminnaksi ja näin painotetaan lainlaadinnan vahvaa sidettä oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. *Realistisuus* puolestaan viittaa siihen, että malli korostaa tiedon ja asiantuntemuksen erityistä roolia sekä niiden suhdetta poliittiseen päätöksentekoon sekä lainlaadintaan sisältyvää epävarmuutta ja erimielisyyttä. Näin mallin katsotaan vastaavan paremmin empiiristä käytäntöä kuin klassinen rationaalisen toiminnan malli.³²

Institutionaalis-realistinen lainlaadinnan malli ottaa vakavasti informaation roolin ja merkityksen lainvalmistelussa. Verrattuna rationaalisen toiminnan malliin, joka pyrkii ideaalinaan ”täydelliseen tietoon” pohjautuvaan lainlaadintaan, institutionaalis-realistinen malli tunnistaa tiedon eri tavoin ongelmalliset piirteet – kuten epätäydellisyyden ja epävarmuuden – ja korostaa asiantuntemusyhteisöjen roolia lainvalmistelussa yksilösuoritusten sijaan.

Tavoitteena on lainvalmistelun laadun parantaminen laajentamalla ja monipuolistamalla lainvalmistelutyön tietopohjaa. Tiedon epätäydellisyyden ja epävarmuuden vähentämisen keinoina on tunnistettu tietolähteiden moninaisuus, lainvalmistelun avoimuus sekä eri osapuolten mahdollisuus arvioida kriittisesti ja riittävän varhain valmistelutyössä tehtyjä ratkaisuja ja niiden tiedollista perus-

²⁸ Keinänen ym. 2018.

²⁹ Rantala 2016, s. 160. Slant ym. 2014, s. 3–4.

³⁰ Tala 2010, s. 76. Jyrki Tala esitteli kehittämänsä institutionaalis-realistisen lainlaadinnan mallin Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus -seminaarissa Joensuussa lokakuussa 2009.

³¹ Tala 2010, s. 70.

³² Tala 2010, s. 76.

taa. Myös vaihtoehtojen vertailu ja lakiuudistusten jälkikäteinen seuranta nähdään keinoina paljastaa tiedon aukkoja ja vinoumia.³³

Institutionaalis-realistisen mallin kehittyessä mielenkiintoisia ovat erityisesti tutkimustiedon hyödyntämistä lainvalmistelussa koskevat johtopäätökset. Tutkimustiedon hyödyntäminen lainlaadinnassa edellyttäisi, että on tarjolla ajanmukaista ja relevanttia, käsiteltävänä olevaa ilmiötä koskevaa tutkimustietoa. Toisaalta tarvitaan väyliä, joita pitkin tutkimustieto aidosti kulkee lainvalmistelijan ja päätöksentekijän käyttöön. Lopulta vaaditaan myös, että nämä toimijat ovat arkityössään motivoituneita käyttämään hyväkseen tutkimustietoa. Kaikkien näiden ehtojen täyttymisessä havaitaan ongelmia.

Tutkimustiedon hyödynnettävyyttä ja vaikuttavuutta on kuitenkin mahdollista lisätä lainvalmisteluprosessissa, jossa tulee arvioida sääntelyn nykytilan ongelmia ja niiden syitä, tunnistaa ja arvioida sääntelyvaihtoehtoja sekä huomioida sääntelyn implementaatio.³⁴ Tämän kehityksen syntyessä asiantuntijayhteisöt ja niiden osallisuus lainvalmistelun tiedollisen taustan muodostumiseen ovat avainasemassa.³⁵

3 TUTKIMUKSEN AINEISTO

Tämän tutkimuksen aineistona on dokumentti- ja haastatteluaineisto, joka on koottu liikenne- ja viestintäministeriön ja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmän yhteistutkimushankkeessa vuonna 2018³⁶. Aineiston pohjalta on aiemmin tuotettu raportti, jossa arvioitiin liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun laatua suhteessa lainvalmisteluohjeisiin sekä lainsäädännön arviointineuvoston ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, sekä esitettiin ehdotuksia ministeriön lainvalmistelun kehittämiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.³⁷

Tämän artikkelin pohjana on hyödynnetty lainvalmistelun prosessin mallintamiseen kohdistuvia ministeriön lainvalmistelijoiden ja osastopäälliköiden haastatteluja, joita tehtiin kevään 2018 aikana yhteensä kymmenen ja joihin osallistui kaikkiaan 15 henkeä. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina haastatteluina ja ne nauhoitettiin ja litteroitiin. Kukin haastattelu kesti noin tunnin ja haastattelijoina toimivat Anssi Keinänen ja Harriet Lonka yhdessä.

Haastatteluissa tarkasteltiin lainvalmistelun prosessia, sen johtamista ja organisointia, säädösten vaikutusten arviointia, säädösjohtamista ministeriössä sekä havaittuja lainvalmistelun prosessin kehittämistarpeita. Erityistä huomiota kiinnitettiin resurssien käyttöön ja tietovirtoihin lainvalmistelu-

³³ Tala 2010, s. 76–77.

³⁴ Julkaisussa Nieminen ym. 2019. *Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?* (Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 2019:38) kuvataan tutkimustiedon hyödyntämisen haasteita lainvalmistelussa vuosien 2014 ja 2017 lainvalmisteluaineistojen läpikäynnin sekä haastattelijain pohjalta.

³⁵ Tala 2010, s. 76–77. Tähän voi yhdistää Tuorin 2007, s. 58–59 kuvaaman siirtymän modernin ajan traditioihin pohjautuvista järjestelmistä asiantuntijajärjestelmien kehittymiseen.

³⁶ Keinänen ym. 2019.

³⁷ Tutkimuksen dokumenttianalysissä käytiin läpi viisi tutkimusta, joiden perusteella LVM:n lainvalmistelua voitiin verrata muiden ministeriöiden lainvalmisteluun. Lisäksi hankkeessa analysoitiin lähes 40 LVM:n valmistelemaa hallituksen esitystä suhteessa lainvalmisteluohjeisiin. Lainsäätäjän näkökulma ministeriön lainvalmisteluun saatiin analysoimalla liikenne- ja viestintävaliokunnan antamia mietintöjä LVM:n valmistelemista hallituksen esityksistä (Keinänen ym. 2019, s. 10).

prosessissa, joiden paremman ymmärtämisen arveltiin luovan pohjaa prosessin tehostamiselle myös teknisten järjestelmien avulla. Lainvalmistelun tietovirtojen mallintamisen tuloksia hyödynnettiin pohjana teknologiaharjoittelukokeilun suunnittelulle³⁸.

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

4.1 LAINVALMISTELUN PROSESSI MINISTERIÖSSÄ

Lakien laatiminen on keskeinen yhteiskunnallisen ohjauksen keino ja valtioneuvoston ydintehtävä³⁹. Suomessa valtioneuvosto on jakautunut ministeriöihin, joita johtaa valtioneuvoston jäsen, ministeri. Ministeriöt toimivat hyvin itsenäisesti ja myös niiden lainvalmistelun prosessit heijastavat kunkin hallinnonalan historiaa ja traditioita. 1970-luvulle asti Suomessa oli oikeusministeriön alaisuudessa toimiva lainvalmistelun yksikkö, joka ohjasi lainvalmistelua ministeriöissä⁴⁰. Sen lakkauttamisen jälkeen vastuu lainvalmistelun ohjauksesta on jakautunut ministeriöihin.

Valtioneuvoston yhteistoimintaa säädöspolitiikan ohjauksessa on viime vuosina tiivistetty ja kehitetty. Valtioneuvoston kanslia asetti 19.12.2019 valmisteluryhmän, jonka tarkoituksena oli valmistella ehdotukset toimenpiteistä valtioneuvoston lainsäädäntötyön yhteensovittamisen ja suunnitelmallisuuden kehittämiseksi sekä valmistelun laadun parantamiseksi. Valmisteluryhmän ehdotuksen mukaan on otettu muun ohella käyttöön valtioneuvoston yhteinen lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma.

Lainsäädäntöohjelma sisältää kaikkien tärkeimpien hallituskauden lainvalmisteluhankkeiden tiedot ja lainsäädäntösuunnitelma tiedot kahdella seuraavalla eduskunnan istuntokaudella annettavista hallituksen esityksistä. Näiden lisäksi valmistellaan jokaisesta yksittäisen ministeriön lainvalmisteluhankkeesta erillinen hankesuunnitelma tukemaan lainvalmisteluprosessin läpivientiä.⁴¹

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana vuosina 2015–2019 liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltiin 92 hallituksen esitystä. Esitykset sisälsivät noin 10 000 tekstisivua. Merkittävä osa ministeriön valmistelemasta lainsäädännöstä on EU:n lainsäädännön panemista täytäntöön sekä kansainvälisten sopimusten ja niiden muutosten, esimerkiksi YK:ssa tehtyjen sopimusten, saattamista voimaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala on ollut viimeisten vuosien aikana merkittävien muutosten kohteena erityisesti automaation ja digitalisaation etenemisestä johtuen. Valtion väylien suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito ovat edelleen tärkeässä asemassa, mutta erityisesti digitaalisen tiedon hyödyntäminen tarjoaa nykyisin merkittävän perustan automaation ja tekoälyn hyödyntämiselle sekä monipuolisille palvelusovelluksille. Tätä muutosta palvelee myös ministeriön organisoituminen pal-

³⁸ Teknologiaharjoittelukokeilu tarkoittaa tässä tekoälyn hyödyntämiseen liittyvää Proof of concept (POC) eli soveltuvuus selvitystä. Soveltuvuus selvitys on rajattu projekti, jossa selvitetään, onko idea tai malli toteuttamiskelpoinen. Termiä käytetään myös tällaisen projektin kautta saadusta todistusaineistosta. http://www.investorwords.com/3899/proof_of_concept.html viitattu 25.11.2019.

