

MITEN LAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELUA OHJATAAN POLIITTISESTI?

Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin

Jouni Backman

Työpaperi on ensimmäinen kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta sekä sen toimijoista ja yhteydestä muodollisjuridiseen prosessiin. Työpaperin toimenpide-ehdotuksissa korostuvat ohjausjärjestelmän kehittäminen, läpinäkyvyyden lisääminen ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen.

Sitran työpaperi

© Sitra 2023

Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti?

Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin

Kirjoittaja: Jouni Backman

Toimittanut: Henna Hiilamo

Toimitussihteeri: Krista Takkinen

Kuvat ja prosessimallit: Lea Konttinen ja Jouni Backman

Taitto: PunaMusta Oy

ISBN 978-952-347-318-8 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 2737-1042 (verkkajulkaisu) www.sitra.fi

Sitran työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

Sisällys

Esipuhe	4
Tiivistelmä	5
Sammanfattning	6
Summary	7
Keskeisiä käsitteitä	8
1. Johdanto: Poliittinen ohjaus on olennainen osa lainvalmistelua	11
2. Muodollisjuridisella ja poliittisella prosessilla on sekä yhtymäkohtia että eroja	13
Muodollisjuridinen prosessi	14
Poliittinen ohjaus	16
Poliittisten toimijoiden määrä	18
Poliittisten toimijoiden roolit	19
Käytännöissä isoja eroja	21
3. Poliittinen ohjaus korostuu lainsäädännön suunnittelussa	22
Kolmen tason prosessit	24
4. Lainvalmistelun ohjaus ja roolit ovat osin epäselviä	28
Ohjauksen keskeiset vaiheet	29
Ohjauksen käytännön prosessi	33
5. Eduskunnan rooli lainvalmistelun ohjauksessa on vähäinen	37
6. Poliittisesta ohjauksesta ei ole seurattavaa dataa	40
7. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset	45
Lähteet	49
Kirjoittaja	51

Esipuhe

Suomen perustuslaki takaa ihmisille oikeuden osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Merkittävä osa päätöksenteosta, esimerkiksi siitä, mitä ja miten asioita edistetään ja millaisia ohjauskeinoja valitaan, tapahtuu jo ennen asioiden siirtymistä eduskunnan käsiteltäväksi. Nämä lainsäädännön suunnittelu- ja valmisteluvaiheet ovat osin suurelta yleisöltä pimenossa.

Poliittisen ohjauksen prosessia ei ole aikaisemmin kuvattu eikä siitä ole olemassa opasta tai ohjeistusta. Prosessi ei siis tällä hetkellä ole läpinäkyvä eikä julkinen.

Mitä läpinäkyvämpiä lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosessit ovat, sitä paremmat mahdollisuudet ihmisillä on osallistua ja vaikuttaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa päätöksentekoon. Läpinäkyvyys ylläpitää luottamusta järjestelmää kohtaan ja vahvistaa demokratiaa.

Tässä työpaperissa kuvataan poliittinen prosessi ja sen toimijat sekä yhteydet samanaikaiseen muodolliseen prosessiin lainsäädännön suunnittelu- ja valmisteluvaiheissa. Tavoitteena on kuvata kahden rinnakkaisen prosessin – poliittisen ja muodollisjuridisen – etenemistä, yhteyksiä, keskeisiä päätöksentekopisteitä sekä eri toimijoiden rooleja.

Työpaperi pohjautuu kirjoittaja Jouni Backmanin pitkään yli 20 vuoden kokemukseen politiikasta, niin kansanedustajana kuin ministerinä kahdessa eri hallituksessa. Backman on haastatellut työpaperia varten poliittisia valtiosihteerejä, erityisavustajia ja eduskuntaryhmien pääsihteerejä. Työpaperi ja sen prosessikuvat pohjautuvat Sitran tekemiin mallinnuksiin sekä prosessidatan louhintaan.

Tämä työpaperi ei pyri määrittelemään poliittista ohjausta, vaan lisäämään ymmärrystä

poliittisesta ohjauksesta lainsäädännön suunnittelussa ja valmistelussa sekä avaamaan sen nykytilaa. Ehdotamme myös tarkemman oppaan tekemistä poliittisen ohjauksen käytännöistä.

Julkaisu on tehty osana Sitran Demokratia ja osallisuus -teeman Uudistuva päätöksentekoprojektia, jonka tavoitteena on vahvistaa edustuksellisen demokratian uudistumiskykyä, päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyttä ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Edustuksellinen demokratia toimii vain, kun ihmisillä on riittävät ja oikea-aikaiset tiedot päätöksenteon vaiheista ja sisällöstä.

Aiemmat lainsäädäntötyötä koskevat selvityksemme ovat käsitelleet eduskunnan päätöksentekoa, valtioneuvoston valmistelua sekä hallituksen muodostamista ja johtamista (mm. Miten Suomessa säädetään laki?, Miten Suomeen muodostetaan hallitus? ja Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa?). Selvitysten, hankkeiden ja kokeilujen avulla tuemme eduskunnan ja valtioneuvoston ylittävien lainsäädäntöprosessien kehittämistyötä.

Suuret kiitokset kaikille haastatelluille ja Jouni Backmanille raportin kokoamisesta. Kiitos myös Uudistuva päätöksentekoprojektin asiantuntijoille eli erityisesti Jenni Ala-Peijari, Henna Hiilamo, Lea Konttinen, Krista Takkinen ja Anna Välimaa osallistumisesta työpaperin ohjaamiseen, toimittamiseen, julkaisukuntoon saattamiseen ja prosessien mallinnustyöhön.

Veera Heinonen

johtaja
Demokratia ja osallisuus
Sitra

Tiivistelmä

Poliittista ohjausta pidetään lainsäädäntöprosessin luontaisena osana, mutta vain suunnittelu- ja päätöksentekovaiheissa. Lainvalmistelu-vaiheessa poliittista ohjausta pidetään usein myös ongelmana. Oikein ajoitettuna ja toteutettuna se on kuitenkin olennainen osa myös lainvalmisteluvaihetta.

Lainsäädäntöprosessin muodollisjuridinen osuus on melko tarkasti säädeltyä ja avointa. Poliittisella prosessilla sen sijaan ei ole säädeltyä muotoa, eikä se ole julkista. Prosessit kulkevat rinnakkain, ja niiden välillä on myös jännitteitä. Poliittisen ohjauksen toimintatavat vaihtelevat vaalikausittain, puolueittain ja henkilöittäin.

Lainvalmistelua ohjaavat hyvin voimakkaasti hallitusohjelma ja sitä edeltävä puolueiden suunnitteluprosessi. Tähän vaiheeseen pyritään vaikuttamaan myös virkakunnasta, joten muodollisjuridinen ja poliittinen prosessi kohtaavat jo tässä vaiheessa, vaikka pääpaino onkin poliittisella prosessilla.

Varsinainen lainvalmistelu on pääasiassa virkakunnan virkavastuulla tapahtuvaa muodollisjuridista toimintaa. Valmistelusta vastaavat ministeriöt ovat ministerin johtamia päällikkövirastoja, joten ministerin ja hänen poliittisen esikuntansa rooli on keskeinen. Poliittisen ohjauksen ongelmien ja roolien epäselvyyden koetaan liittyvän juuri valmisteluvaiheeseen. Puolueilla ei ole mitään muodollista roolia lainvalmistelussa, mutta merkittävin poliittinen ohjaus tapahtuu jo suunnittelu-vaiheessa, jossa puolueiden tosiasiallinen rooli on keskeinen.

Eduskunnan rooli korostuu lainsäädäntöprosessin päätöksentekovaiheessa. Suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa hallituspuolueiden eduskuntaryhmillä on vaihteleva rooli poliittisessa ohjauksessa. Oppositioyhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty lisäämään muun muassa parlamentaarisella valmistelulla.

Toisin kuin muodollisjuridisesta prosessista, poliittisesta ohjauksesta ei synny julkista dokumentaatiota ja käsittelyvaiheiden aikaleimoja. Tämä vaikeuttaa sekä poliittisen ohjauksen johtamista että siihen osallistumista ja vaikuttamista.

Lainvalmistelun poliittista ohjausta ei tule säädellä liian tarkasti, vaan jättää poliittisen toiminnan luonteeseen kuuluvaa tilannekohtaista väljyyttä. Poliittisen ohjauksen johtaminen ja kehittäminen edellyttävät kuitenkin yhteisiä pelisääntöjä ja uusia toimintatapoja. Poliittisen ja muodollisen prosessin rajapintoja tulee selkeyttää sekä molemminpuolista osaaamista vahvistaa. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tulee edistää myös poliittisessa prosessissa avaamalla vuorovaikutuksen vaihteita.

Toimenpide-ehdotuksina esitetään muun muassa poliittisen ohjauksen ja sen julkisuuden tarkempaa määrittelyä perustuslain ja julkisuuslain uudistamisen yhteydessä. Hallituksen muodostamisen yhteydessä esitetään sovittavaksi poliittisen ohjauksen pelisäännöistä ja ohjauksen kehittämistoimista.

Sammanfattning

Den politiska styrningen anses som en naturlig del av lagstiftningsprocessen, men bara i planerings- och beslutsskedena. I lagberedningsskedet anses den politiska styrningen ofta vara även ett problem. Om den tajmas och genomförs rätt är den ändå en väsentlig del även av lagberedningsskedet.

Den formellt rättsliga delen av lagstiftningsprocessen är ganska strikt reglerad och öppen. Den politiska processen har däremot ingen reglerad form och är inte offentlig. Processerna löper parallellt och det finns även spänningar mellan dem. Tillvägagångsätt vid den politiska styrningen varierar enligt valperiod, parti och person.

Lagberedningen styrs mycket kraftigt av regeringsprogrammet och partiernas planeringsprocess som föregår det. Även tjänstemännen försöker påverka detta skede varför den formellt rättsliga processen och den politiska processen möts redan i detta skede, även om huvudvikten ligger vid den politiska processen.

Den egentliga lagberedningen är i huvudsak formellt rättslig verksamhet som ligger på tjänstemännens tjänsteansvar. Ministerierna som ansvarar för beredningen är chefsstyrda ämbetsverk som en minister leder. Därför är ministerns och hans eller hennes politiska stabs roll central. De problem och oklara roller som finns i den politiska styrningen anses gälla just beredningsskedet. Partierna har ingen formell roll i lagberedningen, men den viktigaste politiska styrningen sker redan i planeringsskedet där partiernas faktiska roll är central.

Riksdagens roll betonas i lagstiftningsprocessens beslutsskede. I planerings- och beredningsskedena har regeringspartiernas riksdagsgrupper en varierande roll i den politiska styrningen. Man har försökt öka oppositionsgruppernas möjligheter att delta och påverka bland annat genom parlamentarisk beredning.

Till skillnad från den formellt rättsliga processen uppstår ingen offentlig dokumentation eller tidsstämplar för behandlingsskedena vid den politiska styrningen. Detta gör det svårare att både leda, delta i och påverka den politiska styrningen.

Den politiska styrningen av lagberedningen bör inte regleras för strikt, utan utrymme bör lämnas för olika situationer i enlighet med den politiska verksamhetens karaktär. Ledningen och utvecklingen av den politiska styrningen kräver emellertid gemensamma spelregler och nya tillvägagångsätt. Gränssnitten mellan den politiska processen och den formella processen bör göras tydligare och kunnandet på båda sidorna bör stärkas. Medborgarnas möjligheter att delta och påverka bör främjas även i den politiska processen genom att öppna skedena av växelverkan.

Som åtgärdsförslag föreslås bland annat att den politiska styrningen och dess offentlighet preciseras i samband med reformen av grundlagen och offentlighetslagen. I samband med regeringsbildningen föreslås det att man kommer överens om spelregler för den politiska styrningen och åtgärder för att utveckla den.

Summary

Political steering is seen as a natural part of the legislative process, but only in the planning and decision-making stages. In the legislative drafting stage, political steering is also often seen as a problem. Nevertheless, when it is appropriately timed and implemented, it can also be an integral part of the legislative drafting stage.

The formal legal part of the legislative process is fairly precisely regulated and open. The political process, however, has no regulated form and is not public. The processes run in parallel and there are also tensions between them. The practices of political steering vary between electoral terms, political parties and individuals. The legislative process is significantly steered by the government programme and the planning processes of the political parties that precede the government programme. There are also attempts to influence this stage by public officials, which means that the formal legal process and the political process already intersect at this stage, although the emphasis is on the political process.

The actual legislative drafting process is a formal legal activity that is primarily the responsibility of public officials. Each ministry is headed by a minister meaning that the minister and their staff plays a crucial role. The problems and the ambiguity of roles in political steering are perceived to be particularly related to the legislative drafting stage. The political parties have no formal role in legislative drafting, but the most significant political steering takes place in the planning stage, where the de facto role of the parties is prominent.

The role of the parliament is important in the decision-making stage of the legislative

process. In the planning and drafting stages, the parliamentary groups of the governing parties play varying roles in political steering. Efforts have been made to increase the opportunities for opposition groups to participate and influence through parliamentary drafting. Political steering differs from the formal legal process in that it does not generate public documentation or time stamps at the different stages of the process. This makes it more difficult to manage political steering as well as participate in it and influence it.

The political steering of legislative drafting should not be regulated too strictly. Instead, situation-specific leeway should be given, as befits the nature of the activity. Still, managing and developing political steering requires common rules and new operating practices. The interfaces between the political process and the formal process need to be clarified and mutual expertise must be strengthened. Opportunities also need to be increased for members of the general public to participate and exercise influence in the political process by making the stages of interaction more open and transparent.

The proposals for action presented in this working paper include the creation of a more specific legislative definition, framework and transparency for political steering, e.g. included to the possibly forthcoming reforms of the Constitution of Finland and the Act on the Openness of Government Activities. In particular, the working paper proposes that the informal rules for political steering and measures to develop steering during each parliamentary period are agreed on and clearly communicated to all stakeholders already at the stage of forming the government.

Keskeisiä käsitteitä

Käsite	Kuvaus
Data	Tietoa, joka on tallennettu tietokantaan tai muuhun tallennusvälineeseen. Datasta voidaan analysoida ja tulkita tietoa päätöksenteossa, suunnittelussa, toiminnan ohjaamisessa ja muussa käytännön toiminnassa.
Eduskunta-avustaja	Kansanedustajan eduskuntatyötä avustava henkilö. Osa eduskunta-avustajista on eduskunnan kanslian alaisuudessa, osa eduskuntaryhmän kanslian alaisuudessa niin sanotussa ryhmäkansliamallissa. Eduskunta-avustajalla voi olla myös valiokuntakohtaista seuranta- ja valmisteluvastuuta.
Eduskuntaryhmä	Eduskuntaryhmän muodostavat saman rekisteröidyn puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokaslistalta viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa valitut sekä muut kansanedustajat, jotka eduskuntaryhmä hyväksyy jäsenikseen. Perustuslain mukaan ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta.
Erityisavustaja	Ministerin toimikaudeksi nimitettävä ministerin antamia tehtäviä suorittava poliittinen avustaja. Erityisavustajan nimittää pääministeri kyseisen ministerin esityksestä. Ministerillä voi olla useita erityisavustajia, joille on erikseen nimetyt tehtävät.
Hallituksen neuvottelu	Ministereiden epävirallinen kokous, jonka kutsuu koolle pääministeri. Neuvotteluissa ei tehdä muodollisia päätöksiä. Kokoonpanot voivat vaihdella. Ministereiden lisäksi läsnä ovat oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. Iltakoulutkin ovat neuvotteluja, joissa edellä mainittujen lisäksi läsnä ovat hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Myös budjettiriihi ja kehysriihi ovat neuvotteluja. Muistiinpanot ja pöytäkirjat eivät ole julkisia asiakirjoja.
Hallituksen toimintasuunnitelma	Valtioneuvoston kanslian ylläpitämä hallituksen toimintasuunnitelma seuraa hallitusohjelman toteutusta. Suunnitelmaan on valittu toimenpiteet, joilla hallitusohjelman tavoitteita edistetään. Toimet on jaoteltu strategisiin kokonaisuuksiin hallitusohjelman mukaisesti. Valtioneuvoston verkkosivuilta voi seurata aikajanaa tai listauksena toimintasuunnitelmaa ja sen kuukausittain päivittyvää tilannekatsausta.
Hallituspuolue	Puolue, joka osallistuu hallitukseen eli sillä on hallituksessa ministereitä. Käsite on epätarkka, koska hallitusta eivät muodosta puolueet, vaan eduskuntaryhmät keskinäisen neuvottelunsa tuloksena. Hallituksen on nautittava eduskunnan eli enemmistönä olevien eduskuntaryhmien kansanedustajien, ei puolueiden, luottamusta. Hallitukseen osallistuminen ei edellytä puolueeksi rekisteröitymistä.
Hallitusryhmä	Yhden hallituspuolueen ministereistä muodostuva epävirallinen kokoonpano. Hallitusryhmään voidaan lukea myös sen avustajat, joita kutsutaan ministerin poliittiseksi esikunnaksi. Hallitusryhmän puheenjohtajana toimii yleensä puolueen puheenjohtaja. Hallitusryhmän kokouksiin osallistuvat usein myös eduskuntaryhmän ja puolueen edustajat. Hallitusryhmää voidaan kutsua myös ministeriryhmäksi, jota ei pidä sekoittaa ministerityöryhmään.
Hallitusryhmän sihteeri	Kunkin hallitusryhmän erityisavustajista yksi toimii koko hallitusryhmän sihteerinä johtaen hallitusryhmänsä avustajien työtä. Osallistuu muiden hallitusryhmien sihteerien kanssa niin sanottuihin ryhmyrien kokouksiin. Katso: Ryhmyrit.
Hankeikkuna	Valtioneuvoston hankeikkuna on ministeriöiden sisäinen hankehallinnan palvelu, jossa on tiedot myös lainsäädäntöhankkeista. Palvelusta voi hakea tietoa hankekohtaisesti, teemoittain tai ministeriöittäin. Hankkeista löytyvät linkit keskeisiin asiakirjoihin, viimeisin tieto hankkeen etenemisvaiheesta sekä vastuuhenkilöiden tiedot. Niin sanotun virkanäkymän lisäksi hankeikkunalla on myös julkinen käyttöliittymä eli tiedot julkaistaan osittain myös valtioneuvoston ja ministeriöiden verkkosivuilla.

Käsite	Kuvaus
HE	Yleisesti käytetty lyhenne, joka tarkoittaa valtioneuvoston yleisistunnon eduskunnalle antamaa hallituksen esitystä. Hallituksen esitys (HE) voi sisältää myös yhden tai useampia lakiesityksiä.
Kansliapäällikkö	Ministeriön korkein virkamies. Muodostavat yhdessä kansliapäällikkökokouksen, jota johtaa valtioneuvoston kanslian (poliittinen) valtiosihteeri.
Listapalaveri	Hallitusryhmien sihteerien säännöllinen (keskiviikkoisin) kokous, jossa käsitellään valmistelevasti seuraavan päivän raha-asiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yleisistunnon esityslistan asiat. Kullakin hallitusryhmällä on myös oma edeltävä listapalaverinsa, johon osallistuu hallitusryhmän avustajien lisäksi myös eduskuntaryhmän ja puoluetoimiston edustajia.
Ministeri	Pääministerin esityksestä tasavallan presidentin nimittämä valtioneuvoston jäsen. Tätä ennen tasavallan presidentti nimittää pääministeriksi eduskunnan täysistunnon valitseman henkilön.
Ministerivaliokunta	Ministereistä koostuva hallituksen valmisteluelin. Valtioneuvostolla on neljä lakisäateistä ministereistä koostuvaa päätöksentekoa valmistelevaa ministerivaliokuntaa: ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta, joilla on yleensä säännölliset kokousajat. Puheenjohtajana toimii pääministeri. Asioiden valmistelua varten valtioneuvoston yleisistunto voi asettaa myös muita kuin lakisäateisiä ministerivaliokuntia. Valiokuntien jäsenet määrää pääministeri neuvoteltuaan hallitusryhmien kanssa.
Ministeriryhmä	Katso: Hallitusryhmä.
Ministryöryhmä	Valtioneuvoston yleisistunnon asettama asiakokonaisuutta tai asiaa valmisteleva ministereistä koostuva toimielin. Ministryöryhmässä on yleensä yksi ministeri kustakin hallitusryhmästä, ja se vastaa lähinnä poliittisesta koordinaatiosta mutta voi hoitaa myös ministeriöiden välistä koordinaatiota. Ministryöryhmien lukumäärä vaihtelee, ja sellainen voidaan asettaa vaalikauden sijasta myös tapauskohtaisesti.
Poliittinen esikunta	Ministerin, joissakin tapauksissa koko hallitusryhmän, käytössä oleva poliittinen avustajakunta eli valtiosihteerit ja erityisavustajat.
Prosessi	Joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja, joiden avulla syötteen muutetaan tuotoksiksi. Tässä työpaperissa on eroteltu lainsäädäntöprosessin muodollisjuridinen (säädelty) osa ja poliittinen (säätelämätön) osa. Poliittisella prosessilla tarkoitetaan myös poliittista ohjausta.
Puolue	Puoluelain mukainen rekisteröity yhdistys, joka on merkitty puolerekisteriin. Eduskuntapuolueella tarkoitetaan puoluetta, jolla on kansanedustaja tai kansanedustajia. Yhden puolueen kansanedustajat voivat muodostaa eduskuntaryhmän. Puolueilla ei ole muodollista asemaa valtiollisessa päätöksenteossa. Katso: Hallituspuolue.
Ryhmyrit	Hallitusryhmien sihteerinä toimivien erityisavustajien yhteinen poliittisesta koordinaatiosta ja ohjauksesta vastaava epävirallinen kokoonpano. Muissa yhteyksissä myös eduskuntaryhmän puheenjohtajasta voidaan käyttää nimikettä ryhmyri ja eduskuntaryhmien puheenjohtajista kollektiivisesti nimikettä ryhmyrit.
Seurantavastuu	Ministerille ja erityisavustajalle nimetty toisen puolueen ministerille kuuluvan toimialan seurantavastuu, johon sisältyy poliittisen koordinaation ja ohjauksen osittaisia toimivaltaa.
Valiokunta	Eduskunnan virallinen täysistuntojen päätöksentekoa valmisteleva toimielin. Pääsääntöisesti valiokunta käsittelee sitä vastaavan ministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita.
Valiokuntavastaava	Kansanedustaja, joka johtaa oman eduskuntaryhmänsä valiokuntaryhmän toimintaa.
Valiokuntaryhmä	Epävirallinen ryhmä, joka koostuu samassa valiokunnassa jäsenenä olevista yhden eduskuntaryhmän kansanedustajista.

Käsite	Kuvaus
Valtioneuvoston yleisistunto	Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan perustuslain mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Yleensä torstaisin pääministerin johdolla kokoontuva kaikista ministereistä koostuva valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäseninenä.
Valtiosihteeri	Ministerin virkakaudeksi nimitettävä ministerin poliittinen avustaja, joka toimii ministerin edustajana ja sijaisena. Pääministerin valtiosihteerillä on erityistehtäviä. Tässä työpaperissa valtiosihteerillä tarkoitetaan vain edellä kuvattua poliittista valtiosihteeriä. Valtiosihteeriksi kutsutaan myös ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön johtavaa virkahenkilöä eli kansliapäällikköä.
Viisikko tai trio	Hallituskausittain vaihtuva, hallituspuolueiden lukumäärään perustuva kutsumanimi hallitusryhmien puheenjohtajista koostuvalle epäviralliselle kokoonpanolle. Esimerkiksi Marinin hallituksessa viisikko ja Sipilän hallituksessa trio. Vastaa puheenjohtajatasolla tarvittavasta hallituksen poliittisesta koordinaatiosta ja ohjauksesta.
Virkakunta	Muodollisjuridisen prosessin virkahenkilöstön yleisnimitys erona poliittisen ohjauksen toimijoihin.

1. Johdanto: Poliittinen ohjaus on olennainen osa lainvalmistelua

Poliittista päätöksentekoa pidetään lainsäädäntöprosessin luontaisena osana, mutta vain suunnittelu- ja päätöksentekovaiheissa. Lainvalmisteluvaiheessa poliittista ohjausta pidetään usein myös ongelmana. Oikein ajoitettuna ja toteutettuna se on kuitenkin olennainen osa myös lainvalmisteluvaihetta.

Perustuslain mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Keskeisin yhteiskunnan kehittämisen väline on valtioneuvoston valmisteleva ja eduskunnan päättämä lainsäädäntö. Lainsäädäntöprosessin avoimuus on siten edellytys kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan eri sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi.

Lainsäädäntöprosessia on kuvattu Sitran julkaisuissa Miten Suomessa säädetään laki? (Sitra 2021) ja Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? (Sitra 2022). Varsinaista lainvalmisteluvaihetta edeltävää hallituksen muodostamisprosessia on kuvattu julkaisussa Miten Suomeen muodostetaan hallitus? (Sitra 2021).

Lainvalmisteluvaihetta on kuvattu lainvalmistelijan näkökulmasta Finlexistä löytyvässä lainvalmistelun prosessioppaassa. Poliittiseen prosessiin eli poliittiseen ohjaukseen viitataan muutoin hyvin yksityiskohtaisessa ja päivittyvässä lainvalmisteluoppaassa pelkistetysti vain vaiheissa, joissa todetaan tarvittavan varmistus poliittisesta päätöksenteosta. Poliittisina toimijoina mainitaan vain ministeri ja hallitus.

Sitran aiemmissa julkaisuissa poliittista prosessia on käsitelty tarkemmin eduskunnassa

tapahtuvan päätöksentekovaiheen osana. Lainvalmisteluvaiheen poliittinen prosessi on kuvattu vain pääpiirteisesti.

Lainvalmistelun poliittinen ohjaus näyttäytyy ajoittain hyvinkin ongelmallisena ja epäselvänä. Huonosti ajoitettu ja väärä poliittinen ohjaus vaarantaa lainvalmistelun laadun. Näin ovat todenneet muun muassa oikeuskansleri Jaakko Jonkka (Oikeuskanslerin kertomus 2014), valtioneuvoston lainsäädäntötyön kehittämisen valmisteluryhmä (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17) ja lainsäädännön arviointineuvosto (Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021). Saman ovat todenneet useiden selvitysten haastatte- luissa myös lainvalmistelijat ja kansliapäälliköt.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti on toisaalta muistuttanut, että ”oikein ajoitettu ja oikeansisältöinen myös yksityiskohtaisuuden tasoltaan oleva poliittinen ohjaus ovat merkittävä etu lainvalmistelulle.” (Tuomas Pöysti: Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa 20.5.2019). Poliittisen ohjauksen varsinaisilta toimijoilta ei kannanottoja ole näkynyt.

Lainsäädännön arviointineuvoston mukaan hallitusohjelman kirjaus, siihen liittyvä tai

Poliittinen ohjaus ei siis vaikuta vain varsinaiseen lainvalmisteluun, vaan myös sen suunnitteluun ja ohjauskeinojen valintaan.

vaalikauden aikana tapahtuva poliittinen ohjaus ovat heikentäneet virkavalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja, myös lainsäädännölle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja. Poliittinen ohjaus ei siis vaikuta vain varsinaiseen lainvalmisteluun, vaan myös sen suunnitteluun ja ohjauskeinojen valintaan.

Lainvalmistelijoiden näkökulmasta ongelmiana ovat poliittisen ohjauksen asettamat rajoitteet hyvälle lainvalmistelulle. Rajoitteet voivat liittyä sekä aikatauluun että sisältöön.

Aikataulussa kysymys on usein liian kireistä tavoiteaikatauluista, jotka eivät mahdollista huolellista lainvalmistelua ja ajan varaamista kaikille prosessivaiheille, esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston käsittelylle. Hankekohtaiset erot ovat suuria riippuen hallituksen esityksen teknisestä ja sisällöllisestä laajuudesta.

Sisällössä poliittinen ohjaus puuttuu huonoimmillaan liian yksityiskohtaisesti keinojen valintaan ja pykälämuotoiluihin syrjäyttäen jopa samanaikaisen virkavastuun valmistelun.

Vastaavasti poliittiset toimijat voivat kokea virkavalmistelun jättävän liian vähän aikaa tarvittavalle poliittiselle neuvotteluprosessille. Poliittiset toimijat kokevat joskus lainvalmistelun aloittamisen edellyttävän hyvinkin voimakasta poliittista ohjausta. Ennakoiva viestintä poliittisesta tahtotilasta ei ole silloin välittynyt riittävän hyvin valmistelijoille. Toisinaan kysymys on puolestaan ristiriitaisesta poliittisesta ohjauksesta, joka vaikeuttaa kaikkien toimijoiden lainvalmistelua.

Vastuu lainvalmistelun johtamisesta on yhdessä ministeriöiden poliittisella ja virkajohtolla, muistuttaa lainsäädännön arviointineuvostokin. Tarve erityisesti lainvalmistelun johtamisen, ei siis vain varsinaisen lainvalmistelun, kehittämiseen on edelleen olemassa. Näin siitä huolimatta, että lainvalmistelun laatu on ollut esillä kaikkien viimeaikaisten hallitusten ohjelmissa. Lainvalmistelun muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin keskinäistä riippuvuutta ei ole käsitelty ja hahmotettu. Näiden kahden prosessiosan kokonaisuuden johtamisen kehittämistoimenpiteitä ei siksi ole ollut merkittävässä määrin.

Lainvalmistelun muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin keskinäistä riippuvuutta ei ole käsitelty ja hahmotettu.

Vaikka tämä työpaperi keskittyy kansallisen lainsäädäntöprosessin poliittisen ohjauksen tarkasteluun, havainnot ovat sovellettavissa myös EU-lainsäädäntöprosessiin. Lainsäädännön arviointineuvosto muistuttaa, että vaikutusten arviointi on tärkeää myös EU-taustaisissa hankkeissa, jotta tunnistetaan Suomelle merkityksellisten hankkeiden vaikutusten olennaiset suuntaviivat jo ennen komission esityksen antamista. Aiempaa suurempi osuus EU-säädöksistä on jäsenmaita suoraan sitovia asetuksia, joten kansallisen EU-lainsäädäntöprosessin avaaminen ja poliittinen ohjaus riittävän varhaisessa vaiheessa on tärkeää muiltakin osin kuin EU-direktiivien myötä alkavissa kansallisissa lainsäädäntöhankkeissa.

Emeritusprofessori Jyrki Tala on todennut, että ”poliittisen päätöksenteon rooli jää yhä eräänlaiseksi mustaksi laatikoksi, jota ei voi ymmärtää, mutta jonka kanssa on vain jotenkin tultava toimeen.” (Jyrki Tala 2005). Tämän työpaperin tarkoituksena on avata tuota mustaa laatikkoa ja lisätä ymmärrystä poliittisesta ohjauksesta lainvalmistelussa.

Varsinkin julkista dokumentaatiota ja dataa poliittisesta ohjauksesta on hyvin vähän. Työpaperi perustuu kirjoittajan pitkäaikaiseen kokemukseen lainsäädäntötyöstä ja sen poliittisesta ohjauksesta sekä Sitran aiempiin selvityksiin lainsäädäntöprosessista. Prosessikuvauksen pohjana ovat Sitran aiempien selvitysten prosessimallinnukset sekä prosessidatan louhinta. Aiempien haastattelujen lisäksi työpaperia varten on haastateltu poliittisen ohjauksen keskeisiä toimijoita, muun muassa valtiosihteerejä, erityisavustajia sekä eduskuntaryhmien pääsihteerejä. Osa heistä on toiminut lukuisissa edellä mainituissa tehtävissä eri hallituskausilla.

2. Muodollisjuridisella ja poliittisella prosessilla on sekä yhtymäkohtia että eroja

Lainsäädäntöprosessin muodollisjuridinen osuus on melko tarkasti säädeltyä ja avointa. Poliittisella prosessilla sen sijaan ei ole säädeltyä muotoa, eikä se ole julkista. Prosessit kulkevat rinnakkain, ja niiden välillä on myös jännitteitä. Poliittisen ohjauksen toimintatavat vaihtelevat vaalikausittain, puolueittain ja henkilöittäin.

Sitran aiemmissa selvityksissä lainsäädäntöprosessi on jaettu kahteen osaan, muodollisjuridiseen ja poliittiseen. Jako ei ole virallinen eikä sitä ole siis missään vahvistettu. Julkisessa keskustelussa puhutaan kuitenkin erikseen poliittisesta ohjauksesta tarkoittaen poliittista prosessia. Jaottelua on kuvattu tarkemmin esimerkiksi eduskuntatyön uudistamista tukevassa Sitran julkaisussa Miten kansaa edustetaan? (Sitra 2020).

Lainsäädäntöprosessin muodollisjuridista osuutta on säädelty muun muassa perustuslaissa, laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Prosessin julkisuutta säätelee laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Perustuslain mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ministeriöiden lainvalmisteluprosessia ei säädellä lain tasolla, mutta prosessia kuvataan ja ohjeistetaan edellä mainitun Finlexin lainvalmistelun prosessioppaan lisäksi lukuisissa lainvalmistelun oppaissa. Yksityiskohtaisten ohjeiden lisäksi oppaat tarkastelevat lähinnä lainvalmistelun oikeudellisia puitteita ja

muotoseikkoja, mutta eivät lähes lainkaan poliittista ohjausta.

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille siten kuin valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu.

Perustuslain mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Lisäksi pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii lakisäateisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana.

Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Mikäli samaan ministeriöön on nimitetty useampia ministereitä, he ovat toistensa suhteen rinnasteisia eivätkä alisteisia. Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto.

Poliittista prosessia on säädelty hyvin vähän. Puolueilla ei ole Suomen päätöksenteossa lainsäädäntöön perustuvaa muodollista roolia lainkaan, toisin kuin Euroopan tason poliittisilla puolueilla EU:n perussopimuksessa. Poliittista prosessia sivutaan perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä vain muutamissa yhteyksissä. Merkittävin on perustuslain maininta eduskuntaryhmien välisestä neuvottelusta hallituksen muodostamisprosessissa.

Poliittista prosessia on säädelty hyvin vähän.

Julkisuudessa puhutaan usein puolueista tarkoittaen eduskuntaryhmää. Kun esimerkiksi pääministerin tai puhemiehen kerrotaan kutsuvan puolueiden puheenjohtajat koolle neuvotteluun, voikin kysymys olla eduskuntaryhmien puheenjohtajista. Pääministeri kutsuu yleensä koolle puolueiden puheenjohtajat, puhemies eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Toisinaan pääministerin kutsumina koolla ovat sekä puolueiden että eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Puolueiden puheenjohtajat saatetaan kutsua koolle keskustelemaan esimerkiksi hallituksen ja eduskunnan työhön liittyen, vaikka puolueiden puheenjohtajilla ei ole kumpaankaan mitään muodollista roolia. Poliittisten toimijoiden muodolliset ja tosiasialliset roolit ovat käytännössä osin epäselvät.

Poliittista prosessia eivät koske muodollisjuridisen prosessin julkisuuslain mukaiset avoimuusvelvoitteet. Näin siitä huolimatta, että perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainsäädäntöprosessiin kuuluvan poliittisen prosessin eli poliittisen ohjauksen ei katsota kuuluvan ainakaan kaikilta osin julkisen vallan käyttöön, vaikka se tosiasiallisesti on merkittävää vallankäyttöä. Osin jopa merkittävämpää, kuin julkinen muodollisjuridinen prosessi. Poliittisen prosessin julkisuutta koskevaa, osin kiistanalaista, oikeudellista tulkintaa käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Ministerien virkatoimiin liittyvien lainvastaisten toimien menettelystä säädetään perustuslaissa. Muilta osin, myös poliittisesta ohjauksesta, ministerit ovat eduskunnalle poliittisessa vastuussa. Hallituksen ja sen ministerien on nautittava eduskunnan luottamusta. Ministerien poliittiset avustajat puolestaan ovat poliittisesta ohjauksesta vastuussa käytännössä vain ministerilleen. Virkavirheistä avustajatkin ovat rikosoikeudellisessa vastuussa.

Poliittisen prosessin toimijoiden, lähinnä ministerien ja poliittisten valtiosihteerien, toimintaa ohjataan osin myös lainsäädännöllä. Lisäksi valtioneuvoston ohjesääntö määrittelee edellä mainittujen toimijoiden lisäksi ministerien erityisavustajien roolit, oikeudet ja vastuut,

mutta ei säätele varsinaista poliittista ohjausta ja sen julkisuutta. Tarkempaa tietoa ja ohjeistusta poliittisista toimijoista on valtioneuvoston kanslian julkaisemassa Ministerin käsikirjassa ja Valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa. Nekään eivät käsittele varsinaista poliittista ohjausta, vaan poliittisten toimijoiden suhdetta muodollisjuridiseen prosessiin.

Sitran aiemmissa selvityksissä lainsäädäntöprosessi on jaettu muodollisjuridiseen ja poliittiseen prosessiin. Prosessin eri vaiheet on kuvattu pääosin Finlexistä löytyvän lainvalmistelun prosessioppaan mukaisesti. Se kuvaa lainvalmistelun muodollisjuridisen prosessin melko tarkasti, mutta vain lainvalmistelijan näkökulmasta. Yhteys samanaikaiseen poliittiseen prosessiin huomioidaan vain eräiden valmisteluvaiheiden tarpeena varmistaa poliittinen käsittely.

Finlexin lainvalmistelun prosessiopas ja lukuisa joukko yksityiskohtaisempia, myös Finlexistä löytyviä, lainvalmistelun oppaita muodostavat hyvän määrämuotoisen prosessin lainsäädännön valmistelulle ja käytännön oppaan lainvalmistelijan päivittäiseen työhön, vaikka edellä mainituilla oppailla ei laintasoista velvoittavuutta olekaan.

Vastaavaa määrämuotoista prosessia tai edes opasta ei ole lainsäädäntöprosessin poliittisen ohjauksen osuudesta. Ei lainvalmistelijoille eikä poliittista ohjausta toteuttaville, vaikka kummatkin ovat tällaisen tarpeen todenneet. Tämä työpaperi ei pyri määrittelemään määrämuotoista poliittista prosessia eikä toimimaan varsinaisena oppaana, mutta tavoitteena on kuvata aiempaa tarkemmin toteutunutta poliittista ohjausta osana lainvalmistelua.

Muodollisjuridinen prosessi

Lainvalmistelun prosessioppaassa poliittinen ohjaus on huomioitu vain siten, että valmistelijoiden tulee varmistaa poliittinen käsittely eräissä kuvan 1 mukaisissa valmisteluvaiheissa. Nimetyt vaiheet ovat: 1. Esivalmistelu: Päätös esivalmistelun käynnistämisestä ja päätös hankkeen asettamisesta. 2. Perusvalmistelu: Ratkaisuvaihtoehdot

ja niiden arviointi, linjaukset hallituksen esityksen luonnoksen (HE-luonnoksen) sisällöstä sekä HE-luonnoksen hyväksyminen. 3. Lausuntomenettely: Päätös valmistelun jatkamisesta. 4. Jatkovalmistelu: Päätös hallituksen esityksen (HE) sisällöstä. Näiden vaiheiden jälkeen ministeriltä tarvitaan vielä ennen valtioneuvoston

päätöksentekoa (vaihe 5) esittelylupa ja esityslistan muutosten hyväksyntä.

Tässä työpaperissa ei käsitellä prosessin eduskuntakäsittelyä, lain vahvistamista tai täytäntöönpanoa ja seuranta. Työpaperi kattaa eduskuntakäsittelyä edeltävät lainvalmisteluvaiheet ja niitä edeltävän suunnitteluvaiheen.

Kuva 1. Lainvalmisteluprosessi osana lainsäädäntöprosessia Finlexin lainvalmistelun prosessioppaan pohjalta mukailtuna.



Lähde: Finlex.fi

Poliittisen käsittelyn varmistaminen lainvalmistelun eri vaiheissa

Lainvalmistelun muodollisjuridisen virkavalmistelun ja poliittisen ohjauksen välinen hyvä yhteys on tärkeää. Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan virkakunta (virkajohto, valmistelutiimi, valmistelija) varmistaa poliittisen käsittelyn useissa eri vaiheissa seuraavasti (lainattu lyhennettynä Finlexin lainvalmistelun prosessioppaasta):

Päätöksen esivalmistelun aloittamisesta tekee virkajohto nimeten valmistelutiimin henkilöt. Tästä informoidaan ministeriä. Ohjeiden mukaan hallitusohjelman ulkopuolisessa, periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittävässä asiassa päätöksen esivalmistelun aloittamisesta tekee kuitenkin ministeri.

Päätös varsinaisen lainsäädäntöhankkeen käynnistämisestä tekee ministeri tai virkajohto. Ohjeen mukaan päätöksestä neuvotellaan tarvittaessa muiden ministerien kanssa, erityisesti jos asia ei ole hallitusohjelmassa. Yhteiskuntapoliittisesti merkittävän asian valmistelua varten voi valtioneuvoston yleisistunto asettaa komitean.

Valmistelun tuloksena syntyvistä ratkaisuvaihtoehdoista ja vaikutusten arvioinnista informoidaan ministeriä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta (HE-luonnos) informoidaan ministeriä, ja hän päättää luonnoksen käsittelystä. Ministeri voi päättää asiasta itse, viedä asian käsittelyyn hallituksen piirissä tai delegoida asian virkajohdolle.

Oppaan mukaan virkajohto päättää kirjallisten lausuntojen pyytämisestä sidosryhmiltä sekä lausuntomenettelyn aikataulusta ja laajuudesta informoiden asiasta ministeriä.

Lausuntovaiheen jälkeen ministeriä informoidaan palautteesta ja hän päättää, millä tavoin valmistelun jatkamista käsitellään. Ministeri voi päättää asiasta itse, viedä sen käsittelyyn hallituksen piirissä tai delegoida asian virkajohdolle.

Päätettäessä hallituksen esityksen sisällöstä ministeriä informoidaan palautteesta ja neuvotteluista, ja hän päättää esityksen muuttamisen käsittelystä. Ministeri voi päättää asiasta itse, viedä sen käsittelyyn hallituksen piirissä tai delegoida asian virkajohdolle.

Ennen valtioneuvoston käsittelyä ministeriltä tarvitaan esittelylupa ja hyväksyntä esityslistan mahdollisille muutoksille.

Edellä kuvatussa lainvalmistelun prosessioppaassa poliittisena toimijana mainitaan vain ministeri eikä esimerkiksi poliittista valtiosihteerä tai ministerin erityisavustajaa. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että muodollisjuridisen prosessin kannalta ministeriötä johtaa ministeri. Toisaalta ohjeistus sivuuttaa esimerkiksi valtioneuvoston ohjesäännössä mainittujen valtiosihteerien ja erityisavustajien roolin, joka on hallituksen esitysten sisältöjenkin kannalta usein merkittävä. Poliittisen ohjauksen prosessin tarkempi kuvaaminen olisi tarpeen myös lainvalmistelijoille.

Lainvalmistelun prosessioppaassa usein mainittu ministerin mahdollisuus viedä asian käsittely hallituksen piiriin viittaa nimenomaan poliittiseen ohjaukseen sitä mitenkään tarkemmin kuvaamatta. On ymmärrettävää, että poliittisen ohjauksen menettelytapoihin ei haluta puuttua, mutta se ei estäisi kuvaamasta niitä.

Käytännön prosessiin ohjeistetaan hyvinkin yksityiskohtaisesti valtioneuvoston kanslian julkaisemassa Valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa. Sen yksi luku käsittelee asioiden valmistelua. Luku on jaettu poliittiseen valmisteluun ja virkamiesvalmisteluun. Poliittinen valmistelu on jaettu kahteen alalukuun. Ensimmäisessä käsitellään ministerivaliokuntien, niin lakisäateisten kuin muidenkin ministerivaliokuntien työtä, muun muassa asiakirjoja ja niiden julkisuutta. Toinen alaluku käsittelee

iltakoulun, hallituksen neuvottelun ja ministerityöryhmien käytäntöjä ja asiakirjoja.