³⁹ Ks. esim. Tala 2010, Parker & Braithwaite 2003.

⁴⁰ Kivivuori 1984, Tala 2010.

⁴¹ Ks. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valmistelutyöryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 17:2019, s. 9. Ks. myös valtioneuvoston hankeikkuna (<https://valtioneuvosto.fi/hankeet>), johon on sisällytetty kaikki valtioneuvoston hankkeet.

velu-, tieto- ja verkko-osastoihin, jotka poikkileikkaavat perinteiset liikenteen- ja viestinnän muodot, kuten tie-, vesi-, ilmailu- ja rautatieliikenteen.

Ministeriön hallinnonalan ja sen kehityksen erityispiirteet heijastuvat myös lainvalmistelutoimintaan. Lakien valmistelussa tarvitaan uutta osaamista ja laaja-alaista tuntumaa teknologian ja yhteiskunnan kehitykseen. Ministeriössä ei ole kattavaa substanssiosaamista uusiin tarpeisiin, ja siksi yhteistyö sekä muiden ministeriöiden ja hallinnonalan virastojen että sidosryhmien, esimerkiksi yritysten ja järjestöjen asiantuntijoiden kanssa on tullut vielä tärkeämmäksi.

Liikenne- ja viestintäministeriötä pidetään dynaamisena toimijana, ja ministeriön toimintakulttuuri on uusia aloitteita ja kokeilukulttuuria suosiva. Tämän voidaan sanoa korostuneen pääministeri Sipilän hallituskaudella. Tehtyjen haastattelujen perusteella kokemus ei ollut lainvalmistelijoiden mukaan yksinomaan myönteinen: työtahtia on kuvattu kiireiseksi eivätkä lainsäädäntöhankkeet edenneet toivotulla tavalla, ja valmistelu voitiin jopa joutua keskeyttämään. Viime vuosina ministeriössä on valmisteltu useita laajoja ja merkittäviä kodifikaatiohankkeita, kuten liikenteen palveluista annettu laki (320/2017) ja sähköisistä viestintäpalveluista annettu laki (917/2014). Uusi lainsäädäntö heijastaa pitkäjänteistä otetta sekä hallinnonalan ohjauksen kehittämiseksi että toimintojen organisoimisessa.

4.2 HAVAINNOT HAASTATTELUISTA

Haastattelujen havainnot on seuraavassa analyysissä ryhmitelty lainsäädännön prosessin mukaisesti lainvalmistelun aloitteen, esivalmistelun, perusvalmistelun ja lausuntovaiheen kokonaisuuksiin⁴².

Aloite lainvalmisteluun tuli haastattelun kohteeksi valikoituneissa lainvalmisteluhankkeissa useimpien hallitusohjelmasta. Toki hallitusohjelma on myös oikeusministeriön ohjeissa mainittu tärkeimpänä lähtökohtana lainvalmisteluprosessin käynnistymiselle⁴³. Vaikuttaa siltä, että hallituskaudella 2015-2019 liikenne- ja viestintäministerin dynaaminen toimintaote sekä ministeriön rooli valtioneuvoston norminpurku -kärkihankkeen⁴⁴ koordinoijana näkyivät siinä, miten hallitusohjelma ja ylipäänsä hallituksen odotukset tulivat esiin lainvalmistelun aloitteissa. Haastatteluissa tuli esiin, että liikenne- ja viestintäministerin tausta politiikan ulkopuolelta vaikutti selvästi lainvalmisteluprosessin ohjaukseen esimerkiksi aikataulutuksen kiristymisenä.

Poliittisen ohjauksen merkitys ministeriön lainvalmistelua koskevien aloitteiden taustalla herättää lainvalmistelijoissa ristiriitaisia tunteita. Toisaalta poliittinen ohjaus kuuluu luonnollisena osana valtioneuvoston toimintaan, ja pidemmän työuran tehneet valmistelijat ovat sopeutuneet hallituskausien vaihdoksiin ja ministerien erilaisiin painotuksiin. Ikävänä piirteenä kuitenkin pidetään poliittisen ohjauksen mukanaan tuomaa lyhytjänteisyyttä. Poliittisin perustein priorisoidut lakihankkeet on erityisen tärkeä saada eteenpäin hallituskauden kuluessa ja tämä näkyy valmistelun aikataulupaineina.

On kuitenkin muistettava, että iso osa ministeriön lainvalmistelua koskevista aloitteista tulee aivan tavanomaisen "säädoshuollon" tarpeista sekä toisaalta toimialan muutosten vaatimista aloitteista.

⁴² Tässä luvussa esitetystä haastatteluaineiston keruusta sekä haastatteluhavaintojen analyysistä tässä ja muissa tämän artikkelin osissa vastaavat Harriet Lonka ja Anssi Keinänen.

⁴³ <http://lainvalmistelu.finlex.fi/aloite/#esittely>.

⁴⁴ Norminpurku -kärkihänke, LVM 034:00/2017.

... ihan asiantuntijatyön ohessa huomataan, että laissa on joku kohta, joka on täysin vanhentunut. Tietysti meidän lobbarit, sidosryhmät, saattaa sieltä nousta... eduskunnasta voi tietysti myös... ja poliittinen, ministeri saattaa olla hyvin aktiivinen siinä.

Käytännössä kuitenkin lainvalmistelijoiden omasta aloitteesta harvoin valmistelutyötä aloitetaan. Hallitusohjelman lisäksi haastattelujen kohteena olevissa hankkeissa aloite oli tullut esimerkiksi kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamisen tarpeesta tai lainsäädännön ajantasaistamisen vaatimuksesta (säädöshuolto).

Esivalmistelu on lainvalmistelun prosessioppaan mukaan lainvalmisteluprosessin ensimmäinen vaihe, jossa kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Prosessioppaan mukaan esivalmistelun työtapaa ja perusteellisuus riippuvat selvitettävän asian laajuudesta, ja esivalmistelu voidaan tehdä virkatyönä tai sitä varten voidaan asettaa valmistelualue. Lisäksi tiedon keräämistä ja muutostarpeiden arviointia varten voidaan tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei aloiteta.⁴⁵

Valtaosassa tarkastelluista hankkeista esivalmistelun ja perusvalmisteluvaiheen erottaminen toisistaan oli käytännössä mahdotonta. Paria poikkeusta lukuun ottamatta kaikki tarkastellut haastatteluiden kohteena olleet lainvalmisteluprosessit oli aikataulutettu hallitusohjelman pohjalta niin, että aikaa varsinaiseen esivalmistelu- tai esiselvitystyöhön ei jäänyt. Selvästi havaittiin, että esivalmistelun saama vähäinen huomio on suoraan yhteydessä myös vaikutusten arvioinnin painotukseen. Esivalmisteluvaiheen yksi keskeinen sisältöhän on arvioida sääntelyn tarvetta ja tämän pohjalta myös asettaa säädöshankkeen tavoitteet sekä suunnitella toteutustapaa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä tehdään aina säädösvalmisteluhankkeen käynnistyessä määräämukainen säädöshankkepääätös, joka on ministeriössä omaan käyttöön suunniteltu lomake⁴⁶. Olenaisena sisältönä siinä ovat tiedot säädöshankkeen vastuuvirkamiehestä, tukivirkamiehestä tai -virkamiehistä sekä hankkeen aikataulusta. Lomake ohjaa myös päivittämään tietoja säädösvalmistelun edetessä. Käytännössä lomaketta päivitetään kuitenkin harvoin muuten kuin siinä tapauksessa, että hankkeen aikataulua joudutaan muuttamaan.

Ne on aika sitovia itse asiassa. Tavoite tietysti on yleensä siinä määritelty, että mitä siinä halutaan ja mitä sillä muutoksella halutaan saavuttaa, että miksi siihen ryhdytään. Siinä on sitten vähän riskiarviointia, että mitä ongelmia tai riskejä pitää siinä huomioida ja aikataulu on tietysti aika tärkeä...