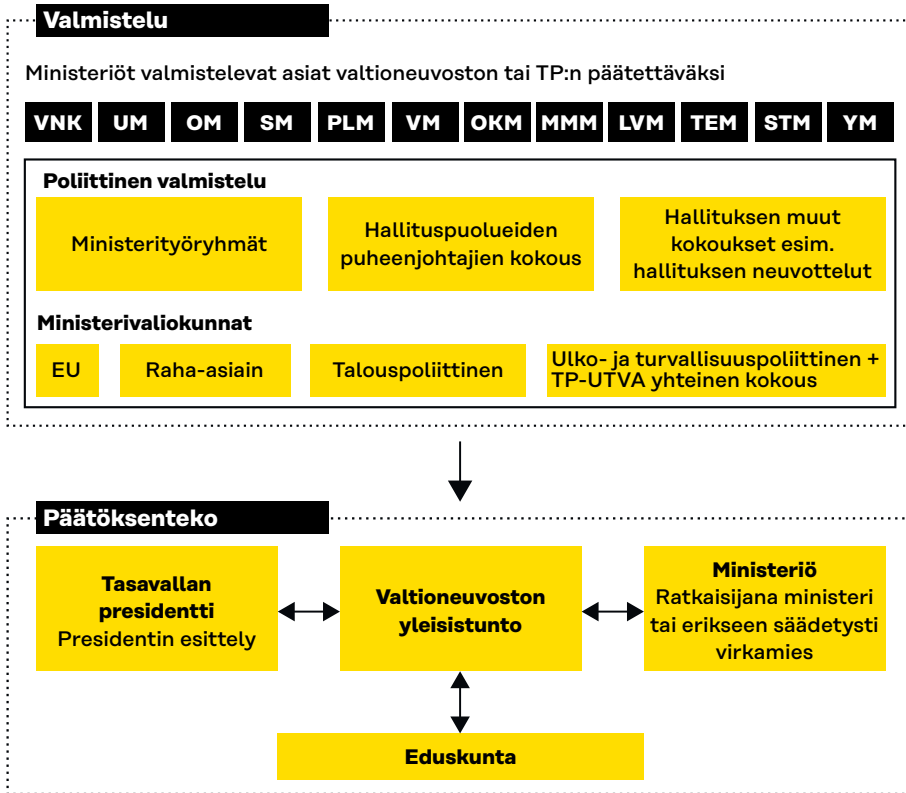
Käsikirjassa korostetaan, että jokainen hallitus päättää itse hallituksen sisäisistä työskentelytavoista. Hallitus voi sisäisen työskentelynsä järjestämiseksi kokoontua erilaisissa kokoonpanoissa keskustelemaan valmisteltavista asioista. Käsikirja muistuttaa, että nämä hallituksen eri kokoonpanot, kuten hallituksen iltakoulu, hallituksen neuvottelu ja erilaiset ministerityöryhmät, ovat asioiden valmistelua varten eikä niissä tehdä päätöksiä.

Vaikka edellä mainitut lainsäädännönkin valmistelua tukevat toimielimet ovat poliittisen ohjauksen toimijoita, käsittelee esittelijän käsikirja melko yksityiskohtaisesti myös niiden käytännön menettelytapoja. Tältä osin virkатыönä tehtävän valmistelun ja poliittisen ohjauksen ohjeistukset risteävät esittelijän käsikirjassa. Vastaavaa opasta ei ole poliittisen prosessin toimijoille.

Poliittinen ohjaus

Poliittisen ohjauksen käsitettä ei ole määritelty, vaan sillä on, käyttäjästä riippuen, hyvinkin erilaisia merkityksiä. Poliittisen ohjauksen käsite esiintyy myös muodollisjuridisen prosessin toimijoiden asiakirjoissa, esimerkiksi ministeriöiden verkkosivuilla, oikeuskanslerin kertomuksissa ja lainsäädännön arviointineuvoston

Kuva 2. Poliittinen valmistelu osana asioiden valmistelua ja päätöksentekoa Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan mukaisesti.



Lähde: Valtioneuvoston esittelijän käsikirja, Valtioneuvoston kanslia 1/2017

lausunnoissa. Niistäkään ei löydy varsinaista määritelmää, mitä poliittisella ohjauksella tarkoitetaan.

Kysyttäessä tekoälyltä (ChatGPT) lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta Suomessa, vastaus on: ”Lainvalmistelussa on tärkeää, että laadittu lainsäädäntö vastaa poliittista ohjausta. Lainsäätäjien on varmistettava, että lainsäädäntö vastaa asetettuja tavoitteita ja että se on laadukasta, kestävä ja oikeudenmukaista.”

Tässä työpaperissa erotetaan Sitran aiempien eduskuntatyötä ja lainsäädäntöprosessia koskevien julkaisujen mukaisesti muodollis-juridinen ja poliittinen prosessi. Tässä poliittisella ohjauksella tarkoitetaan muodollis-juridisen prosessin ulkopuolista tai siihen liittyvää poliittista prosessia, jolla poliittiset toimijat pyrkivät vaikuttamaan muodollis-juridiseen prosessiin sen eri vaiheissa. Esimerkiksi ministereillä on kaksi erilaista roolia:

Poliittiseen ohjaukseen voi osallistua myös hallituksen ulkopuolisia poliittisia toimijoita eduskunnasta ja puolueista.

He osallistuvat muodollisjuridiseen päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta poliittiseen ohjaukseen päätöksentekoa edeltävissä hallituksen erilaisissa neuvotteluissa. Poliittiseen ohjaukseen voi osallistua myös hallituksen ulkopuolisia poliittisia toimijoita eduskunnasta ja puolueista.

Poliittinen ohjaus on pääosin säatelemäntöä, ja osin siitä syystä se vaihtelee huomattavasti esimerkiksi vaalikausittain, puolueittain, ministeriöittäin, toimijoittain, hallitus-/oppositioaseman perusteella tai kunkin hallituksen esityksen yhteydessä. Vaalikausien välillä eroja aiheuttavat niin hallituskokoonpano kuin

johtamistyylikin. Tässä työpaperissa käsitellään lähinnä Marinin hallituksen poliittista ohjausta. Ero edeltävään Sipilän hallitukseen on joiltakin osin merkittävä.

Kolmen puolueen (Sipilän hallitus) hallitus-työskentely on jo lähtökohtaisesti erilaista kuin 5–6 puolueen hallituksilla (Katainen ja Stubb sekä Rinne ja Marin). Hallituspuolueiden lukumäärää ratkaisevampaa on kuitenkin kunkin pääministerin johtamistyyli ja kulloinkin, yleensä jo hallitusneuvottelujen yhteydessä, suullisesti sovittavat toimintatavat.

Vaikka Sipilän hallituksessa oli vähemmän puolueita, ministereitä ja avustajia, rajattiin hallitus-työskentelyn poliittisen johtamisen kokoonpanoja ja läsnäoloa tiukemmin kuin laajapohjaisemmissa ja avustajamäärältään isommissa hallituksissa. Sipilän hallituksessa poliittisen koordinaation ja ohjauksen hoitivat korostetusti ministerit, kun muilla hallituksilla poliittisen avustajakunnan rooli on ollut suurempi.

Joissakin hallituksissa kukin ministeri keskittyy johtamaan omaa ministeriötään puuttumatta muiden ministereiden työhön. Toisilla taas korostuu kollektiivisempi työskentely, jossa keskinäinen seuranta ja koordinaatio on vahvempaa. Erot voivat johtua pääministerin johtamistyylistä, hallituksen kokoonpanosta, keskinäisen luottamuksen tasosta tai avustajien määrästä.

Kokoonpanossa merkitystä on hallituspuolueiden lukumäärän lisäksi niiden kokoeroilla. Kahden selvästi muita suuremman hallituspuolueen keskinäinen koordinaatio voi

vähentää tarvetta kaikkien tasavertaiseen johtamiseen. Työpaperin yhteydessä tehtyjen poliittisten toimijoiden haastattelujen mukaan Marinin hallituksessa kaikkien viiden hallituspuolueen on koettu olleen korostetun tasavertaisesti mukana johtamisessa.

Politiittisten toimijoiden määrä

Sipilän hallituksessa ei ollut muita hallituksia vähemmän vain puolueita, vaan myös ministereitä ja valtiosihteerejä. Kesken hallituskauden tehtiin muutos lisäämällä sekä ministerien että avustajien määrää. Lisäyksen perusteena oli arvioitua suurempi työmäärä ja sen myötä liian vähäinen henkilöresurssi. Sipilän hallituksen muita vähäisemmän ministeriöiden välisen poliittisen seurannan arvioitiin haastatteluissa johtuneen avustajamäärän vähäisyydestä, mutta avustajamäärän vertailu sitä edeltäviin hallituksiin ei tue tätä arviota. Avustajien kokonaismäärä suhteutettuna ministerien määrään oli sama kuin Kataisen ja Stubbin hallituksilla.

Alla olevassa taulukossa 1 on kuvattu viimeaikaisten hallitusten ministerien, valtiosihteerien ja erityisavustajien määrää sekä avustajien kokonaismäärää suhteutettuna ministereiden määrään. Taulukon luvut eivät ole tarkkoja, koska avustajien määrät vaihtelevat koko vaalikauden ajan. Sipilän hallituksesta taulukkoon on merkitty kaksi erillistä jaksoa, koska ministerien ja avustajien määrää päätettiin lisätä kesken kauden.

Taulukko 1. Ministerien, poliittisten valtiosihteerien ja erityisavustajien määrät sekä avustajien kokonaismäärän suhde ministerien määrään Kataisen, Stubbin, Sipilän sekä Rinteen ja Marinin hallituksissa.

	Valtiosihteerit	Erityisavustajat	Yhteensä	Ministerien määrä	Yhteensä per ministeri
Katainen 2011-	13	35	48	19	2,5
Stubb 2014-	11	37	48	17	2,8
Sipilä 2015-	4	35	39	14	2,8
Sipilä 2017-	4	42	46	17	2,7
Rinne ja Marin 2019-	16	61	77	18	4,3

Poliittisen ohjauksen toimijoista ministereiden lukumäärä on vakiintunein lukuun ottamatta Sipilän hallituksen alkukautta. Ministereiden määrä on voinut vaihdella myös kesken vaalikauden joidenkin puolueiden lähtiessä hallituksesta.

Poliittisten valtiosihteerien määrä sen sijaan on vaihdellut voimakkaammin. Valtiosihteerien tarpeellisuus, rooli ja määrä on herättänyt keskustelua jo useilla vaalikausilla. Sipilän hallitus poikkeaa tältäkin osin eniten muista hallituksista. Valtiosihteereitä Sipilän hallituksella oli valtioneuvoston kansliassa toimivan pääministerin valtiosihteerin lisäksi vain yksi kutakin hallituspuoluetta kohti. Marinin hallituksessa valtiosihteereitä on ollut eniten eli lähes jokaisella ministerillä ja lisäksi joillakin hallitusryhmillä. Tässä työpaperissa käytetään hallitusryhmä-nimikettä, mutta myös yleisesti käytetty ministeriryhmä-nimike tarkoittaa samaa.

Erityisavustajien määrät ovat olleet melko samanlaisia lukuun ottamatta Marinin hallituksen selvästi suurempaa avustajamäärää. Yhtenä perusteena avustajamäärän lisäämiselle esitettiin haastateltujen mukaan lainvalmistelun laadun varmistamista niin aikataulullisesti kuin sisällöllisestikin. Sipilän hallituskaudella varsinkin alkuvaiheessa liian vähäisesti resursoitun poliittisen ohjauksen koettiin vaikeuttaneen oikea-aikaista poliittista ohjausta ja sen myötä lainvalmistelua.

Lisääntynyttä avustajien määrää Marinin hallituksessa perusteltiin vaalikauden alussa myös EU-puheenjohtajuudella, mutta avustajamäärässä ei tapahtunut merkittävää muutosta sen jälkeenkään.

Marinin hallituksessa on ollut muita hallituksia tiiviimpi kaikkien puolueiden yhteinen koordinaatio ja ohjaus, jonka on koettu edellyttävän suurempaa avustajaresurssia. Avustajien määrää on lisätty niin toimialakohtaiseen valmisteluun ja seurantaan kuin kunkin hallitusryhmän puheenjohtajan käyttöön koottuun poliittiseen esikuntaankin. Siitä, onko koordinaatio lisääntynyt avustajamäärän kasvun seurauksena vai onko avustajamäärä lisääntynyt kasvaneen koordinaatiotarpeen seurauksena, ei

ole varmuutta. Tutkittua tietoa avustajamäärän lisääntymisen vaikutuksesta lainvalmisteluun ajallisesti ja laadullisesti ei myöskään ole saatavilla.

Poliittisten toimijoiden roolit

Ministerien asema on säädelty lähinnä perustuslaissa ja laissa valtioneuvostosta. Valtiosihteerien asema puolestaan on säädelty laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Erityisavustajien asema taas on säädelty valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ministereistä osa toimii ministeriönsä päällikkönä ja osa toimii jossakin tai joissakin ministeriöissä erikseen nimetyissä tehtävissä. Ministeriöt ovat päällikkövirastoja eli ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa, myös lainvalmistelua sovitun työnjaon mukaisesti. Ministeriössä päätettäviä, muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi.

Valtioneuvostolain mukaan ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on asia ennen sen ratkaisemista saatettava ministerin tietoon. Siitä, mitkä asiat ovat yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä, ei ole säädöksiä. Viime kädessä ministeri ratkaisee asian. Poliittisen ohjauksen juridiset lähtökohdat ovat tältä osin selkeät.

Yhdessä ministerit muodostavat päätöksiä tekevän hallituksen ja sen apuna toimivia valmisteluelimiä. Osa valmisteluelimistä on

Siitä, mitkä asiat ovat yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä, ei ole säädöksiä. Viime kädessä ministeri ratkaisee asian.

lakisäateisiä ministerivaliokuntia, osa erikseen päätettäviä ministerivaliokuntia ja ministerityöryhmiä. Lisäksi hallituksella on erilaisia neuvottelukokoonpanoja, joissa ministerit ovat lähtökohtaisesti läsnä. Hallituksen valmistelevia neuvotteluja ovat myös muun muassa iltakoulu, budjettiriihi ja kehysriihi.

Pääministerin toimikaudeksi nimettävä pääministerin lähimpänä apuna toimiva valtiosihteeri johtaa valtioneuvoston kansliaa. Hän edistää ja seuraa hallitusohjelman toteutumista. Lisäksi hän johtaa pääministerin apuna asioiden valmistelua, huolehtii yhteistyöstä ministeriöiden kanssa ja käsittelee asiat, jotka pääministeri hänelle antaa.

Ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri, jonka ministeri voi määrätä toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista sekä ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla, etenkin EU-asioiden valmistelussa. Valtiosihteeri huolehtii yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä. Valtiosihteerin toimiala vastaa ministerin toimialaa.

Erityisavustajan nimittää pääministeri ministerin esityksestä. Erityisavustaja suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriön esittelijänä. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan erityisavustajalle on annettava ne tiedot, jotka hän tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi ja erityisavustajan on puolestaan annettava virkamiehelle tämän tehtävien hoitamiseen tarvitsemat tiedot. Erityisavustajilla on oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin sekä muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin.

Valtiosihteeri-nimikettä käytetään myös valtiovarainministeriön ja ulkoministeriön kansliapäällikköinä toimivista virkamiehistä. He eivät osallistu poliittiseen ohjaukseen toisin kuin edellä mainitut poliittiset valtiosihteerit. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kansliapäälliköiden tehtävänä on vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti. Lisäksi he huolehtivat lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä, vastaavat virkamiesvalmistelun yhteensovittamisesta ministeriössä ja virkamiesyhteistyön järjestämisestä yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Kansliapäällikön tehtävänä on myös yhteensovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa muiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen toiminnan kanssa.

Lainvalmistelun työnjako

Lainvalmistelussa työnjako edellä mainittujen toimijoiden kesken on siis pääpiirteittäin seuraava:

- Ministerit tekevät päätökset.
- Valtiosihteerit edistävät ja seuraavat hallitusohjelman toteutumista toimialallaan ja huolehtivat yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä.
- Kansliapäälliköt vastaavat lainsäädännön valmistelusta ja sen laadusta sekä virkavalmistelun yhteensovittamisesta ministeriössään ja ministeriöiden kesken.
- Erityisavustajat koordinoivat yksittäisten hankkeiden poliittista ohjausta niin virkakunnan kuin muiden poliittisten ryhmienkin kanssa ministerinsä edustajina. Osa erityisavustajista työskentelee hallitusryhmänsä puheenjohtajan ministeriössä avustaen puheenjohtajan apuna koko hallitusryhmää. Pienemmissä hallitusryhmissä toimiala- ja asiakohtaisia seurantavastuita on sekä valtiosihteereillä että erityisavustajilla.
- Lainvalmistelutiimiin nimetyt virkamiehet vastaavat virkavastuisesta valmistelusta. Yksi valmistelija määrätään päävastuuseen lainvalmisteluhankkeesta.

Käytännöissä isoja eroja

Suurimmat ministeriökohtaiset, osin hallitusryhmäkohtaiset, erot koskevat valtiosihteerien roolia. Joissakin ministeriöissä lainvalmisteluhankkeita on hyvin vähän, joissakin hyvin paljon. Myös EU-asioiden määrä vaihtelee. Hallitusryhmän puheenjohtajan ministeriössä työskentelevällä valtiosihteerillä voi olla myös koko hallitusohjelman toteuttamisen seurannassa ja ohjaamisessa muista poikkeava rooli. Valtiosihteerijärjestelmä ja sen toimintatavat eivät ole vakiintuneet samalla tavalla kuin erityisavustajien rooli ja tehtävät.

Poliittisen ohjauksen käytännön yhteydenpito eri toimijoiden välillä vaihtelee ministeriö- ja ministerikohtaisesti. Vaikka erityisavustajilla on valtioneuvoston ohjesäännön mukainen läsnäolo- ja puheoikeus ministeriön johtoryhmän kokouksissa, se ei tarkoita, että johtoryhmät olisivat poliittisen ohjauksen toimielimiä ja kaikki erityisavustajat välttämättä osallistuisivat niihin. Ministeriöissä, joissa on useita ministereitä, on yleensä myös ministeriökohtaisia johtoryhmiä. Ne ovat lähempänä lainsäädäntötyötä, kun taas koko ministeriön

johtoryhmä käsittelee enemmänkin strategisia ja hallinnollisia asioita.

Poliittinen ohjaus tapahtuu kansliapäällikön kautta tai suoraan valmisteleville virkamiehille. Ohjausta tekevät tapauskohtaisesti joko ministeri, valtiosihteerit tai erityisavustaja. Ministerit, valtiosihteerit ja erityisavustajat tapaavat virkatyötä johtavia kansliapäälliköitä joko yhdessä tai erikseen, säännöllisesti tai epäsäännöllisesti. Käytännöt vaihtelevat merkittävästi. Poliittista ohjausta koskevia muotomääräyksiä ei ole. Ohjaus voi siis tapahtua tapaamisessa, puhelimesta, sähköpostilla tai muulla viestillä. Mitään asiakirjaa tai aikaleimaa ohjauksesta ei edellytetä kirjattavan. Täältäkin osin poliittinen ohjaus eroaa muodollisjuridisesta prosessista.

Useimmiten ministerin erityisavustaja, joskus valtiosihteerit, viestittää virkavalmisteluun ministerin näkemyksen ja tahdon, joka toimii poliittisena ohjauksena. Poliittiselle ohjaukselle ei ole erillistä tietoteknistä toiminnanohjausjärjestelmää, ja se sisältyy tai tukeutuu vain vähäiseltä osin valtioneuvoston käyttämiin asian- ja dokumentinhallintajärjestelmiin.

Poliittisen ohjauksen käytännön yhteydenpito eri toimijoiden välillä vaihtelee ministeriö- ja ministerikohtaisesti.

3. Poliittinen ohjaus korostuu lainsäädännön suunnittelussa

”Hyvin suunniteltu on puoliksi tehty.” Lainvalmistelua ohjaavat hyvin voimakkaasti hallitusohjelma ja sitä edeltävä puolueiden suunnitteluprosessi. Tähän vaiheeseen pyritään vaikuttamaan myös virkakunnasta, joten muodollisjuridinen ja poliittinen prosessi kohtaavat jo tässä vaiheessa, vaikka pääpaino onkin poliittisella prosessilla.

Hallituksen esitysten valmistelua ohjaa eniten hallitusohjelma, jonka pohjalta tehdään koko vaalikautta ohjaava lainsäädäntöohjelma sekä eduskunnan istuntokausittain hyväksyttävä lainsäädäntösuunnitelma. Hallitusohjelma on poliittisen prosessin tulos, joka hyväksytään muodollisesti tiedoksiantomenettelynä eduskunnassa. Lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma ovat hallituksen kirjallisessa neuvottelumenettelyssä syntyviä poliittisia sopimuksia, eivät muodollisjuridisia päätöksiä. Näin siitä huolimatta, että ne ohjaavat pitkälti hallituksen ja myös eduskunnan käytännön toimintaa.

Hallitusohjelma syntyy hallituspuolueiden, perustuslain mukaan hallitusta tukevien eduskuntaryhmien, poliittisen prosessin tuloksena. Myös virkakunta eli muodollisjuridisen prosessin toimijat pyrkivät vaikuttamaan hallitusohjelmaan esimerkiksi vaalikauden lopulla julkaistavilla ministeriöiden tulevaisuuskatsauksilla ja virkapuheenvuoroilla. Pääosin hallitusohjelma syntyy kuitenkin hallituspuolueiden hallitusohjelmatavoitteiden sekä niitä edeltävien vaaliohjelmien ja tavoiteohjelmien pohjalta. Näiden ohjelmien valmisteluun osallistuvat puolueidensa kautta myös ministerit ja kansanedustajat sekä heidän avustajansa.

Vaaleja edeltävä poliittinen valmistelu viitoittaa niin vaalien jälkeistä hallituspolitiikkaa kuin oppositiopolitiikkaakin. Lainvalmistelun kannalta hyvin ratkaiseva suunnittelu-vaihe ajoittuu siis tilanteeseen, jossa ei vielä

tiedetä, millaisella hallituskokoonpanolla ja tavalla lainvalmistelun poliittista ohjausta tullaan toteuttamaan. Osa vaaleja edeltävästä suunnittelusta on julkista, mutta esimerkiksi puolueiden hallitusohjelmatavoitteet ja erilaiset taustakeskustelut, myös virkakunnan ja poliittisten toimijoiden välillä ja kesken, eivät ole julkisia.

Poliittinen ohjaus lainsäädännön suunnitteluvaiheessa ei rajoitu vain hallitusohjelmaan, vaan myös vaalikauden aikana käydään poliittisia neuvotteluja, joiden tuloksena voi syntyä hallitusohjelmaa täydentäviä tai siitä poikkeavia lainsäädäntöaloitteita. Nämä poliittiset sopimukset kirjataan hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan. Joissakin tapauksissa poliittinen sopimus ja ohjaus tehdään niin nopealla aikataululla, että hallituksen esityksen valmistelu aloitetaan ohi lainsäädäntösuunnitelman. Marinin hallituskaudella paljon julkisuudessa olleita esimerkkejä edellä mainituista kolmesta erilaisesta hankkeesta olivat niin sanottu maastapoistumisvero (hallitusohjelmassa maininta selvityksestä), ylimääräinen lapsilisä (budjettiriihestä lainsäädäntösuunnitelmaan) ja sähköhyvitys (pikaisesti ohi lainsäädäntösuunnitelman). Lisäksi koronalainsäädännön kaltaiset kiireelliset hankkeet etenevät usein ohi lainsäädäntösuunnitelmien.

Myös eduskunta ohjaa vähäisessä määrin lainvalmistelua jo suunnitteluvaiheessa. Tämä tapahtuu muodollisjuridisen prosessin kautta lähinnä eduskunnan lausumin. Isoissa ylivaalikautisissa hankkeissa kaikki eduskuntaryhmät voivat osallistua lainvalmistelun ohjaukseen

Lainvalmistelun kannalta hyvin ratkaiseva suunnitteluvaihe ajoittuu siis tilanteeseen, jossa ei vielä tiedetä, millaisella hallituskokoonpanolla ja tavalla lainvalmistelun poliittista ohjausta tullaan toteuttamaan

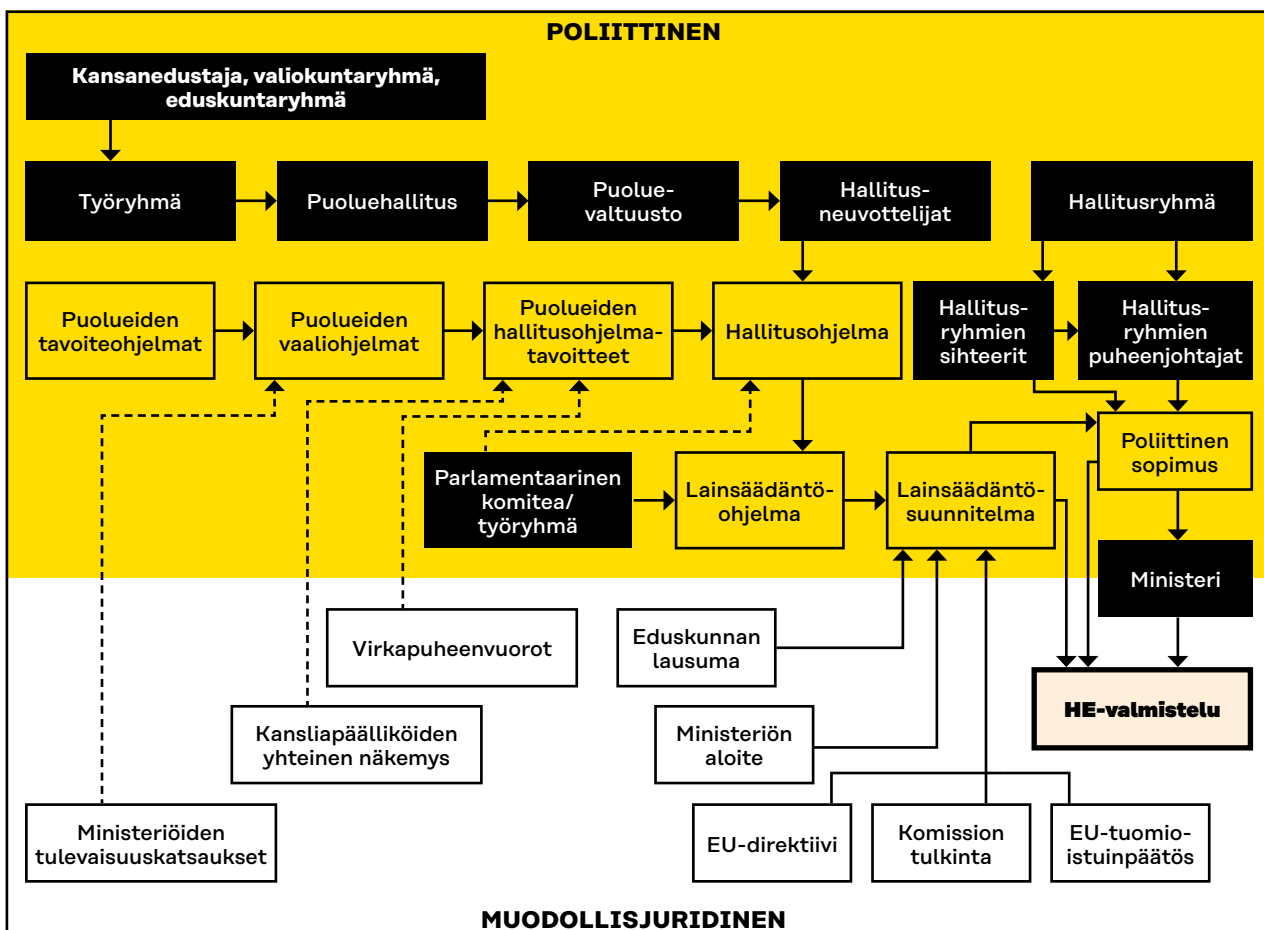
myös parlamentaarisen komitea- tai työryhmätyöskentelyn kautta.

Hallitusohjelmaan, lainsäädäntöohjelmaan ja lainsäädäntösuunnitelmaan vaikuttaa myös muu muodollisjuridinen päätöksenteko. Erityisesti EU-päätöksenteosta (direktiivit, komission tulkinnat ja EU-tuomioistuimen päätökset) tulee lisääntyvässä määrin

kansalliseen lainvalmisteluun vaikuttavia päätöksiä. Nämä huomioidaan yleensä viimeistään lainsäädäntösuunnitelmassa. Ministeriöiden virkavalmistelun kautta ohi poliittisen ohjauksen tulee erityisesti teknisiä, esimerkiksi lakien päivitystarpeisiin perustuvia, lainsäädäntöhankkeita. Nämä lainsäädännön laadun kannalta hyvinkin tarpeelliset teknisemmät lainvalmisteluhankkeet jäävät helposti poliittisesti mielenkiintoisempien uusien lainsäädäntöhankkeiden varjoon ja jopa kokonaan valmistele-matta.

Alla olevassa kuvassa 3 on kuvattu pelkistetysti hallituksen esityksen (HE) valmisteluun vaikuttavia muodollisjuridisia ja poliittisia toimijoita (mustat laatikot) ja toimintoja sekä niiden keskinäisiä yhteyksiä (nuoliviivat).

Kuva 3. Lainvalmistelua edeltävän muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin yhteys.



Lainvalmistelua edeltävä suunnitteluvaihe jakautuu ajallisesti kuvan 4 mukaisesti kahteen osaan: ennen eduskuntavaaleja ja eduskunta-vaalien jälkeiseen ajanjaksoon. Näin prosessiin osallistuu kaksi eri eduskuntaa ja osin eri kansanedustajat. Vaikka henkilöt säilyisivät samoina, heidän roolinsa voi poliittisessa ohjauksessa vaihtua hallitus-/oppositioaseman perusteella.

Ennen vaaleja tapahtuvaan valmisteluun osallistuu hallituksen puolelta vain virkakunta antaen muun muassa sisällöllistä ja prosessi-apua. Prosessiapua antaa erityisesti valtioneuvoston kanslia, jolla on ollut useiden vaalikausien loppupuolella erillinen hanke hallitusneuvotteluihin valmistautumisen, hallitusneuvottelujen ja hallituksen johtamisen tueksi. Tässä valmistautumisessa on ollut vaalikaudesta toiseen lisääntyvää yhteistyötä kaikkien, siis myös opposition, eduskuntapuolueiden ja eduskuntaryhmien kanssa.

Vuoden 2023 hallitusvaihdosta valmisteltiin KOVA-hankkeessa (Kohti vaikuttavaa vaalikautta: Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen). Hankkeessa muun muassa pidettiin työpajoja eduskuntapuolueiden kanssa. Hankkeen raportti kokoaa yhteen hallitusvaihdokseen liittyviä vaihteita, niihin liittyviä toimintamallivaihtoehtoja ja virkakunnan ehdotuksia hallitusvaihdoksessa huomioitaviksi asioiksi. Raportti korostaa, että hallitusneuvotteluiden vetäjä toteuttaa kuitenkin neuvottelut juuri haluamallaan tavalla.

KOVA-hankkeen raportti käsittelee osin samoja asioita kuin tämä työpäpaperi. Analyysi ja toimenpide-ehdotuksetkin ovat osin yhteneväisiä. Erona on se, että KOVA-hankkeen raportti keskittyy lähinnä hallituksen muodostamisvaiheeseen ja käsittelee hallituksen johtamista lainsäädäntöprosessia laajemmin.

Virkakunnan sisällöllinen apu on osittain myös vaikuttamista julkiseen keskusteluun sekä puolueiden vaaliohjelmiin ja hallitusohjelmatavoitteisiin kuvan 4 mukaisesti. Tästä kertoo tarjotun avun ajoittaminen. Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset julkaistaan vaaleja edeltävänä syksynä, kun puolueet valmistelevat

vaaliohjelmiaan. Ministeriöt tarkentavat vaaleja edeltävinä kuukausina oman hallinnon-alansa tilannekuvaa ja tavoitteita samaan aikaan kun puolueet valmistelevat hallitusohjelmatavoitteitaan. Kansliapäälliköt julkaisevat myös yhteisen kannanottonsa. Lisäksi virkakunnan edustajia kuullaan asiantuntijoina hallitusneuvotteluissa.

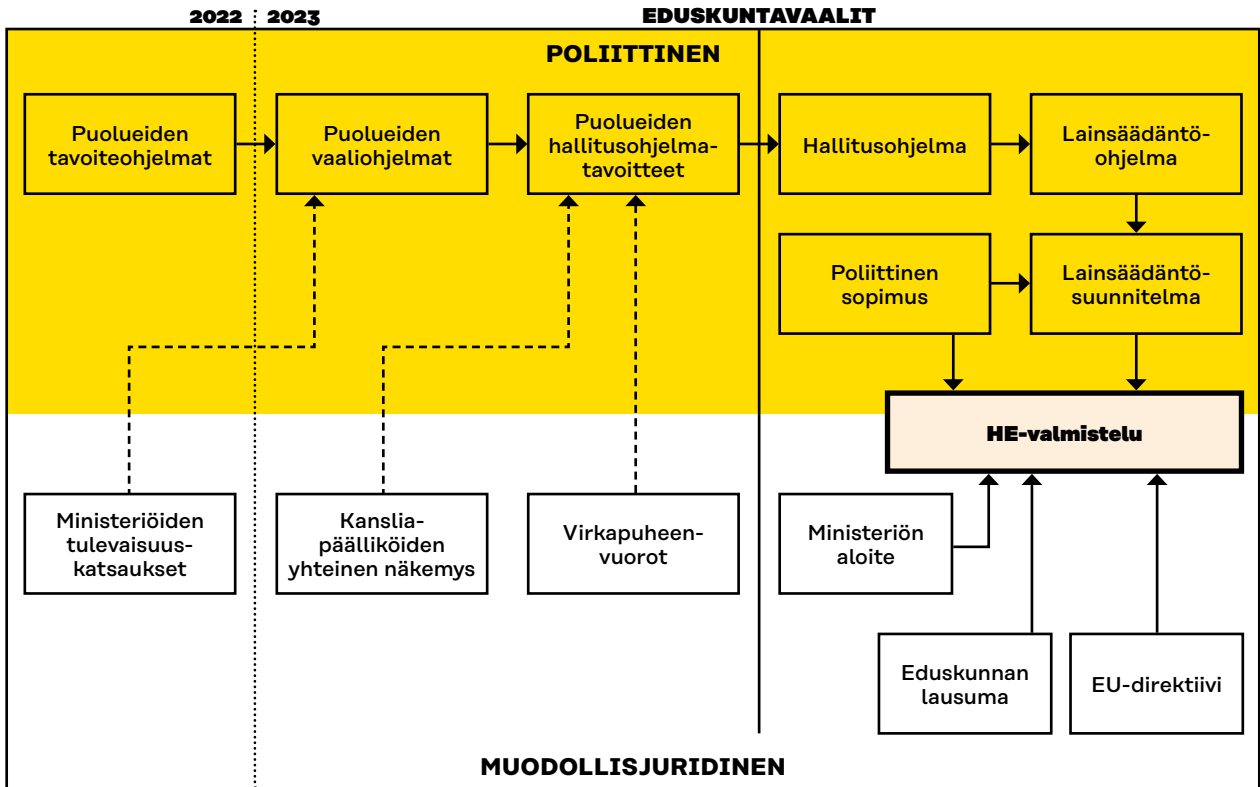
Hallitusohjelman rakenteesta riippuen se ohjaa lainsäädäntövalmistelua eri tavoin. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmat voivat listata hyvinkin tarkasti lainsäädäntöhankkeita todeten, että jostain asiasta säädetään laki. Myös lain sisällöstä voidaan kirjata yksityiskohtaisia valmisteluohjeita jo hallitusohjelmassa. Joskus hallitusohjelma on strategisempi tai ilmiöpohjaisempi listaten vain uudistustarpeita ilman etukäteen sidottua ohjauskeinoa tai lainsäädännön sisältöä. Usein hallitusohjelma sisältää vain selvitystarpeen, jolloin ennen varsinaista hallituksen esityksen valmistelemista voidaan päätyä myös muihin ohjauskeinoihin. Selvitystarve kirjataan usein myös asioista, joiden lainsäädännön tarpeellisuudesta tai sisällöstä ei päästä vielä hallitusohjelmavaiheessa yksimielisyyteen.

Kolmen tason prosessit

Hallituksen esityksen valmistelu voi alkaa joko poliittisen ohjauksen tai muodollisjuridisen prosessin tuloksena. Koska poliittisesta prosessista ei ole muotomääräyksiä, se voidaan toteuttaa hyvin eri tavoin. Vaalikaudesta ja hallituksesta riippumatta prosessin vaiheet ovat vakiintuneet melko samanlaisiksi, mutta kunkin vaiheen sisällä on suuriakin toiminnallisia eroja tapauskohtaisesti.

Poliittinen ohjaus voidaan prosessuaalisesti kuvata kolmella eri tasolla tapahtuvaksi: strateginen taso, projektitaso ja hanketaso. Vaikka ohjausjärjestelmästä löytyy tämän jaon mukaisia elementtejä, ei niitä ja niiden tukijärjestelmiä ole luotu tällaisen kuvan 5 mukaisen prosessuaalisen kolmijaottelun pohjalta.

Kuva 4. Lainvalmistelun suunnittelun ajallinen eteneminen.



Kuva 5. Lainvalmistelun suunnittelun kolme prosessitasoa.



Hallitusohjelma on strategisen tason päätös. Vaikka se on hyvin selkeästi poliittista ohjausta, pyrkivät siihen vaikuttamaan kuvassa 4 esitettyjen poliittisten toimijoiden ja virkakunnan lisäksi monet muutkin tahot. Erityisesti puolueiden vaaliohjelmiin ja hallitusohjelmavoitteisiin pyrkivät vaikuttamaan muun muassa tutkijat ja tutkimusyhteisöt sekä etujärjestöt ja kansalaisjärjestöt. Kysymys on hallitusohjelman mukaisesti tulevan vaalikauden päätöksenteon agendan muodostamisesta ja sen myötä myös keskeisten lainsäädäntöhankkeiden listamisesta.

Varsinainen listaus lainsäädäntöhankkeista on puolestaan projektitason päätös. Listausta tehdään hallitusohjelman pohjalta poliittisella ohjauksella. Lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma voivat sisältää myös muodollisjuridisesta prosessista tulevia hankkeita, mutta nekin kulkevat poliittisen ohjauksen kautta.

Hanketason taas muodostavat yksittäiset hallituksen esitykset. Hallitusohjelman hanke voi sisältää useita hallituksen esityksiä (esimerkiksi sote-uudistus), ja hallituksen esitykseen (HE) voi sisältyä lukuisia lakiesityksiä. Hallitusohjelma sisältää paljon muitakin hankkeita kuin lainsäädäntöhankkeita, kuten esimerkiksi politiikkaohjelmia, selvityksiä, selontekoja ja periaatepäätöksiä. Hallitusohjelmaan kirjattuina ohjauskeinona voivat olla lainsäädännön lisäksi taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus. Tässä työpaperissa ei ole kuvattu muiden kuin HE-hankkeiden prosessia.

Lainsäädäntöprosessissa strategiatason ohjaus- ja seurantatyökaluna on valtioneuvoston kanslian ylläpitämä hallituksen toimintasuunnitelman verkkosivusto, joka seuraa hallitusohjelman toteutusta hallitusohjelman rakenteen mukaisesti strategisina kokonaisuuksina. Se sisältää siis muutkin kuin lainsäädäntöhankkeet, mutta ei hallitusohjelmaan sisältymättömiä hankkeita. Suunnitelman verkkosivuilta on näkymä valtioneuvoston kanslian ylläpitämään hankeikkunaan, joka sisältää hallituksen hankkeet, mutta ei kokonaisnäkyä hallitusohjelman seurantaan.

Hallituskaudella käynnistettäville, muille kuin hallitusohjelmaan kuuluville, hankkeille ei ole strategisina tai ilmiöpohjaisina kokonaisuuksina seuranta- ja ohjaustyökalua. Tarkastelu tapahtuu vain hankekohtaisesti ilman toisiinsa liittyvien hankkeiden kytkentää. Kattavaa projektitason ohjaus- ja seurantajärjestelmää lainsäädäntöhankkeisiin ei ole. Ei siis myöskään lainsäädäntöhankkeita strategisina kokonaisuuksina. Lainsäädäntösuunnitelman päivittyvä seuranta ei täytä projektitason tarvetta, koska suunnitelmassa olevia hankkeita ei voi tarkastella strategisina projekteina, vaan yksittäisinä hankeikkunasta löytyvinä hankkeina. Hankehakua voi tehdä esimerkiksi ministeriöittäin, teemoittain tai tekstihaulla, mutta ei usean hankkeen projekteina.

Hanketason seuranta ja ohjaus on edellä olevin rajauksin mahdollista hankeikkunan avulla, mutta yksittäisissä hankkeissakin ilman näkymää poliittiseen ohjaukseen.

Valtiontalouden suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä ei myöskään huomioi strategisia tai ilmiöpohjaisia kokonaisuuksia. Valtion keskeisiä ohjauskeinoja, lainsäädäntöä ja taloudellista ohjausta, ei johdeta kokonaisuuksina, vaan siilomaisina ja yksittäisinä toimenpiteinä. Kansallisen tason isoihin ilmiöpohjaisiin ongelmiin, esimerkiksi syrjäytymiseen tai liikkumattomuuteen, ei siksi pystytä vaikuttavasti puuttumaan.

Valtioneuvoston ja eduskunnan työtä ruuhkauttavat syksyisin budjettilakien toimialakohtainen ja momenttikohtainen tarkastelu ilman yhteyttä ilmiöpohjaiseen kokonaistarkasteluun. Eduskunnankin päätöksenteko pohjautuu valiokuntavaiheen valmistelussa ministeriökohtaiseen toimialajakoon ilman poikkihallinnollisia rakenteita. Hallituksen strategisella poliittisella tavoitteenasettelulla,

Valtion keskeisiä ohjauskeinoja, lainsäädäntöä ja taloudellista ohjausta, ei johdeta kokonaisuuksina, vaan siilomaisina ja yksittäisinä toimenpiteinä.

hallituksen alaisen valmistelun poliittisella ohjauksella ja eduskunnan parlamentaarisella valvonnalla ei ole riittävää yhteyttä eikä yhteisiä ohjaustyökaluja.

Kuvan 5 mukaisesti kansallisen lainsäädäntöprosessin rinnalla kulkee EU-lainsäädäntöprosessi. Molemmat ovat osa Suomen lainsäädäntöprosessia ja niillä on paljon yhtymäkohtia, mutta siitä huolimatta niitä käsitellään edelleen erillisinä. Erityisesti strategisen ja projektitason yhteys on epäselvä. Osin tähän vaikuttavat EU:n ja kansallisen päätöksenteon eritahtiset toimikaudet ja aikataulut. EU-tason strategista ja projektitason suunnittelua eli komission viisivuotissuunnitelmaa ja vuosittaisia työohjelmia ei kyetä huomioimaan riittävästi kansallisessa hallitusohjelmassa ja lainsäädäntöohjelmassa.