Säädöshankkepääätös-lomake on hyvä formaatti säädösvalmistelun prosessin ohjaamiseen. Haastattelujen perusteella syntyi kuitenkin vaikutelma, että tällä hetkellä sen hyödyntäminen jää valitettavan vähäiseksi. Tämä ongelmahan on yleinen monien hallinnon lomakkeiden ja muiden yhteisten työkalujen käyttöönotossa: toimintamalli pitäisi tietoisesti ajaa sisään niin, että esimerkiksi myös esimiestyössä arvostetaan sekä aktiivisesti hyödynnetään ja päivitetään tietoja. Lomakkeen ei pitäisi olla yksittäisen viranhaltijan työkalu, vaan yhteisen koordinoinnin väline.

⁴⁵ <http://lainvalmistelu.finlex.fi/1-esivalmistelu/#esittely>.

⁴⁶ Ks. esimerkkejä säädöshankkepääätöksistä LVM Mahti-asianhallintajärjestelmästä: <https://www.lvm.fi/asiakirjat-aikajarjestyksessa/-/mahti/asiakirja/272832>.

No onhan siinä periaatteessa aikataulutusta, mutta se on lähinnä sitä, että koska se pitäisi laittaa lausunnoille ja koska se pitäisi antaa se HE. Ja ketkä ihmiset siinä on. Mutta ei se minun mielestä ainakaan, tai yleensä siinä vaiheessa pystytäkään ehkä antamaan sellaista tarkempaa suunnitelmaa siihen.

Säädöshankepäättös ohjaa myös esivalmistelua sisältäen aikataulutuksen arviomuistion laatimiselle sekä johtopäätöksille esivalmistelusta. Arviomuistion keskeinen merkitys on säädösvalmistelutarpeen arviointi. Haastatteluissa arviomuistion laatiminen ei yhtä lakihanketta lukuun ottamatta tullut lainkaan esiin kysyttäessä esivalmistelun toteuttamisesta ja sääntelyn tarpeen arvioinnista.

Lainvalmistelijan ohjeista ei löydy viittausta arviomuistion laatimisesta ja sen merkityksestä lainvalmistelussa. On siis kysyttävä, onko arviomuistion laatiminen ja sen merkitys osana prosessia selkeä ministeriön lainvalmistelijoille. Vaihtoehtoisia sääntelyn keinoja ei haastattelun kohteena olleissa lainvalmisteluhankkeissa yleensä ole ollut juuri mietitty.

Perusvalmistelusta todetaan lainvalmistelun prosessioppaassa, että se tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Perusvalmistelun todetaan olevan yleensä eniten työpanosta vaativa vaihe lainvalmistelussa. Se alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen.⁴⁷

Lainvalmistelijoiden haastatteluissa ei ollut tunnistettavissa eroa esi- ja perusvalmisteluvaiheiden välillä. Näkymä oli se, että aloite lainvalmisteluun oli tullut ja yleistä lainvalmistelijoiden työtilannetta puntaroiden valmistelutyö annettiin jollekin valmistelijoista. Olennainen esivalmistelun vaihe olisi tällöin se, että vastuuvaihe, jolle tehtävä on annettu, täyttää säädöshankepäättös-lomakkeen. Säädöshankepäättöksessä nimetään myös tukivirkamies ja valmistelun tekninen tukihenkilö sekä kirjataan mahdollisesti valmistelua varten perustettava työryhmä.

No jos katsoo ministeriön päässä, niin kyllä suoraan hypättin oikeastaan siihen perusvalmisteluun sitten... että jos haluaa nähdä, miten se virastossa tehdään esivalmisteluna, niin sen voi laskea sitten sinne... mutta meidän päässä enemmän ehkä suoraan sitä perusvalmistelua ja ihan yksityiskohtaista kirjoittamistakin sitten.

Tyypillisesti lainvalmistelutyötä tehdään yksin tai parityöskentelynä. Työryhmien käyttämistä ei suositeta. Eräänä perusteluna virallisesti asetettujen työryhmien vieroksumiselle esitettiin, että näissä joudutaan kirjaamaan myös erivät mielipiteet. Epävirallisia työryhmiä, eräänlaisia lainvalmistelijan apujoukkoja olivat valmistelijat koonneet eri tavoin. Näissä saadaan käyttöön myös esimerkiksi virastojen asiantuntijoita, joilla voi olla käsillä olevan lakihankkeen teemaan liittyen mittava määrä hiljaista tietoa.

Kannatan vahvasti sitä tiimityöskentelyn lisäämistä tässä lainvalmistelussa, että se vaatii kuitenkin niin erilaisia... kun kokonaisen hallituksen esityksen laatiminen niin, että se tehdään niin kuin se pitäisi tehdä, että siinä on arvioitu vaihtoehtoja ja vaikutuksia ja muuta, niin se vaatii niin erilaista osaamista, että sitä ei minun mielestä pelkällä juristikoulutuksella tai pelkällä taloustieteellisellä koulutuksella tai pelkällä insinöörinkoulutuksella pysty kyllä hanksamaan.

Hallinnonalan virastojen ja ministeriön välinen yhteistyö lainvalmistelussa vaikutti kaikkiaan hiukan jännitteiseltä. Käytännön työtä tekevät lainvalmistelijat suhtautuivat virastojen asiantuntijoihin usein tärkeinä tiedonlähteinä ja esimerkiksi vaikutusarviointien tekemisessä keskeisinä kumppaneina.

⁴⁷ <http://lainvalmistelu.finlex.fi/2a-perusvalmistelu-virkatyo/#esittely>.

Virastojen asiantuntijoiden ja ministeriöiden lainvalmistelijoiden välinen ero kuvasti myös juristien ja muiden alojen edustajien välistä vahvaa rajalinjaa nykyisessä lainvalmistelussa. Tämähän on suomalaisen lainvalmistelun traditio: lakien vastuvalmistelijat ovat juristikoulutuksen omaavia ja substanssietieto haetaan eri keinoin alan asiantuntijoilta. Tämä asettaa erityiset nuoret lainvalmistelijat ison haasteen eteen: pitäisi olla sekä lainsäädäntötyön ekspertti, mutta samalla hallita merkittävästi projektityö sekä monipuolisesti tiedonkeruun taidot. Jos toisaalta lainvalmisteluhankkeeseen liittyy vahvat poliittiset paineet ja odotukset, on esimerkiksi substanssietoa vaativa vaihtoehtojen punninta ja niiden perustelemisen helposti jopa ylivoimainen tehtävä. Toisaalta virastoissa työskentelevien asiantuntijoiden valmiuksia ymmärtää poliittisen prosessin merkitystä ei pidetty aina riittävänä.

Mutta sitten taas virastot eivät monesti ehkä hahmota sitä poliittisen valmistelun puolta tai sitä poliittisen vaikuttamisen puolta ollenkaan, että sitä joutuu avaamaan tosi paljon sinne virastoille ja ei välttämättä aina pysty ihan avoimesti kertomaankaan, että missä mennään.

Kaikkiaan välittyi kuva merkittävästä yhteensovittamisen haasteesta, kun puhutaan poliittisen ohjauksen vaikutuksesta ja toisaalta asiantuntijatiedon hyödyntämisestä lainvalmistelutyössä.

Lausuntonenettely on tärkeä osa lainvalmisteluprosessia ja erityisesti hallinnon avoimuuden periaatteen toteutumisen kannalta hyvin keskeinen. Prosessioppaassa todetaan lausuntonenettelystä seuraavasti: Perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä. Näin toimitaan yleensä silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu esi- ja perusvalmistelun aikana. Lausuntopyyntö lähetetään keskeisille, tiedossa oleville sidosryhmille. Se myös julkaistaan, jotta kaikilla kiinnostuneilla olisi tilaisuus antaa lausunto. Lausunnoissa saatu palaute kootaan ja julkaistaan.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on nykyisin vakiintunut käytäntö, että kaikki lausuntopyyntöt pyritään julkaisemaan lausuntopalvelu.fi -sivustolla⁴⁸. Kääntöpuoli avoimuudessa lausuntopyyntöjen osalta on se, että lausuntoja kertyy suuret määrät. Suuremmat lakihankkeet keräävät helposti 100–200 lausuntoa. Tämä taas aiheuttaa kovan paineen lainvalmistelijalle lausuntojen käsittelyssä, käytäntönä kun on, että vastuvalmistelija vastaa ensisijaisesti lausuntojen läpikäynnistä ja lausunnotiivistelmän laatimisesta.

Kokonaisuudessaan tiedonhallinta ja lainvalmistelun tietopohjan vahvistaminen nousivat haastattelutuloksissa keskeiseen osaan. Lainvalmisteluun kaivattiin enemmän tiimityötä, mahdollisuutta erikoistua valmistelussa tiettyihin erityisaloihin, paremmin organisoitua vuorovaikutusta sidostahojen kanssa sekä tiiviimpää yhteistyötä hallinnonalan virastojen asiantuntijoiden suuntaan.