EU-lainsäädäntöprosessia voi seurata EU:n komission ja parlamentin ylläpitämistä

Kansallista yhtenäistä ja koko poliittisen ohjauksen käytettävissä olevaa näkymää EU-lainvalmisteluprosessiin ei ole.

tietojärjestelmistä, mutta EU-lainsäädännön kansallista valmistelua vasta kun hanke siirtyy hallituksesta eduskuntaan. Tältä osin EU-lainsäädäntöprosessin seuranta- ja ohjausmahdollisuus eroaa kansallisesta lainvalmistelusta, joka on avointa jo heti valmisteluhankkeen alusta alkaen. Kansallista yhtenäistä ja koko poliittisen ohjauksen käytettävissä olevaa näkymää EU-lainvalmisteluprosessiin ei ole. Ei, vaikka EU-lainsäädännön merkitys kansallisesti on suuri ja kasvava. Kansalaisia sitovan EU-lainsäädännön kansallisenkin valmistelun tulisi olla avointa.

4. Lainvalmistelun ohjaus ja roolit ovat osin epäselviä

Varsinainen lainvalmistelu on pääasiassa virkakunnan virkavastuulla tapahtuvaa muodollisjuridista toimintaa. Valmistelusta vastaavat ministeriöt ovat ministerin johtamia päällikkövirastoja, joten ministerin ja hänen poliittisen esikuntansa rooli on keskeinen. Poliittisen ohjauksen ongelmien ja roolien epäselvyyden koetaan liittyvän juuri valmisteluvaiheeseen. Puolueilla ei ole mitään muodollista roolia lainvalmistelussa, mutta merkittävin poliittinen ohjaus tapahtuu jo suunnitteluvaiheessa, jossa puolueiden tosiasiallinen rooli on keskeinen.

Lainvalmisteluprosessin eri toimijoiden roolit eivät ole kaikilta osin selvät. Lähtökohtana tulisi olla, että kulloisissakin vaaleissa kansalaisilta mandaatin saanut poliittinen ohjaus asettaa tavoitteet ja pysyvämpi virkavastuinen valmistelu selvittää mahdolliset keinot tavoitteisiin pääsemiseksi. Tämän jälkeen poliittinen ohjaus valitsee keinot, joiden pohjalta valmistelu tehdään. Parhaan keinon, muunkin kuin lainsäädännön, valitseminen edellyttää hyvää vaikutus- ja vaikuttavuusarviota.

Edellä kuvattu ideaalutilanne ei voi toteutua, jos puolueet eivät kykene asettamaan tavoitteita riittävän selkeästi kiinnittäen huomiota erityisesti tavoiteltuun vaikuttavuuteen. Edellä luvussa 3 mainitussa valtioneuvoston kanslian KOVA-hankkeen raportissa on tältä osin erittäin hyvä ja selkeä ohje: ”Mahdollisuuksien mukaan myös muut hallitusohjelman keskeiset tavoitteet muotoillaan haetusta vaikutuksesta käsin. Tavoitteena ei silloin ole toimenpide (”muutetaan lakia x”) vaan muutos, johon pyritään (”asia y muuttuu z määrän vuoteen xx mennessä”). Tämä toimintatapa tulisi jatkossa sopia vallitsevaksi käytännöksi hallitusohjelman lisäksi myös muissa hankkeissa jo ennen esivalmisteluvaihetta. Näin varmistettaisiin laadukas valmistelu ja poliittisen ohjauksen oikea rooli.

Tavoitteiden asettamiseksi tarvittavan tilannekuvan muodostamisessa virkakunnan asiantuntijarooli ja apu on tarpeen. Virka-

kunnan ei kuitenkaan pitäisi joutua asettamaan tavoitteita, joihin liittyy usein arvopohjaisia, puolueille kuuluvia valintoja. Esimerkiksi se, tavoitellaanko tasaisempaa tulonjakoa, on arvopohjainen valinta, joka kuuluu poliittiselle ohjaukselle. Sen selvittäminen, millaisilla keinoilla tasaisempaan tulonjakoon voidaan päästä, on puolestaan virkavalmistelun tehtävä.

Vasta selvitettyjen keinojen ja niihin liittyvän vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin jälkeen on poliitikkojen tehtävänä valita keinot. Mikäli vaikuttavimmaksi keinoksi osoittautuu lainsäädäntöä edellyttävä säätely, aloitetaan lainvalmistelu tältä pohjalta. Valitettavasti lainsäädäntö valitaan usein liian varhaisessa vaiheessa keinoksi ilman, että muita mahdollisia keinoja on edes selvitetty. Erityisesti Sipilän hallitus pyrki puuttumaan tähän, siinä kuitenkin täysin onnistumatta.

Poliittinen ohjaus päättää siis usein liian varhaisessa vaiheessa, esimerkiksi jo hallitusohjelmassa, hyvinkin yksityiskohtaisesti keinot. Poliittinen ohjaus voi myös häiritä

Poliittinen ohjaus päättää siis usein liian varhaisessa vaiheessa, esimerkiksi jo hallitusohjelmassa, hyvinkin yksityiskohtaisesti keinot.

virka valmistelun laatua määrittelemällä epärealistisia aikatauluja tai puuttumalla virka valmisteluun ennakoimattomalla tavalla. Kritiikki lainvalmistelun laatua heikentävästä poliittisen ohjauksen väärästä ajoituksesta tai liiallisesta yksityiskohtaisuudesta kumpuaa edellä olevista syistä. Osin kysymys on roolien sekaantumisesta ja siitä, ettei pelisääntöjä ja prosessia poliittisen ohjauksen huomioimiseksi ole sovittu yhdessä.

Luvussa 2 lainvalmistelijan näkökulmasta kuvattu prosessi näyttäytyy osin erilaisena poliittisen ohjauksen toimijoiden näkökulmasta. Merkittävin ero lainvalmistelun prosessioppaan kuvaukseen on toimijoiden määrän lisääntyminen ja poliittisen ohjauksen ulottuminen ministeriökohtaisen valmistelun lisäksi muihin ministeriöihin.

Strategia- ja projektitason eli hallitusohjelmassa ja vaalikaudella sovittavien isompien hankekokonaisuuksien poliittisesta ohjauksesta ministerien apuna vastaavat lähinnä valtiosihteerit. Hallitusohjelman seuranta tukee valtioneuvoston kanslian ylläpitämä hallituksen toimintasuunnitelman seurantapalvelu. Kesken vaalikauden esiin nousevat laajemmat kokonaisuudet voidaan ennen varsinaista lainvalmistelun aloittamista koordinoita ja linjata valmistelevasti lähinnä valtiosihteereistä muodostuvissa työryhmissä. Valtiosihteerit voivat tältä osin tukea myös eri ministeriöiden ja toimialojen välistä koordinaatiota yhdessä kansliapäälliköiden kanssa.

Valtiosihteerien ja kansliapäälliköiden keskinäinen yhteistyö ja koordinaatio hallitusohjelman strategisten tavoitteiden ulottamisesta poikkihallinnollisesti yli ministeriörajojen on erityisen tärkeää. Ministeriöt listaavat hallitusohjelmasta yleensä vain itseään koskevat hankkeet ja tämän seurauksena tärkeät ilmiöpohjaiset kokonaisuudet jäävät huomiotta. Poliittisen ohjauksen tulee heti vaalikauden alussa varmistaa, että hallitusohjelman strategiset painopisteet näkyvät kaikessa toiminnassa toimialasta riippumatta eli hallitusohjelman henki jalkautetaan koko valtioneuvostoon.

Yksittäisten hallituksen esitysten valmistelun virka valmistelun poliittisesta ohjaamisesta

Merkittävin poliittinen ohjaus tapahtuu jo lainsäädännön suunnitteluvaiheessa.

ministerin apuna vastaavat lähinnä erityisavustajat, niin oman ministeriönsä sisällä kuin niin sanotun seurantaministeriönsä suuntaankin. Ministerillä on yleensä useampia erityisavustajia, joiden keskinäiset vastuut on jaettu toimialoittain.

Poliittinen ohjaus rakentuu seurantavastuisiin eli kullakin ministerillä on muissa hallitusryhmissä ministeri ja avustaja, joka seuraa kyseisen ministerin alla tapahtuvaa valmistelua. Jatkuvalle seurannalle ja koordinaatiolle pyritään varmistamaan, että valmistelun edetessä ei tule yllättäviä valmistelua hidastavia tai jopa sitä estäviä poliittisia erimielisyyksiä. Valmisteluvaiheessa tapahtuvan poliittisen koordinaation ja ohjauksen tuloksena valtioneuvoston yleistunnossa päätökset tehdään pääsääntöisesti yksimielisesti.

Merkittävin poliittinen ohjaus tapahtuu jo lainsäädännön suunnitteluvaiheessa. Kuten edellä on jo todettu, poliittisen ohjauksen tuloksena päätetään liiankin usein aloittaa lainsäädäntövalmistelu selvittämättä riittävästi muita hallinnollisia ja taloudellisia ohjauskeinoja, kuten esimerkiksi tulohajusta, ohjeistusta tai rahoitusta. Tähän on kiinnittänyt huomiota selvityksessään myös valtioneuvoston tarkastusvirasto jo vuonna 2011 (Valtioneuvoston tarkastusvirasto 2011). Tämän seurauksena niin valtioneuvoston lainvalmistelu kuin eduskunnan päätöksentekokin ruuhkautuvat runsaiden lainsäädäntöhankkeiden vuoksi. Osin tähän johtaa myös virkakunnan perinteinen tukeutuminen lainsäädäntövaihtoehtoon heti valmistelun alkuvaiheessa.

Ohjauksen keskeiset vaiheet

Lainsäädännön valmisteluvaiheen keskeisin poliittisen ohjauksen, tai oikeastaan hallitusryhmien yhteisen koordinaation, ajankohta on kuvan 6 mukaisesti perusvalmistelun jälkeen

ennen lausuntomenettelyä. Tuossa vaiheessa halutaan varmistaa, että lausunnoille lähtevällä hallituksen esityksen luonnoksella on hallitusryhmien poliittinen yhteisymmärrys.

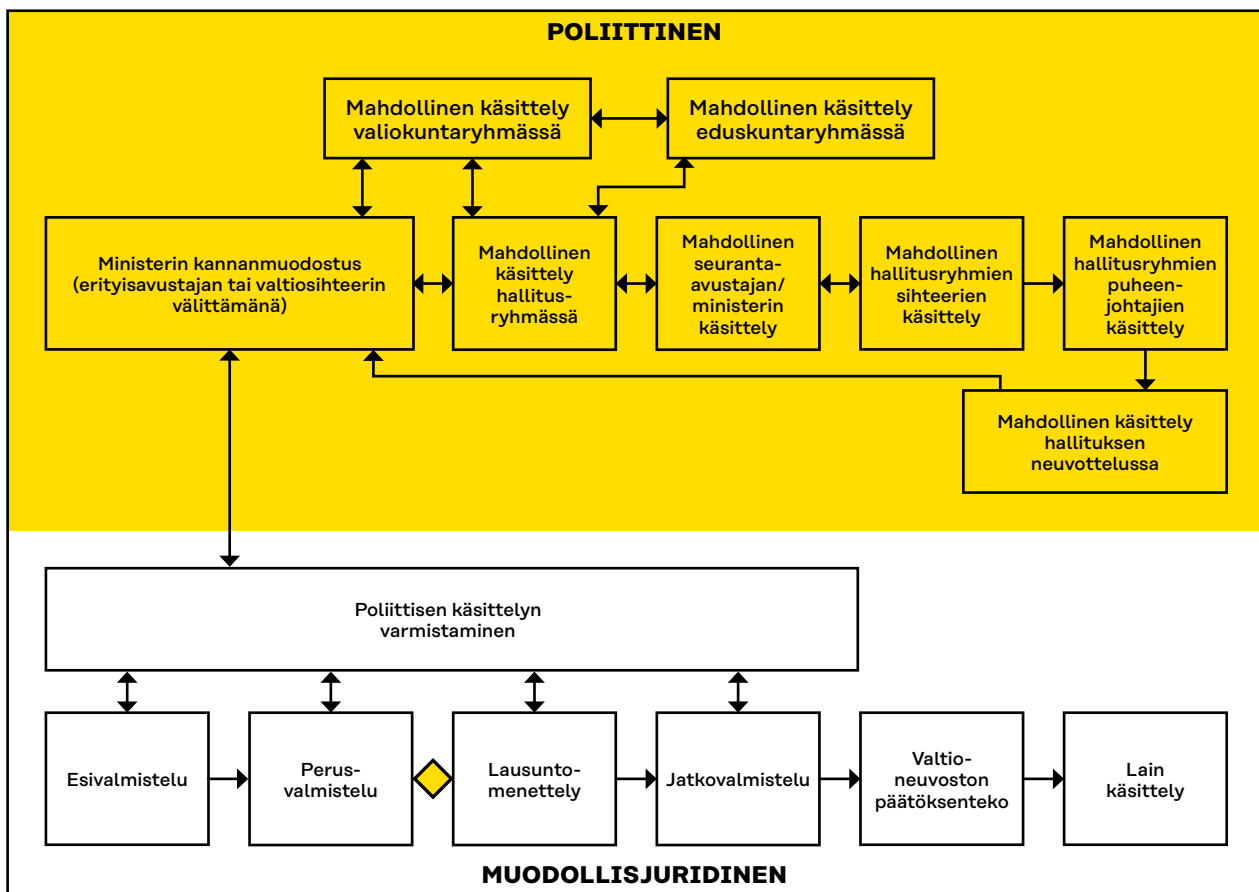
Lausuntovaiheen jälkeen tarvitaan usein poliittista ohjausta jatkovalmisteluun, esimerkiksi hallitusryhmien yhteinen arvio tarvittavista muutoksista luonnokseen. Poliittista ohjausta voidaan tehdä koko prosessin ajan, mutta muita keskeisiä ajankohtia ovat ennen esivalmistelun aloittamista ja ennen valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoa tapahtuvat vaiheet. Poliittinen ohjaus voi myös viestittää tarpeesta aloittaa esivalmistelu. Valtioneuvoston päätösvaiheessa halutaan yleensä ennakoita varmistaa vielä kertaalleen poliittinen yhteisymmärrys ja sen myötä sujuva päätöksenteko.

Kukin ministeriö vastaa omasta valmistelusta, joten koko hallitus tai pääministeri eivät ohjaa valmistelua suoraan, vaan välillisesti

ministerin kautta. Ministerin tahtoa valmistelijoille voivat välittää hänen poliittiset avustajansa. Ministeri voi myös delegoida päätösvallan eri vaiheissa virkajohdolle.

Hallitusohjelmassa olevien hankkeiden esivalmistelun aloittamiseen ei tarvita yleensä poliittista ohjausta. Hallitusohjelman ulkopuolisissa ja periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittävässä asioissa tarvitaan kuitenkin ministerin päätös. Ministeri voi tehdä aloitteen itse tai välittää hallituksen poliittisen tahtotilan. Tältäkin osin prosessi riippuu asian merkittävyydestä. Esivalmisteluakaan ei kannata aloittaa, jos asialle ei ole odotettavissa laajempaa poliittista hyväksyntää. Mikään ei estä tällöinkään valmistelua, mutta se voi siis osoittautua turhaksi ainakin kyseisellä vaalikaudella. Toisaalta ministeri tekee esivalmistelupäätöksen myös asioissa, joita ei lähtökohtaisesti itse kannata, mutta poliittinen sopimus sitoo häntä.

Kuva 6. Lainvalmistelun poliittisen ohjauksen keskeiset vaiheet, jossa tärkeintä ohjauksen vaikuttamiskohtaa kuvaa salmiakkikuvio.



Esivalmistelun aloittaminen on olennainen vaihe myös julkisuuden kannalta. Lainvalmisteluhanke tulee viedä tuolloin valtioneuvoston hankeikkunaan, josta muun muassa kansanedustajat ja eduskuntaryhmien avustajat voivat seurata lainvalmistelua.

Varsinaisen lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä päättää ministeri tai virkajohto. Ohjeen mukainen mahdollinen neuvottelu hallitusohjelmaan kuulumattomista hankkeista muiden ministerien kanssa voi olla, asian sisällöstä riippuen, joko ministeriöiden välistä tai hallitusryhmien välistä. Kumpakaan neuvottelua hoitavat yleensä ministerien lisäksi tai asemasta ministerin mandaatilla heidän avustajansa. Laajemmista kokonaisuuksista vastaavat yleensä valtiosihteerit, ja yksittäisistä lakihankkeista vastaavat yleensä erityisavustajat. Tässä vaiheessa valtioneuvosto voi myös asettaa parlamentaarisen komitean tai työryhmän ja tukeutua siten parlamentaariseen eli kaikkien eduskuntaryhmien poliittiseen ohjaukseen.

Perusvalmistelun eri vaiheissa poliittinen ohjaus toimii pitämällä ministeri hyvin informoituna. Ministerin informoinnissa on hyvin erilaisia ministeriö- ja henkilökohtaisia käytänteitä. Suoraan ministerille tapahtuvan informoinnin lisäksi tämä tapahtuu käytännössä pääosin ministerin avustajien kautta. Ministeri voi ohjeistaa muun muassa työsuunnitelmaan liittyen aikataulusta, sidosryhmäyhteistyöstä ja kuulemismenettelystä. Valmistelun tuloksena syntyvistä ratkaisuvaihtoehdoista ja sen jälkeen valmistuneista vaikutusten arvioinnista informoidaan ministeriä.

Lain sisällön kannalta poliittisen ohjauksen olennainen vaihe on, kun virkavalmistelun tuloksena syntyneiden ratkaisuvaihtoehtojen pohjalta ratkaistaan hallituksen esityksen luonnoksen sisältö. Ministeri voi harkintansa mukaisesti ratkaista asian itse tai viedä ratkaisun hallituksen poliittiseen koordinaatioon. Tätä koordinaatiota ja yhteensovitusta tekevät poliittiset avustajat, lähinnä erityisavustajat.

Poliittisen neuvottelun tulos viestitetään asianomaisen ministerin ja hänen avustajiensa toimesta virkavalmisteluun, jossa tehdään

Perusvalmistelun eri vaiheissa poliittinen ohjaus toimii pitämällä ministeri hyvin informoituna.

ohjeistukseen perustuen hallituksen esityksen luonnos.

Hallituksen esityksen luonnoksen valmistuttua ministeri ratkaisee, edetäänkö seuraaviin vaiheisiin vai viedäänkö luonnos sitä ennen poliittiseen neuvotteluun. Jos poliittinen ohjeistus on edeltävässä vaiheessa ollut riittävää eikä luonnokseen ole muista hallitusryhmistä huomautettavaa, ei poliittista neuvottelua enää tarvita.

Poliittinen ohjaus voi tässä yhteydessä koskea myös seuraavaa eli lausuntovaihetta. Joskus ministeri tai hallitusryhmien yhteinen poliittinen ohjaus voi esimerkiksi ottaa kantaa lausuntovaiheen ajankohtaan ja keston. Näin siitä huolimatta, että valmistelijan oppaan mukaan virkajohto päättää kirjallisten lausuntojen pyytamisestä sidosryhmiltä sekä lausuntomenettelyn aikataulusta ja laajuudesta informoiden asiasta ministeriä. Opas ei kuitenkaan ole sitova ohje tai määräys eikä monilta osin huomioi tosiasiallista poliittista ohjausta.

Lausuntovaiheen jälkeen ministeriä informoidaan palautteesta ja hän päättää, millä tavoin valmistelun jatkamista käsitellään. Usein kaikki hallitusryhmät ohjeistavat jatkovalmistelua lausuntopalautteen perusteella myös yhteisesti. Ohjeistuksen välittää asiasta vastaava ministeri. Lausuntopyynnöt ja lausunnot ovat julkisia, joten lausuntovaihe on tärkeä myös hallitusryhmien ulkopuolelta, muun muassa oppositiosta tulevalle osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

Lausuntopalautteen ja siihen liittyvän poliittisen ohjauksen tuloksena syntyy virkavalmistelussa hallituksen esitys (HE). Sen sisällöstä informoidaan ministeriä, joka päättää tarvittaessa esitykseen mahdollisesti tehtävistä muutoksista. Tämäkin vaihe voi edellyttää poliittista neuvottelua.

Kun hallituksen esityksen sisällölle on saatu lopullinen poliittinen hyväksyntä, virkakunta

valmistautuu viemään sen valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn. Tässä yhteydessä informoidaan myös eduskunnan kyseistä valiokuntaa, jotta se voi valmistautua hallituksen esityksen käsittelyyn.

Seuraavat vaiheet ennen valtioneuvoston päätöksentekoa, kuten mahdollinen lain-säädännön arviointineuvoston ja oikeuskanslerin käsittely, käänös sekä laintarkastus, eivät edellytä poliittista ohjausta. Näistä vaiheista voi kuitenkin tulla tarpeita vielä muokata esitystä. Muokkaaminen saattaa sisältää teknisten yksityiskohtien lisäksi myös poliittista päätöksentekoa vaativia ratkaisuja. Yleensä kuitenkin riittää, että ministeri antaa lopulliselle muokatuksi esitykselle esittelyluvan.

Tämän jälkeen taloudellisesti tai muuten merkittävät hallituksen esitykset menevät ennen valtioneuvoston yleisistunnon lopullista käsittelyä hallituksen raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn. Mikäli sieltä tulee muutostarpeita, ministeri hyväksyy tehtävät muutokset. Tämä vaihe ei yleensä enää edellytä poliittisia neuvotteluja, vaan ne on käyty jo edeltävissä vaiheissa.

Valtioneuvoston yleisistuntoon ja myös sitä edeltävään raha-asiainvaliokunnan kokoukseen (torstaisin) menevät asiat käsitellään säännöllisesti (keskiviikkoisin) hallitusryhmien sihteerien eli niin sanottujen ryhmyrien listapalaverissa. Kullakin hallitusryhmällä on (keskiviikkoisin) ennen sitä oma listapalaverinsa, jonka kokoonpanot vaihtelevat merkittävästikin. Läsä ovat yleensä poliittisen

ohjauksen keskeiset toimijat, hallitusryhmän avustajien lisäksi osallistujia myös eduskuntaryhmästä ja puoluetoimistosta. Nämä kaksi keskiviikon kokousta ovat keskeisimmät säännölliset poliittisen ohjauksen epäviralliset toimitelimet.