Yksittäisen lainvalmistelijan tilanne aloittelijana hänelle monesti täysin uuden sääntelyalan lainvalmisteluhankkeessa on sekä tiedollisesti että organisaation puutteellisen tuntemuksen vuoksi erittäin haastava. Parempi tiedonhallinta lainvalmistelussa koko ministeriön – ja tulevaisuudessa koko valtioneuvoston – tasolla näyttäytyi haastattelujen perusteella välttämättömänä kehittämiskohteena. Tällaisen systeemisen uudistuksen toteuttamisen tekevät kiireelliseksi niin työmarkkinoiden muutoksen aiheuttama henkilöstön luonnollinen vaihtuvuus kuin eläköitymisten aiheuttaman hiljaisen tiedon katoaminen ministeriöissä.

⁴⁸ Lausuntopalvelu.fi on oikeusministeriön ylläpitämä verkkopalvelu.

4.3 LAINVALMISTELUN DIGITAALISET APUVÄLINEET

Lainvalmistelijan käytössä on valtioneuvoston tasolla useita tietojärjestelmiä, jotka palvelevat säädösvalmisteluprosessia:

- Asianhallintajärjestelmä(t) - tiedonhallinta, viranomaisten käsittelemien asiakirjojen ja asioiden löytyminen rekisteristä, arkistointi; kehitteillä VN-yhteinen asianhallintajärjestelmä VAHVA osana Digitaalinen valtioneuvosto vuonna 2020 -hanketta
- Hankeikkuna on ministeriöiden julkinen verkkopalvelu, johon tuodaan tiedot ministeriöissä käynnissä olevista lainsäädäntöhankkeista
- Lausuntopalvelu on oikeusministeriön ylläpitämä ja tuottama verkkopalvelu, joka tarjoaa mahdollisuuden pyytää ja antaa lausuntoja sähköisesti. Kaikki julkishallinnon viranomaiset voivat julkaista lausuntopyyntöjä palvelussa. Lausuntoja saavat antaa kaikki organisaatiot ja kansalaiset.
- Virkku - käännöstilausten tekemisen digitaalinen järjestelmä
- Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ) sisältää päätöskirjaukseen ja pöytäkirjojen laatimiseen liittyviä toimintoja. Lisäksi sillä on järjestetty asiakirjojen siirto eduskuntaan ja eduskunnasta ministeriöihin sekä asiakirjojen lähettäminen säädöskokoelmassa julkaisemiseen.
- VaRa-työkalu, jolla PTJ-asiakirjat konvertoidaan eduskunnan tarvitsemaan rakenteiseen xml-muotoon.

Näillä tietojärjestelmillä on keskeinen rooli säädösvalmistelun ja muutoinkin valtioneuvoston toiminnan avoimuuden sekä sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja kuulemisen varmistamisessa ja kehittämisessä. Niillä täytetään myös hyvän hallinnon ja lainsäädännön vaatimuksia viranomaisten asian- ja asiakirjojen hallinnasta, avoimuudesta ja julkisuudesta. Näiden tavoitteiden toteuttamisella edistetään valmistelun ja päätöksenteon laatua ja läpinäkyvyyttä. Säädöshankkeen asettamisen yhteydessä hanketta varten avataan asia ministeriön tai valtioneuvoston sisäisessä asianhallintajärjestelmässä, ja sille luodaan oma hankeikkuna-sivu, joka julkaistaan.

Perusvalmisteluvaiheessa edellä mainituilla järjestelmillä ei virkatyönä tehtävässä valmistelussa ole yleensä merkittävää roolia. Jos valmistelu on organisoitu laajemmalla kokoonpanolla toteutettavaksi yhdessä tai useammassa erillisessä valmisteluelimessä, saattaa valmistelun aikana syntyä enemmän sellaista materiaalia, jonka valmistelija tai säädösvalmistelun avustaja tallentaa asianhallintajärjestelmään. Perusvalmisteluvaiheen jälkeen hallituksen esitysluonnoksesta pyydetään lausuntoja, mihin hyödynnetään yhä useammin Lausuntopalvelu.fi -palvelua.

Kun hallituksen esitysluonnos on riittävän valmis, ja siihen on tehty lausuntopalautteen perusteella tarpeellisiksi katsotut muutokset, se toimitetaan käännettäväksi hyödyntäen Virkku-tilaus- ja palvelunhallintajärjestelmää. Hallituksen esityksen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa, jonne asiat toimitetaan ratkaistavaksi PTJ:n kautta. Eduskuntakäsittelyn jälkeen eduskunnan vastaus toimitetaan ministeriöille niin ikään PTJ:llä. Samoin eduskunnan vastauksen mukaiset lait toimitetaan lopulta tasavallan presidentin vahvistettavaksi PTJ:llä, jolla myös tehdään painotoimeksiannot lakien julkaisemiseksi Suomen säädöskokoelmassa.

Säädösvalmistelijan näkökulmasta kukin järjestelmä ja sen päivittäminen tai hyödyntäminen tulee kuitenkin ajankohtaiseksi yleensä vain tietyissä säädösvalmisteluprosessin etapeissa. Niissä käsitel-

lään valmiita asiakirjoja tai esimerkiksi lausuttavaksi toimitettavia luonnosasiakirjoja, jotka on kuitenkin laadittu ja muokattu muilla välineillä. Nykyiset järjestelmät voivat tukea ja jäsentää säädösvalmistelun prosessia ja eri vaiheiden käsittelyä, parantaen sitä kautta valmistelun laatuun vaikuttavia menettelyllisiä tekijöitä. Nykyiset järjestelmät eivät kuitenkaan ainakaan vielä ole yhteen toimivia, vaan jokaisen niistä käyttäminen ja ajan tasalla pitäminen vaatii erillistä työtä ja usein samojen tietojen syöttämistä eri järjestelmiin. Siksi nykyisten järjestelmien hyödyntäminen voi esiintyä tällä hetkellä usein enemmän rasitteena kuin työntekoa tukevana ratkaisuna. VAHVA-asianhallintajärjestelmän pitäisi kehittyessään parantaa tätä tilannetta.

Lainvalmistelijan tärkein työkalu on edelleen Word-tekstinkäsittelyohjelma, jota hyödyntäen laaditaan hallituksen esityksen kaikki osiot ilman enempiä apuvälineitä. Käytössä ei ole toiminnallisia työkaluja, jotka kirjoittamisen aikana voisivat ohjata esimerkiksi lakikielen tai käsitteiden johdonmukaiseen käyttöön, tarjota vinkkejä asiaa koskevista tietolähteistä tai vaikkapa huomauttaa lakitekstiin tehdyn muutoksen aiheuttamasta mahdollisesta muutostarpeesta muihin hallituksen esityksen kohtiin (säännöskohtaiset perustelut ja rinnakkaistekstit).

4.4 TEKNOLOGIAHARJOITTELUKOKOILU: TEKÖÄLYN TYÖVÄLINEET LAINVALMISTELIJAN APUNA

Jo ennen haastatteluja syksyllä 2017 Itä-Suomen yliopiston tutkijat aloittivat keskustelut yhteistyöstä Accenture Oy:n tutkijoiden kanssa lainvalmisteluprosessin tiedonhallinnan kehittämiseksi tekoälyn avulla. Teknologiaharjoittelukokeilun tavoitteet ja toteutussuunnitelma tarkentuivat vuoden 2018 aikana ja se toteutettiin keväällä 2019 Accenturen Liquid Studio-yksikössä. Accenturen tutkijat vastasivat kokeilun tietojenkäsittelyllisen aineiston tuottamisesta ja analysoinnista. Kokeilussa tarkasteltiin sitä, miten tekoäly ja sitä hyödyntävät tietotekniset työvälineet voivat tukea lainvalmistelijaa tämän työssä. Kokeilun toteutuksen etenemistä arvioitiin viikoittaisissa kokouksissa, joissa projektin kaikki osapuolet olivat edustettuina⁴⁹.

Työn lähtökohta oli sen arvioiminen, olisiko lain johtolauseen kirjoittaminen mahdollista automatisoida. Kysymys johtolauseen laatimisesta nousi haastatteluaineistosta esille edustaen tyypillisesti lain laatimisen vaihetta, joka vie huomattavasti aikaa laajemmissa hankkeissa. Toinen lähtökohta oli se, että johtolauseen laatimisessa on sellaista määrämuotoisuutta, että prosessin voitiin olettaa olevan automatisoitavissa. Kokeilun edetessä päästiin käsittelemään myös muita lainvalmistelun prosessin automatisointia koskevia kysymyksiä, kun havainnot kokeilun kuluessa tarkentuivat. Teknologiaharjoittelukokeilu kesti kuusi viikkoa ja siinä hyödynnettiin olemassa olevia ohjelmistoja, tietokantoja ja työvälineitä.

Teknologiaharjoittelukokeilussa tutkittiin digitaalisten työvälineiden ja erityisesti tekoälyn mahdollisuuksia auttaa lainkirjoittajaa työssään. Semanttisen Finlexin osalta aiemmin toteutettuja teknologioita ratkaisuja ovat esimerkiksi Semanttinen Finlex -selain sekä semanttinen haku- ja suosittelukone⁵⁰. Toteutettu teknologiaharjoittelukokeilu eroaa näistä esimerkiksi siinä, että lähtökohdaksi otettiin

⁴⁹ Työn viikottaiseen seurantaan osallistuivat säännöllisesti Itä-Suomen yliopiston, liikenne- ja viestintäministeriön sekä oikeusministeriön edustajat, joista kaksi ensinmainittua olivat hankkeen varsinaisia osapuolia. Lisäksi tapaamisiin osallistui 2 kertaa valtioneuvoston kanslian sekä yhden kerran Edita Publishing Oy:n edustaja, viimeksi mainittu säädöstekstien käsittelyn asiantuntijan ominaisuudessa.

⁵⁰ Hyvönen et al. 2017.

johtolauseen automatisointi, koska tämä on toistuva ja työläs vaihe lain kirjoittamisessa.⁵¹ Työvälineiden kehittämisen yhteydessä havainnoitiin myös mahdollisia polkuriippuvuuksia teknologioiden välillä⁵².

Teknologiaharjoittelukokeilu kulki kuuden viikon toteutusjakson aikana datan analyysistä kohti johtopäätöksiä (Kuvio 1). Lähtökohtana oli Semanttisen Finlexin data, joka ladattiin pilvipalveluun kuuluvaan graafitietokantaan⁵³. Datan muokkaus ja käsittely tapahtuivat hyödyntäen pilvipalvelussa Python-ohjelmointikieltä.

Semanttisen webin hyödyntämistä on tutkittu lakidatan kontekstissa runsaasti⁵⁴. Semanttinen web tarkoittaa *World Wide Web Consortium* -järjestöstä (W3C) lähtenyttä pyrkimystä luoda perinteisen web-dokumenttien verkon rinnalle datan verkko, joka voi sisältää linkitettyä dataa. Keskeisiä teknologiastandardeja ovat RDF⁵⁵ ja SPARQL⁵⁶, joita käytettiin myös tässä projektissa. Yksi keskeinen ajatus on se, että lainsäädäntöön liittyvät käsitteet muodostavat jatkumon, joka ulottuu arkielämän käsitteistä teknisiin termeihin ja ammatilliseen lakitietoon, ja nämä kaikki ovat jatkuvan muutoksen tilassa. Tämän takia semanttisessa webissä ei ole kysymys lakidatan kontekstissa vain teknologiasta, vaan myös hallinnollista työvälineistä (*regulatory tools*), jotka vaikuttavat useisiin lainsäädännöllisen arkkitehtuurin sidosryhmiin kuten lainsäätäjiin, tuomioistuimiin ja kansalaisiin.

Johtolauseen automatisointi kyettiin toteuttamaan suoraan graafitietokantaa hyödyntäen ilman erillisen koneoppimismallin luomista, minkä takia projekti siirtyi nopeasti tutkimaan muita mahdollisuuksia käyttää tekoälyä. Lakitekstien ja termien semanttinen analyysi oli tällainen aihe, ja siinä saavutettiin kiinnostavia tuloksia. Luonnollisen kielen käsittelyn (NLP, natural language processing) Named Entity Recognition (NER) -menetelmä osoittautui kykeneväksi tunnistamaan määritelmiä lakitekstien määritelmäkappaleista. Nämä määritelmäkappaleet olivat kuitenkin niin säännönmukaisia, että tämä rajoittaa mallin soveltamista muun muotoisiin kappaleisiin.

Sanavektorimallit ovat keskeinen tekniikka tekstien samankaltaisuuden arvioinnissa⁵⁷. Semanttisen samankaltaisuuden analyysissä etsittiin vektorimallin avulla keskenään samankaltaisia pykäliä. Kuitenkin termit ja kappaleet, jotka malli oli arvioinut samankaltaisiksi, eivät jatkoanalyysin perusteella muodostaneet erityisen relevanttia kokonaisuutta. Johtopäätös oli, että lakitekstit ovat keskenään niin samanlaisia, ettei sanavektorimalli tavoita niiden välisiä suhteita riittävän tarkasti, jotta analyysi olisi mielekäs.

⁵¹ *Johtolause* on säädöksen ensimmäinen lause, josta vakiintuneen käytännön mukaan tulee ilmetä säädöksen antaja sekä säätämisyjärjestys. Lisäksi alemman asteisista säädöksistä on ilmentävä lainkohta, johon säädöksen antamisvaltuus perustuu, ja muutossäädöksen johtolauseessa on yksilöitävä tehdyt muutokset (Niemi 2008, s. 94).

⁵² Polkuriippuvuudella tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa aiemmat valinnat rajoittavat lainlaatijan todellista liikkumavaraa (Tala 2010, s.72).

⁵³ Semanttinen Finlex (data.finlex.fi) on oikeusministeriön yhdessä Aalto-yliopiston kanssa omistama palvelu, joka tarjoaa lakitietoa avoimena linkitettyinä datana. Semanttinen koneluettava data sisältää paitsi lakien tekstit, myös tietoa lakipykälien välisistä yhteyksistä. Oksanen et al. (2019) kuvaavat Semanttista Finlexiä yleisesti sekä erityisesti tarvetta kehittää automaattisia annotaatiovälineitä.

⁵⁴ Oksanen et al. 2019; Hyvönen et al. 2017; Casanovas et al. 2016; Curtotti et al. 2015; Hoekstra 2011; Breuker et al. 2005.

⁵⁵ <https://www.w3.org/RDF/>.

⁵⁶ <https://www.w3.org/TR/sparql11-query/>.

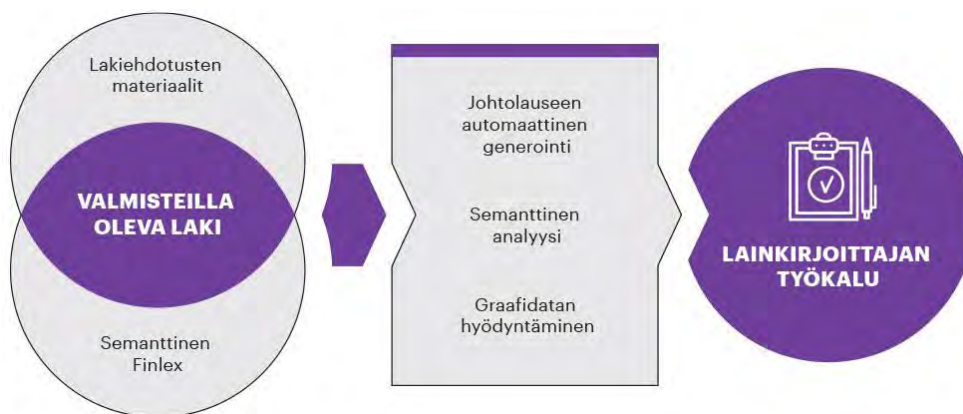
⁵⁷ Ks. esim. Mikolov et al. 2013.

Seuraavaksi vertailtiin lakitekstejä yleiskielisiin teksteihin. Laskelmien perusteella lakitekstit olivat enemmän samankaltaisia kuin yleiskieliset tekstit, ja vastaavasti yleiskieliset tekstit olivat enemmän samankaltaisia kuin lakitekstit. Vaikutus kasvoi, mitä suurempaa määrää sanavektoreita käytettiin. Eli mitä harvinaisempia sanoja oli käytössä, sitä paremmin samankaltaisuuden vertailun tulokset vastasivat ihmisen käsitystä. Nämä löydökset osoittavat, että samankaltaisuuden analyysiä on mahdollista hyödyntää relevantisti lakitekstien tutkimuksessa.

Graafitietokannasta koostettiin tilastotietoja liittyen lakeihin, minkä lisäksi eräajolla haettiin lisää viittauksia pykälien, momenttien, EU-direktiivien ja YK:n yleissäädösten välillä. Tässä hyödynnettiin European Legislation Identifier (ELI) -skeemaa⁵⁸. Ohessa esimerkki siitä miltä graafi voisi näyttää visualisoituna (Kuvio 2). Kuvassa harmaat solmut (ja linkit) ovat hallituksen esityksiä, siniset solmut esittävät lakeja ja niiden väliset yhteydet on värjätty kahdella tavalla: punaiset kuvaavat versiokehitystä ja keltaiset viittauksia lakien välillä. Solmujen koot perustuvat niiden sisältämien linkkien lukumäärään ja solmujen asemointi kuvaajassa perustuu automaattiseen sijoitteluun fyysisen energiamallin minimointiin pohjautuen.