Valtioneuvoston esittelijän oppaan mukaan ministerivaliokuntien merkitys poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on voimakkaasti korostunut. Esimerkiksi raha-asiainvaliokunnan kannanotot ovat eräissä asioissa tosi-asiassa päätöksiä, vaikka valmistelvat toimitelimet eivät muodollisia päätöksiä teekään.

Poliittisen ohjauksen viikkoaikataulu, jota kuvataan tarkemmin seuraavissa kappaleissa, on pääpiirteissään ja esimerkinomaisesti kuvattu alla olevassa taulukossa 2. Käytännöt vaihtelevat vaalikausittain ja puolueittain. Kuvassa ovat vain eräät keskeisimmät virallisten ja epävirallisten toimitelinten kokoontumisajat. Lisäksi on lukuisia poliittisen ohjauksen toimitelimiä (esimerkiksi ministerityöryhmät) ja neuvotteluja (valtioneuvostossa ja eduskunnassa), joilla ei välttämättä ole säännöllisiä kokoontumisaikoja. Eduskunnan viikkokalenterissa ei ole varattu aikaa poliittiselle ohjaukselle lukuun ottamatta torstain kello 14–16 aikaväliä eduskuntaryhmien kokouksille. Tästä johtuen kansanedustajat ja ministerit joutuvat usein osallistumaan poliittisen ohjauksen kokouksiin eduskunnan täysistuntojen ja valiokuntien kokousten aikana.

Taulukko 2. Esimerkki poliittisen ohjauksen pelkistetystä viikkokalenterista.

Tiistai	Keskiviikko	Torstai	Perjantai
Taluspoliittinen ministerivaliokunta	Listapalaveri (puolue)	Puoluehallitus	EU-ministerivaliokunta
	Listapalaveri (hallitus)		Valiokuntaryhmä
Valiokuntavastaavat		Raha-asiain valiokunta ja valtioneuvoston yleisistunto	Ulko- ja turvallisuus-poliittinen valiokunta
Hallitusryhmä		Eduskuntaryhmä	
	Iltakoulu		

Ohjauksen käytännön prosessi

Poliittiselle ohjaukselle ei siis ole muodollista prosessia ja toimintatavat voivat vaihdella merkittävästikin. Eräät yhteiset menettelytavat jatkuvat vaalikaudesta ja hallituksesta toiseen. Hallituspuolueiden välillä voi kuitenkin olla eroja. Tässä kuvataan lähinnä Marinin hallituksen ja sen puolueiden, mutta myös usein hallituksessa olleen kokoomuksen menettelytapoja.

Merkittävin ero on hallituspuolueiden ja oppositiopuolueiden välillä. Oppositio ei ymmärrettävästi osallistu hallituksen sisäiseen poliittiseen ohjaukseen, mutta se voi osallistua hallituksen pyynnöstä esimerkiksi parlamentaariseen komitea- ja työryhmätyöhön sekä erilaisiin neuvotteluihin. Parlamentaarisen valmistelun tosiasiallisesta merkityksestä esitetään oppositiosta usein voimakastakin kritiikkiä. Osallistumismahdollisuuden tarjoaminen koetaan usein enemmänkin poliittisen sitouttamisen kuin aidon vaikuttamisen keinoksi. Parlamentaarisilla komiteoilla on lainsäädännön suunnittelun kannalta suurempaa merkitystä ylivaalikautisissa hankkeissa.

Poliittiselle ohjaukselle on joitakin pysyvämpiä toimielimiä, mutta käytännön ohjaus tapahtuu verkostomaisella vuorovaikutuksella, jossa puhelut, sähköpostit ja erilaiset tapaamiset ovat merkittävässä roolissa. Suuri osa yksittäisten esitysten koordinaatiosta tapahtuu kahdenvälisesti niin sanotusti vastuuministeriöittäin ja vain osa kaikkien hallitusryhmien yhteisillä prosesseilla.

Yhteisiä toimielimiä ovat hallituksen asettamat ministerityöryhmät ja muut työryhmät. Vaikka erityisesti ministerityöryhmillä on myös ministeriöiden välistä toimialakoordinaatiota, on niiden pääasiallinen tehtävä huolehtia eri poliittisten ryhmien välisestä yhteensovittelusta. Tähän viittaa myös ministerityöryhmien kokoonpano eli vähintään yksi edustaja kustakin hallitusryhmästä. Kokoonpanossa halutaan siis ensisijaisesti varmistaa kaikkien poliittisten ryhmien, ei tiettyjen ministeriöiden, edustus.

Ministeriryhmien roolista ja toiminnasta on suuriakin näkemys- ja kokemuseroja, niin virkakunnan kuin poliittisten toimijoidenkin arvioissa. Arviot vaihtelevat myös vaalikausittain. Marinin hallituksen ministerityöryhmistä osan koetaan toimineen hyvin niin poliittisessa kuin toimialakohtaisessakin koordinaatiossa. Osan ministerityöryhmistä ei arvioida onnistuneen yhtä hyvin esimerkiksi siksi, että jokin ministeriö on puuttunut kokoonpanosta tai ministerityöryhmän rooli ja toimeksianto ovat olleet epäselviä. Parhaiten ministerityöryhmistä arvioidaan onnistuneen niiden, joilla on selkeä toimeksianto tai jotka ovat perustettuja jonkin hankkeen edistämiseksi. Esimerkiksi digitalisaatiota edistävän ministerityöryhmän työn taustalla on ollut erillinen hallituksen hyväksymä poikkiallinen ohjelma määrärahoineen ja usean ministeriön yhteinen digitoimisto.

Sama osin ristiriitainen arvio koskee useita valtiosihteereistä koostuvia työryhmiä. Valtiosihteerijärjestelmä ei ole vielä vakiintunut ja siksi edellä mainittu valtioneuvoston kanslian KOVA-hankkeen raporttikin esittää useita kannatettavia suosituksia valtiosihteerien rooleihin, tehtäviin ja toimintatapoihin. Valtiosihteerit toimivat myös ministereiden sijaisina ministerityöryhmissä, joten tätä koordinaatio-tehtävää hoitavat molemmat. Kaikki valtiosihteerit kokoontuvat valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla. Asialistalla ovat hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvät tai kesken vaalikauden esiin nousevat isommat strategisen tason kysymykset ja hankkeet. Pääministerin poliittinen ohjaus hallitusohjelman toteuttamiseen toteutuu osin tämän kautta. KOVA-hankkeen raportti esittääkin valtiosihteerikokouksen roolin vahvistamista strategisessa ohjauksessa.

Varsinaisesta yksittäisten hallituksen esitysten lainvalmisteluun liittyvästä koordinaatiosta vastaavat lähinnä ministerien erityisavustajat. He voivat tukeutua työssään esimerkiksi ministerityöryhmien työhön, mutta näkemysten yhteensovittaminen tapahtuu usein erityisavustajien kesken. Keskinäinen koordinaatio tapahtuu perinteisesti tapaamisten,

Varsinaisesta yksittäisten hallituksen esitysten lainvalmisteluun liittyvästä koordinaatiosta vastaavat lähinnä ministerien erityisavustajat.

puheluiden, sähköpostien ja viestipalvelujen avulla ilman yhteisiä nykyaikaisia tietoteknisiä toiminnanohjaus- tai projekti- ja hankehallintatyökaluja, joilla pystyisi ohjaamaan ja seuraamaan ajantasaisesti hankekokonaisuuksia ja niiden etenemistä.

Hallitusryhmien sihteerit kokoavat toimialakohtaisen koordinaation toimien kollektiivina niin sanottuina ryhmyreinä. Tätä työtä johtaa pääministerin erityisavustaja, joka toimii oman hallitusryhmänsä sihteerinä. Pääministerin poliittinen ohjaus päivittäiseen lainvalmisteluun voi tapahtua osin tätä kautta.

Hierarkkisesti prosessi toimii kuvien 6 ja 8 mukaisesti siten, että mikäli kyseessä olevasta toimialasta vastaavat erityisavustajat eivät löydä yhteisymmärrystä, asiaa sovitellaan vastaavien ministereiden kesken. Jos sieltäkään ei löydy ratkaisua, siirtyy asia hallitusryhmien sihteerien eli ryhmyrien käsittelyyn. Suurin osa asioista ratkeaa tässä vaiheessa. Vain pieni osa asioista päättyy hallitusryhmien puheenjohtajien ratkaisutavaksi. Hallitusryhmien puheenjohtajien käsittelystä asia voi siirtyä vielä hallituksen neuvotteluun ennen varsinaista päätöksentekoa valtioneuvoston yleisistunnossa.

Joskus asia voi siirtyä myös edestakaisin edellä mainittujen vaiheiden välillä. Hallitusryhmien puheenjohtajat eivät ratko vain erimielisyyksiä, vaan voivat keskustella ja ohjata hallituksen toimintaa myös vapaamuotoisissa yhteisissä kokoontumisissaan.

Erityisavustaja viestittää oman ministeriönsä sisällä virkavalmisteluun ministerin ja poliittisen neuvottelun kannan eli ohjaa valmistelua. Virkakunta voi myös tarvittaessa pyytää erityisavustajalta ohjeistusta. Tämän lisäksi erityisavustaja pitää kollegansa muissa hallitusryhmissä tietoisena valmistelusta ja neuvottelee tarvittaessa yhteisistä linjauksista.

Erityisavustaja pitää myös koko oman hallitusryhmänsä ja erityisesti hallitusryhmän sihteerin tietoisena sekä oman ministeriönsä että seurantaministeriönsä valmistelusta. Lisäksi erityisavustajat ja joskus myös ministerit ovat säännöllisessä yhteydessä omaan eduskuntaryhmäänsä, lähinnä asianomaiseen valiokuntaryhmään ja sen avustajiin. Tämä tiivis yhteydenpito jo valmisteluvaiheessa on tärkeää lakiesitysten sujuvan ja laadukkaan eduskuntakäsittelyn varmistamiseksi.

Hallitusryhmät kokoontuvat yleensä tiistaisin tai keskiviikkoisin omiin kokouksiinsa. Niissä ovat läsnä ministerien, valtiosihteerien ja erityisavustajien lisäksi myös eduskuntaryhmän johto ja eduskuntaryhmän kanslian edustajat sekä puoluejohto ja puolue toimiston edustajat. Tällä tavalla poliittiseen koordinaatioon ja ohjaukseen osallistuvat myös eduskuntaryhmä ja puolue.

Eduskuntaryhmä ja puolue toimisto ovat yleensä läsnä myös keskiviikkoamuisin pidettävissä kunkin hallitusryhmän omissa listapalaverissa, joissa käsitellään pääasiassa kyseisen viikon raha-asiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yleisistunnon esityslistalla olevat asiat. Tässä kokouksessa esiin nousevat mahdolliset hallitusryhmien väliset näkemyserot, joita ryhmien sihteerit omassa listapalaverissaan myöhemmin samana päivänä voivat käsitellä.

Hallitusryhmien sihteerien listapalaverissa pääasiana ovat seuraavan päivän raha-asiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yleisistunnon esityslistan asiat, mutta niissä voidaan yhteensovittaa myös vielä valmistelussa olevia asioita. Ryhmyrit voivat kokoontua näitä asioita varten myös muulloin.

Hallitusryhmien edustajat ovat läsnä myös eduskuntaryhmien kokouksissa. Käytännöt osallistumisen laajuudesta vaihtelevat puolueittain. Korona-ajan seurauksena myös etäosallistuminen lisääntyi. Erityisavustajat ja ministerit voivat osallistua myös oman toimialansa valiokuntaryhmän kokouksiin. Eduskuntaryhmän valiokuntavastaavien kokouksissa voi olla paikalla hallitusryhmän sihteerit tai erityisavustajat, samoin eduskuntaryhmän työvaliokunnan kokouksessa. Ministerit

osallistuvat myös puoluehallitustensa kokouksiin. Hallituspuolueiden sisällä ja välillä koordinaatiopaikkoja on siis useita.

Hallitusryhmän sisältä ja hallitusryhmien keskinäisestä koordinaatiosta asia voi siirtyä eduskuntaryhmän tai valiokuntaryhmän käsittelyyn informoinnin lisäksi myös poliittisen ohjeistuksen tai poliittisen hyväksynnän hakemiseksi. Näin tapahtuu yleensä vain isoimmissa ja poliittisesti kiistanalaisissa lainsäädäntöhankkeissa. Hallituspuolueiden välillä on eroja siinä, miten kiinteää ja merkittävää eduskuntaryhmän ohjaus on.

Puolueiden toimielimet eivät yleensä käsittele lainsäädäntöhankkeita. Puoluehallituksen kokouksissa hankkeista ja valmistelusta voidaan joskus keskustella, mutta mahdollisesta varsinaisesta ohjauksesta vastaa eduskuntaryhmä. Tältä osin viimeisten vuosikymmenten aikana on tapahtunut iso muutos päivänpolitiikan painopisteen siirryttyä puolueorganisaatioista eduskuntaryhmiin. Tätä muutosta on kuvattu tarkemmin Sitran Kansanvallan peruskorjaus -julkaisussa (2018). Päivänpolitiikkaa edeltävän poliittisen valmistelun kannalta puolueorganisaatioiden vastuulla oleva ohjelmatyö, johon eduskuntaryhmätkin osallistuvat, on edelleen keskeistä.

Puolueiden muutoin muodollisesti olematon rooli yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on tosiasiallisesti vahva lainsäädännön suunnitteluvaiheessa, jolloin puolueiden tavoiteohjelmat, vaaliohjelmat ja hallitusohjelmataavoitteet ovat pohjana hallitusohjelmalle ja sen perusteella syntyvälle lainsäädäntöohjelmalle. Kansalaisten osallistuminen lainsäädäntöprosessiin voi periaatteessa tapahtua myös tätä kautta. Tosin vain periaatteessa, sillä puolueet valmistelevat tavoitteitaan pääasiassa vain jäsentensä keskuudessa. Hallituksen lainvalmisteluvaiheessa puolueet eivät osallista kansalaisia, vaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuden tarjoaa lähinnä prosessiin kuuluva virallinen lausuntomahdollisuus. Perustuslain edellyttämä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on jäänyt muodollisjuridiselle prosessille, vaikka sen tulisi olla myös poliittisen prosessin keskeinen tehtävä.

Hallituspuolueiden puheenjohtajat ovat yleensä ministereitä ja toimivat oman hallitusryhmänsä puheenjohtajina. Yhteys kunkin puheenjohtajan puolueeseen on siten suora, mutta se ei tarkoita, että hallituksen hankkeita käsiteltäisiin puolueiden toimielimissä. Joskus hallituspuolueen puheenjohtaja ei ole ministeri, jolloin joudutaan erikseen ratkaisemaan, kuka osallistuu hallitusryhmien puheenjohtajien työskentelyyn. Mitään säädöksiä asiasta ei ole, mutta esimerkiksi luottamuksellisen aineiston käsittelyn mahdollistamiseksi käytännöksi on muodostunut, että hallitusryhmän puheenjohtajana toimii vain ministeri. Tämä tarkoittaa puolueen puheenjohtajan lisääntyvää koordinaatiotarvetta.

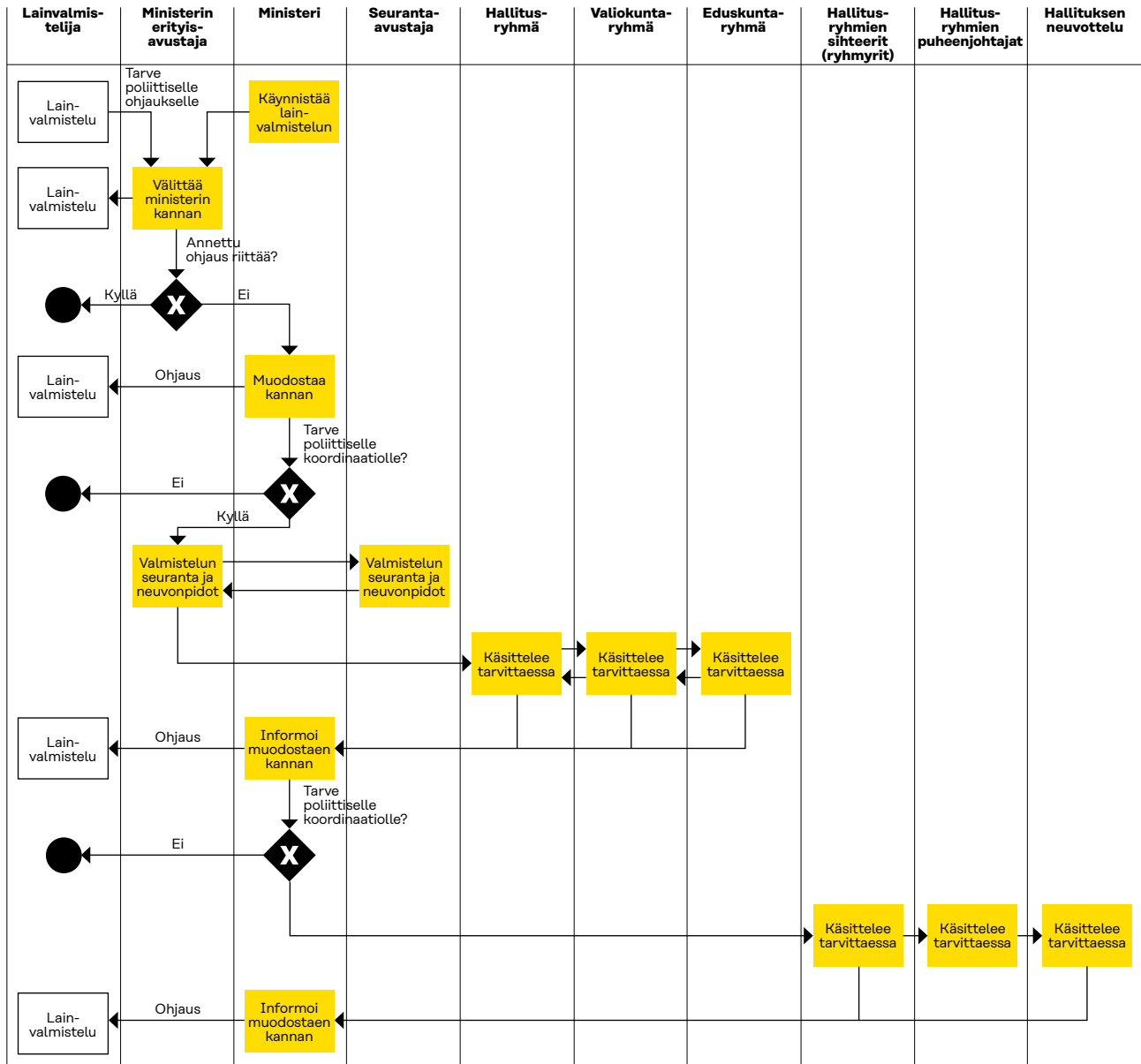
Puoluesihteerit osallistuvat hallitusryhmän ja eduskuntaryhmän kokouksiin, joissakin puolueissa myös avustajien kokouksiin.

Keskeinen parlamentaarisen seurannan ja ohjauksen työpari on puolueen puheenjohtaja (yleensä myös hallitusryhmän puheenjohtajana) ja eduskuntaryhmän puheenjohtaja. Näiden jatkuvalla yhteydenpidolla varmistetaan jo valmisteluvaiheessa eduskunnassa tapahtuvan päätöksentekovaiheen mahdollisimman sujuva eteneminen. Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat osallistuvatkin esimerkiksi hallituksen iltakouluihin ja ovat muutenkin tiiviisti yhteydessä hallituksen päivittäiseen työskentelyyn.

Kaikille poliittisen ohjauksen toimijoille, niin valtioneuvostossa kuin eduskunnassakin, on olennaista näkymä ja pääsy kaikkiin valmisteluvaiheisiin ja niiden aineistoihin. Haastattelujen perusteella poliittiset toimijat eivät ole tietoisia eri tietojärjestelmien käyttöoikeuksistaan. Kaikista käyttöoikeuksista ja niiden myöntämisprosessista ei ole myöskään selkeää kokonaiskuvaa.

Pääasiallinen poliittisen prosessin kulku käy pelkistetysti ilmi alla olevasta kuvasta 7, jossa niin sanotulla uimaradalla on kuvattu eri toimijoiden rooli prosessin eri vaiheissa. Kuten edellä on todettu, käytännön tilanteet vaihtelevat suuresti, joten kuvaus on vain esimerkinomainen.

Kuva 7. Esimerkki lainvalmistelun aikana tapahtuvan poliittisen ohjauksen prosessista ja sen toimijoista.



5. Eduskunnan rooli lainvalmistelun ohjauksessa on vähäinen

Eduskunnan rooli korostuu päätöksentekovaiheessa. Suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa hallituspuolueiden eduskuntaryhmillä on vaihteleva rooli poliittisessa ohjauksessa. Oppositioyhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty lisäämään muun muassa parlamentaarisella valmistelulla.

Muodollinen työnjako valtioneuvoston ja eduskunnan välillä on selvä. Valtioneuvosto vastaa lainsäädännön valmistelusta ja toimeenpanosta, eduskunta päätöksenteosta. Muodollisjuridisessa prosessissa eduskunnan osallistuminen varsinaiseen valmisteluun onkin hyvin vähäistä, mutta poliittisessa ohjauksessa merkittävämpää.

Eduskunta voi ohjata lainvalmistelua lähinnä valiokuntien mietintöihin sisältyvillä huomioilla ja lausumilla. Mietintöjen perusteissa on lainsäädännön kehittämistä koskevia huomioita niiltäkin osin, joihin ei tehdä pykäläkohtaisia muutoksia.