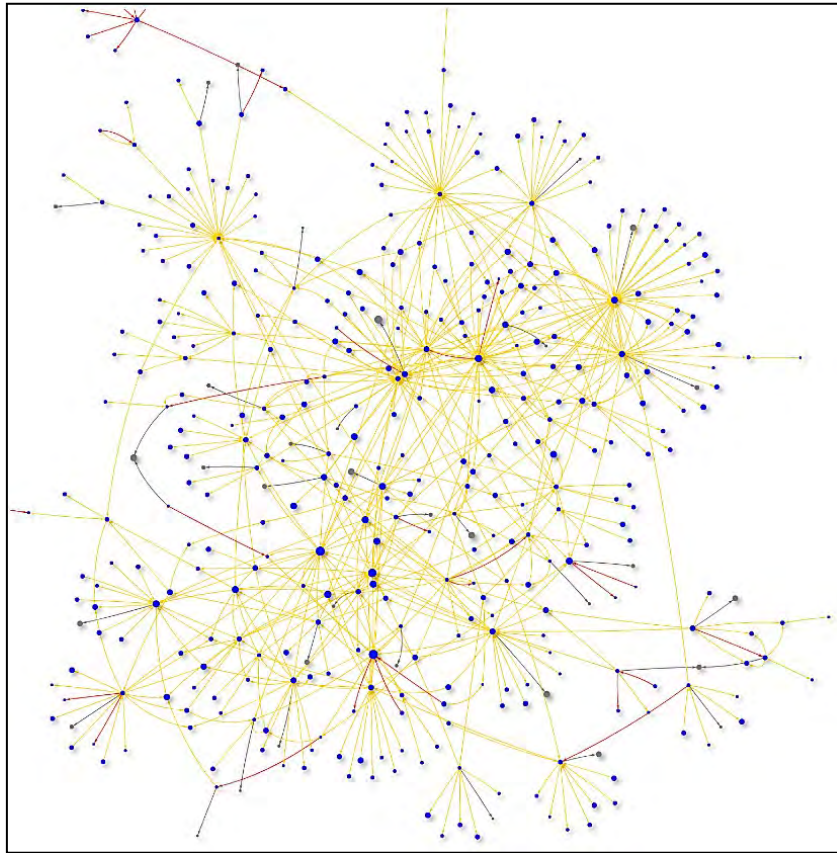
Projektin aikana huomattiin, että johtolauseen automatisointi on mahdollista, mikäli saatavilla on graafitietokanta, jonka data on riittävän rikasta. Toimiva graafitietokanta tarvitsee mahdollisimman tarkat viittaukset pykälien ja momenttien eri versioihin. Nyt kaikkea tätä ei ollut saatavilla Semanttisesta Finlexistä. Johtolauseen automatisoinnin lisäksi saatiin muita kiinnostavia tuloksia lakitekstien semanttisesta analyysistä ja graafitietokannan hyödyntämisestä lakeihin liittyvien tilastotietojen keräämiseen. Myös tietokannan sisällön visualisointi osoittautui hyödylliseksi keinoksi lisätä ymmärrystä.

On syytä todeta, että usein tekoälyprojekteissa kehitettävät ratkaisut eivät ole teknologialtaan pelkkää tekoälyä, vaan muutakin digitaalista työvälineistöä tarvitaan. Tämä huomattiin myös tässä projektissa. Osana projektia hahmoteltiin lainsäätäjän työvälineiden kehitystä. Tässä korostui vertailu modernien versionhallintajärjestelmien ja perinteisten tekstinkäsittelytyökalujen välillä. Myös visuaalisuus ja mahdollisuus jonkinlaisen semanttisen haun tai vertailun tekemiseen koettiin tärkeänä.



Kuvio 1. Teknologiaharjoittelukokeilun kulku.

⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/eli-register/about.html>, viitattu 5.11.2019.



Kuvio 2. Graafitietokannan visualisointi, joka kuvaa viittauksia toisiin lakipykäliin ja momentteihin, viittauksia EU:n direktiiveihin, sekä viittauksia YK:n yleissäättöksiin.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 TULOKSISTA YLEISESTI INSTRUMENTAALIS-REALISTISEN LAINLAADINNAN MALLIN VALOSSA

Tämän artikkelin tavoitteena oli käytännön lainvalmisteluprosessin mallintamisen pohjalta päästä testaamaan tekoälytyövälineiden hyödyntämisen mahdollisuuksia lainvalmistelun laadun parantamisessa. Tutkimuksen tuloksia peilataan rationaalisen lainvalmistelun mallin ideaan sekä tarkastellaan, miten tulosten tulkinnassa voidaan hyödyntää rationaalisen mallin pohjalta kehitettyä institutionaalista realistista lainlaadinnan mallia. Tulosten toivotaan auttavan lainvalmisteluprosessin toimintamallien ja työvälineiden kehittämistä sekä tarjoavan virikkeitä tekoälyn hyödyntämiseen lainvalmistelun tukena.

Tämä tutkimus tehtiin lainsäädäntötutkimuksen kontekstissa, mutta se suuntautui myös oikeusinformatiikan tutkimusalan oikeudellisen tietojenkäsittelyn ja oikeudellisen informaation tutkimuksen

osa-alueille⁵⁹. Tutkimuksemme kohteena oli tiedon käsittely lainvalmisteluprosessissa sekä tähän liittyvien teknologiaratkaisujen kehittäminen. Työssä hyödynnettiin olemassa olevia ohjelmistoja, tietokantoja ja työvälineitä sekä tehtiin useita ketteriä kokeiluja kuuden viikon mittaisen teknologiaharjoittelukokeilun aikana.

Tutkimuksen johtopäätöksinä esitetään havaintoja eri tarkastelutasoilla seuraavasti: Lähtökohtana analyysissä on toteutuneen lainvalmisteluprosessin mallin vertailu suhteessa rationaalisen lainvalmistelun malliin ja instrumentaalisen realistiseen lainlaadinnan malliin. Erityisesti tältä pohjalta tarkastellaan tiedon käsittelyä ja sen merkitystä toteutuneissa lainvalmistelun prosesseissa. Saatujen havaintojen pohjalta vedetään yhteen teknologiaharjoittelukokeilun tuomaa tietoa teknologiatyövälineiden, erityisesti tekoälyteknologian, hyödyntämisen mahdollisuuksista tiedon käsittelyssä lainvalmistelun prosessissa. Lopuksi esitetään näkemyksiä jatkotutkimuksen suuntaamiselle.

Tarkasteltaessa kokemuksia lainvalmistelusta liikenne- ja viestintäministeriössä voidaan todeta, että ideaalimallin mukainen prosessi, joka seuraisi systemaattisesti lukuisia lainvalmistelun ohjeita ja laattisi niiden pohjalta strukturoidun kokonaisuuden, ei toteudu. Tämän pohjalta ei toki voida sanoa, että lainvalmistelu ei olisi rationaalista. Keskeiseksi havainnoksi jää, että ideaalimallin edellyttämä, ja siihen sisäankirjoitettu, instrumentaalisen rationaalisuuden odotusarvo jää kuitenkin toteutumatta ja korvautuu vaikeasti seurattavan argumentatiivisen rationaalisuuden sävyttämällä prosessilla⁶⁰. Analyysin kannalta vaikeudeksi tulee se, että prosessien eri tavoin vaikuttavien elementtien keskinäistä merkitystä on lähes mahdotonta arvioida. Esimerkiksi tiedon puutteet suhteessa olemassa olevan tiedon sivuuttamiseen, tai poliittisen ohjauksen odottamattomat väliintulot suhteessa ministeriön työn sisäiseen organisointiin liittyviin prosessin viivästyksiin aiheuttavat lopputuloksen kannalta samankaltaisia seurauksia, mutta ovat täysin eri ilmiöitä.

Tässä suhteessa lainlaadinnan institutionaalisen realistinen malli tarjoaa analyysille hyviä rakennusaiheita. Institutionaalisen realistinen malli ymmärtää lähtökohtaisesti lainlaadinnan prosessin institutionaalisen, oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen sekä ministeriöiden rakenteisiin ja toimivaltoihin kiinnittyvän luonteen. Samalla se pyrkii tunnistamaan lainvalmisteluprosessiin nimenomaan informaation näkökulmasta liittyviä ongelmia, joita ovat informaation epätäydellisyys, epävarmuus sekä toimijoiden erimielisyys. Mallin lähtökohtana ovat empiiriset lainvalmisteluprosessiin liittyvät havainnot, jollaisia myös käsillä oleva artikkeli tuottaa. Lähtökohtanaan institutionaalisen realistinen malli pitää lainlaadinnan instrumentaalista luonnetta, eli sillä on sukulaisuutensa rationaalisen lainlaadinnan mallille. Olennaisena erona kuitenkin voidaan pitää tässä sitä, että instrumentaalisuudella ymmärretään yleisesti sääntelyn tavoitteellisuutta ja välinearvoa. Ne voivat kuitenkin olla erilaisia lainlaadintaprosessiin osallistuvien toimijoiden katsantokannasta riippuen⁶¹. Se ei siis ole ylhäältä annettu ja muuttumaton edes yksittäisen lainvalmisteluprosessin sisällä.