Täysistuntokäsittelyn yhteydessä päätettävillä lausumilla eduskunta ohjeistaa hallitusta jatkovalmisteluun tai kokonaan uuden lainsäädännön valmisteluun. Lausumat eivät ole juridisesti hallitusta sitovia, vaan poliittista ohjausta. Lausumat ovat voimassa, kunnes ne todetaan rauenneiksi. Raukeaminen voi perustua esimerkiksi siihen, että hallitus on ryhtynyt lausuman mukaisiin toimenpiteisiin. Joskus se voi tapahtua vasta useamman vaalikauden kuluttua. Arvion tekee yleensä sama valiokunta, jonka mietintöön alkuperäinen lausuma on perustunut.

Lausuma voi sisältää aikataulutoiveen ja sisältöavoitteen hyvin yleisellä tasolla. Lausuma ei voi olla ristiriidassa hyväksyttävän lain kanssa. Lausumia käytetään usein valiokuntakäsittelyn yksimielisyyden saavuttamiseksi eli hallituksen esitystä ei muuteta, vaan muutosten valmistelu palautetaan hallitukselle. Lausumalla voidaan myös ilmaista tarve lain

Eduskuntaryhmillä ja kansanedustajilla on merkittävä rooli lainsäädännön suunnittelun varhaisimmassa vaiheissa.

toteuttamiseen tarvittavista määrärahoista lisäämättä kyseistä määrärahaa talousarvioon.

Eduskunnan valiokunnat tapaavat oman toimialansa ministereitä ja virkamiehiä. Näissä tapaamisissa kerrotaan tulevista lainsäädäntöhankkeista ja valiokunta voi viestittää omia näkemyksiään. Valiokunnilla ja kansanedustajilla on myös laajat tiedonsaantioikeudet keskeneräisistä hankkeista ja valmistelusta. Tämä tiedonsaantioikeus koskee virallista valmistelua, ei hallituksen poliittisia neuvotte-luja. Opposition asema eroaa juuri tältä osin hallituspuolueiden eduskuntaryhmistä. Kansanedustajien tiedonkäyttöä lainsäädäntötyössä on käsitelty tarkemmin Sitran selvityksessä Miten tietoa käytetään päätöksenteossa? (2020).

Merkittävämmän eduskunta vaikuttaa lainvalmisteluun poliittisen prosessin kautta. Erityisesti suurempien hallituspuolueiden eduskuntaryhmät, joilla on enemmän henkilöresursseja, ovat usein varsinkin merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa tiiviisti mukana eri tavoin jo valmisteluvaiheessa.

Hallitusryhmien poliittiset avustajat informoivat säännöllisesti oman toimialansa valiokuntaryhmää. Virkavalmistelussa ja hallituksen sisäisissä poliittisissa

neuvotteluissa syntyneitä ratkaisuja testataan oman eduskuntaryhmän edustajilla. Yleensä kyseisen valiokuntaryhmän kanta riittää, mutta joskus kanta ratkaistaan eduskuntaryhmän kokouksessa, jossa ministerit ja avustajat ovat säännöllisesti mukana. Joillakin eduskuntaryhmillä on viikoittain avustajapalaveri, jossa on läsnä eduskuntaryhmän, hallitusryhmän ja puolue toimiston edustajia.

Eduskuntaryhmän valiokuntavastaavat voivat myös kokoontua viikoittain koordinoimaan hallituksen esitysten käsittelyä. Hallitusryhmän valtiosihteeri tai erityisavustaja voi olla läsnä myös näissä valiokuntavastaavien kokouksissa sekä eduskuntaryhmän työvaliokunnan kokouksessa. Kunkin hallituspuolueen sisäiseen koordinaatioon on siis useita foorumeita.

Hallituspuolueiden valiokuntaryhmät voivat kokoontua myös yhdessä, mutta yleensä vain käsittelemään jo eduskunnassa olevaa hallituksen esitystä eikä sen valmistelua.

Eduskuntaryhmän puheenjohtajat ja pääsihteeri osallistuvat myös hallituksen ja hallitusryhmän sisäiseen poliittiseen valmisteluun esimerkiksi hallitusryhmän kokouksessa (yleensä puheenjohtajat ja pääsihteeri), listapalaverissa (yleensä pääsihteeri) ja hallituksen iltakoulussa (puheenjohtaja). Osallistujat hallitusryhmän sisäisiin kokouksiin vaihtelevat puolueittain ja vaalikausittain.

Eduskuntaryhmillä ja kansanedustajilla on merkittävä rooli lainsäädännön suunnittelun varhaisimmissa vaiheissa. Kansanedustajat ja heidän avustajansa ovat yleensä puolueidensa työryhmissä linjaamassa tavoiteohjelmia, vaaliohjelmia ja hallitusohjelmataavoitteita. Kansanedustajat ja eduskuntaryhmät osallistuvat eri tavoin myös hallitusohjelmaneuvotteluihin. Näin useat kansanedustajat ovat linjaamassa tulevan vaalikauden lainsäädäntöohjelmaa eli oman tulevan työnsä sisältöä. Kuten edellä on todettu, eduskuntaryhmien rooli suhteessa puolueorganisaatioon on korostunut sekä suunnittelussa että päivänpolitiikassa. Osin tähän on vaikuttanut

henkilöstöressurssien painopisteen siirtyminen puolue toimistoista eduskuntaryhmien kanslioihin.

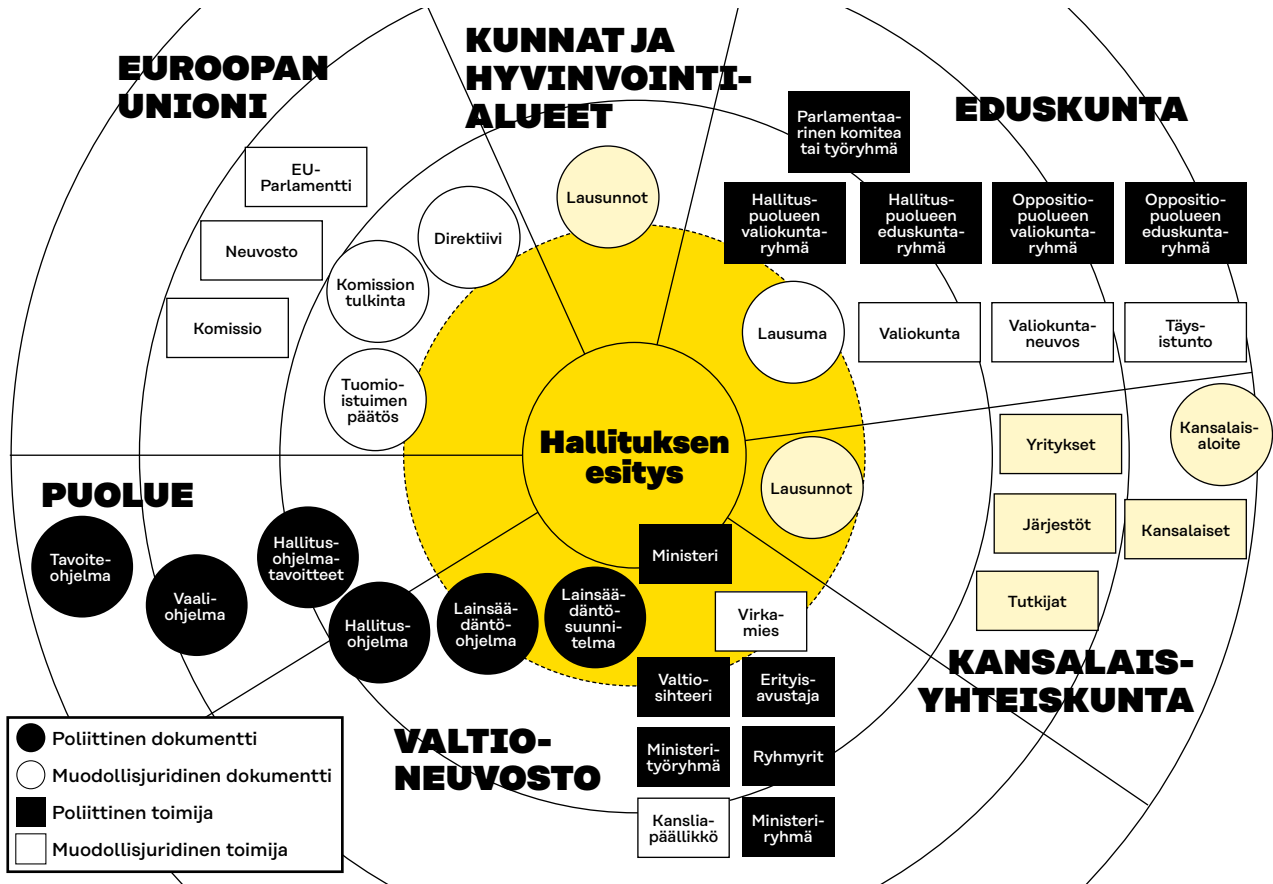
Oppositiossa puolueen rooli suhteessa eduskuntaryhmään on hallituspuolueita korostuneempi ja hallituskauteen verrattuna strategisempi. Oppositiossa keskeiset lainvalmistelun seurannan välineet ovat lainsäädäntösuunnitelma ja hankeikkuna. Parlamentaariset komiteat, työryhmät ja neuvottelut tarjoavat myös mahdollisuuden osallistua lainsäädännön suunnitteluun ja valmisteluun, mutta näiden tosiasiallista vaikutusta ei pidetä kaikilta osin merkittävänä.

Eduskunta, niin virkakunta kuin kansanedustajat ja eduskuntaryhmätkin, seuraavat hallituksen lainsäädäntötyön suunnittelua ja valmistelua lähinnä lainsäädäntösuunnitelman ja hankeikkunan välityksellä. Näiden tietosisällön määrä ja laatu on siten ratkaisevassa asemassa eduskuntatyön suunnittelussa. Lainsäädäntösuunnitelmasta voidaan antaa eduskunnan virkajohdolle myös etukäteisinformaatiota, mutta tämä on tapaus- ja henkilöriippuvaista eikä määrämuotoista. Yhteydenpito valtioneuvoston ja eduskunnan välillä esimerkiksi lainsäädäntöprosessin suunnittelussa ja ohjauksessa ei ole määrämuotoista eikä säännöllistä. Käytännöt vaihtelevat esimerkiksi pääministeristä, puhemiehestä, virkakunnasta tai poliittisista avustajista riippuen.

Kansalliseen EU-lainsäädäntöprosessiin ei ole vastaavia seurantamahdollisuuksia kuin kansallisella lainsäädäntöprosessilla. Vaikka eduskunnalla on muita maita keskeisempi rooli EU-lainsäädäntöprosessissa, on eduskunnan poliittisen ohjauksen mahdollisuus vaikuttaa prosessin alkuvaiheisiin tästä syystä huomattavasti heikompi kuin kansallisessa lainsäädäntöprosessissa.

Lainvalmisteluun vaikuttavia keskeisiä toimijoita ja dokumentteja on kuvattu yleisellä tasolla alla olevaan kuvaan 8. Mitä lähempänä ydintä (HE) toimija tai dokumentti on, sitä suurempi rooli sillä on hallituksen esityksen valmisteluun.

Kuva 8. Lainvalmistelun toimintaympäristön keskeisiä toimijoita ja dokumentteja sekä niiden läheisyys lainvalmistelun ytimeen.



6. Poliittisesta ohjauksesta ei ole seurattavaa dataa

Toisin kuin muodollisjuridisesta prosessista, poliittisesta ohjauksesta ei synny julkista dokumentaatiota ja käsittelyvaiheiden aikaleimoja. Tämä vaikeuttaa sekä poliittisen ohjauksen johtamista että siihen osallistumista ja vaikuttamista.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta koskee viranomaisia, joita ovat muun muassa valtion hallintoelimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Lainvalmistelun muodollisjuridisen prosessin toimielimet, toimijat ja toiminnot ovat tältä osin julkisuuslain piirissä. Se, miltä osin laki koskee muuta poliittista ohjausta, onkin epäselvempää.

Poliittisen prosessin toimielimet ja toimijat vastaavat suuresta osasta hallituksen päätöksentekoa valmistavasta toiminnasta. Tätä tehtävää hoidetaan monissa eri kokoonpanoissa ja toimielimissä. Osan niistä nimeää hallitus, osasta vastaavat hallitusryhmät itse. Se, miltä osin mikään on julkisuuslain tarkoittamalla tavalla viranomaistoimintaa, ei ole yksiselitteistä. Varsinkin muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin yhtymäkohdissa on tulkintaeroja. Esimerkiksi hallitusneuvottelija edeltävässä tunnusteluvaiheessa tunnustelijan omaan käyttöönsä virkakunnalta pyytämien muistioiden julkisuutta jouduttiin arvioimaan valtioneuvoston kanslian toimesta keväällä 2019 ennen varsinaisia hallitusohjelmaneuvoitteluja.

Hallitusneuvottelut ovat poliittinen prosessi, mutta ovatko sen käyttöön annetut virkahenkilöiden muistiot julkisia jopa jo ennen hallitusohjelmasta annettavaa tiedonantoa? Tulkinta voi vaikuttaa siihen, millä tavalla poliittinen prosessi hyödyntää virkakunnan asiantuntemusta ainakaan kirjallisessa muodossa.

Julkisuuslain mukaisesti viranomaisella on tiedonantovelvollisuus keskeneräisistä asioista. Elleivät salassapitosäännökset määrää toisin, viranomaisen on pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot esimerkiksi lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä. Viranomaisen on pyydettyä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

Aktiivisen tiedottamisen velvoite on hyvin suppea ohjaten lainvalmistelun tietosisältöä valtioneuvoston kanslian ylläpitämässä julkisessa hankeikkunassa. Laissa edellytettävien perustietojen lisäksi julkisessa hankeikkunassa onkin hyvin vähän tietoa. Lain mukaan annettavat lausunnot ovat julkisia ja ne löytyvät lausuntopalvelu.fi-palvelun lisäksi myös hankeikkunasta.

Kansalaisten ja myös poliittisen ohjauksen toimijoiden kannalta on huolestuttavaa, että vaikka EU-lainsäädäntöprosessista tulevat asetukset ovat sellaisenaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, ei niiden valmistelun alkamisesta edellytetä tiedotettavan. Julkisuuslaissa mainittava ”lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistyminen” tulkitaan siis siten, ettei se koske EU:sta tulevaa lainsäädäntöä. Näitä hankkeita ei löydy hankeikkunasta, vaan hyvin rajatussa virkakäytössä

olevasta valtioneuvoston yhteisen asianhallinta-järjestelmän erillisestä EU-asioiden toiminnasta. EU-lainsäädäntöprosessia ja sen julkisuutta on kuvattu tarkemmin Sitran selvityksessä Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? (2022)

Tiedonantovelvollisuus käsittelyvaiheesta ja valmistelussa esillä olevista vaihtoehdoista ja vaikutusarvioinneista on vain erikseen pyydettyä. Näiden tietojen sisällyttäminen helposti saataville myös hankeikkunan julkiseen versioon lisäksi merkittävästi laissa mainittuja yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia.

Julkisuuslaki ei ota suoraan kantaa siihen, mitä tarkoitetaan esillä olevilla vaihtoehdoilla. Lähtökohtaisesti tämä pitää sisällään virkavalmistelun vaihtoehdot, ei poliittisessa neuvotteluprosessissa olevia vaihtoehtoja. Tältäkin osin ratkaisevaa on se, mitä lainsäädännössä tarkoitetaan viranomaistoiminnalla.

Poliittisen prosessin dokumentoinnilla ja aikaleimoilla on merkitystä sekä johtamiseen että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Koska edellä mainittua dataa ei systemaattisesti kerätä ja tallenneta muodollisjuridisen prosessin tavoin, on poliittisen ohjauksen hallinta vaikeampaa. Poliittisen prosessin johtaminen perustuukin verkostomaiseen vuorovaikutukseen ja dokumentoimattomaan aineistoon, kuten suulliseen informaatioon.

Nykyaikaisia prosessin johtamistyökaluja, esimerkiksi toiminnanohjaus- sekä projekti- ja hankehallinnan työkaluja, ei ole sen paremmin pääministerillä, ministereillä kuin heidän avustajillansakaan. Poliittisen ohjauksen mahdollisia ongelmia esimerkiksi ajoitukseen ja läpimenoaikoihin ei voida myöskään todentaa ja korjata, koska tarvittavat aikaleimat puuttuvat. Poliittinen ohjaus tukeutuu siksi pääosin muodollisjuridisen prosessin rajallisiin seurantajärjestelmiin.

Hallitusohjelman seuranta on mahdollista valtioneuvoston kanslian ylläpitämän hallituksen toimintasuunnitelman sivustolla. Toimintasuunnitelmasta julkaistaan kuukausittain tilannekatsaus, joka kertoo kuluneen jakson aikana valmistuneet toimet ja

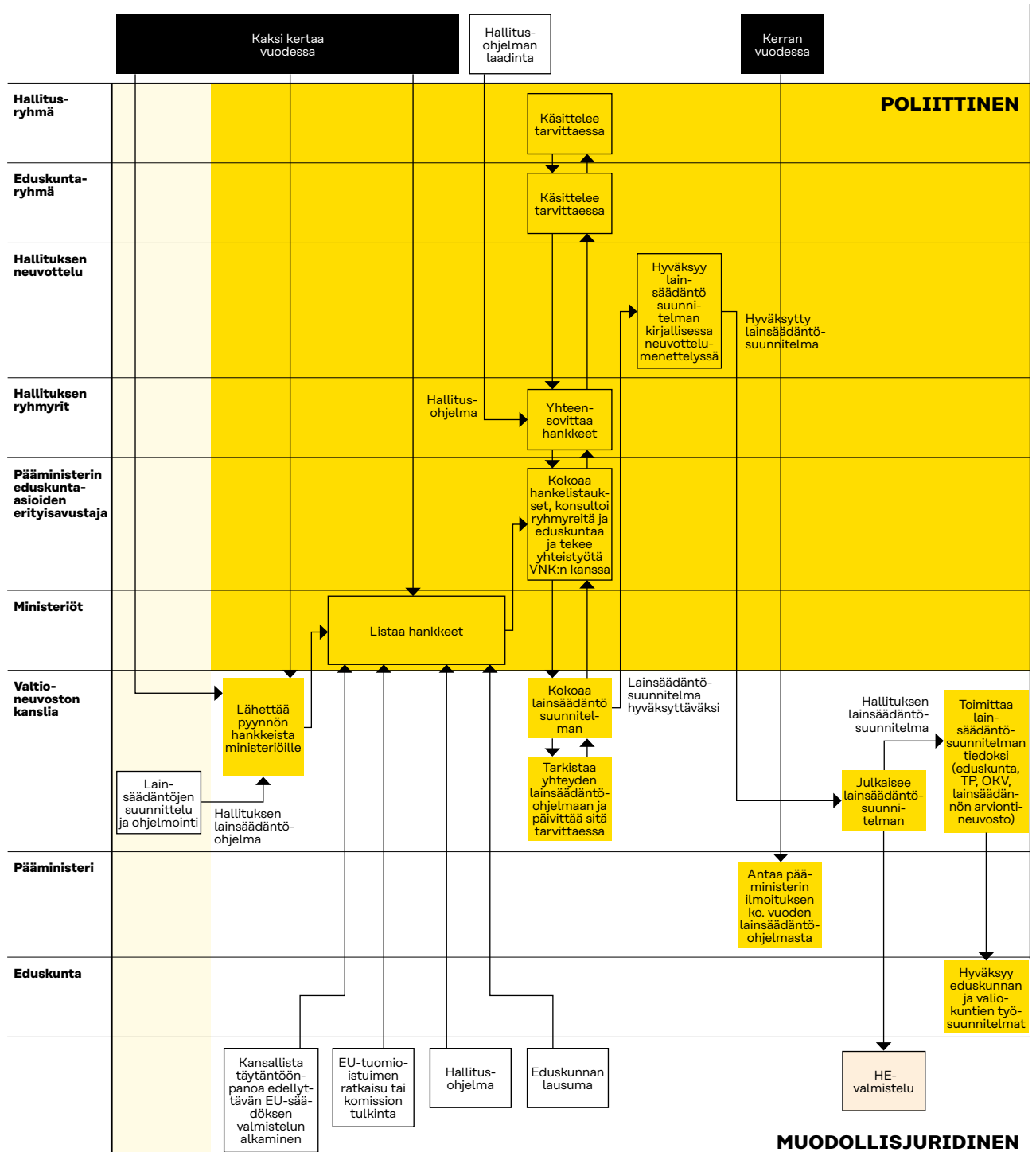
muuttuneet aikataulut. Strategisten kokonaisuuksien toimenpiteitä voi seurata joko listauksena tai aikajanana. Toimenpiteissä ovat mukana myös HE-hankkeet ja näkymä hankeikkunaan, mutta vain hallitusohjelmaan perustuvista lainsäädäntöhankkeista.

Lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma ovat hallituksen kirjallisessa neuvottelumenettelyssä syntyviä poliittisia sopimuksia, eivät muodollisjuridisia päätöksiä. Valtioneuvoston kanslia tekee näistä poliittisista sopimuksista pdf-julkaisut ja ylläpitää lainsäädäntösuunnitelman päivittyvää verkkonäkymää. Lisätietoja eduskunnankin työtä ohjaavista lainsäädäntösuunnitelmista antaa tarvittaessa pääministerin eduskunta-asioiden erityisavustaja.

Lainsäädäntösuunnitelman julkaisemista edeltävää prosessia on kuvattu alla olevassa kuvassa 9. Vaikka prosessiin osallistuu myös virkakunta, on se hyvin poliittinen. Ministeriöille lähtee kaksi kertaa vuodessa pyyntö listata ja toimittaa valtioneuvoston kansliaan oman hallinnonalansa lainsäädäntöhankkeet. Pääministerin eduskunta-asioiden erityisavustaja käy näin syntyneen listauksen läpi ja huomioi esimerkiksi sovitusta aikataulusta myöhässä olevat hankkeet. Listaus voidaan saattaa kansliapäällikkökokoukselle tiedoksi. Listaus toimitetaan hallitusryhmien sihteereille eli ryhmyreille katsottavaksi ja kommentoitavaksi.

Tarvittaessa suunnitelmaan otettavista hankkeista käydään poliittista sovittelua. Ryhmyrit voivat muuttaa listausta ja tavoiteltua aikataulua. Pyrkimyksenä on ajoittaa teknisemmät hankkeet kevätistuntokaudelle. Lainsäädäntösuunnitelma hyväksytään hallituksen kirjallisessa neuvottelumenettelyssä. Sen jälkeen valtioneuvoston kanslia tekee siitä pdf-julkaisun. Lainsäädäntösuunnitelmaa voi seurata valtioneuvoston verkkosivuilta. Pääministeri kertoo eduskunnalle valtiopäivien alkaessa helmikuussa kyseisen vuoden lainsäädäntösuunnitelman pääkohdista. Pääministerin eduskunta-asioiden erityisavustaja voi jo ennen suunnitelman julkaisemista viestittää sen sisällöstä eduskunnan lainsäädäntöjohtajalle.

Kuva 9. Lainsäädäntösuunnitelman valmistelu- ja hyväksymisprosessin eteneminen.



Hankeikkunan tietoihin pohjautuvassa lainsäädäntösuunnitelmassa poliittinen ohjaus korostuu vaalikauden viimeisen vuoden syksynä. Tuolloin yleensä eri hallitusryhmien ministereistä koostuva kokoonpano ratkaisee, mitkä suunnitelluista hallituksen esityksistä annetaan eduskunnalle ja mitkä ei. Jälkimmäisten valmistelu lopetetaan. Lainsäädäntösuunnitelman päivittyvässä verkkojulkaisussa todetaan tällöin vain, että ”hallituksen esitys on merkitty kyseisenä ajankohtana poistetuksi lainsäädäntösuunnitelmaa koordinoivan epävirallisen ministerityöryhmän linjauksen mukaisesti”. Valinta ei perustu valmistelutilanteeseen, vaan poliittiseen harkintaan ja sopimukseen. Osa pitkällekin edenneestä valmistelusta joudutaan siis keskeyttämään poliittisen ohjauksen mukaisesti.

Muilta kuin edellä mainituilta osin poliittisen prosessin seuraaminen ei voi perustua julkisiin asiakirjoihin. Hallituksen neuvottelujen, mukaan lukien hallituksen iltakoulut, muistiinpanot ja pöytäkirjat eivät ole julkisia asiakirjoja. Poliittista prosessia voi seurata näiltä osin vain, mikäli neuvotteluista julkaisetaan tiedotteita tai annetaan suullista raportointia.

Poliittisen prosessin seuraaminen jää pitkälti median aktiivisuuden varaan. Mediakin joutuu tukeutumaan muuhun aineistoon kuin julkisiin asiakirjoihin, sillä tulkinta julkisuuslain mukaisista asiakirjoista on kiistanalainen. Valtioneuvoston kanslia (VNK) tulkitsee, että ministerien, näiden erityisavustajien ja valtiosihteerien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut asiakirjat, jotka eivät kuulu viranomaisen asiakirjoina arkistoitaviksi, eivät ole julkisia. Tämän tulkinnan mukaan esimerkiksi sähköpostikirjeenvaihto ei ole julkista. Sama koskee VNK:n tulkinnan mukaan hallituksen ministerityöryhmien, iltakoulun ja hallituksen neuvottelujen asiakirjoja.

Edellä mainittuja hallitustyössä syntyviä asiakirjoja kyllä arkistoidaan VNK:n määräyksen mukaiseen hallituksen arkistoon, mutta kyseisen arkiston julkisuus on kiistanalainen. Valtioneuvoston kanslian mukaan hallituksen arkisto ei ole julkinen, vaikka monien

Poliittisen ohjauksen mahdollisia ongelmia esimerkiksi ajoitukseen ja läpimenoaikoihin ei voida myöskään todentaa ja korjata, koska tarvittavat aikaleimat puuttuvat.

asiantuntijoiden mukaan sen tulisi olla virka-aineiston sisältävän virka-arkiston tavoin julkinen.

Julkisuuslain mukaan valmisteluaineiston pitäisi tulla julkiseksi viimeistään silloin, kun käsittely päättyy. VNK:n tulkinnan mukaan edellä mainitut hallituksen asiakirjat ovat viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, joihin ei sovelleta julkisuuslakia ja joita ei tarvitse liittää viranomaisen arkistoon. Hallituksen omasta arkistosta voidaan kyllä antaa tietoa harkinnan mukaan tutkijoiden käyttöön.

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan mukaan ministerivaliokunnat ovat valtioneuvoston sisäistä valmistelua varten asetettuja toimielimiä. Pääsäännön mukaan niissä käsiteltävät asiat ovat julkisia, kun ne on lopullisesti ratkaistu joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Ministerityöryhmistä todetaan, että niissä laaditut pöytäkirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja, mutta valtioneuvoston toiminnan jatkuvuuden ja historiankirjoituksen vuoksi sihteerin vastaa asiakirjojen siirrosta valtioneuvoston yhteiseen arkistoon viimeistään hallituksen erotessa. Hallituksen neuvotteluista esittelijän käsikirja toteaa, että sihteerinä toimii pääministerin poliittinen erityisavustaja tai muu pääministerin määräämä henkilö. Hänen laatimansa pöytäkirjat eivät ole julkisia asiakirjoja. Ne säilytetään valtioneuvoston kansliassa, josta ne siirretään aikanaan valtioneuvoston yhteiseen arkistoon.

Muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin erot ja yhtymäkohdat konkretisoituvat juuri julkisuutta koskevilla vaatimuksissa. Mitkä asiakirjat ovat julkisuusvaateen eli julkisuuslain edellytysten piirissä ja mitkä eivät? Ero ei ole kaikilta osin selvä ja julkisuudenkin suhteen

Poliittisen prosessin seuraaminen jää pitkälti median aktiivisuuden varaan.

toimitaan osin niin sanotulla harmaalla vyöhykkeellä ilman yhteisiä tulkintoja.

Poliittisen prosessin dokumentaation käyttötarkoitus poikkeaa muodollisjuridisen prosessin dokumentaatiosta. Jälkimmäisen osalta lähtökohtana on lainsäädännön edellyttämä valmistelun ja päätöksenteon julkisuus sekä niiden myötä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen. Poliittisen prosessin arkistoitavakin dokumentaatio on tarkoitettu lähinnä myöhempää tutkimuskäyttöä varten eikä ajankohtaisen prosessin seurannan ja ohjauksen käyttöön. Poliittisen ohjauksen dokumentointi on osin sattumanvaraista ja jopa osallistujille tuntematonta eikä se huomioi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä.

Julkisuustulkinnat voivat vaikuttaa myös siihen pidetäänkö esimerkiksi hallitus-työskentelyn poliittisesta prosessista

pöytäkirjoja ja muistioita. Esimerkiksi hallitusryhmien sihteerien viikoittaisesta kokouksesta pidetään muistiota, joka toimitetaan hallituksen omaan, ei julkiseen arkistoon. Muistio on siten tutkijoiden käytössä, mutta hallituksen ajankohtaista poliittista ohjausta ei voi sen perusteella seurata. Mikäli parhaillaan uudistettavana olevaa julkisuuslakia muutetaan siten, että myös poliittisen prosessin asiakirjat tulevat julkisuuslain piiriin, voi seurauksena olla, ettei kirjallisia muistioita tehdä lainkaan. Toisaalta perustuslainkin takaamien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen edellyttäisi myös poliittisen prosessin julkisuuden lisäämistä.

Mitä varhaisemmassa vaiheessa, osin suljetun poliittisen prosessin tuloksena, syntyy virkavalmistelua varten selkeä tavoitetasoinen poliittinen ohjaus, sitä avoimemmaksi tavoitetilän julkinen, myös kansalaisia osallistava arviointi voidaan tehdä. Samalla edellytykset laadukkaalle lainvalmistelulle paranevat huomattavasti verrattuna siihen, että väärin ajoitettu ja liian yksityiskohtainen poliittinen ohjaus vaarantaa hyvän tutkittuun tietoon ja dataan perustuvan sekä eri vaihtoehtoisia keinoja sisältävän virkavastuisen valmistelun.

7. Johtopäätökset ja toimenpideehdotukset

Lainvalmistelun poliittista ohjausta ei tule säädellä liian tarkasti, vaan jättää poliittisen toiminnan luonteeseen kuuluvaa tilannekohtaista väljyyttä. Poliittisen ohjauksen johtaminen ja kehittäminen edellyttävät kuitenkin yhteisiä pelisääntöjä ja uusia toimintatapoja. Poliittisen ja muodollisen prosessin rajapintoja tulee selkeyttää sekä molemminpuolista osaamista vahvistaa. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tulee edistää myös poliittisessa prosessissa avaamalla vuorovaikutuksen vaiheita.

Poliittinen prosessi ei korvaa, eikä sen pidä korvata, miltään osin muodollisjuridista lainsäädäntöprosessia. Oikein ajoitettu ja oikeansisältöinen, jopa yksityiskohtainen poliittinen ohjaus voi kuitenkin olla merkittävä etu lainvalmistelulle, kuten oikeuskansleri Tuomas Pöystikin on muistuttanut.

Lainvalmistelun poliittisen ohjauksen kehittämisen keskeiset toimenpide-ehdotukset:

1 Lainsäädäntöprosessin eri toimijoiden rooleja on selkeytettävä.

Poliittisten toimijoiden tulee vastata ensisijaisesti riittävän selkeiden tavoitteiden ja arvopohjaisten valintojen tekemisestä. Tavoitteisiin pääsemiseksi tarvittavien keinojen selvittäminen tulee jättää virkakunnan tehtäväksi. Keinojen valinta on poliittinen päätös, mutta vasta huolellisen virka-valmistelun jälkeen. Ohjauskeinojen valinnassa tulee lisätä muidenkin kuin lainsäädäntökeinojen käyttämistä. Tämä edellyttää vaikutus- ja vaikuttavuustarkastelun kehittämistä. Erityisesti laajoissa ylivaalikautisissa lainsäädäntöhankkeissa on vahvistettava parlamentaarista valmistelua.

2 Hallitusohjelman strategisuutta ja ohjausjärjestelmää tulee edelleen vahvistaa.

Hallitusohjelman ei tule ohjata lainsäädännön valmistelua liian yksityiskohtaisesti, vaan hallitusohjelman strategisuutta ja ilmiöpohjaisuutta tulee edelleen vahvistaa. Jo hallitusohjelmaa tehtäessä puolueiden tulisi tukeutua aiempaa enemmän virkakunnankin tuottamaan tausta-aineistoon, muun muassa ministeriöiden tulevaisuuskatsauksiin. Hallituskauden poliittisen ohjauksen ja ohjausjärjestelmän kehittämisen keskeiset periaatteet ja käytännöt tulee sopia jo hallituksen muodostamisen yhteydessä.

3 Poliittista ohjausta ei tule säädellä liian tarkasti, mutta yhdenmukaisuutta on lisättävä.

Poliittinen ohjaus ei ole määrämuotoista eikä säädelyä, eikä siihen tule pyrkiäkään. Muun muassa eri vaalikausille ja eri poliittisille ryhmille on mahdollistettava erilaisia käytäntöjä. Tämä ei poista tarvetta valtioneuvoston kanslian johdolla selkeyttää ja yhdenmukaistaa esimerkiksi käsitteitä ja eri prosessivaiheiden toimintatapoja. Nämä yhteiset pelisäännöt on syytä sopia ja kirjata heti hallituskauden alussa. Virkavalmistelun on voitava tunnistaa ja ennakoida poliittinen ohjaus prosessin häiriöttömän ja laadukkaan etenemisen turvaamiseksi. Poliittisen ohjauksen toimijoille vakiintuneemmat toimintatavat ja niiden parempi tuntemus lisäävät tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

4 Poliittisen prosessin ja muodollisjuridisen prosessin yhteyttä on tarkennettava.

Lainvalmistelun laadun parantamiseksi on poliittisen ohjauksen ja muodollisjuridisen valmistelu- prosessin yhteyttä tarkennettava. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että poliittista ohjausta tulisi säädellä määrämuotoiseksi. Poliittinen ohjaus tulee huomioida muodollisjuridisen prosessin aikataulussa ja kirjaamalla myös poliittisen ohjauksen aikaleimat tietojärjestelmiin. Ennakoitavuutta tulee lisätä muun muassa sopimalla tarkemmin yhtenäisistä menettelytavoista. Tämä edellyttää koko lainvalmisteluprosessin ohjauksen kehittämistä. Tästä päävastuu on oikeusministeriöllä, mutta myös valtioneuvoston kanslian rooli on keskeinen.

5 Poliittisen ohjauksen muodollista asemaa on täsmennettävä.

Muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin erot ja yhteydet tarvitsevat myös säädöspohjaisia tarkennuksia tai tarkennettuja tulkintoja. Muodollisjuridista prosessia koskevassa säätelyssä tulee huomioida myös poliittinen prosessi. Erityisesti tämä koskee lainsäädännössä määriteltyä julkista vallankäyttöä ja viranomaistoimintaa. Miltä osin kyseiset lainsäädännön velvoitteet koskevat myös poliittista ohjausta, sen toimielimiä ja toimijoita? Tätä tulisi tarkastella mahdollisesti myös perustuslain uudistamisen yhteydessä, koska perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

6 Poliittisen ohjauksen dokumentoinnin säätely on ratkaistava julkisuuslain uudistamistyössä.

Käytännön ongelmat poliittisen ohjauksen lainsäädännöllisissä tulkinnoissa liittyvät erityisesti dokumentointiin. Miltä osin poliittisen prosessin toimet tulee dokumentoida ja arkistoida sekä millaisia julkisuusvaateita kyseiseen dokumentointiin liittyy? Tätä tulisi tarkastella julkisuuslain uudistamistyössä rajoittamatta kuitenkaan liikaa poliittiseen toimintaan myös kuuluvaa ei-julkista valmistelua ja neuvottelua. Samassa yhteydessä tulee myös EU-lainsäädäntöprosessin julkisuusvaateet saattaa samalle tasolle kansallisen lainsäädäntöprosessin kanssa.

7 Poliittisen ohjauksen käytännöistä on tehtävä opas ja perehdytystä on lisättävä.

Valtioneuvoston kanslian, joka muutoinkin vastaa poliittisen prosessin tukipalveluista, tulee tehdä poliittisen ohjauksen prosessiopas. Valmistelussa tulee tukeutua parlamentaariseen valmisteluun. Käytännönläheisen oppaan tulee sisältää säädöspohja, prosessikuvaus ja tarkempia käytännön menettelytapoja. Opas ei olisi sitova, vaan tukisi käytännön työskentelyä ministerin käsikirjan, lainvalmistelun oppaan ja esittelijän käsikirjan tavoin. Kyseisiä oppaita tulee myös täydentää tarkemmalla poliittisen ohjauksen kuvauksella ja huomioimisella. Poliittisen ohjauksen tuntemusta tulee vahvistaa virkakunnan ja erityisesti lainvalmistelijoiden keskuudessa. Vastaavasti poliittisen prosessin toimijoiden tuntemusta muodollisjuridisesta prosessista tulee vahvistaa. Valtioneuvoston kanslian tulee yhteistyössä eduskunnan ja poliittisten toimijoiden kanssa lisätä perehdytystä poliittiseen ohjaukseen sekä vaalikauden taitteessa että avustajien vaihtuessa kesken kauden.

8 Pääministerin roolia ja tukea lainvalmistelun ohjauksessa on vahvistettava.

Koska lainvalmistelu on hallituksen keskeisin tehtävä, on pääministerin roolia ja tukea hallituksen toiminnan johtamisessa myös tältä osin vahvistettava. Pääministerin alla toimivan kansliapäällikkökokouksen rooli ministeriöiden välisen yhteistyön koordinoijana on oltava keskeinen. Hallituksen poliittisten ryhmien yhteisen valtiosihteerikokouksen roolia hankekokonaisuuksien poliittisessa ohjaamisessa on selkeytettävä ja vahvistettava. Pääministerin seuranta- ja ohjausmahdollisuuksia lainvalmisteluun tulee vahvistaa myös poliittisen ohjauksen käyttöön soveltuvia toiminnanohjaus- sekä projekti- ja hankehallinnan tietojärjestelmiä kehittämällä.

9 Lainvalmistelun strategisille hankekokonaisuuksille on luotava seuranta- ja ohjausjärjestelmä.

Lainvalmisteluprosessissa eniten kehitettävää on strategisella tasolla. Hallitusohjelmien strategiset kokonaisuudet eivät välity lainsäädäntösuunnitelmiin, eikä hallitusohjelmaan kuulumattomille hankkeille ole strategisen ja projektitason seurantaa. Tarvitaan yksi yhtenäinen, strategisen sekä projekti- ja hanketason kattava, ohjaus- ja seurantajärjestelmä, jota voidaan käyttää myös poliittisessä ohjauksessa. Lainsäädäntöohjelman ja lainsäädäntösuunnitelmien roolia lainsäädäntötyön ohjaajina tulee edelleen vahvistaa. Kyseisten eduskunnankin työtä ohjaavien nykyisten poliittisten sopimusten siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnossa tehtäviksi virallisiksi päätöksiksi tulee har- kitta.

10 Lainvalmistelun poliittisen ohjauksen toimijoille täydet käyttöoikeudet tietojärjestelmiin.

Yksittäisissäkin lainsäädäntöhankkeissa tulee muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin yhteiskäyttöön ottaa nykyaikaisia projekti- ja hankehallinnan työkaluja. Hankeikkunan tietosisältöä on jo sitä ennen kehitettävä paremmin lainsäädäntötyön johtamista tukevaksi. Lainsäädäntöprosessin poliittisten avustajien, mukaan lukien kansanedustajien avustajat, käyttöoikeuksia valtioneuvoston tietojärjestelmiin tulee selkeyttää ja varmistaa. Tämä koskee valtioneuvoston kanslian ylläpitämän, kansalliset lainsäädäntöhankkeetkin sisältävän, hankeikkunan niin sanottua virkanäkymää, mutta erityisesti valtioneuvoston yhteisen asianhallintajärjestelmä VAHVAn erillistä EU-asioiden toimintoa. EU-lainsäädäntöhankkeiden ja kansallisten lainsäädäntöhankkeiden erilaisille seurantakäytännöille ei ole perusteita, koska molemmat ovat kansallista poliittista ohjausta edellyttäviä prosesseja, joilla on paljon keskinäisiä yhteyksiä.



Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on edistettävä myös poliittisessa ohjauksessa.

Lainvalmisteluprosessin kehittämisessä tulee nykyistä vahvemmin huomioida perustuslain edellytys kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisestä. Vaikka tehtävä on nimetty julkiselle vallalle, on myös poliittisen prosessin toimijoiden otettava vastuuta sen edistämisestä.

Tämä edellyttää poliittisen prosessin julkisuutta ja avaamista siten, että kansalaiset tietävät poliittisessa ohjauksessakin oikean ajankohdan ja mahdolliset osallistumis- ja vaikuttamistavat. Kansalaisvaikuttaminen lisää lainvalmistelun laatua ja oikeiden ohjauskeinojen löytämistä. Kansalaisten on voitava osallistua ja vaikuttaa lainvalmistelun poliittiseen ohjaukseen muutenkin kuin äänestämällä neljän vuoden välein vaaleissa.

Lähteet

Aula, Ville. Konttinen, Lea. 2020. Miten kansaa edustetaan? Selvitys kansanedustajien työstä eduskuntatyön uudistamiseksi. Sitran selvitys.

Backman, Jouni. 2021. Miten hallituskokoonpano vaikuttaa sen johtamiseen? Muistio mahdollisen vähemmistöhallituksen tai yhden johtavan puolueen hallituksen eroista enemmistöhallitukseen. Sitran muistio.

Backman, Jouni. 2021. Miten Suomessa säädetään laki? Sitran selvitys.

Heasman, Lia. Backman, Jouni. 2021. Miten Suomeen muodostetaan hallitus? Sitran selvitys.

Hyssälä, Liisa. Backman, Jouni. 2018. Kansanvallan peruskorjaus. Kaikki voimavarat käyttöön. Sitran selvitys.

KOVA: Kohti vaikuttavaa vaalikautta: Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:6.

Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä 2011. (PDF)

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5 (PDF)

Lainvalmistelun prosessiopas. Finlex.

Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

Laki valtioneuvostosta. 2003.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. 1999.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, 13.12.2007 (PDF)

Leppänen, Joonas. Aula, Ville. Konttinen, Lea. 2020. Miten tietoa käytetään päätöksenteossa? Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä lainsäädäntötyöhön liittyvässä päätöksenteossa. Sitran selvitys.

Ministerin käsikirja. Tietoa valtioneuvoston toiminnasta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21. (PDF)

Nordström, Laura. Backman, Jouni. Konttinen, Lea. 2022. Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? Sitran selvitys.

Pöysti, Tuomas. 2019. Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa. Oikeuskanslerin viraston tiedotteet ja puheenvuorot 20.5.2019. (PDF)

Suomen perustuslaki. 1999.

Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Hallituksen julkaisusarja 1/2017

Valtioneuvoston ohjesääntö, 2003.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2014, 2015. (PDF)

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Työryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:17 (PDF)

Kirjoittaja

Jouni Backman on entinen kansanedustaja ja ministeri, jolla on pitkä kokemus lainsäädäntötyöstä ja politiikasta. Lisäksi hän on toiminut useissa eri tehtävissä julkishallinnon tietohallinnon kehittämisessä. Backman toimi aiemmin Sitran Demokratia ja osallisuus -teeman vanhempana neuvonantajana. Työpaperin julkaisun aikaan Backman toimi yksityisenä konsulttina.

SITRA

SITRAN TYÖPAPERI 12.4.2023

Sitran työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakkoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.


ISBN 978-952-347-318-8 (PDF)

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13
PL 160

00181 Helsinki

Puhelin 0294 618 991

 @SitraFund