5.2 TIEDON KÄSITTELYN HAASTEET JA MERKITYKSET LAINVALMISTELUN PROSESSISSA

Tiedon epätäydellisyys on eräs keskeisimpiä haasteita nykyisessä lainvalmisteluprosessissa. Tässä artikkelissa tähän johtavia tekijöitä tunnistettiin lukuisia: yksinkertaiset aika- ja henkilöresurssien puutteet johtavat väistämättä siihen, että tiedonkeruu lakiesityksen pohjaksi ei voi olla kattavaa. Kuitenkin monilla organisatorisilla tekijöillä tilannetta voitaisiin huomattavasti parantaa. Nykytilanne,

⁵⁹ Voutilainen 2009.

⁶⁰ Vrt. Cyril 2016, p. 100: ... *classical currents of lawmaking are gradually being supplemented or completely replaced with approaches based on discursive or argumentative elements.*

⁶¹ Tala 2010, s. 71.

jossa yksi henkilö on vastuussa hallituksen esityksen esittelystä ja käytännössä vastaa valmistelun tiedon kokoamisesta johtaa selvästi siihen, että tiimityön sijasta käytännöksi tulee työryhmää käytettäessäkin yksilösuoritusten yhteen liittäminen. Esimerkiksi lain vaikutusarvioinnin toteuttaminen, joka on keskeinen osa lainvalmistelun taustatiedon ja kokonaiskuvan luomista, on vaativa työ yksittäiselle valmistelijalle, jolla ei kenties ole sääntelyn kohdealalta mitään aikaisempaa kokemusta. Aineistoamme sisältyy monia kommentteja, joissa vaikutusarviointiin viitataan ikään kuin yhtenä erillisenä työvaiheena, jonka merkitystä kokonaisuudessa ei kunnolla hahmoteta. Asiaan liittyy toki se, että vaikutusarvioinnin eräs osatekijä eli sääntelyn vaihtoehtojen selvittäminen on poliittisen ohjauksen tai muiden rajausten vuoksi suljettu pois prosessista. Tällöin vaikutusarvioinnin toteuttamisesta uhkaa väistämättä tulla torso.

Epävarmuus lainvalmistelun elementtinä heijastuu jo edellä sanotusta. Lainvalmistelijan on vaikea tietää, millaiseksi sääntelyn tulevan soveltamisen ympäristö muodostuu. Tätä asiaa auttaisi edellä kuvattu sääntelyn vaihtoehtojen huolellisempi arviointi, jolloin jouduttaisiin perehtymään myös tulevaisuuden skenaarioihin. Säädösten jälkikäteinen vaikutusten arviointi auttaisi myös kerryttämään tietoa uuden sääntelyn laatimisen pohjaksi.

Erimielisyys lainlaatimisen taustatekijänä on ilmeinen ja hyvin aineistosta esiin tuleva seikka. Poliittinen erimielisyys heijastuu luonnollisesti myös epävarmuutena prosessiin ja voi aiheuttaa jopa pitkälle valmistellun hallituksen esityksen hautaamisen pitkällisen työn jälkeen. Toisaalta poliittinen erimielisyys ja esimerkiksi erimielisyydet eri sidosryhmien kesken ovat myös arvokas osa lainlaadinnan prosessia. Luc Wintgens on todennut osuvasti: *Politics does not aim at disagreement evaporating; it must make disagreement workable*⁶². Tästä juuri on lainsäädäntöprosessissa kyse.

Erimielisyys sääntelyn tarpeesta, sääntelyn tavasta, sääntelyn tavoitteista sekä sääntelyn aineellisista seikoista on tärkeää saada lainvalmisteluprosessin aikana esiin. Tätä edistävät osaltaan erilaiset kuulemismenettelyt sekä sääntömääräinen lausunnonaika, joka pitää sisällyttää lainvalmistelun prosessiin⁶³. Oma erityinen haasteensa on se, miten annetussa ajassa osana lainvalmistelua mahdollisesti mittavakin lausuntoaineisto pystytään käymään läpi. Lausuntovaihe on lainsäädännön vaikutusarvioinnin ohella eräs suurimpia tietomääriä sisältävä lainvalmistelun vaihe. Kiireessä voi helposti käydä niin, että lausuntoaineiston läpikäynnissä huomio kiinnittyy niihin seikkoihin, joita palautteesta osataan odottaa, ja tärkeät uudet näkökulmat voivat jäädä huomiotta.

5.3 TEKOÄLY RATKAISUNA LAINVALMISTELUN HAASTEISIIN?

Tutkimuksemme valotti lainvalmistelun prosessin haasteita yhdessä ministeriössä erityisesti tiedon käsittelyn kannalta. Tutkimuksen toisessa osassa testattiin tekoälypohjaisten ratkaisujen mahdollisuutta ratkaista keskeisiä lainvalmistelun haasteita.

Tekoälytyövälineen kehittämisessä lähdettiin liikkeelle kokeilusta lain johtolauseen luomisen automatisoimiseksi, mistä poiki hankkeen alkuperäinen nimi ”Johtolausekone”. Vaikka johtolauseen luomista voi pitää yksinkertaisena, epäkiinnostavana ja jopa naiivina lainkirjoitusteknisenä seikkana, se tarjoaa tämänkaltaiseen teknologiaharjoitukseen kiintoisia näkökulmia. Omalta pieneltä osaltaan

⁶² Wintgens 2016, p. 22.

⁶³ Valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016 säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. Säädösvalmistelun kuulemisohje 1.9 Lausuntoaika: Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen.

johtolauseen systematiikka tarjoaa näkökulman laajemminkin lainsäädännön laatimisen keskinäisriippuvuuden haasteeseen: muutosten systeemissä tulee olla jäljitettäviä ja kokonaisuuden säilyä loogisena. Kun eräänä lähtökohtana työn suuntaamiselle oli kokemus tuoreesta muutoslaista, jonka johtolause oli kolmen sivun pituinen, voitiin heti ymmärtää, että johtolauseen laatimiseen saattaa sisältyä suuriakin tiedonhallinnan ja tiedonkäsittelyn haasteita.

Tekoälyn hyödyntämisen näkökulmasta varsinainen johtolauseen automatisointi osoittautui sängen yksinkertaiseksi tehtäväksi. Näin lukuun ottamatta momenttitason muutosten jäljittämistä, joista Semanttisen Finlexin tietokannassa ei ollut dataa saatavissa. Johtolauseen kirjoittamisen automatisoiminen pidemmälle edellyttäisi siis tietokannan rikastamista momenttikohtaisilla muutostiedoilla.

Merkittävänä tutkimustuloksena voidaan pitää havaintoa, että tällaisen suhteellisen yksinkertaisenkin tekoälytyövälineen kehittäminen vaatii aitoa oikeustieteellisen ja tietoteknisen osaamisen yhdistämistä ja merkittävän ajan käyttämistä ratkaisun toteuttamiseen.

Teknologiaharjoittelukokeilun tuloksista antoisimpana näyttäytyi graafitietokannan hyödyntäminen lakitekstien tilastolliseen analyysiin ja lakien välisten viittausten visualisointiin (ks. kuvio 2). Eräs suurimpia haasteita lainvalmistelussa on, että yksittäisen työn alla olevan säädöksen suhdetta olemassa olevaan lainsäädäntöön on usein vaikea laajassa kokonaisuudessa hahmottaa. Tämä haaste on kasvanut entisestään, kun ministeriöistä on siirtynyt eläkkeelle kokeneita viranhaltijoita, joilla on tuntuva oman alan lainsäädännön pitkäaikaiseen kehitykseen. Samalla lainsäädännön monimutkaiset keskinäisriippuvuudet ovat jatkuvasti lisääntyneet. Graafimuotoinen visualisointi voisi parhailaan olla interaktiivinen työkalu, joka mahdollistaisi esimerkiksi erilaisten yhteyksien ja versiohistorian tutkimisen valitsemalla ja siirtelemällä elementtejä ruudulla. Tämä potentiaali tunnistettiin, mutta sitä ei ollut tämän työn puitteissa mahdollista kehittää pidemmälle.

Teknologiaharjoittelukokeilun yhteydessä tehtiin jonkin verran semanttisen analyysin ja käsitteiden tunnistuksen kokeiluja, joista saatiin alustavia tuloksia. Luonnollisen kielen käsittelyn NER-menetelmä osoittautui kykeneväksi tunnistamaan määritelmiä lakitekstien määritelmäkappaleista. Nämä määritelmäkappaleet olivat kuitenkin niin säännönmukaisia, että tämä rajoittaa mallin soveltamista muun muotoisiin kappaleisiin. Semanttisen samankaltaisuuden analyysissä todettiin, että lakitekstit ovat keskenään niin samanlaisia, ettei sanavektorimalli tavoita niiden välisiä suhteita riittävän tarkasti, jotta analyysi olisi mielekäs. Vertailtaessa lakitekstejä yleiskielisiin teksteihin havaittiin, että mitä harvinaisempia sanoja oli käytössä, sitä paremmin samankaltaisuuden vertailun tulokset vastasivat ihmisen käsitystä. Nämä löydökset osoittavat, että samankaltaisuuden analyysiä on mahdollista hyödyntää relevantisti lakitekstien tutkimuksessa.

Keskeinen johtopäätös on se, että lainlaadinnan institutionaalis-realistisen mallin mukaisesti tiedonhallinnan haasteet, erityisesti tiedon epätäydellisyys ja epävarmuus, ovat keskeisiä lainvalmistelun prosessin kipupisteitä. Näiden ratkaisemiseksi ei tietenkään teknisten apuvälineiden kehittäminen ole riittävää. Kuten edellä on todettu, tärkeältä osin tiedonhallinnan haasteet liittyvät niin ikään institutionaalis-realistisen mallin tunnistamaan sidokseen oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Erityisesti tämän hankkeen teknologiakokeilu havainnollisti lakiuudistusten polkuriippuvuuden ongelmaa: aiemmat valinnat rajoittavat lainlaatijan todellista liikkumavaraa⁶⁴. Tällä hetkellä uudistuksia lähdetään liian usein tekemään ”yhdestä nurkasta eteenpäin”, pysähtymättä ensin tarkastelemaan järjestelmän kokonaisuutta ja aiempien hankkeiden kokemuksia. Tässä suhteessa suomalaisen järjestelmän merkittävänä puutteena on myös puutteellinen lainsäädännön jälkiarvioinnin perinne.

⁶⁴ Tala 2010, s. 72.

Digitalisaation ja järjestelmäuudistusten kokemukset ovat Suomessa osin huonoja. Ongelmana on ollut, että uudistuksissa on lähdetty massiivisista kokonaisuudistuksista, joissa on turhan usein päädytty jäykkiin ja jo valmistuessaan vanhentuneisiin ratkaisuihin. Tämän vuoksi, ja hankkeemme kokemusten rohkaisemana, suositlemme lähestymistapaa, jossa vähitellen tuotetaan työtä helpottavia ominaisuuksia osaksi kehittyvää tekoälypohjaista työkalua. Teknisesti näiden työkalujen toteuttaminen on mahdollista ja käytettävissä on monia käyttökelpoisia teknologiakomponentteja, joista kokonaisratkaisuja voidaan koota. Valtioneuvoston tasolla kuitenkin taustajärjestelmien, kuten Semanttisen Finlexin edelleen kehittäminen ja yleensäkin avoimesti saatavilla olevan riittävän rikastetun säädösdatan tarjoaminen alan kehittäjien ekosysteemille on ensisijaisen tärkeää. Tavoitteeksi tulisi lainvalmistelun työkalujen kehittämisessä ottaa reaaliaikainen interaktiivinen työväline, joka esimerkiksi mahdollistaa samanaikaisen muokkauksen useamman käyttäjän kesken ja sitä kautta reaaliaikaisen tiedon tulevista muutoksista.

Lisäksi järjestelmän tulisi vähitellen koota yhteinen valtioneuvoston lainvalmistelun tietokanta, josta löytyisi arvokasta historiatietoa eri hankkeiden valmistelu- ja tausta-aineistoista. Tällaisen tiedon systemaattinen hyödyntäminen, myös tekoälytyövälineitä hyödyntäen, auttaisi kehittämään sääntelyjärjestelmän koherenssia, toisin sanoen yhä selkeämpää ja käyttäjäystävällisempää lainsäädäntöä.

LÄHTEET

Ahtonen, Riitta 2010: Kohtuuttomat oikeustoimen ehdot ja niiden sovittelu: Oikeustaloustieteellinen tarkastelu. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, No 1, Joensuu.

Breuker, J., Valente, A., & Winkels, R. 2005. Use and reuse of legal ontologies in knowledge engineering and information management. In *Law and the Semantic Web* (pp. 36-64). Springer, Berlin, Heidelberg.

Cane, Peter – Tushnet, Mark. 2003. *The Oxford Handbook of Legal Studies*. Oxford 2003.

Casanovas et al. 2016. Semantic Web for the Legal Domain: The next step. *Semantic Web*, vol 7, no 3, pp. 213-227.

Curtotti, M., McCreath, E., Bruce, T., Frug, S., Weibel, W. and Ceynowa, N. 2015. Machine learning for readability of legislative sentences, in: *Proc. of the 15th International Conference on Artificial Intelligence and Law*, ACM, New York, New York, US, 2015, pp. 53–62. doi:10.1145/2746090.2746095.

Cyruł, Wojciech. 2016. How Rational is Rational Lawmaking? In: Wintgens, Luc J. – Thion, Philippe – Carly, Melanie. 2016. *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*. Routledge.

Hoekstra, R. 2011. The MetaLex Document Server legal documents as versioned linked data. In: Aroyo, L., Welty, C., Alani, H., Taylor, J., Bernstein, A., Kagal, L., Noy, N., Blomqvist, E. (eds.) *ISWC 2011, Part II. LNCS*, vol. 7032, pp. 128–143. Springer, Heidelberg.

Hyvönen, Eero - Oksanen, Arttu - Tuominen, Jouni – Mäkelä, Eetu – Tamper, Minna. 2017. Semanttinen Finlex. Laki ja oikeus avoimena linkitettyinä datana. (Semantic Finlex. Law and Justice as Linked Open Data.). *Oikeus-lehti*, vol. 46, no. 1, March, 2017. bib pdf

Isola-Miettinen, Hannele. 2013. The Principled Legislative Strategy: Rationality of Legal Principles in the Creation of Law? In: Wintgens, L.J. – Oliver-Lalana, A.D (Eds.) *The Rationality and Justification of Legislation. Essays in Legisprudence. Legisprudence Library 1*. Springer.

Keinänen, Anssi - Lonka, Harriet - Pajujoja, Jussi – Vartiainen, Niko – Tuominen, Risto – Halonen, Miia – Koskela, Tarja. 2018. Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Valtio-neuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 12/2019.

Keinänen, Anssi – Lonka, Harriet – Pajujoja, Jussi – Sinkkilä, Kaisa – Vartiainen, Niko – Heikkinen, Kati. 2019. Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:9.

Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättäinen, Ulla (toim.) 2010. Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. *Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja* 26. Joensuu 2010.

Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka. 2015. Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? *Lakimies* 113 (2015): 2, s. 170–195.

Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi (2016) *Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* 2016.

Magnusson Sjöberg, Cecilia (Ed.) 2005. Legal Management of Information Systems – incorporating law in e-solutions. Studentlitteratur, Lund.

Mikolov, Tomas – Sutskever, Ilya – Chen, Kai – Corrado, Greg S – Dean, Jeff. 2013. Distributed Representations of Words and Phrases and their Compositionality. *Advances in Neural Information Processing Systems* 26 (NIPS 2013). pp. 3111–3119.

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

Niemivuo, Matti. 2008. Lain kirjain – Lakitekniikka ja lakikieli. Edita Prima Oy, Helsinki 2008.

Oksanen, Arttu – Tamper, Minna – Tuominen, Jouni – Mäkelä, Eetu – Hietanen, Aki – Hyvönen, Eero 2019 Semantic Finlex: Transforming, Publishing, and Using Finnish Legislation and Case Law As Linked Open Data on the Web. In: Peruginelli & Faro (eds.) "Knowledge of the Law in the Big Data Age" (2019). IOS Press. ISBN 978-1-61499-985-0 (<http://ebooks.iospress.nl/volume/knowledge-of-the-law-in-the-big-data-age>). p. 212–228.

Parker, Christine – Braithwaite, John 2003. Regulation. Teoksessa: Cane, Peter – Tushnet, Mark. *The Oxford Handbook of Legal Studies*. Oxford 2003. p. 119–145.

Rantala, Kati 2011. Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.

Rantala, Kati 2016. Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. *Oikeus* 2016 (45); 2: 159–183.

Rowland, Diane - Kohl, Uta – Charlesworth, Andrew. 2012. *Information Technology Law*. Fourth Edition. Routledge.

Seipel, Peter 2005. Legal informatics broad and narrow. In: Magnusson Sjöberg, Cecilia (Ed.) 2005. *Legal Management of Information Systems – incorporating law in e-solutions*. Studentlitteratur, Lund. p. 17–36.

Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus 2014. Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantaja 125.

Simon, Herbert A. 1979: Pääöksenteko ja hallinto. Weilin & Göös.

Tala, Jyrki. 2010. Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Teoksessa: Keinänen – Kilpeläinen – Väättäinen (toim.): *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus*. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26. Joensuu 2010. s. 63–81.

Tala, Jyrki. 2005. *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy.

Tuori, Kaarlo. 2007. *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOY.

Voutilainen, Tomi. 2005. *Hyvä sähköinen hallinto*. Edita.

Voutilainen, Tomi. 2009. *ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely*. Edita.

Voutilainen, Tomi 2019. *Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet*. Edita Publishing Oy.

Wintgens, Luc J. – Oliver-Lalana, A.Daniel (Editors). 2013. The Rationality and Justification of Legislation. Essays in Legisprudence. Legisprudence Library 1. Springer.

Wintgens, Luc J. – Thion, Philippe – Carly, Melanie. 2016. The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence. Routledge.